



MARET GÜLDENKOH,  
HELLE KOITLA, MARIKA KASELO,  
LIINA SIEBERK, INDREK SAAR

# TOLLIAMETNIKU KUTSESTANDARDI RAKENDATAVUS EESTIS

FINANTSKOLLEDŽI TOIMETISED

NR 1/2019



FINANTSKOLLEDŽI TOIMETISED

NR 1/2019

MARET GÜLDENKOH,  
HELLE KOITLA, MARIKA KASELO,  
LIINA SIEBERK, INDREK SAAR

# TOLLIAMETNIKU KUTSESTANDARDI RAKENDATAVUS EESTIS



FINANTSKOLLEDŽ

[sisekaitse.ee](http://sisekaitse.ee)

AUTORITE KONTAKTID:

Maret Güldenkoh: Sisekaitseakadeemia, maretgyldenkoh@gmail.com

Helle Koitla: Sisekaitseakadeemia, helle.koitla@mail.ee

Marika Kaselo: Sisekaitseakadeemia, marikakaselo@gmail.com

Liina Sieberk: Sisekaitseakadeemia, liina.sieberk@gmail.com

Indrek Saar: Sisekaitseakadeemia, indreksr@gmail.com

Finantskollidž on tolli ja maksunduse erialal õppetööd, täiendusõpet, rakendusuringuid ning teadus- ja arendustegevust korraldav struktuuriüksus Sisekaitseakadeemias. Finantskollidži Toimetistes avaldatakse tolli ja maksunduse erialaga seotud kirjeldavaid, analüütilisi ja uurimuslikke kirjutisi. Kirjutisi ei ole eelretsenseeritud ja nende sisu eest vastutavad autorid.

Autoriõigus: Sisekaitseakadeemia 2019

Keeletoimetaja: Siiri Soidro

Kujundaja: Jan Garshnek

ISSN 2674-3493

Finantskollidž

Sisekaitseakadeemia

Kase 61, 12012 Tallinn

e-post: [fktoimetised@sisekaitse.ee](mailto:fktoimetised@sisekaitse.ee)

[www.sisekaitse.ee/et/FK](http://www.sisekaitse.ee/et/FK)

[www.sisekaitse.ee/kirjastus](http://www.sisekaitse.ee/kirjastus)

# SISUKORD

Lühitutvustus	5
1. Sissejuhatus	7
2. Metoodika	8
3. Kutsestandardi rakendamise teoreetiline alus	10
3.1. Kutsestandardi funktsioon kutsealase kompetentsuse ajakohastamisel	10
3.2. Kutsestandardi väljatöötamise vajalikkus tolli valdkonnas	13
4. Õiguslik keskkond tolliametniku kutsestandardi väljatöötamiseks Eestis	16
5. Tolliametniku kutsestandardi olemasolu EL-i riikides	19
6. Valdkonna ekspertide seisukohad	22
7. Arutelu	25
8. Järeldused	27
Tänuõnad	28
Viidatud allikad	29
Lisa. Intervjuu plaan	31



# LÜHITUTVUSTUS

Eestis puudub tolliametniku kutsestandard ja teadaolevalt pole selle vajadust varem põhjalikult uuritud. Selle uuringu eesmärk on hinnata tolliametniku kutsestandardi koostamiseks ja rakendamiseks vajalike tingimuste ja eelduste täidetust Eestis nii Maksu- ja Tolliameti kui ka ühiskonna vaatenurgast.

Uuringu käigus analüüsiti uurimisteamiga seotud teaduskirjandust ja õigusakte, tolliametnike kutsestandardite olemasolu teistes Euroopa Liidu riikides ning Eestis tollitöötajate suurima tööandja Maksu- ja Tolliameti esindajate seisukohti.

Analüüsist selgus, et kuigi üheski Euroopa Liidu riigis tolliametniku kutsestandardit koostatud pole, siis võib selle kasu Eestis olla märkimisväärne nii teooria kui ka praktika seisukohalt. Edaspidi vajab uurimist küsimus, miks ei ole EL-i riikides tolliametniku kutsestandardit koostatud ning kas on vajalik ja teostatav tolliametniku kutsestandardi koostamine EL-i tasandil.

**Võtmesõnad:** tolliametnik, kutsestandard, kutsekvalifikatsioon, kompetents





# 1. SISSEJUHATUS

Kutsestandard kirjeldab kutsetegevust ning vastaval kutsel edukaks tegutsemiseks vajalike oskuste, teadmiste ja hoiakute kogumit (Kutsekoda, s.a.-a). Kutsestandard on abiks näiteks õppeprogrammide väljatöötajatele, koolitajatele, õppuritele, tööandjatele ja töötajatele. Sealt saab infot selle kohta, milliste oskustega isikuid vastava töö tegemiseks vajatakse. Samuti on kutsestandardist lähtuvalt lihtsam teha valikuid. Näiteks saavad tööandjad planeerida töötajatele koolitusi ning õppurid leiavad informatsiooni erinevate elukutsete sisu kohta ja saavad selle põhjal teha karjäärivalikuid.

Samas pole otstarbekas koostada kutsestandard igale töökohale, kuna tegemist on töö- ja ajamahuka ettevõtmisega. Selle uuringu fookuses on tolliametniku kutsestandardi võimaliku koostamise ja rakendamisega seotud küsimused, kuna praegu vastav kutsestandard Eestis puudub. Küll on Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) organisatsioonisiselt määranud kindlaks kompetentsid, mis on vajalikud tolliametniku töö tegemiseks, kuid see rahuldab üksnes MTA sisemist värbamis- või koolitusvajadust ning on avalikkusele suletud. Näiteks kui kirjeldada neid kompetentse kutsestandardina, võib suurendada huvi vastavatele ametikohtadele kandideerimiseks ja värbamisprotsess on tööandjale lihtsam. Teadaolevalt ei ole seda võimalust varem põhjalikult analüüsitud. Selle uuringuga soovitakse leida vastus küsimusele, milline on tolliametniku kutsestandardi koostamise ja rakendamise vajadus Eestis.

Uurimisküsimused, millele vastust otsitakse, on järgmised:

1. Milline on kutsestandardi funktsioon ja vajadus töötajate kompetentside ning kutseala arendamisel?
2. Millised on õiguslikud võimalused ja administratiivsed protseduurid kutsestandardi rakendamiseks Eestis?
3. Milline on teiste EL-i riikide kogemus ja praktika kutsestandardi rakendamisel tollitöö valdkonnas?
4. Mis on praegused probleemid Eestis tolliametnike värbamisel, arendamisel ja tööle rakendamisel ning kuidas saaks kutsestandardi kasutusele võtmine neid leevendada?

Vastuste põhjal on võimalik anda hinnang tolliametniku kutsestandardi koostamiseks ning rakendamiseks vajalike tingimuste ja eelduste täidetuse kohta Eestis nii MTA kui ka ühiskonna vaatenurgast, mis ongi uuringu peamine eesmärk.

Püstitatud uurimisülesanded on järgmised:

1. Analüüsitakse kutsestandardi funktsioone ja rakendamist käsitlevat kirjandust.
2. Analüüsitakse kutsestandardi koostamist käsitlevaid regulatsioone nii Eesti kui ka EL-i tasandil.
3. Analüüsitakse EL-i riikide kutsekodade, haridusministeeriumite ja tolliametite kodulehtedelt kättesaadavaid andmeid tolliametniku kutsestandardite kohta.
4. Analüüsitakse MTA vajadusi ja seisukohti kutsestandardi rakendamise osas.

Uuringuraport on jaotatud kaheksaks alaosaks. Pärast sissejuhatavat osa antakse ülevaade kasutatavast metoodikast. Seejärel esitatakse uuringu põhiosa, mis koosneb teoreetilisest käsitlusest, õigusliku tausta ülevaatest, teiste EL-i riikide hetkeolukorda kaardistavast analüüsist ning MTA esindajate intervjuude analüüsist. Eelviimases alaosas esitatakse analüüsitulemuste arutelu ning kõige lõpus uuringu põhijäreldused.

## 2. METOODIKA

Uuringueesmärgi saavutamiseks kasutati kvalitatiivseid andmekogumis- ja analüüsimeetodeid. Kuna uuringu fookuses on kutsestandardi vajalikkus ning selle võimaliku koostamise ja rakendamisega kaasnev kasu, siis uuringu ühe osana analüüsiti kirjandust, mille tulemusel selgitati välja hetketeadmise kutsestandardite funktsioonidest, kasust ja rakendamisega kaasnevatest probleemidest. Kirjanduse otsimiseks kasutati teadusandmebaase, nagu Sage, Emerald, EBSCO, aga ka Google'i otsingumootorit. Kuna tugineti ingliskeelsele kirjandusele, siis kasutati märksõnadena:

- *occupational standards,*
- *customs education,*
- *qualification framework,*
- *customs competences.*

Kutsestandardite rakendamist reguleerivad erinevad regulatsioonid, mis võivad seada standardite kasutusele võtmisele teatud piiranguid. Seetõttu analüüsiti kutsestandarditega seonduvaid õiguslikke ja administratiivseid asjaolusid, millega tuleb standardite koostamisel ja rakendamisel arvestada. Peamiselt analüüsiti EL-i vastavaid direktiive, Eesti kutsestandardite ja kutsestandardite väljaandmist koordineeriva institutsiooni ehk Kutsekoja koduleheküljel olevat informatsiooni.

Kutsestandardi vajalikkuse analüüsimiseks on otstarbekas tunda ka teiste riikide praktikat ja kogemust. Selleks tehti ülevaateuuring EL-i riikides, et tuvastada, millistes riikides on koostatud tolliametniku või sellega seotud ametitele kutsestandard. EL-i kuulub 09.03.2019 seisuga 28 liikmesriiki. Andmete kogumine toimus ajavahemikul 15.–17. märts 2019 ja 20.–22. märts 2019. Andmete kogumine osutus keeruliseks, kuna enamikus liikmesriikides ei ole ametiasutustel, sh haridusministeeriumitel, ingliskeelset kodulehte. Seetõttu oli vaja otsingusõnu ja dokumente tõlkida.

Andmeid otsiti ajalisel järjestuses järgmiselt:

1. Austria, Belgia, Bulgaaria ja Eesti;
2. Hispaania, Horvaatia, Poola ja Slovakkia (EL-i kutsestandardite andmebaasis registreeritud riigid);
3. ülejäänud riigid.

