



AVALIKU TEENISTUSE  
AASTARAAMAT

2005



AVALIKU TEENISTUSE  
AASTARAAMAT

2005

Tallinn 2006





## Head avalikud teenistujad!

Muutuvas maailmas on omaette väärtuseks püsivad asjad. Oma riik ja rahvas on kalleim vara, mida hoida ja armastada. Olen kindel, et teie, riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikud, tunnete uhkust ja vastutust, tehes tööd, mis mõjutab kõigi meie elu.

Olen sel aastal mitmel korral rääkinud väarikusest, mis ühtviisi kaunistab nii inimest, rahvast kui ka riiki. Väarikuseni jõudmine on noorel riigil kulgenud üle kivide ja kändude – seda näitavad skandaalid ja skandaalikesed, mis regulaarselt on tabanud institutsioone ja ametnike otsekui viirushaigused põhjamaises kliimas elavaid inimesi. Usun, et oleme neist tänaseks õppust võtnud ning nüüd on õigem tulevikku vaadata. Meil on jätkuvalt ambitsioonikaid eesmärke, mille saavutamise nimel pingutada. Kui tahame jääda kestma rahvusriigina ja kasvatada rahvuslikku rikkust, peame pingutama kõik. Avalikelt teenistujatelt ootan eeskätt uuendusmeelsust ja koostöötahet, muutes avalikud teenused veelgi kvaliteetsemaks, kättesaadavamaks ja lihtsamaks. Vaadates kõigi eestlaste töökust ja haritust, ei ole mul kahtlust, et Eesti saavutab endale seatud uued eesmärgid.

Lõpetuseks kinnitan peaminister Jüri Uluotsa sõnadega, mida ta ütles 1939. aastal riigiteenijate keskliidu saadikutekogule peetud kõnes: "Vaatamata oma riigi näilisele noorele eale on Eesti riigi ametnikkond oma üldises koosseisus siiski väga kõrgel tasemel. Seda võin küll päris kindlasti ütelda, arvestades neid kogemusi, mis minul välismaal liikudes ühel või teisel juhul on võimalik olnud tähele panna."

Jõudu ja jaksu teile!

Andrus Ansip  
Peaminister



## Hea kolleeg!

Eesti avalik teenistus sündis kümne aasta eest riigi ülesehitamise raames. 1. jaanuaril 1996 jõustunud avaliku teenistuse seaduse tutvustuses sõnastati seaduse eesmärk järgmiselt: "Saavutada riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistujate, eriti ametnikkonna stabiilsus, erialane asjatundlikkus, poliitiline neutraalsus ja äraostmatus, samuti väärtustada teenistus riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes."

Eesmärgi saavutamiseks kirjutati seadusesse rida meetmeid, millest enamik ei ole ootuspäraselt rakendunud. Avalikke konkursse enamasti välditakse, atesteerimine kujunes formaalsuseks, ühtne palgaastmestik ei toimi, tegevuspiirangud on ülemäära jäigad, sotsiaalsed tagatised kõrvalise tähtsusega ja ametnike reserv asjatu. Kõik katsed seadust ja selles ettenähtud meetmeid muuta on seni suurte erimeelsuste tõttu takerdunud.

Kas see tähendab, et oleme ebaõnnestunud? Ei, kaugeltki mitte! Eesti elanikest 67 protsendi hinnangul on ametnikud asjatundlikud – tegutsevad professionaalselt ja tulemuslikult. 73 protsenti leiab, et ametnikud kohtlevad kliente abivalmilt ja viisakalt – nad vastavad küsimustele arusaadavalt ja põhjendavad otsuseid. 60 protsenti elanikest ütleb, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikud on usaldusväärsed, tegutsevad ausalt, erapooletult ja läbipaistvalt. Uuring kinnitab ka, et Eesti avalikus sektoris töötavad inimesed on rohkem pühendunud kui erasektori töötajad. Seega eelarvamus, et ametnik on loll, laisk ja varastab, ei pea paika.

1997 tunnustati meid vastavaks Kopenhaageni kriteeriumidele ja 2004 ühinesime NATO ja Euroopa Liiduga. Me saavutasime suured strateegilised eesmärgid ning selles väljendus kõrge hinnang meie riigile, haldussuutlikkusele ja ametnikele.

Eesti avaliku teenistuse kümne aasta kokkuvõttes võime niisiis väita, et riigi strateegilised eesmärgid ja rahuldavad personalinäitajad saavutati pigem vaatamata kui tänu avaliku teenistuse seaduses ettenähtud meetmetele ja korraldusele. Mis on siis Eesti avalikku teenistust edasi viinud? Arvan, et tähtsaim ja peamine on olnud avalikus teenistuses olevate inimeste pühendumine. Kutsumus ja tahe teenida riiki ja rahvast ning suurte ja oluliste asjade tegemine.

Mida teha avaliku teenistuse arendamisel järgmisel aastakümnel? Kindlasti tuleb jätkata klassikaliste eesmärkide saavutamist. Ametnikkond peab olema usaldusväärne, asjatundlik ja pühendunud. Samavõrra oluline on avaliku teenistuse põhiväärtuste hoidmine ja arendamine: võrdne kohtlemine, meritoorsus ja poliitiline neutraalsus. Järgmise kümnendi veelgi olulisem väljakutse on aga riigi järgmised suured strateegilised sihid. Avalikku teenistust ei saa arendada kui asja iseeneses. Millist olulist muutust soovime me avalikus teenistuses selleks, et paremini kaasa aidata rahvusriigi kestmisele ja rahvusliku rikkuse kasvule? Milline peab olema avalik teenistus selleks, et tõsta Eesti konkurentsivõimet ja toetada innovatsiooni?

Parim viis selleks on kahtlemata tegutseda ise innovatiivselt, andes eeskuju ja julgustust. Proovikiviks pean ma avaliku teenistuse arendamist ennast, mõeldes eriti alailma takerduvate avaliku teenistuse seaduse muutmise katsetele. Selle ülesande lahendamiseks annab möödunud kümnend meile kaasa olulise õppetunni – avaliku teenistuse kujundamise ja arendamise meetmeid tuleb valida hoolikalt ja hoolivalt.

Avalik teenistus nõuab innovatsiooni!

Heiki Loot  
Riigisekretär

# Sisukord

## I peatükk: AVALIK TEENISTUS 10

---

- Avalik teenistus 10 – kas sellist ametnikku me tahtsimegi?  
*Airi Alakivi (Riigikantselei)* 8
- Avaliku teenistuse arengu kronoloogia 1991–2006.  
*Külli Viks (Riigikantselei)* 12
- Avaliku teenistuse seadus päästis riigiparaadi. Intervjuu Aino Valliga (kunagine Justiitsministeeriumi ametnik).  
*Intervjueeris Riho Laurisaar (Eesti Päevaleht)* 20
- Välissteenistuse ilu ja valu. *Jaak Jõerüüt (Välisministeerium)* 24
- Esimesed Eesti diplomaadid õppisid käigu pealt. Intervjuu Clyde Kulliga (Eesti Vabariigi suursaadik Saksamaal). *Intervjueeris Arko Olesk (Postimees)* 27
- Uurimus ametnike rollidest ja hoiakutest. *Mikko Lagerspetz, Erle Rikmann ja Mari Sepp (Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut)* 31

## II peatükk: E-VALITSEMINE

---

- E-hääletamine – proovikivi teel tulevikku.  
*Heiki Sibul (Vabariigi Valimiskomisjon)* 36
- Kaugkohtuistung – kohtupidamine uues kuues.  
*Taivo Kitsing (Justiitsministeerium)* 39
- E-politsei abistab politseid ja kodanikke. *Raul Savimaa (Politseiamet)* 44
- Elektroonilise Riigi Teataja areng. *Jüri Heinla (Riigi Teataja Kirjastus)* 47
- Paberivaba dokumendivahetuse käivitamine. *Kädi Riismaa (Riigikantselei)* 52

## III peatükk: AVALIKU HALDUSE ARENG

---

- 2005. aasta töi avaliku teenistuse tippjuhtidele kompetentsimudeli.  
*Eve Limbach (Riigikantselei)* 55
- Euroopa Liidu 2007.–2013. aasta eelarve üle peetud läbirääkimiste kogemused. *Renaldo Mändmets (Rahandusministeerium)* 60
- Konkurentsivõime strateegia Euroopas ja Eestis.  
*Keit Kasemets (Riigikantselei)* 64
- Strateegilise planeerimise raamistik – oluline samm liikumisel tulemuslikuma juhtimise poole.  
*Annika Hinno, Karin Närep (Rahandusministeerium)* 68

## IV peatükk: AVALIK TEENISTUS ARVUDES

---

- Ülevaade Eesti ametnikkonnast 2005. aastal. *Kadri Uus (Riigikantselei)* 74
- Personali värbamine, valik ja hindamine avalikus teenistuses 2005. aastal. *Kadri Uus* 87
- 2005. aasta avaliku teenistuse koolituses. *Anu Altermann (Riigikantselei)* 97
- **Statistikatabelid** 113





**AVALIK  
TEENISTUS 10**

# Avalik teenistus 10 – kas sellist ametnikku me tahtsimegi?

Airi Alakivi,  
Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna juhataja



Alustuseks pean ütleva, et artikli pealkiri võib esmapilgul tunduda veidi väär. Avalik teenistus ehk taasiseseisvunud Eestis endale õiguslikult näo saanud ametnikkond on tõesti kümme aastat noor. Kujunevate hoiakutega ja puhuti ebakindel oma eesmärkides ja tegudes nagu inimeselapski ses vanuses. Seega on ehk veel vara otsida vastust pealkirjas püstitatud küsimusele. Samas – pole kindlasti õige öelda, et riigi ja kohalike omavalitsuste teenistuses olevad inimesed on alles äsja oma ametniku-teenkonda alustanud. Olen näiteks minagi neljandat põlve ametnik.

Eesti ametnike tänases tegutsemiskultuuris on sadestunud nii preisi, tsaari, vabariigi kui ka nõukogude aja väärtusi ja traditsioone. Tahame seda tunnistada või ei. Võib-olla osalt seetõttu ongi keerulisem määratleda ametnikku kui samasuguse klassikalise ja väärrika ameti pidajat – arsti, advokaati või kirikuõpetajat.

Hiljuti avalike teenistujate väärtuste ja hoiakute kohta teostatud uurimistööst ja avaliku arvamuse uuringu ametnike usaldusväarsuse kohta ütleb, et ametnike usaldus- ja teenistussuhe riigiga vajab parandamist. Praegu leiab 60% Eesti elanikest, et ametnikud on usaldusväärsed, tegutsedes ausalt, erapooletult ja läbipaistvalt<sup>1</sup>. Ametnikud aga häbenevad valjusti öelda, et töötavad Justiitsministeeriumis, Keskkonnainspeksioonis või Riigikontrollis. Pigem ütlevad, et on juristid, looduskaitsejad või audiitorid. Ja loodavad, et pääsevad retoorilisest tõdemusest: “Tea-tean, see pruuni ülikonna ja lääpas kingadega ja võtab altkäemaksu”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ASi Emor poolt korraldatud elanike küsitlus, detsember 2005 (vt täpsemalt [www.riigikantselei.ee](http://www.riigikantselei.ee)).

<sup>2</sup> Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi poolt tehtud uurimistööst “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”, märts 2006 (vt täpsemalt [www.riigikantselei.ee](http://www.riigikantselei.ee)).

Need on näited tänasest päevast. Kuid samasuguseks näiteks võib tuua ka tervele Eestile strateegiliselt tähtsate eesmärkide saavutamise 2004. aastal – NATO ja Euroopa Liidu liikmelisuse. Selles oli ametnikel oma oluline roll etendada.

Riigi üldine autoriteet oma kodanike ja välismaailma silmis sõltub samuti ametnike igapäevasest tegevusest. Seetõttu saab öelda, et riigi arengu ja hea valitsemise üheks oluliseks eelduseks on professionaalne ja pühendunud avalik teenistuja. Et ametnikkonda luua ja hoida, on vaja selgeid mängureegleid: missuguste ülesannete täitmiseks riik vajab avalikke teenistujaid, missugused on nende ametisse valimise, hindamise, arendamise ja tasustamise põhimõtted, tegevuspiirangud ja tagatised.

## Taasiseseisvumise järgse Eesti avaliku teenistuse kujunemine

Ametniku ja riigi suhet reguleerib 1. jaanuaril 1996 jõustunud avaliku teenistuse seadus.

1992. aastal koostatud põhiseadusest tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamise plaanis oli kirjas, et riigiteenistuse seadus peab valmima sama aasta sügiseks. Seaduse loomisega hakkas tegelema Justiitsministeeriumi ja Tartu Ülikooli esindajatest moodustatud töörühm. Leiti, et 1924. aastal vastuvõetud riigiteenistuse seadus eeskujuna ei sobi, kuna see oli oma aja olude ja probleemide nägu. Õigusteadlane Artur-Tõeheid Kliimann leidis kümme aastat pärast riigiteenistuse seaduse vastuvõtmist, et tegemist on Eesti viimase aastakümne seadusandluse ühe sisutuma aktiga, milles puudub õiguspoliitiline kontseptsioon, valitseb terminoloogiline ebaühtlus ja normistiku süsteemitu paigutus<sup>3</sup>.

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu jõudis valitsuse istungile alles 1994. aastal ja umbes aasta hiljem lõppes seaduseelnõu menetlemine Riigikogus.

Seega sündis tänane avaliku teenistuse süsteem ajal, kui reformimist vajasisid praktiliselt kõik valitsemissüsteemid. Tegevuskeskkonda iseloomustas hästi 1992. aasta sügisel võimule tõusnud ERSP, Isamaa ja Mõõdukate koalitsioonilepe, kus valitsuse peamise eesmärgina määratleti Eesti läbi talve viimine – toidu ja sooja tagamine –, ning samal ajal põhimõtteliste ümberkorralduste alustamine. Ülesannete hulgast, mille koalitsioon endale püstitas, leiame nii Vene vägede viivitamatu ja tingimusteta lahkumise, kohalikkude omavalitsust puudutava seadusandluse vastuvõtmise, omandireformi, maksureformi, sotsiaalpoliitika väljatöötamise, välispoliitika ja välis teenistuse ülesehitamise kui ka palju muud.<sup>4</sup>

Konteksti arvestades võib aru saada, miks avaliku teenistuse seadus sündis eelkõige õigustehnilise ettevõtmisena, ilma poliitilisel tasandil toimuvate kontseptuaalsete aruteludeta – tegemist oli lihtsalt ühe praktilise regulatsiooniga pikas nimekirjas, mis oli vaja kiiresti vastu võtta selleks, et riik võiks toimida iseseisva demokraatliku

<sup>3</sup> Artur-Tõeheid Kliimann, *Õigus 1935 nr 4. Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi printsiipe de lege ferenda*, lk 147.

<sup>4</sup> Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei, "Isamaa" ja "Mõõdukate" koalitsioonilepe, 1992 (vt täpsemalt [www.valitsus.ee](http://www.valitsus.ee)).

õigusriigina. Vaatamata seaduseelnõu koostanud õigusteadlaste soovitusel luua Eestis karjääripõhine avalik teenistus, sündis pragmaatiliste valikute tulemusena 1995. aastal ikkagi süsteem, mida võib iseloomustada avatud avaliku teenistusega. Karjäärisüsteemile viitavad eelkõige pikaajalise teenistusega seotud õigused.

Seadusandja otsustas, et 1. jaanuaril 1996 saavad ilma sisulise hindamise ja ettevalmistuseta või üleminekuperioodita avalikeks teenistujateks kõik, kellel eelmisel päeval oli kehtiv tööleping riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusega.

See, et avaliku teenistuse seaduse põhimõteteliste lähtekohtade määratlemiseni jõuti alles rakendusaktide väljatöötamise käigus, viis seaduse kahekordse muutmiseni juba enne selle jõustumist. Ilmekas on ka fakt, et pool aastat pärast seaduse jõustumist tegi riigisekretär ettepaneku asuda välja töötama avaliku teenistuse seaduse uut redaktsiooni.

Üheks kõige enam Eesti avaliku teenistuse arengut mõjutanud teguriks võib pidada keskse avaliku teenistuse, või laiemalt, avaliku halduse, arengut koordineeriva asutuse puudumist. Seda eelkõige negatiivses mõttes. Avaliku teenistuse eest ei kannu põhivastutust ükski valitsusasutus. Vastutus on jaotatud Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Riigikantselei vahel, mis tähendab, et seaduse vastuvõtmisele järgnenud kümne aasta jooksul on avaliku teenistuse küsimustega tegelnud paljud institutsioonid, töörühmad ja komisjonid nii koostöös kui ka paralleelselt ja üksteist dubleerides. Avaliku teenistuse sisuline areng on jäänud suhteliselt aeglaseks, kuna põhimõttelised otsused peavad lõpuks ikkagi sündima poliitilisel tasandil, kuid valitsuste lühike eluiga ja koalitsioonipartnerite vastandlikud arusaamad ei ole soodustanud mitmete algatuste ellujõudmist.<sup>5</sup>

Siiski võib täna tõdeda, et avaliku teenistuse süsteem on toiminud ja arenenud, seda mitte niivõrd tänu regulatsioonide arengule, kuivõrd tänu Eesti avaliku halduse üldise juhtimisvõimekuse, teadmiste ja kogemuste kasvule.

## Avaliku teenistuse tulevikuväljavaated

Riigi pikaajalisteks eesmärkideks on tagada eesti rahvuse säilimine, kindlustada riigi julgeolek, kasvatada rahvuslikku jõukust ja parandada konkurentsivõimet üleilmastavas tegevuskeskkonnas. Nende saavutamiseks on kindlasti vaja häid ametnikke. Mida see konkreetselt tähendab?

- **Liidritest tippjuhid.** Senisest teadlikumalt tuleb otsida, hoida ja arendada Eesti riigi tippteenistujaid, kuna nemad teevad otsuseid, millest otseselt sõltub riigi areng pikemas perspektiivis. Ei piisa, kui avaliku teenistuse tippjuht on kitsalt ühe valdkonna asjatundja või ühe asutuse eestseisja. Ta peab oma töös lähtuma avalikust huvist ja riigi arengu vajadustest, kandes ja arendades riigi tulekuvisioni. Ta peab olema uuendusmeelne ja eestvedav, otsustus- ja vastutusvõimeline. Ühtsetele põhimõtetele tuginedes saab luua ühtehoidva ja hea valitsemiskultuuriga tippteenistuse, kes omakorda kiirgab seda vaimust tervele ametnikkonnale.

<sup>5</sup> Kronoloogiline ülevaade avaliku teenistuse arengust aastatel 1991–2006 on toodud aastaraamatu järgmises artiklis.

- **Usaldusväärsed, asjatundlikud ja pühendunud ametnikud.** Ametnik peab olema ametnik selle sõna kõige paremas tähenduses. Ametnik peab olema haritud, et osata olla avaliku võimu teostaja – üldise hüve teenija. Riigiasutus ja omavalitsus peavad olema kodanikule riigina käitumise kooliks. Selleks peab õppima ja õpetama. Avaliku teenistuse väärtused peavad paistma nii konkursi-kuulutustest, koolitustest kui ka ametnike silmadest ja käitumisest. Arvestades ühelt poolt ühiskonna jõudmist stabiilsesse arengujärku ja teiselt poolt survet tulemuslikkusele, tuleb tippjuhte ja -spetsialiste motiveerida nii palgaga kui ka mitmekesiste arengu- ja eneseteostuse võimalustega. Ametialane liikumine avaliku teenistuse siseselt ja rahvusvahelised kogemused aitavad kaasa ametnike kompetentsuse kasvule ja püsimisele.
- **Uuendusmeelsus.** Lisaks eelnevalt toodud klassikalistele eesmärkidele peab avalik teenistus eesmärgiks seadma ka innovatiivsuse. Ametnike loov lähene-mine uutele väljakutsetele ning ainulaadsete lahenduste pakkumine ja raken-damine kodanike paremaks teenindamiseks aitab kaasa riigi konkurentsivõime ja rahvusliku jõukuse kiiremale kasvule.
- **Tasakaalus avalik teenistus.** Avalik teenistus peab peegeldama ühiskonda tervikuna, olles avatud ja salliv kõigi nende suhtes, kes vastavad teenistusse astumiseks seatud nõuetele. Ametnikuks on oodatud kandideerima ka teistest rahvustest Eesti kodanikud, teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud, eri-vajadustega inimesed, erineva maailmavaate ja usutunnistusega inimesed.
- **Atraktiivne tööandja.** Riik võib olla ja peabki olema sama ahvatlev töö-andja kui teadusasutus, teenindus- või tööstusettevõtte. Tänapäeval kuumenenud ja kümne aasta pärast demograafilisse kriisi jõudval tööjõuturul ei vali enam tööandja töötajat, vaid töötaja tööandjat. Riigi kui tööandja väärtuspakkumine<sup>6</sup> senistele ja uutele ametnikele peab olema õiglane ja innustav. Selles peavad kajastuma riigiüleised ja asutusele eriomased väärtused, arusaadavad tasus-tamispõhimõtted, arengu- ja karjäärivõimalused ning muud sõnumid, mis riiki tööandjana eristavad.
- **Koostöö ja koordineerimine.** Sõltumata sellest, kas lähiajal õnnestub jõuda avaliku teenistuse arengut puudutavale poliitilisele üksmeelele, on oluline jätku-valt tugevdada avaliku teenistuse sisest ja rahvusvahelist koostööd. Seda nii koostöövõrgustike laiendamise ja tugevdamise, ühtsete tegutsemispõhimõtete loomise kui ka koolituse, oskusteabe ja nõustamise vormis. Detsentraliseeritud valitsemiskorraldusega riigis on tugeva avaliku teenistuse aluseks teadlik koos-töö ja koordineerimine.

Lõpetuseks – püüdes vastata pealkirjas püstitatud küsimusele – kasutan president Lennart Meri poolt 10 aastat tagasi öeldut: “Ametnikkond on igas riigis niisama oluline nagu hammasrattad kellavärgis. Kuid kella me ei muretse ometi hammasrataste pärast, vaid selleks, et õiget aega teada, et oma aega õigesti hinnata. Eesti on väike ja võib-olla siin peitubki meie eelis. Las väike ja koostöömeelne Eesti saab nii ldale kui Läänele eeskujuks, kuidas üks väike rahvas suudab oma unistuse täide viia.”<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Tööandja väärtuspakkumist võib defineerida kui unikaalset sõnumit ja lubadust praegustele ja tulevastele töötajatele, mis eristab tööandjat konkurentidest tööjõuturul ja peegeldub organisatsioonilises tege-likkuses.

<sup>7</sup> Lennart Meri, 2001. Riigimured, lk 552.

# Avaliku teenistuse arengu kronoloogia 1991–2006

Külli Viks,

Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna juhataja asetäitja



## Lühikommentaar avaliku teenistuse arengule

Tiina Randma-Liiv, Tartu Ülikooli haldusjuhtimise professor

Võrreldes teiste riikidega, kes alustasid oma avaliku teenistuse kujundamist sarnases olukorras kui Eesti, oleme hästi hakkama saanud. Vastupidiselt mitme Kesk- ja Ida-Euroopa riigi praktikale võib väita, et avaliku teenistuse seaduses (ATS) ei ole meil kunagi väga suuri puudujääke olnud. Sellele vaatamata on oluline töötada edasi ATSi täiustamise, kuid eelkõige selle rakendamise kallal. Mul on hea meel selle üle, et ATSi ei ole muudetud uisapäisa ning loodan, et ka tulevikus ette-tulevad muudatused analüüsitakse põhjalikult läbi. Samas võib ka öelda, et paljud head ametnikud ei tööta avalikus teenistuses mitte tänu ATSi poolt pakutavale raamistikule, vaid sellele vaatamata. Avaliku teenistuse edasisel arendamisel peaks tähelepanu pöörama just sellele, kuidas saaks nii ATSi täiustades kui ka juhtimiskultuuri arendades tõsta avaliku teenistuse atraktiivsust tööturul.

Aeg	Sündmus
1991	Haldusreformi komitee moodustamine. Avaliku teenistuse küsimusteni komitee ei jõua.
1992. aasta algus	Ülemnõukogu otsusega moodustatud komisjoni koosolekul otsustatakse, et vastavalt põhiseadusest tulenevate seaduseelnõude väljatöötamise plaanile peab riigiteenistuse seadus valmima 1992. aasta sügisel. Justiitsministeeriumis (minister Märt Rask) luuakse avaliku teenistuse seaduse väljatöötamiseks töögrupp, kuhu Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna ametnike kõrval kuuluvad Tartu Ülikooli esindajad. Seaduseelnõu esimene variant (jõustumistähtajaga 1. jaanuar 1994) valitsuse istungile ei jõua, kuna komistuskiviks saab avaliku teenistuse staaži arvutamine.
28. juuni 1992	Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmine. Eesti määratleb ennast iseseisva demokraatliku riigina. Vastavalt põhiseaduse paragrahvile 30 täidetakse ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Tekib tegelik alus avaliku teenistuse süsteemi loomiseks.

21. oktoober 1992	Esimeste põhiseaduslike valimiste järel asub võimule Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei, "Isamaa" ja "Möödukate" valitsus (peaminister Mart Laar, justiitsminister Kaido Kama). Koalitsioonileppes on sätestatud, et "valitsusreformiga ei saa enam viivitada". "Kiire haldusreform on Eesti riikluse tugevdamiseks ning majandusuuenduste teostamiseks mõõdapäasmatu. Haldusreformi käigus määratletakse riigi ning omavalitsuse ülesanded. /.../ Reformi tulemusena peaks praegune riigiparaat vähenema kolmandiku võrra. Oma tööga mitte toime tulevad ametnikud vabastatakse töölt. Juhtivad kohad riigiparaadis täidetakse avaliku konkursi korras. Tuleb koostada ja vastu võtta riigiteenistuse seadus. Otsustavalt tuleb võidelda korrupsiooni vastu riigiparaadis". Riigiteenistuse seadus leiab eraldi ära mainimist ka koalitsioonileppe tööhõivepoliitika osas: "Kiires korras on vaja ette valmistada riigiteenistuse seadus, mis sätestaks riigiametnike töö nõuded, palgatingimused ja sotsiaalsed tagatised".
1993. aasta	<p>Jätkub avaliku teenistuse seaduse eelnõu väljatöötamine Justiitsministeeriumi juhtimisel. Sisulise tööga tegelevad Tartu Ülikooli eksperdid (töörühma juht Jüri Põld).</p> <p>Juba avaliku teenistuse seaduse eelnõu ettevalmistamise ajal on oluliseks arutlusteemaks ametnike koolitus. Jaanuaris moodustatakse Riigikantseleis riigiametnike koolitussüsteemi arendamise põhisuundade väljatöötamiseks töörühm, mis koosneb erinevate ametkondade ja ülikoolide esindajatest. Valitsus arutab avaliku teenistuse koolitusküsimusi mitmel oma suvisel-sügisesel istungil ning otsustab luua Riigikantseleile alluva Eesti Haldusjuhtimise Kooli. Vabariigi Valitsuse 19.01.1994 korraldusega moodustatakse Riigikantselei juurde Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Rahandusministeerium on otsuse suhtes eriarvamusel, esitades nägemuse, mille kohaselt riigijuhtimise arendamise funktsioon koos riigiteenistujate koolitusfunktsiooniga koonduvad Rahandusministeeriumi haldusalasse (Rahandusministeeriumi 26.08.1993 kiri nr 13-1163 valitsusele).</p>
8. juuli 1993	Justiitsministeerium saadab esimese versiooni ATSist kooskõlastamisele koos Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõuga, mille on samuti valdavalt koostanud Tartu Ülikooli riigiõiguse eksperdid. ATSi jõustumise tähtajaks on märgitud 1. jaanuar 1994.
1994. aasta kevad	Justiitsministeerium esitab ATSi eelnõu esimese variandi valitsuse istungile 29. aprillil 1994. Valitsus arutab eelnõu oma 10. mai 1994 istungil ja otsustab, et ministeeriumid ja maavalitsused võivad selle kohta veel esitada oma ettepanekuid ja märkusi. Eelnõu täpsustatud varianti arutatakse 7. juuni istungil ja otsustatakse see saata menetlemiseks Riigikogule. Ei eelnõus ega selle seletuskirjas ole märgitud seaduse jõustumise aega ning puuduvad rakendusaktide kavandid.
28. juuni 1994	Riigikogu hakkab riigiõiguskomisjoni juhtimisel menetlema avaliku teenistuse seaduse eelnõu. Esitatakse palju muudatusettepanekuid. Menetluse ajal vahetub justiitsminister (alates 02.06.1994 Urmas Arumäe) ning valitsus (alates 08.11.1994 on ametis nn jõulurahuvalitsus Andres Tarandi juhtimisel).
25. jaanuar 1995	Riigikogu võtab vastu avaliku teenistuse seaduse. Seaduse jõustumise ajaks määratakse 1. juuni 1995. a. Rakendusaktide kavandid puuduvad endiselt.

27. märts 1995	Luuakse valitsuskomisjon avaliku teenistuse seaduse rakendamiseks. Ettepaneku komisjoni loomiseks teeb riigisekretär Ülo Kaevats valitsuse 8. märtsi 1995. a istungil. Põhjendus: välja on vaja töötada vähemalt 19 õigusakti eelnõu, samuti muuta kehtivaid valitsuse õigusakte. Komisjoni esimees on sotsiaalminister (Toomas Vilosius), aseesimees riigisekretär ning liikmed ministeeriumide ja Riigikantselei ametnikud. Komisjoni ülesandeks on "anda hinnang väljatöötatavate õigusaktide eelnõudele, jälgida nende omavahelist kooskõla, korraldada meetodiliste juhendite väljatöötamist, läbi vaadata seaduse rakendamisel tekkivaid probleeme ja teha ettepanekuid nende lahendamiseks."
11. aprill 1995	Sotsiaalministeerium esitab valitsusele ATSi muutmise seaduse eelnõu. Põhjendused: 1995. aasta riigieelarves ei ole ette nähtud vahendeid ATSi rakendamiseks (esialgsete arvestuste kohaselt oli vaja 70 miljonit krooni), seaduse rakendamine nõuab 27 rakendusakti koostamist, sh 3 seaduseelnõu väljatöötamist, mis tähendab, et 1. juuniks 1995 seda teha ei jõua.
17. aprill 1995	Pärast korraldusi valimisi asub ametisse Koonderakonna ja Maarahvaühenduse ning Keskerakonna valitsus (peaminister Tiit Vähi, justiitsminister Paul Varul, sotsiaalminister Siiri Oviir). Uus valitsus arutab Sotsiaalministeeriumi esitatud eelnõu ja annab ministeeriumile ülesande esitada ATSi muutmise eelnõu, mis sätestaks seaduse jõustumise ajaks 1. jaanuari 1996.
24. mai 1995	Riigikogu võtab vastu ATSi muutmise seaduse, millega kehtestatakse seaduse jõustumise ajaks 1. jaanuar 1996.
07. august 1995	Valitsus moodustab ministrite komisjoni staatuses riigihalduse arendamise komisjoni, kes tegutseb kuni 1997. aasta kevadeni. Komisjoni kuuluvad justiitsminister, rahandusminister, sotsiaalminister ja riigisekretär. Komisjon luuakse Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõus sisalduvate ülesannete praktilise elluviimise kavandamiseks. Esimesel istungil otsustatakse, et eesistuja ülesandeid täidab riigisekretär. Komisjoni juurde moodustatakse kolm alatöörühma. Avaliku teenistuse töörühma nende hulgas ei ole, see luuakse hiljem. Avaliku teenistuse seaduse rakenduspraktika analüüsimise töörühma hakkavad kuuluma Riigikantselei, Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi esindajad. Riigihalduse arendamise komisjoni tehnilise teenindamise eest hakkab vastutama 1995. aasta juunis Riigikantseleisse loodud riigihalduse arendusosakond, mille tegevus lõpeb selge rolli ja nägemuse puuduse tõttu juba sama aasta detsembris.
6. november 1995	"Lindiskandaali" järel lagunenu valitsuse asemel asub Tiit Vähi juhtimisel ametisse uus valitsus, kus Keskerakonda asendab Reformierakond (justiitsminister endiselt Paul Varul).
23. november 1995	Valitsus arutab avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu ja saadab selle veel kord väljatöötamises osalenud institutsioonidele läbivaatamiseks.
20. detsember 1995	Riigikogu võtab vastu ATSi muutmise seaduse. Muudatused jõustuvad 01. jaanuaril 1996 koos seaduse jõustumisega.
07. veebruar 1996	Riigikogu võtab vastu riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse. Nii ATSi muutmise seaduse eelnõu kui ka ametinimetuste ja palgaastmestiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel on juhtivaks jõuks riigihalduse arendamise komisjon, mitte valitsuskomisjon avaliku teenistuse seaduse rakendamiseks.



1996. aasta kevad	Riigihalduse arendamise komisjon hakkab tegelema riigihalduse mudeli funktsioonide ja töökorralduse analüüsimisega ning tõdeb, et ei Vabariigi Valitsuse seadusega ega avaliku teenistuse seadusega ole lahendatud küsimust riigihalduse arendamist juhtivast ja koordineerivast valitsusasutusest, millest on tulenenud ka seniste reformide kontseptuaalsete aluste puudulikkus. Võimalikud kandidaadid koordineeriva asutuse kohale on Siseministeerium ja Riigikantselei. Sisulist arutelu ei toimu.
1996. aasta sügis	Riigisekretär Uno Veering teeb riigihalduse arendamise komisjonile ettepaneku alustada ATSi uue redaktsiooni väljatöötamist.
Jaanuar 1997	Avalikkuseni jõuavad nn kolme ministri (Jaak Leimann, Mart Opmann, Raivo Vare) ettepanekud haldusreformi läbiviimiseks. Otseselt avalikku teenistust puudutavaid ettepanekuid on kaks: 1) alustada kohe kõigil valitsemise tasanditel töötajate arvu vähendamist, tõsta töölejäajate kvalifikatsiooni ja palka; 2) täiustada ametnike töömeetodeid, vähendada valitsusaparaadi dokumentide sisekäivet, kasutada horisontaalset koordineerimist ja kooskõlastamist.
17. märts 1997	Tiit Vähi astub tagasi. Mart Siimann moodustab senise koalitsiooni põhjal (kus Reformierakonna on 1996. aasta detsembris asendanud Arengupartei) uue valitsuse.
22. aprill 1997	Valitsus moodustab avaliku teenistuse koolitusnõukogu, kelle esimeheks on riigisekretär Uno Veering ning liikmeteks erinevate institutsioonide (üliskoolid, maakondade ühisomavalitsus, ministeeriumid, Riigikantselei jms) esindajad. Nõukogu peamiseks ülesandeks on avaliku teenistuse koolitussüsteemi väljatöötamine. Nõukogu jõuab peagi avaliku teenistuse kontseptuaalsete küsimusteni, kus jäädakse eriarvamusele – kas Eesti avalik teenistus peaks olema karjääri- või positsionisüsteemil põhinev, kes vastutab koolituse juhtimise eest, milline peab olema ametnike ettevalmistus ning kes tegeleb nende täiendkoolitusega.  Samal ajal moodustatakse Justiitsministeeriumis töörühm, kuhu kuuluvad ministeeriumi ja Riigikantselei ametnikud ning kelle ülesandeks on uurida teatud tööõiguslike instituutide kohaldamist avalikus teenistuses, töötata välja avaliku teenistuse süsteemi kavand ning avaliku teenistuse seaduse muutmise ettepanekud.
28. mai 1997	Kõrgemate ametnike nõukogu kiidab heaks esimese "Ametnike eurokoolituse strateegia".
11. juuni 1997	Valitsus loob haldusreformi asjatundjate komisjoni. Komisjoni esimeheks nimetatakse minister Peep Aru ja liikmeteks erinevate institutsioonide esindajad. Komisjoni ülesandeks on 1. jaanuariks 1998 "töötada välja terviklik haldusreformi kontseptsioon", sealhulgas ettepanekud "avaliku teenistuse kontseptsionaalsete ja rakenduslike küsimuste lahendamiseks". Komisjon loob mitmeid töörühmasid.
3. juuli 1997	Valitsus moodustab ministeeriumidevahelise komisjoni riigiametnike palgakorralduse alaste küsimuste läbitöötamiseks. Komisjoni juhiks on rahandusminister Mart Opmann ning liikmeteks kõrgemad ametnikud, sh mitu kantserit. Komisjon peab oma ettepanekud valitsusele esitama hiljemalt 1. jaanuariks 1998. Komisjon moodustab kaks alatöögrupp: 1) ametikohtade kirjelduste koostamise ja ametikohtade hindamise meetoodika väljatöötamiseks; 2) karjäärisüsteemi rakendamise ja avaliku teenistuse seaduse muutmise analüüsimiseks.

19. august 1997	Valitsus moodustab ministrite haldusreformi komisjoni. Komisjoni esimeheks on peaminister Mart Siimann ning liikmeteks minister Peep Aru, majandusminister Jaak Leimann, rahandusminister Mart Opmann, justiitsminister Paul Varul ja riigisekretär Uno Veering. Komisjoni ülesandeks on haldusreformi puudutavate kontseptuaalsete ettepanekute läbivaatamine ning esitamine valitsusele. Esimene sisuline arutelu toimub, kui riigisekretär esitab 1998. aasta mais oma nägemuse haldusreformi läbiviimise kohta.
8. detsember 1997	Riigisekretär moodustab töörühma atesteerimise korraldust puudutavate küsimuste läbitöötamiseks. On selge, et ATSi ettenähtud kõikehõlmav ametnike hindamine ei rakendu praktikas nii nagu regulatsioonides kirjas. Asutuste ettevalmistused ja motivatsioon atesteerimise läbiviimiseks on puudulikud. Atesteerimise kord on jäik ja ülereguleeritud. Keskne tugi ettevalmistuste tegemiseks on puudunud. Atesteerimiskorraldusega seotud küsimusi arutab ka koolitusnõukogu. ATSi muutmise eelnõu valmib 1998. aasta septembriks. Riigikogu võtab ATSi muutmise ja täiendamise seaduse vastu 25. novembril 1997.
Detsember 1997 – jaanuar 1998	Haldusreformi asjatundjate komisjon arutab avaliku teenistuse küsimusi. Justiitsministeeriumi juures tegutsenud ATSi muutmise töörühm (juht Heiki Loot) esitab ettepanekud, milles olulisemateks on ühtse ametnike koolitusasutuse loomine, karjäärisüsteemile üleminek ning keskse avaliku halduse ja avaliku teenistuse korraldamise andmine Siseministeeriumile. Komisjoni liikmed jäävad ettepanekute osas eriarvamusele. Esimest ja teist ettepanekut pigem ei toetata. Otsustatakse haldusreformi kontseptsiooni avaliku teenistuse osa täpsustamiseks luua Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei esindajatest koosnev töögrupp.
31. jaanuar 1998	Haldusreformi kontseptsioon antakse üle valitsusele. Kontseptsioon on valitsuse käes terve aasta. Seda arutatakse mitmetel istungitel ja kabinetinõupidamistel.
15. juuli 1998	Valitsus muudab ministrite haldusreformi komisjoni moodustamise määrust, lähtudes riigisekretäri mais esitatud ettepanekutest haldusreformi läbiviimiseks. Laiendatakse komisjoni volitusi ning määratletakse Riigikantselei tegevused komisjoni teenindamisel. Riigikantselei saab sisuliselt ülesandeks koordineerida avaliku halduse arendamist Eestis (selleks luuakse 1999. aasta veebruaris avaliku halduse büroo). Ühtlasi antakse mitmele ministeeriumile ja Riigikantseleile ülesanne töötada 1. oktoobriks välja avaliku halduse arengut käsitlevad ettepanekud ja õigusaktide eelnõud enda vastutusvaldkonnas (sh Riigikantselei – ametnike atesteerimine, koolitus ja reserv; Rahandusministeerium – palgakorraldus ja koosseisud).
22. september 1998	Sisekaitseakadeemia reorganiseerimise ümber kerkinud vastuolude lahendamiseks moodustab valitsus asjatundjate komisjoni, kelle ülesandeks on Sisekaitseakadeemia Eesti Haldusakadeemiaks ümberkujundamise küsimuste läbitöötamine. Karjäärisüsteemi ülesehitusest lähtuvat ideed toetavad Siseministeerium (minister Olari Taal) ja Justiitsministeerium (minister Paul Varul). Vastu on Riigikantselei, Rahandusministeerium (minister Mart Opmann) ja koolitusnõukogu akadeemilised liikmed. 1998. aasta lõpus arutab küsimust ministrite haldusreformi komisjon, kuid midagi sisulist ei otsusta.
28. detsember 1998	Valitsus kiidab põhimõtteliselt heaks haldusreformi kontseptsiooni. Kontseptsioon avalikustatakse Riigikantselei veebilehel ning minister Peep Aru saab ülesande lõplik kontseptsioon valitsuse istungile esitada 1999. aasta veebruaris.

19. jaanuar 1999	Valitsus kiidab heaks "Ametnike koolituse põhimõtted", mis määratlevad avaliku teenistuse koolituse üldised alused ja asutuste vastutuse. Enne valitsusse saatmist arutab põhimõtteid ministrite haldusreformi komisjon.
27. jaanuar 1999	Riigikogu võtab vastu korrupsioonivastase seaduse, millega täiendatakse avaliku teenistuse seadust ning lisatakse sellele avaliku teenistuse eetika-koodeks.
16. veebruar 1999	Valitsus kiidab haldusreformi kontseptsiooni heaks "Avaliku halduse arendamise aluste" nime all ja esitab selle Riigikogu menetlusse. Kontseptsioon määratleb ühe peamise arendamist vajava avaliku halduse valdkonnana "personalipoliitika, sh avaliku teenistuse". Deklareeritakse, et avalik teenistus baseerub positsioonisüsteemil, mida vajadusel kombineeritakse karjäärisüsteemi elementidega; see lähtub ühtsetest põhimõtetest nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse teenistuse osas, tõhustatakse ametnike koolitust, korraldatakse ametnike põhigruppidesse jaotumist, luuakse seadusandlik baas ametnike üleviimiseks, avalik teenistus muudetakse tööjõuturul konkurentsivõimeliseks, luuakse selge tasustamissüsteem ning arendatakse välja edutamise süsteem; luuakse täpsem õiguslik alus poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike eristamiseks. Rakendatavate meetmete all on öeldud, et "avaliku halduse juhtimine koondatakse ühte valitsusasutusse". Reformimise perioodil on peaministrit ja ministrite komisjoni teenindavaks asutuseks Riigikantselei (2. veebruaril 1999 luuakse avaliku halduse büroo).
25. märts 1999	Pärast korralisi valimisi asub ametisse Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonivalitsus (peaminister Mart Laar, justiitsminister Märt Rask). Uus koalitsioon võtab Riigikogu menetlusse antud "Avaliku halduse arendamise alused" tagasi. Koalitsioonilepe sätestab, et valitsemise läbi paistvamaks ning kodanikele arusaadavamaks muutmiseks viib koalitsioon läbi riigivalitsemise reformi. Avalikku teenistust puudutavate lubaduste hulgas on teenistuse arendamine avatud süsteemina, kõigi riigiametnike atesteerimise regulaarseks muutmine, ametnike koolitussüsteemi korrastamine, rangete meetmete rakendamine korruptiivsetest ja asjatundmatutest ametnikest lahtisaamiseks, mehhanismi loomine ametnikueetika koodeksi kasutamiseks ametnike atesteerimisel ning ametnike isikliku vastutuse suurendamine.
21. aprill 1999	Kõrgemate ametnike nõukogu kiidab heaks teise "Ametnike eurokoolituse strateegia", mis määratleb peamised koolituse sihtgrupid, koolitussuunad ja koolituse koordineerimise põhimõtted.
08. juuni 1999	Valitsus moodustab haldusreformi komitee, mis peab esitama oma ettepanekud haldusreformi läbiviimiseks 1. detsembriks 1999. Komitee esimeheks on peaminister ning liikmeteks rahandusminister (Siim Kallas), siseminister (Jüri Möis), justiitsminister (Märt Rask) ja riigisekretär (Aino Lepik von Wirén, ametis alates 25.03.1999). Komitee töösse palutakse osalema Riigikogu liige Marju Lauristin ning riigikontrolör Juhan Parts.
09. september 1999	Haldusreformi komitee moodustab haldusreformi nõukoja, kelle esimeheks on peaministri nõunik Heldur Meerits ning liikmeteks erinevate institutsioonide (eelkõige äri sektori) esindajad. Nõukoja rolliks on nõustada haldusreformi kavandamist ning sidestada seda avalikkusega. Nii komitee kui nõukoda moodustavad töögrupe avaliku teenistuse küsimustega tegelemiseks. Nõukoja avaliku teenistuse töögruppi juhib Tõnis Arro (Fontes).

24. september 1999	Riigisekretär moodustab tööühma avaliku teenistuse personalipoliitika põhiseisukohtade väljatöötamiseks. Tööühm sünnib Riigikantselei initsiatiivil ning haldusreformi komitee heakskiidul. Tööühmale tehakse ülesandeks töötada välja riigi personalipoliitika põhiseisukohad ja ettepanekud ametikohtade põhigruppide struktuuri korrastamiseks ning esitada need komitee ja nõukoja vastavatele töögruppidele. Tööühma kuuluvad Riigikantselei ametnikud, EHI esindaja ja erasektori personalijuhid.
04. juuli 2000	Valitsus otsustab, et haldusreformiga seonduvate eesmärkide saavutamiseks on vaja koostada 1. novembriks valdkondlikud strateegilised plaanid. Avaliku teenistuse arendamise strateegia väljatöötamise kohustuse saab Justiitsministeerium, kes peab kaasama Riigikantselei, Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja teised asjasse puutuvad osapooled. Justiitsministeeriumisse luuakse strateegia väljatöötamise töögrupp (juht avaliku õiguse osakonna juhataja Ülle Madise). See tähendab, et valdkondlikke reformistrateegiaid asutakse koostama enne, kui valitsus on heaks kiitnud oma haldusreformi programmi (see juhtub pea aasta hiljem, 24. aprillil 2001). Avaliku teenistuse arendamise strateegia valmib oktoobriks ning reformi peamiste eesmärkidena on selles sõnastatud avaliku teenistuja staatuses olevate isikute ringi kitsendamine, avaliku teenistuse ülalpidamise kulude eesmärgipäraseks muutmine, ametnike töötulemuste parandamine ning ametnike usaldatavuse tõstmine ja maine parandamine.
2001. aasta	Justiitsministeerium töötab välja uut avaliku teenistuse seadust. Töösse kaasaetakse nii teised koordineerivad institutsioonid kui Tartu Ülikool. Toimuvad korduvad konsultatsioonid ametiühingute liitudega.
17. aprill 2001	Valitsus kiidab heaks programmdokumendi "Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted", mis määratleb keskse ja detsentraliseeritud koolituse korraldamise, avalike teenistujate koolituse rahastamise ning koolituspriorteedide koostamise põhimõtted.
24. aprill 2001	Valitsus kiidab heaks haldusreformi programmi, mis määrab kindlaks haldusreformi põhiseisukohad ja valdkonnad. Valdkondi on viis, nende hulgas avaliku teenistuse arendamine. Avaliku teenistuse osa lähtub viiest aluspõhimõttest, milleks on: 1) avaliku teenistuse definitsiooni ja rolli kitsendamine täidesaatvat riigivõimu teostavale ametnikkonnale; 2) riigi tuumikfunktsioone mittetäitvate ametnike töösuhte reguleerimine töölepinguga või töövõitulepinguga; 3) avaliku teenistuse koordineerituse parandamine; 4) palgakorralduse läbipaistvaks ning töösooritust ja tööjõuturu tingimusi arvestavamaks muutmise; 5) värbamine ja valik lähtuvalt kandidaatide väärtusest ja teenetest.
17. jaanuar 2002	Valitsus saadab uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu Riigikogusse. Olulisemate muudatustena võib välja tuua avaliku teenistuse arengut koordineeriva organi – avaliku teenistuse nõukogu – loomise, laiaulatusliku avalike konkursside korraldamise kohustuse, ametniku staatuses olevate, kuid avalikku võimu mitteteostavate ametnike töösuhte reguleerimise töölepingu alusel, juhtide soorituskokkuleppe, paindlikuma palgakorralduse ja hindamissüsteemi, ametnike sotsiaalsete garantiide kärpimise.
28. jaanuar 2002	Peaminister Mart Laari tagasiastumise järel moodustab uue valitsuse Reformierakonna ja Keskerakonna koalitsioon (peaminister Siim Kallas, justiitsminister Märt Rask). Koalitsioonilepe lubab, et valitsus "viib läbi avalike teenistujate palgareformi, minnes üle läbipaistvale tasustamissüsteemile ja lõpetades varjatud lisatasude maksmise".

Kevad – sügis 2002	ATSi eelnõu läbib Riigikogus ühe lugemise. Põhiseaduskomisjon arutab seda mitmetel oma istungitel. Sotsiaalsete garantiidega seotud sätted tekitavad palju küsimusi. Et eelnõu vajab veel ka normitehniliselt viimistlemist, saab muudatusettepanekuid kokku arvestatav hulk. Eelnõu menetlemine soikub 2002. aasta sügisel.
18. detsember 2002	Kõrgemate ametnike nõukogu kinnitab "Ametnike Euroopa Liidu alase koolituse strateegia 2002–2005". See on järjekorras juba kolmas.
10. aprill 2003	Pärast korralisi valimisi asub ametisse Ühenduse Vabariigi Eest – Res Publica, Reformierakonna ja Eesti Rahvaliidu koalitsioonivalitsus (peaminister Juhan Parts, justiitsminister Ken-Marti Vaher). Koalitsioonileppes lubab valitsus võtta vastu uue avaliku teenistuse seaduse, mis seab eesmärgiks töö- ja teenistussuhete korrastamise ja ühtlustamise tööjõuturu olukorraga ning luua riigi-ametnike palkade osas suurema paindlikkuse seaduses selgelt määratletud piirides, arvestades ametnike tulu palgana ning vähendades varjatud lisatasude maksmist ja erisoodustusi. Riigikogus olev avaliku teenistuse seaduse eelnõu langeb seoses valimistega menetlusest välja.
19. veebruar 2004	Valitsus võtab vastu korruptsioonivastase strateegia "Aus riik" aastateks 2004–2007. Strateegia eesmärgiks on "korruptsioonivõimaluste ahendamine ja salimatuse suurendamine korruptsiooni suhtes". Strateegia määratleb rea meetmeid korruptsiooni vähendamiseks ning ametnikueetika tugevdamiseks.
6. mai 2004	Valitsuskabinet arutab avaliku teenistuse arendamise kontseptsiooni. Kontseptsiooni läbivateks põhimõteteks on paindlikum juhtimine, kompetentsemad, lojaalsed ja usaldusväärsed avalikud teenistujad, tulemustele orienteeritud motivatsioonisüsteem ja dereguleerimine. Avaliku teenistuja mõistet ei muudeta, ette nähakse avaliku teenistuse nõukogu loomine. Koolituse valas on oluliseks eesmärgiks Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse ning Sisekaitseakadeemia täiendkoolituskeskuse ühinemisest sündiva ühtse koolituskeskuse loomine. Nähakse ette paindlikum palgakorraldus. Mitmes punktis pakub kontseptsioon ühe lahenduse asemele välja alternatiivid. Samal nõupidamisel otsustab kabinet heaks kiita ATAKi ja Sisekaitseakadeemia ühendamise (reaalne ühinemine saab teoks 1. oktoobril 2005). Kontseptsiooni aluseks võttes hakkab Justiitsministeerium välja töötama ATSi muutmise eelnõu.
05. november 2004	Justiitsministeerium saadab avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastusringile. Eelnõu jääb valdavalt kooskõlastamata. Esitatud märkused on nii normitehnilised kui ka kontseptuaalsed.
13. aprill 2005	Pärast "kolme R-i" koalitsiooni lagunemist asub ametisse Reformierakonna, Keskerakonna ja Eesti Rahvaliidu koalitsioon (peaminister Andrus Ansip, justiitsminister Rein Lang). Koalitsioonilepe avaliku teenistuse arendamist ei käsitle. 2006. aasta märtsiks ei ole valitsus avaliku teenistuse edasise arengu osas seisukohta võtnud. Koalitsioonipartnerite nägemused ühes peamises reformiküsimuses – avaliku teenistuse palgasüsteem – erinevad. 23. jaanuaril 2006 esitab Rahvaliit koalitsioonipartneritele oma eelnõu palgasüsteemi korrastamiseks.

# Avaliku teenistuse seadus päästis riigiaparaadi

## Intervjuu Aino Valliga

Riho Laurisaar, *Eesti Päevaleht*

Taasiseseisvumisaja alguse üks suurimaid ettevõtmisi noorele Eesti riigile oli avaliku halduse reform. Esmatähtsat lahendamist nõudsid küsimused, nagu avalikku võimu teostavate inimeste töötingimused, õigused ja piirangud, samuti nende ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kord.

1990. aastate alguses, mil toimus kehtiva avaliku teenistuse seaduse (ATS) väljatöötamine (vastu võetud jaanuar 1995, jõustunud jaanuar 1996), oli olukord tänasest sootuks erinev. Toimus üldine poliitiline, majanduslik ja sotsiaalne reform – kiiresti ja samaaegselt tuli tegeleda pea kõigi eluvaldkondade põhimõttelise ümberkorraldusega.

Toimunud sündmusi ja ATS-i väljatöötamisega seotud segadusi meenutab kunagine Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna spetsalist Aino Vall.

### **Milline oli teie osalus ATS-i väljatöötamisel ja kuidas te selle töö peale satustite?**

Justiitsministeeriumis oli majandusõiguse osakond ja avaliku õiguse osakond, mille vahel jaotati ära uued väljatöötamisel olevad aktid. Esimest juhtis Mihkel Oviir, kellest sai hiljem kantsler, tema oli suuresti kogu asja koordineerija. Meie osakonna juht oli Urma Kivilo. Mina olin peamiselt spetsialiseerunud kohalike omavalitsuste peale, kuid kui tööõigusega tegelev Ülle Luberg lahkus, langes töö minule.

