

Sisekaitseakadeemia

Inga Leelanss

AMETNIKE TÄIENDUSKOOLITUS VÕRUMAA KOHALIKES
OMAVALITSUSTES

Lõputöö

Juhendaja:
Tanel Oppi, MA

Tallinn 2010

ANNOTATSIOON

	Kuu ja aasta: Mai 2010
Töö pealkiri: AMETNIKE TÄIENDUSKOOLITUS VÕRUMAA KOHALIKES OMAVALITSUSTES	
Töö autor: Inga Leelanss	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Käesolev lõputöö on 46 lehel (koos lisadega). Töö põhiosa koosneb kolmest peatükist. Lõputööl on üks lisa, milleks on uurimuse käigus läbiviidud ankeetküsitluse vorm. Lõputöö on koostatud eesti keeles, millele on lisatud inglise keelne kokkuvõte (<i>Summary</i>).</p> <p>Lõputöö eesmärk oli välja selgitada, kui suures ulatuses panustavad Võrumaa kohalikud omavalitsused täienduskoolitussüsteemi arendamisele, millised probleemid sellega kaasnevad ning tuua välja lahendused, kuidas muuta tõhusamaks ametnike koolitamist Võrumaa kohalikes omavalitsustes.</p> <p>Eesmärgi saavutamiseks viis töö autor läbi uurimuse, millest võtsid osa kaksteist Võrumaa omavalitsust. Uuringus ei osalenud üks Võrumaa omavalitsus, Võru linn. Uurimuse käigus koostas töö autor ankeetküsitluse, millele vastasid Võrumaa vallasekretärid. Autor analüüsis saadud tulemusi, mille põhjal tegi järeldused Võrumaa kohalike omavalitsuste koolitussüsteemi kohta.</p> <p>Arvestades uurimistulemusi toob lõputöö autor käesolevas töös välja soovitud, ettepanekud, kuidas muuta paremaks koolitustegevust Võrumaa kohalikes omavalitsustes. Lõputöö on abiks nii Võrumaa kui ka teiste maakondade kohalike omavalitsuste ametiasutustele koolitustegevusega seotud probleemide teadvustamiseks ja lahenduste leidmiseks.</p>	
Võtmesõnad: koolitamine, koolitussüsteem, koolitusvajaduse hindamine, koolituse planeerimine, koolituse korraldamine, koolituse tulemuslikkuse hindamine, kohalik omavalitsus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>training, systematic training, training needs analysis, training design, implementation of training, evaluation of training, local government</i>	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Tanel Oppi, MA	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS.....	4
SISSEJUHATUS	6
1. KOOLITUS KUI INIMRESSURSI ARENDAMISE MEETOD ORGANISATSIOONIS	9
1.1. Koolitamine organisatsioonis	9
1.2. Koolitusvajaduse välja selgitamine ametnike seas ja eesmärkide püstitamine	12
1.3. Koolituse tegevuse sõnastamine ja planeerimine	15
1.4. Koolituse korraldamine ja läbiviimine	15
1.5. Koolituse tulemuslikkuse hindamine.....	19
2. EMPIIRILINE UURING	21
3. TULEMUSTE ANALÜÜS, JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	24
3.1. Uurimistulemuste analüüs.....	24
3.2. Uurimistulemuste arutelu ja järeldused	28
3.3. Ettepanekud	32
KOKKUVÕTE	36
SUMMARY	38
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	39
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	42
LISA. ANKEETKÜSIMUSTIK.....	43

MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS

Avalik teenistus - töötamine riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses (ATS § 1)

Avalik teenistuja - isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. (ATS § 4 lg 1)

ATS – avaliku teenistuse seadus (Lühendite ... 07.12.2009)

HaS – Eesti Vabariigi haridusseadus (Lühendite ... 07.12.2009)

Kohalik omavalitsus - põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. (KOKS § 2 lg 2)

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (Lühendite ... 07.12.2009)

Koolitus - süstemaatiline õppimis- ja arendustegevus, mille eesmärgiks on tagada teenistujate teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute püsiv vastavus ametikohal esitatavatele nõuetele, ametiasutuste vajadustele ja avaliku teenistuse arenguvajadustele (Koolituse ... 01.12.2009)

Koolituse protseduurireeglid - sätestab üldpõhimõtete rakendamise täpsed reeglid ja teguviisid, tagab koolitusprotsessi arusaadavuse ja läbipaistvuse erinevate osapoolte jaoks. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009)

Koolitusjuht – teenistuja, kes vastutab ametiasutuse eesmärke toetava teenistujate koolituse süsteemi väljaarendamise ning koolituse koordineerimise ja ametiasutuse koolitusplaani võetud koolituse korraldamise eest. (Koolituse ... 01.12.2009)

Koolitusstrateegia - määratleb koolituse pikaajalised eesmärgid ja prioriteetsed sihtgrupid, tagab koolituse kooskõla asutuse eesmärkidega (strateegiaga) ning koolituse järjepidevuse. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009)

Koolituspõhimõtted - dokument, mis selgitab koolitustegevuse korraldamise üldpõhimõtted ja määratleb erinevate tasandite ülesanded ning vastustuse, tagab koolituse korrastatuse. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009)

Normdokumendid - koolitustegevuse eesmärkide, põhimõtete ja korralduse formaliseeritud ja ametlikult kinnitatud kirjeldus. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009)

Täienduskoolitus - üldhariduslikud ja kutsealased teadmised, oskused, vilumused ning kutseenõuetele vastavad käitumisnormid ja väärtused, mis on vajalikud olemasolevate säilitamiseks ja laiendamiseks. (HaS § 18)

SISSEJUHATUS

Tänapäeva kiirelt muutuv maailmas peavad kõik ametnikud suutma ennast pidevalt arendada ja täiendada, et toimetada kodanikeni riigi pakutavad avalikud teenused. Seadusi, mille alusel ametnikud töötavad, muudetakse ja täiendatakse pidevalt ja ametnikud peavad nendest teadlikud olema. Antud olukord eeldab ametnike järjepidevat arendamist läbi täienduskoolituste.

Ametnike koolitus ja arendamine on otseselt seotud avaliku teenistuse põhiolemuse ja arengueesmärkidega. Kompetentne, professionaalne ja eetiline ametnik on avaliku teenistuse peamine strateegiline edutegur. (Koolitus 07.10.2009)

Kohaliku omavalitsuse ametiasutuste töötajad kuuluvad samuti avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 6 kohaselt ametnike hulka. Lisaks ametnikele kuuluvad nii riigiasutuste kui ka kohaliku omavalitsuse asutuste koosseisu abiteenistujad ja koosseisuvälised teenistujad. (Avaliku teenistuse seadus, 25.01.1995)

Riigi poolt välja töötatud ametnike koolitussüsteemi reguleerivad dokumendid puudutavad kõiki ametnikke, kuid kohaliku omavalitsuse ametnike puhul kehtib väike erisus. Võrreldes suurte riigiasutustega on kohaliku omavalitsuse ametiasutused töötajate koosseisu poolest väikesed. Lisaks sätestab täiskasvanute koolituse seaduse (TäKS) § 13 lg 6, et kohaliku omavalitsuse töötajate ja teenistujate tööalaseks koolituseks nähakse ette kulud omavalitsusüksuse eelarves (Täiskasvanute koolituse seadus, 10.11.1993).¹

Kohalike omavalitsuste põhiülesandeks on kohaliku elu arendamine ja sinna kulub suurem osa kohaliku omavalitsuse eelarvest. Töötajate ja teenistujate arendamiseks on üldjuhul eelarves minimaalsed summad, mis tähendab seda, et ei suudeta võimaldada nii palju täienduskoolitust kui vaja, või on leitud teisi võimalusi, kuidas täienduskoolitussüsteemi arendada. Näitena võib tuua Vastseliina Vallavalitsuse, mis otsustas pakkuda töötajatele ja ametnikele koolitusi Riigikantseleile esitatud koolitusprojekti abil. Esitatud taotlus rahuldati ja koolitused toimusid 2008. ja 2009. aastal. See on kindlasti üks võimalus, kuidas täienduskoolitussüsteemi vallavalitsuses arendada.

¹ Käesolevas töös on kasutatud õigusaktide 30.04.2010.a seisuga redaktsioone.

Lisaks eelarve nappusele puudub üldjuhul kohaliku omavalitsuse ametiasutustes väljatöötatud koolitussüsteem, mis tagaks ametnike ja töötajate täienduskoolitamise süsteemsuse ja kaotaks ära koolitamise kaootilisuse, mis iseloomustab olukorda Võrumaa kohalike omavalitsuste ametiasutustes tänapäeval. Koolitusvaldkonnas on koostöö Võrumaa omavalitsuste vahel vähene ja sageli tegelevad koolituste koordineerimisega asutuses ametnikud ise. Varasemalt pole uuritud ametnike koolitamisvõimalusi ja koolitustegevust Võrumaa kohalikes omavalitsustes, mistõttu puudub maakondlik ülevaade omavalitsuste soovidest ja võimalustest ametnike koolitamisel.

Valisin oma lõputöö teemaks „Ametnike täienduskoolitus Võrumaa kohalikes omavalitsustes”. Töötades ise kohalikus omavalitsuses, olen tähele pannud, et kuigi avalikus teenistuses on suur rõhk seatud ametnike arendamisele ja kompetentsuse tagamisele, ei suuda kohalikud omavalitsused seda tagada sellises ulatuses nagu ametnikud vajavad.

Minu lõputöö eesmärgiks on välja selgitada, kui suures ulatuses panustavad Võrumaa kohalikud omavalitsused täienduskoolitussüsteemi arendamisele, millised probleemid sellega kaasnevad ning tuua välja lahendused, kuidas muuta tõhusamaks ametnike koolitamist Võrumaa kohalikes omavalitsustes.

Antud lõputöö raames läbiviidud uurimuse esimeseks hüpoteesiks on: Võrumaa kohalikes omavalitsustes puudub ametnike koolitussüsteem. Koolitussüsteemi puudumine ei tähenda automaatselt, et organisatsioonis toimub koolitamine juhuslikult. Asutuse siseselt kehtestatud reeglid ja nende järgmine töötajate poolt on aluseks korrapärasele koolitamisele. Paljudes organisatsioonides pole aga mõeldud taoliste reeglite kehtestamisele. Siit tuleneb läbiviidud uurimuse teine hüpotees: Koolitamine Võrumaa ametiasutuses on juhuslik ja süsteemitu.

Antud hüpoteesi kontrollimiseks viisin läbi empiirilise uurimuse kaheteistkümnes Võru maakonna omavalitsuses (12 vallavalitsust). Uuringu teostamiseks koostas ankeetküsitluse kolmeteistkümnele Võrumaa omavalitsusele, mille täitsid 12 kohaliku omavalitsuse vallasekretäri. Vastamata jättis üks omavalitsus, Võru linn. Ankeetküsitluse koostamise eesmärgiks oli välja selgitada, kas Võrumaa valla-/linnaomavalitsustel on välja töötatud koolitussüsteem, kas selle puudumine mõjutab täienduskoolitamist asutuses ning millised täienduskoolituse võimalused on Võrumaa omavalitsustel (sh rahalised) ja kas neid kasutatakse töötajate ja ametnike koolitamiseks.

Antud lõputöö annab ülevaate kohalikele omavalitsustele nii Võrumaal kui ka väljaspool, millised on probleemid koolitussüsteemis ning millised võiksid olla lahendused. Võrumaa omavalitsuste ametiasutuste täienduskoolitamisega seotud ühiste probleemide välja selgitamine loob aluse koolitussüsteemi välja töötamiseks asutuses ning omavalituste vaheliseks koostööks täienduskoolituse valdkonnas.

1. KOOLITUS KUI INIMRESSURSI ARENDAMISE MEETOD ORGANISATSIOONIS

1.1. Koolitamine organisatsioonis

Töötajate arendamine läbi täienduskoolituste on muutunud organisatsioonidele väga oluliseks. Ükski ettevõtte ega asutus ei julge tänapäeval väita, et saab ilma hakkama. Koolituse võimaldamine organisatsiooni liikmetele võib olla tingitud erinevatest teguritest. Nendeks teguriteks võivad olla uued seatud eesmärgid, kvaliteedi tõstmine aga ka väline surve, prestiiž. (Blanchard, Thacker 2007: 9) Koolitus on peamiseks instrumendiks inimressursi juhtimisel ja selle meetodite rakendamisel (Petridou, Spothis 2001). Paljudes organisatsioonides on töötajate koolitamine ja arendamine juhuslik, kuid leidub piisavalt neidki, kus töötajaid koolitatakse süstemaatiliselt. (Alas 2005: 83)

Enne täienduskoolituse teemasse süvenemist tuleks lahti mõtestada üldine koolitamise mõiste. Mõiste seletusi võib leida mitmeid, kuid kokkuvõtlikult võib öelda, et koolitamine on planeeritud protsess, millega soovitakse sihilikult õppetöö käigus muuta inimeste käitumist ja arendada oskusi ja teadmisi. Koolitamise põhieesmärgiks on kaasa aidata organisatsiooni eesmärkide saavutamisele läbi töötajate arendamise ja väärtustamise. (Armstrong 1999: 507). Täienduskoolitus on üheks spetsiifiliseks koolitusliigiks, mille käigus omandatakse üldhariduslikud ja kutsealased teadmised, oskused. Täienduskoolitus on vajalik olemasolevate teadmiste ja oskuste säilitamiseks ja laiendamiseks. (Koolituse juhtimise ... 01.12.2009) Seega tuleb ametiasutustes ametnike koolitamist mõista kui täienduskoolitust.

