




# Avaliku teenistuse aastaraamat 2009

Rahandusministeerium

**Avaliku teenistuse**  
aastaraamat  
2009

Tallinn 2010



Koostaja: Rahandusministeerium  
Toimetaja: Riini Saluri  
Keeletoimetaja: Ille-Merike Klamas  
Kujundaja: OÜ Dada AD  
Kaanefotod: Jaanus Järva, Eesti Kaitseväge, Politsei- ja Piirivalveamet, iStockphoto  
Foto lk 7: Politsei- ja Piirivalveamet  
Foto lk 31: Jaanus Järva  
Foto lk 59: iStockphoto

© Kõik käesoleva raamatu kirjastamisõigused kuuluvad Rahandusministeeriumile. Selle mehaaniliste või elektrooniliste vahenditega reprodutseerimine või mingil muul viisil paljundamine, kaasa arvatud foto-  
paljundus, informatsiooni talletamine ja kontaktkooperimine ärilistel eesmärkidel, on keelatud.



## Head ametnikud!

Tänavusest aastast on avalik teenistus rahandusministri hallata ning üle antud ka siinse pöördumise järg. Tahan sel puhul rääkida vaid kokkuhoidmisest, riigiteenistuses viimase paari aasta kohta tähtsamat märksõna ei tundu olevat. Kärped ei ole selles peamine. Üle aegade jääb kõlama pigem too üksmeel, millega kriisile on reageeritud ja raskusi koos talutud. Ilma riigitöötajate tarkuse ja kannatlikkusega oleksid kriis ja töötus alles hoogu kogumas ning väljapääsuteed kuhjunud probleemidest umbes. Kokku on hoidnud kogu rahvas, aga pole ka saladus, et avalik arvamus ei hellita avalikku teenistust võrreldaval määral riigiga, mida too ehitab. Seda suuremat tänu tahan ma riigitöötajatele avaldada. Ja jagada ebaharilikku kogemust, et kodanikud siiski on hakanud väljendama uhkust ka oma riigi korraldajate üle.

Jürgen Ligi  
Rahandusminister

26. mai 2010



## Austatud kolleegid!

Teie ees on juba üheteistkümnnes avaliku teenistuse aastaraamat, mille väljaandjaks on esmakordselt Rahandusministeerium.

Avaliku teenistuse arendamise vastutuse koondumine Rahandusministeeriumisse oli 2009. aastal põhimõtteliseks ja suureks muutuseks Eesti avaliku teenistuse arendamisel. Seni oli vastutus avaliku teenistuse arendamise eest killustatud mitme valitsusasutuse vahel – Justiitsministeerium vastutas avalikku teenistust käsitleva õigusloome eest, Riigikantselei avaliku teenistuse personalijuhtimise (sh koolitus, eetika, värbamine ja hindamine) ning tippjuhtide värbamise ja arendamise eest, Siseministeerium kohaliku omavalitsuse korralduse eest ning Rahandusministeerium avaliku teenistuse palgakorralduse eest. Avaliku teenistuse arendamise koondumine ühte asutusse annab võimaluse senisest ühtsemalt planeerida tegevusi avaliku teenistuse arendamiseks.

Milline peab olema avalik teenistus, et muuta Eesti konkurentsivõimelisemaks ja toetada innovatsiooni? Riik peab süsteemselt uuendama kõiki oma teenuseid, otsides pidevalt ajakohaseid lahendusi avalike teenuste osutamiseks. Peame pingutama, et elanikud usaldaksid oma riigi ametnikke. Usaldus tekib aga ainult siis, kui inimesed on rahul avalike teenustega.

Oleme näidanud üles head koostöötahet muutustele reageerimisel ning suutlikkust rasketel aegadel üksteist toetada. Oleme õigel ajal teinud raskeid otsuseid ning analüüsinud ja kohandanud oma tegevusi, et toime tulla majanduslanguse ja väiksema eelarvega.

Nendele olulistele teemadele oleme aastaraamatus ka keskendunud ning avaldame traditsioonilise ülevaate avaliku teenistuse personalivaldkonna olulisematest näitajatest 2009. aastal. Erinevalt eelmistest aastatest on statistika aluseks lisaks Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi poolt riigiasutuste kaasabil koondatud andmetele esmakordselt ka riigi finantsarvestuse infosüsteemi andmed. Andmete kogumises ja analüüsis kasutatud uuendused aitasid vähendada andmete mitmeti tõlgendatavust ning kasvatada analüüsisuutlikkust nii Rahandusministeeriumis endas kui ka teistes asutustes.

Meil seisab ees veel mitmeid suuri ühiseid tegemisi. Oleme alustanud oma planeerimissüsteemide ajakohastamisega, riigieelarve koostamise ja juhtimis põhimõtete uuendamisega, riigi kinnisvara kasutamise korramisega ning riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimisega. Meie ees seisab rida põhimõttelisi valikuid ning teiega ühiselt otsustades suudame muuta avalike teenuste osutamise palju ladusamaks.

Lõpetuseks tahaksin rõhutada avaliku teenistuse arendamise olulisust – uue avaliku teenistuse seaduse jõustumine on oluline ja loodan, et see juhtub peagi. Kuid seadus iseenesest ei ole võluvits lahendamaks tänaseid kitsaskohti avalikus teenistuses. Seetõttu – ärme kaotame aega. Me saame juba täna teha mitmeid otsuseid läbimõeldumalt ning pakkuda lahendusi kitsaskohtade ületamiseks. Me saame olla edukad ainult siis, kui suudame olla uuendustele avatud ning töötada ühiselt parimate võimalike lahenduste leidmise nimel.

Soovin meile kõigile tarkust ning julget pealehakkamist!

Tea Varrak  
Rahandusministeeriumi kantsler

# Sisukord

## AVALIKU TEENISTUSE JUHTIMINE MAJANDUSKRIISI TINGIMUSTES

Riigieelarve juhtimine erakorralisel aastal   <i>Kadri Maasik</i> .....	8
Eurotoetuste kasutamine muutuvas keskkonnas   <i>Ando Siitam</i> .....	11
Tööstusinvesteeringute toetamine   <i>Pille-Liis Kello</i> .....	13
Blogi „Toetustasku“ teavitust struktuurivahendite kasutamisest   <i>Anneli Laansoo</i> .....	15
Elukestva õppe roll muutuvas ühiskonnas   <i>Terje Haidak, Eeelin Tiitsaar</i> .....	17
Kriisiaja muutused riigivalitsemises ja personalijuhtimises avalikus sektoris   <i>Annika Uudelepp</i> .....	20
Autoregistrikeskuse ja Maanteeameti ühendamise kogemus   <i>Ronnie Kongo</i> .....	23
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala muutuste teel   <i>Kristina Grau</i> .....	24
Politsei- ja Piirivalveameti loomisest   <i>Erkki Koort</i> .....	27
Siseministeeriumi regionaalbloki suurprojekt 2009 – maavalitsuste raamatupidamis- ja personaliarvestuse tsentraliseerimine Viljandi Maavalitsuse juurde   <i>Karl Laas</i> .....	29

## AVALIKU TEENISTUS 2009. AASTAL

Avaliku teenistuse eetika hetkeolukord ning arenguväljavaated   <i>Anneli Sihver</i> .....	32
2009. aasta personali- ja palgastatistika   <i>Tiina Tamm</i> .....	36
Personali- ja palgakulud   <i>Villu Praks</i> .....	38
Motivatsioonisüsteemi elementide kasutamine   <i>Ruuta Ruttas-Küttim</i> .....	42
Ametnike arv ja koosseis   <i>Mal-Brit Pärnpuu</i> .....	46
Koolitus avalikus teenistuses   <i>Anu Altermann</i> .....	53
Ametnike hindamine   <i>Anu Peljo</i> .....	56
Tartumaa riigiasutuste juhtide ühine koolitusprojekt „Tartumaa tippjuhtide sünergia“   <i>Eda Tagamets</i> .....	58

## LISAD





Avaliku teenistuse  
juhtimine majanduskriisi tingimustes

## Riigieelarve juhtimine erakorralisel aastal



**Kadri Maasik**  
Rahandusministeeriumi  
riigieelarve koordineerimise  
ja seire osakonna juhataja

2009. aastal rakendati Eestis eelarve konsolideerimise meetmeid pea 20 miljardi krooni ehk enam kui 9% ulatuses sisemajanduse koguproduktist. Samal ajal kui Euroopa Liidu tasandil oli järgnevatel aastatel seadud eesmärk minimaalselt 0,5% aastaseks eelarvete konsolideerimiseks, et majanduskriisist räsitud riikide rahanduse olukorda parendada. Meetmete rakendamisel majanduskasvu taastamise soodustamiseks on Eesti riik samuti olnud heaks näiteks muude Euroopa riikide seas – vaatamata asjaolule, et Eesti majanduslangus 2009. aastal oli Euroopas üks suuremaid ja Eestis on kõigest Euroopa Liidu liikmesriikidest enim eelarvet konsolideeritud, ei ole majanduskasvu toetamise eesmärk jäänud tahaplaanile – olles selle poolest seitsmendal kohal Euroopa Liidu liikmesriikide seas, on Eestis majanduse stimuleerimise panustatud Euroopa Liidu keskmisest rohkem.

Vaatamata konsolideerimisele säilisid 2009. ja 2010. aasta eelarvekulud ligilähedaselt 2008. aasta eelarve tasemel. See tähendab, et Euroopa Liidult saadavate toetuste kasutamise toel suudeti majandussurutise ja eelarvekärbetega kaasnevat sisenõudluse langustrendi võimendumist vältida. Välistoetuste olemasolu ja nende märkimisväärne osakaal eelarves on andnud Eestile rikkamate Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes oluliselt laiemad instrumendid eelarvepoliitika kaudu majanduskasvu soodustamiseks. Seda seetõttu, et Euroopa Liidu struktuurivahendite ja muude välistoetuste ulatuslikum kasutamine majandussurutise ajal ei mõjuta valitsussektori eelarvepositsiooni negatiivselt, vaid vastupidi – võimaldab muu hulgas luua töökohti, kasvatab ettevõtjate käivet, suurendab maksude laekumist ja parendab seeläbi eelarve seisut. Seetõttu võeti eelarvepoliitika jätkusuutlikkuse parendamise eesmärgi kõrval sihiks kiirendada välistoetuste kasutamist.

Üheks täiendavaks väljakutseks 2009. aasta eelarveprotsessis oli välistoetuste kasutamise kiirendamise eesmärgi kõrval ka suurema kindlustunde saavutamise struktuurifondide kui suurima välistoetuse allika otstarbeka kasutamise osas – enam kui 50 miljardi krooni võimalikult kiire kasutamine ei saa toimuda tulemuslikkuse arvelt. Seega samal ajal kui eelarvekulutuste kokkuhoiu ja võimalikult efektiivse kasutamise nimel vaadati üle kõik senised kulutused, hinnati muutunud majandusoludest tulenevalt ka vajadust kohendada seni kokkulepitud Euroopa Liidu toetuste kasutamise plaane.

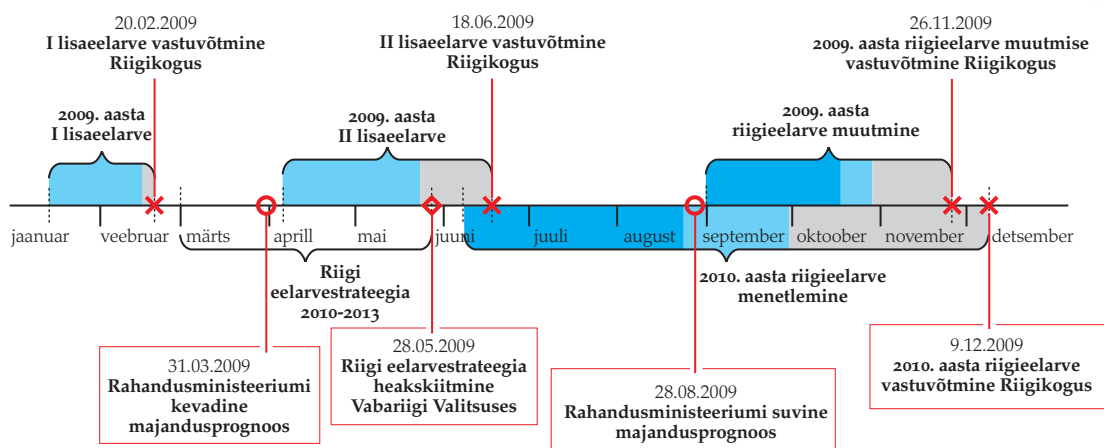
2009. aastal toimunud eelarveprotsess näitas ühtlasi, et Eestis langetatud strateegiline valik käsitleda välistoetuste planeerimist ja rakendamist üldise eelarveprotsessi osana on end igati õigustanud. See loob parimad eeldused ressursside efektiivseks kasutamiseks ja seadud eesmärkide saavutamiseks varasemast oluliselt kasinamates eelarvelistes tingimustes. Majandusolud võimendasid ka vajadust senisest täpsema planeerimise järele ehk sissetulekute ja väljaminekute realistliku prognoosimise järele igal planeerimistasandil kõigi eelarveliste vahendite osas.



Selle saavutamiseks algatasime 2009. aasta algusest muutuvates oludes regulaarsema ja detailsema seireprotsessi, ilma milleta oleks eespool kirjeldatud eelarve juhtimise otsuste tegemine osutunud oluliselt keerukamaks. Süsteemne seire seisneb 2009. aasta algusest alates Rahandusministeeriumi poolt igakuises valitsussektori institutsioonide tulude ja kulude jälgimises, andes sisulist teavet riigieelarve kasutamise kohta ning tuues esile vajadused erinevate protsesside, süsteemide, meetodikate ja õigusaktide täiendamise järele.

Õiguslikud küsimused ning juriidiliste piiride ja võimaluste väljaselgitamine osutusidki möödunud aasta eelarveprotsessis ehk üheks ootamatumaks väljakutseks. Vaatamata piiratud ajaressursile nii eelarve, lisaeelarvete kui ka eelarveliigenduse muutuste menetlemisel, oli vältimatu tagada kõigi erinevate muudatuste omavaheline kooskõla ning kindlustada, et kõik õigusaktid ka korrektse järjekorras muudetud saaksid. Muu hulgas leidsime end vastust otsimas küsimusele, kas eelarve on Riigikogu poolt seatud kohustus kulutada või annab selleks võimaluse.

2009. aasta oli riigieelarve juhtimisel tõeline väljakutse aasta – valmis riigi eelarvestrateegia aastateks 2010–2013, 2010. aasta riigieelarve, kaks lisaeelarvet ja üks eelarve muudatus (vt joonis 1). Lisaks sellele muudeti viis korda valitsuse tasandil heaks kiidetavat eelarveliigendust, millest ühega langetati ka otsus täiendava säästu kohta. Ühtlasi oli esmakordselt ajutise meetmena jõus rahandusministri käskkiri, mis piiras riigikassast väljamaksete teostamist. Koos 2009. aasta lisaeelarvete kehtestamisega muudeti 29 muud seadust.



Riigieelarve koostamise etapid: ■ ametniku tasand ■ valitsuse tasand ■ Riigikogu tasand

Joonis 1. Eelarveprotsess 2009. aastal.

Valitsuskabinet arutas 2009. aasta riigieelarvet 37 nõupidamisel, millest 22 toimus 2009. aastal. Sellele lisandusid riigi eelarvestrateegia ja 2010. aasta riigieelarve teemalised arutelud. Enne 2010. aasta riigieelarve üleandmist Riigikogule 2009. aasta septembri lõpus olid eelarve teemad valitsuskabineti 30 nõupidamise päevakorras. Nendele aruteludele kulus valitsuskabineti liikmetel ühtekokku ligikaudu kolm täistöönädalat. Tavapärane eelarveläbirääkimiste protsess toimus augustis kahes vóorus – esmalt ametnike ja seejärel ministrite tasandil. Ainsad eelarvearuteludest ja -läbirääkimistest vabad nädalad olid jaanuari alguses.

Lisaks eelnevale toimusid regulaarselt kohtumised finantsjuhtidega kujundamiseks adekvaatset pilti riigi finantside hetkeseisust ning vahetamiseks operatiivselt infot eelarvepoliitiliste soovitude kujundamiseks vajamineva kohta. Kohtuti ja suheldi ka kohalike omavalitsuste, riigi sihtasutuste, avalik-õiguslike institutsioonide, valitsussektorisse kuuluvate äriühingute ja muude valitsussektori institutsioonidega. Igakuises jälgiti Rahandusministeeriumis riigieelarve tulude laekumist ja kulude tegemise seisu, samuti muude valitsussektori institutsioonide eelarvet ning informeeriti sellest ka avalikkust.

Majanduslanguse aasta on ilmselgelt näidanud, et finantsplaneerimise ja eelarvestamise protsessid ja tugisüsteemid peavad tagama piisava paindlikkuse kohandumisvõime tagamiseks muutuvates oludes. Täna võime tõdeda, et Eesti riigi finantsjuhtimise süsteemil on olemas vajalikud eeldused selleks, et kiiresti muutuv keskkonnas langetada operatiivseid ja samaaegselt mõistlikke ning ka pikas perspektiivis jätkusuutlikke juhtimisotsuseid.

Eelarvepoliitiliste eesmärkide poole püüelda, sealhulgas eelarve jätkusuutlikkust parendada saame vaid kvaliteetse informatsiooni õigeaegse kasutamisega erinevatel juhtimistasanditel. Selleks aga on tarvis ka riigi finantsjuhtimise protsessi ja metoodikat tõhusamaks muuta ning mõelda eelolevate riigi eelarvestraategiate ja riigieelarvete koostamisel meetmetele, kuidas avalikke teenuseid senisest tõhusamalt osutada, seda muu hulgas nii riigistruktuuride optimeerimise kui ka eelarveliste vahendite targema kasutamise kaudu. Ametnikena peame aga suutma keskenduda olulisele, kiiresti tuvastama seoseid ning vajadusel kiirelt õppima ja oma töövõtteid arendama.

## Eurotoetuste kasutamine muutuv keskkonnas



**Ando Siitam**

Rahandusministeeriumi  
Euroopa Liidu struktuuri-  
vahendite ja välisvahendite  
osakonna juhataja  
kohusetäitja

Mida keerulisem aeg on majanduses, seda olulisemaks muutuvad kõik sissetulekud ja loomulikult nende võimalikult tulus kasutamine riigi jaoks. Majanduslanguse tõttu on tähtsustunud ka eurotoetuste roll, mis suunab aastatel 2004–2013 Eesti arengusse 85 miljardit krooni. See on summa, mis võrdub ligikaudu ühe aasta riigieelarvega. Eurotoetused avanesid Eestile Euroopa Liiduga liitumisel ning kui esimestel aastatel jõuti raha suhteliselt vähe kasutusse suunata, siis aasta-aastalt on väljamaksete maht kasvanud. 2009. aastal maksti välisvahendeid riigieelarvest välja ligi 11 miljardit krooni ja käesoleval aastal ootame mullusest veelgi suuremat numbrit.

### Eurotoetustega majandusele appi

Eestile eraldatud summa suurusel on olulisem see, kuidas saadavat raha kõige oskuslikumalt kasutada. See sõltub aga suuresti meist endast – nii raha jagajatest, kes panevad paika prioriteedid ja toetusvaldkonnad, kui projektide elluvijatest, kes realiseerivad enda häid ideid. Oluline on eurotoetuste kasutamine tulevikku silmas pidades, mitte lihtsalt ühekordseks „tulekustutamiseks“.

Pea poolteist aastat tagasi alguse saanud majanduslangus on seadnud meie ette uusi takistusi, mille tõttu on pidanud ümber kohanema nii ettevõtted kui ka avalik sektor. Majanduslangusest ei ole puutumata jäänud ka välisvahendite kasutamine, sest majanduskeskkond on täna hoopis teine kui aastatel, mil majandus õitses ja töökohtadest puudust ei olnud.

Juba 2008. aasta sügisel oli selge, et 2009. aasta kujuneb eurotoetuste ja ennekõike struktuurivahendite kasutamise osas varasemate aegadega võrreldes palju väljakutsuvamaks. Ajal, mil struktuurivahendite perioodi 2007–2013 eesmärgid ja prioriteedid seati, oli majanduse olukord teine ning mitmed seatud eesmärgid ei arvestanud võimalusega, et keskkond võiks nii kardinaalselt muutuda. Majanduslangus on sundinud riiki ja ettevõtjaid leidma võimalusi kokkuhoiuks ning nii on ka eurotoetuste kasutamise võimalust rohkem teadvustatud. Eurotoetustes nähakse võtit, mis avab uuele majandustõusule. On ju eurotoetuste laekumine erinevalt maksudest kindel ja stabiilne, ning olukorras, kus suur osa riigi kulddest on seotud väga kindlate kohustustega, saame eurotoetusi vastavalt hetkevajadusele suunata eelkõige majanduse arengusse ja töökohtade säilitamiseks.

### Toetused kättesaadavamaks

Lähtuvalt muutunud olukorrast seati 2009. aastal toetuste jagamise fookus eelkõige suureneva töötuse vastu võitlemisele. Kuna koos vajadustega muutusid ka võimalused, tuli toetuse jagamisel varasemast suuremas mahus tegelda projekti elluvijate kaasrahastamise suutlikkuse küsimustega ning likviidsusmurede lahendamiseks.

Kuni 2009. aasta esimese poolaastani pidi toetuse saaja projekti elluviimisel üldjuhul ise kulutused eelnevalt kandma ja alles seejärel sai ta toetusraha kätte. Uutes oludes muutus projekti tarbeks omavahendite leidmine varasemast raskemaks ning seadis mõnikord projekti elluviimise kahtluse alla. Kuna mitmed toetuse jagamise mehhanismid on meie enda kujundada, siis oleme saanud toetuste jagamist lihtsustada. Näiteks on uued paindlikud ettemaksete tegemise ja arvete tasumise viisid muutnud eurotoetused kättesaadavamaks rohkematele taotlejatele.

Aktuaalseks on saanud ka rahade kasutamise kiirendamine, et langusaja odavatest hindadest võimalikult palju võita. Praegu saab riik sama toetusraha eest rohkem, kui paar aastat tagasi ning ilmselt ka rohkem, kui paari aasta pärast. Näiteks ehitada on varasemaga võrreldes võimalik märksa odavamalt. Kuna ka huvi toetuse taotlemise vastu on suurenenud, saab elluviimiseks välja valida vaid parimad projektid ning tulemus on kvaliteetsem. Nii on möödunud aasta üks märksõnadest toetusperioodi lõppu planeeritud taotlusvoorude ettepoole toomine.

Keerulised ajad sunnivad inimesi pingutama ja rohkem koostöö peale mõtlema. Eurotoetuste kiirem ja kvaliteetsem kasutamine on meie kõigi huvides ning seetõttu on ka toetuste jagamise koordineerimisega tegelevad asutused hakanud tihedamat koostööd tegema. Toetuste jagamist sujuvamaks tegevad muudatused, mis on juba ellu viidud ja mis alles plaanis, ongi välja töötatud kõikide osapoolte ühistööna. Koostöö on ka ainumõeldav lahendus selleks, et võtta arvesse toetuse taotlejate ja projektide elluviijate erinevaid vajadusi ja võimalusi ning samas tagada eurotoetuste sihipärane kasutamine.

Võrreldes varasemate aastatega on struktuurivahendite osakaal riigieelarves tõusnud (kui 2009. aastal moodustasid struktuurivahendid ca 8% riigieelarvest, siis 2010. aastal juba ca 11%) ja lähiaastatel moodustavad need suurema osa avalikest investeeringutest. Tänu eraldatud välisvahenditele on meil võimalik tarku otsuseid tehes lähiaastatel suunata Eesti arengusse arvestatav summa.

## Mida toob tulevik?

Kõigi eelduste kohaselt jätkub eurotoetuste jagamine ka pärast käimasoleva toetusperioodi lõppu ehk peale 2013. aastat. Juba praegu on aktiivselt käimas järgmise perioodi planeerimine, kus Eestil on samuti oluline roll täita. Kui oleme aktiivsed ettevalmistuste faasis ja saadame oma ettepanekud Brüsselisse varakult, siis on meil võimalik toetuste jagamise süsteemi tulevikus veelgi kasutajasõbralikumaks kujundada ning võidelda selle eest, et eurotoetused jagataks just nendele riikidele ja regioonidele, kes seda kõige rohkem vajavad.

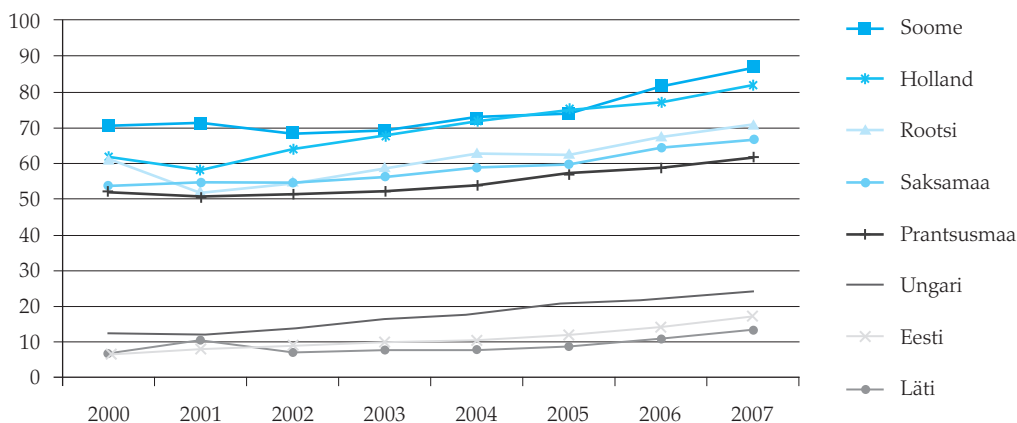


**Pille-Liis Kello**  
 Ettevõtluse Arendamise  
 Sihtasutuse ettevõtete  
 võimekuse divisjoni direktor

## Tööstusinvesteeringute toetamine

Eestile avanenud Euroopa Liidu struktuurifondid on andnud riigile tuge määrata kindlaks ettevõtluse valdkonnad, mida toetada ehk mis suunas ettevõtluse liikumist mõjutada. Üks olulisemaid toetatavaid tegevusi Eesti ettevõtluses, nagu teisteski Euroopa riikides, on teadus- ja arendustegevused. Ettevõtluse kiireks arenguks on aga olulised ka tehnoloogia- ja teadmistiire, tehnoloogia kasutuselevõtt ja töötajate koolitamine.

Otsus tööstusinvesteeringute toetusprogrammi avamiseks tehti 2007. aastal, kus majandus arenes kiiresti tõusvas joones, kuid tööstussektor tuli järele aeglaselt ning investeerimisotsuseid tehti ettevaatlikult. Programmi avamise otsus tehti pärast Technopolise poolt 2007. aastal teostatud uuringut „Ettevõtete tehnoloogiainvesteeringute toetusprogrammi teostatavuse analüüs“, mille peamine järeldus oli see, et Eesti tööstus vajab tõuget tootlikkuse tõstmiseks. Eesti ettevõtete tootlikkus, mida mõõdetakse lisandväärtusena, on Euroopa madalamate seas (vt graafik 1). Lisandväärtust aitavad tõsta investeeringud tänapäevastes tehnoloogiatesse, kuid sageli jääb puudu ka lihtsalt teadmistest ajakohaste tootlikkuse juhtimise meetodikate kohta. Eesmärgiks on hakata pakkuma koolitus- ja nõustamisprogramme paralleelselt investeeringute toetamisega.



Graafik 1. Ettevõtete loodav keskmine lisandväärtus töötaja kohta Euroopas (tuhandetes kroonides).

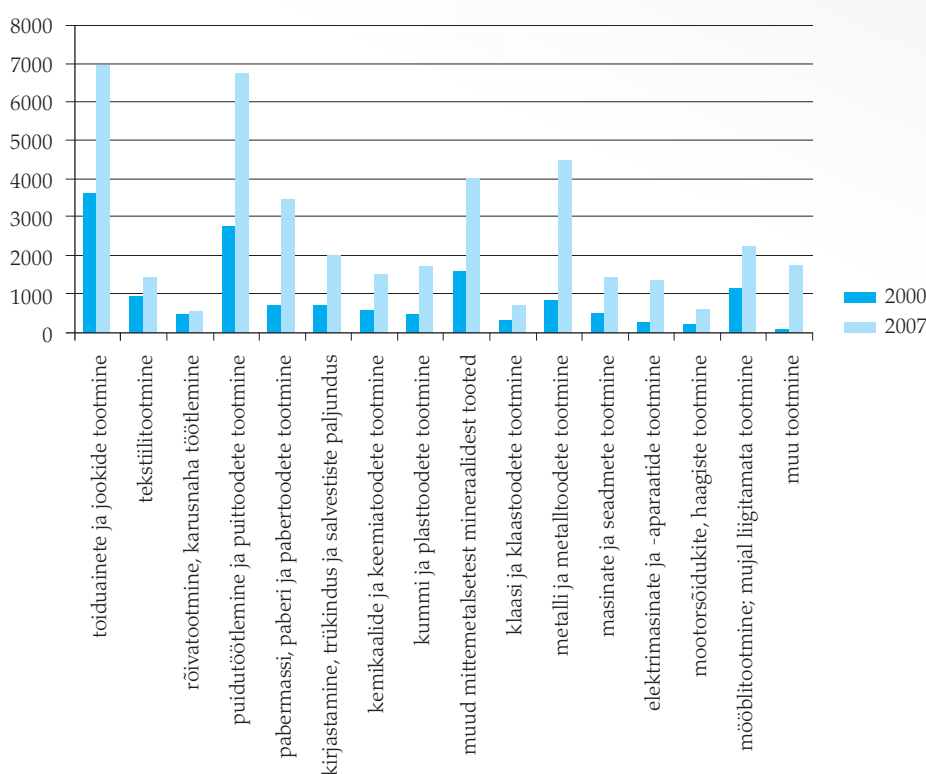
Tööstusinvesteeringute toetusprogramm saavutas suure populaarsuse kohe peale avamist 2008. aasta keskel. 2009. aasta lõpuks olid kahe taotlusvooru tulemusena toetust saanud 114 ettevõtet. Toetusprojektide investeeringute kogumaht on 1,9 miljardit krooni, millest toetus moodustab 580 miljonit krooni.

