



## Kohaliku omavalitsuse inimvara koordineeritud arendamine

Lähtealused

Lähtealused KOV inimvara  
tõhusamaks ja  
süsteemsemaks arendamiseks  
ning ministriumideülese  
tegevuse koordineerimiseks  
KOV inimvara kesksel  
arendamisel 2022-2025  
[Rivo Noorkõiv](#)  
[Kadri Tilleman](#)  
[Ave Viks](#)

## Sisukord

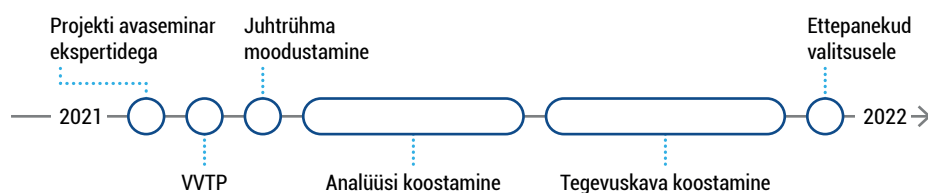
<b>Sissejuhatus</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Kohaliku omavalitsuse inimvara arendamise hetkeolukord ja vajadused</b> .....	<b>3</b>
1.1. Hetkeolukorra ülevaade .....	3
1.2. KOV teenistujate arendusvajaduse prognoos.....	5
1.3. Teenistujate arendustegevuste rahastamise vajaduse prognoos.....	7
<b>2. Väljakutsed KOV teenistujate arendamisel</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Osapoolte ootused KOV teenistujate arendustegevuse kesksele koordineerimisele</b> .....	<b>10</b>
3.1. Keskse koordineerimise vajadus .....	10
3.2. Organisatsioonide roll keskses koordineerimises .....	11
3.3. Valdade ülese koordineerimise juhtimine .....	12
3.4. Prioriteetsed horisontaalsed valdkonnad .....	14
3.5. Kesksed tegevusliinid .....	15
<b>4. KOV inimvara arendamise koordineerimine</b> .....	<b>15</b>
4.1. Juhtrühm.....	16
4.2. Eesti Linnade ja Valdade Liit .....	17
4.3. Ministeeriumide roll .....	18
<b>5. KOV inimvara arendamise strateegilised suunad ja tegevuskava</b> .....	<b>18</b>
5.1. Visioon ja strateegilised sihid.....	18
5.2. Tegevuskava ja selle koostamine.....	18
5.3. Tegevuskava elluviimine ja rahastamine .....	19
5.4. Tegevuskava elluviimise seire.....	19
<b>LISAD</b> .....	<b>20</b>

## Sissejuhatus

Kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) teenistujate ehk inimvara arendamise<sup>1</sup> koordineerimise eesmärk on luua eeldused KOV inimvara senisest tõhusamaks ja süsteemsemaks arendamiseks. Eesmärk lähtub visioonist, mille kohaselt Eestis on spetsialiseerunud ja kompetentsed KOV teenistujad, kellel on vajalikud oskused riigi, st nii keskvalitsuse kui kohalike omavalitsuste strateegiliste eesmärkide saavutamiseks ning asjakohased ja piisavad võimalused nende ametialaste oskuste kaasaegsena hoidmiseks.

Lähtealuste dokument sisaldab hetkeolukorra ülevaadet, vajaduste sõnastamist ja kõigi kaasatud osapoolte sisendite (intervjuud, küsitlus) analüüsi ning ekspertide poolseid ettepanekuid ja soovitusi koos neist tulenevate tegevusliinidega. Need on alusmaterjaliks KOV inimvara arendamise keskse koordineerimise tegevuskava koostamisele (vt Lisa 1). Eelnevalt on OÜ LevelLab, OÜ Geomedia ja MTÜ Balti Uuringute Instituut koostanud KOV koolitusvajaduse analüüsi ja prognoosi<sup>2</sup>, mida on käesolevas töös kasutatud sisendina.

Tegevuskava koostamine on seotud Vabariigi Valitsuse tööprogrammis sisalduva eesmärgi täitmise (Analüüs ja ettepanekud KOV võimekuse tõstmiseks keskselt koordineeritud personaliarendustegevuste elluviimiseks ministeeriumide ja üleriigilise omavalitsusliidu koostöös) ning arvestab Euroopa Nõukogu poolt välja töötatud juhendmaterjali KOV ametnike koolitusvajaduse tuvastamiseks ning vajalike koolitus- ja arendustegevuste kavandamiseks. Tegevuskava ja sellele eelnenud analüüsi koostamise protsessi iseloomustab joonis 1.



### Joonis 1. Tegevuskava koostamise protsessi teekaart

Lähtealused koosnevad neljast osast. Esimeses antakse laiem ülevaade KOV inimvara arendamise olukorrast, sh vajadustest ja väljakutsetest. Teises osas esitatakse osapoolte ootused KOV inimvara arendamise koordinatsiooni vajadusele, korraldusele ning koordineeritavatele tegevustele. Kolmandas osas antakse ülevaade visioonist, strateegilistest sihtidest ja tegevuskava koostamisest ning neljandas osas tegevuskava elluviimise korraldusest.

Lähtealuste ja tegevuskava koostamist ning selleks vajalike sisendite saamist koordineerisid Ave Viks Rahandusministeeriumist ning eksperdid Kadri Tillemann (OÜ Vesterra) ja Rivo Noorkõiv (OÜ Geomedia). Projekti elluviimist nõustas Euroopa Nõukogu kaasatud ekspert Cezary Trutkowsky. Täname kõiki, kes panustasid käesoleva dokumendi valmimisse. Analüüsi läbiviimist ja ekspertide kaasamist on rahastatud Euroopa Nõukogu projekti “Training Needs Analysis and National Training Strategy in Estonia” vahenditest.

<sup>1</sup> Läbivalt on kasutatud „koolitamine ja arendamine“ asemel lühemalt „arendamine“, mis hõlmab ka koolitustegevust, aga ka muid võimekuse tõstmise viise – arenguprogrammid, individuaalne õpe, coaching, mentorlus, nõustamine, roteerumine, kogemuse vahetus jms.

<sup>2</sup> [Kohalike omavalitsuste kompetentsidepõhise koolitusvajaduse hindamise meetoodika ja analüüs](#), OÜ LevelLab, OÜ Geomedia, MTÜ Balti Uuringute Instituut, 2021

## 1. Kohaliku omavalitsuse inimvara arendamise hetkeolukord ja vajadused

### 1.1. Hetkeolukorra ülevaade

Riigi jõukuse ning fiskaalse ja administratiivse detsentraliseerituse vahel valitseb selge positiivne seos<sup>3</sup>. See julgustab andma KOVidele suuremat rolli osalemiseks riigielu korraldamises. Ka Eesti on võtnud suuna avaliku võimu detsentraliseerimisele ja KOVide võimekuse kasvatamisele<sup>4,5</sup>, mis eeldab professionaalseid kohalikke teenistujaid ning ühiskonna kasvavat usaldust avaliku teenistuse suhtes, mis omakorda sõltub avalike teenistujate seaduspärasest ja eetilisest käitumisest ning kompetentsest tegutsemisest avalikes huvides. Rahvastiku paiknemise ebaühtlus, elanike vananemine ja piirkondlike arengutasemete erisused on toonud kaasa kohalike eripäradega suurema arvestamise vajaduse valdkondlikes poliitikates ja tõstnud riigi halduskorralduse keskmesse inimvaraga seonduva avalikus sektoris.

2017. aastal toimunud haldusreformi eesmärgiks oli KOV võimekuse ja rolli suurendamine. Selle fookuses oli esmalt haldusterritoriaalne aspekt, kohalike omavalitsuste arv vähenes 213lt 79le, millega loodi tugevam baas ja eeldused võimekuse tõusuks (suuremad KOV üksused, tugevam ressursibaas, sh ametnikkond jm).

KOV institutsionaalse ja juhtimisvõimekuse tegelikuks tõstmiseks on käesoleval ajal oluline süsteemselt investeerida inimvarasse – juhtide ja ametnike oskustesse ning teadmistesse, kelle tegevusest eelnimetatud võimekused sõltuvad. Seda enam, et ühinemiste järgselt toimused KOV ametiasutustes (linna- ja vallavalitsused, ametid) olulised struktuursed muudatused. Lisaks kogu ametnikkonna vähenemisele ca 9 protsenti, vähenes juhtide arv ja suurenes valdkonnaspetsialistide arv, mis tõi kaasa töötajate spetsialiseerumise võimalused jms<sup>6</sup>. Ühinenud KOVides töötas ühinemise järgselt 3426 teenistujat, st et ca 2/3 kogu KOV teenistujatest olid mingil viisil hõlmatud haldusreformi käigus toimunud töökorralduslikest muudatustest, arvestades, et 2020. aasta seisuga töötas kõigi KOV ametiasutustes kokku 5 537 teenistujat<sup>7</sup>. Kõik need linna- ja vallavalitsuste ning nende ametiasutuste teenistujad kuuluvad käesoleva analüüsi sihtrühma. Kogu avaliku sektori teenistujatest moodustab KOV ametiasutuste töötajaskond 20,2%. KOV ametiasutuste personal on keskmisest Eesti avalikus sektoris töötavast teenistujast vanem - peaaegu poole KOV ametiasutuste töötajaskonnast moodustavad üle 50 aastased (keskmine vanus on 48,9 aastat). KOV ametiasutustes on kõrgharidusega teenistujaid 66%, samas kui ministriumides on vastav näitaja 88% ning teistes valitsemisasutustes 78%<sup>8</sup>. See ilmestab ka vajadust süsteemse lähenemise järele KOV personaliarenduses, sh näiteks ajakohastele ja terviklikele täienduskoolitusprogrammide kasutuselevõtule.

