

Kõigile avaliku halduse hariduse omandanutele ei jagu erialast tööd



KATRIN PIHL
OSKA uuringujuht



SIIM KRUSELL
OSKA vanemanalüütik

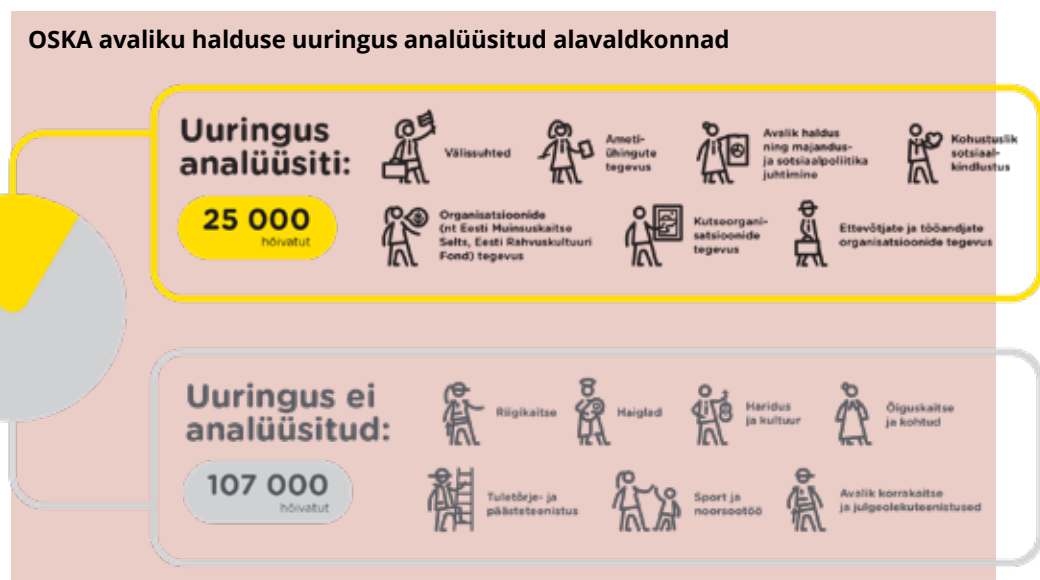
Avalikus halduses võiksid töötada mitme eriala spetsialistid või juhid, kes täiendavad end avaliku halduse alal.

OSKA uuring prognoosib, et aastaks 2027 väheneb hõive avalikus halduses 1000 inimese võrra. Töökohtade arvu kahanemist on oodata avaliku halduse tugiteenuste pakkujatel ning ehituse ja maakorralduse eest vastutajatel. Avaliku halduse töökohti tuleb juurde sotsiaal- ja töövaldkonda ning tervishoidu arendavatele spetsialistidele, samuti IT ja andmekaitse töötajatele. Arvestades senist tööle asumist, on tulevikus igal aastal vaja juurde vähem avaliku halduse eriala omandanuid kui praegu on igal aastal oodata lõpetajaid. Seega ei pruugi kõigile avaliku halduse

hariduse omandanutele jaguda erialast tööd. Valdavalt leidsid tööandjad, et avaliku halduse haridus ei pruugi anda võrreldes teiste kandidaatidega värbamisel eeliseid ja eriti kohalikud omavalitsused eelistavad erialase, näiteks sotsiaaltöö- või keskkonnaharidusega kandidaate. Selge nõudlus ainult avaliku halduse hariduse järele on uuringu tulemuste põhjal suhteliselt vähestes ametites, eelkõige nende ametite puhul, mis eeldavad n-ö suure pildi nägemise oskust.

Riigitöötajate arv ja see, kas Eestis peaks olema õhuke riik või mitte, on olnud kõneaineks juba pikemat aega. Riigilt ja kohalike omavalitsustelt on oodatud ühelt poolt rohkem ja kvaliteetsemaid teenuseid, teiselt poolt kulude kokkuhoidu. Tuleviku tööjõu- ja oskuste vajaduse prognoosisüsteemi OSKA avaliku halduse uuringus (Krusell, Pihl 2020) analüüsiti riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, ametiühingute, ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide ning kutse- ja huvikaitse organisatsioonide tööjõu- ja oskuste vajadust aastani 2027 ning esitati haridussüsteemile ettepanekud, kuidas seda täita.