Kui mina ATS-i väljatöötamisprotsessiga liitusin, oli juba seatud eeskujuks Saksa mudel.

### **Miks just Saksa mudel?**

Ka soomlaste oma kasutasime, kuid Saksa mudel oli meile kuidagi lähedasem. Saksa süsteem oli karjäärisüsteem. Puht isiklikult mulle sakslaste mudel meeldis ka, sest olen eestiaegne inimene ja saksa keel oli selge. Mitte üksnes minu, vaid tolleaegsete inimeste jaoks oli Saksamaa sageli eeskujuks. Ka minu kursusekaaslased olid kõik saksa-aegsed gümnaasiumilõpetajad.

### **Seega siis ka emotsionaalne valik?**

Seda kindlasti. Aga ma rõhutan, et Saksa süsteem sobis ka meile hästi. See oli kõige selgem ja seda kasutasid eeskujuna ka soomlased. Inglased olid veidi kaugemal ning nende õigussüsteem on Mandri-Euroopa riikidest mõneti erinev. Süsteemist, mis meil varem valitses, polnud praktiliselt mitte midagi üle võtta.

## **Teie ees seisis üsna konkreetne töö – saada tööle uus süsteem?**

Just. Ja tugevdada riigiaparaadi personali ja säilitada olemasolev kvalifitseeritud personal, sest see kippus ära minema. Veneaegne süsteem ei motiveerinud kedagi, see oli lihtsalt üks segadik, mis oli vaja livideerida ning luua uus motiveeriv süsteem.

## **Kui te teadsite eesseisva töö mahtu, kas see vahest ka juukseid katkuma ei ajanud?**

Ei. Sellist mõtet ei tekkinud meist vist küll kellelgi. Kõik tahtsid ikka asjad täiesti sirgeks saada. Näiteks oli kõigi jaoks suur probleem, et Vene aja palgasüsteem oli üsna mittemotiveeriv. Haridus ei lugenud midagi, luges vaid see, kes sa parteihierarhias olid. Nii sai viieklassilise haridusega ametnik sageli mitu korda suuremat palka kui kõrgharidusega ametnik. Kui nii oleks jätkunud, poleks ju keegi tahtnud enam riigitööle tulla ega seal jätkata.

Kui tuli uus süsteem, siis oli jälle mureks, et erasektori palgad olid ligi viis korda suuremad. Näiteks mitmed minu head kolleegid läksid ministeeriumitöölt ära erasektorisse, sest riigitööl ei saanud nad isegi 3000 krooni kätte. Töötades juristina erasektoris oli palk hoopis midagi muud.

Pidime midagi välja mõtlema, et riigiaparaati tugevdada, sest noored ei tahtnud siia üldse enam tööle tulla. Olukord tuli lahendada, see oli ka üldine poliitiline seisukoht. Haruldasel kombel olid selles üksmeelel isegi kõik võimul olevad erakonnad.

## **On teil ka andmeid, kuidas lahenes sarnane olukord meie naabritel – lätlastel, leedulastel?**

Lätlastel oli juba pisut varem avaliku teenistuse süsteem välja töötatud ja nad tutvustasid seda ka meile, kuid leedulastega oli meil miskipärast vähem kokkupuuteid. Lätlastel oli üsna sarnane süsteem meie omale. Samas olid soomlased nii meile kui ka lätlastele suureks abiks oma nõustamisega.

## **Oli nõukogudeaegne süsteem kellelegi kasulik ka?**

Nendele, kes lootsid saada oma palga järgi pensioni, nendele muidugi. Just neile, kes olid mõneklassilise haridusega, aga kes olid usaldusväärsed ametnikud partei silmis. Kuid arstid, õpetajad, haritlased, juristid oleks ikka jäänud viis korda väiksema palga ja pensioni peale, mis oleks olnud ju täiesti ebaõiglane. Isiklikult on mulle meelde jäänud, kuidas parteiorganites töötavad ametnikud suhtusid riigiaparaadis töötavatesse kõrgharidusega spetsialistidesse – neid kiruti bürokraatideks, natsionalistideks, lollideks. Ühesõnaga, peeti alamt sorti töötajateks.

## **Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõududel oli ATS-i väljatöötamisel kuuldavasti päris suur roll?**

Väga suur. Professor Pöld oli üks esimesi, kes asjaga seotud oli. Hiljem, kui ministriumist hakkas ettepanekuid laekuma, liitusid veel mitmed tippjuristid, kes kooskõlastamisprotsessis osalesid. Igaüks püüdis omamoodi aidata.

Suur abi oli Indrek Koolmeistrist, kes aitas välja töötada Vabariigi Valitsuse seadust. Tema initsiatiivil sai Vabariigi Valitsuse seadusse sisse kirjutatud peatükk "Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused". Selle peatüki seadusesse lülitamine aitas lahendada ka avaliku teenistuse seaduse koostamisel üleskerkinud küsitavusi.

Mainimata ei saa jätta ka TÜ professorit Inge-Maret Orgot, kellega mina isiklikult mitmeid kordi konsulteerisin.

### **Ilmselt oli töö nende jaoks ja ametialaselt väga huvipakkuv? Ei saa ju selliste asjade juures iga päev kaasa rääkida?**

Ilmselt ka see. Kuid julgen arvata, et nad tegid seda omamoodi missioonitundest. Nad ju töötasid ATS-iga nädalavahetustel oma teiste tegemiste kõrvalt ja erilise tasuga selle eest ju arvestada ei saanud.

### **Sellise suure töö puhul tekivad ikka väiksed isiksustevahelised konfliktid, eriti arvestades tööga seotud inimeste hulka? Eesmärk on küll kõigil sama, kuid lähenemised võivad olla ju erinevad?**

Juristide vahel ei tekkinud kordagi eriarvamusi. Me saime kõik asjast üsna ühtemoodi aru. Kõik, kes ministeeriumis toona töötasid, tunnetasid, et kehtiv avaliku teenistuse kord on nii segane, et tuleb lihtsalt ära lahendada. Juriidiliste detailide üle küll arutati palju – kui mitu protsenti tuleks tõsta pensionistaaži, kuidas anda protsendid tööstaaži eest jne. Suurimaid probleeme tekitas küsimus, kuidas arvestada avaliku teenistuse staaži. Sest siis samal ajal tuli ministrite nõukogu määrus selle kohta, millistes asutustes töötamine sinna staaži sisse arvestada. Lähtusime seisukohast, et arvestame inimesi, kes puhtal kujul olid riigi palgal. Lisaks olid veel inimesed, kes olid isemajandavate asutuste palgal ja kes said nõukogude ajal 40-protsendilist palgalisa. Tavalised riigiametnikud seal ei töötanud ja seega ei saanud me isemajandavate asutuste palgal olevaid inimesi arvestada.

### **Kui spetsialistide vahel tõrkeid ei tekkinud, siis kuidas tavakodanikud ise avaliku teenistuse mõistest toona aru said, kas ja milliseid segadusi see tekitas?**

Siin oli tõesti tõrkeid. Eriti nende inimestega, kes lihtsalt ei saanud aru uuest süsteemist ega avaliku teenistuse mõistest. Lisaks veel seltskond, kes töötas ENSV ajal GLAVLIT-is ja parteiaparaadis. Nad leidsid, et avaliku teenistuse seadust tuleb ka neile rakendada. Kuigi oli juba tehtud poliitiline otsus, et neile seadust ei rakendata ja mingeid täiendavaid lisatasusid neile inimestele ei maksta. Polnud sellistel ametnikel õieti kvalifikatsioonigi – vabariigiaegne 6 klassi, lisaks ENSV-aegne parteikool.

Rääkides veel avaliku teenistuse mõistest arusaamisest – ma sain vahepeal koguni selliseid kõnesid, kus inimene teatab pahaselt, et miks teda avaliku teenistuse alla käivaks ei loeta. Tema olevat Moskva kõrgema parteikooli lõpetanu ja tal on täielik õigus oma nõudmistes. Teine äärmus oli see, kui helistas meesterahvas Lõuna-Eestist – ka väga pahane, et tema tööd ei arvestata avaliku teenistuse hulka. Kui palusin tal täpsustada, siis selgus, et ta oli olnud ühes külanõukogus korstnapühkija.



## **Oli veel probleeme?**

Oli üks väga suur probleem, kuid sinna ei saanud seaduse väljatöötajad midagi teha. See oli keeleoskuse nõue. Riigiteenistujad peaksid kõik eesti keelt oskama, kuid toona olime seisus, et meil ei oleks siis kuskilt võtta näiteks vanglatöötajaid ja paljude teiste elualade esindajaid. Seega nõuet, et inimene peab keele ettenähtud ajaks selgeks õppima, tuli pikendada.

## **Kas sellist tunnet ei tekkinud kordagi, et asjad võivad üle pea kasvada? Liiga palju osapooli, liiga palju otsi tuleb kokku viia?**

Üldiselt mitte. Keeruliseks läks siis, kui tuli hakata veneaegset tööstaaži arvestama – millistes asutustes töötamine läheb avaliku teenistuse alla või mitte. Hiljem sai seda seadustega korrigeeritud ja asi hakkas paranema. Nagu ma juba eespool mainisin, aitas selles küsimuses palju selgust luua Vabariigi Valitsuse seadus. Kuid elu näitas, et paljud asjad tuli hiljem märksa täpsemalt lahti kirjutada.

## **Millised olid need punktid seaduses, mis vajasisid hiljem täpsemat lahti kirjutamist?**

Avaliku teenistuse liigid ja mõiste oli palju segadust põhjustav punkt, sest kõikvõimalikud korstnapühkijad, tänavakoristajad ja abiteenistujad pidasid ennast avalikus teenistuses olnuks. Praeguseks on asi muidugi paika läinud.

Lisaks tekitas palju probleeme tulundusühenduste nõukogudesse kuulumine. Siin oli suur tüli. Riigi esindajad, kes nõukogude koosolekutel käisid, said selle eest ka lisatasu. Mõne valitsusasutuse esindaja istus lausa mitmes tulundusühenduses ja tekkis küsimus, et millal see inimene siis oma tööd teeb, kui ta kuulub mitmesse tulundusühendusse ja igalt poolt veel töötasu saab. Kusjuures palk riigitöö eest jookseb ju edasi. Üks suuremaid tulundusühendustesse kuulumise ja sealt töötasu saamise toetajaid oli toonane Majandusministeeriumi kantsler Margus Leivo, kes leidis, et ministeeriumi esindajal nõukogus on õigus tulundusühingult tasu saada. Eelnõu koostajad olid aga teisel arvamusel. Ka mina leidsin, et see n-ö riigi esindaja saab ministeeriumist palka ja nõukogu istungitel käimine on üks tema tööülesandeid. Selle probleemiga tegeles palju ka omaaegne riigikontrolör Juhan Parts, kes üldse tegi avaliku teenistuse seaduse väljatöötamisel palju ära.

Kahjuks pole tulundusühenduste nõukogudesse kuulumise küsimus vastust leidnud ja vaidlused käivad tänini.

## **Kuidas on teie isiklik hinnang tagantjärele kogu avaliku teenistuse süsteemile, selle arengule ja probleemidele täna?**

Mina näen täna suurimaid vajakajäämisi lisatasude segases süsteemis, kõikvõimalikes nõukogudes ja komisjonides töötamise eest saadakse lisatasu. See on väga segane ning pole meil veel õieti lahendatud.

Aga arvestades tollaegset olukorda, paneksin tööle hinde "rahuldav". Praegu on meil üsna tugev riigiaparaat ja peale on tulemas ka noori. Ja need, kes juba olid tol ajal tööl, ei kippunud enam ära minema. Paljud neist töötasid kuni pensionieani välja ja ma arvan, et see on õnnestumine.

# Välissteenistuse ilu ja valu

Jaak Jõerüüt



1991. aasta augustis, kui Eesti riik taastati, eksisteeris välissteenistus vaid esimese välisministri Lennart Meri ja tema noorte kaasvõitlejate peades. Mõeldes kiirusele, kuidas kõik järgnev toimus, tuleb meelde antiikmütoloogia. Pallas Athena väljus ju Zeusi peast täiskasvanuna ja täies relvastuses.

Võib ju ütelda, et kogu riik hakkas tekkima nullist, ent see pole päris täpne. Alati eksisteerib hulk praktilisi tegevusalasid ja erialaoskusi, millele ükski ideoloogiahammas kuigi kergesti peale ei hakka. Auto- ja trammijuhid, masinakirjutajad ja raamatupidajad, müüjad ja põllumehed jpt pidid küll uues elus mõndagi uut õppima, kuid midagi olulist oli võimalik ka vanast kaasa haarata. Eesti diplomaatiat aga ei olnud eksisteerinud juba viiskümmend aastat. Mitte millestki tuli kibekiiresti teha midagi, ilma milleta üks riik püsti ei seisa.

Hilisemad uuringud ütlevad, et üheksakümnendate aastate esimesel poolel Välisministeeriumisse tööle asunute hulgas olid ülekaalus need, kelle motiivid olid enamasti altruistlikud. Domineeris huvi riigi ülesehitamise ja töö sisu vastu. Pole liialdus öelda, et inimesi tõukas tagant revolutsiooniline ja maailmaavastuslik vaim. Hilisemal perioodil lisandus muid motiive, nagu karjäär prestiižses organisatsioonis. Alles kümmekonna aasta möödudes hakkas juuri ajama stabiliseeruva süsteemi mõtteviis. Emotsionaalselt võivad hinnangud veelahkme kohta olla millised tahes, objektiivselt võttes oli tegemist paratamatusega. Veelahkme aega langeb ka esimese välissteenistusseaduse vastuvõtmine, see rakendus 1996. aasta algusest ja on omakorda tänaseks juba lootusetult vananenud.

Kui kõik muud riigiasutused töötavad põhiliselt kodumaal ja mõnedel on üksikud esindused ja esindajad välisriikides, siis Välisministeeriumi iseärasuseks sai ja jäi tõsiasi, et kodumaal on üks peamaja, kuid välismaal on tegutsevaid allüksusi kümneid. Igal neist on oma asukohamaa seadustest ja kultuuritaustast või vastava rahvusvahelise organisatsiooni töökultuurist tulenevad eripärad.

Eesti diplomaadid on märganud, et vanades, kaua stabiilselt tegutsenud riikides, kus omamaise diplomaatia traditsioonid ulatuvad teinekord sajanditesse, on välis-teenistusel lihtsam selgitada nii oma riigi valitsusele kui avalikkusele seda, mida tähendavad tavad, rahvusvaheline õigus ja kohalikud kultuurikontekstid. Ning miks üleüldse on diplomaate jätkuvalt vaja, milles seisneb kohaloleku ja isikliku kontakti efekt ka kommunikatsioonivahendite tormilise arengu ajastul. Väidan, et Eestis pole see kõik veel tänaseni otsustajatele ja analüüsijatele selge. Ma ei süüdistata, vaid nendin. Ühisnimetajate ja ühisosa otsijad, olgu nad poliitikud või teoreetikud, ütlevad õigesti, et põhiollemuses on inimolend teisega sarnane. Kuid sellest lineaarseid järeldusi teha ja Eesti seadusandlust, tavasid ning mõtteviisi vägisi meie välisesinduste kaudu kaugete maade partneritele peale suruda on viga.

Võime väita, et Eesti välis-teenistus on Eesti riigi tundlad või andurid maailma ja maailmas, vastuvõtuantennid ja vastuvõetud informatsiooni esmased analüüsijad. Õnnestumise korral ka parimad sünteesijad.

Teisalt on Eesti välis-teenistusel ka vastupidine roll, ülesanne saata signaale välja, anda teada Eesti seisukohtadest mis tahes probleemi puhul, ja jagada üldist informatsiooni Eesti elu, majanduse, kultuuri kohta. Kui selles viimases rollis ei ole Välisministeerium päris üksik, sest alati jälgivad teiste riikide valitsused ka seda, millise seisukohaga esineb meie valitsusjuht, välisminister või riigipea siinsamas kodus ja seda, millisel kursil on seaduste kaudu vormuv parlamendipoliitika, siis vastuvõtjana on Välisministeeriumi võrgustik ainulaadne.

Sellise võrgustiku praktiline väljaehitamine, diplomaatide koolitamine ja ka pädeva abipersonali leidmine oli üsna keeruline ülesanne. Treeninguaega ei olnud antud, tuli kohe võistleva asuda. Maailmaareenil, teiste riikidega võrdselt, nagu kehtvatel olümpiamängudel. Selle vahega, et loorbereid, millele puhkama heita, ei jagatud ega jagata.

Ennekõike tuli tekkiv välis-teenistussüsteem täita adekvaatse sisuga, st anda talle õiged eesmärgid ja leida adekvaatsed meetodid eesmärkide saavutamiseks. Kui mõtleme versta-postidele sellel teel, nagu OSCE, ÜRO, Euroopa Nõukogu, WTO, NATO ja Euroopa Liit, siis on hetkega selge, et välis-teenistussüsteem ei ole asi iseneses, vaid on üles ehitatud Eesti riigi suuremate eesmärkide toetamiseks.

Üks välis-teenistuse oluline märksõna on konsulaartegevus. Peamiselt sedakaudu saavad abi Eesti kodanikud välismaal, kui on näiteks vaja asendada kadunud dokumenti. Aga ka keerulisemate ja dramaatilisemate juhtumite puhul. Kui mitte mainida viisade väljaandmist, mille mahud võivad kohati olla väga suured, siis on konsulaartegevusele iseloomulik, et statistilisi ühikuid tabelitesse võib lisanduda vähe, kuid iga juhtumi taga võib olla päevi, aga isegi aastaid tegevust, ja selle tegevuse sisu on seotud inimeste, Eesti kodanike elu ja saatusega.

Elu on õpetanud, et pidevalt peab kordama: edukas välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika ei talu erakondlikku lähenemist, vaid nõuab riiklikku konsensust ja järjepidevust. Selle hoidmiseks on oluline, et mitte vaid spetsialistid-ametnikud, vaid eriti parlamendipoliitikud mõistaksid, et oleme ajastus, mil väljakutsed uuenevad. Kui täna on meile algusaegadega võrreldes juba märksa selgem, milline peab olema üks turvaline, funktsionaalne ja esinduslik saatkond, residents ja ministee-

riumimaja, ning seegi, millistele põhinõuetele peab vastama diplomaat, siis hoopis selgusetum on kõik see, mis maailmas meist ei sõltu. Uued väljakutsed teki-  
vad sedakaudu, kuidas maailm kogeb üllatusi. Aimatavamad lähituleviku jaoks on keskkonna- ja kliimamuutustega, energeetikaga, religioonide ja kultuuride konflik-  
tidega seotud probleemid ja loomulikult pole kusagile kadunud vana tuttav: vae-  
suse ja rikkuse globaalne konflikt, mis katalüseerib ohtude uusi kombinatsioone.  
Eesti välis teenistuse tulevik sõltub mõnes mõttes sellest, kui mõistvat poliitikat tee-  
vad parlament ja valitsus ning ka sellest, mil määral lisatakse lähematel aastatel  
raha pikka aega alarahastatult tegutsenud välis teenistusele.

Kuid on ka mõned mittemateriaalsed tegurid, mis mõjutavad meie kõigi tulevikku.  
Esiteks üldine hoiak. On teada, et mõnedes meie eeskujuriikides peetakse välis tee-  
nistust riigi eesliiniks. See tähendab ennekõike riigivalitsejate ja avalikkuse mõist-  
vat suhtumist, asjasse süvenemist ja õiglast seadusandlikku ruumi välis teenistusele.  
Pehmelt öeldes on Eestil siin kasvuruumi.

Teine tegur on suurel määral ministeeriumi enda käes. See, kui edukalt tegut-  
setakse riigi heaks ehk siis meie kõigi tuleviku heaks laias maailmas ja Tallinnas  
Islandi väljakul, sõltub suurel määral sellest, kui hästi mõistetakse ülalnimetatud  
(ja võimalikke veel tundmatuid) uusi väljakutsid. Tuleb omale iga päev aru anda, et  
kõik asutused võivad ilma pideva enesekontrollita stagneeruda ja bürokratiseeruda.  
Meenutagem igihaljaid Parkinsoni seadusi! Kastikeste ja noolekeste joonistamine,  
memode arvu lugemine ja koosolekute usin protokollimine võib muutuda ka asjaks  
iseeneses.

Paraku on Eesti riigiaparaadis tervikuna üksjagu survet üleliigse bürokratiseerumise  
suunas. Arenguplaanid, kontseptsioonid, komisjonid ja alamkomisjonid, aruandluse  
nutikad uudisvormid jne jne ei tohiks raisata liiga palju tööaega ei riigi sees ega  
välis teenistuses. Ebestandardne mõtlemine ja valmisolek märgata maailma välja-  
kutseid – need peaks jääma välis teenistuse olulisteks trumpideks ka tulevikuks, kuid  
nende nähtuste elushoidmiseks peab hoolitsema ametkondliku õhu puhtuse eest.

# Esimesed Eesti diplomaadid õppisid käigu pealt

## Intervjuu Clyde Kulliga

Arko Olesk, *Postimees*



1990. aastate alguses ajendasid inimesi Välisministeeriumisse tööle tulema missioonitunne ja seiklushuvi, mitte karjäärisoov, meenutab välisteenistusega selle algushetkedest seotud olnud praegune Eesti Vabariigi suursaadik Saksamaal Clyde Kull.

### **Kuidas jõudsite teie Eesti Vabariigi loodavasse välisteenistusse?**

Minu lugu sai alguse juba 1990. aasta mais, kui Lennart Meri mu Välisministeeriumisse tööle kutsus. Siis ei saanud vormistamine küll päris paika, sest tol ajal polnud olemas ametinimetusi ja kõik töötasid rohkem vabatahtlikult, enesealgatuslikul ja emotsionaalsel lainel. Järgnevad pool aastat oli Välisministeeriumis loov periood, kus polnud institutsionaliseeritud ega praeguses mõttes rutiinset tööd. Iga päev oli midagi uut ja kõik käis käigu pealt. See oli 1991. aasta alguseni, sest esimene käskkiri inimeste töölevõtmiseks uude välisteenistusse valmis Lennartil 18. veebruaril 1991, kui vormistati kolm esimest nõunikku: Indrek Kannik, Jüri Luik ja mina.

Välisministeerium küll toimis, aga kellelgi polnud püsivaid ametinimetusi ega töölepinguid, need hakkasid välja kujunema alles 1991. aasta kevadel-suvel. Ka struktuur ei olnud paigas.

### **Kuidas see paika sai ja millele see tugines?**

Esmalt oli olemas Nõukogude ajast jäänud vana struktuur, kuid vanad inimesed valandas Lennart kõik 1990. aasta suvel. Uus struktuur hakkaski kujunema kevadel-suvel 1991, kui tuli uusi inimesi ja hakati vaatama, et meil peaks olema poliitikaosakond, välismajandusega tegelev osakond, õigusosakond, protokolliosakond jne.

Lätlaste-leedukatega käis päris tihe koostöö, Soome ja Rootsi olid need eeskujud, kust hakkasime õppima. Päris struktuur hakkas paika loksuma 1991. aasta lõpupoole.

### **Kust leiti välisteenistusse need inimesed ja kust võtsid nad oskused selles ametis töötada? Või õppisite kõik käigu pealt?**

Kõik käis käigu pealt. Välisministeerium oli tol ajal selles mõttes päris huvitav ametiasutus, et see oli üks väheseid, mis loodi uuesti. Teised arenesid kõik olemasoleva baasil. Kuna ta uuesti loodi, pidid sinna tulema inimesed, kellel oli kas või väike

seiklushuvigi või kes otsisid elus midagi uut. Suurem osa inimesi tuli ise, paljud leiti suust-suhu jutuga: kellel on mõni tore tuttav, kes oleks huvitatud välissuhtlemisest ja oskaks võõrkeeli. Võõrkeelte oskus oli üks oluline kriteerium ja neid, kes 1991. aastal võõrkeelt oskasid, ei olnud Eestis väga palju.

Mind soovitati ja mulle helistati, kas tahad tulla. Niimoodi tekkiski grupp inimesi, kellel oli grupp tuttavaid, kellega võeti ühendust. Alguses oli rotatsioon tegelikult päris suur.

Minule on jäänud aramus, et Välisministeeriumisse tulid inimesed missioonitundega. Taheti midagi ära teha värske tekkiva riigi jaoks. Sel ajal polnud kindlust, et Välisministeerium on koht, kus saad teha karjääri või teenida raha. See oli pigem koht, kus ebakindlus oli tunduvalt suurem, kui mujal riigiasutustes.

### **Välisesinduste rajamisel oli ilmselt veel vähem, millele toetuda?**

Juba 1990. aasta keskel tekkis mõte luua välisriikidesse infopunktid. Taani välisminister, kelleks oli siis Uffe Ellemann-Jensen, algatas idee avada Kopenhaagenis Baltimaade ühine infopunkt. See avatigi detsembris 1990 ja meie esindaja oli seal Arvo Alas. Ka Rootsis oli infopunkt, esimeseks esindajaks oli minu mälu järgi seal praegune Tartu abilinnapea Aadu Must. Kaks esimest infopunkti olid seega Taanis ja Rootsis. Neid püüti ka rohkem luua. Belgias käisime 1991. aasta juuli lõpus ühel eelreisil vastavalt Lennart Meri ja tollase Belgia välisministri kokkuleppele luua infopunkt ja ma mäletan, et vastuvõtt kuu aega enne meie taasiseseisvumist oli üsna suurevõnalik ja õpetav, räägiti, et nad peavad arvestama, mida mõtleb Nõukogude Liit. Hästi ettevaatlik jutt oli, aga kui me augusti lõpus läksime Belgiasse juba diplomaatilisi sidemeid taassõlmima, oli nii mõnelgi sealsel diplomaadil päris piinlik kuu aega tagasi toimunud jutuajamiste pärast.

Pärast taasiseseisvumist oligi esimene asi avada saatkonnad. Moskvas oli tookord alaline esindus olemas, sinna oli lihtne saadikut määrata. Rootsi, Taani ja Saksamaa olid kohe järgmised. Neid esimest kolme oli võimalik luua olemasolevalt aluselt. Soomes oli natuke teistsugune olukord, saatkond loodi Tuglase Seltsi baasil ja oli esialgu ilma saadikuta. Siis tuli Brüssel, see koht kaardil, millega mina lähemalt seotud olin.

### **Jaak Jõerüüt on oma raamatus „Diplomaat ja mälu“ meenutanud Lennart Meri ütlust, et Eesti saadik just sel hetkel vinnab keldrist üles kaks ämbrit ääri sütt. Kui palju sütt tuli teil suursaadikuna vinnata?**

Kui sa oled suursaadik, kelle abijõuks on ainult abikaasa ja kuueaastane laps, siis sul pole muud valikut, kui pead absoluutselt kõik ise ära tegema. Meil oli peaaegu aasta jagu nn pereettevõtmine. Sa pidid lihtsalt kõike tegema, ei tekkinud küsimustki, et midagi ei kõlba teha. Tuli telefone vastu võtta, inimesi abistada, viisid välja anda, majutasime eestlasi tihtipeale isegi oma korterisse elama. Kui NATOga tegelesime, siis käisin ise ära kõigil esimeste, teiste ja kolmandate sekretäride kohtumistel. Ise juhtisid sa autot, sest autojuhti polnud.

Näiteks on mees, kui läksin 1992. aasta augustis Hollandi kuninganna vastuvõtule, kus nõuti nn *white tied*, valge lipsuga sabafrakki. Autojuhti meil ei olnud, ma sõitsin ise kuningalossi garaaži, panin *white tie* endale selga ja läksin tagantuksest vastu-

võtule. Ära sõites oli raskem, sest siis kutsuti autod ette maade järgi. Läksin kiiresti alla garaaži ja ootasin ära, kui tuli Eesti kord. Sõitsin ette ja kui protokollitsemise hõikas Eestit ja nägi mind roolis, siis jäi tal suu lahti. Ma lehvitasin ja sõitsin minema. Sütt vedada ei tulnud, kuna [Eesti saatkond] oli korter, aga absoluutselt kõigega tuli hakkama saada.

### **1992. aastast olite suursaadik ELi, NATO ja Beneluxi maade juures. Kui raske oli sel eesliinil olles tõestada, et Eesti on riigina võimekas?**

Kõigepealt tuli ära tõestada, et Eesti üldse riik on. Esimene aasta-poolteist [pärast taasiseseisvumist] oli väga palju küsimärke üleval. 1992 esimesel poolaastal tuli Brüsselis väga aktiivselt tegeleda humanitaar- ja toiduabi hankimisega Eestile. Küsisime kõike, mida oli võimalik Euroopa Liidult humanitaarabina küsida – vilja, suhkrut, toiduõli, kütust, loomatoitu jne. Abi andmine sõltus sellest, kas riik üldse toimib ja kas ta jääb toimima. Euroopa Komisjoni ametnikel oli esimene küsimus, et kui saadetakse mingisugust abi, siis millised on Eesti pikaajalised plaanid ja kui kaua kavatakse abi toel läbi ajada? Juba 1992. aasta kevadel tuli leida vastuseid küsimustele, milline saab olema Eesti riigi edasine areng ja majanduspoliitika ning kuhu tahetakse välja jõuda. Me siis püüdsimegi selgeks teha, et meil on vaja vaid üks talv üle elada ja edasi saame ise hakkama.

Väga tähtis tõestuspunkt ja -kriteerium riigile oli see, kui 1992 oma raha sisse viidi. On oluline, et tegime seda pigem varem kui hiljem.

### **Teie suursaadikuaja lõpus, viis aastat hiljem, tuli juba kutse Euroopa Liitu. Kuidas õnnestus nii kiire suhtumise muutus?**

On väga raske müüa midagi, kui sellel pole taga tõsiseltvõetavat põhja. Õnneks toimus Eesti areng päris kiiresti ja selles mõttes ei müünud me seal õhku. Tempo suhetes Euroopa Liiduga oli väga märkimisväärne, kuna mais 1992 sõlmisime alles esimese astme koostöölepingu, s.o majandus- ja koostöölepingu. Juba aasta hiljem, Kopenhaageni tippkohtumisel võeti vastu otsus, mis nägi ette vabakaubanduslepingu sõlmimise võimalust. Aga iga kord tuli käia ja hoida silma peal, et me ei jääks sõnastustest välja. Põhiline rõhk oli tol ajal neljale riigile – Poolale, Tšehhile, Slovakkiale ja Ungarile. Põhiline Euroopa Liidu koostöö ja hõlmamine toimus nende nelja suhtes, meie ülesanne tol ajal oli mitte neist maha jääda. Õnneks läks see kriitilise 1993. aasta jooksul korda.

### **Kuidas on välisteenistus aastate jooksul muutunud? Entusiasmifaas on ju nüüdseks möödas.**

Ma usun, et klassikalised bürokraatia arengureeglid toimusid ka Välisministeeriumis. Vastavalt sellele, kuidas kogunes kogemus, hakkas ka ministeerium järjest paremini tööle, areng toimus päev-päevalt.

Koos Välisministeeriumiga tärkas ka koolitussüsteem – mitmed esimesed töötajad läbisid Diplomaatide Kooli kursuse, paljude jaoks oli ainukeseks õppelavaks kolme kuni 12-kuuline ettevalmistus meie partnerite juures, näiteks Taanis, Rootsis, Inglismaal. Neist mõnigi jäi välisesindustesse, see oli vahetu ja hindamatu praktika. Enne kui need kogemused ministeeriumisse ei olnud tulnud, ei saanud rääkida ka

võrdsest toimimisest välisriikide kodu- ja välismaise poole vahel ja see võttis aega kolm-neli aastat. Vastavalt sellele, kuidas esimesed inimesed hakkasid tagasi tulema ja kuidas hakkas majas kinnistuma välissuhtlemiskogemus, loksusid paljud asjad paika.

Juriidilises osakonnas kogunes teave tänu lepingutele, mida sõlmiti, läbi lepingute rakendamise praktika, sama asi toimus välismaajandusosakonnas. See oli vaikne ehitamine, mis käis kivi-kivi haaval ja võttis pisut aega.

### **Samasse aega jääb ka välisriikide seaduse kirjutamine. Kuidas see sündis?**

Välisriikide seaduse kirjutamine oli loov protsess, kuhu olid kaasatud väga paljud inimesed. See on Välisministeeriumile omane, et meil ei tehta ühtegi asja vaikselt toanurgas ühe-kahe inimesega. Suurem osa põhjapanevatest dokumentidest on kollektiivsed ja väga laia ringi panusega. Seda julgustatakse, seda kiidetakse heaks ja kui keegi kritiseerib, võetakse seda hästi vastu.

Välisriikide seadusega oli sama lugu, teatud toorik tuli loomulikult juriidilise osakonna poolt, aga sinna kogunes väga palju märkusi ja ettepanekuid. Seaduse põhi tuli võrdluses teiste riikide seadustega, aga palju lisandus meie oma riigi praktikast.

### **Kuidas vaatate välisriikide suhteid praegusel hetkel? Kui valmis ta on ja millist seina tuleb veel toetada?**

Kunagi ei saa midagi valmis, aga võib täiesti julgelt öelda, et välisriikide suhted on praegu väga tugeval alusel ja ma ei usu, et peaksime lähemal ajal ette võtma suuri muutusi. Samas, probleem, mis on teadvustatud ka Välisministeeriumis, on see, kuidas kohaneda Euroopa Liidu institutsioonidega ja kuidas kohandada elu ja tööd Euroopa Liidus nii, et meie struktuurid ja töö sisu vastaks sellele. Soome on vähemalt kolm korda oma Välisministeeriumi ümber kujundanud, et kohaneda ELi mehaanikaga. See probleem puudutab osaliselt välisriikide suhteid, aga ka seda, et paljud teised ametkonnad on tihedalt seotud Euroopa Liiduga suhtlemisega. On väljakutse ehitada see süsteem üles optimaalsel viisil, et sa ei dubleeriks, aga samas ei kaotaks ära koordineeritust.

Väga paljud küsimused on läinud niivõrd spetsiifiliseks, et nende ekspertis on olemas ametkondades, samas käib suhtlemine läbi välisriikide suhteid. Põhiline teave liikmesmaades toimuva kohta tuleb ikkagi läbi saatkondade ja nende inimeste, kes on Välisministeeriumist lähetatud. Meie ei ole selline riik, kes saaks igast ministeeriumist lähetada kõikjale inimesi, meil lihtsalt pole nii palju ressursi, ei rahalist ega inimressursi.

Mina ise kogen seda, et umbes 80–90 protsenti meie tööst on seotud Euroopa Liidu küsimustikuga, selle igapäevase ELi temaatikaga, mida arutatakse mitte ainult Brüsselis, vaid kõigis pealinnades. Samas kerkib küsimus, kui palju teavet suudame koguda, läbi töötada, ja kas oleme ainult postituvaid või mitte.



# Uurimus ametnike rollidest ja hoiakutest

Mikko Lagerspetz,  
Tallinna Ülikooli Eesti  
Humanitaarinstituudi  
Ühiskonnateooria  
õppetooli professor

Erle Rikmann  
Tallinna Ülikooli Eesti  
Humanitaarinstituudi  
teadur

Mari Sepp<sup>1</sup>  
Tallinna Ülikooli Eesti  
Humanitaarinstituudi  
ühiskonnateooria  
õppetooli assistent



Riigikantselei tellis 2005. aastal Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudilt uurimuse “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”. Uurimuse teemadeks on avalike teenistujate väärtushoiakud, nende arusaamad enda kui ametnike rollist ning üldisemalt avaliku teenistuse kohast ühiskonnas. Uurimisrühm lähtus eeldusest, et nende teemadega on tihedalt läbi põimunud ka avaliku teenistuse eetikat puudutavad arusaamad ja suhtumine. Uurimuse üheks peamiseks eesmärgiks ongi leida rakendatavaid meetmeid avaliku teenistuse eetika seireks, arendamiseks ja tugevdamiseks.

Uurimuse materjal koguti kahel erineval viisil, kasutades nii rühmaintervjuusid kui ka ankeetküsitlust. Ühelt poolt tahtsime vastuseid kindlatele küsimustele, mis puudutasid arvamusi ametnike jaoks vajalike oskuste ja isikuomaduste, oluliste väärtuste ja eetiliste põhimõtete ning avaliku teenistuse eripära kohta. Meid huvitasid ka avalikke teenistujaid tööd tegema motiveerivad ja neid töö tegemisel häirivad tegurid. Teiselt poolt soovisime teada saada, kuidas ametnikud näevad oma rolli ja võimalikke eetikaprobleeme ka igapäevases praktikas.

Septembris ja oktoobris 2005 korraldasime üheksa rühmaintervjuud, kus kokku 58 kõrgemat ametnikku arutlesid selliste mõistete üle nagu *avalik huvi*, *ametkondlik huvi* ja *lojaalsus*, analüüsisid *avaliku teenistuse eetikakoodeksi* sätteid ning otsisid viise, kuidas tugevdada avaliku teenistuse eetilisust ja motiveeritust. Rühmaintervjuudes

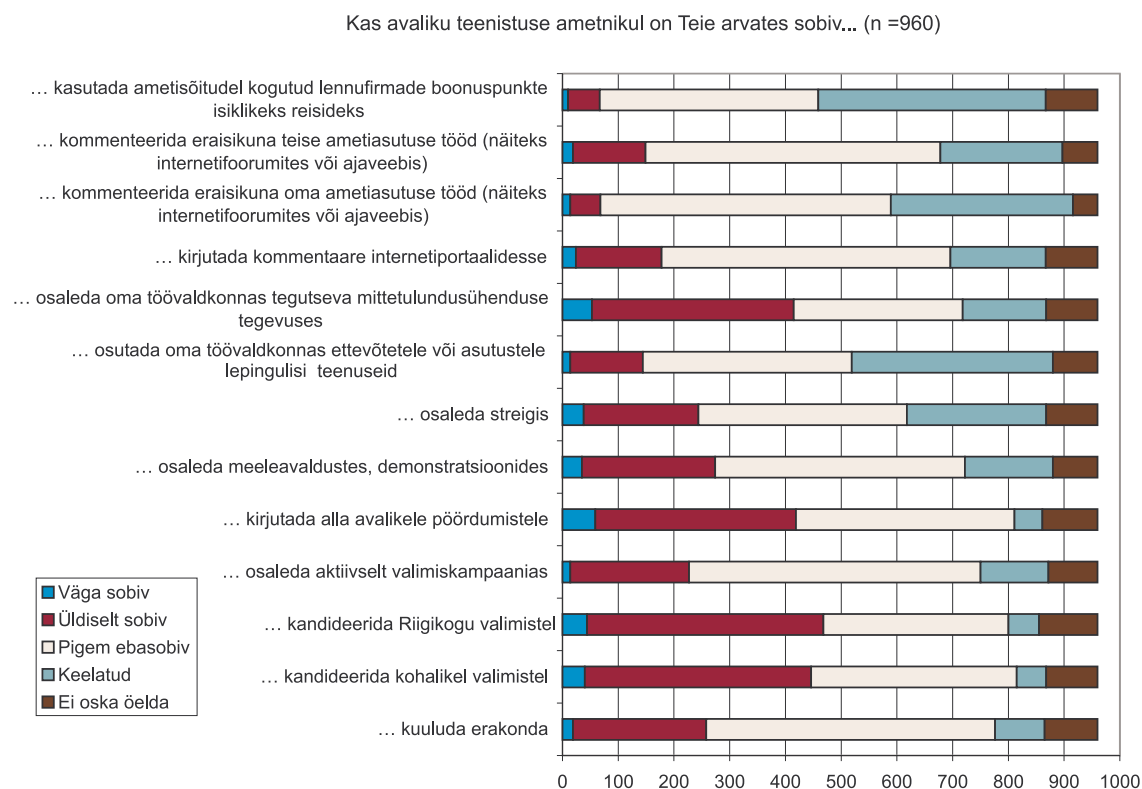
<sup>1</sup> Uurimisrühma kuulus ka Juhan Kivirähk. Ankeetküsitluse tehnilise külje teostas Uuringukeskus Faktum OÜ.

esile tõusnud teemad ja probleemid olid üheks aluseks küsitlusankeedi koostamisel. Lisaks puudutas ankeetküsitlus teisi *avaliku teenistuse eetikakoodeksis* käsitletud teemavaldkondi ning üksikuid Riigikantselei töötajate poolt eraldi esile tõstetud probleeme. Ankeetküsitlus korraldati elektrooniliselt nelja nädala jooksul detsembrist 2005 jaanuarini 2006. Sellele vastas kokku 960 teenistajat erinevatest ministereeriumidest, põhiseaduslikest institutsioonidest, maavalitsustest, teistest riigiasutustest ning kohalikest omavalitsustest. Ankeetküsitlus andis võimaluse võrrelda valitsustasandeid, erinevat tüüpi asutusi ja ametihierarhias erinevalt asetsevaid teenistujaid.<sup>2</sup>

Eesti ametnikud on teadlikud sellest, et nad tegutsevad paljude, mõnikord ka üksteise vastu käivate ootuste ja lojaalsusenõuete keskmes. Siiski näevad avalikud teenistujad Eesti avalikku teenistust ennekõike professionaalse tegevusväljana, kus on veel päris palju arenguruumi. Kümne punkti astmikul, kus 10 tähistas kõrgeimat ja 1 madalaimat hinnangut, anti avaliku teenistuse professionaalsusele keskmine hinnang 6,36.

Ametniku jaoks kõige rohkem häirivate olukordade hulgas nimetati sõltuvust poliitikast ("väga" või "küllalt" häirivaks pidas seda 38% vastanutest). Poliitiline otsus võib vastuollu minna ametniku kui eksperdi ootuste või arusaamadega selle kohta, mida tema arvates eelistaksid tavakodanikud, olulised huvigrupid või kogu riigi ja ühiskonna hüvanguna määratletud "avalik huvi". Suutlikkus taoliste vastuoludega toime tulla nõuab ametnikult eneseületamist, mis erasektoris töötades ei ole samal määral vajalik. Taolisi probleeme aga ei käsitletud intervjuudes üldjuhul eetiliste probleemidena, vaid pigem töö iseloomust ja ühiskonna üldisemast olukorrast tulevane määratlematusena.

### Joonis 1. Vastajate arusaamad sobivast ja sobimatust tegevusest



<sup>2</sup> Nii ankeedile vastanud kui ka rühmaintervjuudes osalenud jäävad anonüümseks, kuna eesmärgiks ei olnud üksiku vastaja või üksikus asutuses esitatud arvamuste uurimine.

Vastajad tunnetasid ametnikutööga kaasnevat vastutust, mis on eriline võrreldes teiste elualadega; 79% küsitlusele vastanutest nõustus väitega, et avalik teenistus esitab töötajatele kõrgemaid eetilisi nõudeid, kui eeldatakse tavakodanikult. Sellest tulenes ka teatav paternalistlik hoiak, mis võis avalduda väidetena tavakodanike, poliitikute või meedia ebapädevuse ja puuduva vastutusvõime kohta. Eriti tugevalt kritiseeriti meediat, paljudes intervjuudes toodi näiteid, kus massiteabevahendid on levitanud eksitavat negatiivset kuvandit ametnike ja nende töö kohta. Võib rääkida avalikke teenistujaid ühendavast *ametnikukutsumuse ideest*, mis muu hulgas väljendub ka mõningase distantseerumisena poliitikast ja ärielust.

Juhul kui töökoha vahetamine osutuks vajalikuks, eelistaksid 77% küsitlusele vastanud avalikest teenistujatest jätkata tööd avalikus sektoris, 19% sooviksid töötada äri sektoris, 3% mittetulundussektoris ning 1% vastanutest sooviks siirduda poliitikasse. Seega tahetakse oma karjääri enamasti avalikus teenistuses ka jätkata, mis näitab, et ametnikuks olemist tajutakse mitte ainult kui tööd, vaid kui terviklikku rolli. Asutuste juhtide hulgas on äri sektori tööst huvitatuid mõnevõrra rohkem (30%) kui ametnike hulgas keskmiselt.

Avaliku teenistuse eetika ning eetikaseire üle süvitsi arutlemine oli enamiku intervjueritute jaoks uudne tegevus. Arutluste ja intervjuude käigus läbiviidud eksperimendi alusel selgus, et *avaliku teenistuse eetikakoodeksi* sisu ei tunta hästi ning et sellele dokumendile igapäevases töös enamasti ei toetuta. Ka küsitlus toetas seda järeldust, 67% vastanutest oli koodeksiga tutvunud ainult pealiskaudselt või mitte üldse. Põhjuseks võib olla ühelt poolt dokumendis esitatud põhimõtete suhteline abstraktsus ja n-ö üldinimlik sisu, teiselt poolt dokumendi staatus, mis seadustehnilises mõttes teeb selle raskesti rakendatavaks. Kui vastajatel paluti hinnata erinevate eetiliste rikkumiste raskust ning seda, millised tegevused avaliku teenistuja jaoks ei ole sobivad (vt joonist), ei paistnud nad oma hinnangutes üldsegi lähtuvat *avaliku teenistuse eetikakoodeksist*. Nii näiteks pidasid paljud vastajad igasuguseid poliitikaga või muu ühiskondliku aktiivsusega seotud tegevusi avaliku teenistuja jaoks sobimatuks; tegemist on aga siiski põhiseadusega tagatud demokraatlike põhiõigustega, mida *avaliku teenistuse eetikakoodeks* ei piira.

Avaliku teenistuse eetilisust hindasid ankeetküsitlusele vastanud kümnepunktilisel astmikul keskmiselt hindele 5,75 ning selle politiseeritust hindele 4,03. Vastajad hindasid oma asutuses töötavate teenistujate eetilisust kõikjal keskmisest kõrgemaks; enamasti sai see hindeks 7 või 8. Positiivsemalt meelestatud olid eriti asutuste juhid ning kõrgemad ametnikud (hinnete keskmised vastavalt 8,22 ja 7,64). Seega, kui eetilisuse osas leidis probleeme või arenguvajadusi, nähti neid pigem mujal kui omas ametiasutuses.

Avalikud teenistujad tunnistasid ametiasutuste klientide, teiste kodanike ja meedia osa eetikaseires, kuid rühmainervjuudes toodud konkreetset näidet kinnitasid pigem vastupidist: kodanike ja meedia kaebused paistsid vastajate jaoks enamasti ebapädevad ja negatiivsest eelhoiakust ajendatud. Erinevat laadi eetiliste rikkumiste hulgas pälvis kõige sagedamini hukkamõistu ametialase info lekitamine meediale või huvigrupile, seda pidas "väga" või "küllalt raskeks" rikkumiseks 96% vastanud ametnikest, samas kui teenuse osutamise eest materiaalse hüvitise vastuvõtmine osutus raskusastmelt alles teiseks rikkumiseks. Seda taunisid sarnasel moel 91% vastanutest. Kolleegi kritiseerimist ajakirjanduses pidasid "väga" või "küllalt

raskeks" rikkumiseks 62% vanemametnikest, nooremametnike hulgas aga 85% vastanutest. Vastanute arusaamasid sobivatest ja mittesobivatest olukordadest illustreerib joonis.

Kõige rohkem lootusi avaliku teenistuse eetika arengu osas asetati ametkondade sisemisel kultuuril põhinevale eneseregulatsioonile. Samas nähti ühtse organisatsioonikultuuri arengu võimalike takistajatena personalivoolavust ning tendentsi ametnikkonna politiseerumisele.

Kokkuvõttes tundub, et eetikaküsimustest ja hoiakutest seoses avaliku teenistuse spetsiifikaga on vähe räägitud. See väljendub näiteks töigas, et rühmaintervjuudes osalejad eeldasid kaasvestlejaid mõtlevat nende endiga üsna sarnaselt, ent tege-  
likkuses ilmnes seisukohtades päris suuri erinevusi. Küsitlusele vastanutest arvasid üle poole (68%), et eetikaalane koolitus võiks nende jaoks olla vajalik. Eelistatav oli koolitus, kus oleksid ühendatud nii teoreetilised loengud ja arutlused kui ka praktiline juhtumite analüüs.

Uurimistöö tulemusi esitleti Eesti avaliku teenistuse 10. sünnipäeva tähistamiseks korraldatud konverentsil "Inimressursi juhtimise foorum". Uurimusraport tervikuna on internetis kättesaadav Riigikantselei veebilehe kaudu. Tulevikus on võimalik küsitluse kordamine, mis annaks võimaluse hinnata avalike teenistujate hoiakutes ja väärtustes toimuvaid muudatusi.

# E-VALITSEMINE

# E-HÄÄLETAMINE – proovikivi teel tulevikku

Heiki Sibul,  
Vabariigi Valimiskomisjoni esimees



Valimisaktiivsuse langus, interneti kättesaadavuse järkjärguline muutumine põhiõiguseks, tehnoloogia hüppeline areng – need olid vaid mõned põhjused, miks Riigikogu võttis 2002. aastal vastu valimisseadused, mis sätestasid uue hääletamisviisi ka elektroonilise hääletamise. Samas lükati selle rakendamine edasi 2005. aastasse. Teades, et ühiskonnas kasvab peale arvutikasutajate põlvkond ning et just noorte valijate valimisaktiivsus on väga madal, oli see igati õige otsus.

2005. aasta oktoobris toimunud kohalikel valimistel kasutati esmakordselt hääletamiseks interneti. Maailma mastaabis on Eesti e-hääletamine üks esimestest, mis korraldati üleriigiliselt ja siduvate tulemustega. Regiooniti on internetis hääletamist rakendatud ka mujal või on korraldatud mastaapseid pilootprojekte<sup>1</sup>, kõikide nende puhul aga e-hääli tulemuste kindlakstegemisel arvesse pole võetud. Põhjuseid e-hääletamisest hoidumiseks on erinevaid, alates sügavale juurdunud valimistraditsioonide austamisest kuni raske teeni seaduste muutmisel, kuid kindlasti on üks põhjustest ühtse riikliku ja turvalise isikute tuvastamise süsteemi puudumine. Selles osas võib Eestit pidada teerajajaks ning aeg näitab, kas meie eeskuju leiab tulevikus ka mujal maailmas järgimist.

Eeldused internetihääletamiseks loodi juba mõned aastad tagasi. 2000. aastal jõustusid isikut tõendavate dokumentide ja digitaalallkirja seadused, mil-

<sup>1</sup> Näiteks võib tuua USA-s Arizonases Demokraatliku Partei presidendivalimised 2000. aastal; Šveitsis Genfi kantonis 2003. aastal ja üleriigilisel referendumil esmakordselt 2004. aastal; Suurbritannias 2003. aastal mitmes omavalitsusüksuses; Kanadas Ontario osariigi kohalikel valimistel 2003. aastal; Hollandis 2004. aastal välisriigis viibivatele valijatele.

lele toetudes loodi Eestis üleriigiline infrastruktuur ID-kaardi kasutamiseks erinevates rakendustes nii era- kui avalikus sektoris. ID-kaart avab tee isikute tuvastamiseks interneti kaudu. Kuna kaart on kohustuslik ja neid on tänaseks välja antud juba üle 924 571<sup>2</sup>, annab see võimaluse elektrooniliste teenuste massiliseks kasutuseks ning ärgitab uute teenuste arendamisele. Nii on ka e-hääletamine lisaks kõigele muule üks järjekordne ID-kaardi rakendusviis.

2003. aastal asuti e-hääletamise süsteemi loomise juurde, mille keerukus seisnes vastandlikes nõuetes – kontrollitavus ja salajasus. Selguse ja lihtsuse huvides püüti tömmata paralleele olemasolevate hääletamisviisidega, eelkõige väljaspool elukohajärgset jaoskonda toimuva eelhääletamisega. Sarnaselt lahendatigi valija hääle ühekordsuse kontroll ning salajasuse tagamine – ehkki valija hääl liigub kas võrgus või valimiskomisjonide vahel, ei ole võimalik tuvastada, kelle poolt valija hääletas.

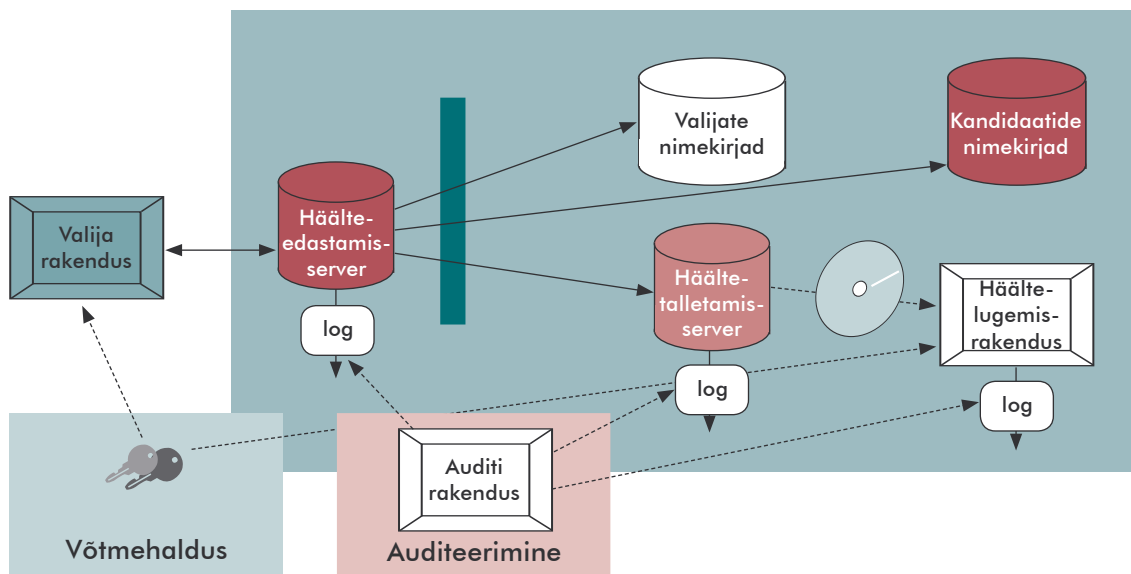
Projekti teostamist raskendas asjaolu, et samaaegselt tööga projekti kallal tuli osaleda ka Euroopa Nõukogu vastavate soovitude väljatöötamisel. Siiski oli e-hääletamise süsteem valmis juba aastapäevad enne valimisi. Esimene avalik katsetus toimus 2005. aasta jaanuaris Tallinna elanike küsitluse raames, enne seda oli süsteemi mitmekordselt testitud n-ö laboritingimustes. Katsetused andsid kindluse rakendada süsteemi üleriigilistel valimistel kõikidele valijatele võrdsetel alustel. Ehkki ootusärevust lisasid pool aastat enne valimisi puhkenud vaidlused Riigikogu ja Vabariigi Presidendi vahel, jõuti lõpuks Riigikohtu vahendusel tulemuseni, mis lubas süsteemi valimistel rakendada.