Programm töötati välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) koostöös, võttes eesmärgiks toetuse abil tõsta Eesti ettevõtete lisandväärtust, mis on Euroopa madalaimate seas, ning ka ekspordivõimekust. Programmi toimimises on EASil täita roll hindamiskriteeriumide väljatöötamisest kuni rahastatud projektide seireni. Kõige keerulisem hindamise juures on suur voo laekuv taotluste hulk, mida tuleb hinnata kahe kuu jooksul. Näiteks teises voorus esitasid taotlused 164 ettevõtet, mida suures osas ka külastati ning koostati põhjalik hindamisraport. Rahastati 59 ettevõtet, kus investeering kutsus esile kõige suurema lisandväärtuse ja ekspordi kasvu.



2009. aasta kiirstatistika põhjal teame, et majanduse headel aegadel investeerisid ettevõtted ka ilma riigipoolse sekkumiseta. Nii on mitmes tööstusharus, nagu näiteks metallitööstus ja puidutööstus, põhivara jääkmaksumus ettevõtetes kasvanud 2 kuni 4 korda (vt graafik 2). Samal ajal on tootmismahud langenud 2001. aasta tasemele.

Millist kasu siis on andnud 110 tööstusettevõtte toetamine tööstusinvesteeringute programmi raames? Et toetust saada, on ettevõtted pidanud värskendama oma äriplaani, tegema läbi finantsarvutused investeeringu tasuvuse leidmiseks, panema kirja oma visiooni järgmisteks aastateks ning mõtlema konkurentsi- ja turuolukorrale. Just majanduse languse ajal on tulnud kasuks plaanide põhjalikum läbimõtlemine, sest nõudlus ja müüginumbrid ei ole enam isenesest mõistetavalt kasvavad suurused.



Graafik 2. Materiaalse põhivara jääkmaksumus 2000. ja 2007. aasta võrdluses (miljonites kroonides).

Otsese investeeringutoetuse kõrval saadab EAS kõikidele programmis osalevatele ettevõtetele regulaarselt koolituspakkumisi, küsib neilt tagasisidet vajaduste kohta, pakub võimalust enda reklaamimiseks läbi edulugude jne. Seega on toetatud ettevõtete jaoks loodud igakülgset võimalused oma töötajate ja ettevõtte arendamiseks ja toodangu turustamiseks.

Toetatud ettevõtted on keskmisest Eesti tööstusettevõttest 20–30% kõrgema tootlikkusega ning nende tootlikkus kasvab vastavalt äriplaanile ka järgnevatel aastatel koos ekspordimahu kasvuga. Ettevõtte esitatud äriplaanis peavad olema kirjeldatud kasvu allikad, ehk turundustegevused suurenenud toodangumahtude müügiks, tootmisvõimsuste kaardistus, käibevahendite analüüs jne. 2009. aasta lõpu seisuga ei olnud ükski toetatud ettevõtetest pankrotis ega ka mitte lihtsalt suurtes raskustes. Küll on ettevõtteid, kus enne investeeringutega alustamist oodatakse müügi- ja tootmisvõimsuste uue tõusu algust. Suuremad investeerijad on

olnud väga erinevatest sektoritest – metallitööstusest toiduaine- ja trükitööstuseni (näiteks Sangla Turvas AS, Dvigatel Regital OÜ, Werol Tehased AS, Norfolier Baltic OÜ, E-Profiil AS, Printall AS, Tallegg AS).

Uuendusena on programmis loodud võimalused suurinvestoritele ja nende allhankijatele. Tööstusettevõtte, mis investeerib vähemalt 100 miljonit krooni ja loob 100 töökohta, saab jooksvalt taotleda programmist investeringute toetust. Kusjuures neile ettevõtetele on toetusprotsent tavapärase 20% asemel 25% ning ettevõtjale antakse vastus rahastamisotsuse kohta 20 tööpäeva jooksul. Meede on oluliseks vahendiks välisinvesteeringute riikitoomisel ning suurettevõtete alltöövõtjate võrgustiku loomisel. Esimesed suurinvestori toetused on antud Ericsson Eesti AS-le ja Tere AS-le investeringuteks, mis järgneva pooleteise aasta jooksul toovad Eestisse juurde mitusada töökohta.



**Anneli Laansoo**  
Majandus- ja  
Kommunikatsiooniministeeriumi  
välisvahendite osakonna  
väliskoostööprojektide  
talituse juhataja

## Blogi „Toetustasku“ teavitus struktuurivahendite kasutamisest

2008. aasta lõpuks kujunenud keerulises majandussituatsioonis muutusid eurovahendid üheks võimalikuks allikaks, mida olukorra leevendamiseks kiiremas korras majandusse suunata sai. Samaaegselt eelarvekulutuste kokkuhoiuvõimaluste otsimisega tuli üle vaadata ka seni struktuurivahendite kasutamise osas kehtinud kokkulepped, viia läbi kõigi ettevõtlusmeetmete hindamine ja lihtsustamine ning töötada välja ettevõtjate tugipakett.

Muudatuste tegemise kestel oli täiendav selgitustöö hädavajalik, kuna kiirest reageerimisest ja võimaluste loomisest pole ju kasu, kui avalikkus sellest teada ei saa. Kuivõrd kogu eurotoetustega seonduv reeglistik võib olla väga kirju, siis leidsime, et informatsiooni tuleb esitada võimalikult selgelt ja pisut isiklikumas vormis, et potentsiaalsed toetuse taotlejad keerulistest määrustest ja nõuetest ei heituks, vaid tegutsema asuksid.

Üks mõte viis teiseni – Eesti on e-riik, kuid hoolimata sellest, et paljud kasutavad internetti, ei jõua info meie kodulehelt igaheni. Sageli eelistatakse erinevate asutuste veebilehekülgedelt info hankimisele kasutada alternatiivseid lehekülgi, nagu Facebooki, Orkutit, Twitterit, Delfit ja blogisid – ühesõnaga sotsiaalmeediat. Ja nii sündiski blogi ja Twitteri konto kujul struktuurivahenditest teavitamise instrument „Toetustasku“ – kanal, kus räägime ekspertidena eurorahadest Eesti majanduses senisest lihtsamalt ja sagedamini. Oli 2009. aasta jaanuar.

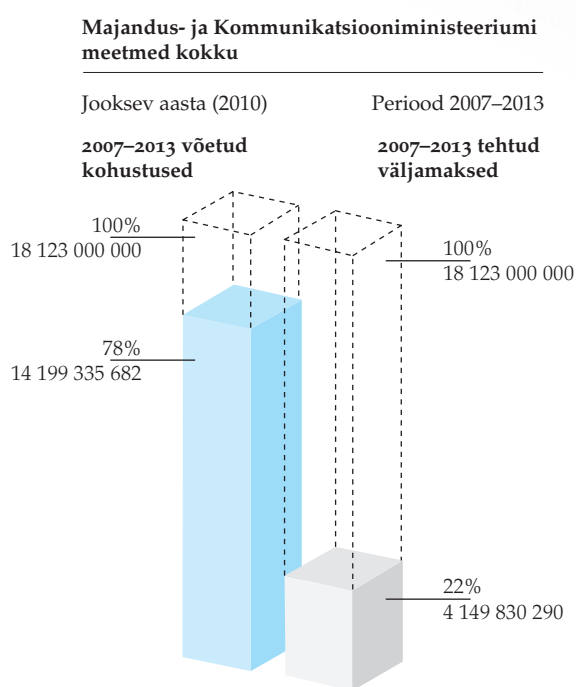


„Mulle meeldib see, et „Toetustasku“ ei ole üks paljudest „suure hurraaga“ alustatud blogidest, mis mõne aja möödudes hääbub! Toetustasku puhul on näha, et meeskond tegutseb läbimõeldult ja jätkusuutlikult – kiitus teile!

Edaspidi oleks huvitav jälgida näiteks enam laiemalt meedias eurorahade kajastust kas või siis Twitteri vahendusel, et koonduks enam infot ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist väljapoole. Lisaks edulugudele võiks ka kajastada probleeme, st mis peale toetuse saamist on saanud ettevõtjatele takistuseks toetuse ärakasutamisel ja millest teised saaksid hoiduda või millele tähelepanu pöörata. Edu „Toetustasku“ meeskonnale!“

Anoniimne kommentaar  
19. jaanuar 2010 kell 11:46

Blogi täidab oma eesmärgi, kui sellel on piisavalt huvitatud lugejaid. „Toetustasku“ alustades kaalusime põhjalikult, kas suudame edasi anda piisavalt infot, et muuta see partnerite jaoks atraktiivseks allikaks. Selleks loodud ja jätkuvalt tegutseva blogimeeskonnaga, kuhu kuuluvad meie struktuurifondide, majandusarengu, transpordi ja infoühiskonna eksperdid, istume koos igal nädalal, kus siis arutame läbi „õhus olevad teemad“ ning lepime kokku nende kajastamise blogilehel. Ei ole lihtne kibekiirel tööpäeval leida aega, et mõtteid koondada ning olulised teemad võimalikult lihtsalt ja arusaadavalt kirja panna. Samas on see vajalik mitte ainult partnerite teavitamiseks, vaid ka meeskonnale endale eesmärkide paremaks läbimõtleamiseks. Lisaks partnerite vahetule teavitamisele on „Toetustaskul“ oluline roll ka seirevahendina, mis võimaldab graafilisel kujul jälgida eri valdkondade kaupa infot eurovahendite kohustuste võtmise ja väljamaksete kohta. Seeläbi on nii partneritel kui ka meie juhtkonnal võimalik iga nädal saada valdkonniti sõna otseses mõttes kujundlik pilt eurotoetuste jagamisest (vt joonis 1).



Kuhu „Toetustasku“ edasi liigub? Aasta jooksul on blogimeeskond osaliselt muutunud ning iga uus liige on kaasa toonud mõne lennuka idee, mille tulemusena on laual mitmeid arendusplaanide. Enam rõhk soovime lähemas tulevikus panna diskussiooni tekitamisele partnerite ning eurovahendite ekspertide vahel. Samuti on eesmärgiks „Toetustasku“ tehniliselt järjepidevalt arendada ning luua lehel uusi innovaatilisi lahendusi eurorahade kasutamise illustreerimiseks. „Toetustaskul“ on jätkuvalt laiem ning püsivam eesmärk muuta kõik eurovahenditega seonduv avalikkusele võimalikult selgeks ja läbipaistvaks.

Oma mõtteid selle kohta, kuidas „Toetustasku“ saaks ka Sulle kasulikum olla, saad meiega jagada veebiruumis <http://toetustasku.blogspot.com/>.

Joonis 1. Võetud kohustused ja tehtud väljamaksed perioodil 2007–2010 (kroonides).

## Elukestva õppe roll muutavas ühiskonnas



**Terje Haidak**  
Haridus- ja Teadus-  
ministeeriumi täiskasvanu-  
hariduse talituse juhataja

Enesetäiendamine on justkui väikestest kividest kuhja ladumine – kestab kaua, ei saa kunagi päris valmis ja paistab välja alles pika aja pärast. Sellest saadavat kasu mõistab aga üha rohkem inimesi. Valdkond areneb Eesti riigi ning Euroopa Liidu toel.

Euroopa Komisjon käivitas 2000. aastal elukestva õppe memorandumiga üleeuroopalise arutelu elukestva õppe kontseptsiooni ellurakendamiseks. Dokumendis rõhutati korduvalt, et majanduslike ja sotsiaalsete muutuste ulatus Euroopas eeldab riikidelt fundamentaalselt uue vaatenurga kujundamist haridus- ja koolitusküsimustes järgneva aastakümne jooksul. Eestis oli toona 25–64-aastaste inimeste hariduse omandamises ja koolituses osalemise protsent pisut üle kuue.

Märgatav edasimineku tuli 2008. aastal, kui elukestvas õppes osales juba 9,8% Eesti täiskasvanutest – ületasime sellega Euroopa keskmise tulemuse. Mullu tõusis elukestvas õppes osalemine juba 10,6%-ni.



**Evelin Tiitsaar**  
Haridus- ja Teadus-  
ministeeriumi täiskasvanu-  
hariduse talituse peaekspert

Vabariigi Valitsus kinnitas 2009. aasta sügisel täiskasvanuhariduse arengukavaga valdkonna tegevussuunad järgmiseks viieks aastaks. Arengukavas välja toodud kolm suurt eesmärki on:

- suurendada täiskasvanute osalemist elukestvas õppes;
- vähendada eri- või kutsealase ettevalmistuseta inimeste arvu;
- võimaldada võimalikult paljudel inimestel omandada üks aste kõrgem haridustase või kvalifikatsioon (8-astmelise kvalifikatsiooniraamistiku mõistes, vt lähemalt [www.kutsekoda.ee](http://www.kutsekoda.ee)).

Eestis on lubamatult suur nende inimeste osakaal, kes ei ole omandanud eriala kutsekoolis ega kõrgkoolis, mistõttu arengukavas rõhutatakse vajadust tuua täiskasvanud inimesed tagasi kutse- või kõrgharidussüsteemi. Täiskasvanud peaksid olema arvestatavaks sihtrühmaks tasemeõppe planeerimisel nii kutsehariduse kui kõrghariduse tasemel. Madalama haridustasemega täiskasvanuid on suur hulk ning õppeasutuste võimekus nendega tegeleda peaks suurenema noorte arvu vähenedes. Täiskasvanute tasemeõppesse toomine eeldab paindlikke õppevorme ja andragoogika alaste teadmistega pedagooge. Lisaks sellele on oluline teavitus – et täiskasvanud mõistaksid, et nad on kooli oodatud.

Kõrg- ja kutsehariduse tasemel hariduse omandamise eelduseks on põhi- või üldkeskharidus. Kui inimese haridustee on katkenud põhi- või keskkooliõpingute ajal, siis tuleb eelkõige panustada inimeste tagasitoomisele üldhariduskooli, kus saadud teadmised loovad vundamendi haridusteel edasiliikumiseks. Kui viimastel aastatel on täiskasvanute gümnaasiumides õppijate arv olnud stabiilselt 7000 õppija ringis, siis käesoleval (2009/2010) õppeaastal kasvas see hüppeliselt ligi 1000 õppija võrra. Võttes arvesse, et

25–64-aastaste inimeste hulgas on üle 80 000 inimese, kellel on ainult põhiharidus või kelle haridustase on veelgi madalam, ning nendest 27 000 on 25–34-aastased, on täiskasvanud elanikkonnale põhi- ja keskhariduse omandamise kättesaadavamaks tegemine möödapääsmatu.

„Idee – õppida, õppida, õppida – on õige. Nagu loodus on pidevas protsessis ja arengus, peaks ka inimene olema.

Võimalus millegi uue õppimiseks on meil iga päev. Iseasi, kas seda võimalust kasutame. „Tagatargemaks“ saadet juhtides ja täiskasvanuhariduse teemaga kokku puutudes tõdesin, et paljude jaoks on õppimine ainult akadeemiline tegevus. Poolelijäänud kooli lõpetamine või ülikooli minek kindlasti seda ka on. Aga see on vaid üks külg eneseharimisest. Leivaküpsetamine, Tartu suusamaratoniks valmistumine, oma kaasaga paremini suhtlema õppimine, seenekorjamine ja paljud muud igapäevased tegevused annavad meile suurepärase võimaluse ennast täiendada ja edasi õppida.

Aga oluline on õppida iga päev midagi uut. Kui vähegi silmad lahti hoida ja võimalusi, mis ise meie juurde tulevad, ära kasutada, siis nii see ka on.“

Hannes Hermaküla kommentaar

Madalama haridusega inimestel on suurem oht jääda töötuks või pidada madalama töötasuga ametit, samuti osalevad madalama haridustasemega inimesed elukestvas õppes kõrgema haridustasemega eakaaslastest vähem, mistõttu ei avane neil võimalust oma konkurentsivõime parandamiseks. Aastaid tagasi läks inimene pärast kooli lõputunnistuse kättesaamist tööle oma erialale ja töötas seal pensionini. Tänapäeval see enam nii ei ole ja inimesed on tööturul väga liikuvad. Tihti kaasneb töö vahetusega ka valdkonna vahetus ning paremini saavad hakkama need inimesed, kes on valmis täiendus- või ümberõppeks.

- Üldkeskhariduse, põhihariduse või madalama haridustasemega inimeste osakaal 25–64-aastase elanikkonna hulgas oli 2008. aastal 34,6%, st 245 100 inimest ei saanud haridussüsteemis eri- või kutsealast ettevalmistust.
- 2009. aastal osales Eestis elukestvas õppes 10,6% 25–64-aastastest täiskasvanutest.
- Täiskasvanuhariduse populariseerimine: Täiskasvanuhariduse telesaade Tagatargemad laupäeviti kell 18 ETV-s ([www.etv.ee/tagatargemad](http://www.etv.ee/tagatargemad)), raadiosaade Huvitaja reedeti kell 10.05, ajakiri Õpitrepp ([www.andras.ee/opitrepp](http://www.andras.ee/opitrepp)). Tähtsamad täiskasvanuhariduse programmid, mida rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondist, on üleval aadressil <http://www.hm.ee/index.php?049954>.

Eesti haridussüsteemi üheks eripäraks on oma infrastruktuuri ja püsiva koolitajaskonnaga mitmekülgselt täienduskoolitust pakkuvate täiskasvanute koolitusasutuste võrgustiku puudumine. Samas on meil kutseõppeasutused, rakendus- ja kõrghariduskoolid ja ülikoolid, kus on olemas tänapäevased õppebaasid ning kvalifitseeritud õppejõud. Viimase nelja-viie aasta jooksul ongi kutseõppeasutused ja kõrghariduskoolid jõudsalt astunud täiskasvanute täiendus- ja ümberõppe pakkujate rolli. Kõrghariduskoolide hulgas on suurim koolitusepakkuja Tartu Ülikool, kus 2009. aastal osales kursustel ligi 21 000 täiskasvanud õppijat. Kutsekoolide hulgas oli suurim täiskasvanute koolitaja Tartu Kutsehariduskeskus, kus tööalase koolituse kursustel osales üle 3300 inimese.

Erialadel, millel koolitamiseks on vaja õppevahendeid ja tehnikat, on riigi eesmärk kasutada eelkõige riiklikku haridussüsteemi kuuluvaid asutusi ning parandada nendes asutustes täiskasvanute ligipääsu kvali-



teetsele koolitusele. Seda eesmärki arvesse võttes on täiskasvanute tööalane koolitus alates 2007. aastast seadustatud kutseõppe riikliku koolitustellimuse liigina ja Euroopa vahendite toel on aastatel 2007–2010 tööalase koolituse kursustel osalenud üle 30 000 inimese. Vastavalt arengukavale on plaanis näha sama-sugune koolitustellimuse liik ette ka kõrgkoole puudutavates õigusaktides.

Eesti osaleb rahvusvahelises täiskasvanute oskuste uuringus PIAAC (*International Programme for Assessment of Adults' Competences*), mille esimesed kokkuvõtted valmivad 2013. aastaks. PIAAC on õpilastele suunatud PISA uuringu täiskasvanutele mõeldud analoog, millega uuritakse täiskasvanute tekstide mõistmise ja kasutamise oskust, arvutamise- ning probleemilahendusoskusi tehnoloogilistes keskkondades. Põhiuuring toimub aastatel 2011–2012, mil Eestis küsitletakse kokku 7500 inimest. Uuringu eesmärk on hinnata hariduse ja elukestva õppe eri etappide ning tööalase tegevuse rolli pädevuste kujunemisel ja püsimisel ning võrrelda Eesti täiskasvanud elanikkonna pädevusi teiste riikide täiskasvanute pädevustega. Tulemused aitavad Eesti riigil oma elanike oskusi paremini kaardistada ning töötada välja eri tulevikustrateegiaid. Täpsemat infot PIAACi kohta saab aadressilt [www.hm.ee/piaac](http://www.hm.ee/piaac).

## Kriisiaja muutused riigivalitsemises ja personalijuhtimises avalikus sektoris



**Annika Uudelepp**  
 Poliitikauuringute  
 Keskuse PRAXIS  
 juhatuse liige

Majanduskriis, kuigi globaalne, avaldas suurt mõju just hiljutise kiire majanduskasvuga riikide avalikule sektorile. 2010. aasta veebruari algul toimus Tallinnas ÜRO arenguprogrammi „UNDP“ ja Rahandusministeeriumi korraldatud rahvusvaheline seminar, kus avaliku teenistuse arendamisega seotud inimesed kümnest riigist arutlesid kriisi mõjude ja sellest tingitud muudatuste üle. Osalejaid oli nii Euroopa Liidu liikmesriikidest (Eesti, Läti, Leedu, Ungari) kui ka mujalt (Moldova, Ukraina, Aserbaidžaan, Bosnia ja Hertsegoviina, Makedoonia, Serbia).

Eesmärgiks oli vahetada kogemusi ja arutleda selle üle, kui asjakohased on olnud kasutusele võetud meetmed ning analüüsida võimalikke tulevikusuundumusi. Silmas tuli pidada seda, et osalejate lähtepositsioon, st avaliku teenistuse arengutase oli kriisile vastu minnes väga erinev. Samuti erines riikides majanduskriisi mõju – näiteks Läti, Ungari ja Eesti majandus sai väga tõsiseid tagasilööke. Lisaks mängisid iga riigi valikutes rolli üldised avaliku teenistuse kujundamise põhimõtted, poliitiline taust ning rahvusvaheliste organisatsioonide (nt IMF, Maailmapank, Euroopa Liit) mõju.

### Mida riigid on avaliku teenistusega kriisi ajal ette võtnud?

Kõigis seminaril osalenud riikides toimusid avalikus teenistuses kriisist ajendatud muutused, mille üks olulisemaid eesmärke oli vähendada avaliku sektori kulutusi. Muutused toimusid igal pool kiiresti, ilma pikema kaalutlemiseta ja strateegilisi sihte seadmata. Seetõttu ei olnud avalikku teenistust mõjutavad otsused osaks läbimõeldud avaliku sektori moderniseerimise kavast ega ilmnunud algatusi avaliku teenistuse suuremaks tsentraliseerimiseks või detsentraliseerimiseks.

Peamised majanduskriisi ajal avalikus teenistuses rakendatud meetmed olid:

- Personalikulude vähendamine või külmutamine. See võis tähendada nii olemasolevate töötajate töötasude langetamist kui ka koondamisi. Palgakärpeid teostati riikides üsna erinevalt – mõnedes kärbiti põhipalku, mõnedes lisatasusid ja muid boonuseid. Mitmes riigis jäeti ära kavandatud palgatõus, kuid olemasolevaid palku ei kärbitud. Kõige radikaalsemaid ametnike palgakärpeid ja koondamisi võtsid ette Läti (palku vähendati keskmiselt kokku 28%), Bosnia ja Hertsegoviina (-10%), Leedu (-11%), Serbia (sõltuvalt ametikohast -10% kuni -15%) ja Eesti (ca -15%). Keskmiste palgakärpijatena saab välja tuua Makedoonia ja Moldova ning väikeseid kärpeid tehti Ungaris, Aserbaidžaanis ja Ukrainas.
- Uute töötajate värbamise keeld. Peamiselt seisnes see keskses piirangute seadmises ametnike arvule või seni täitmata või vabanevate ametikohtade vakantseks jätmises. Mõnes riigis tähendas see üksnes formaalset koosseisude vähendamist, st realselt täitmata ametikohad kaotati struktuurist.
- Tasustamata puhkus. Seda meetet rakendasid üksikud riigid, näiteks Eesti ja Leedu. Selgelt mõisteti, et tasustamata puhkuse näol on tegu ajutise meetmega ja pikaajaliselt ei ole selline avaliku sektori kulude vähendamine võimalik.

- Koolituskulude märgatav vähendamine või täielik kaotamine. Kõrvalmõjuna tõi see 2010. aastal kaasa mitmete avaliku teenistuse arenduste edasilükkamise või ärajätmise.
- Muude tööga seotud kulude vähendamine oli mitmetes riikides levinud võte. Vähendati kulusid alates lähetuskuludest kuni telefoni- ja transpordikulude kompensatsioonideni.

Otsused loetletud meetmete rakendamise kohta sündisid peamiselt kas asutuste tippjuhtkonnas või keskvalitsuses. Valdavalt ametnikkonnaga võimalikke lahendusi personalikulude kärpete tegemiseks sisuliselt läbi ei arutatud. Kommunikatsioon oli suunatud eeskätt massimeediale (nt pressiteated, pressikonverentsid ja briifingud). Ametnikkond saigi neid puudutavatest muudatustest tihtipeale teada ajakirjandusest. Tagantjärele tunnistasid seminaril osalejad, et vahetu suhtlemine töötajatega ja nende parem teavitamine oleks aidanud koos leida tõhusamaid lahendusi ning see oleks aidanud ära hoida või oluliselt leevendanud teadmatusest ja ebastabiilsusest tekkinud motivatsioonilangust.

## Kriis ei ole toonud kaasa põhimõttelisi muudatusi avalikus teenistuses

Seminaril osalenud riikidest vaid üksikutes võeti ette põhimõttelisi muudatusi. Näiteks algatati Lätis seadusemuudatused, kui selgus, et avalikud teenistujad olid vähem kaitstud, kui töölepingu alusel töötajad. Lätis käivitatud muudatused aitavad kaasa nii avaliku teenuse pakkumise efektiivsemaks muutmisele kui ka avaliku teenistuse struktuuri ja tasustamise ümberkorraldamisele.

Samas olid põhimõttelised muudatused üldjuhul ette valmistatud juba enne majanduskriisi ega olnud otseselt tingitud kriisi mõjudest või kriisi tõttu rakendatud meetmetest. Ka mitmed asutuste reorganiseerimised Eestis on selline näide. Sellest hoolimata tõdeti, et avalikku teenistust peaks arendama süsteemselt ning sihiteadlikud reformid on tõhusa süsteemi ülesehitamiseks olulised.

Peamiste avaliku teenistuse vajakajäämistena toodi välja:

- vähest paindlikkust;
- avalike teenistujate ebapiisavaid kompetentse;
- isikliku vastutuse vähesust või puudumist;
- vähest tulemustele orienteeritust (valdavalt on ametnike töö hindamine suhteliselt staatiline – hinnatakse tegevuste, mitte saavutatud tulemuste põhisel);
- ebapiisavat seost riigi ja organisatsiooni strateegiliste eesmärkide ning ametniku isikliku töösoorituse vahel.

Personaliarendusele suunatud meetmeid oli mitmesuguseid, kuid ka need olid valdavalt ette valmistatud enne kriisi ning oleksid ellu viidud niikuinii. Samas võis kriis mõnes riigis kiirendada otsuseid, mida muidu oleks rakendatud aeglasemalt. Teistest riikidest eristus Läti, kus majanduskriis tõi kaasa sedavõrd ulatuslikke kärpeid, et ettevalmistatud arendustegevused peatati. Neist küll ei loobunud, kuid nende elluviimine lükkati edasi – see puudutas näiteks tulemuslikkuse juhtimise juurutamist personalitöös. Samuti lükkasid mõned riigid (nt Aserbaidžaan, Makedoonia) edasi kavandatud palgatõusu. Kuna mitmel pool otsustati täitmata ametikohtadele lähiaastatel uusi töötajaid mitte võtta, muutus avalikus teenistuses karjääri tegemine raskemaks.

Eestile sarnasemas arenguetapis olevad teised Euroopa Liidu uued liikmesriigid on käivitanud mitmeid arendusi alates hindamisest, kompetentside arendamisest ja mobiilsuse suurendamisest kuni tasustamise süsteemi ülevaatamiseni. Peamiselt pöörati tähelepanu tulemuslikkuse juhtimise arendamisele, koolitussüsteemide moderniseerimisele ning tööprotsesside optimeerimisele ja automatiseerimisele.

## Kriisi mõjud ametnike motivatsioonile ja hoiakutele

Avalike teenistujate motivatsioonile mõjusid majanduskriisist tingitud muudatused erinevalt. Näiteks riikides, kus seniseid palku ei kärbitud, ei täheldatud ka üldist motivatsioonilangust. Küll aga mainiti seda riikide puhul, kus riigieelarve kärped olid ulatuslikumad ja puudutasid märkimisväärselt ka ametnike palku ning töid koosseisude vähenemise tõttu kaasa suurema töökoormuse. Kuigi majanduskriisi mõjude süsteemset hinnangut on kõikjal veel vara anda, toodi seminaril välja teatud tendentsid avalikus teenistuses.

Neist mainiti positiivsetena:

- tulemuskesksemat mõtlemist ja suuremat tähelepanu prioriteetide seadmisele;
- tööprotsesside optimeerimist ja automatiseerimist;
- kulude tegelikku kokkuhoidu;
- loomingulisemat lähenemist koolitustele, kasutades rohkem sisekoolitusi ja kolleegidelt õppimist.

Negatiivsena toodi välja:

- suuremat korruptsiooniriski tulenevalt ametnike palkade ja lisatasude vähendamisest;
- kitsamaid karjäärivõimalusi ja kohati langenud motivatsiooni ning seetõttu ka suuremat riski heade töötajate lahkumiseks avalikust teenistusest;
- kompetentside arendamise võimaluste (koolitused, arenguprogrammid) vähenemist, mis võib viia professionaalsuse langemiseni;
- suuremat personalivoolavuse riski pärast majanduskriisi, kui tööturule tekib uusi võimalusi, sest pikaajaline suurenenud töökoormus ja väiksem tasu viivad teatud motivatsioonilanguseni;
- avaliku teenistuse atraktiivsuse langust pikemas perspektiivis, mis võib teha keerulisemaks väga heade asjatundjate värbamise ning pigem võidakse värvata madalama kvalifikatsiooniga töötajaid;
- kehvemat tulemuslikkust suurema voolavuse ja professionaalide lahkumise tõttu.

