

Eesti avalik sektor valmistub ELi eesistumiseks: ametnike võimelünkade selgitamine ja hindamine



VILJAR VEEBEL
Kaitseväe Ühendatud
Õppeasutuste dotsent

Eesti on 2018. aasta esimesel poolel Euroopa Liidu eesistuja. Kas ja kuidas on meie ametnikud selleks valmis ning mida on neil vaja juurde õppida, uuriti aastail 2002–2013. Nende uuringute põhjal on antud hulk soovitusi ametnike koolitusvajaduste väljaselgitamiseks.

Peaaegu 20 aastat tagasi tõdes Lennart Meri oma kõnes: „Rahval ja riigil peab olema eesmärk, mille nimel teha päev-päeva järel tööd” (Meri 1996). Euroopa Liidu (EL) liikmena on Eesti eesmärk ühest küljest toetada liidu püüdlusi saamaks sisemiselt tugevaks, stabiilseks ja avatud riikide ühenduseks, teisest küljest aga esindada riigi huve Euroopa Liidus. Mõlemal juhul on võtmesõnaks siinsetes ministeeriumites

ja avalik-õiguslikes asutustes ning Eesti alalises esinduses ELi juures töötavate ametnike võimekus. Nende õlule jääb aktiivne osalus Euroopa Liidu Nõukogu töörühmades ning ELi muude institutsioonide raames loodud arvukates komiteedes ja komisjonides.

Oluline on ka Lennart Meri teine väljaütlemine: „Ametnikkond on igas riigis niisama oluline, nagu hammasrattad kellavärgis. Kuid kella me ei muretse ometi hammasrattaste pärast, vaid selleks, et õiget aega teada, et oma aega õigesti hinnata” (*Ibid.*).

Võimalus ja ka vajadus rahvusvahelises koostöös aktiivselt osaleda on alates Eesti kümne aasta tagusest liitumisest ELiga püstitanud Eesti ametnikkonnale tõsise ülesande: kuidas tagada, et meie ametnikud oskaksid peale oma valdkonna hea tundmise hoomata otsuste ja tegevuste tagamaid ning nendega kaasnevaid mõjusid, vahetada multikultuurset keskkonnas aktiivselt infot, juhtida läbirääkimisi ja mõjutada partnereid teistest riikidest. Seda kõike on vaja meie suhteliselt lühikesel avaliku halduse kujunemislool ja napi rahvusvahelise koostöökogemuse taustal

ning piiratud inim-, aja- ja rahalise ressursi juures. Eesti eelseisev ELi eesistumine 2018. aasta esimesel poolel võimendab vajadust võimekate ametnike järele veelgi, sest Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigil on keskne roll liidu seadusloome sujuval korraldamisel, läbirääkimiste ja protsesside juhtimisel ning avalikkuse ja meediaga suhtlemisel. Võimeka ametnikkonna üks eeldus on aga asjakohane ja objektiivne

***Mida täpsemalt
suudetakse teha kindlaks
lüngad ametnike
võimekuses,
seda paremini on
võimalik need
puudujäägid kõrvaldada.***

võimekuse (aga ka võimelünkade) hindamine ja sellest lähtuvalt otstarbeka koolituse ja treeningu tagamine. ELiga seotud ametnike praeguste võimelünkade väljaselgitamine ja neile vajaliku koolituse pakkumine on ELi eesistumisele eelnevatel aastatel ülioluline.

Artikli eesmärk on analüüsida, kuidas Eesti ametnike ELi-alaste võimete ja teadmiste hindamine on toimunud ning millised on olnud peamised õppetunnid, et tulevikus selliseid teadmisi paremini hinnata ja koolitusvajadust tulemuslikumalt määrata. Artikkel tutvustab esmalt Eesti ametnike ELi-alase koolitusvajaduse määramisel aastatel 2002–2013 tehtud uuringutes esilekerkinud metodoloogilisi probleeme ning pakub seejärel välja lahendusi, et edaspidi parandada ametnike koolitusvajaduse hindamist. Mida täpsemalt suudetakse koolitustsükli algfaasis teha kindlaks lüngad ametnike võimekuses, seda paremini on võimalik tsükli järgnevates faasides – koolituse planeerimise, elluviimise ja hindamise käigus – need puudujäägid

kõrvaldada. Autor analüüsib ka koolitusvajaduste määramise teoreetilist raamistikku ehk seda, kuidas on teaduskirjanduses määratletud lõhe ametnike olemasolevate teadmiste ja oskuste ning tulevikuvajaduste vahel ning milliseid vahendeid saab selle hindamiseks kasutada. Lõpetuseks pakume soovitusi, mida tuleks tulevikus koolitusvajaduse uuringute tulemuslikumaks elluviimiseks arvesse võtta.