Valimisseaduses tehtud muudatustest põhjustas suurimat vastuseisu säte, et internetis hääletanul on õigus oma häält muuta. See õigus tundub esmapilgul olevat vastuolus valimiste põhitõega, mille järgi igal valijal on vaid üks hääl. E-hääletamise puhul selle tõe vastu siiski ei eksita, sest on tagatud, et kehtima jääb vaid viimane elektrooniline või paberil antud hääl. Uue põhimõtte rakendamine oli aga tingitud e-hääletamise eripärast, kus valija teeb valiku kontrollimata keskkonnas ja ülehääletamise võimaluse andmine on tõhus viis vältida valija mõjutamist või häälte ostmist.

E-hääletamise süsteem on heaks näiteks selle kohta, kuidas infoühiskonnas peavad avaliku sektori infosüsteemid toimima ühtse tervikuna. E-hääletamisel kasutatakse olemasolevat infrastruktuuri, eri infosüsteeme ja andmebaase. Süsteemi olulisteks osadeks on Eesti rahvastikuregister valijate nimekirjade loomisel ja uuendamisel, Vabariigi Valimiskomisjoni infosüsteem kandideerimisandmete ja hääletamistulemuste kogumiseks ja avalikustamiseks ning ASi Sertifitseerimiskeskus infrastruktuur sertifitseerimisteenuse osutamiseks. E-hääletamise organisatsiooni kuulusid veel Riigikogu Kantselei, kes haldas e-hääletuse kesksüsteemi, tarkvaraarendaja Cybernetica AS ning hääletusaegse ja -järgse auditi tegija AS KPMG Baltics ja Politseiamet.

Üheks kitsaskohaks 2005. aasta valimistel kujunes kaardilugejate vähene levik ja arvutikasutaja oskamatus oma arvutil lugejat seadistada, mis kindlasti vähendas osalejate arvu. Kui enamik valijaist on isikutunnistuse omanikud ja

<sup>2</sup> Seisuga 12.04.2006.



suuremalt jaolt on neil kehtivad sertifikaadid ja PIN-koodidki olemas, siis ID-kaardi kasutamine elektrooniliselt ei olnud veel kuigi levinud. Üks põhjustest oli asjaolu, et enamlevinud elektrooniliste teenuste puhul on pankade isikutuvastussüsteemide näol olemas alternatiiv ID-kaardile.

Esmakordse võimaluse avanedes kasutas e-hääletamist ligi 2% valimistest osavõtnutest ehk 9317 valijat. Osavõtu suurendamisele aitasid kaasa eelnenud riiklikud programmid, mis olid suunatud interneti leviku suurendamisele ja kasutajate oskuste arendamisele. Võib eeldada, et kasutajate arv järgnevatel valimistel suureneb, ja eks tulevik näitab, kas e-hääletamine muutub nii menukaks, et võimaldab mõne aja möödudes osa senistest hääletamisviisidest asendada e-hääletamisega, piirates sellega valimiste kulusid ning muutes valimiskorralduse arusaadavamaks. Senised 14 hääletamisviisi riigi ja 8 kohalikul tasandil ei ole tavapärased isegi Euroopas. Tuleb siiski meeles pidada, et üleminek uutele hääletamisviisidele peab olema pikaajaline ja sujuv.

E-hääletamine peaks kaugemas perspektiivis parandama riigi ja kodanike vahelist suhtlemist ja rohkem kaasama elanikke ühiskondlikesse otsustusprotsessidesse. Lisaks valimistele võimaldab e-hääletamise süsteem korraldada ka erinevaid rahvaküsitlusi, seda nii üleriigiliselt kui ka väiksemate regioonide kaupa. Teisalt eeldab e-hääletamise sagedasemaks muutmine elanikkonna elektrooniliste lahenduste kasutamise alaste teadmiste kasvu ning seda, et interneti ja kaardilugejaga arvuti oleks hõlpsasti kättesaadav igas Eestimaa paigas.

Kokkuvõtvalt võib e-hääletamise süsteemi loomise projekti edukaks lugeda. Siinjuures on oluline, et kulud kujunesid suhteliselt tagasihoidlikeks – 5 miljonit krooni (võrdle näiteks Pentagoni ebaõnnestunud projektiga, mis läks maksma 286 miljonit krooni). Edu üheks aluseks oli võimalikult laia spetsialistide ringi kaasamine kohe alguses, kontseptsiooni väljatöötamise faasis. Kindlasti ei saa alahinnata kogu meeskonna panust, kaasa aitas ka teema uudsus. Eraldi väärib väljatoomist erinevate riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse asutuste ja erafirmade ühine kogemus ning valimiste järgne kestev tähelepanu teiste riikide mitmete institutsioonide ja isikute poolt.



# KAUGKOHTUISTUNG – kohtupidamine uues kuues

Taivo Kitsing,  
Justiitsministeeriumi kohtuhaldustalituse nõunik



Justiitsministeeriumi aastaprojektiks 2005 valiti kaugkohtuistungite pidamise lahendus, mis teenis kõrgeid punkte ka Riigikantselei konkursi „Parim uuendus 2005” komisjonilt. Kaugkohtuistungi näol on tegemist kohtuistungiga, kus näiteks kinnipidamisasutuses või välismaal viibiv(ad) osapool(ed) on kaasatud kohtuasja arutamisele videoühenduse vahendusel.

Kaugkohtuistungite pidamise lahenduse tähelepanuväärsus ei seisne mitte niivõrd kasutatavas videokonverentsi tehnoloogias, kuivõrd selle kasutuselevõtuga kaasnevas töökorralduse tunduvalt kiiremaks, mugavamaks, turvalisemaks ja ka odavamaks muutmises. Innovatsiooni teoreetilise käsitluse kohaselt on tegemist lihtsa protsessiuuendustega, mis on saanud võimalikuks evolutsioonilise toote- ja organisatsioonilise innovatsiooni tulemusel.

Tehnoloogiliselt ei ole videokonverentsi pidamise võimaluses enam midagi revolutsioonilist ning seda ka maailma kohtumenetluse praktikas<sup>3</sup>. Itaalia kohtud kasutasid teleülekande põhimõttel toimivaid videoühendusi juba 1990-ndate alguses, tagamaks eelkõige tunnistajate turvalisust maffiaprotsessidel. Tegemist oli juhtumipõhiselt sisseostetava kalli teenusega. Andmesidevõrkude laienemisega 1990-ndate lõpus said videokonverentsid võimalikuks telefoniliinide (ISDN) ning peagi ka arvuti-

<sup>3</sup> Eesti kontekstis on videokonverentsi lahendus seni regulaarset kasutust leidnud peamiselt avalik-õiguslike ülikoolide ja nende kolledžite poolt kaugõppe raames loengute edastamiseks ning äri sektoris nii Eesti sisesteks kui rahvusvahelisteks nõupidamisteks peakorteri ja filiaalide vahel. Riigivalitsemises videokonverentsi pakutavaid võimalusi veel märkimisväärselt rakendatud pole. Minu andmetel peetakse videokonverentsi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuses (Tallinn-Tartu-Jõhvi), Välisministeeriumis (Tallinn-Brüssel) ning Haridusministeeriumis (Tallinn-Tartu). Loodetavasti pakub siinkirjutatu mõtlemisainet ka teistele riigiasutustele võimaldamaks enamatele kodanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid, sõltumata nende asukohast.

võrgu (IP) kaudu, mis muutis selle võimaluse kättesaadavaks tunduvalt enamatele sihtrühmadele. Samas ei ole kaugkohtuistungite pidamine olnud Euroopa kontekstis sugugi üldlevinud praktika. Suurbritannia ja Rootsi kohtutes loodi võimalused osapoolte kaasamiseks videoühenduse vahendusel aastatuhande vahetusel. Hollandi, Belgia, Saksamaa ja Taani kohtumenetluses on kaugkohtuistungid legaliseeritud, ent praktikas kasutatakse neid harva. Austrias, Norras, Hispaanias ja Prantsusmaal on videoühenduste pidamise võimaluste loomine kaalumisel. Soome, nagu ka Eesti justitssüsteem võttis videokonverentsisüsteemid kasutusele eelmisel, 2005. aastal.

Euroopa praktikas kasutatakse videokonverentsi kohtumenetluses peamiselt kinnipeetavate, alaealiste, sensitiivsete kuriteoohvrite jt kaitset vajavate tunnistajate ülekuulamiseks ning ka geograafiliselt kaugel (ülemereasumaadel, saartel) asuvate osapoolte kaasamiseks. Rootsis ja Suurbritannias kasutavad videoühenduse vahendusel kohtuistungist osavõtmise võimalust ka kohtuistungitel sagedasti osalema pidavad uurijad (prokuratuur, politsei), advokaadid ja eksperdid oma büroost lahkumata. Videoühendusega kaasnevad kulud tuleb küll neil endal kanda, ent kokkuhoitav tööaeg kompenseerib selle. Järjest enam luuakse ka riikidevahelisi videosildu rahvusvahelise õigusabi osutamiseks ehk teises riigis viibiva kannatanu, süüdistatava, tunnistaja jt osapoolte küsitlemiseks kas siis eeluurimise või kohtuistungiga käigus.

## Kaugkohtuistungite eelised

Kaugkohtuistungite meetodi kasutamise korral kiireneb kinnipeetavate ja välismaalastega seotud kohtuasjade menetlemine, kuna jääb ära reisimisega kaasnev ajakulu (sobiva aja leidmine, sõidu ettevalmistamine, sõiduaeg jms). Kohtuasja menetlemine muutub osapooltele mugavamaks, sest kinnipeetavad ja välismaalased vabanevad kohtusse saabumisega kaasnevatest ebamugavustest ning kohtukoosseis saab töötada tavapäraustes töötingimustes. Ühtlasi välistatakse vangide kohtusse toimetamisega kaasnevad turvariskid (põgenemine, ründamine jne). Kaugkohtuistungite pidamine võimaldab kohtud ja teised korrakaitseorganid vabastada ka mitmetest menetluskuludest – tunnistajate ja kannatanute kohtusse kutsumisega seotud kulude hüvitamisest, kinnipeetavate konvoeerimisest ja valvamisest, kohtunike ja prokuröride vanglasse sõidutamisest jms.

Samas pole kaugkohtuistungite lahendus mugav mitte ainult kohtu, vaid ka kohtusse kutsutava kinnipeetava jaoks. Inglismaal läbiviidud uuringu kohaselt eelistas 73% kinnipeetavatest osaleda istungil vanglast lahkumata. Kohtus istungil osalemiseks peaks ta asjad kokku pakkima, veetma mitu tundi rauds konvoeerimisautos, arestimajas ja kohtus, loobuma soojast lõunasöögist, mõnest treeningust, tunnist või sissetuleku teenimise võimalusest. Seega võib kohtuniku küsimustele vastamist videoühenduse vahendusel lausa pidada vangide *happy hour*'iks, eriti positiivse otsuse puhul.

Sageli küsitakse, kas asja arutamise meetod võib mõjutada kohtuotsust. Eestis pole sellist mõju-uuringut küll teostatud, kuid Inglismaal pilootprojekti käigus teostatud uuringud selliseid seoseid ei tuvastanud. Videokonverents on oma mõjukuselt ja tulemuslikkuselt teisel kohal vahetu, näost näkku suhtlemise järel. Mõjuvatel põhjustel on osapooltele tagatud õigus kaugkohtuistungite pidamisest ka keelduda.

## Ideest teostuseni

Eestis legaliseeriti kaugkohtuistungi pidamise võimalus 1. juulil 2004 jõustunud „Kriminaalmenetluse seadustikuga“, mille kohaselt võib menetleja korraldada tunnistaja kaugülekuulamise, kui tunnistaja vahetu ülekuulamine on raskendatud või põhjustab ülemääraseid kulutusi, samuti tunnistaja või kannatanu kaitsmist silmas pidades. Esmajärjekorras otsustati videokonverentsi rakendada välismaalaste ja kinnipeetavatega seotud kriminaalasjade menetlemiseks.

Initsiatiiv Tallinnas paikneva Harju Maakohtu ja Rummu alevikus asuva Murru Vangla vahelise videoühenduse loomiseks tuli vastavatelt asutustelt 2003. aasta lõpus. Ideest lahenduseni jõudmine võttis pisut enam kui aasta. Selle aja jooksul teostati tasuvusanalüüs, koostati tehniline lähteülesanne ja korraldati riigihanget. Esimene kaugkohtuistung leidis Eestis aset 10. veebruaril 2005, kui Harju Maakohus arutas videoühenduse vahendusel Murru Vanglas olevate kinnipeetavate ennetähtaegse vabastamise taotlusi.

**Harju Maakohtu ja  
Murru Vangla vaheline  
kaugkohtuistung.**

Kohtusaalis vasakult  
paremale: riiklik  
süüdistaja, kaitsja,  
kohtunik. Ekraanil –  
vanglas paiknev  
kinnipeetav ja  
sotsiaaltöötaja.



Paralleelselt rakendati 2005. aastal ka Eesti ja Soome justiitsüsteemide vaheline videokonverentsivõrk (*videoneuvotteluverkko*) rahvusvahelise õigusabi osutamiseks. Selle ühenduse loomine sai samuti alguse 2003. aastal Eesti ja Soome justiitsministeeriumide vahel sõlmitud koostööprogrammi käigus. Ettepaneku luua videoühenduse võimalused Espoo, Helsingi, Rovaniemi ja Vantaa I astme kohtutes ja Vantaa vanglas ning kaasata Tallinna Linnakohus tegi pilootprojekti ettevalmistav Soome töörühm. Ettevalmistustööd algasid 2004. aasta sügisel ning seadmed paigaldati Tallinna Linnakohtusse 2005. aasta veebruaris. 15. septembril 2005 peeti esimene riigipiire ületav kaugkohtuistung Soome ja Eesti kohtumenetluses, kus Tallinna Linnakohtu poolt menetletavas kriminaalasjas küsitleti Soome kodanikest kannatanuid.

Soome poolt pakutud lahendusega võrreldes võeti Eesti enda tellitud kohtu ja vangla vaheline lahendus kasutusele märgleva kergusega, kuna selle olid ellu kutsumatud tulevased kasutajad ise, oli olemas regulaarne kasutusvajadus, istungite planeerimine toimus otse osapoolte vahel ning seadmete kasutamine osutus väga lihtsaks. Riigihanke võitnud Elion Ettevõtte AS pakkus vastavalt tehnilisele lähteülesandele Boschi seadmetel põhineva täisautomatiseeritud videokonverentsilahen-

duse, kus kohtusekretär ega vanglaametnik ei pea videooperaatori funktsiooni täitma, vaid pöördkaamerad fokuseerivad ise vastavalt mikrofonide kasutamisele<sup>4</sup>. Harju Maakohtu kohtuniku Sirje Õunpuu sõnul ei osanud nad nii head lahendust lootagi. Harju Maakohtu kohtunikud on alates veebruarist 2005. a kõik laekunud ca 500 Murru ja Ämari Vangla kinnipeetava ennetähtaegse vabastamise taotlust menetlenud videoühenduse vahendusel. Täna on peetud üle 60 kaugkohtuistungit kogukestvusega 160 tundi. Probleeme ühendusega on esinenud vaid üksikutel kordadel ning need on olnud väga lihtsasti lahendatavad (enamasti tingitud juhtme lahtitulekust vms). Kui varem pidi kohtukoosseis (kohtunik, prokurör, istungisekretär, tõlk) 15...30 taotluse kogumisel kord kuus võtma ette ajakuluka vanglakülastuse, siis nüüd lahendatakse taotlusi jooksvalt nädala jooksul nende laekumisest. Istung korraldatakse enamasti korraga 4 kuni 12 taotluse arutamiseks, millest ühe menetlemiseks kulub keskmiselt 20 minutit.

Eesti ja Soome vaheline ühendus ei rakendunud nii libedalt, kuna puudus regulaarne kasutusvajadus, esimestel katsetel ilmnisid probleemid ühenduse loomise ja juhtimisega, mistõttu seda võimalust kohe välja ka ei reklaamitud. Ka tundus see võimalikele kasutajatele komplitseeritud. Ilmnunud probleemide lahendamist pikendasid projekti juhtimise osapoolte kohustuste ja vastutuse määramatus ning rahvusvahelises. Sellest hoolimata on Soome ja Eesti kohtud kasutanud vastastikku osapoolte kaugülekuulamise võimalust juba üle 10 korra. Kuna Liivalaia tn kohtumaja paigaldatud Soome seadmed kuuluvad tagastamisele kohandati Tartu mnt kohtumaja videokonverentsi süsteem ka rahvusvahelise õigusabi osutamiseks. 12. mail 2006 toimus selle vahendusel esimene kaugkohtuistung Rootsiga. *Norrköpings tingsrätt* kuulas üle Tartu mnt kohtumajja kutsutud Eesti pooled tunnistajad kriminaalasjas, kus süüdistatav oli tunnistajate tööandja Rootsist.

## Kaugkohtuistungit tasuvus

Mis puudutab konkreetsete lahenduste maksumust, siis vangla ja kohtu vahel ühenduse pidamiseks mõeldud süsteemi soetamine läks maksma tunduvalt rohkem kui esialgu planeeritud – 500 000 krooni asemel üle 800 000 krooni. Kõrge hind tulenes osaliselt ka esitatud erinõuetest. Üldiselt peaks ühe ühenduspunkti saama luua ca 200...250 000 krooniga. Soome ja Eesti vahelise videoühenduse Tallinna seadmete aastaseks kasutusrendiks arvestati projekti eelarves kuni 20 000 eurot (ca 300 000 kr), mille tasus Soome valitsus lähipiirkondadega koostööks ettenähtud vahenditest. Kaugülekuulamisega kaasnevad kulud kannab õigusabi taotlev riik, videokonverentsi puhul taandub see sisuliselt väliskõne tegemise hinnale.

Kasutajaküsitlused näitavad, et ettevõtte jaoks on protsesside kiiremaks muutumine olulisem argument telekonverentsi kasutamiseks kui rahaline kokkuhoid (Marko Laurits, Elion Ettevõtted AS, 27.10.2005 Äripäev, lk 16, Tehnoloogia). Sama kehtib ka kaugkohtuistungit lahenduse puhul. Tasuvusanalüüsi kohaselt pidi vangla ja kohtu vahelise videoühenduse loomine ennast ära tasuma 4 aastaga, ent tagantjärele võib tõdeda, et kuluarvutus oli puudulik ning põhines mitmel valel eeldusel. Näiteks vangide kohtusse toimetamise kulude arvutamisel oli arvestatud ainult Justiitsministeeriumi haldusalas oleva vangla saateosakonnaga, kuid mitte Siseministeeriumi haldusalasse jääva

<sup>4</sup> Sama lahendust kasutatakse ka Saddam Husseini üle peetava kohtuprotsessi videosalvestamiseks.

politseiprefektuuri konvoitalituste kuludega<sup>5</sup>. Süsteemi soetamise tasuvusaeg lüheneks tunduvalt, kui seda saaks kasutada erinevate menetluste raames ning menetlusetappides, mis omakorda eeldab vastavate seadmete olemasolu ka teistelt osapooltelt – vanglatelt, prokuratuurilt, politseilt, advokatuuribüroodelt, teistelt kohtudelt, õigusabi taotlevatelt välisriikidelt. Mida rohkem osapooli süsteemi kasutab ja mida sagedamini, seda enam seadmete soetamine ennast ka õigustab. Riigimehelik oleks selliste soetuste puhul vaadata üle oma haldusala müüride. Teatavasti paiknevad mitmes maakonnakeskuses mitmed riigiasutused (näiteks kohus, prokuratuur ja politsei) samas hoones. Nad saaksid süsteemi mitme peale kasutada.

## Edasised arendused

Justiitsministeeriumil on lisaks kriminaalmenetluses kasutatava videovõrgustiku laiendamisele plaanis rakendada kaugkohtuistungite lahendust ka kinnipeetavate kaebuste menetlemiseks haldus- ja apellatsioonimenetluses<sup>6</sup>. Järgmisena paigaldatakse kaugkohtuistungeid võimaldavad seadme Tartu kohtumajja ja Tartu Vanglasse ning seejärel Jõhvi kohtumajja ja hetkel ehitamisjärgus Viru Vanglasse. Tartu kohtumaja ja Tartu Vangla vaheline videoühendus vabastaks Lõuna Politseiprefektuuri konstaablid aastas ca 500 kinnipeetava kohtusse konvoeerimisest, mille teostamiseks kulub hetkel ligi 300 000 krooni aastas. Loodetavasti võtavad lisaks Soomele ja Rootsile videokonverentsisüsteemid lähiaastatel kasutusele ka teised meie peamised rahvusvahelise õiguabi taotlejate sihtriigid – Venemaa, Ukraina, Läti ja Leedu. Samuti hõlbustaks kaugülekuulamise võimalus prokuratuuri tegevust rahvusvaheliste kuritegude eeluurimisel.

Lisaks kaugkohtuistungite korraldamisele saab videokonverentsisüsteeme kasutada ka ametialaseks suhtlemiseks (nõupidamisteks), kaugkoolituse korraldamiseks või e-õppe toetamiseks. 2006. a aprillis paigaldati SA Eesti Õiguskeskuse PHARE Twinning projekti vahenditest seitsmesse kohtumajja üle Eesti videokonverentsi seadmed, mis muudavad peamiselt Tallinnas ja Tartus korraldatavad koolitused kättesaadavamaks enamatele Eesti eri nurkades töötavatele kohtuteenistujatele. Videoühenduste võrgustiku areng peaks soodustama ka kohtunike spetsialiseerumist ning seeläbi parandama õigusemõistmise kvaliteeti. Näiteks Pärnu Maakohtu Pärnu kohtumajas töötav kohtunik saaks videoühenduse võimalusel arutada Kuressaares paiknevate osapooltega tema spetsialiseerumisvaldkonda kuuluvat kohtuasja.

Kaugkohtuistungite laialdasem juurutamine ei ole mitte ainult selle kasutajate – kohtunike, kinnipeetavate, tunnistajate, kannatanute, süüdistajate, kaitsjate, kohtu- ja vanglaametnike ning justiitsüsteemi huvides, vaid võimaldab ka politseil konvoeerimisteenuse osutamisest vabaneva ressursi mujale suunata ning vastavatel välismaistel korra- ja kaitseorganitel menetluskuludelt kokku hoida. Kodanikele tähendab see maksukroonide kokkuhoidu, kohtumenetluste kiirenemist, turvalisemat elukeskkonda ning keskkonnasäästlikumat osapoolte kaasamist. Seega võib kokkuvõtteks tõdeda, et kaugkohtuistungitel on positiivne mõju nii inimestele, organisatsioonidele kui ka keskkonnale tervikuna.

<sup>5</sup> Vangla saatemeeskond toimetab kinnipeetava arestimajja, seal ja sealt edasi kohtusse korraldab tema transportimise ja valve politsei.

<sup>6</sup> Aastas ca 400-st Eesti halduskohtutele esitatavast kinnipeetava kaebusest lükatakse 30% tagasi, keskmiselt 25% juhtudel korraldatakse kohtuistung ning ülejäänud kaebused menetletakse kirjalikult. Videokonverentsi meetodil asjade arutamine tõenäoliselt vähendaks kohtute tööd põhjendamatute kaebuste menetlemisel.

# E-POLITSEI abistab politseid ja kodanikke

Raul Savimaa,  
*Politseiameti politseitöö osakonna politseinõunik*



Viimase viie aasta jooksul on Eesti avalik sektor jõudsalt arendanud e-teenuseid. Ka e-politsei projekti võib vaadata Eesti politsei poolse panusena e-riigi arendamisse. Projekti eesmärgks on olnud muuta inimeste suhtlemine politseiga lihtsamaks ning politsei töö senisest veelgi operatiivsemaks ja efektiivsemaks.

Esimesed arvutid jõudsid üksikutesse politseisõidukitesse juba 1990. aastate lõpus. Et aidata politseil paremini leida varastatud sõidukeid, oli tegemist sülearvutitega, milles olevat varastatud sõidukite nimekirja uuendati igal hommikul. Üldjuhul anti eelmisel ööpäeval varastatud sõidukite nimekirja hommikul patrullile paberil kaasa ning igat kahtlast sõidukit tuli politseiraadio teel korrapidajalt üle kontrollida. Võrreldes senise olukorraga oli sülearvuti politseisõidukis tehnoloogiline edusamm, kuid siiski ei olnud selline "info kotiga kaasaskandmine" mõistlik lahendus.

2003. aastal tehtud infovahetuse analüüsist selgus, et korrapidajate ülekoormatuse tõttu teevad politseipatrullid tavaliselt vähe päringuid sõidukite ja neid juhtivate isikute kontrollimiseks. Vahetu juurdepääs andmebaasile aitaks aga vältida pikka kõnejärjekorda ning kontrollida sõidukiga soetud andmeid juba enne selle peatamist. Nii jõuti vajaduseni töötada välja tänapäevastele nõuetele ja politseinike ootustele vastav tehniline süsteem.

E-politsei lahenduse idee käivitumise ajaks võib lugeda 2003. aasta varasügist, mil politsei, Autoregistrikeskus, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ning Liikluskindlustuse Fond leppisid kokku andmete kiires ja tõrgeteta vahetamises. Sobivate tehniliste lahenduste väljatöötamiseks moodustati politsei sama aasta sügisel viieliikmeline projektirühm. Tegime tihedat koostööd ka EMT ja AS Oskando spetsialistidega, kes tutvustasid nii tolaeagseid sarnaseid lahendusi (näiteks e-pilet)

kui ka võimalikke uusi arendusi. Tutvusime ka teiste Euroopa riikide kogemustega, kuid nagu ikka sellistes situatsioonides, polnud Eesti politseile sobivat ning efektiivselt töötavat lahendust veel loodud ning lõpptulemuseni tuli jõuda ise. E-politsei lahenduse väljatöötamise periood oli politseile mitmeti kasulik ning õpetlik, kuid rõhutada soovin just meeskonnatööd. Projektis osalejad töötasid meeskonnana – koostöö ja soov uut süsteemi töötamas näha innustas kõiki ning ühiselt ja õigeaegselt jõuti parima võimaliku lahenduseni.

2004. aasta sügisel varustati esimesed 125 politseiautot AS Cybernetica poolt väljatöötatud seadmetega: autoarvutiga (puutetundliku ekraaniga monitor, arvuti, klaviatuur) ning seiremooduliga (sidemoodul ja positsioneerimisseade). Uut süsteemi hakati kasutama Julgestuspolitsei liiklusjärelvalveüksuses, Põhja Politseiprefektuuri patrullautodes ja Lõuna Politseiprefektuuri liiklusjärelvalve talituses. Tänapäevaks on seadmed paigaldatud 223 politseiautole, mis moodustab üle poole patrullisõidukitest. Seadmeid kasutavad kõik politseiprefektuurid. 2007. aasta lõpuks on kavas varustada seadmetega kokku 350–400 politseisõidukit.



Väljatöötatud lahendus võimaldab kasutada vajalikke andmebaase kiirelt ja operatiivselt, seadmed võimaldavad teha integreeritud päringuid politsei ja tema partnerorganisatsioonide andmebaasidest. Näiteks saab politseinik kontrollida, kas koju unustatud juhiloa omanikul on juhtimisõigus ning ega sõiduk pole ärandatud. Tänu positsioneerimisseadmele näeb juhtimiskeskus pidevalt kaardil infot patrullautode kohta ning saab suunata sündmuskohale kõige lähemal oleva patrulli. Ka patrullpolitseinik näeb autos enda asukohta kaardil ning leiab nii lühima tee sündmuskohale.

E-politsei projekti võib kindlasti lugeda edukaks. Selle idee pole seisnenud ainult politseisõidukite arvutitega varustamises, vaid politseitöö tõhustamises politsei ajakohaste info- ja sidelahendustega varustamise kaudu. Lahendus on positiivselt vastu võetud ka kõigis politseiasutustes, kuigi enamikul patrullpolitseinikel oli seni tööajal arvutiga vähe kokkupuuteid, erinevalt menetlejatest (kriminaalpolitseinikest ja konstaablitest), kellel suur osa tööst on seotud arvuti ja infosüsteemidega. Tänu positsioneerimissüsteemile jõuab politsei sündmuskohale kiiremini kui enne, ka



saab teha päringuid kiiremini ja vähem tööjõudu kasutades. Päringu tegemise võimaluse aktiivset kasutamist tõestab asjaolu, et üks patrullitoimkond teeb 12-tunnise vahetuse jooksul keskmiselt 50–100 päringut isikute või sõidukite kohta. Loomulikult on töö iseloomust sõltuvalt (kas on tegemist väljakutse teenindamisega, patrullimisega või liiklusjärelvalve teostamisega) päringute tegemine aktiivsem või harvem. Kokku tehakse e-politsei seadmetega päevas rohkem kui 11 000 päringut sõidukite või isikute kohta. Põhja Politseiprefektuuri juhtimiskeskuses tehtud analüüs näitas, et juhtimiskeskuse töötajate poolt patrullitoimkondade päringutele vastamine vähenes 2005. aastal võrreldes 2004. aastaga peaaegu kaks korda: 350 tuhandelt päringult aastas (ehk keskmiselt 950 päringult päevas) 180 tuhande päringuni aastas (keskmiselt 500 päringut päevas), samas ei ole märkimisväärselt kasvanud andmesidekulud. E-politsei seadmete kasutamise abil on kätte saadud ka mitmeid ärandatud sõidukeid ning tabatud juhtimisõiguseta isikuid.

E-politsei jätkuprojektina on Eesti politseil kavas 2007. aasta lõpuks oluliselt uuendada oma põhiinfosüsteemi POLIS ning luua mitmeid e-teenuseid isikute ja ametiasutuste politseiga suhtlemise hõlbustamiseks. Projekti finantseeritakse Euroopa Liidu struktuurifondide raames. Samuti on kavas võimaldada tulevikus patrullautodes kõikide vajalike kriminaal- ja väärteomenetluse dokumentide koostamine ning vajaduse korral isiku jaoks väljatrukkimine. Politsei osaleb aktiivselt ka Justiitsministeeriumi poolt koordineeritavas menetlusinfosüsteemi E-Toimik projektis. Selle järgi on kavas aastaks 2008 välja arendada ning juurutada digitaalne toimik kriminaal- ja väärteomenetluses, mille tulemusel kiireneb menetlusprotsess ja paraneb selle kvaliteet.

Kokkuvõtteks – e-politsei lahendus on väga positiivne ja tõhusalt toimiv näide erinevate asutuste koostööst, millest võidavad nii tavainimesed kui ka politseinikud. Projektile on tunnustust avaldanud meie partnerid nii Eestis kui ka välisriikides, kes Eesti politsei kogemustele tuginedes plaanivad sarnaseid lahendusi kasutusele võtta.



# Elektronilise Riigi Teataja areng

Jüri Heinla,  
Riigi Teataja Kirjastuse direktor



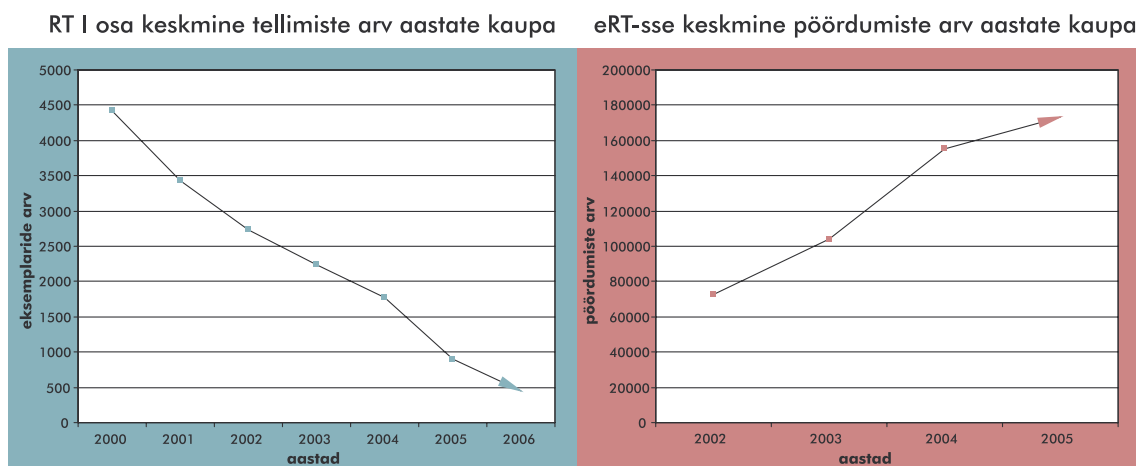
Kui elektrooniline Riigi Teataja (edaspidi ka eRT) 1. juunil 2002 kasutusele võeti, võis juba prognoosida paberkandjal Riigi Teataja hääbumist. Tänapäevaks on paberkandjal Riigi Teataja tellijate arv kolme aasta jooksul vähenenud igal aastal 20%<sup>7</sup> (vt joonis 1). Kui veel 2005. aastal trükiti Riigi Teataja I osa igat annet 900 eksemplari, siis 2006. aasta alguseks oli trükiarv vähenenud rohkem kui poole võrra. 2000. aastal anti I osa välja ligikaudu 4500 eksemplari.

Paberkandjal Riigi Teataja tellijate arvu vähenemine tingis ka Riigi Teataja Kirjastuse trükikoja sulgemise 1. jaanuarist 2006. 1. jaanuarist 2007 antakse Riigi Teatajat paberkandjal välja vaid viis kontrollleksemplari.

Samas on eRT poole pöördujate arv alates selle kasutusele võtmisest 2002. aastal kasvanud kaks ja pool korda. Kui 2002. aastal oli eRT poole pöördujate arv keskmiselt 72 471 pöördumist kuus, siis 2005. aastal oli keskmiselt 173 213 pöördumist kuus (vt joonis 1). Pöördumiste arvu kasv jätkub. Võrreldes 2004. aastaga kasvas ka 2005. aastal eRT-sse pöördujate arv 11%.

<sup>7</sup> Tellimuste vähenemine on progresseeruv.

Joonis 1. Riigi Teataja keskmine tellimiste arv ja eRT-sse pöördumiste arv



Miks tarbijad eelistavad elektroonilist väljaannet ?

Põhjuseid tuleb ilmselt otsida eRT aluspõhimõtetest, mis on alljärgnevalt üles loetud ja lahti seletatud.

### 1. eRT-s, nii nagu ka paber kandjal avaldatud õigusaktid on ametlikud.

Mitmete riikide esindajad on sageli küsinud, kuidas on võimalik, et terviktekstid, mida akti andjad sellisel kujul kunagi vastu ei võta, saavad olla ametlikud. Ametlikkuse tagamine on mitme eeltingimuse tõttu siiski võimalik. Eestis kasutatavad normitehnika reeglid näevad ette, et kõik muudatused vormistatakse kehtivat teksti arvestavalt ning eraldi sätteid muutvas õigusaktis ette ei nähta – kõik sätted vormistatakse olemasolevas õigusaktis tehtavate muudatustena.

Kõik terviktekstid koostavad ja esitavad avaldamiseks samad asutused, kes esitavad avaldamiseks vastuvõetud aktide redaktsioone. Seetõttu on kogu vastutus aktide ametlikkuse ja õigsuse eest akti andjaid teenindaval asutusel. Erandiks on siin Justiitsministeerium, kes peab seaduste kontrollseisu ja esitab avaldamiseks nende terviktekste.

Tervikteksti koostamiseks kasutatakse ühtset metoodikat, mille järgimist kontrollitakse terviktekstide avaldamise käigus.

### 2. Erinevalt paber kandjast on eRT-s terviktekstidena kättesaadavad kõikide seaduste ja määruste redaktsioonid iga ajahetke seisuga (alates 1. juunist 2002).

Tehnoloogia kasutamine on võimaldanud loobuda töömahukast ja tüütust õigusaktide kontrollseisude pidamisest paber kandjal – olgu siis kääre ja liimi kasutades või Eesti seaduste kogumikes vahelehti vahetades. Kui vaadata paber kandjal avaldatud seadusi ja määrusi, siis enamiku nendest moodustavad juba olemasolevate aktide muudatused. Ei ole ju mõeldav pärast iga seaduse või määruse muutmist paber kandjal välja anda selle uut, muudatust sisaldavat tervikteksti. Seda veel

meie kiire õigusloome protsessi tingimustes<sup>8</sup>. Peale selle – seaduste või määrustega paber kandjal tutvudes ei anna leitavad sätted kindlust, et õigusaktid ka sellisel kujul kehtivad. Lisaks tuleb muudatusi lugeda kontekstis ja selleks on vaja üles otsida õigusakti esmane tekst ning kõik tehtud muudatused.

See kõik on aga võimalik ja palju lihtsam eRT-d kasutades. Terviktekstide kättesaadavus kontrollseisus ongi põhiline praktiline eelis, milles elektrooniline väljaanne paber kandjast erineb. Tagatud on akti kehtivusandmete ametlikkus. Näiteks muutu- vad seaduse volitusnormi kehtetuks tunnistamisel automaatselt kehtetuks kõik selle alusel antud määrused. Kõigi selliselt muutuvate määruste üle peetakse arvestust eRT-s ja kasutajal on võimalik määruste kehtetuse kohta õigeaegselt teavet saada.

Terviktekstid kui õiguse kasutajate põhilise huvi objektid koostatakse ja avaldatakse elektrooniliselt pärast iga muudatuse kehtestamist ja pärast õigusakti kehtetuks tunnistamist. Kuni 1. juunini 2006 esitati terviktekstid eRT-s avaldamiseks mitte hiljem kui kolme tööpäeva jooksul muutva akti avaldamisest. Alates 1. juunist 2006 avaldatakse terviktekstid samaaegselt muutva aktiga. Muudatuse jõustumisel on kontrollseisus terviktekst tarbijale kättesaadav. Selline operatiivne terviktekstide koostamine ja avaldamine eeldab väga tihedat koostööd ning aktiandjate vastutust terviktekstide esitamise eest.

### **3. eRT on interneti kaudu kõigile tasuta kasutamiseks, erinevalt paber- kandjast, mis on tellitav tasu eest.**

„Riigi Teataja seaduse“ kohaselt on igaühel õigus rahvaraamatukogudes ning valla- ja linnavalitsustes tasuta kasutada elektroonilist Riigi Teatajat<sup>9</sup>. „Rahvaraamatukogu seaduse“ kohaselt on raamatukogu töötaja kohustatud isikuid abistama riigi ja kohaliku omavalitsuse veebilehtedele juurdepääsu saamiseks.

Teenuse parendamiseks viis Riigikantselei 2005. aastal kõikides maakondades rahvaraamatukogude töötajatele läbi tasuta koolitused eRT kasutusvõimaluste õpe- tamiseks. Ka on Riigi Teataja Kirjastus loonud mitmekesised võimalused saada abi vajalike aktide otsimisel ja tagasisidet võimalike vigade väljaselgitamisel. Selleks on olemas e-kirjaga teatamise võimalus, millele vastatakse üldjuhul ühe tööpäeva jooksul, samuti abitelefon, mille kaudu saab tuge õigusaktide leidmiseks töö ajal. Elektroonilise Riigi Teataja veebilehel on tarbijatele kättesaadavad kasutusõpetused ja süsteemi ülesehituse tutvustus.

2005. aastal eRT kasutajate hulgas läbiviidud küsitluse põhjal oli eRT-ga rahul või pigem rahul 753 vastanust 712, seega 95%. Sellised tulemused on saavutatud järjepideva arendustööga, kasutaja arvamuse arvestamisega ja elektroonilise Riigi Teataja aktiivse tutvustamisega. 2005. aastal viidi erinevatele kasutajagruppidele läbi 32 eRT-d tutvustavat üritust.

<sup>8</sup> Näiteks muutus 1. juunist 2002 kuni 1. juunini 2005 ligikaudu 85 % kõigist seadustest (välja arvatud ratifitseerimise ja välislepingutega ühinemise seadused), ja enamus neist mitmeid kordi.

<sup>9</sup> Kuni 1. jaanuarini 2006 kehtis kord, et riik võimaldab (paber kandjal) õigusaktide kättesaadavuse rah- varaamatukogudes, samuti linna- ja vallavalitsustes. Selleks saadeti neile Riigi Teataja tasuta eksem- plarid – igast andest kokku 722 eksemplari. Enamus Eesti 556-st rahvaraamatukogust loobus 2005. aastal tasuta eksemplaridest – eelkõige eRT kasutamise võimaluse tõttu, aga samuti eesmärgiga vabastada kasututest Riigi Teataja paber kandjatest raamatukogu hoidlaid tellitava kirjanduse jaoks.

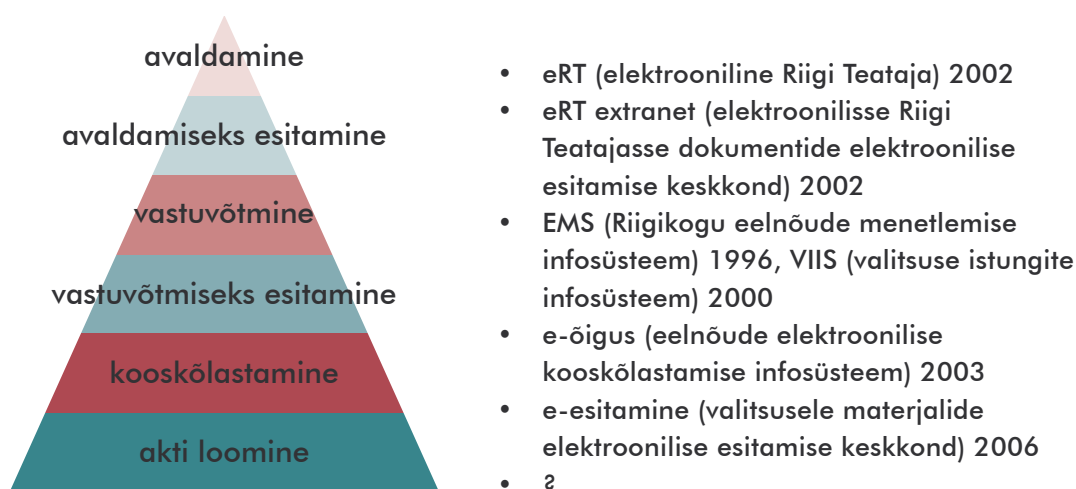
Täna pakub elektrooniline Riigi Teataja kohalikele omavalitsusüksustele võimalust avaldada oma määrusi elektrooniliselt. 2004. ja 2005. aastal viidi kõikides maakondades läbi koolitused omavalitsusüksustele. Hea koostöö tulemusel oli alates 1. juulist 2005 võimalik üle minna aktide avaldamiseks esitamisele ainult elektroonilisel kujul.

## eRT edasine areng

Elektroonilise Riigi Teataja arendamine peab olema järjepidev. Tehnoloogia arendes suurenevad elektrooniliste andmebaaside võimalused pakkuda kasutajale paremaid teenuseid. Põhiliseks võtmeküsimuseks edasises arengus on ühtse elektroonilise dokumendi standardi (XML) kasutusele võtmine. See eeldab õigusakte ettevalmistavate asutuste ühiseid jõupingutusi. Juba aastaid koostatakse õigusakte elektrooniliselt, kuid puuduvad nende ettevalmistamise ja menetlemise ühtsed tehnilised standardid. Ka kehtivad erinevatele õigusakti menetlust läbivatele infosüsteemidele erinevad reeglid, mistõttu nii eelnõude kui ka vastuvõetud õigusaktide autentsuse tagamiseks liigub õigusakt paralleelselt ka paber kandjal. Seetõttu tuleb pidevalt kontrollida tekstide vastavust.

Infosüsteemid, mida õigusakt oma elutsükli jooksul kuni avaldamiseni läbib, on projekteeritud ja kasutusele võetud eri aegadel ning aastate jooksul on tehnilised tingimused olnud erinevad (vt joonis 2). Aktide loomisele aga ühtseid standardeid ega ka ühtsest infosüsteemist tulenevaid nõudeid kehtestatud ei ole. Erinevate õigusaktide menetluses osalevate süsteemide vahel sisuliselt suhtlust ei toimu ning ka nõuded vastuvõetavatele dokumentidele on süsteemiti erinevad. Teabe liigutamine erinevate infosüsteemide vahel toob ettearvatavalt kaasa lisakulusid ja jõupingutusi.

Joonis 2. Eelnõust õigusaktiks saamise etapid ja vastavad infosüsteemid



Ühtsete standardite kasutusele võtmine võimaldaks erinevad õigusakti menetluses osalevad süsteemid „omavahel“ suhtlema panna. Nii annaks valitsuse istungite infosüsteem vastuvõetud akti automaatselt elektroonilisse Riigi Teatajasse, riskimata sealjuures autentsuse kadumisega.

Ka aitaks ühtsete standardite kasutusele võtmine juba akti koostamise staadiumis kaasa menetluse läbipaistvuse tagamisele ja võimaldaks õigusakti avaldamisel sellele veelgi kasutusväärtust lisada (näiteks aktide sisukordade kuvamine).

## Kokkuvõtteks

Elektrooniline Riigi Teataja on projekt, mille edukus on sõltunud kõikidest projektis osalejatest – omavalitsusametnikest, terviktekstide koostajatest, arendajatest ja kasutajatest, kes kõik omal viisil on kaasa aidanud uute võimaluste loomisele. Ilmselt on keeruline välja arvestada, kui palju avalikus ja erasektoris on paberkanalil õiguse kontrollseisu pidamise arvelt tervikuna kokku hoitud nii ajas kui ka tööjõus. Pidas ju enne eRT kasutusele võtmist iga vähegi õigusaktide rakendamisega tegelev asutus endal õigusaktide kontrollseisu. Tänu eRT-le on sellest nüüd ilmselt loobutud.

Ka Euroopa riikide võrdluses paistab Eesti elektrooniline Riigi Teataja silma. Seda eelkõige seaduste ja määruste terviktekstide avaldamise kiiruse ja tasuta kättesaadavuse osas, samuti nende ametlikkuse tõttu<sup>10</sup>.

Suured tänud kõigile, kes eRT toimimisele on kaasa aidanud. eRT ei ole valmis, areng peab jätkuma. Järgnevatel aastatel soovime seda veelgi kasutajasõbralikumaks muuta.

---

<sup>10</sup> Enamuses riikidest ei ole viimaseid muudatusi sisaldavad õigusaktide terviktekstid muudatuste jõustumisest alates kättesaadavad, mitte üheski riigis peale Eesti ei ole need ametlikud. ELi liikmesriigid on tasuta kättesaadavaks teinud küll õigusakte avaldava ametliku väljaande, kuid terviktekstide kättesaadavus on üldjuhul tasuline.

# Paberivaba dokumendivahetuse käivitamine

Kädi Riismaa,  
Riigikantselei dokumendihalduse osakonna juhataja



Lissabonis 2000. aasta märtsis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel seadsid Euroopa Liidu 15 liikmesriigi valitsus- ja riigijuhid Euroopa jaoks ambitsioonika strateegilise eesmärgi saada aastaks 2010 maailma konkurentsivõimelisimaks ja dünaamilisimaks teadmispõhiseks majanduspiirkonnaks. Eesmärgiga stimuleerida interaktiivsete teenuste väljaarendamist valitsusasutustes ning tagada parem koostalitlusvõime nii riigi kui ka kogu Euroopa tasandil käivitati programmid "eEurope+", "eEurope 2005 Action Plan" ja "i2010".

Euroopa Liidu e-riigi visioon järgnevas aastakümneks kavandab e-valitsemise kui hea valitsemise vahendi tõhusamat rakendamist. Kui seni on e-valitsemise all mõeldud eelkõige efektiivsemaid ja parema kvaliteediga teenuseid avalikkusele, siis järgmise sammuna taotletakse otstarbekamat avalikku haldust, tõhusamat, avatumat ja läbipaistvamat valitsemist ning osalusdemokraatiat. Dokumendihalduse aspektist tähendab hea valitsemine säästlikku ja otstarbekohast ressursikasutust, administratiivsete protsesside lihtsustamist, paremaid ja kättesaadavamaid teenuseid ning dokumendihaldussüsteemide paremat koostalitlust.

Erinevalt enamikust Euroopa Liidu liikmesriikidest pole Eestis seni esitatud e-riigi visiooni ega koostatud e-valitsemise tegevuskava, mis annaks selged suunised ka elektroonilise dokumendihalduse riiklikule arendamisele. Siiski – Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud "Infopoliitika põhialuste 2004–2006" peaesmärgiks on "e-teenuste juurutamine terves avalikus sektoris, kindlustades seda kogu ühiskonda hõlmava teavitus- ja koolitustööga". Soovitusliku iseloomuga "Riigi IT arhitektuuri ja koostöö raamistik" käsitleb Euroopa Liidu koostalitlusvõime raamistiku rakendamist Eestis. Nimetatud strateegiadokumendid sisaldavad muu hulgas ka e-valitsemist toetava elektroonilise dokumendihalduse riikliku arendamise ülesandeid.

Aastail 2000 kuni 2002 toimunud valitsusasutuste dokumendihaldusprogrammi raames algatati mitmeid elektroonilise dokumendihalduse koordineeritud arendamiseks vajalikke projekte ja uurimissuundi, ent nende analüüsi ja praktilise rakendamiseni ei ole veel jõutud. Seni kehtinud, Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud strateegia "Asjaajamise ja arhiivinduse arengukava aastaiks 2002–2005" keskendus eelkõige Eesti ühiskonda kajastava väärtusliku teabe talletamisele ja säilitamisele, püstitamata konkreetseid eesmärke elektroonilise dokumendihalduse arendamiseks.

Üldmainitu olulisust tunnetades koostas Riigikantselei aastail 2004–2005 avaliku sektori elektroonilise dokumendihalduse strateegia, mis on seadnud eesmärgiks tagada avalikus sektoris kiire, lihtne ja läbipaistev asjaajamine elektroonilisele dokumendihaldusele ülemineku kaudu. Elektroonilise dokumendihalduse arengu koordineerimiseks ning infovahenduse parandamiseks käivitas Riigikantselei 2004. aasta kevadel avaliku sektori asutuste dokumendihaldusjuhtide koostöövõrgustiku. Avaliku sektori elektroonilise dokumendihalduse arendamine eeldab asutuste dokumendihaldusjuhtide toetust, samuti konstruktiivset koostööd Rahvusarhiivi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (riigi infosüsteemide osakond, Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus) ja Siseministeeriumiga (maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste dokumendihalduse arendamine).

Lähiaastate prioriteetseimaks ülesandeks on avaliku sektori asutuste dokumendihaldussüsteemide koostalitluse tagamine. Selleks käivitas Riigikantselei 2005. aastal ministeeriumide elektroonilise dokumendivahetuse projekti, mille eesmärgiks on paberipõhisest dokumendivahetusest loobumine. Projekti käigus liidestatakse ministeeriumide dokumendihaldussüsteemid, tagades nende koostalitluse ja käivitades avaliku sektori järkjärgulise ülemineku paberivabale dokumendivahetusele. Projekti tulemusena vahetavad ministeeriumid 2006. aasta lõpuks erinevaid dokumendihaldussüsteeme kasutades dokumente turvalise andmevahetuskeskkonna X-tee spetsiaalselt loodud dokumendihoidla vahendusel.

Infosüsteemide, sealhulgas elektrooniliste dokumendihaldussüsteemide omavaheliste seoste arendamiseks on kaks põhimõtet arhitektuurilist lahendusvõimalust: kahepoolsetel ja mitmepoolsetel kokkulepetel baseeruvad seosed. Lähtuvalt "Riigi IT arhitektuuri ja koostalitlusvõime raamistiku" suunistest liigutakse Eestis kahepoolsete kokkulepete arhitektuurilt mitmepoolsete kokkulepete arhitektuurile, mis võimaldab oluliselt vähendada infosüsteemide suhtlemiseks vajalike seoste arvu ja muudab seosed lihtsamini hallatavaks. Sellest põhimõttest lähtutakse ka ministeeriumidevahelise elektroonilise dokumendivahetuse arendamisel.

Projekti algul selgitati 2005. aasta suvel välja ministeeriumide dokumendivahetuse mahud, elektroonilise dokumendivahetuse osakaal ja metaandmete koosseisud. Uuring viidi läbi 2005. aasta märtsikuu dokumendiregistreis kajastunud dokumendivahetuse andmete põhjal. Pilootprojekti kaasatavad ministeeriumid valiti dokumendimahu analüüsi alusel. Metaandmete kaardistamine oli ettevalmistuseks andmekoosseisu ühtlustamisele. Uuring näitas, et kuigi tänapäeval luuakse valitsusasutustes vaid elektroonilisi dokumente, ringlevad ministeeriumide ja nende haldusala asutuste vahel siiski valdavalt paberdokumendid.

Seejärel koostati asutuste andmeelementide koosseisu ühtlustamiseks metaandmete loend, et toetada dokumentide ja info vahetust elektrooniliste infosüsteemide

vahel ning võimaldada samaaegseid detailotsinguid mitmes infosüsteemis. Loendi väljatöötamisel peeti silmas järgmist:

- Taaskasutatavus – dokumendihalduse metaandmeid saab taaskasutada ka teistes valdkondades ja nad ühilduvad teiste valdkondade metaandmestandarditega.
- Mitmetasandilisus – rahvusvahelisest arhiivikirjelduse standardist lähtuvalt rakendatakse dokumendihalduses mitmetasandilist kirjeldust.
- Modulaarsus – metaandmed esitatakse dokumendihalduse sündmuste alusel grupeerituna, neid saab rakendada ükshaaval või kombineerituna teiste metaandmeskeemidega.
- Teatud osa metaandmeelemente on kohustuslikud kõikidele asutustele, neile lisanduvad soovitatavad elemendid, mille rakendamise otsustab asutus oma dokumendihalduse vajadustest lähtuvalt.