Avalikus sektoris töötab kokku ligi 132 000 inimest, kellest OSKA avaliku halduse uuringus analüüsiti 25 000. Uuringust jäid välja avaliku sektori osad, mida on juba analüüsitud teistes OSKA valdkonnauuringutes, näiteks siseturvalisuse ja õiguse uuringus. Uuringu keskmes



Joonis 1. Avaliku halduse alavaldkondade hõlmatus OSKA uuringus.

Allikas: Autorite koostatud

olid seega ministriumid ja riigiametid, aga ka valla- ja linnavalitsused, omavalitsuste liidud ning riigile või omavalitsustele kuuluvad sihtasutused, samuti avaliku halduse partnerorganisatsioonid – peamiselt vabaühendused, liidud, fondid ja sihtasutused (vt joonis 1).

Uuringus keskenduti detailsemalt järgmistele küsimustele:

- ▶ Millisena nähakse valdkonna arengut lähema kümne aasta jooksul?
- ▶ Kui palju vajatakse avalikus halduses tööjõudu lähema viie kuni kümne aasta jooksul?
- ▶ Milliste oskustega töötajaid vajatakse lähema viie kuni kümne aasta jooksul?
- ▶ Milline on avaliku halduse hariduse koolituspakkumine?
- ▶ Kas avaliku halduse prognoositav tööjõuvajadus on kooskõlas avaliku halduse õppekavade lõpetajate arvuga?
- ▶ Mida muuta õppekorralduses, õppekavaarenduses, täiendusõppes ja koolituskohdade arvus, et vastata prognoositavale tööjõu- ja oskuste

vajadusele lähema kümne aasta jooksul?

MUUTUSED AVALIKU HALDUSE TEENUSTES JA TÖÖJÕUVAJADUSES

Ühe suurima väljakutsena ootab avalikku haldust lähikümnele ees uute teenuste väljatöötamine ja pakkumine ning seniste teenuste kohandamine lähtuvalt rahvastikutrendidest. Juba praegu tuleb osata prognoosida selliseid teenuseid, mida vajatakse viie kuni kümne aasta pärast. Tehnoloogiliste võimaluste areng, nt (suur)andmete analüüs või tugiteenuste automatiseerimine võimaldavad küll tööd tõhustada, kuid vajadus personaalse suhtluse järele avalike teenuste, näiteks hoolekandeteenuste osutamisel ei kao. Avaliku halduse juhtidel on tähtis osa selliste trendidega seotud muudatuste algatamisel, eestvedamisel ja rakendamisel nagu näiteks uudsete tehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtt ja juurutamine või muutused töökultuuris. Tööandjana tuleb avalikul haldusel kohaneda eri põlvkondade väärtushinnangute ja ootustega töökohale ning pakkuda

konkurentsivõime suurendamiseks paindlikke töövorme ja kohandada töökeskkonda.

Tööjõuvajaduse prognoosi koostades lisati hõiveprognoosile töötajate asendusvajadus. Selles arvestatakse demograafilist arengut ja antakse arvuline hinnang, kui palju on vaja juurde töötajaid, et asendada tööturul vanuse tõttu lahkujaid.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et avalikku haldust mõjutab peamiselt kaks suundumust. Ühelt poolt soovitakse hõivatute arvu vähendada, ent teiselt poolt viivad vastupidise tulemuseni regulatiivsuse püsivalt kõrge tase, samuti riigi ja omavalitsuste praeguste funktsioonide ja teenuste mahu säilitamine ning soov nende kvaliteeti parandada. Arvestades, et seni on avalikus halduses hõivet mõnevõrra siiski suudetud vähendada, võib sama oodata tulevikult. Samas ei pruugi hõivatute arvu kahanemine olla märkimisväärne, vaid osalt n-ö varjatud vähenemine, st teenused delegeeritakse partneritele, nt MTÜdele, sihtasutustele.

