

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Triin Teras

**EESTI DETSENTRALISEERITUD AVALIKU TEENISTUSE  
KOORDINEERIMINE: RAHANDUSMINISTEERIUMI  
VASTUTUSALA NÄIDE**

Magistritöö

Õppekava HAAM 02/18

Juhendaja: Prof Dr Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2024

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 12 000 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Triin Teras 07.05.2024

(kuupäev)

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. AVALIKU TEENISTUSE KOORDINEERIMINE.....	7
1.1. Tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud avalik teenistus .....	7
1.2. Koordineerimine .....	9
1.2.1. Koordineerimismehhanismid .....	10
1.3. Koordineerimine ja sellega seonduvad väljakutsed avalikus teenistuses .....	11
1.3.1. Avaliku teenistuse süsteemiga seotud olulised osapooled .....	12
1.3.2. Avaliku teenistuse koordineerimismehhanismid ja –instrumendid.....	13
1.3.3. Avaliku teenistuse koordineerimiseks vajalikud ressursid.....	19
2. EESTI AVALIKU TEENISTUSE SÜSTEEMI KOORDINEERMISEST .....	22
2.1. Uurimismetoodika .....	22
2.2. Eesti avaliku teenistuse koordineerimine .....	24
2.3. Rahandusministeeriumi roll avaliku teenistuse koordineerijana .....	26
2.4. Uurimistulemused.....	30
2.4.1. Avaliku teenistuse koordineerimine ja koordineeri roll .....	31
2.4.2. Koordineerimisinstrumendid .....	32
2.4.3. Koordineerimine ja ressursid.....	37
2.4.4. Võimalused ja väljakutsed avaliku teenistuse koordineerimisel .....	38
3. DISKUSSIOON .....	43
4. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED .....	48
KOKKUVÕTE .....	51
SUMMARY .....	53
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	55
LISAD .....	60
Lisa 1. Dokumentatsioon läbi viidud intervjuudest.....	60
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused Rahandusministeeriumi esindajatele .....	61
Lisa 3. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused koordineeritavatele .....	63
Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused valitsusasutusele .....	66
Lisa 5. Lihtlitsents .....	68

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk on analüüsida, millised on koordineerimisinstrumentid ning võimalused ja väljakutsed Eesti detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemi koordineerimisel. Detsentraliseeritud avalik teenistus vajab koordineerimist ning Eestis on vastavad ülesanded jaotatud mitmele koordineerijale. Avaliku teenistuse süsteemi koordineerimiseks ei ole ühte koordinaatorit, kellel oleks võimalik keskselt süsteemi erinevaid osasid juhtida. Töö põhifookus on Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna kui koordineerija võimaluste ja tegevuste uurimisel koordineerimismehhanismide ja -instrumentide kaudu. Teoorias käsitletakse avaliku teenistuse süsteemi, koordineerimise baasmehhanisme ja instrumente, koordineerimisega seotud väljakutseid ning vajalikke ressursse. Empiirilises osas uuritakse, milline on avaliku teenistuse süsteemi koordineerimine Eestis, Rahandusministeeriumi vastutusalas. Empiirilised andmed lähtuvad dokumentide analüüsist ja autori läbi viidud 12 poolstruktureeritud intervjuust. Töö koostamisega alustati ning intervjuud viidi läbi 2023. aasta kevadel, mistõttu lähtutakse magistritöös kuni 2023. aastani kehtinud koordineerimise põhimõtetest. Uurimuse tulemuste põhjal on koordineerija võimalused ja tegevused detsentraliseeritud avaliku teenistuse koordineerimiseks Eestis seotud peamiselt pehmete koordineerimisinstrumentidega, mis põhinevad võrgustikupõhist tüüpi koostööl ning võimalusel olla kompetentne ja aktiivne nügija.

Võtmesõnad: avalik teenistus, detsentraliseeritus, koordineerimine, koordineerimisinstrumentid

## SISSEJUHATUS

Kolmkümmend aastat Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest on näidanud, et avaliku teenistuse väljaarendamine on olnud pikaajaline protsess. 1995. aastal, kui võeti vastu avaliku teenistuse seadus (ATS), võõranduti sedakaudu patronaaži süsteemist ning pandi alus tänapäevasele meritokraatlikule avalikule teenistusele (Randma-Liiv & Sarapuu, 2012). Ligi kakskümmend aastat hiljem jõuti järeldusele, et rajatud süsteem vajab paremini toimimiseks uuendusi. Sellele juhiti tähelepanu ka rahvusvaheliselt, 2011. aasta OECD raportiga, ühtlasi soovitati Eesti killustunud avaliku teenistuse süsteemis anda koordineeriv roll Rahandusministeeriumile (OECD, 2011, 32). 1995. aastal vastu võetud ATSile järgnes 2012. aastal, suuri muutusi sisaldava, uue ATSi vastu võtmine (Pesti & Randma-Liiv, 2018, 261–264) – Rahandusministeeriumile anti õigusi ja kohustusi avaliku teenistuse koordineerimiseks (ATS §9).

Avalikul teenistusel on kolm peamist funktsiooni: inimeste juhtimise süsteem, kontrollimehhanism ning sümbolite ja väärtuste süsteem, mille eesmärk peaks olema avaliku teenistuse üleselt kujundada ja säilitada ametnike ühtset idenditeeti ning koordineerida asutusteüleselt (Randma-Liiv & Sarapuu, 2012, 357-358). Täpne avaliku teenistuse definitsioon sõltub riigist ja sellest, kuidas piiritletakse konkreetses õiguslikus raamistikus avalikku ja erasektorit puutuvat. (Smalsky & Urbanović, 2022, 344)

Eestis lähenetakse avalikule teenistusele kitsalt. See tähendab, et avalike teenistujatena mõistetakse inimesi, kellel on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega a) avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ning kes peavad ametikohal ellu viima avalikku võimu või b) eraõiguslik töösuhe ülesannete täimiseks ning tegemist on avaliku võimu teostamist toetava tööga. (ATS eelnõu seletuskiri, 2012, 13–14; ATS §7) Eesti avalikku teenistust iseloomustab tugev detsentraliseeritus, sest avalike teenistujate teenistustingimuste ja juhtimise üle on asutustel suur otsustusõigus (Pesti & Randma-Liiv, 2018, 262), mistõttu on igal organisatsioonil (edaspidi kasutatakse organisatsiooni ja asutust samatähenduslikena) suur autonoomsus. Ühtse valitsemise ning avaliku halduse efektiivse toimimise eesmärgil vajab selline süsteem koordineerimist.

Magistritöö eesmärk on analüüsida, milliselt väljendub avaliku teenistuse koordineerimine Rahandusministeeriumi vastutusalas ja sealjuures millised on võimalused ja väljakutsed. Rahandusministeeriumi vastutusala hõlmab avaliku teenistuse arendamist, riigi personalipoliitika kujundamist, aga ka ATSi rakendamise analüüsimist ja nõustamist (Rahandusministeerium, 2023).

Töös uuritakse, kuidas on suure asutuste autonoomia ning sellest tulenevalt piiratud koordineerimisinstrumentide kasutamise võimaluse juures tegeletud avaliku teenistuse keskse koordineerimisega. Kuigi Eestis on avaliku teenistuse koordineerimise funktsioon mitmel asutusel – Riigikantseleil, Justiitsministeeriumil, Sotsiaalministeeriumil ja Rahandusministeeriumil (Rahandusministeerium, 2014a, 7) –, analüüsitakse Rahandusministeeriumi kui keskse koordineerija rolli ja võimalusi avaliku teenistuse ja personalijuhtimise koordineerimisel valitsusasutuste tasandil.

Autor otsib vastuseid kahele uurimisküsimusele. Esiteks, millised on Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse keskse koordinaatori instrumendid ja ressursid detsentraliseeritud avaliku teenistuse koordineerimisel. Teiseks, milliseid väljakutseid pakub avaliku teenistuse koordineerimine Eestis.

Magistritöö esimeses osas antakse ülevaade koordineerimisest avaliku teenistuse süsteemis. Teises osas uuritakse empiirilisel detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemi koordineerimist Eesti kontekstis. Kolmandas osas arutletakse teooria alusel Eesti kaasuse üle. Neljandas osas tehakse järeldusi ja antakse soovitusi tulenevalt uurimuse ja arutelu tulemustest.

Autorile teadaolevalt ei ole avaliku teenistuse üle koordineerimist sellise fookusega varem uuritud. Töö praktiline väärtus seisneb selles, et on võimalik saada paremat ülevaadet avaliku teenistuse süsteemi koordineerimise toimimisest.

Autor tänab juhendajat ja intervjuueeritavaid nende olulise panuse eest magistritöö valmimiseks.

# 1. AVALIKU TEENISTUSE KOORDINEERIMINE

## 1.1. Tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud avalik teenistus

Avaliku teenistuse süsteeme saab eristada sel alusel, kas avalik teenistus põhineb tsentraliseeritud või detsentraliseeritud ülesehituse loogikal. Tsentraliseerimine tähendab võimu või vastutuse keskset koondumist mõnele institutsioonile (Witesman, 2022, 325–326), mis pigem viitab otsuste tegemisele hierarhia tipus (Meyer & Hammerschmid, 2010, 457). Tsentraliseeritud avalike teenistuste süsteemide puhul alluvad eraldiseisvad organisatsioonid kesksetele reeglitele või koordinaatorile, kellele on antud selleks võim (Metsma 2018, 16). Tsentraliseerimise eesmärk on jõuda ühise arusaamiseni ja suurema ühtsuse süsteemi erinevate osade vahel. Selle saavutamine võib toimuda hierarhiapõhiste sunnimeetmete kasutamise, seaduse jõustamise või eeskirjade kaudu, kuid võib ka toimuda pehmemate meetmete abil nagu niinimetatud nõusolek olla valitsetud (*consent of governed*). (Witesman, 2022, 325–326). Avalikus teenistuses võib tsentraliseeritusele viitav tegur olla see, kui värbamine ja valik toimuvad keskselt ning avalikku teenistusse sisenemiseks toimuvad kesksed ametnikueksamid (Selden, 2007, 45). Tulenevalt magistritöö piiratud mahust ja eesmärgist käsitletakse tsentraliseeritud süsteemi edaspidi vähem ning keskendutakse detsentraliseeritud süsteemile.

Detsentraliseerimine viitab võimu jaotusele mitme osapoole vahel (Witesman, 2022, 328–329). Avaliku teenistuse kontekstis tähendab detsentraliseerimine organisatsiooni tasandil suuremat võimalust personalialaste otsuseid langetada. Positsioonide üle omatakse suuremat kontrolli, näiteks värbamisel, töötajate hindamisel, stiimulite pakkumisel, edutamisel ja koolitusvajaduste hindamisel. (Metsma, 2018, 16) Detsentraliseeritud personalijuhtimisel ja otsuste tegemisel on täheldatud, et värbamine ja valik saavad toimuda konkreetse organisatsiooni vajadustest lähtuvalt ning protseduurid on kiiremad ja lihtsamad. Kuna detsentraliseeritusest tulenevalt on juhtidel suurem otsustusõigus, on võimalik värbamisel, koolitusvajaduste hindamisel ja motiveerimisel tugineda rohkem konkreetsetele vajadustele. Samas võib detsentraliseeritud personalijuhtimine viia killustumiseni ja nõrgestada avaliku teenistuse laiemaid väärtusi. Detsentraliseeritud süsteemides on täheldatud õigluse ja võrdsusega seonduvaid kitsaskohti. (Meyer & Hammerschmid, 2010,

457–458) Just detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemis on keskne koordineerimine kriitilise tähtsusega ülesanne.

Nii tsentraliseeritud kui detsentraliseeritud korraldustel on nii plusse kui miinuseid, oluline on nende vahel tasakaal leida (Witesman, 2022). Avaliku teenistuse kui inimeste juhtimise süsteemi kontekstis tähendaks see seda, kuidas on jaotunud rollid ja vastutus keskse institutsiooni ning eraldiseisvate asutuse vahel seoses süsteemi juhtimise, eesmärkide seadmise ning värbamise ja valikuga (Järvalt & Randma-Liiv, 2010, 244–245). Kui näiteks Kreekas, Luksemburgis, Rumeenias, Küprosel, Itaalias ja Belgias on personaliga seonduvates tegevustes rohkem tsentraliseeritud, siis seevastu Rootsis on väga kõrge detsentraliseeritus (Meyer & Hammerschmid, 2010). Samas, see, milliseid personaliga seonduvaid funktsioone peaks tsentraliseerima või detsentraliseerima, on olnud riigiti erinevalt lahendatud (Tessema *et al.*, 2009, 169). Näiteks võib rääkida mõningasest palgasüsteemi detsentraliseerimisest Soomes, Saksamaal, Hollandis ja Ühendkuningriigis, kuid siingi võib olla erinev detsentraliseerituse aste keskse koordineerimise ja autonoomia vahel – kas otsustusõigus on kollektiivne ja näiteks ministeeriumi või organisatsiooni tasandil või esmatasandi juhil (Meyer & Hammerschmid, 2010). Avaliku teenistuse juhtimiseks ei ole ühte ainuõiget strateegiat või vormi – sobivaima viisi leidmise üheks eelduseks on vajaduste ja soovide väljaselgitamine, võimalike plusside ja miinuste arvesse võtmine, aga ka teiste riikide kogemustest õppimine (Selden, 2007).

Lisaks tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud jaotusele saab avaliku teenistuse süsteeme jagada neid iseloomustavate tegurite alusel. Esiteks karjäärisüsteemipõhine lähenemine, mida iseloomustab suletus, sest sisenetakse tavapäraselt madalamate tasemete kaudu ning seejärel liigutakse süsteemi sees. Üldiselt on sellises süsteemis tegemist keskse värbamisega, mis ühtlasi viitab tsentraliseeritusele. (Smalsky & Urbanovic, 2022, 347–351) Liikumine avaliku ja erasektori vahel puudub või on piiratud (Brandsen & Holzer, 2009, 57). Karjäärisüsteemi iseloomustab hierarhiapõhiste koordineerimismehhanismide kasutamine, sest kindlaks on määratud reeglid, ülesanded ja vastutus ning juhtimine põhinevad ülalt-alla lähenemisel (Smalsky & Urbanovic, 2022, 347–351; Bouckaert *et al.*, 2010, 34–66).

Teiseks on avatud positsiooni süsteem, mille praktika on omasem erasektorile (Bossaert *et al.*, 2001, 81). Avatud positsiooni süsteeme iseloomustavad suurem delegeerimine ja individualism (Smalsky & Urbanovic, 2022, 347–351), mis viitab rohkem detsentraliseeritud avalikule teenistusele. Iseloomulik on ligipääs avaliku teenistuse konkreetsele ametikohale sõltuvalt isiku



oskustest ja kompetentsist. Süsteemi puuduseks võib seetõttu olla ametniku nõrgem seotus avaliku teenistuse kui institutsiooniga laiemalt. Inimeste vahetumisest tulenevalt on sellises süsteemis keerulisem kujundada ja rakendada pikaajaseid strateegiaid. Samas, avatud positsiooni süsteem ja karjäärisüsteem on ideaalmudelid, reaalsuses nende elemente kombineeritakse ja võib esineda ka hübriidmudeleid. Mõnes riigis võib olla suurem kalduvus, kas karjäärisüsteemile või avatud positsiooni süsteemile. Näiteks Soome, Taani ja Eesti avaliku teenistuse süsteemis domineerib rohkem avatud positsiooni süsteemi elemente. (*Ibid.*, 2022, 349) Ideaalmudelite kitsaskohti on võimalik kompenseerida erinevate süsteemide elementide kombineerimisega.

## 1.2 Koordineerimine

Magistritöös mõistetakse koordineerimist kui protsessi, milles on kasutusele võetud instrumente erinevate organisatsioonide tegevuste ühtlustamiseks, et saavutada seatud eesmärki (Bouckaert *et al.*, 2010, 16). Koordineerimine avalikus sektoris võib olla suunatud ühe või mitme valitsemisega seonduva protsessiga tegelemiseks – kas mõne probleemkoha, konkreetse poliitika või ka laiemalt poliitilis-administratiivses süsteemis ühtsuse saavutamiseks, näiteks sarnase käitumise või kultuuri saavutamiseks (Peters, 2003; Lægreid *et al.*, 2014, 5).

Koordineerimise põhimõte on luua eraldiseisvatele organisatsioonidele ühtne tegutsemise raamistik ja ühised eesmärgid, mille alusel teha plaane ja organiseerida tööd. Samal ajal hinnatakse organisatsioonide plaane või tehakse järelevalvet, et selle tulemusel saaks teha vajadusel korrekture ja neid ühtlustada (Bouckaert *et al.*, 2010, 60–61). Koordineerimine on kõige efektiivsem juhul, kui seotud osapooled nõustuvad soovitatavate eesmärkidega (Peters, 2003, 4). Killustumise vähendamiseks ja koordineerimise tugevdamiseks, et tõsta valitsemise võimekust, on riigiti astunud erinevaid samme (Sarapuu *et al.*, 2014, 263). Koordineerimisinstrumentid on näiteks struktuurimuudatused või mingid konkreetset tegevused, et jõuda parema koordineerituseni (Bouckaert *et al.*, 2010, 50). Koordineerimisinstrumente saab jaotada a) pehmeteks meetmeteks, mis on vabatahtlikud, seonduvad alt-üles juhtimise ja mitteformaalsusega; ning b) tugevateks meetmeteks, mis on kohustuslikud, seonduvad ülalt-alla juhtimisega ja on formaalsed. Euroopa riikide seas on täheldatud, et koordineerimiseks kasutusele võetud instrumente on disainitud sihilikult mõne konkreetse probleemkohaga tegelemiseks ja need sõltuvad ka kontekstist, mistõttu ei pruugi samasugune lähenemine aidata kaasa mõne teise valdkonna koordineerimisel. (Sarapuu *et al.*, 2014)

Organisatsioonidesiseselt ja üleselt võib olla koordineerituse saavutamise väljakutseks, sest organisatsioonidel, sh nende üksustel, on konkreetsetes valdkondades ülesanded ja rollid, mille alusel seatakse tegutsemisel eesmärged ning toimub spetsialiseerumine. Organisatsiooni tugevused ja nõrkused sõltuvad selle ülesehitusest või struktuurist. Teatud teemade ja väljakutsetega tegelemine ei tõusetu agendasse organisatsioonideüleseks koordineerimiseks või nendega tegelemisest hoidutakse, kuna kaasneda võib liigne kulu või kriitika. Vähest organisatsioonidevahelist koordineerimist võib tingida ka olukord, kui organisatsioonid proovivad enda olemasolu õigustada või kui tekib oht nende eksisteerimise jätkumisele. (Bach & Wegrich, 2019a, 3–25) Tihti võidakse alahinnata mingis poliitikavaldkonnas tegutseva organisatsiooni enda eripära ning ülehinnata poliitika ja poliitilise tasandi mõju (Jann & Wegrich, 2019, 847).

Koordineerimisel tuleb eristada horisontaalset ja vertikaalset tasandit. Esimene viitab samal tasandil asuvatele organisatsioonidele ning teine erinevatele tasanditele, näiteks ühes valitsemisalas (Bouckaert *et al.*, 2010, 23–24). Kui koordineerimine saavutatakse ühel nendest tasanditest, ei pruugi see alati toimuda teisel – eelkõige kõrgemate tasandite vahel, sest poolte võim üksteise üle otsustamiseks on piiratud (*Ibid.*, 16, 24). Tulenevalt piiratud ressurssidest, vastutusest ja vähestest võimalustest kasutada jõulisi koordineerimisinstrumente on Euroopa riikide praktikate näitel täheldatud horisontaalsel tasandil koordineerimise saavutamise keerukust (Sarapuu *et al.*, 2014, 268).