**TEOREETILISED LÄHTEKOHAD:
KUIDAS UURIDA AMETNIKE VÕI-
MELÜNKI JA KOOLITUSVAJADUST?**

Üldistatult võib öelda, et koolitusvajaduse väljaselgitamine sarnaneb omal moel diagnoosi panemisega – otsitakse vastust küsimusele, kas koolituse pakkumisega on võimalik saavutada seatud eesmärged või lahendada probleeme (Barbazette 2006, 5). Koolitusvajaduse üldise loogika järgi selgitatakse välja valdkonna, organisatsiooni, ametipositsioonide või indiviididega seonduv hetkeolukord teadmiste, oskuste, võimete, eesmärkide, sisemiste ja väliste piirangute vallas. Seejärel määratakse, mida soovitakse tulevikus. Koolitusvajaduse kindlakstegemiseks hinnatakse, milline on lõhe hetkeolukorra ja tulevikus soovitava olukorra vahel (Watkins, Kaufman 1996, 10–13). Avaliku sektori koolitusvajaduse hindamisel tuleb peale konkreetsele organisatsioonile, ametikohale või indiviidile seatavate ootuste selgitada välja ka riigi ootused ametnikele ning hinnata, millised on kesksed koolitusvajadused riigi kui terviku seisukohast. Otsustamaks, kas konkreetses valdkonnas tasub panustada koolitusele või leppida olukorraga, et töötajate teadmiste ja oskuste arendamisest hoolimata ei ole võimalik organisatsiooni probleeme ja tõrkeid lahendada, tuleb lähtuda kulupõhisest lähenemisest. Selleks võrreldakse koolitusega seotud kulusid nende kuludega, millega tuleb arvestada siis, kui koolitusvajadust otsustatakse eirata (Kaufmann *et al.* 2001). Arvestades, et alati ei pruugi koolitus kaasa aidata organisatsioonis ilmnenuid probleemide ja tõrgete

lahendamisele, on oluline valida niisugune koolituslõhe määramise meetodika, mis võimaldab välja selgitada nii olukorrad, kus koolitusega on võimalik kõrvaldada mingid puudujäägid, kui ka juhtumid, mil koolituse korraldamine ei aita kaasa soovitud tulemuse saavutamisele.

Koolitusvajaduse määramise vahenditest on teoreetilistes aruteludes (Moore, Dutton 1978; Gupta 1999) ja rakenduslikes uuringutes (Mosely, Heaney 1994) välja pakutud mitmesuguseid võimalusi. Üldjoontes võib eristada kolme lähenemist. Neist lihtsaim viis on korraldada koolituslõhe väljaselgitamiseks ankeetküsitlus, mille käigus töötaja hindab ise oma koolitusvajadust. Teise lähenemise puhul võrreldakse töötajalt saadud hinnanguid tema vahetu ülemuse hinnangutega ning küsitakse ekspertidelt arvamust üksuse, organisatsiooni ja valdkonna kui terviku koolitusvajaduse kohta. Kolmas võimalus on peale eelnimetatud hinnanguliste vahendite kontrollida ka töötaja tegelikke teadmisi (näiteks töötaja testimise, vaatluse vm vormis).

Igal hindamiseetodil ja -vahendil on nii eeliseid kui ka puudusi, mida tuleks koolituslünkade määramisel arvestada. Kuna ankeetküsimustiku puhul jääb vastajale võimalus tõsta esile lemmikteemasid ja varjata oma nõrkusi, ei pruugi see anda objektiivset tagasisidet töötaja tegeliku koolitusvajaduse kohta. Töötaja enda, tema vahetu ülemuse ja ekspertide hinnangute kombineerimine võib edukalt toimida üksuse sees ühe valdkonna töötajate koolitusvajaduse võrdlemisel ja hindamisel, kuid üldises plaanis on ka siin tegemist indiviidide subjektiivsete hinnangutega enda/teiste koolitusvajadustele. Töötaja teadmiste kontrollimine annab küll hinnangutega võrreldes objektiivsema pildi tema hetketeadmistest ja kompetentsidest, kuid samas saab seda teha ikkagi üksnes piiratud ulatuses, samuti võib uuringu vastasmäär olla väiksem kui muude vahendite puhul.

Teaduskirjanduses on kõige rohkem kritiseeritud koolitusvajaduse väljaselgitamist

hinnangutele tuginedes, sest siis tekib probleem, et teadmisi ja oskusi võidakse üle- või alahinnata, samuti võidakse anda nn suunatud vastuseid. Igasugune hinnang hetke- ja tulevikus soovitava olekorrale sisaldab juba oma olemuselt määramatust: mida organisatsioon arvab tulevikus juhtuma hakkavat ja mis juhtub tegelikult, milline on töötaja praegune tööpanus ja milline on temalt tulevikus oodatav panus, millised on töötaja teadmised ja oskused ning mida peaks ta teadma või oskama tulevikus (Miller, Osinki 2002, 1). Näiteks kui tavapäraselt palutakse töötajal nimetada ankeetküsimustikus oma tööga seonduvaid koolitusvajadusi, kiputakse tihti nimetama hoopis koolitussoove (Cekada 2011, 29), mis ei pruugi aga ühtida koolitusvajadustega. Hinnangute puhul on suhteliselt tõenäoline, et ilmneb nn Dunning-Krugi efekt. Selle järgi võib nii teoreetilistele kui ka empiirilistele uuringutele tuginedes väita, et valimites on vastajate seas oluline hulk neid, kes kipuvad enda teadmisi ja koolitusvajadust tahtmatult või tahtlikult ala- või ülehindama (Kruger, Dunning 1999; Dunning *et al.* 2003). Üldises plaanis on enesekindlamad ja kalduvad oma teadmisi üle hindama just noored ja vähese töökogemusega töötajad. Enesehinnangute lahknevus arvatavate ja tegelike teadmiste osas tuleneb omalaadsest metakognitiivsest puudujäägist (nn kompetentsuse illusioon), mille kohaselt väheste teadmiste, oskuste ja kogemustega indiviidid ei oska oma teadmisi pädevalt hinnata, kuna „nad lihtsalt ei tea, kui palju nad teavad“ (Pazicni, Bauer 2014; Dunning *et al.* 2003). Rohkemate teadmiste ja kogemustega töötajad seevastu kipuvad oma teadmisi alahindama, sest eeldavad ekslikult, et ka kõik teised on teadmiste poolest samal tasemel nagu nad ise (Kruger, Dunning 1999). Lisaks ei pruugi töötaja isegi siis, kui ta on informeeritud enda teadmiste tasemest, olla piisavalt motiveeritud, andmaks enda kohta õigeid andmeid. Eelnevast tulenevalt on koolitusvajaduse väljaselgitamisel otstarbekas

