

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Liina Deutschler

**AVALIKU TEENISTUSE KESKASTMEJUHTIDE  
KARJÄÄRIMOBIILSUS: EESTI MINISTEERIUMITE NÄITEL**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/18, peeriala avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Külli Taro, PhD

Tallinn 2023

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö 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 11 355 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.



Liina Deutschler .....

09.05.2023

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	5
SISSEJUHATUS .....	7
1. PROBLEEMI ÜLEVAADE: PERSONALIJUHTIMINE JA KESKASTMEJUHTIDE KARJÄÄRIMOBIILSUS EESTI AVALIKUS TEENISTUSES .....	11
1.1. Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse teema aktuaalsus .....	11
1.2. Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise ja karjäärimobiilsuse varasemad uuringud ....	12
2. TEOREETILINE RAAMISTIK: AVALIKU TEENISTUSE KESKASTMEJUHTIDE KARJÄÄRIMOBIILSUS .....	15
2.1. Avaliku teenistuse keskastmejuhi mõiste .....	15
2.2. Avaliku teenistuse karjäär ja karjäärimobiilsus .....	17
2.3. Karjäärimobiilsuse dimensioonid ja suunad .....	18
2.3.1. Karjäärimobiilsuse mudelid .....	18
2.3.2. Eesti ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimisel rakendatav mudel .....	23
2.4. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsus Eesti avalikus teenistuses .....	25
3. UURIMUSTÖÖ METOODIKA .....	26
3.1. Uurimisstrateegia ja meetodi valik .....	26
3.2. Kvalitatiivsed andmed: infopäringud ja intervjuud .....	27
3.3. Kvantitatiivsed andmed: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu personaliaruanded .....	28
3.3.1. Liikumiste liigid, ametikoha juhi tasemed ja töötaja allgrupid .....	29
3.4. Metoodilised piirangud ja järelduste rakendatavus .....	30
4. EMPIIRILINE ANALÜÜS: EESTI MINISTEERIUMITE KESKASTMEJUHTIDE KARJÄÄRIMOBIILSUS .....	32
4.1. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimine ja juhtimine Eesti ministeeriumites .....	32
4.2. Ülevaade Eesti ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsusest aastatel 2018 - 2022 .....	39
4.2.1. Keskastmejuhtide arv ja liikumiste jaotus: liigid, ametikoha juhi tasemed, ministeeriumid .....	39
4.2.2. Keskastmejuhtiks saamine: eelnev ametigrupp, sektor ja asutus .....	41
4.2.3. Ministeeriumite vaheline liikumine .....	43
4.2.4. Keskastmejuhtide lahkumine .....	45
4.2.5. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsus aastatel 2018 – 2022: analüüsi piirangud .....	47

5. DISKUSSION: JÄRELDUSED, POLIITIKASOOVITUSED JA TULEVASED UURIMISSUUNAD.....	49
5.1. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimine ja juhtimine Eesti ministeeriumites .....	49
5.2. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse liigid ja nende esinemine Eesti ministeeriumites ...	53
5.3. Tulevased uurimissuunad .....	56
KOKKUVÕTE .....	57
SUMMARY .....	59
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	62
LISAD .....	78
Lisa 1. Infopäringud ja intervjuud .....	78
Lisa 2. Algse infopäringu küsimused ministeeriumitele .....	80
Lisa 3. Välisministeeriumi intervjuu küsimused .....	81
Lisa 4. Sotsiaalministeeriumi intervjuu küsimused .....	83
Lisa 5. Ametikohtade hierarhiline jaotus.....	84
Lisa 6. Analüüsitud ministeeriumite ülevaade: infopäringute, intervjuude ja riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmed .....	85
Lisa 7. Jooniste loetelu .....	86
Lisa 8. Tabelite loetelu .....	87
Lisa 9. Lihtlitsents .....	88

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö on praktilisest Eesti probleemist lähtuv ja juhtumianalüüsil põhinev uurimus avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsusest Eesti ministeeriumite näitel. Uurimisvajadus tuleneb ühelt poolt ministeeriumite keskastmejuhtide olulisest rollist nii poliitikate kujundamises kui valdkonna strateegiliste eesmärkide täitmisel, ning teiselt poolt puuduvast teadmistest keskastmejuhtide karjäärilase profiili kohta asutustevahelise karjäärimobiilsuse kontekstis, mis eeldab eelnevalt karjäärimobiilsuse liikide esinemise uurimist.

Esiteks käsitleb autor karjäärimobiilsuse jälgimiseks ja juhtimiseks rakendatud meetmeid kuues ministeeriumis ning leiab, et enamus uuritud ministeeriumitest jälgib ja juhib keskastmejuhtide karjäärimobiilsust mingil tasemel, kuid et selle süsteemsuse tase erineb ministeeriumite lõikes oluliselt. Teiseks uurib autor viie ministeeriumi personaliarvestuse andmekogu andmete alusel aastatel 2018 – 2022 esinevat karjäärimobiilsust hierarhilises ja sektoraalses dimensioonis. Autor leiab, et hierarhilises dimensioonis esines asutusesiseste liikumiste seas enim vertikaalset karjäärimobiilsust ning et uuritud asutustesse tööle asunud keskastmejuhtide seas esines sektoraalses dimensioonis enim avaliku teenistuse ja avaliku sektori sisest asutustevahelist karjäärimobiilsust. Uuringus analüüsitud ministeeriumitest lahkunud keskastmejuhtide edasist karjäärimobiilsust ei olnud saadud andmete alusel võimalik täpsemalt uurida.

Lähtuvalt tänapäeva suunitlusest rohkemale valdkondadeülesele koostööle ja integreeritud avalike teenuste arendamisele, ning tulenevalt asjaolust, et ministeeriumitevaheline karjäärimobiilsus võib omavahelist koostööd oluliselt positiivselt mõjutada ja ühiste eesmärkide täitmist toetada, annaks autori hinnangul avaliku teenistuse keskastmejuhtide ning potentsiaalselt laiemalt töötajate karjäärimobiilsuse täpsem analüüsimine olulist teavet, millele tuginedes rotatsiooni ja asutustevahelist karjäärimobiilsust enam soodustavat Eesti avalikku teenistust edasi arendada.

Karjäärimobiilsuse soodustamiseks saaks tugineda võrgustikupõhise horisontaalse koostööle ning selleks asutustevahelise koostöövõrgustiku loomisele. Autor leiab, et tulenevalt riigi personalijuhtimise strateegilistes eesmärkides seatud suunitlusest asutustevahelise rotatsiooni

arendamisele, tuleb selle eesmärgi täitmiseks Rahandusministeeriumil, kui riigi strateegilist personalijuhtimist eestvedava asutusena, võtta Eesti riigiasutuste omavahelise karjäärimobiilsuse koordineerimises tugevam roll.

Võtmesõnad: avalik teenistus, keskastmejuht, karjäärimobiilsus

## SISSEJUHATUS

Demokraatliku riigivalitsemise üheks alustalaks on hästi toimiv avaliku teenistuse süsteem, mille üheks oluliseks funktsiooniks on inimeste juhtimine (Randma-Liiv & Sarapuu, 2012, lk 357). Riigi edukas toimimine põhineb oskusel head tööjõudu värvata ning hoida (Randma-Liiv & Järvalt, 2011), mis on eriti oluline Eesti kui väikeriigi kontekstis (Randma-Liiv & Sarapuu, 2012, lk 380). Eesti riigi strateegilise personalijuhtimise fookusteemade seas on nii heade juhtide olemasolu kõikidel organisatsiooni tasanditel, kui ka suurepäraste töötajate hoidmine (ingl k *retention*<sup>1</sup>) (Rahandusministeerium, 2022a). Avaliku sektori organisatsioonide tulemuslikkus on positiivselt mõjutatud ametnikest, kellel on pikem staaž ning rohkem asutuse-spetsiifilist kogemust (Moynihan, 2012), ning töötajate mobiilsusel on ka oluline roll teadmiste liikumisel nii organisatsioonide siseselt kui üleselt (Cirillo et al., 2020). Lisaks toob Randma-Liiv (2002) välja, et väikeriikides on üksikute töötajate või ametnike mobiilsusel suurem mõju osakonna või kogu organisatsiooni toimimisele. Väljakutseid pakub samuti noorema generatsiooni töötajate hoidmine, kellel on suurem huvi tööalase mobiilsuse vastu (Kravariti & Johnston, 2020) ning kelle puhul tööalane rahulolematuse on avaliku sektori sisese mobiilsuse tugevaim ennustav tegur (AbouAssi et al., 2021).

Personalijuhtimise (*human resource management, HRM*) uurimine on viimase kahekümne aasta vältel avaliku halduse teaduskirjanduses populaarsemaks muutunud, tõmmates ligi võrreldava uurimishuvi avaliku sektori aruandekohustuse (*accountability*) ja tulemusjuhtimise (*performance management*) teemadega (Boselie et al., 2021; Osborne, 2017). Võrreldes aastail 1999-2002 ja 2015-2016 teadusajakirjas *Public Management Review (PMR)* publitseeritud artiklite uurimisvaldkondade jaotust, on personalijuhtimises (*HRM*) olnud kõige suurem uurimishuvi kasv (Osborne, 2017, lk 110). Rahvusvahelise teaduskirjanduse analüüs leiab, et personalijuhtimise valdkonna tuleviku uurimused võiksid rohkem keskenduda näiteks inimkapitali (*human capital*) ja karjääri arendamise võimalustele (*career development opportunities*) (Akther et al., 2022). Talendijuhtimine kui personalijuhtimise strateegia on avaliku halduse teaduskirjanduses seni

---

<sup>1</sup>Kuna enamik teaduskirjandust ilmub inglise keeles, siis on üldjuhul siin ja edaspidi eestikeelsetele terminite juures esitatud ka ingliskeelne vaste.

vähem tähelepanu saanud, ning töötajate mobiilsust nähakse ühe välise mõjufaktorina, mida talendijuhtimises arvesse võtta tuleb (Kravariti & Johnston, 2020). Viimasel aastakümnel on erinevate valdkondade uurimistähelepanu töötajate karjäärimobiilsusele kasvanud, kuid peamiselt on uuritud erasektorit (Tzabbar & Cirillo, 2020). Kuigi personalipoliitika ja organisatsiooni tulemuslikkuse seoseid on teaduskirjanduses uuritud, jääb asjakohaseks küsimus, kuivõrd personalipoliitika tegevused avaliku sektori edukat toimivist toetavad (Randma-Liiv & Järvalt, 2011, lk 35).

Page (2015, lk 185–186) rõhutab, et kuigi keskastmejuhtidel on poliitika kujundamisel oluline roll, on selle avaliku teenistujate rühma kohta vähe teada. Rahvusvahelises teaduskirjanduses on avaliku teenistuse valdkonnas üldiselt uuritud rohkem tippjuhte ning nende karjääriga seonduvaid erinevaid küsimusi, näiteks organisatsiooniline pühendumus (Suzuki & Hur, 2020) ja politiseeritus (Askim et al., 2022; Meyer-Sahling, 2008). Ning ka Eesti kontekstis on eelkõige uuritud tippjuhte, näiteks tippjuhtide avalikust teenistusest lahkumist (Rattus & Randma-Liiv, 2019), tippjuhtide tasustamist (Järvalt & Randma-Liiv, 2012), tippjuhtide professionaliseerumist (Järvalt, 2007) ja tippjuhtide arendamist (Sarapuu et al., 2015). Alates 2005. aastast on tippjuhtide arendamist Eestis süstemaatiliselt ette võetud (Järvalt, 2007; Meyer-Sahling, 2009) ning preagu rakendatakse tippjuhtide värbamisel, hindamisel ja arendamisel 2017. aastal väljatöötatud tippjuhtide kompetentsimudelit (Riigikantselei, 2021). Seevastu Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhte ei ole teaduskirjanduses praktiliselt käsitletud, uuritud on seda ametnikugrupi ainult tellitud uuringute (nt Paabus, 2022) ning lõputööde (nt Niitsoo, 2014; Sild, 2018; Vahersalu, 2011; Vaino, 2009) raames. Sellest lähtuvalt on Eesti avaliku sektori ning kitsamalt avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimine laiemas pildis asjakohane, oluline ning aktuaalne.

Magistritöö uurimiseesmärk on tuua Eesti Vabariigi ministriumite näitel välja avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuses esinevaid mustreid aastatel 2018-2022 ning ministriumites käesolevalt karjäärimobiilsuse jälgimiseks ja juhtimiseks rakendatavaid tegevusi. Selleks püstitab magistritöö autor järgnevad uurimisküsimused koos alaküsimustega:

Uurimisküsimus 1: Kas ja kuidas jälgitakse ja juhitakse käesolevalt keskastmejuhtide karjäärimobiilsust Eesti ministriumites?

Uurimisküsimus 2: Milliseid ja kui palju esines erinevaid karjäärimobiilsuse liike Eesti ministriumite keskastmejuhtide seas aastatel 2018 - 2022?



- Uurimisküsimus 2.1. Kui palju ning millise suunitlusega esines vertikaalset ning horisontaalset karjäärimobiilsust?
- Uurimisküsimus 2.2. Kui palju ning millise suunitlusega esines asutusesisest, sektorisisest ja sektoriülest karjäärimobiilsust?

Teisisõnu, kust tulevad ministeeriumite keskastmejuhid, kuhu suunduvad nad edasi ning kas ja kuidas jälgitakse ja juhitakse nende karjääriliikumisi ministeeriumites?

Uurimisfookus ministeeriumite keskastmejuhtidele tuleneb nende olulisest rollist poliitikate kujundamises, inimeste juhtimisel ja valitsemisala strateegiliste eesmärkide täitmisel, ning tõdemusest, et 45% Eesti ministeeriumite keskastmejuhtidest oli 2022. aasta seisuga oma ametikohal olnud alla kolme aasta. Keskastmejuhi käsitluses lähtub magistr töö autor Rahandusministeeriumi definitsioonist, millest tulenevalt allub keskastmejuht üldiselt tippjuhile, juhib inimesi ja vastutab strateegiliste eesmärkide täitmise eest. Karjäärimobiilsuse jälgimist ja juhtimist 2023. aasta seisuga uuris autor kuues ministeeriumis (Välisministeerium, Sotsiaalministeerium, Kultuuriministeerium, Justiitsministeerium, Siseministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium) ja keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse liikide esinemist aastatel 2018 – 2022 viies ministeeriumis (Sotsiaalministeerium, Kultuuriministeerium, Maaeluministeerium, Keskkonnaministeerium, Rahandusministeerium). Karjäärimobiilsus hõlmab hierarhilises dimensioonis horisontaalset ja mõlemasuunalist vertikaalset mobiilsust, ning sektoraalses dimensioonis asutusesisest, avaliku teenistuse/sektori sisest ja avaliku ja erasektori vahelist liikumist.

Käesoleva magistr töö formaat on Eesti probleemist lähtuv, rakendades juhtumianalüüsidel põhinevat uurimisstrateegiat. Magistr töö keskendub objektiivsete andmete analüüsile organisatsiooni tasemel, tuginedes karjäärijuhtimise (*career management*) analüüsis infopäringute ja intervjuude kvalitatiivsete ning karjäärimobiilsusmuustrite (*mobility patterns*) analüüsis kvantitatiivsete riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu (edaspidi personaliarvestuse andmekogu) andmetele. Uurimisstrateegia ning meetodika peamiseks piiranguks on valimi koosseis, kajastades ainult osa Eesti ministeeriumitest, mistõttu magistr töö järeldusi ei saa üldistada kõigile ministeeriumitele, ega ka laiemalt avaliku teenistusele.

Magistr töö on jagatud viieks peamiseks osaks. Esiteks probleemi ülevaade, mis käsitleb Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse teema aktuaalsust ning praktilist

uurimisvajadust. Teise osa moodustab teoreetiline raamistik, milles vaadeldakse avaliku teenistuse karjäärimobiilsuse erinevaid mudeleid, millele tuginedes loob autor Eesti ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimisel rakendatava mudeli. Loodud keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse mudel põhineb hierarhilises võtmes vertikaalsel ja horisontaalsel karjäärimobiilsusel ning asutuse ja sektoraalsel karjäärimobiilsusel. Kolmas osa käsitleb uurimistöö metoodikat, sh uurimisstrateegiat ja meetodivalikut nii kvantitatiivsete kui kvalitatiivsete andmete kogumisel ja analüüsimisel ning magistr töö metodoloogilisi piiranguid. Neljanda osa moodustab Eesti juhtumi empiiriline analüüs, mille esimene osa koosneb uurimisküsimusele 1 keskenduvast kvalitatiivsete andmete analüüsist, uurides Eesti ministeeriumites keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimiseks ja juhtimiseks rakendatavaid tegevusi. Neljanda osa teist osa moodustab uurimisküsimusele 2 keskenduv kvantitatiivsete andmete analüüs, uurides valitud Eesti ministeeriumites keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse liikide esinemist. Viiendas osas tehakse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse osas järeldusi ja poliitikasoovitusi, seostades empiirilise analüüsi tulemusi teoreetilise raamistikuga, ning tuuakse välja avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse tulevasi uurimissuundasid.

Käesoleva magistr töö viidete haldamiseks kasutati viitehaldustarkvara Zoteros sisalduvat APA seitsmenda väljaande stiili ning kõikidele infopäringutele ja intervjuudele viidatakse vastavalt lisades (Lisa 1) väljatoodud lühenditele.

Autor tänab Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonda, Riigi Tugiteenuste Keskuse personaliteenuste osakonda ja kõiki infopäringutes ja intervjuudes osalenuid ministeeriumite personaliosakondasid olulise panuse eest magistr töö valmimise.

# **1. PROBLEEMI ÜLEVAADE: PERSONALIJUHTIMINE JA KESKASTMEJUHTIDE KARJÄÄRIMOBIILSUS EESTI AVALIKUS TEENISTUSES**

## **1.1. Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse teema aktuaalsus**

Avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsust on Eestis arutatud eelkõige tunnetuslikult liiga madala mobiilsuse võtmes ning tähtajalise teenistussuhte loomise küsimuse perspektiivist. Küsimus, kas avaliku teenistuse keskastmejuhtidele sarnaselt tippjuhtidele kehtestada tähtajalised ametiajad, on Eestis aktuaalne teema ning viimastel aastatel palju arutelu tekitanud. Näiteks Tartu Ülikooli Kliinikumi juhatuse esimehe Priit Eelmäe reformiplaan kliinikumi juhtide rollid tähtajaliseks muuta (Allik, 2020; Nael, 2020) võeti kliinikumi keskastmejuhtide seas halvasti vastu ja tekitas juhtimiskriisi. Kuid poolteist aastat hiljem viidi reform lõpuni ning kliinikujuhtide ametiajad muutusid tähtajaliseks (Punamäe, 2021). Tartu Ülikooli Kliinikumi juhtum ning 07.03.2022 Vabariigi Valitsuse algatatud avaliku teenistuse seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 543 SE, tõid keskastmejuhtide tähtajalise teenistussuhte loomise küsimusele tähelepanu juurde. Tähtajalise teenistussuhte loomise poolt võtsid sõna riigiametnikud, sealhulgas riigisekretär Taimar Peterkop (Kook, 2022a; Oidsalu, 2020), peaminister Kaja Kallas (Kook, 2022b; XIV Riigikogu infotunni stenogramm, 2022) ning mitmed teised ministrid (Kook, 2022a; Krjukov, 2022). 10. aprillil 2023 sõlmitud 53. Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppes seati eesmärgidena muuta nii koolijuhtide kui osakonnajuhatajate lepingud tähtajaliseks ning kantslerite ja asekanterite kehtestada ametiaja maksimaalseks pikkuseks kahekordne ametiaeg (Vabariigi Valitsus, 2023a, p 4.1.8 ja p 10.1.11).

Muudatusettepaneku põhjendustena tuuakse välja vajadust keskastmejuhtide juhtimiskvaliteedi tagamisele, rotatsioonisüsteemi tõhusama rakendamisele ja juhtide väsimise ennetamist, samuti keskastmejuhtide pühendumuse, motivatsiooni ja kompetentsuse suurendamist, ning tippjuhtide järelkasvu soodustamist (Kook, 2022a, 2022b; Oidsalu, 2020; Paabus, 2022; XIV Riigikogu infotunni stenogramm, 2022). Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna

tellitud uuring (Paabus, 2022) Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhtide mobiilsusest ja teenistujate hoiakutest tähtjalise teenistussuhte loomise kohta, leidis, et vastuoluliselt püstitatud hüpoteesile oli 2022. aastal avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsus üldiselt pigem liiga kõrge, kui liiga madal, kuna keskmiselt 46% keskastmejuhtidest on töötanud omal ametikohal alla kolme aasta (Paabus, 2022).

Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond nendib, et kuigi nii keskastme- kui tippjuhtidel on organisatsiooni eesmärkide täitmisel oluline roll, ei ole Eestis seni avaliku teenistuse üle 800 keskastmejuhi karjäärialast profiili asutuste vahelise liikumise kontekstis uuritud. Ametiasutuste vahelise karjäärimobiilsuse uurimine saab anda väärtuslikku informatsiooni ja sisendit keskastmejuhtide karjäärimudeli arendamiseks (RIHATO1).

2021. aasta avaliku teenistuse pühendumuse ja rahulolu uuringu andmetel on ametigruppide lõikes karjäärimobiilsuse huviliste osakaal kõrgeim keskastmejuhtide seas (38%), kellest 21% otsib arenguvõimalusi mujalt avalikust teenistusest, ning 17% samas asutuses teisel positsioonil (Eensalu & Ploom, 2021, lk 32). Lisaks on ametigruppide võrdluses keskastmejuhtide seas ka madalaim osakaal töötajaid, kes ei soovi karjäärialaselt liikuda ehk 50% keskastmejuhtidest näeb ennast kolme aasta pärast samal positsioonil töötamas (võrreldes 55% kogu avalikus teenistuses) (Eensalu & Ploom, 2021, lk 32). Kuigi 31% avaliku teenistuse töötajatest soovib karjäärialaselt edasi areneda avaliku teenistuse siseselt (17% samas asutuses teisel positsioonil ja 14% mujal avalikus teenistuses) (Eensalu & Ploom, 2021, lk 32), ei ole 25% avalikest teenistujatest teadlikud sellest, kuidas asutuste vahelist karjäärimobiilsust toetatakse (Eensalu & Ploom, 2021, lk 43).

## **1.2. Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise ja karjäärimobiilsuse varasemad uuringud**

Eestis on avaliku teenistuse personalijuhtimist uuritud näiteks järgnevates valdkondades: personaliarendus (Metsma, 2017; Randma-Liiv et al., 2013, 2015), väikeriigi kontekst (Randma, 1999, 2001; Randma-Liiv, 2002), tippjuhid (Järvalt, 2007; Järvalt & Randma-Liiv, 2012; Randma-Liiv et al., 2015; Rattus, 2014; Rattus & Randma-Liiv, 2019; Rees et al., 2005; Sarapuu et al., 2015), avaliku teenistuse areng ning personalijuhtimine postkommunistliku riigi kontekstis (Randma-Liiv et al., 2022; Randma-Liiv & Järvalt, 2011; Rees et al., 2005), detsentraliseeritud personalijuhtimine (Järvalt & Randma-Liiv, 2010), strateegiline personalijuhtimine (Järvalt,

2012), tulemuslikkuse juhtimine (Randma-Liiv, 2005), avaliku teenistujate hoiakud ning personalijuhtimise tavad (Meyer-Sahling et al., 2018), töösuhted ja töötingimused (Masso et al., 2015), avaliku teenistuse tehing ja avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) reform (Pesti & Randma-Liiv, 2018b).

Kuid avaliku teenistuse karjäärimobiilsusega seotud küsimusi spetsiifiliselt on Eestis uuritud vähem. Teaduskirjanduses on käsitletud avaliku teenistuse karjääri ning mobiilsust väikeriigi kontekstis (Randma, 1999) ja tippjuhtide lahkumist (Rattus & Randma-Liiv, 2019). Arendatud on nii avaliku teenistuse tippjuhtide (Riigikantselei, 2021) kui keskastmejuhtide (Raun et al., 2022) kompetentsimudeleid. Erinevate riigiasutuste tellitud või läbiviidud uuringud käsitlevad näiteks voolavust iga-aastasest avaliku teenistuse aruandes (nt Rahandusministeerium, 2020, 2021, 2022), tunnetatud karjäärimobiilsuse võimalusi (Järve et al., 2018), planeeritud mobiilsust seoses pühendumuse ja rahuloluga (Eensalu & Ploom, 2021), tähtajalise teenistussuhte loomise küsimust avaliku teenistuse keskastmejuhtidele (Paabus, 2022) ja karjääri- ja rotatsioonimudeli väljatöötamise eeldusi Sisekaitseakadeemia õppejõududele (Valk et al., 2013). Erinevates Eesti kõrgkoolides kaitsud lõputöodes on avaliku teenistuse karjäärimobiilsust käsitletud näiteks järgnevatest perspektiividest: tippjuhtide lahkumine (Rattus, 2014), roteerumissüsteemi rakendamine Välisministeeriumi näitel (Koplimets, 2010), Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnike rahulolu teenistusastmete süsteemiga (Link, 2016), karjääri platoo esinemine Politsei- ja Piirivalveametis (Viltsin, 2014). Keskastmejuhtide karjääriperspektiive uurinud Vaino (2009) leidis, et enamus vastanutest seostas karjääri mõistega vertikaalset liikumist ehk „teenistusala liikumist kõrgemale ametikohale“ (Vaino, 2009, lk 21) ning ainult 4% uuringule vastanutest mõistsid karjääri kui horisontaalset liikumist, ehk kui „liikumist ühelt ametikohalt teisele samaväärsele ametikohale“ (Vaino, 2009, lk 21).

2021. aastal nägi 87% avaliku teenistuse töötajatest ennast kolme aasta pärast jätkamas kas samal positsioonil, samas asutuses teisel positsioonil või mujal avalikus teenistuses, seevastu näeb ennast 12% erasektoris ning 1% välismaal (Eensalu & Ploom, 2021, lk 30). Võrreldes 2017. aastal läbiviidud uuringuga, milles 63% avalikest teenistujatest kinnitasid soovi jätkata avalikus teenistuses, kui peaksid lähiajal uut töökohta otsima (Meyer-Sahling et al., 2018), on Eesti avaliku teenistuse lojaalsuse tase tõusnud. 2021. aasta uuringu hetkel oli viimase poole aasta jooksul töökohta vahetamist kaalunud harva, väga harva või üldse mitte 50% vastajatest, ning sageli või väga sageli 22% avaliku teenistuse töötajatest (Eensalu & Ploom, 2021, lk 5), mis võib viidata nii mõttele vahetada töökohta avaliku teenistuse siseselt, kui ka vahetada sektorit või kolida

välismaale. Üldiselt kinnitavad need andmed avaliku teenistuse töötajate pigem kõrget lojaalsuse taset uuringu hetkel ning võrreldes 2018. aasta uuringuga (Järve et al., 2018) on ka rahulolu arengu- ja karjäärivõimalustega kasvanud (Eensalu & Ploom, 2021, lk 42).