### **1.2.1. Koordineerimismehhanismid**

Koordineerimisest paremini arusaamiseks tuleb mõista kolme peamist koordineerimismehhanismi ideaaltüüpi – hierarhia, turg ja võrgustik – nendega seonduvaid toimimismehhanisme ja instrumente. (Bouckaert *et al.*, 2010)

Traditsiooniline koordineerimismehhanism, mis seonduv avaliku sektoriga on hierarhia – selle peamiseks aluseks on võim. Põhilisteks instrumentideks on reeglid, kindlaksmääratud protseduurid, ülalt-alla planeerimine ning käsuliin, mis võimaldab kontrolli ja järelevalve tegemist. (Bouckaert *et al.*, 2010; Verhoest *et al.*, 2007, 332) Koordineerimismehhanismi miinusena võib nimetada võimu koondumist tipptasandile, mistõttu võib kitsaskohaks osutuda efektiivsus, sest ei jõuta hoomata kõiki, eelkõige madalamaid tasandeid. Eelnevast tulenevalt on oluline teatud määral võimu delegeerida. (Bouckaert *et al.*, 2010, 36-40)

Alternatiivne koordineerimismehhanism hierarhiale on turg, mille toimimine eeldab nõudlust, pakkumist, konkurentsi ning hinnamehhanismi. Instrumendiks võivad olla lepingud, millega tehakse tehinguid, aga ka turu reguleerimine valitsuse poolt. Avalikus sektoris on lepinguline delegerimine üks peamine viide turupõhisele koordineerimismehhanismile. (Bouckaert *et al.*, 2010, 34–66; Peters, 1998, 19–20) Koordineerimismehhanismi tugevusena võib nimetada ressursside efektiivsemat kasutamist, kuid nõrkusena avaliku sektori organisatsioonide tegevuste killustatust, ühiste eesmärkide suunas tegutsemise puudulikkust ning vähest seotust poliitilise vastutusega. Näiteks, kui tegevuste väljundite ja tulemuste saavutamiseks on puudulik informatsioon, siis on keeruline hinnata tegevuse või programmi efektiivsuse mõju laiemalt. Turupõhisel koordineerimisel võivad tagaplaanile jääda avaliku sektori olulised väärtused, näiteks õiglus ja läbipaistvus. (Bouckaert *et al.*, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2017)

Kolmas koordineerimismehhanism on võrgustik, mis sõltub osapoolte pühendumisest võrgustikule ning põhineb nende omavahelisel sõltuvusel ja usaldusel. Eesmärk on jõuda ühiste arusaamadeni. Võimalikeks instrumentideks on ühine infosüsteem, kollektiivselt otsuste tegemise struktureerimine ning väärtuste ja teadmiste kaudu võrgustikusisese kultuuri loomine. Organisatsioonide vahelisi võrgustikke võivad valitsused tahtlikult luua ja hoida. (Bouckaert *et al.*, 2010, 34–66; Peters, 1998, 20–21; Verhoest *et al.*, 2007, 332)

Eespool on kirjeldatud koordineerimismehhanismide ideaaltüüpe. Praktikas on koordineerimisinstrumendid kombineeritud ning võivad sobituda rohkem kui ühe mehhanismiga, kuid instrumentide toimimisloogikast lähtudes on neid võimalik tugevamalt seostada ühe või teise mehhanismiga. (Sarapuu & Lember 2015, 1023–1024) Edasisel vaatlusel seostatakse avaliku teenistuse koordineerimisinstrumente baasmehhanismiga, mille toimimisega see kõige enam sobitub.

### **1.3. Koordineerimine ja sellega seonduvad väljakutsed avalikus teenistuses**

Avaliku sektori kontekstis tuleb eristada erinevaid tasandeid, milles mikrotasand viitab ühele organisatsioonile, kuid makrotasand avalikule teenistusele tervikuna (Järvalt & Randma-Liiv, 2010, 244). Detsentraliseeritud lähenemistel, millel puudub keskne juhtimine võib suureneda konfliktisuse määr erinevate organisatsioonide vahel (Meyer & Hammerschmid, 2010, 457). Peters

ja Savoie (1996) toovad samuti välja, et detsentraliseeritud avaliku teenistuse puhul väheneb sarnasus, avalike teenistujate võrdne kohtlemine, aga ka lähenemine teatud teemadele, ning suureneb vajadus koordineerimise ja kontrolli järele (lk 281–289).

Detsentraliseeritud süsteemides on väljakutse saavutada avaliku teenistuse sidusus ja teenistujate seas sarnaste väärtuste jagamine ning tagada pühendumine (Shim, 2001, 335). Metsma (2017) toob välja, et detsentraliseeritud avalikus teenistuses on keskse koordineeri roll olla süsteemiülene ühtlustamine ning avaliku teenistuse koolituse kontekstis tähendaks koordineerimine kultuurist, väärtustest ja eetikast sarnase arusaama tekitamist erinevate osapoolte seas (lk 85). Koordineerimisele avaldab mõju institutsionaalne struktuur, erinevatele osapooltele kättesaadavad ja olemasolevad ressursid ning poliitikute ja teenistujate vaheline suhete kultuur (Sarapuu *et al.*, 2014, 264–265)

### **1.3.1 Avaliku teenistuse süsteemiga seotud olulised osapooled**

Avaliku teenistuse süsteemi koordineerimisel saab oluliste osapooltena välja tuua järgmisi institutsioone: koordinaator või koordineeriv üksus ning koordineeritavad ehk organisatsioonid, kas keskvalitsuse või kohaliku omavalitsuse tasandil.

Mitmes riigis lähtutakse juhtimisel ministri vastutuse printsiibist, mis toetab vertikaalset koordinatsiooni, tekitab n-ö silotorne ning ei soosi horisontaalset koordinatsiooni. Teine juhtimispõhimõte, millest lähtutakse, on iseseisevalt tegutsev kohalik omavalitsus, mis võib tekitada koordineerimisväljakutseid keskvalitsuse ja omavalitsuse tasandi vahel. (Christensen & Læg Reid, 2020, 146) Koordineeritavad organisatsioonid võivad kuuluda ühte neist süsteemidest – kas keskvalitsuse tasandile, milles on tõenäoliselt juurdunud ministeeriumi vastutuse põhimõte, või kohaliku omavalitsuse tasandi süsteemi. Riigis kokkulepitud makrotasandi koordineerimise põhimõtetest, muuhulgas koordineerimise rollide jaotusest, kujunenud avaliku teenistuse süsteemist ning koordineeritava organisatsiooni asukohast selles süsteemis, sõltub, kus asub mikrotasandit koordineeriv üksus või kuidas on lahendatud konkreetse organisatsiooni koordineerimine.

Koordineeriva üksuse ülesanne on juhendada ja toetada asutusi (Peters, 2018, 7) ning hinnata ja tagada kokkulepitud eesmärkide saavutamine keskselt (Bouckaert *et al.*, 2010, 57–58). Üldjuhul on eraldi üksuse loomise eesmärk tagada organisatsioonide vaheline koostöö ja võimaldada

koordineerija eristamist grupist (*Ibid.*, 2010, 57-58). Seega, järgmise avaliku teenistuse koordineerimisega seotud olulise osapoolena saab välja tuua koordineerijat.

Detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemis on olulisteks seotud osapoolteks organisatsioonid, kellele on antud tegutsemiseks autonoomia. Detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemi kontekstis väljendub organisatsiooni autonoomia selles, et organisatsiooni tasandil tehakse avalikku teenistust puudutavad otsused, näiteks avalike teenistujate värbamine ja valik, hindamine, arendamine, edutamine, aga ka palga suuruse üle otsustamine (Pesti & Randma-Liiv, 2018, 262). Seega on suurem vastutus personali puudutavates otsustes organisatsioonil, mitte kesksel üksusel (Selden, 2007; Bossaert *et al.*, 2001). Detsentraliseeritud süsteemi edukus sõltub organisatsiooni tasandist, nende juhtidest ning personalispetsialistidest või -osakondadest (Meyer & Hammerschmid, 2010, 457), kes on seetõttu samuti avaliku teenistuse koordineerimisega seotud olulised osapooled.

### **1.3.2. Avaliku teenistuse koordineerimismehhanismid ja –instrumendid**

Järgnevas peatükis antakse ülevaade koordineerimismehhanismidega seotud võimalikest instrumentidest ja väljakutsetest avalikus teenistuses – toodud loetelu ei ole lõplik.

Esiteks, avaliku sektori olemuse tõttu vajatakse teatuid hierarhiapõhise koordineerimismehhanismi instrumente, näiteks formaalsete reeglite seadmiseks valitsemises osalejatele (Bouckaert *et al.*, 2010, 37). Õigusaktid kui koordineerimisinstrumendid on tugevamini seostatavad hierarhia koordineerimismehhanismiga (*Ibid.*, 2010) ning on loodud, et motiveerida organisatsioone mingil viisil käituma (Alexander, 1995, 37–38).

Koordineeriva üksuse loomine on levinud hierarhiapõhine koordineerimisinstrument parema koordineerituse saavutamiseks (Peters, 2018, 7). Keskse koordineerimisega on võimalik tähelepanu all hoida ja tegeleda väljakutsetega, mis on organisatsiooniti sarnased (Jann & Wegrich, 2019). Avaliku teenistuse koordineerimiseks saavad hierarhiapõhiseid koordineerimisinstrumente kasutada näiteks valitsus või poliitikud struktuurimuutuste tegemise või koordineeriva(te) üksuse(te) loomise kaudu. Üldjuhul on koordineerivale üksusele antav võim seadustega reguleeritud. (Bouckaert *et al.*, 2010, 57–58) Samas ei pruugi seaduste kaudu saadav võim võimaldada koordineerijal endal avaliku teenistuse koordineerimiseks hierarhiapõhiseid instrumente kasutada (Uudelepp *et al.*, 2014).

Koordineerimiseesmärkide saavutamiseks ja koordineeritavate seas kehtestamiseks on oluline, et keskset koordineerijat toetaksid riigistruktuuris kõrgemaid positsioone esindavad isikud (Peters, 2015, 80). Seega on avaliku teenistuse kontekstis kesksele koordineerijale väljakutseks kõrgematelt tasanditelt toetuse saamine. Eelkõige peaksid keskse koordineerija tegevustega nõustuma tippjuhid – kui süsteemis on veel koordineerijaid, siis ka nemad.

Järgmise hierarhiapõhise koordineerimisinstrumentina saab nimetada valitsuskabineti kokkutsumist, mille eesmärk on soodustada koostööd ja pidada läbirääkimisi erinevate ministrite seas, sealhulgas kaasates portfelli ministreid (Peters, 2018, 7). Avaliku teenistuse koordineerimise kontekstis võib sellise koordineerimisinstrumentina mõelda tippjuhtide kategooriast ja nende vahelistest kohtumistest, kus on võimalik suurendada tippjuhtide koostööd ja pidada läbirääkimisi. Tippjuhid saavad vahendada ja esindada enda organisatsioonide ning avalike teenistujate huve.

Hierarhiapõhiseks koordineerimisinstrumentiks võib olla ka tähtsamate prioriteetide seadmine, kus kõrgemal tasandil asuv institutsioon valib välja mõned prioriteetsed valdkonnad, millega tegelemisele keskendutakse. Instrumenti puuduseks võib olla asjaolu, et ei tegeleta süsteemi üldiste koordineerimisprobleemidega. (Peters, 2018, 7)

Teiseks, turupõhise mehhanismi avaliku teenistuse koordineerimisinstrumentideks võivad olla nn piitsa-ja-prääniku-meetmed, mille eesmärk on mõjutada avaliku sektori organisatsioonide käitumist soovitud suunas. Instrumentideks võivad olla tulemuslepingud või trahvid ja sanktsioonid. (Bouckaert *et al.*, 2010, 58). Tulemuslepingutega seatakse kindlad eesmärgid, milleni tuleb jõuda. Tulemusjuhtimise ja -lepingute süsteemide rakendamine avalikus teenistuses võib olla keeruline, kuna tulemuste mõõtmiseks tuleb välja töötada indikaatorid, mis võtavad lisaks rahalisele aspektile arvesse muid olulisi väärtusi ja näitajaid (Peters, 2015, 91–93).

Turupõhised koordineerimisinstrumentid võivad detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemis aktiveeruda tööturul palgapoliitika tõttu, eelkõige olukorras, kus avaliku teenistuse palgapoliitika koordineerimine on seotud peamiselt pehmete koordineerimisinstrumentidega. Kui palgapoliitika on väga detsentraliseeritud, võib tekkida olukord, kus turg ei suuda tagada piisavat koordineeritust avaliku teenistuse süsteemi kui terviku jaoks, sest avaliku teenistuse tööturu nõudlust ja pakkumist ei ole piisavalt reguleeritud. Nõudlus professionaalsete avalike teenistujate järele on mitmetes organisatsioonides, kuid pakkumine võib olla suunatud organisatsioonidele, kellel on suuremad

eelarved ning paremad võimalused teenistujatele töötasu maksmiseks. Seega tuleks sellises olukorras avaliku teenistuse tööturu koordineerimiseks kasutusele võtta koordineerimisinstrumente, mis toetaksid kompetentside ühtlasemalt jaotumist süsteemiüleselt ning tagada, et ei lahkutaks avaliku teenistuse süsteemist tervikuna, näiteks paremate karjääri- või palgavõimaluste tõttu erasektorisse.

Avaliku teenistuse koordineerimise kontekstis on turupõhised koordineerimismehhanismid tihti kasutusel avatud positsiooni süsteemides koolituste pakkumiseks. Avatud positsiooni süsteemides on erinevate organisatsioonide juhtidel suurem iseseisvus ja vastutus koolitustegevusega seotud otsuste langetamiseks ning koolitajate turul võib olla arvestatav roll koolituste pakkumisel avalikele teenistujatele. (Sarapuu & Randma-Liiv, 2023, 7)

Detsentraliseeritud avalikus teenistuses võib kitsaskohaks olla asjaolu, et suuremat tähelepanu saavad personalijuhtimise funktsioonid, mitte niivõrd avaliku teenistuse üldised väärtused ja ühine avaliku teenistuse eetos – koolituste pakkumine ei pruugi neid vajalikul määral arvesse võtta, lisaks võivad koolitused lähtuda rohkem organisatsioonide vajadustest. Detsentraliseeritud süsteemis võib koolitustega tegelemise vastutus olla organisatsioonidel endil – süsteemi võimalik edukus sõltub juhtide ja personaliosakondade teadmistest ja oskustest protsessi panustada. Keskne koordineerimine on äärmiselt vajalik detsentraliseeritud koolitussüsteemi puhul selleks, et tegeleda personaliosakondade teadmiste ja praktikate ühtlustamisega, luua ühtseid arusaamu tippjuhtide seas või tuvastada avaliku teenistuse üldisi koolitusvajadusi. (Metsma, 2018, 29–31) Seega, turupõhise koordineerimismehhanismi kasutamisel avaliku teenistuse süsteemi koolituste pakkumiseks tuleks tekitada nõudlust koolitustele, mis võtavad arvesse meritokraatliku avaliku teenistuse üldisi väärtusi, ning nõudluse tekitamise roll võiks olla kesksel üksusel või koordineerijal.

Turupõhiste koordineerimisinstrumentide toimimine on peamiselt seotud efektiivsuse suurendamisega rahalise motivatsiooni kasutamise kaudu. Turupõhise koordineerimismehhanismi ja instrumente võib avaliku teenistuse koordineerimiseks kasutada teatud funktsioonide täitmiseks, kuid sealäbi ei ole võimalik lahendada laiemaid koordineerimise probleemkohti avaliku sektori (Peters, 2015) ega avaliku teenistuse kontekstis.

Kolmandaks, asutuste vahelist koostööd ja võrgustikes toimimist nähakse tänapäeval ühe võimalusena, kuidas lahendada kompleksseid probleeme (Alexander, 1995; Klijn & Koppenjan,

2016). Võrgustikupõhise lähenemise ja võrgustike hea juhatamise abil saab soosida osapoolte vahelise ühtsuse ja ühese arusaamise suurendamist (Klijn & Koppenjan, 2016) detsentraliseeritud avaliku teenistuses.

Võrgustike kitsaskohaks on vastutuse hajumine (Bouckaert, 2023, 28), sest, kui tuleb kaasata võrgustikuväliseid osapooli, on võrgustikus vastu võetud otsuseid või soovitud tulemusi keerulisem saavutada ja raske kellelgi vastutada võrgustikus kokkulepitud eesmärkide saavutamise eest. (Klijn & Koppenjan, 2016, 223–227) Näiteks, kui avalikus teenistuses on terviklikkuse saavutamiseks kasutusel võrgustikukohtumised teatud grupi esindajatele ning need ei hõlma kõiki avalikke teenistujaid, siis organisatsioonideni jõuab info teatud isikute kaudu. Sarnaselt hierarhiapõhise koordineerimisega võib selle koordineerimise viisi kitsaskohaks olla koordineerimise piiratud ulatus, sest info ei pruugi jõuda kõikide seotud tasanditeni.

Tsentraliseeritud avalike teenistuste puhul on kesksel koordinaatoril võimupositsioon ja hierarhiapõhise koordineerimismehhanismi instrumentide valiku võimalus. Detsentraliseeritud avaliku teenistuse koordineerimisel tuleb koordineeritus saavutada koostöös teiste avaliku sektori organisatsioonidega ja kasutada pigem horisontaalsete hoobadega instrumente, näiteks tuginedes võrgustikupõhisele koordineerimismehhanismile. Samas on võrgustikupõhise koordineerimise lähenemist avaliku teenistuse kontekstis väheuuritud. (Metsma 2017, 82)

Üks viis, kuidas võrgustikku mõtestada, on poliitikaprobleemiga seotud organisatsioonide väljaselgitamine (Alexander, 1995, 27). Detsentraliseeritud avaliku teenistuse kontekstis tähendaks see, et probleemiks on killustatus makrotasandil ning seotud osapoolteks on avaliku teenistust mõjutavad mikrotasandi organisatsioonid. Võrgustikus on eesmärk vähendada keerukust võrgustikku kuuluvate osapoolte vahel, suurendada nende omavahelist mõistmist ja usaldust ning tekitada probleemile võimalike lahenduste leidmiseks ühine arusaam (Klijn & Koppenjan, 2016). Kuna võrgustikuliikmed on mõjutatud organisatsioonide sisestest suhetest, tingib see võrgustike toimimise keerukuse (O'Leary & Vij, 2012, 510–511).

Võrgustikujuhi ülesanne on soodustada koostööd vähendamaks osapoolte vahelisest erinevast raamistusest ja suhtlusest tekkivaid erimeelsusi ja koostööd pärssivaid takistusi (Agranoff & McGuire, 2001, 300). Avaliku teenistuse koordineerimise kontekstis võib võrgustikujuhi ülesande omistada kesksele koordineerijale.



Koordineerimist mõjutavad nii formaalsed kui mitteformaalsed protsessid. Võrgustike puhul saab formaalsete protsessidega seotud koordineerimisinstrumentid liigitada kaheks. Esiteks instrumentid struktuuri tagamiseks ja süsteemsuse loomiseks, millega kaasneb standardiseerimine ning protseduuride ja reeglite loomine. Teiseks võivad formaalsed instrumentid olla osapoolte vahelised kokkulepped vastutuse või ressursside jagamiseks, aga ka mingid kindlad programmid või kavad näiteks inimeste rotatsiooniks. Mitteformaalsus on seotud inimeste vahelise suhtlemisega ja kommunikatsiooniga mitteformaalsete kanalite kaudu. Mitteformaalsete instrumentide alla liigituvad näiteks *ad hoc*-kohtumised, telefonivestlused, aga ka meililistid, kuhu on kaasatud rohkem osapooli. (Alexander, 1995, 40–44)

Võrgutikupõhisel koordineerimisel võib mitteformaalsetel institutsioonidel olla märkimisväärne roll, kuna koordineerimisinstrumentidena saab kasutada võrgustikukohtumisi või koolitusi. Gajduschek ja Staronova (2023) toovad välja, et vähe on uuringuid, mis oleksid vaadanud ja analüüsinud mitteformaalseid institutsioone, nende toimimist ning omavahelisi suhteid formaalsete institutsioonidega (lk 648). Kuivõrd võrgustikupõhine koordineerimine võib tugineda mitteformaalsusele, võib vähese teabe ja uurimise tõttu olla keerulisem avaliku teenistuse võrgustikupõhist koordineerimist mõista, aga riikidel olla ka piiratum võimalus teiste headest praktikatest õppida.