Töötajate koolitamine kuulub ühe personalijuhtimise valdkonnana asutuse strateegiliste tugifunktsioonide hulka. Suuremates asutustes tegeleb töötajate koolitamisega koolitusjuht, väiksemates asutustes on vastavad ülesanded antud personalispetsialistile või mõnele teisele töötajale. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009) Seega peaks igas asutuses olema inimene, kes vastutab konkreetset koolitusvaldkonna koordineerimise eest.

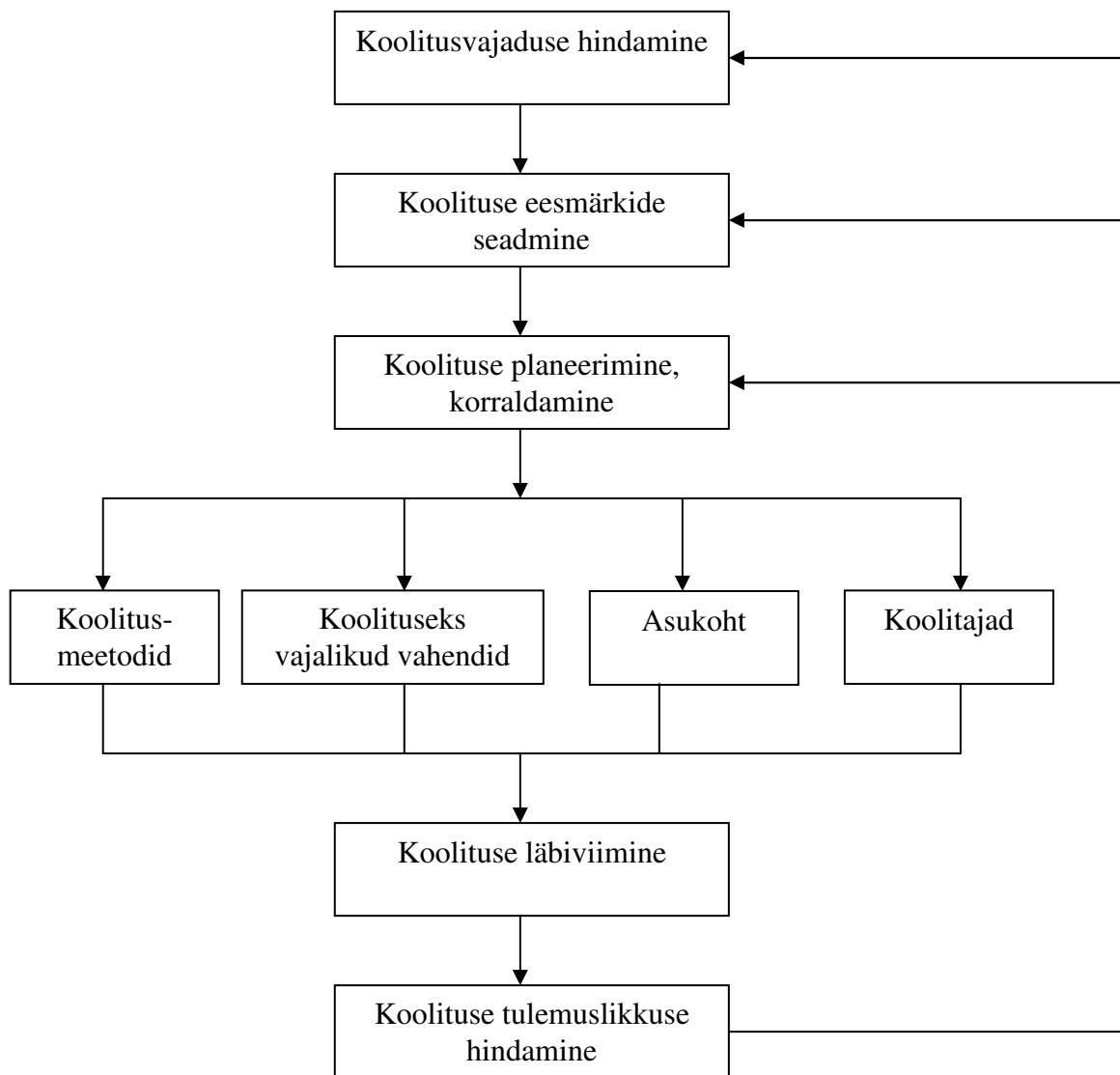
Olenemata sellest, kas tegemist on era- või avaliku sektoriga, peaksid panustama töötajate koolitusse kõik organisatsioonid. Avalikus teenistuses räägitakse koolitusest kui

süsteemilisest õppimis- ja arendustegevusest, mille eesmärgiks on tagada teenistujate teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute püsiv vastavus ametikohal esitatavatele nõuetele, ametiasutuste vajadustele ja avaliku teenistuse arenguvajadustele (Koolituse...01.12.2009). Avalike teenistujate koolitus käesoleva töö tähenduses on täienduskoolitus, mis järgneb tasemeõppes omandatud või omandatavale haridusele ja on suunatud tööalaste teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute säilitamisele ja arendamisele. Tänapäeval on avalikus sektoris oluline osata põhjendada koolituste vajalikkust, efektiivsust ja tasuvust (Sims 1994).

Koolituse efektiivsuse ja tasuvuse aluseks on koolitussüsteemi välja töötamine organisatsioonides. Süsteemse koolituse puhul saame rääkida koolitamisest kui protsessist, mis on kavandatud spetsiaalselt koolitusvajadusi arvestades. Organisatsiooni koolitussüsteem kui protsess, koosneb üldjuhul alljärgnevatest tegevustest (Armstrong 1999: 511):

- 1) koolitusvajaduse väljaselgitamine;
- 2) otsustamine, mis tüüpi koolitused vastavad selgunud vajadustele;
- 3) koolitajate leidmine ja koolituste läbiviimine;
- 4) läbiviidud koolituste tulemuslikkuse hindamine.

Koolitusprotsessist ja selle kõikidest etappidest annab parema ülevaate alljärgnev joonis.



Joonis 1. Koolituse planeerimise protsess (allikas: Armstrong 1999: 513)

Joonis kujutab Armstrongi käsitluses ideaalset koolitusprotsessi, mis koosneb viiest etapist, millest esimene on koolitusvajaduse hindamine. Sellele järgnevad eesmärkide seadmine, koolituse planeerimine, korraldamine, läbiviimine etapid. Koolitusprotsess lõppeb koolituse tulemuslikkuse hindamisega. Autor järeldab eelnevast, et koolitusprotsessi moodustavate etappide läbiviimine organisatsioonis on üheks aluseks koolituse valdkonna süsteemseks muutmisel. Koolitusetappide täpsem olemus ja sisu on välja toodud järgnevates alapeatükkides.

Hästi koostatud koolitussüsteem tagab töötajate oskuste ja teadmiste vastavuse praeguse ja tulevase töökoha nõudmistele ja toetab avalike organisatsioonide toimimist. Tõhus

koolitussüsteem avalikus sektoris aitab ligi meelitada ja säilitada töötajaid, sest töötajate kompetentsus tööturul on järjest suurenev. (Jacobson, Rubin, Selden 2002) Autor järeldab, et koolitus organisatsioonis on üheks motivaatoriks töötajatele ja omab töökoha valikul sama suurt tähtsust kui töötasu.

Teiseks koolitussüsteemi toimimise eelduseks on koolitusvaldkonna tuginemine normdokumentidele, mis on aluseks kogu koolitustegevuse korraldamisele. Kolm põhilist normdokumenti on koolitusstrateegia, koolituspõhimõtted ja koolituse protseduurireedid. Normdokumentide järgimine tagab asutuse koolitustegevuse süsteemsuse, eesmärgipärasuse ja läbipaistvuse (Koolituse juhtimise ... 2003). Normdokumentide produtseerimine dokumentide endi pärast ei ole otstarbekas, sest pikad ja sisutud paberid ei tee koolituse korraldamist asutuses lihtsamaks. Detailsed ja mahukad dokumendid aga õigustavad end ja seda ennekõike suurtes asutustes, sest nii tagatakse kõigile arusaadavad reeglid. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009) Suuremad organisatsioonid on valmis rohkem panustama töötajate koolitusele lootes, et töötajate püsijäämine organisatsiooni muudab tehtud investeeringu tõhusamaks (Boyne, Jenkins, Pools 1999). Siit võib järeldada, et mida suurem on organisatsioon, seda rohkem on vaja reguleerida koolitusvaldkonda ja suuremad organisatsioonid on rohkem huvitatud antud valdkonda panustamisest.

Olenemata sellest, kas tegemist on suure või väikese organisatsiooniga, on normdokumendid aluseks ja abiks koolitusprotsessi koostamisel ja läbiviimisel.

1.2. Koolitusvajaduse välja selgitamine ametnike seas ja eesmärkide püstitamine

Koolitustegevuse etappidest esimene on koolitusvajaduse hindamine ja analüüs. Antud etapis hinnatakse nii koolituse vajalikkust kui ka mittevajalikkust (Blanchard, Thacker 2007: 7). Koolitusvajaduse hindamine on aluseks kogu koolitustegevusele ja sellest sõltub koolituse tulemuslikkus. Koolitusvajaduse hindamise eesmärgiks on välja selgitada miks, keda, millisel teemal ja kuidas koolitada, et kõrvaldada asutuses tekkinud probleeme, valmistada ette ja viia läbi vajalikke muudatusi, parandada asutuse tegevust või lihtsalt säilitada töötajate vajalikkust kvalifikatsiooni. Kui koolitustegevus toimub ilma, et eelnevalt oleks hinnatud koolitusvajadust, on üsna suur tõenäosus, et koolitus osutub asutuse jaoks kasutuks ja koolitusraha mõttetult kulutatuks. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009) Paljud organisatsioonid ei tea palju nad tegelikult koolituste eest maksavad (Holden 1991). Ilma

koolitusvajadust hindamata riskivad organisatsioonid koolituse ülekorraldamisega, alakorraldamisega või kalduvad täiesti kõrvale koolitamise eesmärgist (Brown 2002).

Koolitusvajadust defineeritakse sageli kui erinevust tegeliku ja soovitud olukorra vahel, mida koolituse abil saab vähendada ning selle tegevuse eesmärgiks on välja selgitada, millises osas tegelik olukord erineb soovitud olukorrast. (Armstrong 1999: 514) Judith Brown (2002) toob oma artiklis välja neli põhjust, miks tuleb koolitusvajadust hinnata enne, kui asutakse koolitusprogrammi läbi viima. Need neli põhjust on:

- 1) Probleemide määratlemine organisatsioonis. Koolituse korraldamine teatud probleemi lahendamiseks eeldab selle probleemi eelnevat välja selgitamist;
- 2) Juhatuse toetuse saamine. Juhid arvavad tihti, et koolitused on „head asjad, mida teha“, kuid oluline on selgitada neile, et alluvate koolitamine mõjutab otseselt juhi tööd ja tema organisatsiooni. Juhtide teadlikkus koolituse tegelikust tähtsusest tagab olukorra, kus koolituskavade ja koolituseelarvete kärpimine ei ole esimene kokkuhoiu nimekirjas;
- 3) Andmete kogumine koolituse tulemuslikkuse hindamiseks. Kuigi koolituse tulemuslikkuse hindamine toimub peale koolituse toimumist, ei pruugi hinnang anda õigeid tulemusi, sest pole andmeid, millega tulemust võrrelda. Eelnev andmete kogumine aitab hinnata toimunud koolituse efektiivsust;
- 4) Koolituse kulu ja tulu kindlaks määramine. Esiteks hinnatakse kahju, mida mittekoolitamine võib põhjustada ja seejärel hinnatakse koolituse kulu. Neid kahte omavahel võrreldes selgub, kas koolitust tasub korraldada või mitte.

Võttes arvesse eelpooltoodut võib väita, et koolitusvajaduse hindamine on koolitusprotsessi üks olulisemaid etappe. Siit selgub, kas koolitus organisatsioonis on üldse vajalik või on see tegevus, mis ei anna suurt tulu, kuid toob kaasa märkimisväärse kulu.

