

TOLLIAMETNIKE KOMPETENTSIDE ARENDAMINE: ESIALGNE SISSEVAADE¹

Maret Güldenkoh²

Indrek Saar³

Helle Koitla⁴

Marika Kaselo⁵

Sisekaitseakadeemia

Sissejuhatus

Efekttiivne tollisüsteem on oluliseks aluseks ühe riigi toimimisel, kuna sellel on suur mõju nii rahvusvahelisele kaubandusele kui ka turvalisusele. Näiteks vastutavad tolliametnikud miljonite üle piiri liikuvate kaupade kontrollimise eest üle maailma. Kuna Eesti kuulub Euroopa Liitu ning on üheks EL piiiririigiks, seetõttu on Eestil eriti oluline roll tollipoliitika otsuste elluviimisel ning edasiarendamisel ka EL-i tasandil. Tollipoliitika tulemusliku rakendamise eelduseks on tolliametnike kompetentsus.

Töõjõu kompetentside tagamiseks ja arendamiseks on erinevaid võimalusi. Üheks poliitikainstrumentiks on kvalifikatsiooniraamistiku loomine, mis klassifitseerib erinevad kvalifikatsioonid vastavalt omandatud oskuste ja teadmiste tasemele. Sageli kasutatakse ka kutsestandardite koostamist, mille kaudu defineeritakse töötaja nõutud oskuste tase mingil kindlal ametikohal. Samas pole otstarbekas koostada kutsestandard igale ametile ehk töökohale, kuna tegemist on töö- ja ajamahuka ettevõtmisega ning alati ei pruugi kutsestandard hõlmata kogu tööturgu. Maksu- ja Tolliamet (MTA) on organisatsioonisiselt määranud kindlaks kompetentsid, mis on vajalikud tolliametniku töö tegemiseks, kuid see rahuldab üksnes MTA sisemist värbamis- või koolitusvajadust ning on avalikkusele suletud. Selle uuringuga soovitakse leida vastus küsimusele, kas Eestis on olemas tolliametniku kutsestandardi koostamise ja rakendamise vajadus või piisab olemasolevast kompetentsimudelist?

Artikli eesmärgiks on pakkuda esmane sissevaade tolliametnike kompetentside tagamise ja arendamise hetkeolukorda nii Eestis kui Euroopa Liidus ning tuvastada selle edasisi arenguvajadusi, sh vajadust kutsestandardi koostamiseks ja rakendamiseks.

Eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised uurimisülesanded: 1) analüüsida teoreetiliste ja õiguslike allikate põhjal tolliametniku kutse kvalifikatsiooni vajalikkust ja õiguslikku rakendamist; 2) välja selgitada kutse kvalifikatsiooni eelduseks oleva kutsestandardi olemasolu EL-s; 3) analüüsida eesti Maksu- ja Tolliameti tolliametnike seisukohti töötajate värbamise ja arendamisega seotud probleemide ja võimalike lahenduste osas.

¹ Artikli täistekst „Development of Competences of Customs Officers: Preliminary Insights“ asub ajakirja juurde kuuluval CD-l.

² Maret Güldenkoh, MBA: maretgulydenkoh@gmail.com

³ Indrek Sar, PhD: indreksa@gmail.com

⁴ Helle Koitla, magistrakraadile vastav kvalifikatsioon: Helle.koitla@mail.ee

⁵ Marika Kaselo, MA: marikakaselo@gmail.com

Käesolev artikkel põhineb Sisekaitseakadeemia Finantskolledži uurimisgrupi poolt 2019. aastal läbiviidud uurimistööl „Tolliametniku kutsestandardi rakendatavus Eestis“, mis on avaldatud Sisekaitseakadeemia Finantskolledži toimetistes nr 1/2019 (Güldenkoh, Koitla, Kaselo, Sieberk, Saar, 2019).