KOV ametiasutuste teenistujatele lisaks töötab KOVide hallatavates asutustes (koolid, lasteaiad, kultuurimajad jne) ning KOV omanduses olevates mittetulundusühingutes, sihtasutustes või äriühingutes ca 65 tuhat töötajat. Kui jaotada omavalitsussüsteemis töötavad isikud teenistussuhte alusel kaheks, siis 5% (so 3 tuhat) nendest on ametnikud ja 95% (62 tuhat)

<sup>3</sup> OECD Regions at a Glance 2018. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-2018\\_reg\\_cit\\_glance-2018-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-2018_reg_cit_glance-2018-en#page1)

<sup>4</sup> Haldusreformi seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>

<sup>5</sup> Riigireformi tegevuskava. <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/arengukavad/muud-arengudokumentid>

<sup>6</sup> Haldusreformi käigus toimunud kohaliku omavalitsuse ametiasutuste teenistukohtade muutused. Rahandusministeerium, 2019. <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/06/ametikohtade-muutus-reform.pdf>

<sup>7</sup> Avaliku teenistuse 2020. aasta aruanne. [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/atar\\_2020\\_final\\_.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/atar_2020_final_.pdf)

<sup>8</sup> samas

töötajad. Valdkonnapõhiselt töötab enamus ehk 58% töötajatest (so 36 tuhat) lasteaedades, koolides ning noorte huviharidust pakkuvates asutustes. Kuna hallatavate asutuste töötajate kompetentside arendamine on väga valdkonnapõhine, siis käesoleva projekti raames ei ole neid ministeeriumide ülese keskse arendustegevuste koordinatsiooni sihtrühmana kavandatud. See aga ei tähenda, et teatud teenistujate ja hallatavate asutuste personali ühised arendustegevused poleks vajalikud, eelkõige parema koostöö ja suurema sidususe saavutamiseks, näiteks haridus- ja planeeringute ning kommunaalvaldkonnas rohepöörde saavutamiseks.

Haldusreformi järgselt on kasvanud ametnike spetsialiseerumine ja suurema professionaalsuse vajadus. Varasemast enam on hakatud tähelepanu pöörama personaliarenduse valdkonnale. Samas on inimesed, kes KOVides personali arendamisega tegelevad pigem üksiküritajad, kellel puudub erialane ettevalmistus selleks ning süsteemne tugi või koostöövõrgustikud. 2021. aasta kevade seisuga oli personali valdkonnas eraldi spetsialist (personalijuht, personalispetsialist või osakoormusega personalispetsialist, kes ka muu valdkonna ülesandeid täitis) ca kolmandikus KOVides, sh personalijuht alla 10% (6 KOVis). Valdavalt täidavad personalitööga seotud ülesandeid valla- või linnasekretärid või nende abid (45%). Ligi veerandis (23%) KOVides on selle valdkonna ülesanded muu valdkonna spetsialisti lisäülesanneteks (kantselei spetsialist, referent, jurist jms), mitmel juhul olid need ka vallavanemal enda täita (vt tabel 1).

**Tabel 1. Koolituse ja personaliga tegelemine KOVides**

AMETIKOHT	ARV	OSAKAAL		
Personalijuht	6	8%	Personali funktsioon eraldi ametikohal	29%
Personalispetsialist	11	14%		
Personalispetsialist + muu funktsioon	6	8%		
Valla- või linnasekretär	8	35%	Täidab VLS või ta abi	44%
Valla- või linnasekretäri abi	10	9%		
Kantselei spetsialist	5	6%	Täidab muu valdkonna spetsialist	23%
Sekretär/ referent	4	5%		
Õigusnõunik/ jurist	2	2%		
Muu spetsialist	8	10%		
Vallavanem	3	4%	vallavanem	4%
<b>KOKKU</b>	<b>79</b>	<b>100</b>		

Allikas: KOV personalitöötajate küsitlus

Kuigi peamise töökoormuse moodustavad personalitööga seotud juriidilised küsimused, tähtsustavad valdkonna spetsialistid personali arendamist ja koolitamist enda teise olulise ülesandena ning peavad nõrka inimressursi juhtimist (töötajate värbamist, karjääriplaneerimist ja motiveerimist, tööalast arengut, oskust enesejuhtimiseks ja tööks kiiresti vahelduvates meeskondades ja erineva kultuuritaustaga keskkondades) peamiseks KOV inimvaraga seotud probleemide põhjuseks.

KOV teenistujate tasemeõppe ja täienduskoolituse tarvis puudub Eestis keskne institutsioon. Professionaalse pädevuse kujunemisel ja kaasaegsena hoidmisel on tänapäeval oluline roll täienduskoolitusel ja muudel personaliarenduse tegevustel, milleks kasutatakse valdavalt välisrahastust ja KOV üksikotsustel põhinevat koolitusteenuste hankimist turult vastavalt vajadusele, KOV eelarvelistele võimalustele ja turul pakutavale. KOV teenistujate koolitus on KOV strateegiliste eesmärkidega vähe seostatud ning sõnastamata on KOV teenistujate koolituse pikaajalised sihid ja visioon koolituse tulemuslikkusest.

Avaliku sektori teenistujate kompetentside arendamine on KOVide ja ministeeriumide ühine vastutus. Ministeeriumide tähelepanu keskmes on eelkõige KOV teenistujate vajalikud teadmised ja oskused nende valdkonda jäävate põhiteenuste korraldamisel. Selleks vajalik koolitustegevus hõlmab nii baas- kui erialaspetsiifilisi kompetentse – so õppimist läbi tasemeõppe ja täienduskoolituse ning arendusprogrammide. Käesoleva projekti raames on fookusesse võetud KOV teenistujate teadmised ja oskused, mis on vajalikud tuleviku väljakutsete lahendamiseks nii kohaliku elu korraldamisel kui ühiskonna ees seisvate muutustega toimetulekul. Selle tarvis on teenistujate peamiste oskuste kaardistamisel kõrval oluline prognoosida ka neile esitatavate nõudmiste muutumist ajas ning sellest lähtuvalt teenistujaid arendada ning personali planeerida. Teenistujate kompetentside arendamisele lisaks, on üks olulisi teemasid ka motiveeritud ning vajalike teadmiste ja oskustega töötajate järelkasvu tagamine.

KOV ametnike arendamise ja koolitamise pädevus ja vastutus lasub eelkõige kohalikel omavalitsustel endil. Samas on ka valdkonnaministeeriumide pädevuses teatud osas KOV ametnike koolitamine - eelkõige KOV tasandil rakendatavate õigusaktide muudatuste osas. Kuna KOV roll valdkonnapoliitiliste eesmärkide saavutamises on järjest olulisem, siis suunavad ministeeriumid ressursse ka selleks vajalike pädevuste tõstmisele - tuginedes näiteks järelevalve ja nõustamise käigus selgunud vajadustele.

Üheks võimaluseks KOV teenistujate täiendusõppe ja arendustegevuste süsteemsemaks korraldamiseks on kompetentsipõhise lähenemise juurutamine personalijuhtimises. Eesti avalikus sektoris on personalitöös kompetentsipõhist juhtimist kasutatud, kuid see on seni piirdunud teatud teenistujate rühmade, ametikohtade ja organisatsioonidega. Eestis ei ole terviklikku ja üldist KOV teenistuja kompetentsimudelit. Samas vajadus selle järele on olemas, sest avaliku võimu teostamine eeldab ühiskonna usaldust ametnike vastu ning ametnike oskuslikku ja läbipaistvat tegutsemist. Ootuste täitumiseks peab ametnike koolitamine olema selgelt eesmärgistatud ja süsteemne ning tegutsemine asjatundlik ja sihipärane. Enamik kompetentsipõhist juhtimist kasutavatest arenenud riikidest – Austraalia, Belgia, Kanada, Taani, Prantsusmaa, Holland, Suurbritannia, USA – rakendasid seda ühe osana laiemast reformist või muudatusest eesmärgiga muuta traditsiooniline personalijuhtimine strateegiliseks inimressursi juhtimiseks.<sup>9</sup>

## 1.2. KOV teenistujate arendusvajaduse prognoos

Personaliga seonduvate muutuste mõju avalikus halduses on kahesuunaline. Kui ühelt poolt soovitakse hõivatute arvu avalikus sektoris vähendada, siis teiselt poolt, regulatiivsuse kõrge tasemega jätkates, on vaja ametnikke juurde.<sup>10</sup> Hõive kasvu soosivad veel funktsionaalsuse ja teenuste mahu säilitamine ning soov nende kättesaadavust ja kvaliteeti parandada. Tulevikus on järjest olulisem isikupõhiste integreeritud ja proaktiivsete teenuste pakkumine ning selleks nutikate lahenduste väljatöötamine. Tulenevalt rahvastiku vananemisest ja kahanemisest paljudes piirkondades peab suurenema riigivalitsemise tõhusus. Seega on toimetulemiseks vaja järjest väiksema ametkonnaga pakkuda kvaliteetsemaid ja kättesaadavamaid avalikke teenuseid, mis võtavad arvesse muutusi earühmade tarbimiskäitumises, näiteks eakate teenindamine. Sellega seoses muutuvad ka nõudmised KOV töötajatele, et viia valitsemiskorraldus vajaduspõhiseks, paindlikumaks ja tõhusamaks.