Demograafilised arengusuunad mõjutavad kõiki valdkondi. Kuna tööealiste inimeste arv väheneb, on vähem tööjõudu oodata ka avalikku haldusesse, kuid samal ajal toob rahvastiku vananemine kaasa teenuste vajaduse kasvu, seega võib töötajate arv suureneeda eelkõige sotsiaal-, tervishoiu- ja töövaldkonnas.

Majanduskasv peaks suurendama võimalusi pakkuda elanikele rohkem teenuseid, sest maksuraha laekub rohkem ja see võib hõivet kokkuvõttes kasvatada. See argument oli päevakohane viimaste aastate majandus- ja tööturu arengut arvestades. Nüüdne kompleksne viirus- ja majanduskriis ning töötuse kasv suurendavad küll vajadust sotsiaal- ja töövaldkonna teenuste järele, kuid maksudest laekuva eelarveraha tuntav vähenemine tugevdab jällegi survet ka avalikus halduses nii töötajate arvu, palkade kui ka teenuste ning investeeringute mahu kärbeteks.

Võrreldes paljude muude

valdkondadega on avalikus halduses rohkem selliseid töökohti, kus on võimalik töö- ja eraelu paremini ühitada ning kus on suurem kohe- ja ajapaindlikkus. Avalik haldus pakub rohkem võimalusi keskenduda väärtuspõhisusele ja koordineeritavate valdkondade arengule, mitte kasumlikkusele, mis on eraettevõtluses määrav eesmärk. Neil põhjustel võib töövormide ja -kultuuri muutus mõjutada avaliku halduse hõivet pigem soodsalt.

Juba praegu tuleb osata prognoosida selliseid teenuseid, mida vajatakse viie kuni kümne aasta pärast.

Tehnoloogiline areng ei asenda loovmõtlemist ja inimestega suhtlemist, mistõttu mõjutab tehnoloogia nende tööülesannetega inimeste hõivet vähem, samas on avalikus halduses ka ameteid, kus tehnoloogia mõju on suurem. Mõnevõrra võib hõive kasvada IT-toe ja -arenduse puhul, sest kuigi enamjaolt tellitakse IT-arendustööd erasektorist, peab avaliku halduse organisatsioonides olema targa tellijana info- ja kommunikatsioonitehnoloogia alaste pädevustega töötajaid.

Keskonnateemade üha olulisemaks muutumine suurendab vajadust keskkonnaspetsialistide järele nii riigis kui ka omavalitsustes.

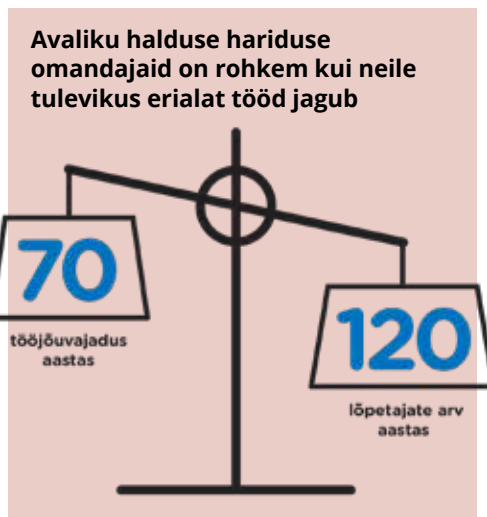
Praegune COVID-19 pandeemia võib üleilmastumist ka vähendada ja selle tulemusel toimuv riikide klastrite teke võib luua tugevama aluse klasteri osaks olevate riikide majandusele, vähendades näiteks sõltuvust üleilmsetest tarneahelatest. Seepärast võib kaudselt (maksutuluna) tulla raha juurde ka avalikku haldusesse.

Uuringu tulemused töajõu ja hõiveprognoosi osas olid alljärgnevad:

- ▶ Avalikus halduses hõivatute arv väheneb 2027. aastaks prognoosi järgi ligikaudu nelja protsendi, st umbes 1000 hõivatut võrra.
- ▶ Hõive- ja töajõuvajaduse prognoos on tehtud, arvestades mitmesuguste tegurite ja trendide kombineeritud mõju ning riigiasutuste, omavalitsuste, vabakonna esindajate jt avaliku halduse ekspertide hinnanguid.
- ▶ Hõivatute arv kasvab ligi 20% sotsiaalvaldkonna, töö ja tervishoiu ning IT ja andmekaitse ametites. Kuni 10% suureneb hõive kommunikatsiooni ning välis- ja julgeolekupoliitika töökohtadel.
- ▶ Hõivatute arv kahaneb pea 20% üldiste tugiteenuste ning ehituse ja maakorralduse töökohtadel. Vähesel määral kahaneb hõive õiguse, rahanduse, maksunduse ja statistika, põllumajanduse ja maaelu ning majanduse, transpordi ja energeetika töökohtadel.
- ▶ Hõivatute arvu muutust ei ole oodata kultuuri ja spordi, hariduse ja noorsootöö ning keskkonna ametites.
- ▶ Avalik haldus vajab igal aastal umbes 70 uut avaliku halduse hariduse alal lõpetanut.

KÕIGILE AVALIKU HALDUSE LÕPETANUTELE EI JAGU ERIALAST TÖÖD

Uuringus võrreldi avaliku halduse hariduse õppekavu töajõuprognoosi ja oskuste vajadusega. Analüüsimiseks valiti välja erialad, nt avalik haldus, politoloogia, rahvusvahelised suhted, mille lõpetajad võiksid asuda tööle avaliku halduse ametitesse. OSKA avaliku halduse uuringus analüüsitud ametites töötas 2019. aastal 30 protsenti neist, kes olid aastail 2006–2019 lõpetanud õpingud avaliku halduse hariduse õppekavade alusel. Õppekavad kuulusid peamiselt kahte õppekavarühma: poliitikateadus ja kodanikuõpetus ning juhtimine ja haldus. Uuringus nimetati analüüsitavaid



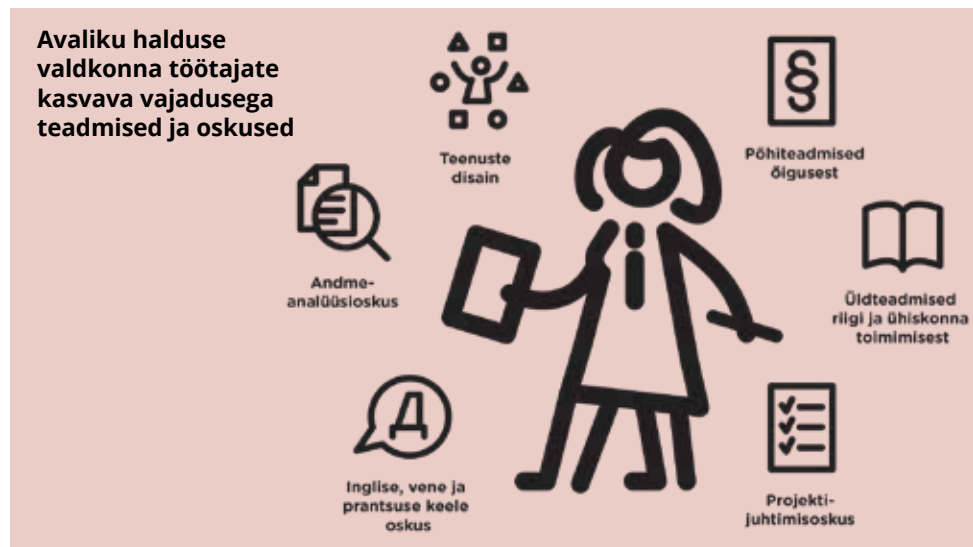
JOONIS 2. Avaliku halduse hariduse alal lõpetajate ja erialaste töökohtade arv.
Allikas: Autorite koostatud.

õppekavu ja õpet kokkuvõttes tinglikult **avaliku halduse hariduseks**. Tuleb samas öelda, et tegelikkuses varieerub õppekavade sisu ülikooliti ja ka rõhuasetused on mõnevõrra erinevad. Näiteks on ühed õppekavad keskendunud rohkem rahvusvahelistele suhetele või laiemale teoree-

Avalikus halduses hõivatute arv väheneb 2027. aastaks umbes 1000 võrra.

tilisele vaatele, teised aga praktilisemale halduskorraldusele. Ühine nimetaja neil õppekavadel oli siiski see, et nende alusel lõpetajate üks peamisi tööväljundeid on avaliku halduse valdkond.

