



RAHANDUSMINISTEERIUM

AVALIKU TEENISTUSE 2014. AASTA ARUANNE

Tallinn
2015

SISUKORD

1. Sissejuhatus	3
1.1. Aruande alused ja eesmärk	3
1.2. Aruande ulatus	3
1.3. Ülevaade valitsussektorist, sh keskvalitsusest	7
1.3.1. Töötajate arv	7
1.3.2. Tööjõukulud.....	10
1.3.2.1. Valitsussektor	10
1.3.3. Keskmine palk.....	13
1.3.3.1. Valitsussektor	13
1.3.3.2. Keskvalitsus	13
2. Eesti avalik teenistus ja selle väljakutsed	17
2.1. Avaliku teenistuse mõiste ja avalike teenistujate arv	18
2.2. Avaliku teenistuse arengu keskne koordineerimine ja strateegiline juhtimine	25
2.2.1. Personalivoolavus.....	26
2.2.2. Värbamine ja valik	29
2.2.2.1. Riigiametnike ja töötajate värbamine ja valik	30
2.2.2.2. Kohaliku omavalitsuse ametnike ja töötajate värbamine ja valik	33
2.2.3. Ametnike palgad.....	35
2.2.3.1. Ülevaade Eesti palgaturust.....	35
2.2.3.2. Ametnike keskmine palk	37
2.2.3.3. Ametnike ebaregulaarsete lisatasude osakaal palgakulust	39
2.2.3.4. Riigi ametiasutuste teenistusgruppide jaotus ja keskmine palk	39
2.2.3.5. Riigi ametiasutuste sooline palgalõhe.....	46
2.3. Avalike teenistujate mitmekesisus.....	47
2.3.1. Avalike teenistujate vanuseline ja sooline jaotus	47
2.3.1.1. Vanuseline ja sooline jaotus riigi ametiasutustes	48
2.3.1.2. Vanuseline ja sooline jaotus kohalike omavalitsuste asutustes.....	50
2.4. Avalike teenistujate asjatundlikkus.....	51
2.4.1. Teenistujate haridus.....	51
2.4.1.1. Haridustasemete jaotus riigi ametiasutustes.....	52
2.4.1.2. Haridus kohalike omavalitsuste asutustes	53
2.4.2. Arengu- ja hindamisvestluste läbiviimine	54
2.4.2.1. Riigiametnike ja töötajate hindamine	54
2.4.2.2. Kohaliku omavalitsuse ametnike ja töötajate hindamine	56
2.4.3. Arendus- ja koolitustegevus	56
2.4.3.1. Asutuse tasandi koolitus.....	57
2.4.3.2. Keskne arendus- ja koolitus.....	61
2.4.4. Tippjuhtide arendamine	62
2.4.5. Keskastmejuhtide arendamine.....	63
2.5. Avaliku teenistuse muud arendustegevused 2014. aastal.....	64
2.5.1. Avaliku teenistuse seaduse rakendamine	64
2.5.2. Juhtimisinfo ja andmekvaliteedi parandamine ning analüüsivõimekuse suurendamine	64
2.5.3. Avaliku teenistuse atraktiivsuse ja konkurentsivõime hoidmine	65
2.5.4. Ettevalmistused Euroopa Liidu Nõukogu eesistumiseks 2018. aastal.....	66
2.5.5. Avaliku teenistuse eetika arendamine	67
3. Eesti valitsussektori võrdlus teiste riikidega	70
4. Kokkuvõte ja personalipoliitika soovitused	75
Lisa 1. Ametnikueetika nõukogu tegevuse ülevaade perioodil mai 2014 - mai 2015.....	77

1. Sissejuhatus

1.1. Aruande alused ja eesmärk

Käesoleva aruande aluseks on 01.04.2013 kehtima hakanud avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) § 66 lõikest 1 tulenev kohustus esitada üks kord aastas Riigikogule ülevaade **avaliku teenistuse arengusuundadest, teenistuskohdadest, teenistuses olevatest ja töötavatest isikutest, nende palkadest ja töötasudest ametiasutuste ning teenistusgruppide kaupa** ning Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määruse nr 111 „Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused“ § 9 lõikest 2 tulenev kohustus esitada Vabariigi Valitsusele üks kord aastas **ülevaade eetikanõukogu tööst**.

Aruande eesmärk on anda sisend avaliku teenistuse arendustegevuste paremaks planeerimiseks, koondades selleks senised arendustegevused ning tuues välja avaliku teenistuse tugevused ja väljakutsed. Ülevaade eetikanõukogu tööst võimaldab hinnata eetikanõukogu tegevuse eesmärgipärasust ning seatud eesmärkide saavutamist.