Selleks et selgitada, kas tolliesindajatele või tolliametnikele on koostatud kutsekvalifikatsioon, otsiti informatsiooni kõikidest kättesaadavatest allikatest. Andmete kogumiseks kasutati otsingumootorit Google, mille abil otsiti kutsekoja, haridusministeeriumite ja tolliametite kodulehti ning kasutati otsinguks tolliametnikuga seotud märksõnu. Algselt otsustati kasutada järgmisi märksõnu:

- *professional standard for customs,*
- *professional qualification of customs officer,*
- *customs officer certificate.*

Märksõnadele lisati otsingusse ka riigi nimetus, näiteks *Croatia professional standard for customs*. Olemasolevatest märksõnadest ei piisanud, seega kasutati lisaks järgmisi:

- *Zollbeamter,*
- *der Zollbeamte/der Zöllner,*
- *tulltjänsteman,*
- *Custom/celnik/colnik/Častnik,*
- *agent celny,*
- *officer/ämbetsman/oficir,*
- *inspector,*
- *po meri/navada.*

Lisaks intervjueriti 13., 15. ja 28. mail 2019. aastal MTA esindajaid (vt tabel 1), 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. Selline valik tagab, et intervjueritavad saaksid teineteist täiendada, kuid samas ei jääks keegi tagaplaanile, mis suurema arvu isikute samal ajal intervjuerimisel võib juhtuda.

**Tabel 1. Uuringu käigus tehtud intervjuude üldandmed**

<i>Intervjueritavad</i>	<i>Tollitöö kogemus MTA-s</i>	<i>Paarisintervjuu kestus (minutit)</i>
Intervjueritav 1	Tolliosakond	32
Intervjueritav 2	Tolliosakond, piirikontrolli valdkond	50
Intervjueritav 3	Tolliosakond, piirikontrolli valdkond	54
Intervjueritav 4	Tolliosakond, tolliformaalsuste valdkond	
Intervjueritav 5	Personaliosakond	
Intervjueritav 6	Tolliosakond	

Kõik intervjuud salvestati ja osaliselt transkribeeriti. Mittetranskribeeritud osade analüüsimisel kasutati salvestusi, mida kuulati mitu korda üle ja tähendati jooksvalt olulisi märksõnu üles. Intervjuudega kogutud andmeid analüüsiti kvalitatiivse sisuanalüüsiga, kasutati deduktiivset kategooriate loomist ja kodeerimist. Kategooriad põhinevad intervjuu põhiküsimustel, mis koostati kirjanduse analüüsi tulemuste põhjal. Intervjuude kodeerimisega tegeles kaks uuringurühma liiget, mis peaks vähendama kodeerimise subjektiivsust. Lisaks toimus kõikide autorite osavõtul arutelu, kus hinnati intervjuudega kogutud informatsiooni kodeerimise asjakohasust ja täpsust.

Intervjuuküsimused jagunevad kahte plokki. Esimene plokk on suunatud hetkeolukorra kaardistamisele MTA-s, et hinnata praeguse süsteemi toimimist ja kitsaskohti. Kuna igal kutsestandardil on selge funktsioon ja eesmärk, siis püüti analüüsiga tuvastada probleeme, mille lahendamine või leevendamine oleks kutsestandardiga võimalik. Küsimuste teises plokkis uuriti kutsestandardi võimalikke kasutegureid. Intervjuu plaan on analüüsi lisas.

## 3. KUTSESTANDARDI RAKENDAMISE TEOREETILINE ALUS

### 3.1. Kutsestandardi funktsioon kutsealase kompetentsuse ajakohastamisel

Maailm ja ühiskond on pidevas muutumises. Tööturu uued vajadused nõuavad töötajatelt iseseisvat mõtlemisvõimet, vastutustunnet ja tänapäevast oskusteavet. Ettevõtete, sealhulgas riikliku sektori edukus sõltub olulisel määral töö tegemiseks vajalike kompetentsidega töötajate olemasolust ja koolitamisest.

Tampere ülikooli kasvatusteaduste professor Pekka Ruohotie on toonud välja mitu ajakohast asjaolu, mis mõjutavad professionaalsete oskuste arengut ja teevad erialateadmiste uuendamise vajalikuks. Professionaalsete kutseoskuste arendamise mõjutegurid on järgmised (Ruohotie, 1996, p. 420 ref Dubin, 1990, pp. 9–43):

1. Kiire teadmiste loomine: teadmisi luuakse kiirenevas tempos ja uued teadmised asendavad vanu. Teaduslikud ja tehnilised teadmised kahekordistuvad iga 5,57 aastaga ning mõnes kõrgtehnoloogilises valdkonnas võib rakendamise arendamisele kuluv aeg olla pikem kui selle kasulik eluaeg.
2. Teadmiste keerukus: uute teadmiste omandamine on raskendatud seetõttu, et valdkondade traditsioonilised piirid on hägustunud. Ühe valdkonna areng või teadmised võivad mitmel moel olla kasulikud mõnes teises valdkonnas. Näiteks hakkavad keemia ja füüsika või psühholoogia ja andmetötluse distsipliin olulisel määral kattuma.
3. Tehnoloogiline innovatsioon: tehnoloogilised uuendused on protsessid, mis vastutavad esmajärjekorras teadmiste vananemise eest. Hinnangute järgi võib järgmise tuhande aasta kestel toimuda rohkem tehnoloogilisi muutusi, kui on olnud kogu eelneva ajaloo jooksul.
4. Globaalne konkurents: samal ajal kui investeeritakse üha rohkem teadus- ja arendustegevusse, otsitakse innovatsioonitegevust soodustavaid juhtimismeetodeid, mis tõukaksid tagant ja kindlustaksid koolitustegevuse ja hariduslike arendustegevuste kaudu inimressursside produktiivse kasutamise.

Need tööelu uuenduslikud suundumused mõjutavad põhjapanevalt majanduslikku, sotsiaalset ja poliitilist keskkonda ning organisatsioonid ja üksikisikud peavad oma pädevuse säilitamiseks muutuvatele oludele kiiresti reageerima (Ruohotie ja Korpelainen, 2008, lk 96–97).

Lähtudes eeltoodust võib järeldada, et töötajatelt oodatakse muutunud ja mitmekülgse 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.

Oskuste ja teadmiste kogumit ehk kompetentsi saab lühidalt määratleda kui nähtust, mis koosneb teadmistest, oskustest, isikuomadustest ja kogemusest (Martinelli, 2010, p. 161). Samas on seda võimalik veidi laiendada ja lisada töösoorituse aspekt: kompetents kui komplekt teadmistest, oskustest, võimetest ja muudest omadustest, mis on vajalikud efektiivse soorituse jaoks teatud töökohal (Campion *et al.*, 2011, pp. 225–262). Kui lisada töösoorituse mõõtmise aspekt, saame järgmise definitsiooni: kompetents on omadus, mis võimaldab inimesel tööüles-

andeid efektiivselt sooritada ja mida saab mõõta lähtuvalt aktsepteeritud sooritusstandarditest. See kompetentsi definitsioon hõlmab nii teadmisi, oskusi, võimeid, omadusi, hoiakuid, motive kui ka käitumist. (Halley, 2001, p. 154) Kompetents hõlmab seega töö sooritamist mõjutavaid tegureid ning nagu rõhutavad Hodkinson ja Issit (1994, p. 149) on inimeste pädevus kutsetegevuses terviklikum siis, kui teadmised, arusaamad, väärtused ja oskused on integreeritud.

Cheetham ja Chivers (1996, pp. 20–30) on töötanud välja tervikliku professionaalse kompetentsimudeli, mis hõlmab omavahel seotud pädevusi ja pädevuste komplekte. See pädevusraamistik koosneb viiest mõõtmest (Cheetham & Chivers, 1996, pp. 20–30):

1. Kognitiivne pädevus, mis tähendab teadmiste teoreetilise aluse ja kontseptsioonide omandamist, samuti teadmiste kogemuslikku omandamist, mida toetavad mõistmine ja oskused.
2. Funktsionaalsed pädevused ehk oskused või oskusteave tervikuna ning toimingud, mida töökohas töötav isik peaks suutma sooritada ja ette näidata.
3. Isiklik pädevus ehk käitumuslikud oskused, mida määratletakse suhteliselt püsiva tulemusena, kui isik sooritab töökohal tõhusa või hea tulemuse.
4. Eetilised pädevused, mis on määratletud kui vajalike isiklike ja kutsealaste väärtuste omamine ning täites tööülesandeid, võib teha nendel põhinevaid usaldusväärseid otsuseid.
5. Metakompetentsid, mis on seotud võimega tulla toime sotsiaalse suhtlusega, isikliku ebakindlusega, samuti õppimise ja mõtlemisega.

Kõigis haridusvaldkondades pööratakse järjest enam tähelepanu üldiste võtmepädevuste või transdistsiplinaarse kvalifikatsiooni arendamisele. Eelkõige professionaalses hariduses ei defineerita pädevust mitte ainult laialatuslike oskusteadmistena, vaid ka tööelus nõutavate üldiste võimete ja tegevuste sotsiaal-majanduslikust tähendusest arusaamisena. (Ruohotie, 2008, p. 82)

Nijhof ja Streumer (1998, p. 13) on koostanud tööelus nõutavate põhiliste kvalifikatsioonide liigitamiseks kolmeosalise skeemi:

1. Eeldused või põhioskused, mis valmistavad ette inimesi ühiskonna jaoks (intellektuaalsed, kultuurilised ja sotsiaalsed oskused) ning siirdumiseks tööellu ja täiendkoolitusse. Neid võib õppida ja süvendada haridussüsteemi igal tasandil.
2. Tuum- ja üldioskused, mis võivad olla olulised kõigi ametite, kindla ametikogumi või ainult ühe ameti jaoks. Mida üldisemad on tuumoskused, seda tõenäolisemalt omandatakse need reflekteerivate tegevuste kaudu. Tuumoskusi saab õppida kas haridusprogrammide või üldise elukogemuse abil.
3. Ülekandeoskused, mis aitavad teha karjäärivalikuid ja -otsuseid (eneseuhtimis- ja enesereguleerimisoskused, metatunnetused). Neid õpitakse kogu elu jooksul nii töösituatsioonis kui ka väljaspool tööelu.

Olulised muutused, mis on seotud teaduse ja tehnika kiire arenguga, uute lähtekohtadega organisatsiooni- kultuuris ning ärietikas, muudavad tööturu töötaja jaoks üha enam nõudlikumaks. Eri ametitega seotud kutsestandardid 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, 2016, p. 393), ning töötajad ja tööotsijad peavad tõendama oma pädevust praktilise töö tegemisel vastavalt standardile. Standardid võivad olla nii organisatsioonilisel, riiklikul või rahvusvahelisel tasandil (Ahmed & Bodner, 2016, p. 393). Pädevuspõhistel alustel koostatud kutsestandardi puhul saab rääkida paremast karjäärivõimalusest, töötajate professionaalsest arengust, karjääri paindlikkusest, läbipaistvusest ning selgest ja reeglitel põhinevast teabevahetusest (Skorkova, 2016, pp. 229–230).