Koolitusvajadus selgitatakse välja üldiselt kolmel eri tasandil (Alas 2005: 85):

- 1) Organisatsiooni tasandil analüüsitakse organisatsiooni tegevust ja selle puudujääke, mida saaks koolitusega kõrvaldada. Sel tasandil hindavad koolitusvajadust organisatsiooni eesmäärke püstitavad isikud, kelleks on tippjuhid;
- 2) Töökoha tasandil analüüsitakse teostatavaid töid ning püütakse tõsta koolituse kaudu tööde teostamise kvaliteeti ja tootlikkust. Koolitusvajadust hindavad juhid, kes otsustavad, mil viisil organisatsiooni püstitatud eesmäärke saavutada, seega keskastme juhid;

- 3) Töötaja tasandil analüüsitakse konkreetse töötaja tööd, püütakse koolituse kaudu tõsta tema panust ja vajalikkust organisatsioonile. Koolitusvajadust hindavad sel tasandil need juhid ja töötajad, kes konkreetset tööd teevad.

Koolitusvajaduse hindamine ei tähenda tingimata eraldi uuringu korraldamist või mahuka küsimustiku väljatöötamist. Koolitusvajaduse hindamisel võib kasutada näiteks personali koolitusvajaduse analüüsi, töötajate isiklike arengu kavasad, töötajate arenguveestluse tulemusi või möödunud aasta koolitustaotluste analüüsi. Koolitusvajadust saab hinnata ka vaatluse, intervjuude ja üldise organisatsioonilise informatsiooni abil. Kasulikku teavet saab juhtide, kolleegide ja klientide küsitlemise kaudu. (Lõhmus, Simson, Vigla 2002: 90) Seega ei ole oluline meetod, mille kaudu koolitusvajadust hinnatakse, vaid informatsioon, mis analüüsi käigus saadakse.

Erinevate meetodite teel selgunud koolitusvajadused saab jagada kahte gruppi (Lõhmus jt 2002: 86):

- 1) erialaste teadmiste ja oskuste arendamisega seotud koolitusvajadused, kus koolitus on suunatud töötaja otseste kohustuste efektiivsemale täitmisele;
- 2) motivatsiooni ja meeskonnatöökäivajalike hoiakute arendamisega seotud koolitusvajadus.

Erialaste teadmiste ja oskuste arendamisega seotud koolitused puudutavad otseselt töötaja töösooritust. Siia alla kuuluvad näiteks koolitused seoses seaduste muutumisega või uute töövõtete lisandumisega. Motivatsiooni ja meeskonnatöö koolitustega püütakse tõhustada koostööd ja parandada organisatsioonisisest kliimat. Siia alla kuuluvad näiteks stressi taluvuse ja meeskonnatöö arendamise koolitused

Kogutud informatsiooni analüüsi etapile järgneb eesmärkide püstitamine. Need on eesmärgid, millele kogu ülejäänud koolitustegevuse protsess tugineb ja milleni üritatakse jõuda. Koolituse eesmärgi sõnastamine on võtmeküsimuseks koolituse tulemuslikkuse hindamisel. Eesmärk peaks võimalikult täpselt kirjeldama, mis tulemuseni soovitakse jõuda, mis oskusi ja teadmisi soovitakse juurde saada. (Armstrong 1999: 512) Seega võib järeldada, et eesmärkide seadmisel tuleb kindlasti arvestada reaalseid võimalusi ja olukorda, sest vastasel juhul pole eesmärgile jõudmine teostatav.

1.3. Koolituse tegevuse sõnastamine ja planeerimine

Koolituse planeerimine on protsess, mille käigus planeeritakse koolitusüritused, viies kokku väljaselgitatud koolitusvajadused ja eesmärgid asutuse võimaluste ning koolitusvõimalustega. Koolituse planeerimise eesmärgiks on omakorda asutuse ressursside otstarbekas jagamine. Koolituse planeerimise tulemuseks on koolitusplaani. (Koolituse juhtimise ... 2003). Organisatsiooni koolitusplaani eesmärgiks on kokku viia koolitusvajadused ja organisatsiooni koolitusvõimalused (Lõhmus jt 2002: 97) Koolitusplaani sisaldab koolitusmeetodite, materjalide, varustuse, koolitatavate kirjeldusi (Blanchard, Thacker 2007: 299). Lisaks on koolitusplaani aluseks koolituseelarve koostamisel.

Koolituse eelarvetaotluse koostab üldjuhul koolitusjuht. Kasutatakse ka niisugust koolitusplaani koostamise meetodit, kus iga osakond, lähtudes oma koolitusvajadusest, koostab ise koolituskava ja eelarvetaotluse ning koolitusjuht koondab informatsiooni kogu organisatsiooni koolituskavaks ja eelarvetaotluseks. Koolituseelarve koostamine eeldab informatsiooni kogumist kursuste hindade, lektorite tasude jms kohta. (Lõhmus jt 2002: 97) Koolituse eelarve planeerimisel piiritletakse esmalt koolituseks tehtavate kulutuste maht ja seejärel koostatakse eelarve. Koolitushinnale lisanduvad sageli veel mitmesugused täiendavad kulud, mida sageli koolituste hulka ei arvestata. Olulisemad neist on osalejate lähetuskulud, koolitusmaterjalidele tehtavad kulud, ruumide kasutamisega seotud kulud organisatsioonisisese koolituse korraldajal jt. Lisanduvad ka mitmesugused kaudsed kulud, mis on tingitud näiteks tegemata jäänud tööst või töötaja asendamisest koolituse ajal. (Türk 2005: 318) Autor järeldeb, et eelarve koostamine eeldab põhjalikku tööd töötajate koolitusvajaduste ja koolitusvõimaluste analüüsimisel, et valesi koostatud eelarve ei oleks tulevikus takistuseks koolituste läbiviimisel.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et koolituse planeerimise puhul on tegemist etapiga, kus ühildatakse töötajate koolitussoovid ja organisatsiooni võimalused.

1.4. Koolituse korraldamine ja läbiviimine

Koolituse korraldamine on protsess, kus valmistatakse ette ja viiakse läbi koolitusüritusi. Tegemist on protsessiga, mille käigus viiakse ellu koolitusplaani. Koolituse ettevalmistamise käigus toimub koolitatava valik, koolitaja valik, koolituse tellimine,

koolituse rahastamine, koolitusest informeerimine ja koolituses osalemise korraldamine. (Koolituse juhtimise ... 2003) Antud etapis toimub põhjalik koolitusvormi, -meetodi, koha ja aja valiku tegemine (Türk 2005: 318).

Esmalt piiritletakse koolitusvorm: kas korraldada koolitus organisatsioonis või väljaspool, kas osaleda avatud koolitusel koos teiste organisatsioonide töötajatega või tellida koolitus vaid oma töötajatele (Türk 2005: 318-319). Ükski koolitusvorm ei ole ideaalne ja sobiv igas olukorras. Valida tuleb parim koolitusvorm, mis vastab hetkel kõige enam koolitatavate vajadustele.

Koolitusmeetodite ja –vormi valikul määratakse esmalt kindlaks koolitatavate arv, asukoht, ja koolitajad. Seejärel tuleb otsustada, kas kasutada organisatsioonisest või –välist koolitust ning kas keskenduda teadmiste või oskuste omandamisele. Arvestada tuleks ka indiviidi- või grupikoolituse ning aktiiv- või passivõppe vormide eripäradega. (Blanchard, Thacker 2007: 161)

Organisatsioonisisised koolitused on organisatsiooni enda või väliskoolitaja poolt läbiviidavad kursused. Organisatsioonivälised koolitused on reeglina väliskoolitaja poolt läbiviidavad kursused, mille käigus kursusest osavõtjad vahetavad kogemusi. Organisatsioonisisene koolitus on enamasti odavam ja seda on võimalik teha töö käigus. Sel viisil saab anda teadmisi ja oskusi lähtuvalt firma spetsiifikast ning tagada koolitusel osalevate töötajate ühtne arusaam käsitletavatest teemadest. Sisekoolitus võimaldab koolitada korraka kogu asjassepühendatud isikute gruppi, mis tagab kiiremad muudatused töötajate tõekspidamistes ja harjumustes. Väliskoolitus võimaldab saada rohkem infot eri allikatest, sh ideid, kogemusi ja sidemeid teistelt koolitusel osalevatelt isikutelt. Väliskoolitus võimaldab töötajal eemalduda mõneks ajaks oma tööst, näha oma organisatsiooni ja tööd uue pilguga ning võrrelda ennast teistega. (Armstrong 1999: 519-521; Türk 2005: 321 – 322)

Koolituse aktiivsed ehk mittedirektiivsed meetodid on rühmatöö, diskussioonid, olukorra analüüsid jms, mis võimaldavad osavõtjatel aktiivselt lülituda õpiprotsessi, edendada nende iseseisvust ja koostööd, tekitada laia arvamuste ja kogemuste spektri, aktiveerida kammitsetud osavõtjaid, arvestada osavõtjate isiklikku huvisid ja soove. Koolituse passiivseteks ehk direktiivseteks meetoditeks on ettekanded, loengud, referaadid jms, mis võimaldavad edastada lühikese ajaga palju teavet, mis peaks olema aluseks aktiivsele edasiõppimisele. (Tamberg 2001: 86)

Koolituse meetodi ja –vormi valikul lähtutakse koolituse eesmärgist, koolituse eelarvest ja koolituse sihtgrupist. Koolitusvorme on mitmeid ja koolituse planeerimisel tuleb arvestada koolitusvajaduse hindamisel selgunud tulemusi ja organisatsiooni ressursse, et valida välja sobivaim koolitusvorm. Levinumad koolitusvormid on (Koolitusjuhi ... 15.11.2009):

- 1) avatud koolitus - koolituse vorm, mille puhul üks või enam töötajat osalevad koolitusasutuse poolt välja pakutud avalikul koolitusel, mis on suunatud erinevate asutuste töötajatele;
- 2) tellimuskoolitus – koolituse vorm, mille puhul koolitus tellitakse ja koostatakse lähtudes asutuse konkreetsetest vajadustest. Koolitus on suunatud asutuse kõigile töötajatele või ühele kindlale sihtgrupile asutuses (nt raamatupidamise osakond);
- 3) iseseisev õpe - selgelt igapäevastest tööülesannetest ja on seotud konkreetse eesmärgiga, materjalide ja õppemetoodikaga;
- 4) kaugkoolitus - aja ja koha suhtes paindlik koolitusvorm, mille puhul õppekeskkonna kujundamiseks ning õppija ja koolitaja vahendamiseks kasutatakse kaasaegseid infotehnoloogia võimalusi;
- 5) projektipõhine koolitus- tegemist on üldjuhul ühekordse koolitustegevusega, mis eeldab rahaliste vahendite taotlemist väljast poolt organisatsiooni.

Sageli on asutuse eelarve piiratud ja seoses sellega võib tekkida raskusi koolitusvajaduse hindamisel selgunud koolituse võimaldamisel. Üheks võimaluseks lisarahastuse leidmiseks on välisabi ehk koolitusprojektide kirjutamine, millega küsitakse toetust koolituste läbiviimiseks. Antud koolitusmeetodi puuduseks on see, et ei saa kindel olla, kas projekti rahastatakse või mitte. Üldjuhul oleneb projekti edukus sellest, kui hästi on projekt kokku kirjutatud ja kui suur on konkurents toetuste jagamisel.

Koolitusvormi valik toimub samaaegselt koolitaja valikuga. Koolitaja valiku korral on üheks põhiküsimuseks teooria ja praktika vahekord. Koolitus, mis on liiga teoreetiline, jääb õppija kaugeks. Ometi ei ole organisatsiooni seisukohalt õigustatud selline koolitus, kus jagatakse ainult praktilisi võtteid. Koolitaja ülesanne on muuta teoorial rajanev õpetus inimestele arusaadavaks, praktiliselt kasutatavaks teadmiseks, ilma et eirataks teooria põhiseisukohti. (Personalijuhtimise käsiraamat 2007: 215) Autor järeldeb, et koolitaja valikul on suur tähtsus, sest liiga üldiste või teoreetiliste koolituste puhul jääb teema koolitatavatele segaseks ja koolitus ei anna soovitud tulemust.

Koolitaja valimise protsessis võib eristada järgmisi etappe (Koolitusjuhi ...15.11.2009):

- 1) koolitusvajaduse täpsustamine – täpsustatakse, kas koolitusvajadus, mille alusel koolitus koolitusplaani võeti, on samaks jäänud või on midagi muutunud;
- 2) kontakti loomine potentsiaalse koolitajaga – koolitaja leidmiseks korraldatakse konkurss või tehakse valik olemasoleva infomaterjali põhjal;
- 3) koolitusvajaduse sõnastamine koolitaja jaoks – eesmärgiks on varustada potentsiaalset koolitajat koolituspakkumise tegemiseks vajaliku informatsiooniga;
- 4) koolituspakkumiste analüüs – koolituspakkumiste mitmekülgne analüüs on vajalik prima valiku tegemiseks;
- 5) läbirääkimised – lepatakse koolitajaga täpsemalt kokku, mida, millistel tingimustel ja millise hinnaga soovitakse koolitust saada;
- 6) lepingu sõlmimine – läbirääkimiste tulemusi väljendab kirjalik leping, mille eesmärgiks on vältida ootamatute ebameeldivuste ilmnemist.