Üldiselt tunnetati neis riikides, et kriisiga on pigem kaasnenud seisak, mitte innovatiivsuse kasv. Selleks, et innovatiivseid lahendusi leida ja nendega edasi töötada, on vaja tugevat motivatsiooni, tulevikuperspektiivi nägemist ja eestvedamist, finantsilist ja veelgi olulisemana moraalselt tuge ning tõhusat kommunikatsiooni. Neid aga pigem napib, mis on mõtlemapanev signaal järgnevateks aastateks.

Käesolevas aastaraamatus tutvustatakse mitmeid Eesti riigivalitsemises hiljuti asetleidnud muutusi, milles annavad tooni asutuste liitmised ning tugitegevuste standardiseerimine ja tsentraliseerimine (nt maavalitsuste raamatupidamis- ja personaliarvestuse ümberkorraldamine). See algatus on ühtlasi justkui pilootprojekt, sest 2010. aastal jätkub keskvalitsuse ülene tugiteenuste standardiseerimise ja tsentraliseerimise projekt Rahandusministeeriumi eestvedamisel.

Kõige eelneva taustal on hea meel tõdeda, et Eestis on mõeldud paljude riigiasutusi ja keskvalitsuse toimimist puudutavate tegevuste ümberkorralduste peale. 2009. aastal andsid tooni ministeeriumide valitsemisalade sisesed struktuurilised muutused, 2010. aastal aga on töösse võetud mitmeid laialdasemaid ja keskvalitsust tervikuna moderniseerivaid arendusprojekte alates tugiteenuste standardiseerimisest ja tsentraliseerimisest ning tulemuslikkuse juhtimisest kuni avaliku teenistuse alaste arendusteni. Need on ühtlasi signaalid, et kriis ei ole Eestis riigivalitsemise arenguid peatanud, vaid pigem tagant tõuganud. Samas tuleb siiski tunnistada, et mitmed kokkuhoiuotsused on ajutise iseloomuga ning annavad vaid lühiajalist efekti.

Eesti riigivalitsemises toimunud muutusi on juba aastaid iseloomustanud peamiselt asutusepõhisus. Kuigi see on toonud kaasa paljude asutuste kiire arengu, on tekkinud ka põhjusi muretsemiseks, näiteks ebahühtlase arengu tulemusel kujunenud arengulõhe ja asutusekeskse mõtlemise süvenemine. Viimane

on paratamatu, kui iga asutus oma arengus mõtleb välja ja rakendab oma loogika järgi näiteks personaliarenduse ja motivatsioonisüsteemid, tööprotsesside tõhustamise viisid või regionaalsete esinduste struktuuri. Nii ongi järjest keerulisem rakendada riigivalitsemist terviklikult hõlmavaid arendusi, sest mitmed asutused on suure töö tulemusel leidnud juba oma tee ühe või teise probleemi lahendamiseks. Selleks, et sünniks pikaajalised riigivalitsemise tõhusust ja mõjusust suurendavad muutused, on vaja senisest enam tegelda horisontaalsete muutustega, mis looksid asutuste vahel toimivad koostöövormid. Mitmed riigid on selleks kasutanud palju erinevaid lahendusi, näiteks ametnike rotatsiooni, asutuste piirjoonte teadlikku hägustamist teatud standardiseeritud tööprotsessidega ning ühiste tulemuseesmärkide sõnastamise ja saavutamise, samuti asutustevaheliste teemapõhiste meeskondade loomist.

Kriisi ajal on oluline mõelda võimalusele kutsuda esile süsteemseid muutusi ja algatada vajalikke reforme. Selleks on väga oluline leida ametnikkonna hulgast liidreid ning kokku leppida muutuste pikaajalised sihid. See on omakorda ametnikele võimalus olla oluline osa muutuste protsessis, osaleda millegi uue ja innovatiivse loomises, mis omakorda paneks paljudel ametnikel silmad särama.



**Ronnie Kongo**  
Majandus- ja  
Kommunikatsiooni-  
ministeeriumi  
transpordi arengu  
talituse peaspetsialist

## *Autoregistrikeskuse ja Maanteeameti ühendamise kogemus*

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis mõeldakse pidevalt uuendustele, mis allasutuste töös uut kvaliteeti luua aitavad. 2008. aastal sai ministeerium positiivse kogemuse Sideameti, Konkurentsiameti, Energiaturu Inspeksiooni, Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni ja Raudteeinspeksiooni liitmisest. Osaliselt ilmselt ka sellest innustust saanuna võeti 2008. aasta suvel ette Autoregistrikeskuse ja Maanteeameti ühendamine.

### *Miks ühendamine ette võeti?*

Kuigi 2008. aasta suvel oli riigi eelarveseis veel üsna hea, oli üheks ühendamise ajendiks siiski kulude kokkuhoid, sest mõlema asutuse kõiki maakondi katva büroode võrgustiku ülalpidamine oli kulukas. Samas oli büroode võrgustiku säilitamine asutuste töö iseloomu silmas pidades vajalik. Kahe eraldi asutuse haldamine tähendas funktsioonide dubleerimist ka tugitegevuste osas, samuti kattusid osaliselt tegevused liiklusohutuse valdkonnas, mille ühte asutusse koondamine oli igati loogiline.

Ühinemisprotsessi alguses ei olnud selle lõpliku tulemuse osas veel kindlust – üldsõnalised eesmärgid olid küll püstitatud, kuid moodustatud töögrupid pidid täpsustama ühendamise tuleneva kasu ning ühendamise ellu viimiseks vajalikud tegevused koos asutuste ühendamise ajakavaga.

Üheks suuremaks vaidlusi tekitanud küsimuseks oli uue asutuse struktuur. Maanteeamet ja Autoregistrikeskus olid erineva ülesehitusega, mis tegi ühendamise keerukaks. Tulenevalt sellest, et Maanteeameti põhiülesanne oli teehoiu korraldamine ning suurema osa riigimaanteedest moodustavad kõrvalmaanteed, oli asutuses eelnevalt läbi viidud mitmeid muudatusi struktuuri kujundamiseks selliselt, et see võimaldaks teha võimalikult palju otsuseid kohalikul tasandil. Seetõttu otsustati ka ühendasutuse struktuuri aluseks võtta Maanteeameti seni kehtinud struktuur, mis põhines keskasutusel ning neljal regionaalsel asutusel.



Töögruppides tehtu põhjal langetas Vabariigi Valitsus otsuse ühendada asutused alates 1. juulist 2009.

**Ühendamise peamised eesmärgid olid:**

- a) kolme tihedalt seotud valdkonna (teedevõrgustik, sõidukid ja ühistransport) omavahelise kommuni- katsiooni ning koostöövõimekuse parandamine;
- b) asutuse jätkusuutlikkuse kindlustamine ja halduskulude kokkuhoid – autoregistriteenuste jätkuv pakkumine kõigis maakondades;
- c) suuremahuliste infrastruktuuriprojektide ettevalmistamise ja läbiviimise võimekuse kasv;
- d) liiklusohutusvaldkonna koondamine ühtse juhtimise alla;
- e) kolme omavahel seotud registri (teeregister, liiklusregister ja ühistranspordiregister) ühtne arenda- mine, sealhulgas kodanikele senisest rohkemate väljundite loomine;
- f) suurem võimekus täita uusi täiendavaid tööülesandeid.

Praeguse majanduskriisi tingimustes on üsna selge, et Maanteeameti ja Autoregistrikeskuse eraldi jät- kamise korral ei oleks olnud võimalik tagada teenuste kättesaadavust senisel tasemel. Ühinenud Maan- teeamet on töötanud juba peaaegu aasta ning me võime tõdeda, et tavakodaniku jaoks olid asutuste ühendamisest tingitud muudatused vähemärgatavad. Seega on reformi läbiviimisel suudetud järgida ühte peamist põhimõtet, et teenused oleksid kättesaadavad senisel tasemel.

Asutuste enda töötajate igapäevatööd puudutasid läbiviidavad uuendused oluliselt rohkem ning põhiras- kus nende kavandamisel ja läbiviimisel langes ühendatavatele asutustele. Näiteks tuli kõik ametikohad üle vaadata selle pilguga, kas tööülesannetest tingitult on tegemist töölepingu või avaliku teenistuse seaduse alusel toimiva ametikohaga. Seejuures tuleb märkida, et ühendamine viidi läbi vähem kui aastaga, mis välistas tegevuste venimise ning tagas asutuste enda huvi probleemide võimalikult kiireks lahendamiseks.

Tulevikuarengute osas on tõenäoline, et Maanteeametile lisatakse volitusi ühistranspordi korraldami- sel. Sellise olukorra saavutamine, kus eri ühistranspordiliigid omavahel konkureerimise asemel üksteist täiendavad, eeldab nende kureerimist ühest asutusest. Maanteeameti kohalikud asutused saavad hakata täitma regionaalsete ühistranspordikeskuste rolli, tagades selliselt maakondade piire ületava ühtse juhti- mise ning planeerimise. Teiste riikide praktikatele tuginedes võib lisaks ühistranspordi valdkonna laiend-amisele osutada otstarbekaks Maanteeametile ka muude täiendavate ülesannete andmine, kujundades sellest transporti laiemalt kureeriva asutuse.



**Kristina Grau**  
Keskonnaministeeriumi  
asekantsleri kohusetäitja

## *Keskonnaministeeriumi valitsemisala muutuste teel*

Viimasel kümnendil on keskkonnavaldkonna olulisus märgatavalt tõusnud nii rahvusvahelisel kui ka riigisisel tasandil ning seoses sellega on erine- vad huvigrupid muutunud nõudlikumaks keskkonnavaldkonnaga tegele- vate riigiasutuste tegevuse suhtes. Keskonnaministeeriumi valitsemisala ülesanded on keskkonna-, loodus- ja kiirguskaitsepoliitika kujundamine ja rakendamine, keskkonnajärelevalve tagamine, ilmaprognooside koostamine, keskkonnaseire ja -uuringute tegemine, geoloogiliste, kartograafiliste ja geo- deetiliste tööde korraldamine ning maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine. 2008. aastal oli Keskonnaministeerium olukorras, kus

valitsemisala asutuste struktuur ja ülesannete asutustevaheline jaotus ei võimaldanud nende ülesannete täitmise ja väljakutsetega enam edukalt toime tulla.

Kui struktuuri korrastamisega alustati, oli Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas üksteist asutust – ministeeriumi struktuuri kuulusid täitevvõimu volitustega maakondlikud keskkonnateenistused, kaks valitsusasutust, seitse hallatavat riigiasutust ja üks riigi tulundusasutus (vt joonis 1).

Valitsusasutused	Keskkonnaministeerium (15 osakonda ja 15 keskkonnateenistust)	Maa-amet	Keskkonna- inspeksioon	
Hallatavad riigiasutused	Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus	Info- ja Tehnokeskus	Riiklik Loodus- kaitsekeskus	Kiirguskeskus
	Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut	Eesti Loodusmuuseum	Põlula Kala- kasvatuskeskus	
Riigi tulundusasutus	Riigimetsa Majandamise Keskus			

Joonis 1. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala enne ümberkorraldusi.

Enne ümberkorraldusi tegeles Keskkonnaministeerium osakondade kaudu keskkonnapoliitika kujundamisega ja keskkonnateenistuste kaudu selle elluviimisega. Keskkonnateenistuste struktuur põhines maakondlikul jaotusel. Maakondliku jaotuse eeliseks oli ametnike lähedus peamistele klientidele ja koostööpartneritele ning miinuseks suured erisused ametnike tööjaotuses ja töökoormuses. Maakonnapõhise struktuuri järgi olid igas maakonnas teenistuses kõigi keskkonnavaldkondade spetsialistid. Maakonnaspetsiifikast tulenevalt ei olnud aga võimalik pakkuda kõigile spetsialistidele täiskoormusega ühe valdkonnaga seotud ametikohta, mistõttu oli palju nn liitametikohti, kus täideti mitme valdkonna ülesandeid. Sellistel ametikohtadel oli aga keeruline saavutada vajalikku kõrget kompetentsust. Hoolimata liitametikohtadest tingis maakonnapõhine struktuur suuri erinevusi töökoormuses. Viie aasta statistika alusel varieerus keskkonnalubadega seotud koormus ühe ametniku kohta aastas välisõhu valdkonnas 8 loast 78 loani, jäätmevaldkonnas 8 loast 58 loani, veemajanduse valdkonnas 6 loast 33 loani ning maapõue valdkonnas 4 loast 18 loani.

Keskkonnaministeeriumi osakondade põhiülesanne oli (ja on) strateegiliste dokumentide ja õigusaktide koostamine. Erinevate osakondade tegevuse tase keskkonnateenistuste koordineerimisel, valdkonnapoliitika rakendamisel, õigusnormide tõlgendamisel ja avalike teenuste osutamisel oli üsnagi ebaühtlane. Selle tagajärjel täitsid keskkonnateenistused sarnaseid ülesandeid nii sisuliselt kui ka vormiliselt erinevalt.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas oli keskkonnateenistuste kõrval mitmeid asutusi lubade ja kooskõlastuste taotlemiseks, kaebuste ja ettepanekute esitamiseks ning informatsiooni saamiseks. Asutuste paljusus oli elanikele ja ettevõtetele raskesti mõistetav ning riigile halduskoormust tekitav. Riigiasutuste töökorralduses mitteorienteerumine võis aga kaasa tuua tahtmatuid õigusrikkumisi.

Valitsemisala asutuste paljusus ja funktsioonide ebaselge jaotus nende vahel tõi mitmetes valdkondades kaasa funktsioonide dubleeriva või killustatud täitmise. Näiteks avaldus see looduskaitse valdkonnas keskkonnateenistuste kui kaitsealade valitsejate ja Riikliku Looduskaitsekeskuse kui kaitse korraldaja vahelises tööjaotuses, keskkonnaandmete ja keskkonnaandmekogudega tegelemisel aga Info- ja Tehnokeskuse ning Metsakaitse- ja Metsauenduskeskuse vahelises tööjaotuses. Funktsioonide ebaselge jaotus põhjustas piiratud ressursside ebaotstarbekat kasutamist ja valitsemisala ametkondade omavahelist bürokraatiat.

Ligi kahe aasta jooksul kolmes etapis toimunud muudatuste tulemusel vähenes valitsemisala asutuste arv (vt joonis 2) ning määrati kindlaks asutuste põhifunktsioonid, mille täitmise eest nad vastutavad.

Valitsusasutused	Keskkonnaministeerium (19 osakonda)	Maa-amet	Keskkonna- inspeksioon	Keskkonnaamet
Hallatavad riigiasutused	Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut	Keskkonnateabe Keskus	Eesti Loodusmuuseum	Põlula Kala- kasvatusekeskus
Riigi tulundusasutus	Riigimetsa Majandamise Keskus			

Joonis 2. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala pärast ümberkorraldusi.

Esimeses etapis moodustati Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse baasil uus valitsusasutus Keskkonnaamet, mille põhifunktsioon on keskkonnapoliitika elluviimine ja avalike teenuste osutamine. Keskkonnaameti regionaalseid üksusi on viieteistkümne asemel kuus. Väiksem regionaalsete üksuste arv ning neid suunavate ja nõustavate funktsionaalsete osakondade olemasolu aitavad tagada ühtlase töökoormuse ja menetluspraktika.

Ümberkorralduste teine etapp – Keskkonnaministeeriumi funktsioonide ja juhtimisstruktuuri korrastamine – algas Keskkonnaameti moodustamisel, kui ministeeriumi keskkonnapoliitika rakendamise ja avalike teenuste osutamisega seotud ülesanded anti üle Keskkonnaametile. Muudatuse tulemusel saavad Keskkonnaministeeriumi osakonnad keskenduda oma põhifunktsioonile – keskkonnapoliitika kujundamisele.

Asutustevahelise põhifunktsioonide korrastamise järel peeti vajalikuks ka Keskkonnaministeeriumi struktuuri korrastamist. Struktuurimuudatuste käigus loodi osakonnad tegelemaks uute valdkondadega (nt kliimamuutustega kohandamine) ja valdkondadega, mille tähtsus ja töömaht on varasemaga võrreldes oluliselt muutunud (nt maavarade kasutamine), ning muudeti asekanterite vastutusalasid. Muudatuste tagajärjel on juhtide töökoormus ühtlasem, ministeeriumisisene tööjaotus loogilisem ning omavahel seotud valdkonnad koondatud ühte juhtimise alla.

Ümberkorralduste kolmandas etapis ühendati Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus ning Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus uueks hallatavaks riigiasutuseks, Keskkonnateabe Keskuseks, mille põhiülesanne on keskkonnanõuandmete kogumine, analüüsimine ja avalikustamine ning keskkonnanõuandmekogude pidamine ja arendamine.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala ümberkorraldamisega on loodud eeldused keskkonnavaldkonna strateegiliste eesmärkide saavutamise tõhustamiseks, avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks ja piiratud ressursside efektiivseks kasutamiseks. Praegu on veel vara teha kokkuvõtteid ümberkorralduste edukuse kohta. Kuid 2009. ja 2010. aasta eelarvekärped oleksid Keskkonnaministeeriumi valitsemisala tegevusi mõjutanud tunduvalt raskemini, kui ümberkorraldusi ei oleks tehtud. Peamiselt on võimaldanud kokkuvõtteid ametikohtade arvu vähenemine, kuna ümberkorralduste järel on valitsemisalas ametikohti kaheksa võrra vähem, kui enne ümberkorraldusi.

Kuna ümberkorraldused toimusid erinevatel ajahetkedel, siis on asutuste tegevuse fookus täna erinevates staadiumides. Keskkonnateabe Keskus tegeleb intensiivselt kahe asutuse sisulise ühteliitmisega – uute silptide tellimisest kuni organisatsioonikultuuri kujundamiseni. Keskkonnaamet on sellest etapist välja jõudmas ning on järgmiseks prioriteediks seadnud avalike teenuste kvaliteedi tõstmise. Sel eesmärgil on rakendatud protsessijuhtimise põhimõtteid ja alustatud erinevate teeninduskanalite arendamise ning era- ja

mittetulundusühenduste avalike teenuste osutamisse kaasamisega. Keskkonnaministeerium tegeleb valitsemisala organisatsioonide vahelise sidususe suurendamiseks vajalike juhtimisinstrumentide loomisega.



**Erkki Koort**  
Siseministeeriumi  
sisejulgeoleku  
asekantsler

## Politsei- ja Piirivalveameti loomisest

Siseministri 2007. aasta 13. aprilli käskkirjaga nr 57 algas ühe avaliku sektori viimaste aastate suurima reformi ettevalmistamine Eestis. Selle eeldused tulenesid valitsusliidu programmist 2007–2011 ja Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevuskavast. Tegelik eeltöö algas mõistagi märksa varem. 2006. aasta lõpul teostati esimene analüüs selgitamaks, millist efekti võib anda Politsei- ameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise.

### Miks ühinemine oli vajalik?

Riigikogu on vastu võtnud turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015 ning üks viiest turvalisuspoliitika põhimõttest on pikaajaline planeerimine. Ühiskonna turvalisuse suurenemine on võimalik vaid koordineeritud ja pikaajalise töö tulemusena. Ennekõike tähendab see järjepidevat eelarve planeerimist ja väliskeskonna muutuste arvestamist ning avatud mõtlemist uute lahenduste leidmiseks. Selleks arendatakse sisejulgeoleku organisatsiooni, lähtudes tegevuskeskkonnas toimuvatest muutustest ja uutest riskidest ning kuluefektiivsuse suurendamise vajadusest.

Sarnaselt teiste Euroopa riikidega vananeb ka Eesti rahvastik ning väheneb maksumaksjate osakaal ja rahvaarv. Riik aga peab tagama turvalise ühiskonna. Planeerides valmisolekut ohtudeks tulevikus on kontseptuaalsed ja struktuursed muudatused vältimatud ja vajalikud. Kõike seda tuleb vaadata tehnoloogia pideva arengu kontekstis, mis võimaldab pakkuda paljusid uusi ja inimtööjõudu säästvaid lahendusi.

### Mida taheti ühinemisega saavutada?

Asutuste ühinemisele seati neli peamist eesmärki:

- teenuste kvaliteet ja ühetaolisus;
- õigusvastase käitumise vähenemine;
- optimaalne ressursikasutus;
- valdkondlik juhtimispädevus ja kvaliteet.

Teenuste kvaliteet ja ühetaolisus seati eesmärgiks nii eri ametite kui ka nende regionaalsete esinduste lõikes, sest vaatamata paiknemisele samas valitsemisalas oli asutustel ja nende regionaalsetel struktuuriüksustel välja kujunenud mõneti erinev praktika, mille tingis just sarnaste ülesannete täitmine eri struktuuriüksustes. Teenuste puhul oli oluline tagada ka see, et inimene saaks võimalikult palju sarnaseid teenuseid ühest kohast.

Schengeni ruumiga liitumisel ja ka praegu on Eesti jaoks oluline olla teistele riikidele usaldusväärne partner. Selle tagamiseks suunati väga suur osa lõunapiirilt vabanenud piirivalve ressursist välispiiridele ehk idapiiri ja pika merepiiri kaitsele. Oluline oli, et nii politseinikud kui ka piirivalvurid käsitleksid sarnaseid õigusrikkumisi ühtmoodi. Igapäevastes tegevustes oli ilmnenud, et inimesed arvavad nagu reageeriksid politsei ja piirivalve samadele õigusrikkumistele erinevalt. Ühendasutus aitab lahendada sellist probleemi.

Politsei ameti, Piirivalve ameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti osalusel läbiviidud ühendatud loomise analüüs näitas, et tugevusteks ja võimalusteks pidasid ühendamise seotud organisatsioonide liikmed eelkõige pädevuste ja vastutuse selginemist ning loogilist juhtimisahelat, mis omakorda võimaldab paindlikku ja kiiret reageerimist ühiskonna ootustele. Samuti peeti oluliseks infrastruktuuri optimaalsemat kasutamist ja ühise eesmärgi nimel töötava kompetentsi koondumist. Täna võime öelda, et tänu ühendamisele ja tugiteenuste tsentraliseerimisele suutis valdkond paremini üle elada eelarvekärped ning säilitada ühiskonna turvalisuse taseme.

### *Kuidas protsess välja nägi?*

Siseministeeriumi juhtkonnast ja ühendatavate asutuste peadirektoritest moodustatud töörühm analüüsis ühendstruktuuri loomise vajalikkust, sellega kaasnevaid riske ja ühendstruktuuri projektiorganisatsiooni loomise põhimõtteid. 2007. aasta mais tegi töörühm siseministrile ettepaneku alustada Politsei ameti, Piirivalve ameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ühendamise tegevustega, et ühtne struktuur jõustuks 2010. aastaks.

2007. aasta oktoobris moodustas Siseministeerium ametite ühendamiseks 7-liikmelise projektimeeskonna, mida juhtis asekancleri kohalt projekti juhtima asunud Marek Helm. Projektimeeskond koosnes ministeeriumi osakonnajuhatajatest ja ametite peadirektorite asetäitjatest. Samal ajal alustas Siseministeerium maakondlike teabepäevadega, et kaasata ühendamise ettevalmistusse algusest peale ka regioonides töötavad ametnikud ja kuulata ära nende arvamusi.

2008. aasta alguses arutas valitsuskabinet ametite ühendamise ideed ning andis sellele heakskiidu. Sama aasta veebruaris valmis Siseministeeriumis ametite ühendamise tegevuskava, mille üheks olulisemaks osaks sai politsei ja piirivalve seaduse väljatöötamine. Tegemist oli ühe mahukaima eelnõuga, kus ühendati politseiseadus, piirivalveseadus, politseiteenistuse seadus ja piirivalveteenistuse seadus. Samuti tähendas uue seaduse väljatöötamine ka ligi 500 rakendusakti ettevalmistamist.

Ühendamise ettevalmistamisel viidi ellu ka olulised muudatused koolitus- ja täiendõppesüsteemis. 2008. aasta suvel koostati Siseministeeriumi valitsemisala täiendõppe vajaduste analüüs ning töötati välja Sisekaitseakadeemia poolt pakutava ettevalmistuse ühtlustamise kava. Samuti korraldati ulatuslik tasendusõpe ühendatavate ametite ametnikele ja juhtidele tagamaks, et kõik kasutaksid samast asjast rääkides samu mõisteid ning oleksid samas inforuumis.

Seadusliku aluse sai ametite ühendamine 6. mail 2009. aastal, kui Riigikogu kiitis heaks politsei ja piirivalve seaduse ning Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadused, mis omakorda muutis rohkem kui 500 alamakti.

2009. aasta juunis määras Vabariigi Valitsus Politsei- ja Piirivalve ameti peadirektoriks Raivo Kүүdi ja sama aasta augustis kinnitas siseminister oma käskkirjaga ametisse Politsei- ja Piirivalve ameti juhtkonna vastavalt Raivo Kүүdi esitatud ettepanekutele.

### *Kokkuvõte*

Eesti mõistes oli tegemist väga mastaapse organisatsioonilise muudatusega ning sellist eeskujut ei olnud kusagilt võtta. Liiatigi ei tegeldud juriidilises mõttes mitte kolme, vaid neljateistkümne asutuse ühendamisega. Kogu protsess ei kulgenud sugugi tõrgeteta ning sellega kaasnes palju legende ja kindlasti ka ebakindlust. Osalt heideti ette informatsiooni vähesust, aga esines ka passiivsust olulise informatsiooniga tutvumisel. Mõnigi kord tundus, et kogu protsessi peatab kas erinev nägemus teenistusastmetest või orkestrist või korralduse eelnõust.



Õpitu osas võib muu hulgas öelda, et selliste suurte protsesside puhul ei pruugi projektimeeskondade moodustamine üksnes asutuste baasil olla parim lahendus. Mõistlikum on liita lisajõud põhistruktuuriga ning seeläbi kindlustada teadmiste parem püsimine organisatsioonis pärast projekti lõppu. Omajagu segadust lisas protsessile samaaegne üleminek uutele infosüsteemidele, mis olid küll muutuste üheks eelduseks, aga samas ka muutuste ulatuse suurendajaks. Samaaegselt Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisega toimusid suured ümberkorraldused Siseministeeriumi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas, kus tegevus konsolideeriti infotehnoloogia- ja arenduskeskuseks SMIT. Tugiteenuste tsentraliseerimise kogemust tasub samuti arvestada edaspidiste konsolideerimisplaanide tegemisel kogu riigi tugiteenuste osas ning õppida ohtudest ja rakendumise probleemidest.

Nimetatud muudatused organisatsioonis ja õigusruumis olid planeeritud selleks, et tagada Eesti ühiskonnale parem turvatunne. Turvalise ühiskonna tunnuseks on inimeste tahe siin elada ning ka välisinvestorite julgus riiki investeerida teadmises, et nende äritegevus ei satu ohtu.

1. jaanuarist 2010 alustas tööd Politsei- ja Piirivalveamet, mille moodustamise protsessi vastu on tundnud huvi nii Euroopa Liidu liikmed kui ka SRÜ riigid, et rakendada sarnast kogemust oma tegevuse vastavate valdkondade ümberkorraldamisel. Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisega on Eesti riigil tekkinud kogemus, mida saab kasutada ka mujal maailmas.

Lõpetuseks tuleb tänada kõiki protsessis osalenuid, kes aitasid ellu viia organisatoorseid muudatusi, ning tõdeda, et muudatuste elluviimine, mis puudutas rohkem kui 7000 inimest tänases Politsei- ja Piirivalveameti ning Sisekaitseakadeemias ja Kaitsepolitseiametis, ei olnud lihtne ülesanne.



**Karl Laas**  
endine Siseministeeriumi  
rahvastiku ja regionaalala  
asekantsler

## *Siseministeeriumi regionaalbloki suurprojekt 2009 – maavalitsuste raamatupidamis- ja personali- arvestuse tsentraliseerimine Viljandi Maavalitsuse juurde*

Maavalitsuste raamatupidamis- ja personaliarvestuse tsentraliseerimise küsimus kerkis esile 2009. aasta kevadel, kui eelarvekärbete kontekstis oli selge, et võimalikud asutusesised muudatused soovitud kokkuhoidu ei taga ning pigem tuleb otsida võimalusi tugiteenuste osutamise logistika ümberkorraldustest.

Projekti käivitamisel seati peamiseks eesmärgiks kvaliteedi tõus andmete võrreldavuse läbi, mida aitas saavutada raamatupidamisarvestuse ühtlustamine maavalitsuste finantsaruandluses. Selle eesmärgi saavutamise omakorda loob eeldused maavalitsuste sisufunktsioonide täitmise paremaks statistiliseks ja analüütiliseks võrdlemiseks ning seega paremate juhtimisotsuste tegemiseks.

Projekti ettevalmistamisel peeti väga oluliseks seniste praktikatega tutvumist. Kolleegide kogemustest õppimiseks külastati Justiitsministeeriumi Kohtute Raamatupidamiskeskust ning tutvuti ka Siseministeeriumis Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisel tugiteenuste konsolideerimisel tehtud tööga.

Projektijuhiks nimetas Siseministeerium Viljandi Maavalitsuse toonase pearaamatupidaja Lia Hussari. Projektijuhile allus kolm töörühma – finantsarvestuse töörühm, varade arvestuse töörühm ja personaliarvestuse töörühm. Projekti tööd koordineeris Siseministeeriumi juurde moodustatud projektinõukogu, kelle ülesandeks oli koondada projektiga seotud erinevate huvigruppide seisukohad. Projekti töörühmade ülesandeks oli ennekõike tsentraalse teenindusüksuse ja maavalitsuste vaheliste tulevaste töörutiinide paikapanek.