1980. aastatel loodi Suurbritannias koordineeriv üksus, mis korraldas kutsestandardite väljatöötamist, mille peamine lähtealus oli pädevused. Lähenemisviis osutus uuenduslikuks, sest haridusasutused, õppe- ja õpetamisprotseduurid (formaalne, informaalne, mitteformaalne õppimine) ja õppeprotsessi kestus osutusid vähem oluliseks kui konkreetne õpiväljund (tulemus), sealhulgas kompetentsid. (Nicula, 2014, p. 18)

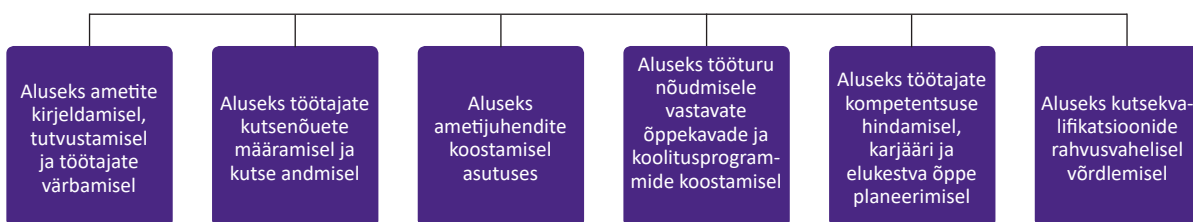
Nicula (2014, p. 19) esitab järgmised kutsestandardite funktsioonid:

1. Viia vastavusse ja tasakaalustada tööhõivevajadus ning tööturuliikumised koolitus- ja haridusprotsessidega.
2. Suurendada elanike tööalast konkurentsivõimet.
3. Võimaldada õiglaseid ja võrdseid võimalusi kõikidele tööturul osalejatele.
4. Tagada läbipaistvus, et tööjõud saaks vabalt liikuda.
5. Võimaldada varasema töökogemuse tunnustamist ja hindamist.
6. Tagada koostöö ja sidusus sotsiaal-majanduslikust seisukohast lähtudes nii makromajanduslikul kui ka mikromajanduslikul tasandil.
7. Konkurentsivõime tagamiseks arendada ja täiustada koolitusprotsesse ja õiget konkurentsi koolitajate vahel.
8. Ajakohastada kutsepädevusi kutsestandardite kaudu, et pidada sammu tööturu arengute ja võimalustega.
9. Anda koolitajatele ja teistele sidusrühmadele korrektseid, läbipaistvaid ja erapooletuid hinnanguid reaalsetel võrdlusalustel.

Lester & Religa (2016, pp. 210–211) koostatud analüüsis jõuti mõningate esialgsete üldistusteni pädevusstandardite kasutamise kohta kutse omandamisel, olemasoleva tööjõu arendamisel ning kvalifitseeritud või litsentseeritud staatuse andmisel Euroopa kuue riigi näitel. Esiteks, kutseharidussüsteemi vastavus tööturu vajadustele ei sõltu kutsestandardi olemasolust. Näitena tuuakse Saksamaad, kus tööstuse kaasamine haridusprogrammide arendamisse on taganud tööandjate ja haridusasutuste palju vahetuma kontakti, kui see oleks toimunud kutsestandardite kaudu. Samas toovad Lester ja Religa (2016) teiseks näiteks Ühendkuningriigid ja Austraalia, kus tööturg on minimaalselt reguleeritud ning seal on kutsestandardite rakendamine kohustuslik. Poolas kasutatavat kutsestandardite koostamise lähenemisviisi kirjeldavad autorid aga kui pehme mõjutamise vormi. Seal on kutsestandarditel pigem nõuandev kui õiguslik staatus ning nende eesmärk on peamiselt tunnustada tööalast koolitust ja haridusasutuste pakutavaid koolituskursusi kui ametlikku kutseharidust.

Samas uuringus märgivad autorid ka seda, et teatud ametite ja töötajate puhul võib kutsestandardil olla oluline roll. Näiteks olemasoleva tööjõu hindamisel ja juhul, kui täismahus õppeprogrammide läbimine ei ole sobilik või vajalik (Lester & Religa, 2016), võib kutsestandardite olemasolul töötajate kompetentside hindamist ja arendamist olla oluliselt lihtsam planeerida. Ilmselt võiks see lihtsustada ka töötajate värbamist, aga ka uue töö otsimist tööotsija vaates, kui isiku senine haridus vastab üksnes osaliselt tööandja ootustele.

#### KUTSESTANDARDI KASUTUSALAD

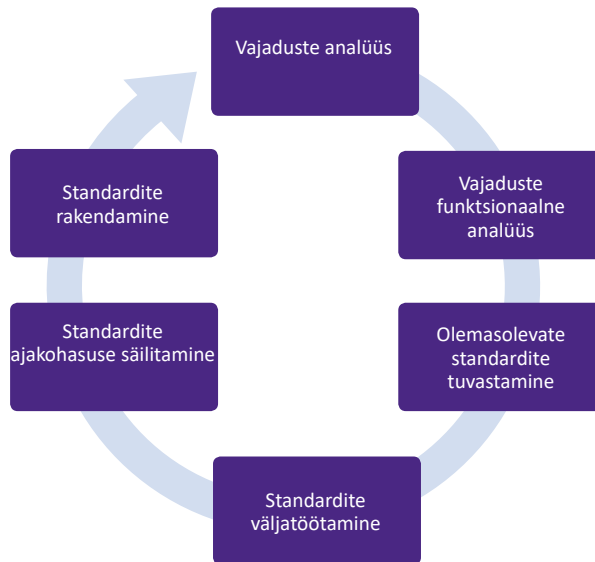


Joonis 1. Kutsestandardi kasutusvaldkonnad (Rekkor, 2011, p. 6; Murre *et al.*, 2014; autorite koostatud)

Joonisel 1 on kajastatud kutsestandardi võimalikke kasutusvaldkondi. Lähtudes kutsestandardite funktsioonidest ja joonisel 1 esitatud kutsestandardi kasutusvõimalustest, kirjeldab kutsestandard vastava tegevusvaldkonna töötingimusi ning selle töö edukaks tegemiseks vajalike teadmiste, oskuste, kogemuste ja hoiakute kogumit. Lisaks on kutsestandard aluseks töötajate kutsetaseme määramisel, ametijuhendite koostamisel, õppekavade rakendamisel ja täiendkoolituste läbiviimisel, kutse andmisel ja rahvusvahelisel tasandil kutsekvalifikatsioonide võrdlemisel. Eeltoodu alusel saab kokkuvõtvalt väita, et kutsestandard on vajalik dokument kutsetegevuse ja kutsealase kompetentsinõude kirjeldamiseks.

### 3.2. Kutsestandardi väljatöötamise vajalikkus tolli valdkonnas

Kutsestandardi väljatöötamine on ajamahukas protsess, sõltumata sellest, mis valdkonnas või ameti kohta seda koostatakse. Näiteks esitavad Ahmed ja Bodner (2016, p. 394) kutsestandardi väljatöötamiseks kuueosalise protsessi mudeli (vt joonis 2), mis koosneb organisatsiooni vajaduste analüüsist, vajaduste funktsionaalsest analüüsist, olemasolevate standardite tuvastamisest, uute standardite väljatöötamisest, standardite asjakohasuse tagamisest ja standardite rakendamisest.



Joonis 2. Kutsestandardi väljatöötamise protsessi etapid (Ahmed & Bodner, 2016, p. 394)

Lähtudes Ahmed ja Bodneri (2016, pp. 394–397) mudelist, saab etapid lühidalt lahti kirjeldada järgmiselt. Esiteks tuvastatakse analüüsi käigus sektori või organisatsiooni vajadused ning kogutakse informatsiooni näiteks sektori ja allsektorite suuruse ja profiili, organisatsioonide ja töötajate geograafilise asukoha, eri ametite, sektori tööhõivemudelites toimuvate muutuste, sektori/kutseala ja teiste sektorite/kutsealade seoste ning konkurentide ja sektorisse sisenemise ohtude kohta. Vajaduste funktsionaalse analüüsiga keskendutakse juba konkreetsemalt sellele, mida organisatsioon vajab, et täita oma ülesannet ja saavutada seatud eesmärgid. Edasi jõutakse standardi koostamise juurde, enne seda on otstarbekas tutvuda olemasolevate standarditega. Standardite puhul tuleb arvestada ka sellega, et jooksvalt tuleb tagada nende ajakohasus. Oluline on standardite rakendamise faas, sest ilma selleta jäävad standardid üksnes paberile. Näiteks peab looma süsteemi standardite alusel töötavate töötajate tulemuslikkuse mõõtmiseks. Kogu protsess tähendab muu hulgas korduvaid konsultatsioone sidusrühmadega ja võib nõuda eraldi töögrupi kokkukutsumist.

Enne kirjeldatud protsessi alustamist on oluline veenduda selle otstarbekuses ja standardi loodavas lisaväärtuses huvipakkuvas valdkonnas või kutsealal. Järgnevalt vaatleme kutsestandardi võimalikke funktsioone ja rolli tolli valdkonnas.

Kuna tolli valdkond on otseselt seotud piiriülese kaubandusega, siis kaubandustegevuse dünaamiline suuremine ja julgeolekuga seotud ülesanded nõuavad tolliasutuse juhtimisel ja tegevusel kogu maailmas professionaalset lähenemist. Kompetentside juhtimine aitab kaasa inimressursi süsteemi strateegilisele, paindlikule, omavahel seotud ja tõhusale toimimisele. (Baranova, 2013, p. 91) Seega on nende eesmärkide saavutamiseks vaja arendada tolli pädevusjuhtimissüsteemi lähtudes järgmistest olulistest seisukohtadest ja vajadustest (Baranova, 2013, p. 91):

1. Inimkaubanduse oluline kasv on võimekuse suurendamise ja tolli moderniseerimise seisukohast otsustava tähtsusega.
2. Tolli tänapäevastes tingimustes muutuvad ja kasvavad pidevalt töötajate pädevusnõuded.
3. Tööjõu optimeerimine suurendab vajadust säilitada ja arendada inimressurssi.

4. Tagada tolli personalihindamise objektiivsus ja tõhusus, mis peab toimuma tänapäevaste pädevuse juhtimise vahendite abil. Niisiis aitab tolliasutustes kompetentsuspõhise lähenemisviisi kasutamine inimressursi arendamisel kaasa tollipersonali professionaalsuse suurendamisele.

Protsesside juhtimine on tolliameti kompetents ning see, millised protsessid organisatsioonis tuvastatakse, sõltub paljudest teguritest, näiteks tolliameti suutlikkus, valitsuse prioriteedid, riigisisesed õigusaktid, ühinemine konventsioonidega, osalemine rahvusvahelistes organisatsioonides jne (Peterson, 2013, pp. 209–220).