Aruande koostasid rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna ametnikud ja töötajad Merle Hunt, Kairi Kontkar, Riina Maat, Merilin Metsma, Indrek Ostrat, Marlen Piskunov, Anneli Sihver, Liina Simm, Sirli Vaher, Maris Vaino ning Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskusest Eve Limbach-Pirn.

1.2. Aruande ulatus

Avalik sektor jaguneb valitsussektoriks ja muuks avalikuks sektoriks. Valitsussektor hõlmab avaliku sektori üksusi, keda ei loeta turutootjateks ja keda finantseeritakse peamiselt kohustuslike maksete abil, mida teevad teistesse sektoritesse kuuluvad üksused. Eestis jagatakse valitsussektor kolmeks allsektoriks:

- keskvalitsus¹;
- kohalikud omavalitsused;
- sotsiaalkindlustusfondid².

Lisaks valitsussektorile kuuluvad avalikku sektorisse riigi ja teiste valitsussektori liikmete osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (näiteks Eesti Energia, Tallinna Sadam jne), kes moodustavad kogu sektorist ca 15%. Samuti on avaliku sektori osana väljaspool valitsussektorit Eesti Pank. Nimetatuid asutuste gruppi tähistatakse „muu avalik sektor“ mõiste all.

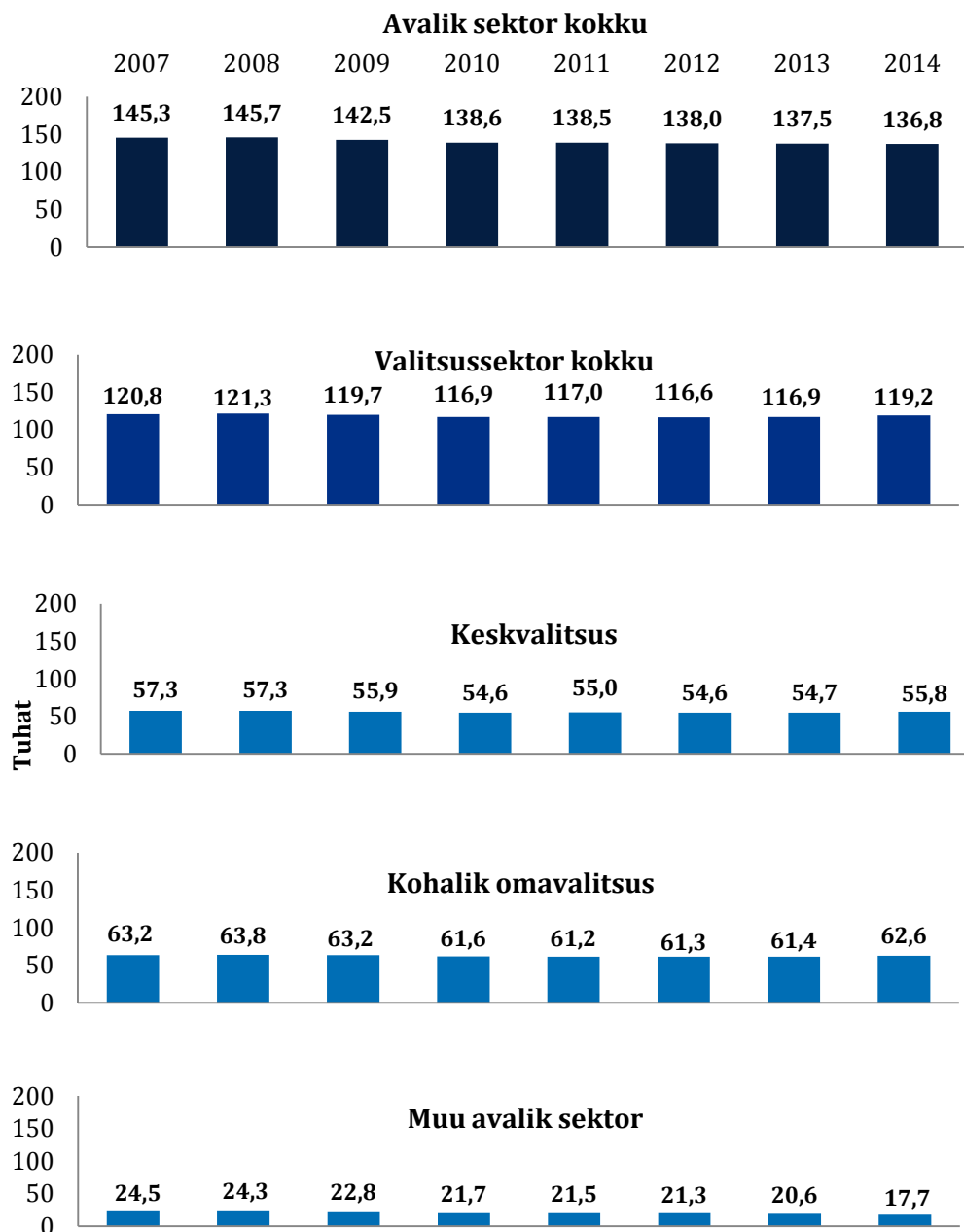
Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmetel oli avalikus sektoris tervikuna 2014. aastal täistööajale taandatud töötajate arv 136 800 inimest (vt joonis 1),