kasutada küsitluspõhise uuringu subjektiivsuse tasakaalustamiseks ka arviliselt mõõdetavat teadmiste ja oskuste kontrolli vormi.

Arvestada tuleb aga seda, et koolitusvajaduse määramise vahendite valik sõltub suuresti organisatsiooni profiilist, suurusel, eesmärkidest, riigi õigusraamistikust, ressursidest ja muudest teguritest (Cekada 2010, 29). Erasektori ettevõtte on oma otsustes ja strateegiates kindlasti sõltumatum kui riiklik ettevõtte või avalik organisatsioon, kes peab oma personaliplaneerimises võtma arvesse erinevaid strateegiaid, valdkonnapõhiseid tegevuskavasid ja muid raamdokumente. Samuti on selge, et näiteks sadade töötajate intervjuerimine avalikus sektoris ei ole aja- ega kuluefektiivne. Võimekuslünkade selgitamisel tuleb valida selline meetodika ja vahendite kombinatsioon, mis võimaldab saada koolitusvajadustest igakülgse pildi.

EESTI AVALIKU SEKTORI ERIPÄRAD EL-ALASTE VÕIMELÜNKADE KAARDISTAMISEL. Eesti ametnike ELi-alaste võimekuslünkade hindamisel on otstarbekas arvestada ka meie avaliku sektori eripära. Esmalt on oluline, et Eesti ametnikkond on suhteliselt noor, neil on võrreldes ELi tuumikriikide ametnikega vähem kogemusi rahvusvahelises koostöös osalemisel ja enamik neist on oma praegusel töökohal töötanud lühikest aega. 2012. aastal töötas Eesti avalikus teenistuses ligikaudu 27 000 ametnikku, kellest veidi üle 22 000 töötas riigi ametiasutustes ning üle 5000 kohalike omavalitsuste ametiasutustes. Ligi pool (49%) ametkonnast on alla 40aastased, ning säärane vanuseline struktuur avaldub ka riigiametnike puhul. Üle poole (54%) riigiametnikest on naised. Ehkki 52 protsenti riigiametnikest ja 52 protsenti kohalike omavalitsuste ametnikest on töötanud teenistuses rohkem kui 10 aastat, on märkimisväärne ka asjaolu, et 43 protsenti riigiasutuste ametnikest ning 28 protsenti kohaliku omavalitsuse ametnikest olid 2012. aasta

lõpu seisuga oma asutuse teenistuses olnud alla viie aasta (Avaliku teenistuse aastaraamat 2012, 33–39). Kuivõrd teooria põhjal võib eeldada, et oma teadmisi ja oskusi kalduvad üle hindama eeskätt noored ja vähese töökogemusega töötajad, tuleb Eesti ametnikkonna võimekuslünkade hindamisel arvestada ka ohuga, et ametnikud ei pruugi anda objektiivset hinnangut oma teadmiste, oskuste ja kompetentsusele. Ametnikul ei pruugi üldse olla objektiivset vaadet tulevikus vajaminevatele teadmiste, oskuste ja pädevusele või puudub tal motivatsioon anda oma koolituslünkade kohta õigeid andmeid. Sellest tulenevalt on oluline valida ametnike võimekuslünkade väljaselgitamisel selline vahend, mis lubab testida Dunning-Krugi efekti ilmnemist ning selle ulatust.

Teise kriitilise asjaoluna on avaliku teenistuse kui terviku küsimustega tegelemine olnud Eestis seni mõneti killustatud. See väljendub kasvõi alates 2004. aastast avaliku teenistuse reformide tegemise delegerimises eri ministeeriumitele ning järjepidevuse puudumises avaliku teenistuse reformistrateegiates (vt Eesti avaliku teenistuse süsteemi ülesehitamise etappide kohta Sarapuu 2012; Tõnnisson, Randma-Liiv 2008). Killustatus ja mõnetine süsteemitus on ilmnunud ka avaliku teenistuse personalijuhtimise korralduses, eesmärkide seadmisel ja vastutuse jaotuses eri institutsioonide vahel (Randma-Liiv 2008). Seega on Eesti avaliku sektori võimekuslünkade väljaselgitamisel vaja saada avaliku sektori eri asutuste koolitusvajadustest võimalikult ulatuslik ja süsteemne tervikpilt, mille eeltingimuseks peaks ühtsetel põhimõtetel ja kriteeriumitel tehtav uuring hõlmama võimalikult suurt vastajateringi.