Peterson *et al.* (2015, pp. 3552–3553) väljendavad oma töös seisukohta, et tolliametnike kutsestandard on õppemudeli kõige olulisem element, mille alusel on võimalik luua ühtlustatud ja koordineeritud tolliametniku kutsealase arengu süsteem. Töös on esitatud järgmised seisukohad tolliametniku kutsealaseks arenguks (Peterson *et al.*, 2015, pp. 3552–3553):

1. Tolliametnikel paraneb juurdepääs elukestvatele õppele. Ühised alused ja kvalifikatsioonide ühtlustamine aitavad kombineerida omandatud õpitulemusi formaalse hariduse, tööhõive ning kutseõppe läbimisel või eri riikide koolituskeskustes, riiklikes või erasektori haridusasutustes õppimisel.
2. Laialdase töökogemusega tolli teenistuses olevatele inimestele muutub hõlpsamaks formaalne ja informaalne õppimine, kuna rõhuasetus on õpiväljunditel, mistõttu on lihtsam hinnata, kas sellises keskkonnas omandatud õpitulemused on sisu, asjakohasuse ja formaalse kvalifikatsiooniga võrdväärsed.
3. Suureneb nii tolliametnike kui ka tolliõppekavade üliõpilaste rahvusvaheline liikumine, mis võimaldab omandada formaalset ja mitteformaalset haridust teiste riikide ülikoolides ja tolliteenistuse koolituskeskustes.
4. Toetus koolitusasutustes õppijatele ja koolituse pakkujatele. See suurendab väljaspool riiklikku haridussüsteemi omandatud kvalifikatsiooni läbipaistvust, mis on omane tollikoolituskeskustele kogu maailmas. Seega aitab Euroopa kvalifikatsiooniraamistik nii tolliametitel kui ka ametnikel saada kasu kvalifikatsiooni ulatusliku rahvusvahelistumise eelistest.
5. Kõrgharidusseaduse kohaselt hindab kõrgharidusasutus akrediteeritud õppekaval kõrghariduse andmisel, kas eelmise koolituse või töökogemuse käigus saavutatud õpitulemused vastavad programmi nõuetele, ning tunnustab varasemat töö- või õpikogemust, sealhulgas täiendõppekursuseid kui mitteformaalse hariduse kaudu omandatud teadmisi ja oskusi.
6. Kõrghariduse reeglid ja määrused annavad mitteametliku õppe kaudu kaht liiki õpitulemusi haridustasemes:
  - kutsekogemuse kaudu saavutatud õpitulemusi saab ära tunda praktilise kogemuse alusel erialal, mis vastab õppekava temaatilisele valdkonnale, ning samuti õppekursuse või õppemooduli alusel, kus omandatakse praktilisi teadmisi, oskusi ja pädevusi;
  - varasemas hariduses saavutatud õpitulemusi võib tunnustada, kui need vastavad kõige kõrgemale haridustasemele.

Maailma Tolliorganisatsioon (WCO) ja tema partnerid julgustavad ja suunavad uute lähenemisstrateegiate algatamise teel tolliasutuste ja tolliharidust andvate haridusasutuste integreeritud haridus-, koolitus- ja arengukavade riiklikku vastuvõtmist. Tolliametite strateegilised küsimused on andekate inimeste meelitamine, töötajate jõudluse vastavusse viimine organisatsiooni missiooni ja väärtustega, tulevase tööjõu ennetav kujundamine ja tippspetsialistide töö hoidmine. Rõhutatud on inimese arengu olulisust suutlikkuse suurendamise ja tolli moderniseerimise valdkonnas. (World Customs Organization, 2015, pp. 8–9)

Tollialase professionaalsuse põhimõtted on esitatud järgmiste alusprintsipiidena (World Customs Organization, 2015, pp. 8–9):

1. Inimressursi juhtimise strateegiline suunamine: inimressursi muutuva rolli tähendus, spetsialistide uuenevad kohustused, mis peavad olema integreeritud tollialase karjääri edendamisse.



2. Organisatsiooni strateegiline kavandamine ja töö profileerimine: organisatsioonilise disainiga seotud tööprofiilide väljatöötamine ja ajakohastamine, tulemustele orienteeritud pädevuspõhised töökirjeldused.
3. Värbamisprotsessi tõhustamine: läbipaistva ja tõhusa värbamisprotsessi peamised sammud ja üldised põhimõtted.
4. Tollialaste kompetentsidega seotud koolitussuunised: tõhusate tollikoolitusstrateegiatega ja -protsesside, õppekavade ja infrastruktuuri põhikomponentide loomine ja täiustamine.
5. Karjääri arendamine tollis: tollisestest õiglaste karjäärivõimaluste loomine töötajate motivatsiooni ja kaasatuse säilitamiseks ning personali potentsiaali tõhustamine kooskõlas organisatsiooni eesmärkidega.

Kokkuvõtlikult tuleb rõhutada, et kutse omandamise ja kutsestandardite koostamise süsteemi on kaasatud kõik tööturu osapooled, eelkõige tööandjad, töötajad, riigi esindajad ja koolitajad. Ühelt poolt peab kutsestandardite koostamisel lähtuma tööturul oodatud kompetentsuse profiilide asjakohasest ja ajakohastatud kirjeldusest, kuid samas tuleb tagada kutsestandardi kui kutsesüsteemi olulise osa toimimine ja areng vastavalt kehtestatud õigusaktidele.

## 4. ÕIGUSLIK KESKKOND TOLLIAMETNIKU KUTSESTANDARDI VÄLJATÖÖTAMISEKS EESTIS

EL-is on kehtestatud kutse kvalifikatsiooni eeldavad tegevusvaldkonnad ja ametid. Tollitoimingute või nendega mitteseotud esindajate tegevusalad kehtestati aastal 1982 (European Council, 1982).

7. mail 2005. aastal võeti vastu Euroopa Parlamendis direktiiv kutse kvalifikatsioonide tunnustamise kohta. Direktiivis on esitatud kutse kvalifikatsiooni vajavad tegevusalad, sh tollitoimingutega (tollikontrolli all olevad kaubad, nende ladustamine, vastuvõtmine jms) seotud ametid. (European Parliament & Council, 2005) Kõik EL-i liikmesriigid peaksid rakendama kutse kvalifikatsiooniraamistikku. Direktiiviga 2005/37/EC sätestati liikmesriikidele kohustus registreerida kutse kvalifikatsiooni nõudvate ametikohtade kutsestandardid EL-i kvalifikatsiooninõuete andmebaasis Commission Regulated Professions (European Commission, *s.a.-a*).

Kutse kvalifikatsiooniraamistikku jälgib Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus (Cedefop), kus iga viie aasta tagant avaldatakse ülevaateartikkel kutse kvalifikatsiooniraamistiku edenemisest. Viimane ülevaatlik artikkel avaldati 2015. aastal ja sellest nähtub, et 11 riiki, sh Eesti, töötab riikliku kutse kvalifikatsiooni raamistiku praktilise rakendamisega. (Cedefop, 2015) Euroopas lähenetakse õpiväljunditele pragmaatiliselt, st õpiväljundid pannakse elukestva õppe konteksti (Kutsekoda, *s.a.-b*).

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) ehk „Oskuste/pädevuste, kvalifikatsioonide ja Euroopa elukutsete klassifikatsioon”. 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. Tolliametnik on defineeritud järgmiselt: „Tolliametnikud tõkestavad illegaalsete kaupade, tulirelvade, narkootikumide ja teiste ohtlike või illegaalsete esemete importi, tehes seda üle riigipiiride toodavate kaupade legaalsuse kontrollimisega. Nad on riigiametnikud, kes kontrollivad dokumente, et tagada sisenemise kriteeriumite ja tolliseaduste täidetud ning kontrollivad, et tollimaksud oleksid korrektselt tasutud.” (European Commission, *s.a.-b*)

Eestis reguleerib kutse kvalifikatsiooniga seonduvat kutseseadus, mille üks eesmärk on kutsesüsteemi loomine. Teine eesmärk on suurendada kutsesüsteemiga majanduse konkurentsivõimet. Kolmas eesmärk on tööjõu- ja oskuste seire ja prognoos ning inimeste kompetentsuse arendamine, hindamine, tunnustamine ja võrdlemine. Kutseseadus kehtestab kvalifikatsiooniraamistiku, mis liigitab kutse- ja haridustasemed omandatud teadmiste, oskuste ning iseseisvusele ja vastutusele seatud kriteeriumide alusel. Kutsestandard on dokument, milles kirjeldatakse kutsetegevust ja esitatakse kompetentsusnõuded ning kehtestatakse kutse kvalifikatsiooninõuded. Pärast kutse kvalifikatsiooninõuete täitmist on võimalus taotleda kutsetunnistust. (Kutseseadus, 2008) Seega võib kutsestandardit käsitleda dokumendina, mis kirjeldab vastaval kutsel tegutsemiseks vajalikku kompetentsi ehk

töö edukaks tegemiseks vajalike oskuste, teadmiste ja hoiakute kogumit ning mis on aluseks tööturu nõudmistele vastavate õppekavade ja koolitusprogrammide koostamisel ning kompetentside hindamisel (Kutsekoda, *s.a.-c*).

Eestis koordineerib kutsesüsteemiga seotud tegevusi Kutsekoda (Kutsekoda, *s.a.-a*), mille üks ülesanne on kutsesüsteemi kvalifikatsioonisüsteemide hindamine, tunnustamine ja võrdlemine. Kutsesüsteem seob haridussüsteemi tööturuga ning aitab kaasa elukestvatele õppele ja tööalase kompetentsi arendamisele (Kutsekoda, *s.a.-d*).

Kutsekoda on välja töötanud 2011. aastal (uuendanud 2015. aastal) kutsestandardi koostamise ja vormistamise juhendi. Kutsestandard peab vastama tööturu nõudmistele ja sellega peab saama hinnata inimese kompetentse. Kutsekoda eeldab, et kutsestandardit, milles on kirjeldatud töö edukaks tegemiseks vajalike oskuste, teadmiste ja hoiakute kogumit ehk kompetentsinõudeid, kasutatakse õppekavade koostamisel ja kutse andmisel. Juhendi kohaselt on kvalifikatsioon kutse. Juhendis selgitatakse kutse kui tööde kogumi ja kutse kui kvalifikatsiooni mõistet. Kutse kui tööde kogum on sarnaste ülesannete ja väljaõpet nõudvate tööosiste ja -ülesannete kogum, mis on kokku lepitud. Kutse määramise aluseks on traditsioonid või majandusest tulenevad uued vajadused. Kutse kui kvalifikatsioon on asjakohase kutsestandardi kutseeksami sooritamisel saadud kvalifikatsioon. (Kutsekoda, 2015)

Protseduurireeglid kutsestandardi koostamiseks ja kinnitamiseks on järgmised (Kutsekoda, *s.a.-c*):

1. Esitada Kutsekoja kutsenõukogule eeltaotlus, mis sisaldab rakenduskava, uuringut ja tööandja teatist kutsenõukogule kutsestandardi koostamiseks.
2. Pärast eeltaotluse heakskiitmist tuleb esitada täiendatud ja põhjalik ettepanek kutsestandardi koostamiseks.
3. Kutsestandardi väljatöötamise kinnitab kutsenõukogude esimeeste kogu.
4. Kutsestandardi koostab kutsenõukogu moodustatud töörühm, kuhu kuuluvad oma ala asjatundjad: töötajad, spetsialistid, juhid ja koolitajad.
5. Töörühma tööd korraldab ja kutsestandardi vormistab Kutsekoda.