Avaliku teenistuse terviklikkuse tugevdamiseks võib koordineerimisinstrumentidena kasutada tippjuhtide grupiga tegelemist (Shim, 2001, 335). Nagu eelnevalt mainiti, saavad tippjuhtide kohtumised olla üks hierarhiapõhistest instrumentidest, ent tippjuhtide grupiga tegelemine võib toimida ka võrgustikupõhise mehhanismi koordineerimisinstrumentidena.

Avalikus teenistuses suurema ühtsuse saavutamiseks saab koordineerija kasutada koordineerimisinstrumentidena nügimist (*nudging*). See tähendab, et organisatsioonidele pakutakse nende käitumise suunamiseks erinevaid valikuid ja stiimuleid (Bach & Wegrich, 2019b). Lisaks mõjutab nügimise abil eesmärkide saavutamist indiviiditasand, näiteks tippjuhtide kaudu (*Ibid.*).

Tugevalt detsentraliseeritud süsteemides, kus puudub keskne info kogumine ja hindamine, on keeruline saada süsteemiülest ülevaadet teenistujatega seonduvatest tegevustest ja vajadustest (Selden, 2007, lk 45). Koordineerimisinstrumentidena saab kasutusele võtta ühiseid infosüsteeme ja andmebaase, et soodustada asutuste vahelist infovahetust ja andmete struktureeritud kogumist. Infovahetuseks võib koordineerimisinstrumentidena kasutada ka konsulteeriva ja läbirääkiva üksuse

loomist, näiteks moodustada töögrupe, kuhu kuuluvad erinevate organisatsioonide esindajad. (Bouckaert *et al.*, 2010, 58–59) Ühise infovälja tekitamisel saavad koordineerimisinstrumentideks olla ka osapooltega jagatavad dokumendid ja juhendid.

Erinevate kriiside – näiteks 2008. aasta finantskriisis või COVID-19 pandeemia – kogemused on näidanud, et kui koordineerimismehhanismina domineerib võrgustik või turg, ei pruugita kriisiolukorras piisavalt kiiresti reageerida ning efektiivselt toimimiseks võib tekkida vajadus hierarhia kui koordineerimismehhanismi järele (Bouckaert, 2023, 27–31). Samas, kui on olemas toimiv võrgustik, siis teatud tingimustel võib seeläbi olla võimalik paremini rakendada hierarhiamehhanismil põhinevat kontrolli kas ühe või mitme organisatsiooni üle (Bouckaert *et al.*, 2010, 50). Küll aga tuleb olla ettevaatlik hierarhial põhinevate meetmete rakendamisega horisontaalse koordineerituse saavutamiseks makrotasandil (Jann & Wegrich, 2019).

Tegelikkuses saab erinevaid koordineerimismehhanisme ja -instrumente kombineerida. Koordineerimisinstrument võib toimida nii ühe kui teise mehhanismi põhimõttest lähtudes. Uute struktuuride loomine võib olla seotud nii võrgustiku kui hierarhia koordineerimismehhanismiga. (Bouckaert *et al.*, 2010, 50–66) Koordineeriva üksuse loomine on hierarhiapõhine instrument, kuid võib olla mõeldud toimima ka võrgustikuna. Tippjuhtidega seotud tegevusi on võimalik sobitada nii hierarhia kui ka võrgustikuga.

Avalikus teenistuses on koordineerituse saavutamiseks võimalik kasutada mitmeid instrumente. Piirduda ei tohiks ühe instrumendiga ning lähtuvalt probleemkohast tuleks osata koordineerimisinstrumente kombineerida. Kui süsteemis on mitu koordineerijat, tuleks aeg-ajalt tähelepanu pöörata sellele, kas koordineerijad vajaksid koordineerimist. (Peters, 2018, 8)

**Tabel 1. Kokkuvõtlik tabel koordineerimismehhanismidega seotud võimalikest instrumentidest ja väljakutsetest avalikus teenistuses.**

	Hierarhia kui mehhanism	Turg kui mehhanism	Võrgustik kui mehhanism
<b>Näiteid instrumentidest</b>	Õigusaktid; Struktuuri muudatused - sh koordineeriva üksuse loomine; Tippjuhtide kategooria kohtumised; Prioriteetsemate suundade seadmine;	Tulemuslepingud; Trahvid ja sanktsioonid; Organisatsiooni eelarve kaudu turu mõjutamine - nt tööturg	Võrgustikud (nendega tegelemine, n-õ elus hoidmine), sh kohtumised; Koolitused; Tippjuhtidega tegelemine; Organisatsioonide nügimine; Ühiste infosüsteemide ja andmebaaside kasutamine; Töögruppide loomine; Lisaks: ad-hoc kohtumised, telefonivestlused, meililistid
<b>Võimalikud väljakutsed</b>	Koordineerivale üksusele toetuse saamine (tippjuhtide ja teiste koordineerijate poolt) Vähenedud tähelepanu süsteemi üldistele koordineerimisprobleemidele Horisonaalsel tasandil parema koordineerituse saavutamine	Avaliku teenistuse ühiste väärtuste ning eetose edendamine ja hoidmine Konkreetsete tulemuste mõõtmine - nt tulemuslepingute rakendamisel Kompetentside hoidmine ja ühtlane jaotamine süsteemis Kriisilukorras efektiivselt toimimine	Võrgustike eesmärkide saavutamine võrgustikuväliste osapooltega Võrgustike koostöö tulemusel koordineerimise ulatuse suurendamine (erinevate tasanditeni jõudmine) Keeruline võrgustikke ja koordineerimise toimimist mõista Detsentraliseeritud süsteemis ülevaate saamine - info vahetamine, kogumine ja hindamine Kriisilukorras efektiivselt toimimine

Allikas: Autori koostatud teoreetilise kirjanduse alusel

### 1.3.3. Avaliku teenistuse koordineerimiseks vajalikud ressursid

Avalik teenistus on üks kesketest ja tähtsamatest hea valitsemise ja avaliku hüve loomise teguritest. Seega on oluline, milline on avalik teenistus ning milliste oskustega teenistujad süsteemi kuuluvad (OECD, 2017). Samuti on mõju sellel, millised on võimalikud ressursid avaliku teenistuse kui institutsiooni jaoks. Ressursse saab vaadata kahel tasandil: esiteks avaliku teenistuse ja avalike teenistujatega laiemalt seotud ressursid, näiteks palgakulu, arendamisega seonduvad kulud ja kompetentne personal, ning teiseks koordineerimiseks vajalikud ressursid.

Rahaliste ressursside piiratus võib soosida eesmärkide seadmist ja planeerimist ning arusaama, et ühtse valitsemise saavutamiseks on vaja koordineerimist, sest seeläbi on võimalik ressursse kokku hoida. Teisalt ei pruugi see väljenduda organisatsioonitasandil, sest sellises olukorras koondub suurem tähelepanu organisatsiooni põhitegevusega seonduvale ning koordineerimis- ja koostöötegevused ei ole nii prioriteetsed. (Peters, 1998, 11)

Sõltuvalt koordineerimise ulatusest, osapoolte arvust ja koordineerimismehhanismist võivad koordineerimisega seotud tegevused olla ajamahukad ja kulukad – vajatakse nii tööjõudu kui ka ressursse (World Bank, 2018, 153–155). Hierarhiapõhiseks koordineerimiseks on autoriteetsus ja võim peamisteks vajatavaks ressurrsideks. Turupõhisel koordineerimismehhanismil on tarvilikeks ressurrsideks informatsioon, läbirääkimiste võimalus ja võim. (Bouckaert *et al.*, 2010)

Järgnevalt antakse võrgustikupõhise koordineerimisega seotud ressurrsidest veidi põhjalikum ülevaade. Vajalike ressurrsidega nimetavad Bouckaert *et al.* (2010) usaldust ja koopteerimist (*cooptation*), viimast võib mõista kui ühiselt tegutsemist. Esmalt, saab eristada protsessis osalevaid organisatsioone neile ettenähtud ressurrside ja võimaluste alusel. Esiteks, kaasatud organisatsioonid, kes osalevad asutuste vahelises koostöös ning kellele tavaliselt ei ole loodud või võimalik tuvastada koordineerimiseks loodud eraldi eelarvet või üksust. Teiseks on koordineerija, kellele on antud ülesanne tegeleda koordineerimisega. Koordineerija rolli suurendamiseks võidakse organisatsiooni tekitada koordineerimisüksus, kellel on suurem autonoomsus, eraldiseisev eelarve ja inimesed. (Alexander, 1995, 64–66) Koordineerijal peaks olema koopteerimisele suunamise võimekus, et võrgustikupõhises koordineerimises edukalt toime tulla. Usaldust kui ressursi on koordineerijal võimalik luua ja suurendada, näiteks kaasates võrgustikku erinevaid osapooli ja tagades erinevate huvide esindatuse või luues võrgustikes mingeid kindlaid protseduuri reegleid (Klijn & Koppenjan, 2016).

Organisatsioonideülene koordineerimine on ressursimahukas ning jätkusuutlik koordineerimine vajab piisavat finants- ja tehnilist ressursi ning inimesi. Tehnilise ressursi abil saab soodustada osapoolte vahelist koostööd. (Sarapuu *et al.*, 2014). Enamasti on info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatega seonduvaid lahendusi nähtud heade tööriistadena, kuid mõnes kontekstis võivad koordineerimisprobleemid nende lahenduste tõttu süveneda, sest varasemad killustunud valitsemispraktikad võivad tugevamini juurduda. Eesmärkide saavutamine infotehnoloogiliste lahenduste kasutusele võtmise abil nõuab laiemat organisatsioonilist ja kultuurilist muutust. (Lægreid *et al.*, 2015, 931–932) Magistritöös käsitletakse tehnilise ressursina andmebaase ja tehnilisi lahendusi, mida on võimalik efektiivsemaks koordineerimiseks kasutusele võtta.

Võrgustikupõhise koordineerimismehhanismi juures on olulised ka järgnevalt kirjeldatud ressursid. Informatsioon on koordineerimiseks vajalik ressurss, kuid see võib olla osapoolte vahel jagatav ressurss (McGuire, 2006, 37) läbi koostöö. Legitiimsus viitab sellele, et juhul kui protsessi

nähakse õiglase, ausa ja/või läbipaistvana, nõustatakse kellegi õigusega juhtida või mõne tehtud otsusega, isegi kui sellest tegevusest või otsusest puudutatud osapool ei pruugi esialgu samal arvamusel olla (Mazepus, 2018, lk 229–238; Klijn & Koppenjan, 2016, 207–222). Legitiimsus on võrgustikupõhisel koordineerimisel avaliku teenistuse koordineerija jaoks oluline ressurss, sest kui osapooled näevad koordineerijat legitiimsena, on tal protsesside juhatamiseks paremad eeldused.

**Tabel 2. Kokkuvõtlik tabel koordineerija olulistest ressurssidest võrgustikupõhisel koordineerimisel.**

<b>Ressursid:</b>
Koostöö; Kõrge kvalifikatsioon; Usaldus; Inimesed; Eelarve - finantsiline ressurss; Tehniline ressurss; Informatsioon; Legitiimsus

Allikas: Autori koostatud teoreetilise kirjanduse alusel.

## **2. EESTI AVALIKU TEENISTUSE SÜSTEEMI KOORDINEERMISEST**

### **2.1. Uurimismetoodika**

Empiirilises osas vaadatakse Rahandusministeeriumi rolli avaliku teenistuse koordineerijana. Uurimismetoodikana kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, milles tuginetakse dokumendianalüüsile ja poolstruktureeritud intervjuudele. Dokumendianalüüsiga kirjeldatakse Rahandusministeeriumi rolli Eesti avaliku teenistuse koordineerimise kontekstis. Poolstruktureeritud intervjuudega uuritakse koordineerimise väljendumist praktikas, ning empiiriline osa kajastab intervjuude tulemusi.

Tulenevalt magistritöö piiratud formaadist võeti eesmärgiks analüüsida avaliku teenistuse koordineerimise olukorda, mehhanisme ja koordineerija võimalusi riigi tasandil üldisemalt ning fookusest jäeti välja kohalike omavalitsuste tasand.

Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi Rahandusministeeriumi kui koordineerija esindajaga ning valitsusasutustega, täpsemalt ministeeriumide ja ametite esindajatega, kui horisontaalsest ja vertikaalsest koordineerimisest puudutatutega. Kuna Välisministeerium ja Kaitseministeerium, muuhulgas nende allasutused, eristuvad teistest ministeeriumidest toimimise ja personalipoliitikaga, välistati nimetatud organisatsioonid esialgsel intervjuueeritavate valikul. Valimi koostamisel kasutati mittetõenäosuslikku ettekavatsetud valimi meetodit (*purposive sampling*), mis tähendab, et töö sisust ja eesmärgist lähtuvalt valiti teemaga seotud olulised osapooled, keda intervjueerida (Van Thiel, 2014).

Ajavahemikus 10.03.–17.04.2023 võeti e-kirja teel ühendust 19 potentsiaalse valitsusasutuses töötava intervjuueeritavaga, kellest üheksa olid tippjuhid, kolm keskastmejuhid ning seitse personaliosakonnast. Teatud juhtudel edastati intervjuueeritavatele korduskiri. Ühele intervjuueeritavale edastati küsimused tutvumiseks e-kirja teel. 12 poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi viie ministeeriumi, kolme ameti ja valitsusasutuse esindajaga. Intervjuueeriti nelja

tippjuhti ministereid, kolme keskastmejuhti ning viit juhti, kes olid seotud personaliosakonnaga. Intervjueeritavate seas oli kolm koordineerija esindajat: osakonnajuht, asekancler ja kancler.

Autoril oli iga intervjuu jaoks Wordi-dokument, kus olid küsimused ja kuhu tehti intervjuude ajal märkmeid. Intervjueeritavate loal tegi autor intervjuudest enda tarbeks helisalvestised. Salvestused kuulati üle ning täiendati dokumentides olnud märkmeid, loodud failid olid aluseks empiirilise analüüsi koostamisele. Helisalvestised kustutatakse pärast magistratöö kaitsmist. Tulenevalt kokkuleppesest intervjueeritavatega ei viidata töös kellelegi isikuliselt, seetõttu loodi 12 intervjuule kui andmeallikatele viitamiseks kahe tähe ja numbriga kombinatsioon, näiteks LP24, LP33 jne, millega seotud intervjueeritavat teab vaid autor. Anonüümsuse tagamiseks ei eristata ka näiteks tipp- või personalijuhte. Olukordades, kus on oluline eristada koordineerijat koordineeritavatest, kuid mistõttu pole võimalik läbivalt tagada kõikide kombinatsioonide anonüümsust, kasutatakse viitena sõna „intervjuu“. Intervjueeritavate vastuseid on autori poolt sünteesitud, näiteks on seotud erinevate intervjueeritavate vastuseid sarnase teema kohta esitatud küsimustele.

Poliitika analüüsi kontekstis on intervjuude eesmärk uurida poliitika valdkondade, programmide toimimisi või saada teada nende muutuste või mittetoimimiste põhjuseid. Intervjuude abil uuritakse asjakohaseid vaatenurki, et kujuneks tervikpilt uuritavast olukorrast. (Rubin & Rubin, 1995, 196) Vastustele võrdlusbaasi loomiseks kasutati poolstruktureeritud intervjuusid. Lisades olevad intervjuuküsimused koostati teoreetilise kirjanduse põhjal ning olid aluseks intervjuude struktureerimisel. Esitatud küsimused erinesid mõningal määral sõltuvalt intervjueeritavast, tema rollist ja antud vastustest. Näiteks esitas autor mõne vastuse kohta täpsustavaid küsimusi või muutis küsimuste järjekorda, samuti täiendati küsimustikku jooksvalt. Esines ka olukordi, kus kõiki lisades olevaid küsimusi ei olnud võimalik intervjueeritavale esitada.

Uurimuse piirangutena tuleb välja tuua asjaolu, et intervjueeritavad ei pruugi anda kogu neile teadaolevat infot, näiteks vähesel usaldusel tõttu intervjueerija suhtes või tulenevalt küsimuste ülesehitusest. Olukordades, kus intervjueeritavate aeg vestluseks oli piiratud, lähtuti strateegiast, et esmalt esitataks intervjueeritava rollist lähtuvaid olulisi küsimusi, ning üldisi küsimusi esitataks, kui selleks jääb aega. (Rubin & Rubin, 1995) Eelkirjeldatud lähenemisest ja poolstruktureeritud intervjuu formaadist tulenev paindlikkus võib mõningal määral mõjutada uurimustulemuste usaldusväärsust, kuna intervjuud ei ole ühesugused (Van Thiel, 2014). Samuti on uurimuse piiranguks asjaolu, et empiirilises osas esitatud vastuseid ei ole võimalik kokku viia

konkreetses intervjuueeritavaga ning puudub võimalus eristada tipp-; keskastme- ja personalitööga seotud juhtide vastuseid, kuid valitud lähenemise eesmärk on tagada intervjuueeritavate anonüümsus.

Uurimuse tulemusi ei saa otseselt laiendada kogu avaliku teenistuse süsteemile, kuid need võimaldavad teadvustada ja analüüsida avaliku teenistuse koordineerimise olukorda ja väljakutseid.

Tööga panustatakse Eesti avaliku teenistuse koordineerimisest parema ülevaate saamisenesse ja teema olulisuse laiemaks teadvustamiseks riigi ja avaliku teenistuse kui institutsiooni jaoks. Töö väärtus saab väljenduda ka selles, et avaliku teenistuse süsteemi koordineerimise olukorra kohta on kogutud informatsiooni. Autorile teadaolevalt ei ole avaliku teenistuse koordineerimist Eestis sellise fookusega varem uuritud.

## **2.2. Eesti avaliku teenistuse koordineerimine**

Eestis on avaliku teenistuse koordineerimine hajutatud ja jaotatud erinevate asutuste vahel (Rahandusministeerium, 2014a, 7):

- Tippjuhtide koordineerimise ülesanne on Riigikantselei juures asuval tippjuhtide kompetentsikeskusel (Riigikantselei, 2022).
- Justiitsministeerium tegeleb seadusloome, sh ATSi, koordineerimisega.
- Sotsiaalministeerium koordineerib pensionide, töötervishoiu ja töökeskkonda ning töösuhete reguleerimise valdkonda puudutavat (Rahandusministeerium, 2023).
- Rahandusministeeriumi RIHATO, tegeleb riigi personalipoliitika kujundamisega, ATSi rakendamise analüüsiga ja nõustamisega (*Ibid.*). Edaspidi on põhifookus Rahandusministeeriumi vastutusala koordineerimisrollil valitsusasutuste tasandil.

Eesti avaliku teenistuse administratiivset kultuuri on tähelepanuväärselt mõjutanud uus haldusjuhtimine (*New Public Management*), mille juhtmõte on olnud juhtidele võimu andmine ja eesmärk võimu delegeerida (Järvalt & Randma-Liiv, 2010, 247). Mõju avaldab ka Eesti riigistruktuuri administratiivne ülesehitus, kus organisatsioonidel on juhtimisautonoomia ette antud raamistikus ja mis on Eesti taasiseseisvuse ajal kujunenud väga detsentraliseerituks (Sarapuu, 2011). Kuna valitsusasutused otsustavad avalike teenistujate puhul ise, kuidas toimub



konkreetses organisatsioonis värbamine ja valik, teenistujate hindamine, nende arendamine, edutamine, aga ka seda, milliseks kujuneb palga suurus, võib Eesti avalikku teenistust iseloomustada tugevalt detsentraliseerituks (Pesti & Randma-Liiv, 2018, 262; Uudelepp *et al.*, 2014, 45) ning Euroopa kontekstis on tegemist ühe kõige enam detsentraliseeritud avaliku teenistusega (Meyer & Hammerschmid, 2010). Enne ATSi vastuvõtmist 2012. aastal on välja toodud Eesti detsentraliseeritud süsteemi puudusena suutlikkust tekitada ühtsus avaliku teenistuse üleselt, kuna ministriumid on kujundanud enda jaoks erisugused inimeste juhtimise praktikad (Meyer-Sahling, 2009, 23). Avalikku teenistusse sisenemisel ei ole rakendatud ega katsetatud eksamite süsteemi (Meyer-Sahling, 2011, 248) ning täheldati koordineerimise ja ühise personalijuhtimise strateegia puudumist (Järvalt & Randma-Liiv, 2010).