Teoreetiline ja empiiriline taust

Tööelu uuenduslikud suundumused mõjutavad majanduslikku, sotsiaalset ja poliitilist keskkonda ning organisatsioonid ja üksikisikud peavad oma pädevuse säilitamiseks muutuvatele oludele kiiresti reageerima (Ruohotie ja Korpelainen, 2008, 96–97). See tähendab, et töötajatelt oodatakse mitmekülgset muutunud töökeskkonnas üha enam oskuste paindlikku rakendamist, vastutustunnet, professionaalsuse pidevat suurendamist, analüüsioskust ning koostöövõimet. Mida põhjalikumad on töötajate oskused ja teadmised, mida on võimalik kasutada uutes töösituatsioonides, seda paremini tulevad nad tööeluga toime.

Olulised muutused, mis on seotud teaduse ja tehnika kiire arenguga, uute lähtekohtadega organisatsioonikultuuris ning ärietikas, muudavad tööturu töötaja jaoks üha enam nõudlikumaks. Eri ametitega seotud kutsevalifikatsioon, mis eeldab kutsestandardit, on üks vastus nendele väljakutsetele, osutades nii majanduslikele kui ka sotsiaalsetele aspektidele. Kutsestandardites on täpsustatud, mida mingil ametialal töötavad isikud peavad teadma, mõistma ja oskama (Ahmed & Bodner, 2017, 393) ning töötajad ja töötajad peavad tõendama oma pädevust praktilise töö tegemisel vastavalt standardile. Standardid võivad olla nii organisatsioonilisel, riiklikul või rahvusvahelisel tasandil (Ahmed & Bodner, 2017, 393). Kutsestandardi puhul saab rääkida paremast karjäärivõimalusest, töötajate professionaalsest arengust, võrdsematest võimalustest nii töötajatele kui tööandjatele, võimalusest tunnustada ka mitteformaalset haridust, karjääri paindlikkusest, läbipaistvusest ning selgest ja reeglitel põhinevast teabevahetusest (Skorkova, 2016, 229–230; Nicula, 2014, 19).

Kutsestandardi väljatöötamine on ajamahukas protsess, sõltumata sellest, mis valdkonnas või ameti kohta seda koostatakse. Näiteks esitavad Ahmed ja Bodner (2017, 394) kutsestandardi väljatöötamiseks kuueosalise protsessi mudeli, mis koosneb organisatsiooni vajaduste analüüsist, vajaduste funktsionaalsest analüüsist, olemasolevate standardite tuvastamisest, uute standardite väljatöötamisest, standardite asjakohasuse tagamisest ja standardite rakendamisest. Enne kirjeldatud protsessi alustamist on oluline veenduda selle otstarbekuses ja standardi loodavas lisaväärtuses huvipakkavas valdkonnas või kutsealal. Järgnevalt vaatleme kutsestandardi võimalikke funktsioone ja rolli tolli valdkonnas.

Kuna tolli valdkond on otseselt seotud piiriülese kaubandusega, siis kaubandustegevuse dünaamiline suurenemine ja julgeolekuga seotud ülesanded nõuavad tolliasutuse juhtimisel ja tegevusel kogu maailmas professionaalset lähenemist (Baranova, 2013, 91). Peterson *et al.* (2015, 3552–3553) näeb ühe olulise tööriistana tolliametnike kutseoskuste arendamisel just kutsestandardi koostamist. Ka Maailma Tolliorganisatsioon rõhutab tolliametite ja haridusasutuste koostöö olulisust inimressursi arendamisel tollitöö kaasajastamiseks (World ..., 2015, 8–9). Samas on

maailmas erinevaid lähenemisi kutsestandardite rakendamisele. Nagu näitas Lester & Religa (2017, 210-211) analüüs, siis osad riigid rakendavad standardeid kohustuslikena tulenevalt väga vähe reguleeritud tööturgudest, teistes riikides on standardid pigem soovituslikud. Mõnedes riikides on tööandjate sidemed haridusasutustega niivõrd tihedad, et kutsestandardite koostamine ei looks ilmselt olulist lisaväärtust. Seega ei ole ühte ainuõiget mudelit kvalifitseeritud tööjõu tagamiseks, vaid sobiv lahendus sõltub riigi haridussüsteemist, tööturust ja teistest olulistest teguritest.