---

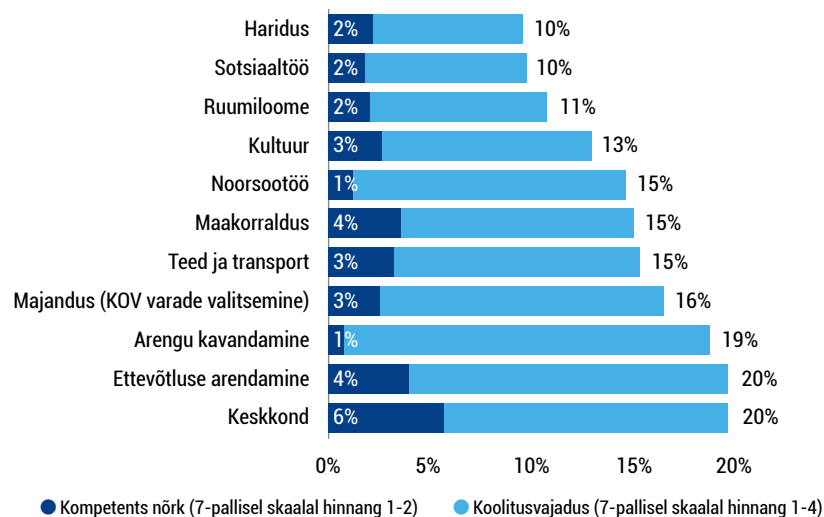
<sup>9</sup> Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future. (2010). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

<sup>10</sup> Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: avalik haldus. Tallinn 2020. Kutsekoda.  
[https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/Uringuaruanne\\_AH\\_2611\\_veebi.pdf](https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/Uringuaruanne_AH_2611_veebi.pdf)

KOV töötajate koolitusvajaduse prognoosi koostamist kompetentsimudelite põhiselt alustati Rahandusministeeriumi tellimusel 2015. aastal.<sup>11</sup> 2021. aastal LevelLabi jt<sup>12</sup> poolt koostatud jätkuuringuga KOV koolitusvajaduse prognoosimiseks aastani 2030 täiendati varasemat KOV teenistujate kompetentsimudelit ja seda laiendati 7 erialase kompetentsi võrra. Kokku on nüüd mudelis 11 valdkonnaspetsiifilist kompetentsi: arengu kavandamine, ettevõtluse arendamine, haridus, keskkond, kultuur, maakorraldus, majandus, noorsootöö, ruumiline planeerimine, sotsiaaltöö, teed ja transport ning 5 üldist kompetentsi: avaliku võimu esindamine, suhtlemine, koostöö, enesejuhtimine ja areng ning tulemuslikkus. Eristatakse üldisi kompetentse, KOV juhtimise üldkompetentse ja ametnike valdkonnaspetsiifilisi erialaseid kompetentse.

Koolitusvajaduse prognoosi aluseks võeti teenistujate üleriigilise küsitluse põhjal saadud teenistujate hinnang nende kompetentside vastavusele kompetentsiloendis määratletule. Küsitlusega hõlmati 2180 teenistujat (juhid ja koostatud kompetentsiloendite valdkonda jäävad spetsialistid, so ca 40% kogu teenistujatest). Seda täiendati tulevikutöö trendidega ning riigi strateegiliste eesmärkide ning neist tulenevate muutuste vajadustele tuginedes strateegiale „Eesti 2035“ jt riiklikele strateegiadokumentidele, OSKA<sup>13</sup> aruannetele, ülikoolide valdkondlikele õppekavadele jms. Seejärel korrigeeriti koolitusvajaduse mahuhinnanguid arvestades töö iseloomu võimalikke muutusi, demograafilisi arenguid, personali voolavust ja haridustaseme muutustest tingitud trende.

Määratletud kompetentsiloendite alusel määratleti kaardistatud nõrkade kompetentsidega teenistujate ning personali liikuvuse näitajate põhjal koolitusvajadus ning vajalike tegevuste (sh ressursside) kavandamise toetamiseks prognoositi koolitusvajaduse tagamiseks indikatiivne koolitustegevuste maht (koolituspäevadena) ning sellega kaasnev indikatiivne kulu.



**Joonis 2. KOV teenistujate põhitegevuse valdkondade erialaste kompetentside tase**

<sup>11</sup> Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüsi läbiviimine. Lõpparuanne. Sisekaitseakadeemia ja OÜ Geomedia, 2015.

[https://www.rahandusministeerium.ee/system/files\\_force/document\\_files/kov\\_kompetentsi\\_loppanaluuus.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/kov_kompetentsi_loppanaluuus.pdf)

<sup>12</sup> Öunapuu, T., Tambur, M., Noorkõiv, R., Kivistik, K., Tatar, M. (2021). Kohalike omavalitsuste kompetentside põhise koolitusvajaduse hindamise uuring. Lõpparuanne. <https://omavalitsus.fin.ee/juhendid-ja-uuringud/>

<sup>13</sup> Vt OSKA uuringuid, kättesaadavad: <https://oska.kutsekoda.ee/uuring/>

Koolitusvajaduseks aastani 2030 prognoositi 202 000 koolituspäeva, millest ca 1/3 kuulub valdkondlike ning 2/3 (65,3%) üldiste kompetentside arendamisele (joonis 2)<sup>14</sup>.

Kõige suurem koolitusvajadus on avaliku võimu esindamises (kokku 43 tuhat koolituspäeva). Järgnevad suhtlemise ja tulemuslikkuse (30 tuhat koolituspäeva) valdkonnad. KOV põhitegevuse valdkondade erialaste kompetentside osas on suurim koolitusvajadus sotsiaaltöö (18 tuhat koolituspäeva), keskkonna (10 tuhat koolituspäeva) ja arengu kavandamise (6700) valdkonnas. Kõige väiksem on koolitusvajadus mahuliselt maakorralduse ja noorsootöö (3 tuhat koolituspäeva) valdkonnas.

Prognoosi maht hõlmab erinevaid arendustegevusi, mitte ainult korraldatud koolitusi, vaid ka erinevaid individuaalõppemeetodeid (töö info- ja juhendmaterjalidega, erialakirjandusega, parimate praktikate jagamine, supervisioon, mentorlus, coaching jne) ning osalemist konverentsidel ja õppekäikudel. See teave on aluseks kalkulatsioonile, kui palju ressursse on vaja soovitud oskuste ja teadmiste tagamiseks – prognoosi kohaselt 2,4 miljonit eurot aastas järgmise 10 aasta jooksul. Kokku kuulub arvutuste järgi koolitustel osalemisele 4,1% teenistujate kogutööajast, mis teeb iga töötaja kohta keskmiselt 10 päeva aastas koolitust või sarnase eesmärgiga tegevust, sh iseseisev õppimine, teabematerjalide läbitöötamine jms.

### 1.3. Teenistujate arendustegevuste rahastamise vajaduse prognoos

KOV koolitus- ja arendustegevusi rahastavad nii KOVid kui keskvalitsuse asutused. KOVidel lasub peamine vastutus oma töötajate arendamise eest. KOV sektori (sh KOV ametiasutused ja hallatavad asutused, kokku ca 55 000 teenistujaga) 2019. aasta koolituskulud olid 8,3 miljonit eurot, sellest ca 900 000 eurot moodustasid ametiasutuste (linna- ja vallavalitsuste) teenistujate koolituskulud (mis tähendab keskmiselt ca 160 eurot teenistuja kohta), ülejäänud hallatavate asutuste kulud, millest suurimad on hariduse valdkonnas (5,7 milj eurot), seejärel suurusjärgu võrra väiksemad kulud sotsiaalkaitse (377 000 eurot) ja kultuurivaldkonnas (368 000 eurot). 2019. aasta avaliku teenistuse aruande järgi olid KOV ametiasutuste koolituskulud 1,39% tööjõukuludest, kuid lisaks KOV eelarvetele kaetakse koolituskulusid olulisel määral ka keskseks koolitus- ja arendustegevuseks ettenähtud ESF vahenditest.

Keskvalitsuse poolset avaliku sektori keskset koolitus- ja arendustegevust (sh teatud ulatuses ka KOVidele) korraldab RTK keskse koolituse talitus, mille tegevust rahastatakse ESF inimressursi arendamise meetmetest. KOV ametnikele suunatud kesksete koolituste eelarve maht on hinnanguliselt 200 000 - 300 000 eurot aastas.<sup>15</sup> Sellele lisanduvad veel kõik valdkonnaministeriumide ja ametiasutuste poolt koolitus- ja arendustegevusele suunatud ressursid. 2021. aastal läbiviidud KOV teenistujate koolitusvajaduse prognoosi<sup>16,17</sup> kohaselt maksaks vajalikud mahus koolitus- ja arendustegevused 2180 linna ja valla põhitegevuse valdkonna teenistuja jaoks aastani 2030 ca **10,6 milj eurot**. Eelarve prognoos KOV

<sup>14</sup> [Kohalike omavalitsuste kompetentsidepõhise koolitusvajaduse hindamise metoodika ja analüüs](#), OÜ LevelLab, OÜ Geomedia, MTÜ Balti Uuringute Instituut.

<sup>15</sup> Aastatel 2016-2019 korraldati ainult KOV ametnikest sihtrühmale koolitusi mahus ca 350 000 eurot (perioodiks 2020-2023 oli kavandatud ca 500 000 eurot). Lisaks on KOV ametnikud osalenud kesksetel koolitustel ca 260 000 euro ulatuses, mis teeb ESF Keskse koolituse meetme 12.1.1 (Inimressursi koolitus ja arendamine) ca 100 000 eurot aastas. Lisaks ESF meetme 12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus koolitus- ja nõustamistegevuse eelarve perioodil 2014-2023 keskmiselt 180 000 eurot aastas.

<sup>16</sup> Öunapuu, T., Tambur, M., Noorkõiv, R., Kivistik, K., Tatar, M. (2021). Kohalike omavalitsuste kompetentside põhise koolitusvajaduse hindamise uuring. Lõpparuanne. <https://omavalitsus.fin.ee/juhendid-ja-uuringud/>

<sup>17</sup> mis kattis hinnanguliselt 50% kogu KOV ametiasutuste koolitusmahust; keskmiseks koolitusgrupi suuruseks arvestati 20 osalejat ja keskmiseks koolituspäeva maksumuseks 1500 eurot, so koolituspäeva hinnaks ühe teenistuja kohta 75 eurot ning nullkuluga koolitusmahu osakaaluks 30%.

ametiasutustes kokku (ca 5600 KOV põhitegevuse valdkondade ja tugiosakondade teenistujat) aastani 2030 on **24 miljonit eurot**<sup>18</sup>. KOV töötasufondist moodustab see ligikaudu 1,7% (ca 480 eurot teenistuja kohta aastas).

## 2. Väljakutsed KOV teenistujate arendamisel

Tänapäevases kiiresti muutuvast ühiskonnas ning tööjõu nappuses on personali oskuste arendamine järjest olulisem, sealhulgas teadmine koolitusvajadusest, asjakohastest õppemetoodikatest, õpetatu ellurakendatavusest jne. Arvestades muutuvaid olusid, suurenevast teadlikkust ja ootust paindlikeks ning operatiivseteks inimvara arendamise viisideks ei ole koolitus- ja arendustegevuse täielik detsentraliseeritus tõhus, mõjus ega jätkusuutlik.