Elektroonilise dokumendivahetuse projekti edasine kulg on planeeritud järgmiselt:

- Pilootprojekti raames korraldatakse 2006. aasta kevadel paberivaba kirjavahetus esmalt Kaitseministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Riigikantselei ja Siseministeeriumi vahel. Sümboolselt nimetatakse paberivabale kirjavahetusele ülemineku tähtaega e-päevaks.
- Teises etapis kaasatakse 2006. aasta jooksul ülejäänud ministeeriumid. Seejärel hõlmatakse etapiviisiliselt maavalitsused, ministeeriumide haldusala asutused jne.
- Kolmandas etapis laiendatakse paberivaba dokumendivahetust järk-järgult ka muudele dokumendiliikidele (õigusaktid, arved jne).

Elektroonilise dokumendivahetuse projekti infotehnoloogilise toena hangib ja rakendab Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus 2006. aasta jooksul dokumendihoidla, mis võimaldab süsteemidevahelise turvalise XML-põhise automaatse andmevahetuse X-tee kaudu. Taolise dokumendivahetusega tagatakse edastatava digitaaldokumendi terviklikkus ning luuakse eeldused selle pikaajaliseks säilitamiseks. Seega on võimalik lähiaastail järk-järgult rakendada avaliku sektori asutustele paberivaba dokumendivahetust, sõltumata asutustes kasutusel olevast dokumendihalduse tarkvarast.

Kuigi elektroonilise dokumendivahetuse projekt on alles käivitunud, tutvustati seda 2006. aasta märtsis Bordeaux's toimunud Euroopa Liidu e-valitsemise koostalitluse konverentsil ja tutvustus avaldatakse uurimuskogumikus. Kindlasti kuuleb tulemustest juba 2007. aastal ning loodetavasti saavad projekti positiivseid tulemusi juba enne seda tunda paljud avalikud teenistujad.



# AVALIKU HALDUSE ARENG

# 2005. aasta tõi avaliku teenistuse tippjuhtidele kompetentsimudeli

Eve Limbach,  
*Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna juhataja asetäitja*



Uue avaliku teenistuse kontseptsiooni koostamisel 2004. aastal rõhutati vajadust tegelda senisest enam ja süstemaatilisemalt tippjuhtide värbamise ja arendamisega. Selleks pakuti välja tippjuhtide leidmist ja arendamist soodustava kompetentsimudeli loomist ning ellurakendamist. Avaliku teenistuse tippjuhtidena määratleti ministeeriumide kantslerid ja asekanclerid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning maavanemad. Tippjuhtide arendamine sai Riigikantselei ülesandeks.

Kompetentside mõiste võttis kasutusele Harvardi ülikooli psühholoogiaprofessor David McClelland 1973. aastal avaldatud artiklis, milles ta kutsus üles töötajate hindamisel pöörama suuremat tähelepanu tööst tulenevatele elulistele nõudmistele. Kompetentside all mõistis ta kindlat laadi tegevusi, mis on töös esmatähtsad, edu eristavad ja vaadeldavad<sup>1</sup>.

Kompetentsimudeleid on juba üle kolmekümne aasta edukalt kasutatud teenistujate hindamisel, valikul, arendamisel ja tasustamisel Euroopa ning Põhja-Ameerika avaliku teenistuse organisatsioonides. Tippjuhtide tasemel on kompetentsimudelite rakendamise kogemus küll väiksem, napilt kümme aastat. Tuntumateks eeskäitjateks avaliku sektori tippjuhtide kompetentsimudelite koostamisel on Suurbritannia, Holland ja Uus-Meremaa.

<sup>1</sup> Tänapäevases käsitluses mõistetakse kompetentsi all teadmisi, oskusi ja hoiakuid, mis võimaldavad parimat sooritust.

2004. aasta suvel käivitus Riigikantselei eestvedamisel projekt avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli väljatöötamiseks. Mudeli hilisema ellurakendumise tagamiseks kaasati tippjuhte juba projektimeeskonda. Mudeli loomisel osalesid tippjuhtidest Marika Priske, Maarja Mändmaa, Priit Kolbre, Aare Järvan, Priidu Pärna, Jüri Pihl, Einike Uri, Uno Veering, Toomas Kevvai, Robert Antropov, Aivar Rehe, Eha Pärn, Kalle Küttis, Urmas Klaas, Heiki Loot ja Marten Kokk ning Riigikantselei avaliku teenistuse osakonnast Airi Alakivi, lisaks Mariann Veisson ja allakirjutanu. Konsultandina juhtis tööprotsessi Mait Raava ProKonsultatsioonidest.

**Jõud või tasakaal?**  
Indrek Pertelsoni meistriclass.



19-liikmelise projektimeeskonna esimene koosolek toimus 17. novembril 2004. Selle avas toonane peaminister Juhan Parts. Projektimeeskond alustas oma tööd kompetentsimudeli rakendamise eemärgi sõnastamisest, mis piloothindamise ajaks formuleerus järgmiselt: kompetentsimudeli rakendamise eesmärk on toetada avaliku teenistuse tippjuhtide värbamist ja valikut ning enesearendamist riigi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.

Järgmise etapina sõnastati strateegilised nõudmised tippjuhile ning kirjeldati mineviku kriitilisi käitumisjuhtumeid, et edasi minna kompetentside sõnastamisega. Kompetentside määramisel tugines projektimeeskond strateegilistele nõudmistele ja minevikus edu toonud tegevustele. Strateegiliste nõudmiste sõnastamise eesmärgiks oli täpsustada organisatsioonide ootusi tippjuhtidele tulevikus. Lähtuti Riigikogu ja ministeeriumide seadusandlikes aktides sätestatud vastutusest, ametniku eetikakoodeksist, organisatsiooni põhiväärtustest ja strateegilistest eesmärkidest ning juhtimisprotsessis kehtestatud ja asutuse põhimääruses kirjeldatud vastutusest. Minevikus edu toonud tegevuste kirjeldamise kaudu oli võimalik leida tegevused, mis eristavad edukaid tippjuhte teistest tööeesmärkide täitmisel. Järgnes kompetentside sõnastamine, kusjuures iga kompetentsi sisu avati kahe kuni nelja tegevusega.

Paralleelselt kompetentside sõnastamisega algas jaanuaris 2005 kompetentsimudeli rakenduskava väljatöötamine. Selle käigus arutati läbi mudeli rakendamise põhiseisukohad, võimalikud ohud ja nõrkused ning kavandatavad pilootprojektid. Oluliseks peeti, et kompetentsimudeli rakendamine oleks osalejatele motiveeriv,

st et hindamisest saadav tagasiside oleks arendamist toetav ja positiivne. Seetõttu otsustati, et osalemine kompetentside hindamisel ja arendustegevustes on tippjuhtidele vabatahtlik.

Järgmise etapina viidi aprillikuus läbi piloothindamine, mille eesmärgiks oli testida väljatöötatud mudeli sobivust hindamiseks ja tippjuhtide rahulolu rakenduskavaga. Tehtud ettepanekuid ja märkusi arvestati mudeli edasisel viimistlemisel. Kokkuvõttes võib öelda, et piloothindamise tulemused lubasid nii kompetentsimudeli kui ka selle rakenduskava üldjoontes õnnestunuks lugeda. Lõplik mudel, mis koosneb viiest kompetentsist ja kaheteistkümnest tegevusnäitajast, valmis 2005. aasta maikuus (vt joonis 1).

Seejärel algas töö kompetentsimudeli ellurakendamiseks. Kuivõrd üks põhimõtteid oli tippjuhtide vabatahtlikkus kompetentside hindamisega ühinemisel, alustasime kavandatu tutvustamisest tippjuhtidele. Tippjuhtidega toimunud kohtumistel tutvustasime mudeli väljatöötamise käiku, rakendamise põhimõtteid ja kavandatud arendustegevusi. Esitatud küsimused ja tippjuhtide positiivne suhtumine andis alust arvata, et on õige aeg avaliku sektori tippjuhtide süstemaatilise arendamisega tegelemiseks.



**Kohused ajaloo ees.**  
*Mart Laari meistriklass  
Patarei vanglas.*

Tänaseks on alanud esimene hindamisperiood, mille tulemustest tehakse kokkuvõtteid 2006. aasta kevadel. Kompetentsimudeli rakendamisega oli 2006. aasta alguseks ühinenud 75% sihtrühmast. Loodud on elektrooniline töökeskkond E-Kompetentsikeskus, mis teeb hindamise ja arendustegevuste planeerimise võimalikult mugavaks. Tulevikus tahame E-Kompetentsikeskusest kujundada koha, kus tippjuht leiab enda jaoks ka huvitavaid koolitusvõimalusi ja lugemismaterjali.

Kuigi 2005. aasta sügisel polnud veel võimalik toetuda kompetentside hindamise tulemustele, pidasime oluliseks arendustegevustega alustamist. Aasta lõpul valmis kantslerite arenguprogramm "Maailma arengutrendid ja homme Eesti riik", mille eesmärgiks on arendada eelkõige kompetentse "Visiooni omamine" ja "Innovaatilisus". Programmi esimene osa, mille põhirõhk oli innovatsioonil, viis osalejad õppereisile Soome Vabariiki. Järgnevad moodulid keskenduvad poliitika-kujundamise ja eelarve seostele, majandusarengule ning väikeriikide spetsiifikale. Veebruaris 2006 algas ka maavanemate viieosaline juhtimiskoolituse programm, mille põhirõhk on samuti strateegilisel juhtimisel.

Lisaks koolitustele pakume lühivormidena nn meistriklasse. Mõnetunnised meistriklässid pakuvad tippjuhtidele võimalusi arutleda olulistel teemadel, vahetada kolleegidega kogemusi või kogeda midagi uut. Seni toimunud neli meistriklässi on andnud tippjuhtidele võimaluse arutleda oma rolli üle, otsida ressursse ja tasakaalu iseendas ning mõelda oma kohustustele ajaloo ees.

Minu hinnangul on kompetentsimudel hästi vastu võetud ning selle rakendamine edukalt käivitunud. See ei anna meile aga põhjust senisele puhkama jääda, vaid esitab uued väljakutsed. Kuidas tagada kompetentsimudeli elujõulisus ning hindamise süsteemsus ja jätkuv usaldusväärsus? Kuidas pakkuda tippjuhtidele kvaliteetseid arendustegevusi? Kuidas luua paindlik koostöö asutuste personali- ja koolitusjuhtidega? Usun, et nende küsimuste lahendamine annab garantii ka edasisteks õnnestumisteks kompetentsimudeli rakendamisel.

Informatsiooni kompetentsimudeli ja pakutavate arendustegevuste kohta leiab Riigikantselei veebilehel [www.riigikantselei.ee/tippjuhid](http://www.riigikantselei.ee/tippjuhid).

**Joonis 1.** Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsid

1. Usaldusväärsus	1.1 Teenib rahvast
	1.2 Austab avaliku teenistuse eetikat
	1.3 Austab õigusriigi põhimõtteid
2. Visiooni omamine	2.1 Kujundab visiooni
	2.2 Selgitab strateegilisi valikuid
	2.3 Seab eesmärgid
3. Innovaatilisus	3.1 Arendab ennast
	3.2 Arendab organisatsiooni ja rakendab uuendusi
4. Eestvedamine	4.1 Kujundab ja innustab meeskonda
	4.2 Arendab koostöövõrgustikku
5. Tulemustele orienteeritus	5.1 Otsustab ja vastutab
	5.2 Saavutab tulemused
	5.3 Tegutseb heaperemehelikult
	5.4 Järgib ja arendab õigust

# Euroopa Liidu 2007.—2013. aasta eelarve üle peetud läbirääkimiste kogemused

Renaldo Mändmets,  
Rahandusministeeriumi asekancler



2005. aasta üheks olulisemaks teemaks Euroopa Liidus oli kahtlemata liikmesriikide vahelised läbirääkimised Euroopa Liidu 2007.—2013. aasta eelarve mahu ja prioriteetide üle. Protsess algas Euroopa Komisjoni poolse vastava ettepanekuga juba 2004. aasta veebruaris. Sellele järgnes dokumendi tormiline kritiseerimine liikmesriikide poolt ning Euroopa Komisjoni poolsete seletuste ja põhjenduste andmise periood.

Euroopa Komisjon võttis oma esialgses eelarvekavas arvesse kõik eelmiste aastate jooksul arutatud prioriteedid, olulisemad eesmärgid, nende saavutamiseks vajalikud tegevused ning eelarved. Paraku maksid kõik soovunelmad rohkem kui netomaksjate majanduslik seis ja tulevikuprognosis võimaldanuks. Lisaks rõhuti oma riigisisestele ja sotsiaal-majanduslikele probleemidele ning uute liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni suutmatusele raha efektiivselt ja õigeaegselt kasutada<sup>2</sup>. Ka nõustusid nii uued kui ka vanad liikmesriigid sellega, et komisjoni kaudu jaotatava raha administreerimine on aeglane, keerukas ja järjest kulukam.

Põhilised konfliktiliinid eelarveläbirääkimistel olid järgmised:

- Netomaksjad<sup>3</sup> ei tahtnud (nende majandusseis või ülemäärane eelarvedefitsiit kohati ka ei võimalda) enam nii palju panustada Euroopa Liidu ühisesse eelarvesse, mis põhjustas surve eelarvemahu vähendamiseks.

<sup>2</sup> Statistika alusel ei ole uued liikmesriigid siiski oluliselt kehvemad struktuurivahendite kasutajad kui vanad (teatud eranditega).

<sup>3</sup> Riigid, kes maksavad liidu eelarvesse rohkem kui sealt saavad.

- Peale eelarvemahu sai kõige pinevamaks rindejooneks Suurbritannia (UK) rebatt ehk tagasimakse versus Prantsusmaa rahvuslik huvi – põllumajanduse otsetoetused ja turukorraldusmeetmed (põhjalikumalt loe allpool).
- Vanad ühtekuuluvuspoliitika riigid (eelkõige Hispaania, Portugal, Kreeka ja Itaalia) ei soovinud kaotada struktuuritoetustes, hoolimata sellest, et liidu laienemise järel on enamused regioone rikkamad kui 75% liidu keskmisest.
- Uued liikmesriigid ei tahtnud olla halvemini koheldud kui eelmistel laienemistel osalenud riigid.

Esiolgu võis oletada, et kõige suurem veelahe on vanade ja uute liikmesriikide vahel. Tegelikult pörkusid netomaksjate huvid seni enim Euroopa Liidu eelarvest toetusi saanute saamahuvidega. Ühise deklaratsiooni koostamisega moodustasid netomaksjad nn "1% klubi" (Suurbritannia, Prantsusmaa, Taani, Rootsi, Austria, Holland). Hispaania ja Kreeka püüdsid tõmmata oma rahvuslike huvide kaitseks kokku nn "ühtekuuluvuspoliitika sõprade klubi", kuhu kuulusid ka kõik uued liikmesriigid. Läbirääkimiste teises pooles osalesid osa 1% klubi liikmetest ühtekuuluvuspoliitika sõprade klubis ja ka vastupidi.

Vaatamata sellele, et Luksemburgi peaminister andis oma parima kõikide osapoolte rahuldamiseks<sup>4</sup>, ei suudetud brittide tagasimakse vähendamiseks edasi liikuda. Viimased tahtsid näha Prantsusmaa järeleandmist alustamaks otsustavat etappi ühise põllumajanduspoliitika reformis enne 2013. aastat ja saavutada sellel eelarvereaal ka kokkuvõtteid. Lisaks pidasid mitmed netomaksjad võimatuks panustada Euroopa Liidu eelarvesse mahus, mis oli otsustamisel viimases pakendis juunis 2005 (1,06% ELi SKPst). Mitme riigi vetot ei olnud aga võimalik enam lahendada – aeg ja järeleandmistahmine said otsa.

Järgmine eesistujamaa Suurbritannia võttis kasutusele kõige riskantsema meetodi – šokiteraapia. Kuna Poola peaminister nõustus Luksemburgi eestvedamisel lõppläbirääkimistel kokkuleppe saavutamise nimel loobuma teatud osast oma struktuurivahenditest, tekkis brittidel idee rünnata just uusi liikmesriike, kes seni olid olnud Suurbritannia järjekindlamad toetajad. Britid tulid välja ettepanekuga vähendada ca 10% võrra kõige vaesemate ehk uute liikmesriikide struktuurivahendeid, pakudes tagasimakse vähendamise osas välja vaid tagasihoidliku muutuse. See oli aga liig enamusele netomaksjatele ja uutele liikmesriikidele.

Eelarveläbirääkimiste lõppvaatus taanduski pigem diskussioonile kahe teema ümber – ühtekuuluvuspoliitika eelarve ja Euroopa Liidu eelarve piirmäär (ehk eelrvaht) ning sissemaksed selle saavutamiseks (ehk, kes kui palju maksab). Kokkuvõttes nõustusid netomaksjad suurema eelarvega kui 1% Euroopa Liidu keskmisest SKPst (1,03%) ning olid nõus maksma kinni suure osa vanade liikmesriikide ühtekuuluvuspoliitikast (ja 2 miljardit eurot Hispaania tehnoloogilise mahajäämuse vähendamiseks). Samuti arvestati uute liikmesriikide riiklike huve, näiteks Balti riikide peamine huvi struktuurivahendite piirmäära ning selle arvutamise osas saavutati peaaegu soovitud mahus. Samuti jäi kõigutamatuks põllumajanduspoliitika eelarve. Ohvriks toodi teadus- ja arendustegevus ning vanade liikmesriikide maaelu rahastamise vahendid, aga ka sisepoliitikad.

<sup>4</sup> Järjepidev töö kestis kogu eesistumise vältel. Kokku koostati kuus tervikpaketti kompromissettepanekuid.

Analüüsid kogu protsessi tagantjärele, kujunes läbirääkimiste ajal üheks segavaks faktoriks nn netopositsioon. Kõik liikmesriigid arvasid, kui palju nad sisse maksavad ning kui palju nad loodavad erinevate programmide kaudu tagasi saada, mistõttu eelarveprotsess kujunes osaliselt "tulude" ja "kulude" optimeerimiseks, mille käigus põhimõtted ohverdati riiklikele huvidele. Sellise situatsiooni edaspidiseks vältimiseks on Euroopa Komisjon teinud ettepaneku kehtestada nn Euroopa Liidu maks, mis tagaks liidule fiskaalse sõltumatuse ning vabastaks eelarveläbirääkimised riikidevahelisest kemplemisest netopositsioonide üle. Suureneksid ilmselt vaidlused kulude osas, kuid see on hea kulude optimeerimiseks.

Teiseks segavaks faktoriks olid valimised suurtes liikmesriikides. Keegi ei taha enne valimisi oma maksumaksjale teatada ebameeldivaid uudiseid. Suurte riikide jaoks kippusid uudised olema, et tuleb rohkem panustada Euroopa Liidu eelarvesse, kusjuures mitmetesse riigile olulistesse valdkondadesse Euroopa Liit ei panusta enam riigile vajalikus mahus. Seda oli hästi näha vaidlustest Suurbritannia rebati osas, mis tegelikult moodustab sümbolise osa Suurbritannia eelarvest ja SKPst, kuid millest lahtiütlemine tähendanuks n-ö poliitilist enesetappu.

Üldiselt peetakse heaks jooneks saada oma huvide kaitsmisel liitlaseks Euroopa Komisjon ja tema ametnikud. See on läbirääkimiste teatud faasides kindlasti oluliseks abiks. Kuid piisava arvu toetajariikide olemasolu korral on võimalik teha ka otsuseid, millele Euroopa Komisjoni ametnikud on teravalt vastu. Nii näiteks võitlesid regionaalpoliitika peadirektoraadi ametnikud struktuurivahendite osas üle aasta omavalitsuste käibemaksu abikõlblikkuse vastu. Nende argumentid polnud aga piisavalt vettpidavad ja määravaks sai hoopis poliitiline kokkulepe. See on peale individuaalse majanduskasvu arvestamise liikmesriigi struktuurivahendite eelarve arvutamisel meie läbirääkijate teine arvestatav võit. Nimetatud võit eeldas poole aasta pikkust tööd liitlaste arvu suurendamisel ning vastastele (eelkõige netomaksjatele) seletamisel, miks on omavalituse käibemaksu abikõlblikkuse küsimus meile nii oluline ja mida toob kaasa sellega mitteamestamine riikide arengus.

Läbirääkimistekogemuse baasil võib öelda, et suurem osa Eesti huvidest, mis läbirääkimiste alguses välja toodi, leidsid ka toetust ja finantseerimist (tõsi küll, mitte kogu oodatud mahus). Viimasel hetkel lauale visatud ultimaatumeid taunisid kõik, eriti aga vanad ja suured liikmesriigid. Iga riik (riigipea) vajab midagi, mida ta sai koju minnes demonstreerida oma töövõiduna. Kriitiliselt oluline oli ka partnerite leidmine ja riikidevaheline tihe koostöö.

Mis juhtub pärast ülemkogu kokkulepet eelarve osas? Kindlasti püüavad nii Euroopa Parlament kui ka Euroopa Komisjon eelarvet suurendada. Euroopa Parlament püüab saavutada eelarveprotsessis senisest suuremaid õigusi ja vabadusi. Ilmselt püütakse suurendada eelarvemahtu mittekohustuslike kulude osas, kuid suuresti tuleb see netomaksjate arvelt. Aga ka Euroopa Komisjon võib järgnevas protsessis võtta uue suuna, võrreldes sellega, mida liikmesriigid kokkuleppes tegelikult mõtlesid ja mõistsid.

Intellektuaalselt huvitav küsimus on kindlasti, mis oleks juhtunud, kui kokkulepet detsembris poleks sündinud. Kõige suurem oleks olnud poliitiline kahju – Euroopa Liidu usaldusväärsus oleks saanud tugeva hoobi ning oluliselt oleks vähenenud riikide ja poliitikute koostöötähe. Elanikkonna seas oleks oluliselt suurenenud euro-



skepsis. Praktiliselt oleks see tähendanud, et 2007. aastal alustaksime ligikaudu sama eelarvega kui 2006. aastal. Rahaliselt oleks kõige enam kaotanud uute liikmesriikide ühtekuuluvuspoliitika, mis uue finantsperspektiiviga oluliselt suureneb. Vanad liikmesriigid ei oleks märkimisväärset rahalist kahju kannatanud, v.a teatud neile olulistest poliitikavaldkondades, nt välis- ja arenguabi poliitika.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et läbirääkimiste kõige olulisem tulemus on, et laienenud Euroopa Liit suutis pärast Prantsusmaa ja Hollandi poolt Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu kohta öeldud "eid" ennast kokku võtta ja leida kompromissi, kuidas me järgmised 7 aastat oma ühist kodu arendame. Kui liikmesriigid koostöös Euroopa Komisjoniga realiseerivad ülevaateklausli ning saavutavad omavahelise kokkuleppe omavahendite, ühise põllumajanduspoliitika ning eelarvestruktuuri reformi osas enne 2013. aastat, saab neid eelarveläbirääkimisi pidada päris õnnestunuks.

Lisaks soovin otsustava faktorina välja tuua Saksamaa uue liidukantsleri Angela Merkeli vahendajarolli, tema südikust ja oskust keerulisi situatsioone lahendada.

# Konkurentsivõime strateegia Euroopas ja Eestis

Keit Kasemets,  
*Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja, Lissaboni strateegia koordinaator Eestis*



Konkurentsivõime tõstmise vajadus on olnud Euroopa Liidu eesmärkide keskmes üle viie aasta. 2000. aastal kiitsid Euroopa Liidu (EL) valitsusjuhid Lissabonis heaks strateegia, mis seadis eesmärgiks ELi kõige dünaamilisemaks ja konkurentsivõimelisemaks majanduskeskkonnaks muutmise kümne aasta jooksul. Lepiti kokku väga ambitsioonikates ja laiaulatuslikes eesmärkides kolmes valdkonnas: majanduse konkurentsivõime, sotsiaalpoliitika ja keskkond. 2005. aastaks oli tollase eesistujariigi pealinna järgi nime saanud protsessi elluviimisega jõutud seisu, kus enamus liikmesriikide poliitikuid ja asjaga seotud ametnike strateegia eesmärkide täitmise realistlikkusest kõneldes varjamatult muigasid. Seetõttu kiideti 2005. aasta kevadisel Ülemkogu kohtumisel heaks oluliselt selgemalt eesmärgistatud strateegia, mis keskendub ainult majanduskasvu ja tööhõive suurendamisele ning paneb liikmesriikidele konkreetseid kohustused eesmärkide täitmise osas.

Täna võib julgesti nentida, et asjad liiguvad paremuse poole. Kuid selleks, et mõista tänaseid tegevusi, on kasulik analüüsida varem tehtud vigu. Peamised strateegia ebaõnnestumise põhjused olid seotud puudujääkidega Euroopa Liidu strateegilise planeerimise ühises süsteemis ja selle mittemhaakuvuses riikidesiseste protsessidega. Toon allpool ära olulisemad probleemid.

Esiteks, eesmärkide paljusus. Ligi 60 vastuolulise ja korraga saavutamatu eesmärgi seadmise puhul on ebaõnnestumine paratamatu. Kui kõik valdkonnad on prioriteetsed, tekib olukord, kus keskseid eesmärke ei olegi või on need iga riigi jaoks erinevad. Kuna eesmärke oli üle poolesaja, tekkis olukord, kus valitsused suhtusid strateegia eesmärkide täitmisesse kui käiku supermarketisse, kus igaühel oli võimalus valida endale sobivad kaubad. Ka mõistsid liikmesriigid strateegiat ja selle eesmärke erinevalt.

Teiseks, puudujäägid liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimises ja planeerimises Euroopa tasandil. Liikmesriikide majanduse struktuur, probleemid ja sellest tulenevalt ka eesmärgid on väga erinevad ning ELi institutsioonidel pole selles valdkonnas suurt jõudu. ELi konkurentsivõime strateegia elluviimine toimub "avatud koordineerimise meetodi" kaudu. Meetodit kasutatakse liikmesriikide poliitika koordineerimiseks valdkondades, kus EL-il puudub seadusandlik pädevus. Esimese samana lepatakse kokku liikmesriikide ühiste strateegiliste eesmärkide suhtes, mille täitmise kohta riigid Euroopa Komisjonile aru annavad.

Riikide tegematajätmistest tuleneb ka strateegia elluviimise suurim puudus. ELi tasandil kokkulepitud deklaratiivsete sihtide täitmiseks puudus riikidesisene poliitiline pühendumus ja toetus ning Euroopa Komisjonil ei olnud riike tegudele suunamiseks reaalseid hoobasid. Seda olukorras, kus enamuse eesmärkide täitmine olnes liikmesriikide valitsustest, mitte ELi institutsioonidest.

## Konkurentsivõime strateegia uus algus

2005. aasta kevadel heaks kiidetud uuendatud Lissaboni strateegia on lahendanud mitmed strateegia elluviimisega seotud probleemid. Keskseid eesmäärke jäeti alles vaid kaks: teadus- ja arendustegevuse kulutuste osakaalu suurendamine 3%-ni SKPst ning 70%-lise üldise tööhõivemäära saavutamine.<sup>5</sup> Otsustati, et iga liikmesriik koostab ELi tasandil kokkulepitud "ühistest suunistest"<sup>6</sup> ja Euroopa Komisjoni soovistest lähtuvalt riigisisese tegevuskava majanduskasvu ja tööhõive suurendamiseks. Iga valitsus kavandab oma tegevuskavas eesmärgid ja tegevused, mis vastavad peamistele riigi ees seisvatele väljakutsele.

Liikmesriigid esitasid oma tegevuskavad Euroopa Komisjonile oktoobris-novembris 2005. Nende põhjal kavatakse 2006. aasta kevadisel ülemkogu kohtumisel seada kõiki riike hõlmavad konkreetsemad eesmärgid, mis peavad olema saavutatud 2008. aastaks. Iga aasta 15. oktoobriks peavad kõik liikmesriigid esitama Euroopa Komisjonile arengukavade täitmise aruanded.

## Eesti konkurentsivõime tegevuskava väljatöötamise kogemused

Konkurentsivõime tegevuskava eesmärk ja olulisus on riikide jaoks väga erinev. Mitmed riigid käsitasid konkurentsivõime arengukava vaid Euroopa Komisjonile aruandva dokumendina, seadmata selgeid tulevikku suunatud eesmäärke. Eesti valitsus kiitis Riigikantselei koordineerimisel väljatöötatud "Majanduskasvu ja töö-

<sup>5</sup> Eesmärgid lepitati kokku, arvestades Euroopa Liidu riikide ühiseid näitajaid. Iga liikmesriik panustab nende eesmärkide täitmisesse, arvestades oma stardipositsiooni ja võimalusi. 2004. aasta lõpul oli Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse kulutuste osakaal 1,9% SKPst ning üldine tööhõivemäär 63,3%.

<sup>6</sup> 24 koondsuunist jagunevad kolme valdkonna vahel: makromajandus, mikromajandus ja tööhõive.

hõive tegevuskava aastateks 2005–2007” heaks 13. oktoobril 2005. aastal.<sup>7</sup> Kava väljatöötamise aluseks olid Vabariigi Valitsuse tööplaani, riigi eelarvestrateegia ning valdkondlikud arengukavad. Peamiseks põhimõtteks oli, et koostada tuleb realistlik kava, mis arvestab valdkondlike eesmärkide ja Eesti võimalustega, kuid seab selged kesksed eesmärgid ja prioriteedid ning paneb paika nende saavutamise indikaatorid.

Mitmete ministeeriumide eesmärke ja tegevust hõlmava tegevuskava koostamine oli suur väljakutse. See eeldas eri valdkondade kokkusulatomist ning ühiste, kogu riigi arengut mõjutavate eesmärkide püstitamist. Kava väljatöötamiseks moodustati ministeeriumide, Eesti Panga, omavalitsusliitude ja sotsiaalpartnerite esindajaid koondav tööühm, kelle töösse kaasati ka eksperte Eesti ülikoolidest ja teadusasutustest. Hea tulemus saavutati tänu väga heale koostööle nii ministeeriumide kui ka sotsiaalpartneritega ning selge lähteülesande püstitamisele, mis tagas, et kõik osapooled said ühtemoodi aru lõppeesmärkidest ning töötasid nende saavutamise nimel.

Tegevuskava väljatöötamise ja elluviimise käigus kogunes palju väärtuslikke kogemusi, mida on tulevikus võimalik arvestada kõikide valdkondlike arengukavade väljatöötamisel. Neid kogemusi analüüsid toon alljärgnevalt välja arengukava koostamise edukuse peamised eeldused.

Tabel 1. Eduka strateegia koostamise ja elluviimise eeldused

1. Poliitiline tahe	1. Arengukava koostamisel peavad osalema inimesed, kes eesmärke elluviima hakkavad
2. Keskendumine olulisemale	2. Oluline on rakendamise järelevalve – tegevused peavad jõudma riigieelarvesse, Vabariigi Valitsuse tööplaani ja ministeeriumide tööplaanidesse
3. Selge töökorraldus ja konkreetset juhised arengukava väljatöötamisel	3. Mõõdetavad tulemused ja teiste riikide tulemustega võrdlemise võimalus
4. Lähtumine olemasolevast strateegilisest raamistikust ja olemasolevate kokkulepete kajastamine	4. Jätkusuutlikud rakendusstruktuurid
5. Ministeeriumidevaheline koostöö	
6. Sotsiaalpartnerite ja ekspertide kaasatus	

Valminud tegevuskava on olnud heaks aluseks Euroopa Liidu struktuurivahendite planeerimisel ning riigi uue eelarvestrateegia ja Vabariigi Valitsuse tööplaani koostamisel. Selge struktuuri ja eesmärkide eest sai kava nii Euroopa Komisjonilt kui ka liikmesriikidelt väga positiivse hinnangu.

Need olid positiivsed kogemused. Siiski ei ole konkurentsivõime tegevuskava väljatöötamine ja senine rakendamine sujunud tõrgeteta. Kusjuures enamus probleemidest pole seotud konkreetse tegevuskavaga, vaid pigem kogu administratsiooni

<sup>7</sup> Tegevuskava ning selle täitmise aruannetega on võimalik tutvuda Riigikantselei veebilehel aadressil [www.riigikantselei.ee/majanduskasv](http://www.riigikantselei.ee/majanduskasv). Samal leheküljel on viide ka kõikide ELi liikmesriikide konkurentsivõime kavadele.

strateegilist planeerimist ning ministriumidevahelist koostööd puudutavate kitsaskohtadega. Toon esile olulisemad kitsaskohad, millega minu hinnangul peaks ka edaspidi tegelema.

Esiteks, arengukavade kaetus ressurssidega ja prioriteetide seadmine. Kuigi läh-tume konkurentsivõime tegevuskava väljatöötamisel valdkondlikest arengukava-dest, on need sageli koostatud pigem soovide loeteluna kui realistlike arengudoku-mentidena. Sageli ei ole paika pandud selgeid prioriteete ei arengukavade sise-selt ega ka ühe ministriumi valitsemisalas koostatud arengukavade vahel. See muudab kogu administratsiooni hõlmavate prioriteetide seadmise keeruliseks üles-andeks ning toob kaasa olukorra, kus arengukavad kattuvad ressurssidega "tasa-kaalustatult" aastaeelarve koostamise käigus. Ühelt poolt on tulemuseks kõikide arengukavade vaid mõõdukas täitmine, teiselt poolt on kerge tekkima konflikt nn "ministriumide huvide" ja "riigi huvide" vahel olukorras, kus need peaksid täies ula-tuses kokku langema.

Teiseks, analüüsisuutlikkus ja partnerite kaasamine. Julgen väita, et arengukavade teadmispõhiseks muutmisel on pikk tee veel ees. Täna ei ole meil veel piisavalt inim- ja rahalist ressursi, et analüüsida eesmärkide täitmiseks vajalike meetmete võimalikku tulemuslikkust ja nende koosmõju ning seada realistlikke mõõdetavaid eesmärke (seda nii valitsuse kui ka iga ministriumi tasandil). Samuti ei kaasa me piisavalt sotsiaalpartnereid ega kasuta nende spetsiifilist oskusteavet. Järgnevatel aastatel peaksime suutma välja töötada nii administratsioonile kui ka sotsiaalpart-neritele üheselt mõistetava püsiva indikaatorite süsteemi, mille kaudu saame ennast teiste riikidega võrrelda ning järjepidevalt analüüsida saavutatud tulemusi.

Kolmandaks, arengukavade rakendamise järjepidevus. Tulemuste saavutamiseks on vajalik tehtud plaanide elluviimise pidev jälgimine. Täna vajuvad paljud arengu-kavad pärast väljatöötamist unustusse ning nende elluviimiseks ei ole paika pan-dud igapäevaselt toimivat rakendusstruktuuri. Samuti ei vaadata üle ega parendata juba planeeritud tegevusi. Regulaarse analüüsi puudumise ning kava järkjärgulise mitteuendamise korral kaugenevad aga tehtud plaanid tegelikust elust.

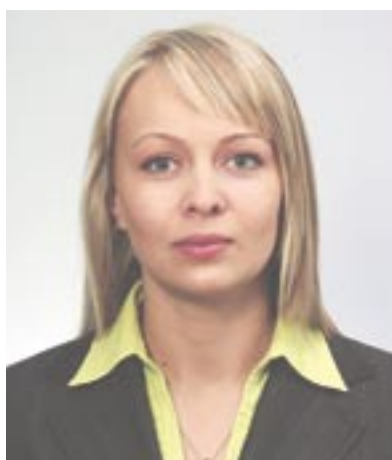
Nendest probleemipüstitustest tulenevalt oleme "Majanduskasvu ja tööhõive tege-vuskava 2005–2007" elluviimisel otsustanud moodustada töögrupi, mis tegeleb järjepidevalt kava tulemuslikkuse analüüsi ning täiendamisega. Oleme otsustanud kes, kus, mida ja kuidas teeb. Oleme seadnud eesmärgiks tõsta analüüsisuutlikkust või tellida analüüsi teistelt. Ainult sellisel juhul saab teha ka mõtestatud ja põhjen-datud valikuid uute tegevuste planeerimisel ning neid paremini prioritseerida. Samuti soovime edasi arendada tulemuste mõõtmiseks kasutatavate indikaatorite süsteemi ning hoogustada arutelusid meie partneritega.

Riigi konkurentsivõime oleneb ennekõike professionaalsest ja uuendusmeelsest ametnikkonnast. Loodan, et 2008. aastaks, mil Eestil tuleb välja töötada uus kon-kurentsivõime strateegia, oleme kõikides valdkondades oluliselt paremad kui täna.

# STRATEEGILISE PLANEERIMISE RAAMISTIK - oluline samm liikumisel tulemuslikuma juhtimise poole

Annika Hinno,  
*Rahandusministeeriumi haldus-  
poliitika osakonna riigihalduse  
talituse peaspetsialist*

Karin Närep,  
*Rahandusministeeriumi  
halduspoliitika osakonna  
nõuniku kohusetäitja*



Eelmise aasta lõpus sai Vabariigi Valitsuse heakskiidu Eesti avaliku halduse edasine raamistik strateegilise planeerimise valdkonnas. Pikka aega ette valmistatud ja erinevate osapoolte koostöös valminud põhimõtted võeti vastu 13. detsembri 2005. a määrusega nr 302 "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord".<sup>8</sup>

Käesolevaga toome välja põhjendused, mis tingisid nimetatud regulatsiooni väljatöötamise, ning eesmärgid, miks seda tehti. Samuti soovime tutvustada kehtestatud regulatsiooni kõige olulisemaid muudatusi senise praktikaga võrreldes.

## Strateegilise planeerimise lähtekohad ja senine olukord

Teiste riikide kogemusi vaadates näeme, et strateegiline planeerimine on olnud üheks innovaativsemaks instrumendiks avalikus halduses alates varastest seitsmekümnendatest. Vaatamata mõningasele kriitikale (Mintzberg, 1994 jt), aitab stra-

<sup>8</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=968099>

teegiline planeerimine kaasa nii otsuste tegemise parandamisele organisatsioonis kui ka tegevuspõhisele juhtimisele kogu valitsuse tasandil (Olsen & Eadie, 1982; Meising & Andersen, 1991).

Viimastel aastatel valitseb suundumus kirjeldada strateegilist planeerimist kui strateegilist juhtimist, mille juures rõhutatakse kahte aspekti. Esiteks, et strateegiline planeerimine on jätkuv protsess. Teiseks, et avaliku sektori juhid peavad üha rohkem nägema "suurt pilti" ja oskama hinnata, millised peamised muutused poliitika ja tegevuste mõttes ees seisavad. Strateegiliste arengukavade väljatöötamine, nende korrigeerimine ja nende kohta aruandmine aitavad ärgitada mõtlema "suurest pildist".

Avalikus sektoris tuleb strateegilist planeerimist vaadata nii makro- (kogu riigi) kui mikro- (organisatsiooni)tasandil. Makrotasandil seondub strateegiline planeerimine tihedalt tegevus-tulemuspõhise eelarvestamise ja aruandlusega, aidates kaasa prioriteetide ja eesmärkide seadmisele, ressursside jaotamisele ja eesmärkide saavutamisele suunatud tegevuste efektiivsuse hindamisele. Organisatsiooni tasandil aitab strateegiline planeerimine luua raamistikku, milles kavandada ja hinnata kogu organisatsiooni tegevust üksiku töötaja töösoorituseni välja.

Eestis on juba olemas arvestatav arengukavade koostamise kogemus. Neid on koostatud nii erinevatele valdkondadele kui ka organisatsioonidele. Senist tegevust on iseloomustanud aga selgete reeglite ja sätestatud nõuete puudumine<sup>9</sup>.

Riigiasutuste arengukavade peamiseks probleemiks on olnud nende nõrk seostatus ressurssidega ja seeläbi ka eelarveprotsessiga. Arengukavade otstarve ja kontseptuaalne ülesehitus on märkimisväärselt erinenud kestuse, osapoolte arvu ja olemuse (sh kvaliteedi) poolest. Osa arengukavadest on kavandatud organisatsiooni arendamise dokumendina, osa aga põhitegevuse eesmärkide saavutamist toetava dokumendina. Sageli on strateegiatel puudunud elluviimisplaanid või on need olnud liiga üldised.

Arengukavade süstematiseerimise eesmärgist lähtudes seadustati "Riigieelarve seaduse muutmise seadusega" 2002. aastal strateegiliste arengukavade positsioon ja roll Eesti riigihalduses. Nimetatud seadus sätestas Vabariigi Valitsusele volitusnormi strateegiliste arengukavade liikide, nende koostamise korra, täiendamise, elluviimise ja selle hindamise ning aruandluse korra kehtestamiseks.

## Raamistiku eesmärk

Meie hinnangul loob strateegilise planeerimise süsteemne käsitlus eeldused poliitikakujundamise, planeerimise, eelarvestamise, kuluarvestuse ja aruandluse integreerimiseks. Strateegilise planeerimise formaliseerimine peaks stimuleerima riigiasutust mõtestama, kavandama ja analüüsima oma tegevust, pidades silmas ühiskonnale oodatavat kasu ja tulemusi. See omakorda võimaldab teha paremaid valikuid piiratud ressursside paigutamise võimaluste vahel.

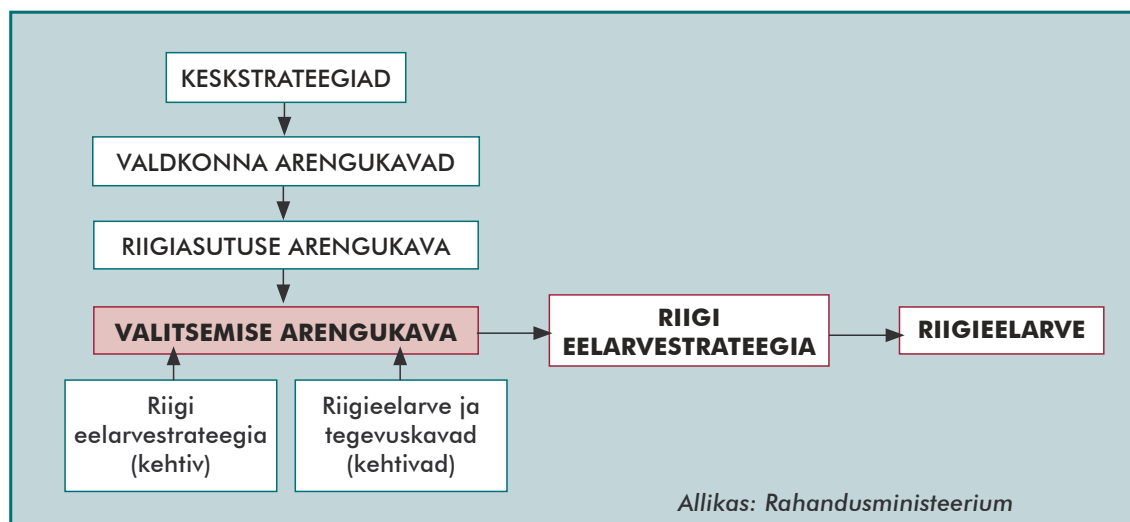
<sup>9</sup> 2004. aastal Riigikontrolli poolt läbiviidud uuringust ilmnes, et Eestis oli keskvalitsuse tasandil kehtivaid arengukavasid üle 130. Riigikantselei poolt 2006. aasta alguses koostatud ülevaates toodi välja üle 100 valdkondliku strateegilise dokumendi.

Uus regulatsioon taotleb korrastatust arengukavade otstarbes, sisus, koostamise ja elluviimise protsessis ning arengukavade ja eelarveprotsessi seostes. Eesmärgiks on muuta strateegiline planeerimine riigiasutuste tegevuse kavandamise nurgakiviks ning tõsta see riigi finantsjuhtimise kvaliteeti, sealhulgas eelarveprotsessi arengut edendavaks instrumendiks.

## Mis muutus?

Esmakordselt on selgelt defineeritud arengukavade liigid, milleks on valdkonna- ja organisatsioonipõhiseid arengukavad. Organisatsioonipõhised arengukavad jagunevad kogu ministeeriumi valitsemisala katvaks valitsemisala arengukavaks ja valitsemisala riigiasutuse arengukavadeks<sup>10</sup>. Samuti on esmakordselt selgelt defineeritud ka arengukavade omavahelised seosed ning seos riigi eelarvestrateegiaga ehk kogu keskvalitsuse planeerimissüsteem (vt joonis 1).

Joonis 1. Arengukavade ja eelarvestamise protsessi seosed.

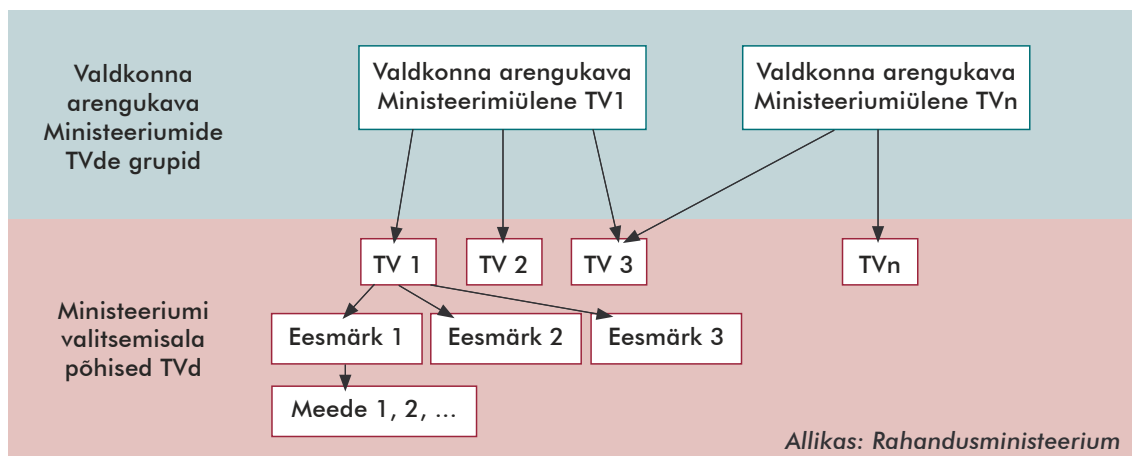


Kui organisatsioonipõhistes arengukavades sisalduvat informatsiooni on ministeeriumid viimastel aastatel Rahandusministeeriumile juba esitanud uue regulatsiooniga sarnasel kujul, siis valdkonna arengukavade sisu- ja protsessinõuete kehtestamine on üheks oluliseks määrusega tehtud muudatuseks. Sisunõuded on mõlema arengukava liigi osas sarnased, nõudes arengukavade koostajatelt (ala)valdkonna või tegevusvaldkonna eristamist, selle hetkeolukorra analüüsimist (sh probleemide ja saavutuste väljatoomist), mõõdetavate strateegiliste eesmärkide seadmist ning nende saavutamiseks vajalike meetmete ja selgituste väljatoomist (vt joonis 2). Samas on arengukavade sisu- ja protsessinõuded küllaltki paindlikud, andes valitsemisala piires organisatsioonipõhise arengukava küsimustes küllaltki suure otsustus- ja juhtimispädevuse ministriile ning valdkonna arengukavade puhul Vabariigi Valitsusele.

<sup>10</sup> Oluline on siinkohal märkida, et määrus reguleerib täidesaatva riigivõimu asutuste ja nende hallatavate asutuste arengukavade koostamist ega laiene näiteks kohalikele omavalitsustele.



**Joonis 2.** Valdkonna arengukava: (ala)valdkondade, meetmete ja eesmärkide jagunemine (TV – tegevusvaldkonnad).



Selleks, et vältida valdkonna arengukavade omavahelist dubleerimist, tagada osapoolte koostöö ning arengukava eesmärgile suunatus juba arengukava algatamise etapis, seab määrus sisse nõude esitada valdkonna arengukava väljatöötamise ettepanek arutamiseks Vabariigi Valitsusele.

Üheks uuenduseks võib lugeda ka arengukavadele aruandluse nõuete kehtestamist. Näiteks valdkonna arengukavade osas saab Vabariigi Valitsus igal aastal teha otsuseid nende rakendamise jätkamise, täiendamise või lõpetamise kohta. Määratletud on selged reeglid, millistel juhtudel ja kuidas toimub arengukava lõpetamine. See peaks andma kindluse, et kehtivad valdkonna arengukavad on realistlikud ja nende alusel toimuvad tegevused.

Määrusega seostatakse ka käesoleval ajal toimivat tegevuskavade süsteemi. Tegevuskava defineeritakse organisatsioonipõhise arengukava üheaastase elluviimisdokumentina. Valdkonna arengukava elluviimisdokumentina defineeritakse rakendusplaani, mille koos valdkonna arengukavaga peab heaks kiitma Vabariigi Valitsus. Seega tuleb arengukava elluviimisega seonduv senisest täpsemalt läbi mõelda juba arengukava koostamisel.

Üks oluline põhimõte, millele uus regulatsioon läbivalt tähelepanu pöörab, on vajadus kaasata arengukavade koostamisele ja elluviimisele arengukava elluviimisega seotud erinevaid osapooli. See omakorda aitab kaasa valminud arengukavade ka tegelikkuses elluviimisele.

## Kuidas edasi...

Strateegilise planeerimise üldine raamistik on tänaseks küll määratletud, kuid ees on suur töö selle ühtseks rakendamiseks. Määruse sisu- ja protsessinõuete järgimise lihtsustamiseks on Rahandusministeerium<sup>11</sup> välja töötanud strateegilise planeerimise käsiraamatu, mis peaks toetava materjalina abistama nii organisatsioonipõhiste kui ka valdkonna arengukavade koostamisel. Käesoleval aastal on riigi eelarvestrateegia koostamise protsessis võimalik teha ka juba esimesi kokkuvõtteid määruse rakendamisest ning anda sellele hinnang eelkõige organisatsioonipõhiste arengukavade aspektist.

Kokkuvõtteks on oluline märkida, et kõik arengukavad ja planeerimisprotsessid on kasulikud sel määral, kui võrd nad aitavad parandada poliitika elluviimist ja teenuste osutamist nii, et tegevus oleks mõõdetav ning teenuse kasutaja ja laiema üldsuse jaoks arusaadav. Seetõttu on väga oluline, et arengukavad ei oleks soovide loetelud, vaid realistlikud, arvestaksid olemasolevate ressurssidega ja pakuksid täidesaatvatele organisatsioonidele piisavalt juhtnööre. Tänapäevane süsteem peaks toetama valitsuse eesmärkide realiseerimist, tagama parema etteennustatavuse ja ressursside kasutamise. Määruse tutvustamise<sup>12</sup> ja asutuste nõustamise kaudu aitab Rahandusministeerium omalt poolt kaasa arengukavadega seonduvate küsimuste lahendamisele.

Soovime jätkuvat jõudu strateegiate koostamisel, rakendamisel ja täiendamisel!

<sup>11</sup> Strateegilise planeerimise käsiraamat: [http://www.fin.ee/failid/SP\\_kasiraamat\\_2006\\_030206.doc](http://www.fin.ee/failid/SP_kasiraamat_2006_030206.doc)

<sup>12</sup> Lisaks Rahandusministeeriumi poolt läbiviidavatele määrust tutvustavatele koolitustele on strateegiline juhtimine üks Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud 2006. aasta avaliku teenistuse koolitusprioriteetidest.

**AVALIK  
TEENISTUS  
ARVUDES**

# Ülevaade Eesti ametnikkonnast 2005. aastal

Kadri Uus,  
Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik



Riigikantselei on kogunud ja analüüsinud Eesti avalikku teenistust iseloomustavat personalistatistikat juba alates 1996. aastast. Alates 1999. aastast on avalike teenistujate koosseisu alased näitajad olnud kajastatud ka avaliku teenistuse aastaraamatutes. Käesolevas aastaraamatus esitatakse ülevaade Eesti avaliku teenistuse olulisematest näitajatest avaliku teenistuse kümnennda sünnipäeva lävel – 2005. aasta 31. detsembri seisuga.<sup>1</sup>

## Küsitlusvalim ja andmete töötlemine

Alustuseks tasub meenutada avaliku teenistuse ja avaliku teenistuja mõistete tähendust. Avaliku teenistuse seaduse järgi tähendab avalik teenistus töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Ametiasutused on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavad asutused, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine. Avalikud teenistujad jagunevad omakorda ametnikeks ja abiteenistujateks. Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik, abiteenistuja on ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja. Ametnikud moodustasid 31. detsembri 2005. a seisuga 93% avalikest teenistujatest riigi ametiasutustes ning hinnanguliselt 85% avalikest teenistujatest kohalikes omavalitsustes. Eelnevast tulenevalt keskendub Riigikantselei avaliku teenistuse personalistatistika analüüs ametnikele,

<sup>1</sup> Arvestades aastaraamatu piiratud võimalusi, on põhjalikum personalistatistika (ilma kommentaarideta) avaldatud Riigikantselei veebilehel: <http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus>.

neile inimestele, kelle tööülesanded on otseselt seotud avaliku võimu teostamise ja laiema avalikkuse teenimisega.

Eesti ühinemine Euroopa Liiduga on laiendanud ka Eesti ametnikkonna piire. Kui varem võisid seaduse järgi riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikuna töötada vaid Eesti Vabariigi kodanikud, siis alates 1. maist 2004 tohivad Eestis avalikku teenistusse astuda ka Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud, kes vastavad seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Avatusel on samas teatud piirid. Eesti kodakondsuse omamine on endiselt eelduseks töötamiseks ametikohtadel, mille põhiülesandeks on ametiasutuse juhtimine, riiklik järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamine, riigisaladuse töötlemine, riikliku süüdistuse esindamine või riigi diplomaatiline esindamine, ning ametikohtadel, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamisel piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi.

