

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste Instituut

Agnes Aus

**KARJÄÄRISÜSTEEMI MÕJU PALGASÜSTEEMI ARENDAMISELE EESTI
KUI VÄIKERIIGI AVALIKU TEENISTUSE ORGANISATSIOONIS
VÄLISMINISTEERIUMI NÄITEL
Bakalaureusetöö**

Juhendaja: Cerlin Pesti

Tartu 2012

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....
/Agnes Aus/

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Karjäärisüsteemil baseeruva palgasüsteemi teoreetilised alused	5
1.1. Karjäärisüsteemi teoreetilised alused	5
1.2. Palgasüsteem karjäärisüsteemis	8
1.2.1. Ametikohal põhinev palgasüsteem	12
1.2.2. Indiviidil põhinev palgasüsteem	15
2. Karjäärisüsteemil baseeruv palgasüsteem Eesti avalikus teenistuses	17
2.1. Seadusandlus ja Eesti avaliku teenistuse areng	17
2.2. Eesti kui väikeriik	19
3. Välisministeeriumi karjäärisüsteem	21
Kokkuvõte	28
Kasutatud allikad	29
Lisad	32
Lisa 1.	32
Summary	39

Sissejuhatus

Antud töö eesmärgiks on leida, mil määral karjäärisüsteemi rakendamine avaliku teenistuse organisatsioonis avaldab mõju palgasüsteemi arendamisele ning milline peaks olema karjäärisüsteemi toetav palgasüsteem Eesti kui väikeriigi kontekstis. Eesti suhteliselt noor avalik teenistus on aastatega karjäärisüsteemist üha enam eemaldunud pidades seda iganenuks ja ebaefektiivseks. Karjäärisüsteem on aga väga pika ajalooga mitmetes riikides ja omab ka erinevaid positiivseid jooni. Efektiivseks toimimiseks on vaja süsteemi õigesti rakendada ja väga oluline roll karjäärisüsteemiga edu tagamisel on arusaamine selle seostest palgasüsteemiga. Eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgnevad ülesanded:

- 1) tutvuda karjäärisüsteemi ja palgasüsteemi kirjeldava teoreetilise materjaliga;
- 2) analüüsida teoreetilistest allikatest lähtuvalt karjäärisüsteemi mõju organisatsiooni palgasüsteemi arendamisele;
- 3) analüüsida karjäärisüsteemi ja sellele vastava palgasüsteemi rakendamist Eesti kui väikeriigi avaliku teenistuse kontekstis;
- 4) tutvuda Välisministeeriumi karjäärisüsteemiga ja analüüsida selle efektiivsust ning mõju palgasüsteemile.

Töö on jaotatud kolmeks peatükiks, millest kaks esimest põhinevad teoreetilistel materjalidel ning viimane on koostatud empiiriliste andmete põhjal. Esimeses peatükis on uuritud karjäärisüsteemi toetava palgasüsteemi kujundamist tuginedes erinevatele valdkonda käsitlevatele raamatutele ja artiklitele. Selleks on peatüki esimeses osas kirjeldatud karjäärisüsteemi ja ootuseid, mida antud süsteem palgasüsteemi arendamisele esitab. Esimese peatüki teises osas on välja toodud palgasüsteemi arendamise põhimõtted ja ära märgitud, milliseid neist järgida kujundades palgasüsteemi, mis toetaks karjäärisüsteemi edukat rakendamist avaliku teenistuse organisatsioonis. Teine peatükk kirjeldab taustsüsteemi, mille loob karjäärisüsteemile Eesti avalik teenistus, pidades silmas seda, et Eesti näol on tegemist väikeriigiga, kus võimalused vertikaalseid karjääriradasid luua on üldjuhul piiratud. Viimases peatükis tuginetakse empiirilisele materjalile, et kirjeldada karjäärisüsteemi rakendamist Välisministeeriumis ja selle mõju Välisministeeriumi palgasüsteemile.

Empiiriliste andmete osas on läbi viidud dokumendianalüüs Välisministeeriumi personali puudutavate dokumentidega. Uuritud dokumentide hulgas on kõigile kättesaadavad seadused ja määrused (Välisteenistuse seadus, Diplomaatilise au- ja teenistusastmete tasu maksmise kord ning tasu määrad, Diplomaatide ja välisesinduste haldusteenistujate kuupalgamäärad ning neile preemia ja lisatasu maksmise kord, Diplomaatilise teenistusastme andmise tingimused ja kord ning diplomaatilise teenistusastme taotluse vorm) ning 2010. aastal organisatsioonis läbi viidud arengu-uuring. Väga olulist sisendit töösse annab Välisministeeriumis läbi viidud intervjuu. Kasutatud on poolstruktureeritud intervjuud personaliosakonna büroodirektori Erle Ignatjeviga ja personalipeaspetsialistiga Merje Arosegaga. Intervjuu on valitud peamise andmete kogumise meetodina, kuna arvestades töö olemust ja eesmärgi on see sobiv uurimismeetod tutvumaks organisatsioonis karjäärisüsteemi rakendamise tagamaade, tulemuste ja mõjudega. Poolstruktureeritud intervjuu võimaldab paindlikult katta erinevaid teemasid ja lasta intervjuueeritaval avaldada oma arvamust ja nägemust valdkonnast. Puudusena võib välja tuua, et väikese intervjuueeritavate hulga tõttu on esindatud vaid üks nägemus Välisministeeriumi karjäärisüsteemi ja palgasüsteemi kohta, mis ei pruugi kajastada kogu organisatsiooni arvamust. Siiski arvestades käesoleva töö piiratud mahtu, tagab põhjalik intervjuu valdkonnaga väga hästi kursis oleva inimesega koos töötajate arvamuse analüüsiga läbi arengu-uuringu tulemuste töö seisukohalt piisavalt andmeid teema käsitlemiseks.

1. Karjäärisüsteemil baseeruva palgasüsteemi teoreetilised alused

1.1. Karjäärisüsteemi teoreetilised alused

Inimressursi efektiivseks haldamiseks peab organisatsioon valima endale sobiva personalijuhtimise süsteemi ning suunama oma töötajate karjääri viisil, et see toetaks organisatsiooni eesmärkide saavutamist. Karjäärijuhtimisel on organisatsioonis kolm peamist eesmärki (Armstrong 2001: 596):

- 1) teha kindlaks, et organisatsioonile on järjepidevalt tagatud piisav juhtimisvõimekus;
- 2) tagada töötajatele jooksvad koolitused ja kogemuse, mis on piisav töötamiseks mis tahes positsioonil, kuhu jõudmiseks nad on võimelised;
- 3) pakkuda kõrge potentsiaaliga indiviididele juhiseid ja julgustust, mida nad vajavad, et oma potentsiaali kasutada ja luua organisatsioonis edukas karjäär, mis on vastavuses nende annete ja pürgimustega.

Karjääri võib defineerida kui töötajapoolset karjääriredelit mööda ülespoole liikumiste jada, kuigi see seletus on mõnevõrra petlik, kuna tänapäeval on organisatsioonisisese vertikaalse liikumise kõrval üha enam levima hakanud horisontaalne liikumine erinevate positsioonide vahel. Karjääri planeerimise käigus fikseeritakse organisatsioonisisese ametikohad ja tööalase liikumise teed (Türk 2005: 344).

Personalijuhtimises võib organisatsiooni valikud jaotada üldistatult kaheks: positsioonipõhine juhtimine või karjääripõhine juhtimine. Karjäärisüsteemi nimetatakse ka suletud süsteemiks, kuna juurepääs organisatsiooni toimub ainult teatud karjäärirajale sisenemise astmel, kuhu kvalifitseerumiseks on vajalik omada minimaalset nõutavat haridustaset. Töölaseid saavutusi ja kogemusi väljastpoolt avalikku teenistust valikul arvesse ei võeta ja mõnel juhul on kandideerimisele esitatud ka teatud vanuselised piirangud. Näiteks pärast Saksamaa taasühinemist seati endise Ida-Saksamaa ametnikele Saksamaa Liitvabariigi ametnikkonna karjäärisüsteemiga integreerumise piirvanuseks kuni 35 eluaastat, kuna sellest hiljem süsteemiga liitudes ei ole ühelt poolt tasuvad riigi

tehtud investeeringud ametniku koolitamiseks ja teisalt ei jõua ka teenistuja ise piiratud tööaastate arvuga karjääriredelil piisavalt tõusta (Roots 2004: 71). Pärast ettevalmistava perioodi ja/või katseaja läbimist määratakse inimene eluaegsesse teenistusse ja ta omandab avaliku teenistuja staatuse (Bossaert et al 2001: 82). Positsioonid kõrgematel astmetel on avatud ainult organisatsioonisisesteks edutamisteks ja üleviimisteks ning pole organisatsiooniväliste indiviididele kättesaadavad. Positsioonisüsteemi nimetatakse seejuures avatud süsteemiks, kuna töötajad kandideerivad konkreetsele positsioonile organisatsioonis, mis võib asetseda hierarhiliselt väga erinevates kohtades ja kus neil on vajalik kvalifitseeruda täitma konkreetseid ülesandeid. Enamik töökohti on avatud nii organisatsiooni sisestele kui välistele kandidaatidele.

Karjäärisüsteem toetab pühendunud, kogenud ning stabiilset töötajaskonda ning soodustab ühtset organisatsiooni kultuuri ja väärtuseid, samas kui avatud värbamissüsteemid annavad juhtidele võimaluse muutuvale keskkonnale kiiremini reageerida tagades paindlikkuse (OECD 2010: 208). Vastandina võib karjäärisüsteemi puudusena välja tuua, et see kipub olema staatiline ja paindumatu ning soodustama riskide vältimist mitte tulemuslikkuse poole püüdlemist. Lisaks peetakse probleemiks ka seda, et karjäärisüsteemiga loob organisatsioon pigem generaliste, kes tegelevad mitme erineva valdkonnaga mitte spetsialiste, kes pühenduksid ühes valdkonnas tipptaseme saavutamisele. Eesti autor Harry Roots on miinustena välja toonud ka karjäärisüsteemiga kaasnevad riigipoolsed suured kulutused oma ametnikkonna arengusse investeerimisel ja eluaegsest teenistussuhtest tulenevat keerulist vallandamisprotsessi ebasobivate ametnike korral (Roots 2004: 84).

Karjäärisüsteem on üsna pika ajalooga ja traditsiooniline avalikus teenistuses kasutusel olnud süsteem mitme Lääne-Euroopa riigi puhul. Karjäärisüsteemi poole kalduv avalik teenistus on kasutusel näiteks Prantsusmaal, Saksamaal, Hispaanias ja Luksemburgis (Bossaert, Demmke 2003: 21). Sageli tulenebki selle kasutamine traditsioonidest ja ka eeskujudest – nii võtsid vanade Lääne-Euroopa riikide eeskujul karjäärisüsteemi elemente oma avalikku teenistusse üle ka mitmed eelmise sajandi lõpul suuri reforme läbi elanud riigid nagu Sloveenia, Slovakkia ja Bulgaaria (Bossaert, Demmke 2003: 18). Karjäärisüsteem pakkus värskelt demokraatia suuna võtnud riikidele vajalikku

stabiilsust ja eemaldumist Nõukogude Liidu mõjudega bürokraatiast eraldades poliitika avalikust haldusest. Tänapäeval, kui toimumas on avaliku ja erasektori lähenemine ja otsitakse võimalusi muuta avalik teenistus efektiivsemaks ning paindlikumaks on aga raske nimetada riike, kus oleks kasutusel puhtal kujul karjäärisüsteem. Riigid võivad küll kalduda karjääri- või positsioonisüsteemi poole, aga kasutusel on elemente mõlemast süsteemist.