Valdkonnaülese tegevuskava koostamiseks ning valdkonnaga seotud väljakutsete väljaselgitamiseks viidi läbi individuaalsed poolstruktureeritud intervjuud. Selle raames koguti infot erinevate seotud osapoolte kokkupuudete kohta KOV inimvara arendamisega. Samuti küsiti nende arvamusi ja seisukohti koolitus- ja arendustegevuse keskse koordineerimise sisu ja vormi kohta. Intervjueeritute loetelu ning intervjuudest koondatud materjal on leitav lisa 1. Järgnev ülevaade keskendub osapoolte poolt väljatoodud väljakutsetele.

Kõik kaasatud osapooled (vt lisa 2) on KOV tasandil inimvara arendamisega mõnel määral kokku puutunud. Kõige levinumad tegevused on koolitused ja juhendmaterjalide tellimine või koostamine, aga ka sisendanalüüsid, koolitusvajaduse analüüsid, kuni süsteemsemate arendusprogrammideni. Enamus organisatsioone tähtsustab väga olulise tegevusliinina KOV juhtide koolitamist, kuna juhtidest sõltub nii eri valdkondade areng kui ka üldine inimkapitali panustamine ning personali väärtustamine KOV kui organisatsiooni tasandil.

Inimvara arendamise olulisust ja vajadust nähakse kasvava trendina. Järjest enam peetakse vajalikuks tegevuste süsteemsust ja seotust strateegiliste eesmärkidega, eri osapoolte koostöö ja koordinatsiooni tugevdamist, aga ka üldisemalt KOVide suunalise kommunikatsiooni ühtlustamist ja tõhustamist ning koolituste mõju ja jätkusuutlikkuse parandamist.

Ministeeriumide poolt tajutakse ja toetatakse KOV personali ettevalmistamise vajadust eelkõige inimressursi mahukates ja ametnikukesksetes valdkondades – sotsiaal- ja hariduse valdkonnas. Lisaks on oluliselt kasvamas tähelepanu keskkonnaalastele teemadele. Ka arendustegevused on üldjuhul aktiivsemad ministeeriumidel, kus on eraldi allasutused, kelle ülesandeks on poliitikate rakendamine, sh nende elluviimiseks koolitamine. Samas on tegevuste planeerimine ameti tasandil jäänud omapäi – st seos strateegilise planeerimise ja poliitika kujundamise protsessiga on nõrk, sh ressursside kavandamisega. See seab personalitöö koordinatsioonile suuremad väljakutsed.

[KOV teenistujate arendustegevused on üksiktegevused ning ei lähtu üldjuhul pikaajalistest eesmärkidest.](#)

- Kui osade poliitikavaldkondade lõikes võivad olla KOV teenistujate arendusvajadused teada, siis laiem tervikvaade riigi strateegilistest eesmärkidest tulenevate ootuste ja vajaduste kohta KOV inimvara arendamisel puudub.
- Inimvara arendamine on KOV strateegilise juhtimisega seostamata - valdavalt ei mõtestata, milline peab olema KOV roll ja võimekus valdkonna strateegiliste eesmärkide saavutamiseks, sh millised kompetentsid peaks olema selleks tagatud ning kuidas neid kompetentse oleks vaja arendada. See on ühest küljest seotud kiiresti muutuvate olude ja vajadustega (nt IT valdkonnas), kuid teisalt ka strateegilise juhtimise ja arengu

---

<sup>18</sup> Lähtutud on eeldusest, et tugiosakondade (kantselei, finants, IT) teenistujate koolituskulude osakaal tööjõukuludest on ca 25% väiksem kui põhitegevuse valdkondade teenistujatel.

kavandamise komponendi nõrkusega poliitikate kujundamisel (sh oskusega hinnata ja kavandada eesmärkide saavutamiseks vajalikke arendustegevusi) ning osalt ka ebapiisava teadmiseiga olemasolevast olukorrast, seda nii KOV kui ministeeriumide tasandil.

- Inimvara arendamise tegevused on tugevas sõltuvuses välisrahastusest – KOV arendus- ja koolitustegevusi rahastatakse valdavalt välisrahastusega (sh nii riigi kui KOV endi tellitavaid tegevusi) ning tegevus aktiveerub siis, kui mõni meede on rahataotluseks avatud või käivitatakse keskselt rahastatud programm. Seetõttu võib arendustegevuste suunamisel olla olulisem ESF meetme kujundajate roll (toetavate teemade ja tegevuste valik ja ajastamine) kui poliitika kujundamise protsessi loogika (nt teadlikkuse ja valmisoleku suurendamine enne oluliste poliitikamuudatuste rakendamist või strateegiate koostamist).

#### Ministeeriumide üleselt ja siseselt puudub koostöö ning ühine KOV inimvara arendamise süsteemne planeerimine

- Tegevused on killustatud nii ministeeriumide üleselt kui ka ministeeriumide valitsemisalade siseselt, kus koordinaatsiooni ja kommunikatsiooni väljakutsed on mitmekihilised (ministeeriumi tasandil eri valdkonnad, lisaks ametite tasand, sh mõnedel juhtudel veel ka mitu ametit). Väljakutseks ametite tasandil toodi „suure pildi nägemine“ ilma selge ülesandepüstituseta ministeeriumi tasandil, st et koolitustegevuste planeerimine toimub ameti ressursist ja initsiatiivist lähtuvalt, mitte alati valdkonna laiematest strateegilistest eesmärkidest tulenevatest KOV arenguvajadustest lähtuvalt.
- Puudub järjepidev koostöö ülikoolidega, selles osas on üksikud näited vähestes valdkondades. Ülikoolidega koostöök on vajalik pikemaajaliste vajaduste kaardistamine ja plaanide kujundamine, mis võimaldaks ülikoolidel oma ressursse vastavalt kavandada arenguprogrammide arendamiseks ja pakkumiseks (sh nt mikrokraadide käivitamiseks).
- Ministeeriumide KOV suunaline kommunikatsioon on ebaühtlane ja ei toimi tõhusalt, kuigi mitmed ministeeriumid on teinud pingutusi süsteemsemaks infovahetuseks ja koostöök KOVdega.<sup>19</sup>

#### Keskse toe puudumine on toonud kaasa valdkonniti ebaühtlase lähenemise KOV teenistujate arendamisele

- Koostöö ja koordinaatsiooni tõhustamiseks on ootus kesksele meetodilisele toele nii tegevuste tulemuslikkuse mõju tagamiseks kui seireks – see oleks võimalik tagada valdkonnaülese süsteemsema lähenemisega, mis hõlmaks algtaseme kaardistusi, indikaatorite süsteemi, keskseid tegevusjuhiseid vms. Koolitus- ja arendustegevuste mõju teenistujate pädevuses ja töös tegelike muutuste esilekutsumisele peetakse väljakutseks nii ministeeriumide kui ülikoolide esindajate poolt.
- Läbivalt on teemaks ajakohaste andmete olemasolu ja kättesaadavus, mistõttu otsustusprotsessides ei ole piisavalt võimekust kasutada asjakohaseid ja usaldusväärseid andmeid ega oskusi andmete töötlemiseks ja nendest järelduste tegemiseks.

---

<sup>19</sup> Näiteks ministeeriumisisene KOV suunaline tegevusvaldkondade ülene kommunikatsioon on kriitiliselt läbi vaadatud ja keskselt koordineeritud (kaasates ka kommunikatsiooniinimesi) (KeM), süsteemsemaks koostöök on määratletud eraldi vastutavad ametnikud KOVidega suhtluse ja infovahetuse korraldamiseks (HTM, KeM), loodud on koordineeritava valdkonna ametnike võrgustikke (RM, SOM) või korraldatakse regulaarseid juhtkonna tasandil infovahetust ELVLiga (SiM).

### 3. Osapoolte ootused KOV teenistujate arendustegevuse kesksele koordineerimisele

KOV inimvara arendamise ja koolitamise keskse koordineerimise vajaduse, rolli ja ulatuse väljaselgitamiseks moodustati projekti käigus juhtrühm, kellelt koguti täiendavat sisendit intervjuude ja veebiküsitluse abil. Sellele sisendile toetudes on **käesolevas peatükis kirjeldatud osapoolte** peamisi **ootuseid**, koordineerimise vajadust toetavad **hoiakuid** ja argumente. Seejärel on selle põhjal kujundatud **ettepanekud koordineerimise korraldusele kirjeldatud järgmises 4. peatükis**.

#### 3.1. Keskse koordineerimise vajadus

Kõik seotud osapooled peavad oluliseks KOV töötajate koolituse ja arendustegevuste koordineerimist ning seda toetavana ELVL eestvedamisel personalitöötajate (arendus)võrgustiku ellukutsumist. Leiti, et koordineerimise puudumise tõttu on kaotatud aega ja raha - mitmed tegevused, mille osas on ühine huvi, oleks ressursside mittepiisavusel olnud võimalik ühiselt panustades läbi viia või teha seda tulemuslikumalt.

Keskse KOV inimvara koolitus- ja arendustegevuse koordineerimise vajaduse argumendina toodi eelkõige esile vajadust olla ühisel infoväljal, võimalust näha tervikpilti riigis toimuvast ja suunata teadlikult eri juhtimistasandite tegevusi.

Järgnevalt esitatakse peamised mittepiisava koostööga seotud aspektid või probleemkohad, mille lahendamisel osapooled on oluliseks pidanud koordineerimise, nii horisontaalset kui vertikaalset.