Asutusetüüpide lõikes on 2021. aasta uuringu andmetel (Eensalu & Ploom, 2021) avaliku teenistuse sisese karjäärimobiilsuse ambitsioonid kõrgeimad siseturvalisuse asutustes (36% vastanutest) ja ministeeriumites (34% vastanutest), ning ministeeriumites on ka madalaim osakaal töötajaid, kes sooviksid kolme aasta pärast endiselt samal ametikohal töötada (47%) (Eensalu & Ploom, 2021, lk 30). Avalikust teenistusest lahkumise soov on kõrgeim põhiseaduslikes institutsioonides ja Riigikantseleis (20%) ning ministeeriumites (19%), kellest enamus näeb tööalast perspektiivi kolme aasta pärast erasektoris (Eensalu & Ploom, 2021, lk 30). Alla kolme aastase staažiga oma ametikohal on keskmiselt 46% Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhtidest, madalaim osakaal on põhiseaduslikes institutsioonides ja Riigikantseleis (42%), kõrgeim muudes valitsusasutustes (50%), ministeeriumites ning ametites ja inspeksioonides on 45% keskastmejuhtidest omal ametikohal töötanud alla kolme aasta (Paabus, 2022). Sellest lähtuvalt võiks keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse täpsem uurimine ministeeriumite kui ametiasutuse tüübi võtmes huvi pakkuda.

## **2. TEOREETILINE RAAMISTIK: AVALIKU TEENISTUSE KESKASTMEJUHTIDE KARJÄÄRIMOBIILSUS**

### **2.1. Avaliku teenistuse keskastmejuhi mõiste**

Avaliku teenistuse keskastmejuhti mõistetakse rahvusvahelises teaduskirjanduses kui tippjuhile hierarhiliselt alluvat ning sellest lähtuvalt tippjuhist madalama vastutustasemega juhti (Page, 2015, lk 187), kes on eelkõige (esmatasandi) juhtide juht (Finkel et al., 2021, lk 7) ning kelle ülesandeks on olla sisuliseks vahendajaks tippjuhtkonna ja asutuse rakendusliku taseme ning poliitilise ja tehnilise dimensiooni vahel (Cavalcante et al., 2018b, lk 191–192). Vaadeldes spetsiifiliselt Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhte, on riigi ametiasutuste personaliandmete sisestamisel riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse keskastmejuhtide määratlemisel aluseks järgnev definitsioon:

“Keskastmejuhid on asutuse juhile (nt kantsler, peadirektor) või tema asetäitjale (nt asekancler, peadirektori asetäitja) vahetult alluvad juhid, kellel on alluvad. Sihtrühma ei arvata tippjuhtide vahetus alluvuses olevaid tippspetsialiste, kes juhivad protsesse, kuid kel pole struktuuris määratletud alluvaid.” (RIHATO1).

Definitsiooni selles sõnastuses hakati kasutama tõenäoliselt 2018. aastal ning aeg-ajalt andmete uuendamise käigus edastatakse riigi ametiasutustele keskselt sama definitsioon (RIHATO1). Lisaks on andmekogu määruse (§ 8 lg 1 p 3) ja toimingute teostamise korra (§ 5 lg 1 p 8<sup>1</sup>) alusel alates 2022. aastast asutustel kohustus juhi tunnus (esmatasandijuht, keskastmejuht, tippjuht) märkida andmekogusse sama definitsiooni alusel.

2022. aastal uuendatud Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhi kompetentsimudel (Raun et al., 2022) loob täpsustavad alused keskastmejuhi rolli mõistmisele, ning sellest lähtuvalt vajalikke kompetentside ja oskuste, mis keskastmejuhi ametikoha ülesannete head täitmist soosivad. Neid defineeritud kompetentse on edaspidi võimalik karjääriplaneerimisel arvesse võtta, nii keskastmejuhtide arendamises kui hindamises. Keskastmejuhi kompetentsimudel määratleb

keskastmejuhti järgnevalt: „Keskastmejuht on tippjuhtkonna liikmele alluv juht, kes planeerib ja viib ellu valdkonna strateegilisi eesmärke ja juhib inimesi.“ (Raun et al., 2022, lk 17). Sellest definitsioonist lähtuvalt on Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhtidel oluline roll nii poliitika kujundamises ja nende elluviimises, kui ka inimeste juhtimises, mis on üheks demokraatliku riigivalitsemise alustalaks (Randma-Liiv & Sarapuu, 2012, lk 357).

Ülaltoodud rahvusvahelise teaduskirjanduse ja Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhtide tunnused ja definitsioonid on võrdlemisi sarnased, kuid erinevad määratluses, kuivõrd keskastmejuht on kitsamalt eelkõige juhtide juht ja esmatasandi juht on inimeste juht (Finkel et al., 2021, lk 7) või kas keskastmejuht on laiemalt inimeste juht. Seda erinevust saab seostada esiteks Eestis rakendatud positsioonisüsteemiga ja organisatsiooniliste hierarhiate tasandamisega (*flattening of organisational hierarchies*) (Randma, 1999, lk 27) ning teiseks Eesti kui väikeriigi kontekstiga, kuna väikeriikidel ja väikestel organisatsioonidel on üldiselt vähem hierarhia tasemeid (Randma, 1999, lk 217).

Avaliku teenistuste keskastmejuhte on rahvusvahelises teaduskirjanduses uuritud pigem vähe, kuna nii võrdlevate uuringute kui juhtumisanalüüside peamine uurimisfookus kajastab eelkõige tippjuhte (Page, 2015, lk 186). Keskastmejuhtide puhul on uuritud näiteks nende rolli poliitikate kujundamise kontekstis (Page, 2015), töö tulemuslikkust määravate tegurite (Cavalcante et al., 2016, 2018a) ja alluvate motiveerimisega seonduvalt (Halachmi & van der Krogt, 2010), keskastmejuhtide tüpologia arendamiseks (Cavalcante et al., 2018b), tulemustasustamise (Wise, 1994), avaliku teenistuse motivatsiooni (Jacobson, 2011; Mussagulova, 2021) ning positiivse diskrimineerimise (Bocher, 1982; Huckle, 1983) vaatest. Magistri- või doktoritöodes on uuritud näiteks keskastmejuhtide tööga rahulolu (Hazra, 2018) ja seoseid esindusbürokraatiaga (Mitchell, 2011). Karjäärimobiilsuse spetsiifiliselt on ka rahvusvahelisel tasandil avaliku teenistuse keskastmejuhte vähe uuritud, käsitletud on näiteks juhtimiskoolituste mõju soolise ebavõrdsuse ja karjäärimobiilsusele (Finkel et al., 2021) ning juhtide arendamist ja teadmussiiret välismaale (Liu & Wang, 2018). Lähtuvalt seni pigem madalast uurimishuvist keskastmejuhtide vastu, kuid samaaegselt nende olulisest rollist inimeste juhtimisel ja valdkonna strateegiliste eesmärkide täitmisel, seati käesoleva magistritöö uurimisfookus just avaliku teenistuse keskastmejuhtidele.



## 2.2. Avaliku teenistuse karjäär ja karjäärimobiilsus

Karjääri ning karjäärimobiilsuse mõtestamisel on võimalik eristada vana või klassikalist karjäärimudelit, mis põhineb lineaarsel karjääril samas valdkonnas, tihti sama tööandja juures, ning vertikaalselt hierarhias ülespoole liikumisel (Randma, 1999, lk 79), ja uut või moodsat karjäärimudelit, mis rõhutab suuremat paindlikkust ning põhineb nii vertikaalsel kui horisontaalsel ja sektoriülesel mobiilsusel (Randma, 1999, lk 233). Avaliku teenistuse personalijuhtimises eristatavaid suletud karjäärisüsteemi ning avatud positsioonisüsteemi saab vastavalt liigitada vanale ja uuele karjäärimudelile põhinevaks. Klassikaline suletud Weberi bürokraatia ideaalmudelile põhinev karjäärisüsteem (Randma-Liiv & Sarapuu, 2012, lk 365) iseloomustab vana karjäärimudelit ning avatud positsioonisüsteem uut või moodsat karjäärimudelit (Randma, 1999, lk 233–234). Viimastel aastakümnetel on arenenud erinevad uued karjääri mõtestamise viisid ja karjäärimudelid (vt nt Dries & Verbruggen, 2012; Sullivan & Baruch, 2009). Toimus nihe karjääri mõtestamises traditsioonilise karjääri, kui organisatsiooni juhitud protsessist, inimese enda juhitud karjäärile (*protean career*) (Çakmak-Otluoğlu, 2018; D. T. Hall, 2004; D. Hall & Yip, 2014; McDonald et al., 2005). Kasutatakse mõisteid nagu piirideülene karjäär (*boundary-crossing*) (Dafou, 2018; Donnelly, 2009), piirideta karjäär (*boundaryless*) (Arthur, 1994; Arthur & Rousseau, 1996; De Caluwé et al., 2014; Guan et al., 2019; Lazarova & Taylor, 2009; Randma, 1999), portfoolio karjäär (Cohen & Mallon, 1999), postindustriaalne karjäär (Dries & Verbruggen, 2012), kaleidoskoop karjäär (Mainiero & Sullivan, 2005; Sullivan & Baruch, 2009), mida on uuritud ka erasektoris (Çakmak-Otluoğlu, 2018; Çakmak-Otluoğlu et al., 2015; Chudzikowski, 2012; Donnelly, 2009) ning laiemalt sektorist sõltumatult (Biemann et al., 2012; Guan et al., 2019; Lazarova & Taylor, 2009).

Karjäärimobiilsust kui personalijuhtimise alavaldkonda on avaliku halduse teaduskirjanduses uuritud väga erinevatest vaatenurkadest. Näiteks on uuritud sektorite ja riigitasandite vahelise mobiilsuse mõju juhtide karjäärialase arengu võtmes (Finkel et al., 2021), erasektori töötajate liikumist avalikku ja kolmandasse sektorisse ning sellega seotuid stiimuleid (Su & Bozeman, 2009), asutusteülese karjäärimobiilsuse tegureid (Wynen et al., 2013), voolavuse seoseid organisatsiooni tulemuslikkusega (Wynen et al., 2019), piirideta karjäärimobiilsuse mõtteviisi (*boundaryless career mind-sets*) esinemist (De Caluwé et al., 2014), soolist ning rahvuslikku ebavõrdsust ja diskrimineerimist (Finkel et al., 2021; Waller et al., 2020), soolisi erinevusi karjääriteekondade valikutes (McDonald et al., 2005), puudega töötajate kaasatust organisatsiooni ning nende lahkumiskavatsusi (Chordiya, 2022), voolavust (vabatahtlik ja sunnitud lahkumine

ning erialane mobiilsus teisele töökohale) ja lahkumist õpitud erialaselt töölt (*attrition*), seoseid töötajate erinevate tunnustega (nt vanus, sugu, rahvus, perekonnaseis, töökogemus, kvalifikatsioon, töötaja tulemuslikkus) ja töötingimustega (nt palk ja juhtimiskvaliteet) (Grissom et al., 2016), karjäärimobiilsuse sagedust, makromajanduslikku mõju, tööstusharude vahelist mobiilsust ning on võrreldud mobiilsust era- ja avaliku sektori vahel (Feng et al., 2017).

Seni on vähe teada personalijuhtimise lisaväärtuse kohta avaliku sektori organisatsioonide tulemuslikkuse indikaatoritele, kuna suurem osa teadmisi põhineb erasektori uurimisel, ning põhiliselt on uurimusfookus olnud töötajate individuaalsetel sooritustel (Boselie et al., 2021). Eriti erasektori organisatsiooni ja juhtimise kirjanduses on voolavus üks põhilisi uurimisvaldkondi, tuginedes oletusele, et voolavus on iseenesest halb ning keskendudes selle põhjuste mõistmisele, et ennetada voolavust (Wynen et al., 2019, lk 669). Avaliku halduse teaduskirjanduses on voolavuse seoste tulemuslikkusega alles hiljuti hakatud tähelepanu pöörama, ning olemasolevate uuringute järeldused erinevad (vt nt An, 2019; Lee, 2018; Wynen et al., 2019), mistõttu kindlate järelduste tegemine küsimuses, kas ja kuidas voolavus avaliku sektori asutuste tulemuslikkust mõjutab, ei ole võimalik (Wynen et al., 2019, lk 669). Juba 1990. aastal toob Hachen (1990) välja, et karjäärimobiilsuse analüüsimisel on oluline mitte ainult uurida üldist voolavust ning vertikaalselt karjääriredelil ülespoole liikumist, vaid pöörata tähelepanu karjäärimobiilsuse uurimisele mitmes dimensioonis (Hachen, 1990, lk 321–322).

## **2.3. Karjäärimobiilsuse dimensioonid ja suunad**

### **2.3.1. Karjäärimobiilsuse mudelid**

Eesti avaliku teenistuse karjäärmustreid uurinud Randma (1999) toetub Hall ja Schneideri 1973. aastal kirjeldatud asutusesisese (*intraorganisational*) karjäärimobiilsuse neljale dimensioonile, mida kasutas ka Vardi (1980) oma organisatsioonilise karjäärimobiilsuse mudelis (*organisational career mobility, OCM*). Need neli karjäärimobiilsuse dimensiooni on järgnevad (Hall & Schneider, 1973<sup>2</sup>, viidatud Randma, 1999, lk 59; Vardi, 1980, lk 347–349):

- 1) voolavus (koguvoovavus, vabatahtlik voolavus, sunnitud voolavus);
- 2) staaži pikkus;
- 3) mobiilsuse suund (horisontaalne ja vertikaalne);

---

<sup>2</sup>Hall, D. T., & Schneider, B. (1973). *Organizational climates and careers: The work lives of priests*. Seminar Press.

#### 4) mobiilsuse algataja (isik või organisatsioon).

Randma (1999) keskendub nendest neljast dimensioonist mobiilsuse suundade kategooriatele, mis käsitlevad asutusesiseseid kärjääriliikumisi asutuse hierarhilises struktuuris, ehk organisatsiooni erinevate juhtimistasemete kontekstis (Randma, 1999, lk 59; Vardi, 1980, lk 349). Hall ja Schneider (1973, viidatud Randma, 1999) eristavad asutuse hierarhilise struktuuri piire ületavat vertikaalset kärjäärimobiilsust (*vertical movements*), ning kahte tüüpi horisontaalset mobiilsust, need on radiaalne (*radial movements*) ja ringlev liikumine (*circumferential movements*). Sama jaotust käsitleb ka Scheini (1968) kolme-dimensiooniline organisatsioonilise kärjäärimobiilsuse mudel.

Asutusesisest kärjäärimobiilsust saab, Scheini koonusekujulise organisatsioonilise kärjäärimudelile tuginedes (vt Joonis 1) toimuda kolmes erinevas dimensioonis (Schein, 1971<sup>3</sup>, viidatud Hall, 2002, lk 104–105; Schein, 1968, lk 3–4):

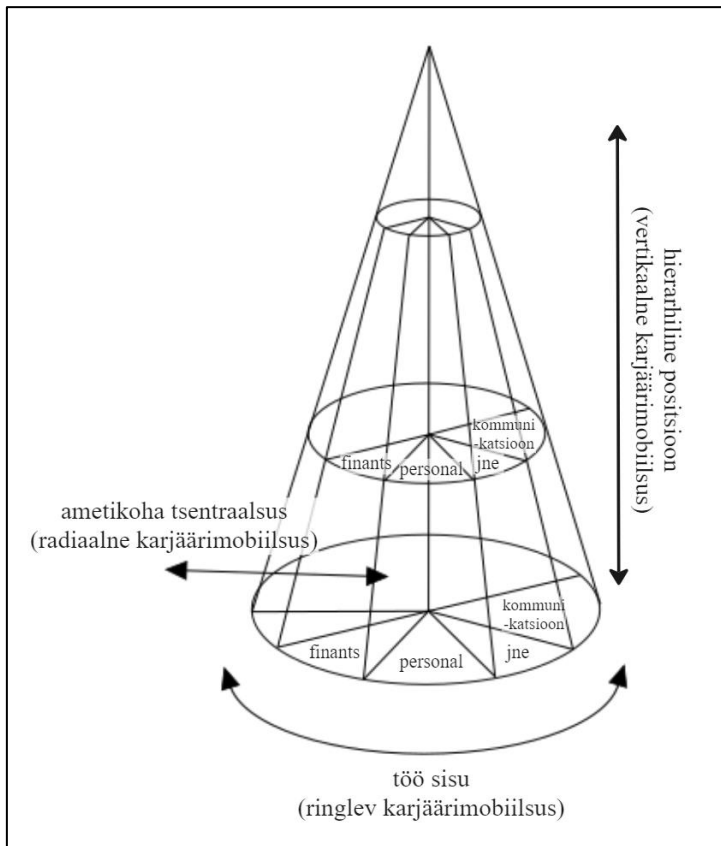
- 1) vertikaalselt asutuse hierarhias üles- või allapoole;
- 2) radiaalselt asutuses rohkem või vähem tsentraalsele ametikohale või tsentraalseks inimeseks<sup>4</sup>;
- 3) ringlevalt (*circumferentially*) vahetades näiteks osakonda, töö sisu, valdkonda, hallatavat teenust või toodet.

Sealjuures saab radiaalset ja ringlevat (*circumferential*) mobiilsust käsitleda horisontaalse kärjäärimobiilsusena. Scheini (1968) kärjäärimobiilsuse mudelile tuginedes saab inimene liikuda korruga kõigis kolmes dimensioonis. Näiteks liikudes vertikaalselt hierarhias ülespoole, tõustes tippspetsialistilt osakonnajuhatajaks, vahetades osakonda ehk liikudes ringlevalt, ning tulenevalt hierarhias ülespoole liikumisest omandamas suuremat võimupositsiooni ehk liikudes radiaalselt asutuses tsentraalsemaks.

---

<sup>3</sup>Schein, E. H. (1971). The Individual, the Organization, and the Career: A Conceptual Scheme. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 7(4), 401–426.

<sup>4</sup>Inimese või ametikoha objektiivset tsentraalsust hindab (Schein, 1968, lk 8) lähtuvalt võimupositsioonist, teiste töötajate hinnangutest tema ametikohale ning tuginedes ametiseseks kasutuseks mõeldud teave omamisele.



Joonis 1. Edgar H. Scheini kolme-dimensiooniline organisatsioonilise karjäärimobiilsuse mudel  
Allikas: Autori koostatud Schein (1971, viidatud Hall, 2002, lk 104–105) ja Schein (1968, lk 3–4) alusel

Randma (1999) laiendab Hall ja Schneider (1973, viidatud Randma, 1999) ja Scheini (1971, viidatud Hall, 2002; Schein, 1968) asutusesisese horisontaalse ja vertikaalse karjäärimobiilsuse kategooriad avaliku sektori sisesteks ning lisab juurde era- ja avaliku sektori piire ületavat mobiilsust, nn piirideta karjäärid (*boundaryless careers*). Piirideta karjääri kontseptsiooni on teaduskirjanduses algselt peamiselt kirjeldanud Michael B. Arthur (Çakmak-Otluoğlu, 2018; Lazarova & Taylor, 2009; Vinkenbunrg & Weber, 2012), ning kuigi piirideta karjääri saab mõista mitmel viisil, käsitleb tuntuim definitsioon piirideta karjääri kui karjäärimobiilsust erinevate tööandjate ning organisatsioonide vahel (Arthur, 1994; Arthur & Rousseau, 1996; Randma, 1999).

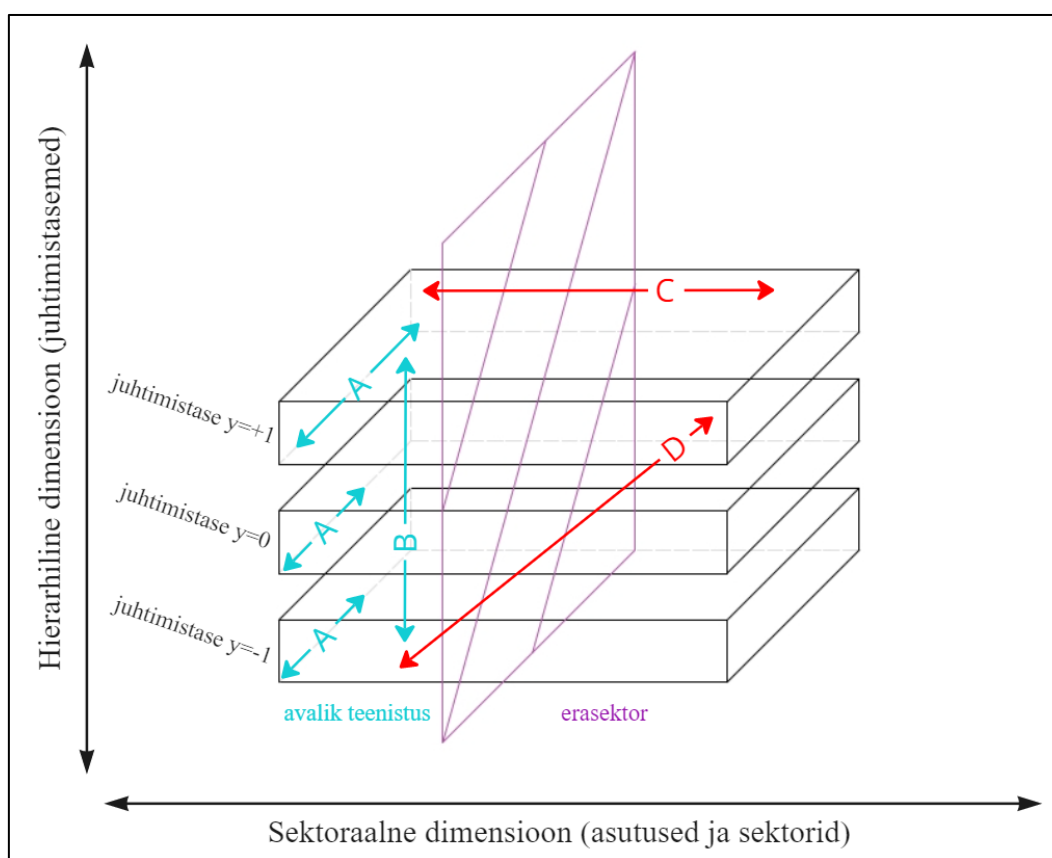
Piirideta karjääre käsitleb Randma (1999, lk 109–110) lisaks võrgustikupõhiste süsteemide (*network systems*) kontekstis, mis põimivad avatud positsioonisüsteemi paindlikkust suletud karjäärisüsteemi sisese karjäärimobiilsusega. Karjäärimobiilsust, millega kaasneb hierarhilise staatuse ja positsiooni kaotus, ehk mida klassikaliselt tõlgendatakse hierarhias vertikaalselt

allapoole liikumisena (*move downwards*), mõistetakse võrgustikupõhises süsteemis „väljapoole“ liikumisena (*move outwards*) (Randma, 1999, lk 111).

Randma (1999) põimib nendest karjäärimobiilsuse uurimise erinevatest perspektiividest kolm üldist kategooriat, mille alusel avaliku teenistuse karjäärimobiilsust uurida, nimelt (Randma, 1999, lk 234–235):

- 1) avaliku teenistuse sisene vertikaalne mobiilsus (*upward mobility*);
- 2) avaliku teenistuse sisene horisontaalne mobiilsus (*lateral mobility*);
- 3) era- ja avaliku sektori piire ületav mobiilsus (*boundaryless careers*).

Põhinedes Randma (1999) ja Scheini (1971, viidatud Hall, 2002; Schein, 1968) karjäärimobiilsuse kategooriatele, eristab magistr töö autor karjäärimobiilsust hierarhilises ja sektoraalses dimensioonis (vt Joonis 2).



Joonis 2. Karjäärimobiilsus hierarhilises ja sektoraalses dimensioonis

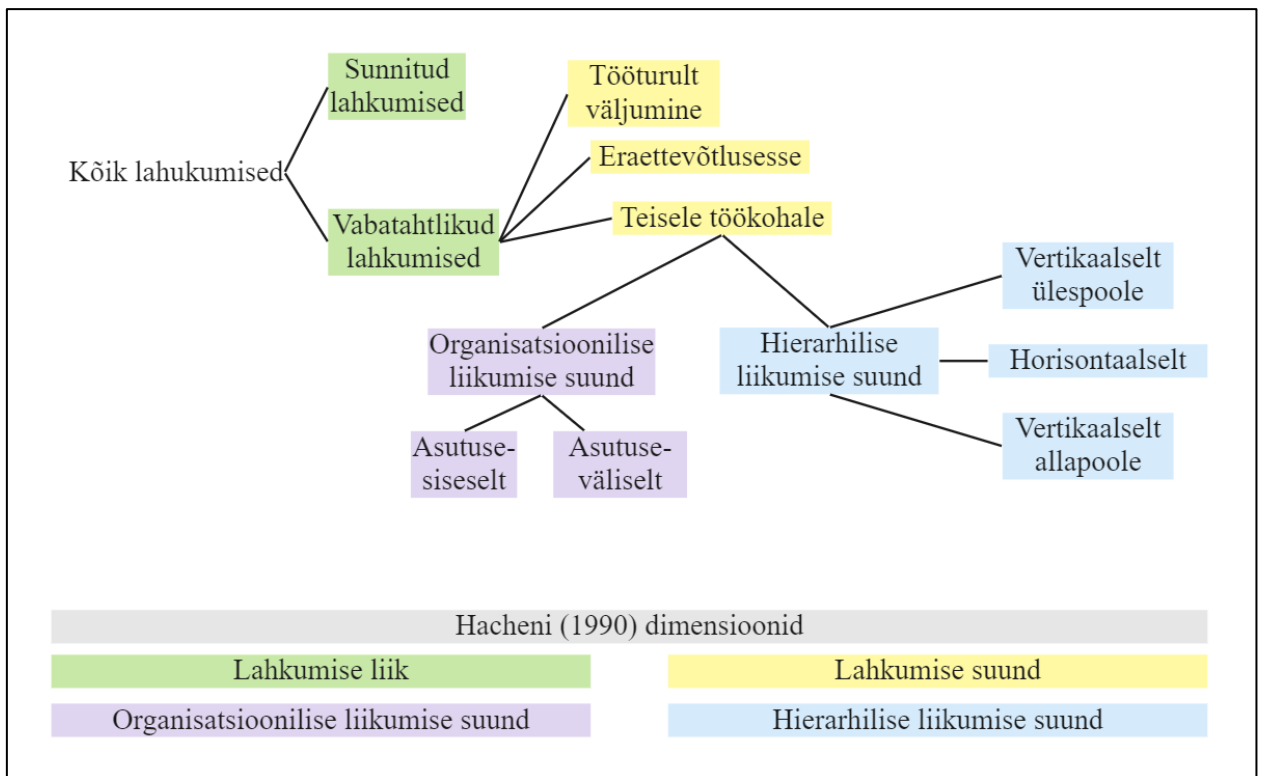
Allikas: Autori koostatud Randma (1999, lk 109–111 ja lk 234–235) ja Schein (1971, viidatud Hall, 2002, lk 104–105; Schein, 1968, lk 3–4) alusel

Randma (1999) ja Scheinile (1968) tuginedes käsitleb hierarhiline dimensioon juhtimistasemete vahelist horisontaalset ja mõlemasuunalist vertikaalset karjäärimobiilsust, ning sektoraalne dimensioon avaliku teenistuse sisest ja era- ja avaliku sektori piire ületavat mobiilsust. Mudeli lihtsustamise huvides käsitleb magistritöö autor horisontaalse liikumise kategoorias ainult Scheini (1968) ringlevat, ehk töö sisu, valdkonna, asutuse, või osakonna muutust, kuid mitte radiaalset karjäärimobiilsust. Karjäärimobiilsuse hierarhilise ja sektoraalse dimensioonide mudeli joonisel (vt Joonis 2) on kujutletud avaliku teenistuse sisest horisontaalset mobiilsust (türkiissinised jooned A), mõlemasuunalist vertikaalset karjäärimobiilsust (türkiissinine joon B), ning avaliku ja erasektorite piire ületavat horisontaalset (punane joon C) ja vertikaalset (punane joon D) karjäärimobiilsust.