„Raamatupidamise ja personaliarvestuse osakond Viljandi Maavalitsuses alustas tööd käesoleva aasta jaanuaris, mistõttu on kokkuvõtteid veel vara teha. Uute süsteemide loomine ja juurutamine on alati keeruline protsess, millega kaasnevad ka teatud tagasilöögid ja raskused, kuid tänu töögruppide ja Siseministeeriumi toele õnnestus uus struktuur luua ja käivitada lühikese ajaga. Kuigi üksus on töötanud lühikest aega, on saavutatud andmete võrreldavus maavalitsuste vahel ning kulude kokkuhoid.“

Lia Hussar

Viljandi Maavalitsuse raamatupidamise ja personaliarvestuse osakonna juhataja

Projekti ettevalmistamist aitas kiirendada Siseministeeriumi ametnike koostatud projekti kirjeldus, milles anti olulisemad vastused kõikidele tulevase muudatusega seotud küsimustele, ning tänu põhjalikule eeltööle suutis projektimeeskond muudatuse läbi viia suhteliselt kiiresti – regionaalminister allkirjastas projektiga seotud dokumendid 18. augustil 2009 ja tsentraalne raamatupidamisüksus käivitus Viljandi Maavalitsuse juures 1. jaanuaril 2010.

Muudatuse tulemusena ei ole viieteistkümnes maavalitsuses ega üheteistkümnes maavalitsuste hallatavas asutuses enam eraldiseisvat raamatupidamisarvestust ja personaliarvestust. Seda teenust osutab asutustele nüüd tsentraalselt Viljandi Maavalitsuse juures olev raamatupidamise ja personaliarvestuse osakond. Igakülgse suhtluse tagamiseks maavalitsuste ja tsentraalse üksuse vahel on igas maavalitsuses ametis finantsnõunik. Varem oli maavalitsuste rahandusosakondades erinevate ülesannetega hõivatud kokku 72 ametnikku.

Tsentraalses üksuses Viljandi Maavalitsuse juures töötab täna 18 ametnikku ning positiivseks tuleb lugeda seda, et tsentraliseerimine ei pea ilmtingimata tähendama töökohtade liikumist suurematesse linnadesse – Tallinnasse või Tartusse. Kuigi kulude kokkuvõtteid ei olnud projekti esmane eesmärk, hoitakse maavalitsuste süsteemis võrreldes 2009. aastaga raamatupidamisarvestuse teenuse osas kokku pea 2,8 miljonit krooni personalikuludid.

Nagu iga muudatuse puhul ei saa ka selle projekti kohta öelda, et ühtegi probleemi või raskust ei esinenud, kuid tänu äärmiselt professionaalsele projektijuhile ja tema meeskonnale maavalitsustest ei esinenud olulisi raamatupidamisarvestusega seotud probleeme. Probleemid olid pigem suhtekorralduslikku laadi ning muutuste juhtimisega seotud tegevused olid suunatud mitmesuguste hirmude ja kõhkluste maandamisele.

Ühise arvestustarkvara (SAP) kasutusele võtmine on ühtlustanud aruannete kvaliteeti ja kiirendanud andmete kättesaadavust. Näiteks esitavad maavalitsused alates 1. jaanuarist 2010 senise viieteistkümneme asemel ainult ühe saldoandmiku, kuhu konsolideeritakse kõikide maavalitsuste ja nende hallatavate asutuste andmed.

Vastavalt valitsuskabineti 29. detsembri 2009. aasta nõupidamisel otsustatule viia finants- ning personalija palgaarvestus üle ühisele infosüsteemile, on Siseministeeriumi valitsemisalas tehtud esimene oluline samm, millega on saavutatud nii sisuline kvaliteedi tõus kui ka märgatav kokkuvõtteid.



Avalik teenistus 2009. aastal

## Avaliku teenistuse eetika hetkeolukord ning arenguväljavaated



**Anneli Sihver**  
Rahandusministeeriumi  
riigihalduse ja avaliku  
teenistuse osakonna nõunik

Riigikantselei on avaliku teenistuse eetika keskse koordineerimisega tegelenud alates 2004. aastast. Selle aja jooksul on välja arendatud avaliku teenistuse eetika keskne koolitusprogramm, valdkondlikud õppematerjalid ning tegeldud ametnikueetika-alase nõustamisega. 2009. aastast võiks esile tõsta kaks asjaolu – teist korda viidi läbi ametnikueetika hetkeolukorda kaardistav uuring ning toimusid ettevalmistused avaliku teenistuse eetikanõukogu tegevuse käivitamiseks.

### Ametnikueetika hetkeolukord 2009. aastal

Riigikantselei tellimusel valmis 2009. aastal uuring „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“<sup>1</sup>. Uuringuga kaardistati ametnike hinnangud ametnikueetika valdkonna hetkeseisu, avaliku teenistuse maine ning erinevate käitumistavade eetilise kohta. Uuringus osales 1032 ametnikku. Sarnane uuring korraldati esmakordselt 2005. aastal<sup>2</sup>. Uuringu kordamine võimaldas tuvastada, missugused on valdkonnas aset leidnud olulisemad muutused ja edasised arendusvajadused.

### Teadlikkus avaliku teenistuse eetikast on tõusnud

Ametnikud tunnetavad varasemast enam ametniku rolli erilist ning avalikus teenistuses töötamisega kaasnevat vastutust. Kui 2005. aastal nõustus 75% ametnikest väitega, et avalikus teenistuses töötamine eeldab erilisi väärtushinnanguid ja hoiakuid, siis 2009. aastal oli selle väitega nõustujate osakaal tõusnud 92%-ni. Samuti on ametnike hulgas kinnistunud arusaam olulistest väärtustest Eesti avalikus teenistuses – ausus, seaduslikkus, asjatundlikkus, kohusetundlikkus ja usaldusväarsus (vt graafik 1). Nimetatud väärtused on tunnustatud ka teistes Euroopa Liidu ning OECD riikides<sup>3</sup>. Konkreetsetes riikides läbi viidud uuringuid analüüsides ilmnevad väärtuste rõhuasetustes ootuspäraselt teatud erinevused. Näiteks Taani kõrgemad ametnikud väärtustavad enam uue haldusjuhtimise ideoloogiale omaseid väärtusi nagu uuendusmeelsus, muutustele orienteeritus ja läbipaistvus. Samas Hollandi avalikus teenistuses prevaileerivad sarnaselt Eestiga traditsioonilisele avalikule teenistusele iseloomulikud väärtused nagu ausus, seaduslikkus ja kohusetundlikkus<sup>4</sup>.

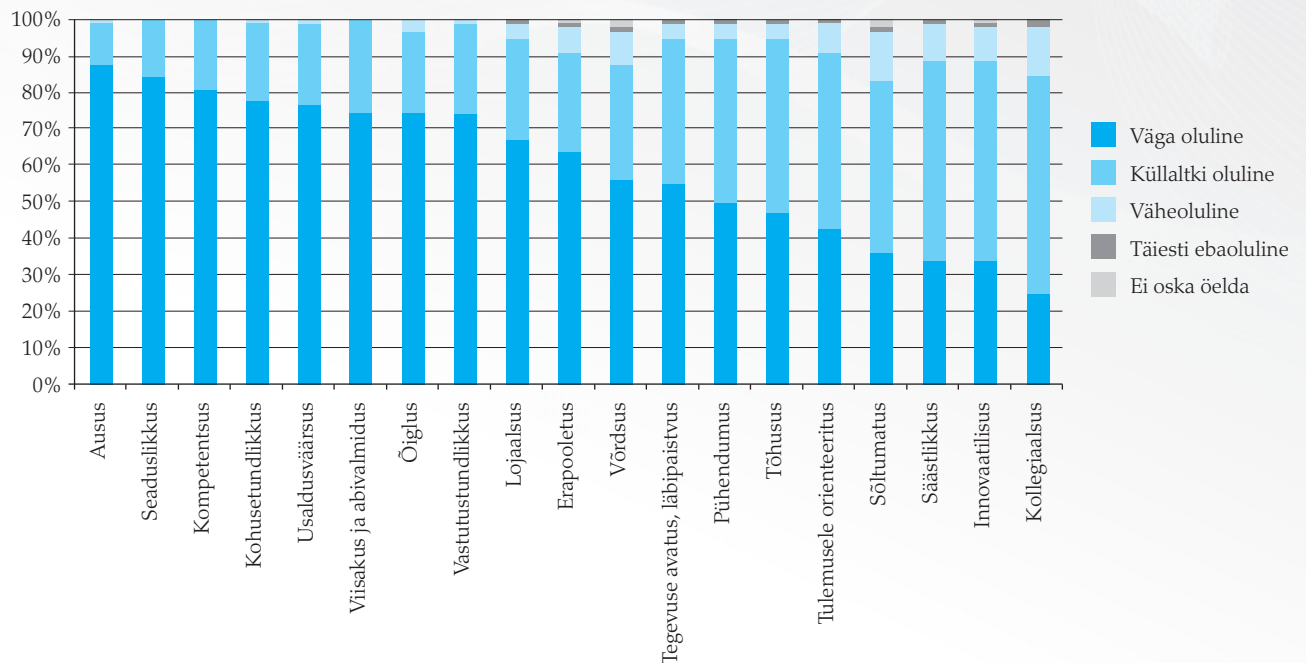
1 TNS Emor. 2009. „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ <http://www.avalikteenistus.ee/uuringud>.

2 Lagerspetz, M., Rikmann, E., Kivirähk, J. ja M. Sepp. 2005. „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses: uurimuse aruanne“ <http://www.avalikteenistus.ee/uuringud>.

3 Moilanen, T. ja A. Salminen. 2007. „Comparative Study on the Public Service Ethics of the EU Member States.“ A Report from the Human Resources Working Group. EUPAN.

4 Van der Wal, Z., Pevkur, A. ja K. Vrangbaek. 2009. „Public Sector Value Congruence Among Old and New EU Member-States?“. Public Integrity, vol 10, no 4, 317–333.





Graafik 1. Väärtused Eesti avalikus teenistuses.

Uuringust ilmnes teiste riikide näitel tõestatud seos<sup>5</sup> ametnikueetika koolitusel osalemise ning ametnike hoiakute vahel. Kui üldiselt on kõigi ametnike hoiakud materiaalse hüvitise vastuvõtmise suhtes viie aasta jooksul taunivamaks muutunud, siis teistest eristuvad eetikakoolituse läbinud ametnikud, kelle hoiakud eetilisel küsitavate käitumisviiside suhtes on kriitilisemad kui eetikakoolitustel mitteosalenud ametnikel. 2009. aasta lõpu seisuga on „Keskse koolituse programmi“ raames toimunud 2-päevastel eetikakoolitustel osalenud üle 500 riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku. Ametnike huvi eetikakoolituste vastu on jätkuvalt kõrge – 73% uuringus osalenud ametnikest tunnevad vajadust eetikakoolituste järele.

#### *Ametnikueetika tugevdamise võtmevaldkonnad*

2005. aastaga võrreldes ei ole suurenenud nende ametnike osakaal, kes kasutavad eetilisel probleemsete olukordade lahendamisel avaliku teenistuse eetikakoodeksi ja on sellega põhilikult tutvunud (35%). Võib eeldada, et eetikakoodeksi tagasihoidliku kasutatavuse põhjuseks on nii eetikakoodeksis sisalduvate käitumisjuhiste abstraktsus ja mitmetimõistetavus kui ka puudulikud eetikakoodeksi rakendamist toetavad tugistruktuurid.

Samuti vajavad eraldi tähelepanu käitumisviisid ja tegevused, mille eetilise suhtes ametnike antud hinnangud olulisel määral erinevad. Nimetatud valdkondade hulka kuuluvad näiteks töö ajast või tasu eest ametialaste loengute pidamine ja ametialaseks kasutamiseks mõeldud vahendite kasutamine isiklikuks otstarbeks.

Ametiasutuste lõikes on keskmisest madalamad kohaliku omavalitsuse ametnike hinnangud avaliku teenistuse ja oma asutuse eetilise taseme kohta. Huvide konflikti ennetamise olulisusele kohalikes

5 Hejka-Ekins. 2001. „Ethics in In-Service Training“. In „Handbook of Administrative Ethics, Cooper, T. (Ed). London, New York: Taylor & Francis Group, 79–103.



omavalitsustes on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll oma 2009. aasta auditis<sup>6</sup>. Arvestades Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste väiksust ning omavalitsusametnike teenistusülesannete täitmise iseärasusi, ei piisa üksnes ametnike teadlikkuse suurendamisest avaliku eetika valdkonnas. Seetõttu laiendatakse 2010. aastal eetikakoolituste sihtgruppi ning töötatakse välja keskne koolitusprogramm, mis on muu hulgas suunatud ka kohaliku omavalitsuse volikogude liikmetele, kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtetele ja mittetulundusühingutele.

## Avaliku teenistuse eetika tugevdamine eetikanõukogu kaudu

Avaliku teenistuse eetikaga tegeleva koordineeriva kogu moodustamine ei ole maailma mastaabis esmakordne ettevõtmine. Analoogsed kogud tegutsevad näiteks Ameerika Ühendriikides osariikides, Leedus, Sloveenias ja Suurbritannias. Samas tuleb märkida, et kuigi eetikanõukogud on moodustatud sarnase eesmärgiga – teadvustada ja tugevdada avaliku sektori või avaliku teenistuse eetikat – eristuvad kõik eetikanõukogud lähemal vaatlusel nii oma tegevuse ulatuse, konkreetsete ülesannete, aruandlusmehhanismi kui ka otsuste siduvuse osas. Oluline on, et sellise kogu koosseis, ülesanded ja toimimispõhimõtted aitaksid kaasa konkreetse riigi avaliku teenistuse põhiväärtuste tugevdamisele ning oleksid kooskõlas olemasolevate eetika infrastruktuuri elementidega.

Eesti kontekstis on avaliku teenistuse eetikanõukogu (edaspidi *eetikanõukogu*) moodustamine vajalik eelkõige järgmiste põhjuste tõttu:

- avaliku teenistuse eetikakoodeksi rakenduspraktika on ebaühtlane ning eetikakoodeksi rakendusmehhanismid on puudulikud;
- ametnike ja ametiasutuste hulgas puudub konsensus mitmete eetilisel küsitavate käitumisviiside kohasuse osas;
- kavandavad avaliku teenistuse õigusraamistiku muudatused mõjutavad ka avaliku teenistuse eetika valdkonda – muu hulgas näeb uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu ette, et eetikakoodeks lahutatakse avaliku teenistuse seadusest;
- avalikkuse hinnang ametnike usaldusväärsusele on olnud kõikum, jäädes vahemikku 43% (2007. aastal) kuni 60% (2005. aastal)<sup>7</sup>.

Eetikanõukogu üldpõhimõtted on lisatud uue avaliku teenistuse seaduse eelnõusse. Eetikanõukogu tegevuse konkreetsemad lähtealused sisalduvad 2009. aastal välja töötatud avaliku teenistuse eetikanõukogu moodustamise korralduse eelnõus. Sisulised ettepanekud eetikanõukogu moodustamise kohta töötas välja Riigikantselei juurde moodustatud eetikanõukogu ettevalmistav tööühm.

Eetikanõukogu tegevuse peamise eesmärgina on ette nähtud avaliku teenistuse eetika ja põhiväärtuste tugevdamine. Eetikanõukogu kavandavad ülesanded võib jagada nelja gruppi:

- ametnikueetika printsiipide selgitaja ja valdkondliku hea tava kujundaja;
- ametnike ja ametiasutuste nõuandja konkreetsetes küsimustes;
- avaliku teenistuse eetika strateegia kujundaja;
- avalikkuse teavitaja avalikku huvi hõlmavates küsimustes.

Täiendavalt on eetikanõukogu tegevuspõhimõtete juures oluline rõhutada kahte aspekti. Esiteks on eetikanõukogu tegevuse oluliseks lähtekohaks tema sõltumatus. Seega ei esinda eetikanõukogu liikmed ametiasutuste seisukohti, vaid tuginevad enda valdkondlikule ekspertteadmisele. Teiseks põhineb

6 Riigikontroll. 2009. „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses“. [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

7 TNS Emori läbi viidud ametnike asjatundlikkuse ja usaldusväärsuse küsitlused aastatel 2005–2009. <http://www.avalikuteenistus.ee/uuringud>.

eetikanõukogu tegevus eneseregulatsioonil ja avaliku teenistuse sisesel kontrollil. Eetikanõukogu koosseisu enamuse peaksid moodustama ametnikud, kuigi ametnike vaadete tasakaalustamiseks kaasatakse eetikanõukogu koosseisu ka avaliku teenistuse välised eksperdid. Kavandatavat avaliku teenistuse eetikanõukogu võiks võrrelda teiste eneseregulatsioonil põhinevate kutse-eetikat koordineerivate kogudega (nt Eesti Arstide Liit, Avaliku Sõna Nõukogu).

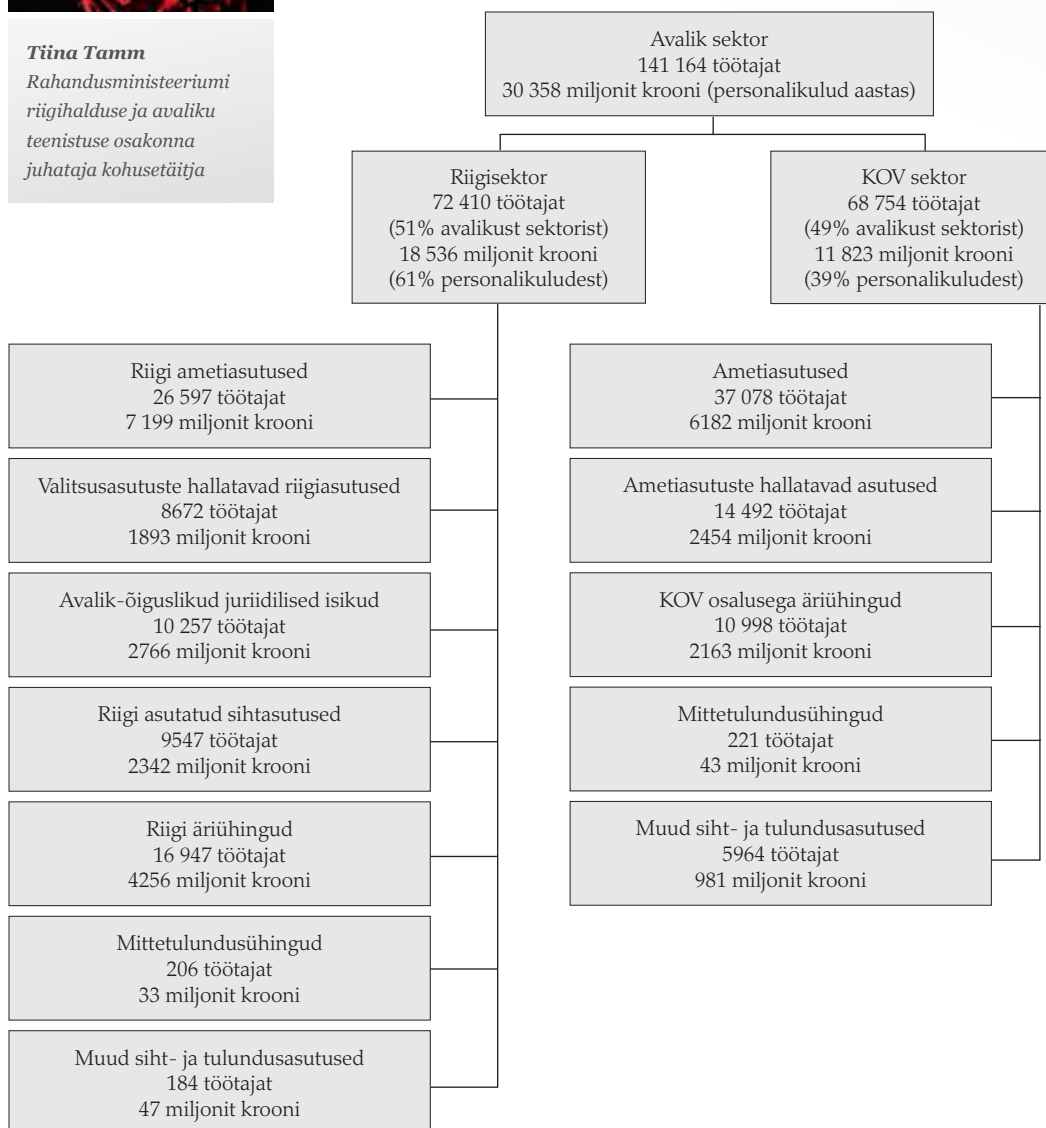
Kokkuvõtteks jääb loota, et eetikanõukogu alustab oma tegevust 2010. aastal ning temast saab hea koostööpartner avaliku teenistuse eetika tugevdamisel.

## 2009. aasta personali- ja palgastatistika



**Tiina Tamm**  
Rahandusministeeriumi  
riigihalduse ja avaliku  
teenistuse osakonna  
juhataja kohusetäitja

Artikkel annab ülevaate personalivaldkonna olulisematest näitajatest 2009. aastal. Erinevalt eelmistest aastatest on kombineeritud erinevatest allikatest erinevate asutuste gruppide (vt joonis 1) lõikes kogutud informatsiooni. Aluseks on nii Riigikantselei kui ka Rahandusministeeriumi poolt traditsiooniliselt kasutatud vormidel kogutud statistika, aga ka Rahandusministeeriumi riigi finantsarvestuse infosüsteem. Sellest tulevalt varieerub valimi koosseis erinevate statistikavaldkondade lõikes. 2010. aasta üheks väljakutseks meie jaoks ongi andmete kogumise ja analüüsi eesmärkide ning tehnoloogia korrastamine.



Joonis 1. Avaliku sektori pinnalaotus.

Erinevused joonisel 1 toodud arvude ja artikli teistes osades esitatud personalistatistika (ametnike arv ja koosseis, koolitus avalikus teenistuses ja ametnike hindamine) arvude vahel tulenevad sellest, et finantsarvestuse infosüsteemi andmetes arvutatakse välja täistööajale taandatud töötajate arv ning arvestatakse nii ametnikke kui ka töölepingu alusel töötajaid. Personalistatistika käsitleb ametnike<sup>1</sup> arvu, sõltumata nende töökoormusest.

## Olulisemad järeldused

Pea kõigis personalistatistikas kajastatud valdkondades on tunda äsjase majanduskriisi mõju ning valituse eelarvepoliitilisi otsuseid – personalikulude kärpimisel on asutused esmalt lõpetanud mitmesuguste erisoodustusmaksuga maksustatavate motivaatorite kasutamise, erinevate hüvitiste ja toetuste maksmise, seejärel lõpetanud tulemustasude ja muude ühekordsete lisatasude maksmise, sõlminud ametnikega kokkuleppeid tasustamata puhkuse päevade kasutamise osas ning viimase võimalusena vähendanud igakuist töötasu.

Eelmise aastaga võrreldes vähenes ametnike koguarv 2009. aastal 1049 ametniku võrra ehk 3,5% (arvestatud on ka kaadrikaitseväelasi). Ametnikkonna soolises jaotuses on naiste ülekaal veel märgatav, kuid meeste ja naiste osakaalud on liikumas võrdsustumise poole. Tulevikutrendiks on kindlasti ka kõrgharidusega ametnike osakaalu ning pikema kui 10-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnike osakaalu suurenemine. Mõlemad nähtused on olemuslikult positiivsed, sest avalik teenistus vajab edasiseks arenemiseks riigi tegemisi ja toimetamisi tundvat haritud ametnikku. Kuna enamik ametnikke siirdub pärast teenistuskohalt lahkumist uuesti avalikku teenistusse, siis võib eeldada, et ametnike arvates on avalikus teenistuses töötamine atraktiivne.

Positiivsena ilmnes 2009. aastal ka asutuste sisemise kompetentsi aktiivsem rakendamine, sest olukorras, kus ametnike koolitamiseks kasutatud rahaliste vahendite osakaal palgafondis langes kokkuhoiupoliitika tulemusena viimase üheteistkümnenda aasta madalaimale tasemele, ei saanud asutused avatud koolitusi või tellimuskoolitusi endises mahus koolituseelarvest rahastada. Arvestades koolituseelarvetest tehtud kuludele juurde sisekoolitajatele töötasudena makstavad summad näeme, et eelarve kokkuhoid tervikuna ei ole sisekoolituste osatähtsuse suurenemisest tulenevalt olnud kuigi suur. Pigem on muutus toimunud mõtteviisis ja sisemise ressursi kasutamisevõimaluste aktiivsemas otsimises.

Täpsem personalistatistika ja detailsemad graafikud on avaliku teenistuse veebilehel – <http://www.avalikteenistus.ee/statistika>.

Kuigi 2009. aastal ületas keskmine palk riigisektoris Eesti keskmist palka, tuleb asutuste juhtidel hoolega jälgida motivatsioonipaketi erinevate osade vahelist tasakaalu, et ka tulevastel aastatel ei oleks

meil konkurssidel vähem kandidaate ühele kohale kui 2009. aastal, ehk keskmiselt 40 soovijat kohale. See tähendab kindlasti nii koolituspoliitika läbimõtlemit ja rotatsioonisüsteemide väljaarendamist kui ka paindlike tööaja ja -tasustamise skeemide väljatöötamist.

Avaliku teenistuse arendamise eest keskselt vastutava asutusena peab Rahandusministeerium oluliseks erinevate personalipoliitiliste otsuste tegemisel ning arengusuundade määramisel aluseks oleva informatsiooni kvaliteeti ning kättesaadavust. 2009. aasta möödus otsides erinevaid võimalusi andmete mitmeti tõlgendatavuse ja ebatäielikkuse vähendamiseks ning analüüsi-suutlikkuse kasvatamiseks nii Rahandusministeeriumis endas kui ka teistes asutustes. Tulevastel aastatel on oluline ühtse arvestussüs-

<sup>1</sup> Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik (eristatakse riigiametnikke ja kohaliku omavalitsuse ametnikke).

teemi kasutusele võtmine ning asutuste juhtide ja personalijuhtide aktiivne kaasamine arenguvajaduste väljaselgitamisse.

Küsitlusankeetide täitmine, andmete koondamine, täpsustamine ning töötlemine oli ääretult ajamahu- kas tegevus nii andmete esitajatele kui ka Rahandusministeeriumile. Seepärast täname kõiki asutusi, kes tähtaegselt ja korrektselt täidetud ankeetid meile edastasid.



**Villu Praks**  
Rahandusministeeriumi  
riigihalduse  
ja avaliku teenistuse  
osakonna nõunik

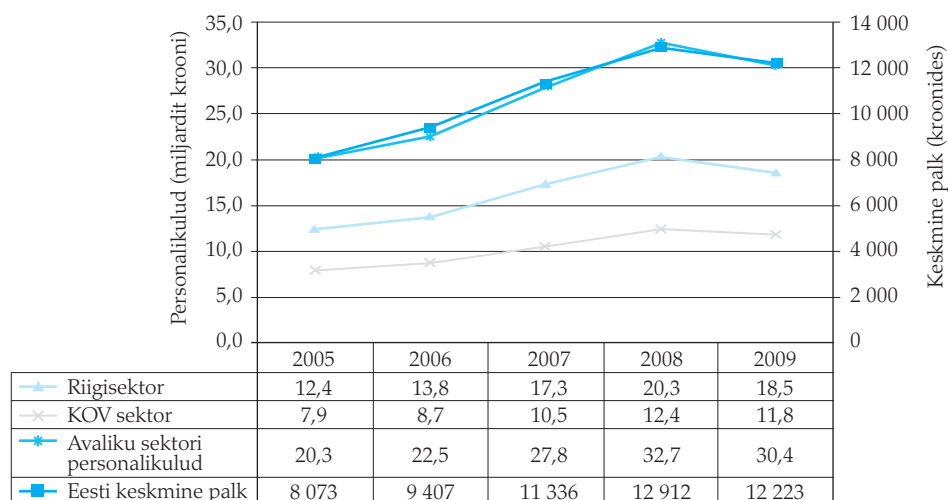
## Personali- ja palgakulud

Personali- ja palgakulude analüüs on tehtud valdavalt riigi finantsarvestuse infosüsteemi andmete alusel ning täiendatud andmevormidel esitatud informatsiooniga. Et kooskõla traditsioonilisel moel kogutud koosseisunumbrite ja riigi finantsarvestuses sisalduvate koosseisunumbrite vahel väga hea on, saab analüüsi vaadelda tervikuna.

Põhiliselt on vaatluse all avaliku sektor, mis käesoleval juhul on määratletud asutustena, mille omanikuks on riik või kohalik omavalitsus (KOV). Selle määratluse järgi vaadeldakse avaliku sektorina ka riigi ja kohaliku omavalitsuse omandis olevaid äriühinguid. Vaatluse alt jäävad välja eraomanikele kuuluvad tervishoiu- ja haridusasutused, mis avaliku sektori tegevusalapõhise määratlemise korral ka sinna kuuluksid.

Analüüsis vaadeldakse eraldi riigisektorit ja kohaliku omavalitsuse sektorit. Riigisektor jaotub põhiseaduslike institutsioonide haldusalaks, valitsusasutuste valitsemisalaks ja muuks riigi haldusalaks (peamiselt avalik-õiguslikud juriidilised isikud). Kohaliku omavalitsuse sektor jaguneb linnade ja valdade valitsemisalaks ning kohalike omavalitsuste (KOV) liitude haldusalaks.