Lähiajal on oodata umbes 120 uut avaliku halduse alal ülikooli lõpetanut aastas. Lõpetajaid võib olla rohkemgi, aga



JOONIS 3. Oskused, mida avaliku halduse alal töötajad vajavad järjest rohkem.
Allikas: Autorite koostatud.

enamik välisüliõpilasi ei jää Eestisse tööle ning paljud täiskasvanud õppijatest juba töötavad avalikus halduses. Kui hariduspakkumise arvutamisel piisas lõpetajate arvust, siis töajõuvajaduse hindamisel oli asi keerulisem. Nimelt ei ole kuigi palju neid ametikohti, kus piisab ainult avaliku halduse hariduse alastest teadmistest ja oskustest, kuid sellealased teadmised aitavad edukalt töötada kõigil avaliku halduse sisuvaldkondade spetsialistidel ja juhtidel.

2019. aastal töötas OSKA avaliku halduse valdkonnas kokku 1160 hõivatut, kes olid aastail 2006–2019 omandanud avaliku halduse hariduse. Kui jagada kõik lõpetanud aastate peale ära ja pidada silmas ka lõpetajate arvu vähenemist (2006–2011 vs. 2014–2019 kokku 19%), oleks praegune töajõuvajadus selle mudeli järgi ligikaudu 70 avaliku halduse hariduse omandanut ja valdkonda uut tulijat aastas. Seega ei ole kasutatud mudeli alusel vajadus avaliku halduse hariduse lõpetajate järele kooskõlas selle hariduse omandanute arvuga, mis tähendab, et kõigile ülikoolilõpetajatele ei pruugi erialast tööd jaguda (vt joonis 2).

Samas tuleb arvestada, et avaliku

halduse lõpetanutel on võimalus valida karjäär ka näiteks teaduses või rahvusvahelistes organisatsioonides. Avalikus halduses töötabki praegu üksnes kolmandik selle hariduse omandanutest. Kindlasti ei soovinudki kõik lõpetanud asuda tööle avaliku halduse organisatsioonidesse, kuid

Üksnes kolmandik avaliku halduse hariduse omandanutest töötab õpitud alal.

asjaolu, et enamik neist töötab mujal, viitab sellele, et avalikus halduses pole nad endale sobivat rakendust leidnud.

Kandidaatide valikul peavad avaliku halduse tööandjad kõige olulisemaks töökogemust, erialaseid ja üldoskusi ning isikuomadusi. Samas leidsid tööandjad valdavalt, et avaliku halduse haridus

ei pruugi anda eeliseid võrreldes muu hariduse omandanud kandidaatidega. Ennekõike kohalikes omavalitsustes eelistatakse üldiselt nt sotsiaaltöö, keskkonnaalase vm erialase haridusega kandidaate. Paljud tööandjad avaldasid arvamust, et avaliku halduse haridus on liiga üldine, st konkreetsete tööülesannete täitmiseks ebapiisav. Kui tegu on ametikohaga, kus on eelkõige vaja näha suurt pilti, peavad tööandjad avaliku halduse haridust tööülesannete edukaks täitmiseks igati asjakohaseks. Teistest eristus rahvusvaheliste suhete ja politoloogia suund: selle hariduse järele on välis- ja kaitsepoliitika valdkonnas selge nõudlus.

AVALIKU HALDUSE TÖÖTAJATE TEADMISED JA OSKUSED

Tööandjad näevad teadmisi avalikust haldusest sageli lisaväärtusena mingitele muudele erialateadmistele. Lisaks mõne kitsa eriala pädevusele peab avaliku halduse töötajatel olema ka komplekt põhiteadmisi ja -oskusi, mis on vajalikud ning omased riigisektori töötajatele, olenevata ametikohast või tegevusvaldkonnast. Näiteks teadmised poliitikakujundamise protsessidest, riigi struktuurist ja selle üldistest toimemehhanismidest, avaliku halduse eetikast ning korruptsioonienetusest. Need teadmised annab avaliku halduse haridus.