Lisaks eelmainitud mudelitele tugineb autor Hachen (1990) ja Chudzikowski (2012) eristatud karjäärimobiilsuse dimensioonidele. Hachen (1990) (vt Joonis 5 järgneval leheküljel) eristab karjäärimobiilsuse uurimisel töökohalt lahkumise näitel nelja erinevat dimensiooni mille alusel mobiilsust klassifitseerida, nendeks on (Hachen, 1990, lk 330–333):

- 1) lahkumise liik (joonisel roheliselt): a) vabatahtlik või b) sunnitud lahkumine;
- 2) lahkumise suund (joonisel kollaselt), vabatahtliku lahkumise puhul: a) lahkumine teisele töökohale; b) tööturult väljumine; c) suundumine eraettevõtlusesse (*self-employment*);
- 3) organisatsioonilise liikumise suund (joonisel violetselt), vabatahtlikul lahkumisel teisele töökohale: a) tööandja-siseselt (*intrafirm*); b) tööandjate-vaheliselt (*interfirm*);
- 4) hierarhilise liikumise suund (joonisel siniselt), vabatahtlikul lahkumisel teisele töökohale: a) vertikaalselt hierarhias ülespoole (*upward authority*); b) vertikaalselt hierarhias allapoole (*downward authority*); c) horisontaalselt hierarhias samale tasemele jäädes (*lateral authority*).

Chudzikowski (2012) tutvustab karjäärimobiilsust teist tüüpi kolme-dimensioonilises mudelis (võrreldes näiteks Scheini (1968) kolme-dimensioonilise mudeliga), mis põhineb esiteks asutuse- või sektorisisesel või -vahelisel liikumisel (*organisational dimension*), teiseks töö sisu või osakonna muutusel (*horisontal dimension*) ja kolmandaks hierarhias üles- või allapoole liikumisel (*vertical dimension*).



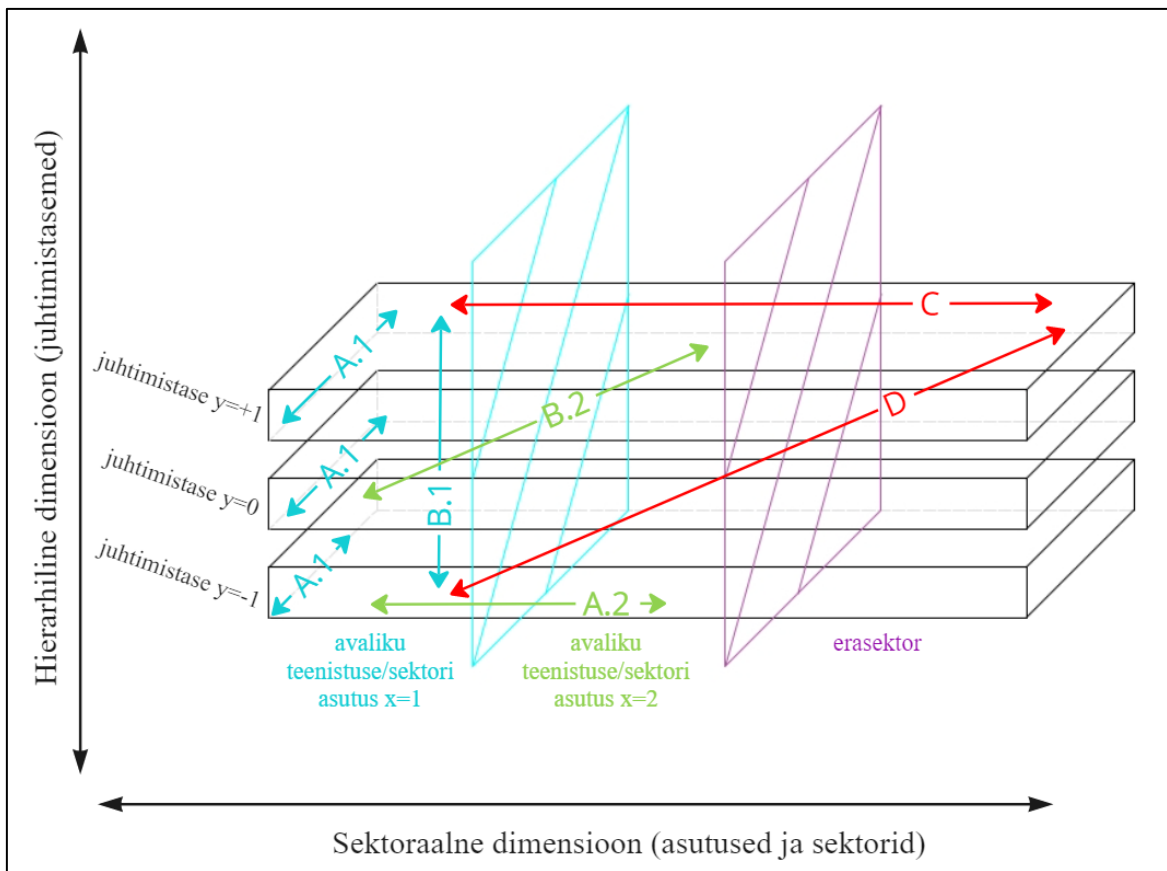
Joonis 3. David S. Hacheni karjäärimobiilsuse dimensioonid ja suunad  
Allikas: Autori koostatud Hachen (1990, lk 331) alusel

Järgnev peatükk käsitleb eelmainitud karjäärimobiilsuse mudelites eristatud mobiilsuse dimensioonidel ja suundadel põhinevat, autori koostatud ning antud magistritöös Eesti ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimisel rakendatavat mudelit.

### 2.3.2. Eesti ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimisel rakendatav mudel

Käesolevas magistritöös Eesti ministeeriumite näitel avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimiseks rakendatav mudel on kujutletud joonisel (vt Joonis 4 järgneval leheküljel). Scheini (1968), Hacheni (1990), Randma (1999) ja Chudzikowski (2012) mudelite alusel koostatud magistritöö autori karjäärimobiilsuse mudel käsitleb hierarhilises dimensioonis (Y-teljel) juhtimistasemete vahelist vertikaalset (Joonis 4, jooned B.1, B.2 ja D) ja horisontaalset (Joonis 4, jooned A.1, A.2 ja C) karjäärimobiilsust. Vertikaalse karjäärimobiilsuse all mõistab autor kahe-suunalist liikumist, nii hierarhias ülespoole (*upward mobility*) kui allapoole (*downward mobility*). Sektoraaelses dimensioonis (X-teljel) eristab autor kolme liikumise liiki: 1) asutusesisene liikumine (Joonis 4, türkiissinised jooned A.1 ja B.1); 2) asutustevaheline, kuid avaliku sektori ning kitsamalt avaliku teenistuse sisene liikumine (Joonis 4, rohelised jooned A.2 ja B.2) ja 3) era-

ja avaliku sektori piire ületav liikumine (Joonis 4, punased jooned C ja D). Esimest kahte neist saab liigitada ka ühiselt intrasektoraalseks ehk sektorisiseseks karjäärimobiilsuseks, ning kolmandat intersektoraalseks, ehk sektoritevaheliseks karjäärimobiilsuseks. Magistritöö autor otsustas avaliku teenistuse ja avaliku sektori sisest karjäärimobiilsust käsitleda ühe dimensioonina, kuna olulisem tundus eristus asutusesisese, avaliku sektori siseselt asutustevahelise ning era- ja avaliku sektori vahelise karjäärimobiilsuse vahel. Samuti nagu hierarhilisel karjäärimobiilsuse dimensioonil, on ka asutuse ja sektoraalse karjäärimobiilsuse dimensioonil liikumine võimalik kõigis suundades.



Joonis 4. Avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse mudel

Allikas: Autori koostatud Hachen (1990), Randma (1999), Schein (1968), Schein (1971, viidatud D. T. Hall, 2002), ja Chudzikowski (2012) alusel

Järgnevad kaks peatükki käsitlevad nii avaliku teenistuse keskastmejuhi mõistet ja varasemat avaliku teenistuse keskastmejuhtide ning nende karjäärimobiilsuse uurimist, kui Eesti avaliku teenistuse süsteemi ning selle kontekstist tulenevaid aspekte keskastmejuhtide karjäärimobiilsuses.



## 2.4. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsus Eesti avalikus teenistuses

Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimisel on oluline roll Eesti avaliku teenistuse süsteemi detsentraliseeritusel, mistõttu üksikute riigiasutustel on personalijuhtimise küsimustes suur otsustusvabadus (Järvalt & Randma-Liiv, 2010; Meyer-Sahling, 2009; Pesti & Randma-Liiv, 2018a; Randma-Liiv, 2005; Randma-Liiv & Järvalt, 2011; Randma-Liiv & Sarapuu, 2012; Rees et al., 2005). Eesti avaliku teenistuse süsteemi iseloomustab avatud, positsioonisüsteemi mudeli<sup>5</sup> kasutamine, mis loob mitmekesiseid võimalusi avaliku teenistuse karjäärimustrite kujundamiseks ning võimaldab avalikku teenistusse sisenemist igal hierarhiatasemel (European Commission, 2021; Pesti & Randma-Liiv, 2018a; Randma-Liiv & Järvalt, 2011; Randma-Liiv & Sarapuu, 2012; Rees et al., 2005). Eesti ministriumite tasemel on siiski erandeid, kus rakendatakse avatud positsioonisüsteemi mudeli asemel klassikalise Weberi suletud karjäärisüsteemile sarnasemat mudelit, näiteks Välisministeeriumis (VÄM3).

Lisaks tuleb personalijuhtimises arvesse võtta ka Eesti kui väikeriigi konteksti, mistõttu avaliku teenistuse karjääriredel on lühikene ning vertikaalseks karjäärimobiilsuseks on limiteeritud võimalused (European Commission, 2021; Randma, 1999). Piiratud vertikaalsed karjäärivõimalused võivad viia motivatsiooni langemiseni, rahulolematusele ning inimeste lahkumiseni avalikust teenistusest (Randma-Liiv, 2002; Rees et al., 2005). Seega väärtusliku personalipotentsiaali kaotamiseni. Väikeriigi kontekstis on seetõttu seda olulisem mõista avalike teenistujate karjäärimobiilsuse ambitsioone ning mustreid, pöörata tähelepanu karjääriliikumise toetamisele, sh karjääriteekondade loomisele, ning luua paindlikumaid ja mitmekesisemaid karjäärimobiilsuse võimalusi, et limiteeritud vertikaalse karjäärimobiilsuse valikute tõttu kvalifitseeritud tööjõust mitte ilma jääda.

---

<sup>5</sup>Sünonüümselt kasutatakse ka ametikohasüsteem, inglise keeles *open system*, *job system* või *position-based system*.

## 3. UURIMUSTÖÖ METOODIKA

### 3.1. Uurimisstrateegia ja meetodi valik

Lähtuvalt Eesti probleemi ja magistr töö uurimiseesmärgi eksploratiivsest iseloomust ning tuginevalt van Thiel (2014, lk 57–59) väljatoodud uurimisprobleemide ning -strateegiate selgitusele, rakendab autor juhtumianalüüsidel põhinevat uurimisstrateegiat, mis põhineb kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete andmete analüüsil. Uurimisdisain koosnes neljast, ajaliselt kattuvast, sisulisest etapist, millele eelnes varasemate uuringute dokumendianalüüs. Esiteks algatati infopäringud ministriumitele, teiseks koguti ministriumite nõusolekud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu kvantitatiivsete andmete analüüsiks, kolmandaks viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud (vt van Thiel, 2014, lk 94–96) valitud ministriumite personalijuhtidega, ning neljandaks teostati nii infopäringute ja intervjuude kvalitatiivsete andmete analüüs kui riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu kvantitatiivsete andmete analüüs. Infopäringute kirjalikku ja isikliku suhtlust ministriumitega saab käsitleda struktureerimata intervjuudena (vt van Thiel, 2014, lk 93–94).

Kuna kogu avaliku sektori keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimine oleks magistr töö raames liiga lai eesmärk, kitsendati sihtrühma valim Eesti Vabariigi ministriumitele, mis vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele on täidesaatva riigivõimu valitsusasutused (VVS §-d 38-39). Sihtrühma kitsendamine ministriumitele on põhjendatud nii ministriumite olulisest rollist poliitika kujundamise ja õigusloome protsessis, nagu seaduseelnõude koostamise algatamine, nende sisu loomine ja mõjude hindamine (Riigikantselei, 2022), kui ka valitsemisala tegevuste korraldamises (VVS §-d 45-69).

Karjäärade ning mobiilsuse uurimisel organisatsioonides saab eristada kahte põhidimensiooni: analüüsitaset (*level of analysis*) ning uurimisobjekti andmeallikate iseloomu (*nature of the phenomenon*) (Vardi, 1980, lk 343–347). Analüüsitaseme all mõistab Vardi (1980) kas uurimist indiviidi või organisatsiooni tasemel, ning uurimisobjekti andmeallikate iseloomu all analüüsi subjektiivsete või objektiivsete andmete toetudes (vt Joonis 5). Käesolev magistr töö keskendub

objektiivsete andmete analüüsile organisatsiooni tasemel, spetsiifilisemalt karjäärijuhtimisele (*career management*) ja karjäärimobiilsusmustritele (*mobility patterns*).

		Andmeallikate iseloom ( <i>nature of the phenomenon</i> )	
		subjektiivsetele andmetele keskenduv	objektiivsetele andmetele keskenduv
Analüüsitase ( <i>level of analysis</i> )	indiviidi tase	<u>Psühholoogilised raamistikud</u> Eriala valik ( <i>occupational choice</i> ) Püüdlused ( <i>aspirations</i> ) Suundumus, ankrud ( <i>orientations, anchors</i> ) Rahulolu ( <i>satisfaction</i> ) Karjäärivalikud ( <i>career decisions</i> )	<u>Sotsioloogilised raamistikud</u> Karjäärimuustrid ( <i>career patterns</i> ) Eluetapid ( <i>life stages</i> ) Staatuse etapide läbimine ( <i>status passage</i> ) Karjäärialane käitumine ( <i>career behaviour</i> )
	organisatsiooni tase	<u>Administratiivsed raamistikud</u> Saavutused/panused ( <i>inducements/contribution</i> ) Nõuded/tingimused, karjääri ettenägematused ( <i>requirements, career contingencies</i> ) Võimalused ( <i>opportunities</i> ) Organisatsiooniline pühendumus ( <i>organisational commitment</i> ) Sotsialisatsioon ( <i>socialisation</i> )	<u>Majanduslikud raamistikud</u> Sisemine tööturg ( <i>internal labour market</i> ) Vabade ametikohtade kett ( <i>vacancy chain</i> ) Organisatsioonilised piirangud ( <i>organisational constraints</i> ) Karjäärijuhtimine ( <i>career management</i> ) Mobiilsusmuustrid ( <i>mobility patterns</i> )

Joonis 5. Yoav Vardi karjäärimobiilsuse uurimise dimensioonid  
 Allikas: Autori koostatud Vardi (1980, lk 345) alusel

### 3.2. Kvalitatiivsed andmed: infopäringud ja intervjuud

Jaanuaris 2023 tegi töö autor e-posti teel esmased infopäringud kõikide ministeeriumite personalijuhtidele. Algse infopäringu (küsimused vt Lisa 2) eesmärk oli uurida keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse juhtimise süsteemide ja põhimõtete olemasolu ning karjäärimobiilsusega seonduvate andmete kogumise kohta. Infopäringute kirjalik ja isiklik suhtlus jätkus veebruarist aprillini, ning nende raames oli autoril võimalik koguda teavet järgneva kuue ministeeriumi kohta: Välisministeerium, Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium, Kultuuriministeerium, Siseministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium. Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi kahe ministeeriumi personalijuhiga aprillis 2023. Intervjueeritavate valik tugines eelnevalt infopäringutes saadud teabele, sh valiti Välisministeerium (küsimused vt Lisa 3) seal rakendatud karjääri- ja rotatsioonisüsteemi tõttu ja Sotsiaalministeerium (küsimused vt Lisa 4) asutusesisese

karjäärimobiilsuse soodustamise tõttu. Üks intervjuu viidi läbi sünkroonse veebiintervjuuna videokõne formaadis (Murumaa-Mengel, 2020, lk 713–714) ning teine näost-näku füüsilise kohtumisena. Mõlemate intervjuude kestvus oli umbes tund aega. Intervjuude sisu analüüs põhineb autori märkmetel ning intervjuude transkriptsioonidel. Helisalvestuste transkribeerimiseks kasutas autor Tallinna Tehnikaülikooli kõnetehnoloogia labori avalikku kõnetuvastuse teenust<sup>6</sup> (Olev & Alumae, 2022). Magistritöös on infopäringutele ja intervjuudele viidatud ministriumite või osakonna lühendite ja infopäringu või intervjuu numbriga (nt VÄM1, SOM2, jne) ning allikate teave leitav lisades (Lisa 1).

### **3.3. Kvantitatiivsed andmed: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu personaliaruanded**

Empiirilise analüüsi kvantitatiivsete andmete fookuses on Eesti ministriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsus perioodil 2018 - 2022. Uurimisperioodi valikul tugines autor andmete kättesaadavusele ja kvaliteedile ning soovile uurida võimalikult hiljutisemaid aastaid. Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogust olid nimetatud ajaperioodi kohta andmed kindlasti kättesaadavad. Lisaks, kuna käesoleva magistritöö peatükis 2.1. esitatud Eesti avaliku teenistuse keskastmejuhi definitsiooni selles sõnastuses hakati kasutama tõenäoliselt 2018. aastal, ning aeg-ajalt andmete uuendamise käigus edastatakse riigiasutustele keskselt sama definitsioon (RIHATO1), siis saab eeldada, et uurimisperioodi vältel on ministriumites töötajaid juhtimistasemete lõikes keskastmejuhteks liigitatud samast definitsioonist lähtuvalt.

Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogust asutuste kaupa andmete väljavõtte ja analüüs eeldas asutuste nõusolekut andmete kasutamiseks. Esmast nõusolekut riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete jagamiseks küsiti kõikidelt ministriumitelt algsete infopäringute käigus ning uuringu hilisemas etapis täpsustati kõikide ministriumite nõusolekuid. Nõusoleku andmete analüüsiks magistritööks vajalikul kujul andsid üheteistkümnest ministriumist viis: Keskkonnaministrium, Kultuuriministrium, Maaeluministrium, Rahandusministrium, Sotsiaalministrium, ning neist neli andsid nõusoleku andmete analüüsiks koos isikukoodidega (Keskkonnaministrium, Kultuuriministrium, Rahandusministrium, Sotsiaalministrium). Isikukode küsiti ministriumite vahelise karjäärimobiilsuse uurimise eesmärgil.

---

<sup>6</sup>Kättesaadaval siin: <https://tekstiks.ee/>

Andmekogu väljavõtteid teostas Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond (RIHATO) koostöös Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) personaliteenuste osakonnaga. Magistritöös analüüsiti riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogust pärinevaid andmeid kahe erineva aruande põhjal, esiteks liikumiste koondaruanne ja teiseks lahkumiste ja voolavuse aruanne (HR013). Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu kvantitatiivsete andmed kajastavad liikumisi ajaperioodil 01.01.2018 kuni 31.12.2022 ning nende analüüsis kasutati eelkõige kirjeldavat statistikat, täpsemalt sagedustabeleid ja aritmeetilist keskmist (van Thiel, 2014, lk vt 123-127). Kvantitatiivsete andmete analüüsiks kasutati Microsoft Exceli tabelarvutustarkvara ja IBM SPSS statistikatarkvara.

### 3.3.1. Liikumiste liigid, ametikoha juhi tasemed ja töötaja allgrupid

Liikumiste koondaruanne eristab nelja tüüpi karjääriliikumisi, erinevaid ametigruppide juhi tasemeid ning töötaja allgruppe (vt Tabel 1). Magistritöö autor lähtub viietasemelisest ametigruppide hierarhiast (vt Lisa 5) ja andmed kajastavad kõikide ametigruppide (keskastmejuht, esmatasandi juht, tippspetsialist ja spetsialist) liikumisi, va tippjuhte. Andmete korrastamise käigus kodeeriti ametigrupid ametikoha juhi tasemete lõikes nelja kategooriasse (vt Tabel 1).

Tabel 1. Liikumiste koondaruande karjääriliikumiste, ametigruppide ja töötaja allgruppide kategooriad

Karjääriliikumiste kategooriad	Ametigruppide kategooriad	Töötaja allgruppide kategooriad
1) lahkumine 2) liikumine (org sisene) 3) taastööletulek (so varasemalt asutuses töötanud, vahepeal lahkunud ning uuesti tööle tulnud inimene) 4) töösuhte vormistamine	1) keskastmejuht 2) esmatasandi juht 3) juht (tase teadmata, esmatasandi või keskastmejuht) 4) tippspetsialist/spetsialist	1) juht (tase teadmata, esmatasandi või keskastmejuht) 2) erialadiplomaatia tippspetsialist 3) tippspetsialist 4) keskastme spetsialist 5) nooremspetsialist või assistent 6) tööline

Allikas: Autori koostatud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel andmete alusel

Algandmetes tippspetsialist/spetsialist tasemega või puuduva kategooriaga liikumistest kodeeriti ümber 32 liikumist, kui töötaja allgrupiks oli juht (tase teadmata, esmatasandi või keskastmejuht). Neist 20 kodeeriti keskastmejuhiks, kui tööpere taseme punktid olid  $\geq 427$ . Ümberkodeeritud keskastmejuhi karjääriliikumiste seas oli neli lahkumist, kolmteist asutuse-sisest liikumist, kaks töösuhte vormistamist ja üks taastööletulek. Selekteerides liikumiste koondaruandes ametikoha

juhi tasemeks keskastmejuhid, saab liikumiste liikidele tuginedes klassifitseerida neli keskastmejuhi karjääriliikumise tüüpi (vt Tabel 2).

Tabel 2. Keskastmejuhi karjääriliikumiste tüübid liikumiste koondaruande liikumiste liikide ja keskastmejuhi ametikoha juhi taseme alusel

Liikumise liik	Lahkumine	Liikumine (org sisene)	Taastööletulek	Töösuhte vormistamine
Keskastmejuhi karjääriliikumiste tüübid	lahkus keskastmejuhi ametikohalt	liikus asutuse-siseselt keskastmejuhi ametikohale	tuli taas asutusse tööle, asudes keskastmejuhi ametikohale	tuli asutusse tööle keskastmejuhi ametikohale

Allikas: Autori koostatud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

### 3.4. Metoodilised piirangud ja järelduste rakendatavus

Kvalitatiivsete andmete metoodilised piirangud tulenevad esiteks väikesest intervjuude arvust ning ainult osalisest ministeeriumite esindatusest infopäringute teaves, ning seega ministeeriumite vähesest esindatusest intervjuudes ja infopäringutes käsitletud teemadel. Infopäringutes ja intervjuudes ei õnnestunud autoril teavet saada (või ainult väga piiritletud mahus) järgnevatelt ministeeriumitelt: Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Lisaks võib eeldada, et infopäringute teave on potentsiaalselt puudulik, kuna autoril ei õnnestunud kõikide ministeeriumitega teha infopäringute täpsustusi või täpsustused puudutasid ainult osa teemavaldkondadest.

Kvantitatiivsete andmete piirangud tulenevad eelkõige valimis esindatud ministeeriumite arvust. Nimelt ei kajasta kvantitatiivsete andmete analüüs järgnevaid ministeeriumeid: Kaitseministeerium, Justiitsministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Välisministeerium. Lisaks ei sisalda magistritöös kasutatud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu aruannete andmed tippjuhtide liikumisi. Mistõttu käesolevas magistritöös analüüsitud kvantitatiivsed andmed ei võimalda uurida asutuse-sisest või valimisse jäänud ministeeriumite vahelist keskastmejuhi vertikaalset karjäärimobiilsust tippjuhiks. Tippjuhtide andmed eemaldati, kuna nende madala arvulisuse tõttu oleks isikute tuvastatavus lihtsam ning andmete väljastamine vajakuks lisanõusolekuid.

Kuna juhtumisanalüüsi valim ei sisalda kõiki ministeeriumeid (täpsema ülevaate saamiseks vt Lisa 6), siis käesoleva magistritöö alusel ei ole võimalik kõigi ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse kohta üldistusi teha. Lisaks on saadud andmete põhjal võimalik karjäärimobiilsust nii hierarhilise kui sektoraalse mobiilsuse lõikes uurida ainult piiratud mahu.

## **4. EMPIIRILINE ANALÜÜS: EESTI MINISTEERIUMITE KESKASTMEJUHTIDE KARJÄÄRIMOBIILSUS**

### **4.1. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimine ja juhtimine Eesti ministriumites**

Käesolev peatükk käsitleb ministriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimiseks ja juhtimiseks rakendatavate põhimõtete ja süsteemide ning sellealase andmete kogumise ja analüüsimise kohta (uurimisküsimus 1<sup>7</sup>) uurimiseks teostatud infopäringuid ja läbiviidud poolstruktureeritud intervjuusid. Autor võttis ühendust kõigi üheteistkümne ministriumiga, vastused päringutele õnnestus saada Haridus- ja Teadusministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist, Kultuuriministeeriumist, Välisministeeriumist, Justiitsministeeriumist ja Siseministeeriumist.

**Kultuuriministeerium** lähtub ametikohtade täitmisel avaliku teenistuse seadusest (edaspidi ATS) ning toob välja, et keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse juhtimiseks eraldi põhimõtteid või süsteemi ei ole (KUM1). Kuid nagu järgnev tsitaat iseloomustab, et soositakse asutusesisest karjäärimobiilsust nii keskastmejuhi ametikoha püsival kui ajutisel vabanemisel:

„Kui vabaneb keskastmejuhi ametikoht, siis enne avaliku konkursi kuulutamist vaatame oma organisatsioonis, kas sellel ametikohal vajalike teadmiste, oskuste, omaduste ja kogemusega inimene/inimesed on meil oma majas olemas. Kui on, korraldame ametikoha täitmiseks sisekonkursi. Kui ametikoht on vabanenud mingiks perioodiks ehk ajutiselt, vaatame samuti esmalt oma organisatsioonis, kas sellel ametikohal vajalike teadmiste, oskuste, omaduste ja kogemusega inimene/inimesed on meil oma majas olemas. Kui on, siis ATS võimaldab rakendada tähtajalist üleviimist (rotatsioon), mida oleme ka teinud.“ (KUM1).

Kuigi informatsiooni keskastmejuhtide varasema karjääriteekonna kohta on avalike konkursside raames värvates elulookirjeldustes olemas ning lahkumisvestlustes küsib Kultuuriministeeriumi

---

<sup>7</sup> Uurimisküsimus 1: Kas ja kuidas jälgitakse ja juhitakse käesolevalt keskastmejuhtide karjäärimobiilsust Eesti ministriumites?



keskastmejuht tulevase karjääriteekonna kohta, siis selle teabe süstematiseerimiseks ei nähta vajadust (KUM1).