Palga funktsioone ja mõju peetakse karjäärisüsteemis mõnevõrra erinevaks, kui üldjuhul erasektorile põhinevas inimressursialases kirjanduses välja on toodud. Klassikalise avaliku teenistuse karjäärisüsteemi põhimõtete järgi veedab indiviid kogu oma tööelu avalikus teenistuses, millele aitavad kaasa mitmed personalijuhtimise valdkonnad. Väga olulisel kohal on koolitus ning võimalus ennast teostada, osaledes ühiskonda mõjutavates otsustes. Palgasüsteemiga tööjõu säilitamine ja motiveerimine on pigem teisejärguline. Palgaküsimus puudutab pigem rahuldava elustandardi tagamist, et säilitada avaliku teenistuse erapooletus ja ära hoida korruptsiooni. Väga hästi väljendab karjäärisüsteemile vastavat avaliku teenistuse palgaprintsiipi Saksa niinimetatud „hoolduse printsiip“. Selle printsiibi järgi on riik kohustatud tagama sobiliku hoole nii töötavatele kui ka pensionil avalikele teenistujatele. Palk peab tagama selle, et avalik teenistuja saab end täielikult oma tööle pühendada ning vastupidiselt erasektorile suunatud inimressursi juhtimise teooriale, ei ole saadav palk otseselt konkreetse tööga seotud, vaid sõltub pigem ametniku teenistuslikust tasemest ja staažist. (Bossaert *et al* 2001: 125-126)

Riikides, kus on kasutusel pigem karjäärisüsteemi elementidega avalik teenistus, põhineb palgasüsteem üldjuhul formaalsetel reeglitel ja on suures ulatuses seadusega kehtestatud (Sarapuu, Tõniste 2007: 9). Karjäärisüsteem eeldab ka paika pandud palgaskaalasid ja -astmeid, mida mööda on töotajal võimalik oma karjääri jooksul tõusta. Kuna staažil on karjäärisüsteemiga avalikus teenistuses väga oluline roll, on töotajatele sageli tagatud kindel palgatõus teatava teenistusperioodi järel (Roots 2004: 86). Samas erasektori ettevõtete seas läbi viidud uuring näitas, et karjäärisüsteemi omadustega organisatsioonide palgasüsteemid kalduvad rõhutama subjektiivset tulemuste hindamist ja organisatsiooniga pikaajalise suhte loomise premeerimist

(Heneman *et al* 1989: 517).

1.2. Palgasüsteem karjäärisüsteemis

Kuigi palga mõju avaldumise ulatus võib erinevates situatsioonides varieeruda, on mitmete uuringute tulemusel jõutud seisukohale, et töötasu on töötajatele üheks kõige olulisemaks motivaatoriks. OECD poolt korraldatud uuringud näitavad, et värbamisel on pakutaval palgal suur mõju nii kandidaatide arvule kui ka kvaliteedile (Risher 2011: 16). Seetõttu on palgapoliitika organisatsiooni juhtidele oluliseks instrumendiks inimressursi haldamisel ja suunamisel ning seda valides tuleb lähtuda organisatsiooni eesmärkidest ja inimressursi strateegiast laiemalt. Palgasüsteemi luues tuleb arvestada, kuidas on üles ehitatud organisatsioonisisene motivatsioonisüsteem ning kas soovitakse juurutada vertikaalset või horisontaalset karjääriplaneerimist. Palgastruktuurid peavad toetama organisatsiooni karjääriradasid ning olema töötajate poolt tunnetatud sisemiselt õiglasena (Milkovich, Newman 1990: 41).

Vertikaalse karjäärisüsteemi korral motiveeritakse töötajaid kõrgemale positsioonile pürgima palgatõusuga või peetakse juhtiva koha staatust organisatsioonis piisavaks stiimuliks ja suuri palgaerinevusi edutamisega ei kaasne. Kui palgaerinevused on peamine mehhanism suunamaks töötajaid suuremat vastutust võtma, siis peab palgastruktuur olema loodud nii, et see toetaks otsust. Horisontaalse karjäärisüsteemi korral peavad erinevate üksuste või valdkondade tööd olema tasustatud sarnastel alustel, mis ei takistaks töötajate liikumist ühest valdkonnast teise. Palgakasv on sel juhul seotud peamiselt inimese individuaalsete omadustega nagu näiteks staaž või teatud oskuste omandamine. (Milkovich, Newman 1990: 41) Karjäärisüsteemis on seega oluline, et palgaastmestik vastaks organisatsioonis olevatele ametiastmetele, et julgustada töötajaid läbima vajalikud koolitused ja omandama soovitud kogemused karjäärirajal edasiliikumiseks.

Palgapoliitika on töötajate tasustamise üldpõhimõtete kogum, mille organisatsioon kehtestab vastavalt oma eesmärkidele ja mis on konkreetsema palgasüsteemi loomise

aluseks. Palgasüsteem kujutab endast töötajate tasustamise juhiseid, mis kirjeldavad organisatsioonis kasutusel olevaid palgakomponente, nende suurust ja maksmise viise. (Samel 2004: 27) Palga all mõistetakse enamasti otsest tasu tehtud töö eest ning see võib koosneda erinevatest palgakomponentidest nagu põhipalk, tulemuspalk, lisatasud ja preemiad. Põhipalk on peamine rahaline kompensatsioon tehtud töö eest, mis on üldjuhul fikseeritud ja mida makstakse igakuiselt. Klassikalises karjäärisüsteemis põhineb põhipalk tavaliselt suures ulatuses avaliku teenistuja ametikoha astmel ametikohtade astmestikus, mitte töötaja tegelikul töösooritusel (Bossaert *et al* 2001: 130). Tulemustasu seob töötaja soorituse tema palgaga ja seda võidakse maksta nii indiviidi tulemusliku töö eest kui ka meeskonna peale. Traditsiooniliselt ei näe karjäärisüsteem ette tulemustasude kasutamist, aga nüüd, kus avalikku sektorit tahetakse muuta efektiivsemaks ja paindlikumaks, on mitmes riigis erasektorist üle võetud ka tulemustasu rakendamine. Näidetena riikidest, mis on oma avaliku teenistuse üles ehitanud peamiselt karjäärisüsteemina, aga rakendavad laialt ka tulemustasu, võib tuua Ungari ja Korea (OECD 2005: 3). Lisatasud sõltuvad töötaja individuaalsetest omadustest nagu tööstaaž, haridustase või tööks vajalikud lisaoskused. Kuna karjäärisüsteem järgib staažieeliste põhimõtet, on staažipõhisel lisatasul selles väga oluline roll. Lisaks pakutakse üldjuhul ka kaudseid materiaalseid tasusid, milleks on näiteks puhkusetasu, tervisekindlustus, pensionikindlustus ja mitmesugused soodustused. Antud töö keskendub ainult palgale kui otsesele rahalisele tasule.

Palgateoreetikud Milkovich ja Newman on seisukohal, et palgasüsteemi luues tuleks arvesse võtta kolme peamist eesmärki (Milkovich, Newman 1990: 8):

- efektiivsus;
- vastavus asjakohastele seadustele ja määrustele;
- õiglus.

Seades eesmärgiks efektiivsuse, on palgasüsteemi luues väljakutseks leida sobiv tasakaal tulemuslikkuse parandamise ja tööjõukulude kontrolli all hoidmise vahel. Karjäärisüsteemi rakendades on oluline hoida organisatsioon stabiilne ning tööjõu voolavus ja värbamiskulutused madalad. Kuna pühendunud töötajaid ei motiveerita karjäärisüsteemis kõrgema palgaga, ei saa strateegiaks valida turu keskmisest kõrgema palga maksmist. Teisalt peab palk olema piisav hoidmaks pikaajalisi töösuhteid ja

organisatsiooni efektiivseks toimimiseks peavad mitterahalised tasud ning hüved kompenseerima puudujäägid palgas.

Iga organisatsioon peab oma palgasüsteemi luues arvestama riigi seadusandlust ning nõudeid. Nii näiteks ei ole võimalik tasumäärasid kehtestada alla seaduse poolt paika pandud miinimumpalga piiri. Lisaks seadusandlusele on palgasüsteemi mõjutavaks teguriks ka ametiühingute tegevus. On leitud, et sotsiaalne dialoog ja kollektiivlepingud iseloomustavad pigem positsioonisüsteemi, samas kui karjäärisüsteemis on palgapõhimõtted üldiselt paika pandud juba haldusaktidega ning nendest erisusi enam teha ei saa. Ametiühingute mõjuvõim on valdkondade ja riikide raames suuresti varieeruv, kuid üldiselt võib Euroopa avalikus teenistuses täheldada kollektiivsete läbirääkimiste populaarsuse kasvu (Sarapuu, Tõniste 2007: 44). Kui pika haldusajalooga OECD riikides on traditsiooniliselt ametiühingutel olnud väga tugev positsioon, siis Eesti avalikus teenistuses on palgaotsuseid vastu võttes kohustused ametiühingute ees pea olematud (Risher 2011: 69).

Õiglust on neist kolmest eesmärgist ehk kõige keerulisem saavutada, kuna arvestada tuleb mitmete erinevate asjaoludega. Eristada tuleks sisemist õiglust ja välist õiglust. Mõlemal juhul kasutavad töötajad õigluse tajumiseks võrdlemist. Sisemise õigluse korral võrreldakse oma tööd teiste töödega organisatsioonis ning hinnatakse, kas saadav tasu on sellest lähtuvalt õiglane. Välimise õigluse puhul võrreldakse oma palka sarnase töö eest saadava palgaga organisatsioonist väljaspool. Organisatsiooni seisukohalt on töö sisemise väärtuse määramiseks võimalik kasutada töökohtade hindamist ja välise väärtuse jaoks kasutatakse sageli turu-uuringuid (Heneman 2002: 45). Juhtide ülesandeks on otsustada, kummast õigluse põhimõttest peaks kujundatav palgasüsteem lähtuma, et see toetaks organisatsiooni üldist inimressursi strateegiat. Välist õiglust eelistab sageli pigem positsioonisüsteemile orienteeritud organisatsioon, mis leiab endale sobivaid töötajaid piisaval määral turult ega investeerii töötajate pikaajalisse hoidmisse. Sisemist õiglust peavad oluliseks organisatsioonid, kus hinnatakse stabiilsust ja madalat tööjõu volavust (Samel 2004: 29). Seega on karjäärisüsteemi valinud organisatsiooni jaoks oluline järgida pigem sisemise õigluse põhimõtteid. Nagu eelpool mainitud, ei ole palk otsese rahalise tasuna klassikalises karjäärisüsteemis peamine

tööjõu motivaator. Inimesi peaks organisatsioonis hoidma pigem avaliku teenistuja eriline staatus ja sellega kaasnevad hüved. Lisaks kasutavad karjäärisüsteemi sageli organisatsioonid, mis ei leia piisaval määral vajaliku kvalifikatsiooniga töölisi tööjõuturult ning soovivad endale sobiva tööjõu pigem organisatsioonisiselt „kasvatada“. Seetõttu ei ole välise õigluse tagamine turu-uuringutega karjäärisüsteemi seisukohalt nii oluline kui sisemine õiglus. Kui töötajad peavad organisatsiooni palgasüsteemi läbipaistvaks ja kõigile võrdsetel alustel kehtivaks ning nad näevad, et nende pikaajaline koostöö organisatsiooniga tasub ära, on nad suurema tõenäosusega valmis pikaajaliselt pühenduma. Samas on ka leitud, et ei palgasüsteemi ei saa luua puhtal kujul ainult ühte õiglust järgima. Näiteks on karjäärisüsteemi puhul kindlasti oluline, et palgatasemed ei jääks oluliselt turu palkadest maha.