¹ Keskvalitsuse alla kuuluvad riigieelarvelised asutused ehk riigiasutused, riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused, äriühingud ja mittetulundusühingud ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud.

² Valitsussektorisse kuuluvad sotsiaalkindlustusfondid on Töötukassa ja Haigekassa.

kellest ligikaudu 87% olid ametis valitsussektoris, sh 41% keskvalitsuses ning 46% kohalike omavalitsuste asutustes. Avaliku sektori töötajate arv on viimastel aastatel püsinud suhteliselt stabiilne, 2014. aastal on siiski täheldada väikest vähenemist. Eesti koguhõivest moodustab avalik sektor ligilähedaselt viiendiku.

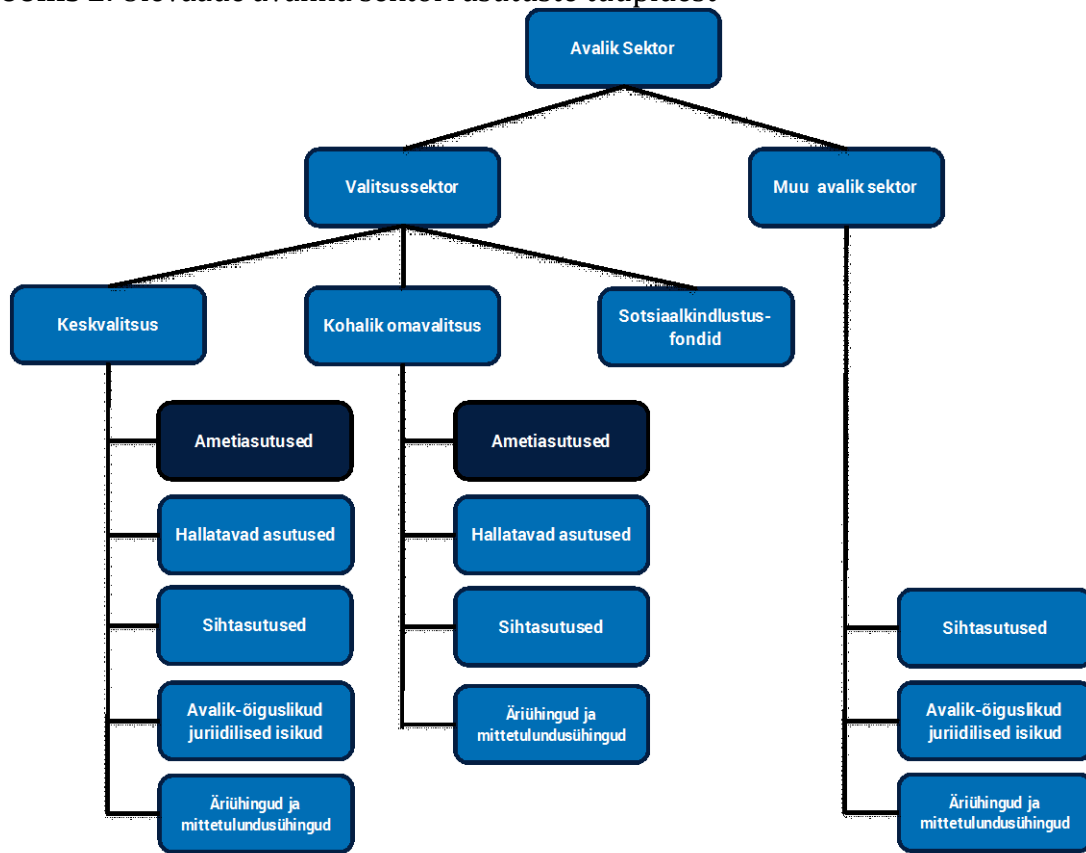
Joonis 1. Avaliku sektori täistööajale taandatud töötajate arv 2007-2014



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Käesolev aruanne annab esmalt üldisema ülevaate valitsussektorist tervikuna ning seejärel keskendub peamiselt **avalikule teenistusele, mis hõlmab avaliku sektori asutuste tüüpidest ainult ametiasutusi** (põhiseaduslikke institutsioone teenindavad asutused, valitsusasutused, linna- ja vallavalitsused ning linna- ja vallavalitsuste ametid), mis on väga väike osa Eesti avalikust sektorist. Ametiasutused jäävad nii keskvalitsuse (riigi ametiasutused) kui kohalike omavalitsuse (kohalike omavalitsuste ametiasutused) valitsemise alla. Lisaks ametiasutustele annab aruanne esmakordselt ülevaate samadest näitajatest ka hallatavate asutuste (riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine) töötajate kohta. Ülevaate avaliku sektori kõikidest asutustest saab jooniselt 2 ja veebilehelt www.riigipilt.ee.