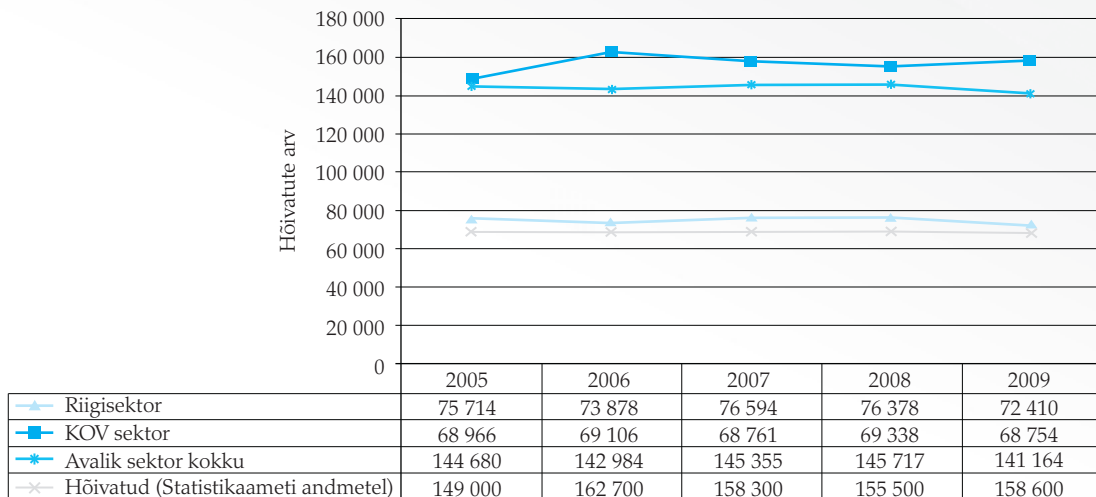
Pikemas perspektiivis on avaliku sektori personalikulud aastatel 2005–2009 muutunud sarnaselt Statistikaameti poolt arvatud Eesti keskmise palgaga (vt graafik 1). Riigisektori personalikulud langesid 2008. aastaga võrreldes 9%, kohaliku omavalitsuse sektori personalikulud 4% ning Eesti keskmine palk 5%.



Graafik 1. Eesti keskmise palga ja avaliku sektori personalikulude muutus 2005–2009.

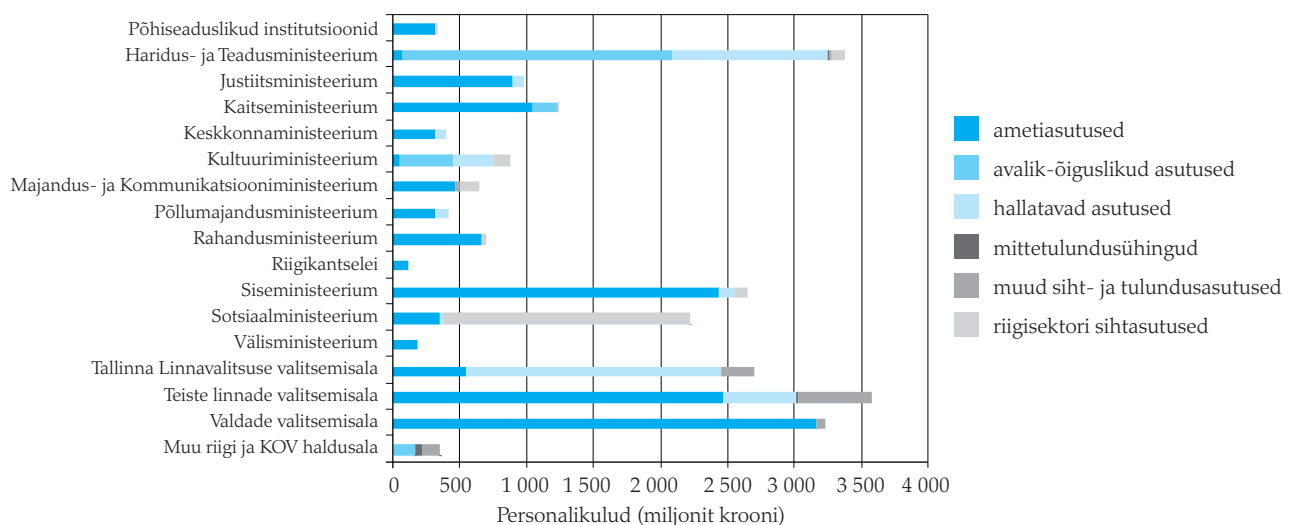


2008. aastaga võrreldes kasvas avalikus sektoris hõivatute arv Statistikaameti andmetel 2009. aastal 2% võrra (vastavalt 155 500 ja 158 600). Avaliku sektori asutuste poolt esitatud riigi finantsarvestuse infosüsteemi andmetest (vt graafik 2) nähtub aga, et täistööajale taandatud töötajate arv avalikus sektoris vähenes 2009. aastal 2008. aastaga võrreldes (2008. aastal 145 717 ja 2009. aastal 141 164). Tõenäoliselt oli selle muutuse põhjuseks nii osalise töötaja rakendamise kasv kui ka töötajate pikaajalised eemalolekud (eelkõige lapsehoolduspuhkus)<sup>2</sup>.



Graafik 2. Avalikus sektoris hõivatute arvu muutus 2005–2009.

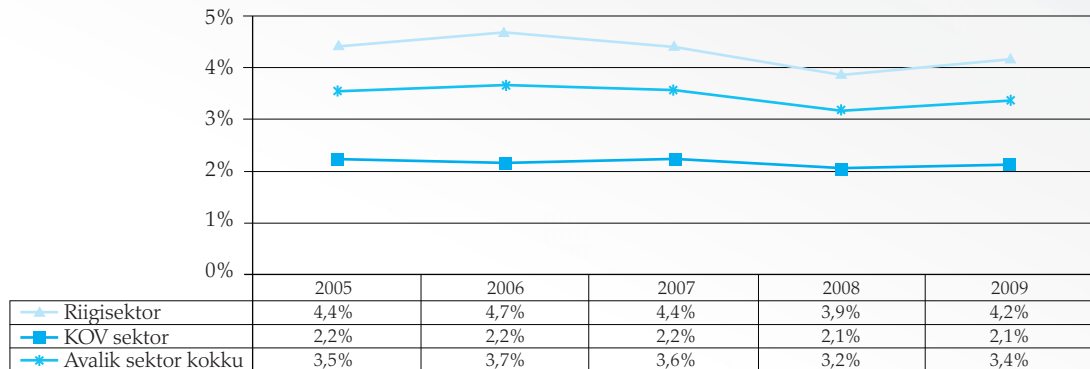
Analüüsides personalikulude jaotust ministeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide ning kohaliku omavalitsuse asutuste valitsemis- ja haldusalade lõikes (välja on jäetud riigi ja kohaliku omavalitsuse äriühingud, vt graafik 3), on näha, et suurima osa personalikuludest moodustavad kohaliku omavalitsuse asutuste (linna- ja vallavalitsused koos hallatavate asutustega) personalikulud. Personalikulude osas on suurima valitsemis- ja haldusalaga ministeriumideks Haridus- ja Teadusministerium, kelle haldusalasse kuuluvad muu hulgas ka riigikoolid, ning Siseministerium, kelle valitsemisalasse kuuluvad suured ametiasutused (2009. aastal nt Politseiamet, Piirivalveamet, Päästeamet).



Graafik 3. Personalikulud valitsemis- ja haldusalade lõikes 2009. aastal.

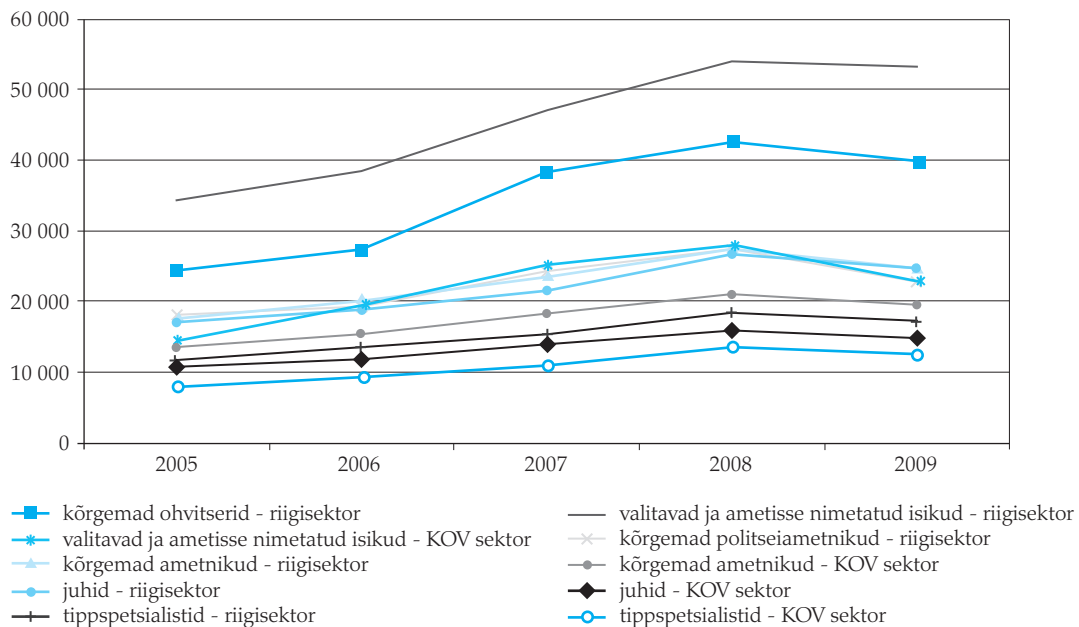
2 Vähenemine võib olla ka näiline, kuna analüüsi koostamise ajaks, s.o 13. mail 2010, ei pruukinud andmed veel olla täies mahus riigi finantsarvestuse infosüsteemi esitatud.

Analüüsid avaliku sektori personalikulude struktuuri lisatööjõu (koosseisuvälised töötajad ja lepingu alusel töötajad) kasutamise osas (vt graafik 4), on näha, et lisatööjõu personalikulude osatähtsus riigisektoris oli aastatel 2005–2009 oluliselt suurem, kui kohaliku omavalitsuse sektoris (2009. aastal vastavalt 4,1% ja 2,1%). Sealjuures oli 2009. aastal lisatööjõu kasutamise osatähtsus kohaliku omavalitsuse sektoris 2008. aastaga võrreldes samal tasemel, riigisektoris oli selle osatähtsus veidi suurem. See võib viidata soovile hoida püsikohustuste mahtu madalal ning täita mitmesuguseid ülesandeid ajutise iseloomuga tööjõu abil.



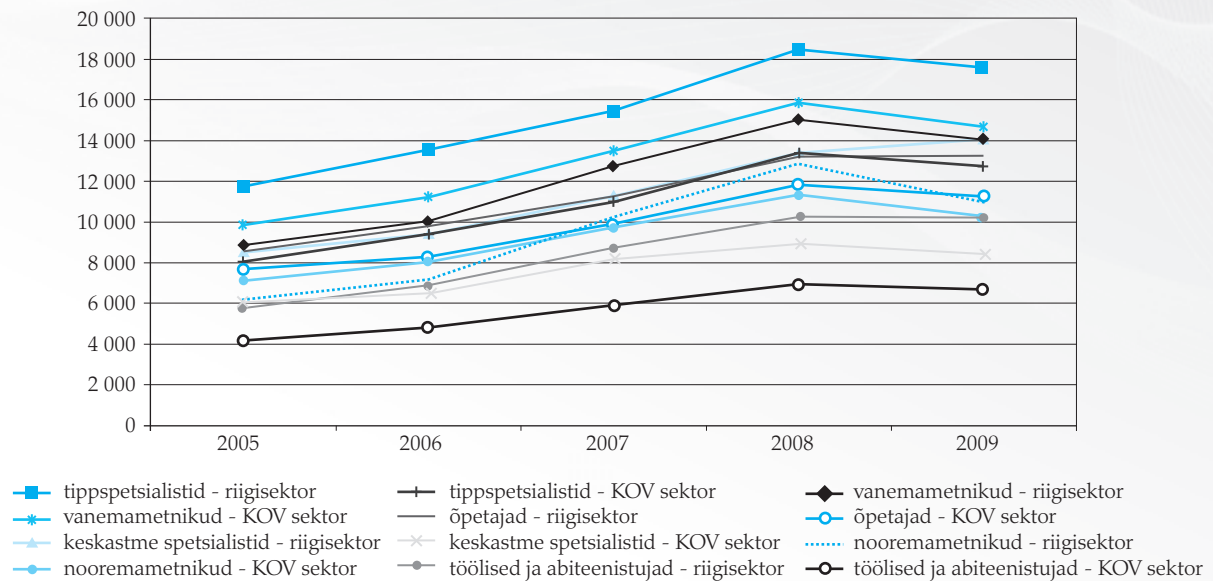
Graafik 4. Lisatööjõu personalikulude osatähtsus asutuste personalikuludes 2005–2009.

Keskliste palkade muutusi on võrreldud erinevate ametikohtade gruppide lõikes<sup>3</sup>. Keskliste palkade osas aastatel 2005–2009 toimunud muutused on üldjoontes kooskõlas Eesti keskmise palga muutumisega (vt graafikud 5 ja 6).



Graafik 5. Juhtide ja tippspetsialistide keskmine palk 2005–2009 (kroonides).

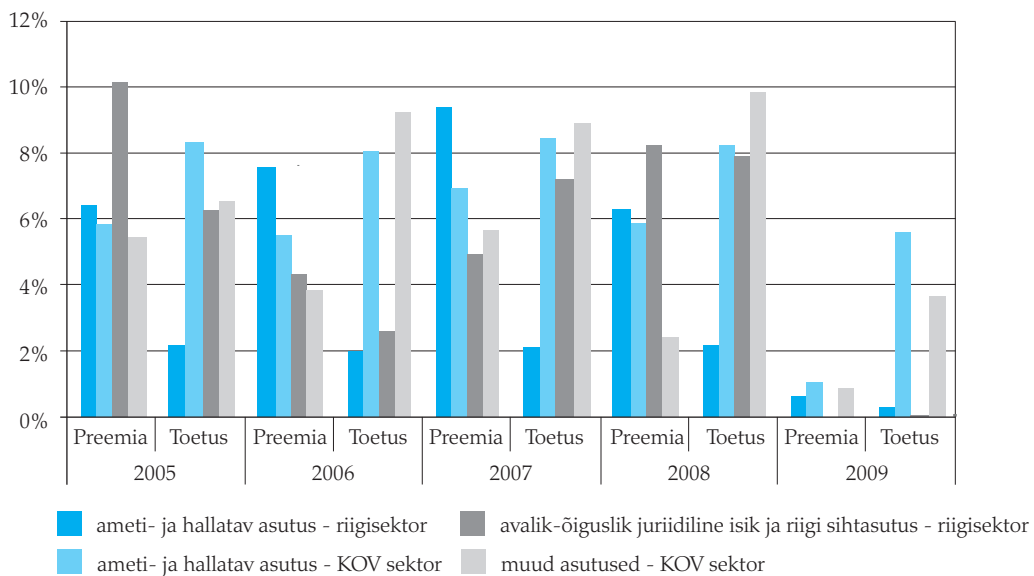
3 Ametikohtade põhigrupid finantsarvestuse infosüsteemis on jaotatud kahte gruppi: (1) avaliku teenistuse ametnikud (valitavad ja ametisse nimetatud isikud, kõrgemad ametnikud, vanemametnikud, nooremametnikud, kõrgemad ohvitserid, vanemohvitserid, nooremohvitserid, allohvitserid, sõdurid, kõrgemad politseiametnikud, vanempolitseiametnikud, noorempolitseiametnikud); (2) töölepingu alusel töötavad töötajad (juhid, tippspetsialistid, keskastme spetsialistid, õpetajad, töölised ja abiteenistajad).



Graafik 6. Spetsialistide keskmine palk 2005–2009 (kroonides).

Riigisektori ja kohaliku omavalitsuse sektori vanemametnikud on sarnasel palgatasemel, kuid skaala mõlemas otsas on erinevused üsnagi suured, st tippspetsialistide osas on keskmise palga erinevus ca 4000 krooni ning riigisektori abiteenistujate keskmine palk on kohaliku omavalitsuse sektori sama töötajate grupi palgast ca 3500 krooni võrra suurem. Standardiseeritud töökirjelduste puudumise tõttu ei ole võimalik hinnata selliste erinevuste põhjendatust, kuid kuna sama trend on täheldatav läbi aastate, siis võib oletada, et erinevused tulenevad tööturu tingimustest.

Preemiate ja toetuste osatähtsus palgakuludes on aastatel 2005–2009 vähenenud. Tulenevalt 2009. aastal toimunud kulude kärpimisest on selle tõenäoliseks põhjuseks mitteregulaarsete tasude kärpimine sooviga säilitada võimalikult suurel määral töötajate senist palgataset. Kui veel 2008. aastal maksti preemiaid ja toetusi nii riigi- kui kohaliku omavalitsuse asutustes, siis nagu graafikust 7 on näha, 2009. aastal riigisektoris seda praktiliselt enam ei tehtud.



Graafik 7. Mitteregulaarsete tasude osatähtsus palgakuludes 2005–2009.

Kulude kontrolli mõttes on personalikulude dünaamika aluseks Vabariigi Valitsuse otsused 2008. ja 2009. aastast riigi ametiasutuste<sup>4</sup> ja nende hallatavate asutuste kohta. 2008. aasta aprillis andis valitsus ministritele suunise hoida järgneva kahe aasta jooksul personalikulud 2008. aasta tasemel. 2008. aasta juulis andis valitsus ministritele suunise vähendada tegevuskulusid 8% võrra. 2009. aastal vähendati personalikulusid esimese lisaelarvega 10% ning teise lisaelarvega veel 8% ehk teisel poolaastal 4%. Juulis 2009 andis valitsus ministritele suunise planeerida 2010. aasta personalikulud 9% väiksemad kui 2009. aastal. Üldkokkuvõttes on personalikulud 2010. aastal 2007. aastaga võrreldes ca 3% väiksemad ning 2008. aastaga võrreldes ca 15% väiksemad.



**Ruuta Ruttas-Küttim**  
Rahandusministeeriumi  
riigihalduse  
ja avaliku teenistuse  
osakonna peaspetsialist

## Motivatsioonisüsteemi elementide kasutamine

Motivatsioonivaldkonna analüüsis on vaatluse all ainult riigisektori ameti- ja hallatavad asutused. Rahandusministeeriumi poolt läbiviidud küsitluste<sup>5</sup> põhjal selgus üsna ootuspäraselt, et personalikulude kärpimisel on riigiasutused esmalt vähendanud mitmesuguste erisoodustusmaksuga maksustatavate motivatsioonisüsteemi elementide kasutamist, erinevate hüvitiste ja toetuste maksmist, seejärel tulemustasude ja muude ühekordsete lisatasude maksmist, sõlminud ametnikuga kokkuleppeid tasustamata puhkuse päevade kasutamise osas ning viimase võimalusena vähendanud igakuist töötasu. Selline lähenemine on täiesti põhjendatud – see ongi „puhver”, mis võimaldab kriisi lühiajaliselt leevendada. Samas ei ole see pikemas perspektiivis kindlasti mitte jätkusuutlik, sest palgatingimuste võtmes ei ole riigisektor erasektoriga võrreldes kunagi konkurentsivõimeline olnud, ega saagi olema (v.a mõned üksikud ajutised erandid).

Mitterahaliste hüvede sisu ja proportsioon personalikuludes sõltub asutuse eripärasest. Üldiste ja ühetooliste motivatsioonelementidena võib vaadelda vaid oluliste sündmuste puhul makstavaid toetusi (nt abiellumis-, lapse sünni ja koolimineku, juubeli-, matusetootus), ühisüritusi, tervisekontrolli ning tänukirju jm tunnustust hea töö puhul. Loomulikult rakendatakse ühtlaselt ka seadusest tulevaid soodustusi (nt õppepuhkus).

Mobiiltelefonide või nende SIM-kaartide ostmist ei peeta enam motivaatoriks, vaid pigem on tegemist töövahenditega. Telefonikulude kompenseerimine on väga harv nähtus (3% vastanutest); üldjuhul on kehtestatud limiidid, mille ületamisel peab töötaja ülekulu kompenseerima. Levinuim limiit spetsialisti tasandil on 300–500 krooni kuus, juhtidel on limiidid kõrgemad (sh kasvab limiit igal järgmisel tasemel).

Autokulude kompenseerimisel kasutatakse suhteliselt võrdselt nii limiite (valdavalt 1000 krooni kuus) kui ka kulude katmist sõidupäeviku alusel. Nagu mobiiltelefonide puhul sõltub siingi limiidi või kompensatsiooni suurus töö iseloomust või ametniku positsioonist hierarhias.

4 Ametiasutus on riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine.

5 Küsitlusanket edastati 306 asutusele, neist esitas vastused 162 asutust. 59% mittevastanutest olid koolid või kultuuriasutused (kokku 76 asutust) ning 8% mittevastanutest olid ametiasutused. Ministeeriumide allasutuste motivatsioonisüsteemi elemente kajastavasse graafikusse ei ole lisatud koole ja lastekodusid.

Eluasemekulude kompenseerimist praktiliselt ei toimu (3 ministeeriumi kompenseerib ministri korteriüüri) või on see seotud välisesindustega (6 ministeeriumi ja 2 ametit). Ametikorterite andmine toimub veel üksikutes asutustes, kus ümbersuunamine ühest piirkonnast teise saab toimuda käsu korras. Sel juhul annab tööandja küll eluruumi, kuid kulud kannab selle kasutaja.

Isikliku sõiduauto parkimise kulusid ei kompenseerita, kuid mõnel asutusel on oma parkla, kus töötajatel on võimalik tasuta parkida. Elukohast eemal lähetusel olles tasutud parkimiskulud kaetakse (tegemist on üldjuhul väljaspool Tallinna asuvate asutustega).

Tasemeõppe kulusid praktiliselt ei hüvitata. Seda soodustust on kõigi asutuste peale kokku pakutud ainult paarile inimesele ja see on väga konkreetselt seotud nende ametikohtade profiiliga.

Lisapuhkust kasutatakse peamiselt sellistes ministeeriumide allasutustes, kus on rohkem 28-päevase põhipuhkusega spetsialiste ning täiendava lisapuhkuse andmise kohustus on võetud kollektiivlepinguga. Võib öelda, et lisapuhkusega tasandatakse asutusesisest ebavõrdsust ja lisapuhkuse pikkuseks ongi enamasti 7 päeva (ametnikul on ametlikult võimalik saada puhkust 35 päeva).

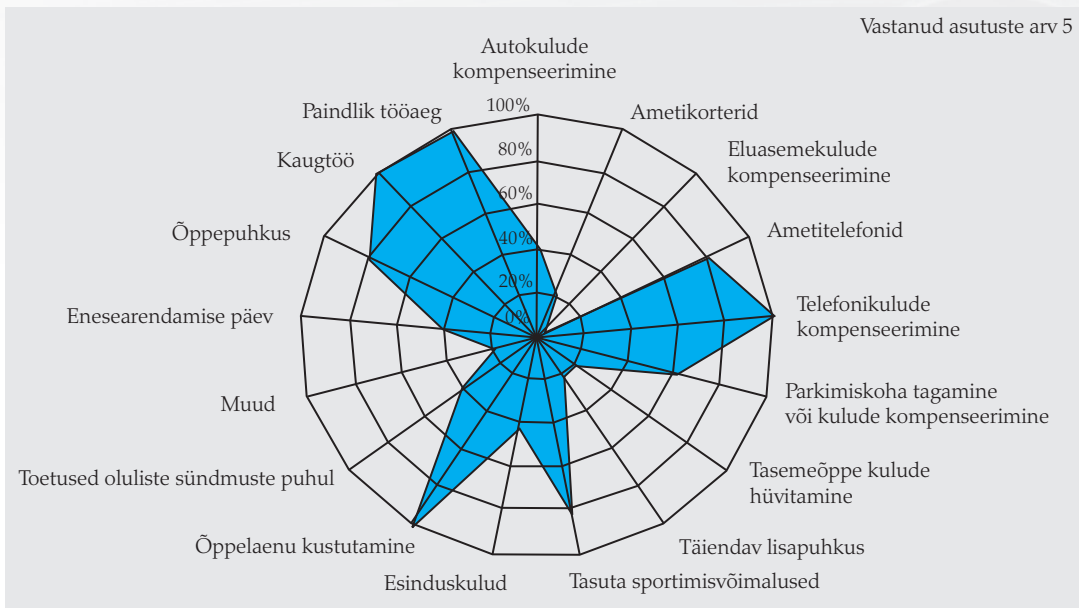
Esinduskulud on üldiselt ette nähtud ainult tippjuhtidele ja välisesindustele. Erandiks on kultuuri valdkond, kus ürituste, avamiste, presentatsioonide jmt tegemine tuleneb valdkonna spetsiifikast.

Traditsioonilistest toetustest oluliste sündmuste puhul (abiellumine, lapse sünd, koolimine, sünnipäev (juubel) ja matused) on enamasti alles jäänud sünnitoetus ja matusetoetus. Mõnel juhul ka juubeli tähistamine. Muudest toetustest on kõige levinumad tervisekontroll ja prilliklaaside ostmise osaline kompenseerimine. Maavalitsused on muude motivatsioonielementidena välja toonud ka teenetemedalid, tänukirjad, meened jmt aasta teenistujale. Mõnes asutuses on säilinud traditsioon korraldada ühisüritusi jõulude ajal ja suvel.

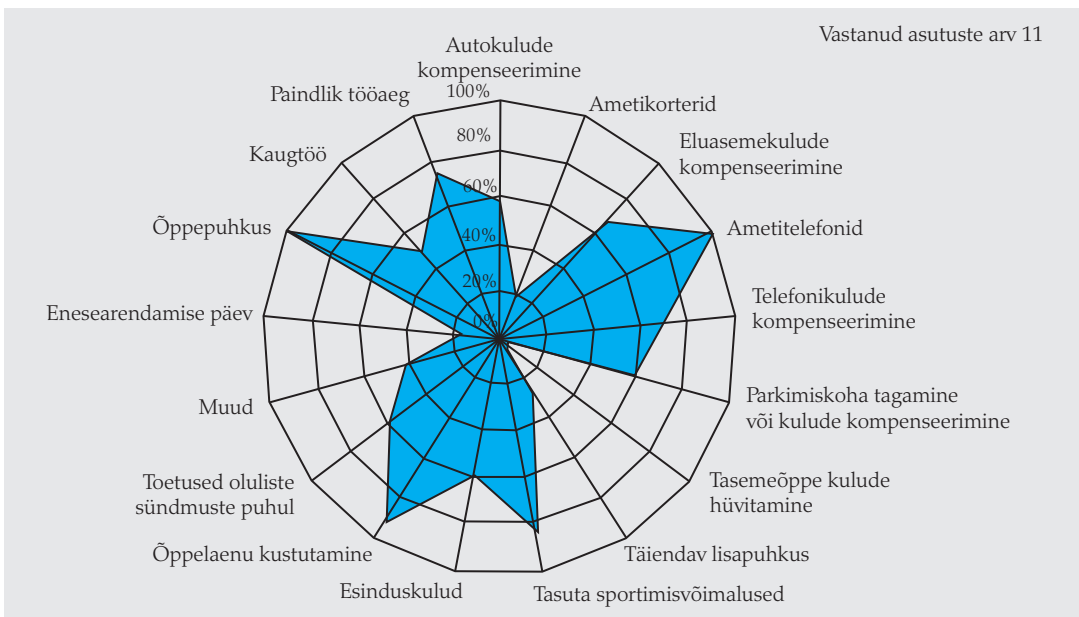
Analüüsist nähtub (vt graafikud 8–11), et infoühiskonna suundumustega – paindlik tööaeg, osalise ajaga töötamise ja kaugtöö võimaluste olemasolu, enesetäiendamise päevade ja õppepuhkuse võtmise võimalus – käivad paremini kaasas põhiseaduslikud institutsioonid. Ametid ja inspeksioonid seevastu ei saa ilmselt töö iseloomu tõttu (kodanike teenindamise kellaajad jmt) seda endale eriti lubada. Seega ei ole ka mõistlik keskselt reguleerida motivatsioonielementide kasutamist.

Informatsioon motivatsioonielementide kasutamise kohta tugineb täiendavatele selgitustele, mida andsid küsitlusele vastanud. Küsitluse eesmärgiks ei olnud täpsete arvandmete kogumine, vaid suundumuste kaardistamine erinevate motivatsioonisüsteemi elementide kasutamisel.