2012. aastal vastu võetud ATSi anti avaliku teenistuse poliitika kujundamise roll ametlikult Rahandusministeeriumile, kuid ministrium tegeles sellega juba 2010. aastast. Enne seda seadusjärgset keskse koordineerimise kohustust ei olnud. (Pesti & Randma-Liiv, 2018, 262). Hetkel annavad peamise lähtekoha avaliku teenistuse juhtimisele „Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat“ (2014) ja raamatu lisa 5. koos valdkondade kirjelduse, väljakutsete ja arenguvõimalustega (Rahandusministeerium, 2023). Avaliku teenistuse edasiarendamiseks ja olukorra hindamiseks on kasulik teabeallikas Rahandusministeeriumi dokument „Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüs 2023“.

Eesti avaliku teenistuse süsteem ja administratiivne ülesehitus on väga detsentraliseeritud ning selle kompenseerimiseks ei ole kasutusel tugevaid koordineerimismehhanisme (Sarapuu 2011). Kulude kokkuhoiu eesmärgil on aja jooksul toimunud teatud määral tsentraliseerimist tugiteenustes, näiteks IT valdkonnas, raamatupidamises ja personali ressursside osas (Sarapuu 2012 viidatud Randma-Liiv *et al.* 2022, 257). Eesti süsteemis on horisontaalsel tasandil koordineerimine ebaühtlane ning kasutusel on pehmed koordineerimismehhanismid, mis põhinevad pigem võrgustikutüüpi koostööl. Kuna Rahandusministeeriumil on riigieelarve kujundamisel kanda vastutav roll, on teda nähtud süsteemis kõige võimekama koordineerijana, kuid kõige suurem võim koordineerimiseks on Vabariigi Valitsusel, kes esindab poliitilist süsteemi. (Uudelepp *et al.*, 2014, 45; Sarapuu 2011) Eesti detsentraliseeritud süsteemis on olnud vähe mehhanisme ühtse avaliku teenistuse loomiseks organisatsioonide üleselt, klassikalise näitena võib tuua ametniku eetikakoodeksi (Sarapuu, 2011, 66). Samuti on süsteemiülest kesket juhtimist olnud väga piiratud ulatuses. Poliitilise tasandi tähelepanu on olnud pigem tehnokraatlikel väärtustel eesmärgiga kulusid kokku hoida ja ametnike arvu vähendada, kuid avaliku teenistuse

süsteemi areng ja demokraatlike väärtuste pool on saanud vähem tähelepanu. (Randma-Liiv *et al.*, 2022, 7, 15–16)

Magistritöös vaadatakse, kuidas on Rahandusministeeriumil olnud võimalik eelkirjeldatud kontekstis tegelda avaliku teenistuse koordineerimisega ning milliste koordineerimisinstrumentide ja ressurssidega soovitakse avalikus teenistuses saavutada parem koordineeritus.

### **2.3. Rahandusministeeriumi roll avaliku teenistuse koordineerijana**

Rahandusministeeriumile seadusega pandud ülesanded avaliku teenistuse arendamise valdkonnas hõlmavad avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktika analüüsimist, nendes küsimustes ametiasutuste nõustamist, märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamist, aga ka avaliku teenistuse arendamise ja juhtimise teabe koondamist, vahendamist ja analüüsimist, sellealaste selgituste andmist ja seisukohtade kujundamist ning juhendite koostamist. Lisaks on Rahandusministeeriumi ülesanne hallata riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu ning avaliku teenistuse kesksel veebilehel. (ATS §9) Rahandusministeeriumi põhimäärusest (2023) tuleneb, et RIHATO kujundab „poliitikat ja valmistab ette õigusaktide eelnõusid avaliku teenistuse arendamise, riigiasutuste personalijuhtimise, riigi haldusorganisatsiooni korralduse, täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamise ja riikliku statistika valdkonnas ning koordineerib vastavate valdkondade tegevust“.

Koordineerija rolli andmise eesmärk on tagada strateegilise personalijuhtimise koordineerimine Eesti detsentraliseeritud avalikus teenistuses, et saavutada personalipoliitika sisemine ehk horisontaalne sidusus personalijuhtimisel organisatsioonide üleselt ja väline ehk vertikaalne sidusus personalijuhtimisel riigi eri tasandite strateegiliste eesmärkide vahel (Rahandusministeerium, 2014b, 3). Kuigi 2012. aastal vastu võetud ATS nägi Rahandusministeeriumile ette rolli avaliku teenistuse koordineerijana, on varasemates analüüsides leitud, et tulemuslikult koordinaatori rolli kandmiseks on selleks vähe ressursse: nii inimesi- kui finantsressursse, aga ka volitusi (Randma-Liiv *et al.*, 2022, 7) ning võimalike instrumentide valik keskseks koordineerimiseks on piiratud (Uudelepp *et al.*, 2014, 44–45).

„Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat“ (2014) toob välja, et juhitud võrgustikule ja koostööle orienteerumine on peamine viis, kuidas Rahandusministeerium koordineerib keskselt

avalikku teenistust. Eesmärgi saavutamiseks on võimalikud koordineerimisinstrumentid järgmised:

- „1) ühtsed tegutsemispõhimõtted ja juhendid ning metoodikad;
- 2) koostöövõrgustikud;
- 3) parimate praktikate jagamine;
- 4) koolitused ja nõustamine;
- 5) andmete kogumine ja analüüsimine;
- 6) vajalikes kohtades standardiseerimine.“ (Rahandusministeerium 2014a, 16)

Parema koordineerimise saavutamiseks on olnud siht arendada Rahandusministeerium riigi kui tööandja personalipoliitika kompetentsikeskuseks, kelle peamine ülesanne on kujundada riigi personalipoliitikat ja toetada selle elluviimist (Rahandusministeerium, 2014a).

„Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat“ märgib, et detsentraliseeritusest tulenevate nõrkustega tuleks tegeleda kõva ja pehme lähenemise vahepeale jäävate koordineerimisinstrumentidega. Näiteks juhendite, raamdokumentide, heade tavadena või metoodikate abil, mida saaks asutustes kasutada. Olulisel kohal on asutustevahelise koostöö ja võrgustike arendamine, et vältida asutuste õiguste piiramist. (Rahandusministeerium, 2014a, 13)

„Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat“ toob välja avaliku teenistuse võimalike koordineerimisinstrumentide kohta järgmised soovitusel (Rahandusministeerium, 2014a, 33–36):

- Andmete kogumine ja süstematiseerimine – riigieelarve ja personalipoliitika otsuste jaoks süsteemse ja vajaliku info kogumine, sh personaliandmete kogumise automatiseerimine ühise platvormi kasutamise ja järk-järguline koondamine Riigi Tugiteenuste Keskusesse.
- Andmete mõtestamine ja info jagamine otsustetegemise toetamiseks – eesmärk on tellida usaldusväärseid andmeid sisaldavaid uuringuid ja levitada neid koordineeritult viisil, et lahendada kogu avalikku teenistust või avalikku sektorit puudutavaid küsimusi ja jagada teavet. Avaliku teenistuse teemade laiemaks teadvustamiseks kasutatakse info koondamist avaliku teenistuse aastaraamatusse ja Riigikogule ettekande tegemist. Spetsiifilisema teabe kajastamiseks jagatakse infot otsustajatele (sisendina eelarve koostamisel) ja personalitöötajatele võrgustikes.
- Võrgustike tegevuse toetamine ja kaasamine – RIHATO tegevused koordineerimisel, näiteks personali- ja koolitusjuhtide võrgustikes.

- Parimate praktikate jagamine kirjalikult või suuliselt ja infokanalite kaudu
- Ühtsed tegutsemispõhimõtted (juhendid, meetodikad, head tavad)
- RIHATO-poolne asutuste keskne nõustamine avalikku teenistust puudutava seadusandluse küsimustes
- Keskne koolitamine
- Tulemuslepingud ja valdkonna raportid
- Keskne riigi kui tööandja või avaliku teenistuse strateegia ja/või jagatud eesmärgid
- Spetsiaalsed ametikohad / ametisse nimetamised, nt riigi inimressursside juhtimise tsaar ehk kõrge ametnik, kes tegeleb konkreetse poliitikavaldkonna edendamisega
- Selge horisontaalse koostöö (sh otsustamise) reeglistik ja organid: komiteed, töörühmad jms
- Keskne juhtimine: vastutuse selge vertikaalne jaotus ja koordineeriv üksus
- Kollektiivlepingud
- Eelarvestamine ja aruandlus
- Teenistuslik järelevalve (valitsemisalasisesed ettekirjutused, siseaudit) – kõrgemalseisev asutus teeb järelevalvet valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste tegevuse üle
- Haldusjärelevalve (asutustevahelised ettekirjutused, auditid) – seeläbi toimub seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll alluvusvahekorras väljaspool, näiteks Riigikontrolli auditid, Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutused
- Seadused ja rakendusaktid – olulised õigusaktid on ATS ja selle rakendusaktid (valitsuse ja ministri tasandi määrused), töölepingu ja kollektiivlepingu seadused ning riigieelarve.

Rahandusministeeriumi veebilehelt on leitav pehmete koordineerimisinstrumentide kujul juhendavaid materjale. Strateegilist personalijuhtimist puudutavad juhendid on näiteks personali planeerimise juhendmaterjal (2014) ning arengu- ja hindamisvestluse käsiraamat (2014). Värbamist ja valikut puudutavas on „Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat“ (2016), juhend tööandja maine kujundamisest ja näidiseid töökuulutuste ülesehitamiseks, lisaks on korduma kippuvaid küsimusi koondav dokument ning juhend rotatsiooniga tegelemiseks. Palgakorraldust puudutavas on olemas palgasüsteemi arendamise juhend (2014), käsiraamat ametikohtade hindamiseks organisatsioonis (2018) ning juhend ametnike palkade avalikustamise põhimõtete kohta. Samuti on välja töötatud keskastmejuhtide kompetentsimudel ja veebilehel avalikustatakse ametnike palgaandmed.

Lisaks eelnevale on oluline roll avaliku teenistuse eetikal, mis on hea valitsemise mudeli tähtis komponent. Ühise avaliku teenistuse eetika eesmärk on tagada valitsemise usaldusväarsus, legitiimsus ja efektiivsus ning vältida võimalikku korrupsiooni. (OECD, 2009) Avaliku teenistuse eetika edendamise ja põhiväärtuste tugevdamise tegeleb Ametnikueetika nõukogu, mis on Rahandusministeeriumi juures asuv sõltumatu valitsuskomisjon, kuhu on võimalik ametnikel ja ametiasutustel pöörduda. Ametnikueetika nõukogu aluspõhimõtted ja ülesanded on defineeritud ATSiS. (Avaliku teenistuse eetika, 2024)

Selleks, et asutustevaheline koostöö toimiks ning tegu poleks pelgalt info vahetamisega, on oluline, et osapooltel oleks jagatud arusaam probleemist ja arusaadav, mis on koostöö eesmärk (Boston & Gill, 2011, lk 238). Eesti avaliku teenistuse koordineerimisel on personalitöötajate koostöövõrgustiku eesmärgid järgmised:

- „oskusteabe ja parimate praktikate, kogemuste vahetamine;
- avaliku teenistuse sisesed kontaktid ja koostöö;
- avaliku teenistuse personalijuhtimise taseme ühtlustamine;
- valdkondliku info toomine personalijuhtideni;
- arusaam personalijuhtide ootustest ja Rahandusministeeriumi tegevuse tagasisidestamine personalitöö valdkondade koordineerimisel“ (Strateegiline personalijuhtimine, 2022).

Tegevused ja instrumendid, mis seonduvad võrgustikupõhise strateegilise personalijuhtimise koordineerimisega Eestis, on järgmised (Strateegiline personalijuhtimine, 2022):

1. Personalijuhtide ümarlaud – mitteformaalne koostöövorm, pakkudes Rahandusministeeriumile võimaluse konsulteerida olulistes küsimustes organisatsioonide personalijuhtide kui peamiste partneritega. Eesmärk on kaasata põhiseaduslike institutsioonide, ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide personalijuhte erinevatesse aruteludesse teadmiste ja kogemuste jagamiseks personalitöö tõhustamiseks nii organisatsioonides kui ka nende valitsemisalas.
2. Värbamisvõrgustik – koostöö abil värbamise- ja valikuprotsesside arendamine professionaalsuse ning efektiivsuse suurendamiseks (Rahandusministeerium, 2014a).
3. Kevadseminarid – kahepäevane kevadeti toimuv avaliku teenistuse personalijuhtidele suunatud seminar süsteemse ülevaate andmiseks uuematest trendidest personalitöös.
4. Koolitusjuhtide Kogu – riigiasutuste koolitusjuhte ühendav koostöövõrgustik, mille eesmärk on kokku leppida asutuste ülese koolituse põhimõtetes ja vahetada kogemusi.

5. Koolitused/seminarid – Rahandusministeerium korraldab vajadustest ja võimalustest sõltuvalt personalitöötajatele koolitusi ja seminare, näiteks iga-aastased palgasüsteemi arendamise ja värbajate koolitused.
6. Koostöö PAREga – Rahandusministeeriumi eesmärk on luua kontakte ka eraettevõtete personalijuhtidega Eesti Personalitöö Arendamise Ühingu (PARE) kaudu.

Avalikus teenistuses tasupoliitika koordineerimisel toovad valdkondlik strateegiline dokument ja selle lisa välja, et selles osas jäetakse vabadus asutustele ning sisemist õiglust tagatakse pehmete instrumentide abil. Näiteks, toetades kvaliteetsemate juhtimisotsuste tegemist juhendite ja koolituste ning detailseimate analüüside suurendamise kaudu. Ühest küljest täheldatakse tasustamisel asutuste vahelisi erinevusi, teisalt on põhjendatud asutustele otsustusvabaduse jätmist sellega, et organisatsioonidele jääks võimalus muudatustele reageerida. (Rahandusministeerium, 2014a; Rahandusministeerium, 2014b) Samas võib keskselt palgapoliitika kujundamisel koordineeriva ja hierarhiapõhise instrumendina välja tuua 8. novembril 2012 vastu võetud määruse nr 92 „Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord“.

Rahandusministeerium tegeleb horisontaalsel tasandil personalipoliitika kujundamisega ja ellu viimise toetamisega, kuid valitsemisalade lõikes on koordineerijateks valdkonna ministeeriumid (Rahandusministeerium 2014a). Ministeeriumide peamine roll on kujundada poliitikat ja allasutustel viia poliitikaid ellu ministeeriumide järelevalve all. Organisatsioonidel on suur juhtimisautonoomia ja vastutusallas on peamine koordineeriv roll vastava valdkonna ministeeriumil. Peamine juhtimismehhanism vastutusallas toimib eelarve läbirääkimiste ja strateegiliste tööplaanide seadmise kaudu. Piiratud ressurssidest tulenevalt tugineb vertikaalne koordineerimine peamiselt *ex-ante*’l põhineval kontrollimehhanismil. Rahandusministeeriumi ja valitsemisalade koordineerimise edukus sõltuvad suuresti ministeeriumide võimekusest ja valmisolekust koordineerimisprotsessi panustada. (Sarapuu, 2011)

## **2.4. Uurimistulemused**

Käesolev peatükk ja selle alapeatükid on empiiriline analüüs, milles kajastatakse intervjuude tulemusi.

#### **2.4.1. Avaliku teenistuse koordineerimine ja koordineerija roll**

Intervjuudes toodi välja erinevaid avaliku teenistuse koordineerimise eesmärke. Tulenevalt detsentraliseeritusest võib koordineerimise eesmärk olla ühise raamistiku loomine terviklikkuse ja ühtsema avaliku teenistuse saavutamiseks ning sarnaste väärtuste kandmiseks ja praktikate kasutamiseks avaliku teenistuse üleselt (LP33, LP41, LP36, LP47), aga ka läbipaistvuse suurendamiseks ja arusaamaks, mis on hetkeolukord avalikus teenistuses, mispärast on oluline info kogumine, koondamine ja analüüsimine (LP53). Toodi ka välja dubleerimise vähenemist, tõhusust ja ressursside efektiivsemat kasutust ning seatud strateegiliste eesmärkide ellu viimist (LP51, LP77, LP49). Organisatsiooni jaoks võib koordineerimisest saadav kasu väljenduda kulude kokkuhoius, näiteks koolituste või välja töötatud juhendite abil. Organiseeritud kohtumiste abil on võimalik kogemusi vahetada ja neist õppida, suurendada koostööd ja võimalikke kontakte. Kasu väljendub ka ühtse info ja statistika kogumises ja koondamises või selles, et vahel saab väljakutsetega ühiselt tegeldes neid paremini lahendada kui pelgalt ühe organisatsiooni sees. (LP36, LP29, LP22)

Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse koordineerija rolli nähti ühtse raamistiku või suuna andjana ning avalikus teenistuses sarnasuse loomises ja süsteemi olukorra hindamises (LP41, LP51). Keskse koordineerija rolli peeti oluliseks ka avaliku teenistuse olukorra tuvastamise ja palgauuringute vaates (LP22). Teisalt nähti seda rolli ka soovitude andja, informeeriva või nõuandvana (LP51, LP49).

Kahe koordineerija esindajaga läbi viidud intervjuudest selgus, et peamiselt tuleb tegelda valdkondadega, mis tulenevad Rahandusministeeriumi põhimäärusest. Võimalikud teemad või alavaldkonnad, millega tegeleda, jõuavad koordineerijani peamiselt võrgustikukohtumiste, aga ka tööruhmade kaudu. Kaardistatakse, jagatakse ja tutvustatakse aktuaalseid teemasid ja häid praktikaid, mida kuskil on õnnestunud edukalt juurutada. Tegeletakse ka esile kerkinud probleemide ja ettevaatavate teemadega, näiteks kaug- ja hübriid töö kohta juhendi väljatöötamine, heade kesksete kokkulepete loomiseks või personalijuhtidele eesootavate seadusemuudatuste tutvustamine. Jälgitakse rahvusvahelisi tegevusi või Euroopas käsitlusel olevaid teemasid, näiteks vaadates eesistujariikide tegevusi. Näitena toodi eesistujat Rootsit, kes käsitleb rünnakuid ja vägivalda avaliku teenistuse suhtes. Teemad võivad jõuda koordineerijani ka koosolekute, telefonikõnede, pöördumiste või nõupidamiste kaudu.

Poliitilise tasandi tähelepanu avaliku teenistuse koordineerimisele hinnati igapäevaselt pigem nõrgemaks. Teisalt on poliitikute mõju siiski suur, kuna antakse põhilised suunad ja neist lähtub ka avalikus teenistuses välja töötatud strateegia. Poliitilise tasandi tähelepanu on võimalik eristada ka selle järgi, millele avaliku teenistuse kontekstis keskendutakse, näiteks kas professionaalsusele või avaliku teenistuse suurusele. Avalikus teenistuses meritokraatlike väärtuste tagamisel toodi välja aspekti, et kui ühelt poolt on õigusliku raamistiku kaudu süsteemis riskid ametnikkonna politiseerumiseks, siis tunnetuslikult on Eesti avalikul teenistusel olnud võimalik saavutada professionaalsus, kus inimesed kannavad edasi meritokraatlikke väärtusi. Üheks eelduseks võib olla see, et tegu on väikeriigiga ja poliitilisel tasandil on lühike valitsemisaeg, mistõttu sõltutakse ametnikkonnast, ja ei ole seda süsteemi lõhnutud. (LP41, LP33, LP54, LP53, LP36, LP72, LP24)

Koordineerija poole esindajaga läbi viidud intervjuust selgus, et avaliku teenistuse kaasajastamise analüüsi käigus kaardistati demokraatliku riigi põhiväärtused. Neile võiks rohkem tähelepanu pöörata, kuna avalikus teenistuses on võrreldes erasektoriga teised väärtused ja töökultuur ning need võivad hakata jääma tahaplaanile järjest suuremal erasektoriga lähendamisel. Koordineerimise vaates on võimalik seda nügida.