Metoodika

Eesmärgi saavutamiseks kasutati kvalitatiivseid andmekogumis- ja analüüsimeetodeid. Esiteks koostati ülevaade tolliametnike kvalifikatsiooni tagamise ja arendamisega seonduvatest regulatsioonidest ja dokumentidest, et paremini mõista õiguslikku raamistikku ning selle dünaamikat, milles tolliametnike kompetentside tagamine ja arendamine toimub. Fookuses oli kaks laiemat aspekti: tolli rolli ja funktsioonide defineerimine ning tollitöö positsioon EL-i kvalifikatsiooniraamistiku suhtes.

Teiseks teostati ülevaateuuring EL-i riikides, et tuvastada, millistes riikides on koostatud tolliametniku või sellega seotud ametitele kutsestandard tagamaks kvalifitseeritud tööjõu tollitoimingutes. Andmete kogumiseks kasutati otsingumootorit Google, mille abil otsiti kutsekoja, haridusministeeriumite ja tolliametite ning kasutati otsinguks tolliametnikuga seotud märksõnu. Analüüsi käigus tekkis vajadus teha lisapäringuid kogutud informatsiooni tõlgendamiseks ja kontrollimiseks. Seetõttu saadeti EL-i liikmesriikidest pärit rahvusvahelise tolliülikoolide võrgustiku (INCU, International Network of Customs Universities) liikmetele e-kiri, milles paluti täpsustada tolliametniku kutsestandardi või kutsekvalifikatsiooni olemasolu.

Kolmandaks intervjueriti MTA tollitöö kogemusega esindajaid, kellelt loodeti saada informatsiooni MTA-s tolliametnike värbamise, arendamise ja koolitamisega seotud probleemide ning kasutusel oleva kompetentside juhtimise ja arendamise süsteemi kohta. Kokku toimus kolm poolstruktureeritud eksperdiintervjuud, korraga intervjueriti kaht isikut.

Tulemused

Tollipoliitika rakendamisel tuleb lähtuda tolliseadustikust, mis sätestab tolli vastutuse liidu rahvusvahelise kaubanduse järelevalve osas. Toll peab kaasa aitama avatud kaubanduse arendamisele nii siseturu kui ka üldise tarneahela turvalisuse tagamisele. Toll peab järgima järgmisi eesmärgi: a) kaitsta liidu ja selle liikmesriikide finantshuve; b) kaitsta liitu ebaausa ja ebaseadusliku kaubanduse eest, toetades seaduslikku ettevõtlust; c) tagada liidu ja tema residentide turvalisus ja julgeolek ning keskkonnakaitse; d) säilitada sobiv tasakaal tollikontrolli ja seadusliku kaubanduse hõlbustamise vahel. (Official ..., 2013) Sellest tulenevalt peavad tollisüsteemis töötavad isikud olema erialaselt kvalifitseeritud ja vastama kõikidele kompetentsimudeli nõuetele.

Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadis koostati „Euroopa 2020” strateegia algatusel ning koostöös huvirühmade ja Euroopa

Kutseõppe Arenduskeskustega (Cedefop) raamistik koondnimetusega ESCO (Europeans Skills, Competences, Qualifications and Occupations). Strateegiat ajakohastati viimati 26. aprillil 2018. aastal. (European Commission, 2019) Sellist andmebaasi nimetatakse EL-i kutseala andmebaasiks. ESCO-s on selgitatud tolliametniku mõistet ja kirjeldatud tööülesandeid ning esitatud tolli- ja piiriametnike ametinimetuste näiteid. Samuti on elukutse klassifitseeritud koodiga ISCO-08 kood 3351. (European Commission, *s.a.-b*)

Kutsestandardi olemasolu väljaselgitamise analüüsi tulemusena selgus, et mitte üheski EL liikmesriigis ei ole kehtestatud tolliametniku kutsestandardit. Samas selgus, et on kehtestatud kutse kvalifikatsiooninõuded (kutsestandard) erasektori tolliesindajatele. Kutsestandard on kehtestatud erasektori tolliesindajatele (deklarant, agent, volitatud esindaja) seitsmes riigis (Bulgaarias, Hispaanias, Horvaatias, Itaalias, Poolas, Sloveenias ja Tšehhis).