Palgasüsteemi ülesehitamiseks on mitmeid võimalusi. Teoorias on laiemalt levinud jaotamine kahe erineva aluse vahel: ametikohal põhinevad palgasüsteemid ja indiviidil põhinevad palgasüsteemid. Ametikohal põhineva palgasüsteemiga tasustatakse konkreetset töökohta sõltuvalt selle omadustest ja olulisusest organisatsiooni jaoks, samas kui indiviidil põhineva süsteemiga tasustatakse inimest võttes arvesse tema kompetentsi või töötulemusi. Ametikohal põhinevad palgastruktuurid on traditsioonilisemad ja kauem kasutusel olnud, indiviidist lähtuvad on kasutusele tulnud hiljem. Seetõttu peetakse esimest laadi palgasüsteemi pigem sobivaks traditsioonilist laadi kindla hierarhia ja käsuliinidega organisatsioonide jaoks. Samas indiviidil põhinevat palgasüsteemi rakendavad organisatsioonid, mis soovivad efektiivsemaks toimimiseks hierarhiatasemeid vähendada ning tasustada pigem inimese panust ja tulemuslikkust (Lawler 1993: 11).

Ametikohal põhinev süsteem töötab kõige paremini olukordades, kus tööülesanded ja funktsioonid on stabiilsed ning standardiseeritud, vajaminevad oskused on üldist laadi ja töötajad liiguvad aja jooksul organisatsioonisiseseid astmeid pidi üles. Seega sobib see mitme omaduse poolest karjäärisüsteemi rakendavasse organisatsiooni. Süsteem võimaldab efektiivselt tööjõukuluseid kontrollida ja vajadusel palkasid teiste organisatsioonidega võrrelda. Puudustena võib välja tuua selle, et tegu on üsna jäiga ja bürokraatliku süsteemiga, mis ei arvesta piisavalt individuaalset võimekust. Indiviidi

põhist süsteemi tasub rakendada olukordades, kus organisatsioon vajab haritud spetsialistidest koosnevat tööjõudu, tökohad on pidevas arengus ja muutumises, olemas on tahe ja võimalused töötajate koolitamiseks ning vertikaalse edasiliikumise võimalused organisatsioonis on piiratud. Seega sobib karjäärisüsteemi ka indiviidil põhinev palgasüsteem, sest selle baasil tasustatakse inimese staaži ning kvalifikatsiooni kasvu. Puudusena tuuakse üldjuhul välja selle süsteemi kulukus, kuna nõuab investeerimist töötajatesse ja palgakulusid on keeruline kontrolli all hoida (Lawler 1993: 19). Teisalt peaks tööjõu arendamine tõstma ka efektiivsust ja seeläbi vähendama kulusid (Heneman, Ledford 2011: 13).

Organisatsioonid on traditsioonilise karjäärisüsteemi rakendamise algusaastatega võrreldes tänapäeval palju muutunud. Suund on võetud efektiivsuse tagamiseks hierarhiate madalamaks muutmisele läbi juhtimistasemete vähendamise ja muutuseid organisatsioonide struktuuris tuleb kindlasti arvesse võtta ka karjäärisüsteemile sobivat palgasüsteemi kujundades. Siiski on säilinud üldpõhimõtted ja nendest lähtuvalt tasub karjäärisüsteemi toetavat palgasüsteemi kujundades rakendada koos positsioonil põhinevat palgasüsteemi ja indiviidist lähtuvat palgasüsteemi. Ametikohapõhine palgasüsteem võimaldab kaardistada ametikohtade hierarhiad ja võimalikud karjääriteed töötajate jaoks ning panna paika ametikohtadele vastavad palgaastmed. Indiviidist lähtuv palgasüsteem võimaldab tasustada karjäärisüsteemi jaoks väga olulist staaži ja ka oskuste arendamist.

1.2.1. Ametikohal põhinev palgasüsteem

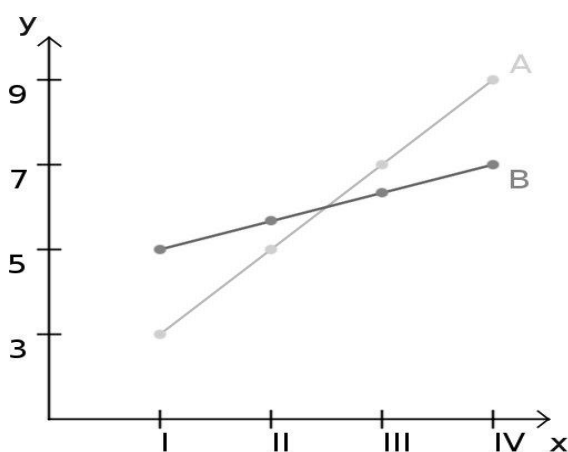
Ametikohal põhineva palgasüsteemi ülesehitamiseks on organisatsioonil mitu võimalust. Süsteemi loomise aluseks on organisatsioonis olevate ametikohtade hindamine või võrdlemine, millega määratletakse ametikoha suhteline positsioon organisatsiooni hierarhias. Selle tegemiseks on erinevaid meetodeid ja üldiselt võib need jagada kaheks: analüütilised ja mitteanalüütilised meetodid. Analüütilised meetodid on punktimeetod ja faktorite võrdlus. Punktimeetod on ajalooliselt olnud kõige levinum meetod, kus töid hinnatakse astmestikus ja mis võimaldab paika panna ka palgaastmestikud. Faktorite võrdlus on sarnane punktimeetodiga, aga hinnatavad

faktorid on juba otseselt seotud rahalise väärtusega. Analüütilised ametikohtade hindamise meetodid sobivad karjäärisüsteemi, kuna nende abil on võimalik luua ametikohtade hierarhia ja karjäärirajad, mida mööda töötaja karjääri edenedes üles saab liikuda. Vastavalt ametikohtade hierarhiale kujuneb ka palgaastmestik, mis toetab töötajate karjääriedendamist (Heneman 2002: 116). Karjäärisüsteem on traditsiooniliselt kasutusel olnud organisatsioonides, kus on kindel ametikohtade jaotus ja kõrged hierarhiad nii ametikoha kui palga suhtes. Analüütilised meetodid, eriti punktimeetod, töötavad sellistes tingimustes väga hästi toetades kindla struktuuri kujunemist organisatsioonis.

Mitteanalüütiliste meetoditena võib välja tuua tööde järjestamise ja tööde klassifitseerimise tööperedesse. Tööde järjestamise näol on tegemist üsna lihtsa, aga samas ka subjektiivse meetodiga, kus ametikohad järjestatakse kõige lihtsamast kõige keerukamani. Tööde klassifitseerimisel luuakse erinevate tasemetega tööpered, mille vahel kõik ametikohad ära jaotatakse hinnates kohta tervikuna mitte üksikute faktorite kaupa. (Milkovich, Newman 1990: 107-108) Kuigi mitteanalüütilised meetodid on analüütilistest üldjuhul odavamad ja lihtsamini läbiviidavad, on need selle võrra ka pealiskaudsemad sobides pigem väikestele organisatsioonidele, kus tööde sisu on kindel ja hindajatele teada. Viies töökohtade hindamist esmakordselt läbi, võivad mitteanalüütilised tööd jääda ebapiisavaks ja neid tuleks soovi korral kasutada koos punktimeetodiga. Traditsioonilise karjäärisüsteemi organisatsioonidesse sobivad need seega teatud määral, võimaldades koostada palgaastmestiku, aga see ei pruugi olla nii efektiivne ja õiglasena tajutud, kui punktimeetodi abil koostatud astmestik. Meeles tuleks pidada ka seda, et ainult positsioonist lähtuva palgasüsteemi rakendamine ei ole karjäärisüsteemi toetava palgasüsteemi loomisel sobiv, kuna karjäärisüsteemis ei tohiks palk sõltuda ainult ametikoha omadustest, vaid peaks toetama ka indiviidi pikaajalist pühendumist ja arengut.

Karjäärisüsteemi rakendamise põhimõtteid tuleb arvesse võtta ka ametikohtade hindamise tulemusel loodavat palgastruktuuri ja palgaastmestikke kujundades. Alljärgneval joonisel (Joonis 1) on kujutatud kahte erinevat palgastruktuuri illustreerimaks kuidas need mõjutavad karjäärisüsteemi. X-telg kujutab erinevaid

ametikohtade gruppe liikudes madalamalt positsioonilt kõrgema suunas. Y-teljel on toodud erinevad tunnitasad, mis on samuti kasvavad. Palgastruktuuri A korral on palgaastmed suuremal määral diferentseeritud – näiteks teise ametikohtade gruppi kuuludes on võimalik teenida tunduvalt rohkem, kui omades esimese astme ametikohta. Palgastruktuur B diferentseerib palgaastmeid tunduvalt vähemal määral – liikudes esimeselt astmelt neljandale, ei ole palgaerinevused väga märkimisväärsed. Eeldatakse, et palgastruktuur A pakub töötajatele rohkem motivatsiooni edutamise nimel vaeva nägema ja koolitusi läbima ning seeläbi ka organisatsioonile pikas perspektiivis pühendumat (Heneman *et al* 1989: 519). Seega toetab palgastruktuur A Herbert G. Henemani arvates paremini karjäärisüsteemi rakendamist organisatsioonis, aga seda ainult juhul, kui tegu on kõrge organisatsiooniga, kus on piisavalt võimalusi vertikaalseks arenguks karjääriredelil ning kõikidel töötajatel on võrdsed võimalused arenguks. Madalate organisatsioonide puhul, kus ülespoole liikumise võimalused on piiratud ja toimub pigem horisontaalne areng, võivad liiga suured palgaerinevused rikkuda sisemise õigluse põhimõtet ja tekitada töötajates rahulolematust. Lisaks keskendus selle uuringu autor erasektori organisatsioonidele, kus palka peetakse peamiseks motivaatoriks. Avalikus sektoris karjäärisüsteemi rakendades on palk küll oluline, kuid tähtis osa on ka teistel tasuliikidel ja seega ei pea palgaastmed olema väga tugevalt diferentseeritud.