**Sotsiaalministeeriumi** personalijuhtimises on juhtide arendamine tervikuna esiprioriteetide seas, millega seondub ka karjäärimobiilsus (SOM2). Seni on karjäärimobiilsust käsitletud pigem vajaduspõhiselt, kuid intervjueeritav tunnetab karjääriteekondade ja kompetentside arendamise süsteemset käsitlust asutuse personali arendamise järgmise etapina (SOM2). Käesolevalt on Sotsiaalministeeriumis karjääriteed süsteemselt kirjeldamata, kuid soositakse asutuse-sisest karjäärimobiilsust ja arengut, näitena toodi välja tippjuhiks saanud keskastmejuhte ja keskastmejuhiks saanud (tipp)spetsialiste (SOM1). Vääratakse teadlikult ka erasektori kogemusega juhte (SOM1). Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse teadlik juhtimine on pigem algusfaasis, kuid nende järelkasvu tagamiseks rakendatakse esmatasandi juhtidele suunatud tegevusi, sh erinevaid arenguprogramme (SOM2). Valitsemisala asutustega on karjäärimobiilsuse soodustamiseks tehtud koostööd, kuid tegevused on pigem algusfaasis (SOM2). Lahkumisvestlusi viiakse läbi süsteemselt ja tehakse kokkuvõtteid, ning viimase pooleteise aasta jooksul tehti intervjuusid kõikide juhtidega nende tausta ja varasema töökogemuse kaardistamiseks (SOM2). Loodi iga-aastane tulemusvestluste süsteem ning eelnimetatud andmeid kasutatakse juhtimiskvaliteedi hindamiseks (SOM2). Suuremas pildis on nende andmete kasutamine veel lapsekingades, kuid plaanis on luua süsteem, mis põhineb igale juhile koostatavast „juhikaardist“ ning iga-aastasest *management review*’ks nimetatud ülevaatest, mis kajastavad nii hetkeolukorra kaardistust (nt tulemused, taust, juhtimiskvaliteet, juhitava meeskonna kompetentsid ja voolavus) kui arenguplaani (SOM2). Vajadust keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse teadlikuks juhtimiseks „süsteemse karjääri suunamise“ (SOM2) ja ministeeriumite ülese strateegilise personalijuhtimise (nt karjääriteed, süsteemide lahenduste arendamine) näol näeb intervjueeritav vajalikkust nii organisatsiooni tulemuslikkuse kui juhtide arendamise ja tööõnne tagamise huvides (SOM2). Spetsiifiliselt horisontaalse karjäärimobiilsuse soodustamisel näeb intervjueeritav potentsiaali valdkonna integreeritud teenuste loomisel ja arendamisel, näiteks valdkonna juhi roteerumine teise valdkonda või rakendusasutusse (SOM2). Potentsiaali nähakse nii ministeeriumite, ministeeriumi ja valitsemisala rakendusasutuste kui ka ministeeriumi ja kohalike omavalitsuste vahelises keskastmejuhtide karjäärimobiilsuses (SOM2), mida ilmestab järgnev tsitaat:

"Mina /.../ näen seal täitsa omakasutegureid /.../ organisatsiooni tulemuslikkuse seisukohast. /.../ Kui sa ikka pikalt jääd ministeeriumisse, muidugi sa saad /.../ käia tihedasti ise uudistamas ja uurimas, kuidas elu on, /.../ aga et seda saaks organisatsiooni poolt kindlasti, kui see on vaata ka

toetatud teatud viisidega. /.../ See kindlasti aitaks kaasa sellisele /.../ selgemale, inimkesksemale poliitika kujundamisele. /.../ Et sa mõistadki seda inimese vajadust ja inimese vajadusest lähtuvalt kujundad teenust ja poliitikat. /.../ Ja teisest küljest siis on vaja ka jällegi /.../ suuremat pilti. /.../ Üks asi on inimeste vajadus, teine on see, et sul peab olema ka nagu pikemas plaanis mingisugune visioon, /.../ teadmine trendidest ja mis, mida mõjutab, et need asjad omavahel kokku panna." (SOM2).

Seoses 53. Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppes eesmärkidena seatud osakonnajuhatajate töölepingute tähtajaliseks muutmisega (Vabariigi Valitsus, 2023a, lk 20), toob intervjueeritav lähtuvalt keskastmejuhtide arvulisusest välja sellega kaasneva halduskoormuse ning lisaks murekohana pikema ametikoha staažiga, kuid valdkonnas ja juhtimises kompetentsete juhtidele järelkasvu leidmise ja kasvatamise (SOM2). Sellega seonduvalt on intervjueeritava hinnangul oluline näiteks keskastmejuhtide kompetentsimudelid (Raun et al., 2022) lähtuvalt kitsendada muutuv keskkonnas eduka avaliku sektori keskastmejuhi kaks kuni kolm kriitilist kompetentsi, mis on sõltumatud valdkonnast või ministeeriumist, ning mida karjääriteede ja roteerumise valdkonnas rakendada (SOM2).

**Välisministeerium** rakendab üldpildis karjäärisüsteemi, millesse on põimitud mõned avatud positsioonisüsteemi elemendid. Välisministeeriumi karjääri- ja rotatsioonisüsteem hõlmab nii välisteenistuse seadusega (edaspidi VätS) kehtestatud selgelt defineeritud hierarhilisi tasemeid (VätS §-id 13-14), nendest tulenevaid nõudeid (VätS § 15), ning seotud palgatasemeid (VätS §-id 5-7 ja §-id 45-46), kui sotsiaalseid tagatisi, näiteks teenistusstaažist tulenevat ja välislähetuse lisatasu (VätS §-id 59 ja 63). Seoses 2013. aasta ATSi reformiga tõstusid uue ATSi eakõlas olevad VätSi sätted, sh välisteenistuse palgasüsteemi ajakohastamise vajadus, mida 09.09.2019 Vabariigi Valitsuse algatatud VätSi muutmise seaduse eelnõuga muuta plaaniti. Kuigi Riigikogu kiitis VätSi muudatuse 2020. aastal heaks, jättis president muudetud seaduse Põhiseadusega vastuoluliseks hinnatud abikaasade ja registreeritud elukaaslaste erineva kohtlemise tõttu väljakuulutamata (Riigikogu põhiseaduskomisjon, 2023), ning see võeti Riigikogus teistkordsesse menetlusse 2023. aasta veebruaris (XIV Riigikogu istungi stenogramm, 2023).

Välisministeeriumi karjääri- ja rotatsioonisüsteemi rakendamist korraldab atesteerimiskomisjon (VätS § 80), ning selle oluliseks aluseks on kohustuslik rotatsioon (VätS § 75), millest tulenevalt on Välisministeeriumis kõrge sisemine karjäärimobiilsus ja inimesed ühel ametikohal keskmiselt

3-4 aastat (VÄM1). Atesteerimiskomisjon<sup>8</sup> jälgib igaaastaselt inimeste karjäärimobiilsust, teeb inimestele vastavad ettepanekud ning rotatsioon toimub iga aasta augustis (VÄM3). Keskastmejuhtidena käsitletud välisesinduste juhtide klassikaline ametiaeg on neli aastat, võimalusega pikendada kuni kahksa aastani, ning peamaja keskastmejuhtide regulaarne liikumine toimub umbes kahe kuni viie aasta pärast (VÄM3). Kuigi peamaja keskastmejuhtide lepingud on tähtajatud, jälgib atesteerimiskomisjon nende karjäärimobiilsust ning teeb rotatsiooni ettepanekuid, kuid enamus inimesi avaldab kahe kuni kolme aasta pärast ise karjäärimobiilsuse soovi (VÄM3).

Keskastmejuhtide regulaarse rotatsiooni ühe väljakutsena toob intervjueeritav välja, et karjäärisüsteemile iseloomulikult on suur osa inimesi generalistid, häid erinevate valdkondade (tipp)spetsialiste on vähe, ning et rotatsioonisüsteem ei võta tingimata arvesse inimese juhtimisoskuste olemasolu, mistõttu intervjueeritav arvab, et tõenäoliselt on asutuste võrdluses teiste riigiasutuste keskastmejuhtide juhtimisoskused tugevamad (VÄM3). Lisaks on igaaastasest rotatsioonist tingituna meeskonnad pidevas muutuses, ning jõutakse harva meeskonna loomise faasist hästi toimiva küpse meeskonna staadiumisse, kuna vahetuvad nii juhid kui meeskonna liikmed (VÄM3). Sellest tulenevalt on moodsama juhtimisstiili, mille fookuses on rohkem teemade, eelarve ja inimeste juhtimine, juurutamine Välisministeeriumis keeruline (VÄM3). Viimase rahuloluuringu tagasisidest tulenevalt on Välisministeerium kõikide juhtimistasemete arendamise ja koolitamise rohkem fookusesse võtnud, rakendades Välisministeeriumile spetsiifilist pädevusmudelit, 360-kraadist hindamist ja juhtide järelkasvu programmi (VÄM3).

Keskastmejuhtide järelkasv tuleb eelkõige asutusesiseselt, asutuseväliste keskastmejuhtide värbamist on praktiseeritud vähem kui kümme aastat ning hõlmab pigem tugiteenuseid (VÄM3). Kuigi karjääridiplomaadi ametikohtadele (sh nt välisesinduse juht, ehk keskastmejuht) rakendatakse üldiselt selgelt Välisministeeriumi-sisest karjäärisüsteemi, on võimalik siseneda ka asutuseväliselt, kui inimesel on varasem välislähetuse kogemus, nagu näiteks Kaitseministeeriumi erialadiplomaatidel (VÄM3). Kuid tulenevalt selliste inimeste väikesest arvust, on Välisministeeriumi väljaõpetatud karjääridiplomaadid väga väärtuslik inimressurss (VÄM3), mistõttu on põhjendatud huvi nende hoidmise vastu. ATS § 83 lg 1 raames on võimalik ametniku soovil teenistussuhe peatada<sup>9</sup>, mida Välisministeeriumis rakendatakse näiteks inimeste puhul, kes

---

<sup>8</sup> Peale 2013. aasta ATSi reformi on atesteerimiskomisjoni sisuline tähendus muutunud konkursikomisjoniks, kuid ametlik nimetus on jätkuvalt Välisministeeriumi atesteerimiskomisjon (VÄM3).

<sup>9</sup> Teenistussuhte peatumise ametlik nimetus on avaliku võimu teostamise õiguse peatamine.

mingil põhjusel soovivad Välisministeeriumist ära liikuda, kuid kaaluvad hiljem Välisministeeriumisse naasmist (VÄM3). Seda ilmestab hästi järgnev tsitaat:

„Inimene, kes on meil omandanud juba karjääridiplomaadina kogemused välislahetusest, protokollist, etikettist, kõigest sellest, mis on diplomaadi olemiseks vajalik, siis seetõttu me neid hoiame. /.../ Kui ta läheb päriselt ära, siis tagasi saame ta ainult läbi avaliku konkursi. Konkursis on tegelikult tohutu ressursiröövel, me teeme neid küll palju, aga kui me tahame näiteks tagasi saada mingit kogenud inimest /.../ siis palju lihtsam on ta varnast võtta tagasi meile. /.../ Aga talle kehtivad need avaliku teenistuse üldnõuded. /.../ See on nagu nabanöör, see on üks asi mida meie karjäärimobiilsuse huvides hoiame. Meile tundub, et inimene läheb targemaks, kui ta vahepeal kuskil mujal käib ja õpib, ja tuleb uute kogemustega tagasi.“ (VÄM3).

Välisministeeriumi asutusesisene karjäärimobiilsus hõlmab olenevalt aastast 12-20 inimest, kes keskastmejuhi ametikohale või ametikohalt liiguvad (VÄM2), ning karjäärimobiilsuse hierarhilises dimensioonis toimub liikumine nii horisontaalselt kui mõlemasuunaliselt vertikaalselt (VÄM2, VÄM3). Seega erineb Välisministeerium selgelt teistest Eesti ministeeriumitest ning laiemalt avalikust teenistusest. Lisaks asutusesisesele rotatsioonile teeb Välisministeerium nii keskastmejuhtide kui teiste juhtimistasemete karjäärimobiilsuse soodustamisel koostööd Eesti riigiasutuste<sup>10</sup> ja Euroopa välisteenistusega (VÄM3). Tihe koostööpartnerlus on Kaitseministeeriumiga, nii on näiteks mitmed Kaitseministeeriumi kantslerid (ehk tippjuhid) tulnud Välisministeeriumisse välisesinduste juhtideks (ehk keskastmejuhiks), ning osa hiljem liikunud jälle kantsleriks (ehk jälle tippjuhiks) (VÄM3).

**Siseministeerium** jälgib juhtide staaži iga-aastaselt ja on koostanud ametikoha staažiga arvestavat juhtidele individuaalset arenguprogrammi, eesmärgiga nügida juhte uusi teadmisi omandama ning pakkumaks juhtidele arenguvõimalusi ka ametikohta vahetamata (SIM3). Tulenevalt osade osakonnajuhatajate pikadest staažidest nii ametikohal kui asutuses, on Siseministeeriumi juhtide keskmine staaž pigem pikk (SIM3). Pikemad staažid asutuses ja ametikohal on pigem sisuosakondades ning tugivaldkonnas vahetuvad juhid võrdluses sagedamini (SIM3), kuid üldiselt on Siseministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus pigem madal (SIM1). Üldise trendina saab välja tuua, et liigutakse edasi valitsemisala-siseselt rakendusasutusse, teise ministeeriumisse või kohalikkude omavalitsusse (edaspidi KOV) (SIM1). Siseministeeriumile alluvates ametites on

---

<sup>10</sup> (nt Kaitseministeerium, Riigikantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, peaministri büroo, Riigi Infosüsteemi Amet, Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus)

juhtide keskmised staažid samuti pigem pikad, kuna tegu on eriteenistujatega (SIM3), mis võib raskendada ministeeriumi ja valitsemisala asutuste-vahelist karjäärimobiilsuse soodustamist. Erandina saab välja tuua peamiselt tugivaldkonna keskastmejuhte, kus toimub ka sektorite-vahelist karjäärimobiilsust, nii avalikust sektorist erasektorisse kui vastupidi (SIM3).

Lahkuva keskastmejuhi karjäärimobiilsuse jälgimiseks küsitakse lahkumisvestlustes alati juhi järgmist töökohta (SIM3) ning lahkumisvestlustes väljatoodud lahkumise põhjuseid kaardistatakse tabellaarselt (SIM1). Tulenevalt keskastmejuhtide madalast karjäärimobiilsusest ning piisavast järelkasvu või kandidaatide olemasolust vabaneva juhi ametikohale, ei paku lahkuva keskastmejuhi edasise karjäärivaliku teave erilist lisandväärtust (SIM1), kuid siiski ollakse teadlikud sellest, kuhu juhid lahkuvad (SIM3). Siseministeeriumile väärtuslik teave puudutab rohkem keskastmejuhtide lahkumise põhjuseid, mida analüüsitakse ning kasutatakse töökorralduse parendamiseks ja tippjuhtimise hindamiseks (SIM3). Lahkumise põhjuseid üldiselt kaardistatakse töötajate gruppide lõikes, kaks korda aastas arutatakse koostatuid ülevaateid keskastme- ja tippjuhtidega ning parendusettepanekutest lähtuvalt viiakse sisse muutusi (SIM3).

Väljakutsena juhtide omavahelise, asutuse-sisesele rotatsioonile, toob Siseministeerium välja, et osade väga spetsiifiliste valdkondade juhtimises juhtide roteerumise rakendamine eeldaks juhtide ümberõpet (SIM3). Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse juhtimist Siseministeeriumis iseloomustab hästi järgnev tsitaat: „Siseministeerium on seisukohal, et kui juhi tööle puuduvad etteheited ja valdkond on hästi ning uuendusmeelselt juhitud, siis ei ole põhjust sundida juhti ametikohalt lahkuma lihtsalt selleks, et tagada juhtide mobiilsus.“ (SIM3)

Siseministeeriumi valitsemisala spetsiifikast lähtuvalt on valitsemisala personaliandmete töötlemiseks vajalik eriluba ja osade ametikohtade teave kuulutatud asutusesiseseks kasutamiseks (SIM2), mistõttu ka antud magistritöös ei olnud võimalik neid andmeid analüüsida.

**Justiitsministeerium** kogub keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse andmeid, nii hierarhilise kui organisatsiooni- ja sektoriaalse liikumise perspektiivist (JUM1). Kõikide töötajatega viiakse läbi lahkumisintervjuud ning küsitakse järgmise töökohta kohta, kuid teave on vabatahtlik (JUM2). Iga-aastaselt koostatakse sektoritepõhine töötajate liitumiste ja lahkumiste ülevaade, mis kajastab liikumisi järgmistel suundadel (JUM2): haldusala, avalik teenistus, avalik sektor, erasektor ja muu (nt pensionile, õppima, koduseks). Karjäärimobiilsuse juhtimiseks rakendatakse võimalusel haldusalasest roteerumist. Selleks eelistatakse ametikohtade vabanemisel haldusalasest

värbamist ning kui töötaja avaldab soovi haldusalas kogemust saada eelistatakse roteerumiseks sobiliku töökoha olemasolul rotatsiooni (JUM2).

**Haridus- ja Teadusministeeriumis** ei ole keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse juhtimise süsteemi ega põhimõtteid, ning karjäärimobiilsusega seonduvaid andmeid, nagu ministeeriumisse tööle asumisel või lahkumisel eelnev või järgnev töökoht, ei koguta (HTM1).

**Kaitseministeeriumi** hinnangul on keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimine oluline, kuid turva- ja julgeolekukaalutlustest lähtuvalt ei olnud võimalik käesoleva magistritöö eesmärgiks andmeid jagada (KAM1). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Maaeluministeeriumi ja Rahandusministeeriumi kohta teave puudub, kuid viimased kolm neist andsid nõusoleku riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete analüüsiks.

Vaadeldud ministeeriumeid saab keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimise ja juhtimise vaates rühmitada kuude kategooriasse (vt Tabel 3).

Tabel 3. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimine ja juhtimine Eesti ministeeriumites

<b>Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimine ja juhtimine</b>	<b>Eesti ministeeriumid</b>
Rakendatakse karjääri- ja rotatsioonisüsteemi, sh keskastmejuhtidele	Välisministeerium
Keskastmejuhtide karjäärimobiilsust jälgitakse ja soositakse asutuse- või haldusala-sisest karjäärimobiilsust	Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium
Keskastmejuhtide karjäärimobiilsust otseselt ei jälgita, kuid soositakse asutuse-sisest karjäärimobiilsust	Kultuuriministeerium
Keskastmejuhtide karjäärimobiilsust jälgitakse, kuid otseselt ei juhita	Siseministeerium
Keskastmejuhtide karjäärimobiilsust käesolevalt ei jälgita ega juhita	Haridus- ja Teadusministeerium

Allikas: Autori koostatud, autori teostatud infopäringute ja intervjuude andmete alusel

Esiteks ministeeriumid, mis rakendavad karjäärisüsteemil põhinevat karjääri- ja rotatsioonisüsteemi, mida on kohandatud Eesti avalikus teenistuses laialt rakendatud positsioonisüsteemi elementidega. Sellesse kategooriasse saab liigitada Välisministeeriumi. Teiseks asutuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsust jälgivaid ning asutuse- või haldusala-sisest karjäärimobiilsust soovivaid ministeeriumeid, need on Sotsiaalministeerium ja Justiitsministeerium. Kolmanda kategooria ministeeriumid otseselt ei jälgi keskastmejuhtide

karjäärimobiilsust, kuid soosivad asutuse-sisest karjäärimobiilsust, millesse saab liigitada Kultuuriministeeriumi, ning neljanda kategooria ministeeriumid jälgivad keskastmejuhtide karjäärimobiilsust, kuid otseselt ei juhi seda, millesse saab liigitada Siseministeeriumi. Viienda kategooria ministeeriumis puudub nii keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimine kui juhtimine, sellele kirjeldusele vastab Haridus- ja Teadusministeerium. Ülejäänud viie ministeeriumi kohta (Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ei õnnestunud autoril saada teavet.

## **4.2. Ülevaade Eesti ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsusest aastatel 2018 - 2022**

Käesolev peatükk käsitleb riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel uuritud ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsust aastatel 2018-2022 (uurimisküsimus 2<sup>11</sup>, 2.1.<sup>12</sup> ja 2.2.<sup>13</sup>). Autor küsis ülalnimetatud andmete analüüsiks nõusolekut kõigilt üheteistkümnelt ministeeriumilt, nõusolekud õnnestus saada Sotsiaalministeeriumilt, Kultuuriministeeriumilt, Rahandusministeeriumilt, Maaeluministeeriumilt ja Keskkonnaministeeriumilt.

### **4.2.1. Keskastmejuhtide arv ja liikumiste jaotus: liigid, ametikoha juhi tasemed, ministeeriumid**

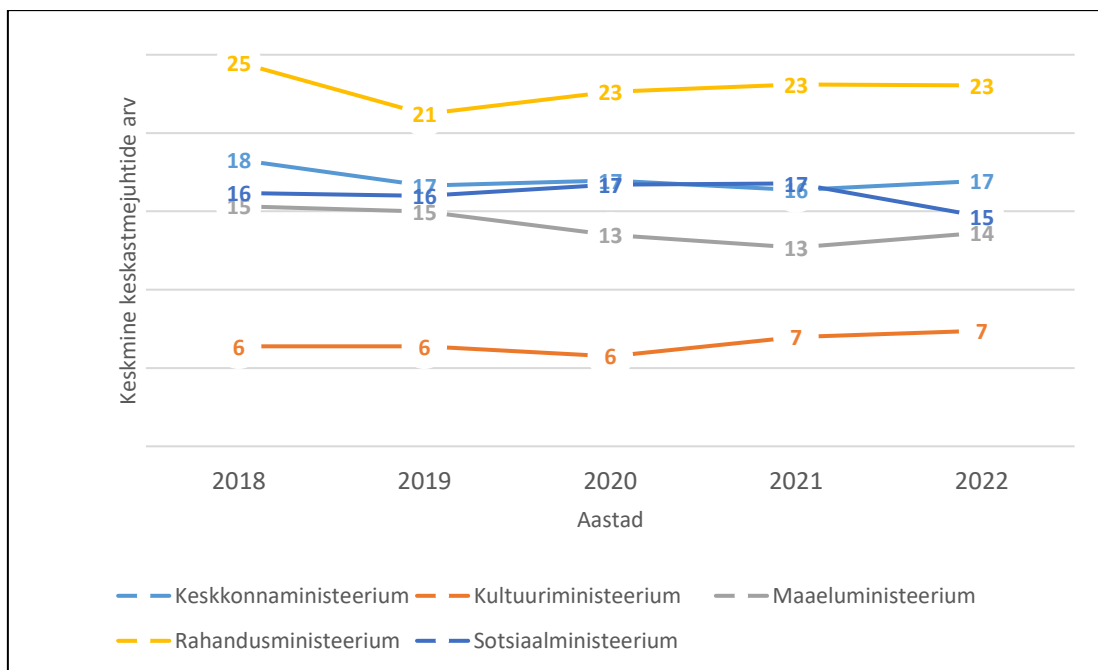
Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete analüüsi valimisse jäänud ministeeriumites oli keskmine keskastmejuhtide ametikohtade arv aastatel 2018-2022 üldiselt stabiilne (vt Joonis 6 järgneval leheküljel). Valimi kõige suurema keskastmejuhtide arvuga on Rahandusministeerium, ning kõige väiksema arvuga Kultuuriministeerium.

---

<sup>11</sup> Uurimisküsimus 2: Milliseid ja kui palju esines erinevaid karjäärimobiilsuse liike Eesti ministeeriumite keskastmejuhtide seas aastatel 2018 - 2022?

<sup>12</sup> Uurimisküsimus 2.1. Kui palju ning millise suunitlusega esines vertikaalset ning horisontaalset karjäärimobiilsust?

<sup>13</sup> Uurimisküsimus 2.2. Kui palju ning millise suunitlusega esines asutusesisest, sektorisisest ja sektoriülest karjäärimobiilsust?



Joonis 6. Valimi ministeeriumite keskmised keskastmejuhtide arvud aastatel 2018 - 2022  
Allikas: Autori arvutused riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

Ajaperioodil 01.01.2018-31.12.2022 oli valimi viies ministeeriumis kokku 2417 karjääriliikumist. Ametigruppide lõikes esines enim tippspetsialist/spetsialisti taseme liikumisi (n=2165, 89,6%), siis keskastmejuhi liikumisi (n=143, 5,9%), esmatasandi juhi liikumisi (n=105, 4,3%) ja täpsustamata taseme juhi liikumisi (n=4, 0,2%). Ministeeriumite lõikes esines enim liikumisi Rahandusministeeriumis (n=788, 32,6%), järgnevalt Sotsiaalministeeriumis (n=543, 22,5%), Keskonnaministeeriumis (n=521, 21,6%), Maaeluministeeriumi (n=408, 16,9%) ja Kultuuriministeeriumis (n=157, 6,5%).

Liikumiste tüüpide jaotus kõikide ametigruppide ning keskastmejuhtide lõikes on välja toodud allolevas tabelis (vt Tabel 4). Aastatel 2018-2022 oli valimi ministeeriumites kokku 143 keskastmejuhi liikumist, neist keskastmejuhi 59 lahkumist, 50 asutuse-siseselt keskastmejuhiks liikumist, 32 keskastmejuhina töösuhte vormistamist ja 2 keskastmejuhina taastööletulekut. Lahkumiste ja taastööletulekute osakaal kõigist liikumistest on kõigi ametigruppide ja keskastmejuhtide seas sarnasel tasemel, erinevusi on asutuse-siseste liikumiste ja asutusse tööle tulemise lõikes. Ametikoha juhi tasemete võrdluses on kõigi ametigruppide liikumiste seas rohkem töösuhte vormistamisi (32,9% liikumistest võrreldes 22,4% keskastmejuhtide seas) ja keskastmejuhtide grupis rohkem asutusesisest liikumist (35,0% liikumisest võrreldes 22,1% kogu populatsioonis).

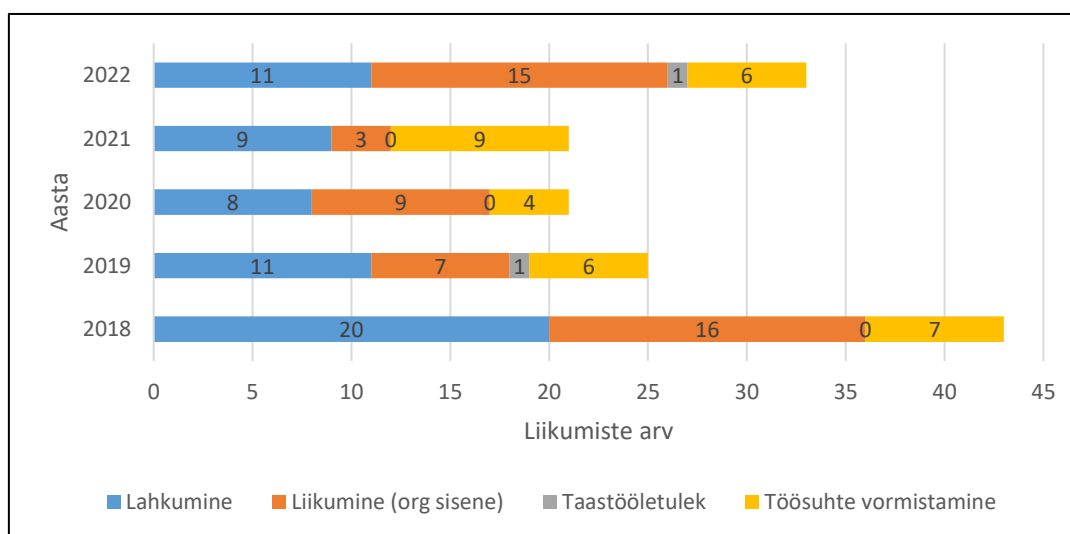


Tabel 4. Liikumiste liikide jaotus kõigis ametigruppides ja keskastmejuhtide ametigrupis

Liikumise liik	Liikumiste arv ametikoha juhi tasemetel lõikes			
	kõik ametigrupid	liikumise liigi % kõigist liikumistest	keskastmejuhid	liikumise liigi % kõigist keskastmejuhtide liikumistest
Lahkumine	1013	41.9%	59	41.3%
Liikumine (org sisene)	535	22.1%	50	35.0%
Taastööletulek	75	3.1%	2	1.4%
Töösuhte vormistamine	794	32.9%	32	22.4%
Kõik liikumise liigid	2417	100.0%	143	100.0%

Allikas: Autori arvutused riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

Enim keskastmejuhtide liikumisi esines 2018. aastal (n=43), ning kõige vähem aastatel 2020 ja 2021 (n=21, n=21) (vt Joonis 7). 2022. aastal tõusis keskastmejuhi tuunusega liikumiste koguarv taas (n=33). Silma paistab, et 2018. aastal oli võrreldes teiste valimi aastatega keskastmejuhtide lahkumiste arv kaks korda suurem, ning et aastatel 2019-2021 oli asutuse-sisene karjäärimobiilsus oluliselt madalam kui aastatel 2018 ja 2022.