2005. aasta seisuga oli Eestis 71 riigi ametiasutust. Sel aastal sai Eesti Vabariik juurde ühe uue ameti – Kaitseministeeriumi valitsemisalas hallatavate riigiasutustena tegutsenud riigikaitseosakonnad korraldati ümber Kaitseressursside Ametiks. Ümberkorraldusi tehti ka Piirivalveameti haldusalas. Endise 15 piirivalveasutuse asemele jäi 2005. aastal 11 asutust (viie asutuse baasil moodustati kaks uut ning üks asutus likvideeriti). Olulised muudatused kaasnesid 2005. aasta sügisel toimunud kohalike omavalitsuste volikogude valimistega – valimiste-eelse 241 kohaliku omavalitsuse üksuse asemel on Eestis nüüd kokku 227 valda ja linna.

Riigikantselei statistikaküsitluses paluti osaleda kõigil riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustel, milles töötamist käsitletakse avaliku teenistusena. Andmete esitamiseks tuli täita elektrooniline andmevorm. Avalike teenistujate andmekoguga liitunud asutused said osa näitajatest esitada andmekogu kaudu. Vastused saadi kõigilt riigiasutustelt. Kohaliku omavalitsuse asutustest laekusid täidetud küsitlusankeedid vaid 135 linnalt ja vallalt, s.o 59%-lt kõigist kohalikest omavalitsustest (ühiksa protsendipunkti võrra vähem kui eelmisel aastal). Samas esitasid oma andmed suurimad linnavalitsused (Tartu, Tallinn, Narva jne), mistõttu võib eeldada, et vastanud esindavad hinnanguliselt vähemalt 80% kõigist omavalitsusametnikest.

Järgnev ülevaade kajastab 2005. aastat avalikus teenistuses läbi olulisemate personalinäitajate järgmistes asutusegruppides:

- ministeeriumid koos valitsemisalaga – 11 ministeeriumi ja nende valitsemisalas olevad ametid, inspeksioonid ja muud valitsusasutused (kokku esitas andmed 37 ministeeriumide valitsemisala asutust);
- põhiseaduslikud institutsioonid – Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikantselei, Riigikohus, Riigikontroll ja Õiguskantsleri Kantselei. Lisaks on põhiseaduslike institutsioonide gruppi kaasatud Riigikantselei haldusalas olev Rahvusarhiiv;
- maavalitsused – 15 maavalitsust;
- kohalikud omavalitsused – 135 linna ja valda.

## Ametnike koosseisu iseloomustavad andmed

31. detsembri 2005. a seisuga töötas riigi ametiasutustes 19 292 ametnikku. Lisaks neile käsitatakse ametnikena ka kaadrikaitseväelasi, keda 2005. aastal oli kokku 4352. Riigiametnike koguarv oli 2005. aasta lõpus seega 23 644 inimest. Personaliandmed esitanud 135-s kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töötas 3555 ametnikku. Kuna see arv hõlmab hinnanguliselt ligikaudu nelja viiendikku asutusegrupi teenistujatest, võib kohalike omavalitsuste ametnikkonna üldiseks suurusjärguks hinnata umbes 4500 inimest.

Riigiametnike arv ei ole eelmise aastaga võrreldes oluliselt muutunud,<sup>2</sup> ametnikkond moodustab endiselt ligikaudu 4% Eesti tööhõivest<sup>3</sup>. Ametnike arv on veidi tõusnud ministeeriumides ja põhiseaduslikes institutsioonides – mõlemas asutusegrupis töötab 4% võrra rohkem ametnikke kui 2004. aastal. Maavalitsuste ametnike arv kahanes jätkuvalt – aastaga 5,7% võrra. Ametites ja inspeksioonides, koosseisult suurimas asutusegrupis, töötas eelmise aastaga võrreldes 1,3% võrra vähem ametnikke.

2005. aasta küsitluses uuriti ka seda, kui palju on aasta jooksul ametiasutustes töötanud koosseisuväliseid ametnikke (tingimusega, et teenistussuhe on kestnud rohkem kui kolm kuud). Selgus, et koosseisuväliste ametnike arv moodustab umbes 2% kogu ametnikkonnast.

Nimekirja, mis kajastab kõige suuremaid ja väiksemaid riigiasutusi, möödunud aasta muudatusi ei toonud. Samas on ametnike arv suurimates ametiasutustes veidi vähenenud. Kõige suurema ametnike arvuga riigiasutus Eestis on jätkuvalt Politseiamet, kus töötab kokku 4562 ametnikku (143 ametnikku vähem kui 2004. aastal). Suuruselt järgmine on Maksu- ja Tolliamet 2208 ametnikuga (60 ametnikku vähem kui eelmisel aastal). Üle tuhande ametniku töötab esimese ja teise astme kohtutes ning vanglates – vastavalt 1218 ja 1476 ametnikku (eelmisel aastal vastavalt 1281 ja 1554 ametnikku). Kõige väiksemaks riigiasutuseks on Energiaturu Inspeksioon, kus töötab 10 ametnikku. Suurimateks ministeeriumideks on Välisministeerium ja Keskkonnaministeerium vastavalt 583 ja 504 ametnikuga. Ministeeriumidest väikseim on Kultuuriministeerium 55 ametnikuga.

Kaadrikaitseväelaste arv on 2004. aastaga võrreldes veidi kasvanud (1,6% võrra). Olulised muutused on toimunud kaitseväelaste jaotumises teenistukohtade vahel. Võrreldes eelmise aastaga töötab Kaitsejõudude Peastaabi haldusalas endise 2227 kaadrikaitseväelase asemel 220 inimest rohkem. Piirivalveameti haldusalas töötavate kaadrikaitseväelaste arv on eelmise aasta 2052 inimesega võrreldes 147 võrra vähenenud. Erinevalt eelmisest aastast ei kuulu kaitseväelasi enam Päästeameti koosseisu.

Eesti suurimaks kohalikuks omavalitsusasutuseks on Tallinna Linnavalitsus 1202 ametnikuga (58 ametniku võrra vähem kui eelmisel aastal). Tartu Linnavalitsuse teenistuses on 314 ametnikku, suuruselt kolmas on Narva Linnavalitsus 184 ametnikuga. Andmed esitanud omavalitsustest väikseimad on Lavassaare ja Tali vallavalit-

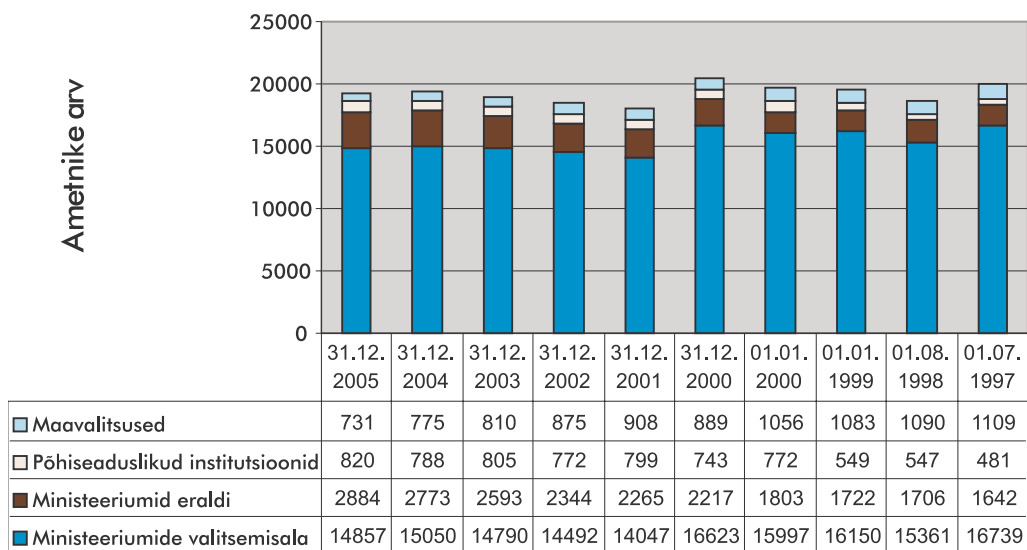
<sup>2</sup> Ametiasutuste lõikes on esitatud ametnike koosseisu iseloomustavad andmed.

<sup>3</sup> Statistikaameti andmed tööga hõivatud elanikkonna kohta. Põhjalikum info Statistikaameti veebilehel: [www.statf.ee](http://www.statf.ee).

sused Pärnumaal nelja ametnikuga. Viis ametnikku töötab Kaisma Vallavalitsuses Pärnumaal ja Rannu Vallavalitsuses Tartumaal.

Kokkuvõttes võib erinevate asutusegruppide kümne aasta võrdlusandmete põhjal öelda, et avaliku teenistuse asutusegruppidest on pidevalt vähenenud maavalitsustes töötavate ametnike arv. Teistes asutusegruppides on ametnike hulk erinevatel aastatel vaheldumisi vähesel määral suurenenud ja vähenenud, üldiselt on siiski märgata nii põhiseaduslike institutsioonide kui ka ministeeriumide ametnikkonna pidevat kasvu. Ametnike koguarv on kümne aasta jooksul stabiliseerunud. Suurem kõikumine toimus 2000. – 2001. aastal, mil ametnike arv vähenes 12% võrra (20 472-lt 18 019-le). Viimase nelja aasta jooksul on ametnike arv püsinud väga stabiilsena, kõikumised ei ületa kolme protsendipunkti.

**Graafik 1.** Riigiametnike arv asutusegruppide lõikes 1997–2005



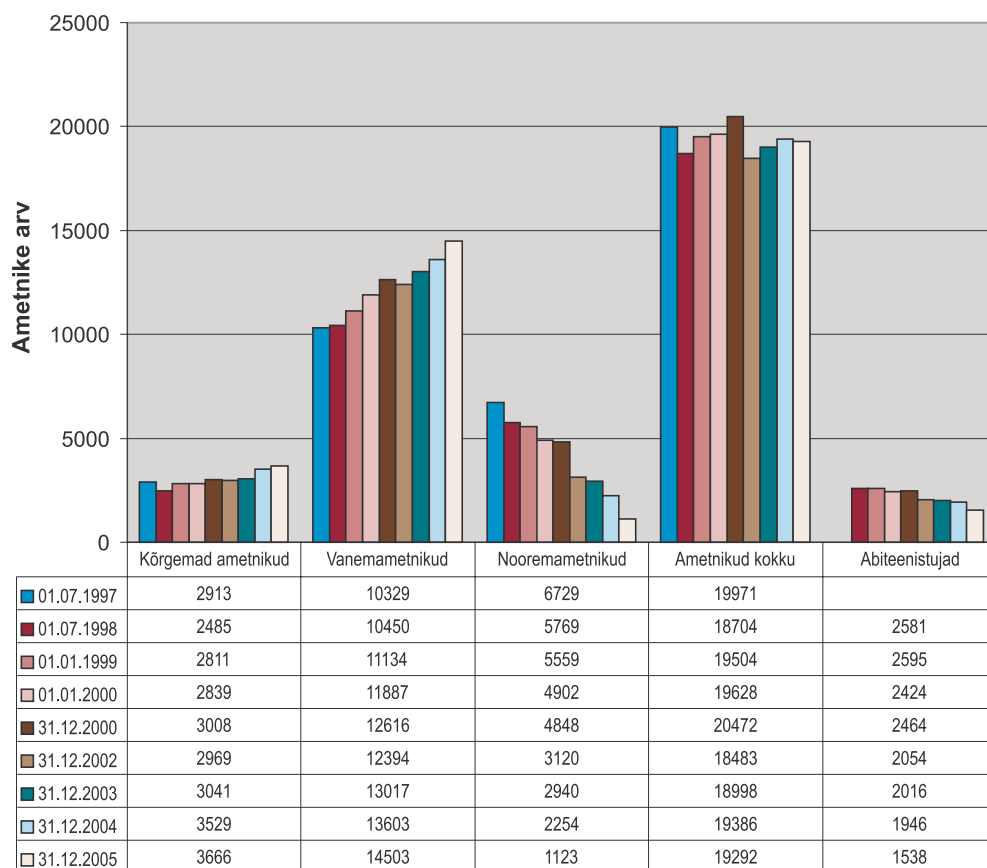
## Ametnike jaotus põhigruppidesse

2005. aasta lõpu seisuga oli riigi ametiasutustes teenistuses 3666 kõrgemat ametnikku, 14 503 vanemametnikku ja 1123 nooremametnikku (vt graafik 2). Kuigi ametnike koguarv ei ole aasta jooksul sisuliselt muutunud (vähenedes 0,5% võrra), on põhigruppide lõikes jätkunud trend, mille kohaselt kõrgemate ja vanemametnike arv suureneb ning nooremametnike arv väheneb. Nooremametnike osas on muutused drastilised. Kui 1997. aastal moodustasid nooremametnikud kõigist ametnikest kolmandiku ja viis aastat tagasi veerandi, siis 2005. aasta viimasel päeval oli nende osakaal ametnikkonnast vaid 6%. Ühe aastaga on nooremametnike arv vähenenud 50%. Sellised arengud kinnitavad, et formaalsest karjäärisüsteemist Eesti riigiteenistuses rääkida ei saa. Nooremametnike osakaalu vähenemine on tingitud peamiselt aegunud palgakorraldusest<sup>4</sup> – riigiteenistujate palgaastmestik ei võimalda noo-

<sup>4</sup> Riigiametnike põhigrupid on riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadusega seotud kindlate palgaastmete vahemikega. Põhigrupid omakorda on seotud kindlaksmääratud ametinimetustega. Nooremametnikule võib palka maksta vastavalt 12.-18. palgaastmele. Kui nooremametnike gruppi kuuluva sekretär-asjaajaja ametinimetust muuta konsultandiks (kuigi töö sisu jääb samaks), saab ametikohal töötavast inimesest vanemametnik, kelle tööd tasustatakse vastavalt kõrgemale palgaastmele.

remametnikele maksta konkurentsivõimelist töötasu. Teiselt poolt on üsna samadel põhjustel (võimalus maksta kõrgema põhigrupi ametnikele suuremat töötasu) kasvanud nii vanemametnike kui ka kõrgemate ametnike osakaal. 2005. aastal moodustasid vanemametnikud ametnikkonnast 75% (aasta tagasi 70%), kõrgemad ametnikud 19% (eelmisel aastal 18%).

**Graafik 2. Riigiametnike jaotus põhigruppide lõikes 1997–2005**



Lisaks aegunud, läbipaistmatule, kohati ebaõiglasele ja konkurentsivõimetule palgakorraldusele tekitab ametiasutustele probleeme ka seaduses ettenähtud kõrgemate ametnike värbamiskorralduse jäikus. Avaliku teenistuse seaduse alusel peab kõrgemate ametnike ametisse nimetamisele eelnema avalik konkurs, mille kuulutab välja riigisekretär. Selline konkursikorraldus tähendab asutuse jaoks vajadust läbida üsna pikk ja bürookraatlik protsess. Probleemi vältimiseks on leitud "lahendus", mida iseloomustab aastate lõikes süvenev trend – kõrgemad ametnikud nimetatakse ametisse kohusetäitjatena. 2004. aastal oli kohusetäitja staatuses kõrgemate ametnike osakaal kõigist selle põhigrupi esindajast 23% (831 inimest), 2005. aastal juba 26% (951 inimest). Positiivse arenguna tuleb samas märkida, et ka 2005. aasta andmed kinnitavad asutuste endi poolt vakantsete ametikohtade täitmiseks läbiviidavate konkursside arvu jätkuvat kasvu, sh ka kõrgemate ametnike ametikohtade osas.

Kohalikes omavalitsustes on ametnikkonna struktuur aasta jooksul muutunud vähem kui riigi ametiasutustes. Juhtide põhigruppi kuulub, nagu eelmiselgi aastal, 29% ametnikest. Vanemametnike osakaal on eelmise aastaga võrreldes ühe prot-



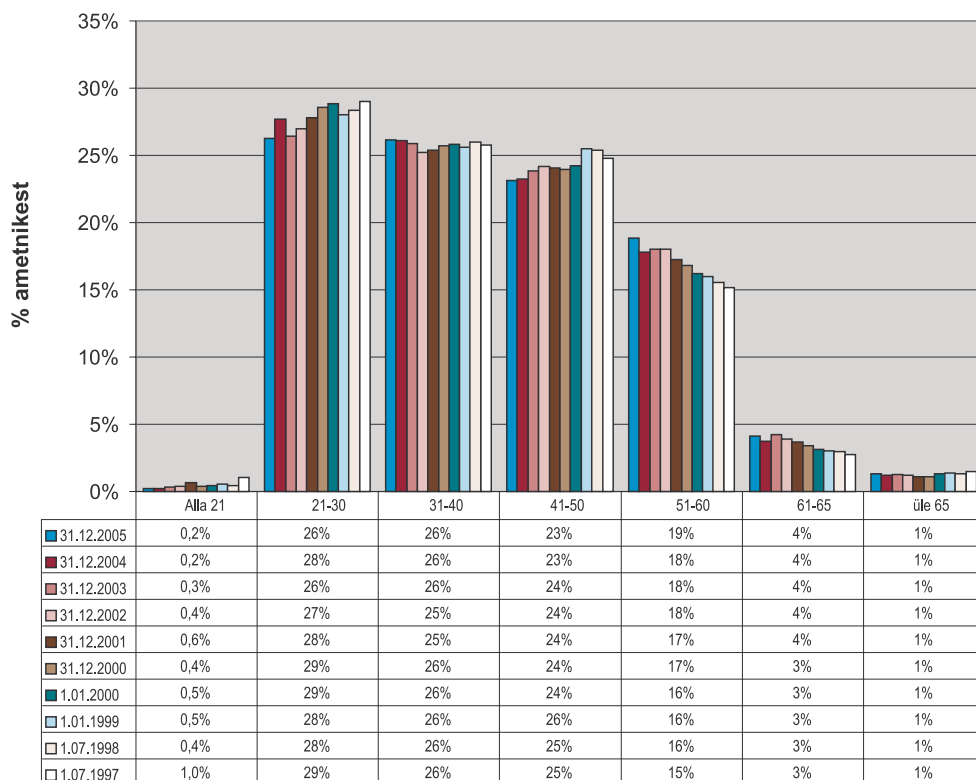
sendipunkti võrra suurem ja nooremametnike arv sama palju väiksem. Kokku moodustasid vanemametnikud 2005. aastal 62% ja nooremametnikud 9% kõigist kohaliku omavalitsuse ametnikest.

Ametnike kõrval on väga tugevad muudatused toimunud ka riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes töötavate abiteenistujate arvus. Riigiasutustes oli abiteenistujaid 2005. aasta lõpus kokku 1538. See tähendab, et aasta jooksul on abiteenistujate nominaalarv vähenenud 21% võrra. Kui kohalikes omavalitsustes moodustasid abiteenistujad 2004. aastal 36% avalikest teenistujatest, siis 2005. aastal oli nende osakaal kõigest 15%. Selliste arengute üheks põhjuseks on võimalus osta üha rohkem tehnilisi teenuseid sisse erasektorist. Kohalike omavalitsuste puhul võib üheks potentsiaalseks mõjuteguriks olla ka mitmete kohalike omavalitsuste liitumine, uutes valdades läheb arvatavasti vaja vähem tehnilist personali kui varem (liitumised ei selgita samas kindlasti abiteenistujate arvu vähenemise kogu ulatust).

## Ametnike vanuseline jaotus

Riigiametnike vanuseline struktuur on praktiliselt avaliku teenistuse algusaegadest püsitud üsna ühesugusena (vt graafik 3). Eesti ametnikkond on jätkuvalt küllaltki noor. Enamus (52%) Eesti ametnikkonnast kuulub vanusegruppi 21–40 aastat. 2005. aastal nihkus 21–30-aastaste ametnike grupp, mis eelmisel aastal 2 protsendipunkti võrra kasvas, tagasi üle-eelmise aasta tasemele, moodustades 26% ametnike koguarvust. Ühe protsendipunkti võrra on kasvanud 51–60-aastaste ametnike grupp. Teistes vanusegruppides eelmise aastaga võrreldes muutusi toimunud ei ole.

**Graafik 3.** Riigiametnike vanuseline jaotus perioodil 1997–2005

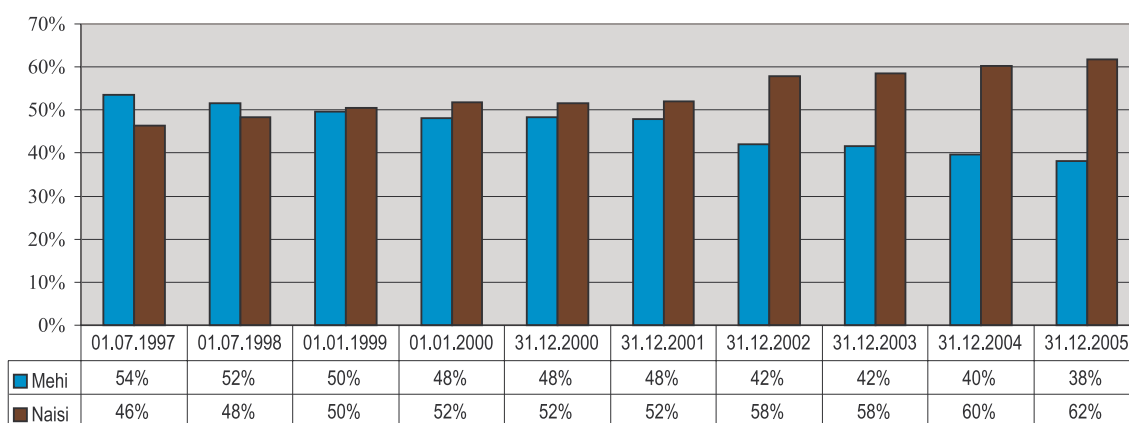


Erinevate asutusegruppide teenistujate vanuselises jaotuses on siiski säilinud märgatavad erinevused. Kõige nooremad on ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide koosseisu kuuluvad ametnikud. Neis gruppides on kuni 30-aastaste ametnike osakaal vastavalt 43% ja 34%. Kõige vanem on maavalitsuste ametnikkond. Kuni 30-aastaste ametnike osakaal selles grupis on kõigest 9% ning 72,5% maavalitsuste ametnike vanus on üle 41 eluaasta, sh on 42,3% vanemad kui 51 eluaastat. Põhiseaduslikes institutsioonides koos haldusalaga ja ministeeriumides koos valitsemisalaga on vanemate kui 41-aastaste ametnike osakaal vastavalt 44% ja 46,5%, sh on vanemad kui 51 eluaastat vastavalt 24% ja 27,5% ametnikest. Maavalitsustes töötab ka keskmisest tunduvalt rohkem ametnikke, kelle vanus on üle 61 aasta – kokku 11% riigiasutuste keskmise 5% vastu.

## Ametnike sooline jaotus

2005. aasta andmed annavad kinnitust üha tugevnevast nihkest ametnikkonna soolises jaotuses. Kui 1999. aastal oli naiste ja meeste osakaal täpselt võrdne, siis 2005. aastal moodustasid mehed 38% ja naised 62% kõigist ametnikest (vt graafik 4). Absoluutarvudes tähendab see 7359 meest ja 11 933 naist. Naiste osakaal on kasvanud ka nendes struktuurides, kus traditsiooniliselt on töötanud rohkem mehi. Näiteks Politseiameti haldusalas töötavate naiste arv suurenes 2005. aastal eelmise aastaga võrreldes 2%, meeste arv aga vähenes 6,5%. Selliste "käärde" põhjusi tuleb otsida ühiskonnast laiemalt, alustades haridussüsteemist. Üheks tõenäoliseks ebavõrdse soolise jaotuse kinnistumise põhjuseks on ka teatud avaliku teenistuse ametikohtade madal palgatase.

Graafik 4. Riigiametnike sooline jaotus perioodil 1997–2005



Naised on ülekaalus kõigis ametnike põhigruppides (vt tabel 1). Tugevalt on kasvanud naiste osakaal nooremametnike grupis (õigemini tuleb öelda, et vähesed allesjäänud nooremametnikud on enamasti naised). Mehed moodustasid 2005. aastal vaid ühe neljandiku nooremametnikest. Samas on naise üha rohkem ka kõrgemate ametnike grupis – võrreldes 2004. aastaga kahe protsendipunkti võrra enam, kokku 55%. Viis aastat tagasi oli kõrgemate ametnike sooline jaotus vastupidine – naise oli 45% ning mehi 55%.

**Tabel 1.** Sooline jaotus ametnike põhigruppides 2000–2005

Kuupäev	Põhigrupp	Mehi, %	Naisi, %
31.12.2000	Kõrgemad ametnikud	57,0	43,0
	Vanemametnikud	42,9	57,1
	Nooremametnikud	57,1	42,9
31.12.2001	Kõrgemad ametnikud	55,0	45,0
	Vanemametnikud	42,3	57,3
	Nooremametnikud	58,6	41,4
31.12.2002	Kõrgemad ametnikud	51,6	48,4
	Vanemametnikud	37,1	62,9
	Nooremametnikud	52,7	47,3
31.12.2003	Kõrgemad ametnikud	49,6	50,4
	Vanemametnikud	37,2	62,8
	Nooremametnikud	52,5	47,5
31.12.2004	Kõrgemad ametnikud	47,0	53,0
	Vanemametnikud	36,7	63,3
	Nooremametnikud	46,6	53,4
31.12.2005	Kõrgemad ametnikud	45,1	54,9
	Vanemametnikud	37,4	62,6
	Nooremametnikud	24,8	75,2

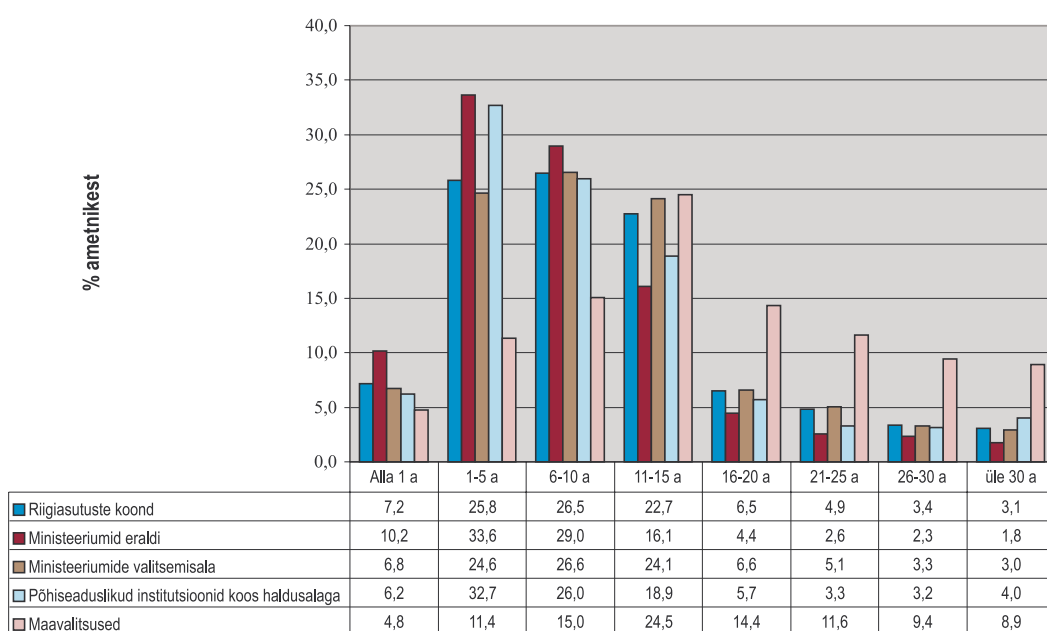
Kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ametnike sooline jaotus muutus 2005. aasta jooksul samuti kahe protsendipunkti võrra naissoo tugevama esindatuse suunas. Kohalikes omavalitsustes on ametnike sooline jaotus riigiasutustest veelgi enam tasakaalust väljas – naiste osakaal on 62% ning meeste osakaal 28%.

## Ametnike teenistusstaaz

Ametnike teenistusstaazi näitajates võis 2005. aastal täheldada väikesi muutusi (vt graafik 5). Alla viieaastase avaliku teenistuse staaziga inimesed moodustasid kõigist ametnikest endiselt suurima grupi, ulatudes kolmandikuni ametnikkonnast. Samas vähenes sellise staaziga inimeste arv eelmise aastaga võrreldes kolme protsendipunkti võrra. Enam kui kümneaastase staaziga inimesi oli ametnike seas 2005. aastal 40,5% eelmise aasta 38% vastu.

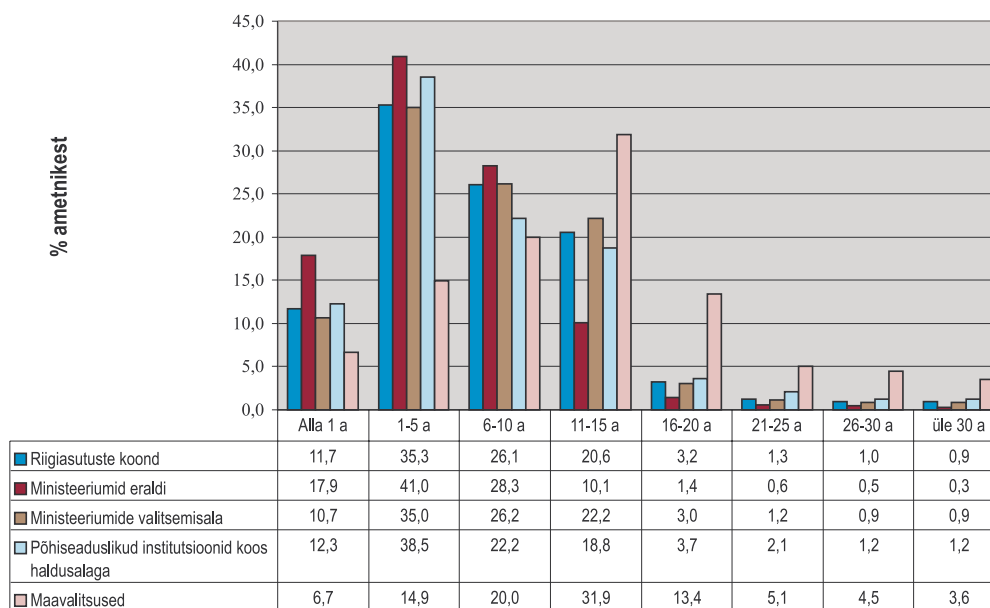
Maavalitsuste ametnikud on teiste riigiasutustega võrreldes kõrgeima avaliku teenistuse staaziga – 69% on avalikus teenistuses olnud üle 10 aasta. Kõige väiksema avaliku teenistuse staaziga on ministeeriumide ametnikud, kellest 73% on avalikus teenistuses töötanud alla kümne aasta. Ka kahe kolmandiku põhiseaduslike institutsioonide ametnike avaliku teenistuse staaz jääb alla kümne aasta. Enam kui kaks viiendikku ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide ametnikest on avalikus teenistuses olnud vähem kui viis aastat (vastavalt 44% ja 41%).

Graafik 5. Ametnike jaotus üldise avaliku teenistuse staazi järgi (31.12.2005 seisuga)



Keskmine aeg, mille vältel ametnikud on töötanud ametiasutuses, mille teenistuses nad 2005. aasta viimase päeva seisuga olid, ei erine oluliselt varasemate aastate analoogsetest andmetest (vt graafik 6). Kõige ebastabiilsem on endiselt ministeeriumide grupi ametnikkond – 17,9 % selle grupi ametnikest on asutuses töötanud vähem kui aasta. Eelmistel aastatel on sellesse staazigruppi kuuluvate ametnike osakaal olnud veidi suuremgi – 2004. aastal 18,5% ja 2003. aastal 19%. Samas on vähem kui aastase staaziga ametnike osakaal aasta jooksul ühe protsendipunkti võrra tõusnud põhiseaduslikes institutsioonides koos haldusalaga. Ka siin on praeguses ametiasutuses vähem kui aasta töötanud inimeste arv kõrge, ulatudes 12%-ni kõigist ametnikest. Kui ülejäänud riigiasutustes on enamus teenistujaist töötanud alla kümne aasta, siis maavalitsustes on olukord vastupidine. Enam kui kümneaastase asutuse tööstaaziga inimeste osakaal on siin 58%.

**Graafik 6. Ametnike jaotus avaliku teenistuse staaži järgi antud ametiasutuses (31.12.2005 seisuga)**

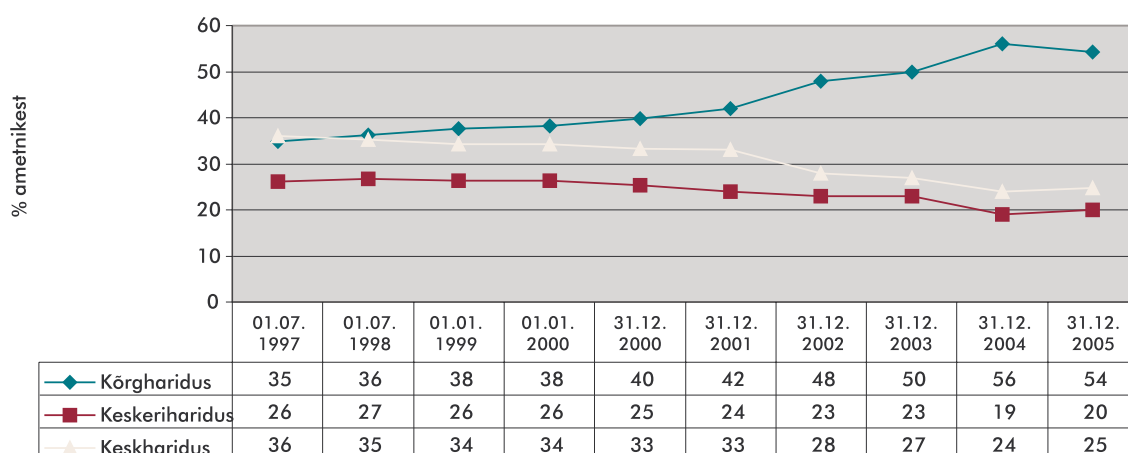


Kohalike omavalitsuste ametnikest moodustavad vähem kui aastase avaliku teenistuse staažiga inimesed 7%, praeguses asutuses on alla aasta töötanud 10%. Võrreldes eelmise aastaga on kohalike omavalitsuste ametnike seas suurenenud vähem kui viieaastase avaliku teenistuse ja ametiasutuse staažiga inimeste hulk. 2004. aastal oli rohkem kui viis aastat samas ametiasutuses töötanud inimeste osakaal 62% 2005. aasta 56% vastu, avalikus teenistuses oli sama kaua olnud 69% inimestest 2005. aasta 66% vastu. Kauem kui kümme aastat on avalikus teenistuses olnud 41% ning asutuse teenistuses vastavalt 32% kohalike omavalitsuste ametnikest.

## Ametnike haridustase

Alates 1997. aastast, kui kõrgharidusega ametnikud moodustasid kogu ametnikkonnast 35%, on kõrgharidusega ametnike osakaal märkimisväärselt tõusnud. 2004. aastal toimus kõrgharidust omavate ametnike hulgas eelmise aastaga võrreldes 6%-line hüpe ning sellise haridustasemega ametnike osakaal ulatus 56%-ni kõigist ametnikest. 2005. aastal vähenes kõrgharidust omavate ametnike osa ametnikkonnas siiski kahe protsendipunkti võrra (vt graafik 7). Nii keskhariduse kui ka keskeriharidusega riigiametnike osakaal kasvas eelmise aastaga võrreldes ühe protsendipunkti võrra.

Graafik 7. Riigiametnike hariduslik jaotus 1997–2005



Vaadates ametnike haridustaset põhigruppide lõikes, tõusis 2005. aastal siiski jätkuvalt kõrgharidusega kõrgemate ametnike arv. Selles grupis on kõrgharidusega inimesi 91%, kaks protsendipunkti rohkem kui eelmisel aastal. Vanem- ning nooremametnike hulgas on kõrgharidust omavate inimeste osakaal vähenenud. Vanemametnikest omas 2005. aastal kõrgharidust 48% (ametite ja inspeksioonide esindajaist 43%). Nooremametnike seas on kõrgharidusega inimeste osakaal 16%. 2004. aastal oli kõrgharidusega vanemametnikke 53% ja nooremametnikke vastavalt 45%. Nooremametnike hulgas on eelkõige tõusnud keskeriharidusega inimeste osakaal – 2004. aastal oli see 27%, 2005. aastal 11 protsentipunkti võrra rohkem. Selliseid haridustasemega seotud muutusi võib nooremametnike grupis tegelikult pidada positiivseks. Arvestades nooremametnike töö sisu, võib nentida, et tööks sobiva ettevalmistusega inimeste arv on kasvanud.

Kohalike omavalitsuste ametnike seas näitab kõrgharidusega inimeste osakaal endiselt kasvutrendi: selles grupis moodustavad kõrgharidusega inimesed 60% kõigist ametnikest. Sealjuures on juhtide põhigruppi kuuluvatest ametnikest kõrgharidus 74%-l, vanemametnikest 59,5%-l ning nooremametnikest 22%-l.

Nagu 2004. aastal, töötas riigi ametiasutustes 2005. aasta lõpus 110 põhiharidusega ametnikku (0,6% ametnike koguarvust). Ka küsitlusele vastanud kohalikes omavalitsustes töötas kokku neli põhiharidusega inimest. Kui üldiselt on ametnikutöö eelduseks keskhariiduse omamine, kehtib erand neile ametnikele, kes olid teenistuses avaliku teenistuse seaduse jõustumisel 1. jaanuaril 1996 ning kes vastasid muudele teenistusse võtmise tingimustele ja ametikoha eesmärgi saavutamiseks seatud nõuetele.

Tasemeõppes õppis 2005. aasta lõpus 10% kohalike omavalitsuste ametnikest ning 11% riigiametnikest. Õppijate suurusjärk on võrreldes eelmise aastaga jäänud samaks. Kõige rohkem oli õppureid ministeeriumides (14%) ning kõige vähem maavalitsustes (5%).

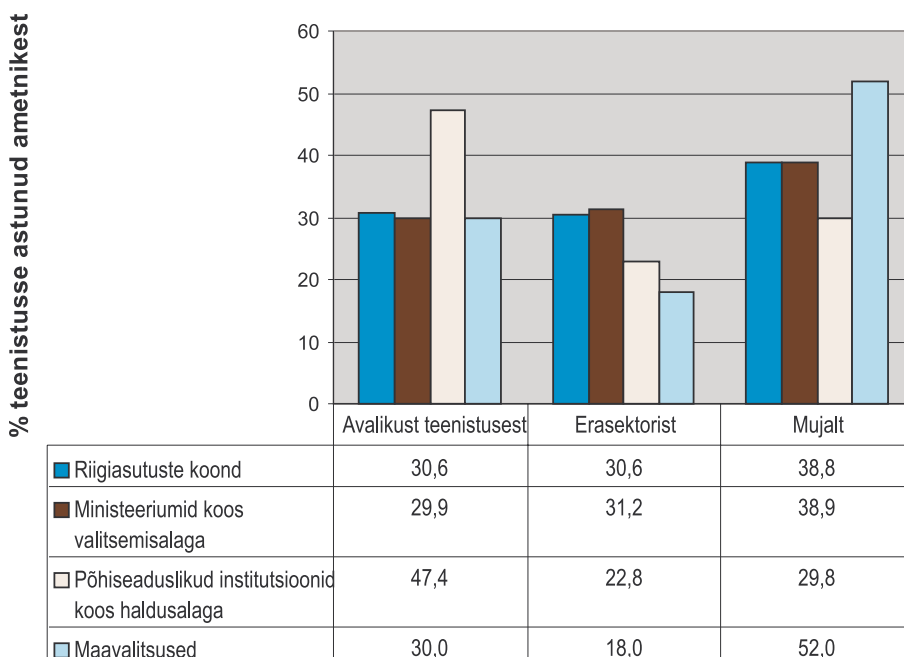
## Ametnike liikumine

2005. aasta küsitlustulemused näitavad, et ametnikkond on võrreldes varasemaga muutunud stabiilsemaks. Kui 2004. aastal lahkus eelmiselt teenistuskohalt 14% riigiametnikest ning teenistusse astus kokku 17% ametnikkonnast, siis 2005. aastal moodustasid teenistusse tulnud 13,5% ning teenistusest lahkunud 13,2% kõigist ametnikest. Kuigi näitajad ei kajasta ideaalolukorda ning näiteks ministeeriumide grupis moodustasid aasta jooksul teenistusse astunud inimesed lausa 19% ametnike koguarvust, on seda siiski veidi vähem kui eelmistel aastatel (ka ministeeriumides võrreldes 2004. aastaga ühe protsendipunkti võrra vähem).

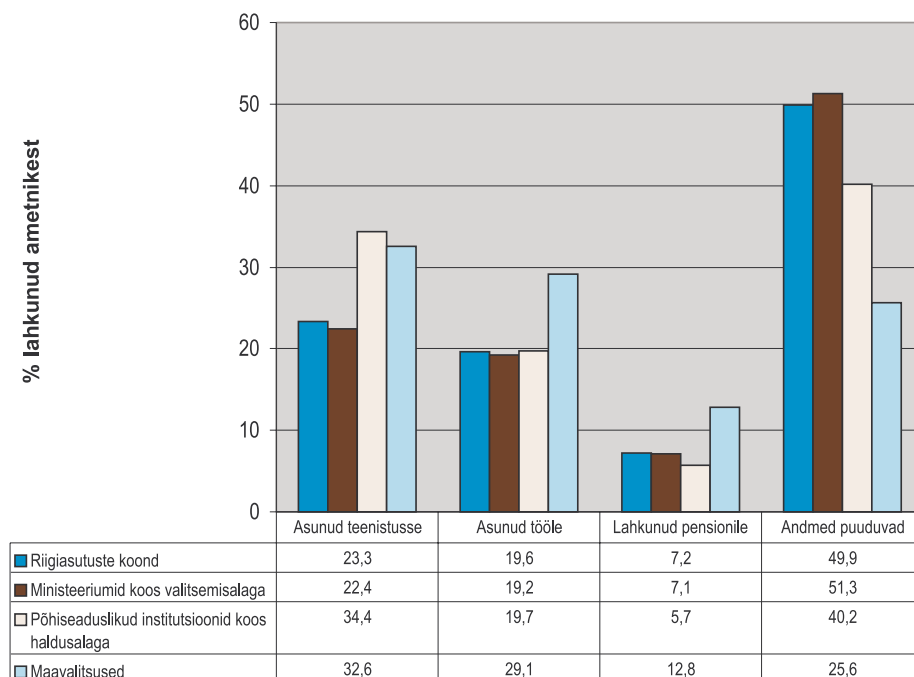
Avalik teenistus on muutunud atraktiivsemaks ka varem erasektoris töötanud inimestele (vt graafik 8). 2004. aastal täitsid erasektorist tulnud veerandi ametikohtadest, millel asus tööle uus inimene. Aasta hiljem oli erasektorist avalikku teenistusse asunuid juba sektorisiseste teenistuskoha vahetajatega võrdselt – 31%. 39% teenistust alustanud ametnike puhul ei ole varasem töökoht teada. Vähemalt 23% 2005. aastal ametiasutuste teenistusest lahkunud inimestest asus tööle teises riigi ametiasutuses (sh jätkas teises ametiasutuses teenistust vähemalt 38% kõrgematest ametnikest). Erasektoris alustas teadaolevalt tööd 20% riigiametist lahkunutest. 13% teenistusest vabastatutest lahkus pensionile ning 26% edasise tegevuse kohta andmed puuduvad (vt graafik 9). Uurimaks, kui palju kasutavad ametiasutused vakantsete ametikohtade täitmisel ja muudes ümberkorraldustes olemasolevaid inimressursse, esitati 2005. aastal uuringus osalenutele eraldi küsimus ametnike asutusesisese liikumise kohta. Selgus, et aasta jooksul vahetas asutusesiselt ametikohta umbes 15% kõigist ametnikest.

Kokkuvõttes annab eelnev tunnistust, et avalik teenistus pakub teenistuskohana huvi inimestele erinevatest sektoritest ning vabade ametikohtade täitmiseks leitakse sageli võimalusi ka organisatsioonisiselt. Viimane on positiivne nii ametnike kui ka organisatsiooni seisukohalt – pakkudes töötajatele võimaluse organisatsiooni sees uusi väljakutseid leida, säilitatakse ühtlasi vajalikku "institutsionaalset mälu".

**Graafik 8.** 01.01.–31.12.2005 teenistusse astunud riigiametnike jaotus eelmise teenistuskoha järgi



**Graafik 9.** 01.01.–31.12.2005 teenistusest vabastatud riigiametnike jaotus uue teenistuskoha järgi



## Kokkuvõtteks

Kümne aasta jooksul on Eesti avalikust teenistust saanud üsna hästi väljakujunenud süsteem, milles tegutsevaid inimesi iseloomustavate näitajate üle on ühest küljest põhjust rõõmu tunda, teisest küljest tekitavad mõned asjad ka muret. Probleemideks on üha süvenev naissoo “üleesindatus” ametnike seas ja ametnikkonna struktuuri teatav läbipaistmatus (ametnike põhigruppide piirid on hägustunud), mis viitab süsteemi teatud elementide mittetoimimisele. Uhked võime olla ametnike kõrge haridustaseme üle, viimase aasta jooksul ei ole suurenenud ka pikki aastaid probleemiks olnud personalivoolavus. Võrreldes varasemaga on märgata, et ametiasutused suudavad oma töötajaid paremini hoida ning avalik teenistus on muutunud atraktiivsemaks ka inimestele, kelle varasem karjäär on kulgenud erasektoris.

Kümne aasta vahekokkuvõtet tehes võib öelda, et toimiv ja jätkusuutlik avalik teenistus on taganud riigi strateegiliste eesmärkide saavutamise – Eesti on toimiva turumajandusega demokraatlik õigusriik, NATO ja Euroopa Liidu liige. 2005. aasta detsembris Eesti elanike hulgas läbiviidud küsitlus<sup>5</sup> annab kinnitust, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike tööga ollakse rahul. 60% elanikest leiab, et ametnikud on usaldusväärsed – nad tegutsevad ausalt, erapooletult ja läbipaistvalt. Kaks kolmandikku elanikest leiab, et ametnikud on asjatundlikud ning nende tegevus on professionaalne ja tulemuslik.

Loodetavasti suudavad ametiasutused avaliku teenistuse uuel kümnendil areneda senisest veelgi usaldusväärsemaks, asjatundlikumaks, pühendunumaks, kuid ka innovaatilisemaks – ees ootavad uued väljakutsed ning riik tuleb viia järgmiste eesmärkideni.

<sup>5</sup> ASi Emor poolt Riigikantselei tellimusel korraldatud uuring, mille sihtrühmaks oli 500 Eesti elanikku, keda küsitleti juhuvaliku meetodil.



# Personali värbamine, valik ja hindamine avalikus teenistuses 2005. aastal

Kadri Uus,  
*Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik*

Lisaks Eesti avaliku teenistuse üldistele personalinäitjatele ning koolitusstatistikale kogub Riigikantselei infot ka avaliku teenistuse asutustes toimuva personali värbamise, valiku ja hindamise korralduse kohta. 2005. aastal osalesid neid personali juhtimise valdkondi käsitlevas küsitluses kõik riigi ametiasutused. Vastanute seas oli 15 maavalitsust, 7 põhiseaduslikku institutsiooni, 11 ministeeriumi ning 37 ametit, inspeksiooni ja muud ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvat asutust<sup>6</sup> – kokku 70 riigi ametiasutust. Kuigi küsitlusankeet paluti täita ka kohalikel omavalitsustel, ei kajasta järgnev analüüs selle grupi andmeid. Kohalike omavalitsuste osas laekusid vastused vaid 104 asutuselt, neist ligi kaks viiendikku (37,5%) ei olnud 2005. aastal personali värbamise, valiku ja hindamisega tegelenud. Eesti kokku 227 kohaliku omavalitsuse kohta ei saa seega olemasolevate andmete põhjal usaldatavaid järeldusi teha.

Värbamise, valiku ja hindamise küsimustik koosnes traditsiooniliselt kolmest osast. Esimene osa käsitles valdkonna põhinäitajaid: avalikus teenistuses vakantsete ametikohtade täitmiseks korraldatud konkursside arvu, ametnikega läbiviidud katseaja ja iga-aastaste vestluste arvu, perioodilisele atesteerimisele kuulunud ja tegelikult atesteeritud ametnike arvu ning atesteerimise tulemusi, samuti edutamisetepanekute arvu ja ettepanekute põhjal tehtud otsuseid. Teine osa keskendus värbamisele ning valikule. Uuriti, milliseid kanaleid asutused vabade ametikohtadest teavitamiseks kasutasid ja milliste kanalite kaudu jõuti nende hinnangul parimate kandidaatideni. Lisaks sooviti teada, milliseid meetodeid rakendati kandidaatide seast valiku tegemisel ning millised kasutatud meetoditest olid kõige suurema kasuteguriga. Kolmas osa käsitles asutuses läbiviidud iga-aastaste vestluste korraldust. Kuigi küsitluse kolmanda osa vastusevariantides tehti 2005. aastal väikeseid ümberkorraldusi, ei takista see esitatud andmete võrdlemist varasemate aastate küsitluste tulemustega.

<sup>6</sup> Politsei ameti koond on koostatud 8 asutuse andmete põhjal, kaitsejõudude koond kajastab 18 asutuse ja Piirivalve koond 11 asutuse andmeid. Justiitsministeerium esitas koondina vanglate statistika. Puuduvad Justiitsministeeriumi haldusalasse kuuluvate kohtute andmed, kuna küsitluses hõlmatud infot koguti kohtutes aasta jooksul väga puudulikult. Kuigi Kaitsepolitsei ameti üldisi personaliandmeid teenistussuhte erisusest tulenevalt ei avalikustata, esitas amet Riigikantseleile siiski oma personali värbamise, valiku ja hindamise statistika.

## Värbamine ja valik

Iga riigi haldussuutlikkuse aluseks on professionaalne ja motiveeritud ametnikkond. Sobivate kompetentside ja ootustega inimeste leidmine on Eesti avalikus teenistuses, mida on aastate lõikes iseloomustanud suur personalivoolavus, eriti oluline küsimus. Väikese riigi kitsa tööturu tingimustes peavad avaliku teenistuse asutused värbamise ja valiku valdkondades tegutsema eriti oskuslikult. Kahtlemata mõjutavad avaliku teenistuse ametikohtade atraktiivsust paljud tegurid (näiteks avaliku teenistuse üldine maine), mida üksikud asutused ei suuda muuta. Samas on Eesti avaliku teenistuse detsentraliseeritud korralduse juures igal asutusel võimalik erinevate värbamiskanalite ja meetodite kasutamise kaudu teha palju, et asutuse uued töötajad oleksid võimalikest parimad, kandes avaliku teenistuse põhiväärtusi ja omades tööks vajalikke kompetentse.

Avaliku teenistuse värbamistegevuses tuleb samas tagada läbipaistvus, erasektorist erinevalt on oluline ka potentsiaalsetele kandidaatidele võrdsete võimaluste loomine. Eelneva valguses on avalikus teenistuses ootuspärane ametikohtade täitmine konkursi korras. Avaliku teenistuse seadus sätestab, teatud eranditega, avalike konkursside korraldamise nõude kõrgemate ametnike ametikohtade täitmiseks. Sellised konkursid kuulutab välja riigisekretär. Lisaks avalikele konkurssidele avaliku teenistuse seaduse mõistes<sup>7</sup> võivad asutused iseseisvalt korralda konkursse kõigile vabadele ametikohtadele sobivate inimeste leidmiseks.

Läbiviidud küsitluse tulemustest saadi ülevaade nii aasta jooksul avalikus teenistuses toimunud konkurssidest kui ka peamistest värbamise ja valiku meetoditest. Samuti koguti infot värbamise ja valiku korraldusliku poole kohta – milliste kanalite kaudu personali otsitakse ning millised neist on osutunud kõige otstarbekamateks.

### Konkursid vabadele ametikohtadele

2005. aasta küsitluse tulemuste kohaselt korraldati Eesti riigi ametiasutustes vabadele ametikohtadele kokku 1223 konkurssi, see on 206 võrra rohkem kui 2004. aastal (vt graafik 1). Kokku värbas 2005. aastal uusi töötajaid 67 asutust. Asutused korraldasid erinevatesse põhigruppidesse kuuluvate ametikohtade täitmiseks konkursse<sup>8</sup> kokku 1160 korral. Kõrgemate ametnike leidmiseks viidi konkursid läbi 178 korral, vanemametnike ja nooremametnike ametikohtade täitmiseks vastavalt 923 ja 49 korral. Vähemalt ühe konkursi viis eelmisel aastal läbi 61 asutust ehk 86% kõigist riigi ametiasutustest. Riigisekretär kuulutas kõrgemate ametnike ametikohtade täitmiseks välja 63 avalikku konkurssi<sup>9</sup>. Riigisekretäri poolt väljakuulutatavaid avalikke konkursse viis läbi kokku 16 asutust ehk 22,5% kõigist asutustest.