Üha rohkem on vaja teadmisi ja oskusi teenuste disainist, Euroopa Liidust, õigusest, küberturvalisusest ning andmeanalüüsist (vt joonis 3). Avalike teenuste disainimisel ja arendamisel on just kvalitatiivsed andmed, sh igapäevasuhtluse käigus kogutud kogemused ja teave ning nende analüüsi oskus sageli tähtsaimad.

Paljud tööd muutuvad üha enam valdkonna- ja projektipõhiseks, seega kasvab projektijuhtimisoskuste, sealjuures näiteks eelarve koostamise, aja- ja enesejuhtimise, administreerimise ning ressursside juhtimise oskuste tähtsus. Aina olulisemaks muutuvad ka koostöö- ja suhtlemisoskus, näiteks head läbirääkimisoskused, oskus

teha kompromisse, juhtida konflikte ning kaasata partnereid. Just väheses oskuses või tahtmises sisuliselt kaasata partnereid ja huvirühmi nähakse peamist takistust, miks ei suudeta avalikus halduses juhtida muutusi ning miks nii mõnigi suurprojekt ei edene.

Üleilmastumise tingimustes ja rahvusvahelise koostöö tihenedes on ilmseks konkurentsieeliseks tööturul võõrkeelte oskus, lisaks inglise ja vene keelele prantsuse keele, eriti välisteenistuses. Sealjuures nähakse just prantsuse keele oskamatust järgnevatel aastatel üha suurema takistusena kandideerimaks tööle rahvusvahelistesse organisatsioonidesse või tsiviilmissioonidele.

Uuringust selgus, et avaliku halduse töötajate jaoks on eelistatuim mudel, mille puhul kitsama eriala spetsialistid ja/või juhid täiendavad end avaliku halduse hariduse alal (valdavalt magistriõppes). Sel põhjusel leidsid paljud tööandjad, et ülikoolid võiksid pakkuda avaliku halduse teemade õpet senisest rohkem moodulitena või muus lühemas vormis. Nii oleks erialaharidust omandavatel üliõpilastel võimalik saada avalikus halduses töötamiseks vajalikke lisapädevusi.

Ühe võimaliku lahendusena nimetasid tööandjad avaliku halduse teemade pakkumist täienduskoolitusena valdkonnas juba töötavatele spetsialistidele ja juhtidele. Täienduskoolitustega näib olevat probleeme pigem kohalikel omavalitsustel ja vabaühendustel, kuid keskvalitsuse tasandil korraldatakse täienduskoolitusi ja arendatakse töötajate oskusi süsteemselt. Uuringust selgus, et avaliku halduse eksperdid näevad otseselt vajadust kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste täienduskoolituste terviklikuks korraldamiseks, kuna sealsete inimeste teadmiste ja oskuste tase mõjutab kogu riigivalitsemise kvaliteeti. Nähti, et täienduskoolitustel tuleks aina enam arendada õigusvaldkonna, teenusedisaini ja disainmõtlemise, andmeanalüüsi, projektijuhtimise, inglise ja vene keele oskusi, IKT-baasoskusi ja

erialaseid IKT-oskusi (sh dokumendihaldusprogrammide kasutamist, küberturvalisuse tagamist) ning nn pehmeid oskusi, nagu näiteks psühholoogiline eneseabi ja pingega toimetulek. Viimaste järele on omakorda vajadust kasvatanud ka praegune viiruskriis.

Eelistatuim on mudel, kus erialaspetsialistid ja juhid täiendavad end avaliku halduse hariduse alal.

ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED RIIGILE

Rahandusministeeriumil koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega tuleb arendada avaliku halduse praeguste töötajate teadmisi ja oskusi riigihalduse põhimõtete, avaliku halduse eetika, korruptsiooni, õiguse aluste, haldusmenetluse, (andme-) analüüsi, meeskonnatöö, projektijuhtimise, kommunikatsiooni, teenusedisaini, andmekaitse ja küberturvalisuse alal.

On tarvis senisest rohkem tegelikku roteerumist eri sektorite vahel ning avaliku halduse sees. Nii Rahandusministeerium kui ka Välisministeerium võiksid analüüsida seniseid roteerumispraktikaid ning luua sisulisemaid võimalusi töötamiseks riigi eri tasanditel. Ka väliskoostöös tuleks rohkem väärtustada ja ära kasutada oma ekspertide töökogemust valdkonna arenguks nii rahvusvaheliselt kui ka Eestis.