Joonis 2. Ülevaade avaliku sektori asutuste tüüpidest



Avaliku teenistusega on Eestis hõlmatud riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused (joonisel 2 tähistatud tumesinise kastiga). Riigi ametiasutused jagunevad omakorda põhiseaduslikke institutsioone teenindavateks asutusteks ja valitsusasutusteks. Ülevaade avaliku teenistusega hõlmatud asutustest on välja toodud tabelis 1.

Tabel 1. Avaliku teenistuse seadusega hõlmatud ametiaustuste jaotus 2014. aastal

Asutuste Grupp	Asutuste allgrupp	Asutuste grupp kuuluvad asutused
Põhiseaduslikke institutsioone teenindavad asutused ja Riigikantselei	Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	Riigikantselei Riigikogu Kantselei Riigikohus Riigikontroll Vabariigi Presidendi Kantselei Õiguskantsleri Kantselei
Valitsusasutused	Ministeeriumid	11 ministeeriumi
	Maavalitsused	15 maavalitsust
	Siseturvalisus ja Kaitsevägi	Häirekeskus Kaitsevägi Politsei- ja Piirivalveamet Päästeamet 4 Vanglat
	Muud valitsusasutused	20 ametit* 4 inspektsiooni 8 Kohut Prokuratuur Rahvusarhiiv
Kohalike Omavalitsuste ametiasutused	Kohalikud omavalitsused	30 linnavalitsust 183 vallavalitsust

*Eestis on kokku 24 ametit. Statistikast on väljas Teabeamet ja Kaitsepolitseiamet, kelle andmed on salastatud ning Politsei- ja Piirivalveamet ja Päästeamet, kes on paigutatud siseturvalisuse ja Kaitseväge gruppi.

Avaliku teenistuse arenguid ei saa hinnata isolatsioonis muust meid ümbritsevast. Seetõttu on tausta loomiseks ning veidi laiema hinnangu andmiseks lisatud aruande lõppu ka ülevaade Eesti valitsussektori võrdlusest teiste riikidega.

1.3. Ülevaade valitsussektorist, sh keskvalitsusest

1.3.1. Töötajate arv

1.3.1.1. Valitsussektor

Valitsussektoris töötab veidi enam kui 119 000 töötajat (vt joonis 3)³, kes jagunevad peaaegselt keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Kõige suurema töötajaskonnaga on kohaliku omavalitsuse üksused, kus on 62 576 töötajat, mis moodustab kogu valitsussektori töötajate arvust ca 53%. Keskvalitsuse tasandil on 55 837 töötajat, mis omakorda moodustab kogu valitsussektori töötajate arvust ca 47%. Ülejäänud 740 töötajat on hõivatud sotsiaalkindlustusfondides.

Kogu valitsussektori töötajate arv on 2014. aastal kasvanud 2270 töötaja⁴ võrra. Töötajate arvu kasv on jagunenud võrdvärselt kohaliku omavalitsuse üksuste (+1166 töötajat) ja keskvalitsuse tasandi (+1093 töötajat) vahel.