#### **2.4.2. Koordineerimisinstrumendid**

Peamised koordineerimisinstrumendid, mida Rahandusministeerium avaliku teenistuse koordineerimisel kasutab on valdavalt pehme olemusega. Rahandusministeeriumile avaliku teenistuse koordineerijana viidati kui võimalusele olla hea või aktiivne nügija, kuna kasutamiseks olevad koordineerimisinstrumendid on pehme loomuga (LP49, LP72, LP41, LP36). Peamiselt võidi tuua järgnevaid näiteid: võrgustiku kohtumised, koolitused, infotunnid, kohtumised valitsemisalades ja koosolekud.

Riigi ja poliitika kujundamise oluliste väärtuste koordineerimisel on instrumentideks erinevatele tasanditele mõeldud koolitused, lisaks tutvustatakse neid uue töötaja sisseelamise koolitusel ning personalijuhtidele on eraldi koolitus, mille moodulites neid teemasid käsitletakse. Võimalikuks instrumendiks on ka võrgustikukohtumised. Täiendavalt võib koordineerimisinstrumendina toimida eetikanõukogu, kes saab samuti olulistele teemadele tähelepanu juhtida, kuid otseselt seadusega kellelegi meritokraatlike väärtuste rakendamise kontrollimise kohustust pandud ei ole. (Intervjuu, 2023)



Kahe koordineerija esindajaga läbi viidud intervjuust selgus järgnevat. Koostöövorme on kõikvõimalikke, mis seonduvad paljuski koosolekute, konverentside, teabetubade, töögruppide, võrgustikega ja infolistidega ehk infovahetuse kaudu ning näiteks kesksete koolitustega, kus kohtub ametnikkond erinevatest riigiasutustest. Riigi huvides on hea asutuste juhtimine, professionaalsus ja ühiste väärtuste jagamine. Tippjuhtid teevad tihedalt koostööd ja jagavad palju ühiseid väärtusi, sellega tegeleb Riigikantselei. Rahandusministeerium tegeleb keskastmejuhtidega, eesmärk on sama.

*„... kas see on piisav, tippjuhtide puhul on see piisav, keskastmejuhtide puhul see võib-olla ei ole nii piisav ja tavaliste ametnike puhul on see võib-olla puudulik, aga kõik algab rahast.“* (Intervjuu, 2023).

Ühe koordineerija esindajaga läbi viidud intervjuust selgus nügimise kui koordineerimisinstrumenti kohta järgmist. Asutuste tasandil saab suunamine toimuda andmete põhjal tähelepanekute tegemise kaudu või teatud teemadele võidakse tähelepanu pöörata näiteks võrgustike või valitsemisalade kohtumistel. Nügimine võib toimuda ka koolitustel ja näiteks tippjuhtide kompetentsikeskusele märku andes. Peamiseks aluseks on hea koostöö ja läbisaamine. (Intervjuu, 2023)

Avaliku teenistuse koordineerimisinstrumentideks on „Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat“ (edaspidi valge raamat) koos lisaga ja juhendmaterjalid. Nende olulisust ja kasutustihedust hinnati erinevalt. Valdavalt nägid koordineeritavad valget raamatut pigem üldise suunitluse, mitte niivõrd praktilise dokumendina, mis leiaks igapäevast kasutust. Korra toodi välja selle võimalikku aegumist. Juhendmaterjale – näiteks palgasüsteemi arendamise juhend, personali planeerimise, värbamise ja valiku käsiraamat – peeti vajalikuks valdkonnas tegutsejatele ehk personalitöoga kokku puutuvatele inimestele ning võrreldes valge raamatuga täheldati nende aktiivsemat kasutust. Ühes intervjuus toodi eraldi välja kaugtöö kokkuleppe juhendmaterjali kasulikkust ning märgiti, et vähem kasutust saavad võib-olla rahulolumetoodika ja -küsimustik. Nii koordineerija kui ka koordineeritav pool tunnetasid, et nende dokumentide roll võiks olla suurem, aga nende elluviimine ja rakendumine taandub organisatsiooni tasandile. Leiti, et seda võiks soodustada, kui need jõuaksid rohkem ka tippjuhtideni. Juhendite ja meetodikate kasutamist soodustavate teguritena toodi, nii koordineerija kui koordineeritavate vaates välja, et vajalik on laiem teavitamine, kui materjalidel on praktiline väärtus ning osapooli kaasatakse nende väljatöötamisse. Koordineerija poolt toodi välja, et juhendeid on proovitud koostada asutustega koostöös, et neid

paremini kasutusele võetaks. Personaliosakondade perspektiivist mainiti asjaolu, et tippjuhtide tasandil on koordineeriva info jagamine täiendava väärtusega avaliku teenistuse koordineerimiseks ning personalijuhtimist on võimalik tippjuhtide võrgustiku kaudu mõjutada. (LP41, LP49, LP36, LP47, LP72, LP24, LP77, LP22) Strateegiliste dokumentide või juhendite roll võib olla ka laiem, näiteks info andmine süsteemi välistele osapooltele (LP24).

Koordineerija esindajate vaates leiti võrgustike arendamise ja elus hoidmisega seonduvat vastutust olevat suuresti Rahandusministeeriumil, kuid tippjuhtide võrgustiku osas Riigikantseleil.

*„Kindlasti võrgustikud on hästi olulised. Oleme selle aastaga toonud uue, sellise infotundide võimaluse ka, et saaks operatiivselt, kiirelt ja üle veebi anda edasi infot, mis on kuidagi aktuaalne või peame oluliseks.“* (Intervjuu, 2023)

Võrgustike kohtumiste vormi kohta nentis koordineerija esindaja soovi tuua need tagasi füüsilisse formaati, et vähendada võimalikke virtuaalsusega kaasnevaid passiivsuse riske. Kolmest intervjuust koordineeritavate esindajatega selgus järgmist. Leiti, et üleüldiselt on oluline inimesele lähedasem kontakt, et see ei jääks väga kaugeks. Samas, toodi välja võrgustikukohtumiste puhul hübriidformaate otstarbekust, et soovi korral jääks kõigile võimalus osaleda, kuivõrd tihedad ajakavad ei pruugi võimaldada füüsilistel kohtumistel osalemist (LP22). Ka koordineerimise laiemas kontekstis leiti, et pehme koordineerija rolli juures aitavad tulemusi saavutada personaalne lähenemine ja inimsuhted.

Võrgustike kui koordineerimisinstrumentide asjus mainiti järgnevaid aspekte. Koolitusjuhtide võrgustiku kohta, et see on olnud aegade jooksul kõige aktiivsem ning seal käib tihe suhtlus. Personalijuhte puudutavates küsimustes tegeletakse vajalike ja praktiliste teemadega. (LP77)

*„... minuni on jõudnud nii-öelda tagantjärgi info ja see on hästi praktiline, see on oluliselt elu ja tööd lihtsustav ja kergendav. Jaanuaris näiteks räägiti seal läbi erinevad hädavajalikud kohustuslikud sammud ministri vahetumisel.“* (LP77)

Võrgustike ja kesksete koolituste puhul nähti väärtusena inimeste vahel tekkivaid kontakte. Leiti, et võrgustikus võiks olla osapoolte vaheline usaldus, kuna ettetulevaid teemasid julgetakse jagada ja küsimusi esitada. Koordineeritavate poolelt täheldati, et võrgustik võib olla suur ning koordineerijal võib olla üsna raske seda hallata. Korraldatakse töötubasid, mõned teema näited

olid personalistrateegia ja bränding. Samas kardeti, et töötubadega edasiliikumine võib kohati vaibuda. Tõdeti, et selle taga võivad olla kindlasti objektiivsed põhjused, näiteks valitsuse vahetumine. Mainiti, et võrgustikel on omad meililistid. Koordineerija küsib osapooltelt sisendit võrgustikes võimalike teemade käsitlemiseks. Intervjueeritavate seas ei täheldatud, et võrgustikes oleks kokku puutunud konfliktide kui sellistega. Võimalike eriarvamuste korral räägitakse läbi ja arutatakse. (LP47, LP72, LP29, LP22, LP51, LP77)

Keskseid koolitusi kui koordineerimisinstrumenti peeti vajalikuks, populaarseks ja kasulikuks. Küsimusele, milliseid koolitusi tuleks keskselt pakkuda, vastati enamasti, et neid, mida on vaja kõigile avalikus teenistuses, millega võiks kaasneda kulutõhusus ning mida ei ole mõtet igal organisatsioonil eraldi tellida. Toodi välja asjaolu, et üldiselt kohad täidetakse, kuid vahel võib vajadus olla suurem, mistõttu võidakse kaaluda, kas koolitus organisatsiooni sisse tellida. Märgit juhtimiskoolituste ja uue töötaja sisseelamise kesksete koolituste olulist rolli. Kuigi nõudlust kesksetele koolitustele on, siis kõrge koormusega perioodidel, näiteks kui on riigieelarve kokkupanemine, tuleb leida tasakaal koolitus- ja arendustegevuse ning põhitöö vahel. Üleüldiselt võib olla vaja selliseid perioode paremini koordineerida ja juhtida. Ka koordineerija esindaja tõi välja, et kesksed koolitused on nõutud. Populaarsetena toodi välja keskastmejuhtide järelkasvu ja arenguprogramme. Koolitustel saab osaleda kogu avalik sektor, mistõttu koolituskohti jagatakse ning kõigile ei pruugi neid jätkuda, kuid hea trendina täheldati, et koolituskohti ostetakse juurde. Keskse nõustamise kohta tõdeti, et seda võimalust on vahel kasutatud ning selle funktsiooni olemasolu või kättesaadavust kõigile keskselt peeti vajalikuks ja mõistlikuks. (LP41, LP77, LP47, LP72, LP49, LP22, LP51)

Ühiselt kasutatavate andmebaasidena toodi mitmes intervjuus välja SAPI. Teise põhilise andmebaasina toodi intervjuudes välja RTIPi ehk riigitöötaja iseteenindusportaali, mis on SAPI põhiselt üles ehitatud. Seda peeti kasulikuks töövahendiks nii koordineerija kui koordineeritavate vaatest. Koordineerimisel on info edastamiseks kasutusel ka näiteks meililistid.

Ühe koordineerija esindaja intervjuus mainiti, et SAP on koordineerijale peamine tööriist ja andmekogu, mille abil tehakse statistikat ja päringuid. Sinna peavad riigiasutused personaliandmeid sisestama ja koondatakse personaliinfo. Statistika tegemiseks on koordineerijal õigus asutuste andmeid näha isiksustamata kujul, koodipõhiselt. Lisaks toodi välja, et andmeid saadakse ka Saldost. RTIPi kohta mainiti, et see on pigem asutuste tööriist, kuid koordineerijale on see infosüsteem kesksete koolituste jaoks. Kui näiteks Riigi Tugiteenuste Keskus korraldab

koolitust, on võimalik RTIPis registreerida, andmeid ja koolitusmaterjale saada – infot on võimalik ka siduda arenguestlustega, kus käsitleda ka koolitustega seonduvat. Lisaks tõi koordineerija esindaja välja avalike konkursside koondamise Rahandusministeeriumi veebilehe vastavasse rubriiki, samuti Facebooki-gruppi, kuhu on võimalik teemasid lisada, ja Rahandusministeeriumi blogi, kuhu on võimalik artikleid luua. (Intervjuu, 2023)

Ühe koordineerija esindaja intervjuus mainiti, et aktiivselt on võetud kasutusele iga-aastane palgauuring. Tehakse nii avaliku sektori ülene analüüs, kui tellitakse juurde üldturu palgavõrdlus. Samas, kuna palgauuring pannakse kokku umbes poole aasta taguste andmete põhjal, võetakse aktuaalsemaid andmeid SAPist ka igas kvartalis.

*„... kõik ametikohad on tööperestatud ja tööperede kaupa toome välja, mis on iga tööpere hetke mediaan, kvartiil, detšiil, keskmine palk.“* (Intervjuu, 2023)

Valitsemistasandi koordineerimise kohta oli intervjuudes läbivalt sarnane seisukoht. Kuivõrd valitsemisalad võivad olla erinevad, siis valitsemisalade koordineerimisega peaksid tegelema valdkonna eest vastutavad ministeeriumid, kellel on valitsemisala kohta valdkonnaspetsiifilised teadmised. Rahandusministeeriumil ei ole selleks piisavalt ressursi ega teadmisi, selline lahendus ei pruugi olla kõige efektiivsem, mistõttu saavad seda paremini teha ministeeriumid ise. Küll aga toodi välja aspekti, et nendel teemadel, mis ei puuduta sisuvaldkonda, on üldisemad või seotud universaalsete tugiteenustega, võiks olla riigiülene koordineerija.

Kolmest intervjuust selgus järgmist. Teatud tehniliste koordineerivate tegevuste kohta valitsemisalas, näiteks võrgustike laiemalt kaasamise ja info vahetamise kohta, ei pruugi olla niivõrd selget ülevaadet rollide jaotusest ministeeriumi ja keskse koordineerija vahel. Mõningad valitsemisala puudutavad tehnilised tegevused käivad läbi ministeeriumi, samas tehakse neid ka otse. Mainiti, et vahel edastatakse infot valitsemisaladele ministeeriumide kaudu. Valitsemisalades võiks tehnilise poolega seonduv olla keskselt koordineeritud. Näiteks personalinäitajaid puudutavate kohtumiste kokkuleppimist ministeeriumi kaudu ei peetud vajalikuks. Valitsemisala koordineerimise praktikatest võib näitena tuua seda, et kuna ministeeriumidel pole sellist koordineerivat üksust nagu Rahandusministeeriumil, siis koordineerimistegevuse toetamine ja koormuse jagamine võib olla lahendatud võrgustiku osapooltega koostöös, kus rotatsiooni korras aidatakse tegeleda võrgustiku korraldusliku poolega. Näiteks kokkusaamise koha organiseerimine või kohtumise võõrustamine ja võimalike käsitletavate teemadega abistamine.

### 2.4.3. Koordineerimine ja ressursid

Koordineerimiseks vajalike ressurside kohta märgiti, et kuna on:

*„detsentraliseeritud mudel, siis tohutult raha ei ole.“* (Intervjuu, 2023)

Koordineerija esindajate intervjuudest selgus järgmist. Varasemalt on kasutatud palju eurorahasid, kuid need hakkavad lõppema. Pärast seda jäävad ainult inimesed ning koordineerijal endal tegelikult vahendeid ei ole. Vajaduspõhiselt on ressursse juurde küsitud riigieelarvest. 2023. aastal võimaldati esimest korda riigireformiga seonduvat raha, kuid eelnevalt ei ole riik selleks raha andnud. Täiendavalt millegi tegemine on keeruline, sest kogu raha on loetud. Inimeste kui ressursina oli intervjuude läbiviimise ajal koordineerivas üksuses üks juht, kaks analüütikut, kolm personali valdkonna inimest ja jurist, kes aitas nõustada ATSi rakendamist. Koordineerijal võimu ei nähtud, sest võimalused koordineerimiseks on seotud pehmete nügimistega.

Valdav seisukoht intervjuudes oli, et koordineerijal ei peaks olema rohkem võimu asutuse tasandil sekkumiseks. Täiendava võimu juurde andmist koordineerijale nähti keerulisena, kuna Eesti kontekstis on detsentraliseeritud süsteem sügavalt juurdunud (LP36). Küll aga toodi välja võimalikku võimu juurde andmise vajadust eelkõige selleks, et koordineerijale oleks tagatud võimalus oma rolli täita ning õigus andmeid, dokumente, infot või selgitusi küsida. Teatud juhtudel võiks olla ka õigus vaidlusküsimusi lahendada ja järelevalvet teha. (LP53, LP33, LP41) Ühe koordineerija esindajaga läbi viidud intervjuus ei osatud otseselt hinnata täiendava võimu juurde saamise vajadust asutuse tasandile sekkumiseks, sest see peaks tulenema juhtide tasandilt.

*„Kui ikkagi tippjuht näeb oma personali ja avaliku teenistuse arendamist ja põhimõtteid ühtemoodi, siis sealt on kuidagi raske jagu saada.“* (Intervjuu, 2023)

Teadvustati ressursside piiratust üleüldiselt Eesti eripäradest ja väiksusest tulenevalt, kuid täiendavaid ressursse võiks vaja olla kesksseteks IT-platvormide, näiteks ühiste värbamistarkvarade, arenguestluste või tööplaanide keskkondade arendamiseks. Ressursi küsimused puudutavad ka edaspidi kesksete koolituste pakkumise võimalust, seni toimunud süsteem on olnud seotud välisvahenditega, mille meede hakkab lõppema. (Intervjuu, 2023)

Koordineeritavad panustavad koordineerimisprotsessi peamiselt inimeste ja informatsiooniga. Ühisesse tegevustesse panustamisel toodi välja personalijuhtide ajalist panust, mida peaks märkama, kuna ajal on tänapäeval oluline väärtus (LP36). Leiti, et koordineerimisprotsessi tulemusel saadakse vastu informatsiooni, nõu ja kontakte. Suurt väärtust nähti ka selles, et keegi organiseerib ja kutsub osapooled kokku. Näiteks, nii koordineerija kui koordineeritavate poolt täheldati ressursside piiratust selles, kui Rahandusministeerium peaks koordineerima ka kogu valitsemisalade tasandit.

Koordineerija legitiimsuse kohta leiti, et legitiimsus põhineb koordineerija professionaalsusel ja usaldusväärsusel ning õiglustunde säilimisel. Tunnetuslikult on avaliku teenistuse süsteemiga seotud osapoolte vaates koordineerijal justkui legitiimsus olemas ehk teatud olukordades koordineerivat rolli tunnetatakse, kuid ühes intervjuus täheldati, et võimalik küsimus võib olla, kas avaliku teenistuse koordineerijal on koordineerivate ülesannete täitmiseks olemas piisav tööriistakast. Koordineerija annab head nõu ja soovitusi, kuid pehmete instrumentide kasutamise võimalusest tulenevalt võib koordineerijal olla mõnevõrra vähem legitiimsust, sest otsustuskoht jääb organisatsiooni tasandile. (LP36, LP24, LP51, LP41, LP49, LP53, LP72)

#### **2.4.4. Võimalused ja väljakutsed avaliku teenistuse koordineerimisel**

Järelevalve või kontrolli kasutamist avalikus teenistuses ühtsuse saavutamiseks ei pooldatud. Leiti, et selline lähenemine viitab pigem rikkumisele. Sunnimeetmetega ühtsust ei saavuta ja koordineerija rolli juurde klassikalisi järelevalve meetmeid ei sobitatakse. Pigem soovitati „positiivset hõlmamist“ koolituste, selgitamise, võrgustike, kokkusaamise ja koostöö kaudu. Järelevalvena toodi välja Riigikontrolli, ministeeriumide valitsemisalades haldusalasisesest kontrolli ning Eesti väiksuse ja eriliste sotsiaalsete suhete kaudu avalduvat kontrolli ja mõju. Lisaks võiks ühiste eesmärkide poole liikumise hindamine käia ühiste mõõdikute või sihtide seadmise abil. Samas, parema keskse koordineerimise juures võib siiski küsimus olla ka järelevalves. (LP47, LP53, LP24, LP33, LP41, LP49, LP29).

Kesksete koolituste pakkumise jätkamist peeti vajalikuks. Täheldati, et see on väärtuste edasikandmiseks mõjuvõimas töövahend (LP36). Selle, milliseid koolitusi tuleks keskselt pakkuda või vajatakse avalikus teenistuses, tuvastamisel või kaardistamisel roll võiks olla koordineerijal. Kesksete koolituste valdkonnas võiksid võimalused väljenduda ka selles, et leida täpsem fookus või ühine suund ja eesmärk, mida soovitakse avalikus teenistuses arendada. Kõiki koolitusi pole võimalik keskselt pakkuda, mistõttu võiks võimaluseks olla selgemate prioriteetide seadmine või

selgem vastutuse jaotus: milliste koolitus teemadega tegeletakse keskselt ja milliste teemade puhul jääks vastutus rohkem asutuse tasandil. (LP72, LP41, LP49, LP24, LP47) Koordineerija poolelt täheldati, et väljakutseks on kesksete koolituste pakkumisega jätkamine ja selleks ressursi leidmine, sest välisvahendite meede, mille alt keskseid koolitusi pakuti, on lõppemas. Kui koolituste eest tuleb hakata ise tasuma, võivad väiksemate eelarvetega asutused kõrvale jääda.