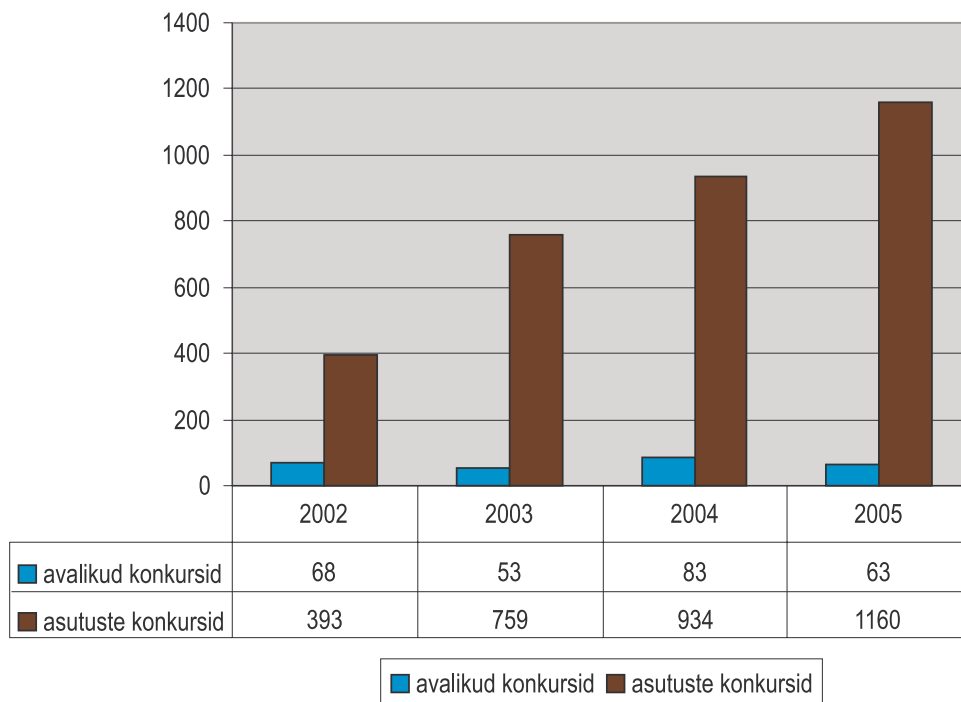
<sup>7</sup> Käesolevas artiklis kasutatakse mõistet „avalik konkurss“ tähistamaks avaliku konkursi korraldamist avaliku teenistuse seaduse mõttes ja mõistet „asutuse konkurss“ tähistamaks asutuse poolt iseseisvalt läbiviidud konkurssi, mis sisuliselt võib ka olla avalik konkurss.

<sup>8</sup> De facto on tegemist avalike konkurssidega, de jure mitte.

<sup>9</sup> Riigisekretär kuulutab välja konkursid kõigile kõrgemate riigiametnike vabadele ametikohtadele, kuid Riigikantselei juures tegutsev kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjon korraldab konkursse vaid osa ametikohtade täitmiseks sellest põhigrupist (ministeeriumide asekanterite, ametite ja inspeksioonide peadirektorite ning osakondade direktorite ja juhatajate ametikohad). Kokku korraldas kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjon 2005. aastal 13 avalikku konkurssi.

Keskmiselt laekus ühele asutuse konkursile 17,9 avaldust (eelmise aasta 23,9 vastu). Populaarsemad olid põhiseaduslike institutsioonide konkursid (22,9 avaldust kohale) ja keskmisest vähem laekus avaldusi maavalitsuste konkurssidele (8,6 avaldust kohale). Avalike konkursside lõikes oli keskmine avalduste arv 7,7 (2004. aastal 6,3).

**Graafik 1.** Avalikud konkursid ja asutuste poolt korraldatud konkursid 2002–2005



Võrreldes konkursside arvu avalikku teenistusse astunud ametnike arvuga, saab ligikaudselt määratleda, kui suur osa aasta jooksul ametisse nimetatud ametnikest konkursi läbis<sup>10</sup>. 2005. aasta andmete kohaselt viidi konkursid läbi 61% kõrgemate ametnike, 53% vanemametnike ja 11% nooremametnike ametikohtade täitmiseks. Võrreldes 2004. aastaga on kasvanud eelkõige vanem- ja nooremametnike konkursi korras teenistusse võtmine – siis läbis konkursi 34% teenistusse astunud vanemametnikest ning 4% nooremametnikest. Kõrgemate ametnike grupis läbis samas 2005. aastal ametisse nimetatutest konkursi veidi vähem inimesi kui aasta varem (2004. aastal ulatus konkursi korras teenistusse astunud kõrgemate ametnike osakaal 65%-ni).

Kui asutuse konkursside kasutamine avalikus teenistuses kasvab, siis kõrgemate ametnike grupis, kus ametikohtade täitmine konkursi korras on reeglina seaduse alusel nõutav ning igal juhul ootuspärane, ei viidud konkursi läbi 39% vabade ametikohtade täitmiseks. Samuti eelistatakse endiselt kasutada avaliku teenistuse

<sup>10</sup> Kui ei ole märgitud teisiti, on kõrgemate ametnike puhul konkurssidest rääkides edaspidi mõeldud nii de iure kui de facto avalikke konkursse ehk nii avaliku teenistuse seaduse alusel toimunud kui ka asutuse poolt korraldatud konkursse. Ülejäänud ametnike põhigruppide lõikes viiakse läbi ainult asutuse konkursse (ATS ei nõua avaliku konkursi läbiviimist vanem- ja nooremametnike ametikohtade täitmiseks).

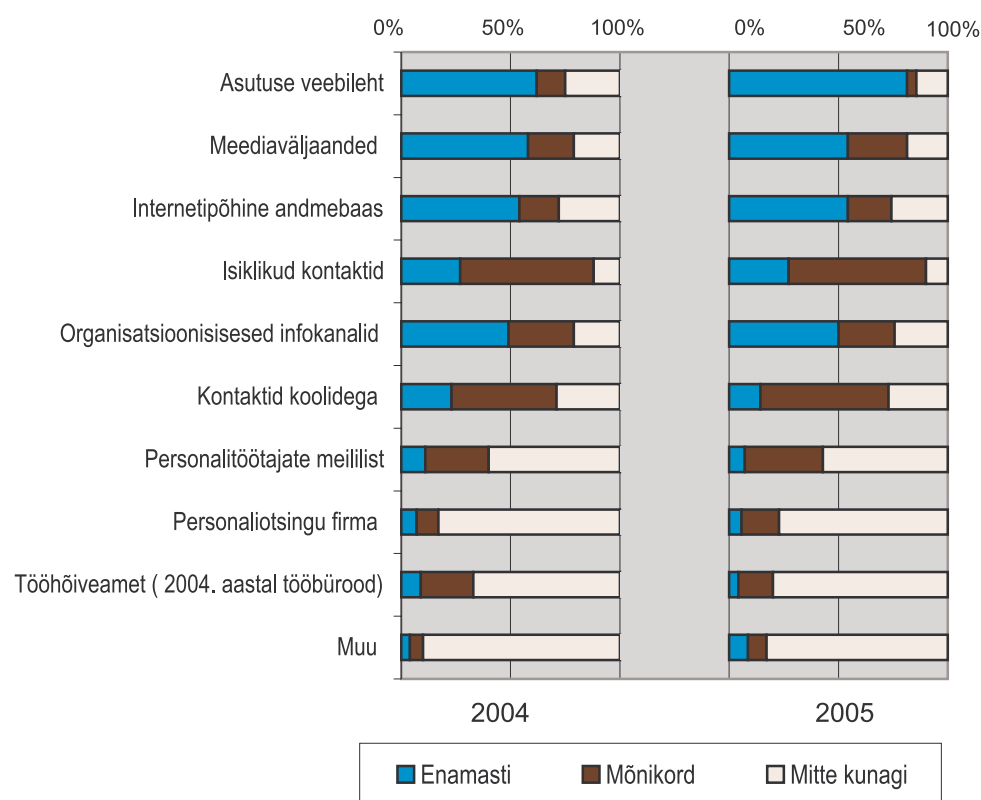
seaduses ettenähtud aeganõudva konkursikorralduse asemel kõrgemate ametnike leidmiseks alternatiivset asutuse konkurssi. Avalike konkursside osakaal oli 2005. aastal täidetud kõrgemate ametnike ametikohtade lõikes 15% ja asutuse konkursside osakaal 46%. Aasta tagasi olid need arvud vastavalt 23% ja 42%.

Muret tekitavalt suur on nende konkursside arv, mis ei täida oma eesmärki. Asutuste korraldatud konkurssidest luhtus kokku 199 ehk 17%. Luhtunud konkursse oli 2005. aastal tervelt kümne protsendipunkti võrra rohkem kui eelmisel aastal. Riigisekretäri poolt väljakuulutatud konkurssidest luhtus 13 (24,5%)<sup>11</sup>. See on veidi vähem kui eelmisel aastal, kui ebaõnnestus 28% avalikest konkurssidest.

## Kanalid vabadest ametikohtadest teavitamiseks

Küsitlustulemuste kohaselt kasutavad riigiasutused oma vakantsetest ametikohtadest teavitamiseks üldjuhul mitut infokanalit. Vabadest ametikohtadest teavitamiseks kasutatud infokanalitest annab täpsema ülevaate graafik 2.

Graafik 2. Erinevate värbamiskanalite kasutamise sagedus 2004. ja 2005. aastal



Info levitamiseks kasutati 2005. aastal kõige sagedamini isiklike kontakte (90%), asutuse veebilehte (86%), meediaväljaandeid (81%), organisatsioonisiseseid infokanaleid (76%), internetipõhiseid andmebaase ehk värbamisportaale (74%) ning kontakte koolidega (73%). Olulisi erinevusi viimasel kolmel aastal populaarse-

<sup>11</sup> Kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjoni poolt läbiviidud 13 konkursist luhtus üks ehk 7% kõigist konkurssidest.

mate kanalite osas ei ole. Vaid meediaväljaannete osas on 2005. aastal eelistatud Postimehe teenuseid varasematel aastatel sagedamini nimetatud Eesti Päevalehe asemel. Postimehes avaldas infot 45 asutust, Eesti Päevalehes 28 asutust, Eesti Ekspressis ja Äripäevas kummaski 20 asutust. Kokku 31 asutust kasutas infokanalina vähemalt üht kohalikku ajalehte. Personalitöötajate meililistide vahendusel otsis personali veidi üle kahe viiendiku (43%) ning personaliotsingu firmade ja tööhõiveameti teenuseid kasutas vähem kui viiendik asutustest. Kõige sagedamini kasutatavaid kanaleid hinnati ka kõige kasulikumateks. Kõige rohkem sobivaid kandidaate tõi info levitamine meediaväljaannetes, kandidaatide otsimine interneti andmebaaside, isiklike kontaktide ning asutuse veebilehe vahendusel (vt tabel 1). Küsitlustulemused näitavad, et riiklike tööhõiveametite kaudu riigiasutused sobivaid kandidaate ei leia, ka ei ole kuigi kõrge kasuteguriga info postitamine meililistidesse.

**Tabel 1.** Infokanalid, mille kaudu laekus kõige rohkem sobivaid kandidaate 2004. ja 2005. aastal

Kanalid	Osakaal vastanutest	
	2005	2004
Meediaväljaanded	24%	24%
Interneti andmebaasid	22%	20%
Isiklikud kontaktid	18%	13%
Asutuse veebileht	12%	13%
Organisatsioonisiseseid infokanalid	9%	9%
Kontaktid koolidega	7%	11%
Personaliotsingu firmad	3%	4%
Personalitöötajate meililist	1%	3%
Tööhõiveamet (töübürood)	0%	3%

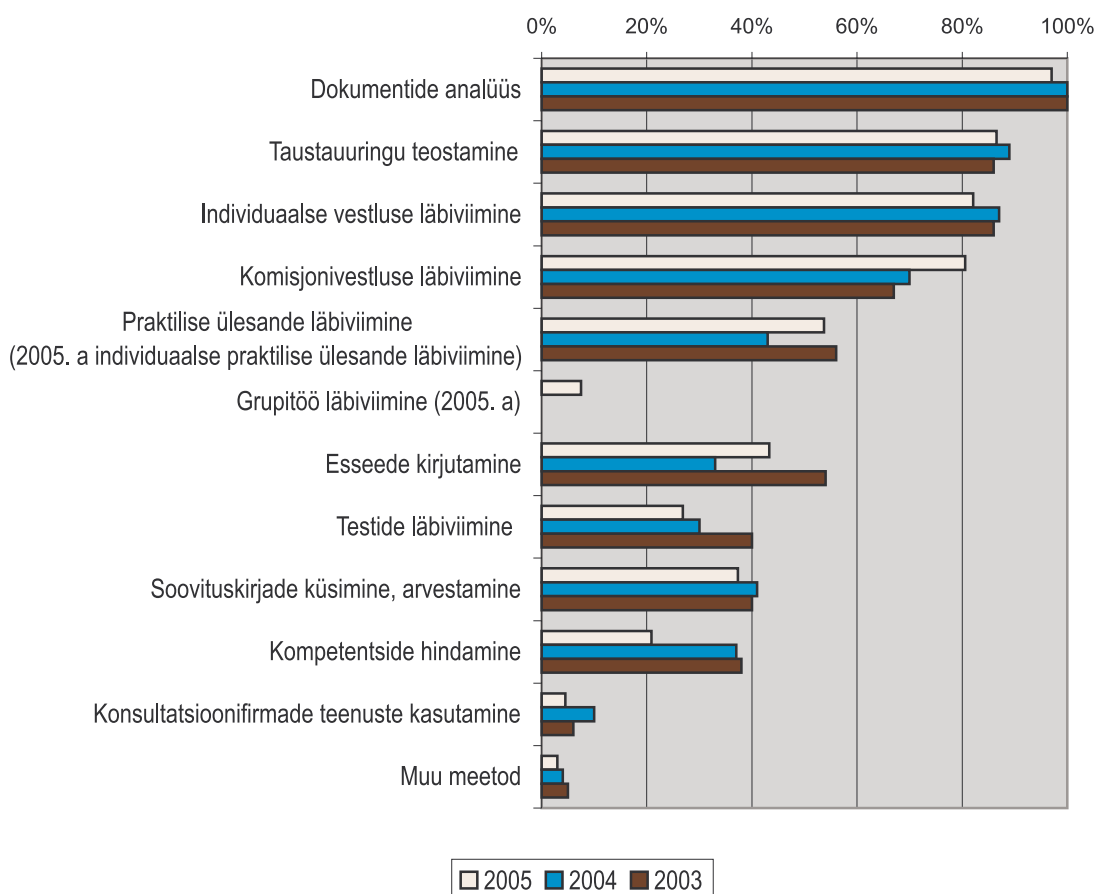
## Valikumeetodid

Kandidaatide seast valiku tegemisel analüüsis 97% asutustest kandidaatide esitatud dokumente (vt graafik 3). Enam kui kahes viiendikus asutustest on valiku tegemiseks kasutatud vestlusi ning viidud läbi taustauuringuid. Individuaalsete vestluste (personalijuht või juht ning kandidaat) kõrval kasutatakse üha enam sellist vestlusekorraldust, kus kandidaate hindab valiku tegemiseks moodustatud komisjon. Võrreldes eelmise aastaga anti kandidaatidele sagedamini ka praktilist laadi ülesandeid.

2005. aastal küsiti eraldi individuaalsete praktiliste ülesannete ja gruppitööde kasutamise kohta – esimest oli kasutanud 54% ja teist 7% asutustest. Eelmise aastaga võrreldes kasutati valikumeetoditena mõnevõrra rohkem esseede kirjutamist ja vähem testide läbiviimist, soovituskirjade küsimist ning kompetentside hindamist.

Valikumeetodite kasuteguri hindamisel sai maksimumpunktid (3-punktisel skaalal 3) grupidööde läbiviimine. Kõrgelt hinnati ka individuaalse praktilise ülesande kasutamist ning nii individuaalsete kui ka komisjonivestluste läbiviimist (kõigi loetletud meetodite puhul 2,7 punkti). Väiksemaks kui keskmiseks hinnati vaid soovituskirjade küsimise kasutegurit.

Graafik 3. Kandidaatide valikul kasutatud meetodid 2003–2005



## Personali hindamine

Personali töötulemuste ja arenguvajaduste regulaarne hindamine on oluline vajaliku info saamiseks nii üksikisikute kui ka kogu asutuse töö tõhusamaks korraldamiseks ning paremaks motiveerimiseks. Avalikus teenistuses nõuab seadus ametniku atesteerimist. Atesteerimise viib läbi vastav konkursi- ja atesteerimiskomisjon kord kolme aasta jooksul. Atesteerimisele eelneb ametniku töötulemuste ja ametikohal esitatavatele nõuetele vastavuse hindamine ametniku vahetu juhi poolt iga-aastase vestluse tulemusel. Lisaks perioodilisele atesteerimisele näeb avaliku teenistuse seadus ette ametniku atesteerimise edutamissetpaneku puhul ja ametnikukandidaatide puhul, kui ametikoht täidetakse avaliku konkursi korras.

Atesteerimiskorraldust analüüsidest tuleb tõdeda, et seaduse poolt antud raamistik seab rõhuasetuse ametniku ametikoha põhigrupi atesteerimisenõuetele vastavuse

hindamisele<sup>12</sup>, mitte töös edu ennustavate ja arendamist vajavate kompetentside määratlemisele, mis toetavad asutuse eesmärkide saavutamist. Seetõttu on atesteerimine praktikas kujunenud formaalsuseks. Samas on paljud asutused alustanud ametnike ajakohase hindamiskorralduse loomist ja rakendamist, mis vastab paremini asutuse reaalsetele vajadustele.

## Katseaja vestlused

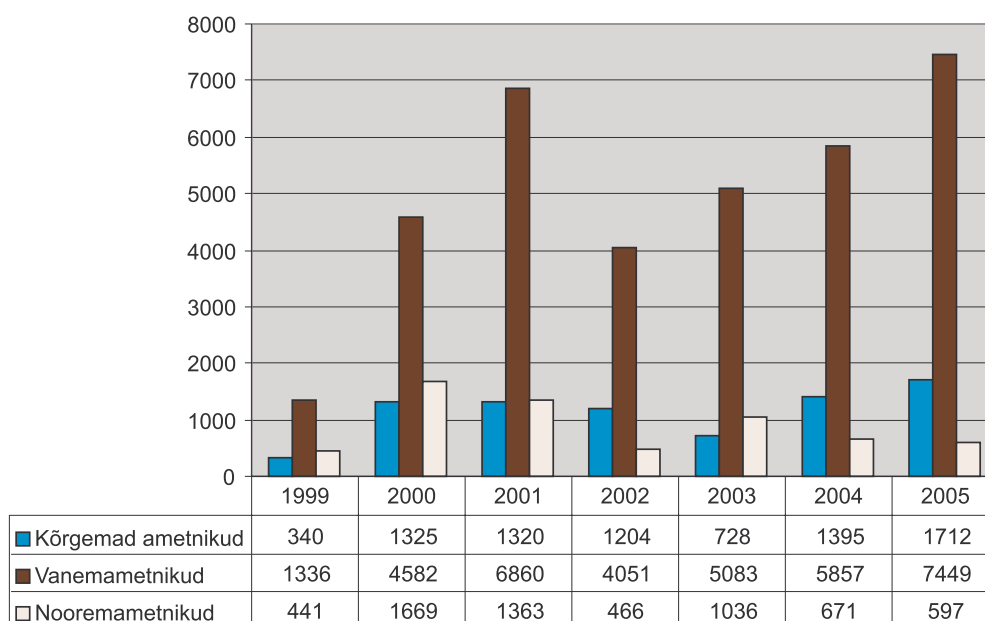
Avalikus teenistuses võib ametisse astuvatele inimestele rakendada kuni kuuekuulist katseaega. Võrreldes katseajaga teenistusse nimetatavate ametnike arvu avalikku teenistusse võetud ametnike arvuga, saab kaudselt määratleda, kui suure osa aasta jooksul teenistusse võetud ametnike puhul on katseaega kasutatud.

Küsitlustulemused näitavad, et 2005. aastal rakendati katseaega kokku 71% ametisse astunute osas. Katseaeg määrati 28%-le kõrgematest ametnikest, 83%-le vanemametnikest ning 62%-le nooremametnikest. Võrreldes eelmise aastaga on katseaja kasutamine kasvanud eelkõige vanemametnike grupis (2004. aastal rakendati katseaega 76%-le vanemametnikest). Katseaja lõpu vestlused on läbi aastate väga harva andnud negatiivseid tulemusi. 2005. aastal loeti katseaeg mitterahuldavaks vaid 12 ametniku puhul (s.o kõigest ühel protsendil kõigist ametnikest, kellega katseaja vestlus läbi viidi).

## Iga-aastased vestlused

Pärast 2002. aastal toimunud langust iga-aastaste vestluste läbiviimises on selle hindamismeetodi kasutamine järjepidevalt kasvanud (vt graafik 4).

**Graafik 4.** Läbiviidud iga-aastaste vestluste arv (aastatel 1999–2005)



<sup>12</sup> Ametikohtade põhi-gruppide atesteerimisnõuded on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 19. novembri 1996. a määrusega nr 293.

2005. aastal on vestluste läbiviimine kasvanud nii vanemametnike kui ka kõrgemate ametnike hulgas. Nooremametnikega läbiviidud vestluste nominaalarv on küll oluliselt vähenenud, kuid see on seletatav nooremametnike koguarvu vähenemisega aasta jooksul ligi poole võrra.

2005. aasta küsitlustulemused näitavad, et iga-aastaste vestluste süsteem on üha enam seotud teiste personalijuhtimise meetodite ning asutuse tervikliku arendamisega. Selgus, et rohkem kui üheksa kümnendikku 65-st riigi ametiasutusest, kus 2005. aastal iga-aastasi vestlusi läbi viidi, hindab iga-aastaste vestluste käigus töötaja töösooritust ja -tulemusi ning üldist vastavust ametikohal esitatavatele nõuetele (vastavalt 95% ja 92%). Töötaja koolitusvajaduse selgitab vestluse käigus välja 97% asutustest, 88% täpsustab töötaja tööeesmärgid järgmiseks hindamisperiodiks ning 74% puhul on selline tööeesmärkide seadmine seostatud asutuse kui terviku tööplaani koostamisega.

Sel aastal täpsustati küsimusi, mis puudutavad vestluste seost tulemuspalka maksmise ja kompetentside hindamisega. Neile küsimustele paluti vastata vaid asutustel, kes tulemuspalka ja kompetentsijuhtimist tegelikult rakendavad. Iga-aastased vestlused olid tulemuspalka maksmise aluseks seitsmes asutuses (vastas 25 asutust) ning töötaja vastavust kompetentsimudelile sisalduvatele nõuetele hindas 5 asutust (vastas 15 asutust).

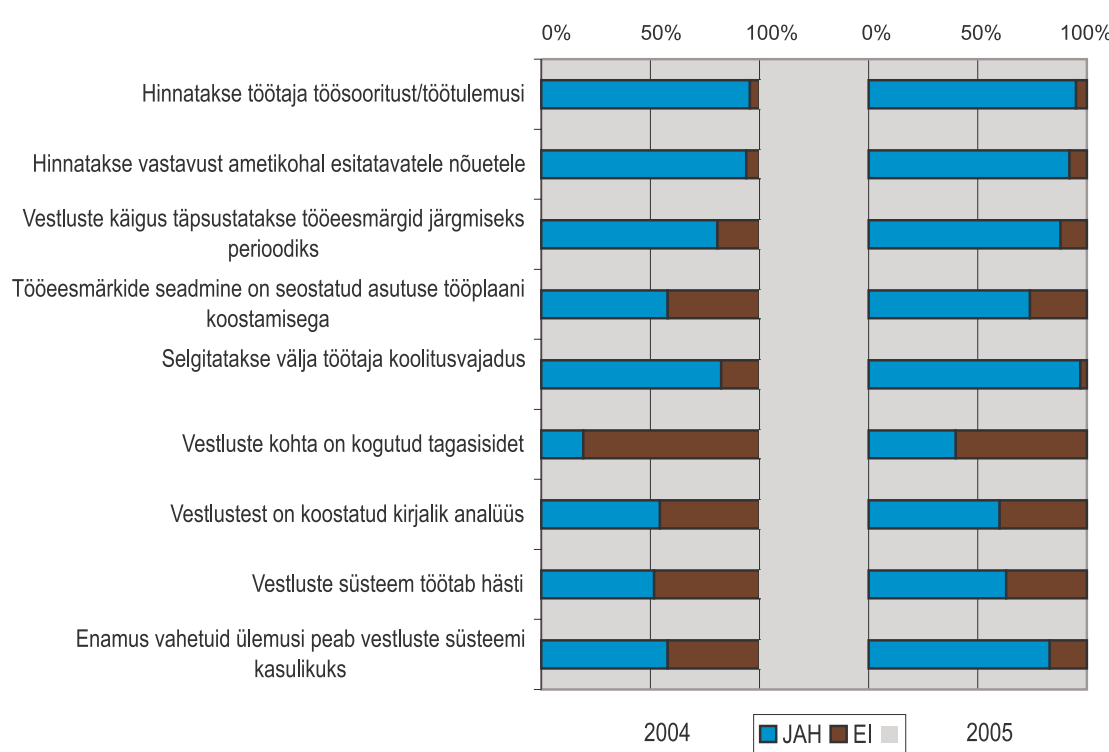
Selleks, et vestluste käigus saadavat infot paremini koguda ja kasutada, on 2005. aasta seisuga 48% asutustest lähtuvalt oma spetsiifilistest vajadustest täiendanud vestlustel kasutatava atesteerimislehe B-osa ning 60% on koostanud vestluste tulemusi kokkuvõtva kirjaliku analüüsi. Vestluste tulemusi on asutustes kasutatud alusena koolituste planeerimisel (97%), ametijuhendite uuendamisel (83%), info liikumise parandamisel (78%), organisatsioonikultuuri arendamisel (72%). 54% jaoks on vestlustest saadud info olnud sisendiks palkade muutmise, üldise töökorralduse ja konkreetsete ametikohtade ümberkujuendamisel.

Vestluste korralduse ja läbiviimise kohta kogub tagasisidet 40% asutustest. Kui eelmistel aastatel on iga-aastaste vestluste süsteemi kasulikkust ja korraldust hinnatud suhteliselt negatiivselt, siis 2005. aastal on ülekaalus positiivsed arvamused. Küsimustiku täitnud inimestest (asutuste personalijuhid ja -spetsialistid) leiab 63%, et iga-aastaste vestluste süsteem toimib hästi. See tähendab eelmise aastaga võrreldes 11 protsendipunkti võrra kõrgemat hinnangut. 2005. aastal leidis 83% vastanuist, et enamus vahetuid ülemusi peab iga-aastaste vestluste süsteemi kasulikuks (eelmisel aastal andis sellise hinnangu vaid 58%). 74% vastanute arvamusel kohaselt hindab vestluste süsteemi kasulikuks ka enamus töötajatest.

Kokkuvõttes võib öelda, et varasemate aastatega võrreldes on iga-aastaste vestluste kasutamine asutustes tugevamalt juurdunud ning paremini toimima hakanud. Sellest, et suuri probleeme ei esine, annab tunnistust ka fakt, et vestluste tulemused vaidlustas väga vähe ametnikke – kokku vaid seitse inimest.



**Graafik 5. Küsitlusele vastajate hinnangud iga-aastaste vestluste korraldusele asutuses 2004–2005**



## Perioodilised atesteerimised

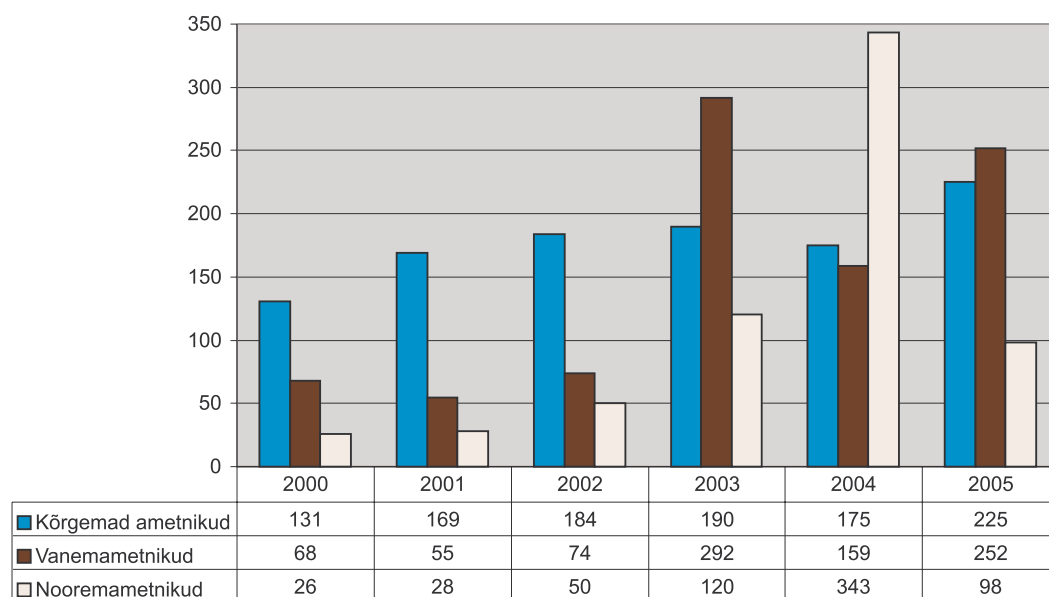
Avaliku teenistuse seaduses ettenähtud perioodilise atesteerimise oleks 2005. aasta lõpuks pidanud läbima 2123 ametnikku. Tegelikult atesteeriti vaid 578 ametnikku ehk 27% kõigist atesteerimiskohustuslikest ametnikest. Atesteerimise kui hindamisinstrumendi kasutamine langeb järjepidevalt. Kui 2000. aastal atesteeriti kokku 73% atesteerimisele kuulunud ametnikest, siis 2004. aastal oli läbiviidud atesteerimiste osakaal 29% ning 2005. aastal veel kahe protsendipunkti võrra väiksem. Perioodilistest atesteerimistest loobumise põhjusena nimetavad asutused organisatsioonilisi muudatusi ja juhtide vahetumist. Teiselt poolt hinnatakse atesteerimissüsteemi jäigaks ja vananenuks ning peetakse tõhusamaks hindamismetodiks iga-aastaste vestluste korraldamist. Nagu varem nägime, näitab iga-aastaste vestluste läbiviimine ka pidevat kasvutrendi. 2005. aastal läbiviidud atesteerimiste tulemused olid üldjuhul positiivsed. Kõigist hinnatutest 93% loeti atesteerituks. Mitteatesteerituks loeti 26 ametnikku, neist neli vabastati teenistusest. Atesteerimine lükati edasi 32 ametniku puhul.

## Edutamised

2005. aastal tegid juhid kokku 582 korral ettepaneku oma alluva edutamiseks. 2004. aastal oli edutamissettepanekute arv 80 võrra suurem. Samas on ühe protsendipunkti võrra kasvanud realselt edutatud ametnike osakaal – 2004. aastal rahuldati 95% edutamissettepanekutest, 2005. aastal 96%. 2005. aastal edutati kokku vaid 98 nooremametnikku eelmise aasta 343 vastu (nagu varem mainitud, on ka nooremametnike osakaal ametnikkonnas tunduvalt vähenenud). Kui aasta

tagasi edutatud vanem- ja kõrgemate ametnike arv langes, siis 2005. aastal kasvas see taas. Kokku edutati 225 kõrgemat ja 252 vanemametnikku.

Graafik 6. Edutamisele esitatud ametnike arv 2000–2005



## Kokkuvõtteks

Avaliku teenistuse vakantsete ametikohtade täitmiseks korraldatakse üha enam kõigile kandidaatidele avatud konkursse. See annab tunnistust värbamissüsteemi liikumisest suurema läbipaistvuse ja võrdsemate võimaluste poole ning on positiivne ka tõenäoliselt suurema valikuvõimaluse tõttu kandidaatide osas. Konkurside korraldamisel eiravad ametiasutused samas enamasti kõrgemate ametnike grupile seadusega ettenähtud avaliku konkursi korralduse nõudeid ning eelistavad konkursid läbi viia iseseisvalt. Eelistused värbamiseks kasutatavates infokanalites ja personalivaliku meetodites on eelmiste aastate eelistustega üsna sarnased. Mõnevõrra on suurenenud objektiivsemate meetodite kasutamine (praktiliste ülesannete läbiviimine), kandidaatide valikul osaleb üha rohkem inimesi, s.o mitte ainult värbamise eest vastutav isik (komisjonivestluste osakaal on kasvanud). Tundub, et ametiasutuste pingutused on ka vilja kandnud – 2005. aastal oli personalivoolavus avalikus teenistuses veidi väiksem kui varasematel aastatel.

Personali hindamise puhul jätkub perioodiliste atesteerimiste arvu vähenemine ning vahetu juhi ja alluva iga-aastaste vestluste osakaalu kasvutendents. Iga-aastaste vestluste süsteemi toimimist hinnatakse eelmiste aastatega võrreldes positiivsemalt. Vestlused on varasemast tugevamini seotud erinevate personalijuhtimise valdkondadega ning kujutavad endast üha olulisemat sisendit organisatsiooni arendamiseks.

# 2005. aasta avaliku teenistuse koolituses

Anu Altermann,  
*Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna koolitustalituse nõunik*



Avalike teenistujate koolituse peamistest valdkondadest ja koolitamiseks kasutatud rahalistest vahenditest ülevaate saamiseks on Riigikantselei kogunud ja analüüsinud avalike teenistujate koolitust iseloomustavaid andmeid juba 1999. aastast alates. Selline ülevaade võimaldab ametiasutustel järgnevatel aastatel paremini planeerida koolitustegevusi ja ressursse ning toetada süsteemset ja tulemuslikku koolitus- ja arendustegevust avalikus teenistuses. Alljärgnevalt on esitatud viimase viie aasta (2001–2005) avaliku teenistuse koolitusandmete võrdlevanalüüs.

Kuigi ametiasutustelt küsitav info ning koolitusstatistika analüüsi meetodika on seitsme aasta jooksul olnud üldjoontes sama, on andmete struktuuris aastate lõikes siiski esinenud teatud erinevusi. Kõige olulisemad muudatused tehti 2005. aastal, mida alljärgnevalt tutvustatakse pikemalt.

Asutustel paluti esitada täiendavalt andmed ka avaliku teenistuse koolitusprioriteetide<sup>13</sup> rakendamise mahtude ning asutuse tippjuhtide koolitusmahtude kohta. Ametnike ja abiteenistujate koolitusele lisaks sisaldab analüüs ka kaadrikaitseväelaste koolitusmahu alaseid andmeid. Eelmistel aastatel oli statistikas kajastatud vaid kaadrikaitseväelaste koolituseks planeeritud ja kasutatud eelarveliste vahendite summa.

Koolituskulude hulka on alates 2005. aastast läbivalt arvestatud ka riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes oma töötajate koolitamiseks eraldatud välisabi

<sup>13</sup> Vt. <http://www.riigikantselei.ee/?id=3054>, "Avaliku teenistuse koolitusprioriteetid 2005. aastal".

summad<sup>14</sup>. Varasemate aastate osas sisaldab analüüs vaid välisabist finantseeritud koolituse mahtu ja asutusepoolset kaasfinantseeringut. Analüüs ei kajasta riikliku arengukava haldussuutlikkuse tõstmise meetme 1.4<sup>15</sup> keskse koolituse alameetme raames koolitustegevuste finantseerimiseks kasutatud vahendeid, juhtimiskoolituse alameetmest omavalitsusliitudele kohalike omavalitsuste ametnike koolitamiseks eraldatud summasid ning ametiasutuste eelarvest teiste asutuste ametnike koolitamiseks kasutatud summasid. Küll aga kajastab analüüs vastavate koolituste mahtu tundides.

Suuremate koolitajate andmed esitasid ametiasutused 2005. aastal Riigikantseleile järgmistel alustel:

- a) viis koolitajat, kelle koolitustel osaleti aasta jooksul kõige suuremas mahus (tundides);
- b) viis koolitajat, kelle poolt aasta jooksul osutatud koolitusteenuste rahaline maht oli kõige suurem.

Ülejäänud koolitajate mahud üksteisest ei eristu, seega ei peegelda kogutud andmed mahte absoluutarvudes, vaid proportsionaalselt.

2005. aasta koolitusstatistika andmed esitas Riigikantseleile kokku 197 ametiasutust, nende seas kõik ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid, maavalitsused ning põhiseaduslikud institutsioonid. Kohalikest omavalitsustest esitas koolitusstatistika andmed 126 linna ja valda ehk 56% kõigist omavalitsustest (9 protsendi võrra vähem kui eelmisel aastal).

Kogutud andmete analüüs on artiklis esitatud järgmiselt. Esmalt antakse ülevaade koolituse rahastamisest avalikus sektoris üleüldiselt ning koolituspäeva hinnast. Seejärel analüüsitakse koolituse mahtusid sihtgruppide, koolitusvaldkondade ja -vormide lõikes. Eraldi tuuakse välja koolituse rahaline ja ajaline analüüs avaliku teenistuse koolitusprioriteetide valdkonnas ning kõige viimasena tutvustatakse koolitajaid, kelle poolt osutatud koolitusteenuse ajaline ja rahaline maht olid kõige suuremad. Tippjuhtide koolitust kajastatakse läbivalt koolituse rahastamise ja sihtgruppide peatükkide all.

Koolitusstatistika andmete analüüs on esitatud asutusegruppide kaupa – ministeeriumid (MIN), ametid ja inspeksioonid (AMI), maavalitsused (MV), põhiseaduslikud institutsioonid (PSI) ja kohalikud omavalitsused (KOV).

## Koolituse rahastamine

2005. aastal suurenes koolitustegevuste rahastamiseks kasutatud eelarveliste vahendite summa riigiasutustes keskmiselt 26% võrra (täpsema ülevaate annab tabel 1). Kõige enam suurenesid koolituse eelarve ja koolituseks kasutatud eelarvelised vahendid sarnaselt varasemate aastatega ametite ja inspeksioonide grupis.

<sup>14</sup> Välja arvatud Justiitsministeeriumi poolt esitatud andmetes, kus detailset arvestust välisabi kasutamise kohta teenistujate gruppide, koolitusvormide, valdkondade jmt osas ei peeta. Koolitusstatistikas kajastub vaid ministeeriumi ametnike koolitamiseks kasutatud välisabi koondsumma.

<sup>15</sup> Vt. <http://www.riigikantselei.ee/?id=2386>, Haldussuutlikkuse tõstmise meede.

Oluline ressursside kasv oli eelkõige tingitud kaitseväeüksustes kaadrikaitsevälaliste koolituse rahastamiseks kasutatud summade suurenemisest 10 miljoni krooni võrra. Koolituseks kasutatud rahaliste vahendite summa vähenes jätkuvalt maavalitsuste grupis, kus viimastel aastatel on püsivalt kahanenud ka ametnike arv.

**Tabel 1.** Koolituseelarve asutuste gruppides 2001–2005

Asutuse grupp	Aasta	Eelarve	Kasutatud
<b>AMI</b>	2001	19 094 527 kr	17 292 044 kr
	2002	21 568 931 kr	21 530 617 kr
	2003	32 282 007 kr	29 498 608 kr
	2004	42 220 875 kr	39 293 399 kr
	2005	58 421 507 kr <sup>16</sup>	51 007 294 kr
<b>MIN</b>	2001	8 039 471 kr	8 082 461 kr
	2002	7 951 676 kr	7 898 843 kr
	2003	9 695 843 kr	8 134 598 kr
	2004	11 798 829 kr	10 930 371 kr
	2005	13 829 000 kr	13 371 767 kr
<b>MV</b>	2001	2 376 348 kr	2 357 370 kr
	2002	2 429 915 kr	2 199 885 kr
	2003	2 013 370 kr	1 841 733 kr
	2004	2 063 794 kr	1 758 173 kr
	2005	1 948 070 kr	1 741 680 kr
<b>PSI</b>	2001	4 085 700 kr	3 355 135 kr
	2002	3 886 900 kr	3 141 359 kr
	2003	3 660 000 kr	3 318 226 kr
	2004	3 785 000 kr	3 389 947 kr
	2005	4 130 000 kr	3 632 466 kr
<b>Kokku</b>	2001	33 596 046 kr	31 087 010 kr
	2002	35 837 422 kr	34 770 704 kr
	2003	47 651 220 kr	42 793 165 kr
	2004	59 868 498 kr	55 371 890 kr
	2005	78 328 577 kr	69 753 207 kr

Lisaks eelarvelistele vahenditele kasutasid ministriumid 2005. aastal ametnike koolitamiseks välisabi<sup>17</sup> 1 385 227 krooni ning ametid ja inspeksioonid 5 448 976 krooni. Välisabi moodustas 8,9% ministriumide ja teiste riigi ametiasutuste eelarvelistest vahenditest. Riigikantseleile koolitusstatistika esitanud kohalike omavalitsuste koolituse kogukulu oli 2005. aastal 10 479 259 krooni. Riigikantselei tellimusel viidi koolitusi läbi 1 187 379 krooni eest. Koolituse kogukulu<sup>18</sup> riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes 2005. aastal oli seega 88 254 048 krooni.

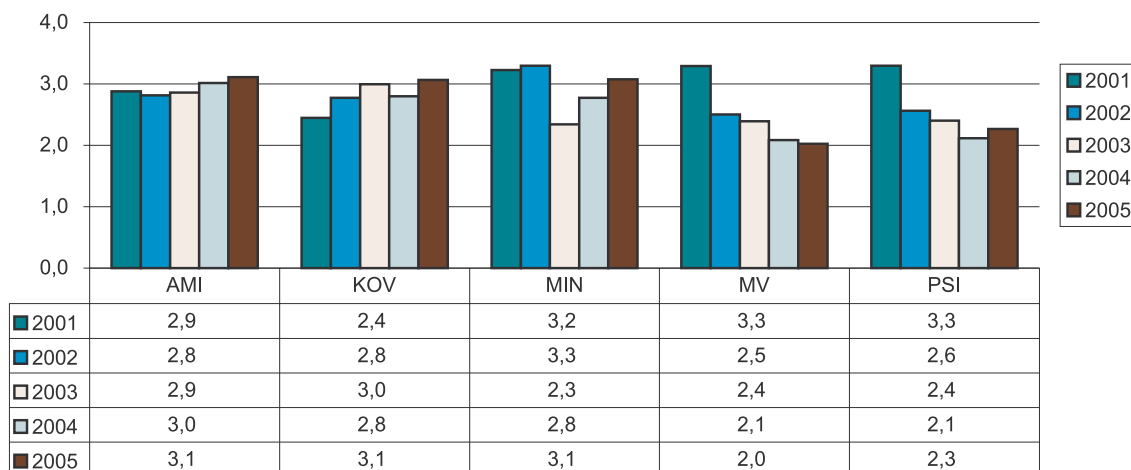
<sup>16</sup> AMI grupi 2005. aasta koolituseelarve sisaldab Päästeameti hallatavates asutustes töölepingu seaduse alusel töötavate teenistujate (päästetöötajate) ning kolmandate isikute koolituseks kavandatud ressursse. Koolituseks kasutatud eelarveline raha sisaldab vaid Päästeameti ja tema hallatavate asutuste ametnike koolituskulusid. Töölepingu seaduse alusel töötavate teenistujate koolituseks kasutatud vahendid summas 427 660 krooni ning kolmandate isikute koolituseks kasutatud vahendid summas 430 783 krooni kasutatud eelarveraha summas ei kajastu.

<sup>17</sup> Andmed esitati Riigikantseleile juhul, kui ametiasutus oli välisabi saaja (välisabi kasutav projekti eest vastutav asutus, kelle poolt esitatud välisabi saamise taotlus rahuldati).

<sup>18</sup> Koolituse kogukulu – koolituseks kasutatud eelarvelised vahendid koos ametiasutuste poolt oma töötajate koolitamiseks kasutatud välisabiga ja Riigikantselei poolt keskselt tellitud koolituse rahastamisega.

Ametnike koolitamiseks kasutatud rahalised vahendid moodustasid 2005. aastal keskmiselt 2,7% asutuste palgafondist (vt graafik 1<sup>19</sup>). Koolituskulude osakaal jäi seega sarnaseks 2004. aastaga, mil ametnike koolitamiseks kasutatud vahendid moodustasid keskmiselt 2,6% palgafondist.

Graafik 1. Koolitusele kulutatud raha (protsent palgafondist) 2001–2005



Avaliku teenistuse tippjuhtide<sup>20</sup> koolitust finantseerisid riigi ametiasutused 2005. aastal 824 942 krooni ulatuses, mis moodustas 1,1% ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide ning maavalitsuste koolituskuludest. Sellele lisandus finantseerimine Riigikantselei tellimusel<sup>21</sup>. Kokku kasutati 2005. aastal avaliku teenistuse tippjuhtide koolitamiseks 1 016 933 krooni.

## Koolituspäeva keskmine hind

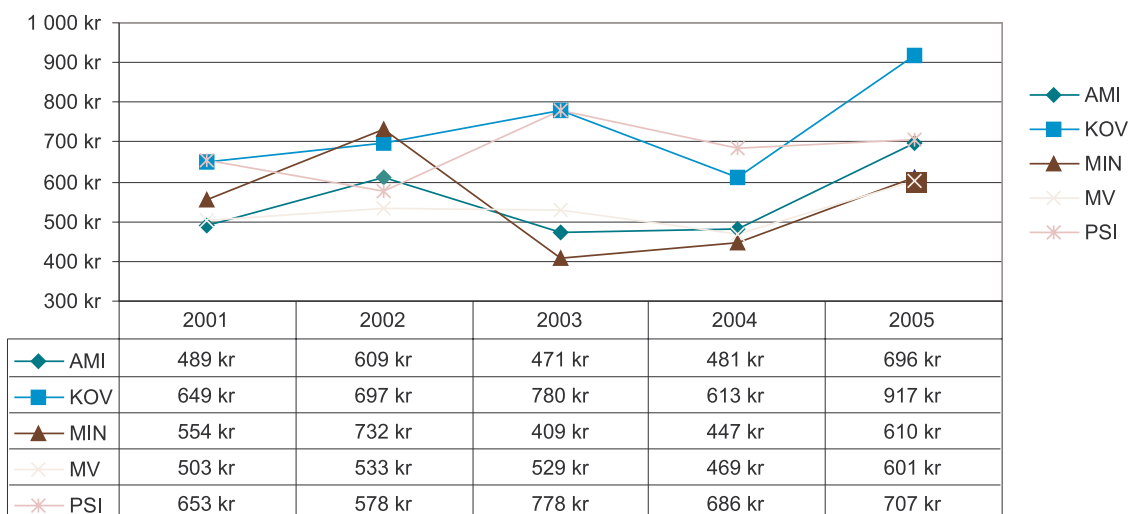
Keskmine koolituspäeva hind suurenes 2005. aastal 30,9% võrra (vt graafik 2). Koolituspäeva maksumus kallines kõikides asutuste gruppides, kõige enam aga kohaliku omavalitsuse (49,6% võrra) ning ametite ja inspeksioonide grupis (44,6% võrra), kus see tõusis viimase viie aasta kõrgeimale tasemele. Suurt hinnatõusu nimeetatud gruppides selgitab eelkõige ühe kallima koolitusvormi – avatud koolituse – mahu märgatav suurenemine 2005. aastal (vt alapeatükk “Koolitusmahud koolitusvormide lõikes”). Kindlasti mõjutas koolitusteenuste kallinemist ka asjaolu, et koolitusturule tekkis varasemaga võrreldes rohkem raha (vt tabel 1), mis võimaldas koolitusasutustel küsida teenuste eest senisest kõrgemat hinda. Nii näiteks suurenes tellimuskoolituste koolituspäeva keskmine hind võrreldes 2004. aastaga keskmiselt 38% võrra.

<sup>19</sup> 2005. aastal on protsendi arvutamisel võetud aluseks ametiasutuste koolituskulu koos välisabiga.

<sup>20</sup> Avaliku teenistuse tippjuhtide gruppi on analüüsis arvatud ministeeriumide kantserid ja asekanterid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning maavanemad.

<sup>21</sup> Riigikantselei tellimusel tippjuhtide arendamisele suunatud koolituste läbiviimist finantseeriti 191 991 krooni ulatuses, millest 131 230 krooni moodustas toetus Euroopa Liidu (EL) struktuurifondidest (keskse koolituse alameetmest).

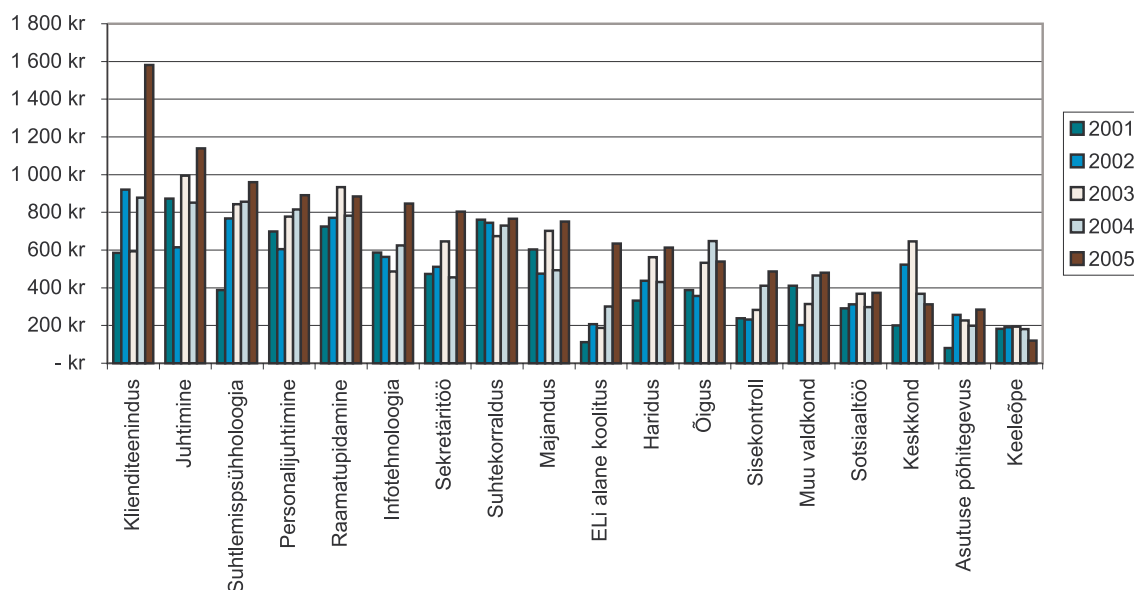
**Graafik 2.** Koolituspäeva keskmine hind asutuste gruppides 2001–2005



Analüüsidest koolituspäeva hinda erinevate koolitusvaldkondade lõikes, näeme, et see tõusis 2005. aastal kõikides valdkondades peale õiguse, keskkonna ja keeleõppe (vt graafik 3). Jätkuvalt oli kõige kallimaks valdkonnaks klienditeenindus, kus keskmine päevahind suurenes täiendavalt ligemale kaks korda (1 581 krooni). Samal ajal osaleti klienditeeninduse valdkonna koolitustel võrreldes teiste valdkondadega kõige väiksemas mahus (vt alapeatükk “Koolitusmahud koolitusvaldkondade lõikes”). Püsivalt oli kallimate koolitusvaldkondade hulgas juhtimine (1 138 krooni) ning suhtlemispsühholoogia (961 krooni), mille kõrget hinda selgitab osaliselt koolitusgruppides osalejate väike arv ning interaktiivse koolitusvormi kasutamine. Kõige enam suurenes keskmine koolituspäeva hind teiste valdkondadega võrreldes ELi lastel koolitustel (111% võrra). Seda selgitab osaliselt Riigikantselei finantseeringu jätkuv vähenemine valdkonnas – 2005. aastal finantseeriti ELi laste koolituste läbiviimist 235 501 krooni ulatuses ehk 54% võrra väiksemas summas kui 2004. aastal. Üha rohkem osaletakse ka ELi teemalistel väliskoolitustel, mille koolituspäeva hinnad on oluliselt kõrgemad.

Jätkuvalt on kõige odavamaks valdkonnaks keeleõpe, kus keskmine koolituspäeva maksumus oli 2004. aasta hindadega võrreldes isegi poole odavam. Keeleõppes on paljudes asutustes rakendatud korda, mille kohaselt ametnik on kohustatud teatud osa koolituse kuludest ise tasuma. See mõjutab ka keskmise koolituspäeva hinna kujunemist, kuna Riigikantseleile esitatud koolitusandmetes kajastub vaid asutusepoolne finantseering.

Graafik 3. Koolituspäeva keskmine hind 2001–2005 koolitusvaldkondades



Tippjuhtide koolituspäeva maksumus oli 2005. aastal keskmiselt kaks korda kõrgem (1 254 krooni) kui koolituspäeva keskmine hind riigi ametiasutustes tervikuna (654 krooni), juhtimiskoolitusega võrreldes oli hind samas suurusjärgus. Kõige kõrgema keskmise koolituspäeva maksumusega olid kantslerite koolitused (2 203 krooni), järgnesid asekanclerite (1 041 krooni) ning maavanemate koolitused (883 krooni). Kõige väiksem erinevus tippjuhi koolituspäeva maksumuse ja asutusegrupi keskmise koolituspäeva maksumuse vahel oli ametite ja inspeksioonide grupis, kus asutuse peadirektori koolituspäeva keskmine maksumus (869 krooni) oli 24,9% kõrgem kui asutusegrupi keskmine koolituspäeva hind.

## Koolitusmahud sihtgruppide lõikes

2004. aastaga võrreldes suurenes kõrgemate, vanem- ja nooremametnike koolituse maht keskmiselt 11,1% võrra. Riigiametnikud osalesid eelmisel aastal keskmiselt 4 erineval koolitusel<sup>22</sup>. Keskmine koolitustundide arv osaleja kohta oli kõige suurem kõrgemate ametnike grupis – 67,9 akadeemilist tundi. Vanemametnike grupis oli keskmine koolituse maht osaleja kohta 54,6 ning nooremametnike grupis 35,1 tundi. Riigiasutustest oli kõige suurem koolituse maht ühe koolitusel osaleja kohta ministeeriumides – keskmiselt 83,8 tundi ning kõige väiksem maavalitsustes – keskmiselt 42,2 tundi.

Avaliku teenistuse tippjuhtidest osales eelmisel aastal vähemalt ühel koolitusel 75 erinevat ametnikku: 9 kantslerit<sup>23</sup>, 32 asekanclerit, 25 peadirektorit ning 9 maa-

<sup>22</sup> Arvutamisel on aluseks võetud ametnike arv, kes osalesid aasta jooksul vähemalt ühel koolitusel.