Rahvusvahelise tolliülikoolide võrgustiku (INCU) liikmetele vastustest selgus, et nende riikides puudub tolliametnike kutsestandard, mõnes riigis on kehtestatud erasektori tollitöötajate (tolliaagent, tolliesindaja, volitatud esindaja) kutsestandard. Kõik kinnitasid, et õpetavad tolliametnikke õppekavadel, mis vastavad tolliametnike kompetentsinõuetele. Aastatel 2005–2007 koostas WCO koos INCU liikmetega PICARD-i programmi käigus tolli õppekavadele lävendi „Professional Standard”, mida peavad rakendama õppeasutused, kus toimub BA- või MBA-tasemel õpe (World Customs Organization, 2019).

Intervjueritavatel loodeti saada informatsiooni MTA-s tolliametnike värbamise, arendamise ja koolitamisega seotud probleemide ning kasutusel oleva kompetentside juhtimise ja arendamise süsteemi kohta. Intervjuudega kogutud andmeid analüüsiti küsimuste põhjal moodustatud kaheksa kategooria kaupa.

Ametnike kompetentsuse hindamisel vastasid kõik intervjueritavad, et MTA-s on välja töötatud tolliametnike kompetentsid, mida ei ole aastaid muudetud kuna puudub vajadus ja ajapuudusel pole see prioriteet. Kompetentsimodeli arendamise kohta vastasid intervjueritavad, et selleks puudub motivatsioon ja vajadus. Märgiti, et üldkompetentsid on jäänud samaks, muutunud on pigem elektroonilised süsteemid, andmete kogumise vajadus. Intervjuudest selgus, et kompetentsimodelit kasutatakse MTA-s suhteliselt vähe. Kompetentsimodeli kitsaskohaks on see, et karjääri kompetentsimodeli alusel ei kujundata.

Värbamisprobleemina töid kõik intervjueritavad välja tööjõupuuduse piiril. Raske on leida töötajaid piiripunktidest, kus on erioskusi nõudev graafikujärgne töö. Madal palgatase on piiril töötavate politsei ametnikega võrreldes eriti kontrastne ja see süvendab tööjõupuudust veelgi. Kompetentsimodeli avalikustamist pooldasid kõik intervjueritavad. Pärast kompetentside uuendamist ja avalikkusele mõistetavaks tegemist võiks need olla koos selgitustega avalikkusele kättesaadavad. See avaks tolliametniku töö sisu võimalikele huvilistele ja võib olla tõstaks tollitöö olulisust ja mainet ühiskonnas. Kõigist intervjuudest tuli välja, et kutse kvalifikatsiooni rakendamise võimaluse vajadusi ei ole MTA-s arutatud ja selleks puudub ka vajadus. Tolliametniku

kutsestandardi vajalikkust ei peetud oluliseks, kuid tajuti selle potentsiaalset kasu. Euroopa kontekstis arvati, et ühtse standardi rakendamine on keeruline, kuna organisatsioonide ülesehitus on erinev. Kõik intervjueeritavad arvasid, et pigem võiks uuendada ja rakendada kompetentsimudelit ning see avalikustada.

Intervjuudest selgus, et keeruline on leida ametnikke piirile. Sobivad uued töötajad läbivad baaskoolituse ja asuvad tööle. Intervjueeritavate sõnul ei ole MTA-s kutsestandardi koostamisele mõeldud. Leiti, et kui kutsestandard aitaks propageerida tolliametniku tööd või motiveeriks ametnikke omandama uusi teadmisi, et tõusta kõrgemale tasemele, võiks mõelda tolliametniku kutsestandardi väljatöötamisele.