- **Valdkondade vaheline tegevuste koordineerimine.** Tuntakse vajadust paremini sidustada ministeeriumite KOV suunalisi poliitikaid. Näiteks Siseministeeriumi rakendatavat kogukonnakeskset lähenemist saaks rakendada erinevate ministeeriumite KOV suunalise tegevussuundade paremaks ühildamiseks. Arendustegevusi valdkondade vaheliselt seostades ning ühiselt kavandades saaks ressursse tõhusamalt kasutada ja dubleerimisi vältida, KOVidel ei oleks vajadust mitmeid olemuslikult seotud protsesse eraldi rakendada ning nende motivatsioon poliitikakujundamise osaleda seeläbi loodetavasti suureneks. Poliitikakujundamine peaks olema terviklikum, sellest tulenevalt saaks kavandada ühiselt keskseid tugitegevusi KOVidele.
- **Ministeeriumide koostöö KOVidega.** Mitmed ministeeriumid on KOVidega ühiselt kavandanud KOV töötajate arendusprogramme, kuid praktika võiks olla ühetaolisem.
- **KOVide ülene tegevuste keskne koordineerimine.** Personalitöö tähtsustamine omavalitsuste lõikes on väga varieeruv. On omavalitsusi, kus teadlikkus personalitöö protsessidest on vähene ning motivatsioon ning võimekus inimvara arendamisse panustada madal. Oluline roll on volikogu liikmetel, et motiveerida KOV juhte tegelema personaliga ning kujundada asutuses motiveeriv palgapoliitika.
- **Koolitus- ja arendustegevuste elluviimise koordineerimine.** Lisaks arendustegevuste planeerimise koordineerimisele on vaja vältida ka elluviidavate tegevuste killustumist ja dubleerimist – tehniliselt ja ajaliselt on vaja tegevused sünkroniseerida. Samuti tuleks enim mõtestada koolitustegevuste rakenduspraktikat<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Näiteks ühel perioodil viidi läbi palju korruptsioonivaldkonna koolitusi, aga omandatud teadmiste rakendamise ulatus oli kas teadmata või ebaühtlane. See, kuidas rakendamise toetamine koolitussüsteemi sisse integreerida, tuleks riigi ja KOVide vahel keskselt läbi kavandada.

- **Koostöö koolitajatega.** Ülikoolide ja koolitajate vaatest on koolitushangete läbiviimine olnud turupõhine ja valdavalt *ad hoc* põhimõttel, mis ei võimalda ülikoolidel ja koolitusfirmadel koostöökohti ja tegevusi ette planeerida ning tegevused piirduvad väljakuulutatud hangete põhjal koolitus- või arendustegevuste elluviimises. Ülikoolid keskenduvad pigem jooksvalt üldpädevuste koolitamisele, kuna hangetel osalemine on ülikoolide vaatest keerulisem (nii hinnastamisest tulenev madalam konkurentsivõime võrreldes konsultatsiooniettevõtetega, kui ka madalam huvi ja motivatsioon teadustegevuste kõrvalt rakenduslikes arendustegevustes osaleda).

Koordinatsiooni suurendamisel rõhutatakse, et selle kaudu ei tohi tekitada ülereguleerimist või täiendavaid aruandeid, mis suurendavad halduskoormust. Oluliseks peetakse õige valdkondade ülese "tasakaalukoha" leidmist, et koordinatsioon ei jääks üldiseks ja pealiskaudseks.

### 3.2. Organisatsioonide roll keskses koordinatsioonis

Intervjuudele lisaks viidi läbi personalitöötajate veebiküsitlus, mille tulemused kinnitasid varasemate intervjuude käigus väljendatud hoiakuid. Kõik kaasatud osapooled peavad KOV inimvara arendamist oma organisatsiooni eesmärkide saavutamise ja tegevuste tulemuslikkuse seisukohast väga oluliseks.

Kui hinnang valdkonna olulisusele on ühtlaselt väga kõrge, siis keskmine hinnang oma organisatsiooni rollile ja mõjule KOV koolitus- ja arendustegevuse keskses koordinatsioonis on varieeruvam. Eristusid ühelt poolt oma rolli ja mõju väga kõrgelt hindavad Rahandusministeerium, Siseministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ja Tartu Ülikool ning teisalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Maaeluministeerium, kes endal selles olulist ja rolli ja mõju ei näinud. Küsitlusest selgus, et ELVLi, Rahandusministeeriumi ja maakondlike arenduskeskuste võrgustiku mõju, rolli ja panust keskse KOV inimvara arendamise koordinatsiooni käivitamisele ja toimimisele peetakse keskseks.

Intervjueeritavad nägid oma organisatsiooni huvi keskses koolitus- ja arendustegevuse koordinatsioonis osalemises, et ühiselt pakkuda lahendusi järgnevatel teemadel:

- Avaliku sektori töötajate koolitus peab muutuma tulemuslikumaks - KOV ülesannete täitmisega seotud nõrkuste peamiseks põhjuseks peeti teadmiste ja oskuste puudumist;
- Avaliku sektori arengu käsitlus peaks olema terviklik, hõlmates nii riigi kui KOV tasandi töötajad;
- Avaliku sektori töötajate koolituste ja arendustegevuse toimetudeli rahastamises selguse saamine peale aastat 2023;
- Tagada avalike teenuste disain, teenuste kvaliteetne osutamine ja nende kättesaadavus igas riigi piirkonnas ja kujundada ühtne tegevus keskvalitsuse ja KOVde koostöös.

Intervjueeritavad tõid koostöövõrgustiku peamise kasuna välja:

- Suure pildi nägemine ja aktuaalsena hoidmine;
- Ühises informumis olemine ja sellest teadmise kasutamine oma tegevustes;
- Võrgustikutööst saadud lisandväärtuse kättesaadavaks tegemine sisuvaldkondades;
- Kogemused kaasamise ja võrgustikutöö korraldamise valdkonnas praktikas;
- Teadmised ja kogemused osaleda meeskonnaliikmena ajutrustis.

Oma organisatsiooni vaatest lähtuvalt toodi koostöövõrgustikku panustamise võimalusena esile eelkõige järgmist:

- Oskused uuringute tellijana ja korraldajana;

- Ekspertiis erinevatel teemadel, näiteks digiriik ja mõjude hindamine;
- Teadmised ja oskused koolituse hangete läbiviimiseks ja tulemuste seireks;
- Hangete lähteülesande koostamise parem ettevalmistamine, tunda metoodikat ja oskused luua õppekavasid;
- Teada ja tutvustada asjakohaste uuringute tulemusi tulevikutöö ja personali vajaduse osas.

### 3.3. Valdkondade ülese koordineerimise juhtimine

Järgnevalt on esitatud osapoolte peamised seisukohad KOV inimvara arendamise koordineerimise korralduse osas – kes peaks seda eest vedama, kes selles osalema ning millel peaks see tuginema.

**Eestvedamine.** Pelgalt õhinapõhist võrgustikku ei peeta jätkusuutlikuks, kuid formaalsusest olulisemaks peetakse motiveeritud osalejaid ning konkreetset võrgustiku eestvedajat ja selle tegevuste formaalset fikseerimist. Koordineerimise eestvedajana nähti valdavalt Eesti Linnade ja Valdade Liitu ja Rahandusministeeriumi, mõned korrad mainiti ka ministeeriumide välise asutusena Riigikantseleid. ELVL puhul peeti vajalikuks, et struktuuris oleks selleks eraldi töötaja, kelle ülesanne on suhtlus KOVidega ja teiste asjaosalistega ning sisendi kogumine, et tagada teadmispõhine koolitusvajadus ja arusaam, mis teemadel keskselt koordineeritud koolitus- ja arendustegevusi vajatakse. Ka peaks olema koordineerimise tarvis tagatud rahastus - näiteks võrgustiku liikmetele nii koostöörituste läbiviimiseks kui koolitus- ja arendustegevuseks. Rahandusministeeriumi eestvedavat ülesannet nähti tulenevalt riigihalduse valitsemisala terviku koordineerivast rollist ja selleks vajalikest pädevustest ja võimekusest. Kuna riigihalduse ministri valitsemisalas on olemas piirkondlik allstruktuur (talitused), mis seda? võimaldaks, siis tekib võimalus kujundada mitmetasandiline toimemudel koordineerimiseks, kus on esindatud keskvalitsus, maakondlik ja kohalik tasand. Üheks võimaluseks koordineerimise tagamiseks nähti valitsuskomisjoni moodustamist, mida juhiks riigihaldusminister. Lahendus võimaldaks koostatud tegevuskavaga valitsusse minna ja selle elluviimiseks vajalik rahastamine tagada.

ELVLi poolse valdkonna koordineerimise tugevusena toodi välja, et ELVL saab koondada oma liikmete huvid ja neil on KOVidega väga pikaajaline koostööpraktika. Peamise puudusena ELVL puhul nähti, et ta ei saa tagada ministeeriumide vahelist tegevuste koordineerimise ja poliitikavaldkondade omavahelist sidustamist, samuti arendustegevuste seostatust valdkondlike strateegiliste eesmärkidega.

ELVL poolse koordineerimise kujundamiseks on vaja ületada järgmised kitsaskohad:

- Tagada koordineerimiseks vajalik mandaat, luua suurem vastutus KOVide kui oma liikmete, arengu eest ja soov kujundada ELVL-st tõsiseltvõetav partner teiste organisatsioonidega koostöö läbiviimiseks;
- Tagada osalejate motivatsioon, pädevused ja ressursid, sh moodustada ELVLis konkreetne ametikoht, kelle ülesanne ja vastutus on KOV koolitus- ja arendustegevuste koordineerimine ja koostöö KOVidega;
- Kujundada piirkondlikud koordinaatorite võrgustikud, kes kohtadel koostööd veavad. Kuna KOVides olukord on erinev, siis peaks arvestama kohalike eripäradega;
- Tagada tegevusteks rahalised ressursid, et eestvedajal tekiks olukorrast ja vajadustest piisavalt hea ülevaade, mis aitaks dubleerivaid ja kattuvaid tegevusi vältida.