Joonis 1. Erinevate palgaastmetega palgastruktuurid (Heneman *et al* 1989: 518)

Ka ühes palgagrupis olles on võimalik liikuda palgavahemiku alumisest otsast ülemisse. Taoline palgagrupisene edasiviimine võib sõltuda erinevatest näitajatest. Näiteks ühes

palgasüsteemis lähtutakse palgagrupi (joonisel 1. kujutatud nelja erinevat ametikohtade gruppi, kus palk võib varieeruda ametikohale vastava palgagrupi alumisest otsast ülemisse) sisesel edutamisel palgavahemiku keskele katseaja edukast läbimisest ning seejärel ainult tööstaažist. Alles pärast teatud tasemele jõudmist on võimalik samasse palgagruppi jäädes palgatõusu saada läbi väärtuspõhise hindamise näiteks ootuspärasest tulemuslikuma töö eest. Samal ajal teises palgasüsteemis sõltub palgatõus kogu vahemiku vältel töö tulemustest. Esimene palgasüsteem toetab rahuldavaid tulemusi ning stabiilsust, tagades kindlustunde nii töötajatele kui organisatsioonile ja pakkudes piisavat sissetulekut aktsepteeritava töösoorituse eest. Teine süsteem soosib üha kõrgemat tulemuslikkust luues samal ajal võimaluse, et paljud töökad, kuid keskpärase sooritusega töötajad lahkuvad ning tööjõu voolavus on suur. (Heneman *et al* 1989: 519)

Karjäärisüsteemi toetab seega pigem esimene palgasüsteem, kuna võimaldab staažil põhinevat palgatõusu isegi juhul, kui indiviid jääb staaži kogunedes samale ametikohale samas palgavahemikus. Samas teise süsteemi korral sõltub palgavahemiksisene palgatõus vaid tulemustest ja ilma tulemuste parandamiseta on võimalik kõrgemat palka saada vaid ametiastme ja seega ka palgaastme tõustes.

1.2.2. Indiviidil põhinev palgasüsteem

Indiviidil põhinevat palgasüsteemi rakendades võib arvestada tema kompetentsi ja omadusi või töötulemusi. Kompetentsipõhise palgasüsteemi korral paneb organisatsioon paika omadused ja kompetentsid, mida on seal töötamiseks vaja ja tasustab töötajaid vastavalt nende kompetentside omamisele. Taoline palgasüsteem sobitub karjäärisüsteemi, kuna võimaldab tasustada staaži, mis on karjäärisüsteemi seisukohalt üks olulisemaid töötaja väärtuse näitajaid, ja ka kompetentside arengut, mis võimaldab karjäärisüsteemis tõusta kõrgematele positsioonidele. Indiviidi töötulemuse põhinev palgasüsteem on viimasel ajal populaarsust kogunud tulemuspalga laia rakendamise näol. Tulemustasu efektiivseks toimimiseks peavad suures osas olema täidetud kaks tingimust: piisavad ressursid ja tähelepanelik ning õiglane tulemuste hindamine (Ferlie *et al* 2007: 259). Eesti autor Tiina Randma-Liiv on sellele lisanud veel vajaduse juhtkonna toetuse järgi (Randma-Liiv 2005: 97). Uuringud ei ole senini kinnitanud, et

avalikus teenistuses oleks edukalt suudetud rakendada tulemuspalka. Samuti ei ole analüüsitud põhjalikumalt karjäärisüsteemi ja tulemuspalka seoseid. Võib eeldada, et kuna avalikus teenistuses tervikuna ei ole tulemuspalk saanud positiivset kinnitust, ei ole see edukalt rakendatav ka karjääripõhises organisatsioonis. Seda peamiselt põhjusel, et tulemuspalka eesmärk on eristada inimesi nende tulemustest, mitte nende staažist või kompetentsidest lähtuvalt. Seetõttu võivad kõrgemat tasu saada töötajad, kellel on lühike staaž või puuduvad organisatsiooni jaoks vajalikud kompetentsid. Kuid tulemuspalka teema on väga lai ning vajab karjäärisüsteemi osas kindlasti eraldi uurimist, mida käesoleva töö maht ei võimalda.

2. Karjäärisüsteemil baseeruv palgasüsteem Eesti avalikus teenistuses

2.1. Seadusandlus ja Eesti avaliku teenistuse areng

Kuigi mitmed organisatsiooniteoreetikud väidavad, et erahaldusel ja avalikul haldusel on rohkem sarnasusi kui erinevusi (Ferlie *et al* 2007: 73) ning avaliku sektori tööandjad on erasektorile lähenenud, võttes sealt üle mitmeid organisatsiooni juhtimise praktikaid (Risher 2011: 6), tuleb palgasüsteemi ja karjäärisüsteemi analüüsides siiski arvestada mitmete avaliku sektori eripäradega. Levinud on arusaam, et valitsusasutused opereerivad suurema avaliku järelevalve all kui erasektori organisatsioonid ja avalikkus omab õigustatud ootust, et avalik teenistus oleks õiglane, avatud, aus ja annaks oma tegemiste kohta aru (Ferlie *et al* 2007: 81).

Iga riigi avalik teenistus on teatud mõttes omapärane, olles tugevasti mõjutatud riigi ajaloo ja traditsioonide poolt. Eesti avalikku teenistust võib pidada suhteliselt nooreks, kuna suure osa ajaloost on Eestis valitsenud võõrvõimud. Avalikku teenistust on arendatud lühikese iseseisvusperioodi jooksul kahe maailmasõja vahel ja pärast taasiseseisvumist 1991. aastal. Praegune avalikku teenistust reguleeriv seadus jõustus aastal 1996 ja sellest ajast alates on seadust saatnud ka katsed seda arendada ja moderniseerida. Seaduseelnõud koostanud õigusteadlased soovitasid luua karjääripõhise avaliku teenistuse, mille eeskujuks oleks Saksa mudel, aga pragmaatiliste valikute tulemusena loodi süsteem, mida võib iseloomustada pigem avatud avaliku teenistusena (Alakivi 2006: 10). Karjäärisüsteemile viitavad Eesti avaliku teenistuse seaduses eelkõige pikaajalise teenistusega seotud õigused, nagu näiteks lisatasu ja lisapuhkus staaži eest, lisaks ametnike jaotus põhigruppidesse, atesteerimisnõuded ning perioodiline atesteerimine, palgaskaala (Roots 2004: 83). Suur osa nendest seaduses välja toodud punktidest aga tegelikus elus rakendunud pole ja nii iseloomustataksegi Eesti avalikku teenistust pigem positsioonisüsteemi poole kalduvana.

Hetkel kehtivat Avaliku teenistuse seadust ja sellest tulenevalt ka Eesti avalikku teenistust üldisemalt on aastate jooksul üsna palju kritiseeritud nii Eesti siseselt kui ka

välismaiste analüütikute poolt. Sealhulgas on välja toodud, et muutmist vajaks nii palgasüsteem kui ka karjäärisüsteemi elementide rakendamine avalikus teenistuses. OECD/SIGMA programmi analüütik Francisco Cardona sõnul järelalus 2006. aastal läbi viidud OECD/SIGMA analüüsist, et Eesti avalik teenistus ei ole vastavuses Euroopa Liidu standarditega (Cardona 2006: 9). Muuhulgas tõi ta välja, et kompetentsusel põhinev konkurents ei ole värbamisel ja eriti edutamisel kohustuslikuks eelduseks ning palgasüsteem on liigselt killustunud ja läbipaistmatu, detsentraliseerimisest tulenevad palgavahed riigi ametiasutuste vahel ei ole õigustatud (Cardona 2006: 9). Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioonis toodi 2006. aastal välja, et: “riigiteenistujate ühtne palgaastmestik ei reguleeri ametipalku selgelt sõltuvalt ametikoha töö sisust ja nõudlikkusest. Palgamäärade alusel on ametnike põhipalgad põhjendamatult madalad” (Sarapuu, Tõniste 2007: 149). Varasemalt on justiitsministrina sama probleemi välja toonud ka Ken-Marti Vaher öeldes, et Eestis kasutusel olev palgasüsteem on läbipaistmatu ja erinevate palgaosade proportsioonid paigast ära, kuna lisatasude osakaal on liiga suur (Vaher 2003: 10). Lisaks soovitas ta palgasüsteemist eemaldada karjäärisüsteemi elemendid nagu staažil ja akadeemilisel kraadil põhinevad lisatasud (Vaher 2003: 10). Vajadusele Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemi moderniseerida ja reformida tõi uuesti välja OECD oma raportis 2011. aastal (OECD 2011: 70).

Kuna selgelt on vaja muudatusi Eesti avalikus teenistuses, on üritatud koostada ja vastu võtta uut avalikku teenistust reguleerivat seadust. Pikka aega on töötatud uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu kallal. Selle eesmärkideks on tagada avaliku teenistuse avatus konkursside kaudu seejuures soosides liikumist era- ja avaliku sektori vahel ja loobudes staažist sõltuvatest hüvedest, kitsendada ametnike ringi, muuta palgakorraldus läbipaistvamaks pannes paika palgakomponentide suhte (põhipalk peab moodustama vähemalt 70% ametipalgast ja individuaalne lisatasu maksimaalselt 30%) ja määrata kindel organisatsioon valdkonna eest vastutavaks (Rahandusministeerium) (Reinsalu, Tõniste 2009: 28-29). Põhjalikult on uue avaliku teenistuse seaduse eelnõud analüüsinud Tiina Randma-Liiv. Tema ekspertarvamuses on muuhulgas toodud välja, et kuigi eelnõu koostajad on ühe eesmärgina maininud Eesti avaliku teenistuse rahvusvaheliste põhimõtetega vastavusse viimist, on OECD/SIGMA arvamust ja soovitusi tõlgendatud valikuliselt. Uus avaliku teenistuse seadus on selgelt suunatud

veelgi enam karjäärisüsteemist eemaldumisele ja teatud mõttes suuremale detsentraliseerimisele, kuigi OECD/SIGMA on soovitanud tsentraliseerituse suurendamist ja mõningate karjäärisüsteemi elementide tugevdamist (viia sisse keskne palgasüsteem, kaotada tulemuspalk ja lõpetada palkade võrdlemine erasektoriga) (Randma-Liiv 2009: 7).