Kutsestandard peab vastama järgmistele tingimustele (Kutsekoda *s.a.-c*):

1. On koostatud töö funktsionaalsest analüüsist lähtuvalt, arvestades kokkuleppeid kutse laiapõhjalisuse või kitsuse kohta.
2. Kirjeldab oodatavaid kompetentse vaadeldavate ja hinnatavatena.
3. Määrab isiku kompetentsuse hindamise viisid.
4. Määrab vastava kutse kvalifikatsioonitaseme.

Enne kutsestandardi koostamise alustamist tuleb kaardistada kutseala ettevõtjate ja töötajate ehk kutsestandardi potentsiaalsete kasutajate ligikaudne arv. Kutsekoda lähtub kutsestandardi koostamisel tööturu prioriteetidest. Kui esitatud rakenduskava ja kaardistus on põhjendatud, siis moodustatakse töögrupp, kuhu kaasatakse kutseala asjatundlikud ja motiveeritud inimesed. (Kutsekoda 2015)

Kutsestandard tuleb üles ehitada kahes osas: A-osa sisaldab töö kirjeldust ja B-osa kompetentsinõudeid. A-osa koosneb järgmistest komponentidest: töö lühikirjeldus, sh kutseala ja töö kirjeldus, tööosa (tööprotsessi sisust tulenev terviklik tööülesannete grupp), töökeskkond ja töö eripära, töövahendid, tööks vajalikud isikuomadused sh võimed, iseloomujooned, hoiak, kutsealane ettevalmistus, enim levinud ametinimetused ning regulatsioonid kutsealal tegutsemiseks. B-osa komponendid on järgmised: kutse struktuur ja kompetentsid, sh kutsespetsiifilised, läbivad, võtmekompetentsid. Kompetentsid tuleb kirjeldada tegevusnäitajate kaudu, sh teadmised, hoiakud, iseseisvus ja vastutuse ulatus. Tegevusnäitajate alusel sõnastatakse hindamiskriteeriumid ja hindamismeetodid. Pärast kutsestandardi kavandi koostamist toimub avalik arvamusküsitlus. Arvamusküsitluse läbinud kutsestandardi lõppkavand esitatakse kinnitamiseks. (Kutsekoda, 2015)

Eesti kutsekvalifikatsiooni raamistiku (EKR) tasemed kuni EKR 5 on kutsehariduse kvalifikatsioonid ja alates ERK 6-st kõrghariduse kvalifikatsioonid (Kutsekoda, *s.a.-e*). Kvalifikatsiooniraamistikust tulenevalt saavad ametnikud ja esmatasemejuhid, kellel ei ole vaja kõrgharidust, kutsekvalifikatsiooni taseme 5 ja ametnikud, spetsialistid ja keskastmejuhid, kellel on vaja rakenduskõrgharidust, kutsekvalifikatsiooni taseme 6. Seega peab koostatav kutsestandard sisaldama vähemalt kaht taset.

Kokkuvõtvalt on kutsestandardi koostamise taotluse kinnitamiseks kolm eeldust. Esiteks peab olema selge kutsestandardi rakenduskava. Teiseks peab läbi viima valdkonna küsitluse või uuringu. Kolmandaks peab olema tööandja eesmärgipärane toetus kutse välja töötamise vajalikkuse kohta.

## 5. TOLLIAMETNIKU KUTSESTANDARDI OLEMASOLU EL-I RIIKIDES

Kutsestandardi rakendamise senise kogemuse väljaselgitamiseks uuriti EL-i liikmesriikides standardite olemasolu. Selleks kasutatud metoodilist lähenemist on kirjeldatud eespool metoodika osas. Analüüsi käigus tekkis vajadus teha lisapäringuid kogutud informatsiooni tõlgendamiseks ja kontrollimiseks. Seetõttu saadeti EL-i liikmesriikidest (15) pärit rahvusvahelise tolliülikoolide võrgustiku (INCU, International Network of Customs Universities) liikmetele e-kiri (29), milles paluti täpsustada tolliametniku kutsestandardi või kutse kvalifikatsiooni olemasolu. 28. juuni 2019. aasta seisuga on INCU liikmetelt saadud viis vastuskirja (sh Saksamaalt kolm). Vastusena on märgitud, et tolliametnike kutsestandard puudub, mõnes riigis on kehtestatud erasektori tollitöötajate (tolliaagent, tolliesindaja, volitatud esindaja) kutsestandard. Kõik kinnitavad, 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).

Analüüsitulemused on koondatud tabelisse 2, kuhu on lisatud iga liikmesriigi kohta tolliametniku või tolliesindaja kutsestandardi olemasolu ja allikas, kust on andmete kohta kinnitus saadud (vt tabel 2). Analüüsi tulemusena selgus, et mitte üheski liikmesriigis ei ole kehtestatud tolliametniku kutsestandardit. Samas saadi teada, et on kehtestatud kutse kvalifikatsiooninõuded (kutsestandard) erasektori tolliesindajatele. Kutsestandard on kehtestatud erasektori tolliesindajatele (deklarant, agent, volitatud esindaja) seitsmes riigis (vt tabel 2).

**Tabel 2. Tolliametniku ja tolliesindajate kutsestandardi/kutse kvalifikatsiooni olemasolu EL-i liikmesriikides seisuga 24. märts 2019**

Riik	Tolliametniku kutsestandard	Tolliesindajate kutsestandard	Andmete allikas
Austria	Ei	Ei	National Qualification Framework for the NQR in Austria
Belgia	Ei	Ei	Belgian Federal Government Federal Public Service Finance International Trade Administration
Bulgaaria	Ei	Jah	National Customs Agency of the Republic of Bulgaria Bulgaria Professional Standard for Customs Bulgaria National Qualifications Framework
Eesti	Ei	Ei	Kutsekoda
Hispaania	Ei	Jah	European Commission Spain Qualifications Authority SilverTrans Tránsitos y Aduanas S.A. Euraxess Spain Agencia Tributaria

Tabel 2. (Jätkub)

Riik	Tolliametniku kutsestandard	Tolliesindajate kutsestandard	Andmete allikas
Horvaatia	Ei	Jah	European Commission The Croatian Qualifications Framework Regulated professions in the Republic of Croatia Parliament Narodne Novine Službeni list Republike Hrvatske Ministarstvo Financija Carinska Uprava Database of Regulated Professions
Iirimaa	Ei	Ei	Quality and Qualifications Ireland
Itaalia	Ei	Jah	Ministero dell'Istruzione dell'Universitàe della Ricerca The New Italian Customs Administration The Italian Qualifications Framework
Kreeka	Ei	Ei	Greece EQF NQF & Qualifications Certification
Küpros	Ei	Ei	Cyprus Ministry of Education and Culture Cyprus Qualification Framework Committee Ministry of Justice and Public Order
Luksemburg	Ei	Ei	Le Gouvernement Ministère de l'Éducation Nationaleet The portal for lifelong-learning The Luxembourg Qualifications Framework
Leedu	Ei	Ei	Centre for Quality Assessment in Higher Education Customs of the Republic of Lithuania Lithuanian National Qualification Framework
Läti	Ei	Ei	Academic Information Centre Regulated profession - Latvian Republic The Latvian Qualifications Framework
Madalmaad	Ei	Ei	de Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs Your foreign diploma in the Netherlands
Malta	Ei	Ei	Malta Standards Authority Malta Qualifications Recognition Information Centre
Poola	Ei	Jah	European Commission National Qualifications Framework Ministerstwo Edukacji Narodowej Departament Strategii Krajowa Administracja Skarbowa Služba Celna Krajowa Administracja Skarbowa Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji
Portugal	Ei	Ei	European Quality Assurance in Vocational Education and Training Portugal National Qualifications Framework ExpatNetwork Description of the VET System in Portugal The Recruitment and Selection of Staff in the Portuguese Administration
Prantsusmaa	Ei	Ei	A brief introduction to French Customs Groupe Société Générale The French National Qualifications Framework
Rootsi	Ei	Ei	Sveriges referensram för kvalifikationer
Rumeenia	Ei	Ei	The National Register of Profesional Referencing the Romanian National Qualifications
Saksamaa	Ei	Ei	German Qualifications Framework The Federal Institute for Vocational Education and Training

Tabel 2. (Jätkub)

Riik	Tolliametniku kutsestandard	Tolliesindajate kutsestandard	Andmete allikas
Slovakkia	Ei	Ei Ei	European Commission Slovakia National Qualifications Framework Ministry of Finance of the Slovak Republic The Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic
Sloveenia	Ei	Jah	Slovenia National Qualifications Framework Republic of Slovenia Ministry of Finance Slovensko ogrodje kvalifikacij Slovenian Institute for Standardization Legal and Regulatory Environment
Soome	Ei	Ei	Finnish National Agency for Education Qualifications Frameworks Tulli
Taani	Ei	Ei	Ministry of Higher Education and Science Recognition of Professional Qualifications
Tšehhi Vabariik	Ei	Jah	Ministry of Labor and Social Affairs of the Czech Republic. The EQF and Czech qualifications Customs Administration of the Czech Republic National Register of Qualifications Police Academy of the Czech Republic
Ungari	Ei	Ei	The Hungarian National Qualification Register National Tax and Customs Administration Oktasi Hivatal Faculty of Sciences of Public Governance and Administration
Ühendkuningriik	Ei	Ei	Accredited Qualifications National Careers Service Register of Regulated Qualifications

Kaks liikmesriiki (Horvaatia ja Slovakkia) on registreerinud tolliametniku kutse kvalifikatsiooni nõuded EL-i kutse kvalifikatsiooni andmebaasis, kuid nende riikide ministeeriumite ja tolliameti kodulehel ning riigi domeeniga Google'i otsingumootoris otsides rakendamise ja kasutamise kohta teavet ei olnud. Horvaatiasse saadeti 16. märtsil 2019. aastal Horvaatia rahandusministeeriumi kodulehe kaudu kiri, milles avaldati soovi saada infot kutsestandardi kohta. Kirjale vastust ei saadud, seejärel kontrolliti 22. märtsil 2019. aastal teave üle, selleks kasutati erinevaid otsingumootoreid ja märksõnu. Horvaatia õigusaktide kogust saadud informatsioonist võib järeldada, et riigis on tolliesindaja kutsestandard. Tolliesindaja kutsestandard on lisatud EL-i kutse kvalifikatsiooni andmebaasi, sealt „tolliametniku” või „tolliesindaja” kaudu sisenedes suunatakse vaid ühele dokumendile, millest tuleneb üheselt kutse kvalifikatsiooninõue tolliesindajale.