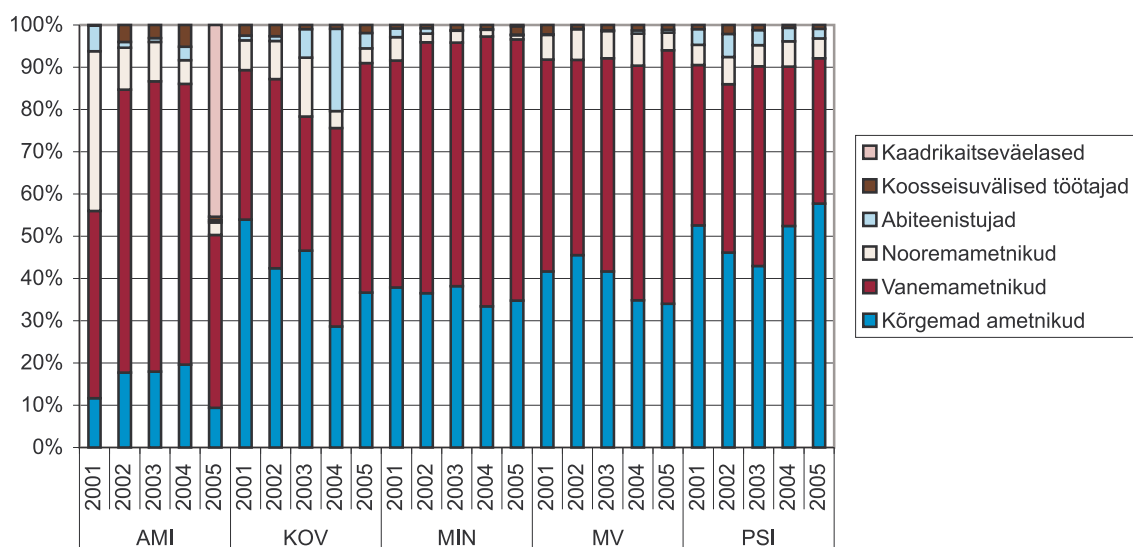
<sup>23</sup> Seoses Välisministeeriumi kantsleri vahetumisega kajastub ministeeriumi statistikas kahe kantsleri osalus.



vanemat. Keskmine koolitustundide arv ühe osaleja kohta oli kõige suurem kantserite grupis – 79,6 koolitustundi, järgnes ametite ja inspeksioonide peadirektorite grupp 74,9 tunniga, asekanterite grupp 73,6 ning maavanemate grupp 61,7 tunniga. Kusjuures kõikides tippjuhtide gruppides, v.a maavanemad, oli koolitustundide arv osaleja kohta suurem kui kõrgemate ametnike grupis keskmiselt.

Tulpdiaagramm graafikul 4 kirjeldab koolituste proportsionaalset mahtu (tundides) teenistujate gruppides erinevatel aastatel. Ametnike põhigruppide lõikes osalesid 2005. aastal koolitustel jätkuvalt kõige suuremas mahus vanemametnikud, kelle koolituse maht moodustas keskmiselt 70,4% kõrgemate, vanem- ja nooremametnike koolituse kogumahust. Suurt koolitusmahtu selgitab asjaolu, et avalikus teenistuses tervikuna on ametnike põhigruppide lõikes kõige rohkem just vanemametnikke. Sarnaselt 2004. aastaga oli kõrgemate ametnike koolitusmaht vanemametnike koolitusmahust suurem vaid põhiseaduslike institutsioonide grupis, moodustades 56,9% koolituse kogumahust. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes tervikuna jäi kõrgemate ja nooremametnike koolituse mahu osakaal 2004. aastaga samasse suurusjärku. Kõige enam vähenes koosseisuväliste ametnike ning abiteenistujate koolituse maht, seda eelkõige kohaliku omavalitsuse grupis, kus abiteenistujate koolituse maht kahanes 2004. aastaga võrreldes 15,9% võrra.

**Graafik 4.** Koolituse maht teenistujate gruppide lõikes 2001–2005

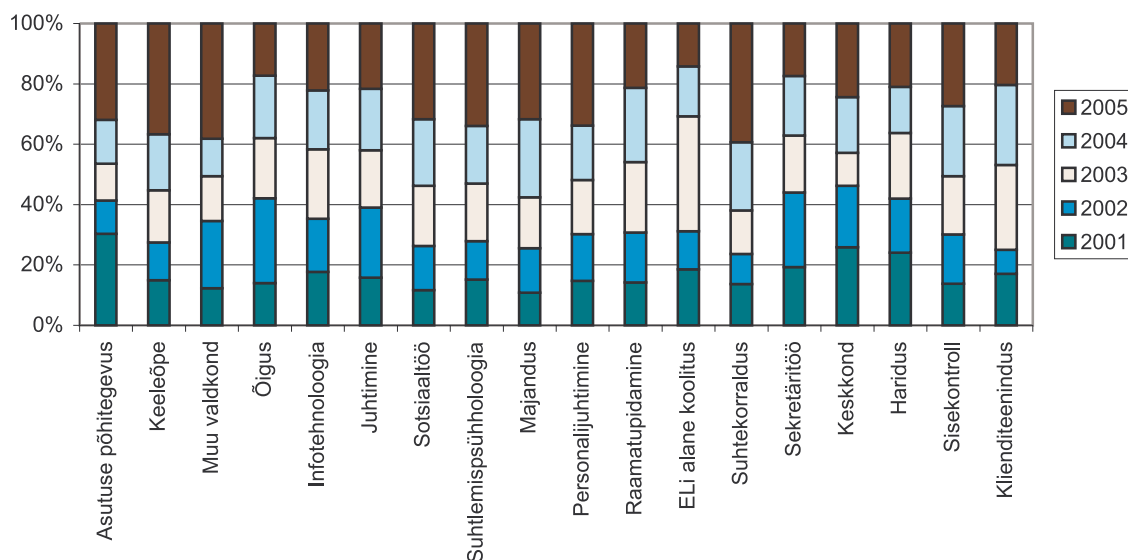


# Koolitusmahud koolitusvaldkondade lõikes

Erinevaid koolitusvaldkondi võrreldes näeme, et kõige rohkem suurenes koolituse maht eelmisel aastal "muus valdkonnas" ning oluliselt ka asutuse põhitegevuse, keeleõppe, personalijuhtimise, suhtlemispsühholoogia ja suhtekorralduse valdkonnas (vt graafik 5). „Muu valdkonna“ koolitusmahu suurenemine on eelkõige seletatav meetodiliste muutustega andmete kogumises<sup>24</sup>. Kõige suurem oli koolituse mahu vähenemine klienditeeninduse valdkonnas.

Sarnaselt varasemate aastatega osaleti ka 2005. aastal riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes tervikuna kõige suuremas mahus asutuse põhitegevusega seotud koolitustel (keskmiselt 46,4% koolituse kogumahust). Järgnes keeleõpe, "muu valdkond", õigus, infotehnoloogia ja juhtimine. Kõige väiksemas mahus osaleti sisekontrolli ja klienditeeninduse valdkonna koolitustel.

Graafik 5. Koolitusmahu jaotus valdkonniti 2001–2005

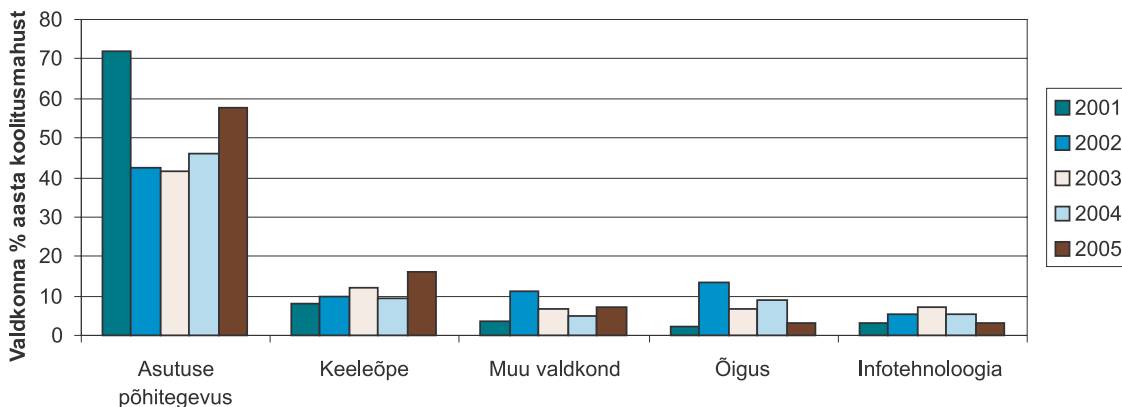


Asutuse põhitegevusega seotud koolituse mahu suur osakaal oli eelkõige tingitud vastavasisuliste koolituste suurest mahust (57,7%) ametite ja inspeksioonide grupis (vt graafik 6). Valdkonna koolituse maht on ametite ja inspeksioonide grupis suurenenud alates 2003. aastast, eelmisel aastal kasvas põhitegevusega seotud koolituse maht täiendavalt 11,7% võrra. Märgatavalt suurenes ka keeleõppe maht (6,6%). Kõige väiksemas mahus osaleti sisekontrolli, klienditeeninduse, hariduse ja

<sup>24</sup> 2005. aastal esitasid asutused koolitusmahu alased andmed varasema 19 valdkonna asemel 18 valdkonna all, koolitusvaldkonna "Pädevuskoolitus" jättis Riigikantselei valdkondade loetelust välja. Nimetatud valdkond sai küsimustikku lisatud ajal, mil endine Eesti Haldusjuhtimise Instituut pakus ametnike põhigrupi nõuetega seotud koolituskursuseid. Pädevusprogramme sellisel kujul aga Riigikantseleile teadaolevalt enam ei pakuta. Kui 2005. aastal asutuse enda tellimisel sarnaseid koolitusi läbi viidi, märgiti koolitusmaht "muu valdkonna" alla. Samuti märkisid asutused "muu valdkonna" alla uute ametnike sisseelamiskoolituste mahu, mis varem toodi välja pädevusprogrammi all. Eeltoodust tulenevalt suurenes 2005. aastal kõige enam "muu valdkonna" koolituse maht.

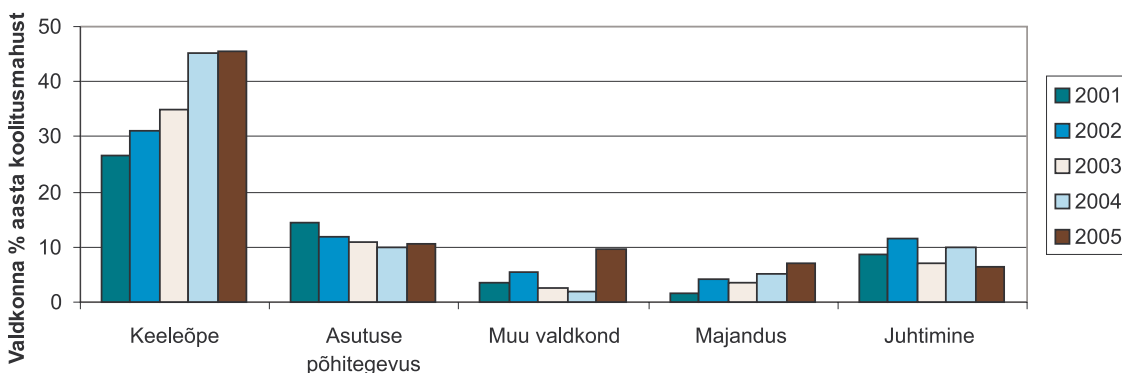
Euroopa Liidu alastel koolitustel. Ametite ja inspeksioonide grupis moodustas viie suurema koolitusvaldkonna maht keskmiselt 87,3% koolituse kogumahust.

**Graafik 6.** Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda ametites ja inspeksioonides 2005. aastal



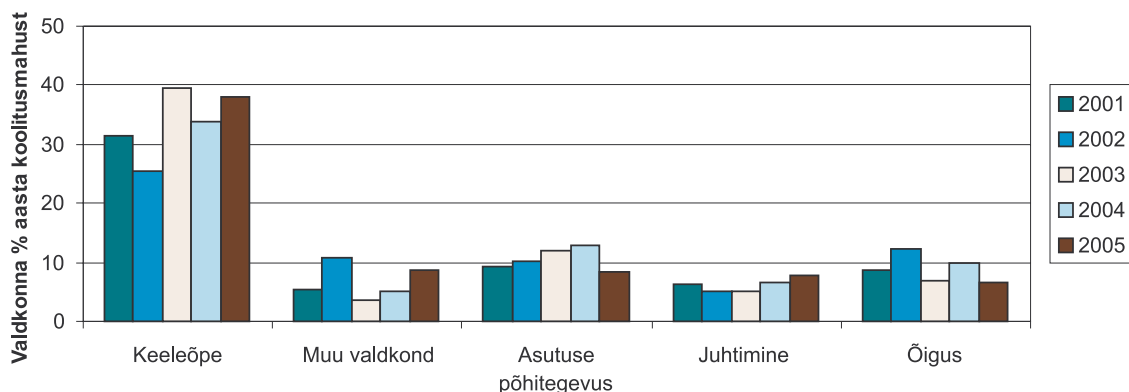
Ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide grupis oli 2005. aastal püsivalt suurima koolitusmahuga valdkonnaks keeleõpe, moodustades ministeeriumides 45% koolituse kogumahust, põhiseaduslikes institutsioonides 38,1% (vt graafikud 7 ja 8). Keeleõppe mahu osakaal teiste asutusegruppidega võrreldes oli kõige väiksem maavalitsuste grupis, moodustades 4,9% koolituse aastases kogumahust.

**Graafik 7.** Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda ministeeriumides 2005. aastal



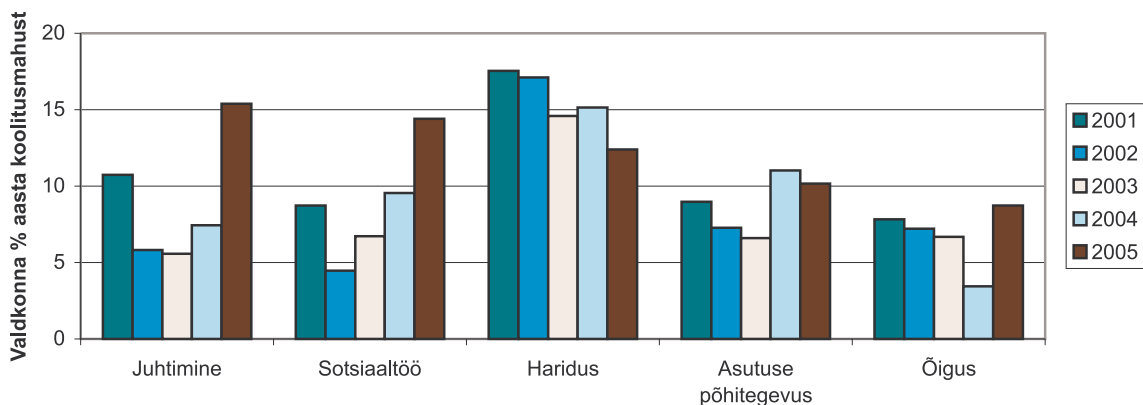
Teiste valdkondadega võrreldes osalesid ministeeriumide ametnikud kõige väiksemas mahus klienditeeninduse ja hariduse valdkonna koolitustel. Aasta jooksul ei osalenud ministeeriumide ametnikud mitte ühelgi keskkonnaalasel koolitusel. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda graafikul 7 moodustasid keskmiselt 78,7% koolituse kogumahust ministeeriumides. Ministeeriumidega üsna sarnased olid põhiseaduslike institutsioonide viis suurimat valdkonda ja ka nende mahud, moodustades keskmiselt 69,4% koolituse kogumahust.

**Graafik 8.** Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda põhiseaduslikes institutsioonides 2005. aastal



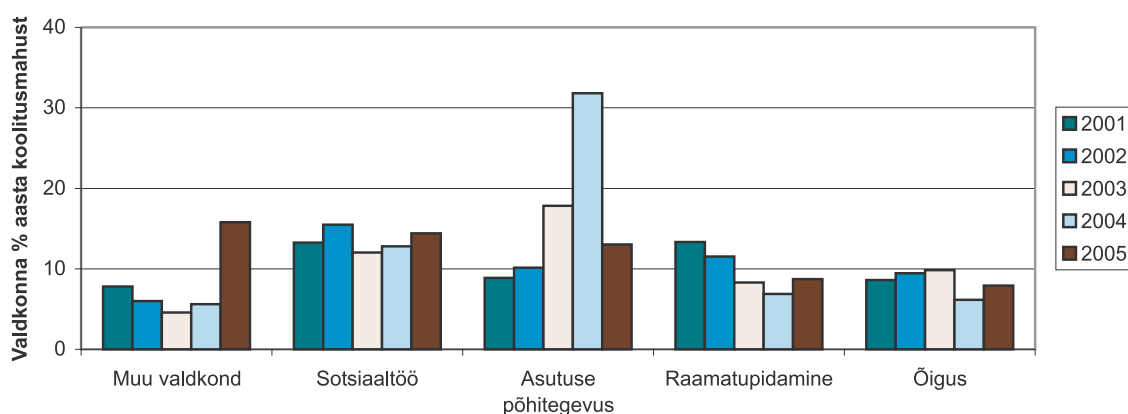
Olulised muudatused viie kõige suurema koolitusmahuga valdkonna struktuuris (keskmiselt 61,1% koolituse kogumahust) toimusid 2005. aastal maavalitsuste grupis (vt graafik 9). Püsivalt suurima koolitusmahuga valdkonnaks olnud haridus langes kolmandale kohale. Suurimaks valdkonnaks tõusis juhtimine, mille osakaal suurenes 2004. aastaga võrreldes 8% võrra. Märkatavalt suurenes ka sotsiaaltöölase koolituse maht, tõustes teiseks suuremaks valdkonnaks. Kõige väiksemas mahus osalesid maavalitsuste ametnikud ELi ning klienditeeninduse alastel koolitustel.

**Graafik 9.** Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda maavalitsustes 2005. aastal



Kui 2003. ja 2004. aastal oli sarnaselt ametite ja inspeksioonide grupiga ka kohalikes omavalitsustes asutuse põhitegevusega seotud koolitus suurima mahuga, siis 2005. aastal langes valdkond "muu valdkonna" ja sotsiaaltöö alaste koolituste järel kolmandale kohale. "Muu valdkonna" koolituse maht suurenes 2005. aastal kõige enam – 10,2% võrra. Viie suurema koolitusvaldkonna maht moodustas keskmiselt 59,9% koolituse kogumahust. Kõige väiksemas mahus osalesid omavalitsusametnikud klienditeeninduse ja sisekontrolli alastel koolitustel.

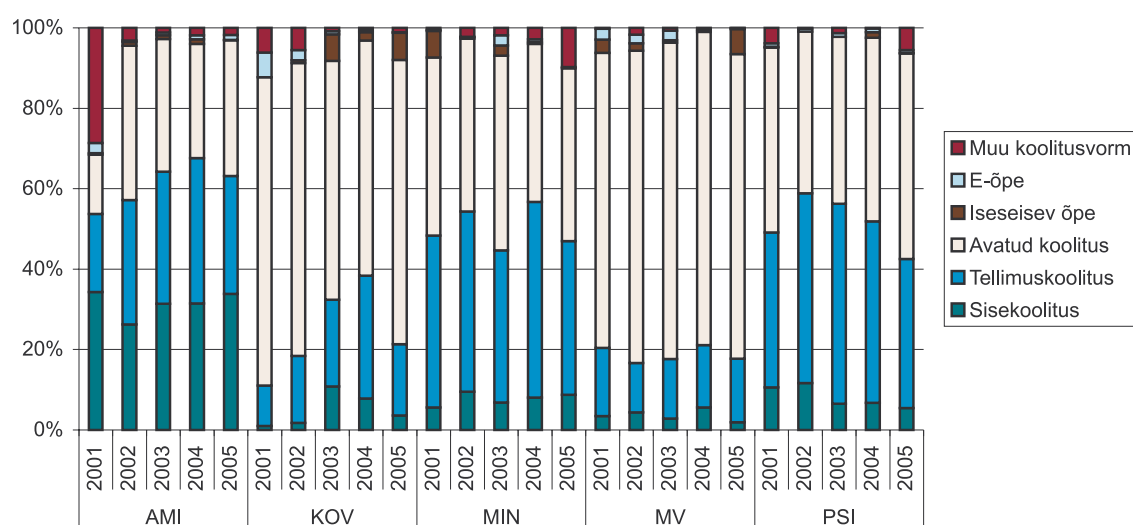
**Graafik 10.** Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda kohalikes omavalitsustes 2005. aastal



## Koolitusmahud koolitusvormide lõikes

2005. aastal tõusis suurima mahuga koolitusvormiks taas avatud koolitus<sup>25</sup>, moodustades keskmiselt 38,5% koolituse kogumahust (vt graafik 11). 2004. aastal kõige suurema mahuga koolitusvormiks olnud tellimuskoolituse<sup>26</sup> osakaal vähenes 2004. aastaga võrreldes kõikides asutusegruppides peale põhiseaduslike institutsioonide. Kõige enam vähenes tellimuskoolituste maht kohaliku omavalitsuse grupis (12,8% võrra). Samas suurusjärgus kasvas avatud koolituste mahu osakaal ning moodustas keskmiselt 70,7% koolituse aastasest kogumahust omavalitsustes. Sisekoolituse<sup>27</sup> maht eelmisel aastal mõnevõrra suurenes, moodustades keskmiselt 27,3% koolituse kogumahust. Sisekoolitust viidi jätkuvalt kõige suuremas mahus läbi ametite ja inspeksioonide grupis. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes tervikuna jäi nii "muu koolitusvormi", iseisva õppe kui ka e-õppe maht 2004. aastaga sarnasele tasemele.

**Graafik 11.** Koolitusvormide maht (tundides) asutuste gruppides 2001–2005



<sup>25</sup> Avatud koolitus – koolitusvorm, mille puhul koolitusel osalevad erinevate organisatsioonide töötajad.

<sup>26</sup> Tellimuskoolitus – koolitusvorm, mille puhul koolitusel osalejad on ühest organisatsioonist ning koolitaja on väljastpoolt.

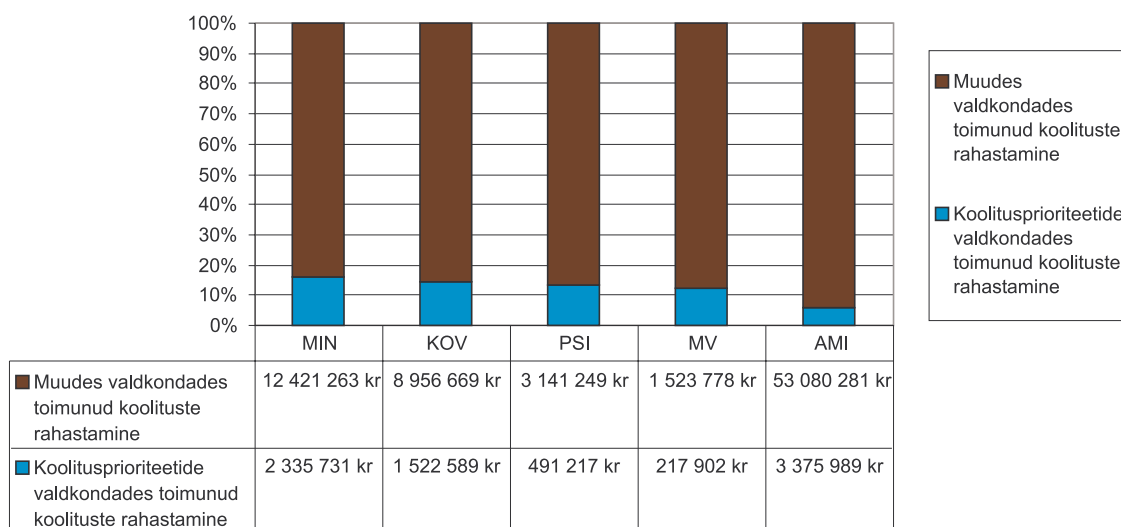
<sup>27</sup> Sisekoolitus – koolitusvorm, mille puhul nii koolitaja kui ka koolitusel osalejad on samast organisatsioonist.

## Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamine

Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamist rahastatakse põhilises osas ametiasutuste koolituse eelarvest ning täiendavalt Euroopa Liidu struktuurifondidest haldussuutlikkuse tõstmise meetme 1.4 keskse koolituse alameetme raames, kus toetuse taotlejaks on Riigikantselei.

2005. aastal oli kokku üheksa avaliku teenistuse koolitusprioriteeti<sup>28</sup>: avaliku teenistuse eetika<sup>29</sup>, avaliku teenistuse personalijuhtimine, elektrooniline asjaajamine, Euroopa Liidu alane koolitus, kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tõstmine, kvaliteetsed avalikud teenused, poliitika ja õigusaktide mõjude analüüs, riigihangete korraldamine, strateegiline juhtimine. Koolitusprioriteetide raames läbiviidud koolitustegevusi rahastasid ametiasutused kokku 7 943 428 krooniga. Asutusegruppide lõikes moodustas avaliku teenistuse koolitusprioriteetidena kinnitatud valdkondades läbiviidud koolituste rahaline maht kogu koolituskulust protsentuaalselt kõige suurema osa ministriumides – 15,8%, järgnesid kohalikud omavalitsused (13,8%), kõige väiksem maht oli ametite ja inspeksioonide grupis (6%) (vt graafik 12).

Graafik 12. Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rahastamine



Lisaks graafikus 12 toodud koolitusprioriteetide valdkondades läbiviidud koolituste rahastamisele finantseeriti 2005. aastal Riigikantselei tellimisel avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamist 995 388 krooniga<sup>30</sup>. Seega kasutati avaliku tee-

<sup>28</sup> Avaliku teenistuse koolitusprioriteetidega määratakse kindlaks avaliku teenistuse arendamise seisukohast kõige aktuaalsemad horisontaalsed koolitusvaldkonnad eelseisvaks aastaks, ka toetavad need oluliste muudatuste ettevalmistamist ja läbiviimist. Koolitusprioriteetid on soovituslikud ning nende seadmisel lähtutakse avalikus halduses toimuvate arengute analüüsist ning ministriumide esitatud ettepanekutest.

<sup>29</sup> Avaliku teenistuse eetika valdkonna all on kajastatud ka uute ametnike sisseelamiskoolitused.

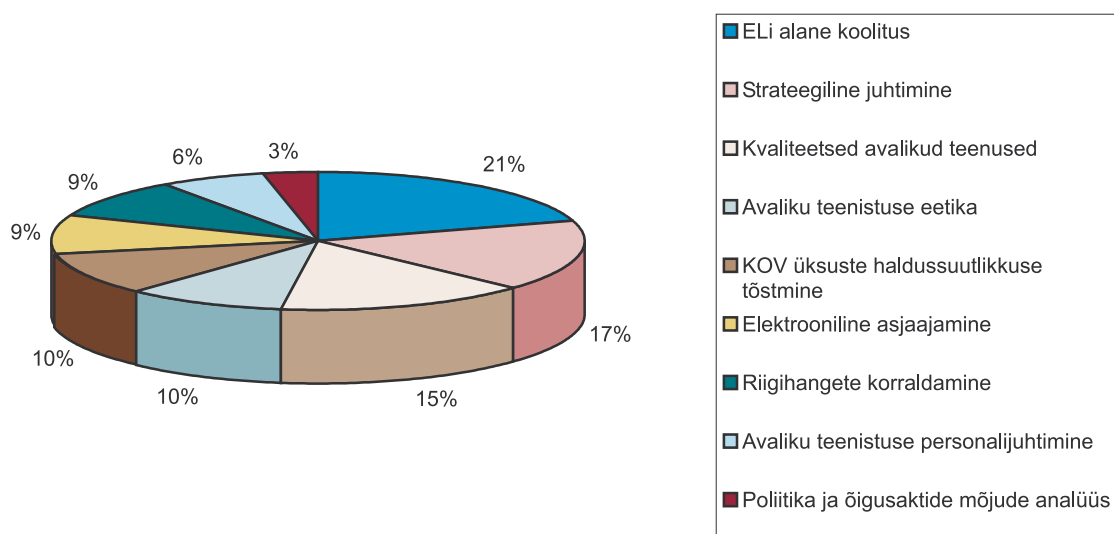
<sup>30</sup> Sellest 564 205 krooni moodustas toetus Euroopa Liidu struktuurifondidest, 431 183 krooni riigi omafinantseering ja 243 114 krooni Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna eelarvelised vahendid.

nistuse koolitusprioriteetidena kinnitatud valdkondades koolituste läbiviimiseks kokku 8 938 816 krooni, mis moodustas 10,1% koolituse kogukulust 2005. aastal

Koolitusprioriteetidena kinnitatud koolituste maht tundides näitab sarnast trendi, vaid kaks suuremat valdkonda on vahetusse läinud. Prioriteetsetel teemadel läbiviidud koolitustel oli kõige suurem osakaal kohalikes omavalitsustes (19,7%), järgnesid ministriumid (11,5%), põhiseaduslikud institutsioonid (9,4%), maavalitsused (9%) ning ametid ja inspeksioonid (2,3%). Kohalike omavalitsuste suur osakaal on seletatav asjaoluga, et suur osa omavalitsusametnike koolitusest kuulub koolitusprioriteedi "Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tõstmine" valdkonda, mis võrreldes teiste prioriteetidega on laiemalt määratletav.

Avaliku teenistuse koolitusprioriteetidena kinnitatud valdkondades toimunud koolitustel osaleti kokku 75 850 koolitustunni ulatuses. Koolitusprioriteetide mahtude jagunemine on esitatud graafikus 13. Kolm kõige suuremat valdkonda olid ELi alane koolitus, strateegiline juhtimine ning kvaliteetsed avalikud teenused. Kuna õigusaktide mõjude analüüsi alased koolitusprogrammid ametnikele pakutavas täiendkoolituses seni puudusid, oli poliitika ja õigusaktide mõjude analüüsi prioriteedi koolitusmaht ka kõige väiksem. Alles 2005. aasta teisel poolaastal töötati keskse koolituse alameetme raames välja esimesed vastavasisulised programmid ning viidi läbi pilootkoolitused.

**Graafik 13.** Avaliku teenistuse koolitusprioriteetidena kinnitatud valdkondade koolitusmahud (kokku 100%)



Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide kogumahust keskmiselt 16,2% moodustas Riigikantselei poolt keskselt tellitud koolitus, kõige suurem osakaal oli personalijuhtimise valdkonnal, moodustades 49,5% koolituse kogumahust<sup>31</sup>. Järgnesid riigihangete korraldamise (33%), avaliku teenistuse eetika (24%) ja ELi alase koolituse (20%) valdkonnad. Keskselt ei viidud 2005. aastal koolitusi läbi KOV haldussuutlikkuse tõstmise prioriteedi raames, kuna kavandatud koolitusprogrammid valmisid aasta teisel poolel, esimesed koolitused toimusid alles 2006. aasta alguses.

<sup>31</sup> Riigikantselei tellimusel viidi 2005. aastal läbi 13 erinevat personalijuhtimise alast koolitusüritust, kus osales kokku 299 riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikku.

## Ametnike koolitajad

Tabelis 2 on esitatud 10 koolitajat, kelle poolt 2005. aastal riigi- ja kohalike omavalitsuse asutuste ametnikele osutatud koolitusteenuse rahaline maht oli kõige suurem. Suurima rahalise koolitusmahuga koolitusasutus oli Sisekaitseakadeemia (sh Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus, ATAK)<sup>32</sup>. Tunnimahu alusel koostatud koolitajate edetabeliga (vt tabel 3) võrreldes on koolituse rahalise mahu alusel koostatud edetabeli eesotsas arvukalt juhtimiskoolitust pakkuvaid koolitusasutusi. Juhtimise valdkonna koolituste keskmine päevahind oli teiste valdkondadega võrreldes 2005. aastal ka kõige kõrgem (vt graafik 3). 10 kõige suurema rahalise koolitusmahuga koolitajat katsid koolituse rahalisest kogumahust 12,7%.

Tabel 2. 10 kõige suurema rahalise koolitusmahuga koolitajat

Nr	Koolitaja	Koolitusmaht kroonides <sup>33</sup>
1.	Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)	3 363 025 kr
2.	Preismann Koolitus OÜ	1 243 477 kr
3.	Inscape Koolitus OÜ	1 139 302 kr
4.	Tartu Ülikool	965 656 kr
5.	Invicta AS	957 385 kr
6.	Helvetia Balti Partnerite OÜ	757 814 kr
7.	Medisoft AS	630 150 kr
8.	Audentes Ariko AS	574 987 kr
9.	Regional Air Surveillance Coordination Centre (RASCC)	560 083 kr
10.	Self-II OÜ	525 383 kr

10 koolitusasutust, kelle poolt pakutud koolitustel osalesid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnikud 2005. aastal kõige suuremas mahus, on esitatud tabelis 3. Nii koolituse rahalise mahu kui ka koolituste ajalise mahu poolest oli suurim koolitaja Sisekaitseakadeemia. Kuna 66% riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste koolituse kogumahust moodustas 2005. aastal keeleõpe ning asutuse põhitegevusega seotud koolitus, kuulub suurema koolitusmahuga asutuste edetabeli etteotsa mitmeid keeleõpet pakkuvaid asutusi/koolitajaid ning mahukaid sisekoolitusi korraldanud ametiasutusi. 10 kõige suurema tunnimahuga koolitajat katsid koolituse kogumahust tundides 16,2%.

<sup>32</sup> Riigikantselei haldusalasse kuulunud Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK) liideti 1. oktoobril 2005. a Siseministeeriumi hallatava Sisekaitseakadeemia täiendõppekeskusega. Kuna asutuste poolt esitatud andmetes ei ole võimalik eristada ATAKi poolt enne 1. oktoobrit läbiviidud koolitus-tegevusi, on kõik andmed esitatud Sisekaitseakadeemia nime all.

<sup>33</sup> Kogutud andmed ei peegelda koolitusasutuste poolt osutatud koolitusteenuste rahalist kogumahtu absoluutarvudes, vaid proportsionaalselt.



Tabel 3. 10 kõige suurema tunnimahuga koolitajat

Nr	Koolitaja	Koolitusmaht tundides <sup>34</sup>
1.	Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)	82452 <sup>35</sup>
2.	Prantsuse Kultuurikeskus	28613
3.	Kesk-Eesti Arenduskeskus	22396
4.	Julgestuspolitsei	21681
5.	Lääne Politseiprefektuur	19939
6.	International Language Services OÜ	15906
7.	Helvetia Balti Partnerite OÜ	14537
8.	Inglise keele õpetaja Helve Lilles	14384
9.	Preismann Koolitus OÜ	12689
10.	Inglise keele õpetaja Monika Turu	11948

Viie suurima ajalise ja rahalise koolitusmahuga koolitaja seas nimetati kokku 284 erinevat koolitajat.

## Kokkuvõte

2005. aastal kasutati avalike teenistujate koolitamiseks ligi 90 miljonit krooni ehk rohkem kui kunagi varem. Kuigi koolitusteenuste hinnad tõusid viimaste aastate kõrgeimale tasemele, suurenes ka koolituse maht – keskmine koolitustundide arv ühe osaleja kohta oli riigiametnike hulgas 9 tunni võrra suurem kui 2004. aastal. Seega võib nentida, et realselt koolitatakse avalikke teenistujad üha rohkem.

Kõige rohkem koolitatakse amentikke asutuse põhitegevusega seotud teemadel, jätkuvalt populaarne on ka keeleõpe.

Seoses haldussuutlikkuse tõstmise meetme avanemisega 2005. aasta maikuus tekkis riigi ametiasutustel ja omavalitsusliitudel võimalus taotleda asutuste juhtimisvõimekuse tõstmiseks toetust Euroopa Liidu struktuurifondidest, samuti toetust avaliku halduse arendamise alaste teadmiste ja oskuste omandamiseks välisriigi haldusasutuste juures. Keskse koolituse alameetme raames alustati avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamist ning avaliku teenistuse tippjuhtidele suunatud koolitus- ja arendustegevuste läbiviimist, välja töötati mitmeid uusi koolitusprogramme ja avaliku teenistuse eetika alane õppematerjal ning alustati kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike koolitusvajaduse uuringu läbiviimist. Kõik need arendusprojektid aitavad kaasa asjatundlikuma ja usaldusväärsema avaliku teenistuse kujundamisele ning toetavad riigi strateegiliste eesmärkide saavutamist. Samavõrd olulised on asutuste endi poolt kavandatavad tegevused. Oluline on, et nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ametiasustustes muutuks koolitus proaktiivseks, muudatuste rakendamist toetavaks tegevuseks.

*Riigikantselei tänab kõiki küsitlusele vastanuid!*

<sup>34</sup> Kogutud andmed ei peegelda koolitusasutuste poolt läbiviidud koolituste ajalist kogumahtu absoluut- arvudes, vaid proportsionaalselt.

<sup>35</sup> Sisekaitseakadeemia koolitusmahust 58,5% moodustas Politsei- ja Piirivalveameti töötajate koolitus.



**LISAD**

## Lisa 1. Ametnike arv

<b>MINISTEERIUMID VALITSEMISALAGA</b>	<b>Meeste arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Meeste arv seisuga 31.12.2005</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>
Haridus- ja Teadusministeerium	47	46	-1	-2,1
Keeleinspeksioon	3	3	0	0,0
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kokku	50	49	-1	-2,0
Justiitsministeerium	49	55	6	12,2
I ja II astme kohtud (k.a kohtunikud)	226	209	-17	-7,5
Prokuratuur (k.a prokurörid)	53	54	1	1,9
Vanglad (7 vanglat)	929	821	-108	-11,6
Justiitsministeeriumi valitsemisala kokku	1257	1139	-118	-9,4
Kaitseministeerium	98	104	6	6,1
Kaitsejõudude Peastaap* (ka riigikaitseosakonnad)	143	139	-4	-2,8
Kaitseressursside Amet		11	11	100,0
Kaitseministeeriumi valitsemisala kokku	241	254	13	5,4
Keskkonnaministeerium	223	220	-3	-1,3
Maa-amet	69	69	0	0,0
Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus	44	44	0	0,0
Keskkonnainspeksioon	134	121	-13	-9,7
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala kokku	470	454	-16	-3,4
Kultuuriministeerium	18	21	3	16,7
Muinsuskaitseamet	14	15	1	7,1
Kultuuriministeeriumi valitsemisala kokku	32	36	4	12,5
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	89	93	4	4,3
Veeteede Amet	207	194	-13	-6,7
Maanteeamet	49	53	4	7,5
Lennuamet	11	14	3	21,4
Sideamet	59	51	-8	-15,7
Raudteeinspeksioon	21	20	-1	-5,0
Patendiamet	13	12	-1	-8,3
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	23	24	1	4,2
Konkurentsiamet	14	12	-2	-16,7
Tarbijakaitseamet	6	8	2	25,0
Energiaturu Inspeksioon	5	4	-1	-25,0
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala kokku	497	485	-12	-2,5
Põllumajandusministeerium	59	59	0	0,0
Veterinaar- ja Toiduamet	78	73	-5	-6,9
Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet	111	114	3	2,6
Taimetoodangu Inspeksioon	46	44	-2	-4,5
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kokku	294	290	-4	-1,4

<b>Naiste arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Naiste arv seisuga 31.12.2005</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>	<b>Ametnike arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Ametnike arv seisuga 31.12.2005</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>
84	100	16	19,0	131	146	15	11,5
14	14	0	0,0	17	17	0	0,0
98	114	16	16,3	148	163	15	10,1
131	121	-10	-7,6	180	176	-4	-2,2
1055	1009	-46	-4,4	1281	1218	-63	-4,9
196	200	4	2,0	249	254	5	2,0
625	655	30	4,8	1554	1476	-78	-5,0
2007	1985	-22	-1,1	3264	3124	-140	-4,3
102	111	9	8,8	200	215	15	7,5
332	376	44	13,3	475	515	40	8,4
	50	50	100,0		61	61	100,0
434	537	103	23,7	675	791	116	17,2
253	284	31	12,3	476	504	28	5,9
145	160	15	10,3	214	229	15	7,0
17	17	0	0,0	61	61	0	0,0
82	89	7	8,5	216	210	-6	-2,8
497	550	53	10,7	967	1004	37	3,8
35	34	-1	-2,9	53	55	2	3,8
29	30	1	3,4	43	45	2	4,7
64	64	0	0,0	96	100	4	4,2
165	158	-7	-4,4	254	251	-3	-1,2
72	74	2	2,7	279	268	-11	-4,1
32	35	3	8,6	81	88	7	8,0
15	14	-1	-7,1	26	28	2	7,1
63	57	-6	-10,5	122	108	-14	-13,0
7	7	0	0,0	28	27	-1	-3,7
62	61	-1	-1,6	75	73	-2	-2,7
11	11	0	0,0	34	35	1	2,9
28	27	-1	-3,7	42	39	-3	-7,7
50	54	4	7,4	56	62	6	9,7
4	6	2	33,3	9	10	1	10,0
509	504	-5	-1,0	1006	989	-17	-1,7
148	149	1	0,7	207	208	1	0,5
181	175	-6	-3,4	259	248	-11	-4,4
222	244	22	9,0	333	358	25	7,0
115	120	5	4,2	161	164	3	1,8
666	688	22	3,2	960	978	18	1,8

<b>MINISTEERIUMID VALITSEMISALAGA</b>	<b>Meeste arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Meeste arv seisuga 31.12.2005</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>
Rahandusministeerium	107	107	0	0,0
Maksu- ja Tolliamet	687	630	-57	-9,0
Riigihangete Amet	10	9	-1	-11,1
Statistikaamet	43	44	1	2,3
Rahandusministeeriumi valitsemisala kokku	847	790	-57	-7,2
Siseministeerium	55	62	7	11,3
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	59	58	-1	-1,7
Piirivalveamet *	77	80	3	3,8
Politseiamet	2869	2694	-175	-6,5
Päästeamet *	60	95	35	36,8
Andmekaitse Inspeksioon	8	9	1	11,1
Siseministeeriumi valitsemisala kokku	3128	2998	-130	-4,3
Sotsiaalministeerium	34	36	2	5,6
Tervisekaitseinspeksioon	24	21	-3	-14,3
Tööturuamet	17	16	-1	-6,3
Sotsiaalkindlustusamet	41	44	3	6,8
Tööinspeksioon	61	56	-5	-8,9
Ravimiamet	16	18	2	11,1
Tervishoiuamet	5	6	1	16,7
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kokku	198	197	-1	-0,5
Välisministeerium	226	228	2	0,9
Ministeeriumid kokku	1005	1031	26	2,6
Ametid ja inspeksioonid kokku	6235	5889	-346	-5,6
Ministeeriumid valitsemisalaga kokku	7240	6920	-320	-4,4
<b>MAAVALITSUSED</b>				
Harju Maavalitsus	40	32	-8	-25,0
Hiiu Maavalitsus	9	9	0	0,0
Ida-Viru Maavalitsus	10	8	-2	-25,0
Järva Maavalitsus	13	12	-1	-8,3
Jõgeva Maavalitsus	10	12	2	16,7
Lääne Maavalitsus	7	8	1	12,5
Lääne-Viru Maavalitsus	12	10	-2	-20,0
Pärnu Maavalitsus	14	12	-2	-16,7
Põlva Maavalitsus	13	12	-1	-8,3
Rapla Maavalitsus	14	13	-1	-7,7
Saare Maavalitsus	16	17	1	5,9
Tartu Maavalitsus	15	13	-2	-15,4
Valga Maavalitsus	13	12	-1	-8,3
Viljandi Maavalitsus	14	14	0	0,0
Võru Maavalitsus	9	10	1	10,0
Maavalitsused kokku	209	194	-15	-7,2

<b>Naiste arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Naiste arv seisuga 31.12.2005</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>	<b>Ametnike arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Ametnike arv seisuga 31.12.2005</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>
241	263	22	8,4	348	370	22	5,9
1581	1578	-3	-0,2	2268	2208	-60	-2,7
15	15	0	0,0	25	24	-1	-4,2
249	270	21	7,8	292	314	22	7,0
2086	2126	40	1,9	2933	2916	-17	-0,6
113	120	7	5,8	168	182	14	7,7
359	350	-9	-2,6	418	408	-10	-2,5
129	151	22	14,6	206	231	25	10,8
1836	1868	32	1,7	4705	4562	-143	-3,1
101	38	-63	-165,8	161	133	-28	-21,1
11	11	0	0,0	19	20	1	5,0
2549	2538	-11	-0,4	5677	5536	-141	-2,5
156	158	2	1,3	190	194	4	2,1
221	229	8	3,5	245	250	5	2,0
276	276	0	0,0	293	292	-1	-0,3
530	544	14	2,6	571	588	17	2,9
82	82	0	0,0	143	138	-5	-3,6
45	51	6	11,8	61	69	8	11,6
23	20	-3	-15,0	28	26	-2	-7,7
1333	1360	27	2,0	1531	1557	26	1,7
340	355	15	4,2	566	583	17	2,9
1768	1853	85	4,8	2773	2884	111	4,0
8815	8968	153	1,7	15050	14857	-193	-1,3
10583	10821	238	2,2	17838	17741	-97	-0,5
78	67	-11	-16,4	118	99	-19	-16,1
22	21	-1	-4,8	31	30	-1	-3,2
47	43	-4	-9,3	57	51	-6	-10,5
36	34	-2	-5,9	49	46	-3	-6,1
35	34	-1	-2,9	45	46	1	2,2
32	31	-1	-3,2	39	39	0	0,0
38	37	-1	-2,7	50	47	-3	-6,0
36	37	1	2,7	50	49	-1	-2,0
33	34	1	2,9	46	46	0	0,0
34	32	-2	-6,3	48	45	-3	-6,3
31	31	0	0,0	48	48	0	0,0
39	33	-6	-18,2	54	46	-8	-14,8
33	35	2	5,7	46	47	1	2,2
36	34	-2	-5,9	50	48	-2	-4,0
35	34	-1	-2,9	44	44	0	0,0
566	537	-29	-5,1	775	731	-44	-5,7

<b>PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID</b>	<b>Meeste arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Meeste arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>
Riigikantselei	48	43	-5	-11,6
Rahvusarhiiv **	58	52	-6	-11,5
Riigikogu Kantselei	56	69	13	18,8
Õiguskantsleri Kantselei	17	16	-1	-6,3
Presidendi Kantselei	17	16	-1	-6,3
Riigikohus	25	22	-3	-13,6
Riigikontroll	26	27	1	3,7
Põhiseaduslikud institutsioonid	247	245	-2	-0,8
Kõik asutused kokku	7696	7359	-337	-4,4
<b>KAADRIKAITSEVÄELASED</b>				
Kaitsejõudude Peastaap koos haldusalaga	1830	1977	147	8,0
Piirivalveamet	1686	1547	-139	-8,2
Päästeamet	3		-3	-100,0
Kokku	3519	3524	5	0,1
Kõik ametnikud kokku***	11215	10883	-332	-3,0

\* – Kaitsejõudude, Piirivalveameti ja Päästeameti kaadrikaitsevälased on eraldi arvestatud tabeli allosas.

\*\* – Põhiseaduslike institutsioonide grupis on kajastatud ka Riigikantselei haldusalas asuva Rahvusarhiivi andmed.

\*\*\*\* – Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid summeeritult (v.a kohaliku omavalitsuse ametnikud), s.o ministriumid koos valitsemisalaga, põhiseaduslikud institutsioonid, maavalitsused ja kaadrikaitsevälased.