Koolitusvormi ja koolitaja välja valimine ei tähenda seda, et kõik on koolituseks valmis. Väga tähtis on osata planeerida koolituse aega nii, et see oleks sobilik kõigile koolitavatele. Lisaks tuleb teatud koolitusvormide puhul ette valmistada koolitusmaterjalid ja muretseda koolituseks vajalik tehnika. Alles siis, kui kõik tegevused on läbimõeldud ja ettevalmistatud, viiakse läbi koolitus vastavalt plaanile.

Toimuva koolituse kohta on oluline pidada jooksvalt arvestust, et omada pidevat ülevaadet. Arvestus loob vajalikud eeldused koolitustegevuse kontrollimiseks ja analüüsimiseks: kas tegevus vastab püstitatud eesmärkidele ja kehtestatud kokkulepetele. (Lõhmus jt 2002: 107) Koolituse arvestuse ja aruandluse all mõeldakse koolitustegevusega seotud info kogumist, analüüsi, vormistamist ja edastamist. Koolituse arvestuse ja aruandluse eesmärgiks on saadud informatsiooni alusel parendada asutuse koolituse korraldust järgnevatel perioodidel. (Koolituse juhtimise ... 2003)

Koolituse arvestust saab teostada kolmel meetodil, milleks on arvestus, analüüs ja aruandlus. Arvestuse käigus kogutakse ja talletatakse pidevalt informatsiooni toimunud koolituste kohta. Info analüüsimisel seostatakse omavahel koolitustegevust kirjeldavad andmed, mille käigus analüüsitakse kulusid, sihtgruppi, koolituse sisu ja koolituse korraldust üldiselt. Aruandluse teel toimub analüüside ja hinnangute vormistamine, kokkuvõtmine ning kokkuvõtete ja aruannete edastamine erinevatele sihtgruppidele. (Armstrong 1999: 530, Blanchard; Thacker 2007: 311-312)

Koolituse planeerimine on pidev protsess, mille käigus koolitusjuht ühitab parimal viisil soovid ja vajadused tegelike võimalustega ning valmistab ette kõik vajaliku, et koolitus saaks toimuda nii nagu plaanitud ja ilma vahejuhtumiteta, mis kõik mõjutab koolituse tulemuslikkust.

1.5. Koolituse tulemuslikkuse hindamine

Koolituse tulemuslikkuse hindamine on koolitustegevuse etapp, mille käigus hinnatakse tõhususe, mõjususe ja säästlikkuse seisukohalt koolituse korraldamist ja selle terviklikku mõju asutuse erinevatele tasanditele. (Koolituse juhtimise ... 2003) On oluline hinnata toimunud koolituse tulemuslikkust, et teada saada, kas antud koolitus viis soovitud eesmärgi saavutamiseni (Armstrong 1999:531) Lisaks on koolituse tulemuslikkuse hindamine vajalik organisatsioonile selleks tehtud investeeringu tasuvuse määramiseks, koolitavale isikule eneseanalüüsiks ja motivatsiooniks ning koolitajale oma koolitusteenuse edasiarendamiseks. (Türk 2005: 329) Autor järeldab, et koolituse tulemuslikkuse hindamise teel saadakse informatsioon organisatsiooni koolitustegevuse parendamiseks.

Koolituse tõhususe väljaselgitamisel leitakse vastused küsimusele, kas maksimaalsed tulemused saavutati ettenähtud ressursidega. Mõjususe väljaselgitamisel antakse hinnang sellele, mil määral saavutati koolitusele seatud eesmärgid ning kuidas eesmärkide saavutamine mõjutab organisatsiooni toimimist. Säästlikkuse väljaselgitamisel hinnatakse, kas maksimaalne tulemus saavutati vähimate kuludega. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009) Koolituse hindamisel võib tugineda osalejate hinnangutele, milleks võidakse teha näiteks ankeetküsitlus. (Türk 2005: 329)

Põhilisi koolituse tulemuslikkuse hindamise tasandeid on kolm: koolitusürituse hindamine, koolituse mõju hindamine ning koolitustegevuse kui protsessi hindamine. Koolitusürituse hindamine on protsess, mille käigus hinnatakse konkreetset koolitusüritust ehk selle sisulist vastavust püstitatud eesmärkidele, ürituse korraldust, koolitaja kompetentsust jne. (Koolitusjuhi ... 15.11.2009) Antud tasandit nimetatakse veel koolitavate reaktsiooni hindamiseks, mille käigus saab anda hinnangu osalejate huvile ja motivatsioonile koolituse suhtes. See meetod aga ei võimalda hinnata omandatud teadmiste ja oskuste taset ning koolitustulemuste rakendamist praktikas (Torrington, Hall, Taylor 2002: 436, ref Türk

2005: 330) Koolituse käigus omandatud teadmisi ja oskusi hinnatakse järgmises etapis, milleks on koolituse mõju hindamine.

Koolituse mõju ehk teisisõnu õpitulemusi hinnatakse kahel erineval tasandil – töötaja tasandil ja organisatsiooni tasandil. Lähtudes eesmärgist ja koolituse iseloomust analüüsitakse, kas läbitud koolituse käigus omandas töötaja uusi teadmisi, oskusi või soovitud käitumise. Hinnates koolituse mõju organisatsioonile analüüsitakse, mil määral on koolitus kaasa aidanud organisatsiooni eesmärkide saavutamisele, kas koolituse tulemusel on tekkinud muutusi organisatsioonile, kas on paranenud töö kvaliteet ning kui tõhusalt kasutati koolituseks ettenähtud ressursse. (Armstrong 1999: 531-532)

Koolitustegevuse kui protsessi hindamise käigus analüüsitakse põhjalikult kogu koolitustegevust, selle süsteemsust, tööjaotust, infoliikumist (Armstrong 1999: 532).

Koolituse tulemuslikkuse hindamine ei ole lihtsalt suvaline tegevus vaid see on aluseks koolituse kvaliteedi tõstmisel tulevikus. Üldjuhul arvatakse, et koolitused toimivad ja täidavad oma eemärki, kuid mitte alati. Sel juhul on vaja uurida, miks koolitus ei andnud soovitud tulemusi ehk tuleb läbiviidud koolitustegevus läbi vaadata ja analüüsida ning selgitada välja põhjused. (Salas, Cannon-Bowers 2001) Koolituse tulemuslikkuse hindamisest saadud info jagamine töötajatega on väga oluline, sest nii saavad töötajad otsest tagasisidet toimunud koolituse kohta ja selle kasu organisatsiooni eesmärkide, visiooni saavutamisel (Soni 2004).

Koolituse tulemuslikkuse välja selgitamisega on koolitusprotsess jõudnud lõpule, mis tähendab seda, et selgub, kas protsessi alguses seatud eesmärgid täideti või mitte. Tõhusa koolitusprotsessi tulemusena suureneb töötajate tootlikkus, väheneb tehtud vigade arv ja paraneb nende suhtumine töösse (Türk 2005: 332). Kui töötajad on rahul organisatsiooniga, kus nad töötavad, vähendab see tööjõu voolavust ning suurenenud tootlikkus ja hea suhtumine töösse muudavad organisatsiooni tugevamaks ja jätkusuutlikumaks.

2. EMPIIRILINE UURING

Antud lõputöö eesmärgiks on välja selgitada, kui suures ulatuses panustavad kohalikud omavalitsused Võrumaal täienduskoolitussüsteemi arendamisele ja millised probleemid sellega kaasnevad. Panustamise all on mõeldud koolitussüsteemi väljatöötamisele kuluvaid ressursse sh rahaliste vahendite kasutamist koolituste korraldamisel.

Koolitustegevusega tegelevad organisatsioonid nii era- kui ka avalikus sektoris. Erinevus kahe sektori vahel seisneb selles, et ametnike koolitus ja arendamine on otseselt seotud avaliku teenistuse põhiollemuse ja arengueesmärkidega, mis tingib pideva vajaduse täienduskoolituste järele, sest ametnikud on avaliku teenistuse peamiseks eduteguriks, kelle ülesandeks on tagada avaliku halduse tõhus toimimine (Avalike teenistujate ...05.02.2010). Ametnikeks nimetatakse nii riigi kui kohaliku omavalitsuse ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatuid või valitud isikuid.

Võib eeldada, et kõigile ametnikele kehtivad avaliku teenistuse koolituse valdkonnas ühesugused tingimused ja võimalused. Siiski saab siin eristada koolitust riigiasutuses ja koolitust kohalikus omavalitsuses. Põhjus peitub peamiselt organisatsiooni eelarves. Kohalikud omavalitsused koostavad oma eelarve, seades esikohale kohalikku elu arendavad valdkonnad. Töötajate arendamisele ja koolitamisele eraldatavad summad sõltuvad suuresti valitsuse ja volikogu otsustest. Seetõttu ei saa rääkida kohalike omavalitsuste ühtsest koolitussüsteemist või koolituspõhimõtetest. Omavalitsuste ametiasutused erinevad üksteisest suuruse poolest. On omavalitsusi, kus töötab ligikaudu 1000 ametnikku ning omavalitsusi, kus ametnikke on alla viie. Näiteks Võrumaa kohalikes omavalitsustes varieerub ametnike arv 7-st 17-ni. Siit tulenevalt võib järeldada, et omavalitsused ei ole omavahel võrreldavad.

Antud lõputöös keskendutakse Võru maakonna kohalikele omavalitsustele. Võru maakonnas on 13 omavalitsusüksust: Võru linn ja 12 valda (Antsla, Haanja, Lasva, Meremäe, Misso, Mõniste, Rõuge, Sõmerpalu, Urvaste, Varstu, Vastseliina, Võru). Käesoleva töö uurimisobjektiks on Võru maakonna omavalitsuste ametiasutused (valla-/linnaomavalitsused) ja vastavalt sellele ametnike täienduskoolitamisega seotud olukorra uurimine.

Võrumaa omavalitsused võib elanike arvu poolest jagada kahte rühma (vt Tabel 1). Võrumaa suurimateks omavalitsusteks on Antsla, Rõuge, Võru ja Vastseliina vald ning Võru linn, kus elanike arv on üle 2000. Alla 2000 elanikuga vallad on Sõmerpalu, Haanja, Meremäe, Urvaste, Varstu, Misso, Lasva ja Mõniste.

Tabel 1. Võrumaa omavalitsusi iseloomustavad näitajad²

Nr	Omavalitsuse nimi	Elanike arv seisuga 01.01.2010.a	Omavalitsuse eelarve 2008.a. (EEK)	Ametnike arv valla/linnavalitsuses 2008.a
1.	Võru linn	13967	247 327 711,0	66
2.	Võru vald	4968	78 700 000,0	17
3.	Antsla vald	3838	61 900 000,0	19
4.	Rõuge vald	2284	38 719 758,0	14
5.	Vastseliina vald	2170	71 275 000,0	11
6.	Sõmerpalu vald	1968	36 886 691,0	10
7.	Lasva vald	1795	25 371 000,0	15
8.	Urvaste vald	1411	25 600 000,0	7
9.	Varstu vald	1251	28 165 526,0	9
10.	Haanja vald	1182	20 880 980,6	8
11.	Meremäe vald	1179	27 305 367,0	9
12.	Mõniste vald	1021	19 608 000,0	10
13.	Misso vald	779	21 879 447,0	8

Tabelist 1 on näha, et kõige suurem omavalitsus Võrumaal on Võru linn, kus elanike arv on ligikaudu kolm korda suurem kui Võru vallas. Võrumaa väikseima vallaga, Misso vallaga, on elanike arvu vahe kaheksateistkordne.

Tabelist 1 toodud andmete põhjal on näha, et omavalitsuste eelarved ei ole alati kooskõlas elanike arvuga. Näiteks võib võrrelda omavahel Rõuge ja Vastseliina valda, kus elanike arv on samas suurusjärgus, kuid eelarve maht on Vastseliina vallal ligikaudu kaks korda suurem. Suurt rolli mängivad siinjuures investeeringud ja projektidest saadav tulu, mis toob sisse erinevused omavalitsuste eelarvetesse. Tulenevalt eelpooltoodust väidab autor,

² Tabelis 1 toodud eelarve suurused tulenevad läbiviidud ankeetküsitlusest ja omavalitsuste kodulehtedelt. Lõputöö koostamise hetkeks ei olnud koostatud 2009. majandusaasta aruandeid, mistõttu tuli võrdluse aluseks võtta 2008.a kinnitatud majandusaasta aruandest nähtuv eelarve tegelik täitmine.

et lisaks elanike arvule, sõltuvad omavalitsuste eelarved suuresti projektidest ja tehtavatest investeeringutest.