2.2. Eesti kui väikeriik

Eesti avalikku teenistust mõjutab lisaks asjaolu, et Eesti näol on tegemist väikeriigiga koos sellest tulenevate tugevate külgede ja nõrkustega. Väikeriiki on defineeritud väga mitmel erineval moel võttes arvesse nii pindala kui ressursse, aga kõige levinumaks riigi suuruse määramise vahendiks on rahvaarv ja Eesti oma 1,3 miljoni elanikuga liigitatakse kindlasti väikeriikide hulka. Avalikule teenistusele laiemalt ja karjäärisüsteemi elementide rakendamisele pakub Eesti väikeriigi staatus kindlasti teatud väljakutseid. Ühest küljest tekitab see olukorra, kus kandidaatide arv avalikul konkursil on väikene. Eriti keeruline on leida sobivate kompetentside ja kogemustega inimesi kõrgematele ning juhtivatele positsioonidele. Seda kinnitab avaliku teenistuse statistikast välja tulev üsna kõrge konkursside luhtumise protsent. Karjäärisüsteem vähendab võimalike kandidaatide hulka veelgi välistades organisatsioonivälised inividid (Randma 2001, 4). Sellele on tähelepanu juhtinud ka Ken-Marti Vaher öeldes, et Eesti suguse väikeriigi avalikus sektoris vähendab karjäärisüsteem inimressursi juhtimise paindlikkust, kuna see limiteerib võimalust tuua väljaspoolt sisse kogenud professionaale (Vaher 2004: 9). Karjäärisüsteemi rakendamine oleks seega õigustatud ehk ainult väga spetsiifiliste vajadustega organisatsioonides, kuhu väljaspoolt sobivaid töötajaid pole võimalik leida ja kompetentsed töötajad tuleb seega organisatsioonisiselt „kasvatada“. Teisalt muudab karjäärisüsteemi rakendamise keeruliseks see, et organisatsioonid on üldjuhul väga lamedad ja vertikaalne liikumine neis seega raskendatud. Eesti avalikus teenistuses on organisatsiooni ühes üksuses umbes kümme või vahel isegi vaid kolm inimest ja karjääriredelid on vaid kahe kuni nelja tasemelised (Rees *et al* 2005: 577). Seega pakuvad avaliku sektori organisatsioonid piiratud võimalusi karjääriarenduseks ja ametikohtade astmestiku tippu jõutakse väga kiiresti. Karjääriarenduse seisukohalt madala struktuuri paneb paika ka

riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, mis jagab ametnikud kolmeks põhirühmiks: nooremametnikud, vanemametnikud ja kõrgemad ametnikud (Roots 2004: 78).

Kvalifitseeritud tööjõu puudus tähendab ka seda, et avaliku sektori organisatsioonid ei konkureeri mitte ainult omavahel, vaid ka erasektori ja üha enam kolmanda sektoriga kompetentsete tööliste pärast. Seega tuleb lisaks värbamisalastele otsustele mõelda ka sellele, kuidas head tööjõudu säilitada. Mitmes riigis valitseb olukord, kus avalik teenistus võib pakkuda küll suuremat stabiilsust ja konkurentsivõimelisi palkasid madalamatel positsioonidel, aga tippjuhtide palgad jäävad erasektori samal tasemel töötajate palkadele alla. Sama olukord on ka Eestis, kus professionaalide palgatase avalikus sektoris ei suuda sageli erasektori palkadega konkureerida ja avaliku teenistuse atraktiivsust vähendab ka selle võrdlemisi madal maine võrreldes taasiseseisvumise algusaastatega (Randma 2001: 3).

Võttes arvesse Eesti kui väikeriigi eripärasid ja nendega kaasnevaid väljakutseid avalikule teenistusele, on siin karjäärisüsteemi rakendamine kindlasti mõnevõrra keerulisem kui suurriikides. Kuna piisavalt kõrget vertikaalset hierarhiat pole siinsetes organisatsioonides võimalik üles ehitada, tuleb avalikele teenistujatele luua võimalus ka horisontaalseks liikumiseks ning rikastada olemasolevaid ametigruppe julgustades nii erinevate kompetentside ja kogemuste omandamist. Piiratud võimalusi organisatsiooni hierarhias üles liikuda peab arvesse võtma ka palgasüsteemi kujundades. Sellistes tingimustes ei tohiks loodav palgaastmestik olla väga tugevalt diferentseeritud, kuna vastasel juhul võib selle all kannatada töötajate motivatsioon ja õiglustunne (võib tekkida olukord, kus nõudmised ametikohal tõusmiseks staaži ja oskuste näol on täidetud, aga ei leidu vabu kohti, kuhu tõusta ja seega jääb saamata ka palgatõus). Teiseks probleemiks on konkureerimine erasektoriga. Suletud karjäärisüsteemis kõrgema palgaga inimeste pühendumise tagamine võib piiratud eelarve olukorras osutuda väga keeruliseks kui mitte võimatuks. Seetõttu ei ole otstarbekas palgasüsteemi luues võtta strateegiaks turu keskmisest kõrgema palga maksmist. Pigem tuleks töötajatele motivatsiooni tagamisel tähelepanu pöörata teistele tasuliikidele nagu soovib ka traditsioonilise karjäärisüsteemi teooria.

3. Välisministeeriumi karjäärisüsteem

Hindamaks, kuidas Välisministeeriumi karjäärisüsteem kujundab ministeeriumi palgasüsteemi, on käesolevas uuringus kasutatud erinevaid meetodeid: analüüsitud seaduseid ja Välisministeeriumi siseseid juhendmaterjale, analüüsitud Välisministeeriumis aastal 2010 läbiviidud arengu-uuringu tulemusi ning viidud läbi poolstruktureeritud intervjuu Välisministeeriumi personalibüroo direktori Erle Ignatjeviga ja personalipeaspetsialisti Merje Arosegaga. Intervjuu tulemused on koondatud töö lisasse (Lisa 1.). Alljärgnevalt on välja toodud nimetatud meetodite peamised järeldused.

Välisministeeriumis on teenistujaid hetkel 619, mida on Eesti kontekstis üsna palju, aga võttes arvesse ministeeriumi funktsioone, on põhjendatud vajadus suure hulga kompetentse tööjõu järgi. Välisesindusi on Välisministeeriumi all kokku 43. Peaaegu kõik osakonnad peahoones koonduvad viie asekancleri alla: asekancler poliitikaküsimustes, -välismajanduse ja arengukoostöö küsimustes, -Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö küsimustes, -juriidilistes ja konsulaarküsimustes ning -haldusküsimustes. Välisministeeriumi visiooniks on muuhulgas olla hea mainega tööandja, mis on tuntud professionaalse, missioonitundliku, kollegiaalse ja hästi motiveeritud töötajaskonna, huvitava töö ning ajakohase töökeskkonna poolest. Töölased väärtused, mida iga organisatsiooni töötaja peaks esindama, on väärikus, eetilisus, tõhusus, loovus, algatuslikkus, sõbralikkus, koostöövalmidus ja abivalmidus. (Välisministeerium)

Erinevalt teistest Eesti avaliku sektori organisatsioonidest, on Välisministeeriumis kasutusel tugevate karjäärisüsteemi elementidega avaliku teenistuse süsteem. Lisaks Avaliku teenistuse seadusele lähtub Välisministeerium oma tegevuses ka Välisteenistuse seadusest. Antud seadusega reguleeritakse diplomaatide välisteenistust ja ka haldusteenistujate töötamist Eesti Vabariigi välisesindustes. Karjääridiplomaadid on seejuures määratletud kui Välisministeeriumi koosseisu kuuluvad välisteenistuses olevad teenistujad, kes omavad diplomaatilist au- või teenistusastet ning kelle tööülesannete hulka kuulub muuhulgas ka Eesti esindamine välissuhtlemises. Haldusteenistujad on Välisteenistuse seaduse tähenduses välisesindustes

mittediplomaatilisel ametikohal töötavad teenistujad. Üheks Välisministeeriumi erinevuseks võrreldes teiste ministeeriumitega ongi see, et lisaks Avaliku teenistuse seadusest tulenevale palgaastmestikule, on seal kasutusel ka välisteenistusele vastav palgaastmestik, mida reguleerib Vabariigi Valitsuse määrusega välja antud diplomaatide ja välisesinduse haldusteenistujate kuupalgamäärade ning neile preemia ja lisatasu maksmise kord.

Karjääridiplomaadid töötavad karjäärisüsteemi alusel. Organisatsioonis alustavad nad tööd karjääridiplomaadi kandidaatidena, omamata veel kindlat teenistusastet. Edasi kujunevad teenistusastmed järgnevalt (Välisteenistuse seadus):

- 1) atašee;
- 2) kolmas sekretär (III sekretär);
- 3) teine sekretär (II sekretär);
- 4) esimene sekretär (I sekretär);
- 5) nõunik;
- 6) vanemnõunik.

Diplomaatilistele teenistusastmetele lisandub veel diplomaatilise auastmena suursaadik. Karjäärisüsteemis mööda teenistusastmeid üles liikumiseks on enne igat järgnevat astet vaja omada teatavat staaži eelneval astmel ja täita ka teisi tingimusi, mis puudutavad teenistuja oskusi ja kogemusi. Sellest tulenevalt on minimaalne aastate arv, mille jooksul on võimalik jõuda kõrgemaile astmele 17 aastat. Kuna jõudmine teenistusastme tippu võtab sedavõrd palju aega, on teatud mõttes lahendatud Eestile kui väikeriigile omane probleem, kus vertikaalne liikumine toimub väheste astmete tõttu väga kiiresti ja seega ammendub karjäärisüsteem juba üsna indiviidi tööstaaži alguses. Kuigi teenistusaste ei sea otseselt piiranguid erinevatel ametikohtadel tõusmisele (põhimõtteliselt võib juhtival kohal töötada ka atašee), on töötajatele siiski pakutud pikaajaline võimalus oma karjääri arendada ja teenistusastmetel tõusta.

Välisministeerium on valinud karjäärisüsteemi laiema rakendamise tulenevalt ministeeriumi funktsioonide mõningatest eripäradest ja sellest lähtuvast vajadusest tööjõu järgi, mida Eesti tööturult on keeruline leida. Täpsemalt vajab Välisministeerium piisaval määral kvalifitseeritud diplomaate, kes suudaksid Eestit edukalt esindada.

Lisaks on välisministries karjäärissüsteemi kasutamisel ka ajaloolised ja ülemaailmsetest traditsioonidest tulenevad põhjused. Diplomaatiliste teenistusastmete kasutamine on üsna tugevalt juurdunud rahvusvaheline traditsioon, mida peetakse sageli omavahelises suhtluses oluliseks ka tänapäeval. Vajadust karjäärissüsteemi järgi Välisministeeriumis tajub ka suur osa töötajatest – 87% diplomaatidest nõustuvad, et kehtiv vertikaalne karjääriritee välisministries on põhjendatud (Välisministeeriumi arengu-uuring, 2010). Karjäärissüsteemi tugevuseks Välisministeeriumis on diplomaatiliseks tööks vajalike kogemuste ja kontaktide tagamine, mis on edukaks välisministrieseks väga olulised ning mida on pea võimatu omandada koolis õppides või teistes organisatsioonides töötades. Nõrkusena toob Välisministeeriumi personalijuht välja stagnatsiooni ohu, sest liiga kaua ühes organisatsioonis töötades ei pruugi töötajad enam väga innovaatilised ja edasipüüdvad olla. Seda üritatakse vältida soodustades lisaks asutusesisesele tihedale rotatsioonile ka asutustevahelist rotatsiooni ning korraldades piisaval hulgal vabade kohtade olemasolul ka avatud konkursse uute töötajate süsteemi toomiseks. Tavapärastelt täidetakse siiski kõik kohad karjäärissüsteemile omaselt organisatsioonisisesega konkursiga ning avatud konkurss kuulutatakse välja erandkorras, kui sisemise konkursiga positsiooni täita ei õnnestu või on vaja täita tühjaks jäänud kohti. Arengu-uuringu tulemuste põhjal võib öelda, et enamuse Välisministeeriumi töötajaid toetab senisest isegi laiaulatuslikumat värbamist väljaspoolt ministeeriumit ja Eestit, kuna see võiks kaasa aidata ministeeriumi arengule. Intervjuust tuli välja seisukoht, et Välisministeeriumi täielik positsioonisüsteemi-keskseks muutmine poleks mõeldav. Muude probleemide hulgas näeb Erle Ignatjev positsioonisüsteemi ohuna ebapädevate ametnike arvu kasvu, kuna kõrged palgad ametikohtade astmestiku tipus meelitaksid ligi inimesi, kes tegelikult diplomaatilisele tööle pühendumisest huvitatud pole. Lisaks on diplomaatide puhul olulised kontaktid, mida saab luua vaid pikema aja jooksul ministeeriumis töötades.