Arutelu ja järeldused

Kogutud andmete analüüsi tulemusel saab teha mitu üldistavat järeldust tolliametniku kutse kvalifikatsiooni/kutsestandardi olemasolu, vajalikkuse ja edaspidiste võimalike tegevussuundade kohta.

Selgus, et üheski uuritud riigis tolliametniku kutsestandardit koostatud ja rakendatud ei ole. Sellele võib olla mitu seletust. Näiteks saab esile tuua haridussüsteemi üldise ülesehituse, kus kutsestandardite funktsioon võib riigiti oluliselt erineda. Lisaks võib kutsestandardi puudumise üks põhjus olla tolliametnike suhteliselt väike koguarv, mistõttu ei ole nendele eraldi kutsestandardi koostamist otstarbekaks peetud.

Olukorra põhjalikumaks analüüsimiseks, sh kompetentsimudeli kui ühe kutsestandardi alternatiivi praktikas kasutamise kohta informatsiooni kogumiseks, intervjueriti MTA esindajaid. Saadud andmed andsid indikatiivset infot näiteks selle kohta, millisel määral suudab organisatsiooni tasandil koostatud kompetentsimudel täita kutsestandardi funktsioone. Intervjuudest selgus, et MTA-s on kompetentsimudel realselt kasutusel. Analüüsi põhjal saab väita, et need funktsioonid, mida kutsestandard võiks potentsiaalselt täita organisatsiooni sees, on MTA-s juba praegu olemas. Oluline on tähele panna, et uuringuga ei anta hinnangut praeguse kompetentside arendamise süsteemile MTA-s, vaid pigem analüüsitakse selle olemasolu. Seda, kas kutsestandard võiks olla ka organisatsioonisiselt kasulikum praegusest süsteemist, peab eraldi analüüsima.

Intervjuudega kogutud informatsiooni põhjal saab järeldada, et kuigi MTA-s kasutusel olev kompetentsimudel täidab organisatsioonisiselt vajalikke funktsioone, siis nende võimalustega, mis potentsiaalselt tekiksid kutsestandardi koostamisega, seda siiski võrrelda ei saa. Näiteks ilmnes intervjuudes motiveeritud ja kvalifitseeritud töötajate puudus, aga ka vajadus tolliametniku töö mainet tõsta. Kutsestandardi roll lisaks tööandjate ootuste peegeldamisele töötajatele võiks olla ka kutse tutvustamine. See suurendaks tolliametniku elukutse usaldusväärust ja tõstaks selle mainet, mis omakorda võiks potentsiaalselt tuua leevendust tööjõupuudusele. Kui eriala valikul ollakse enam kursis selle tegeliku sisuga, kandideerivad tolliametnikuks suurema tõenäosusega isikud, kellele see töökoht võiks hästi sobida. Intervjuude andmete põhjal saab väita, et kvalifitseeritud tööjõud omab olulist rolli tollipoliitika toimimises.

Arvestades globaliseerumist ja pidevaid tehnoloogiamuutusi, siis on koostöö tähtsust tollivaldkonnas raske ülehinnata. EL-i tasandil ühtse tolliametniku standardi koostamise võimalused väärivad kindlasti edasist analüüsi. Uuringu tulemused viitavad, et tolliametniku kutsestandardi koostamisest võib olla märkimisväärne kasu nii praegustele kui ka potentsiaalsetele tulevastele tolliametnikele. See võib leevendada mitut probleemi, eelkõige seoses uute töötajate värbamise ja tolliametniku elukutse populariseerimisega. Samas ilmnes uuringust, et üheski EL-i riigis tolliametniku kutsestandardit koostatud ei ole. Kutsestandardi puudumise põhjuste väljaselgitamist selles uuringus ei käsitletud. Väga üldistatult võib järeldada, et kutsestandardi kasu ei nähta EL-i riikides piisavalt suurena.