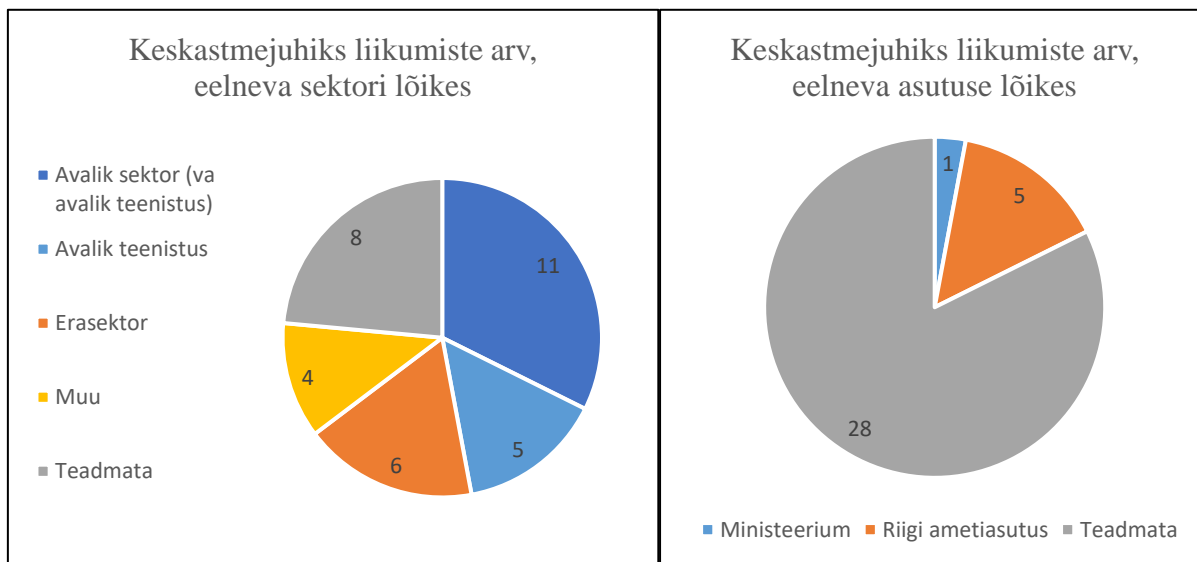


Joonis 7. Valimi keskastmejuhtide karjääriliikumised liikumiste liikide lõikes, aastatel 2018-2022  
Allikas: Autori arvutused riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

#### 4.2.2. Keskastmejuhtiks saamine: eelnev ametigrupp, sektor ja asutus

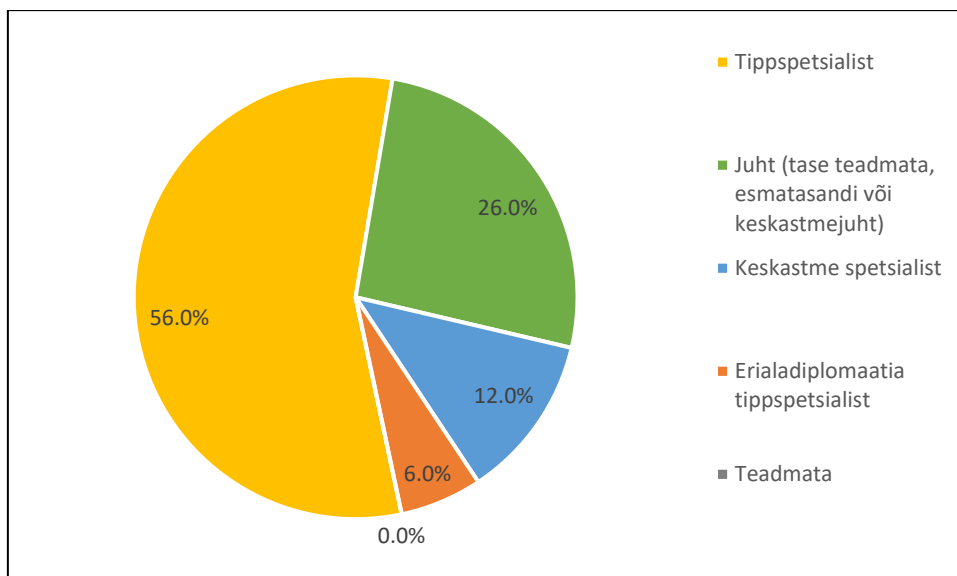
Ajavahemikus 2018-2022 esines 84 keskastmejuhi ametikohale liikumisi, neist 59,5% (n=50) asutusesiseselt ja 40,5% (n=34) tulid asutuseväliselt. Keskastmejuhtidest, kes liitusid või taasliitusid valimi ministriumitega asutuseväliselt (n=34) (vt Joonis 8), tulid peaaegu pooled (47,1%) avalikust sektorist (va avalik teenistus) (n=11) või avalikust teenistusest (n=5), 6

erasektorist, 4 mujalt ning 8 puhul on sektori tunnus teadmata. Eelneva töökoha asutuste lõikes on teada, et üks keskastmejuht tuli teisest ministeeriumist ning viis mõnest riigi ametiasutusest, ülejäänud liikumiste puhul puudub info eelneva töökoha asutuse kohta (n=28).



Joonis 8. Asutuseväliselt keskastmejuhiks liikumisele eelneva töökoha sektor ja asutus  
Allikas: Autori arvutused riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

Liikumisaruanne sisaldab ainult andmeid töötaja eelmise allgruppi, mitte eelmise ametikoha juhi taseme kohta. Eelmine allgrupp annab indikatsiooni, kas keskastmejuhiks liikunud inimene oli eelnevalt samuti juht (esmatasandi või keskastmejuht), tippspetsialist või spetsialist. Kõikide taastööletulekute (n=2) ja töösuhte vormistamise (n=32) liikumiste puhul on eelmine töötaja allgrupp teadmata, ning kõikide asutuse-siseste keskastmejuhiks liikumiste puhul teada. Asutuse-siseselt keskastmejuhiks liikumistel (vt Joonis 9) on eelneva töötaja allgrupina enim esindatud tippspetsialistid (n=28), järgnevalt juhid (n=13), keskastme spetsialistid (n=6) ja erialadiplomaatia tippspetsialistid (n=3).



Joonis 9. Asutusesiseselt keskastmejuhiks liikumisele eelneva töökoha töötaja allgrupp  
Allikas: Autori arvutused riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

Asutusesiseselt keskastmejuhiks liikunud inimeste eelneva töökoha töötaja allgruppidele tuginedes saab välja tuua, et enamusel juhtudest (74%) on eelnev töökoht spetsialisti või tippspetsialisti tasemel, seega on hierarhielise karjäärimobiilsuse dimensioonides tegemist vertikaalse liikumisega ülespoole. Tingitud analüüsitud andmete puudulikust detailsuse tasemest, mille alusel ei ole eelmise töökohe juhtide taseme siseselt võimalik eristada esmatasandi ja keskastmejuhte, ei ole võimalik täpsemalt välja tuua, kuivõrd ülejäänud 26% liikumisi vertikaalseks ja horisontaalseks karjäärimobiilsuseks jagunevad. Sellest tulenevalt on võimalik, et vertikaalse karjäärimobiilsuse osakaal on potentsiaalselt veelgi kõrgem.

#### 4.2.3. Ministeeriumite vaheline liikumine

Ministeeriumite vahelist liikumist oli võimalik analüüsida Rahandusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi vahel. Maaeluministeerium jäi sellest analüüsist välja, kuna nende andmed ei sisaldanud isikukoode. Liikumisaruande analüüs leidis, et aastatel 2018-2022 liikus ülalnimetatud nelja ministeeriumi vahel 32 inimest, neist neli isikut olid mingit tüüpi liikumise hetkel keskastmejuhid, kuid mitte tingimata ministeeriumite-vahelise liikumise hetkel. Järgneval leheküljel kujutatud tabelis (Tabel 5) on nelja isiku liikumiste tunnused välja toodud.

Tabel 5. Keskastmejuhi tunnusega ministeeriumite vahelised liikumised

Isik	Ametikoha liikumine			
	1	2	3	4
Isik 1	Sotsiaalministeerium, 2018, tippspetsialist/spetsialist, lahkumine	Kultuuriministeerium, 2021, tippspetsialist/spetsialist, töösuhte vormistamine	Kultuuriministeerium, 2022, keskastmejuht, liikumine (org sisene)	
Isik 2	Sotsiaalministeerium, 2018, tippspetsialist/spetsialist, liikumine (org sisene)	Sotsiaalministeerium, 2020, keskastmejuht, liikumine (org sisene) (tähtajaline üleviimine)	Sotsiaalministeerium, 2022, tippspetsialist/spetsialist, lahkumine	Keskkonnaministeerium, 2022, tippspetsialist/spetsialist, töösuhte vormistamine
Isik 3	Rahandusministeerium, 2019, keskastmejuht, lahkumine	Kultuuriministeerium, 2019, keskastmejuht, töösuhte vormistamine		
Isik 4	Rahandusministeerium, 2018, keskastmejuht, lahkumine	Kultuuriministeerium, 2021, tippspetsialist/spetsialist, töösuhte vormistamine		

Allikas: Autori süntees riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

Andmetest ilmneb, et isik 3 liikus Rahandusministeeriumist Kultuuriministeeriumisse horisontaalselt keskastmejuhi tasemel. Isik 1 töötas varasemalt Sotsiaalministeeriumis, hiljem liikus Kultuuriministeeriumis vertikaalselt keskastmejuhiks. Isik 2 liikus ministeeriumi-siseselt ajutiselt vertikaalselt ülespoole keskastmejuhi tasemele ning hiljem vertikaalselt allapoole tippspetsialist/spetsialist tasemele tagasi, ja ministeeriumite-vahelisel liikumisel jäi horisontaalselt tippspetsialist/spetsialist tasemele. Isik 4 liikus Rahandusministeeriumi keskastmejuhust vertikaalselt allapoole Kultuuriministeeriumi tippspetsialist/spetsialist tasemele. Tähele tuleb panna, et isikute 1 ja 4 ministeeriumite-ülese liikumiste vahele jääb mitme-aastane vahe.

Valimi viie ministeeriumi kõikidest keskastmejuhi tunnusega liikumistest (n=143), on 77,6% (n=111) liikumisi Rahandusministeeriumis, Keskkonnaministeeriumis, Sotsiaalministeeriumis ja Kultuuriministeeriumis. Ülaltoodud nelja isiku peale kokku on viis keskastmejuhi tunnusega ministeeriumite-vahelist liikumist, ehk käesolevate andmete alusel on ministeeriumite-vaheliste liikumiste osakaal nende nelja ministeeriumite kõigist liikumistest 4,5% (n=5).

#### 4.2.4. Keskastmejuhtide lahkumine

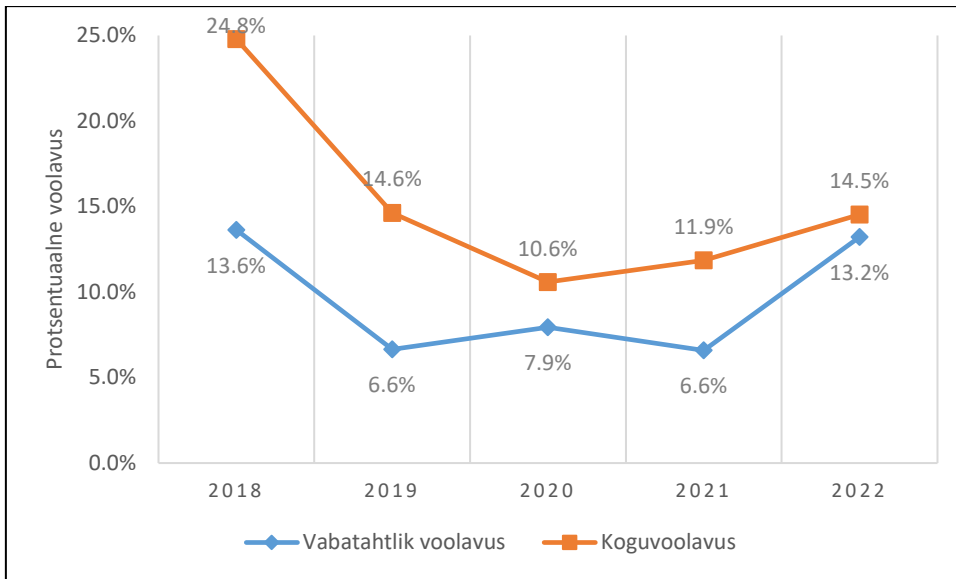
Vastavalt peatükis 4.2.1. väljatoodud andmetele (vt Tabel 4), oli kogu ajaperioodil 2018-2022 kõigi viie ministeeriumi keskastmejuhtide liikumiste liikide lõikes enim lahkumisi (41,3%), sarnaselt valimi üldpopulatsiooniga (41,9% lahkumisi). 59-st keskastmejuhi lahkumisest on ainult kahe lahkumise puhul edasine karjääriliikumine teada, nimelt liiguti edasi avalikus teenistuses, täpsemalt riigi ametiasutusse, ülejäänud 57 lahkumise puhul puudub teave edasise karjääriteekonna kohta. Kuna liikumiste aruanne kajastab lahkumiste puhul ainult sektorit ja asutust, kuid mitte hierarhilist taset, siis käesolevate andmete alusel ei ole võimalik lahkuvate keskastmejuhtide edasist karjäärimobiilsust hierarhilises dimensioonis hinnata.

Keskastmejuhtide vabatahtliku ja koguvoolavuse protsentuaalne võrdlus valimi viie ministeeriumi lõikes erilist teavet ei annaks, kuna keskastmejuhtide arv ministeeriumites on väga erinev ning kohati võrdlemisi väike. Näiteks on Rahandusministeeriumis keskmiselt 3,5 korda rohkem keskastmejuhte kui Kultuuriministeeriumis, mistõttu protsentuaalne voolavus võib luua kallutatud pildi. Sellest lähtuvalt vaatleb autor käesolevas magistritöös voolavust kõigi ministeeriumite keskastmejuhtide lõikes.

Võrreldes valimi keskastmejuhtide vabatahtlikku ja koguvoolavust<sup>14</sup> (vt Joonis 10 järgneval leheküljel), paistab silma, et 2020. aastal (koroonapandeemia esimene aasta) tõusis keskastmejuhtide vabatahtlik ning langes koguvoolavus, kuid 2022. aastal (Ukraina sõja esimene aasta) tõusid nii keskastmejuhtide vabatahtlik kui koguvoolavus.

---

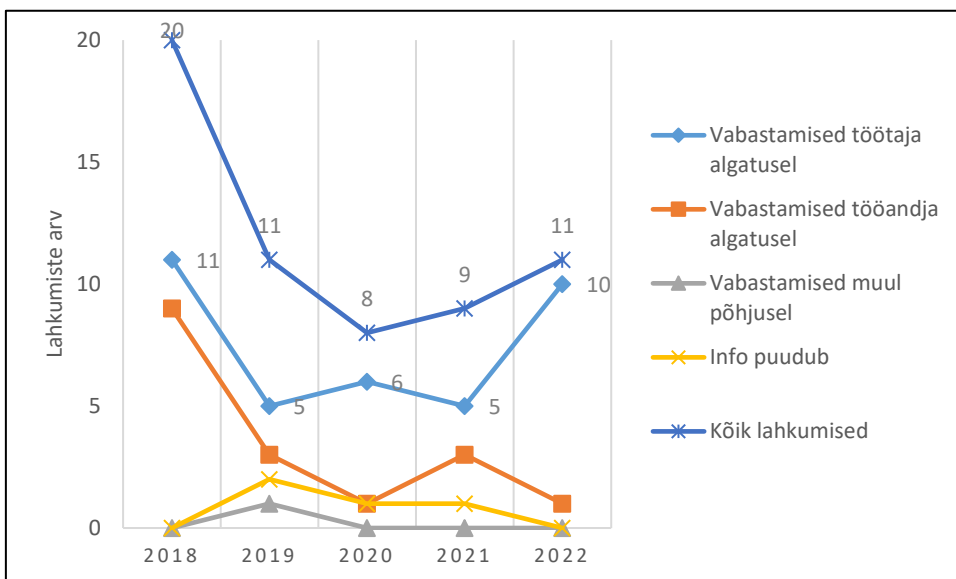
<sup>14</sup> Keskastmejuhtide koguvoolavuse hulka arvestatakse kõik perioodil toimunud lahkumised (sh vabastamised töötaja algatusel, vabastamised tööandja algatusel, vabastamised muul põhjusel ja vabastamised mille põhjuse info puudub) ning vabatahtliku voolavuse hulka arvestatakse ainult vabastamised töötaja algatusel. Keskastmejuhtide vabatahtliku ja koguvoolavuse referentsväärtena käsitletakse vastava aasta keskmist keskastmejuhtide arvu.



Joonis 10. Valimi keskastmejuhtide vabatahtlik ja koguvoolavus, aastatel 2018-2022  
Allikas: Autori arvutused riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

Arvestades asutuse institutsionaalse mälu tagamiseks tippspetsialistide vabatahtliku voolavuse kriitilist piiri (10%) (Rahandusministeerium, 2022b, lk 50), oli valimi ministeeriumites kokku keskastmejuhtide ametigrupis kriitiline piir ületatud 2018. ja 2022. aastal.

Järgnev joonis (vt Joonis 11) näitab kogu valimi keskastmejuhtide lahkumisi aastate ning vabastamise liikide lõikes.

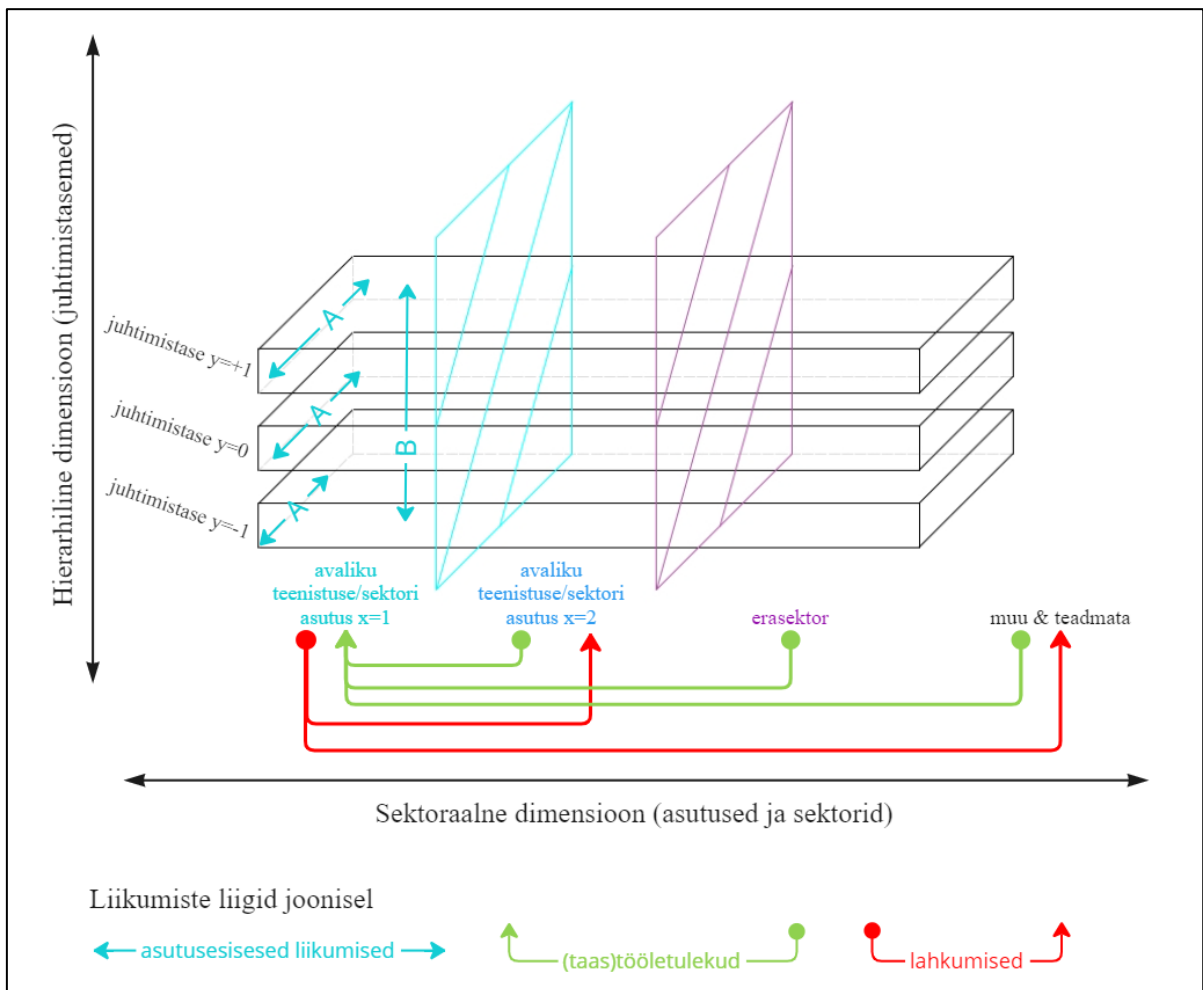


Joonis 11. Valimi keskastmejuhtide lahkumised, vabastamise aluste lõikes, aastatel 2018-2022  
Allikas: Autori arvutused riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

Märkimisväärne on, et kogu ajaperioodil on rohkem töötaja kui tööandja algatud keskastmejuhtide lahkumisi. Lisaks, kui koroonapandeemia (2020) ja Ukraina sõja (2022) esimestel aastatel langesid tööandja algatud keskastmejuhtide lahkumised võrreldes eelneva aastaga, siis keskastmejuhtide enda soovil lahkumine neil aastatel tõusis.

#### 4.2.5. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsus aastatel 2018 – 2022: analüüsi piirangud

Personaliarvestuse andmekogu analüüsitud andmetele tuginedes oli võimalik vertikaalset ja horisontaalset hierarhilist karjäärimobiilsust uurida ainult asutusesiseselt (vt Joonis 12 türkiissinised nooled A ja B). Valimi ministeeriumitesse tööle või taas tööle asunud keskastmejuhtide liikumiste andmete alusel oli võimalik välja tuua sektoraalset karjäärimobiilsust (vt Joonis 12 rohelised nooled), kuid töötaja eelmise allgrupi andmete puudumise tõttu ei olnud võimalik uurida hierarhilist vertikaalset ja horisontaalset karjäärimobiilsust.



Joonis 12. Valimi ministeeriumite karjäärimobiilsuse liikumiste analüüsimise võimalused  
Allikas: Autori koostatud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

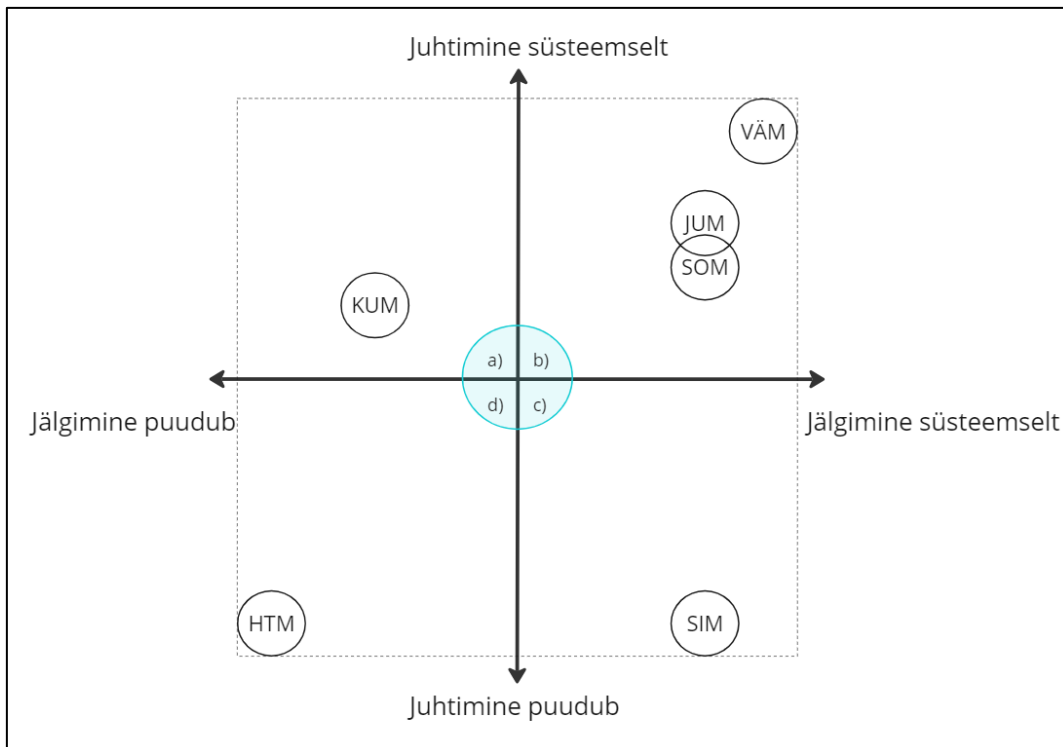
Ministeeriumist lahkunud keskastmejuhtidest oli ainult kahe liikumise puhul järgmise töökoha sektor ja asutus märgitud (vt Joonis 12 punased nooled), ning andmed järgmise töökoha hierarhilise taseme kohta puuduvad, mistõttu ei olnud käesolevate andmete alusel võimalik uurida ministeeriumist lahkunud keskastmejuhtide edasisi karjääriteekondi. Kuigi osad ministeeriumid tõid infopäringutes või intervjuudes välja, et lahkuvate keskastmejuhtide järgmisi karjäärivalikuid kaardistatakse, siis neid andmeid kogutakse ja analüüsitakse eelkõige asutusesiseselt. Lisaks tõid osad ministeeriumid välja, et keskastmejuhtide lahkumiste puhul ei oma asutuse personalijuhtimise perspektiivist inimese edasine karjääriliikumine niivõrd olulist teavet. Olulisemaks peetakse lahkumise põhjuste ning parendusettepanekute analüüsi.