Osaliselt Eesti avalikust teenistusest tulenevalt ja osaliselt karjäärissüsteemi mõjude tõttu, on Välisministeeriumi palgasüsteem üsna keeruline ja kohati ebaselge isegi asutuse töötajate jaoks. Tugeva karjäärissüsteemi mõjuna (ehkki osaliselt toetab seda ka avaliku teenistuse seadus) on staažil diplomaatilises karjääris väga oluline roll – selle suurenedes kasvab märgatavalt ka teenistuja palk läbi staažitasu ja teenistusastme

tõusmise. Välisministeeriumis kasutatakse palgaastmestikku, mis kujuneb sõltuvalt ametikohast ja teenistusastmest. Ehkki üldjuhul kasutatakse palgaastmestiku kujundamise ühe osana ka ametikohtade hindamist, on Erle Ignatjevi sõnul seda diplomaatide puhul väga keeruline kasutada. Piiratud võimalused ametikohtade hindamiseks tulenevad suures osas sellest, et Välisministeeriumis on ametikohad väga individipõhised. See tähendab, et töötaja oma kogemuste ja oskustega kujundab koha, kus ta tööle asub. Kuna keskmiselt iga kolme aasta järel toimub rotatsioon ja ametikohal töötav inimene vahetub, muudab see ametikohtade hindamise ebaotstarbekaks, kuna enamike ametikohtade puhul puudub stabiilsus. See läheb kokku ka Randma (2001) poolt välja toodud Eesti kui väikeriigi probleemiga, kus ametikohakeskseid personalijuhtimise lähenemisi on multifunktsionaalsuse ning ametikoha persoonist sõltuvuse tõttu raske rakendada. Mittediplomaatiliste ametikohtade suhtes, kuhu värvatakse mõningal juhul spetsialiste positsioonisüsteemi alusel, oleks ametikohtade hindamine võimalik ja isegi mõnevõrra vajalik, aga vaid osalist hindamist organisatsiooni ametikohtade seas ei saa pidada õiglaseks ega piisavaks. Tulenevalt ministeeriumi ametikohtade ja personalijuhtimise erisustest on keeruline teostada võrdlust positsioonisüsteemi ametikohtadega ja kasutada näiteks laialtlevinud punktfaktormeetodit või tööperedesse jagamist. Osaliselt samal põhjusel ei kasutata palgahierarhia kujundamisel ka palgaturu andmetega võrdlemist. Neid andmeid küll jälgitakse ja kasutatakse teatud indikatsioonina, aga üldine palgaturg Välisministeeriumi palkadele mõju ei avalda. Taoline tulemus on kooskõlas karjäärisüsteemi teoreetilise analüüsiga ja seega ootuspärane. 2010. aastal läbi viidud arengu-uuringu tulemuste põhjal soovitatakse aga Välisministeeriumil vaatamata karjäärisüsteemi rakendamisele senisest enam tähelepanu pöörata palkade siseriiklikule konkurentsivõime suurendamisele.

Palgakomponentidest on Välisministeeriumis kasutusel põhipalk, mis tuleneb ametikoha palgaastmest, ja lisatasud. Lisatasusid arvestatakse vastavalt teenistusastmele, staažile, keelteoskusele ja akadeemilisele kraadile. Individuaalsed palgad erinevadki just nende lisatasude osas. Välisteenistuses viibides lisanduvad põhipalgale ja lisatasule esindustasu ja välislähetustasu, mis muudavad palgad välisteenistuses viibides veidi suuremaks kui peahoones töötades. Osad töötajad peavad seda probleemiks ja sooviksid

näha palgatasemete suuremat võrdsustamist. Varem on kasutusel olnud ka tulemuspalk, mida maksti kord kvartalis kvaliteeditasu nime all. Majanduskriisi ajal seda palgakomponenti enam makstud ei ole, kuid personalitöötajad tunnevad, et karjäärisüsteem ei ole tulemustasule takistuseks ning selle järgi on endiselt vajadus olemas. Seda peamiselt põhjusel, et tulemuslikuma töö eest tasustamine andis juhtidele võimaluse alluvaid motiveerida. Samas arengu-uuring näitab, et välisministeeriumi töötajates tekitas see tasuliik teistest enam segadust ja suuresti ebaselguse ning ebakindluse tõttu ei peetud seda ka väga märkimisväärselt motiveerivaks. Teenistujate vastustest kvaliteeditasu kohta tulevad välja samad probleemid, mida on maininud teoreetikud – ebaühtlane/ebavõrdne rakendamine, läbipaistmatu süsteem, probleemid tulemuste hindamisel, liigne sõltumine otsesest juhust ja kõigile võrdse tasu määramine. Seega soovitab käesoleva töö autor jääda pigem karjäärisüsteemi põhimõtete juurde ja rõhuda motiveerimisel teistele tasuliikidele või siis tulemustasu suuremas ulatuses formaliseerida ja integreerida ülejäänud palgasüsteemi.

Intervjueeritavad ei pidanud palka Välisministeeriumi teenistujate jaoks peamiseks motivaatoriks. Pigem soovitakse inimesi süsteemis hoida teiste, mitterahaliste tasuliikidega nagu näiteks huvitav töö ja kestvad võimalused enesearenduseks. Näiteks kehtib elukestva õppe põhimõte, kus indiviidi tööd rikastatakse pidevalt, et hoida seda huvitavana ja väljakutseid pakkuvana. Asutusesisene rotatsioon ja välisteenistuses viibimine on karjääridiplomaatidele kohustuslikud, aga süsteemi püütakse hoida paindlikuna ja arvestada ka töötaja soovidega. Intervjuust välja tulnud arvamusi kinnitavad ka arengu-uuringu tulemused. Selle järgi motiveerib teenistujaid kõige enam töö ise ehk eneseteostuse võimalus. Sellele järgneb head ja intelligentsed töökaaslased. Palk oli motivaatorina kõige vähem esinev vastus ja seda mainis vaid 6% vastanutest. Kuigi lisakommentaaries väljendati rahulolematust palgaga, võib 2001. ja 2010. aastal tehtud arengu-uuringu tulemuste ning 2011.aasta vabatahtliku personalivoolavuse (4%) alusel öelda, et Välisministeerium on enda töötajate jaoks hästi toimiv töökeskkond.

Leidub siiski ka mõningaid peamiselt karjäärisüsteemist ja seda toetavast palgasüsteemist lähtuvaid probleeme. Üheks suurimaks murekohaks on alustavad diplomaadid. Karjäärisüsteemipõhine palgasüsteem toob kaasa selle, et oma karjääri

alguses peavad töötajad leppima madalama palgaga, kuna neil puudub vajalik staaž ja oskused. Välisministeeriumis on alustuspalk aga liiga väike ja jääb ka karjääri edenedes ministeeriumite keskmisele alla. Selle tulemusel võivad organisatsiooni jaoks kaduma minna kõrge potentsiaaliga ja väärtuslikud inimesed, kel pole võimalust nii väikese sisenemispalga juures tööle tulla. Lisaks on esinenud olukordi, kus väga hea spetsialist alustab oma karjääri atašeenas ja peab ootama aastaid, et teenistusastmetel tõusta ja saada koht, mida ta väärib. Seega sisenevad organisatsiooni pigem nooremad inimesed. Tegelikult vastab siin teooriale ja teatud vanusest on indiviidi võimalus siseneda karjäärisüsteemiga organisatsiooni tugevalt piiratud. Vähesel määral on probleeme ka rotatsiooni käigus inimeste teenistusastmele ja oskustele vastava töö pakkumisega. On olnud juhuseid, kus individid peab ajutiselt leppima madalama positsiooniga kui eeldaks tema taust organisatsioonis. Rotatsioon võib kaasa tuua ka palgamuutused liikudes ühelt ametikohalt teisele, sealhulgas palga vähenemise. Palk on küll suures osas individist lähtuv, aga ametikohtade palgavahemikud on paika pandud seadusega ja üle seaduses kehtestatud piiri palkasid sõltuvalt individist määrata ei tohi. Seda ei peeta Välisministeeriumis väga suureks probleemiks, kuna palgamuutus on ette teada ning teenistujad peavad oskama sellega arvestada.

Karjäärisüsteemi kasutamist Välisministeeriumis hinnatakse kõike arvesse võttes õigustatuks ja vaatamata teatud probleemsetele kohtadele, mida esineb igas avaliku teenistuse organisatsioonis, ka hästi õnnestunuks. Selle toetuseks on välja toodud, et vaatamata suhteliselt madalatele palkadele eriti karjääri alguses, on töötajate voolavus ministeeriumites olnud läbi aegade üks madalamaid. Tugevat lojaalsust organisatsioonile kinnitab ka see, et üheksa töötajat kümnest valiksid vajadusel uuesti Välisministeeriumi oma töökohana. Sealjuures on karjäärisüsteemiga tööl olevate diplomaatide voolavus oluliselt väiksem kui tehnilistel töötajatel. Mitmed teoorias välja toodud probleemid on Välisministeeriumis hoopis positiivse alatooniga. Nii näiteks ei nähta karjäärisüsteemi rakendamise takistusena Eesti väiksust. Oma väikeriigi staatuse tõttu puudub Eesti avaliku teenistuse organisatsioonidel võimalus hoida mugavuspositsioone ja seetõttu rakendatakse kõiki töötajaid efektiivselt. Ka teoorias karjäärisüsteemi miinusena mainitud generalistide loomine on Eesti kontekstis tervitatud nähtus, kuna võimaldab katta kõik vajalikud valdkonnad piiratud ressursside

tingimustes. Töötajate seisukohalt tekitab inimressursi puudus küll teatud ebameeldivusi nagu pikemad tööpäevad ja suuremad kohustused ilma sellega kaasneva palgatõusuta. Kokkuvõttes peetakse karjäärisüsteemi Välisministeeriumi jaoks väga õigeks valikuks, mis vaatamata mõningatele puudustele rahuldab peaaegu täielikult organisatsiooni vajadused.

Kokkuvõte

Antud töö uuris, mil määral karjäärisüsteemi rakendamine avaliku teenistuse organisatsioonis avaldab mõju palgasüsteemi arendamisele ning milline peaks olema karjäärisüsteemi toetav palgasüsteem Eesti kui väikeriigi kontekstis. Välisministeeriumi uurides on selge, et karjäärisüsteemi rakendamine on tugevalt mõjutanud ka organisatsioonisisese palgasüsteemi arendamist ja palgasüsteem toetab karjäärisüsteemiga püstitatud eesmärkide saavutamist organisatsiooni jaoks.