Kolmandana saab võrrelda omavahel Võrumaa omavalitsuste ametiasutusi ehk valla- ja linnavalitsusi ametnike arvu järgi. Andmed tulenevad läbiviidud küsitlusest, omavalitsuste kodulehtedelt ning on välja toodud tabelis 1.

Tabelis 1 on omavalitsused reastatud suuruse järgi elanike arvu arvestades. Tabelist on näha, et omavalitsuse suurus ja ametnike arv ei ole omavahel sõltuvuses. Kõige väiksema ametnike arvuga on Urvaste vallavalitsus (7), kuigi suuruselt on ta 13-ne omavalitsuse seas 8-s. Pigem sõltub ametnike arv omavalitsuse töökorraldusest ja konkreetse omavalitsuse vajadustest erinevate ametnike järele.

Käesoleva uurimustöö eesmärkide saavutamiseks ning hüpoteesi kinnitamiseks või ümber lükkamiseks viis autor läbi ankeetküsitluse, mis koosnes põhiliselt 15-nest suletud küsimustest, kuid oli jäetud võimalus lisada vastaja poolne selgitus, kui ükski autori poolt pakutavatest variantidest ei vastanud tegelikule olukorrale. Ankeetküsimustik on lisatud antud uurimistöö lissasse 1.

Küsimustik saadeti e-maili teel kõigile 13-le Võrumaa omavalitsusele. Küsimustiku adressaatideks olid valla- ja linnavalitsuste valla-/linnasekretärid, kes vastutavad kantseleitöö ja sealhulgas ka personalitöö ja koolituste korraldamise eest asutuses.

Vastused küsimustikule laekusid tagasi 12-st omavalitsusest, vastamata jättis Võru linn. Enamus küsimustikke tagastati e-maili teel, mõningatele vastati käsitsi ja toimetati seejärel käesoleva töö autori kätte.

Küsimustiku täitmine ei olnud valimile kõige meelepärasem, sest toodi välja põhjendused, et ei ole aega selliste küsimustikega tegeleda. Täidetud küsimustike tagasisaamiseks tuli töö autoril pidevalt suhelda valla-/linnasekretäridega, mis lõppkokkuvõttes andis hea tulemuse – küsimustikule vastas ca 92% valimist.

3. TULEMUSTE ANALÜÜS, JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

3.1. Uurimistulemuste analüüs

Käesoleva uurimustöö raames läbiviidud ankeetküsitluse eesmärk oli kaardistada ametnike täienduskoolitamise süsteemsus Võrumaa kohalikes omavalitsustes. Küsimustik oli koostatud nii, et saada ülevaade, kas Võrumaa kohalikes omavalitsustes on välja töötatud koolitussüsteem, mida terve asutus jälgib ja kas süsteemi puudumine mõjutab ametnike koolitamist.

Ankeetküsimustiku esimesed neli küsimust olid statistilist laadi, kus paluti vastajal ära märkida omavalitsuse nimi, elanike arv 01.01.2010.a seisuga, 2008.a eelarve, sh eraldi välja tuua koolituse kulud 2008.a ja ametnike arv 2008.a. Saadud tulemused on välja toodud tabelis 1 ja tabelis 2.

Esimeseks koolitussüsteemi puudutavaks küsimuseks oli, kes valla/linnaomavalitsuses tegeleb koolituste korraldamisega. Laekunud vastustest selgus, et enamikes (9) Võrumaa omavalitsustes puudub konkreetne isik, kes tegeleks koolituste korraldamisega. Üldjuhul tegeleb enda jaoks sobiva koolituse leidmisega ametnik ise ning seejärel kooskõlastab selle vallavanemaga. Ainult kolmes omavalitsuses, Vastseliina, Lasva ja Urvaste vallas, on koolituste korraldamine vallasekretäri või siis sekretär-asjaajaja kohustuseks, kes vastutavad otseselt kogu personalitöö eest asutuses.

Koolituste korraldamist ja läbiviimist peaksid reguleerima konkreetsed dokumendid, milledeks on koolitusstrateegia, koolituspõhimõtted ja koolituse protseduurireedid. Uurides, kas Võrumaa omavalitsustes on sellised dokumendid välja töötatud, oli vastus kõigil ühtne: Võrumaa omavalitsustes pole välja töötatud ühtegi eelpoolnimetatud dokumenti. Põhjuseks toodi, et puudub vajadus antud dokumentide järgi. Täpsustuseks lisas Vastseliina vallavalitsus, et eelpoolnimetatud dokumente pole välja töötatud, sest tegemist on liiga väikse kollektiiviga ja piiratud eelarvega. Misso vallavalitsus lisas, et puuduvad ka oskused antud dokumentide välja töötamiseks.

Küsimusele, kuidas järgitakse asutuses koolitust puudutavaid dokumente, ei saanud vastata ükski omavalitsus, sest nimetatud dokumendid puudusid kõigis 12-s Võrumaa omavalitsuses.

Koolitussüsteem ise koosneb mitmest etapist, alustades koolitusvajaduse hindamisega ja lõpetades koolituse tulemuslikkuse hindamisega. Uurides, milliseid koolitussüsteemi etappe viiakse läbi Võrumaa omavalitsustes, vastasid viis (5) omavalitsust, et mitte ühtegi neist. Kahes omavalitsuses (Vastseliina ja Meremäe) tehakse koolitusvajaduse hindamist, kolmes omavalitsuses (Vastseliina, Urvaste ja Lasva) tegeletakse koolituse planeerimisega, ühes omavalitsuses (Vastseliina) korraldatakse koolitusi ise ning seitsmes omavalitsuses (Vastseliina, Meremäe, Rõuge, Urvaste, Lasva, Mõniste ja Varstu) tegeletakse koolituste arvestuse ja aruandlusega. Mitte ükski Võrumaa omavalitsus ei tegele koolituse tulemuslikkuse hindamisega.

Kuigi enamus Võrumaa kohalikest omavalitsustest ei tegele koolitusvajaduse hindamisega, osalevad ametnikud siiski teatud koolitustel. Koolitusvajadus selgitatakse Võrumaa vallavalitsustes välja üldjuhul vestluste teel (üheksas omavalitsuses). Kolmes omavalitsuses (Antsla, Haanja, Rõuge) jälgivad ametnikud ise, milliseid koolitusi pakutakse ja osalevad neis vastavalt võimalustele. Arenguestlusi ja iga-aastaseid küsitlusi koolitusvajaduse väljaselgitamiseks Võrumaa omavalitsustes ei kasutata.

Mitmes esitatud küsimuste vastustes olid omavalitsused viidanud võimaluste vähesusele. Uurides, kas võimaluste vähesus peitub kohalike omavalitsuste piiratud eelarvetes, olid vastused sellele küsimusele järgnevad: neli omavalitsust vastas, et koolituste jaoks on rahalisi vahendeid piisavalt ning seitse omavalitsust arvas, et rahalisi vahendeid napib. Üks omavalitsus (Lasva) ei osanud hinnata rahaliste vahendite olemasolu.

Tänapäeval on omavalitsustele suureks abiks erinevad fondid ja projektid läbi mille saadakse lisarahastust erinevateks investeeringuteks ja tegevusteks. Näiteks on Riigikantselei kaudu võimalik taotleda toetust Euroopa Liidust omavalitsuste haldussuutlikkuse tõstmiseks läbi koolituste. Küsimusele, milliseid meetodeid on Võrumaa omavalitsused kasutanud koolitusele mõeldud lisarahatuse leidmiseks, vastas viis omavalitsust (Vastseliina, Antsla, Meremäe, Rõuge ja Võru vald), et on koostatud projekte koolitustel osalemiseks või koolituste korraldamiseks kohapeal. Kaheksa omavalitsust on teinud koostööd lisarahatuse saamiseks teiste omavalitsustega ning Vastseliina vald mainis ära, et lisaks omavalitsustele, tehakse koostööd ka Võrumaa Omavalitsuste Liiduga. Kolm

omavalitsust (Lasva, Sõmerpalu, Haanja) vastas, et pole lisarahastuse leidmiseks kasutanud ühtegi meetodit.

Küsimusele, miks pole kasutatud meetodeid lisarahastuse leidmiseks, vastas Haanja vallavalitsus, et puuduvad oskused ja teadmised koolitusprojektide kirjutamiseks. Sama väitis ka Misso vallavalitsus, kes on lisarahastuse leidmiseks teinud koostööd teiste omavalitsustega. Lisaks väitsid Misso, Lasva ja Urvaste vallavalitsused, et asutuses puudub inimene, kes tegeleks koolitusprojektide kirjutamisega.

Võttes arvesse kõiki ülalpool käsitletud küsimusi, palus töö autor hinnata kokkuvõtlikult vastaja asutuse koolitussüsteemi 4 (nelja) palli skaalal, kus hinne „4“ on „väga rahul“ ja hinne „1“ ei ole üldse rahul. Lisaks oli võimalus vastata hindegaga „0“ ehk „ei oska öelda“.

Väga rahul ei ole oma asutuse koolitussüsteemiga ükski Võrumaa 12-st omavalitsusest. Hindega „3“ ehk „pigem rahul“ hindas asutuse koolitussüsteemi 5 omavalitsust (Vastseliina, Antsla, Varstu, Võru, Mõniste). Pigem ei ole rahul koolitussüsteemiga (hinne „2“) 5 Võrumaa omavalitsust (Haanja, Rõuge, Sõmerpalu, Urvaste ja Lasva). Kaks omavalitsust (Meremäe ja Misso) ei osanud anda hinnet oma asutuse koolitussüsteemile. Keskmise hinne Võrumaa omavalitsuste koolitussüsteemile on „2,4“ ehk pigem ei olda oma asutuse koolitussüsteemiga rahul.

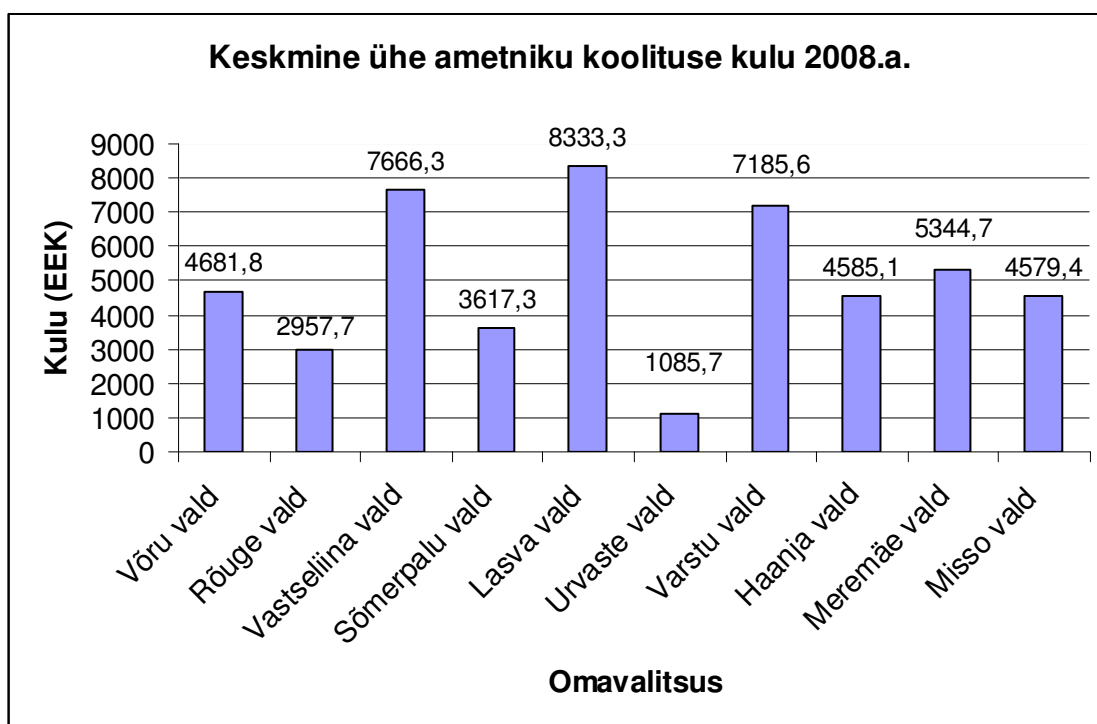
Teades Võrumaa omavalitsuste 2008. aasta tegelikku eelarvet, koolitustele kulunud summat ja ametnike arvu igas omavalitsuses saab välja arvutada iga omavalitsuse koolituse kulu ühe ametniku kohta 2008. aastal. Saadud tulemused on toodud tabelis 2. Antud tabelist on välja võetud Võru linn, kes ei vastanud küsimustikule. Koolitusekulu 2008. aastal selgus küsimustikust.