Koordineerija rolli kohta toodi välja, et tagatud peaks olema võimalus rolli täita ehk asutustelt andmeid, dokumente ja infot küsida. Võimalust nähti andmebaaside ja nendega seotud andmete aktiivsemaks kasutamiseks, sest selle pinnalt joonistub välja tähelepanu väärivaid kohti, mida saaks nügida. Võimalused saavad seonduda ka olemasoleva statistika, info ja andmebaaside efektiivsema kasutusega. Näiteks kiirem ja tihedam info edastamine või ligipääs teatud olemasolevatele andmetele võiks soodustada paremate juhtimisotsuste tegemist valitsusasutustes. Koordineerija koostatud aruandeid ja ülevaateid peeti vajalikeks ja kasulikeks, aga need võivad subjektideni jõuda mõningase viivitusega, kuid infot valitsusasutusevälisest olukorrast või laiema pildi kohta oleks vaja varem. Lisaks nähti võimalusena olemasolevate materjalide, info ja ressursside paremat kasutamist või keskset koondamist, et neist paremini teadlik olla. (LP22, LP72, LP33, LP41, LP29)

Suuresti tunnetati Rahandusministeeriumi kui koordineerija tegevusi ja käsitletavaid teemasid vajalike ja väärtuslikena, näiteks praktilised suunised, juhised, vajalik nõu, aga ka tegevustest tulenev kontaktide suurenemine ja seeläbi koostöö pinnase soodustamine.

Koordineerija tegevuste või koordineerimise paremaks muutmise kohta toodi välja järgnevaid aspekte. Nenditi, et ministeeriumi ja valitsemisalade füüsilistel kohtumistel saab paremini jagada häid ideid ja probleemkohti. Mainiti, et enne kohtumisi on saadetud häid suunavaid küsimusi, millele mõelda. Nähti võimalust rahulolu-uuringu uuendamiseks, sest praeguses uuringus ei ole niivõrd kaetud psühhosotsiaalsed ohutegurid, kuid mida tööandja peaks teadma. (LP77, LP41, LP51)

Võimalik mõttekoht on, kuidas peaks tegelema keskastmejuhtide või üldse juhtide koordineerimisega, sest näiteks esmatasandijuhid on tähelepanu alt välja jäänud. Leiti ka, et keskastmejuhtide arendamise funktsioon võiks asuda kuskil koos. Ressursside poolelt täheldati, et Riigikantselei võib olla natuke paremas olukorras kui Rahandusministeerium, mistõttu jätkub tippjuhtidele rohkem tähelepanu võrreldes keskastmejuhtidega. Keskastmejuhtide arengu

toetamiseks pakuti välja töövarju- või mentorlusprogrammi, kust võiks alustaval keskastmejuhil olla võimalik kelleltki tuge saada või tekiks erinevate valdkondade juhtidelt õppimise võimalus. (LP49, LP33, LP24, LP47, LP22, LP29, LP53, LP72, LP51)

Mõningal määral oli erinevaid seisukohti avaliku teenistuse seadusloome koordineerimisest. Neljas intervjuus jagunesid arvamused kaheks järgnevalt. Leiti, et seadusloome ja selle rakendamine peaksid olema koos ehk Rahandusministeeriumil. Teisalt nähti, et koordineerija roll peaks olema Justiitsministeeriumil, kuna neil võiks olla seadusloomega seonduv kompetents ja avalik teenistus on justkui osa riigiõigusest või riigi korraldusest.

Avalikus teenistuses on võimaluseks selgemate ühiste eesmärkide seadmine ja leidmine. Teisalt võib olla vaja koordineerija rolli ja selle väärtust täpsustada, nii koordineerija enda jaoks kui ka teistega koos, et seda vastu võetaks. Tuleks mõtestada, mida tähendab avaliku teenistuse arendamisel koordineerija roll.

*„... kus see kasutegur koordineeriva rolli jaoks oleks kõige suurem, kus see ootus kõige rohkem on.“ (LP41)*

*„Kordineerimise mõte võiks olla mingisuguse mõtteruumi loomine, ... , midagi mille peale igäiks üksikult ei oskagi mõelda.“ (LP49)*

Ühes intervjuus leiti, et kui keskne roll ja väärtus on kokkulepitud, võiks keskne koordineerimine hoogustuda. Kokkulepped võiksid olla vajalikud selles osas, mida tehakse samamoodi, kuna ei ole mõistlik, kui koordineerija investeerib ressursse ja veab eest, aga igäiks liigub omas suunas.

Laiemas pildis nähti keskse koordineerimise puhul võimalusena selgemat rollide jaotust, näiteks Riigikantselei, Rahandusministeeriumi ja teiste ministeeriumide vahel.

Suurema rotatsiooni võimestamine ja teenistujate liikumine võiks samuti olla üks võimalustest (LP53, LP72, LP29, LP49, LP33). Siinkohal toodi välja erinevaid vaatenurki. Kuna karjääriredeli võimalused Eestis on piiratud, võiks rotatsioon avalikus teenistuses olla üks atraktiivsuse tegureist (LP49). Rotatsioon võiks olla võimalik nii avalikus teenistuses sees ja erinevate tasandite vahel, aga ka näiteks sektorite vaheliselt või kohalikesse omavalitsustesse ja mittetulundussektoritesse – ehk et oleks võimalus ka avalikust teenistusest välja liikuda (LP33). Teisalt mainiti ühes



intervjuus, et õiglane ja kõigi perspektiivist kasulik rotatsioon eeldaks muude tegurite suuremat ühtlustamist või koordineerimist. Näiteks, kuidas tagada valitsemisalades, nii ministeeriumides kui ametites, sealhulgas ka suunaga ameti poole, erinevate töötasude ja töötingimuste juures tööjõu ning kompetentside vahetamine, mitte üleostmine. Siinkohal saaks koordineerivat rolli kanda Rahandusministeerium, sest oluline on avaliku teenistuse terviklik vaade, mitte valdkonnapõhisus.

Avaliku teenistuse ülese väljakutsena või suuremat koordineeritust vajava teemana võib nimetada ühiste lähenemiste leidmist. Näiteks, et asutustes oleks ühtne ametnike ja töötajate nimetamise praktika sarnaseid tööfunktsioone täitvate isikute lõikes, kuna see peaks tulenema teatud positsioonide ülesannetest, kuid nendevaheline piir võib olla hägustunud. Lisaks nähti ühe väljakutsena palgaküsimusi: kas seal võiks olla koordineerijal võimalik rohkem sekkuda või milline võiks olla kõige sobivam lahendus, et sellega tegeleda. Ühest küljest võiks olla võimalik mingeid palgavahemikke määrata, teisalt ei pruugi see olla parim lahendus, sest organisatsioonide vastutus- ja tegevusvaldkonnad võivad olla sedavõrd erinevad. Palgaküsimused võivad vajada laiemat ühise lähenemise ja koordineerija rolli mõtestamist avalikus teenistuses – kuidas tagada õigete inimeste tööle asumine vastavatele kohtadele ning võimaldada oskuste ja rolliga kaasnevale vastutusele õiglast ja vastavat tasu. Lisaks, kuidas tagada, et avalikku teenistusse tahaksid tulla riigi parimad spetsialistid. Seejuures peaks säilima avaliku teenistuse sisemine õiglus Eesti detsentraliseeritud avaliku teenistuse mudeli juures. (LP72, LP41, LP49)

Kitsaskohtaks võib olla asjaolu, et asutuste tasandil tegeletakse ülesannetega, mida saaks koos efektiivsemalt teha, kuid mida mingil põhjusel võidakse soovida teha asutusekeskselt, näiteks personaliarvestuses, finantsides, kommunikatsioonis või ka võimaliku autode jagamise puhul. Ressursside jagamise ning teatud tegevuste tsentraliseerimise kaudu võiks jõuda ressursside efektiivsema kasutuseni. Võimaluseks võib olla värbamistegevustes suurema tsentraliseerituse poole liikumine, et toetada asutustes valiku ja värbamistegevustega seonduvat kompetentsi ja kvaliteeti, aga ka soodustada paremat ja paindlikumat inimressursi kasutust avalikus teenistuses. (LP53, LP72).

Võimaliku väljakutsena või koordineerimist vajava teemana toodi välja avaliku teenistuse kui tööandja mainekujundusega tegelemist. Avalik teenistus võib olla negatiivse kuvandiga ning ühel asutusel on sellega keeruline tegeleda, mistõttu tuleks seda teha avaliku teenistuse üleselt. (LP51, LP29, LP47).

Kuivõrd magistr töö maht on piiratud, leidsid käsitlest autori hinnangul enim teemaga seotud ja intervjuudest läbi käinud olulised võimalused ja väljakutsed. Seega ei ole võimalused ja väljakutsed avaliku teenistuse süsteemi koordineerimisel eespool loetletuga piiritletud.

### 3. DISKUSSIOON

Avalikus teenistuses on kasutusel erinevaid hierarhiapõhiseid koordinatsiooninstrumente, näiteks õigusaktid, eelkõige ATS, millega luuakse üldist avaliku teenistuse süsteemi ja kus määratletakse avaliku teenistuse koordineerija ja tema ülesanded. Rahandusministeeriumile koordineerija rolli delegeramiseks on kasutatud hierarhiapõhist koordineerimisinstrumenti. Rahandusministeeriumi juurde on loodud avaliku teenistuse koordineerimiseks koordineeriv üksus, RIHATO. Hierarhiapõhiseks koordineerimisinstrumentiks on ka tippjuhtide kategooria kohtumised, ent tippjuhtidega seonduvaid tegevusi koordineerib tippjuhtide kompetentsikeskus. RIHATO võimalused koordineerimiseks seonduvad sellega, et sedakaudu on võimalik tippjuhtideni jõuda. Tippjuhid saavad mõjutada organisatsioone ja seeläbi on võimalik saavutada organisatsiooniti suuremat koordineeritust.

Eelarve on samuti üks võimalikest hierarhia instrumentidest, millega avalikus halduses protsesse juhtida ning paremat ülevaadet ja kontrolli omada. Tavaliselt on eelarvega seonduv Rahandusministeeriumi pädevuses, mistõttu seostatakse seda asutust tihti keskse koordineerija rolliga. Rahandusministeeriumide puhul keskse koordineerija rolli kandmisel on välja toodud, et tähelepanu nõuavad ka muud vastutusvaldkonna olulised teemad ning koordineerimisega ei pruugita jõuda tegeleda sellisel määral ja ulatuses, nagu oleks vaja efektiivseks koordineerimiseks, eriti finantskriiside ajal. (Peters, 2015, 78-81; Peters, 2018, 7)

Hierarhiapõhise koordineerimismehhanismi olulisteks ressursideks on autoriteetsus ja võim, kuid avaliku teenistuse koordineerimiseks koordineerijal võimu ei ole. Suurema võimu ja hierarhiapõhiste koordineerimisinstrumentide tagamine Rahandusministeeriumile koordineerimiseks ei ole olnud eesmärk, sest ei ole soovitud piirata asutuste autonoomiat.

Turupõhismehhanismi võib ilmned näiteks tööturul tulenevalt detsentraliseeritud palgapoliitikast. Palgapoliitika on üks osa strateegilisest personalijuhtimisest, kus tuleb leida tasakaal nii palga suuruse, motiveerimise kui ka võrdsuse vahel (Bertucci 2006, 177). Samas, Eestis vastutavad organisatsioonid ise teenistujate tasu määramisel ning avaliku teenistuse siseselt võib olla suuri erinevusi ametnike tasustamises (Järvalt & Randma-Liiv, 2010, 247–248). Koordineerijal ei ole võimalik sekkuda asutuste tegevustesse ja suuremate eelarvetega organisatsioonidel on paremad võimalused teenistujate värbamiseks ning võib tekkida tööjõu üleostmist.

Avaliku teenistuse keskkond on muutunud komplekssemaks. Koordineerimine, mis on suuresti seotud weberliku süsteemi ja hierarhiaga, ei pruugi 21.sajandil olla enam ajakohane (Peters & Pierre, 2015, 292–298.) Alternatiivse koordineerimismehhanismina on nähtud võrgustiku abil toimimist ja organisatsioonide vahel koostöötamist.

Võrgustikupõhise koordineerimisinstrumentidena on Eesti avalikus teenistuses ühtsuse saavutamiseks kasutusel juhendid, mille kaudu soodustakse sarnaseid lähenemisi. Enamasti nähti juhendeid personaliosakondade perspektiivist vajalike ja praktilistena, ent teine külg juhendipõhisel koordineerimisel on see, kui palju asutused praktikas nendest juhenditest lähtuvad. Lisaks on koordineerimisinstrumentidena kasutusel koosolekud ja meililistid ning koordineerimisinstrumentidena võib nimetada ka keskseid koolitusi. Koolitused on olulised ametnikkonna kokkusaamiseks, väärtuste edasikandmiseks ja kontaktide suurendamiseks või koostööks hea aluse loomiseks. Koordineerimisinstrumentidena võib veel välja tuua nügimist, mille eesmärk on organisatsiooni suunata tähelepanu juhtimise abil. Samuti on süsteemis erinevaid võrgustikke, näiteks personali- ja koolitusjuhtide. Oluline on ka tippjuhtide võrgustik, kuid selle koordineerimisega tegeleb Riigikantselei.

Tõusetuda võivad ka uued teemad, millega koordineerijal tuleb tegeleda ja mis vajavad avaliku teenistuse üleselt sarnaseid lähenemisi. Teemad võivad olla erinevad ja ajas muutuda, kuid praegu saab näiteks tuua kaugtöö tegemise praktika Eesti avalikus teenistuses. Empiiriline uurimus leidis, et sarnasemate praktikate saavutamiseks on asutud teemaga tegelema võrgustikus ning pakkudes juhendeid.

Tulenevalt teoorias käsitletust, on koordineerija jaoks oluline ressurss informatsioon, seda vahetatakse ja jagatakse seotud osapooltega näiteks võrgustikes, töögruppides, koosolekutel, infotundides, e-kirjade ja juhenditena. Samuti toetatakse tehnilisele ressurssile ja andmebaasidele, mille abil kogutakse andmeid avaliku teenistuse olukorrast. Andmete kogumine ja hindamine võimaldab välja selgitada tähelepanu väärivaid kohti, mida nügida.

Võrgustikupõhisel koordineerimisel on oluline, et koordineerija oleks osapoolte jaoks legitiimne. Legitiimsust kui ressursi on koordineerijale tekitatud ATSiiga koordineerija rolli defineerimise kaudu. Suuresti tunnetati Rahandusministeeriumit kui koordineerijat legitiimsena. Koordineerija

ressursse – koopteerumist ja usaldust – võib täheldada võrgustikes, sest tegeletakse nende hoidmise ja kokkutoomisega ning erinevaid teemasid julgetakse seal arutada.

Eesti avalikus teenistuses on juurdunud detsentraliseeritud praktika, mistõttu tõusetub olulisele kohale koordineerituse saavutamine süsteemiüleselt. Koordineerimisinstrumentid, mida koordineerijal on võimalik kasutada, ja kasutatakse, on kõige tugevamini seostatavad võrgustikupõhise koordineerimismehhanismiga. Seega Eesti avaliku teenistuse koordineerimisel domineerib võrgustikupõhine koordineerimismehhanism.

Avaliku teenistuse süsteemile ja selle juhtimisele avaldab mõju ka poliitikute valitsemiseaeg ja vahetumise tihedus, mis tingib poliitilise keskkonna stabiilsuse või ebastabiilsuse. Kuna ebastabiilsus seondub inimeste vahetumisega üldjuhul organisatsioonide kõrgematel tasanditel, on pikaajsete eesmärkide seadmine riigi personalijuhtimise valdkonnas keerulisem nii organisatsioonide tasandil kui ka avaliku teenistuse üleselt. Süsteemiülese strateegilise personalijuhtimise rakendamiseks vajatakse nii tippjuhtide kui poliitikakujundajate toetust, aga ka organisatsioonide nõustumist koordineerijale kasutamiseks antud koordineerimisinstrumentide osas. (Järvalt & Randma–Liiv, 2010, 245)

Igasugused valdkondlikud ressursid tegutsemiseks tulevad riigieelarvest. Eelarve protsessis on suur mõju poliitilisel tasandil, kus otsustakse milliste teemadega tegelemine seatakse prioriteetsemaks, mistõttu on teemavaldkonna jaoks oluline poliitiline eestvedamine eelarve ja poliitika protsessis. (Peters & Savoie, 1996, 284 – 285) Ka avaliku teenistuse efektiivsemaks koordineerimiseks vajatakse poliitilist toetust, et näiteks koordineerijal oleks võimalik oma tegevust jätkata või leida vahendeid ühtsema avaliku teenistuse saavutamiseks koordineerimistegevuste abil, kasvõi näiteks koolituste kui koordineerimisinstrumentidega jätkamiseks.

Kuna kesksete koolituste kui koordineerimisinstrumenti rahastusel on suuresti tuginetud välisvahenditele, mis on lõppemas, võidi näha kesksete koolituste pakkumisega jätkamist väljakutsena. Koolituste puhul on oluline, et oleks mingi keskne koordineerimine selleks, et ühtlustada avaliku teenistuse üldisi väärtusi.

Uurimuse tulemusel selgus, et erinev tasupoliitika võib olla üks ebasoosivatest teguritest rotatsiooni laiemaks kasutamiseks avalikus teenistuses, eriti selliste asutuse perspektiivist, kus on

väiksemad eelarved. Aktiivsemat rotatsiooni rakendamist võib raskendada organisatsioonide vähene valmisolek selleks, sest ajutiselt ära minev inimene võtab endaga kaasa teadmuse (Rahandusministeerium, 2023, 49). Samas on rotatsioon ja mobiilsus oluline kriisiolukordades tegutsedes ning selles nähakse atraktiivsuse tekitajat avalikule teenistusele (*Ibid.*, 49–50). Kuigi, arvestades detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemi olemust – ligipääs ametikohtadele sõltuvalt isiku kompetentsist ja oskustest, millest tulenevalt on piiratud inimeste ülekantavust ja paindlikkus süsteemis (Jann & Wegrich, 2019, 848) – võib olla mõttekohaks, mil määral on üldse võimalik roteerumist praegusel kujul toimivas süsteemis ellu viia ja selle koordineerimist keskselt eest vedada.

Võrgustikupõhisel koordineerimisel on väljakutseks koordineerituse saavutamine erinevatel tasanditel, kuivõrd võrgustiku kohtumised võivad olla suunatud teatud grupi esindajatele ja infovahetus mikrotasandil tugineb isikutele, kes on võrgustikuga seotud. Uurimusega leiti, et avaliku teenistuse koordineerimisel Rahandusministeeriumi vastutusalas tähtsustatakse koordineerimise soodustamiseks tippjuhtideni jõudmist.

Lisaks võib süsteemitasandil kitsaskohana nimetada avaliku teenistuse koordineerimisel puuduvat kontrolli või järelevalve funktsiooni täitmist, mida ei ole kellelegi seadusega ette nähtud. Intervjuudest selgus, et hierarhiapõhiseid järelevalve meetmeid koordineerijale pigem ei sobitataks, kuid arvestades Eesti detsentraliseeritud süsteemi olemust, peaks tulema selgemini välja, kuidas on lahendatud järelevalve ja kes peaks sellega tegelema, kuivõrd valgust raamatust ei selgu võimalike koordineerimisinstrumentide valik koordineerijale järelevalve tegemiseks. Näiteks peaks koordineerijal olema võimalik kahtluse korral hinnata kas ja mil määral lähtutakse olulistest avaliku teenistuse süsteemi väärtustest.