## 5. DISKUSSIOON: JÄRELDUSED, POLIITIKASOOVITUSED JA TULEVASED UURIMISSUUNAD

### 5.1. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimine ja juhtimine Eesti ministeeriumites

Vastamaks esimesele uurimisküsimusele „Kas ja kuidas jälgitakse ja juhitakse käesolevalt keskastmejuhtide karjäärimobiilsust Eesti ministeeriumites?“ saab magistritöös kogutud andmete põhjal väita, et infopäringutele vastanutest või intervjuueritud kuuest ministeeriumist enamus jälgib või juhib keskastmejuhtide karjäärimobiilsust mingil määral, kuid et karjäärimobiilsuse süsteemse jälgimise ja juhtimise tase erineb ministeeriumites oluliselt. Erinevuste ilmestamiseks on uuritud kuus ministeeriumid, vastavalt nende karjäärimobiilsuse jälgimise ja juhtimise süsteemsuse tasemele, paigutatud allpool kujutletud maatriksi nelja lahtrisse (vt Joonis 13).



Joonis 13. Ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimise ja juhtimise maatriks  
Allikas: Autori koostatud autori teostatud infopäringute ja intervjuude andmete alusel

Ministeeriumite paiknemine maatriksil põhineb magistritöö peatükis 4.1. kirjeldatud teavele tuginedes autori hinnangul karjäärimobiilsuse jälgimise ja juhtimise olemasolule ja süsteemsusele, ning lähtub erinevate ministeeriumite võrdlusest. Maatriksi skaala eri otstes saab eristada keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse puuduvat või süsteemset jälgimist (X-teljel) ja puuduvat või süsteemset juhtimist (Y-teljel), erinevate asutuste paigutus maatriksi nelja lahtri siseselt lähtub nende suhtelisest paiknemisest skaala eri otstest ning kajastavad: a) puuduvat jälgimist koos süsteemse juhtimisega; b) süsteemset jälgimist koos süsteemse juhtimisega; c) süsteemset jälgimist süsteemse juhtimiseta ja d) süsteemse jälgimise ja juhtimise puudumist.

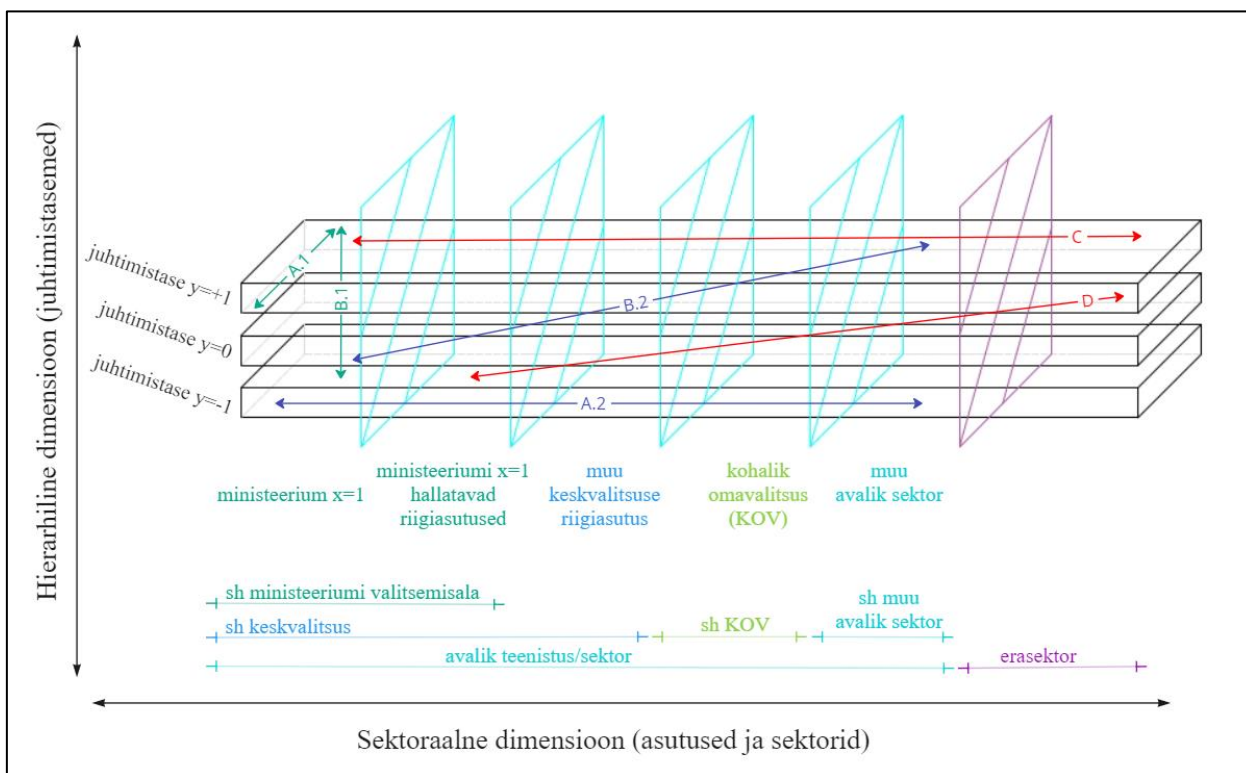
Sellest tulenevalt paikneb kindlatel põhimõtetel tugineva ning sihitult juhitud karjäärisüsteemiga Välisministeerium jälgimise ja juhtimise süsteemsuse skaalade äärmuses, ning karjäärimobiilsuse jälgimise ja juhtimise süsteemita Haridus- ja Teadusministeerium maatriksi puuduva jälgimise ja juhtimise äärmuses. Siseministeerium küll jälgib keskastmejuhtide karjäärimobiilsust, kuid eitab selle juhtimist. Kultuuriministeerium, Sotsiaalministeerium ja Justiitsministeerium kõik mingil määral juhivad karjäärimobiilsust, kuid lisaks sellele jälgivad Sotsiaal- ja Justiitsministeerium karjäärimobiilsust ka süsteemsemalt. Karjäärimobiilsuse süsteemse jälgimise skaalal on Justiits-, Sotsiaal- ja Siseministeerium paigutatud samal kõrgusel, ning Välisministeerium süsteemse jälgimise skaala maksimumis, lähtuvalt autori oletusest, et tulenevalt seal rakendatud karjäärisüsteemist on karjäärimobiilsuse juhtimise süsteemsus Välisministeeriumis kõrgem kui teistes ministeeriumites. Juhtimise süsteemsuse hindamisel võeti ka arvesse kuivõrd, autorile teadaolevalt, teiste ministeeriumite või riigiasutustega karjäärimobiilsuse soosimiseks koostööd tehakse.

Kui Eesti riigiasutused 1999. aastal veel ei pühendanud karjäärijuhtimisele olulist ajalist ega finantsressurssi (Randma, 1999, lk 184), siis magistritöö autori hinnangul on see tänapäevaks oluliselt muutunud. Inimressurssi hinnatakse kui asutuse põhiresurssi ning personaliarendus on prioriteetne, milleks rakendatakse nii avaliku teenistuse üleseid kui asutuspetsiifilisi arenguprogramme. Karjäärimobiilsuse jälgimine ja juhtimine on autori hinnangul uuritud asutuste personalijuhtimise valdkonnas tõusev trend, seda nii personaliarenduse vaatest kui vajaduspõhiselt järelkasvu tagamiseks.

Võttes arvesse Eesti avaliku teenistuse detsentraliseeritud juhtimise süsteemi konteksti (Randma-Liiv & Sarapuu, 2012, lk 376), on ministeeriumitevahelised erinevused karjäärimobiilsuse jälgimises ja juhtimises igati loogilised. Lähtuvalt tänapäeva suunitlusest rohkemale

valdkondadeülesele koostööle ja integreeritud avalike teenuste arendamisele, ning tulenevalt asjaolust, et ministereeriumitevaheline karjäärimobiilsus võib omavahelist koostööd oluliselt positiivselt mõjutada (Randma, 1999, lk 180) ja ühiste eesmärkide täitmist toetada (Wynen et al., 2013, lk 869), tuleks ministereeriumitevaheliste mõtteliste „silotorvide“ lõhkumiseks nende füüsilisele, ministereeriumite ühishoonesse, kokkutoomisele lisaks leida rohkem võimalusi inimeste asutustevahelisteks liikumisteks.

Asutustevahelise karjäärimobiilsuse soodustamine ei puuduta vaid ministereeriumeid, vaid kogu avaliku teenistust ning laiemalt avalikku sektorit. Sellest tulenevalt täiendas autor algselt koostatud avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse mudelit (vt peatükk 2.3.2, Joonis 4). Täiendatud karjäärimobiilsuse mudel (vt Joonis 14) eristab sektoraalses dimensioonis suures pildis endiselt kolme liiki karjäärimobiilsust, asutusesisest (Joonis 14, nooled A.1 ja B.1), avaliku teenistuse/sektori sisest (Joonis 14, nooled A.2 ja B.2) ja avaliku ja erasektori vahelist (Joonis 14, nooled C ja D), kuid autor jaotas avaliku teenistuse/sektori sisest karjäärimobiilsust detailsematesse rühmadesse.



Joonis 14. Täiendatud avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse mudel  
Allikas: Autori koostatud magistritöös koostatud mudeli (vt peatükk 2.3.2. Joonis 4) ja infopäringutes ja intervjuudes kogutud andmete alusel

Autor eristab viit liiki avaliku sektori sisest karjäärimobiilsust: 1) ministeeriumisisene liikumine, 2) ministeeriumi ja hallatava valitsemisala riigiasutuste vaheline liikumine, 3) keskvalitsuse riigiasutuste omavaheline liikumine, sh näiteks erinevate ministeeriumite vahel, põhiseaduslikke institutsioonide, ametite ja inspeksioonide, muude valitsusasutuste jne vahel, 4) keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vaheline ja 5) kohaliku või keskvalitsuse ja muu avaliku sektori vaheline karjäärimobiilsus.

Eriti poliitikat kujundavate ja rakendavate asutuste vahelise karjäärimobiilsuse soodustamisel näeb autor potentsiaali toetada inimkesksemate avaliku teenuste arendamist ja pakkumist, mis on Eesti riigireformi ja hea halduse esimeseks põhialuseks ("Riigireformi ja hea..."). Võttes arvesse Eesti kui väikeriigi konteksti, piiratud juhtivate ametikohtade olemasolu ning sellest tulenevalt piiratud vertikaalse mobiilsuse võimalusi, on seda olulisem pakkuda võimalusi osakondade- või asutustevaheliseks karjäärimobiilsuseks (Randma, 1999, lk 183–184). Käesolevalt on keskastmejuhtidele suunatud keskselt korraldatud tegevused eelkõige suunatud arenguvõimaluste pakkumisele (Paabus, 2022), kuid asutustevahelise karjäärimobiilsuse tugevam soosimine nõuaks rohkem keskset koordineerimist ja juhtimist.

Paabuski uuringus (2022) toovad nii tipp- kui keskastmejuhid seoses karjääriliikumise toetamisega võrgustikumise suurendamise ning suhtluse soodustamise välja. Olulise aspektina seoses tähtajaliste ametiaegadega tõid tippjuhid välja vajadust selgemate karjääriteekondade järgi (Paabus, 2022). Tulenevalt käesoleva aasta aprillis sõlmitud koalitsioonilepingus seatud eesmärgist muuta osakonnajuhatajate ehk keskastmejuhtide, lepingud tähtajaliseks (Vabariigi Valitsus, 2023a), muutub ka keskastmejuhtidele selgemate karjääriteekondade loomine aina olulisemaks.

Autori hinnangul peaks keskastmejuhtidele tähtajaliste lepingute kehtestamisele eelnema põhjalik analüüs karjääriteekondade ja karjäärimobiilsuse soodustamiseks potentsiaalse süsteemi loomise kohta, näiteks sarnaselt Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskusele. Küsitav on, kuivõrd hästi keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse tsentraliseeritud juhtimine Eesti detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemis toimiks, kuid riigiasutuste omavahelise karjäärimobiilsuse soodustamine eeldab asutustevahelist koostööd. Avaliku teenistujate pühendumuse ja professionaalsuse tagamiseks, kui riigi personalijuhtimise strateegilise eesmärgina, näeb ka Rahandusministeerium vajadust avaliku teenistuse karjäärimobiilsuse suurendamiseks rotatsiooni näol, sh asutuste vahel ja erasektoriga (Rahandusministeerium, s.a.). Asutustevahelise karjäärimobiilsuse soodustamiseks

koostööraamistiku välja töötamisel ja rakendamisel Eesti detsentraliseeritud avalikus teenistuses, saaks tugineda võrgustikupõhise horisontaalse koostööle ning selleks koostöövõrgustiku loomisele (vt täpsemalt *governance networks* ja *network governance* kirjandust, nt Klijn & Koppenjan, 2015).

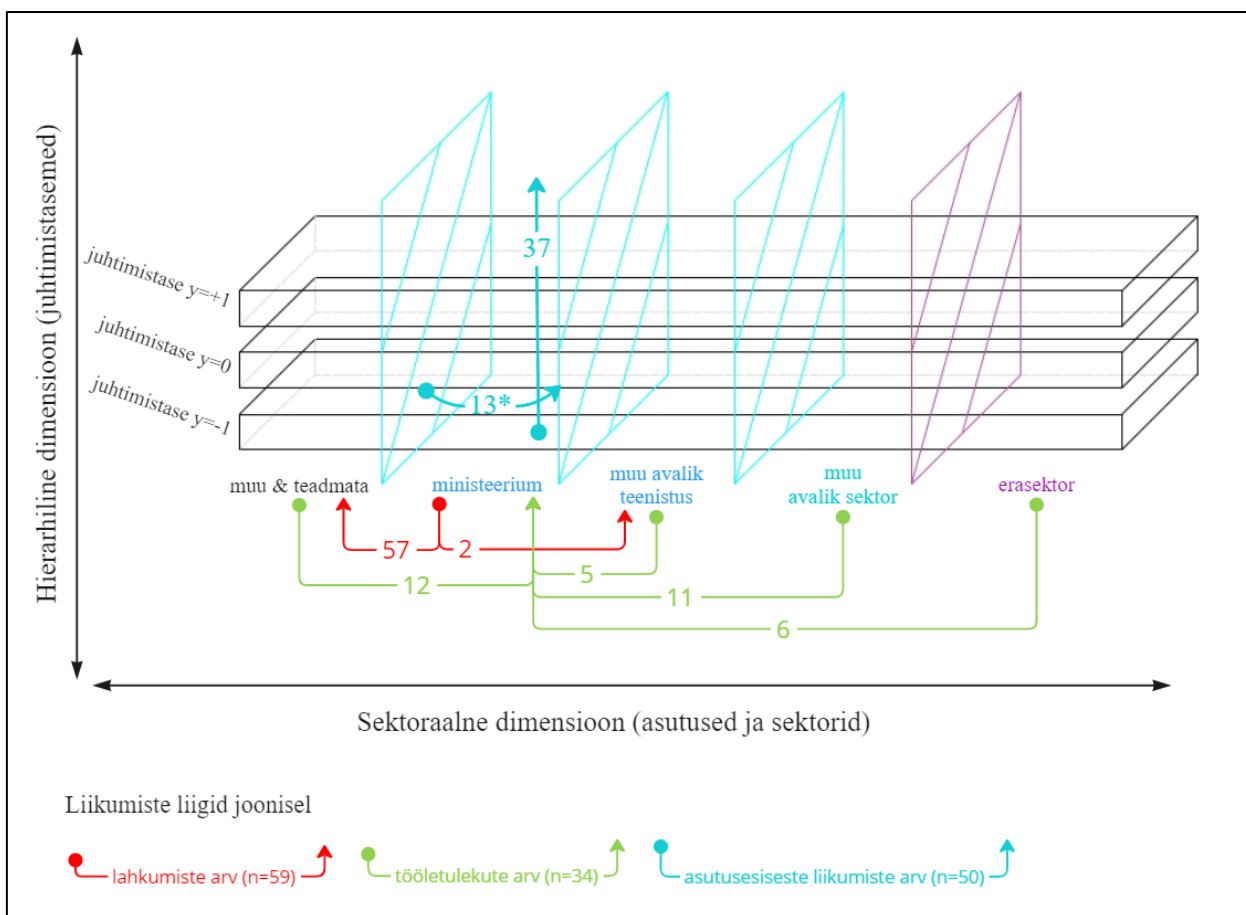
Tähtajaliste ametiaegade kehtestamine, hästi läbimõeldud rotatsiooni ja karjäärimobiilsust soosiva süsteemi loomise võimalusi analüüsivalt, võib magistr töö autori hinnangul potentsiaalselt tuua kaasa ohu heade keskastmejuhtide äravoolule erasektorisse. Era- ja avaliku sektori tööturu piirid on Eesti avaliku teenistuse positsioonisüsteemist tulenevalt külalt avatud ning kui avalik teenistus pakub lisaks madalamale palgale ka aina vähem stabiilsust, siis mis peale missioonitunde hoiab inimesi veel avalikus teenistuses? Põhiliselt missioonitundele tuginedes inimeste avalikku teenistusse värbamine ja hoidmine võib pikas plaanis olla väga keeruline, ning tulevaste keskastmejuhtide järelkasv on Eestis kui väikeriigis piiratud. Kuid, kuna tähtajaliste ametiaegade kehtestamine avaliku teenistuse keskastmejuhtidele ei olnud magistr töö uurimisfookus, ei ole autoril võimalik sellealaseid järeldusi teha, ning seega viitab vaid tulevastele uurimissuundadele.

## **5.2. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse liigid ja nende esinemine Eesti ministriumites**

Teise uurimisküsimusele „Milliseid ja kui palju esines erinevaid karjäärimobiilsuse liike Eesti ministriumite keskastmejuhtide seas aastatel 2018 - 2022?“ vastamiseks tuleb esiteks nentida, et tulenevalt magistr töös analüüsitud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete iseloomust, oli võimalik ainult osa teoreetilises raamistikus väljatoodud hierarhilise ja sektoraalse dimensiooni karjäärimobiilsuse liike analüüsida.

Silma paistis, et enamus asutusesiseseid keskastmejuhi ametikohale liikumisi (vt Joonis 15, türkiissinised nooled) toimus hierarhias madalamalt ametikohalt, ehk vertikaalselt ülespoole, ning võrreldes kõigi juhtimistasemete (va tippjuhid) liikumistega, oli keskastmejuhtide seas kõrgem asutusesisene karjäärimobiilsus, mis on kooskõlas varasemate karjäärimobiilsuse uuringutega (vt nt McDonald et al., 2005) oodatav tulemus. Valimi ministriumitesse tööle või taas tööle asunud keskastmejuhtidest pea pooled (47%) tulid avaliku teenistuse või sektori asutustest, kuid kitsendatud valimi nelja ministriumite vahelise keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimine tõi esile ainult üksikud ministriumite vahelised liikumised. Võttes arvesse valimi

ministeeriumite piiritletud arvu ning valdkondade erinevusi, ei ole see tulemus otseselt üllatav. Tuginedes ministeeriumite vahelise karjäärimobiilsuse positiivsele mõjule ministeeriumite koostöösuhetele (Randma, 1999, lk 180), oleks tulevikus huvitav uurida siiski kõikide ministeeriumite vahelist karjäärimobiilsust, mis eeldab oluliselt laiemat ligipääsu andmetele.



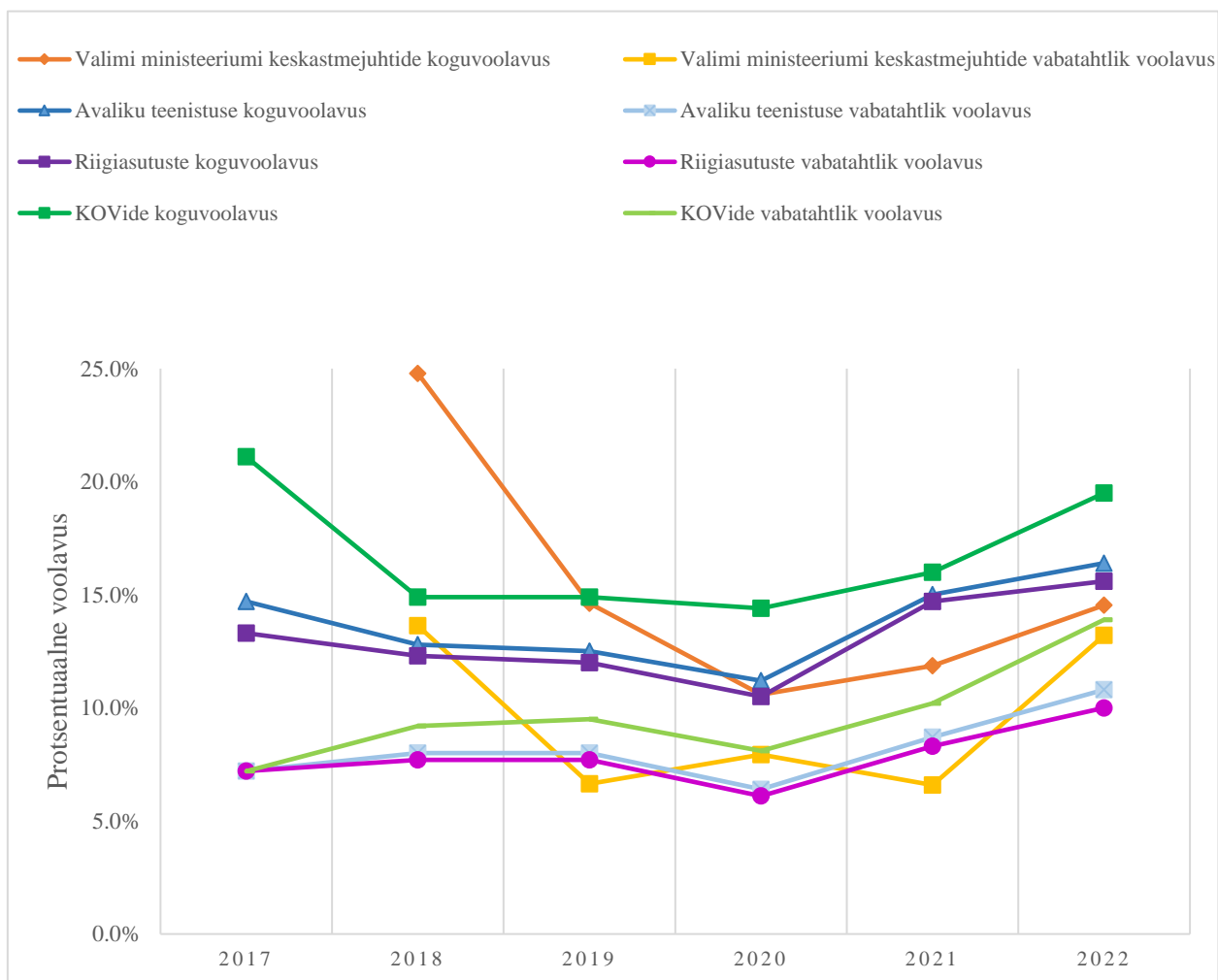
Joonis 15. Valimi ministeeriumite karjäärimobiilsus aastatel 2018 - 2022<sup>15</sup>

Allikas: Autori koostatud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

Aastate lõikes erinesid 2018. ja 2022. aastad kõrgema liikumiste üldarvuga (vt Joonis 7 peatükis 4.2.1.), sh oli 2018. aastal keskmiselt kaks korda rohkem lahkumisi kui teistel uuritud aastatel, ning nii 2018. kui 2022. aastal keskmiselt kaks korda rohkem keskastmejuhtide asutusesiseseid liikumisi. Kõrvutades valimi ministeeriumi keskastmejuhtide vabatahtliku ja koguvoolavust avaliku teenistuse, riigiasutuste ja KOvide vabatahtlike ja koguvoolavustega (vt Joonis 16),

<sup>15</sup> Joonise märkus: Joonisel tärniga (\*) tähistatud liikumiste (n=13) puhul ei saa kindlalt väita, et kõik neist on hierarhilises dimensioonis horisontaalsed liikumised, kuna autori analüüsitud personaliarvestuse andmekogu andmed ei võimaldanud juhtimistasemete (esmatasandi, keskastmejuht) eristust. Sellest tulenevalt võivad nende liikumiste seas olla ka vertikaalsed liikumised, näiteks esmatasandi juhi tasemelt keskastmejuhi tasemele.

paistavad suures pildis silma sarnased trendid. Täpsemalt, aastatel 2017 – 2020 koguvoolavuse langustrend, ning seejärel 2021. ja 2022. aastal tõusutrend.



Joonis 16. Valimi ministeeriumite, avaliku teenistuse, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste koguvoolavus ja vabatahtlik voolavus aastatel 2017 - 2022

Allikas: Autori koostatud Rahandusministeeriumi (2022b), infopäringu andmete (RIHATO1) ja magistratöös analüüsitud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

KOVide 2017. aasta kõrgemat koguvoolavust tuleb vaadata 2017. aasta haldusreformi (Rahandusministeerium, 2020) kontekstis ning võib esitada hüpoteesi, kas ka keskastmejuhtide 2018. aasta kõrgem koguvoolavus ja vabatahtlik voolavus võib olla seotud 2017. aasta haldusreformiga. Siinjuures tuleb arvestada, et keskastmejuhtide kõrgem protsentuaalne koguvoolavus ja vabatahtlik voolavus on tõenäoliselt tingitud ka väikesest valimisuurusest.

Viimase kolme, ehk 2020 - 2022 aastate Eesti avaliku teenistuse ja keskastmejuhtide koguvoolavuse ja vabatahtliku voolavuse näitajad jälgivad üldiseid koroonapandeemiast

ajendatud avaliku teenistuse tööturu olukorra trende, ka rahvusvahelises kontekstis (vt nt Clyne & Bishop, 2022; De Smet et al., 2021; Whyte, 2022). Ka 2022. aasta asutusesisese karjäärimobiilsuse tõus peegeldub teiste riikide avaliku teenistuste kogemust, näiteks Suurbritannias (Clyne & Bishop, 2022).

### **5.3. Tulevased uurimissuunad**

Arvestades uurimisperioodi langevaid Eestis esinenud erinevaid valitsuskriise, sellega kaasnevat periooditi tihedat ministrite vahetust ja nelja erinevat valitsuskoosseisu (Toomla, 2021; Vabariigi Valitsus, 2022b, 2023b, 2023c), oleks tulevikus huvitav uurida sama perioodi (keskastme)juhtide karjäärimobiilsust, eriti nende lahkumist, seoses poliitiliste sündmustega, nagu valitsuskoalitsioonide või ministrite vahetumine, et hinnata (keskastme)juhtide karjäärimobiilsust politiseerituse perspektiivist. Magistritöös analüüsitud andmete hulk oli selles kontekstis järelduste tegemiseks liiga väike.

Kuna organisatsiooni tulemuslikkuse indikaatoreid seoses personalijuhtimisega avalikus sektoris on endiselt vähe uuritud, ei ole kindlate järelduste tegemine küsimuses, kuidas personalijuhtimine avaliku sektori eesmärkide täitmist mõjutab, käesolevalt võimalik (Boselie et al., 2021). Sellest tulenevalt oleks avaliku sektori karjäärimobiilsuse laiem uurimine oluline, et luua alus selle seoste uurimiseks asutuste tulemuslikkusega.

Selles kontekstis oleks huvitav uurida kõikide ministeeriumite vahelist karjäärimobiilsust, hindamaks mil määral esineb erinevusi asutustevahelises karjäärimobiilsuses kahes erinevas rühmas. Esiteks, ministeeriumid, kellel juba on koostöö kokkulepped omavahelise karjäärimobiilsuse soodustamiseks, ning teiseks, ministeeriumid, kellel käesolevalt ei ole teiste ministeeriumitega kindlaid koostöösuhteid nende omavaheliseks karjäärimobiilsuse soodustamiseks. Selline võrdlus võiks pakkuda teavet küsimuses, kuivõrd tulenevalt Eesti avaliku teenistuse positsioonisüsteemi kontekstist inimeste enda algatatud karjäärimobiilsus niigi kõrge või madal on, sõltumata sellest, millised karjäärimobiilsuse soodustamise süsteemid erinevates asutustes kasutuses on.