AMETNIKE EL-ALASE KOOLITUSVAJADUSE UURINGUD EESTIS AASTATEL 2002–2013. Eesti ametnike ELi-teemalist võimekust on aastatel 2002–2013 selgitatud kolmes uuringus. 2002. aastal tegi koolituste korraldamisega tegeleval aktsiaseltsel

ESKO Koolitus ja Konsultatsioonid ametnike ELi-alase koolitusvajaduse esimese uuringu, mille põhjal valmis strateegia aastateks 2002–2005 (ELi õigusloomes ... 2002). Uuringus ja strateegias analüüsiti, milliseid Euroopa Liiduga seotud teadmisi läheb ametnikel vaja Eesti ELiga liitumise eel ja ajal ning millised peaksid olema tulemuse saavutamiseks vajalikud koolitusteemad ja koolitusmahud. Teise samateemalise uuringu tegi 2008. aastal akadeemilist täiendõpet pakkuv Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž. Selles uuringus keskenduti Eesti kui juba aktiivse ELi liikmesriigi ametnike ELi-alaste teadmiste taseme ning koolitusvajaduse väljaselgitamisele ning koolitusprioriteetide määratlemisele järgnevatel aastatel (Euroopa Liidu otsustusprotsessides ... 2008). Viimase uuringu tegi 2013. aastal uurimiskeskus Praxis, analüüsides ametnike koolitusvajadust sellest vaatenurgast, et oleks tagatud nii tulemuslik Eesti ELi eesistumisperiood 2018. aastal kui ka Eesti võimekus rahvusvahelises koostöös üldisemas plaanis (EL otsustusprotsessiga ... 2013). Seega on iga uuring tehtud omas ajaetapis, silmas pidades Eesti Euroopa lõimumisprotsessis esilekerkinud vajadusi.

ESKO Koolituse uuringus jaotati teemad kolme ossa: üldkoolitus, valdkonnaspetsiifiline koolitus ja keelekoolitus. Vastajailt küsiti viiepallistusteemis hinnangut, kui vajalikud on nimetatud teadmised tema töös ning milline on tema hinnang oma teadmiste või oskustele nimetatud valdkonnas. Võimelünkade leidmiseks korvutati vastajate arvates kõige vajalikumate teemade koondarvud nende antud hinnangute koondarvuga oma teadmiste kohta. Peamiste prioriteetidena tõid vastanud välja täiendavat koolitusvajadust ELi otsustusprotsesside, ELi õigusloome, ELi dokumendihalduse ja komitoloogia¹ teemadel. Uuringu tulemused osutusid mõneti vastuoluliseks, sest

1 Seadusandliku või korraldusliku EL komitee arvamuse taotlemise protseduur, juhtudel, kus nõukogu on oma seadusandlikud volitused delegeerinud komisjonile.

ühelt poolt olid ametnikel nende endi hinnangul suhteliselt head teadmised nimetatud valdkondades, kuid sellest hoolimata sooviti ka koolitust. (ELi õigusloomes... 2002)

ESKO Koolituse tehtud uuringul oli kaks peamist tegurit, mis selle objektiivsust ja seletusvõimet kahandasid. Esiteks puudus uuringu tegijatel referentsbaas nn kompetentsimudelil näol, millega küsitluse tulemusi võrrelda, teiseks ei kasutatud

Koolitusvajaduse kindlakstegemiseks hinnatakse, milline on lõhe hetkeolukorra ja tulevikus soovitava olukorra vahel.

mõõdetavaid teadmiste hindamise vahendeid ja jäädi toetuma üksnes testitavate enesehinnangule. (*Ibid.*)

Teises, Tartu Ülikooli tehtud uuringus paluti vastajatel veebipõhises ankeetküsitluses hinnata enda teadmisi ja praktilisi oskusi ning koolitusvajadust 14 valdkonnas kuuepallisel skaalal. Lisaks küsiti vastajatelt hinnangut oma kolleegide koolitusvajaduse kohta, mis on sotsioloogias üsna levinud meetod delikaatsete (näiteks sissetulekute, annetuste vms kohta) andmete kogumiseks². Peale ankeetküsitluse korraldati vastajate seas veebipõhiselt ELi-alaste põhiteadmiste test ja poolstruktureeritud grupiintervjuud kõrgemate ametnikega. Uuringu tulemuste põhjal hindasid ametnikud oma ELi-alaseid teadmisi ja oskusi üldiselt heaks. Euroopa Liiduga seotud teemade puhul tunnetati kõige teravamalt

2 Näiteks küsitakse, kui palju eeldatavasti samal elujärgel inimesed teenivad ning saadakse seeläbi adekvaatsem tagasiside ka vastaja enda sissetulekute kohta, mida vastaja ehk otsesõnu enda kohta öelda ei tahtnud.

vajadust EL-i otsustusprotsessis osalemise ja partnerite mõjutamist käsitleva koolituse järele (vastavalt koolitusteemad „Eesti positsioonid ja poliitiline liin ELis” ning „ELi otsustusprotsessis osamine ja partnerite mõjutamine”). Intervjuude põhjal selgus ka täpsem vajadus koolituse järele konkreetsetes valdkondades (näiteks komitoloogia ja liidu liikmesriikide eripärad). Väikseim oli koolitusvajadus ametnike hinnangul Euroopa Liidu põhiteadmiste, insti-

Oma teadmisi ja oskusi kalduvad üle hindama eeskätt noored ja vähese töökogemusega töötajad.