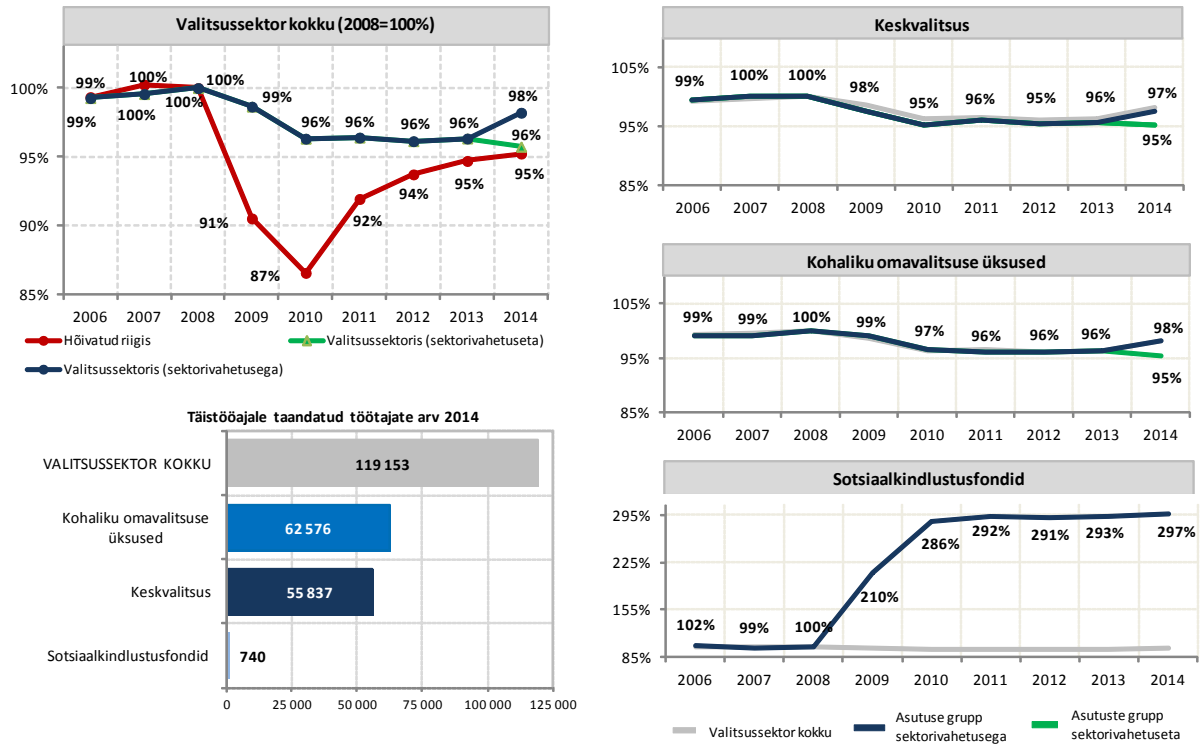
Suurem osa valitsussektori töötajate arvu kasvust on tingitud **asutuste toomisest muu avaliku sektori alt valitsussektori alla**. Tallinna Linnatranspordi AS liikus muu avaliku sektori alt kohaliku omavalitsuse üksuste alla, mis suurendas töötajate arvu 1747 võrra. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas toodi AS A.L.A.R.A., AS Eesti Liinirongid ja AS Vedelkütusevaru Agentuur muu avaliku sektori alt valitsussektori keskvalitsuse tasandile, mis tõi kaasa valitsussektori töötajate arvu kasvu 330 võrra. Seega kui välistada sektorivahetused, siis on **valitsussektori töötajate arv püsinud stabiilsena**.

Võrreldes Eesti tööturu hõivatute arvu muutusega on valitsussektor olnud oluliselt tagasihoidlikum kui üldine tööturg, vähendades kriisi mõjul 2010. aastaks võrreldes 2008. aastaga töötajate arvu ligikaudu 4%. Hõive määr langes turul ligikaudu 13%. **Arvestades piiratud eelarvelisi võimalusi ja demograafilisi trende tuleb töötajate arvu vähendada kooskõlas tööealise elanikkonna kahanemisega**. See tähendab, et töötajate arv valitsussektori tasandil peab vähenema ca 700 töötaja võrra aastas (ca 0,7%), sh keskvalitsuse tasandil ca 400 töötaja võrra aastas. Töötajate arvu vähendamine eeldab põhimõttelisi muutusi riigi ülesannete täitmises ja avalike teenuste osutamises (funktsioonide ümberkorraldamine, teenuste standardite ülevaatamine jm).

³ Käesolevas peatükis on töötate arv näidatud täistööajale taandatud töötajate aasta keskmise arvuna.

⁴ 2013. ja 2014. aasta andmete võrdlemisel varasemate aastate andmetega tuleb arvestada, et riigi raamatupidamise üldeeskirja lisana kinnitatud kontoplaani üldeeskirja kontode sisu muudeti 2013. aastal. Kuna 2013. aasta 1. aprillil jõustunud avaliku teenistuse seadus ei näe enam ette võimalust koosseisuväliste töötajate värbamiseks, ei ole samuti kontoplaanis enam ette nähtud eraldi kontot koosseisuväliste töötajate jaoks. Tähtajalises töösuhtes olevad töötajad, kes enne olid koosseisuvälised, kajastatakse nüüd asutuse koosseisus tähtajalistena. Kuna analüüsitakse ainult koosseisulist töötajate arvu, siis sellest tulenevalt ei hõlma varasemate aastate analüüsid koosseisuväliseid töötajaid, kuid 2013. ja 2014. aasta analüüsid tähtajalisi töötajaid juba hõlmavad.