Tabel 2. Koolituskulu ühe ametniku kohta 2008.a Võrumaa kohalikes omavalitsustes

Nr	Omavalitsuse nimi	Ametnike arv valla/linna- omavalitsuses 2008.a	Koolituse kulu asutuses 2008.a (EEK)	Koolituse kulu ühe ametniku kohta 2008.aastal (EEK)
1.	Võru vald	17	79590	4681,8
2.	Antsla vald	19	-	-
3.	Rõuge vald	14	41408	2957,7
4.	Vastseliina vald	11	84329	7666,3

5.	Sõmerpalu vald	10	36173	3617,3
6.	Lasva vald	15	125000	8333,3
7.	Urvaste vald	7	7600	1085,7
8.	Varstu vald	9	64670	7185,6
9.	Haanja vald	8	36681	4585,1
10.	Meremäe vald	9	48102	5344,7
11.	Mõniste vald	10	-	-
12.	Misso vald	8	36635	4579,4

Koolitusele kulunud summat 2008. aastal ei avaldanud küsimustikus Antsla ja Mõniste vald, mistõttu pole nende tulemused kajastatud ka tabelis 2. Et paremini välja tuua, milline omavalitsus kulutas ühe ametniku koolituse peale 2008.a kõige rohkem, on koostatud joonis 2.



Joonis 2. Ühe ametniku kulu Võrumaa kohalikus omavalitsus 2008.a

Antud jooniselt on näha, et kõige rohkem on kulutanud ametnike koolitamisele 2008.a Lasva vald, kus kulu ühe ametniku kohta oli 8333,3 krooni. Lasva vallale järgnes Vastseliina vald, kus koolituse kulu ühe ametniku kohta oli 7666,3 krooni. Kõige vähem

kulutas ametnike koolitamiseks Urvaste vald. Tema kulu oli märkimisväärselt väiksem võrreldes teiste omavalitsustega – 1085,7 krooni ühe ametniku kohta.

Tabelist 2 ja jooniselt 2 on näha, et asutused panustavad koolitussüsteemi erinevalt ja see ei sõltu sugugi asutuse ega valla suurusest. Pigem on näha, et väiksemad omavalitsused on nõus panustama koolitusse rohkem raha kui mõni suurem Võrumaa omavalitsus. Seega ei tuleks põhjuseid koolitussüsteemi puudulikkuse kohta otsida mitte piiratud eelarvest vaid töötajatest endist ning kindlasti juhtkonnast.

3.2. Uurimistulemuste arutelu ja järeldused

Uurimistöö raames läbiviidud küsitlus kaardistas Võru maakonna omavalitsuste koolitussüsteemi olemuse. Koolitussüsteem, mis koosneb peamiselt viiest etapist, on aluseks kogu organisatsiooni koolitamisele. Võrumaa omavalitsustes läbiviidud küsitlus näitas aga, et tihti peale ei seata süsteemi olemasolule piisavalt rõhku ja seetõttu toimub ametnike koolitamine asutuses juhuslikult.

Organisatsiooni toimimine ja edu on otseses sõltuvuses inimestest ehk antud juhul ametnike olemasolust ja nende oskustest ja suutlikkusest. Koolitussüsteemi toimimine sõltub samuti inimesest, kes on otseselt vastutav selle eest. Läbiviidud uurimusest selgus, et üheksas Võrumaa omavalitsuses puudub inimene, kes tegeleks ja vastutaks koolituse valdkonna eest asutuses. Kolmes omavalitsuses on koolituse valdkond vallasekretäri või sekretär-asjaajaja vastutusallas, kuid see ei taga veel koolitusvaldkonna toimimise asutuses. Ametnik, kelle ülesandeks on korraldada ja koordineerida koolituse valdkonda asutuses, peab seda reaalselt ka tegema, kasvõi selle eesmärgiga, et saada informatsiooni ja omada ülevaadet ametnike koolitustel osalemisest. Antud juhul võib järeldada, et enamustel Võrumaa vallavalitsustel puudub pidev ja täpne ülevaade läbitud ja läbitavatest koolitustest, sest puudub ametnik, kes kogu infot haldaks.

Koolitustegevust asutuses aitavad koordineerida selleks väljatöötatud dokumendid: koolitusstrateegia, koolituspõhimõtted ja koolituse protseduurireeglid. Uuringust selgus, et kõigis kaheteistkümnes Võrumaa omavalitsuses puuduvad antud dokumendid. Koolitusvaldkonda reguleerivate dokumentide olemasolu ei ole asutusele kohustuslik, kuid aitab kindlasti kaasa koolitustegevuste korraldamisel ja paneb paika teatud reeglid, mis kehtivad kõigile ametnikele. Head dokumendid on need, mida tegelikkuses järgitakse. Lihtsalt dokumendi pärast pole mõtet neid koostama hakata. Võrumaa kohalikud

omavalitsused tõid küsitluses välja, et kuna asutused on suhteliselt väikesed, siis ei nähta vajadust konkreetsete koolitusvaldkonda reguleerivate dokumentide järgi. Peamised põhimõtted ja reeglid pannakse paika asutusesiseselt ametnikega läbi rääkides. Samas tõi üks omavalitsus välja, et tegelikult puuduvad ka oskused konkreetsete dokumentide välja töötamiseks. Ükski teine omavalitsus antud probleemile ei viidanud ja seetõttu võib järeldada, et koolitusvaldkonda reguleerivate dokumentide puudumise põhjuseks on siiski vähene vajadus, sest väikses kollektiivis suudetakse põhimõtted kehtestada ametnike vahel omavahelise suhtlemise teel.

Koolitussüsteemi esimesteks olulisteks tegevusteks on koolitusvajaduse väljaselgitamine, hindamine ja eesmärkide püstitamine. Antud tegevuste eesmärgiks on kaardistada koolitusvajadused asutuses ning leida erinevused tegeliku ja soovitud olukorra vahel. Koolitusvajaduse hindamine on oluline, sest selgub, kas ja kui suures ulatuses on vaja koolitusi ametnikele. Võrumaa omavalitsustest teostab koolitusvajaduse hindamist ainult kaks valda. Siit võib järeldada, et tegelikkuses puudub Võrumaa vallavalitsustes ülevaade ametnike koolitusvajadusest ja puuduvad eesmärgid, mille suunas koolitustegevust asutuses arendada. Ainult kaks vallavalitsust omab ülevaadet ametnike koolitusvajadustest, mis on heaks aluseks koolitustegevuste järgmiste etappide läbiviimisel.

Kuigi küsitluses tõid ainult kaks vallavalitsust välja, et viivad oma asutuses läbi koolitusvajaduse hindamist, väitsid üheksa vallavalitsust, et ametnikega viiakse siiski läbi vestlusi, et selgitada välja, milliseid koolitusi ametnikud vajavad. Koolitusvajaduse hindamise alla aga seitse omavalitsust seda tegevust ei paiguta. Kaks omavalitsust väitis, et ametnikud ise valivad välja endale sobivad koolitused ja osalevad neis vastavalt eelarveliste vahendite olemasolule. Saadud tulemustest võib järeldada, et kuigi kümme omavalitsust väitis, et nad ei tegele koolitusvajaduse hindamisega, teevad nad seda siiski vesteldes ametnikega nende koolitussoovidest. Vestlus on üks koolitusvajaduse välja selgitamise meetoditest. Eitades antud koolitussüsteemi etapi läbiviimist asutuses, võib pigem tegemist olla teadmatusena koolitussüsteemist ja selle konkreetsetest etappidest.

Võttes aluseks koolitusvajaduse hindamisel saadud tulemusi ning seatud eesmärgid, on järgmiseks etapiks koolituse planeerimine, kus viiakse omavahel kokku väljaselgitatud koolitusvajadused ja eesmärgid asutuse ja koolituste võimalustega. Võrumaa omavalitsustest teostab koolituste planeerimist kolm vallavalitsust. Ainult üks vallavalitsus kolmest, on eelnevalt välja selgitanud koolitusvajadused, mille alusel koolitusi planeerida. Võttes arvesse eelpooltoodut, võib järeldada, et vähesed vallavalitsused planeerivad oma

koolitustegevusi ette ja enamustes vallavalitsustes toimub koolitustegevus juhuslikult, planeerimata.

Üheks võimaluseks ametnike koolitamisel on koolituse korraldamine ja läbiviimine asutuses. Võrumaa omavalitsustest on antud meetodit kasutanud ainult üks vallavalitsus, kes on ise korraldanud koolitusi kohapeal. Võib järeldada, et koolituste korraldamine ja läbiviimine on asutustele suur töö, eriti kui puudub inimene, kes sellega tegeleks. Pigem eelistavad asutused saata oma töötajaid avatud koolitustele, mille puhul üks või enam töötajat osalevad koolitusasutuse poolt välja pakutud avalikul koolitusel, mis on suunatud erinevate asutuste töötajatele.

Koolituse läbiviimise etapi juurde kuulub koolituse arvestus ja aruandlus, mille käigus koolitatavad annavad tagasisidet toimunud koolituse korralduse ja selle kulude kohta. Antud tegevus on oluline Võrumaa omavalitsustele, sest seitse vallavalitsust kaheteistkümnest väitis, et teostavad oma asutuses arvestust ja aruandlust koolituste üle. See on tegevus, mille käigus juhtkond saab ülevaate, kui palju ressursse on kulutatud konkreetsetel koolitustel osalemiseks. Saadud informatsioon võib olla aluseks uue aasta eelarve koostamisel.

Koolitussüsteemi viimaseks etapiks on koolituse tulemuslikkus hindamine, mille käigus hinnatakse, kas läbitud koolituste kaudu jõuti seatud eesmärkideni. Läbiviidud küsitlus näitas, et Võrumaa omavalitsustes ei hinda koolituse tulemuslikkust ükski kaheteistkümnest omavalitsusest. Võib järeldada, et kuigi kõigis omavalitsustes osalevad ametnikud erinevatel koolitustel, ei oma asutus ülevaadet, kas antud koolitus täitis oma eesmärgi ja kas koolitusel osalemiseks eraldatud raha kulutati eesmärgipäraselt. Koolituse tulemuslikkuse hindamine ei ole mõeldud ametnike testimiseks vaid tagasiside saamiseks edaspidiseks, sest antud etapis kogutavat informatsiooni saab kasutada koolituste planeerimisel ja korraldamisel tulevikus.

Uurimistöö käigus läbi viidud küsitluse käigus selgus, et kaheteistkümnest vastanud omavalitsusest tegutseb kõige rohkem koolitussüsteemi alusel ainult üks vallavalitsus, kes viiest etapist viib läbi neli ja ei teosta ainult koolituse tulemuslikkuse hindamist. Samas väitsid viis omavalitsust, et koolitusetappidest ei viida läbi mitte ühtegi. Seitsmes omavalitsuses on tegevus juhuslik ja läbitakse ainult mõned koolitussüsteemi etapid.

Ametnike koolitamisele seab tihti piirid asutuse eelarve. Koolituste soovid on alati suuremad, kui asutus neid täita suudab. Uurides, millised on rahalised võimalused Võrumaa omavalitsustes ametnike koolitamiseks, vastas neli omavalitsust, et rahalisi

vahendeid on piisavalt ja seega võib väita, et nendes omavalitsustes ei takista eelarve ametnikel koolitustel osalemist. Seitse omavalitsust väitis, et rahalisi vahendeid napib. Koolituse eelarve koostamine toimub üldjuhul koolituse planeerimise etapis, arvestades selgunud koolitusvajadusi ja püstitatud eesmärged. Uuringust selgus, et enamuse Võrumaa omavalitsustest ei hinda ametnike koolitusvajadust, mistõttu võib järeldada, et enamuse asutustest ei oma tegelikku ülevaadet ametnike koolitusvajadusest ja seetõttu võib arvamus eelarve piiratuse kohta olla ennatlik ja tegeliku olukorra saab välja selgitada, viies omavahel kokku ametnike koolituste soovid ja asutuse võimalused.

Tänapäeval on välja kujunenud mitmeid meetodeid lisarahastuse leidmiseks koolituste korraldamisel. Üheks võimaluseks on koostöö teiste asutustega, mille kaudu jagatakse omavahel koolituse kulusid. Teiseks võimaluseks on lisarahastuse leidmine projektide kirjutamise näol. Viimastel aastatel on Riigikantselei kaudu olnud võimalus taotleda toetust koolitusprojektide läbiviimiseks asutuses või koostöös teiste asutustega. Küsitlusest selgus, et lisarahastuse leidmiseks on viis omavalitsust kirjutanud projekte nii koolitusel osalemiseks kui ka koolituse korraldamiseks kohapeal. Lisaks on kaheksa omavalitsust teinud koostööd teiste omavalitsustega ja ka omavalitsusliiduga. Kolm omavalitsust väitis, et pole kasutanud ühtegi võimalust lisarahastuse saamiseks. Põhjuseks, miks ei ole kirjutatud projekte koolitustele lisarahastuse taotlemiseks, on inimese ja oskuste puudus projektide kirjutamisel. Kuna üldjuhul puudub vallavalitsustes ametnik, kes tegeleb koolituste korraldamisega, siis pole ka ametnikku, kes veaks koolitusprojekte. Võib järeldada, et taaskord võib põhjuseid otsida konkreetse ametniku puudumisest asutuses.