tutsioonidega seonduvate üldteadmiste ja ELi õiguse osas. Samas, tuginedes küsitluse raames tehtud testile, osutus ametnike teadmiste tase just nendes valdkondades lünklikuks. Samuti ilmnes uuringu põhjal, et siinsete ametnike vajakajäämised seisnevad pigem introvertsuses, esinemisjulguse puudumises ja nõrgas ühiskonnahariduslikus taustas, mitte aga ELi-alastes puudulikes teadmistes või oskustes. 2008. aastal tehtud intervjuudes avaldati ka arvamust, et spetsialistide tasemel ametnike koolitamine ELi teemadel oli selleaegset tööturu olukorda arvesse võttes mõneti raskendatud või isegi ebaotstarbekas ning pigem toimus teadmiste omandamine töö käigus. Tartu Ülikooli tehtud uuringu raames saavutati esimese uuringuga võrreldes kõrgem objektiivsuse tase, kasutades baasteadmiste testi ja selle tulemuste kõrvutamist testitavate hinnangutega oma teadmistele, mis võimaldas teha järeldusi ka selles osas, kui võrd arvatundlikud nad on oma koolitusvajadust hindama. Uuringu kasulikkust vähendas aga selgete kompetentsikriteeriumite puudumine, millega saadud kompetentsustasemeid võrrelda.

Kolmandas, 2013. aastal tehtud koolitusvajaduse uuringus hinnati ELi teemadega tegelevaid ametnikke sihtrühmade kaupa ametnike kompetentsimudeli alusel. Andmeid koguti veebipõhiselt. Saadud andmestikku analüüsiti Eesti eesistumise kompetentsimudeli (Eesti Euroopa Liidu Nõukogu... 2014) põhjal, võrreldes Eesti ametnike ja poliitikute praegust kompetentsustaset neile kompetentsimudelis seatud ootustega. Uuringus küsiti vastaja hinnangut eesistumise pädevuste, tema enda koolitus- ja arendusvajaduste ja erinevate sihtrühmade kompetentsuse üldise taseme kohta. Täiendavalt korraldati nn 360kraadine hindamine, kus hinnati eri sihtrühmadest 20 inimest, kelle puhul kaardistati nende hindajad ja küsiti hindajatelt veebipõhiselt hinnanguid konkreetse sihtrühma liikme kompetentsustaseme ja koolitusvajaduse kohta. Euroopa Liiduga seotud teemadel nähti koolitusvajadust kõige rohkem ELi institutsioonide ja otsustusprotsessi ning Eesti positsioonidega seotud teemade osas Euroopa Liidus. Väikseim oli koolitusvajadus konkreetseid poliitikavaldkondi ning riigivalitsemist tervikuna puudutavate teadmiste vallas. Esile toodi läbirääkimisoskuste täiendamisel ning avaliku esinemise, juhtimise, eestvedamise ja koostöövõrgustikes osalemise võimekuse arendamisel. Samuti tõi suur osa vastanutest välja vajaduse tõsta mingil määral oma keeleoskuse taset. Uuringu eri sihtrühmade kompetentsuse tase oli üsna varieeruv (EL otsustusprotsessiga ... 2013). Praxise tehtud uuring toetus erinevalt eelnevatest uuringutest küll selgelt defineeritud kompetentsimudelile, kuid samas loobuti jällegi küsitletavate testimisest ja seega on tegemist pigem arvamusuuringu kui objektiivse koolitusvajaduse testimisega.

Kõikide uuringute tellija oli Riigikantselei ning ametnike ELi-alaste võimelünkade väljaselgitamise uuringutes kasutatud valimid koostasid uuringu läbiviijad samuti koostöös Riigikantseleiga või andis valimi neile ette Riigikantselei. Lisainfona täpsustuseks, et Euroopa Liidus on liikmesmaid esindavate

ametnike koolitamine iga riigi enda vastutada ning liikmesmaadele on jäetud vabad käed. Eestis vastutab avaliku teenistuse üldise arendamise, värbamise ja juhtimise eest Rahandusministeerium, kuid ametnike ELI-alast kesket koolitust korraldab Riigikantselei. Samal ajal on igal ministeeriumil õigus ise otsustada, kuidas ta oma ametnike arendab, koolitab ja motiveerib ning milliseid väärtusi esile tõstab.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et igas uuringus kasutati erinevat meetodikat ning võimelünkade selgitamise vahendeid. Eri meetodikate kasutamise negatiivne külg on see, et selliste uuringute tulemused pole võrreldavad ajas, kuid just see annaks kindlasti lisaväärtust. Samas on mõistetav, et Eesti Euroopa-integratsiooni algusaastatel puuduski võimekus ametnike koolitusvajaduse hindamiseks detailides ning see kasvas alles lõimumise süvenedes. Kõigis kolmes uuringus kasutatud hindamisvahendid olid mõneti ühekülgsed, sest peamine info koguti ankeetküsitluste abil ning enamiku lisavahendite puhul (nt ekspertintervjuud, 360-kraadi tagasiside) ei välistatud hinnangutest tulenevat subjektiivsust.