Teoreetilises osas on jõutud järeldusele, et karjäärisüsteemi parimal viisil toetav palgasüsteem peab olema mitmekülgne omades nii ametikohapõhise kui individipõhise palgasüsteemi elemente. Ametikohapõhist palgasüsteemi on vaja rakendada läbipaistva ja selge ametikohtade astmestiku ja sellest tulenva palgaastmestiku loomiseks, et kirjeldada karjääriteid organisatsioonis. Ka individipõhine süsteem omab karjäärisüsteemis olulist rolli võimaldades tasustada karjäärisüsteemi põhiväärtuseid staaži ja kogemust. Välisministeerium püüab ka mõlemat süsteemi rakendada, luues ametikohtade hierarhia läbi teenistusastmete ning rakendades individuaalset staažist tulenevat lisatasu. Ametikohapõhise süsteemi rakendamise raskuskohaks Eestis kui väikeriigis on inimese suur mõju ametikoha ülesannete kujunemisele. Seetõttu ei rakenda Välisministeerium palgakujundamisel ametikohtade hindamise süsteemi, vaid piirdub teenistusastmete loomisega.

Teenistujate rahulolu tagamiseks ja pikaajalise teenistussuhte toetamiseks peaks karjäärisüsteemi palgasüsteemi arendades arvestama pigem sisemise õiglusega. Kõrgema palgaga töötajate pühenduse ostmise ei too soovitud tulemust ja nõuaks ebaotstarbekalt palju finantsvahendeid, mida avalikus teenistuses sageli keeruline leida on. Seega on karjäärisüsteemile sobivat palgasüsteemi arendades väga oluline pöörata tähelepanu ka teistele, mitterahalistele tasuliikidele, nagu näiteks mitmekesine töö ja enesearenduse võimalused, mis peaksid motivaatoritena toimima efektiivsemalt. Lisaks tuleb arendada väikeriigis, kus on struktuurilt lamedad organisatsioonid, vertikaalseid karjääriteid nii, nagu seda teeb ka Välisministeerium. Vähem tuleb tähelepanu pöörata tulemuspalgale, mis ei arvesta karjäärisüsteemile olulist staaži ja kogemust.

Kasutatud allikad

1. Alakivi, Airi. „Avalik teenistus 10 – kas sellist ametnikku me tahtsimegi?“, kogumikus „*Avaliku teenistuse aastaraamat*“. Tallinn: Riigikantselei, 2007, lk 8-11.
2. Aros, Merje; Ignatjev Erle. Intervjuu Välisministeeriumi personalibüroos. Cerlin Pesti; Agnes Aus. Tallinn, 24. aprill 2012.
3. Armstrong, Michael. *Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page Limited, 2001.
4. Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph. *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003.
5. Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph; Nomden, Koen; Polet, Robert. *Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: Publications Dept. EIPA, 2001.
6. Cardona, Francisco. „Väljakutsed Eesti avaliku teenistuse jätkusuutlikus arengus“, kogumikus „*Avaliku teenistuse aastaraamat*“. Tallinn: Riigikantselei, 2007, lk 9-13.
7. Ferlie, Ewan, Lynn Jr, Laurence E., Pollitt, Christopher. *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press Inc., 2007.
8. Heneman III, Herbert G., Ledford Jr, Gerald E. *Skill-Based Pay*. Society for Human Resource Management, 2011.
9. Heneman III, Herbert G., Schwab, Donald P., Fossum, John A., Dyer, Lee D. *Personnel/Human Resource Management*. Richard D Irwin, 1989.
10. Heneman, Robert L. *Strategic Reward Management: Design, Implementation and Evaluation*. United States of America: Information Age Publishing Inc., 2002.

11. Lawler III, Edward E. *From Job-Based to Competence-Based Organizations*. Los Angeles: Center for Effective Organizations, 1993.
12. Milkovich, George T. ja Newman, Jerry M. *Compensation*. Homewood: BPI/IRWIN, 1990.
13. OECD. „Paying for Performance: Policies for Government Employees.“ *Policy Brief*, 2005.
14. OECD. *Public Governance Reviews Estonia: Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations*. OECD, 2011.
15. OECD. *Public Governance Reviews Finland: Working Together to Sustain Success*. OECD, 2010.
16. Randma, Tiina. „A Small Civil Service in Transition: Case of Estonia“. *Public Administration and Development*, vol 21, lk. 41-51.
17. Randma-Liiv, Tiina. „Avaliku teenistuse seaduse eelnõu“, *Ekspertarvamus*. 2009.
18. Randma-Liiv, Tiina. „Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service“, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2005, vol 7 nr 1, pp. 95-115.
19. Rees, Christopher J., Järvalt, Jane; Metcalfe, Beverly. „Career Management in Transition: HRD Themes From the Estonian Civil Service“, *Journal of European Industrial Training*, 2005, vol. 29 No. 7, pp. 572-592.
20. Reinsalu, Signe; Tõniste, Monika. „Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu lähtekohad“, kogumikus „*Avaliku teenistuse aastaraamat*“. Tallinn: Riigikantselei, 2009.
21. Risher, Howard. *Current Trends in the Compensation of Public Employees*. OECD, 2011.
22. Roots, Harry. *Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2004.
23. Samel, Erik. *Palk*. Tallinn: Äripäeva Kirjastus, 2004.

24. Sarapuu, Ebe; Tõniste, Monika. *Avaliku teenistuse moderniseerimine*. Tallinn: Justiitsministeerium, 2007.
25. Türk, Kulno. *Inimressursi juhtimine*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005.
26. Vaher, Ken-Marti. „Avalik teenistus olgu avatud“ kogumikus „*Avaliku teenistuse aastaraamat*“. Tallinn: Riigikantselei, 2004.
27. „Välisministeeriumi arengu-uuring 2010“, CfK Custom Resreach Baltic, 2010.
28. Välisministeeriumi koduleht. www.vm.ee. (15. aprill, 2012)
29. Välisteenistuse seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13255375?leiaKehtiv>. (15. Aprill, 2012)

Lisad

Lisa 1.

Välisministeeriumi personalibüroo direktori Erle Ignatjevi ja personalipeaspetsialisti Merje Arosega läbi viidud intervjuu kuupäeval 24. aprill 2012.

1. Kirjeldage palun enda asutuse karjäärisüsteemi (KS).

1.1. Mis on KSi rakendamise eesmärgid Teie asutuses?

Tagada kvalifitseeritud välisdiplomaatide hulk, kes suudaksid Eestit edukalt esindada. Lisaks on olemas ka ajaloolised põhjused karjäärisüsteemi kasutamiseks, sama süsteem on kasutusel ka teiste riikide välisteenistustes. Välisteenistuse valdkonnas peetakse teenistusastmeid oluliseks, näiteks suhtlemine ühe riigi nõuniku ja teise riigi atašee vahel võib olla keerulisem kui sama tasemega diplomaatide puhul. Teatud määral aitab tagada ka töötajate motivatsiooni.

1.2. Mil määral täidab KS seatud eesmärgid? Kui suur on teie asutuse personali vabatahtlik voolavus? Kui suur keskmine asutuse staaž (jaotus staažigruppidesse)? Muud Teie jaoks olulised näitajad, mis aitavad anda hinnangut karjäärisüsteemi rakendamise tõhususele?

Näiteks eelmisel aastal lahkus viis diplomaatilisel ametikohal olijat, kaks neist läks pensionile. Voolavus olnud läbi aegade ministeeriumite lõikes üks madalamaid. Sealjuures on diplomaatide voolavus oluliselt madalam kui tehniliste töötajate, kes värvatakse põhimõtteliselt positsioonisüsteemiga, näitajad on olnud vastavalt 1,6% ja 5,5%. Samas on palgad peamajas ühed väiksemad. Seega sobib karjäärisüsteem Välisministeeriumi jaoks hästi.

1.3. Mis on KSi tugevused teie asutuse jaoks? Mis on puudused ja nõrgad kohad? Millised on rakendatava KSi planeeritavad arendustegevused? Kas roteeritavatele inimestele on alati pakkuda nende kvalifikatsioonile vastavat ja sobivat tööd?

Tugevusena võib välja tuua asjaolu, et diplomaatia on nõ peenike kunst, mida koolis ei ole võimalik õppida, loeb pigem kogemus ja kontaktid, mis on omandatavad ainult töötades aja jooksul. Seepärast on inimene ükskõik mis kohalt välisteenistusse sisenedes suure tõenäosusega algaja. On esinenud üksikuid vastupidiseid näiteid. KS tagab kogemused ja kontaktid, mida edukaks töötamiseks vaja on.

Lisaks on suur osa koolitusi Välisministeeriumis sisekoolitused – ligi 70%. Kogemustega töötajatel on võimalik oma teadmisi teistega jagada.

Negatiivse poole pealt võib olla stagneerumist, aga läbi avalike konkursside see väheneb, lisaks ollakse avatud ka asutustevahelisele rotatsioonile. Töötajatele pakutakse pigem erinevaid võimalusi mitte ei rakendata sundi. Väga palju rõhku on ka horisontaalsel roteerumisel. Igakuiselt toimuvad asutusesisesed rotatsiooni konkursid. Vahel võib juhtuda, et sisemise konkursiga kohta ei täideta, avalik konkurss korraldatakse ainult nendel juhtudel. Vabu kohti tekib ka siis kui mõni kõrgem ametnik läheb Euroopa Välisteenistusse või avatakse uusi esindusi ilma teisi sulgemata. Avatud konkurs korraldatakse, kui on tekkinud umbes kaheksa kuni kümme vakantsi.

Minimaalne aeg, et suursaadikuks saada, on 17 aastat, selle aja vältel on võimalusi arenguks. Probleem kohtade puudusega on põhimõtteliselt ainult juhtide puhul, kus hierarhia ülemistel kohtadel kitseneb. Üldjoontes inimene ise kujundab ametikoha, kus ta tööle asub. Suursaadikute puhul võib vahel juhtuda, et naastes peahoonesse pole nii kõrget kohta koheselt anda. On esinenud juhuseid, kus suursaadikuid peavad naastes tulema nõuniku kohale, see on mõneti negatiivne aspekt. Samas on rotatsioon kohustuslik ja kohad tähtajalised. Süsteem pole aga väga jäik ja sageli lähtutakse pragmaatilistest otsustest.

1.4.Kas värbate uusi töötajaid ka positsioonisüsteemi alusel? Mis juhtudel?

Positsioonisüsteemi alusel värvatakse uusi töötajaid tehnilistele ametikohtadele, kui on tööjõuturult vaja leida sobiv spetsialist.

1.5.Kas Välisministeerium saaks toimida ka positsioonisüsteemi alusel?

Ei oleks mõeldav ja positsioonisüsteemi kasutamine ei oleks kasutoov. Teistsugune süsteem ahvatlevate palkadega võib ligi meelitada inimesi, kes tegelikult ei huvitu diplomaatilisest tööst. Mittekvaliteetseid ametnike tuleks juurde. Praktika on näiteid kinnitanud, nii häid kui halbu.

1.6.Kas ja kuidas mõjutab Teie asutuse KSi väliskeskond ja õigusruum: Eesti kui väikeriik, kvalifitseeritud tööjõu puudus, seadusandlus?