Iga mehhanismiga kaasnevad nii plussid kui miinused ja mingisugused väljakutsed, mistõttu on vaja kasutada erinevate mehhanismidega seotud instrumentide kombinatsioone. Teoorias leiti, et hierarhiamehhanismi kasutamisega horisontaalsel tasandil koordineerituse saavutamiseks tuleb olla ettevaatlik ning Eestis on koordineerijale kasutamiseks peamiselt võrgustikumehhanismi instrumendid. Koordineerituse saavutamine kõrgemate tasandite vahel võib olla keerulisem, sest organisatsioonide võim üksteise üle otsustamiseks on piiratud. Võrgustikupõhine koordineerimine võtab arvesse organisatsioonide autonoomiat ning ei saa tekkida n-ö üksteise üleotsustamist, kuid teisalt jätab see asutustele võimaluse seotud prioriteetidest mitte lähtuda ning liikuda erinevas suunas.

Viimaseks valitsemistasandi koordineerimisest. Avaliku teenistuse süsteemist sõltub, kuidas on lahendatud mikrotasandi koordineerimine. Eestis koordineerivad valitsemisalades valdkonna ministriumid. Uurimusega leiti, et sellist koordineerimist nähakse sobiva lahendusena, sest valitsemisalad võivad erineda ja valdkonna eest vastutavatel ministriumidel on paremad teadmised valitsemisalade osas. Samas, leiti ka, et üldisematel ja universaalsetel teemadel peaks olema riigiülene koordineerija. Võrgustikupõhisel koordineerimisel võib kitsaskohaks olla piiratud koordineerimise ulatus, sest info liikumine sõltub võrgustikuga seotud osapooltest. Eelnev võib tingida valitsemisalade koordineerimises erinevusi. Kuna valitsemisala organisatsioonidel tihti puudub RIHATOle sarnane koordineeriv üksus, võidakse koordineerimistegevustega kaasnevat koormust seotud osapoolte vahel jagada.

## 4. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Uurimistulemuste alusel järeldusi tehes nähtub, et avaliku teenistuseülene koordineerimine Rahandusministeeriumi vastutusalas on võrgustikupõhine. Asutustele on jäetud autonoomsus personalivaldkonna tegevustes ja see jätab võimaluse kiiremini reageerida vastavalt organisatsiooni vajadustele. Samas, tugevalt detsentraliseeritud süsteemis sellisel viisil avaliku teenistuse koordineerimisega tegeledes võib olla pigem keeruline väljakutse saavutada teatud valdkondades avaliku teenistuse ülest sarnasust avaliku teenistuse kui institutsiooni jaoks. Kuna koordineerimine toimub suuresti võrgustikupõhiselt ja on enamasti seotud teatud gruppide esindajate või isikutega, võib väljakutseks olla kõikide tasanditeni jõudmine.

Rahandusministeeriumi kui koordinaatori peamised kasutusel olevad koordineerimisinstrumendid on seotud võrgustikupõhise koordineerimisega. Teatud funktsioonide tsentraliseerimine ja automatiseerimine on kaasa aidanud avaliku teenistuse andmete kogumisele ja loonud soodsamad tingimused koordineerija rolli täitmiseks, võib öelda, et ka aidanud saavutada efektiivsust. Samas on keskse juhtimise ja koordineerimise võimalused piiratud, mis võib viia selleni, et avaliku teenistuse süsteemiüleste probleemide tuvastamine ei pruugi toimuda piisaval määral ja kiirusega.

Kuna koordineerijal on koordineerimiseks peamiselt võrgustikupõhised instrumendid, siis koostöös koordineerimisprotsessiga seotud oluliste osapooltega võiks vajada ühist mõtestamist koordineerija roll avaliku teenistuse süsteemis. Samuti eesmärgid, milleni tahetakse jõuda, ning eriti olulised valdkonnad, mida koordineerida, sest ressursid on piiratud. Eeltoodu on oluline selleks, et koordineerimine oleks efektiivne ja sellega nõustutaks. Seejärel võib olla vaja seadusandlus viia kooskõlla koordineerija rolliga. Ühtlasi võib see olla tarvilik legitiimsuse kui koordineerimisressursi hoidmiseks või selle võimalikuks suurendamiseks.

Autori hinnangul võiks efektiivsemaks koordineerimiseks vajada ühist mõtestamist ka see, millised on võimalikud rolli jaotused erinevate koordineerijate, aga ka keskse koordineerija ja mikrotasandi vahel, et oleks paremini arusaadav, milliste valdkondade arendamise eest vastutab milline koordineerija ja mille eest organisatsioon ise.

Seega, ühtsema avaliku teenistuse süsteemi saavutamiseks ja efektiivseks koordineerimiseks on vaja, et eesmärkide seadmise, koordineeritavate valdkondade ja rollide jaotamise kokkuleppeni jõudmise protsessi oleksid kaasatud olulised teemaga seotud ja puudutatud osapooled. Samas, kõik



osapooled ei pruugigi lõpuks nõustuda ja efektiivsuse suurendamiseks või kulude kokkuhoiu eesmärgil võib olla ka vaja mõelda toimiva süsteemi muutmisele. Võimaluseks võib olla osaline tsentraliseerimine, ennekõike tehnilistes tegevustes ja näiteks teenistujate tasusüsteemide koordineerimisel uute – senisest enam hierarhiapõhiste – koordineerimisinstrumentide kasutamine. Seega teatud ülesannete täitmiseks või eesmärkide saavutamiseks võib olla vajalik tekitada hierarhiapõhiste koordineerimisinstrumentide kasutamise võimalus koordineerijale või asutuste autonoomia piiramine mingites valdkondades ja/või protseduurides, et kompenseerida võrgustikust tulenevaid nõrkusi või ebaefektiivsust.

Eelnevast tulenevalt ning lähtuvalt teooriast ja empiirilisest uurimusest toob autor soovitusi, mida on võimalik avaliku teenistuse koordineerimiseks analüüsida.

- Efektiivsemaks koordineerimiseks võiks vajada koos seotud osapooltega täpsustamist, mis on avaliku teenistuse koordineerija roll, millist kasu ja mis eesmäärke koordineerimisega saavutada soovitakse.
- Kuna Eesti avaliku teenistuse süsteemis on rolle jaotatud erinevatele koordineerijatele, tuleks hinnata ka seda, kas võib olla vajadus koordineerijaid koordineerida. Erinevate funktsioonidega tegelevad koordineerijad peavad samuti töötama ühiste avaliku teenistuse eesmärkide nimel.
- Tuleks analüüsida, kuidas soodustada roteerumist ning mil määral ja ulatuses oleks seda võimalik tänases avaliku teenistuse süsteemis keskselt eest vedada ja paremini toimima saada, avaliku teenistuse sees või ka süsteemist välja.
- Avaliku teenistuse süsteemi atraktiivsuse suurendamiseks võiks suuremat koordineerimist vajada riigi kui tööandja maine kujundamine, millega tegelemist peeti keeruliseks ühe organisatsiooni vaatest, kuid mida saaksid organisatsioonid koos ja koordineeritult efektiivsemalt teha.
- Võimaluseks on ka analüüsida, kas koordineerija võiks vajada mingeid hierarhiapõhise koordineerimismehhanismi instrumente.

Üheks võimalikuks teemaks, kus saaks Eesti kontekstis kaaluda uute ja täiendavate lähenemiste keskselt elluviimist on palgapoliitika. Kuigi on loodud kesket koordineerimist hõlbustav tööperede süsteem, on olemas ja kinnitatakse palgajuhendid ametiasutustele ning igal aastal avalikustatakse ametnike palgad, siis vähete hierarhiamehhanismi instrumentide kasutamisest süsteemis võib olla keeruline saavutada palgapoliitikas avaliku teenistuse ülest ühtsust. Samas ei pruugi väljakutset

lahendada ainult koordineerijale hierarhiapõhiste koordineerimisinstrumentide andmine ning sarnase palgapoliitika saavutamiseks võib olla vaja üle vaadata kogu süsteem, vajadusel kaaluda ka pikemaajalise mõõtega reforme ja alternatiive. Teooria kohaselt eeldab sobivaima lahenduse leidmine vajaduste ja soovide kaardistamist, võimalike muutustega kaasnevate plusside või miinuste arvestamist, ning võimalust teiste riikide kogemustelt õppida.

## KOKKUVÕTE

Koordineerimise põhimõte on erinevate osade vahel sarnasuse saavutamine. Koordineerimisel on kolm põhimehhanismi hierhia, turg ja võrgustik, millega seostatakse koordineerimisinstrumente, mis võivad sobituda ühe või mitme koordineerimismehhanismiga. Teoreetilise osa põhikese oli eelnimetatud koordineerimismehhanismide ja nendega seonduvate võimalike instrumentide ning väljakutsete tuvastamisel avalikus teenistuses.

Töös püsitatud uurimisküsimustele vastuseid otsides selgus järgnev. Eesti detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemis on koordineerija kasutatavad instrumendid valdavalt võrgustikupõhised, sest ei ole soovitud piirata asutuste autonoomiat. Seetõttu on ka koordineerija jaoks suuremaks väljakutseks süsteemi erinevate osade vahel ühtsuse saavutamine. Efektiivsuse ja rahaliste ressursside kokkuhoiuks, sh piiratud inimressurssist ja kompetentsidest, võib olla vajadus teatud tegevusi rohkemal määral tsentraliseerida, näiteks värbamist. Samas tuleks avaliku teenistuse süsteemi koordineerimisega seotud osapooltega koostöös välja selgitada ning ühiselt mõtestada koordineerija roll ja ühised prioriteetsed eesmärgid. Seejärel tuleks vajadusel kaaluda ka varianti, kas koordineerijale tuleks võimaldada kasutamiseks mõne muu kui võrgustikumehhanismi instrumente, et soovitud tulemusi saavutada.

Uurimus võimaldab saada paremat ülevaadet Eesti avaliku teenistuse süsteemi koordineerimisest Rahandusministeeriumi vastutusalas ja selleks kasutusel olevatest instrumentidest, aga ka koordineerimisega seotud võimalikest kitsaskohtadest ja väljakutsetest. Seejuures tuleb arvestada, et uurimisel on piirangud. Kuna uurimust piiritleti ja eesmärk oli paremini aru saada koordineerimise toimimisest, on tegemist sisse vaatega avaliku teenistuse koordineerimisele ning tulemused ei ole terviklikud kogu Rahandusministeeriumi vastutusalale. Uurimuse piiranguid on täpsemalt kirjeldatud metoodika peatükis.

Kuigi töö fookuses ei ole kohalikud omavalitsused, peab autor oluliseks mainida, et neljas intervjuus täheldati murekohta või väljakutset avaliku teenistuse koordineerimisel kohaliku omavalitsuse tasandil, sest tulenevalt nende sõltumatusesest on riigil võimalik vähem ette kirjutada ning on vähem seotust. Riigi tasandil on rohkem ühtseid süsteeme, jagamist, tugiteenuseid ja võrgustikke, kuid kohalik tasand sinna nii palju ei kuulu. Avalik teenistus on ühtne tervik, ka keskvalitsuse tasandilt väljapoole, kuid sellest ei ole väga head ülevaadet.

Seega, kuna uurimust on piiritletud, on võimalusi edasisteks uurimusteks kohaliku omavalitsuse tasandil avaliku teenistuse koordineerimisel. Kuna Eesti avaliku teenistuse süsteemi koordineerimisega seotud tegevusi on hajutatud mitme koordineerija vahel, on edasiseks uurimuse võimaluseks vaadata ka nende omavahelist koordineeritust ja metatasandit, mis kokku moodustaks avaliku teenistuse koordineerimise tervikuna.

Empiirilises osas kajastatud uurimus on läbi viidud 2023. aasta kevadel, kuid 2023. aasta sügisel saatis Rahandusministeerium kooskõlastamisele ATSi muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse ning 2024. aasta kevadel ATSi muutmise eelnõu. Kuna hetkel on käsil ATSi muutmine, oleks päevakohane ka üle vaadata avaliku teenistuse koordineerimine ja koordineerimisinstrumendid ning nende elluviimiseks vajalikud ressursid.

## **SUMMARY**

### **COORDINATION OF THE DECENTRALIZED CIVIL SERVICE OF ESTONIA: AN EXAMPLE OF THE RESPONSIBILITY OF THE MINISTRY OF FINANCE**

Triin Teras

Estonian civil service has a strong decentralized set up, which has developed during the 30 years since Estonia regained independence. Second renewal after the first establishment of civil service system was in year 2012. New regulations have enhanced decentralization of the system. In such system there is a need for coordination. In year 2012 it gained attention from the international level, which was recommended to give the coordinator role to the Finance Ministry. The Ministry was proactively contributing to some coordination since year 2010. Although for the civil service system coordination there are four main coordinators. This master thesis is directed specifically towards one of the coordinators, which is the Ministry of Finance and its role in coordinating the civil service system.

There are two research questions. Firstly, what are the Ministry of Finance responsibilities and possibilities for coordinating activities within the civil service system. Secondly, what are the challenges of the coordination within the Estonian decentralized civil service.

In order to find answers, there are theoretical and empirical sections. The theory is centralised within the coordination of the decentralized civil service system. The main related actors of the civil service system have been mapped in theory. Possible instruments for coordinating the civil service system are related to the three main coordination mechanisms. The mechanism and instruments may come with some challenges, which would need to be taken into account. In addition the theory addresses some necessary resources for the coordinator to act on and accomplish goals within network based coordination mechanism.

The empirical research is aimed to understand the current situation of coordination in the civil service system. The document analysis is based on the situation of the civil service system and coordination in Estonia. The document analysis was followed by 12 semi-structured interviews, which were conducted with three representatives within the Ministry of Finance and with nine representatives of organisations that are being coordinated. The thesis also has limitations that have to be taken into account. For example the research was made within some range of horizontal and vertical coordination. The civil service system coordination on the level of local government was not researched. In order to provide anonymity, it is impossible to differ the results from representatives from the human resource management departments and representatives of top civil service system.

As the author started writing the thesis in the beginning of the year 2023 and thus interviews were conducted in spring time of 2023, the theory and empirical research is based on the information available during that time. All coordination principles that may be subjected to change from this time on, are not to be considered.

The research found that the civil service system has hierarchy based instruments in order for the system to function, for example the Civil Service Act, but coordination of the Estonian civil service system relies heavily on network based mechanism. The coordinator can use mainly network based mechanism instruments in order to achieve a joint civil service system. In the context of Estonia there has not been much willingness to limit the autonomy of the organisations. Therefore it might be challenging to achieve similarity in certain areas. The role of the coordinator, main topics, goals and priorities to move forward, may need a reflection of counterparts within the system. It is favourable to increase efficiency in coordination, but to also use resources effectively.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Alexander, E., R. (1995). *How organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice (2nd ed)*. Routledge.
- Agranoff, R., McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), July 2001, 295–326. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Avaliku teenistuse eetika (2024, märts 14). Rahandusministeerium. Kasutatud 7. aprill 2024 <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus-kinnisvara/avalik-teenistus/eetika>
- Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. Kasutatud 09. jaanuar 2023. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae>
- ATS RT I, 06.07.2012, 1.
- Bach, T., & Wegrich, K. (2019a). Blind Spots, Biased Attention, and the Politics of Non-Coordination. In T. Bach, & K. Wegrich (Eds.), *The Blind Spots of the Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination* (pp. 3 - 28). Palgrave macmillan.
- Bach, T., & Wegrich, K. (2019b). How to Deal with the Blind Spots of Public Bureaucracies. In T. Bach, & K. Wegrich (Eds.), *The Blind Spots of the Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination* (pp. 241 – 261). Palgrave macmillan.
- Bertucci, G. (2006). Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. *Public Personnel Management*, 35(3), (pp. 175-179). <https://doi.org/10.1177/009102600603500302>
- Boston, J. & Gill, D. (2011). Working Across Organisational Boundaries: The Challenges for Accountability. In B. Ryan and D. Gill (eds.), *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*. Wellington: Victoria University, (pp. 213-247).
- Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., & Polet, R. (2001). *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trend and New Developments*. European Institute of Public Administration.
- Bouckaert, G. (2023). The Neo-Weberian state: From Ideal Type to Reality? *Max Weber Studies*, 23(1), 13-59.
- Bouckaert, G., Peters, B., G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Brandson, T., & Holzer, H. (2009, juuni 11-13). *The Future of Governance*. Selected Papers from the Fifth Transatlantic Dialogue on Public Administration. Washington, D.C.
- Christensen, T., & Lægheid, P. (2020). Coordination Quality in Central Government – the Case of Norway. *Public Organiz Review: A Global Journal*, 20, (pp. 145–162). <https://doi.org/10.1007/s11115-018-00434-0>
- Gajduschek, G., & Staronova, K. (2023). Politicization beyond the Merit-system Façade. The Intricate Relationship between Formal and Informal Institutions of the Senior Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. *International Journal of Public Administration*, 46(9), (pp. 647-658). <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2009858>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2019). Generalists and specialists in executive politics: Why ambitious meta-policies so often fail. *Public Administration*. 97(4), (pp. 845–860). <https://doi.org/10.1111/padm.12614>
- Järvalt, J., & Randma-Liiv, T. (2010). Public sector HRM: the case of no central human resource strategy. *Baltic Journal of Management*, 5(2), (pp. 242-256). <https://doi.org/10.1108/17465261011045142>
- Klijn, E-H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Taylor & Francis Group. ProQuest Ebook Central.
- Lægheid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2014). Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management. In P. Lægheid, K. Sarapuu, L. H. Rykkja, & T. Randma-Liiv, (eds.), *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries* (pp. 1-17). Palgrave Macmillan.
- Lægheid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L., H., & Randma-Liiv, T. (2015). New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, 17(7), (pp. 927-939). <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029344>
- Meyer, R., E., & Hammerschmid, G. (2010). The Degree of Decentralization and Individual Decision making in central Government Human Resource Management: A European Comparative Perspective. *Public Administration*, 88: (pp. 455-478). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01798.x>
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66, (pp. 33-43). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x>
- Mazepus, H. (2018). Does Political Legitimacy Matter for Policy Capacity? In: X. Wu, M. Howlett, & M. Ramesh (eds.), *Policy Capacity and Governance: Studies in the Political Economy of Public Policy* (pp. 229-242). Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_10)
- Metsma, M. (2017). Network-based coordination of civil-service training: Lessons from the case of estonia. *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and*



*Eastern Europe.the NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 10(1), (pp. 81-98). <https://doi.org/10.1515/nispa-2017-0004>

- Metsma, M (2018). The role, Design and Challenges of Training in a Decentralized Civil-Service System: The Case of Estonia [Doktoritöö, Tallinna Tehnikaülikool].
- Meyer-Sahling, J. H. (2009). Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2011). The durability of EU civil service policy in Central and Eastern Europe after accession. *Governance*, 24(2), (pp. 231-260). <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01523.x>
- Pesti, C., & Randma-Liiv, T. (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia. N. Thijs, & G. Hammerschmid (Eds.), *The Public Administration in the EU 28* (pp. 250-286). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Peters, B, G. (1998) Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Canadian Centre for Management Development. *Research Paper no. 21*, 1–69
- Peters, B. G. (2003). The Capacity to Coordinate. *Paper presented at the Workshop on Policy Capacity, Hongkong*, October 3.
- Peters, B. G. (2015). The instruments of coordination. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. University Press of Kansas, (pp. 74-102).
- Peters, B., G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. DOI: [10.1080/25741292.2018.1437946](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946)
- Peters, B., G., & Pierre, J. (2015). Governance and Civil Service Systems: From Easy Answers to Hard Questions. In F. M. van der Meer, J. Raadschelders, & T. A.J. Toonen (eds.), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, (pp. 286-300).
- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1996). Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*, 56(3), (pp. 281–290). <https://doi.org/10.2307/976452>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity. Oxford University Press.
- Randma-Liiv, T.; Pesti, C.; Sarapuu, K. (2022). Public Service Development in Estonia: from Patronage to Meritocracy. In: Baimenov, A.; Liverakos, P. (Ed.). *Public Service Excellence in the 21st Century: Diversity in Transformation*, (pp. 135–166). Palgrave Macmillan.
- Randma-Liiv, T., & Sarapuu, K. (2012). Avalik teenistus. Raamatus: Vetik, R. (koostaja) *Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011*. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Avaliku teenistuse süsteemi kujunemine.
- Rahandusministeerium (2014a). Riigi kui töandja personalipoliitika valge raamat.