Slovakkia rahandusministeeriumist saadi 18. märtsil 2019. aastal järelepärimisele vastus, millest selgub, et tolliametnikuna tööle asumiseks ei ole vaja mitte mingeid tunnistusi. Ametnik peab tööle asumisel läbima kahe aasta jooksul kahekuulise tollikoolituse finantshalduse akadeemias (Academy of the Financial Administration). Koolitusel osalemine ja edukas lõpetamine on tööle jäämise tingimus. (Rohàcek, 2019) Sellest saab järeldada, et EL-i kutse kvalifikatsiooni andmebaasi on sisestatud valed andmed.

Kokkuvõttes saab analüüsi põhjal järeldada, et tolliametnike kutsestandardi rakendamine ei ole levinud praktika ja seniseid kogemusi vähemalt EL-i liikmesriikide põhjal analüüsida ei saa. Samas viitab kutsestandardi puudumine sellele, et standardi kasu hinnatakse väheoluliseks ja väikeseks või ei ole seda mingil muul põhjusel põhjalikult kaalutud ja potentsiaalset kasu teadvustatud.

## 6. VALDKONNA EKSPERTIDE SEISUKOHAD

Uuringus küsitletud ekspertide tööandja Eestis on Maksu- ja Tolliamet. MTA üks strateegiline suund on suurendada Eesti ühiskonna maksutahet ning olla suunanäitajaks ja pakkuda kõigile võimalust täita oma kohustused kiirelt, lihtsalt ja mugavalt (Maksu- ja Tolliamet, 2019). MTA strateegias on rõhutatud seda, et ameti töötajad on pühendunud ja professionaalsed ning teevad omavahel koostööd organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks (Maksu- ja Tolliamet, 2019). Strateegiast tulenevalt on ametnike olulised tööalased kompetentsid ja oskused need, mida kirjeldaks kõige paremini vastav kutsestandard. Seetõttu uuritakse tolliametniku kutsestandardi vajalikkust MTA esindajate seisukohtade põhjal.

Selleks tehti kuue MTA juhtivametnikuga kolm eksperdiintervjuud, mis toimusid kahestes gruppides. Intervjueeritavatele esitati kaheksa üldist suunavat küsimust tolliametnike värbamise, arendamise ja koolitamise teemal (vt lisa). Küsimused tuletati deduktiivselt teooriaosas selgunud kutsestandardite funktsioonide ja eesmärkide alusel. Intervjuudega kogutud andmeid analüüsiti küsimuste põhjal moodustatud kategooriate kaupa. Tabelis 3 on esitatud kategooriad ning intervjuude põhilised märksõnad ja fraasid ehk analüütilises mõttes koodid iga kategooria kohta.

Ametnike kompetentsuse hindamisel vastasid kõik intervjueeritavad, et MTA-s on välja töötatud tolliametnike kompetentsid, mida ei ole aastaid muudetud. Kompetentse pole muudetud, sest puudub vajadus ja ajapuudusel pole see teema prioriteet. Pigem räägitakse töötajatega kompetentsidest iga-aastaselt arenguevestlusel.

„On olnud arutelu kontrollida ametnike kompetentsust arenguevestluse käigus, aga praeguseks on see ainult mõte ja pole veel realiseerunud, kuna pole aega olnud nende teemadega tegeleda.” (Intervjueeritav 1)

Kõik intervjueeritavad tõid välja, et ametnikega toimub iga-aastane arenguevestlus ja selle käigus hindab vahetu juht alluva kompetentse. Kui aasta jooksul muutuvad õigusaktid või ühiskonnas MTA-d puudutavate probleemide rõhuasetus, korraldatakse ametnikele vajalikud koolitused. Kõik uued ametnikud läbivad baaskoolituse, mis sisesel liikumisel vajalik ei ole. Pärast baaskoolitust toimub teadmiste kontroll.

Intervjueeritav 3 selgitas, et 2018. aastal vaadati üle tolliametnike vajalikud oskused ja teadmised eri tööloikudes ning kirjeldati need ametisiseses dokumendis. Koolituste läbimisel suurenevad ametniku tööoskused ja sellest tulenevalt ka palk. Lisaks ühtlustatakse piiridel tolliametnike ametinimetused. Uued ametinimetused on tolliinspektor-vahetusevanem, tolliinspektor-koerajuht ja tolliinspektor. (Intervjueeritav 3)

„Me ammu liikusime vastupidises suunas, et meil kaovad ära nooremispektorid ja vaneminspektorid. Meil on kõik üks inspektor. Seal inspektorite sees on üks lihtsalt juhtiv.” (Intervjueeritav 6)

„1. juunist kehtib struktuur, kus on kõik inspektorid, välja arvatud inspektor-vahetusevanem ja inspektor-koerajuht. Karjäärireedel on järsk. Pigem palk kui karjäär.” (Intervjueeritav 4)

„Eelmisel aastal kirjeldatud erinevate tööde (nt laevade vormistus, piir jne) lõikes teadmised, mida hindab edaspidiselt vahetu juht. Mida rohkem teadmisi koolituste kaudu ametnik omandab, seda kõrgem ka palk.” (Intervjueeritav 3)

Kompetentsimudeli arendamise kohta vastasid intervjueeritavad, et selleks puudub vajadus. Märgiti ka, et üldkompetentsid on jäänud samaks, muutunud on pigem elektroonilised süsteemid, andmete kogumise vajadus. Uute



Tabel 3. Intervjuude vastuste kategooriad ja koodid

Kategooriad	Koodid
Ametnike kompetentsuse hindamine	Regulatsioonide järgimine Juhtide kogemuse põhjal, subjektiivne Arenguevestluse vormis Fikseeritud sisemised nõuded Ajast muutuv
Kompetentsimudeli arendamine	Arendamine soiku jäänud Probleem: tööjõupuudus
Kompetentsimudeli kasutamine (töös rakendamine)	Integreeritud baaskoolitusse, mis lõpeb teadmiste kontrolliga Ametijuhendis tööülesanded kirjas
Praeguse kompetentsimudeli kitsaskohad	Karjääri selle alusel ei kujunda, töötasu ei mõjuta Individuaalne lähenemine, arenguevestlused
Probleemid töötajate värbamisel	Motiveeritud ja kvalifitseeritud tööjõu puudumine, probleem on süvenenud teatud piirkondades Tollitöö spetsiifilisus, graafikujärgne töö Suhteliselt madal palgatase Sisekaitseakadeemia lõpetajad ei ole motiveeritud piiril töötama
Kompetentsimudeli avalikustamine	Avalik tollijärelevalve Tollitöö populariseerimine
Kutsekvalifikatsiooni rakendamise võimalused	Vajadus puudub Pole ka varem arutatud
Tolliametniku kutsestandardi vajalikkus	Vajadus ja kasutegur puudub Sisekaitseakadeemia haridusest piisab Tasemete olemasolu võiks motiveerida pikaajalisi töötajaid Võiks olla koos tolliagendi kutsestandardiga

õigusaktide või MTA töös uute rõhuasetuste korral toimuvad sisekoolitused ametnike teavitamiseks. Lisaks on läbiv probleem tööjõupuudus ja see muudab hindamisvajaduse mitmetahuliseks probleemiks – isegi kui kompetentsuse tase on madal, on töö vaja ära teha. Seetõttu keskendutakse pigem sellele, kuidas populariseerida tollitööd piiril ja leida uusi töötajaid, kes läbiksid ka taustakontrolli, oleksid motiveeritud ja vastaksid MTA ootustele.

Intervjuudest selgus, et kompetentsimudelit kasutatakse MTA-s suhteliselt vähe. Osaliselt on selle alusel välja töötatud baaskoolitus, mille läbivad kõik uued töötajad. Baaskoolituse lõpus toimub teadmiste kontroll, millega hinnatakse kaudselt töötajate kompetentsust ja millest võib sõltuda palga suurus.

„Kompetentsimudelid on juhtide tööriistad, kuidas hinnata oma ametnike palga osas. Juht peab oskama selgitada oma töötajatele palga erinevust.” (Intervjueeritav 4)

Karjääri kompetentsimudeli alusel ei kujundata. Tasustamisel lähenetakse pigem individuaalselt ja arvestatakse töötaja kogemust ja lisandunud pädevusi. Arvati ka, et mudeliga on ametnike keeruline hinnata ning keskendutakse pigem inimese töö tagasisidestamisele arenguevestluse vormis. Lisaks on töötajal ametijuhend, kus on kirjas tööülesanded, ning ametnikul peavad olema vajalikud oskused, et tööülesandeid täita. Intervjueeritavad arutlesid, kas kõigil tolliametnikel on vaja samu kompetentse või piisaks, kui osale tolliametnikele anda mõni spetsiifiline oskus, näiteks röntgenipiltide lugemine.

Kõik intervjueeritavad töid välja tööjõupuuduse piiril. Raske on leida töötajaid piiripunktidesse, kus on erioskusi nõudev graafikujärgne töö. Madal palgatase on piiril töötavate politseiametnikega võrreldes eriti kontrastne ja see süvendab tööjõupuudust veelgi. Probleemid on enim avatud turu, aga osalt ka Sisekaitseakadeemia (edaspidi SKA) õpilaste värbamisel. SKA finantskolledži lõpetajad ei soovi eriti piirile tööle minna või lahkuvad sealt kiiresti. Kuna

SKA on ainus, kes Eestis tolliharidust pakub, ja MTA ainus tööandja, siis on probleem kahepoolne. Uute töötajate leidmiseks töid kolmanda intervjuu osalised esile vajaduse tolliametniku kutseõppe järele.

Kuna tööjõuprobleem on piirialal suur, siis on tööandja vaatepunktist kutsestandardi olemasolu või selle eksisteerimisel töötaja saavutatud tase osa intervjuueeritavate hinnangul pigem ebaoluline (intervjuueeritavad 3 ja 5). Probleemiks on ka tööle kandideerijate taust, sageli ei läbi töövestlusel sobivaks osutunud kandidaadid taustakontrolli.