Eesti oma väiksuses ja mobiilsuses on olnud pigem positiivne näide, 90-te aastate noored diplomaadid näitasid, et asjad saavad aetud ka nooremate ja edasipüüdlike inimestega. Eestil pole võimalust hoida mugavuspositsioone ja seetõttu peavad kõik töötajad olema efektiivselt rakendatud. Eesti on innovaatiline, kuna teist võimalust pole, olud sunnivad otsima uusi ja paremaid lahendusi samas kui vanades riikides on juurdunud vanad tavad.

2. Kirjeldage palun enda asutuse palgasüsteemi.

2.1.Kas kasutate asutuses KS-le põhinevat palgasüsteemi? Kui jah, siis mille poolest see erineb positsioonisüsteemil baseeruvast palgasüsteemist?

Staaž on diplomaatilises karjääris väga olulisel kohal ja staaži kasvades kasvab ka palk. See on peamine erinevus. Laias laastus võib öelda, et inimene loob koha, kus ta töötab, seega on pigem individikeskne mitte positsioonikeskne süsteem. Kohad muutuvad vastavalt inimeste vahetumisele, üritatakse säilitada samaväärne palk, aga siiski on olemas mingi positsioonipõhine palgaloogika, kuna erinevatele positsioonidele on paika pandud palgavahemikud. Üle seaduse poolt määratud piiride ei tohi palka mõjutada. Seega tuleb palgalangust positsiooni vahetudes siiski ette. Lisatasud määratakse protsendina palgaastmest.

Inimesi motiveeritakse töötama pigem muutustega ja pideva liikumisega mitte kõrge palgaga.

Kasutatakse teenistusastme tasu. Olemas on konkreetsed tingimused, mis tuleb täita teenistusastmel tõusmiseks. Lisaks arvestatakse töötaja staaži. Teisest küljest määravad palga ametikohad. Mõnel juhul võivad tekkida käärid teenistusastme ja ametikoha vahel. Pole seatud tingimust, et teatud ametikohal peab olema konkreetne teenistusaste, ametikohad kujundatakse inimese teenistusastme järgi, näiteks ka atašee võib juht olla. Teenistusastmest oleneb palgaaste ja teenistusastme tasu. Lisaks on teenistusastmed diplomaatia üks komponent, teiste välisteenistustega suheldes peetakse oluliseks, mis teenistusaste kellel on.

Juhi koht on palgasüsteemis erinevalt teistest positsioonipõhine.

2.2.Kas asutuses on palgahierarhia ehk palgaastmestik? Kui jah, siis:

2.2.1. Mille alusel kujuneb palgahierarhia?

Palgaastmestik tuleneb ametikohast ja teenistusastmest.

2.2.2. Kas rakendate ametikohtade hindamist? Kui jah, siis mis meetodikat (kas punktfaktormetodit)?

Ametikohtade hindamist on diplomaatide puhul väga raske teha. Mittediplomaatiliste ametikohtade puhul oleks see võimalik, aga poleks mõttekas ja õiglane viia läbi ainult osalist ametikohtade hindamist.

Mittediplomaatilistel kohtadel oleks mõne koha suhtes jällegi vajalik ametikoha hindamine teha. Nagu eelnevalt mainitud kujundab inimene ametikoha suures osas ja seega oleks väga keeruline ametikohtade hindamist läbi viia.

Raske on karjäärisüsteemi võrrelda positsioonisüsteemi ametikohtadega ja ametikohti näiteks tööperedesse jagada või punktfaktormetodit kasutada.

2.2.3. Kui palju arvestate palgahierarhia kujundamisel palgaturgu? Kui arvestate, siis kuidas ennast palgaturuga positsioneerite (kas ja

kuidas see erineb positsiooniga süsteemi palgaturu suhtes positsioneerimisest)?

Palgaturg annab mingi indikatsiooni palgatasemete suurusest. Palkade hajusus spetsialistide grupis on suur, kõrgem ots jõuab avaliku teenistuse keskmise palga tasemele. Diplomaat on samuti spetsialist, selles suhtes on võimalik palkasid palgaturuga võrrelda. Palgaturgu võetakse arvesse, aga teenistusaste on see, mis toob kaasa karjäärisüsteemile omaseid erisusi. Üleminekut palgaturu põhisele palgasüsteemile oleks keeruline teha. Alumiste astmete palgad jäävad hetkel palgaturu keskmistest maha ja selle muutmiseks oleks vaja juurde palju finantsvahendeid.

2.3. Milline on palgastruktuur?

2.3.1. Millised on KSi jaoks olulised palgakomponendid, mida kindlasti tuleb rakendada? Milliseid neist rakendate enda palgasüsteemis?

Palgaastmetel põhinev põhipalk. Ühel positsioonil, näiteks lauauülemal, on palgaaste sama, aga erisused tulenevad teenistusastmest ja staažist ning keelteoskusest ja akadeemilisest kraadist (diplomaatidel on lisatasuks vajalik doktorikraad, mittediplomaatilistel kohtadel määratud avaliku teenistuse seaduse järgi). Auaste ainult suursaadikul, teistel diplomaatilistel kohtadel on teenistusaste.

Tulemuspalka praegu kasutusel pole, mingi aeg tagasi kaotati see ära kuigi vajadus selle järgi on olemas. Tulemuspalk oli olemas kvaliteeditasu näol, mida maksti välja korra kvartalis, see võis olla kuni 30% palgast. Juhile oli see hea motiveerimisinstrument ja andis võimaluse töötajaid innustada. KS tulemustasule takistuseks ei ole.

2.4. Mil määral võtate arvesse töötaja palga kujundamisel ametikohta (ametikohta vastutuse ulatust, teenistusastet), mil määral inimest (tema teenistusastet või

staaži)? Millised on peamised raskused ametikohast ja inimestest tulenevate põhimõtete rakendamise ühildamisel Teie asutuses? Kui sageli esineb olukordi, kus inimesest sõltuval põhjustel tuleb talle maksta kõrgemat/madalamat palka, kui seda eeldaks vastav ametikoht?

Kasutatakse pigem inimesest lähtuvaid positsioone. Tööd rikastatakse, et hoida inimene süsteemis sees, töö ei muutuks igavaks. Samas seab see teatud nõuded inimestele, kes peavad olema valmis erinevateks valdkondadeks, elukestva õppe põhimõte. Korraldatakse sisekursuseid, et viia töötajad kurssi erinevate valdkondadega. Luuakse generaliste, aga siin on see positiivne, sest katab Eestis kui väikeriigis kõik valdkonnad. Rotatsiooni käigus muutub lisaks ametikohale ka palk.

2.5. Millised on peamised raskused (mis ei tulene KS-st) Teie asutuse palgasüsteemi kujundamisel tervikuna? Millised neist tulenevad KS põhimõtete rakendamistest?

Raskuseks on see, et kui näiteks tuleb tööle väga hea ja potentsiaalikas spetsialist atašeeks peab ta ootama aastaid, et teenistusastmetel tõusta ja enda vääriline koht saada. Selle võiks ehk lahendada nõutavast tulemuslikuma töö tasustamisega. Paindlikkust oleks juurde vaja, aga samas mitte täielikku individuaalpalka.

Veel võivad kaduma minna väärt inimesed, kuna sisenemispalk on üsna väike. Kuna näiteks pereinimestel on kohustused väga suured, pole neil võimalik tööle asuda ja kõrgemat palka aastaid oodata. Seetõttu on sisenejad tavaliselt noored. Teatud vanusest karjäärisüsteemis töö alustamine enam ei õigusta ennast, tippu jõudmine võtab aastaid aega. Lisaks sellele on vanemad inimesed mõnikord kogemustes ja positsioonisüsteemis liiga kinni.

2.6. Kas ja millised on Teie asutuse palgasüsteemi tugevused? Millised puudused? Millised neist tulenevad KSi põhimõtete rakendamisest (nii tugevused kui puudused)?

Karjäärisüsteemis palgaga inimesi üle ei osteta, aga palk peab olema ikkagi piisav ja motiveeriv, välistama ka julgeolekuriskid. Töötajad oskavad rotatsioonist tulenevate palgamuutustega arvestada, neile ei sobi staatiline töö ja palk. Probleemkohti leidub, aga üldiselt palgasüsteem sobib Välisministeeriumi jaoks.

2.7. Millised on palgasüsteemi planeeritavad arendustegevused?

Valukohaks on alustavad diplomaadid, kuna alustuspalk on nii väike. Muijal on trendiks suund positsioonisüsteemi poole ja tehnilised töötajad on ka Välisministeeriumis samamoodi töö, et oleks võimalik kvalifitseeritud inimesi turult leida, näiteks IT-spetsialist. Sellest tulenevalt võib mõni tehnilisel ametikohal töötaja olla kõrgema palgaga kui diplomaat. Konflikti sellest ei teki, seda näitab asjaolu, et voolavus on nii väike ja diplomaatilistel kohtadel veel väiksem kui tehnilistel.

2.8. Kas ja kuidas mõjutab väliskeskkond teie asutuse palgasüsteemi arengut?

Kas soodustab või raskendab KS-le toetava palgasüsteemi rakendamist?

Spetsialistide palkamisel on vaja arvestada välise palgaturuga ja maksta neile piisavalt konkurentsivõimelist palka.

Summary

The Influence of Career-Based System on Pay System Development in Public Service Organization of Estonia as a Small State – The Case of the Estonian Ministry of Foreign Affairs.

The key in the success of a career-based system in personnel management is finding a right way to implement it based on the characters and needs of the organization. Important role in successfully implementing career-based system in a public service organisation is on the organization's pay system that has to meet to requirements of the career-based system. The objective of this paper is to find out how implementation of career-based system influences the development of pay system in an organization and how should a pay system be designed in order to support the implementation of a career-based personnel management system in the context of Estonia as a small state. In order to achieve the object, following tasks were set:

1. to examine the theoretical material describing career-based system and pay systems,
2. to analyse the influence of the career-based system on organization's pay system development based on theoretical sources,
3. to analyse the implementation of a career-based system and a pay system that meets its' requirements in the contexts of Estonia as a small state based on written materials,
4. to examine career-based system in the Estonian Ministry of Foreign Affairs and analyse its' effectiveness and influence on the ministry's pay system.

From the theoretical part it was concluded that a pay system that best supports the implementation of a career-based system has to be versatile having elements from both – position-based and person-based pay systems. To support creating a long-term relationships between the organization and employees, the pay system should strongly take into account internal consistency as it would require too many resources to keep individuals in the organization based on external competitiveness only. Also, theory on career-based system suggests that pay should not be the main mean to motivate

employees and keep them in the organization. For those reasons when implementing career-based system, especially in a small state such as Estonia, other motivators like varied work and possibilities for self-education should be taken into use. Organizations in small states, where it is often difficult to create adequate vertical career paths should find a way to enrich job groups and give employees possibilities to advance throughout their entire career. The Estonian Ministry of Foreign Affairs is a good example of implementing career-based system successfully in a small state. Examining this organization it became evident that the career-based system has had a strong impact on its' pay system development also and that the pay system that is used there supports achieving the goals set for the career-based system.