Joonis 3. Valitsussektori täistööajale taandatud töötajate arv 2006-2014



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

1.3.1.2. Keskvalitsus

Keskvalitsuses on ligikaudu 56 000 töötajat (vt joonis 4), kusjuures enam kui poole sellest moodustab riigieelarveliste asutuste töötajaskond 32 134 inimesega. Sihtasutustes töötab enam kui 12 000 inimest, mis moodustab 22% keskvalitsuse töötajate arvust ja avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes töötab 9699 inimest ehk veidi enam kui 17% keskvalitsuse koosseisust. Ülejäänud 1734 inimest on hõivatud äriühingutes ja mittetulundusühingutes.

Keskvalitsuse töötajate keskmine arv on 2014. aastal kasvanud 1093 töötaja võrra. Suures osas on keskvalitsuse töötajate arvu kasv tingitud **asutuste toomisest muu avaliku sektori ja valitsussektori kohaliku omavalitsuse üksuste alt keskvalitsuse alla**. SA Tartu Ülikooli Kliinikumi puhul toodi SA Tartu Kiirabi, AS Lõuna-Eesti Haigla, Metsakohvik OÜ ja Pesuring OÜ valitsussektori kohaliku omavalitsuse üksuste alt keskvalitsuse alla, mis tõi kaasa töötajate arvu kasvu 878 võrra. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas toodi AS A.L.A.R.A., AS Eesti Liinirongid ja AS Vedelkütusevaru Agentuur muu avaliku sektori alt keskvalitsuse alla, mis tõi kaasa töötajate arvu kasvu 330 võrra. Toimunud on muudatusi ka vastupidisel suunal ehk mitmed asutused on keskvalitsuse alt ära liikunud. Kultuuriministeeriumi maakonnamuuseumid ja kontsertorganisatsioonid ning Siseministeeriumi valitsemisala

asenduskodud on üle antud kohalikele omavalitsustele vähendades keskvalitsuse töötajate arvu enam kui 400 töötaja võrra. Kokkuvõtvalt võib öelda, et kui välistada töötajate arvu muutustest sektoritevahelised liikumised, siis näitab **keskvalitsuse tasandil tervikuna töötajate arv väikest langustrendi** (vt joonis 4).

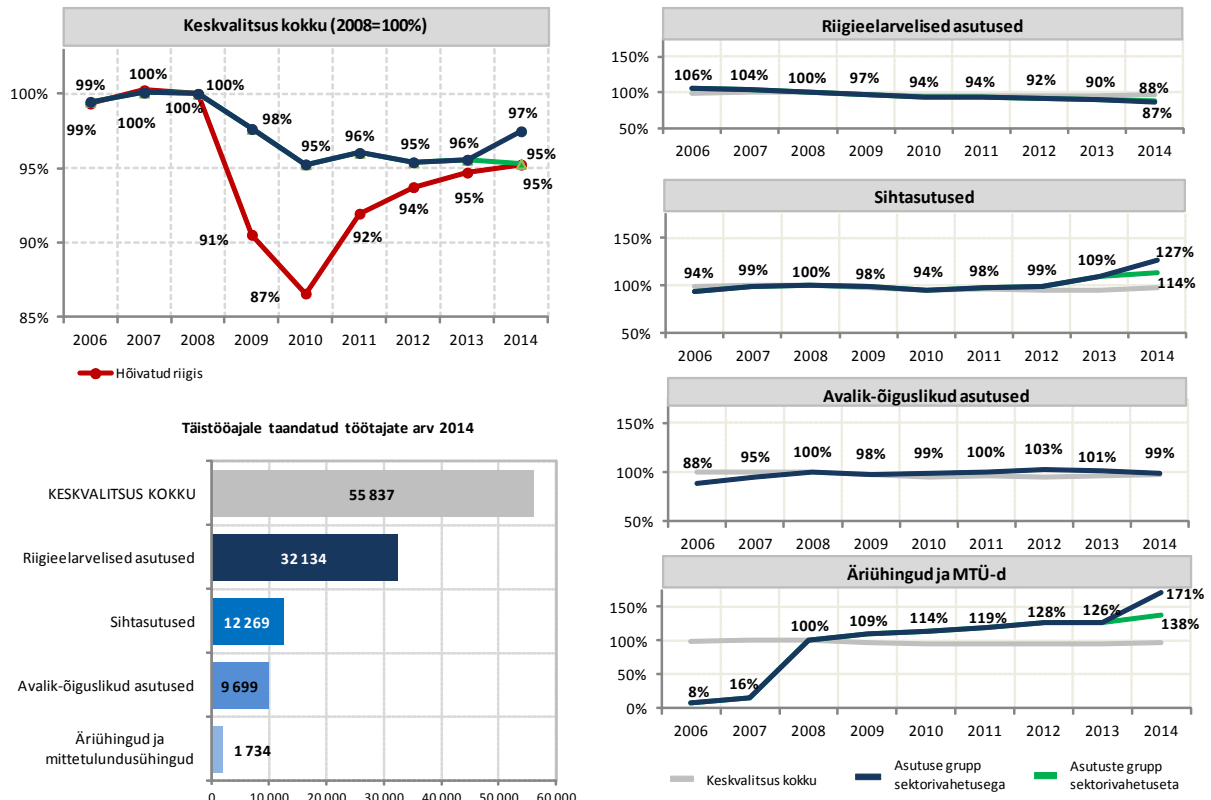
Riigiasutuste töötajate arv on vähenenud 819 töötaja võrra. Osaliselt on vähenemine toimunud rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste arvelt, kuid suurem osa sellest on tingitud asutuste juriidilise vormi ja haldaja muutumisest.