## KOKKUVÕTE

Inimene on hästi toimiva organisatsiooni põhiline ressurss, mistõttu on heade töötajate värbamine, hoidmine ja arendamine avaliku teenistuse organisatsiooni jätkusuutlikkusele ja tulemuslikkusele äärmiselt oluline. Kui eelmisel sajandil oli eluaegne ühe tööandja juures töötamine veel väga levinud, siis tänapäeval toimub tööturul oluliselt enam ning aina mitmekesisemat karjäärimobiilsust. Personalijuhtimise valdkonnas on karjäärijuhtimises toimunud nihe karjääri mõtestamises traditsioonilise karjääri kui organisatsiooni juhitud protsessist inimese enda juhitud karjäärile, kuid sealjuures ei tohi unustada, et organisatsioon peaks pakkuma karjääriarengut, sealhulgas karjäärimobiilsust soosivat keskkonda.

Eesti avaliku haldust iseloomustab detsentraliseeritus ja avaliku teenistuse personalijuhtimine põhineb positsioonisüsteemil. Nende kahe aspekti koosmõju, eriti võrreldes avaliku teenistuse klassikalise karjäärisüsteemiga, ei soosi oma loomult karjäärimobiilsuse süsteemset juhtimist. Kuid võttes arvesse Eesti kui väikeriigi konteksti ning sellest tulenevalt piiratud inimressurssi, on kompetentsete ja võimekate töötajate, sealhulgas keskastmejuhtide, avaliku teenistuse süsteemi värbamine ja seal hoidmine ääretult oluline. Viimastel aastatel on hakatud rohkem tähelepanu pöörama Eesti avaliku teenistuse juhtide arendamisele, sealhulgas järelkasvu kasvatamisele, kuid keskastmejuhtide ning laiemalt avaliku teenistujate karjäärimobiilsus, liikumismustrite ning inimeste liikumiste ajendite mõistmine on vähem tähelepanu saanud. Kuigi nii keskastme- kui tippjuhtidel on organisatsiooni eesmärkide täitmisel oluline roll, ei ole Eestis seni avaliku teenistuse üle 800 keskastmejuhi karjäärialast profiili asutuste vahelise liikumise kontekstis uuritud. See jällegi eeldab eelnevalt karjäärimobiilsuse liikide esinemise uurimist.

Sellest tulenevalt uuriti magistritöös Eesti ministeeriumites karjäärimobiilsuse jälgimiseks ja juhtimiseks rakendatud tegevusi ning keskastmejuhtide liikumiste esinemist juhtimistasemete hierarhilises dimensioonis ja tööandjatesisese või -vahelise karjäärimobiilsuse sektoraalses dimensioonis.

Üheteistkümnest Eesti ministeeriumist oli autoril võimalik uurida karjäärimobiilsuse jälgimise ja juhtimise tegevusi kuues ministeeriumis (Välisministeeriumis, Siseministeeriumis, Sotsiaalministeeriumis, Haridus- ja Teadusministeeriumis, Justiitsministeeriumis ja Kultuuriministeeriumis). Kogutud teabe alusel väidab autor, et enamuse eelmainitud ministeeriumitest jälgib või juhib keskastmejuhtide karjäärimobiilsust mingil tasemel, kuid et keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimise ja juhtimise rakendamise süsteemsuse tase erineb oluliselt. Ka ministeeriumite vahelise koostöö tase omavahelise karjäärimobiilsuse soodustamiseks erineb oluliselt. Kuid tulenevalt riigi strateegilise personalijuhtimise fookusteemade strateegilistes eesmärkides seatud suunitlusest, asutustevahelise rotatsiooni arendamisele, leiab autor, et selle eesmärgi täitmiseks tuleb Rahandusministeeriumil kui riigi strateegilist personalijuhtimist eestvedava asutusel võtta Eesti riigiasutuste omavahelise karjäärimobiilsuse koordineerimise tugevam roll, näiteks luues selleks asutustevaheline strateegilise personalijuhtimise koostöövõrgustik, mille üheks fookuseks oleks asutustevahelise karjäärimobiilsuse soodustamiseks koostööpõhimõtete ja süsteemide välja töötamine.

Lisaks uuris autor karjäärimobiilsuse hierarhilises dimensioonis vertikaalse ja horisontaalse karjäärimobiilsuse esinemist, ja sektoraalses dimensioonis asutusesisest, avaliku teenistuse ja avaliku sektori asutuste vahelist ja era- ja avaliku sektori vahelist karjäärimobiilsuse esinemist aastatel 2018 – 2022, riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel järgnevas viies ministeeriumis (Sotsiaalministeerium, Kultuuriministeerium, Maaeluministeerium, Keskkonnaministeerium, Rahandusministeerium). Analüüsitud andmetest selgus, et karjäärimobiilsuse liikide lõikes esines asutusesiseste liikumiste seas eelkõige vertikaalset karjäärimobiilsust kõrgema hierarhilise juhtimistaseme suunal. Asutustevahelisi liikumisi ei olnud käesolevate andmete alusel võimalik hierarhilises dimensioonis analüüsida. Valimis osalenud ministeeriumitesse tööle asunud keskastmejuhtidest, tulid pea pooled avalikust teenistusest või avalikust sektorist. Valimi asutustest lahkunud keskastmejuhtide edasist karjääri teekonda ei olnud personaliarvestuse andmekogu andmete alusel võimalik täpsemalt analüüsida. Kuid autori hinnangul annaks asutusest lahkunud, avaliku teenistuse keskastmejuhtide ning potentsiaalselt laiemalt töötajate edaspidine karjäärimobiilsuse täpsem analüüsimine olulist teavet just asutustevahelise karjäärimobiilsuse baastaseme kohta. Selle teadmise pinnalt oleks võimalik rotatsiooni enam toetavat Eesti avalikku teenistust olemasoleva olukorra analüüsile põhinevalt edasi arendada, eriti arvestades 2023. aasta kevadel ametisse astunud valitsuse koalitsioonilepingus eesmärgiks seatud avaliku teenistuse keskastmejuhtide (täpsemalt osakonnajuhatajate) ametiaegade tähtajaliseks muutmise konteksti.

## **SUMMARY**

### **CAREER MOBILITY OF MID-LEVEL MANAGERS IN THE PUBLIC SERVICE: THE CASE OF ESTONIAN MINISTRIES**

Liina Deutschler

People are the key resource of a well-functioning organisation, which is why recruiting, retaining and developing good personnel is crucial to the sustainability and performance of a public service organisation. While lifelong employment with a single employer was still very common in the past decades, today's labour market is characterised by increasingly diverse career mobility, seeing the emergence of new types of public service careers, such as boundaryless careers (Arthur & Rousseau, 1996; De Caluwé et al., 2014; Randma, 1999). The field of human resource management has seen a shift in the way career management is perceived, from the traditional career as an organisationally driven process to protean careers, where the responsibility lies with the individual (D. T. Hall, 2004). Nevertheless, organisations should provide an environment that is conducive to career development, including career mobility.

The Estonian public administration is characterised by decentralisation, and personnel management in the civil service is based on an open job system, as opposed to closed career systems based on the Weberian ideal model of bureaucracy (Randma-Liiv & Sarapuu, 2012). The combination of these two aspects, especially when compared to the classical career system in the civil service, is by its very nature not conducive to a systematic management of career mobility. However, given the context of Estonia being a small state, and consequently having limited human resources (Randma, 1999), recruiting and retaining competent and capable staff, including middle managers, in the civil service system is of utmost importance. In recent years, more attention has been paid to the development of Estonian civil service leaders, especially top civil servants, but less attention has been paid to the career mobility of middle managers. Although both middle and senior managers play an important role in the fulfilment of organisational objectives, career

profiles of the over 800 middle managers in the Estonian civil service have thus far not been studied, especially in the context of inter-organisational career mobility.

The Master's thesis draws on previous career mobility research on the Estonian public service by Randma (1999) and organisational career mobility models by Vardi (1980), Schein (1968), Hachen (1990) and Chudzikowski (2012), to examine career mobility of mid-level managers in the Estonian public service, specifically in Estonian ministries. For examining career mobility of mid-level managers in Estonian ministries, the author distinguishes between hierarchical and sectoral dimensions of career mobility. Within the hierarchical dimension, types of career mobility include horizontal and vertical mobility, while the sectoral dimension addresses intra-agency, public service/public sector inter-agency and private-public sector boundary-crossing career mobility.

Consequently, the Master's thesis investigated the activities implemented in Estonian ministries to monitor and manage career mobility and the occurrence of mid-level managers' career mobility in the hierarchical dimension of vertical movement between and horizontal movement within management levels and in the sectoral dimension of intra- or inter-employer and intra- or intersectoral career mobility.

In terms of research design, the level of analysis focused on the organisational level (Vardi, 1980), investigating career management and mobility patterns, following a case study design (van Thiel, 2014) and applying a combination of qualitative and quantitative research methods in data collection and analysis.

In order to investigate the activities implemented in Estonian ministries to monitor and manage career mobility, the author conducted two semi-structured interviews and over the course of three months (from end of January to beginning of May) corresponded with a selection of six Estonian ministries, which can methodologically be characterised as prolonged open interviews. Out of the eleven Estonian ministries, the author was able to study the career mobility monitoring and managing activities in six ministries (Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Interior, Ministry of Social Affairs, Ministry of Education and Research, Ministry of Justice and Ministry of Culture). On the basis of the information collected, the author argues that most of the above-mentioned ministries monitor or manage mid-level managers' career mobility to some extent, but that the level of systematic implementation of monitoring and management of mid-level managers' career

mobility varies considerably. The level of cooperation between ministries to foster career mobility also varies considerably.

However, considering the national strategic human resource management's focus on developing inter-agency job rotation opportunities, the author considers that in order to achieve this objective, the Ministry of Finance, as the lead agency for national strategic human resource management, needs to take on a stronger role in coordinating career mobility between Estonian public authorities, for example by establishing an inter-agency strategic human resource management cooperation network, one of the focuses of which would be the development of cooperation principles and systems to promote inter-agency career mobility.

In addition, based on the data of the National Personnel and Payroll Database, the author examined the occurrence of vertical and horizontal career mobility, and the occurrence of intra-agency, public service/public sector inter-agency and private-public sector boundary-crossing career mobility. The data analysed covered the years 2018 – 2022 and the following five ministries: Ministry of Social Affairs, Ministry of Culture, Ministry of Agriculture, Ministry of Environment, Ministry of Finance. The data analysed showed that, by type of career mobility, vertical career mobility towards higher hierarchical levels of management was the most common type of intra-organisational mobility. It was not possible to analyse inter-organisational movements in the hierarchical dimension on the basis of the present data. Almost half of the mid-level managers, who joined the ministries included in the sample within the given time period, came from the civil service or the public sector. It was not possible to analyse in more detail the subsequent career paths of the middle managers who left the institutions in the sample on the basis of the available data.

In the author's view, a more detailed analysis of the occurrence of different types of career mobility among mid-level managers, and potentially of public servant career mobility more broadly, would provide important information on the baseline level of career mobility. In particular mobility between institutions within the public sector and between public and private sector would be of interest. Given more information on such career mobility is acquired, this knowledge could be used to further develop a more rotationally supportive Estonian civil service.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- AbouAssi, K., McGinnis Johnson, J., & Holt, S. B. (2021). Job Mobility Among Millennials: Do They Stay or Do They Go? *Review of Public Personnel Administration*, 41(2), 219–249.  
<https://doi.org/10.1177/0734371X19874396>
- Akther, N., Mamun, A., Azad, Md. A. K., & Sorwar, G. (2022). Review of Human Resource Management (HRM) Literature: A bibliometric Analysis (1981-2019). *DLSU Business & Economics Review*, 32, 176–190.
- Allik, H.-L. (2020, september 11). Reform võib tuua Tartu ülikooli kliinikjuhtidele tähtajalised lepingud. *Eesti*. Kasutatud 10. jaanuar 2023 <https://www.postimees.ee/7059782/reform-voib-tuua-tartu-ulikooli-kliinikjuhtidele-tahtajalised-lepingud>
- An, S.-H. (2019). Employee Voluntary and Involuntary Turnover and Organizational Performance: Revisiting the Hypothesis from Classical Public Administration. *International Public Management Journal*, 22(3), 444–469.  
<https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1549629>
- Arthur, M. B. (1994). The Boundaryless Career: A New Perspective for Organizational Inquiry. *Journal of Organizational Behavior*, 15(4), 295–306.
- Arthur, M. B., & Rousseau, D. M. (Toim). (1996). *The Boundaryless Career: A New Employment Principle for a New Organizational Era*. Oxford University Press.
- Askim, J., Bach, T., & Christensen, J. G. (2022). Political change and administrative turnover in meritocratic systems. *West European Politics*, 0(0), 1–27.  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2148195>
- Avaliku teenistuse seadus, RT I, 04.06.2022, 8.

- Biemann, T., Zacher, H., & Feldman, D. C. (2012). Career patterns: A twenty-year panel study. *Journal of Vocational Behavior*, 81(2), 159–170. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2012.06.003>
- Bocher, R. B. (1982). Does Tradition Affect Affirmative Action Results? How Pennsylvania Achieved Changes at the Middle Management Level. *Public Administration Review*, 42(5), 475–478. <https://doi.org/10.2307/975650>
- Boselie, P., Van Harten, J., & Veld, M. (2021). A human resource management review on public management and public administration research: Stop right there...before we go any further.... *Public Management Review*, 23(4), 483–500. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1695880>
- Çakmak-Otluoğlu, K. Ö. (2018). A cluster analysis of protean and boundaryless career orientations: Relationships with career competencies. *Australian Journal of Career Development*, 27(3), 127–136. <https://doi.org/10.1177/1038416217743024>
- Çakmak-Otluoğlu, K. Ö., Ünsal-Akbiyik, B. S., & Otluoğlu, E. (2015). Changing career patterns: A comparative study on the careers of chief financial officers. *Near East University Journal of Social Sciences*, 8(1), 132–146.
- Cavalcante, P. L. C., Lotta, G. S., & Kasai, E. (2016). “The mid-level bureaucrat is a relational animal”: Relationship and performance’s determinants. 74rd Annual MPSA Conference, April 7-10, 2016, Chicago.
- Cavalcante, P. L. C., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018a). The mid-level bureaucrats’ performance: Determinants of their activities and work relationships. *Cadernos EBAPE.BR*, 16, 14–34. <https://doi.org/10.1590/1679-395167309>
- Cavalcante, P. L. C., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018b). Exploring mid-level bureaucracy: A tentative typology. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 187–222. <https://doi.org/10.1590/0103-335220182605>

- Chordiya, R. (2022). Organizational Inclusion and Turnover Intentions of Federal Employees with Disabilities. *Review of Public Personnel Administration*, 42(1), 60–87. <https://doi.org/10.1177/0734371X20942305>
- Chudzikowski, K. (2012). Career transitions and career success in the ‘new’ career era. *Journal of Vocational Behavior*, 81(2), 298–306. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2011.10.005>
- Cirillo, B., Tzabbar, D., & Seo, D. (2020). A Bibliometric and Topic Modeling Analysis of the Structural Divide in the Multidisciplinary Research on Employee Mobility. D. Tzabbar & B. Cirillo (Toim), *Employee Inter- and Intra-Firm Mobility: Taking Stock of What We Know, Identifying Novel Insights and Setting a Theoretical and Empirical Agenda* (Kd 41, lk 15–36). Emerald Publishing Limited.
- Clyne, R., & Bishop, M. (2022, april 12). Staff turnover in the civil service. *Institute for Government*. Kasutatud 05. mai 2023 <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/staff-turnover-civil-service>
- Cohen, L., & Mallon, M. (1999). The Transition from Organisational Employment to Portfolio Working: Perceptions of ‘Boundarylessness’. *Work, Employment and Society*, 13(2), 329–352. <https://doi.org/10.1177/09500179922117962>
- Dafou, E. (2018). Career boundaries and boundary-crossing by public sector employees: The case of Greek public education. *Career Development International*, 23(2), 197–211. <https://doi.org/10.1108/CDI-12-2016-0241>
- De Caluwé, C., Van Dooren, W., Delafortry, A., & Janvier, R. (2014). Mind-Sets of Boundaryless Careers in the Public Sector: The Vanguard of a More Mobile Workforce? *Public Personnel Management*, 43(4), 490–519. <https://doi.org/10.1177/0091026014528479>
- De Smet, A., Dowling, B., Mugayar-Baldocchi, M., & Schaninger, B. (2021, september 8). ‘Great Attrition’ or ‘Great Attraction’? The choice is yours. *McKinsey Quarterly*. Kasutatud 05.



- mai 2023 <https://www.mckinsey.com/capabilities/people-and-organizational-performance/our-insights/great-attrition-or-great-attraction-the-choice-is-yours>
- Donnelly, R. (2009). Career behavior in the knowledge economy: Experiences and perceptions of career mobility among management and IT consultants in the UK and the USA. *Journal of Vocational Behavior*, 75(3), 319–328. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.04.005>
- Dries, N., & Verbruggen, M. (2012). Fresh perspectives on the ‘new’ career: Introduction to the special section. *Journal of Vocational Behavior*, 81(2), 269–270. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2011.11.001>
- Eensalu, M.-L., & Ploom, M.-A. (2021). *Avaliku teenistuse pühendumuse ja rahulolu uuring 2021*. Kantar Emor, Tallinn.
- European Commission, D.-G. for S. R. S. (2021). *Public administration and governance: Estonia 2020*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2887/182148>
- Feng, S., Tan, Y., & Gong, L. (2017). Dynamics of occupational mobility: An empirical analysis based on headhunting data. *Economic and Political Studies*, 5(2), 215–232. <https://doi.org/10.1080/20954816.2017.1310795>
- Finkel, M. K., Grøn, C. H., & Hughes, M. M. (2021). Moving On Up? Effects of Leadership Training and Intersectoral Mobility on Women’s Advancement in Danish Public Administration Management. *Review of Public Personnel Administration*, 00(0), 0734371X211054875. <https://doi.org/10.1177/0734371X211054875>
- Grissom, J. A., Viano, S. L., & Selin, J. L. (2016). Understanding Employee Turnover in the Public Sector: Insights from Research on Teacher Mobility. *Public Administration Review*, 76(2), 241–251. <https://doi.org/10.1111/puar.12435>

- Guan, Y., Arthur, M. B., Khapova, S. N., Hall, R. J., & Lord, R. G. (2019). Career boundarylessness and career success: A review, integration and guide to future research. *Journal of Vocational Behavior, 110*, 390–402. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2018.05.013>
- Hachen, D. S. (1990). Three Models of Job Mobility in Labor Markets. *Work and Occupations, 17*(3), 320–354. <https://doi.org/10.1177/0730888490017003004>
- Halachmi, A., & van der Krogt, T. (2010). Motivating Employees—The Role of the Manager. S. E. Condrey, B. Murphy, & S. E. Condrey (Toim), *Handbook of Human Resource Management in Government* (lk 519–555). John Wiley & Sons, Incorporated.
- Hall, D. T. (2002). *Careers In and Out of Organizations*. SAGE.
- Hall, D. T. (2004). The protean career: A quarter-century journey. *Journal of Vocational Behavior, 65*(1), 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2003.10.006>
- Hall, D., & Yip, J. (2014). Career Cultures and Climates in Organizations. *The Oxford Handbook of Organizational Climate and Culture* (lk 215–234).
- Hazra, P. K. (2018). *Job Satisfaction: A Comparative Analysis on Selected Mid-Level Bangladesh Civil Service (BCS) Cadre Officials* [Magistritöö, North South University Dhaka, Bangladesh]. [http://www.northsouth.edu/newassets/files/ppg-research/ppg-7th-batch/Pallab\\_final\\_thesis.pdf](http://www.northsouth.edu/newassets/files/ppg-research/ppg-7th-batch/Pallab_final_thesis.pdf)
- Huckle, P. (1983). A Decade's Difference: Mid-Level Managers and Affirmative Action. *Public Personnel Management, 12*(3), 249–257. <https://doi.org/10.1177/009102608301200304>
- Jacobson, W. S. (2011). Creating a Motivated Workforce: How Organizations Can Enhance and Develop Public Service Motivation (PSM). *Public Personnel Management, 40*(3), 215–238. <https://doi.org/10.1177/009102601104000303>
- Järvalt, J. (2007). *What does professionalisation of public service mean to Estonian top officials?* [Working Paper, University of Tartu].

- Järvalt, J. (2012). *Strategic Human Resource Management in the Public Service: Evidence from Estonia and Other Central and Eastern European Countries* [Doktoritöö, Tallinna Tehnikaülikool]. TalTech Raamatukogu Digikogu.  
<https://digikogu.taltech.ee/et/Item/520c2135-2786-461b-a551-f9db6b3cc9bd>
- Järvalt, J., & Randma-Liiv, T. (2010). Public sector HRM: The case of no central human resource strategy. *Baltic Journal of Management*, 5(2), 242–256.  
<https://doi.org/10.1108/17465261011045142>
- Järvalt, J., & Randma-Liiv, T. (2012). Starting from scratch: Rewards for high public office in Estonia. M. Brans & B. G. Peters (Toim), *Rewards for High Public Office in Europe and North America* (lk 190–208). Taylor & Francis Group.
- Järve, J., Räis, M. L., & Tedremaa, K. (2018). *Teenistujate pühendumus ja tööga rahulolu avalikus teenistuses: Uuringu raport*. Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9781315887098>
- Kook, U. (2022a, veebruar 4). Riigisekretär soovib muuta kõik kõrgemate ametnike lepingud tähtajalisteks. *ERR*. Kasutatud 11. november 2022  
<https://www.err.ee/1608489290/riigisekretar-soovib-muuta-koik-korgemate-ametnike-lepingud-tahtajalisteks>
- Kook, U. (2022b, veebruar 9). Peaminister: Tähtajalised lepingud hoiaks ametnikud trimmis. *ERR*. Kasutatud 11. november 2022 <https://www.err.ee/1608494240/peaminister-tahtajalised-lepingud-hoiaks-ametnikud-trimmis>
- Koplimets, R. (2010). *Roteerumissüsteemi rakendamine välisministeeriumi näitel* [Lõputöö, Sisekaitseakadeemia]. Sisekaitseakadeemia Digiriidul.  
<https://digiriidul.sisekaitse.ee/handle/123456789/1098>

- Kravariti, F., & Johnston, K. (2020). Talent management: A critical literature review and research agenda for public sector human resource management. *Public Management Review*, 22(1), 75–95. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1638439>
- Krjukov, A. (2022, veebruar 4). Justiitsminister riigisekretäri avaliku teenistuse reformiideed ei toeta. *ERR*. Kasutatud 11. november 2022. <https://www.err.ee/1608489695/justiitsminister-riigisekretari-avaliku-teenistuse-reformiideed-ei-toeta>
- Lazarova, M., & Taylor, S. (2009). Boundaryless careers, social capital, and knowledge management: Implications for organizational performance. *Journal of Organizational Behavior*, 30(1), 119–139. <https://doi.org/10.1002/job.545>
- Lee, S. (2018). Employee Turnover and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *The American Review of Public Administration*, 48(6), 522–534. <https://doi.org/10.1177/0275074017715322>
- Link, I. (2016). *Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnike rahulolu teenistusastmete süsteemiga* [Magistritöö, Sisekaitseakadeemia]. Sisekaitseakadeemia Digiriidul. <https://digiriidul.sisekaitse.ee/handle/123456789/42>
- Liu, H., & Wang, T.-Y. (2018). China and the “Singapore Model”: Perspectives from Mid-level Cadres and Implications for Transnational Knowledge Transfer. *The China Quarterly*, 236, 988–1011. <https://doi.org/10.1017/S0305741018000462>
- Mainiero, L. A., & Sullivan, S. E. (2005). Kaleidoscope careers: An alternate explanation for the “opt-out” revolution. *Academy of Management Perspectives*, 19(1), 106–123. <https://doi.org/10.5465/ame.2005.15841962>
- Masso, M., Osila, L., & Järvalt, J. (2015). *Working Conditions and Industrial Relations in the Central Public Administration: Conducting in-depth case studies in Member States which*

- have joined the EU since 2004. Case Study Report: Estonia.* Praxis Center for Policy Studies.
- McDonald, P., Brown, K., & Bradley, L. (2005). Have traditional career paths given way to protean ones? Evidence from senior managers in the Australian public sector. *Career Development International*, 10(2), 109–129. <https://doi.org/10.1108/13620430510588310>
- Metsma, M. (2017). Network-Based Coordination of Civil-Service Training: Lessons from the Case of Estonia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 10(1), 81–98. <https://doi.org/10.1515/nispa-2017-0004>
- Meyer-Sahling, J.-H. (2008). The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research*, 47(1), 1–33. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00717.x>
- Meyer-Sahling, J.-H. (2009). *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession* (SIGMA Papers Nr 44; SIGMA Papers, Kd 44). <https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>
- Meyer-Sahling, J.-H., Schuster, C., Mikkelsen, K. S., Pesti, C., & Randma-Liiv, T. (2018). *Civil Service Management in Estonia: Evidence from a survey of civil servants and employees.* British Academy – UK Department for International Development Anti- Corruption Evidence Programme.
- Mitchell, R. (2011). *Representative Bureaucracy: A Study of Associations between African Americans at the Senior Level and the Mid Level of the Federal Civil Service* [Doktoritöö, Virginia Commonwealth University]. <https://scholarscompass.vcu.edu/etd/2477/>
- Moynihan, D. P. (2012). Identifying the Antecedents to Government Performance: Implications for Human Resource Management. B. G. Peters & J. Pierre (Toim), *The SAGE Handbook of Public Administration* (2nd tr). SAGE Publications, Limited.

- Murumaa-Mengel, M. (2020). Veebiintervjuud, projektiivtehnikad ja loovuurimismeetodid. A. Masso, K. Tiidenberg, & A. Siibak (Toim), *Kuidas mõista andmestunud maailma? Metodoloogiline teejuht* (lk 707–738). TLÜ Kirjastus.
- Mussagulova, A. (2021). Predictors of work engagement: Drawing on job demands–resources theory and public service motivation. *Australian Journal of Public Administration*, 80(2), 217–238. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12449>
- Nael, M. (2020, jaanuar 10). Eelmäe: Kliinikumi juhtimise muutmine on hädavajalik. *ERR*. Kasutatud 10. jaanuar 2023 <https://www.err.ee/1022687/eelmae-kliinikumi-juhtimise-muutmine-on-hadavajalik>
- Niitsoo, J. (2014). *Esmatasandi- ja keskastmejuhtide eestvedamise profiil Sisekaitseakadeemias ning juhtide arendamine* [Lõputöö, Sisekaitseakadeemia]. Sisekaitseakadeemia Digiriidul. <https://digiriidul.sisekaitse.ee/handle/123456789/567>
- Oidsalu, M. (2020, jaanuar 21). Meelis Oidsalu: Tähtajaline töösuhe kujunegu avalikus sektoris reegliks. *ERR*. Kasutatud 11. november 2022 <https://www.err.ee/1026256/meelis-oidsalu-tahtajaline-toosuhe-kujunegu-avalikus-sektoris-reegliks>
- Olev, A., & Alumae, T. (2022). Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service. *Baltic Journal of Modern Computing*, 10(3), 409–421. <https://doi.org/10.22364/bjmc.2022.10.3.14>
- Osborne, S. P. (2017). Public management research over the decades: What are we writing about? *Public Management Review*, 19(2), 109–113. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1252142>
- Paabus, K. (2022). *Keskastmejuhtide tähtajaliste teenistussuhete uuring 2022*. Rahandusministeerium.