- Rahandusministeerium (2014b). Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat. Lisa 5. Personalijuhtimise valdkondade detailne kirjeldus koos väljakutsete ja arenguvõimalustega.
- Rahandusministeerium (2023). Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüs.
- Rahandusministeeriumi põhimäärus. RT I, 09.03.2023, 5
- Riigi ametiasutuste teenistukohtade koosseisude kehtestamise kord, teenistukohtade klassifikaator ja teenistukohtade liigitamise kord. RT I, 13.11.2012, 12.
- Riigikantselei (2022, oktoober) Avaliku teenistuse tippjuhid. Kasutatud 09. jaanuar 2023. <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/avaliku-teenistuse-tippjuhid>
- Rubin, H., J., & Rubin, I., S. (1995). Chapter 9: Topical Interviewing. *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- OECD (2009). Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. Global Forum on Public Governance, OECD Conference Centre Paris, France, 4-5 May 2009.
- OECD (2011). ESTONIA TOWARDS A SINGLE GOVERNMENT APPROACH. OECD Public Governance Reviews.
- OECD (2017). Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Kasutatud 10. jaanuar 2023. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service\\_9789264280724-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en)
- O'Leary, R., & Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? *The American Review of Public Administration*, 42(5), (pp. 507–522). <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074012445780>
- Sarapuu, K. (2011). Post-Communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, (pp. 54-73).
- Sarapuu, K., Lægreid, P., Randma-Liiv, T., & Rykkja, L. H. (2014). Lessons learned and Policy Implications. In P. Lægreid, K. Sarapuu, L. H. Rykkja, & T. Randma-Liiv, (Eds.), *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries* (pp. 263-277). Palgrave Macmillan.
- Sarapuu, K., & Lember, V. (2015). Coordination Through Contracting: Experience with the Estonian: out-of-hospital emergency medicine, *Public Management Review*, 17:7, (pp. 1021-1039). [10.1080/14719037.2015.1029350](https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029350)
- Sarapuu, K., & Randma-Liiv, T. (2023). CIVIL SERVICE TRAINING SYSTEMS: AN INSTITUTIONAL APPROACH. IIAS-SEAPP Conference.

- Selden, S., C. (2007) Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practices. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *The handbook of Public Administration: Concise Paberback Edition* (pp. 39-48). SAGE Publications.
- Shim, D.-S. (2001). Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries. *Public Personnel Management*, 30(3), (pp. 323–348).  
<https://doi.org/10.1177/009102600103000304>
- Smalskys, V., & Urbanović, J (2022) Civil service systems. Peters, B., G., & Thynne, J.,(Eds.), *THE OXFORD ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC ADMINISTRATION* (pp. 342-354). OXFORD UNIVERSITY PRESS.
- Strateegiline personalijuhtimine (2022, november 28). Rahandusministeerium. Kasutatud 05. veebruar 2023 <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/strateegiline-personalijuhtimine>
- Tessema, M., T., Soeters, J., L., & Ngoma, A. (2009) Decentralization of HR Functions. Lessons From the Singapore Civil Service. *Review of Public Personnel Administration*, Volume 29, Issue 2., (pp. 168-188).  
<https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0734371X09332542>
- Uudelepp, A., Randma-Liiv, T., & Sarapuu, K. (2014). The Establishment of the Estonian Top Civil Service Development System. P. Læg Reid, K. Sarapuu, L. H. Rykkja, & T. Randma-Liiv, (eds.), *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries* (pp. 43-53). Palgrave Macmillan.
- Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*.
- Verhoest, K., Bouckaert, G. and Peters, B.G., (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005. *International review of administrative sciences*, 73(3), (pp.325-348).  
 DOI:10.1177/0020852307081144
- Witesman, E., M. (2022). Centralization and decentralization: compatible governance concepts and practices. In B. G. Peters, & J. Thynne, (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration* (pp. 322-343). Oxford University Press.
- World Bank (2018, October). *Improving Public Sector Performance through Innovation and Inter-Agency Coordination*. Global Report Public Sector Performance. Kasutatud 28. jaanuar 2023  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/pdf/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf>

## LISAD

### Lisa 1. Dokumentatsioon läbi viidud intervjuudest

Järgnevalt esitatakse andmed magistritöö autori poolt läbi viidud intervjuude kohta.

- Ameti peadirektori asetäitja. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Tallinn. 23. märts 2023.
- Ministeeriumi osakonna juhtaja. Helisalvestis ja autori märkmed. Tallinn. 30. märts 2023.
- Ministeeriumi teenistussuhete ja taustsüsteemide juht. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Kohtumine toimus virtuaalselt. 05. aprill 2023.
- Ministeeriumi asekanstler. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Tallinn. 06. aprill. 2023.
- Ministeeriumi kantsler. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Kohtumine toimus virtuaalselt. 06. aprill 2023.
- Ministeeriumi asekanstler. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Kohtumine toimus virtuaalselt. 10. aprill 2023.
- Ministeeriumi personalijuht. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Kohtumine toimus virtuaalselt. 11. aprill 2023.
- Valitsusasutuses keskastmejuht. Helisalvestis ja autori märkmed. Kohtumine toimus virtuaalselt. 12. aprill 2023.
- Ministeeriumi personalijuht. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Kohtumine toimus virtuaalselt 13. aprill 2023.
- Ameti personalijuht. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Tallinn. 14. aprill 2023.
- Ameti personaliosakonna juhataja. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Tallinn. 17. aprill 2023.
- Ministeeriumi asekanstler. Autori intervjuu. Helisalvestis ja autori märkmed. Tallinn. 18. aprill 2023.

## Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused Rahandusministeeriumi esindajatele

Taust:

1. Kes on avaliku teenistuse koordineerimise protsessis olulised osapooled, kellega teete koostööd?
2. Kaasaegset avalikku teenistust iseloomustavad meritokraatlikud väärtused, mille tunnused on professionaalsus ja teadmised, avaliku ja erasektori eristamine, poliitika ja haldamise eristamine, kus avaliku teenistuse ülesandeks on tagada piisava ekspertteadmise olemasolu poliitikate kujundamiseks.  
Kes vastutab ja koordineerib meritokraatlike väärtustega tegelemist avalikus teenistuses ning kas on olemas mingi kontrollimehhanism?
3. Milline on poliitilise tasandi tähelepanu avalikule teenistusele, sh koordineerimisele ja ühtsuse saavutamisele?

Koordineerimise eesmärgid ja koordineeri roll:

4. Mis on avaliku teenistuse ülese koordineerimise eesmärk ja kasu?
5. Millistes vormides toimub koostöö avaliku teenistuse teemadel?
6. Kuidas jõuavad Rahandusministeeriumini avaliku teenistuse teemad või alavaldkonnad, mida koordineerida?
7. Milliseid koordineerimisinstrumente kasutakse avaliku teenistuse koordineerimiseks horisontaalsel tasandil (näiteks võrgustike juhtimine, juhendid, meetodikad, andmete kogumine, keskne koolitamine/nõustamine)?
8. Kellel on vastutus võrgustike elus hoidmise ja arendamise eest?
9. Millisel määral tagatakse võrgustikega avaliku teenistuse koordineerimisel efektiivsust?
10. Milliseid võimalike konflikte võib esineda koordineerimisel/võrgustikes osapoolte vahel ja kuidas neid lahendatakse?
11. Milline roll on strateegilistel dokumentidel, valgel raamatul ja selle lisal ning juhendmaterjalidel?
12. Millised ressursid on Rahandusministeeriumil avaliku teenistuse koordineerimiseks (nt inimesed, vahendid, raha, informatsioon, võim)? Milliseid vajatakse?
13. Millisena tunnetate Rahandusministeeriumi legitimiivsust avaliku teenistuse koordineerijana?

Selgitus: Magistritöös mõistetakse legitiimsust kui koordineerija õigust juhtida ning osapoolde nõustumist koordineerija poolt tehtud otsusega, kuna protsess on aus, õiglane ja läbipaistev.

14. Milliste koolituste organiseerimisega peaksid asutused ise tegelema ja millised koolitusi peaks keskselt pakkuma?
15. Milline on Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei vaheline suhe/rollide selgus ja ressursside jaotus avaliku teenistuse koordineerimisel?
16. Kes peaks tegelema keskastmejuhtide koordineerimisega?
17. Milliseid järelevalve mehhanisme rakendatakse avalikus teenistuses ühtsuse saavutamiseks?

Hinnangud:

18. Kus on peamised kitsaskohad avaliku teenistuse koordineerimisel, millega tuleks tegeleda?
19. Milline vastutus on asutusel ühtsema avaliku teenistuse saavutamisel?
20. Millistes avaliku teenistuse valdkondades võiks olla asutustel vähem autonoomiat?
21. Kes peaks tegelema valitsemisala koordineerimisega, kas iga ministeeriumi või Rahandusministeerium ja miks?
22. Kas ja kui palju peaks olema Rahandusministeeriumil rohkem võimu asutuse tasandile sekkumiseks?
23. Mida peaks Rahandusministeerium avaliku teenistuse valdkonnas koordineerima ja mida mitte?
24. Milliseid tegevusi võiks koordineerijal veel olla võimalik teha, et toetada ühtsema avaliku teenistuse saavutamist?
25. Kuidas saaks keskset koordineerimist paremaks muuta?

Lisaküsimused:

26. Millisena tunnetate avaliku teenistuse ühtsust?

### Lisa 3. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused koordineeritavatele

Alljärgnevalt on esitatud nii tippjuhtidele kui personalitegevustega seotud juhtidele esitatud küsimused.

Taust:

1. Kuidas selgitaksite lühidalt mõisteid avalik teenistus ja koordineerimine?
2. Kuidas selgitaksite asutuse autonoomiat avaliku teenistuse kontekstis?
3. Kuidas selgitaksite koordineerimisinstrumenti?
4. Kes on avaliku teenistuse koordineerimise protsessis olulised osapooled kellega teete koostööd nii asutuse siseselt kui väliselt?
5. Kaasaegset avalikku teenistust iseloomustavad meritokraatlikud väärtused, mille tunnusjooned on professionaalsus ja teadmised, avaliku ja erasektori eristamine, poliitika ja haldamise eristamine, kus avaliku teenistuse ülesandeks on tagada piisava ekspertteadmise olemasolu poliitikate kujundamiseks ja elluviimiseks.  
Kes vastutab meritokraatlikel väärtustel põhinevate praktikate järgimise eest ja kas seda kontrollitakse kuidagi?
6. Milline on poliitilise tasandi tähelepanu avalikule teenistusele, sh koordineerimisele ja ühtsuse saavutamisele?
7. Millistes vormides (*formaalsed või mitteformaalsed*) toimub koostöö avaliku teenistuse teemadel?

Koordineerimise eesmärgid, Rahandusministeeriumi roll avaliku teenistuse koordineerimisel:

8. Mis on avaliku teenistuse ülese koordineerimise eesmärgid?
9. Millist kasu saab asutus avaliku teenistuse ülesest koordineerimisest?
10. Mis roll on Rahandusministeeriumil avaliku teenistuse koordineerijana?
11. Mis roll on ministeeriumil avaliku teenistuse koordineerimiseprotsesis?
12. Milliseid koordineerimisinstrumente kasutab Rahandusministeerium avaliku teenistuse koordineerimiseks (näiteks võrgustike juhtimine, juhendid, meetodikad, andmete kogumine, keskne koolitamine/nõustamine)?
13. Milliste võrgustike (näiteks personalijuhtimise, värbamisvõrgustik, võib olla midagi veel) toimimisi oskaksite kirjeldada (nt kuidas on juhitud, milline on võrgustiku osapoolte vaheline usaldus, kas teemade käsitletud on asjakohased, kas koostöö tegemise eesmärk on arusaadav)?

14. Milliseid suhtlusvorme, kanaleid, ühiseid andmebaase kasutatakse avaliku teenistuse koordineerimiseks (näiteks info vahetamiseks, edastamiseks või andmete kogumiseks)?
15. Mis roll on Riigi kui tööandja personalipoliitika valgel raamatul, sh mis rolli need kannavad teie organisatsioonis?
16. Mis roll on Rahandusministeeriumi poolt koostatud juhendmaterjalidel ja metoodikatel (mõned näited palgasüsteemi arendamise juhend, personali planeerimise, värbamise ja valiku käsiraamat jne), sh mis rolli need kannavad teie organisatsioonis ?
17. Mida saaks teha, et ajendada juhendite ja strateegilise dokumentide kasutamist?
18. Milliseid juhendmaterjale võiks veel olla?
19. Millisena tunnetate Rahandusministeeriumi legitiimsust avaliku teenistuse koordineerijana (näiteks võrgustiku juhtimisel või avalikku teenistust puudutavate küsimuste puhul)?  
Selgitus: Magistritöös mõistetakse legitiimsust kui koordineerija õigust juhtida ning osapoolte nõustumist koordineerija poolt tehtud otsusega, kuna protsess on aus, õiglane ja läbipaistev.
20. Milliseid võimalike konflikte võib esineda avaliku teenistuse koordineerimisprotsessis/võrgustikus osapoolte vahel ja kuidas neid lahendatakse?
21. Milliseid ressursse (nt inimesed, raha, informatsioon, tehnilised ressursid) vajab ja panustab teie organisatsioon avaliku teenistuse koordineerimise protsessi?
22. Kuidas jõuavad teie organisatsiooni teemad Rahandusministeeriumini (või kelle kaudu)?
23. Milliste koolituste organiseerimisega peaksid asutused ise tegelema ja millised koolitusi peaks keskselt pakkuma?
24. Milline roll on keskselt pakutavatel koolitustel teie organisatsiooni jaoks?
25. Kes peaks tegelema keskastmejuhtide koordineerimisega arendamise mõttes ja miks?
26. Kes peaks tegelema avalikus teenistuses seadusloome valdkonna koordineerimisega?
27. Kes peaks tegelema avalikus teenistuses pensionide, tervishoiu ja töökeskkonda ning töösuhete reguleerimise valdkonna koordineerimisega?
28. Milliseid järelevalve mehhanisme rakendatakse ja võiks rakendada ühtsema avalikus teenistuse saavutamiseks?

Hinnangud:

29. Millised valdkonnad peaksid olema avaliku teenistuses üleselt ühtsemad?
30. Kuidas võetakse arvesse teie organisatsiooni tasandil avaliku teenistuse üldist tasandit?
31. Kas ja kui palju peaks olema Rahandusministeeriumil rohkem võimu asutuse tasandile sekkumiseks avaliku teenistuse koordineerimiseks?



32. Milline vastutus on asutusel ühtsema avaliku teenistuse saavutamisel?
33. Kes peaks tegelema valitsemisala koordineerimisega kas iga ministeeriumi või Rahandusministeerium ja miks?
34. Kuidas toimub ja milliseid koordineerimisinstrumente kasutatakse valitsemisala ehk ministeeriumi taseme koordineerimiseks?
35. Kus on peamised kitsaskohad Rahandusministeeriumi valdkonnas avaliku teenistuse koordineerimisel, millega tuleks tegeleda?
36. Mida peaks Rahandusministeerium avaliku teenistuse valdkonnas koordineerima ja mida mitte?
37. Milliseid tegevusi võiks Rahandusministeeriumil koordineerijana olla võimalik eelkõige teha, et toetada ühtsema avaliku teenistuse saavutamist?
38. Kuidas saaks avalikus teenistuses keskset koordineerimist paremaks muuta?
39. Kas soovite ise midagi lisada seoses avaliku teenistuse koordineerimisega?

## Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused valitsusasutusele

Taust:

1. Kuidas selgitaksite mõisteid avalik teenistus ja koordineerimine?
2. Kuidas selgitaksite asutuse autonoomiat avaliku teenistuse kontekstis?
3. Kes on avaliku teenistuse koordineerimise protsessis olulised osapooled kellega puutute kokku ja teete koostööd?
4. Kaasaegset avalikku teenistust iseloomustavad meritokraatlikud väärtused, mille tunnused on professionaalsus ja teadmised, avaliku ja erasektori eristamine, poliitika ja haldamise eristamine, kus avaliku teenistuse ülesandeks on tagada piisava ekspertteadmise olemasolu poliitikate kujundamiseks.  
Kes vastutab meritokraatlikel väärtustel põhinevate praktikate järgimise eest ja kas seda kontrollitakse kuidagi?
5. Milliseks võib pidada poliitilise tasandi tähelepanu avalikule teenistusele, sh koordineerimisele ja ühtsuse saavutamisele?

Koordineerimise eesmärgid, Rahandusministeeriumi roll avaliku teenistuse koordineerimisel:

6. Mis on avaliku teenistuse ülese koordineerimise eesmärgid?
7. Millist kasu saadakse avaliku teenistuse ülesest koordineerimisest?
8. Mis roll on Rahandusministeeriumil avaliku teenistuse koordineerijana?
9. Mis roll on Riigikantseleil avaliku teenistuse koordineerijana?
10. Kuidas puutute kokku avaliku teenistuse koordineerimisel Rahandusministeeriumiga ja kuidas see väljendub?
11. Milline on Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei vaheline rollide selgus?
12. Milliseid ebakõlasid/konflikte on ette tulnud ja kuidas neid lahendatakse?
13. Mis roll on Riigi kui tööandja personalipoliitika valgel raamatul ja sellel lisal? Mil määral on see kasutusel?
14. Milliseid suhtlusvorme, kanaleid, ühiseid andmebaase kasutatakse Rahandusministeeriumiga, et avalikku teenistust koordineerida (näiteks info vahetamiseks, edastamiseks või andmete kogumiseks)?
15. Millised ressursid on vajalikud avaliku teenistuse koordineerimiseks (nt inimesed, vahendid, raha, informatsioon, võim, legitiimsus)?
16. Millisena tunnetate Rahandusministeeriumi legitiimsust avaliku teenistuse koordineerijana (näiteks võrgustiku juhtimisel või avalikku teenistust puudutavate küsimuste puhul)?

Selgitus: Magistritöös mõistetakse legitiimsust kui koordineerija õigust juhtida ning osapoolle nõustumist koordineerija poolt tehtud otsusega, kuna protsess on aus, õiglane ja läbipaistev.

17. Milline on Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi vaheline ressurside jaotus?
18. Mil määral jagavad Rahandusministeerium ja Riigikantselei omavahelisi ressursse?
19. Kes peaks tegelema keskastmejuhtide koordineerimisega ja miks?
20. Milliste koolituste organiseerimisega peaksid asutused ise tegelema ja millised koolitusi peaks keskselt pakkuma?
21. Milliseid koolitusi peaks Rahandusministeerium valdkonnas eelkõige keskselt pakkuma?
22. Milliseid järelevalve mehhanisme rakendatakse ja võiks rakendada ühtsema avalikus teenistuse saavutamiseks?

Hinnangud:

23. Kas ja kui palju peaks olema Rahandusministeeriumil rohkem võimu asutuse tasandile sekkumiseks, et avalikku teenistust koordineerida?
24. Kuivõrd praktiline on, et Rahandusministeerium ja Riigikantselei täidavad avaliku teenistuse koordineerimisel erinevaid rolle?
25. Millistes avaliku teenistuse koordineerimise valdkondades saaks Riigikantselei suuremat koordineerija rolli kanda?
26. Mida peaks Rahandusministeerium avaliku teenistuse valdkonnas koordineerima ja mida mitte?
27. Milliseid tegevusi võiks Rahandusministeerium koordineerijana eelkõige teha, et toetada ühtsema avaliku teenistuse saavutamist?
28. Millised on peamised kitsaskohad avaliku teenistuse koordineerimisel?
29. Kuidas saaks keskset koordineerimist paremaks muuta?

Lisaküsimus:

30. Kes peaks tegelema avalikus teenistuses seadusloome valdkonna koordineerimisega?

## Lisa 5. Lihtlitsents

### Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>1</sup>

Mina Triin Teras

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Eesti detsentraliseeritud avaliku teenistuse koordineerimine: Rahandusministeeriumi vastutusala näide,

*(lõputöö pealkiri)*

mille juhendaja on Tiina Randma-Liiv,

*(juhendaja nimi)*

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

---

07.05.2024 (kuupäev)

---

<sup>1</sup> Lihlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.