**Koordineerimise võrgustiku osalised.** Tegevuste eduks peetakse oluliseks osalejate laialdast kaasamist. Lisaks ministeeriumitele tuleks koostöövõrgustikku kaasata Riigikantselei ning

ametid, kellel on palju KOV suunalisi tegevusi<sup>21</sup>. Senisest enam tuleks koolitus- ja arendustegevustesse kaasata ülikoole, teadvustada nende rolli kasvatamist inimvara arendamises. Samuti toodi välja vajadus kaasata tööandjad, töövõtjad ja koolituspakkujad. Metoodilise- ja eksperttoe saamiseks peeti vajalikuks kaasata tegevustesse ka näiteks PARE, Praxis, Eesti Konsultantide Assotsiatsioon, erialaliidud (näiteks Planeerijate Ühing), Arenguseire Keskus jt. Ka toodi välja, et koostöövõrgustikus peaksid osalema maakondlikud arenduskeskused.

**Võrgustikupõhine koostöö.** Oluliseks peetakse osalejate motivatsiooni tekitamist ja hoidmist – et kaasatud osalised tajuks, et nad panustavad ühistegevusse, aga saavad sellest ka tagasi. Esimese sammuna peeti vajalikuks teotahtelise ja motiveeritud tuumiku moodustamist, alustades osalistega, kes peavad KOV inimvara arendamise teemat olulisemaks, võimaldades hiljem täiendavaid osapooli kaasata (eelkõige läbi arusaama, et võrgustikus olles on võimalik tegevusi tulemuslikumalt kavandada). Võrgustikupõhise koostöö korraldamisel on oluline selle jätkusuutlikkuse tagamine, sh näiteks eestvedajate teatud perioodi järel roteerumine, temaatiliste töörühmade moodustamine, võimalusi võrgustikus osalejatele omavahel kogemuste ja praktikate jagamiseks, sh arendades nt välisriikidega koostööd. Samas nähti võrgustikutöös väärtust, mis loob koostööoskusi osapoolte vahel.

**Tegevuskava kui võrgustiku tegevuse alust** pidasid seotud osapooled üsna üksmeelselt vajalikuks, eelkõige järgmistel põhjustel:

- tegevuskava loob ühtse infovälja tegevusteks nii võrgustikule endale kui väljapoole, ning peaks tagama selguse eesmärgist (milliseid probleeme me soovime lahendada ja kuidas see toob kasu KOVdele ja ministriumidele), tegevustest, rahastusest, mõõdikutest, osapoolte rollist ja vastutusest. Oluline, et kokkulepitu oleks rakendatav;
- tegevuskava koostamine võimaldab kokku leppida elluviimise seire korralduses ehk kuidas luua nõ „helikopterivaate“ lisaks valdkondades ministriumide ja rakendusasutuste poolsele tegevuse seirele;
- tegevuskava tagab järjepidevuse kui inimesed võrgustikus vahetuvad;
- tegevuskava ametlik kinnitamine annab tegevusele legitiimsuse, mis on kindlasti vajalik riigieelarvest või EL vahendite taotlemisel.

Tegevuskava koostamisele olid järgmised ootused:

- Oluline on osalejate tahe sel suunal tegutseda, teadlikult ja paindlikult.
- Koostamise protsessis on KOVide roll oluline ja seda koordineeriks ELVL, lisaks on vajalik ka otsekontakt KOVdega, et teha küsitlusi ja intervjuusid.
- Tegevuskava võiks olla paindlik ja operatiivne, mitte rohkem kui 1-2 aastase ettevaatega. Järgast tegevuskava järgimisest olulisem on jooksev infovahetus ja osapoolte tegevustest keskse ülevaate tekkimine.
- Kaardistada KOVide osalusel huvivaldkonnad ja riik peaks panustama eelkõige seal, kus keskvalitsusel on kokkulangevus vastava valdkonna huvidega. Keskse koordinatsiooni väljakutse on osaliselt ka see, et ministriumite sees ei liigu info eri valdkondade vahel, st tuleb tekitada eraldi nn „kiht“ valitsemisalade siseseks tegevuste koordineerimiseks.

**Strateegia formaliseerituse** osas ootused mõnevõrra erinesid, st toetati nii lahendust, et võrgustik kinnitab tegevusplaani ise oma koostööplatvormina kui variant, et tegevusplaani kinnitab Rahandusministeerium. Üksmeelselt peeti vajalikuks tegevuskava Vabariigi Valitsuse poolt kinnitada juhul, kui selle elluviimiseks on vaja tagada eraldi rahastus. Aga ka põhjusel, et see aitaks eri osapoolte koostööd võimestada ning tegevusest laiemat teadlikkust tagada.

---

<sup>21</sup> nt Haridus- ja Noorte Amet, Keskkonnaamet, Muinsuskaitseamet, Terviseamet, Tervise Arengu Instituut jt

**Rahastamine.** Rahastamismudelid nähakse olulist rolli ministeeriumitel. Vajalikuks peeti KOVide ülese koordineerimise loomise toetamist riigi poolt nõu seemnerahaga, mis aitaks seda käivitada. Jätkusuutlikkuse tagamiseks võiks kujuneda kokkulepe, kui palju panustab koordineeritud tegevusse ressursse keskvalitsus ja kui palju KOVid (kombinatsioon riigi ja KOV poolsest rahastusest, näiteks 50:50). Eriti oluline on keskvalitsusel rahastamises osaleda valdkondades, kus soovitakse jõuliselt liikuda edasi reformidega, mis eeldavad kohalikul tasandil võimekuse kujundamist, sh omada professionaalseid ja motiveeritud töötajaid. Rahastamismudeliks pakuti ka SiM hiljutist lähenemist universaalse ennetuse metoodika elluviimisest, mis kiideti heaks Vabariigi Valitsuse tasandil ja sellest lähtuvalt moodustati fond meetmete rahastamiseks.

### 3.4. Prioriteetsed horisontaalsed valdkonnad

Projekti algfaasis määratleti valdkondade ülesed nõu horisontaalsed tegevusvaldkonnad, kui keskse koordineerimise alus, lähtudes strateegia „Eesti 2035“ sihtidest ja valdkondlikest strateegilistest eesmärkidest KOV tasandil. Kõik intervjueritavad toetasid järgmisi temaatilisi kompetentsivaldkondi, arvestades seejuures, et nende elluviimise raames ülesannete täitmise deentraliseerimine ja KOV vastutus mõnevõrra võivad suurenda:

- **Digipädevused**, nii digitaalsed oskused kui e-teenuste ja protsesside arendamine. Seejuures tuleb arvestada, et tegemist on kiirelt muutuva valdkonnaga. Samuti valdkondlike erisustega ja vajadusega integreerida digioskused kõikidesse teistesse kompetentsi valdkondadesse;
- **Teenuste kasutajatest lähtuv arendustöö ja teenusedisain**, sh **teenuse vajaduse hindamine ja prognoos**, teenuste ühine arendamine KOVide ja kasutajate koosloomes lähtuvalt heast avalikust haldusest laiemalt;
- **KOV koostöö arendamine**, sh ka ühiste teenuste osutamisel ja võrgustikupõhisel teenuste korraldamisel<sup>22</sup>. Lisaks KOVide vahelisele koostööle arendada ka koostööoskusi suunal KOV-ametid-ministeeriumid ning luua püsivaid võrgustumist ja kogemustevahetust soodustavaid platvorme;
- **KOV strateegiline arengu kavandamine ja piirkondlik arendusvõimekus**, sh ettevõtluskeskkonna arengu suunamine;
- **Rohepöörde elluviimine**, kliimanetraalsuse sihtide saavutamise ja KOVide rolli määratlemine selles, sh ringmajanduse arendamisel.

Veebiküsitluse raames hinnati mõnevõrra kõrgemalt KOV koostöövaldkonna ja teenuste arendamise/koosloome kompetentsivaldkondade olulisust.

Strateegias „Eesti 2035“ toodud kompetentsivaldkondadele lisaks toodi intervjuude käigus välja täiendavaid ja spetsiifilisemaid valdkondi, millele tuleks kesksetes koordineerimistegevustes tähelepanu pöörata:

- **Demograafilistest trendidest** tulenevad vajadused avalike teenuste osutamise ümberkorraldamiseks ja regionaalseks ühtlustamiseks; vajadused tegeleda erinevate eagruppide (noored, eakad) muutuvate vajadustega ning osaleda tervise ja heaolu valdkonna tegevustes;
- **Protsessijuhtimine ja efektiivne majandamine** vajab KOVides läbivalt arendamist. Ressursid (personal, varad, eelarve) on üha piiratumad, vaja on süsteemseid oskusi ja teadmisi, kuidas teha valikuid, et majandamine oleks vajadusepõhine ja efektiivne;

---

<sup>22</sup> Näiteks arendus- või strateegiakoolituste (või koolituskonsultatsioonide tsükli) suund, mille sihtiks on mitme omavalitsuse koostöö toetamine arendusprojektis, mis eeldab omavalitsuste regionaalset koostööd ja teadmiste jagamist koostööd tegevate omavalitsuste esindajate vahel

- [Andmete kasutamine](#) - võimekuste arendamine, mis on seotud riiklike andmekogude kasutamisega, andmete usaldusvärsuse ja analüüsiostkustega;
- [Ressursikasutuses](#) keskkonna- ja majandushuvide tasakaalustamine – maavarad, veeressurss, mets jne;
- Valdcondade ülene ja läbiv [personaliarendamise](#) olulisuse mõistmine;
- [Kogukondade võimestamine](#) ja nende roll riiklike ja kohalike strateegiliste sihtide elluviimisel;
- KOVide võimekus teadvustada oma rolli [Eesti 2035 pikaajaliste sihtide elluviimisel](#) ning riiklike poliitikate kujundamises osalemisel;
- Osalemine [institutsionaalse innovatsiooni](#) teemalises teadus- ja arendustöös, rakendada koostöös ülikoolidega eksperimentaalseid lähenemisi.