- Page, E. C. (2015). Middle-level Officials and Policy. F. M. van der Meer, J. C. N. Raadschelders, & T. A. J. Toonen (Toim), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (2nd tr, lk 185–202). Palgrave Macmillan.
- Pesti, C., & Randma-Liiv, T. (2018a). *Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/74735>
- Pesti, C., & Randma-Liiv, T. (2018b). Towards a Managerial Public Service Bargain: The Estonian Civil Service Reform. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 135–154. <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0006>
- Punamäe, O. M. (2021, oktoober 13). TÜ kliinikumi reform on lõpule jõudnud ja juhtimiskriis möödas. *ERR*. Kasutatud 10. jaanuar 2023 <https://www.err.ee/1608368697/tu-kliinikumi-reform-on-lopule-joudnud-ja-juhtimiskriis-moodas>
- Rahandusministeerium. (s.a.). *Personalijuhtimise fookusteemad*. [Dokument].
- Rahandusministeerium. (2020). *Avaliku teenistuse 2019. Aasta aruanne*.
- Rahandusministeerium. (2021). *Avaliku teenistuse 2020. Aasta aruanne*.
- Rahandusministeerium. (2022a). *Avalik teenistus. Strateegiline personalijuhtimine*. Kasutatud 08. jaanuar 2023 <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/strateegiline-personalijuhtimine>
- Rahandusministeerium. (2022b). *Avaliku teenistuse 2021. Aasta aruanne*.
- Randma, T. (1999). *Civil service careers in small and large states: The cases of Estonia and the United Kingdom* [Doktoritöö, Loughborough University]. [https://figshare.com/articles/thesis/Civil\\_service\\_careers\\_in\\_small\\_and\\_large\\_states\\_the\\_cases\\_of\\_Estonia\\_and\\_the\\_United\\_Kingdom/9467009/1](https://figshare.com/articles/thesis/Civil_service_careers_in_small_and_large_states_the_cases_of_Estonia_and_the_United_Kingdom/9467009/1)

- Randma, T. (2001). A small civil service in transition: The case of Estonia. *Public Administration and Development*, 21(1), 41–51. <https://doi.org/10.1002/pad.153>
- Randma-Liiv, T. (2002). Small states and bureaucracy: Challenges for public administration. *Trames. Journal of the Humanities and Social Sciences*, 6(4), 374. <https://doi.org/10.3176/tr.2002.4.06>
- Randma-Liiv, T. (2005). Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(1), 95–115. <https://doi.org/10.1080/13876980500084733>
- Randma-Liiv, T., & Järvalt, J. (2011). Public Personnel Policies and Problems in the New Democracies of Central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13(1), 35–49. <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.538537>
- Randma-Liiv, T., Metsma, M., & Sarapuu, K. (2013). Between Continuity and Change: The Analysis of the Estonian Civil-Service Training System. M. Vintar, A. Rosenbaum, G. Jenei, & W. Drechsler (Toim), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe* (lk 195–218). NISPAcee.
- Randma-Liiv, T., Pesti, C., & Sarapuu, K. (2022). Public Service Development in Estonia: From Patronage to Meritocracy. A. Baimenov & P. Liverakos (Toim), *Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries: Diversity in Transformation* (lk 135–166). Springer Nature. [https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9\\_5](https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9_5)
- Randma-Liiv, T., & Sarapuu, K. (2012). Avalik teenistus. R. Vetik (Toim), *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011* (lk 356–388).
- Randma-Liiv, T., Uudelepp, A., & Sarapuu, K. (2015). From network to hierarchy: The evolution of the Estonian senior civil service development system. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 373–391. <https://doi.org/10.1177/0020852314566001>



- Rattus, R. (2014). *Avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumine: Eesti näide 2009-2013*. [Magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool]. TalTech Raamatukogu Digikogu. <https://digikogu.taltech.ee/en/Item/3e8fa617-9379-4a21-84cf-95308439655d>
- Rattus, R., & Randma-Liiv, T. (2019). Leaving the Senior Civil Service – public service bargain and beyond: The case of Estonia. *Public Policy and Administration*, 34(4), 453–474. <https://doi.org/10.1177/0952076718804862>
- Raun, M., Õunapuu, T., Saluri, R., & Türk, P. (2022). *Keskastmejuhtide kompetentsimudeli uuendamise*. LevelLab OÜ.
- Rees, C. J., Järvalt, J., & Metcalfe, B. (2005). Career management in transition: HRD themes from the Estonian civil service. *Journal of European Industrial Training*, 29(7), 572–592. <https://doi.org/10.1108/03090590510621063>
- Riigikantselei. (2021). *Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel*. Kasutatud 10. jaanuar 2023 <https://www.riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsimudel>
- Riigikantselei. (2022, aprill 29). *Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess*. Kasutatud 15. aprill 2023 <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/poliitikakujundamise-ja-oigusloome-protsess#algatus>
- Riigireformi ja hea halduse põhialused, RT III, 22.02.2019, 2.
- Riigikogu põhiseaduskomisjon. (2023, jaanuar 24). *Riigikogu täiskogu hakkab välja kuulutamata jäetud välisteenistuse seadust uuesti arutama*. Kasutatud 02. mai 2023 <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/pohiseaduskomisjon-et-et/riigikogu-taiskogu-hakkab-valja-kuulutamata-jaetud-valisteenistuse-seadust-uuesti-arutama/>
- Sarapuu, K., Metsma, M., Randma-Liiv, T., & Uudelepp, A. (2015). Estonia. M. Van Wart, A. Hondeghem, E. Schwella, & P. Suino (Toim), *Leadership and Culture—Comparative Models of Top Civil Servant Training* (lk 73–88). Palgrave Macmillan.

- Schein, E. H. (1968). *The Individual, the Organization, and the Career: A Conceptual Scheme* [Working paper, Massachusetts Institute of Technology, Alfred P. Sloan School of Management].
- Sild, K. (2018). *Töönõustamine juhtimise arendamiseks: Eesti avaliku sektori keskastmejuhtide coachingu-programmi mõju analüüs* [Magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool]. TalTech Raamatukogu Digikogu. <https://digikogu.taltech.ee/et/item/8d9d1242-8a65-4910-a8b0-36673ad5b28e>
- Su, X., & Bozeman, B. (2009). Dynamics of Sector Switching: Hazard Models Predicting Changes from Private Sector Jobs to Public and Nonprofit Sector Jobs. *Public Administration Review*, 69(6), 1106–1114. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02068.x>
- Sullivan, S. E., & Baruch, Y. (2009). Advances in Career Theory and Research: A Critical Review and Agenda for Future Exploration. *Journal of Management*, 35(6), 1542–1571. <https://doi.org/10.1177/0149206309350082>
- Suzuki, K., & Hur, H. (2020). Bureaucratic structures and organizational commitment: Findings from a comparative study of 20 European countries. *Public Management Review*, 22(6), 877–907. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619813>
- Toomla, R. (2021). *Eesti valitsused 1991-2021: Kujunemised, kriisid, kukkumised*. Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Tzabbar, D., & Cirillo, B. (2020). Introduction: An Integrated Perspective of Employee Intra- and Inter-Firm Mobility. D. Tzabbar & B. Cirillo (Toim), *Employee Inter- and Intra-Firm Mobility: Taking Stock of What We Know, Identifying Novel Insights and Setting a Theoretical and Empirical Agenda* (Kd 41, lk 1–12). Emerald Publishing Limited.
- Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus, RT I, 23.08.2022, 4.
- Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse andmete esitamise ja arvestuse toimingute teostamise kord, RT I, 23.08.2022, 5.

- Vabariigi Valitsus. (2022a). *Avaliku teenistuse seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seadus seadus eelnõu 543 SE (I lugemise) seletuskiri*. Kasutatud 11. november 2022  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b22eb985-416b-462d-81d6-58893e3ee893/avaliku-teenistuse-seaduse-ja-tootuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus>
- Vabariigi Valitsus. (2022b, oktoober 27). *Varasemad valitsused*. Kasutatud 07. mai 2023  
<https://valitsus.ee/peaminister-ministrid/varasemad-valitsused>
- Vabariigi Valitsus. (2023a). *Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programm aastateks 2023-2027*.
- Vabariigi Valitsus. (2023b, aprill 4). *Vabariigi Valitsuse 51. Koosseis*. Kasutatud 07. mai 2023  
<https://valitsus.ee/vabariigi-valitsuse-51-koosseis>
- Vabariigi Valitsus. (2023c, aprill 16). *Vabariigi Valitsuse 52. Koosseis*. Kasutatud 07. mai 2023  
<https://valitsus.ee/peaminister-ministrid/valitsuse-koosseis>
- Vabariigi Valitsuse seadus, RT I, 09.08.2022, 6.
- Vahersalu, K. (2011). *Keskastmejuhtide juhtimisalase koolitusvajaduse analüüs prefektuuride näitel* [Lõputöö, Sisekaitseakadeemia]. Sisekaitseakadeemia Digiriitul.  
<https://digiriitul.sisekaitse.ee/handle/123456789/972>
- Vaino, M. (2009). *Keskastmejuhtide karjääriperspektiivid avalikus sektoris* [Lõputöö, Sisekaitseakadeemia]. Sisekaitseakadeemia Digiriitul.  
<https://digiriitul.sisekaitse.ee/handle/123456789/1375>
- Valk, A., Kratovitš, M., & Järvet, S. (2013). *Eelduste loomine Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku kutse- ja kõrghariduse erialaõppejõudude jätkusuutliku karjääri- ja rotatsioonimudeli väljatöötamiseks Siseministeeriumi haldusalas. Uuringu raport*. Sisekaitseakadeemia Digiriitul. <https://digiriitul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2827>
- van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. Taylor & Francis Group.

- Vardi, Y. (1980). Organizational Career Mobility: An Integrative Model. *Academy of Management Review*, 5(3), 341–355. <https://doi.org/10.5465/AMR.1980.4288838>
- Viltsin, A. (2014). *Karjääri platoo esinemine Politsei- ja Piirivalveametis* [Magistritöö, Sisekaitseakadeemia]. Sisekaitseakadeemia Digiriidul. <https://digiriidul.sisekaitse.ee/handle/123456789/73>
- Vinkenburg, C. J., & Weber, T. (2012). Managerial career patterns: A review of the empirical evidence. *Journal of Vocational Behavior*, 80(3), 592–607. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2012.02.001>
- Väliteenistuse seadus, RT I, 26.10.2018, 33.
- Väliteenistuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 45 UA (I lugemise) seletuskiri.* (s.a.). Kasutatud 06. mai 2023 <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3610c917-f888-412d-8795-3e86ae9082a2/V%C3%A4lsteenistuse+seaduse+muutmise+ja+sellega+seonduvalt+teiste+seaduste+muutmise+seaduse+eeln%C3%B5u+%2845+UA%29>
- Waller, S. N., Wozencroft, A. J., Scott, J. L., Shaw, S., & Picariello, M. (2020). An exploratory study of the occupational mobility patterns of African American women working in public sector parks and recreation organizations in the United States. *Managing Sport and Leisure*, 25(6), 418–440. <https://doi.org/10.1080/23750472.2020.1723433>
- Whyte, A. (2022, oktoober 21). „*Shocking*“ turnover in public servants a warning to Government, union says. Kasutatud 05. mai 2023 <https://www.stuff.co.nz/national/politics/130232559/shocking-turnover-in-public-servants-a-warning-to-government-union-says>
- Wise, L. R. (1994). Factors Affecting the Size of Performance Awards Among Mid-Level Civil Servants in the United States. *Public Administration Quarterly*, 18(3), 260–278.

- Wynen, J., Op de Beeck, S., & Hondeghem, A. (2013). Interorganizational Mobility within the U.S. Federal Government: Examining the Effect of Individual and Organizational Factors. *Public Administration Review*, 73(6), 869–881. <https://doi.org/10.1111/puar.12113>
- Wynen, J., Van Dooren, W., Mattijs, J., & Deschamps, C. (2019). Linking turnover to organizational performance: The role of process conformance. *Public Management Review*, 21(5), 669–685. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1503704>
- XIV Riigikogu IX istungjärgu 07. veebruari 2023 täiskogu istungi stenogramm. Kasutatud 06. mai 2023 <https://stenogrammid.riigikogu.ee/202302071000#PKP-585693>
- XIV Riigikogu VII istungjärgu 09. veebruari 2022 infotunni stenogramm. Kasutatud 10. jaanuar 2023 <https://stenogrammid.riigikogu.ee/202202091200#PKP-401576>

## LISAD

### Lisa 1. Infopäringud ja intervjuud

Kõik infopäringud ja intervjuud viis läbi magistritöö autor.

Tekstisene viide	Kuupäev	Infopäringu või intervjuu viide
HTM1	1. veebruar 2023	Haridus- ja Teadusministeeriumi personalipoliitika osakonna teenistuja. Haridus- ja Teadusministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Kirjalik suhtlus (e-kiri). 1. veebruar 2023.
JUM1	6. veebruar 2023	Justiitsministeeriumi arendus- ja personalitalituse ametnik. Justiitsministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Kirjalik suhtlus (e-kiri). 6. veebruar 2023.
JUM2	28. aprill 2023	Justiitsministeeriumi arendus- ja personalitalituse ametnik. Justiitsministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Isiklik suhtlus (telefonikõne). Autori märkmed. 28. aprill 2023.
KAM1	15. märts 2023	Kaitseministeeriumi personalijuht. Kaitseministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Kirjalik suhtlus (e-kiri). 15. märts 2023.
KUM1	7. veebruar 2023	Kultuuriministeeriumi personalijuht. Kultuuriministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Kirjalik suhtlus (e-kiri). 7. veebruar 2023.
RIHATO1	20. oktoober 2022	Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunikud. Avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärialane mobiilsus. Isiklik suhtlus (koosolek). Autori märkmed. 20. oktoober 2022. Teave kirjalikult täpsustatud 02. mail ja 05. mail 2023.
SIM1	13. märts 2023	Siseministeeriumi personalipoliitika osakonna juhataja. Siseministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Isiklik suhtlus (telefonikõne). Autori märkmed. 13. märts 2023.
SIM2	16. märts 2023	Siseministeeriumi personalipoliitika osakonna juhataja. Siseministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Kirjalik suhtlus (e-kiri). 16. märts 2023.
SIM3	28. aprill 2023	Siseministeeriumi personalipoliitika osakonna juhataja. Siseministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Kirjalik suhtlus (e-kiri). 28. aprill 2023.

## Lisa 1 järg

Tekstisisene viide	Kuupäev	Infopäringu või intervjuu viide
SOM1	26. jaanuar 2023	Merike Kim, Sotsiaalministeeriumi personalijuht. Sotsiaalministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Kirjalik suhtlus (e-kiri). 26. jaanuar 2023.
SOM2	20. aprill 2023	Merike Kim, Sotsiaalministeeriumi personalijuht. Sotsiaalministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Autori intervjuu. Intervjueeri märkmed. Veebiintervjuu (videokõne). 20. aprill 2023. Vastused kirjalikult täpsustatud 20. aprill 2023.
VÄM1	13. märts 2023	Välisministeeriumi personaliosakonna peadirektor. Välisministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Isiklik suhtlus (telefonikõne). Autori märkmed. 13. märts 2023.
VÄM2	17. märts 2023	Välisministeeriumi personaliosakonna peadirektor. Välisministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Kirjalik suhtlus (e-kiri). 17. märts 2023.
VÄM3	19. aprill 2023	Välisministeeriumi personaliosakonna peadirektor. Välisministeeriumi keskastmejuhtide karjäärimobiilsus. Autori intervjuu. Intervjueeri märkmed. Tallinn. 19. aprill 2023.

Allikas: Autori koostatud, autori teostatud infopäringute ja intervjuude andmete alusel

## **Lisa 2. Algse infopäringu küsimused ministriumitele**

1. Kas ministeerium rakendab mingisugust keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse juhtimise süsteemi ja/või põhimõtteid? Palun kirjeldage.
2. Milliseid andmeid ning millisel kujul ministeerium keskastmejuhtide mobiilsusega seonduvalt kogub ning kas olete valmis neid minuga magistritöö jaoks jagama?
  - 2.1. Kas ja millisel kujul te kogute andmeid selle kohta, kust keskastmejuhid omale positsioonile ministeeriumisse tööle tulnud on? (Tulemine organisatsioonisiselt, mujalt avalikust sektorist, erasektorist, mujalt, nt välismaalt.)
  - 2.2. Milliseid andmeid ning millisel kujul kogute lahkumisvestlustes, kui keskastmejuht omalt positsioonilt lahku? (Edasiliikumine organisatsioonisiselt, mujale avalikku sektorisse, erasektorisse, pensionile, mujale, nt välismaale.)
  - 2.3. Kas varasem või järgmise töökoha positsioon (spetsialist, tippspetsialist, esmatasandi juht, keskastme juht, tippjuht) on teada, pidades silmas karjääri hierarhilist liikumist (vertikaalne, horisontaalne)?
3. Kas annate nõusoleku, et rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond jagab minuga magistritööks vajalikke andmeid ministeeriumi keskastmejuhtide mobiilsuse kohta, nt staaž, voolavus, personali demograafilised andmed?



### **Lisa 3. Välisministeeriumi intervjuu küsimused**

#### **Välisministeeriumi spetsiifika:**

1. Palun eelnevalt täpsustada Välisministeeriumi diplomaatiliste ja mittediplomaatiliste teenistuskohdade spetsiifikat. Lisaks Välisministeeriumi valitsemisala spetsiifikat, täpsemalt peamaja ja välisesinduste loogikat.

#### **Karjäärimobiilsuse olulisus:**

2. Kas ja kuidas jälgitakse ministeeriumis keskastmejuhtide karjäärimobiilsust?
3. Kuivõrd on Teie ministeeriumi personalijuhtimises keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse teema oluline, võrreldes teiste personalijuhtimise teemadega? (Palun tuua näiteid.)

#### **Karjäärimobiilsuse andmed ja nende kasutamine:**

4. Mida Teie oma asutuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse kohta teate?  
Kas ja milliseid andmeid seoses karjäärimobiilsusega kogute ja analüüsite?
5. Kas ja kuidas karjäärimobiilsuse teemal kogutud andmeid kasutate?  
Kas ja kuidas Teie ministeeriumis keskastmejuhtide karjäärimobiilsust teadlikult juhitakse?
6. Kuivõrd näete vajadust ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimiseks?  
Millised keskastmejuhtide karjäärimobiilsusega seonduvad teemad või küsimused vajaksid Teie hinnangul tähelepanu?

#### **Karjäärimobiilsuse juhtimine ja Välisministeeriumi karjäärisüsteemi ülesehitus:**

7. Palun kirjeldage, millistel põhimõtetel Välisministeeriumi karjääri- ning rotatsioonisüsteem põhineb ning kuidas seda keskastmejuhtide puhul rakendatakse.
8. Milline rõhuasetus on Teie ministeeriumis vakantsete keskastmejuhi kohtade täitmisel: väljastpoolt värbamine vs asutuse-sisene järelkasv?
9. Kuivõrd lähtute oma asutuse personalijuhtimises avaliku teenistuse keskastmejuhi kompetentsimudelist?

## **Lisa 3 järg**

### **Välisministeeriumi karjäärisüsteemi eelised ja kitsaskohad:**

10. Kuivõrd kaasneb vertikaalsel karjäärimobiilsusel hierarhiliselt madalamale tasemele ja horisontaalsel liikumisel palgamuutus?  
Milline on teenistujate suhtumine sellesse?
  
11. Milliseid eeliseid näete Välisministeeriumis karjäärisüsteemi rakendamisel (ministeeriumi personalijuhtimise vaatest ja teenistujate vaatest)?
  
12. Milliseid kitsaskohti ja väljakutseid näete Välisministeeriumi karjäärisüsteemi ülesehituses ja rakendamisel?

## **Lisa 4. Sotsiaalministeeriumi intervjuu küsimused**

### **Karjäärimobiilsuse olulisus:**

1. Kas ja kuidas jälgitakse ministeeriumis keskastmejuhtide karjäärimobiilsust?
2. Kuivõrd on Teie ministeeriumi personalijuhtimises keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse teema oluline, võrreldes teiste personalijuhtimise teemadega? (Palun tuua näiteid.)

### **Karjäärimobiilsuse andmed ja nende kasutamine:**

3. Mida Teie oma asutuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse kohta teate?  
Kas ja milliseid andmeid seoses karjäärimobiilsusega kogute ja analüüsite?
4. Kas ja kuidas karjäärimobiilsuse teemal kogutud andmeid kasutate?  
Kas ja kuidas Teie ministeeriumis keskastmejuhtide karjäärimobiilsust teadlikult juhitakse?
5. Kuivõrd näete vajadust ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse uurimiseks?  
Millised keskastmejuhtide karjäärimobiilsusega seonduvad teemad või küsimused vajaksid Teie hinnangul tähelepanu?

### **Karjäärimobiilsuse juhtimine:**

6. Kuivõrd näete vajadust keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse teadlikuks juhtimiseks ning selleks raamistiku välja töötamiseks?
7. Milline rõhuasetus on Teie ministeeriumis vakantsete keskastmejuhi kohtade täitmisel: väljastpoolt värbamine vs asutuse-sisene järelkasv?
8. Kuivõrd lähtute oma asutuse personalijuhtimises avaliku teenistuse keskastmejuhi kompetentsimudelidest?

## Lisa 5. Ametikohtade hierarhiline jaotus

	Allikas			
	Avaliku teenistuse 2021. aasta aruanne, ametikohtade tasemed (lk 64)	Avaliku teenistuse 2021. aasta aruanne, vastutustasemed (lk 60)	Avaliku teenistuse pühendumuse ja rahulolu uuring 2021, ametigrupid (lk 97)	Lõputöös kasutatav hierarhiline jaotus
Ametikohtade hierarhiline jaotus	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. tippjuhid</li> <li>2. osakondade, funktsioonide juhid, organisatsiooni juht/juhtkonna liige</li> <li>3. eksperdid, esmatasandi juhid</li> <li>4. vanemspetsialistid, tippspetsialistid</li> <li>5. spetsialistid, oskustöötajad (kõrgem tase)</li> <li>6. assisteerivad tööd, töölised, teenindajad (kõrgem tase), oskustöötajad (esmatasand)</li> <li>7. assisteerivad tööd, töölised, teenindajad</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. tippjuhid</li> <li>2. keskastme juhid</li> <li>3. esmatasandi juhid</li> <li>4. juhtivspetsialistid ja eksperdid</li> <li>5. vanemspetsialistid</li> <li>6. spetsialistid</li> <li>7. noorempetsialistid</li> <li>8. assisteerivad tööd</li> <li>9. lihttööd</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. tippjuht</li> <li>2. keskastme juht</li> <li>3. esmatasandi juht</li> <li>4. tippspetsialist</li> <li>5. spetsialist</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. tippjuht</li> <li>2. keskastme juht</li> <li>3. esmatasandi juht</li> <li>4. tippspetsialist</li> <li>5. spetsialist</li> </ol>

Allikas: Autori koostatud Rahandusministeeriumi (2022b) ja Eensalu & Ploom (2021) alusel

**Lisa 6. Analüüsitud ministeeriumite ülevaade: infopäringute, intervjuude ja riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmed**

	Magistritöö uuringu raames kogutud ja analüüsitud kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed andmed ministeeriumite lõikes		
Ministeerium	infopäringute teave	intervjuude teave	riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu kvantitatiivsed andmed
Haridus- ja Teadusministeerium	jah	ei	ei
Justiitsministeerium	jah	ei	ei
Kaitseministeerium	ei	ei	ei
Keskkonnaministeerium	ei	ei	jah (isikukoodidega)
Kultuuriministeerium	jah	ei	jah (isikukoodidega)
Maaeluministeerium	ei	ei	jah (isikukoodideta)
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	ei	ei	ei
Rahandusministeerium	ei	ei	jah (isikukoodidega)
Siseministeerium	jah	ei	ei
Sotsiaalministeerium	jah	jah	jah (isikukoodidega)
Välisministeerium	jah	jah	ei
Ministeeriumite arv, mille kohta teavet koguti ja analüüsiti	6	2	5

Allikas: Autori koostatud, autori teostatud infopäringute, intervjuude ja analüüsitud riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel

## Lisa 7. Jooniste loetelu

Joonis 1. Edgar H. Scheini kolme-dimensiooniline organisatsioonilise karjäärimobiilsuse mudel .....	20
Joonis 2. Karjäärimobiilsus hierarhilises ja sektoraalses dimensioonis .....	21
Joonis 3. David S. Hacheni karjäärimobiilsuse dimensioonid ja suunad .....	23
Joonis 4. Avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse mudel .....	24
Joonis 5. Yoav Vardi karjäärimobiilsuse uurimise dimensioonid .....	27
Joonis 6. Valimi ministeeriumite keskmised keskastmejuhtide arvud aastatel 2018 - 2022 .....	40
Joonis 7. Valimi keskastmejuhtide karjääriliikumised liikumiste liikide lõikes, aastatel 2018-2022 .....	41
Joonis 8. Asutuseväliselt keskastmejuhiks liikumisele eelneva töökoha sektor ja asutus .....	42
Joonis 9. Asutusesiseselt keskastmejuhiks liikumisele eelneva töökoha töötaja allgrupp .....	43
Joonis 10. Valimi keskastmejuhtide vabatahtlik ja koguvoolavus, aastatel 2018-2022 .....	46
Joonis 11. Valimi keskastmejuhtide lahkumised, vabastamise aluste lõikes, aastatel 2018-2022 .....	46
Joonis 12. Valimi ministeeriumite karjäärimobiilsuse liikumiste analüüsimise võimalused .....	47
Joonis 13. Ministeeriumite keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimise ja juhtimise maatriks .....	49
Joonis 14. Täiendatud avaliku teenistuse keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse mudel .....	51
Joonis 15. Valimi ministeeriumite karjäärimobiilsus aastatel 2018 - 2022 .....	54
Joonis 16. Valimi ministeeriumite, avaliku teenistuse, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste koguvoolavus ja vabatahtlik voolavus aastatel 2017 - 2022 .....	55

## **Lisa 8. Tabelite loetelu**

Tabel 1. Liikumiste koondaruande karjääriliikumiste, ametigruppide ja töötaja allgruppide kategooriad .....	29
Tabel 2. Keskastmejuhi karjääriliikumiste tüübid liikumiste koondaruande liikumiste liikide ja keskastmejuhi ametikoha juhi taseme alusel .....	30
Tabel 3. Keskastmejuhtide karjäärimobiilsuse jälgimine ja juhtimine Eesti ministeeriumites .....	38
Tabel 4. Liikumiste liikide jaotus kõigis ametigruppides ja keskastmejuhtide ametigrupis .....	41
Tabel 5. Keskastmejuhi tunnusega ministeeriumite vahelised liikumised .....	44

## Lisa 9. Lihtlitsents

### Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>16</sup>

Mina Liina Deutschler

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

AVALIKU TEENISTUSE KESKASTMEJUHTIDE KARJÄÄRIMOBIILSUS:  
EESTI MINISTEERIUMITE NÄITEL

mille juhendaja on Külli Taro,

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.

---



09.05.2023

---

<sup>16</sup> Lihtlitsents 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 loomingu 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.