Jääb loota, et Eesti ametnikkonna koolitusvajadustest on kindlasti võimalik saada senisest parem ülevaade, kui järgmistes seda laadi uuringutes välistada metodoloogiline hüplikkus ning arvamusel või isiklikel hinnangutel põhinevate tulemuste domineerimine. Seda tuleb silmas pida mitte üksnes ELI-alaste teadmiste-pädevuste hindamisel, vaid ka avaliku sektori võimelünkade uurimisel tervikuna.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED AMETNIKE VÕIMELÜNKADE TULEMUSLIKUMAKS UURIMISEKS. Tuginedes Eestis ametnikkonna ELI-alaste võimelünkade uuringutele aastatel 2002–2013, tuleb artikli autori hinnangul ametnike hindamisel – aga ka ametnikkonna teadmiste osas üldiselt – pöörata tähelepanu peamiselt kahele teemale. Esiteks

vajavad täiendamist ametnike teadmiste ja oskuste ning tulevikuvajaduste vahelise lõhe kindlakstegemise põhimõtted ning teiseks vajavad väljaarendamist metoodilised lahendused, mis vähendaksid teadmiste, võimete ja kompetentside üle- või alahindamist. Muidugi on olulisi nüansse veelgi (näiteks valimi koostamine ja info kogumine eri tasanditelt, hindamiskriteeriumid ja kasutatavad skaalad jm), kuid just koolituslõhe võimalikult täpne määramine ning teadmiste, oskuste ja kompetentside objektiivne hindamine tagavad selle, et jõutakse tegeliku koolitusvajaduse väljaselgitamiseni.

Tuginedes eelnevatele Eestis tehtud uuringutele ja teoreetiliste mudelite analüüsile, teeb artikli autor ametnike võimelünkade ja koolitusvajaduse objektiivsena hindamise tagamiseks alljärgnevat ettepanekut.

Andmete kogumise faasis tuleb töötajalt selgelt ja ühemõtteliselt küsida nende konkreetsete koolitusvajaduste, mitte igapäevatoos oluliste teemade, koolitussoovide vms kohta. Näiteks 2002. aastal korraldatud uuringus määratleti koolitusvajadus kui uuringule vastajate arvates kõige vajalikumate teemade ja vastajate poolt oma teadmiste antud hinnangute vahe. Seega ei küsitud 2002. aasta uuringus otseselt ametnike tööga seotud koolitusvajaduse järele. Kui niisugust lähenemist oleks kasutatud näiteks ka 2013. aastal koostatud uuringus, oleks tõenäoliselt jäänud üks peamistest koolitusvajadustest – Euroopa Liidu institutsioonide ja otsustusprotsessiga seonduv – määramata, sest teadmisi ELI institutsioonide ja otsustusprotsessi kohta hindasid nimetatud uuringus vastajad riigivalitsemisalaste teadmiste järel keskmisel tasemel olevaks (s.o suhteliselt heaks). Sellest hoolimata märgiti see ankeetküsitlustes ära ka kui valdkond, mille puhul peeti kõige vajalikumaks oma teadmisi arendada. Samuti on oluline, et uuringu koostajate ja uuringus osalevate töötajate – pikemas vaates ka koolituse tellijate ja koolitajate – arusaam terminitest

oleks ühesugune. Näiteks võivad uuringus üldsõnaliselt pealkirjastatud koolitus- teemad olla vastajate jaoks ebatäpsed või mingil põhjusel ebaolulised. Ilmekas näide on see, et koolitusteema üldine määratle- mine stiilis „ELi baasteadmised” kajastab pealkirjana pigem sissejuhatavat koolitust, samas kui alternatiivina kasutatav „ELi baasteadmiste värskenduskursus” oleks sobiv ka juba kogenud ametnikule.

***Koolituslõhe täpne
määramine ning
teadmiste, oskuste ja
pädevuste objektiivne
hindamine tagavad,
et jõutakse tegeliku
koolitusvajaduse
väljaselgitamiseni.***

Andmete analüüsi faasis peab erinevate analüüsvahendite kasutamisega olema võimalik selgitada välja valdkonnad, kus koolituse korraldamine ei ole prioriteetne. Praktikas tuvastati selline olukord 2008. aastal tehtud uuringus, kus ankeetküsitlu- se tulemused näitasid suurimat koolitus- vajadust sellistel teemadel nagu „seisu- kohtade kujundamine ja mõjude analüüs” ning „Euroopa Liidu institutsioonid ja otsustusprotsess”. Samal ajal väljendati poolstruktureeritud intervjuudes arva- must, et Eesti tõhusat esindamist ei piira mitte niivõrd vähesed teadmised Euroopa Liidu toimemehhanismidest või oma poliitika- valdkonnast, kuivõrd Eesti ametniku introvertsus, esinemisjulguse puudumine ja nõrk ühiskonnahariduslik taust ning vä- hene arusaam erinevate otsustusprotsessi faaside olulisusest, kronoloogilisest järje- korrast ja enda tegevuse mõjust Eesti ELi poliitikale. See viitab otseselt olukorrale, kus koolitusvajaduse uurimise käigus

on ankeetküsitluse põhjal koorunud välja esmased koolitusprioriteetidid, kuid muude vahendite kasutamisel selgus, et algselt väljaselgitatud koolitusvajaduste keskendumine ei pruugi lahendada asutus- te ees seisvaid probleeme ja puudujääke. Metodoloogiliselt on mõneti arusaamatu ka see, et 2013. aastal tehtud uuringus kasutati osakompetentsi vajaliku taseme hindamisel üksnes skaalat „väga hea”, „hea” ja „rahuldav”.

Töötaja teadmiste, võimete ja kompe- tentsuse ebaobjektiivse hindamise või nende üle- või alahindamise vältimiseks on uuringute tegemisel vajalikud alljärgne- vad täiendused.