### 3.5. Kesksete tegevusliinid

Horisontaalsetele valdkondadele lisaks määratleti ka võimalikud kesksete tegevusliinid, mille osas ministriumide ülene koostöö ja koordineerimine aitaks tagada ühtsemat lähenemist ja sihstatumate ning mõjusamate koolitus- ja arendustegevuste kavandamist:

- [KOV juhtide ja volikogu liikmete koolitamine](#). Rõhutati vajadust keskenduda uutele juhtidele ja volinikele peale valimisi. Soovitati pigem arengule suunatud ja loovamaid praktilisi tegevusi, kui väga teoreetilisi õppeprogramme, mis aitavad luua sotsiaalset kapitali ja koostööoskusi, mis hiljem valitsemist hõlbustaksid;
- [Regulaarne koolitusvajaduse analüüs](#). Koguda teavet, missugused koolitusvajadused aja jooksul ammenduvad/ei ammendu. Leiti, et koolitusvajaduste analüüsi võiks haarata ka välise asjaosaliste hinnanguid, eelkõige KOVide üle järelevalve tegijaid, nt õiguskantsler, riigikontroll, ka valdkondliku järelevalve institutsioonid, mis täiendavad enesehinnangu pilti;
- Ametnike [kompetentsimudelite ja kutsestandardite ühine arendamine](#), mis aitab ühtlustada suuri erisusi KOVide lõikes sama valdkonna ametnike rollides, pädevustes ja ametinimetustes, samuti toetada värbamispraktikaid. Kompetentsimudelid annavad võimaluse töötaja arengut jälgida ja neid saab kasutada arenguevestlustel ning uute töötajate värbamisel, samuti karjääriplaneerimisel;
- [Keskne koolitus- ja arendustegevuste seire- ja hindamisraamistik ja meetodika](#). Aitab koolitus ja arendustegevuse sisu suunata, teostada nende üle kvaliteedikontrolli ja hinnata tulemuslikkust. Rõhutati vajadust senisest enam hinnata tegevuste pikaajalist mõju.

Ülekaalukalt eristus KOV juhtide arendamisvajadus (seda peeti olulisemaks, kui volikogu liikmete koolitamist). Keskmiselt kõrgemalt hinnati ka volikogu liikmete koolitamise ja regulaarse/keskse koolitusvajaduse analüüsi läbiviimist ja selle põhjal koolituskavade väljatöötamist.

## 4. KOV inimvara arendamise koordineerimine

Osapoolte hoiakud kinnitasid, et tõhusama ja jätkusuutlikuma inimvara koolitamise ja arendamise süsteemi tagamiseks on vajalik teatud tegevuste **keskne koordineerimine** - seda nii Rahandusministeeriumi eestvedamisel ministriumide üleselt (ministriumide pädevusse jääva koolitus- ja arendustegevuse osas) kui ELVL eestvedamisel KOVide üleselt (KOVide pädevuses oleva töötajate arendamise ja koolitamise pädevuse osas). Järgnevalt on kirjeldatud koordineerimise mudelit, juhtrühma ja ELVL roll selles.

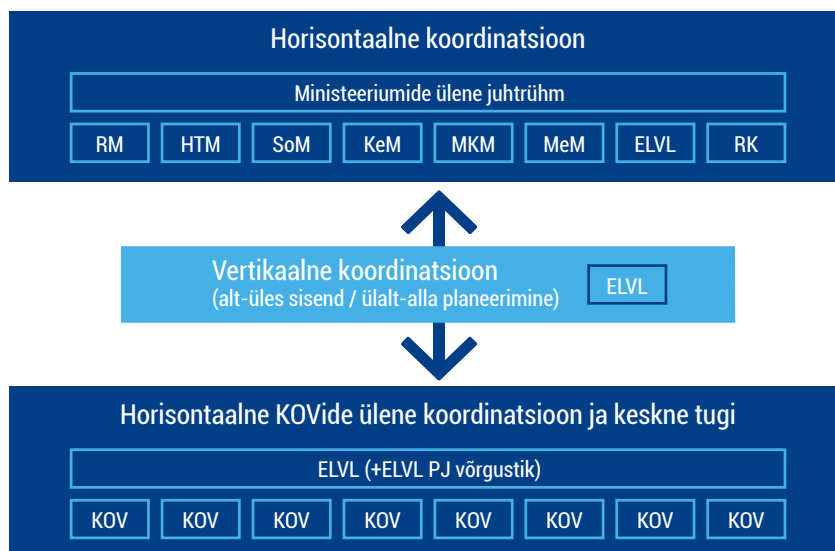
KOV teenistujate koolitus- ja arendustegevuste planeerimisel on otstarbekas eristada koolitusvajadust erinevatel tasanditel:

- Riigi tasandil keskse koolituse vajadus (riigi strateegilised huvid ja tugi),
- KOV kui organisatsiooni tasandil koolitus (KOV tegevuskeskkonnast tulenevad vajadused, koolitusturul pakkujad olemas ja KOVidel võimekus tellida) ning
- indiviidi tasandil koolitusvajadus (nt keeleõpe, suhtlemisoskused, sissejuhatav koolitus, värbamisraskustest tulenevalt, teenistujate erialaülese rotatsiooni, karjääripöörde jmt soodustamiseks valdkonnaspetsiifilised koolitused jmt).

Keskvalitsuse roll kohaliku avaliku teenistuse arendamisel laias mõttes (eelkõige regulatsiooni kujundamise läbi) hõlmab kõiki tasandeid, kuid koolitustegevuse koordineerimise ja suunamise osas keskendub eelkõige esimesele tasandile koostöös ELVLiga. ELVLi roll on olla aktiivseks partneriks keskvalitsusele läbi ühise koordineeriva kogu (võrgustiku), teise osas eestvedajaks oma liikmetele.

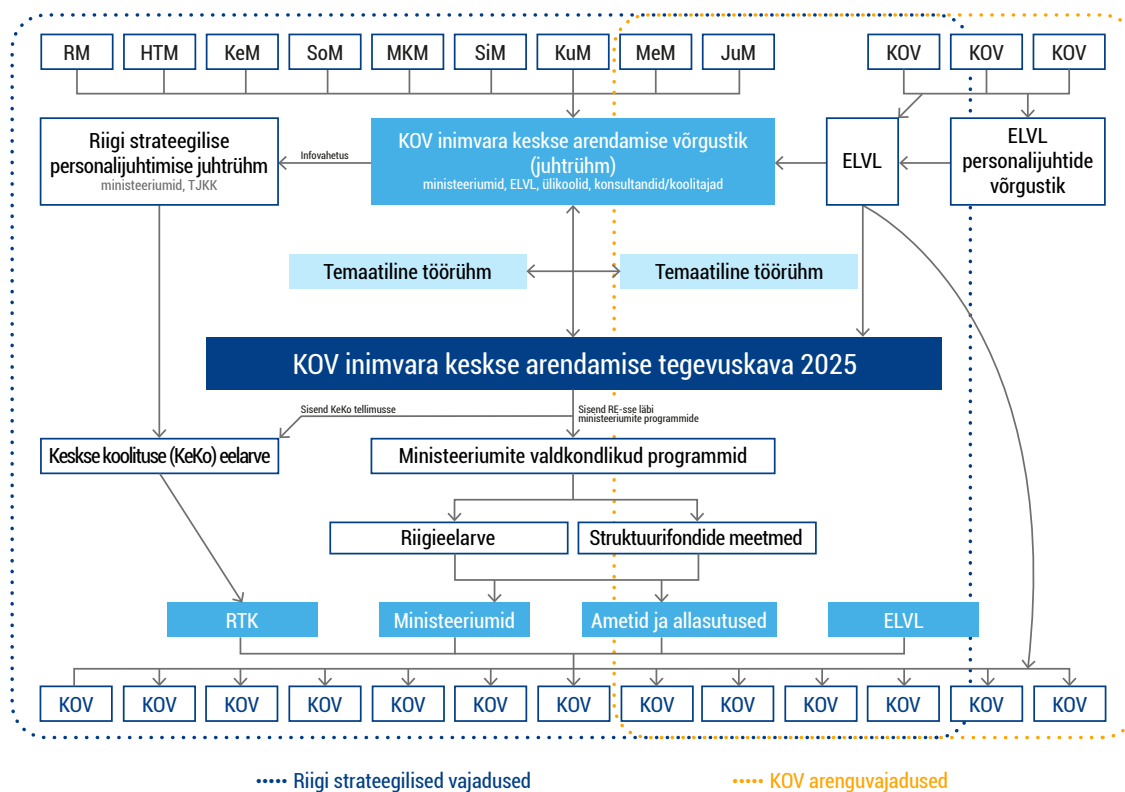
#### 4.1. Juhtrühm

Osalejate ootustest ja valmisolekust lähtuvalt moodustati **esimese sammuna ministriumide ülese koordineeriva juhtrühma**, mida veab eest Rahandusministeerium ning milles osalevad enim KOV inimvara arendamisega seotud ministriumid (ja nende valitsemisalade ametid), ELVL, ülikoolide ning koolitusettevõtete esindajad. **Lisaks käivitati ELVL personalijuhtide võrgustik** ning eraldi **luuakse ELVLis juhtkogu (KOV ülese koordineeriva korraldamiseks)** (joonis 4).



### Joonis 3. Horisontaalne ja vertikaalne koordineerimine KOV inimvara arendamisel

Koordineeriva juhtrühma roll oli määratleda KOV koolitusvajaduse prognoosist, riiklikest strateegilistest eesmärkidest ning koolitajate (ülikoolid, koolitusettevõtted) kogemusest tulenevalt üleriigiliselt koolitus ja arendusvaldkonna prioriteedid ja tegevussuunad 5+ aastaks (sh nt pikaajaliste arenguprogrammide väljatöötamine ja koolitajate koolitamine). Projekti juhtrühma baasil on 2022. aasta alguses kavandatud moodustada riigihalduse ministri poolt püsiv KOV inimvara arendamist koordineeriv juhtkomisjon, kelle roll ministriumide vahelises ning KOVie üleses koordineerimismudelil on kirjeldatud joonisel 4.