Sihtasutuste töötajate arv on kasvanud 1672 töötaja võrra. Osaliselt on töötajate arv kasvanud samal põhjusel, mis tingis riigiasutuste töötajate arvu vähenemise ehk Kultuuriministeeriumi valitsemisalas korraldati muuseumid ja kontsertasutused hallatavatest asutustest ümber sihtasutusteks. Samas on sihtasutused ka ise töötajate arvu poolest suurenenud. Kõige enam kasvas töötajate arv SA Innoves ja SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglas. SA Innove kasvas 98 töötaja võrra seonduvalt Rajaleidja projekti käivitamisega. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla kasvas 255 töötaja võrra, kuna avati uued kiirabipunktid ja hakati ise haiglale osutama toitlustamisteenust.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute töötajate arv on vähenenud 211 võrra. Selles grupis on töötajate arv püsinud suhteliselt stabiilne ja näitab viimaste aastate põhjal kerget langustrendi. Kõige suurema töötajate arvu kasvuga selles grupis on Kaitseliit, kus töötajate arv kasvas 63 töötaja võrra.

Äriühingute ja mittetulundusühingute töötajate arv on kasvanud 451 võrra. Kõige rohkem kasvas töötajate arv Riigi Kinnisvara AS-is (159 võrra). Ülejäänud töötajate arvu kasvu põhjustas eelmainitud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutuste sektori vahetus.