Eelkõige keskvalitsuse tasemel tuleb senisest rohkem otsida (suur)andmete

tõhusama analüüsi ja (rist)kasutuse võimalusi. Lahti tuleks saada liigest reguleeritusest ja bürokraatiast. Leiti, et üksikküsimusi ei peaks lahendama mitte õigusaktidega, vaid ametnikel on tarvis piisavalt kaalutlusruumi.

VIIRUSKRIISI MÕJU AVALIKUS HALDUSES

OSKA eriuuringust COVID-19 mõju kohta (Rosenblad, Tilk 2020, 49–51) selgus, et viiruskriisi esimene laine pole hõivet avalikus halduses olulisel määral mõjutanud. Töösuhete arv on jäänud laias laastus samaks ning hõive on isegi natuke kasvanud. Selle peamine põhjus oli riigi põhimõtteline otsus hoiduda personali- ja palgakärbetest. Enim said viiruskriisist mõjutatud ilmselt avaliku halduse töövõrmid, kuna erinevalt paljudest teistest majandusharudest on avalikus halduses lihtsam teha kaugtööd. Kodus töötamise võimalust kasutavad paljud avaliku halduse töötajad sõltuvalt töö iseloomust ka veel ligi aasta hiljem ning ilmselt ka tulevikus.

Viiruskriisi tulemusel vähenes järsult igasugune vahetu rahvusvaheline koostöö (sh väliskonverentsidel ja -koolitustel osalemine), kuna töölähetused viidi miinimumini või keelati sootuks ning on marginaalsed veel ka sel aastal. Samuti piiratakse välisdelegatsioonide ning ka riigisiseste külaliste vastuvõtmist.

Seoses kaugtööga kasvas hüppeliselt vajadus tehniliste digioskuste järele ning muutusid ülioluliseks üldoskused, nagu enese- ja ajajuhtimine ning projektijuhtimine. Avaliku halduse arengut mõjutab digitaliseerimise ja automatiseerimise kasv, mille puhul on oodata jätkuvat vajadust teenuste disainimise ja arendamise ning analüüsioskuste järele. Kaugtöö ning kontaktide vähenemise tõttu kasvab psühholoogilise eneseabi oskuste vajadus. Teisenenud on ootused juhtide oskustele, sh eeldatakse neilt meeskondade eemaltjuhtimist ja motiveerimist kaugtöö tingimustes.

Juhul kui majanduslangus kujuneb sügavaks ja pikaajaliseks, tähendab see siiski olulisi kärpeid ka avalikus halduses. See võib puudutada nii hõivatute arvu kui ka sissetulekuid, samuti pakutavate teenuste mahtu. Kriis võib anda tõuke avaliku halduse tegevuste senisest kiiremaks optimeerimiseks ning kokkuvõttes kahandada hõivet ka pikemas perspektiivis. Teiselt poolt võib kriis anda tõuke avalikus halduses hõivatute

arvu säilitamiseks nt sotsiaalvaldkonnas, tervishoius ja julgeoleku alal, et tagada valmisolek kriisideks tulevikus.

Artikkel on koostatud OSKA avaliku halduse tööjõu- ja oskuste uuringu ning COVID-19 mõjude eriuuringu põhjal. Tuleviku tööjõu- ja oskuste vajadusi prognoosivaid OSKA uuringuid koostab Kutsekoda Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest. Uuringutega saab tutvuda veebilehel oska.kutsekoda.ee

KASUTATUD ALLIKAD

KRUSELL, S., PIHL, K. (2020). Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: avalik haldus. Uringuaruanne. Tallinn: SA Kutsekoda. – [Uringuaruanne_AH_2611_veebi.pdf](#) (kutsekoda.ee)

ROSENBLAD, Y., TILK, R. (2020). COVID-19 põhjustatud majanduskriisi mõju tööjõu- ja oskuste vajaduse muutusele. Uringuaruanne. Tallinn: SA Kutsekoda. – <https://oska.kutsekoda.ee/tulevikutrendid/covid-19-mojude-eriuuring/>