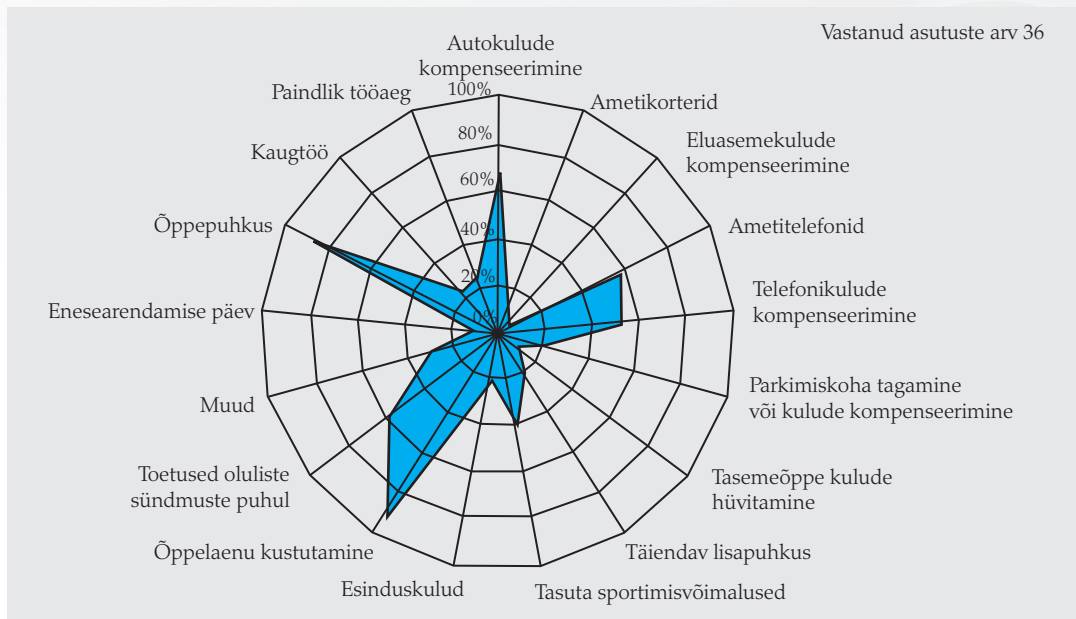




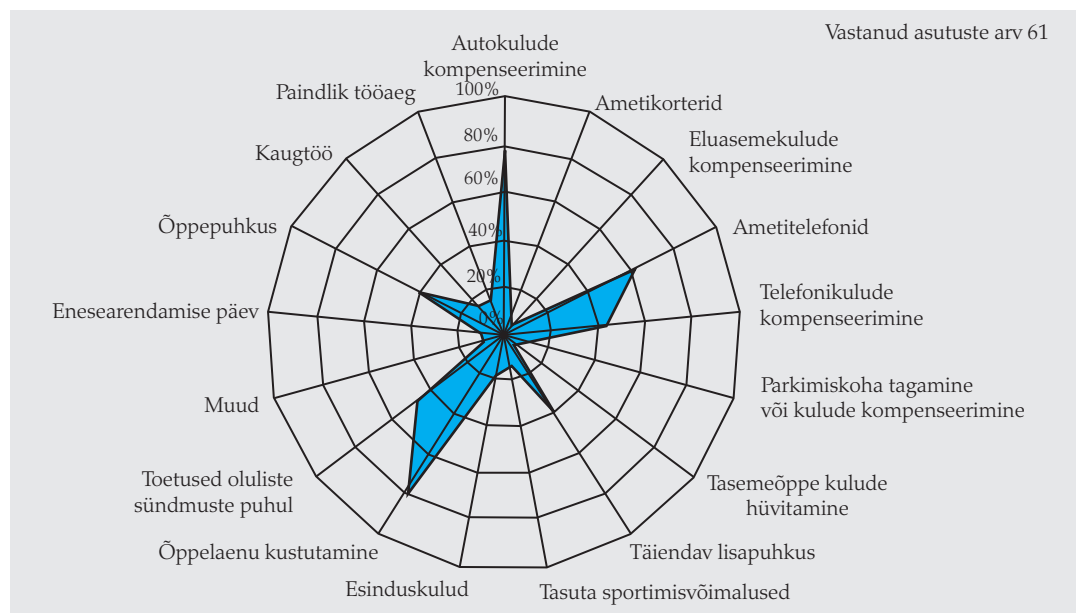
Graafik 8. Motivatsioonisüsteemi elementide kasutamine põhiseaduslikes institutsioonides (kasutajate protsent vastanud asutustest).



Graafik 9. Motivatsioonisüsteemi elementide kasutamine ministeeriumides (kasutajate protsent vastanud asutustest).



Graafik 10. Motivatsioonisüsteemi elementide kasutamine ametites ja inspeksioonides (kasutajate protsent vastanud asutustest).



Graafik 11. Motivatsioonisüsteemi elementide kasutamine ministeeriumide hallatavates asutustes (kasutajate protsent vastanud asutustest).

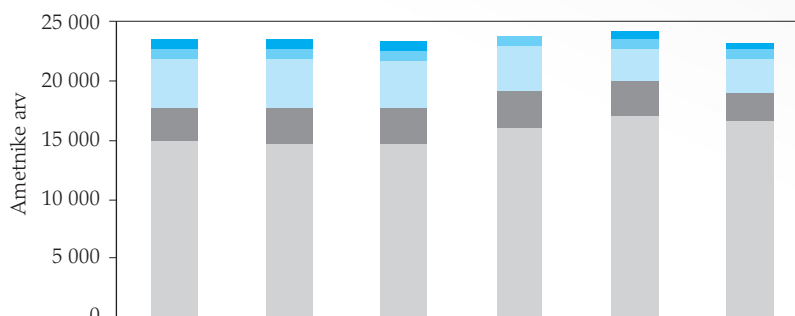


**Mal-Brit Pärnpuu**  
Rahandusministeeriumi  
riigihalduse  
ja avaliku teenistuse  
osakonna spetsialist

## Ametnike arv ja koosseis

Personali üldstatistika kirjeldab juba täpsemalt ametnikega<sup>6</sup> seonduvalt avalikku teenistust, milleks on töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes. Andmevalimis on ka avaliku teenistuse eriliikide ametnikud (nt politseiametnikud, päästeametnikud, kaadrikaitseväelased, vanglaametnikud, prokurörid, kohtunikud, kohtunikuabid), kelle tegevust lisaks avaliku teenistuse seadusele reguleerivad eriseadused.

Avalikus teenistuses töötas 2009. aasta lõpu seisuga 28 632 ametnikku. Riigi ametiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike koguarv vähenes 2008. aastaga võrreldes 1049 ametniku võrra ehk 3,5%. 2008. aasta lõpu seisuga oli ametnike koguarv 29 681. Riigi ametiasutustes, kuhu on arvestatud ka avaliku teenistuse eriliikide ametnikud, töötas 23 307 ametnikku (vt graafik 12). Kohaliku omavalitsuse üksustes töötas 5325 ametnikku.



	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
■ Maavalitsused	775	731	707	693	630	561
■ Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga	778	820	832	837	812	734
■ Kaitseväelased	4 283	4 352	4 053	3 779	2 758	2 872
■ Ministeeriumid eraldi	2 773	2 884	2 947	3 129	2 882	2 396
■ Ministeeriumide valitsemisala	15 050	14 857	14 837	16 116	17 135	16 744

Graafik 12. Riigiametnike arv asutusegruppide lõikes 2004–2009.

Kui 2008. aastal töötas ministeeriumides ning nende valitsemisalas<sup>7</sup> 22 775 ametnikku, siis 2009. aastal oli see arv 22 012. Seega vähenes ametnike arv 763 võrra ning protsentsuaalselt 3,4%. Seejuures on tingituna struktuurimuudatustest ja ümberkorraldustest mõnedes asutustes ametnike arv suurenenud ja juurde on tulnud ka uusi asutusi (nt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas).

Ministeeriumides endis vähenes eelmisel aastal ametnike arv 486 ametniku võrra ehk 16,9%. Kaitseministeeriumi valitsemisalas kasvas koosseis 3,6% kaitseväge ja Kaitseliidu suurenemise arvel; kasvas nii avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate ametnike kui ka kaadrikaitseväelaste arv.

6 Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik (eristatakse riigiametnikke ja kohaliku omavalitsuse ametnikke).

7 Sh 11 ministeeriumi ja nende valitsemisalas olevad ametid, inspeksioonid ja muud valitsusasutused. Politseiameti koond hõlmab 7 asutuse (sh ka Julgestuspolitsei ja Keskkriminaalpolitsei) andmeid. Päästeameti ja Piirivalveameti koond on koostatud 6 asutuse andmete põhjal. Vanglate koond on koostatud 5 vangla ning kohtute koond 4 maakohtu, 2 halduskohtu ja 2 ringkonnakohtu andmete põhjal. Selles grupis kajastuvad andmed ka avaliku teenistuse eriliikide ametnike kohta.

Põhiseaduslikes institutsioonides ja Riigikantseleis koos haldusalaga<sup>8</sup> vähenes ametnike arv 78 ametniku võrra ehk 9,6%. Kõige suurem oli ametnike arvu vähenemine proportsionaalselt Riigikantseleis ja Rahvusarhiivis, vastavalt 26,9% ja 19%.

Maavalitsuste lõikes toimus ametnikkonna kahanemine 69 ametniku võrra ehk 11%. Kõige suurem oli ametnike arvu vähenemine proportsionaalselt Võru ja Hiiu maavalitsuses, vastavalt 31,8% ja 26,7%.

Järgides riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse kohast ametnike jaotust kolme põhigrupi – kõrgemad, vanem- ja nooremametnikud<sup>9</sup> – ei ole koosseisudes võrreldes eelmise aastaga olulisi muudatusi toimunud ning osakaalud on samad.

Suurim muutus on aastate jooksul toimunud nooremametnike põhigrupis, mille osakaal kahanes 34%-lt 1997. aastal 5%-ni 2009. aastaks. Abiteenistujate osakaal kogu ametnikkonnas moodustas 2009. aasta lõpu seisuga 8,7%, jäädes 2008. aasta tasemele.

Kohalikes omavalitsustes langes 2009. aastal ametnike arv 139 ametniku võrra ehk 2,5%. Ka kohalikes omavalitsustes on ametnike osakaal põhigruppide lõikes püsinud stabiilsena. 2009. aastal oli kõrgemate ametnike osakaal 28,8% (1535 ametnikku), vanemametnike osakaal 63,7% (3390 ametnikku) ning nooremametnike osakaal 7,5% (400 ametnikku). Kohaliku omavalitsuse ametiasutustes teenistuses olevate abiteenistujate arv moodustas 16,7% kõigist kohaliku omavalitsuse avalikest teenistujatest.

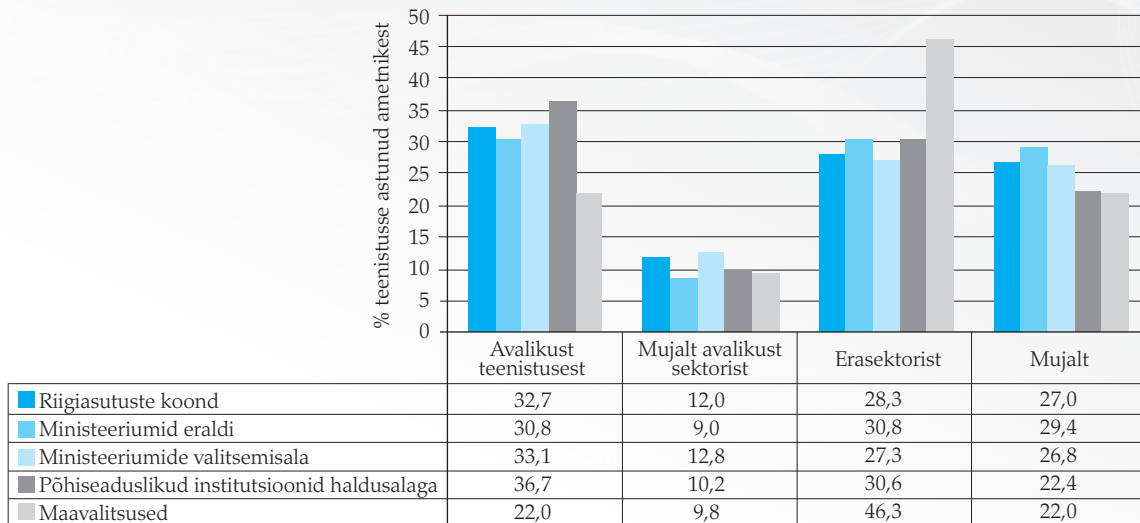
2009. aastal lahkus erinevatel põhjustel riigi ametiasutuste teenistusest 2285 ametnikku ehk 10,6% 2008. aastal teenistuses olnud ametnikest. Teenistusse on asunud 1651 ametnikku ehk 7,7% 2008. aastal teenistuses olnud ametnikest. Ministeeriumidest lahkus 2009. aastal proportsionaalselt kõige rohkem ametnikke – 20,4%. Stabiilsemad asutused olid 2009. aastal ametid ja inspeksioonid, kust lahkus 8,5% ametnikest ning kuhu värvati 7,8% ametnikest.

Avalikku teenistusse asus lahkunud ametnikest uuesti tööle 23,2%. Seda on 0,3% rohkem kui 2008. aastal. Erasektoris asus tööle 6,7% lahkunud ametnikest (2008. aastal 14%, 2007. aastal 23,4%) ning Euroopa Liidu või muudesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse asus teenistusse 0,8% lahkunud ametnikest.

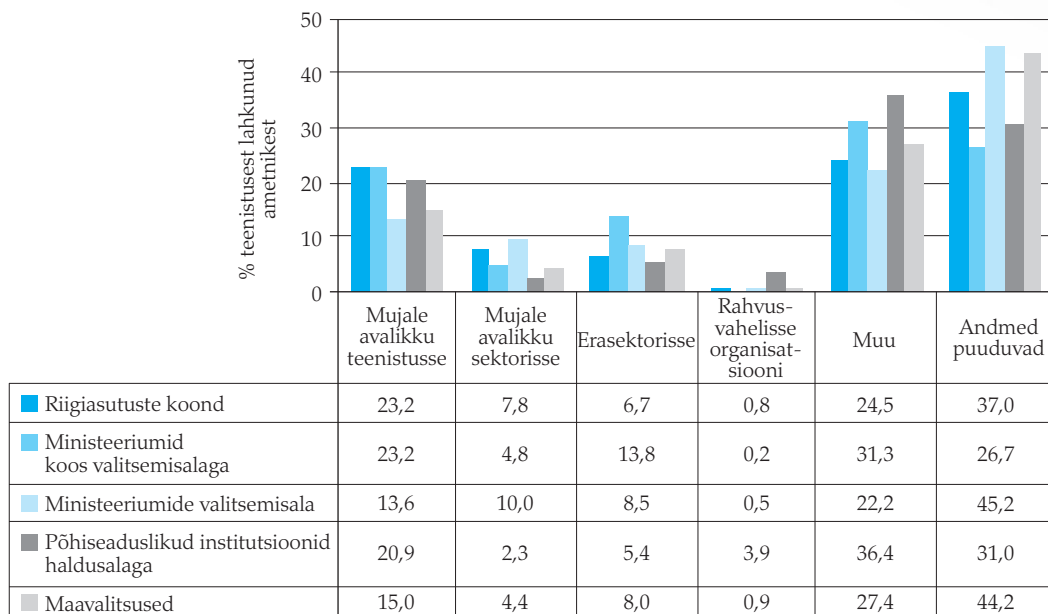
2009. aasta kinnitas 2008. aasta tendentsi, et pigem asutakse uuesti tööle avalikku teenistusse ning vähem erasektoris (vt graafikud 13 ja 14). Samuti kasvas avalikust teenistusest tulnud ametnike arv, mis võis olla tingitud asutuste ümberstruktureerimisest ning optimeerimisest.

<sup>8</sup> Sh Riigikogu Kantslei, Vabariigi Presidendi Kantslei, Riigikohus, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantslei ja Riigikantslei. Põhiseaduslike institutsioonide gruppi on arvatud ka Riigikantslei haldusalas tegutsev Rahvusarhiiv.

<sup>9</sup> Andmed ei hõlma avaliku teenistuse eriliike.



Graafik 13. 2009. aastal teenistusse astunud riigiametnike jaotus eelmise teenistuskoha järgi.



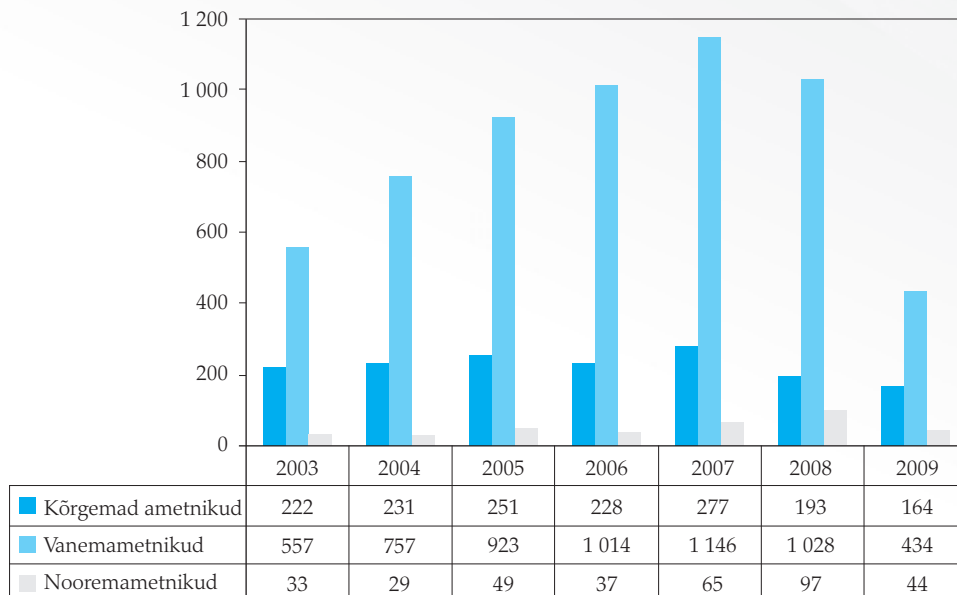
Graafik 14. 2009. aastal teenistusest vabastatud riigiametnike jaotus uue teenistuskoha järgi.

Personalivoolavus<sup>10</sup> riigi ametiasutustes oli 2009. aastal 6,7% (2008. aastal 10,6%). 2009. aastal lahkus teenistusest teenistustähtaja lõppemise, asutuse likvideerimise või ametniku koondamise tõttu 886 ametnikku ehk 38,8% teenistusest lahkunutest, mis on 2008. aastaga võrreldes 83 ametniku võrra rohkem.

10 Personalivoolavuse leidmiseks on lahkunud ametnike hulgest välja arvatud ametnikud, kes lahkusid teenistusest kas teenistustähtaja lõppemise, asutuse likvideerimise või koondamise tõttu. Saadud tulemus on jagatud aasta keskmise ametnike arvuga ning korrutatud sajaga.



Sellises olukorras on ootuspärane, et ka asutuste<sup>11</sup> värbamistegevus vähenes – 2009. aastal asus teenistusse 2008. aastaga võrreldes 50,3% vähem ametnikke. Ka konkursse riigi ametiasutustes korraldati proportsionaalselt (48,7% võrra) vähem (vt graafik 15). Konkursid korraldati 642 ametikoha täitmiseks. Kõikidest läbiviidud konkurssidest olid 72,3% asutusevälised konkursid<sup>12</sup> ja 27,7% asutusesised konkursid<sup>13</sup>. Ilma konkursita täideti 32,3% ametikohtadest.



Graafik 15. Konkurside arv aastatel 2003–2009.

Asutusegruppide lõikes toimusid konkursid ligikaudselt 99% ministeeriumide, 55% ministeeriumide valitsemisala, 80% maavalitsuste ja 57% põhiseaduslike institutsioonide vabade ametikohtade täitmiseks. Kõrgemate ametnike ametikohtade täitmiseks riigi ametiasutustes viidi konkursse läbi 81,6% värbamiste puhul. Ootuspäraselt viiakse asutuseväliseid konkursse läbi oluliselt rohkem kui asutusesiseid konkursse – 72,3% kõigist konkurssidest. Vähemalt ühe asutusevälise konkursi korraldasid 70% kõigist asutustest.

Keskmiselt laekus ühele asutusevälisele konkursile 40,5 avaldust. 2008. aastaga võrreldes (keskmiselt 13,4 avaldust) on siin kandideerijate arvukuse osas märgata olulist tõusu. Samaselt eelmise aastaga sooviti kõige rohkem tööle asuda põhiseaduslikesse institutsioonidesse – keskmiselt 65,2 kandidaati ühele ametikohale.

Ühele asutusesisele konkursile laekus keskmiselt 3,2 avaldust (2008. aastal 5,8 avaldust). Mõistagi mõjutab asutusesise konkursi korral kandidaatide arvukust asutuse suurus, konkursi läbiviimise viis (valitsemisala sisene või ainult asutusesisene) ning vakantse ametikoha profiil. Kõigist riigi ametiasutustes läbiviidud konkurssidest luhtus 12,8%.

Kohalikest omavalitsustest viisid konkursi läbi 60 omavalitsusüksust. Kokku kuulutati konkursid välja 139 korral. Asutusevälistele konkurssidele laekus keskmiselt 22,6 avaldust ning asutusesisele konkurssidele 2,3 avaldust. 93% konkurssidest õnnestus: 129 konkursi kaudu leiti ametikohale sobilikud inimesed.

11 Ei sisalda eriteenistuste praktikat, kuna nende värbamis- ja hindamissüsteemid põhinevad paljuski teistel alustel.

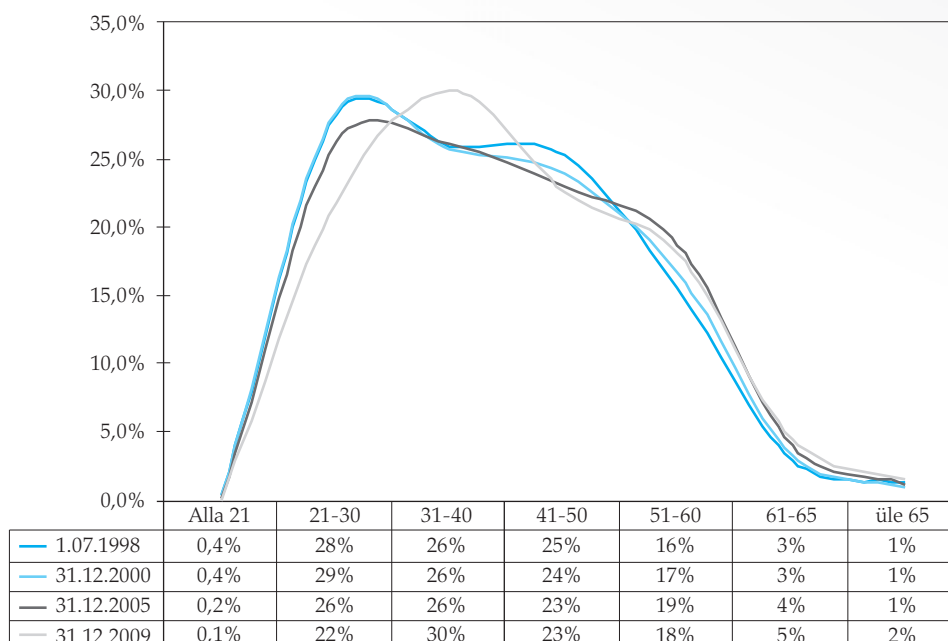
12 Asutuseväline konkurss – vabast ametikohast on teavitatud nii asutuse (ning asutuse haldusala) sisesele kui ka laiemale avalikkusele ligipääsetavate allikate kaudu.

13 Asutusesisene konkurss – vabast ametikohast on teavitatud vaid asutusesisesele või asutuse haldusala sisesele.

Sobilike kandidaatide leidmine on väljakutse nii iga ametiasutuse tegevuse kui ka kogu avaliku teenistuse edukuse seisukohast. On väga oluline mõista, millised on ametiasutuses võtmetähtsusega tööd ja töö tegijad, kuidas areneb asutuse tööjõud ja milline on ressursivajadus lähimate aastate lõikes.

Värbamise ja arengu kavandamisel ning ka motivatsioonisüsteemide loomisel on oluline arvestada ametnikkonna vanuselise jaotusega, haridustasemega ning avaliku teenistuse staažiga. Kuigi drastilisi muutusi nendes näitajates toimunud ei ole, on siiski kujunemas üsna kindlad trendid.

Ametnike vanuselises jaotuses võib perioodi 1998–2009 andmete põhjal aimata pisut suuremat stabiilsust, mis on avaliku teenistuse ajaloo pikenedes üpris loomulik, ning välistada ei saa ka tasahilju endast märku andvat Eesti ühiskonna vananemist (vt graafik 16).



Graafik 16. Riigiametnike vanuseline jaotus perioodil 1998–2009.

Ministeeriumides ning põhiseaduslikes institutsioonides töötavad endiselt noorimad ametnikud. 21–40-aastaste vanusegrupis on ministeeriumides 66,4% ametnikest, põhiseaduslikes institutsioonides 54,2% ametnikest. 2008. aastal oli alla 40 aasta vanuseid 65,9% ministeeriumide ametnikest ja 52% põhiseaduslike institutsioonide ametnikest. Seega on ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide ametnikkond veelgi noorenenud. Kõige stabiilsem ametnikkond on maavalitsustes, kus üle 41-aastaseid on 75,8%. Vastav näitaja oli eelmisel aastal 76,2%. Seega võib märgata mõningast ametnikkonna nooremist, kuid ei saa rääkida suurtest muutustest.

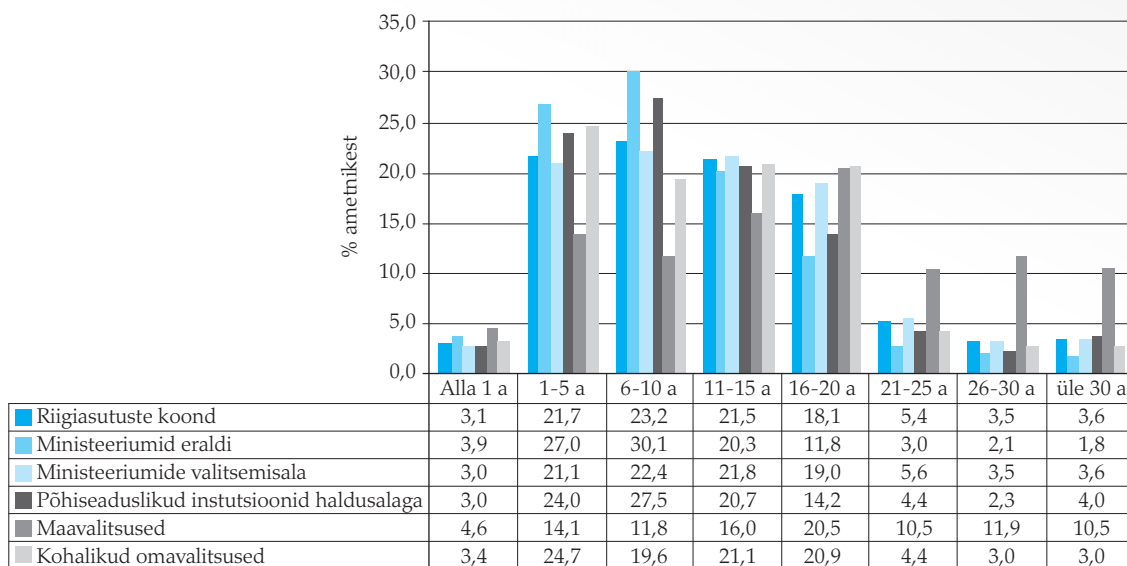
Kohaliku omavalitsuse üksustes moodustavad üle poole ehk 57% 41–60-aastased ametnikud (21–30-aastaste osakaal 2009. aastal oli 13,4%, 31–40-aastaste osakaal 20,3% ja üle 60-aastaste osakaal 9%). Võrreldes eelmise aastaga olulisi muutusi ei olnud.

Muutused ametnike teenistusstaaži näitajates peegeldavad otseselt värbamise vähenemist ning võib oletada, et ka mittevabatahtliku volavuse struktuuris on tehtud valikuid – võrreldes 2008. aastaga langes kuni 1-aastase staažiga ametnike osakaal 2,6% ning samas tõusis kahe aastaga 6,8% üle 10-aastast avaliku teenistuse staaži omavate ametnike osakaal.

Pikima avaliku teenistuse staažiga ametnikud olid endiselt maavalitsustes. Üle 10-aastast staaži samas asutuses omasid 37,3% ametnikest. 2008. aastal oli see näitaja 34,2%. Alla 1-aastase staažiga samas asutuses oli kõige rohkem ametnikke ministeeriumides ja maavalitsustes, mõlemas 7,1%. 2008. aastal oli see näitaja kõrgeim ametites ja inspeksioonides, 10,8%.

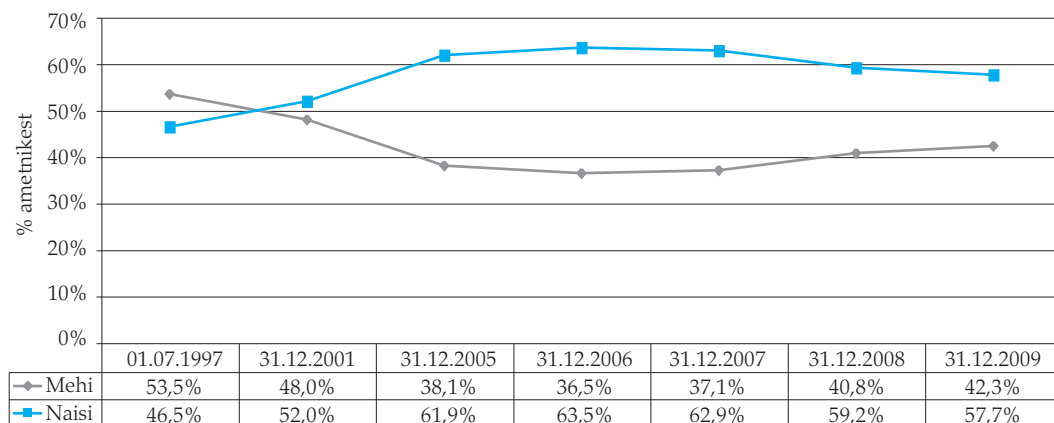
Kohaliku omavalitsuse üksuste avaliku teenistuse staaži näitajates suuri muutusi ei toimunud – 2009. aastal oli 1–10-aastase avaliku teenistuse staažiga 44,3% ametnikkonnast, üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga 52,4%, 2008. aastal vastavalt 48,9% ning 51,1%.

Kogu riigis on pooled ametnikud olnud avalikus teenistuses kauem kui 10 aastat (vt graafik 17). Eeldatavasti on selle näitaja põhjustajaks lisaks avaliku teenistuse ajaloo pikenemisele ka tugevam turvatunne avalikus teenistuses ning lojaalsus oma asutusele.



Graafik 17. Ametnike jaotus avaliku teenistuse staaži järgi (31.12.2009 seisuga).

Samuti on kogu riigis tasakaalustumas meeste ja naiste proportsioon avalikus teenistuses. 1997. aastal töötas ametnikena mehi 53,5% ja naisi 46,5%. 2009. aasta lõpuks oli mehi 42,3% ja naisi 57,7% (vt graafik 18). Koos kaadrikaitsevæelastega oli meeste osakaal 48,2% ja naiste osakaal 51,8%.



Graafik 18. Riigiametnike sooline jaotus perioodil 1997–2009.