**Joonis 4. Inimvara keske koolituse ja arenduse koordineerimise mudel**

#### 4.2. Eesti Linnade ja Valdade Liit

Valdkonnaülese koordineerimise toimeloogika on kahedimensiooniline. Esiteks ELVL osaleb keskvalitsuse tasandi KOV koolitustegevuse keskses koordineerimises olles kesksete prioriteetide seadmisel ja arendustegevuste planeerimisel partner riigile. Teiseks, ELVL koordineerib KOV tasandi arendustegevusi olles partner ja tugiüksus KOVidele koolitusvajaduse hindamisel ja tegevuste planeerimisel<sup>23</sup> (vt joonis 3 ja 4). Seega ELVLil on nii KOVide ülese koordineerimise roll kui selle sisendi esindamise roll ministeeriumideüleisesse juhtrühma.

Koolitus- ja arendustegevuse koordineerimiseks on vajalikud ELVLil kujundada kompetentsid, et integreerida KOV toimimise eri valdkondade koolitusvajaduse teadmised ja riikliku strateegilise arendamise vajadused (sh riigi strateegiliste eesmärkide tundmist, KOV koolitusvajaduse prognoosi teadmist, teadmisi personali arendamise rollist organisatsiooni eesmärkide saavutamisel jne). KOV inimvara arendamise koordineerimiseks kavandatakse ELVLis eraldi täiskoormusega ametikoht. ELVL kui KOV koolitusvaldkonna koordinaatori peamised rollid on olla partner riigile suure pildi kujundamisel ja strateegiliste sihtide seadmisel ning toetada KOV koolitusvajadusest lähtuvalt keskselt korraldatud koolituste korraldamisel.

<sup>23</sup> Kui ELVLile eraldatakse Euroopa Komisjoni tehniline abi vahendid (sotsiaalpartnerite võimekuse tõstmiseks, mille osas läbirääkimised on käimas), siis EK vahendite eest tegevuste elluviimisel peaks olema seos võrgustiku/strateegilise juhtorgani kaudu RM ja teiste ministeeriumidega.

### 4.3. Ministeeriumide roll

Valdkonnaministeeriumide ülesandeks on valdkonnapoliitikate kujundamise raames nende elluviimiseks (so valdkonna eesmärkide saavutamise toetamiseks, reformide toetamiseks, uute regulatsioonide puhul jms) vajalike kompetentside tagamine, sh kohalikul tasandil. Rahandusministeeriumil on valdkonnaministeeriumidega samasisulised ülesanded arendus- ja ettevõtlusspetsialistide (REGO), planeerijate (PLO) ning KOV juhtide üldisel arendamisel ja koolitamisel (REHO). Viimase osas on juhtide valdkondlike pädevuste arendamine ka valdkonnaministeeriumi vastutus.

## 5. KOV inimvara arendamise strateegilised suunad ja tegevuskava

### 5.1. Visioon ja strateegilised sihid

KOV inimvara arendamise koordineerimine lähtub visioonist, mille kohaselt Eestis on kompetentsed ja motiveeritud KOV teenistujad, kellel on vajalikud oskused riigi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks ning asjakohased ja piisavad võimalused nende ametialaste oskuste kaasaegsena hoidmiseks.

Selle toetamiseks on vajalik valdkondade ülene KOV ametnike koolitus- ja arendustegevuse keskne koordineerimine, mis hõlmab oskuste arendamise vajaduse strateegiliste eesmärkidega seostamist, prioriteetsete valdkondade määratlemist ja prioriteetsetes teemades tegevuste planeerimist, millesse on hõlmatud ministeeriumid, ELVL, ülikoolid ja koolitusettevõtted. ELVL kujuneb ministeeriumide peamiseks partneriks KOV koolitusvajaduse selgitamisel, prognoosimisel, prioriteetide määratlemisel ja tegevuste kavandamisel<sup>24</sup>, sh teeb koostööd ministeeriumidega tegevuste kavandamiseks keskses prioriteetsetes valdkondades (riigi tugi, eraldi programmide väljatöötamise vajadus, rohkem kui ühe ministeeriumi huvi jne) ning on partneriks KOVidele koolitusvajaduse koondamisel ja koolituste korraldamisel tulenevalt nende ühistest vajadustest.

Visiooni saavutamiseks määratleti läbiviidud analüüsi käigus kolm strateegilist suunda:

1. Inimvara arendamise süsteemsus ning seotus strateegiliste eesmärkide ja poliitikakujundamise protsessiga.
2. Koostöö ja koordineerimine inimvara arendamisel (institutsionaalse raamistiku kujundamine).
3. KOV inimvara arendamise keskne toetamine.

### 5.2. Tegevuskava ja selle koostamine

Intervjuude käigus määratletud arenguvajaduste lahendamiseks koostati strateegilistele sihtidele stuginev tegevuskava valdkondade üleselt ning valitsustasandite vaheliselt koordineeritud inimvara arendamiseks (vt [Lisa 1](#)). Tegevuskava koostamisel võeti arvesse intervjuude käigus tuvastatud osapoolte ootusi koordineerimise sisule ja juhtimisele, prioriteetsetele horisontaalsetele valdkondadele, kesksetele tegevusliinidele ning juba rakendatavaid häid praktikaid KOV teenistujate koolitamisel (vt [Lisa 2](#), lk 2-3). Samuti riigi

---

<sup>24</sup> Koolitusvajaduses ja tegevuste planeerimisel saab eristada kolme tasandi: keskse koolituse vajadus (riigi strateegilised huvid ja tugi), KOV kui organisatsiooni tasand (KOV tegevuskeskkonnast tulenevad vajadused, koolitusturul pakuvad olemas ja KOVidel võimekus tellida) ning indiviidi tasand. ELVL-s kujundatav kompetents ja tegevused peaks hõlmama esimest kahte, esimese osas on (strateegiline) juhtroll võrgustikul, teise osas ELVLil koostöös oma liikmete - KOVidega.

personalistrategia lähenemist<sup>25</sup>, mis keskvalitsuse inimressursside parema koordineerimise alusena määratleb strateegilise personalijuhtimise fookusteemad, milleks on: (1) riik kui atraktiivne tööandja; (2) suurepärased juhid kõigil tasanditel; (3) pühendunud ja professionaalsed töötajad; (4) tark ja tõhus personalitöötaja<sup>26</sup>. Need tegevussuunad on asjakohased ka KOV inimvara arendamise strateegiliste sihtide seadmisel ning inimvara arendamise koordineerimise tegevusraamistiku kujundamisel.

**Tegevuskava** fookus esimestel aastatel on asutuste ülese koostöö käivitamine koordineeritud tegevuste elluviimisel. Tegevuskava ei kinnitata õigusaktiga, ent tutvustatakse **teadmiseks võtmiseks Vabariigi Valitsusele**. Ministeeriumide ülese tegevuskava **üks alasuund keskendub ELVLis KOV koolituse kompetentsi ja KOV ülese koordineerimise kujundamisele**, täpsemad eesmärgid ja tegevused selle sihis saavutamiseks kavandab ELVL koos oma liikmetega kaasates ministeeriume.

Tegevuskava tööversiooni koostasid projekti eksperdid koostöös Rahandusministeeriumiga ning seda on täiendatud osapoolte kirjalikult esitatud kommentaaride, juhtrühma arutelude ning täiendavalt ministeeriumipõhiste arutelude tulemusena.

### 5.3. Tegevuskava elluviimine ja rahastamine

Tegevuskava elluviimist korraldab koostöövõrgustik juhtrühma kaudu. KOV inimvara arendamistegevuste peamised rahastamisallikad on järgmised:

- Ministeeriumide kujundatavad (valdkondlikud) ESF meetmed perioodiks 2021-2027, millest on võimalik ministeeriumidel arendustegevusi ellu viia ning avatud taotlusvoorudes KOVIDel vahendeid taotleda.
- Ministeeriumide ja ametite riigieelarvelised vahendid (mis eelkõige võivad olla seotud ametite poolt koolitustegevuste läbiviimisega, aga mitte ainult).
- ESF tehnilise abi vahendid ELVL tegevuse toetuseks 2021-2027.
- ELVL ja KOV eelarved KOV poolt elluviidavate tegevuste rahastamiseks.

Arvestades keskse koolituse kui rahastamisinstrumendi ning üldise avaliku sektori haldussuutlikkuse meetme mittejätkumisega struktuurifondide perioodil 2021-2027 peaks avaliku sektori, sh KOV teenistujate kompetentside arendamise olema senisest palju olulisemas osas disainitud valdkondlikesse toetusmeetmetesse. Seetõttu on järgmise ESF perioodi jooksul oluline ministeeriumide vaheline infovahetus ja koostöö, et määratleda ühised huvid ja võimalused ning planeerida tegevused koos rahastamisega.

### 5.4. Tegevuskava elluviimise seire

Tegevuskava täitmise seire toimub iga aastalt, mille käigus ministeeriumid, ELVL ja teised tegevuskava osapooled annavad ülevaate aasta jooksul ellu viidud tegevustest ja nende väljunditest. Rahandusministeerium koondab ülevaate, sh analüüsib teostatud tegevuste vastavust seatud sihtidele, mida arutatakse juhtrühmas koos ettepanekutega dokumendi ajakohastamiseks. Juhtrühma poolt heaks kiidetud seirearuanne esitatakse riigihalduse ministrile ja ELVL juhatusele, kes saavad olukorra ülevaadet kasutada oma tegevusülevaadete koostamises ning uute tegevuste kavandamisel.

---

<sup>25</sup> Riigi strateegilise personalijuhtimise eesmärgid, fookusteemad ja arengusuunad lähtuvad personalipoliitika valgest raamatust: Rahandusministeerium (2014) Riigi kui tööandja personalipoliitika ning selle [Lisa 5](#). [Lisa 5](#).

<sup>26</sup> Fontes (2021). Konsultatsiooniteenus riigi strateegilise personalijuhtimise mudeli arendamiseks. Projekti „Riigi strateegilise personalijuhtimise arendamine“. Lõpparuanne.

## LISAD

**Lisa 1.** KOV inimvara keskse arendamise tegevuskava 2022-2025 ([link](#))

**Lisa 2.** Intervjuude koondkokkuvõte ([link](#))

**Lisa 3.** Hetkeolukorra ülevaate kirjeldus osapoole lõikes ([link](#))