Läbiviidud uurimus Võrumaa omavalitsuste koolitussüsteemi kaardistamiseks andis selge pildi tegelikust olukorrast. Koolitussüsteem, mis tugineb viiele põhilisele etapile, peaks olema aluseks kogu asutuse koolitusvaldkonna toimimisele. Uuringust selgus, et Võrumaa kohalikes omavalitsustes puudub ametnike koolitamiseks süsteem, sest ükski uurings osalenud omavalitsus ei läbi 100%-selt koolitussüsteemi kuuluvaid etappe. Osad omavalitsused viivad läbi ainult mõningaid tegevusi, ning viies omavalitsuses ei läbita neist ühtegi. Võttes arvesse eelpooltoodud väidab autor, et kinnitust leidis antud uurimistöös püstitatud esimene hüpotees, ehk Võrumaa kohalikes omavalitsustes puudub ametnike koolitussüsteem. Samas ei tähenda konkreetse koolitussüsteemi puudumine koolitustegevuse juhuslikkust. Iga asutus võib kehtestada omad reeglid, mille alusel koolitustegevus organisatsioonis toimib. Kehtestatud reeglid ei pea vastama antud uurimistöös esimeses peatükis välja toodud põhimõtetele. Oluline on, et asutus ise seab

endale tingimused, mida on nõus järgima kogu kollektiiv ja mis tagab võrdsed võimalused kõikidele asutuse töötajatele. Asutuse oma süsteemi olemasolu eeldab, et juhtkond omab pidevat ülevaadet koolitussoovidest, planeeritavatest ja läbitud koolitustest, samuti koolituseelarvest. Läbiviidud uuring näitas aga, et Võrumaa kohalike omavalitsuste ametiasutustes puudub üldjuhul inimene, kes tegeleks konkreetselt kogu koolitusvaldkonna koordineerimisega, puudub ülevaade ametnike koolitussoovidest ja läbitud koolituste tulemuslikkusest. Küsitlusele vastanud väitsid, et üldjuhul valivad koolitused välja ametnikud ise ja osalevad neis, võttes arvesse oma aega ja eelarves olevaid vahendeid. Küsitlusele vastajatel oli võimalus anda hinnang nelja palli süsteemis oma asutuse koolitussüsteemile. Keskmiseks hindeks kujunes 2,4 ehk pigem ei olda rahul oma asutuse koolitussüsteemiga. Seega võib väita, et kinnitust leiab uurimistöös püstitatud teine hüpotees, mis väitis et ametnike koolitamine Võrumaa kohalikes omavalitsustes on juhuslik ja süsteemitu.

3.3. Ettepanekud

Uuringu käigus selgus mitmeid probleeme seoses koolitustegevusega Võrumaa kohalikes omavalitsustes. Küsitlusele vastanutel oli võimalus välja tuua omapoolsed ettepanekud, kuidas muuta tõhusamaks ametnike koolitussüsteemi vastavas asutuses. Ettepanekud olukorra lahendamiseks olid järgnevad:

- 1) Täiendavate rahastamisvõimaluste leidmine ametnike koolitamiseks;
- 2) Pidevate arenguestluste läbiviimine koolitusvajaduse selgitamiseks;
- 3) Võimalikult palju ära kasutada soodushindadega koolitusi. Põhiliselt osalevad ametnikud konkreetsel õppepäeval, mis on soodsamad ja mõningatel juhtudel tasuta;
- 4) Koolitusrahade planeerimine eelarvesse peaks olema tunduvalt suurem;
- 5) Lootus on, et uus vallavanem suhtub tõsisemalt koolituse korraldusse;
- 6) Võimalus osaleda täiendkoolitustel, mis on otseselt seotud tööalaste uuendustega ja mille rahastamine toimub ministeeriumi poolt (nt perekonnaseisuaktide koolitus);
- 7) Projektide esitamine koolituse korraldamiseks kohapeal koos naaberomavalitsustega;
- 8) Pakkuda ametnikele üldarendavaid koolitusi, mitte ainult rangelt erialaga seotuid.

Autori arvates viitavad väljatoodud ettepanekud puuduliku koolitussüsteemi arendamisele tulevikus: arenguveestluste läbiviimine koolitusvajaduse välja selgitamiseks, koolitusrahade parem planeerimine, projektide esitamine koolituste korraldamiseks ning koolituste planeerimine, mis on asutusele jõukohane.

Vaadates küsimustikest selgunud andmeid omavalitsuse suuruse, eelarve ja asutuses töötavate ametnike kohta ning vastuseid kohaliku omavalitsuse ametiasutuse koolituste korraldamise kohta, ei saa neid omavahel sõltuvusse viia. Ametnike koolitamine ei sõltu elanike arvust ning mõningal juhul isegi eelarvest. Kui omavalitsus väidab, et koolitustel osalemiseks on eelarves vahendeid piisavalt, kuid ometi on koolitamine asutuses juhuslik, süsteemitu, siis tuleb otsida põhjuseid organisatsiooni siseselt.

Üheks võimaluseks on analüüsida asutuse juhi ja töötajatega seni kehtivaid koolitustegevusi ning leida üksmeelselt lahendusi, kuidas antud olukorda parandada. Kui asutuse juhtkonda pole teavitatud tegelikest soovidest, siis ei hakka juhtkond omaalgatusel midagi muutma. Koostöös kõigi osapooltega tuleks leida kompromiss, kuidas arendada ametnike koolitussüsteemi asutuses.

Küsitlusest selgus, et enamus Võrumaa omavalitsustest teeb koolitusvaldkonnas koostööd teiste omavalitsustega. Antud olukorda ära kasutades saaks läbi koostöö arendada kogu maakonna omavalitsuste koolituste korraldamist. Ühiselt tuleks igas omavalitsuses välja selgitada koolitusteemad, mis ametnikele huvi pakuvad. Seejärel tuleks teemad läbi töötada, rühmitada ja koostada kõigi Võrumaa omavalitsuste ühtne koolitusvajaduse nimekiri. Järgnevalt tuleks selgeks teha, kui palju on nõus omavalitsused maksma soovitud koolitustel osalemiseks ning vajadusel tuleks leida lisarahastusvõimalusi. Seejärel saab asuda konkreetsete koolituste korraldamise juurde. Korraldades soovitud koolitusi võimalikult paljudele huvilistele ja võimalikult lähedal inimese elukohale, on see asutusele odavam ja inimesele mugavam.

Koolituse korraldamise etapi järgselt ei tohiks unustada arvestuse ja aruandluse etappi, millest selgub otsene tagasiside toimunud koolituste kohta. Tagasiside on oluline, sest siit selgub, kas koolitus oli huvitav, vajalik, kasulik ning mis oleks pidanud tegema teisiti.

Läbitud koolituse mõjust annab parima ülevaate koolituse tulemuslikkuse hindamine. See ei ole koht, kus tuleks ametnikku kriitilise pilguga hinnata ja seejärel otsustada, kas koolitusest oli kasu või mitte. Pigem analüüsitakse koolituse tulemuslikkuse hindamisel, kas koolitus ise täitis talle seatud eesmärgid või mitte.

Autor toob välja järgmised soovitud koolitustegevuse planeerimiseks Võrumaa kohalike omavalitsuste ametiasutustes:

- 1) Autor teeb ettepaneku määrata igas omavalitsus koolitusvaldkonna eest vastutajaks ametnik, kelle ametijuhendisse kirjutatakse sisse konkreetsed ülesanded koolitusvaldkonna koordineerimiseks. Vastutuse seadmine eeldab ametniku koolitamist ülesannete korrektseks täitmiseks;
- 2) Autor soovib koolitustegevuse korraldamist alustada ametnike koolitusvajaduse välja selgitamisest ja eesmärkide püstitamisest. Kohaliku omavalitsuse ametiasutused ei ole üldjuhul väga suured ja seetõttu ei ole vajalik mahukate küsitluste läbiviimine. Ametnike seas koolitusvajaduse välja selgitamiseks võib kasutada vestlusi ametnikega. Sarnaselt riigiasutustega tuleks analüüsi järgselt koondada tulemused, mis on aluseks järgnevale koolitustegevusele;
- 3) Võttes arvesse selgunud koolitusvajadusi, soovib autor koostada vastutaval ametnikul plaan edaspidisteks tegevusteks. Väikeste omavalitsuste puhul ei ole vajalik suurte mahukate dokumentide koostamine. Otstarbekam on koostada universaalne juhendmaterjal, mis on arusaadav ja järgimiseks kõigile ametnikele;
- 4) Autor soovib igaks aastaks koostada asutusele koolituseelarve. Koolituseelarve koostamine tugineb väljaselgitatud koolitusvajadusele, sest ametnike koolitusvajadus määrab ära koolituste mahu. Koolituseelarve on soovitatav koostada paralleelselt asutuse eelarve koostamisega, sest hiljem on raske koolitustele vajalikke summasid eraldada, kui eelarves pole nendega arvestatud;
- 5) Seoses Võrumaa kohalike omavalitsuste ametiasutuste väiksusega soovib autor teha omavalitsustevahelist koostööd ja kaaluda ühiste koolitusprojektide kirjutamist lisarahastuse taotlemiseks. Ühiste koolituste korraldamisel tasub läbirääkimisi pidada maakonna omavalitsusliiduga, kes on omavalitsuste vaheliseks keskses asutuseks. Teiseks võimaluseks on omavalitsuste vahel kokkuleppida, kes vabatahtlikkuse alusel on nõus vedama koolitusprojekte. Senine praktika omavalitsustevahelisest koostööst on olnud positiivne ning saanud head tagasisidet nii ametnike endi kui ka juhtkonna poolt;
- 6) Autor teeb ettepaneku hinnata iga koolituste järgselt koolituse tulemuslikkust, mis annab hea ülevaate läbitud koolituse mõjust ametnikule ja asutusele. Koolituse tulemuslikkuse hindamise käigus selgub, kas läbitud koolitus täitis oma eesmärgi

ehk kas koolituse järgselt sai kasu nii ametnik kui ka asutus. Koolituse tulemuslikkuse hindamise eel on soovitatav selgitada antud tegevuse olulisust, et ametnikel ei tekiks kartus nende oskuste ja teadmiste kontrollimise pärast. Koolituse tulemuslikkuse hindamise käigus ei eksamineerita ametnikke vaid selgitatakse välja positiivsed ja negatiivsed asjaolud koolitusprotsessis, mis on aluseks edaspidisele koolitustegevusele asutuses.

Autori poolt väljatoodud ettepanekud on soovituslikud ja aitaksid kaasa koolitustegevuse süsteemsuse väljatöötamisele asutuses.

KOKKUVÕTE

Ametnike koolitamine ja avaliku sektori olemus ning arengueesmärgid on omavahel tihedalt seotud. Ametnik peab suutma jälgida kõiki riigis toimuvaid muudatusi, mis tema tööd otseselt puudutavad. Selline olukord eeldab ametnike pidevat koolitamist, mis omakorda saab toimuda tänu väljatöötatud koolitussüsteemi olemasolule asutuses. Paraku pole kõigil avaliku sektori organisatsioonidel (sh kohalikel omavalitsustel) sellist süsteemi välja arendatud.

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli välja selgitada, kui suures ulatuses panustavad Võrumaa kohalikud omavalitsused täienduskoolitussüsteemi arendamisele, millised probleemid sellega kaasnevad ning tuua välja lahendused, kuidas muuta tõhusamaks ametnike koolitamist Võrumaa kohalikes omavalitsustes.

Olukorra väljaselgitamiseks viis töö autor läbi ankeetküsitluse Võrumaa kohalikes omavalitsustes, mis võimaldas kaardistada Võrumaa omavalitsuste koolitussüsteemi tegeliku olukorra. Planeeritud uuringu valim oli 13 Võrumaa omavalitsust, kellele saadeti küsimustikud laiali e-maili teel. Küsimustikule vastas 12 omavalitsust. Vastamata jättis Võru linnavalitsus. Seejärel analüüsis töö autor kõiki laekunud vastuseid ja tegi omapoolsed järeldused ja ettepanekud, mis on välja toodud käesoleva lõputöö kolmandas peatükis.