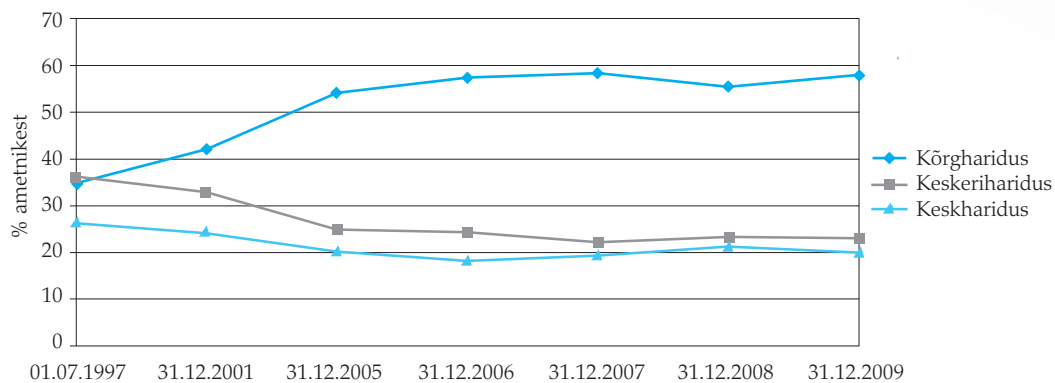
Ametnike haridustase on järjepidevalt paranenud ning 2009. aastal oli kõrgharidusega 58% ametnikest (vt graafik 19).

Kõige rohkem kõrgharidusega ametnikke töötab ministeeriumides, moodustades 83,4% ministeeriumide ametnikkonnast. Nii ministeeriumides kui ametites ja inspeksioonides on kõrgharidusega ametnike osakaal tõusnud. Kohalikes omavalitsustes oli 65,1% ametnikest kõrgharidusega (2008. aastal 63%).

Keskharidusega oli 2009. aastal 22,9% ametnikest ning neist omakorda 25% töötas ametites ja inspeksioonides. Keskeriharidusega ametnikke oli 2009. aastal 19%. Kohalikes omavalitsustes oli keskharidus 13,6%-l ametnikest ning keskeriharidus 21,2%-l ametnikest.

2009. aasta lõpuks oli ametnikkonnas 57 põhiharidusega ametnikku, mis on 16 võrra vähem kui 2008. aastal. Seaduse alusel kehtib Eesti ametnikele üldine keskharidusnõue, kuid sellel on erand. Erandit rakendatakse nende ametnike puhul, kes olid teenistuses avaliku teenistuse seaduse jõustumisel 1. jaanuaril 1996. a ning vastasid teistele teenistusse võtmise tingimustele.

Tasemeõppes õppis 2009. aastal 8,5% kogu ametnikkonnast. Kohalikes omavalitsustes omandas tasemeharidust 5,6% ametnikest.



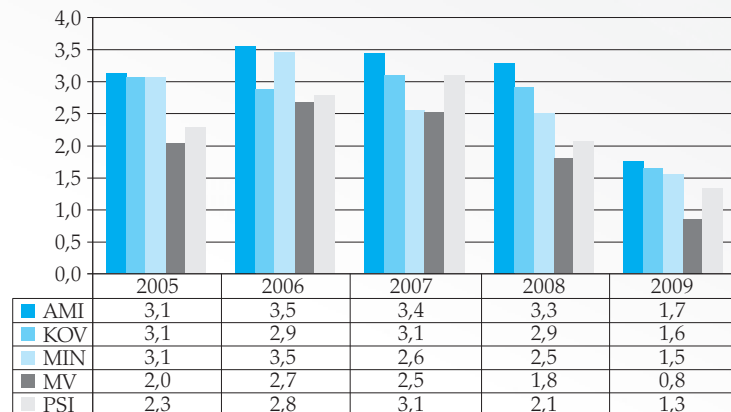
Graafik 19. Riigiametnike jaotus haridustaseme järgi aastatel 1997–2009.



**Anu Altermann**  
Rahandusministeeriumi  
riigihalduse  
ja avaliku teenistuse  
osakonna nõunik

## Koolitus avalikus teenistuses

Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste<sup>14</sup> poolt koolituseks kasutatud rahaliste vahendite osakaal palgafondis langes 2009. aastal viimase üheteistkümne aasta madalaimale tasemele, moodustades keskmiselt 1,4% palgafondist (vt graafik 20).



Graafik 20. Koolituseks kasutatud raha perioodil 2005–2009 (protsent palgafondist).

Tegevuskulude vähendamist puudutavate otsuste mõjul kahanes 2009. aastal koolituseks planeeritud eelarveliste vahendite kogusumma 74,5 miljoni krooni võrra ehk 47,7%. Koolituseks kasutatud eelarveliste vahendite summa oli 55% väiksem kui aasta varem. Välisabi summa kui koolituse rahastamise katteallikas vähenes 82% võrra, moodustades keskmiselt 10% koolituskuludest.

Ametiasutuste poolt koolitusele tehtud kulu vähenes keskmiselt 60,6% ehk 108,4 miljoni krooni võrra. Koolituseks kasutati 70,4 miljonit krooni. Rahalise mahu poolest oli avaliku teenistuse koolitus võrreldav seega 2004. aastaga, mil koolitust rahastati 73 miljoni krooni ulatuses (vt lisa tabel 8). Koolituse rahastamist 2009. aastal mõjutasid kõige enam kaitseväge koolituskuludes toimunud suured muutused. Kui 2008. aastal kasutati kaitseväge koolituseks kokku 72 miljonit krooni (sh 29 miljonit krooni välisabi), siis 2009. aastal oli kaitseväge koolituse kogukulu ligikaudu 10 miljonit krooni. Kaitseväge andmeid arvestamata vähenesid koolituskulud ametite ja inspeksioonide grupis keskmiselt 34,5% ning riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes tervikuna keskmiselt 43%.

Riigikantselei tellimisel rahastati programmist „Keskne koolitus“ avaliku teenistuse koolitust täiendavalt ligikaudu 8 miljoni krooni ning programmist „Tippjuhtide arendamine“ ligikaudu 3 miljoni krooni ulatuses<sup>15</sup>. Koos keskselt kasutatud vahenditega kujunes seega riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste koolituse kogukuluks ligikaudu 81 miljonit krooni.

14 Detailsem ülevaade avaliku teenistuse koolituse rahastamisest, koolituse mahtudest, sihtgruppidest, koolitusvaldkondadest ja -vormidest on esitatud asutusegruppide kaupa: ministeeriumid (MIN), ametid ja inspeksioonid koos ministeeriumide valitsemisalas olevate muude valitsusasutustega (AMI), maavalitsused (MV), põhiseaduslikud institutsioonid koos Riigikantselei ning Riigikantselei haldusalas tegutseva valitsusasutuse Rahvusrhiiviga (PSI) ja kohalikud omavalitsused (KOV).

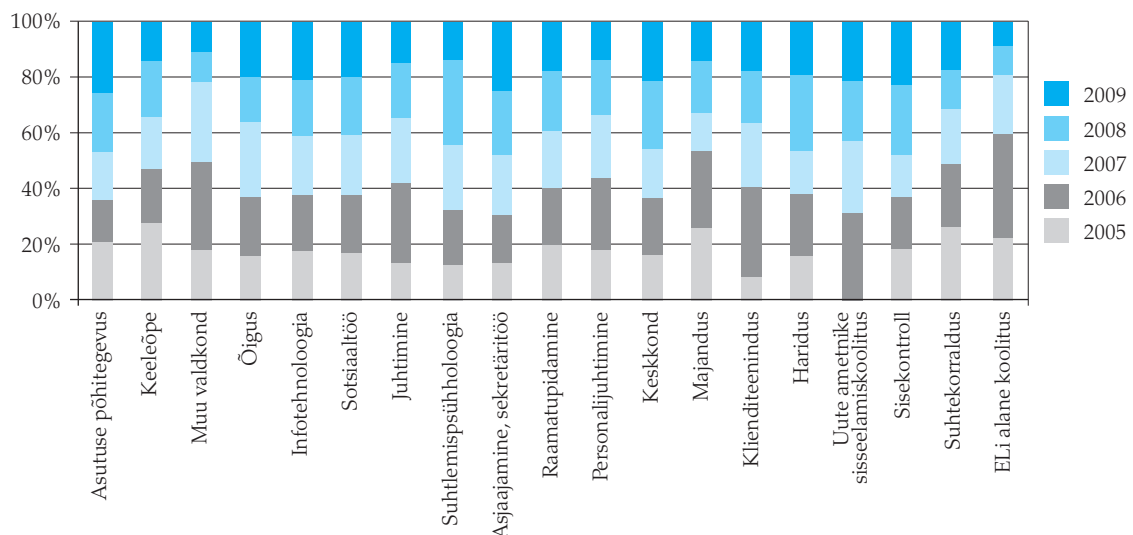
15 85% programmide kuludest moodustas toetus Euroopa Sotsiaalfondist.



Avaliku teenistuse tippjuhtide<sup>16</sup> koolitust finantseerisid riigi ametiasutused 2009. aastal 876 588 krooni ulatuses ehk 6,5% võrra väiksemas summas kui aasta varem. Samas tippjuhtide koolituse osakaal ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide ning maavalitsuste koolituskuludes kasvas, moodustades keskmiselt 1,6%. Koolitustundide arvult olid erinevad tippjuhtide grupid sarnasel tasemel: kantslerite grupis 48,4 koolitustundi osaleja kohta, asekanterite grupis 48,2 tundi osaleja kohta ning peadirektorite grupis 43,7 tundi osaleja kohta. Viie maavanema koolitusmaht oli keskmiselt 27 tundi ühe osaleja kohta. Üks tippjuht osales seega koolitusel keskmiselt 41,8 tundi, mis oli 35% võrra vähem kui 2008. aastal. Võrreldes aga tippjuhtide koolituse mahtu samade asutusegruppide kõrgemate, vanem- ja nooremametnike keskmise koolitusmahuga (36,4 tundi osaleja kohta), oli koolitusmaht ühe osaleja kohta tippjuhtide hulgas keskmiselt 5,4 tunni võrra suurem.

Koolitustundide koguarv vähenes 2009. aastal keskmiselt 19,6% võrra. Kõige enam vähenes koolitusmaht ministeeriumides, keskmiselt 41,1% võrra. Ametite ja inspeksioonide grupis jäi koolitusmaht tundide arvu poolest samasse suurusjärku. Kohalike omavalitsuste koondarvestuses koolitusmaht suurenes 11,2% võrra. Viimast mõjutas mõnevõrra asjaolu, et eelmise aastaga võrreldes esitas 2009. aasta andmed suurem arv omavalitsusi.

Eri koolitusvaldkondade osakaalusid võrreldes suurenes koolitustundide arv kõige enam asutuse põhitegevusega seotud koolituste ja suhtekorralduse valdkondades (vastavalt 26% ja 26,8% võrra) ning õiguse valdkonnas (22,2%) (vt graafik 21). Asutuse põhitegevusega seotud koolituste osakaal suurenes eelmisel aastal keskmiselt 9,6% võrra, moodustades 56,8% kogu avaliku teenistuse koolitustest. Teisel kohal oli sarnaselt varasemate aastatega keeleõpe, moodustades keskmiselt 10% koolituse kogumahust (4,2% vähem kui 2008. aastal). Erinevate valdkondade osakaalusid koolituse kogumahus mõjutas kõige rohkem ametite ja inspeksioonide grupp, mille koolitusmaht avaliku teenistuse koolituse kogumahust tundides moodustas 2009. aastal 78%.

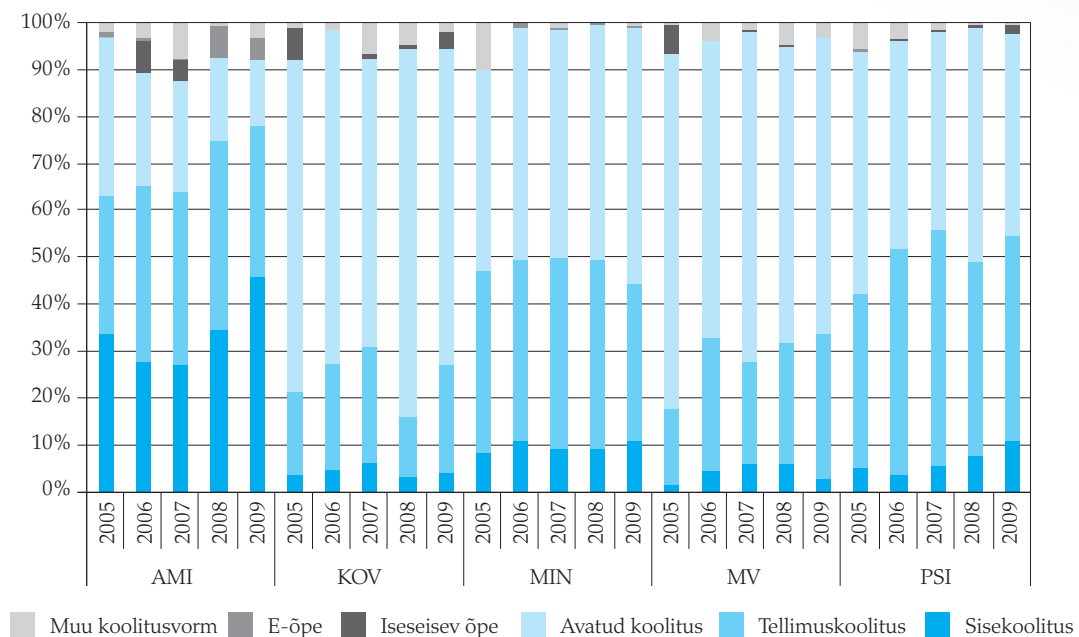


Graafik 21. Koolitusmahu jaotus valdkonniti perioodil 2005–2009.

16 Sh ministeeriumide kantslerid ja asekanterid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning maavanemad.

Täpsemat informatsiooni selle kohta, millised olid suurima mahuga koolitusvaldkonnad ametite ja inspeksioonide grupis, ministeriumide grupis, põhiseaduslike institutsioonide grupis, maavalitsuste grupis ning kohaliku omavalitsuse asutuste grupis, leiab avaliku teenistuse kodulehelt koolitusstatistika rubriigist.

Suurima mahuga koolitusvormiks tõusis 2009. aastal sisekoolitus<sup>17</sup>, moodustades 37,4% kõigist koolitustest (vt graafik 22). Sisekoolituse maht suurenes kõige enam (11,1% võrra) ametite ja inspeksioonide grupis, kus ligikaudu pooled (45,8%) koolitused viidi läbi oma asutuse ametnike teadmiste ja oskuste baasil. Seni pidevalt suurima mahuga koolitusvormiks olnud tellimuskoolituste<sup>18</sup> osakaal vähenes keskmiselt 5,9% võrra, moodustades 31,7% kõigist koolitustest. Tellimuskoolitustega sarnases suurusjärgus kahanenud koolituste<sup>19</sup> osakaal, moodustades keskmiselt 24,1% koolituse kogumahust. Avatud koolituste maht suurenes ainsana ministeriumide grupis (4,1% võrra), kus see koolitusvorm moodustas 54,4% koolituse kogumahust. Sarnaselt ministeriumidega on avatud koolitused püsivalt suurima mahuga koolitusvormiks ka maavalitsustes ja kohalikes omavalitsustes. Põhiseaduslikes institutsioonides osaletakse tellimuskoolitustel ja avatud koolitustel samas mahus (ligikaudu 43% koolituse kogumahust). E-õppe maht mõnevõrra vähenes, moodustades 3,8% kõigist koolitustest. Iseseisvat õpet kasutati kõige enam kohalikes omavalitsustes, kus vastava koolitusvormi maht suurenes 2,7% võrra ning moodustas 3,6% kogu koolitusmahust. Samas on iseseisva õppe maht võrdluses teiste koolitusvormidega jätkuvalt kõige väiksem ning seoses sellega on ka asutuste motivatsioonisüsteemides suurim arenguruum.



Graafik 22. Koolitusvormide osakaal koolituse kogumahus perioodil 2005–2009.

Sisekoolituse mahu suurenemine on otseselt seotud koolituse rahaliste vahendite järsu vähenemisega. Graafikus 23 on toodud koolituskulu ning sisekoolituse mahu muutus võrreldes 2008. aastaga<sup>20</sup>. On näha, et koolituste läbiviimisel piiratud koolituseelarve tingimustes püütakse ametnike arendamiseks kasutada üha enam avaliku teenistuse sisest kompetentsi ning tellimuskoolitustest pigem loobutakse. Tellimuskoolituse rahaline maht vähenes 2009. aastal 10,8 miljoni krooni võrra, ajaline maht 80 350 akadeemilise

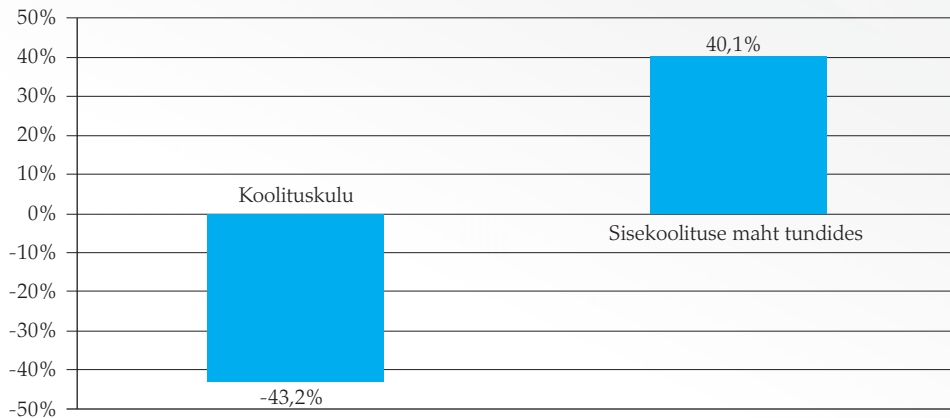
17 Sisekoolitus – koolitusvorm, mille puhul nii koolitaja kui koolitusel osalejad on samast organisatsioonist.

18 Tellimuskoolitus – koolitusvorm, mille puhul koolitusel osalejad on ühest organisatsioonist ning koolitaja on väljastpoolt.

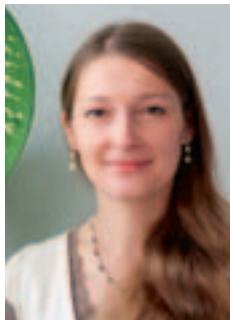
19 Avatud koolitus – koolitusvorm, mille puhul koolitusel osalevad erinevate organisatsioonide töötajad.

20 Ei sisalda kaitseväge koolitusandmeid.

tunni võrra; sisekoolituse maht kasvas 106 670 akadeemilise tunni võrra. Arvestades sisekoolituse rahastamiseks ametiasutuste koolituseelarvetest tehtud kuludele juurde sisekoolitajatele töötasudena makstavad summad, ei ole sääst sisekoolituste läbiviimisest olnud kuigi suur – eelarvelise tööjõukuluna on sisekoolitusi võrreldes 2008. aastaga rahastatud ca 9 miljoni krooni võrra suuremas summas (vt graafik 6: riigisektori tippspetsialisti keskmine palk ca 18 000 krooni).



Graafik 23. Koolituskulu ja sisekoolituse mahu muutus võrreldes 2008. aastaga.



**Anu Peljo**  
Rahandusministeeriumi  
riigihalduse  
ja avaliku teenistuse  
osakonna nõunik

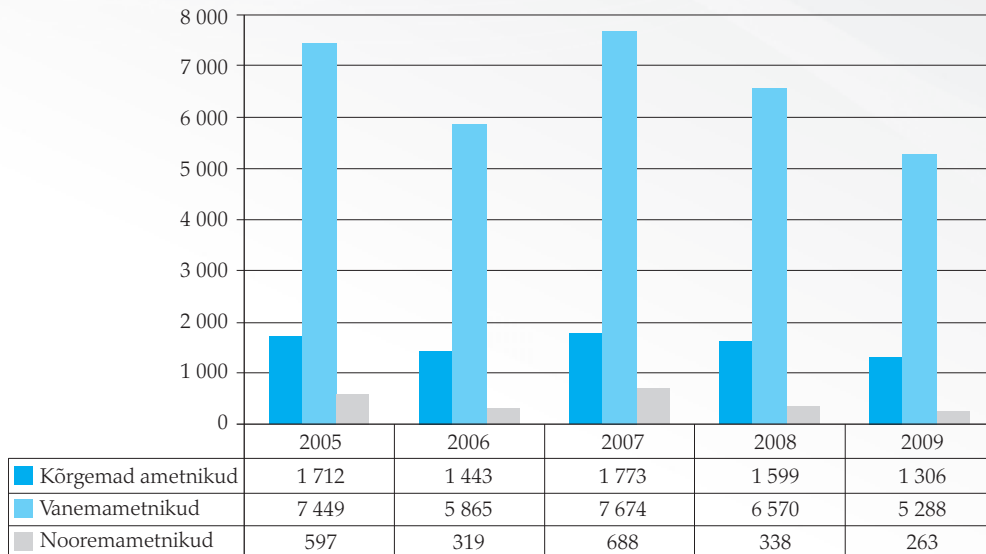
## Ametnike hindamine

Vestluste läbiviimine on ametiasutustes korraldatud erinevalt, hõlmates näiteks ametnikele esitatud nõuete ja tööalase käitumise analüüsi, samuti ametnike arendamist ja motiveerimist, tööga rahulolu väljaselgitamist, tagasisidet infovahetuse toimivusele ja sageli ka töötulemuste hindamist ja töötasustamist.

Avaliku teenistuse seadusest tulenev ametnike hindamissüsteem ei ole viimase kümne aasta jooksul muutunud. Esmalt toimub hindamine ametisse nimetamisel ja katseaja lõppemise eel. Seejärel viiakse igal aastal vähemalt ühel korral läbi vahetu juhi ja ametniku vaheline vestlus, millele igal kolmandal aastal peaks järgnema perioodiline atesteerimine. Atesteerimiseks nimetatakse ka ametniku edutamisel toimuvat hindamist. Kui perioodilisi atesteerimisi viiakse läbi üha harvemini, siis varasemate aastate statistikaküsitluste analüüsi tulemused ning asutuste praktika on näidanud, et katseaja vestlusi, iga-aastaseid vestlusi ning võimaluse korral ka edutamisi viiakse läbi enamuses ametiasutustest. Vestluste eesmärkide seadmisel on ametiasutustele antud vabadus ning kuivõrd iga-aastane vestlus on ennekõike juhtimisinstrument, on vahetel juhul ja ka ametnikul endal võimalus anda vestluse tulemuste õnnestumisele oma panus lisateemade või täiendava sisendi näol.

Viimase viie aasta iga-aastaste vestluste kohta kogutud statistilised andmed näitavad läbiviidud vestluste arvu kõikumist (vt graafik 24). Iga-aastaseid vestlusi viidi 2009. aastal läbi 20% vähem kui 2008. aastal. Selle põhjuseks on ühelt poolt värbamiste väike arv ning teisalt struktuurimuudatuste suur arv – vahetu juhi hiljutine vahetumine või ametniku hiljutine tööleasumine (vestlust ei pea läbi viima ametnikuga, kes on oma ametikohal töötanud alla 6 kuu). Samuti ei olnud 31. detsembri 2009. a seisuga iga-aastaste vest-

luste periood veel täielikult läbi saanud, st asutuse personaliosakonnal puudus info, kui palju ja kellega olid vahetud juhid jõudnud vestlused läbi viia.



Graafik 24. Läbiviidud iga-aastaste vestluste arv aastatel 2005–2009.

Asutusegruppide lõikes võib 2008. aastaga võrreldes täheldada läbiviidud vestluste arvu kahanemist ministeeriumides (32,9%), ministeeriumide valitsemisalas (14,9%) ja maavalitsustes (51,1%) ning kasvu põhiseaduslike institutsioonides (1,4%). Vähemalt üks iga-aastane vestlus viidi läbi 72,9%-s ametiasutustest. Kohalikest omavalitsustest viis iga-aastasi vestlusi läbi 35 omavalitsusüksust ehk 15% kõigist omavalitsusüksustest. Iga-aastased vestlused viidi läbi 1548 ametnikuga, mis moodustab 29% kohaliku omavalitsuse ametnike koguarvust.

Perioodilisi atesteerimisi viidi läbi 14-s riigi ametiasutuses kokku 244 ametnikuga. Kohalikes omavalitsustes viidi perioodiline atesteerimine läbi neljas omavalitsusüksuses ning kokku atesteeriti 70 ametnikku.

2009. aastal edutati riigi ametiasutustes 422 ametnikku, ehk ligi 65% vähem kui 2008. aastal. Nooremametnike osakaal ametnike hulgas on viimase üheksa aasta jooksul stabiilselt vähenenud ning analoogselt on vähenenud ka edutamiste arv nooremametniku ametikohalt. 2009. aastal toimus vaid 3 nooremametniku edutamist. Kohaliku omavalitsuse üksustes edutati kokku 12 ametnikku, neist 6 kõrgema ametniku ametikohale ja 6 vanemametniku ametikohale.

Iga-aastaste vestluste süsteemi võib vaatamata läbiviidud vestluste arvu kahanemisele endiselt pidada heaks rakenduspraktikaks ning põhiliseks ametnike töösoorituse hindamise ja juhtimise instrumendiks. Muudatuste kontekstis või ebakindlatel aegadel on iga-aastaste vestluste läbiviimine veelgi olulisem stabiilsuse ja motivatsiooni säilitamiseks.

Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond tänab veel kord kõiki asutusi tehtud töö eest!



**Eda Tagamets**  
Tartu Maavalitsuse  
kantselei avalike  
suhete peaspetsialist

## Tartumaa riigiasutuste juhtide ühine koolitusprojekt „Tartumaa tippjuhtide sünergia“

Tartu linn on Eestis oluline halduskeskus, kus asuvad Riigikohus, Haridus- ja Teadusministeerium, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) ja Ravimiamet, ning maakonnas on riigiasutusi või nende regionaalset üksusi kokku üle saja. Maavanema ülesanne on vastavalt seadusele koor- dineerida riigivõimu asutuste ning kohalike omavalitsuste koostööd maakon- nas. Et see ladiusamalt sujuks, algatas Tartu maavanem Esta Tamm 2006. aastal ametisse asununa regulaarsed kohtumised maakonna riigiasutuste juhtidega, et asutused oma tegevusi planeerides ja juhtides arvestaksid Tartumaa üldisi arenguvajadusi.

Arutelude käigus koorus mõte, et koostööd võiks veelgi tihendada, näiteks korraldades ühiseid koolitusi, mis aitaksid ladiusamalt toime tulla selliste väljakutsetega avalikus halduses nagu juhtimisstruktuuride muutused või e-teenuste juurutamine.

Maavalitsus haaras mõttest kinni – Tartumaa arengustrateegiagi näeb ette maakondlike tegevusvõrgus- tike arendamist ning teadmistesisendi suurendamist kõigis eluvaldkondades. Tartu Maavalitsus esitas Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastuse saamiseks projekti „Tartumaa tippjuhtide sünergia“. Projek- titaotlus summas 174 607 krooni osutus edukaks. Koolitusprojekti osales kümme partnerit (nt Jõud- luskontrolli Keskus, Lõuna-Eesti Päästkeskus, Lõuna Politseiprefektuur, Taimetoodangu Inspeksioon, Eesti Riiklik Autoregistrikeskus) ning Tartu maavanem ja maavalitsuse teised juhtivtöötajad.

Konkursi korras väljavalitud OÜ Lectus viis läbi neljast moodulist koosneva koolituse: organisatsiooni juhtimine muutuv keskkonnas, juhtimine läbi motivatsiooni, meeskonnatöö ja organisatsioonide koos- töö ning sisekommunikatsioon. Asjatundlike koolitajate käe all said rühmatööde käigus sõna ka kooli- tatavad, kellel alati jätkus värvikaid näiteid või arutlusainet elust enesest. Suureks lisaväärtuseks osutus eri valdkondades tegutsevate erineva suuruse ja kultuuriga asutuste esindatus. Osalejad tunnistasid, et üksteise parem tundma õppimine oli neile tööalaselt mitmeti kasulik. Kokku osales „Tartumaa tippjuh- tide sünergia“ koolitustel 23 juhti. Koolituse kogumaht oli 800 tundi. Rahulolu koondhinnang tagasi- sidelehtede järgi oli 90–100%, mida võib pidada väga heaks tulemuseks. Maavanem Esta Tamme sõnul oli suurepärase kogeda koolituste käigus ühise asja ajamise ja üksteiselt õppimise tunnet.

Hea töö reklaamib ennast ise – koolituste käigus avaldasid osalejad lootust, et see projekt ei jääks esi- meseks ja viimaseks. Positiivsest tulemusest innustatuna esitas Tartu Maavalitsus haldusmeetmesse jät- kuprojekti rahastamistaotluse, mis samuti sai toetust. 2010. aasta kevadel algas koostöös koolitusfirmaga Ariko jätkukoolitus „Tartumaa tippjuhtide sünergia II“. Kavas on kaasata lektoritena eeskätt inimesi, kel- lel endal on olemas organisatsiooni või asutuse juhtimise praktiline kogemus.

Tartumaa arengustrateegias seisab visioon: väärt elu haritud maal. Hästi haritud maa eelduseks on hari- tud inimesed. Soovime olla maakond, kus teadmiste loomine, jagamine ja rakendamine on võrdselt au sees. Tartu Maavalitsus püüab toetada õppimist kõikjal ja kõiges – ka oma eeskujuga. Täname kõiki koos- tööpartnereid ja toetajaid, kelle abiga on meie projektide käigus õppimine olnud tore, tõhus ja tulemuslik.