Esiteks küsitluspõhistele ja hinnangulis- tele uurimismeetoditele (ankeetküsitlused, intervjuud, ekspertarvamused) on soovita- tav lisada teadmiste ja oskuste objektiivselt mõõdetav vorm (nt test või vaatlus). Eestis tehtud kolmest uuringust kasutati sellist vahendit ainult 2008. aastal: uuringus osalejatel paluti täita 30 küsimusest koos- nev ELi baasteadmiste test, mis hõlmas küsimusi ELi institutsioonide, ajaloolise kujunemise, peamiste poliitikate, aktuaal- sete arengute ning Eesti positsioonide ja huvidega seonduvate faktide kohta. 2013. aastal koostatud uuringus mõõndi, et kuna enamikul valimi sihtrühma liikmetel vahetu kogemus puudub, võib uuringus antud hinnang olemasolevatele pädevuste- le olla ebatäpne (nt hinnang keeleoskusele ja pingetaluvusele), kuid samas võimaliku üle- või alahindamise ulatust otseselt ei hinnatud. Ka ei andnud selleks võimalust uuringu andmete kogumisel lisaallikana kasutatud nn 360-kraadi uuring, sest tege- mist oli samuti hinnangulise vahendiga. Samas kajastas 2008. aastal tehtud uuring selgelt, et kalduvus oma teadmisi, oskusi ja pädevusi üle- või alahinnata on siinsete ametnike seas täiesti arvestatav. Tuginedes 2008. aasta uuringu tulemustele, kalduti üldise suundumusena oma ELi-alaseid põhiteadmisi pigem üle- kui alahindama ning teadmiste ülehindajateks olid pigem vähem kogenud ametnikud, kes väitsid,

et nad on valdkonnapõhiselt „head” või „väga head”, ning kinnitasid, et ei vaja erialast täiendkoolitust. Kogenud ja tihti koolitusel käivad ametnikud soovivad enamikus valdkondades täiendavaid koolitusi. Uuringu kohaselt polnud alust eeldada, et mõnes ministeeriumis hindavad ametnikud oma teadmisi läbivalt „heaks” või „väga heaks”. Samas ilmnes, et 2008. aastal erinesid subjektiivne hinnang oma teadmiste ja objektiivsed testitulemused kõige rohkem keskkonnaministeeriumi, põllumajandusministeeriumi ning haridus- ja teadusministeeriumi ametnike puhul ning langesid kokku Riigikogu ja Eesti Alalise Esinduse ametnike omaga. Kui võrrelda ametnike hinnanguid enda ja oma kolleegide teadmiste ja oskustega³, siis enamik vastanuid hindas oma teadmisi ja oskusi kõrgemalt ning koolitusvajadust madalamalt kui kolleegide vastavaid näitajaid, kusjuures tendents oli märgatavaim kaitse-, välis- ja justiitsministeeriumi puhul. Samas oli ka testitulemus just nendes ministeeriumites kõrgeim.

Teiseks välistamaks „soovitud” vastuste andmist, peavad uuringu tellija ja uuringu teostaja tegema uuringus osalevate ametnikega eeltööd juba uuringule eelnevas faasis (s.o uuringus osalejate teavitamine ja julgustamine) ning panustama kommunikatsiooni töötajate võimalike hirmude vähendamisse. Seda, et „soovitud” vastuste andmise probleem on Eesti ametnikel täiesti reaalne, kajastab 2008. aastal tehtud uuring, kus ametnikega tehtud intervjuude käigus küsiti muuhulgas põhjusi, miks antakse „soovitud” vastuseid. Tulemused olid järgmised (Euroopa Liidu otsustusprotsessides ... 2008 /intervjuude väljavõte): „ma

ei saa meie ministeeriumi halba valgusesse seada”, „kõik ametnikud juba on ekspersed ega vaja koolitust ning kui mina ütlen, et tahaksin koolitust, võidakse mind üles otsida ning mu positsioon võib olla ohus”, „kui kinnitan, et vajan koolitust ja meie üksuse keskmine koolitussoov on kõrge, võib see pärssida ametnike edutamist või vähendada palka”. Seega olukorras, kus lisaks teadmiste kuuluvad hinnatavate kriteeriumite hulka võimed, sobivus ja valmisolek teenistusülesandeid täita, on mõneti mõistetav hirm, et ametnik ei soovi anda enda kohta adekvaatseid hinnanguid ning oma teadmiste taseme kohta kiputakse andma pigem kõrgeid ja koolitusvajaduse kohta madalaid hinnanguid eeldades, et kui üksuse või asutuse keskmine hinne tuleb kõrge, saavad kõik premeeritud. Samuti võib ametnik alateadlikult arvata, et silmapaistvate tulemuste saavutamine võib kindlamalt tagada tema edutamise, eriti siis, kui on teada, et valim ühes asutuses on väga väike või ankeedid andmete järgi konkreetse isikuga seostatavad. Selline kartus esineb pigem keskmise või madalama kvalifikatsiooniga ametnike puhul. Omaette küsimuseks on siinkohal Eestis seni tehtud uuringute puhul see, et kõikide uuringute valimid olid koostatud kas koostöös uuringud tellinud Riigikantseleiga või nende poolt ette antud. Olukorras, kus uuringu tellijal on olemas info kõikide uuringus osalejate kohta (näiteks mitu inimest ja kes osalesid uuringus mingist konkreetsest ministeeriumist), on suhteliselt tõenäoline, et uuringus osalejad on motiveeritud andma „suunatud” vastuseid.