„Valida on neid, keda üldse valida on. On juhtumeid, kus kandideerib 30 inimest, aga taustakontrolli ei läbi nendest 26.” (Intervjuueeritav 3)

Kompetentsimudeli avalikustamist pooldasid kõik intervjuueeritavad. Pärast kompetentside uuendamist ja avalikusele mõistetavaks tegemist võiks need olla koos selgitustega avalikkusele kättesaadavad. See avaks tolliametniku töö sisu võimalikele huvilistele rohkem. Arvati ka, et võib olla tõstaks see tollitöö olulisust ja mainet ühiskonnas. Intervjuueeritavad 1 ja 4 leidsid, et avalikustada ei saaks üksnes tollijärelevalve kompetentse.

Kõigist intervjuudest tuli välja, et kutsekvalifikatsiooni ja kutsestandardi rakendamise võimalusi ja vajadusi ei ole MTA-s arutatud, neli intervjuueeritavat arvasid, et selleks puudub ka vajadus. Vajadus on pigem kutseõppe ja töötajate järele. Samas tajuti selle potentsiaalset kasu. Näiteks leiti, et kutsestandard aitaks tolliametnikul aru saada, millisel tasemel ta oma teadmistega on ja kuhu edasi pürgida (Intervjuueeritav 4).

„Standardiga saaks karjäär selgemaks. Eesmärk saada järgmisele tasemele, selleks pean läbima täiendkoolituse.” (Intervjuueeritav 4)

„Baastaseme oleme ise ära kirjeldanud ja seda me saame ka koolist. Nüüd, kus meil tõeline mure tuleb, kui inimene tuleb koolist, on kogu oma selle baasaja ära omandanud, et kuskil viienda-seitsmenda aasta paiku, kus tunnetatakse, et ei ole enam põnev. Et kui me suudaks seal midagi välja mõelda, et mis see järgmine tase võiks olla või mille poole püüelda, oleks nagu lihtsalt tore.” (Intervjuueeritav 5)

Lisaks arvas intervjuueeritav 3, et igasugune tolliametniku töö tutvustamine on tööpuuduse ajal asjakohane. Kutsestandardi tasemetest lähtuvalt saaks SKA anda kutseõpet. Kutseõppesse oleks integreeritud MTA baaskoolitus. Lõpetanud oleks kutsestandardi vastava taseme teadmised ja ka vahetusevanem saab sellega arvestada, kui töötajat tööle rakendab. (Intervjuueeritav 3)

Euroopa kontekstis arvati, et ühtse standardi rakendamine on keeruline, kuna organisatsioonide ülesehitus on väga erinev. Kõik intervjuueeritavad arvasid, et pigem võiks uuendada ja rakendada kompetentsimudelit ning see avalikustada. Intervjuueeritavad pakkusid välja, et võiks koostada tolliagentidele ja -ametnikele ühtse kutsestandardi.

„Kas vaja kutsestandardit või mitte, agentidel on ettevõtlusmaastikul see olemas. Tolliametnike suhtes ... võib olla, kui panna kokku tagatoa tegevused, mida annab kokku panna. Järelevalve nurka ei anna kokku panna. Õppurid mõistaks siis paremini, kuidas tagatoa tegevused on seotud ettevõtte tegevustega. Näitab seoseid.” (Intervjuueeritav 1)

Kokkuvõtteks selgus, et keeruline on leida ametnikke piirile. Sobivad uued töötaja läbivad baaskoolituse ja asuvad tööle. Piiril töötavate tolliametnike oskusi kirjeldati 2018. aastal ning mida rohkem oskusi ametnik koolituste kaudu juurde õpib, seda suurem on palk. Ametnimetused piiril ühtlustati ja tolliametnikud on inspektorid, välja arvatud vahetusevanem-inspektor ja koerajuht-inspektor.

Intervjuueeritavate 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.

## 7. ARUTELU

Selles uuringus analüüsiti kutsestandardi rakendamisega seotud küsimusi eri vaatenurkadest. Uuriti nii teoreetilist kui ka õiguslikku konteksti, viimast nii EL-i kui ka Eesti tasandil. Lisaks kaardistati tollitemaatikaga seotud kutsestandardite olemasolu EL-i liikmesriikides. Kuna Eesti kohta on teada, et tolliametniku kutsestandardit kehtestatud ei ole, koguti ja analüüsiti MTA esindajate seisukohti. Kogutud andmete analüüsi tulemusel saab teha mitu üldistavat järeldust tolliametniku kutsestandardi olemasolu, vajalikkuse ja edaspidiste võimalike tegevussuundade kohta.

Esiteks selgus, et kuigi Euroopa Parlamendi 2005. aasta direktiiviga on tollitoimingutega seotud ametite puhul määratud, et need vajavad kutsekvalifikatsiooni süsteemi loomist, siis üheski uuritud riigis tolliametniku kutsestandardit koostatud ja rakendatud ei ole. Samas ilmnes, et mitmes Lõuna- ja Ida-Euroopa riigis on kehtestatud kutsestandardid erasektori tollitoimingutega tegelevatele ametitele, nagu tollideklarant, tolliesindaja, tolliagent või volitatud esindaja. Eestis väljastab tolliagendi tunnistusi vastavalt tolliagendi eksami läbiviimise ja tunnistuse väljastamise korrale MTA (Rahandusministeerium, 2017). Tolliagendi tunnistuse saamiseks tuleb sooritada eksam, mille korraldab MTA. Eksam on kirjalik ja jaguneb kaheks osaks: tollialaste õigusaktide tundmise test ja tollideklaratsiooni praktiline täitmine. Eksami sooritanutele väljastatakse tunnistus. (Maksu- ja Tolliamet, 2017)

Eelneva põhjal saab järeldada, et õiguslik keskkond EL-i tasandil on tolliametniku kutsestandardi koostamiseks soosiv. Kuigi standardi koostamise protsess Eestis on suhteliselt pikk ja koosneb mitmest etapist, on see selgelt reguleeritud ja Kutsekoda on seda koordineeriv organisatsioon. Seega, kui standardi järele oleks olemas sisuline vajadus, ei ole õiguslikke ega administratiivseid takistusi selle koostamiseks.

Sellele, miks tolliametniku kutsestandardit koostatud pole, võib olla mitu põhjust. Esiteks võib paljudes riikides täita kutsestandardi rolli haridussüsteem, mis on paindlik ja kooskõlas tööturu vajadustega (Lester & Religa, 2017, p. 208). Eesti on selles osas hea näide, kus tolliametnikke koolitatakse MTA-lt saadud sisendi põhjal SKA finantskoolledži õppekavadel. Rahvusvahelise tolliülikoolide võrgustiku (INCUI) liikmed koolitavad tolliametnikke (BA, MBA) õppekavadel, mis lähtuvad „Professional Standardi” lävendist ning vastavad tolliametnike kompetentsinõuetele (Word Customs Organization, 2008). Kutsestandardi üks funktsioon on olla vahendaja haridusasutuste ja tööturu vahel (Nicula 2014), aga kui see side on loodud muul moel, ei pruugi standardi järele suurt vajadust olla.

Lisategurina, millest võib sõltuda kutsestandardi rakendamine, saab esile tuua haridussüsteemi üldise ülesehituse, kus kutsestandardite funktsioon võib riigiti oluliselt erineda. Paljudes riikides on kutsestandardite roll juba ajalooliselt kujunenud suhteliselt väikseks ja nende koostamist ei peeta seepärast tingimata vajalikuks. Lesteri ja Religa (2017) uuring näitab, et kui Ühendkuningriigis on kutsestandarditel suur roll ja see on tugevalt reguleeritud valdkond, siis näiteks Poolas on standarditel pigem nõuandev funktsioon.

Lisaks võib kutsestandardi puudumise üks põhjus olla tolliametnike suhteliselt väike koguarv, mistõttu ei ole nendele eraldi kutsestandardi koostamist otstarbekaks peetud. Samas ei tohiks töötajate arv olla peamine kriteerium vajaduste selgitamisel. Näiteks rahvusvaheline kaubandus, millega tolliametnikud on oma töös vahetult seotud, moodustab enamikus riikides suure osa majandustegevusest ja see kasvab samas tempos sisemajanduse kogutoodanguga, teatud perioodidel isegi ennaktempos (World Trade Organization, 2018). Seega on tolliametnike tegevuse mõju ühiskonnas suur ning tolliametniku elukutse (kutsekvalifikatsiooni) arendamine stabiilse ja kasvava majanduse jaoks olulise tähtsusega.

Samas ei saa uuringu põhjal väita, et Eestis või teistes EL-i liikmesriikides ei oleks tolliametnike kompetentse kirjeldatud või süsteemselt arendatud. Nagu juba varem teada, siis on Eestis MTA koostanud organisatsiooni tasandil töötajate hindamiseks ja ametinõuete kirjeldamiseks kompetentsimudeli. Üsna tõenäoline on, et ka paljudes teistes riikides on midagi analoogset, kuigi selle uuringuga kogutud andmed ei võimalda selle kohta midagi tõenduspõhist väita.

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. Näiteks on seda kasutatud baaskoolituse arendamisel, mis on MTA organisatsioonisisene väljaõppeprogramm uutele töötajatele. Seega saab väita, et kompetentside kirjeldusi kasutatakse töötajate koolitamisel ka praktikas ja sellel on oma koht töötajate pädevuste arendamisel. Lisaks kasutati kompetentsimudelit enamiku uuringu autorite osavõtul SKA finantskolledžis tolli ja maksunduse õppekava koostamisel, kust MTA värbab igal aastal endale töötajaid. MTA kompetentsimudeliga sarnast rolli nähakse ka kutsestandardil, seda nii akadeemilises kirjanduses (Skorkova, 2016; World Customs Organization, 2015; Nicula, 2014) kui ka Eesti regulatsioonides (Haridus- ja Teadusministeerium, 2008).

Samas selgus intervjuudest, et jooksvalt hinnatakse MTA-s töötajate kompetentse eelkõige arenguestluste ja juhtide kogemuse põhjal ning tööülesannete kirjeldused on kajastatud ametijuhendites. Kompetentside arendamisel juhindutakse pidevas muutuses olevatest tollivaldkonna prioriteetidest ja regulatsioonidest. Lisaks on eri tööloikude jaoks välja töötatud töötajate oskuste ja teadmiste kirjeldused, millest lähtutakse koolituste valikul ja töötasu määramisel. Seda võib käsitleda kompetentsimudeli rakendusinstrumendina, kus iga tööloigu jaoks on kirjeldatud vajalikud oskused ja teadmised oluliselt täpsemalt.