<b>Naiste arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Naiste arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>	<b>Ametnike arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Ametnike arv seisuga 31.12.2004</b>	<b>Muutus</b>	<b>Muutus (%)</b>
111	127	16	12,6	159	170	11	6,9
158	150	-8	-5,3	216	202	-14	-6,5
135	149	14	9,4	191	218	27	14,1
24	26	2	7,7	41	42	1	2,4
33	32	-1	-3,1	50	48	-2	-4,0
30	34	4	11,8	55	56	1	1,8
50	57	7	12,3	76	84	8	10,5
541	575	34	6,3	788	820	32	4,1
11690	11933	243	2,1	19386	19292	-94	-0,5
397	470	73	18,4	2227	2447	220	9,9
366	358	-8	-2,2	2052	1905	-147	-7,2
1	828	-1	-100,0	4	0	-4	-100,0
764		64	8,4	4283	4352	69	1,6
12454	12761	307	2,5	23669	23644	-25	-0,1

## Lisa 2 / Tabel 1

### Ametnike jaotus soo ja vanuse järgi seisuga 31.12.2005

	< 21 %	21-30 %	31-40 %	41-50 %	51-60 %	61-65 %	> 65 %	Ametnike KOKKU	Sooline jagunemine
<b>KÕIK RIIGI AMETIASUTUSED KOKKU</b>									
<b>1 Kõrgemad ametnikud</b>									
1.1. Mehed	0 0,0	371 22,4	506 30,6	393 23,8	274 16,6	74 4,5	36 2,2	1654	45,1%
1.2. Naised	0 0,0	491 24,4	614 30,5	486 24,2	344 17,1	64 3,2	13 0,6	2012	54,9%
1.3. KOKKU	0 0,0	862 23,5	1120 30,6	879 24,0	618 16,9	138 3,8	49 1,3	3666	
<b>2 Vanemametnikud</b>									
2.1. Mehed	15 0,3	1451 26,7	1479 27,3	1182 21,8	947 17,5	258 4,8	95 1,8	5427	37,4%
2.2. Naised	11 0,1	2491 27,4	2168 23,9	2137 23,5	1855 20,4	338 3,7	76 0,8	9076	62,6%
2.3. KOKKU	26 0,2	3942 27,2	3647 25,1	3319 22,9	2802 19,3	596 4,1	171 1,2	14503	
<b>3 Nooremametnikud</b>									
3.1. Mehed	6 2,2	56 20,1	76 27,3	66 23,7	41 14,7	20 7,2	13 4,7	278	24,8%
3.2. Naised	9 1,1	209 24,7	200 23,7	196 23,2	172 20,4	42 5,0	17 2,0	845	75,2%
3.3. KOKKU	15 1,3	265 23,6	276 24,6	262 23,3	213 19,0	62 5,5	30 2,7	1123	
<b>4 Kõik ametnikud (1+2+3)</b>									
4.1. Mehed	21 0,3	1878 25,5	2061 28,0	1641 22,3	1262 17,2	352 4,8	144 2,0	7359	38,1%
4.2. Naised	20 0,2	3191 26,7	2982 25,0	2819 23,6	2371 19,9	444 3,7	106 0,9	11933	61,9%
4.3. KOKKU	41 0,2	5069 26,3	5043 26,1	4460 23,1	3633 18,8	796 4,1	250 1,3	19292	
<b>5 Abiteenistujad*</b>									
5.1. Mehed	4 0,6	39 6,3	73 11,7	132 21,2	220 35,3	93 14,9	62 10,0	623	40,5%
5.2. Naised	6 0,7	82 9,0	118 12,9	211 23,1	335 36,6	95 10,4	68 7,4	915	59,5%
5.3. KOKKU	10 0,7	121 7,9	191 12,4	343 22,3	555 36,1	188 12,2	130 8,5	1538	
<b>MINISTERIUMID KOOS VALITSEMISALAGA</b>									
<b>1 Kõrgemad ametnikud</b>									
1.1. Mehed	0 0,0	321 22,9	458 32,6	318 22,7	222 15,8	57 4,1	27 1,9	1403	46,0%
1.2. Naised	0 0,0	407 24,8	514 31,3	393 23,9	268 16,3	52 3,2	10 0,6	1644	54,0%
1.3. KOKKU	0 0,0	728 23,9	972 31,9	711 23,3	490 16,1	109 3,6	37 1,2	3047	
<b>2 Vanemametnikud</b>									
2.1. Mehed	15 0,3	1401 26,7	1441 27,4	1152 21,9	911 17,3	247 4,7	85 1,6	5252	38,4%
2.2. Naised	11 0,1	2384 28,3	2025 24,1	1970 23,4	1669 19,8	294 3,5	67 0,8	8420	61,6%
2.3. KOKKU	26 0,2	3785 27,7	3466 25,4	3122 22,8	2580 18,9	541 4,0	152 1,1	13672	
<b>3 Nooremametnikud</b>									
3.1. Mehed	6 2,3	56 21,1	71 26,8	65 24,5	38 14,3	16 6,0	13 4,9	265	25,9%
3.2. Naised	9 1,2	193 25,5	184 24,3	176 23,3	148 19,6	32 4,2	15 2,0	757	74,1%
3.3. KOKKU	15 1,5	249 24,4	255 25,0	241 23,6	186 18,2	48 4,7	28 2,7	1022	

	< 21 %	21-30 %	31-40 %	41-50 %	51-60 %	61-65 %	> 65 %	Ametnikke KOKKU	Sooline jagunemine
4 Kõik ametnikud (1+2+3)									
4.1. Mehed	21 0,3	1778 25,7	1970 28,5	1535 22,2	1171 16,9	320 4,6	125 1,8	6920	39,0%
4.2. Naised	20 0,2	2984 27,6	2723 25,2	2539 23,5	2085 19,3	378 3,5	92 0,9	10821	61,0%
4.3. KOKKU	41 0,2	4762 26,8	4693 26,5	4074 23,0	3256 18,4	698 3,9	217 1,2	17741	
5 Abiteenistujad									
5.1. Mehed	4 0,8	34 6,5	59 11,3	111 21,2	183 35,0	79 15,1	53 10,1	523	39,7%
5.2. Naised	6 0,8	76 9,6	107 13,5	189 23,8	285 35,9	77 9,7	54 6,8	794	60,3%
5.3. KOKKU	10 0,8	110 8,4	166 12,6	300 22,8	468 35,5	156 11,8	107 8,1	1317	

#### MINISTERIUMID ERALDI

1 Kõrgemad ametnikud									
1.1. Mehed	0 0,0	143 29,9	147 30,8	98 20,5	71 14,9	16 3,3	3 0,6	478	46,5%
1.2. Naised	0 0,0	222 40,4	175 31,9	87 15,8	45 8,2	16 2,9	4 0,7	549	53,5%
1.3. KOKKU	0 0,0	365 35,5	322 31,4	185 18,0	116 11,3	32 3,1	7 0,7	1027	
2 Vanemametnikud									
2.1. Mehed	0 0,0	242 46,8	111 21,5	55 10,6	68 13,2	33 6,4	8 1,5	517	30,0%
2.2. Naised	1 0,1	565 46,8	310 25,7	150 12,4	139 11,5	35 2,9	8 0,7	1208	70,0%
2.3. KOKKU	1 0,1	807 46,8	421 24,4	205 11,9	207 12,0	68 3,9	16 0,9	1725	
3 Nooremametnikud									
3.1. Mehed	1 2,8	11 30,6	11 30,6	9 25,0	2 5,6	1 2,8	1 2,8	36	27,3%
3.2. Naised	2 2,1	58 60,4	15 15,6	10 10,4	7 7,3	4 4,2	0 0,0	96	72,7%
3.3. KOKKU	3 2,3	69 52,3	26 19,7	19 14,4	9 6,8	5 3,8	1 0,8	132	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)									
4.1. Mehed	1 0,1	396 38,4	269 26,1	162 15,7	141 13,7	50 4,9	12 1,2	1031	35,7%
4.2. Naised	3 0,2	845 45,6	500 27,0	247 13,3	191 10,3	55 3,0	12 0,6	1853	64,3%
4.3. KOKKU	4 0,1	1241 43,0	769 26,7	409 14,2	332 11,5	105 3,6	24 0,8	2884	
5 Abiteenistujad									
5.1. Mehed	0 0,0	3 6,3	8 16,7	8 16,7	17 35,4	11 22,9	1 2,1	48	55,2%
5.2. Naised	0 0,0	1 2,6	9 23,1	7 17,9	12 30,8	6 15,4	4 10,3	39	44,8%
5.3. KOKKU	0 0,0	4 4,6	17 19,5	15 17,2	29 33,3	17 19,5	5 5,7	87	

	< 21 %	21-30 %	31-40 %	41-50 %	51-60 %	61-65 %	> 65 %	Ametnike KOKKU	Sooline jagunemine
--	-----------	------------	------------	------------	------------	------------	-----------	-------------------	-----------------------

### AMETID JA INSPEKTSIOONID

1 Kõrgemad ametnikud															
1.1. Mehed	0 0,0	178	19,2	311	33,6	220	23,8	151	16,3	41	4,4	24	2,6	925	45,8%
1.2. Naised	0 0,0	185	16,9	339	31,0	306	27,9	223	20,4	36	3,3	6	0,5	1095	54,2%
1.3. KOKKU	0 0,0	363	18,0	650	32,2	526	26,0	374	18,5	77	3,8	30	1,5	2020	
2 Vanemametnikud															
2.1. Mehed	15 0,3	1159	24,5	1330	28,1	1097	23,2	843	17,8	214	4,5	77	1,6	4735	39,6%
2.2. Naised	10 0,1	1819	25,2	1715	23,8	1820	25,2	1530	21,2	259	3,6	59	0,8	7212	60,4%
2.3. KOKKU	25 0,2	2978	24,9	3045	25,5	2917	24,4	2373	19,9	473	4,0	136	1,1	11947	
3 Nooremametnikud															
3.1. Mehed	5 2,2	45	19,7	60	26,2	56	24,5	36	15,7	15	6,6	12	5,2	229	25,7%
3.2. Naised	7 1,1	135	20,4	169	25,6	166	25,1	141	21,3	28	4,2	15	2,3	661	74,3%
3.3. KOKKU	12 1,3	180	20,2	229	25,7	222	24,9	177	19,9	43	4,8	27	3,0	890	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)															
4.1. Mehed	20 0,3	1382	23,5	1701	28,9	1373	23,3	1030	17,5	270	4,6	113	1,9	5889	39,6%
4.2. Naised	17 0,2	2139	23,9	2223	24,8	2292	25,6	1894	21,1	323	3,6	80	0,9	8968	60,4%
4.3. KOKKU	37 0,3	3521	23,7	3924	26,4	3665	24,7	2924	19,7	593	4,0	193	1,3	14857	
5 Abiteenistujad															
5.1. Mehed	4 0,8	31	6,5	51	10,7	103	21,7	166	34,9	68	14,3	52	10,9	475	38,6%
5.2. Naised	6 0,8	75	9,9	98	13,0	182	24,1	273	36,2	71	9,4	50	6,6	755	61,4%
5.3. KOKKU	10 0,8	106	8,6	149	12,1	285	23,2	439	35,7	139	11,3	102	8,3	1230	

### ERISEADUSTE ALUSEL TÖÖTAVAD AMETNIKUD

1 Kaitseväelased**															
1.1. Mehed	65 1,8	1712	48,6	1089	30,9	471	13,4	171	4,9	13	0,4	3	0,1	3524	81,0%
1.2. Naised	4 0,5	198	23,9	352	42,5	212	25,6	58	7,0	4	0,5	0	0,0	828	19,0%
1.3. KOKKU	69 1,6	1910	43,9	1441	33,1	683	15,7	229	5,3	17	0,4	3	0,1	4352	

### MAAVALITSUSED

1 Kõrgemad ametnikud															
1.1. Mehed	0 0,0	7	6,5	14	13,0	44	40,7	30	27,8	9	8,3	4	3,7	108	46,2%
1.2. Naised	0 0,0	9	7,1	27	21,4	42	33,3	41	32,5	6	4,8	1	0,8	126	53,8%
1.3. KOKKU	0 0,0	16	6,8	41	17,5	86	36,8	71	30,3	15	6,4	5	2,1	234	
2 Vanemametnikud															
2.1. Mehed	0 0,0	18	21,2	19	22,4	11	12,9	24	28,2	7	8,2	6	7,1	85	18,3%
2.2. Naised	0 0,0	30	7,9	68	17,9	115	30,3	128	33,7	31	8,2	8	2,1	380	81,7%
2.3. KOKKU	0 0,0	48	10,3	87	18,7	126	27,1	152	32,7	38	8,2	14	3,0	465	
3 Nooremametnikud															
3.1. Mehed	0 0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	3,1%
3.2. Naised	0 0,0	2	6,5	7	22,6	9	29,0	8	25,8	4	12,9	1	3,2	31	96,9%
3.3. KOKKU	0 0,0	2	6,3	7	21,9	9	28,1	8	25,0	5	15,6	1	3,1	32	

	< 21	21-30	31-40	41-50	51-60	61-65	> 65	Ametnikke KOKKU	Sooline jagunemine
	%	%	%	%	%	%	%		
<b>4</b> Kõik ametnikud (1+2+3)									
4.1. Mehed	0 0,0	25 12,9	33 17,0	55 28,4	54 27,8	17 8,8	10 5,2	194	26,5%
4.2. Naised	0 0,0	41 7,6	102 19,0	166 30,9	177 33,0	41 7,6	10 1,9	537	73,5%
4.3. KOKKU	0 0,0	66 9,0	135 18,5	221 30,2	231 31,6	58 7,9	20 2,7	731	
<b>5</b> Abiteenistujad									
5.1. Mehed	0 0,0	1 2,6	4 10,3	7 17,9	17 43,6	7 17,9	3 7,7	39	43,3%
5.2. Naised	0 0,0	2 3,9	3 5,9	10 19,6	16 31,4	11 21,6	9 17,6	51	56,7%
5.3. KOKKU	0 0,0	3 3,3	7 7,8	17 18,9	33 36,7	18 20,0	12 13,3	90	

### PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID HALDUSALAGA

<b>1</b> Kõrgemad ametnikud									
1.1. Mehed	0 0,0	43 30,1	34 23,8	31 21,7	22 15,4	8 5,6	5 3,5	143	37,1%
1.2. Naised	0 0,0	75 31,0	73 30,2	51 21,1	35 14,5	6 2,5	2 0,8	242	62,9%
1.3. KOKKU	0 0,0	118 30,7	107 27,8	82 21,3	57 14,8	14 3,6	7 1,8	385	
<b>2</b> Vanemametnikud									
2.1. Mehed	0 0,0	32 35,6	19 21,1	19 21,1	12 13,3	4 4,4	4 4,4	90	24,6%
2.2. Naised	0 0,0	77 27,9	75 27,2	52 18,8	58 21,0	13 4,7	1 0,4	276	75,4%
2.3. KOKKU	0 0,0	109 29,8	94 25,7	71 19,4	70 19,1	17 4,6	5 1,4	366	
<b>3</b> Nooremametnikud									
3.1. Mehed	0 0,0	0 0,0	5 41,7	1 8,3	3 25,0	3 25,0	0 0,0	12	17,4%
3.2. Naised	0 0,0	14 24,6	9 15,8	11 19,3	16 28,1	6 10,5	1 1,8	57	82,6%
3.3. KOKKU	0 0,0	14 20,3	14 20,3	12 17,4	19 27,5	9 13,0	1 1,5	69	
<b>4</b> Kõik ametnikud (1+2+3)									
4.1. Mehed	0 0,0	75 30,6	58 23,7	51 20,8	37 15,1	15 6,1	9 3,7	245	29,9%
4.2. Naised	0 0,0	166 28,9	157 27,3	114 19,8	109 19,0	25 4,3	4 0,7	575	70,1%
4.3. KOKKU	0 0,0	241 29,4	215 26,2	165 20,1	146 17,8	40 4,9	13 1,6	820	
<b>5</b> Abiteenistujad									
5.1. Mehed	0 0,0	4 6,6	10 16,4	14 23,0	20 32,8	7 11,5	6 9,8	61	46,6%
5.2. Naised	0 0,0	4 5,7	8 11,4	12 17,1	34 48,6	7 10,0	5 7,1	70	53,4%
5.3. KOKKU	0 0,0	8 6,1	18 13,7	26 19,8	54 41,2	14 10,7	11 8,4	131	

### PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID

<b>1</b> Kõrgemad ametnikud									
1.1. Mehed	0 0,0	41 32,3	32 25,2	20 15,7	22 17,3	7 5,5	5 3,9	127	37,9%
1.2. Naised	0 0,0	73 35,1	65 31,3	35 16,8	28 13,5	5 2,4	2 1,0	208	62,1%
1.3. KOKKU	0 0,0	114 34,0	97 29,0	55 16,4	50 14,9	12 3,6	7 2,1	335	
<b>2</b> Vanemametnikud									
2.1. Mehed	0 0,0	24 42,1	13 22,8	7 12,3	8 14,0	2 3,5	3 5,3	57	25,0%
2.2. Naised	0 0,0	60 35,1	44 25,7	23 13,5	32 18,7	11 6,4	1 0,6	171	75,0%
2.3. KOKKU	0 0,0	84 36,8	57 25,0	30 13,2	40 17,5	13 5,7	4 1,8	228	

	< 21 %	21-30 %	31-40 %	41-50 %	51-60 %	61-65 %	> 65 %	Ametnikke KOKKU	Sooline jagunemine
<b>3 Nooremametnikud</b>									
3.1. Mehed	0 0,0	0 0,0	4 44,4	0 0,0	2 22,2	3 33,3	0 0,0	9	16,4%
3.2. Naised	0 0,0	13 28,3	7 15,2	9 19,6	13 28,3	3 6,5	1 2,2	46	83,6%
3.3. KOKKU	0 0,0	13 23,6	11 20,0	9 16,4	15 27,3	6 10,9	1 1,8	55	
<b>4 Kõik ametnikud (1+2+3)</b>									
4.1. Mehed	0 0,0	65 33,7	49 25,4	27 14,0	32 16,6	12 6,2	8 4,1	193	31,2%
4.2. Naised	0 0,0	146 34,4	116 27,3	67 15,8	73 17,2	19 4,5	4 0,9	425	68,8%
4.3. KOKKU	0 0,0	211 34,1	165 26,7	94 15,2	105 17,0	31 5,0	12 1,9	618	
<b>5 Abiteenistujad</b>									
5.1. Mehed	0 0,0	3 6,3	10 20,8	11 22,9	14 29,2	6 12,5	4 8,3	48	68,6%
5.2. Naised	0 0,0	1 4,5	4 18,2	2 9,1	8 36,4	3 13,6	4 18,2	22	31,4%
5.3. KOKKU	0 0,0	4 5,7	14 20,0	13 18,6	22 31,4	9 12,9	8 11,4	70	

\* Abiteenistuja on abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja.

\*\* Kaitseväelaste hulka on loetud kaadrikaitseväelased, kes töötavad Piirivalveametis ja Kaitsejõudude Peastaabis.

## Lisa 2 / Tabel 2

### Ametnike staaži näitajad seisuga 31.12.2005 (aastates)

	< 1 %	1-5 %	5-10 %	10-15 %	15-20 %	20-25 %	25-30 %	> 30 %	Ametnikud kokku
--	----------	----------	-----------	------------	------------	------------	------------	-----------	--------------------

#### KÕIK RIIGI AMETIASUTUSED KOKKU

<b>1 Kõrgemad ametnikud</b>																		
1.1.	Avaliku teenistuse staaž	137	3,7	814	22,2	971	26,5	942	25,7	346	9,4	188	5,1	150	4,1	118	3,2	3666
1.2.	Staaž antud asutuses	384	10,5	1214	33,1	1007	27,5	805	22,0	146	4,0	50	1,4	35	1,0	25	0,7	3666
<b>2 Vanemametnikud</b>																		
2.1.	Avaliku teenistuse staaž	1088	7,5	3854	26,6	3896	26,9	3258	22,5	841	5,8	671	4,6	464	3,2	431	3,0	14503
2.2.	Staaž antud asutuses	1689	11,6	5240	36,1	3758	25,9	2970	20,5	436	3,0	159	1,1	128	0,9	123	0,8	14503
<b>3 Nooremametnikud</b>																		
3.1.	Avaliku teenistuse staaž	157	14,0	315	28,1	239	21,3	186	16,6	68	6,1	78	6,9	40	3,6	40	3,6	1123
3.2.	Staaž antud asutuses	178	15,9	357	31,8	269	24,0	196	17,5	36	3,2	35	3,1	22	2,0	30	2,7	1123
<b>4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)</b>																		
4.1.	Avaliku teenistuse staaž	1382	7,2	4983	25,8	5106	26,5	4386	22,7	1255	6,5	937	4,9	654	3,4	589	3,1	19292
4.2.	Staaž antud asutuses	2251	11,7	6811	35,3	5034	26,1	3971	20,6	618	3,2	244	1,3	185	1,0	178	0,9	19292

#### MINISTEERIUMID KOOS VALITSEMISALAGA

<b>1 Kõrgemad ametnikud</b>																		
1.1.	Avaliku teenistuse staaž	116	3,8	666	21,9	832	27,3	803	26,4	272	8,9	153	5,0	121	4,0	84	2,8	3047
1.2.	Staaž antud asutuses	322	10,6	1023	33,6	880	28,9	648	21,3	99	3,3	33	1,1	25	0,8	17	0,6	3047
<b>2 Vanemametnikud</b>																		
2.1.	Avaliku teenistuse staaž	1031	7,5	3671	26,9	3729	27,3	3084	22,6	775	5,7	603	4,4	403	2,9	376	2,8	13672
2.2.	Staaž antud asutuses	1611	11,8	5029	36,8	3575	26,1	2764	20,2	368	2,7	128	0,9	95	0,7	102	0,7	13672
<b>3 Nooremametnikud</b>																		
3.1.	Avaliku teenistuse staaž	149	14,6	295	28,9	222	21,7	165	16,1	56	5,5	69	6,8	35	3,4	31	3,0	1022
3.2.	Staaž antud asutuses	168	16,4	334	32,7	251	24,6	172	16,8	23	2,3	29	2,8	22	2,2	23	2,3	1022

	< 1 %	1-5 %	5-10 %	10-15 %	15-20 %	20-25 %	25-30 %	> 30 %	Ametnikud kokku
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)									
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1296 7,3	4632 26,1	4783 27,0	4052 22,8	1103 6,2	825 4,7	559 3,2	491 2,8	17741
4.2. Staaž antud asutuses	2101 11,8	6386 36,0	4706 26,5	3584 20,2	490 2,8	190 1,1	142 0,8	142 0,8	17741

#### MINISTEERIUMID ERALDI

1 Kõrgemad ametnikud									
1.1. Avaliku teenistuse staaž	59 5,7	314 30,6	316 30,8	221 21,5	58 5,6	20 1,9	26 2,5	13 1,3	1027
1.2. Staaž antud asutuses	178 17,3	421 41,0	250 24,3	153 14,9	17 1,7	4 0,4	3 0,3	1 0,1	1027
2 Vanemametnikud									
2.1. Avaliku teenistuse staaž	216 12,5	616 35,7	477 27,7	224 13,0	67 3,9	47 2,7	40 2,3	38 2,2	1725
2.2. Staaž antud asutuses	321 18,6	714 41,4	520 30,1	122 7,1	19 1,1	10 0,6	11 0,6	8 0,5	1725
3 Nooremametnikud									
3.1. Avaliku teenistuse staaž	18 13,6	40 30,3	43 32,6	20 15,2	3 2,3	7 5,3	1 0,8	0 0,0	132
3.2. Staaž antud asutuses	18 13,6	46 34,8	46 34,8	16 12,1	4 3,0	2 1,5	0 0,0	0 0,0	132
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)									
4.1. Avaliku teenistuse staaž	293 10,2	970 33,6	836 29,0	465 16,1	128 4,4	74 2,6	67 2,3	51 1,8	2884
4.2. Staaž antud asutuses	517 17,9	1181 41,0	816 28,3	291 10,1	40 1,4	16 0,6	14 0,5	9 0,3	2884

#### AMETID JA INSPEKTSIOONID

1 Kõrgemad ametnikud									
1.1. Avaliku teenistuse staaž	57 2,8	352 17,4	516 25,5	582 28,8	214 10,6	133 6,6	95 4,7	71 3,5	2020
1.2. Staaž antud asutuses	144 7,1	602 29,8	630 31,2	495 24,5	82 4,1	29 1,4	22 1,1	16 0,8	2020
2 Vanemametnikud									
2.1. Avaliku teenistuse staaž	815 6,8	3055 25,6	3252 27,2	2860 23,9	708 5,9	556 4,7	363 3,0	338 2,8	11947
2.2. Staaž antud asutuses	1290 10,8	4315 36,1	3055 25,6	2642 22,1	349 2,9	118 1,0	84 0,7	94 0,8	11947
3 Nooremametnikud									
3.1. Avaliku teenistuse staaž	131 14,7	255 28,7	179 20,1	145 16,3	53 6,0	62 7,0	34 3,8	31 3,5	890
3.2. Staaž antud asutuses	150 16,9	288 32,4	205 23,0	156 17,5	19 2,1	27 3,0	22 2,5	23 2,6	890
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)									
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1003 6,8	3662 24,6	3947 26,6	3587 24,1	975 6,6	751 5,1	492 3,3	440 3,0	14857
4.2. Staaž antud asutuses	1584 10,7	5205 35,0	3890 26,2	3293 22,2	450 3,0	174 1,2	128 0,9	133 0,9	14857



	< 1 %	1-5 %	5-10 %	10-15 %	15-20 %	20-25 %	25-30 %	> 30 %	Ametnikud kokku
--	----------	----------	-----------	------------	------------	------------	------------	-----------	--------------------

#### ERISEADUSTE ALUSEL TÖÖTAVAD AMETNIKUD

<b>1 Kaitseväelased*</b>																		
1.1.	Avaliku teenistuse staaž	267	6,1	1082	24,9	1454	33,4	1108	25,5	337	7,7	80	1,8	15	0,3	9	0,2	4352
1.2.	Staaž antud asutuses	475	10,9	1600	36,8	1216	27,9	1001	23,0	54	1,2	6	0,1	0	0,0	0	0,0	4352
<b>2 Kõik kaitseväelased kokku</b>																		
2.1.	Avaliku teenistuse staaž kokku	267	6,1	1082	24,9	1454	33,4	1108	25,5	337	7,7	80	1,8	15	0,3	9	0,2	4352
2.2.	Staaž antud asutuses	475	10,9	1600	36,8	1216	27,9	1001	23,0	54	1,2	6	0,1	0	0,0	0	0,0	4352

#### MAAVALITSUSED

<b>1 Kõrgemad ametnikud</b>																		
1.1.	Avaliku teenistuse staaž	4	1,7	23	9,8	27	11,5	72	30,8	51	21,8	23	9,8	17	7,3	17	7,3	234
1.2.	Staaž antud asutuses	11	4,7	31	13,2	45	19,2	88	37,6	37	15,8	10	4,3	6	2,6	6	2,6	234
<b>2 Vanemametnikud</b>																		
2.1.	Avaliku teenistuse staaž	30	6,5	58	12,5	80	17,2	102	21,9	49	10,5	55	11,8	49	10,5	42	9,0	465
2.2.	Staaž antud asutuses	36	7,7	75	16,1	97	20,9	141	30,3	52	11,2	23	4,9	27	5,8	14	3,0	465
<b>3 Nooremametnikud</b>																		
3.1.	Avaliku teenistuse staaž	1	3,1	2	6,3	3	9,4	5	15,6	5	15,6	7	21,9	3	9,4	6	18,8	32
3.2.	Staaž antud asutuses	2	6,3	3	9,4	4	12,5	4	12,5	9	28,1	4	12,5	0	0,0	6	18,8	32
<b>4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)</b>																		
4.1.	Avaliku teenistuse staaž	35	4,8	83	11,4	110	15,0	179	24,5	105	14,4	85	11,6	69	9,4	65	8,9	731
4.2.	Staaž antud asutuses	49	6,7	109	14,9	146	20,0	233	31,9	98	13,4	37	5,1	33	4,5	26	3,6	731

#### PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID HALDUSALAGA

<b>1 Kõrgemad ametnikud</b>																		
1.1.	Avaliku teenistuse staaž	17	4,4	125	32,5	112	29,1	67	17,4	23	6,0	12	3,1	12	3,1	17	4,4	385
1.2.	Staaž antud asutuses	51	13,2	160	41,6	82	21,3	69	17,9	10	2,6	7	1,8	4	1,0	2	0,5	385
<b>2 Vanemametnikud</b>																		
2.1.	Avaliku teenistuse staaž	27	7,4	125	34,2	87	23,8	72	19,7	17	4,6	13	3,6	12	3,3	13	3,6	366
2.2.	Staaž antud asutuses	42	11,5	136	37,2	86	23,5	65	17,8	16	4,4	8	2,2	6	1,6	7	1,9	366

	< 1 %	1-5 %	5-10 %	10-15 %	15-20 %	20-25 %	25-30 %	> 30 %	Ametnikud kokku
<b>3 Nooremametnikud</b>									
3.1. Avaliku teenistuse staaž	7 10,1	18 26,1	14 20,3	16 23,2	7 10,1	2 2,9	2 2,9	3 4,3	69
3.2. Staaž antud asutuses	8 11,6	20 29,0	14 20,3	20 29,0	4 5,8	2 2,9	0 0,0	1 1,5	69
<b>4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)</b>									
4.1. Avaliku teenistuse staaž	51 6,2	268 32,7	213 26,0	155 18,9	47 5,7	27 3,3	26 3,2	33 4,0	820
4.2. Staaž antud asutuses	101 12,3	316 38,5	182 22,2	154 18,8	30 3,7	17 2,1	10 1,2	10 1,2	820

#### PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID

<b>1 Kõrgemad ametnikud</b>									
1.1. Avaliku teenistuse staaž	17 5,1	112 33,4	96 28,7	62 18,5	16 4,8	6 1,8	10 3,0	16 4,8	335
1.2. Staaž antud asutuses	51 15,2	145 43,3	67 20,0	65 19,4	3 0,9	1 0,3	2 0,6	1 0,3	335
<b>2 Vanemametnikud</b>									
2.1. Avaliku teenistuse staaž	23 10,1	81 35,5	52 22,8	47 20,6	8 3,5	5 2,2	6 2,6	6 2,6	228
2.2. Staaž antud asutuses	38 16,7	89 39,0	51 22,4	41 18,0	6 2,6	1 0,4	1 0,4	1 0,4	228
<b>3 Nooremametnikud</b>									
3.1. Avaliku teenistuse staaž	5 9,1	16 29,1	12 21,8	13 23,6	4 7,3	1 1,8	2 3,6	2 3,6	55
3.2. Staaž antud asutuses	6 10,9	18 32,7	12 21,8	17 30,9	1 1,8	1 1,8	0 0,0	0 0,0	55
<b>4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)</b>									
4.1. Avaliku teenistuse staaž	45 7,3	209 33,8	160 25,9	122 19,7	28 4,5	12 1,9	18 2,9	24 3,9	618
4.2. Staaž antud asutuses	95 15,4	252 40,8	130 21,0	123 19,9	10 1,6	3 0,5	3 0,5	2 0,3	618

\* Kaitseväelaste hulka on loetud kaadrikaitseväelased, kes töötavad Piirivalveametis ja Kaitsejõudude Peastaabis.

## Lisa 2 / Tabel 3

### Ametnike jaotus haridustaseme järgi seisuga 31.12.2005

Ametnikke kokku		Kõrgharidus %		Keskeri-haridus %		Keskkharidus %		Põhiharidus %		Õppimine taseme-koolituse vormis %		
<b>KÕIK RIIGI AMETIASUTUSED KOKKU</b>												
1	Kõrgemad ametnikud	3666	3321	90,6	139	3,8	177	4,8	2	0,1	412	11,2
2	Vanemametnikud	14503	6957	48,0	3310	22,8	4118	28,4	83	0,6	1539	10,6
3	Nooremametnikud	1123	181	16,1	422	37,6	489	43,5	25	2,2	100	8,9
4	KOKKU (1+2+3)	19292	10459	54,2	3871	20,1	4784	24,8	110	0,6	2051	10,6
<b>MINISTEERIUMID KOOS VALITSEMISALAGA</b>												
1	Kõrgemad ametnikud	3047	2747	90,2	120	3,9	152	5,0	1	0,0	344	11,3
2	Vanemametnikud	13672	6449	47,2	3149	23,0	3961	29,0	78	0,6	1473	10,8
3	Nooremametnikud	1022	162	15,9	391	38,3	440	43,1	23	2,3	95	9,3
4	KOKKU (1+2+3)	17741	9358	52,7	3660	20,6	4553	25,7	102	0,6	1912	10,8
<b>MINISTEERIUMID ERALDI</b>												
1	Kõrgemad ametnikud	1027	951	92,6	20	1,9	39	3,8	0	0,0	135	13,1
2	Vanemametnikud	1725	1330	77,1	182	10,6	201	11,7	0	0,0	240	13,9
3	Nooremametnikud	132	28	21,2	48	36,4	55	41,7	0	0,0	28	21,2
4	KOKKU (1+2+3)	2884	2309	80,1	250	8,7	295	10,2	0	0,0	403	14,0
<b>AMETID JA INSPEKTSIOONID</b>												
1	Kõrgemad ametnikud	2020	1796	88,9	100	5,0	113	5,6	1	0,1	209	10,3
2	Vanemametnikud	11947	5119	42,8	2967	24,8	3760	31,5	78	0,7	1233	10,3
3	Nooremametnikud	890	134	15,1	343	38,5	385	43,3	23	2,6	67	7,5
4	KOKKU (1+2+3)	14857	7049	47,4	3410	23,0	4258	28,7	102	0,7	1509	10,2
<b>ERISEADUSTE ALUSEL TÖÖTAVAD AMETNIKUD</b>												
4	Kaadrikaitseväelased	4352	850	19,5	1389	31,9	2037	46,8	76	1,7	500	11,5
5	KOKKU	4352	850	19,5	1389	31,9	2037	46,8	76	1,7	500	11,5
<b>MAAVALITSUSED</b>												
1	Kõrgemad ametnikud	234	214	91,5	10	4,3	10	4,3	0	0,0	11	4,7
2	Vanemametnikud	465	250	53,8	118	25,4	95	20,4	2	0,4	25	5,4
3	Nooremametnikud	32	2	6,3	5	15,6	24	75,0	1	3,1	1	3,1
4	KOKKU (1+2+3)	731	466	63,7	133	18,2	129	17,6	3	0,4	37	5,1
<b>PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID HALDUSALAGA</b>												
1	Kõrgemad ametnikud	385	360	93,5	9	2,3	15	3,9	1	0,3	57	14,8
2	Vanemametnikud	366	258	70,5	43	11,7	62	16,9	3	0,8	41	11,2
3	Nooremametnikud	69	17	24,6	26	37,7	25	36,2	1	1,5	4	5,8
4	KOKKU (1+2+3)	820	635	77,4	78	9,5	102	12,4	5	0,6	102	12,4
<b>PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID</b>												
1	Kõrgemad ametnikud	335	313	93,4	9	2,7	12	3,6	1	0,3	50	14,9
2	Vanemametnikud	228	160	70,2	27	11,8	38	16,7	3	1,3	26	11,4
3	Nooremametnikud	55	16	29,1	22	40,0	16	29,1	1	1,8	4	7,3
4	KOKKU (1+2+3)	618	489	79,1	58	9,4	66	10,7	5	0,8	80	12,9

## Lisa 2 / Tabel 4

### Kõrgharidust eeldavate ametikohtade arv seisuga 31.12.2005

	Ametikohti kokku		Ametnikke kokku		Kõrgharidust eeldavaid ametikohti		Kõrgharidust eeldavatest ametikohta- dest täidetud		Sealhulgas ametnikega, kellel on kõrgharidus	
				%		%		%		%
<b>KÕIK RIIGI AMETIASUTUSED KOKKU</b>										
1	Kõrgemad ametnikud	4019	3666	91,2	3334	82,9	2965	88,9	2690,75	90,8
2	Vanemametnikud	16139	14503	89,9	3498	21,7	3101	88,7	2819	90,9
3	Nooremametnikud	1313	1123	85,6	7	0,5	1	14,3	1	100,0
4	KOKKU (1+2+3)	21471	19292	89,9	6839	31,9	6067	88,7	5510,75	90,8
<b>MINISTEERIUMID KOOS VALITSEMISALAGA</b>										
1	Kõrgemad ametnikud	3352	3047	90,9	2703	80,6	2420	89,5	2183,75	90,2
2	Vanemametnikud	15268	13672	89,5	3039	19,9	2693	88,6	2435	90,4
3	Nooremametnikud	1194	1022	85,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4	KOKKU (1+2+3)	19814	17741	89,5	5742	29,0	5113	89,0	4618,75	90,3
<b>MINISTEERIUMID ERALDI</b>										
1	Kõrgemad ametnikud	1108	1027	92,7	864	78,0	776	89,8	730	94,1
2	Vanemametnikud	1865	1725	92,5	705	37,8	649	92,1	604	93,1
3	Nooremametnikud	131	132	100,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4	KOKKU (1+2+3)	3104	2884	92,9	1569	50,5	1425	90,8	1334	93,6
<b>AMETID JA INSPEKTSIOONID</b>										
1	Kõrgemad ametnikud	2244	2020	90,0	1839	82,0	1644	89,4	1453,75	88,4
2	Vanemametnikud	13403	11947	89,1	2334	17,4	2044	87,6	1831	89,6
3	Nooremametnikud	1063	890	83,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4	KOKKU (1+2+3)	16710	14857	88,9	4173	25,0	3688	88,4	3284,75	89,1
<b>ERISEADUSTE ALUSEL TÖÖTAVAD AMETNIKUD</b>										
1	Kaadriakaitseväelased	6689	4352	65,1	1592	23,8	1095	68,8	675	61,6
2	KOKKU	6689	4352	65,1	1592	23,8	1095	68,8	675	61,6
<b>MAAVALITSUSED</b>										
1	Kõrgemad ametnikud	246	234	95,1	242	98,4	231	95,5	213	92,2
2	Vanemametnikud	479	465	97,1	225	47,0	211	93,8	199	94,3
3	Nooremametnikud	37	32	86,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4	KOKKU (1+2+3)	762	731	95,9	467	61,3	442	94,6	412	93,2
<b>PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID HALDUSALAGA</b>										
1	Kõrgemad ametnikud	421	385	91,4	389	92,4	314	80,7	294	93,6
2	Vanemametnikud	392	366	93,4	234	59,7	197	84,2	185	93,9
3	Nooremametnikud	82	69	84,1	7	8,5	1	14,3	1	100,0
4	KOKKU (1+2+3)	895	820	91,6	630	70,4	512	81,3	480	93,8
<b>PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID</b>										
1	Kõrgemad ametnikud	366	335	91,5	334	91,3	265	79,3	248	93,6
2	Vanemametnikud	240	228	95,0	138	57,5	118	85,5	109	92,4
3	Nooremametnikud	67	55	82,1	7	10,4	1	14,3	1	100,0
4	KOKKU (1+2+3)	673	618	91,8	479	71,2	384	80,2	358	93,2

## Lisa 2 / Tabel 5

### Perioodil 01.01.-31.12.2005 asutusest lahkunud ja teisele tööle asunud ametnike arv

Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusest lahkunud ametnikke kokku		Asunud teenistusse teisel ametikohtal avalikus teenistuses		Asunud tööle erasektoris		Lahkunud pensionile*		Andmed puuduvad	
		%		%		%		%		%
<b>KÕIK RIIGI AMETIASUTUSED KOKKU</b>										
1 Kõrgemad ametnikud	3529	378 10,7	142 37,6	67 17,7	23 6,1	146 38,6				
1.1. Kõrgharidusega	3137	322 10,3	121 37,6	59 18,3	20 6,2	122 37,9				
1.2. Keskeriharidusega	188	28 14,9	13 46,4	3 10,7	3 10,7	9 32,1				
1.3. Keskkharidusega	199	28 14,1	8 28,6	5 17,9	0 0,0	15 53,6				
2 Vanemametnikud	13603	1710 12,6	388 22,7	361 21,1	137 8,0	824 48,2				
2.1. Kõrgharidusega	7166	939 13,1	242 25,8	209 22,3	75 8,0	413 44,0				
2.2. Keskeriharidusega	2991	318 10,6	45 14,2	58 18,2	36 11,3	179 56,3				
2.3. Keskkharidusega	3589	453 12,6	101 22,3	94 20,8	26 5,7	232 51,2				
3 Nooremametnikud	2254	469 20,8	66 14,1	72 15,4	24 5,1	307 65,5				
3.1. Kõrgharidusega	1022	80 7,8	12 15,0	10 12,5	7 8,8	51 63,8				
3.2. Keskeriharidusega	615	141 22,9	17 12,1	28 19,9	7 5,0	89 63,1				
3.3. Keskkharidusega	1077	248 23,0	37 14,9	34 13,7	10 4,0	167 67,3				
4 KOKKU	19386	2557 13,2	596 23,3	500 19,6	184 7,2	1277 49,9				
<b>MINISTERIUMID KOOS VALITSEMISALAGA</b>										
1 Kõrgemad ametnikud	2945	297 10,1	115 38,7	49 16,5	19 6,4	114 38,4				
1.1. Kõrgharidusega	2596	247 9,5	95 38,5	42 17,0	16 6,5	94 38,1				
1.2. Keskeriharidusega	170	28 16,5	13 46,4	3 10,7	3 10,7	9 32,1				
1.3. Keskkharidusega	174	22 12,6	7 31,8	4 18,2	0 0,0	11 50,0				
2 Vanemametnikud	12746	1601 12,6	349 21,8	333 20,8	127 7,9	792 49,5				
2.1. Kõrgharidusega	6652	872 13,1	216 24,8	193 22,1	70 8,0	393 45,1				
2.2. Keskeriharidusega	2812	295 10,5	39 13,2	51 17,3	33 11,2	172 58,3				
2.3. Keskkharidusega	3426	434 12,7	94 21,7	89 20,5	24 5,5	227 52,3				
3 Nooremametnikud	2132	451 21,2	62 13,7	69 15,3	20 4,4	300 66,5				
3.1. Kõrgharidusega	1004	72 7,2	9 12,5	9 12,5	6 8,3	48 66,7				
3.2. Keskeriharidusega	581	137 23,6	16 11,7	27 19,7	6 4,4	88 64,2				
3.3. Keskkharidusega	1009	242 24,0	37 15,3	33 13,6	8 3,3	164 67,8				
4 KOKKU	17823	2349 13,2	526 22,4	451 19,2	166 7,1	1206 51,3				
<b>MINISTERIUMID ERALDI</b>										
1 Kõrgemad ametnikud	966	132 13,7	52 39,4	26 19,7	2 1,5	52 39,4				
1.1. Kõrgharidusega	891	115 12,9	48 41,7	23 20,0	2 1,7	42 36,5				
1.2. Keskeriharidusega	23	1 4,3	0 0,0	0 0,0	0 0,0	1 100,0				
1.3. Keskkharidusega	52	16 30,8	4 25,0	3 18,8	0 0,0	9 56,3				

Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusest lahkunud ametnikke kokku		Asunud teenistusse teisel ametikohal avalikus teenistuses		Asunud töole erasektoris		Lahkunud pensionile*		Andmed puuduvad		
	%		%		%		%		%		
2 Vanemametnikud	1677	246	14,7	45	18,3	52	21,1	10	4,1	139	56,5
2.1. Kõrgharidusega	1283	205	16,0	42	20,5	42	20,5	8	3,9	113	55,1
2.2. Keskeriharidusega	188	14	7,4	0	0,0	5	35,7	1	7,1	8	57,1
2.3. Keskkharidusega	206	27	13,1	3	11,1	5	18,5	1	3,7	18	66,7
3 Nooremametnikud	130	10	7,7	1	10,0	1	10,0	0	0,0	8	80,0
3.1. Kõrgharidusega	26	4	15,4	1	25,0	0	0,0	0	0,0	3	75,0
3.2. Keskeriharidusega	44	3	6,8	0	0,0	1	33,3	0	0,0	2	66,7
3.3. Keskkharidusega	60	3	5,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	100,0
4 KOKKU	2773	388	14,0	98	25,3	79	20,4	12	3,1	199	51,3

#### AMETID JA INSPEKTSIOONID

1 Kõrgemad ametnikud	1979	165	8,3	63	38,2	23	13,9	17	10,3	62	37,6
1.1. Kõrgharidusega	1705	132	7,7	47	35,6	19	14,4	14	10,6	52	39,4
1.2. Keskeriharidusega	147	27	18,4	13	48,1	3	11,1	3	11,1	8	29,6
1.3. Keskkharidusega	122	6	4,9	3	50,0	1	16,7	0	0,0	2	33,3
2 Vanemametnikud	11069	1355	12,2	304	22,4	281	20,7	117	8,6	653	48,2
2.1. Kõrgharidusega	5369	667	12,4	174	26,1	151	22,6	62	9,3	280	42,0
2.2. Keskeriharidusega	2624	281	10,7	39	13,9	46	16,4	32	11,4	164	58,4
2.3. Keskkharidusega	3220	407	12,6	91	22,4	84	20,6	23	5,7	209	51,4
3 Nooremametnikud	2002	441	22,0	61	13,8	68	15,4	20	4,5	292	66,2
3.1. Kõrgharidusega	978	68	7,0	8	11,8	9	13,2	6	8,8	45	66,2
3.2. Keskeriharidusega	537	134	25,0	16	11,9	26	19,4	6	4,5	86	64,2
3.3. Keskkharidusega	949	239	25,2	37	15,5	33	13,8	8	3,3	161	67,4
4 KOKKU	15050	1961	13,0	428	21,8	372	19,0	154	7,9	1007	51,4

#### MAAVALITSUSED

1 Kõrgemad ametnikud	235	19	8,1	6	31,6	8	42,1	1	5,3	4	21,1
1.1. Kõrgharidusega	211	18	8,5	6	33,3	7	38,9	1	5,6	4	22,2
1.2. Keskeriharidusega	12	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
1.3. Keskkharidusega	12	1	8,3	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0
2 Vanemametnikud	495	63	12,7	22	34,9	16	25,4	8	12,7	17	27,0
2.1. Kõrgharidusega	268	34	12,7	12	35,3	8	23,5	4	11,8	10	29,4
2.2. Keskeriharidusega	122	15	12,3	5	33,3	3	20,0	3	20,0	4	26,7
2.3. Keskkharidusega	104	14	13,5	5	35,7	5	35,7	1	7,1	3	21,4
3 Nooremametnikud	45	4	8,9	0	0,0	1	25,0	2	50,0	1	25,0
3.1. Kõrgharidusega	3	1	33,3	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0
3.2. Keskeriharidusega	9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
3.3. Keskkharidusega	32	3	9,4	0	0,0	0	0,0	2	66,7	1	33,3
4 KOKKU	775	86	11,1	28	32,6	25	29,1	11	12,8	22	25,6

Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusest lahkunud ametnikke kokku		Asunud teenistusse teisel ametikohal avalikus teenistuses		Asunud tööle erasektoris		Lahkunud pensionile*		Andmed puuduvad	
		%		%		%		%		%

#### PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID HALDUSALAGA

1 Kõrgemad ametnikud	349	62	17,8	21	33,9	10	16,1	3	4,8	28	45,2
1.1. Kõrgharidusega	330	57	17,3	20	35,1	10	17,5	3	5,3	24	42,1
1.2. Keskeriharidusega	6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
1.3. Keskharidusega	13	5	38,5	1	20,0	0	0,0	0	0,0	4	80,0
2 Vanemametnikud	362	46	12,7	17	37,0	12	26,1	2	4,3	15	32,6
2.1. Kõrgharidusega	246	33	13,4	14	42,4	8	24,2	1	3,0	10	30,3
2.2. Keskeriharidusega	57	8	14,0	1	12,5	4	50,0	0	0,0	3	37,5
2.3. Keskharidusega	59	5	8,5	2	40,0	0	0,0	1	20,0	2	40,0
3 Nooremametnikud	77	14	18,2	4	28,6	2	14,3	2	14,3	6	42,9
3.1. Kõrgharidusega	15	7	46,7	3	42,9	0	0,0	1	14,3	3	42,9
3.2. Keskeriharidusega	25	4	16,0	1	25,0	1	25,0	1	25,0	1	25,0
3.3. Keskharidusega	36	3	8,3	0	0,0	1	33,3	0	0,0	2	66,7
4 KOKKU	788	122	15,5	42	34,4	24	19,7	7	5,7	49	40,2

#### PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID

1 Kõrgemad ametnikud	297	56	18,9	18	32,1	9	16,1	3	5,4	26	46,4
1.1. Kõrgharidusega	282	51	18,1	17	33,3	9	17,6	3	5,9	22	43,1
1.2. Keskeriharidusega	6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
1.3. Keskharidusega	9	5	55,6	1	20,0	0	0,0	0	0,0	4	80,0
2 Vanemametnikud	215	30	14,0	12	40,0	4	13,3	1	3,3	13	43,3
2.1. Kõrgharidusega	146	22	15,1	10	45,5	2	9,1	1	4,5	9	40,9
2.2. Keskeriharidusega	34	5	14,7	1	20,0	2	40,0	0	0,0	2	40,0
2.3. Keskharidusega	35	3	8,6	1	33,3	0	0,0	0	0,0	2	66,7
3 Nooremametnikud	60	9	15,0	2	22,2	0	0,0	2	22,2	5	55,6
3.1. Kõrgharidusega	14	5	35,7	2	40,0	0	0,0	1	20,0	2	40,0
3.2. Keskeriharidusega	20	2	10,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	1	50,0
3.3. Keskharidusega	25	2	8,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0
4 KOKKU	572	95	16,6	32	33,7	13	13,7	6	6,3	44	46,3

\* Pensionile lahkunute seas on kajastatud ka teenistujad, kes olid asutusest lahkudes pensioniealised ja kelle puhul ei ole teada järgmist teenistus- või töökohta.

## Lisa 2 / Tabel 6

### Perioodil 01.01.-31.12.2005 teenistusse astunud ametnike jagunemine eelmise töö- või teenistuskoha alusel

Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusse astunud ametnikke kokku 2005. a		Avalikust teenistu- sest		Era- sektorist		Mujalt		Asutuse- sisesed liikumised 2005. a*	
		%		%		%		%		%

#### KÕIK RIIGI AMETIASUTUSED KOKKU

1	Kõrgemad ametnikud	3529	411	11,6	225	54,7	108	26,3	78	19,0	466	13,2
1.1.	Kõrgharidusega	3137	362	11,5	200	55,2	91	25,1	71	19,6	433	13,8
1.2.	Keskeriharidusega	188	25	13,3	15	60,0	8	32,0	2	8,0	12	6,4
1.3.	Keskharidusega	199	24	12,1	10	41,7	9	37,5	5	20,8	21	10,6
2	Vanemametnikud	13603	1752	12,9	463	26,4	561	32,0	728	41,6	2280	16,8
2.1.	Kõrgharidusega	7166	995	7,3	262	26,3	307	30,9	426	42,8	1193	16,6
2.2.	Keskeriharidusega	2991	277	9,3	80	28,9	114	41,2	83	30,0	570	19,1
2.3.	Keskharidusega	3589	480	13,4	121	25,2	140	29,2	219	45,6	517	14,4
3	Nooremametnikud	2254	448	19,9	112	25,0	129	28,8	207	46,2	102	4,5
3.1.	Kõrgharidusega	1022	56	2,5	15	26,8	18	32,1	23	41,1	20	2,0
3.2.	Keskeriharidusega	615	133	21,6	33	24,8	42	31,6	58	43,6	39	6,3
3.3.	Keskharidusega	1077	259	24,0	64	24,7	69	26,6	126	48,6	43	4,0
4	KOKKU	19386	2611	13,5	800	30,6	798	30,6	1013	38,8	2848	14,7

#### MINISTEERIUMID KOOS VALITSEMISALAGA

1	Kõrgemad ametnikud	2945	342	11,6	184	53,8	95	27,8	63	18,4	410	13,9
1.1.	Kõrgharidusega	2596	295	11,4	161	54,6	78	26,4	56	19,0	381	14,7
1.2.	Keskeriharidusega	170	25	14,7	15	60,0	8	32,0	2	8,0	11	6,5
1.3.	Keskharidusega	174	22	12,6	8	36,4	9	40,9	5	22,7	18	10,3
2	Vanemametnikud	12746	1669	13,1	437	26,2	541	32,4	691	41,4	2239	17,6
2.1.	Kõrgharidusega	6652	941	14,1	243	25,8	293	31,1	405	43,0	1167	17,5
2.2.	Keskeriharidusega	2812	266	9,5	78	29,3	112	42,1	76	28,6	564	20,1
2.3.	Keskharidusega	3426	462	13,5	116	25,1	136	29,4	210	45,5	508	14,8
3	Nooremametnikud	2132	436	20,5	110	25,2	127	29,1	199	45,6	100	4,7
3.1.	Kõrgharidusega	1004	51	5,1	13	25,5	18	35,3	20	39,2	20	2,0
3.2.	Keskeriharidusega	581	128	22,0	33	25,8	41	32,0	54	42,2	38	6,5
3.3.	Keskharidusega	1009	257	25,5	64	24,9	68	26,5	125	48,6	42	4,2
4	KOKKU	17823	2447	13,7	731	29,9	763	31,2	953	38,9	2749	15,4

#### MINISTEERIUMID ERALDI

1	Kõrgemad ametnikud	966	140	14,5	80	57,1	27	19,3	33	23,6	155	16,0
1.1.	Kõrgharidusega	891	120	13,5	67	55,8	24	20,0	29	24,2	150	16,8
1.2.	Keskeriharidusega	23	11	47,8	10	90,9	0	0,0	1	9,1	2	8,7
1.3.	Keskharidusega	52	9	17,3	3	33,3	3	33,3	3	33,3	3	5,8



Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusse astunud ametnikke kokku 2005. a		Avalikust teenistu- sest		Era- sektorist		Mujalt		Asutuse- sisesed liikumised 2005. a*	
		%		%		%		%		%
2 Vanemametnikud	1677	363 21,6	104 28,7	126 34,7	133 36,6	291 17,4				
2.1. Kõrgharidusega	1283	252 19,6	86 34,1	80 31,7	86 34,1	244 19,0				
2.2. Keskeriharidusega	188	22 11,7	6 27,3	11 50,0	5 22,7	6 3,2				
2.3. Keskhariidusega	206	89 43,2	12 13,5	35 39,3	42 47,2	41 19,9				
3 Nooremametnikud	130	28 21,5	8 28,6	12 42,9	8 28,6	30 23,1				
3.1. Kõrgharidusega	26	6 23,1	3 50,0	2 33,3	1 16,7	6 23,1				
3.2. Keskeriharidusega	44	9 20,5	4 44,4	4 44,4	1 11,1	9 20,5				
3.3. Keskhariidusega	60	13 21,7	1 7,7	6 46,2	6 46,2	15 25,0				
4 KOKKU	2773	531 19,1	192 36,2	165 31,1	174 32,8	476 17,2				

#### AMETID JA INSPEKTSIOONID

1 Kõrgemad ametnikud	1979	202 10,2	104 51,5	68 33,7	30 14,9	255 12,9				
1.1. Kõrgharidusega	1705	175 10,3	94 53,7	54 30,9	27 15,4	231 13,5				
1.2. Keskeriharidusega	147	14 9,5	5 35,7	8 57,1	1 7,1	9 6,1				
1.3. Keskhariidusega	122	13 10,7	5 38,5	6 46,2	2 15,4	15 12,3				
2 Vanemametnikud	11069	1306 11,8	333 25,5	415 31,8	558 42,7	1948 17,6				
2.1. Kõrgharidusega	5369	689 12,8	157 22,8	213 30,9	319 46,3	923 17,2				
2.2. Keskeriharidusega	2624	244 9,3	72 29,5	101 41,4	71 29,1	558 21,3				
2.3. Keskhariidusega	3220	373 11,6	104 27,9	101 27,1	168 45,0	467 14,5				
3 Nooremametnikud	2002	408 20,4	102 25,0	115 28,2	191 46,8	70 3,5				
3.1. Kõrgharidusega	978	45 4,6	10 22,2	16 35,6	19 42,2	14 1,4				
3.2. Keskeriharidusega	537	119 22,2	29 24,4	37 31,1	53 44,5	29 5,4				
3.3. Keskhariidusega	949	244 25,7	63 25,8	62 25,4	119 48,8	27 2,8				
4 KOKKU	15050	1916 12,7	539 28,1	598 31,2	779 40,7	2273 15,1				

#### MAAVALITSUSED

1 Kõrgemad ametnikud	235	11 4,7	5 45,5	2 18,2	4 36,4	22 9,4				
1.1. Kõrgharidusega	211	11 5,2	5 45,5	2 18,2	4 36,4	21 10,0				
1.2. Keskeriharidusega	12	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	1 8,3				
1.3. Keskhariidusega	12	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0				
2 Vanemametnikud	495	37 7,5	10 27,0	6 16,2	21 56,8	17 3,4				
2.1. Kõrgharidusega	268	24 9,0	7 29,2	6 25,0	11 45,8	9 3,4				
2.2. Keskeriharidusega	122	6 4,9	0 0,0	0 0,0	6 100,0	4 3,3				
2.3. Keskhariidusega	104	7 6,7	3 42,9	0 0,0	4 57,1	4 3,8				
3 Nooremametnikud	45	2 4,4	0 0,0	1 50,0	1 50,0	1 2,2				
3.1. Kõrgharidusega	3	1 33,3	0 0,0	0 0,0	1 100,0	0 0,0				
3.2. Keskeriharidusega	9	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0				
3.3. Keskhariidusega	32	1 3,1	0 0,0	1 100,0	0 0,0	1 3,1				
4 KOKKU	775	50 6,5	15 30,0	9 18,0	26 52,0	40 5,2				

Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusse astunud ametnikke kokku 2005. a		Avalikust teenistu- sest		Era- sektorist		Mujalt		Asutuse- sisesed liikumised 2005. a*	
		%		%		%		%		%

#### PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID HALDUSALAGA

1	Kõrgemad ametnikud	349	58	16,6	36	62,1	11	19,0	11	19,0	34	9,7
1.1.	Kõrgharidusega	330	56	17,0	34	60,7	11	19,6	11	19,6	31	9,4
1.2.	Keskeriharidusega	6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
1.3.	Keskharidusega	13	2	15,4	2	100,0	0	0,0	0	0,0	3	23,1
2	Vanemametnikud	362	46	12,7	16	34,8	14	30,4	16	34,8	24	6,6
2.1.	Kõrgharidusega	246	30	12,2	12	40,0	8	26,7	10	33,3	17	6,9
2.2.	Keskeriharidusega	57	5	8,8	2	40,0	2	40,0	1	20,0	2	3,5
2.3.	Keskharidusega	59	11	18,6	2	18,2	4	36,4	5	45,5	5	8,5
3	Nooremametnikud	77	10	13,0	2	20,0	1	10,0	7	70,0	1	1,3
3.1.	Kõrgharidusega	15	4	26,7	2	50,0	0	0,0	2	50,0	0	0,0
3.2.	Keskeriharidusega	25	5	20,0	0	0,0	1	20,0	4	80,0	1	4,0
3.3.	Keskharidusega	36	1	2,8	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0
4	KOKKU	788	114	14,5	54	47,4	26	22,8	34	29,8	59	7,5

#### PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID

1	Kõrgemad ametnikud	297	58	19,5	36	62,1	11	19,0	11	19,0	30	10,1
1.1.	Kõrgharidusega	282	56	19,9	34	60,7	11	19,6	11	19,6	27	9,6
1.2.	Keskeriharidusega	6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
1.3.	Keskharidusega	9	2	22,2	2	100,0	0	0,0	0	0,0	3	33,3
2	Vanemametnikud	215	44	20,5	16	36,4	12	27,3	16	36,4	14	6,5
2.1.	Kõrgharidusega	146	29	19,9	12	41,4	7	24,1	10	34,5	10	6,9
2.2.	Keskeriharidusega	34	5	14,7	2	40,0	2	40,0	1	20,0	1	2,9
2.3.	Keskharidusega	35	10	28,6	2	20,0	3	30,0	5	50,0	3	8,6
3	Nooremametnikud	60	8	13,3	1	12,5	1	12,5	6	75,0	1	1,7
3.1.	Kõrgharidusega	14	3	21,4	1	33,3	0	0,0	2	66,7	0	0,0
3.2.	Keskeriharidusega	20	5	25,0	0	0,0	1	20,0	4	80,0	1	5,0
3.3.	Keskharidusega	25	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4	KOKKU	572	110	19,2	53	48,2	24	21,8	33	30,0	45	7,9

\* Asutusesisesed liikumised (edutamine ja üleviimine, asumine teisele ametikohale asutuses, millega kaasneb ametniku tööülesannete muutumine).

\*\* Osakaal 31.12. 2004 asutuses teenistuses olnud ametnikest.