Lisad

## Lisad

Tabel 1. Ametnike arvu muutus ajavahemikus 2008–2009 .....	61
Tabel 2. Ametnike jaotus soo ja vanuse järgi seisuga 31.12.2009 .....	64
Tabel 3. Ametnike staaži näitajad seisuga 31.12.2009 (aastates) .....	65
Tabel 4. Ametnike jaotus haridustaseme järgi seisuga 31.12.2009 .....	67
Tabel 5. Keskmine ametnike arv ja ametnike voolavuse protsent 2009 .....	68
Tabel 6. Perioodil 01.01.-31.12.2009 asutusest lahkunud ja teisele tööle asunud ametnike arv .....	69
Tabel 7. Perioodil 01.01.- 31.12.2009 riigiteenistusse astunud ametnike jagunemine eelmise töö- või teenistuskoha alusel .....	70
Tabel 8. Koolituskulud perioodil 2005–2009 .....	71

## Tabel 1. Ametnike arvu muutus ajavahemikus 2008–2009

	Ametnike arv seisuga 31.12.2008	Ametnike arv seisuga 31.12.2009	Muutus	Muutus (%)
<b>Ministeeriumid valitsemisalaga</b>				
Haridus- ja Teadusministeerium	184	173	-11	-6,0
Keeleinspeksioon	18	17	-1	-5,6
<b>Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>202</b>	<b>190</b>	<b>-12</b>	<b>-5,9</b>
Justiitsministeerium	159	152	-7	-4,4
I ja II astme kohtud 10 <sup>1</sup>	1022	964	-58	-5,7
Prokuratuur	271	270	-1	-0,4
Vanglad (5 vanglat)	1723	1726	3	0,2
Andmekaitse Inspeksioon	19	18	-1	-5,3
<b>Justiitsministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>3194</b>	<b>3130</b>	<b>-64</b>	<b>-2,0</b>
Kaitseministeerium	233	197	-36	-15,5
Kaitsevägi + Kaitseleit <sup>2*</sup>	3509 <sup>3</sup>	3692	183	5,2
Kaitseressursside Amet <sup>2*</sup>	91	81	-10	-11,0
<b>Kaitseministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>3833</b>	<b>3970</b>	<b>137</b>	<b>3,6</b>
Keskkonnaministeerium	467	187	-280	-60,0
Keskkonnainspeksioon	220	217	-3	-1,4
Keskkonnaamet <sup>4</sup>	0	324	324	0,0
Maa-amet	252	275	23	9,1
Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus <sup>5</sup>	70	0	-70	-100,0
<b>Keskkonnaministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>1009</b>	<b>1003</b>	<b>-6</b>	<b>-0,6</b>
Kultuuriministeerium	60	60	0	0,0
Muinsuskaitseamet	59	52	-7	-11,9
<b>Kultuuriministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>119</b>	<b>112</b>	<b>-7</b>	<b>-5,9</b>
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	220	201	-19	-8,6
Konkurentsiamet	56	48	-8	-14,3
Lennuamet	27	27	0	0,0
Maanteeamet <sup>6</sup>	100	208	108	108,0
Patendiamet	70	69	-1	-1,4
Tarbijakaitseamet	57	52	-5	-8,8
Tehnilise Järelevalve Amet	95	91	-4	-4,2
Veeteede Amet	285	276	-9	-3,2
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>910</b>	<b>972</b>	<b>62</b>	<b>6,8</b>
Põllumajandusministeerium	283	247	-36	-12,7
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	360	356	-4	-1,1
Taimetoodangu Inspeksioon	141	146	5	3,5
Veterinaar- ja Toiduamet	327	311	-16	-4,9
<b>Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>1111</b>	<b>1060</b>	<b>-51</b>	<b>-4,6</b>

	Ametnike arv seisuga 31.12.2008	Ametnike arv seisuga 31.12.2009	Muutus	Muutus (%)
Rahandusministeerium	335	278	-57	-17,0
Maksu- ja Tolliamet	1941	1834	-107	-5,5
Riigihangete Amet	17	17	0	0,0
Statistikaamet	331	292	-39	-11,8
<b>Rahandusministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>2624</b>	<b>2421</b>	<b>-203</b>	<b>-7,7</b>
Siseministeerium	168	171	3	1,8
Sisekaitseakadeemia*	69	64	-5	-7,2
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	415	362	-53	-12,8
Piirivalveamet*	1641	1680	39	2,4
Politseiamet*	4132	3984	-148	-3,6
Päästeamet*	1229	1194	-35	-2,8
<b>Siseministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>7654</b>	<b>7455</b>	<b>-199</b>	<b>-2,6</b>
Sotsiaalministeerium	228	219	-9	-3,9
Raviamet	82	76	-6	-7,3
Sotsiaalkindlustusamet	554	533	-21	-3,8
Tervisekaitseinspeksioon	238	215	-23	-9,7
Tervishoiuamet	23	23	0	0,0
Tööinspeksioon	122	122	0	0,0
Tööturuamet <sup>7</sup>	327	0	-327	-100,0
<b>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kokku</b>	<b>1574</b>	<b>1188</b>	<b>-386</b>	<b>-24,5</b>
Välisministeerium	545 <sup>8</sup>	511	-34	-6,2
<b>Ministeeriumid kokku</b>	<b>2882</b>	<b>2396</b>	<b>-486</b>	<b>-16,9</b>
<b>Ministeeriumid valitsemisalaga kokku</b>	<b>22775</b>	<b>22012</b>	<b>-763</b>	<b>-3,4</b>
<b>Maavalitsused</b>				
Harju Maavalitsus	78	78	0	0,0
Hiiu Maavalitsus	30	22	-8	-26,7
Ida-Viru Maavalitsus	55	46	-9	-16,4
Jõgeva Maavalitsus	39	34	-5	-12,8
Järva Maavalitsus	36	31	-5	-13,9
Lääne Maavalitsus	33	29	-4	-12,1
Lääne-Viru Maavalitsus	43	42	-1	-2,3
Põlva Maavalitsus	35	34	-1	-2,9
Pärnu Maavalitsus	40	43	3	7,5
Rapla Maavalitsus	36	32	-4	-11,1
Saare Maavalitsus	39	34	-5	-12,8
Tartu Maavalitsus	45	38	-7	-15,6
Valga Maavalitsus	38	29	-9	-23,7
Viljandi Maavalitsus	39	39	0	0,0
Võru Maavalitsus	44	30	-14	-31,8
Maavalitsused kokku	630	561	-69	-11,0
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei<sup>9</sup></b>				
Riigikantselei	160	117	-43	-26,9
Rahvusrhiiv	210	170	-40	-19,0

	Ametnike arv seisuga 31.12.2008	Ametnike arv seisuga 31.12.2009	Muutus	Muutus (%)
Riigikogu Kantslei	188	210	22	11,7
Õiguskantsleri Kantslei	39	36	-3	-7,7
Presidendi Kantslei	43	43	0	0,0
Riigikohus	75	77	2	2,7
Riigikontroll	97	81	-16	-16,5
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid kokku</b>	<b>602</b>	<b>564</b>	<b>-38</b>	<b>-6,3</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga kokku</b>	<b>812</b>	<b>734</b>	<b>-78</b>	<b>-9,6</b>
<b>Kõik riigiasutused kokku<sup>10</sup></b>	<b>24217</b>	<b>23307</b>	<b>-910</b>	<b>-3,8</b>
<b>Kohalikud omavalitsused</b>	<b>5464</b>	<b>5325</b>	<b>-139</b>	<b>-2,5</b>
	<b>29681</b>	<b>28632</b>	<b>-1049</b>	<b>-3,5</b>

1 Viru Ringkonnakohus likvideeriti 01.01.2009.

2 Ajateenijad Kaitseressursside Ameti ja kaitseväge ametnike hulka ei kuulu.

3 Korrigeeritud andmed. Lisatud on kaadrikaitseväelased, kes olid 2008. aasta personaliarvestusest välja jäänud seoses kaitseväge korralduse seaduse jõustumisega kaasnenud ümberstruktureerimisega.

4 Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistused, Riiklik Looduskaitsekeskus ja Kiirguskeskus ühendati Keskkonnaametiks 01.02.2009.

5 Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus korraldati ümber Keskkonnaministeeriumi hallatavaks riigiasutuseks 01.02.2009.

6 Eesti Riiklik Autoregistrikeskus, Maanteeamet, Maanteeameti kohalikud asutused ja hallatavad riigiasutused korraldati ümber ning ühendati alates 2009. aasta 1. juulist Maanteeametiks ja Maanteeameti kohalikeks asutusteks.

7 Tegevus lõpetati 30.04.2009, ühendatud Eesti Töötukassaga.

8 Korrigeeritud andmed. 2008. aasta tabelis esitatud arvust on maha arvatud abiteenistujate arv.

9 Põhiseaduslike institutsioonide hulka on lisaks Õiguskantsleri Kantsleile, Presidendi Kantsleile, Riigikogu Kantsleile, Riigi-kohtule ja Riigikontrollile arvatud ka Riigikantslei ja Rahvusarhiiv.

10 Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid: ministeeriumid koos valitsemisalaga (v.a Kaitseministeeriumi valitsemisalal olev Teabeamet ja Siseministeeriumi valitsemisalal olev Kaitsepolitsei amet), põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantslei koos haldusalaga ning maavalitsused.

\* Ametnike teenistussuhteid reguleerivad lisaks avaliku teenistuse seadusele eriteenistusliike reguleerivad seadused.



## Tabel 2. Ametnike jaotus soo ja vanuse järgi seisuga 31.12.2009

	< 21	%	21-30	%	31-40	%	41-50	%	51-60	%	61-65	%	> 65	%	Amet- nikud KOKKU	Sooline jagune- mine
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku<sup>1</sup></b>																
Mehed	14	0,1	3095	27,8	3969	35,6	2224	19,9	1258	11,3	343	3,1	179	1,6	11151	47,8%
Naised	13	0,1	2586	21,3	3309	27,2	2572	21,2	2564	21,1	605	5,0	157	1,3	12156	52,2%
KOKKU	27	0,1	5681	24,4	7278	31,2	4796	20,6	3822	16,4	948	4,1	336	1,4	23307	
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga<sup>2</sup></b>																
Mehed	14	0,2	1903	23,0	2889	34,9	1875	22,7	1101	13,3	316	3,8	169	2,0	8267	43,2%
Naised	12	0,1	2384	21,9	2942	27,0	2460	22,6	2258	20,8	550	5,1	140	1,3	10873	56,8%
KOKKU	26	0,1	4287	22,4	5831	30,4	4335	22,6	3359	17,6	866	4,5	309	1,6	19140	
<b>Ministeeriumid eraldi</b>																
Mehed	0	0,0	217	27,2	311	39,0	150	18,8	90	11,3	19	2,4	11	1,4	798	33,3%
Naised	0	0,0	479	30,0	585	36,6	273	17,1	196	12,3	51	3,2	14	0,9	1598	66,7%
KOKKU	0	0,0	696	29,0	896	37,4	423	17,7	286	11,9	70	2,9	25	1,0	2396	
<b>Ametid, inspeksioonid<sup>2</sup></b>																
Mehed	14	0,2	1686	22,6	2578	34,5	1725	23,1	1011	13,5	297	4,0	158	2,1	7469	44,6%
Naised	12	0,1	1905	20,5	2357	25,4	2187	23,6	2062	22,2	499	5,4	126	1,4	9275	55,4%
KOKKU	26	0,2	3591	21,4	4935	29,5	3912	23,4	3073	18,4	796	4,8	284	1,7	16744	
<b>Kaadrikaitseväelased<sup>3</sup></b>																
Mehed	0	0,0	1129	46,4	975	37,4	333	13,1	75	2,9	4	0,2	0	0,0	2516	87,6%
Naised	1	0,3	63	17,4	140	39,9	107	30,0	44	12,1	1	0,3	0	0,0	356	12,4%
KOKKU	1	0,0	1192	43,0	1115	37,7	440	15,1	119	4,0	5	0,2	0	0,0	2872	
<b>Maavalitsused</b>																
Mehed	0	0,0	18	12,4	26	17,9	36	24,8	48	33,1	13	9,0	4	2,8	145	25,8%
Naised	0	0,0	30	7,2	62	14,9	122	29,3	163	39,2	30	7,2	9	2,2	416	74,2%
KOKKU	0	0,0	48	8,6	88	15,7	158	28,2	211	37,6	43	7,7	13	2,3	561	
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga</b>																
Mehed	0	0,0	45	20,2	79	35,4	49	22,0	34	15,2	10	4,5	6	2,7	223	30,4%
Naised	0	0,0	109	21,3	165	32,3	106	20,7	99	19,4	24	4,7	8	1,6	511	69,6%
KOKKU	0	0,0	154	21,0	244	33,2	155	21,1	133	18,1	34	4,6	14	1,9	734	
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei</b>																
Mehed	0	0,0	38	21,5	69	39,0	31	17,5	27	15,3	8	4,5	4	2,3	177	31,4%
Naised	0	0,0	94	24,3	129	33,3	82	21,2	61	15,8	15	3,9	6	1,6	387	68,6%
KOKKU	0	0,0	132	23,4	198	35,1	113	20,0	88	15,6	23	4,1	10	1,8	564	
<b>Kohalikud omavalitsused</b>																
Mehed	0	0,0	212	14,6	304	21,0	355	24,5	419	28,9	112	7,7	49	3,4	1451	27,2%
Naised	3	0,1	499	12,9	778	20,1	1105	28,5	1171	30,2	256	6,6	62	1,6	3874	72,8%
KOKKU	3	0,1	711	13,4	1082	20,3	1460	27,4	1590	29,9	368	6,9	111	2,1	5325	

1 Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid: ministeeriumid koos valitsemisalaga (v.a Kaitseministeeriumi valitsemisasal olev Teabeamet ja Siseministeeriumi valitsemisasal olev Kaitsepolitseiamet), kaadrikaitseväelased, põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga ning maavalitsused.

2 Andmete koond ei hõlma andmeid kaadrikaitseväelaste kohta.

3 Ajateenijad Kaitseressursside Ameti ja kaitseväge ametnike hulka ei kuulu.

## Tabel 3. Ametnike staaži näitajad seisuga 31.12.2009 (aastates)

	< 1	%	1-5	%	5-10	%	10-15	%	15-20	%	20-25	%	25-30	%	> 30	%	Amet- nikud KOKKU
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku<sup>1</sup></b>																	
Avaliku teenistuse staaž <sup>2</sup>	653	2,8	5114	21,9	5512	23,6	5160	22,1	4043	17,3	1308	5,6	777	3,3	740	3,2	23307
Staaž samas asutuses <sup>3</sup>	1122	4,8	9585	41,1	4847	20,8	3834	16,4	3224	13,8	268	1,1	215	0,9	212	0,9	23307
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga<sup>2</sup></b>																	
Avaliku teenistuse staaž	595	3,1	4176	21,8	4470	23,4	4142	21,6	3472	18,1	1003	5,2	638	3,3	644	3,4	19140
Staaž samas asutuses	1009	5,3	6474	33,8	4579	23,9	3570	18,7	2986	15,6	190	1,0	163	0,9	169	0,9	19140
<b>Ministeeriumid eraldi</b>																	
Avaliku teenistuse staaž	94	3,9	647	27,0	720	30,1	487	20,3	283	11,8	71	3,0	50	2,1	44	1,8	2396
Staaž samas asutuses	170	7,1	1008	42,1	660	27,5	338	14,1	170	7,1	14	0,6	18	0,8	18	0,8	2396
<b>Ametid, inspeksioonid<sup>2</sup></b>																	
Avaliku teenistuse staaž	501	3,0	3529	21,1	3750	22,4	3655	21,8	3189	19,0	932	5,6	588	3,5	600	3,6	16744
Staaž samas asutuses	839	5,0	5466	32,6	3919	23,4	3232	19,3	2816	16,8	176	1,1	145	0,9	151	0,9	16744
<b>Kaadrikaitseväelased<sup>3</sup></b>																	
Avaliku teenistuse staaž	10	0,3	683	23,8	774	26,9	776	27,0	352	12,3	214	7,5	55	1,9	8	0,3	2872
Staaž samas asutuses	33	1,1	2701	94,0	39	1,4	47	1,6	35	1,2	16	0,6	1	0,0	0	0,0	2872
<b>Maavalitsused</b>																	
Avaliku teenistuse staaž	26	4,6	79	14,1	66	11,8	90	16,0	115	20,5	59	10,5	67	11,9	59	10,5	561
Staaž samas asutuses	40	7,1	138	24,6	63	11,2	88	15,7	112	20,0	45	8,0	41	7,3	34	6,1	561
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga</b>																	
Avaliku teenistuse staaž	22	3,0	176	24,0	202	27,5	152	20,7	104	14,2	32	4,4	17	2,3	29	4,0	734
Staaž samas asutuses	40	5,4	272	37,1	166	22,6	129	17,6	91	12,4	17	2,3	10	1,4	9	1,2	734

	< 1	%	1-5	%	5-10	%	10-15	%	15-20	%	20-25	%	25-30	%	> 30	%	Amet- nikud KOKKU
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei</b>																	
Avaliku teenistuse staaž	22	3,9	146	25,9	161	28,5	108	19,1	81	14,4	17	3,0	8	1,4	21	3,7	564
Staaž samas asutuses	38	6,7	242	42,9	124	22,0	87	15,4	69	12,2	1	0,2	1	0,2	2	0,4	564
<b>Kohalikud omavalitsused</b>																	
Avaliku teenistuse staaž	180	3,4	1317	24,7	1042	19,6	1122	21,1	1111	20,9	234	4,4	160	3,0	159	3,0	5325
Staaž samas asutuses	290	5,4	1739	32,7	1040	19,5	947	17,8	983	18,5	166	3,1	69	1,3	91	1,7	5325

- 1 Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid: ministeeriumid koos valitsemisalaga (v.a Kaitseministeeriumi valitsemisalas olev Teabeamet ja Siseministeeriumi valitsemisalas olev Kaitsepolitseiamet), kaadrikaitseväelased, põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga ning maavalitsused.
- 2 Andmete koond ei hõlma andmeid kaadrikaitseväelaste kohta.
- 3 Ajateenijad Kaitseressursside Ameti ja kaitseväge ametnike hulka ei kuulu.

## Tabel 4. Ametnike jaotus haridustaseme järgi seisuga 31.12.2009

Ametnike kokku	Kõrgharidus	%	Magistrikraad	%	Doktorikraad	%	Keskeriharidus	%	Keskharidus	%	Põhiharidus	%	Õppimine tase- meeppe vormis	%
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku<sup>1</sup></b>														
23307	12876	55,2	1428	6,1	100	0,4	4477	19,2	5692	24,4	262	1,1	1795	8,8
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga<sup>2</sup></b>														
19140	10866	56,8	1095	5,7	77	0,4	3723	19,5	4496	23,5	55	0,3	1607	8,4
<b>Ministeeriumid eraldi</b>														
2396	2042	85,2	416	17,4	32	1,3	133	5,6	221	9,2	0	0,0	249	10,4
<b>Ametid ja inspeksioonid<sup>2</sup></b>														
16744	8824	52,7	679	4,1	45	0,3	3590	21,4	4275	25,5	55	0,3	1358	8,1
<b>Kaadrikaitseväelased<sup>3</sup></b>														
2872	1055	36,7	163	5,7	2	0,1	598	20,8	1014	35,3	205	7,1	57	2,0
<b>Maavalitsused</b>														
561	362	64,5	31	5,5	0	0,0	102	18,2	96	17,1	1	0,2	16	2,9
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga</b>														
734	593	80,8	139	18,9	21	2,9	54	7,4	86	11,7	1	0,1	115	15,7
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei</b>														
564	460	81,6	121	21,5	21	3,7	45	8,0	58	10,3	1	0,0	95	16,8
<b>Kohalikud omavalitsused</b>														
5325	3469	65,1	501	9,4	8	0,2	1129	21,2	722	13,6	5	0,1	296	5,6

1 Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid: ministeeriumid koos valitsemisalaga (v.a Kaitseministeeriumi valitsemisalal olev Teabeamet ja Siseministeeriumi valitsemisalal olev Kaitsepolitsei amet), kaadrikaitseväelased, põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga ning maavalitsused.

2 Andmete koond ei hõlma andmeid kaadrikaitseväelaste kohta.

3 Ajateenijad Kaitseressursside Ameti ja kaitseväge ametnike hulka ei kuulu.

## Tabel 5. Keskmise ametnike arv ja ametnike voolavuse protsent 2009

	Keskmine ametnike arv <sup>1</sup>	Ametnike voolavuse protsent <sup>1</sup>
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku<sup>2</sup></b>		
	23656,4	6,7
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga<sup>3</sup></b>		
	19432,4	6,7
<b>Ministeeriumid eraldi</b>		
	2428,7	7,0
<b>Ametid ja inspeksioonid<sup>3</sup></b>		
	17003,7	6,7
<b>Kaadrikaitseväelased<sup>4</sup></b>		
	2885,0	6,0
<b>Maavalitsused</b>		
	576,1	6,9
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga</b>		
	762,8	6,7
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei</b>		
	585,5	7,5

1 Personalivoolavuse leidmiseks on lahkunud ametnike hulgast välja arvatud ametnikud, kes lahkusid teenistusest kas teenistustähtaja lõppemise, asutuse likvideerimise või koondamise tõttu. Saadud tulemus on jagatud aasta keskmise ametnike arvuga ning korrutatud sajaga.

2 Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid: ministeeriumid koos valitsemisalaga (v.a Kaitseministeeriumi valitsemisalal olev Teabeamet ja Siseministeeriumi valitsemisalal olev Kaitsepolitseiamet), kaadrikaitseväelased, põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga ning maavalitsused.

3 Andmete koond ei hõlma andmeid kaadrikaitseväelaste kohta.

4 Ajateenijad Kaitseressursside Ameti ja kaitseväge ametnike hulka ei kuulu.



## Tabel 6. Perioodil 01.01.-31.12.2009 asutusest lahkunud ja teisele tööle asunud ametnike arv

Ametnike arv seisuga 31.12.2008 <sup>1</sup>	Teenistusest lahkunud ametnike kokku	%	Lahkunud teenistusjähtaja lõppemise, asutuse likvideerimise või koondamise tõttu	%	Asunud teenistusse teisel ametikohal avalikus teenistuses	%	Asunud tööle teisel ametikohal avalikus sektoris	%	Asunud tööle erasektoris	%	Asunud tööle EL-i/ muusse rahvusvahelise organisatsiooni	%	Muu	%	Andmed puuduvad	%
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku<sup>2</sup></b>																
24217	2489	10,3	918	36,9	582	23,4	238	9,6	174	7,0	18	0,7	590	23,7	887	35,6
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga<sup>2</sup></b>																
20017	2043	14,8	735	23,5	486	23,2	170	4,8	138	13,8	12	0,2	481	31,3	756	26,7
<b>Ministeeriumid eraldi</b>																
2882	587	20,4	418	71,2	288	49,1	24	4,1	14	2,4	5	0,9	158	26,9	98	16,7
<b>Ametid ja inspeksioonid<sup>3</sup></b>																
17135	1456	8,5	317	21,8	198	13,6	146	10,0	124	8,5	7	0,5	323	22,2	658	45,2
<b>Kaadrikaitseväelased<sup>4</sup></b>																
2758	204	7,4	32	15,7	52	25,5	60	29,4	20	9,8	0	0,0	31	15,2	41	20,1
<b>Maavalitsused</b>																
630	113	17,9	73	64,6	17	15,0	5	4,4	9	8,0	1	0,9	31	27,4	50	44,2
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga</b>																
812	129	15,9	78	60,5	27	20,9	3	2,3	7	5,4	5	3,9	47	36,4	40	31,0
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei</b>																
602	89	14,8	45	50,6	23	25,8	1	1,1	2	2,2	5	5,6	30	33,7	28	31,5

1 Andmeid on korrigeeritud.

2 Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid: ministeeriumid koos valitsemisalaga (v.a Kaitseministeeriumi valitsemisalal olev Teabeamet ja Siseministeeriumi valitsemisalal olev Kaitsepolitsei amet), põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga ning maavalitsused.

3 Andmete koond ei hõlma andmeid kaadrikaitseväelaste kohta.

4 Ajateenijad Kaitseressursside Ameti ja kaitseväge ametnike hulka ei kuulu.

## Tabel 7. Perioodil 01.01.- 31.12.2009 riigiteenistusse astunud ametnike jagunemine eelmise töö- või teenistuskoha alusel

Ametnike arv seisuga 31.12.2008 <sup>1</sup>	Teenistusse astunud ametnike kokku	%	Avalikust teenistuses <sup>2</sup>	%	Mujalt avalikust sektorist	%	Erasektorist	%	Mujalt	%	Asutusesisesed liikumised	%
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku<sup>2</sup></b>												
24217	1988	8,2	654	32,9	335	16,9	500	25,2	499	25,1	2202	9,1
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga<sup>3</sup></b>												
20017	1561	7,8	513	32,9	189	12,1	434	27,8	425	27,2	1368	6,8
<b>Ministeeriumid eraldi</b>												
2882	221	7,7	68	30,8	20	9,0	68	30,8	65	29,4	340	11,8
<b>Ametid ja inspeksioonid<sup>3</sup></b>												
17135	1343	7,8	445	33,1	172	12,8	366	27,3	360	26,8	1028	6,0
<b>Kaadrikaitseväelased<sup>4</sup></b>												
2758	337	12,2	114	33,8	137	40,7	32	9,5	54	16,0	681	24,7
<b>Maavalitsused</b>												
630	41	6,5	9	22,0	4	9,8	19	46,3	9	22,0	101	16,0
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga</b>												
812	49	6,0	18	36,7	5	10,2	15	30,6	11	22,4	52	6,4
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei</b>												
602	46	7,6	16	34,8	4	8,7	15	32,6	11	23,9	32	5,3

1 Andmeid on korrigeeritud.

2 Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid: ministeeriumid koos valitsemisalaga (v.a Kaitseministeeriumi valitsemisasal olev Teabeamet ja Siseministeeriumi valitsemisasal olev Kaitsepolitsei), põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga ning maavalitsused.

3 Andmete koond ei hõlma andmeid kaadrikaitseväelaste kohta.

4 Ajateenijad Kaitseressursside Ameti ja kaisteväe ametnike hulka ei kuulu.

Tabel 8. Koolituskulud perioodil 2005–2009

Aasta	Eelarve	Kasutatud eelarve	Kasutatud välisabi	Kokku
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku</b>				
2005	78 328 577 kr	69 753 207 kr	6 834 203 kr	76 587 410 kr
2006	94 993 841 kr	91 078 038 kr	9 472 912 kr	100 550 950 kr
2007	116 575 448 kr	105 530 206 kr	11 056 716 kr	116 586 922 kr
2008	125 505 235 kr	111 883 166 kr	38 296 510 kr	150 179 676 kr
2009	62 509 057 kr	52 093 444 kr	5 167 457 kr	57 260 901 kr
<b>Ministeeriumid eraldi</b>				
2005	13 829 000 kr	13 371 767 kr	1 385 227 kr	14 756 994 kr
2006	15 950 146 kr	15 518 779 kr	2 442 943 kr	17 961 722 kr
2007	16 806 813 kr	15 064 252 kr	2 350 437 kr	17 414 689 kr
2008	20 048 171 kr	17 111 130 kr	3 099 601 kr	20 210 731 kr
2009	14 091 176 kr	8 633 186 kr	1 673 525 kr	10 306 711 kr
<b>Ametid ja inspeksioonid</b>				
2005	58 421 507 kr	51 007 294 kr	5 448 976 kr	56 456 270 kr
2006	72 259 375 kr	69 019 476 kr	6 046 258 kr	75 065 734 kr
2007	90 447 541 kr	81 175 632 kr	8 058 153 kr	89 233 785 kr
2008 <sup>1</sup>	97 713 783 kr	88 081 379 kr	34 869 091 kr	122 950 470 kr
2009	44 075 034 kr	40 173 477 kr	2 943 236 kr	43 116 713 kr
<b>Maavalitsused</b>				
2005	1 948 070 kr	1 741 680 kr	- kr	1 741 680 kr
2006	2 114 320 kr	1 860 498 kr	461 069 kr	2 321 567 kr
2007	2 074 140 kr	1 964 641 kr	150 700 kr	2 115 341 kr
2008	1 709 916 kr	1 502 951 kr	285 902 kr	1 788 853 kr
2009	822 300 kr	767 750 kr	- kr	767 750 kr
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos haldusalaga</b>				
2005	4 130 000 kr	3 632 466 kr	- kr	3 632 466 kr
2006	4 670 000 kr	4 679 285 kr	522 642 kr	5 201 927 kr
2007	7 246 954 kr	7 325 681 kr	497 426 kr	7 823 107 kr
2008	6 033 365 kr	5 187 706 kr	41 916 kr	5 229 622 kr
2009	3 520 547 kr	2 519 031 kr	550 696 kr	3 069 727 kr
<b>Kohalikud omavalitsused</b>				
2005	12 207 877 kr	10 479 258 kr	- kr	10 479 258 kr
2006	17 677 019 kr	15 989 106 kr	368 665 kr	16 357 771 kr
2007	25 918 966 kr	20 564 788 kr	216 823 kr	20 781 611 kr
2008	30 794 441 kr	27 461 767 kr	1 200 055 kr	28 661 822 kr
2009	19 260 925 kr	11 083 712 kr	2 064 494 kr	13 148 206 kr
<b>Kõik riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused kokku</b>				
2005	90 536 454 kr	80 232 465 kr	6 834 203 kr	87 066 668 kr
2006	112 670 860 kr	107 067 144 kr	9 841 577 kr	116 908 721 kr
2007	142 494 414 kr	126 094 994 kr	11 273 539 kr	137 368 533 kr
2008	156 299 676 kr	139 344 933 kr	39 496 565 kr	178 841 498 kr
2009	81 769 982 kr	63 177 156 kr	7 231 951 kr	70 409 107 kr

1 2008. aasta koolitusstatistika analüüs ei sisaldanud Politseiameti ja Piirivalveameti koolitusandmeid.