Küsimuste-vastuste analüüsi järel võib väita, et küsimustik aitas lahendada püstitatud eesmärgi. Vastused andsid selge ülevaate, milline on ametnike koolitamise olukord Võrumaa kohalikes omavalitsustes ning mil määral omavalitsused panustavad koolitussüsteemi arendamisele. Selgusid ka probleemid, mis kaasnevad ametnike koolitamisega. Tihti arvatakse, et ametnike koolitamine jääb piiratud eelarve taha. Pigem seisneb põhjus asutuse koolitusvaldkonna korraldamatuses ja teadmatuses ametnike tegelikust koolitusvajadusest.

Läbiviidud uuringust selgus, et Võrumaa kohalikes omavalitsustes ei saa rääkida koolitusest kui süsteemsest protsessist. Vallavalitsustes toimub ametnike koolitamine juhuslikult ning enamasti vastutavad koolitusel osalemise ja korraldamise eest ametnikud ise. Seega võib väita, et kinnitust leidsid antud uurimustöö sissejuhatuses püstitatud kaks

hüpoteesi, mis väitsid, et Võrumaa kohalikes omavalitsustes puudub ametnike koolitussüsteem ja teiseks, ametnike koolitamine Võrumaa omavalitsuste ametiasutustes on juhuslik ja süsteemitu.

Käesolevas töös esitati ettepanekuid koolitussüsteemi parendamiseks Võrumaa kohalikes omavalitsustes.

Autor leiab, et toimiva koolitussüsteemi väljatöötamiseks tuleb teha tihedat koostööd asutuse juhtkonna ja ametnike vahel. Selgitades üksteisele koolitusvaldkonnaga seotud ootuseid ja soove, suureneb teadlikkus ning asutuse juht omab selgemat pilti ametnike tegelikest vajadustest.

Läbiviidud uuringust selgus Võrumaa kohalike omavalitsuse koostöövalmidus teiste omavalitsustega. Autor leiab, et koostööd annab teha ka koolituste korraldamise osas. Tellides ühiselt koolitused võimalikult paljudele Võrumaa ametnikele, on see odavam asutusele ja mugavam inimesele endale.

Käesoleva töö autor leiab, et koolitusteemal uuringu läbiviimine oli põnev ning kasulik. Uuringutulemusi saavad soovi korral kasutada kõik omavalitsused, et saada ülevaadet omavalitsuste koolitussüsteemi kohta.

Tulevikus võiks koolitus valdkonna uuring Võrumaal keskenduda konkreetselt koolitusvajaduse hindamisele ja analüüsimisele, sest saadud tulemused oleksid heaks aluseks omavalitsustevaheliseks koostööks koolituste korraldamisel.

SUMMARY

Training in public sector is very important nowadays. Public servants must be able to follow all changes in law that take place in our state. This situation requires continuous training of public servants and existence of good training system. Unfortunately, there are many organizations in public sector where training system doesn't exist.

The aim of this diploma, „In-service training of public servants in local governments of Võru County“, was to find out how local governments in Võru County contribute development of systematic training, what problems associate with it and to bring out solutions how to make in-service training of public servants in Võru County more efficient.

Diploma consists of three main chapters. In the first chapter, the author gives a survey about the theoretical sources of training system. In the second chapter of the work, the author gives a survey about a research and in the third chapter analyses the results of the research and brings out recommendations how to make the training system better in local government of Võru County. The thesis consists of 46 pages and at the end of the work is one addition, the form of questionnaire. This diploma thesis is written in Estonian.

To achieve aims of the diploma, the author carried out a research where twelve local governments of Võru County participated. Only one local government of Võru County didn't participate in this research. In the process of research, author composed a questionnaire and it was filled by twelve secretaries of municipalities of Võru County. Author, after analyzing the results of the questionnaire, made conclusions about training system of local governments of Võru County.

Taking into consideration the results of the research, author of this diploma thesis brings out recommendations and suggestions, how to make better training in local governments in Võru County. This diploma thesis is of assistance to all local governments to realize the problems which are related with training of officials and to find out solutions to these problems.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Alas, R. 2005. *Personalijuhtimine. Käsiraamat*. Tallinn: Kirjastus Külim
- Armstrong, M. 1999. *A Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page Limited
- Avalike teenistujate koolitus ja arendamine. Avaliku teenistuse kodulehelt <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10660> välja otsitud 05.02.2010
- Avaliku teenistuse seadus 25.01.1995.a., jõustunud 1.01.1996.- RT I 1995, 50, 764 ... RT I 2009, 36, 234
- Blanchard, P.N., Thacker, J.W. 2007. *Effective Training. Systmes, Strategies, and Practices*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education International
- Boyne, G., Jenkins, G., Pools, M., 1999. Human resource management in the public and private sectors: An empirical comparison, Vol. 77 Issue 2. 407 – 420. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 04.01.2010
- Brown, J., 2002. Training Needs Assessment: A Must for Developing an Effective Training Program, Vol. 31 Issue 4. 569 – 678. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 04.01.2010
- Eesti Personalitöö Arendamise Ühing. 2007. *Personalijuhtimise käsiraamat*. Kirjastus Pegasus
- Eesti Vabariigi haridusseadus 23.03.1992.a., jõustunud 30.03.1992. - RT 1992, 12, 192 ... RT I 2009, 35, 232
- Holden, L., 1991. European trends in training and development. International Journal of Human Resource Management, Vol. 2 Issue 2. 113 – 131. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 05.12.2009
- Jacobson, W., Rubin, E.V., Selden, S.C., 2002. Examining Training in Large Municipalities: Linking Individual and Organizational Training Needs, Vol. 31 Issue 4. 485 – 506. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 04.01.2010

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 02.06.1993.a., jõustunud vastavalt seaduse § 67 alusel. - RT I 1993, 37, 558 ... RT I 2009, 28, 170

Koolitus. Avalike teenistujate koolitus ja arendamine. Avaliku teenituse kodulehelt <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10660> välja otsitud 07.10.2009

Koolituse juhtimise põhimõtted ametiasutustele. Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted lisa 2. Koolitusjuhtide Kogu kodulehelt <http://www.riigikantselei.ee/koolitus/?id=586> välja otsitud 01.12.2009.

Koolituse põhimõisted. Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted lisa 1. Koolitusjuhtide Kogu kodulehelt <http://www.riigikantselei.ee/koolitus/?id=586> välja otsitud 01.12.2009.

Koolitusjuhi käsiraamat. Avaliku teenituse kodulehelt <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10675> välja otsitud 15.11.2009.

Lõhmus, M., Simson, L., Vigla, H., 2002. *Kaasaegne juhtimine ja personali koolitus. Käsiraamat*. OÜ Vastus

Lühendite loetelu lühendi järgi. Justiitsministeeriumi kodulehelt <http://www.just.ee/10695> välja otsitud 07.12.2009.

Petridou, E. N., Spothis, C. T., 2001. Designing training interventions: human or technical skills training?. *International Journal of Training & Development*, Vol. 5 Issue 3. 185-195. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 04.12.2009

Salas, E., Cannon-Bowers, J.A., 2001. The Science of Training: A Decade of Progress. *Annual Review of Psychology*, Vol. 52 Issue 1. 471 – 499. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 05.02.2010

Sims, R. R., Sims, S. J., 1994. Managing Public Sector Training During Times of Financial Stress. *Public Personnel Management*, Vol. 23 Issue 4. 611-630. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 04.12.2009

Soni, V., 2004. From Crisis to Opportunity: Human Resource Challenges for the Public Sector in the Twenty-First Century, Vol. 21 Issue 2. 157 – 178. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 05.12.2009

Tamberg, J., 2001. *Inimressursside juhtimine*. Tallinn: TTÜ kirjastus

* Torrington, D., Hall, L., Taylor, S. 2002. *Human Resource Management. Fifth edition*.

London: Pearson Education Limited.

Täiskasvanute koolituse seadus 10.11.1993.a., jõustunud 10.12.1993.a (v.a § 16 märgitud erisused). - RT I 1993, 74, 1054 ... RT I 2009, 35, 232

Türk, K., 2005. *Inimressurssi juhtimine*. Tartu Ülikooli Kirjastus

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Koolituse planeerimise protsess (allikas: Armstrong 1999: 513).....	11
Joonis 2. Ühe ametniku kulu Võrumaa kohalikus omavalitsus 2008.a	27
Tabel 1. Võrumaa omavalitsusi iseloomustavad näitajad.....	22
Tabel 2. Koolituskulu ühe ametniku kohta 2008.a Võrumaa kohalikes omavalitsustes	26

LISA. ANKEETKÜSIMUSTIK

Lp valla/linnasekretär

Olen Inga Leelanss, Sisekaitseakadeemia halduskorralduse eriala haldusjuristi süvaõppe kolmanda kursuse tudeng. Teen lõputööd teemal „Ametnike täienduskoolitus Võrumaa kohalikes omavalitsustes“, mille eesmärgiks on välja selgitada, kas omavalitsustes on välja töötatud koolitussüsteem, mis on aluseks ametnike täienduskoolitamisele asutuses ning kui suures ulatuses panustavad kohalikud omavalitsused ametnike täienduskoolitamiseks valla-/linnaomavalitsuses.

Küsimustele vastamiseks palun täita lüngad või tõmmata joon alla sobiva(te)le vastustele.

Küsimustik palun tagastada täidetult hiljemalt 10.03.2010a e-maili aadressile: noored@vastseliina.ee.

1. Kohaliku omavalitsuse nimi:

2. Kohaliku omavalitsuse elanike arv seisuga 01.01.2010.a:

3. Kohaliku omavalitsuse eelarve 2008.aastal:

3.1 Sh valla/linnaomavalitsuse ametnike koolitamiskulud:

4. Ametnike arv valla/linnaomavalitsuses ajavahemikul 01.01.2008 – 31.12.2008:

5. Valla/linnaomavalitsuses tegeleb koolituste korraldamisega:

a) personalispetsialist

b) koolitusspetsialist

c) valla/linnasekretär

d) muu:

6. Valla/linna/valitsusel on välja töötatud alljärgnevad ametnike koolitamist puudutavad dokumendid:

- a) koolitusstrateegia
- b) koolituspõhimõtted
- c) koolituse protseduurireeglid
- d) muu:
- e) mitte ükski ülaltoodust (jätka küsimusest nr 8)

7. Kuidas hindate oma asutuses küsimuses nr 6 väljatoodud dokumentide järgimist:

- a) dokumente järgitakse oma töös pidevalt
- b) dokumente järgitakse oma töös vastavalt vajadusele
- c) dokumente ei järgita üldse ja ametnike/töötajate koolitamine toimub kaootiliselt
- d) ei oska öelda
- e) muu:

(jätka vastamist küsimusest nr 9)

8. Mis põhjusel pole Teie asutuses koolitussüsteemi reguleerivaid dokumente välja töötatud:

- a) puudub vajadus antud dokumentide järgi;
- b) puuduvad oskused antud dokumentide välja töötamiseks;
- c) muu:
-

9. Milliseid koolitussüsteemi etappe Teie asutuses läbi viiakse:

- a) koolitusvajaduse hindamine
- b) koolituste planeerimine
- c) koolituste korraldamine
- d) koolituse arvestus ja aruandlus
- e) koolituse tulemuslikkuse hindamine
- f) mitte ühtegi ülaltoodust

10. Mis meetodeid kasutatakse Teie asutuses koolitusvajaduse välja selgitamiseks:

- a) vestlused ametnike
- b) iga-aastased küsitlused

- c) arenguestlused
- d) muu:

11. Kuidas hindate rahaliste vahendite olemasolu koolitusvajaduse rahuldamiseks

Teie asutuses:

- a) rahalisi vahendeid on piisavalt
- b) rahalisi vahendeid napib
- c) puudub ülevaade rahaliste võimaluste kohta
- d) ei oska öelda

12. Milliseid meetodeid on Teie asutuses kasutatud koolitusele mõeldud

lisarahastuse leidmiseks:

- a) projektid koolitustel osalemiseks
- b) projektid koolituste korraldamiseks kohapeal
- c) koolituste läbiviimiseks koostöö teiste omavalitsustega
- d) muu:
- e) mitte üksi eelpooltoodust

13. Mis põhjustel ei ole Teie asutuses kasutatud küsimuses nr 12 toodud

meetodeid lisarahastuse leidmiseks:

- a) puuduvad oskused ja teadmised koolitusprojektide kirjutamiseks
- b) puudub inimene koolitusprojektide kirjutamiseks
- c) puudub vajadus lisarahastuse järgi
- d) muu:
-

14. Millise hinde annaksite kokkuvõttlikult oma asutuse koolitussüsteemile:

- 4 - väga rahul
- 3 - pigem rahul
- 2 – pigem ei ole rahul
- 1 – üldse ei ole rahul
- 0 – ei oska öelda

**15. Milliseid võimalusi näete tulevikus ametnike koolitussüsteemi tõhustamiseks
Teie asutuses?**

.....

.....

.....

.....

.....

TÄNAN!