Samuti tuleks varasema vastastikuse kommunikatsiooniga välistada olukordi, kus uuringu teostaja on motiveeritud andma „suunatud” vastuseid. Kui uuringu teostaja peaks mingil põhjusel eeldama, et tellija hinnangul on ideaalne see, et kõik töötajad oleksid kõrgel tasemel ja täiendavaid koolitusi ei vaja, on võimalus, et see veendumus kandub üle ka koolitusuuringu tulemustesse, sõltumata sellest, kas see ka tegelikult nii on.

.....
³ Näiteks küsitakse, kui palju eeldatavasti samal elujärgel inimesed teenivad ning saadakse seeläbi adekvaatsem tagasiside ka vastaja enda sissetulekute kohta, mida vastaja ehk otsesõnu enda kohta öelda ei tahtnud. Tegemist on sotsioloogias laialdaselt levinud meetodiga delikaatsete andmete (sissetulekud või annetused, eelistused või pahed) kogumiseks. Erialakirjanduses on hinnatud, et selline projitseerimine võimaldab saada andmeid pigem vastaja enda kui tema naabri/kolleegi vms kohta.

KASUTATUD KIRJANDUS

- AVALIKU TEENISTUSE AASTARAAMAT 2012. (2013). Rahandusministeerium. – http://www.avalikteenistus.ee/public/statistika/ATAR_2012_v2.pdf
- BARBAZETTE, J. (2006). Training needs assessment: Methods, tools, and techniques. Pfeiffer.
- CEKADA, T. L. (2011). Need training? Conducting an effective needs assessment. *Professional Safety*, ASSE, December, 56 (12). – <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=51322099-68f1-4862-ac1c-b557d0335d04%40sessionmgr111&vid=1&hid=107>
- CEKADA, T. L. (2010). Training needs assessment: Understanding what employees need to know. *Professional Safety*, ASSE, March. – <https://organized-change-consultancy.wikispaces.com/file/view/Training+Needs.pdf>
- DUNNING, D., JOHNSON, K., EHRLINGER, J. E., KRUGER, J. (2003). Why people fail to recognize their own competence. – *Current Directions in Psychological Science*, 12 (3), 83–87.
- EESTI EUROOPA LIIDU NÕUKOGU EESISTUMISE PERSONALISTRATEEGIA. (2014). Riigikantselei. – https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/EL/el_eesistumise_personalistrateegia.pdf
- ELI ÕIGUSLOOMES EESTIT ESINDAVATE AMETNIKE KOOLITUSNÕUDLUSE ANALÜÜS. (2002). Esko Koolitus ja Konsultatsioonid.
- EL OTSUSTUSPROTSESSIGA SEOTUD AMETNIKE JA POLIITIKUTE KOOLITUSVAJADUSE HINDAMINE EUROOPA LIIDU NÕUKOGU EESISTUMISE LÄBIVIIMISEKS VAJALIKE KOMPETENTSIDE ARENDAMISEKS. (2013). Praxis. – http://www.praxis.ee/file-admin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/EL_eesistumise_koolitusvajaduse_uuringu_raport.pdf
- EUROOPA LIIDU OTSUSTUSPROTSESSIDES OSALEVATE AMETNIKE EUROOPA LIIDU ALASE TÄIENDKOOLITUSE VAJADUSE UURING 2008–2012. (2008). Tartu Ülikooli Euroopa kolledž. – http://avalikteenistus.ee/public/Uuringu_anal_si_tervikraport_24_aprill.pdf
- GUPTA, K. (1999). A practical guide to needs assessment. Pfeiffer.
- KAUFMANN, R., LEIGH, D., WATKINS, R. (2001). Useful educational results: Defining, prioritizing and accomplishing. Lancaster: Proactive Publications.
- KRUGER, J., DUNNING, D. (1999). Unskilled and unaware of it. How difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments. – *Journal of Personality and Social Psychology*, 77 (6), 1121–1134.
- MERI, L. (1996). Vabariigi Presidendi uusaastasooovid 1996/1997. – <http://vp1992-2001.president.ee/est/k6ned/K6ne.asp?ID=4122>
- MILLER, J. A., OSINKI, D. M. (2002). Training needs assessment. International Society for Performance Improvement. – http://www.ispi.org/pdf/suggestedReading/Miller_Osinski.pdf
- MOORE, M., DUTTON, P. (1978). Training needs analysis: Review and critique. – *The Academy of Management Review*, 3 (3), 532–545.
- MOSELEY, J. L., HEANEY, M. J. (1994). Needs assessment across disciplines. – *Performance Improvement Quarterly*, 7, 60–79.
- PAZICNI, S., BAUER, C. F. (2014). Characterizing illusion of competence in introductory chemistry students. – *Chemistry Education Research and Practice*, 15, 24–34.
- RANDMA-LIIV, T. (2009). Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538SE): ekspertarvamus. – <http://www.riigikogu.ee/doc.php?55263>
- SARAPUU, K. (2012). Administrative structure in times of changes. – *International Journal of Public Administration*, 35 (12), 808–819.
- TÖNNISSON, K., RANDMA-LIIV, T. (2008). Public Management Reforms: Estonia. – G. Bouckaert, J. Nemeč, V. Nakrosis, G. Hajnal, K. Tönnisson (eds). *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, 93–118. Bratislava: NISPA (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central Eastern Europe).
- WATKINS, R., KAUFMAN, R. (1996). An update on relating needs assessment and need analysis. – *Performance Improvement*, 35 (19), 10–13.