Analüüsi põhjal saab väita, et need funktsioonid, mida kutsestandard võiks potentsiaalselt täita organisatsiooni sees, on MTA-s juba praegu olemas. Näiteks viidati uuringu teoorias, et kutsestandardi kasu seisneb ka selles, et see teeb pikaajalise töökogemusega tolliametnike jaoks lihtsamaks enda professionaalse arendamise, kuna standardite puhul on kergem hinnata omandatu vastavust kvalifikatsioonile (Peterson *et al.*, 2015). Sarnast rolli suudaks täita või täidab juba praegu organisatsioonisisene kompetentsimudel ja seda täiendavad instrumendid. 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 tekiks kutsestandardi koostamisega, seda siiski võrrelda ei saa. Näiteks ilmnis intervjuudes motiveeritud ja kvalifitseeritud töötajate puudus, aga ka vajadus tolliametniku töö mainet tõsta. Nendele probleemidele on võimalik kutsestandardi koostamise ja rakendamisega vähemalt teatud leevendust pakkuda. Kutsestandard teeb ametikohale esitatavad nõuded läbipaistvamaks ja parandab tööjõu vaba liikumist (Nicula, 2014). Kui organisatsioonisisese kompetentsimudeli funktsioon on luua side eelkõige organisatsiooni ja tema liikmete vahel, siis kutsestandard laiendaks seda väljapoole kõikidele potentsiaalsetele tulevastele tolliametnikele. Kutsestandardi üks roll ongi kutse tutvustamine ning see suurendaks tolliametniku elukutse usaldusväarsust 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.

Praktika näitab, et tolliametniku kutsestandardi koostamisel ja rakendamisel pole riigid aktiivsust üles näidanud. Eespool on arutletud võimalike põhjuste üle. See väärriks edaspidi põhjalikumat analüüsi, et riikide eripära ja hetkeolukorda paremini mõista. Kui standardist loobumise peamine põhjus on ametnike suhteliselt väike arv, siis võiks üks võimalik lahendus olla tolliametniku kutsestandardi koostamine EL-i või isegi WCO tasandil. Ka kirjanduses on viidatud sellele, et kutsestandardite ühtlustamisest eri riikides võiksid tolliametnikud olulist kasu saada. Näiteks võiks see suurendada töötajate ja tollitundengite riikidevahelist mobiilsust (Peterson *et al.*, 2015), mis parandaks riikide koostööd tolli valdkonnas. Arvestades globaliseerumist ja pidevaid tehnoloogiamuutusi, siis on koostöö tähtsust tollivaldkonnas raske ülehinnata. EL-i tasandil ühtse tolliametniku standardi koostamise võimalused väärivad kindlasti edasist analüüsi.

## 8. JÄRELDUSED

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. Üks võimalus standardi koostamiseks oleks teha seda EL-i tasandil. Kuid see, miks EL-i riikides tolliametniku kutsestandardi koostamise võimalust pole kasutatud ning kas oleks vajalik ja teostatav tolliametniku kutsestandardi koostamine EL-i tasandil, vajab edasist analüüsi.

# TÄNUSÕNAD

Uuringu autorid tänavad Kerly Randlast märkuste ja soovitude eest uuringu läbiviimisel ja raporti kirjutamisel. Autorid on tänulikud Maksu- ja Tolliameti esindajatele eksperdiintervjuudes osalemise eest.

# VIIDATUD ALLIKAD

- Ahmed, E.O. & Bodner, G. M., 2017. Developing occupational standards and their impacts on capacity building. *Journal of Management Development*, 36 (3), pp. 390–400.
- Baranova, A., 2013. Human resource development in customs based competency management. *Customs Scientific Journal CUSTOMS*, 3(2), pp. 84–91.
- Campion, M. A., Fink, A. A., Ruggeberg, B. J., Carr, L., Phillips, G. M., & Odman, R. B., 2011. Doing competencies well: Best practices in competency modeling. *Personnel Psychology*, 64(1), pp. 225–262.
- Cedefop, 2015. Analysis and overview of national qualifications framework developments in European countries: annual report 2014. *Cedefop Working Paper No 27*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [http://www.cedefop.europa.eu/files/6127\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/files/6127_en.pdf)
- Cheetham, G. & Chivers, G., 1996. Towards a holistic model of professional competence. *Journal of European Industrial Training*, 20 (5), pp. 20–30.
- Dubin, S. S., 1990. Maintaining competence through updating. In S. L. Willis & S. S. Dubin, eds. *The Jossey-Bass Higher Education Series and The Jossey-Bass Management Series. Maintaining professional competence: Approaches to career enhancement vitality, and success throughout a work life*. San Francisco, CA, US: Jossey-Bass, pp. 9–43.
- European Commission, s.a.-a. Internal Market. *Regulated Professions Database*. <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage>
- European Commission, s.a.-b. *Ametid*. <https://ec.europa.eu/esco/portal/occupation>
- European Commission, 2019. *What is ESCO*. <https://ec.europa.eu/esco/portal/howtouse/21da6a9a-02d1-4533-8057-dea0a824a17a>
- European Council, 1982. *European Council Directive 1982/470/EEC of 29 June 1982 on measures to facilitate the effective exercise of freedom of establishment and freedom to provide services in respect of activities of self-employed persons in certain services incidental to transport and travel agencies (ISIC Group 718) and in storage and warehousing (ISIC Group 720)*.
- European Parliament & Council, 2005. *European Parliament and Council Directive 2005/36/EC of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications*.
- Halley, D., 2001. The Core Competency Model Project. *Corrections Today*, 63 (7), p. 154.
- Haridus- ja Teadusministeerium, 2008. Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise kord. Haridus- ja teadusministri määrus nr 69.
- Hodkinson, P. & Issit, M., 1994. *The Challenge of Competence. Professionalism through Vocational Education and Training*. London: Cassell Education.
- Kutsekoda, s.a.-a. *Sihtasutus Kutsekoda*. <https://www.kutsekoda.ee>
- Kutsekoda, s.a.-b. *Teiste riikide praktikad kvalifikatsiooniraamistike rakendamisel*. <https://vana.kutsekoda.ee/fwk/contenthelper/10462244/10633407>
- Kutsekoda, s.a.-c. *Kutsestandardid*. <https://www.kutsekoda.ee/kutsestandardid/>
- Kutsekoda, s.a.-d. *Tutvustus*. <https://www.kutsekoda.ee/tutvustus-alam/>
- Kutsekoda, s.a.-e. *Eesti kvalifikatsiooniraamistik EKR*. <https://www.kutsekoda.ee/eesti-kvalifikatsiooniraamistik-ekr-alam/>

- Kutsekoda, 2015. *Kutsestandardi koostamise ja vormistamise juhend*. <https://vana.kutsekoda.ee/fwkc/contenthelper/10381894/10575848>
- Kutseeadus*, 2008. RT I, 13.03.2019, 10.
- Lester, S. & Religa, J., 2017. Competence” and occupational standards: observations from six European countries. *Education + Training*, 59 (2), pp. 201–214.
- Maksu- ja Tolliamet, 2019. *Maksu- ja Tolliameti arengukava 2019*. <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia>
- Maksu- ja Tolliamet, 2017. *Tolliagendi koolitus ja eksam*. <https://www.emta.ee/et/ariklient/toll-kaubavahetus/tolliagentuurid/tolliagendi-koolitus-ja-eksam>
- Martinelli, R. J., Rahschulte, T. J. & Waddell, J. M., 2010. *Leading global project teams. The new leadership challenge*. Canada: Multi-Media Publications Inc.
- Murre, S., Aarna, O., Kerem, M.-K., Oruaas, H., Mälgand, A., Lepik, I. & Kütt, E., 2014. *Eesti kutsesüsteemi kvaliteedi käsiraamat*. Tallinn: Kutsekoda.
- Nicula, I., 2014. Occupational standards – key concept for labour market. *Knowledge Horizons – Economics*, 6(1), pp. 18–22.
- Nijhof, W.J. & Streumer, J., 1998. *Key Qualifications in Work and Education*. Dordrecht/Boston: Kluwer Academic Press.
- Petersone, M, Krastins, A. V. & Ketners, K., 2014. Lifelong learning for improving customs education system in Latvia and the world. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 174 pp. 3547–3556.
- Rahandusministeerium, 2017. *Tolliagendi eksami läbiviimise ja tunnistuse väljastamise kord*. Rahandusministri määrus nr 45.
- Rekkor, S, 2011. *Kompetentsuspõhine hindamine kutse andmisel*. Tallinn: Kutsekoda.
- Rohàcek, P. 2019. *E-kiri* (18.03.2019).
- Ruohotie, P. 2008. Võtmekvalifikatsioonid töös ja hariduses Rmt: H. Paju, toim. *Elukestev õpe: õppimise kutse*, Nr 1. Tallinn: Tallinna Ülikool, lk 82–94. [https://issuu.com/heidipaju/docs/vol\\_1\\_issuu](https://issuu.com/heidipaju/docs/vol_1_issuu)
- Ruohotie, P. & Korpelainen, K., 2008. Muutused ühiskonnas, koolituses ja tööhõives: kuidas kohaneda? Rmt: H. Paju, toim. *Elukestev õpe: õppimise kutse*, Nr 1. Tallinn: Tallinna Ülikool, lk 96–104. [https://issuu.com/heidipaju/docs/vol\\_1\\_issuu](https://issuu.com/heidipaju/docs/vol_1_issuu)
- Skorkova, Z., 2016. Competency models in public sector. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 230, pp. 226–234.
- World Customs Organization, 2019. *Professional Standards 2019*. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/activities-and-programmes/picard/professional-standards/omd-normes-prof-uk-basse-def.pdf?la=en>
- World Customs Organization, 2015. *WCO Framework of Principles and Practices on Customs Professionalism*. Brussel: World Customs Organization.
- World Trade Organization, 2018. *World Trade Statistical Review 2018*. [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2018\\_e/wts2018\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf)



# LISA. INTERVJUU PLAAN

## Kompetentsimudel

1. Milline on Teie vajadus ametnike kompetentsuse kontrollimiseks?
2. Oleme teadlikud MTA kompetentsimudelitest, kuidas Te seda iseloomustaksite ja kui tihti Te seda arendate ja täiendate?
3. Millisel määral ja kuidas kasutatakse MTA-s praegust kompetentsimudelit?
4. Mis on praegused (kompetentsimudeli) peamised kitsaskohad ja probleemid (i) koolituste planeerimisel, (ii) töötajate tasustamisel, (iii) ametnike karjääritee kujundamisel?

## Kutsestandardi kasu

1. Millised on Teie hinnangul suurimad probleemid ja kitsaskohad uute töötajate värbamisel nii avatud turult kui ka SKA finantskolledžist?
2. Kuidas suhtuksite, kui kompetentsimudelite eri tasemed oleksid kõikidele kättesaadavad?
3. Kas Te olete varem arutanud kutse kvalifikatsiooni rakendamise võimalusi oma ametnikele?
4. Milline on Teie isiklik arvamus, milline võiks olla tolliametniku kutsestandardi kasutegur?