Joonis 4. Keskvalitsuse täistööajale taandatud töötajate arv 2006-2014



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

1.3.2. Tööjõukulud

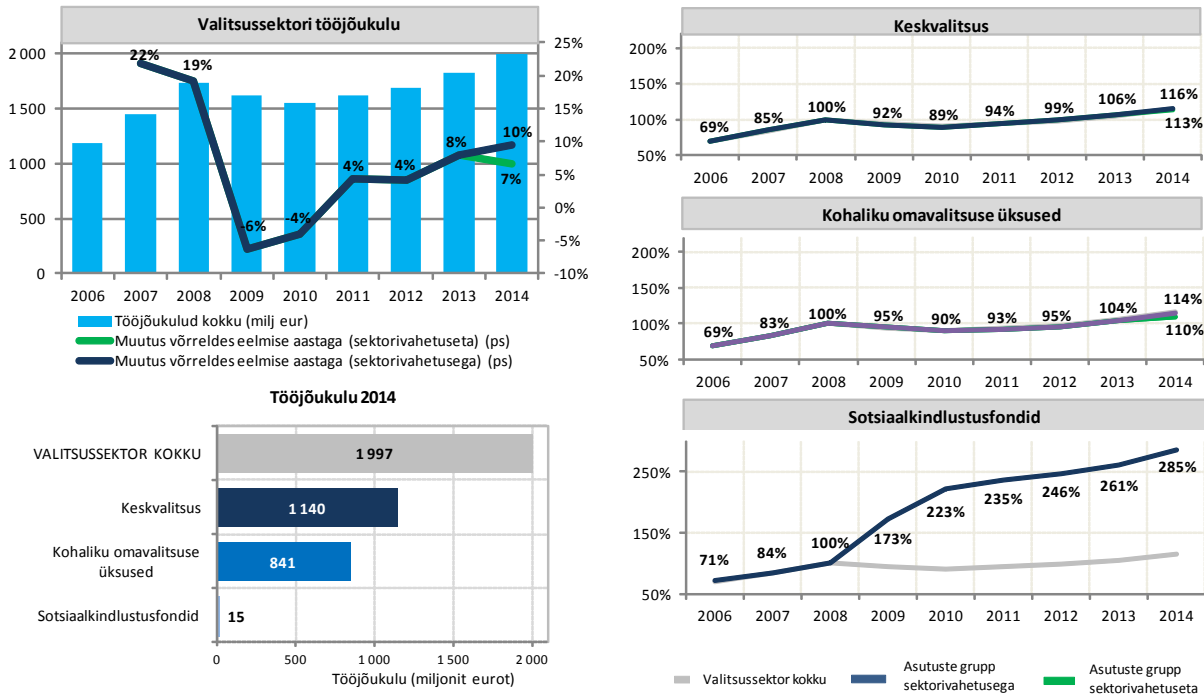
1.3.2.1. Valitsussektor

Valitsussektori tööjõukulud kasvasid 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga 10% (vt joonis 5). Arvestataval määral olid valitsussektori tööjõukulude kasvu põhjustajateks ka töötajate arvu mõjuritena kirjeldatud asutuste sektorivahetused ja kui need välistada, saame rääkida 7%-lisest tööjõukulude kasvust.

Kõige enam ehk 24% kasvasid tööjõukulud⁵ sotsiaalkindlustusfondides, kus on tööjõukulud olnud viimastel aastatel pidevas kasvutrendis. Keskvalitsuse tasandil kasvasid tööjõukulud 7% ja kohaliku omavalitsuse üksustes 6%.

⁵ Tööjõukulud sisaldavad lisaks riigieelarvele ka teisi allikaid, mistõttu joonised näitavad üldist tööjõukulude kasvu, mitte ainult riigieelarvest saadud kulude kasvu.

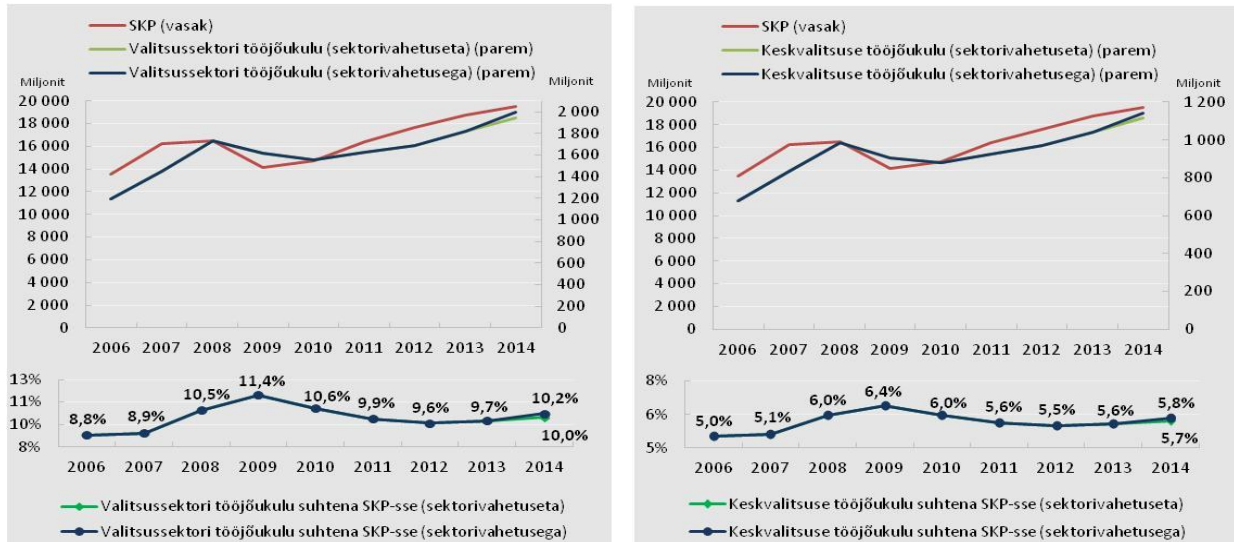
Joonis 5. Valitsussektori tööjõukulud 2006-2014



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Oluline on lisaks töötajate arvule jälgida tööjõukulude osakaalu SKP-st, kuna sageli hakatakse töötajate arvu vähendamise tulemusel teatud teenuseid väljast sisse ostma. Selle tulemusena töötajate arv küll väheneb, kuid tööjõule tehtavad kulutused võivad kasvada. Valitsussektoris kasvasid möödunud aastal tööjõukulud SKP-st veidi kiiremas tempos (vt joonis 6). Tööjõukulude suhe SKP-sse kasvas kiiremini kogu valitsussektori tasandil (+0,5%), keskvalitsuse tasandil oli see tagasihoidlikum (+0,2%).

Joonis 6. Valitsussektori, sh keskvalitsuse, tööjõukulud suhtena SKP-sse

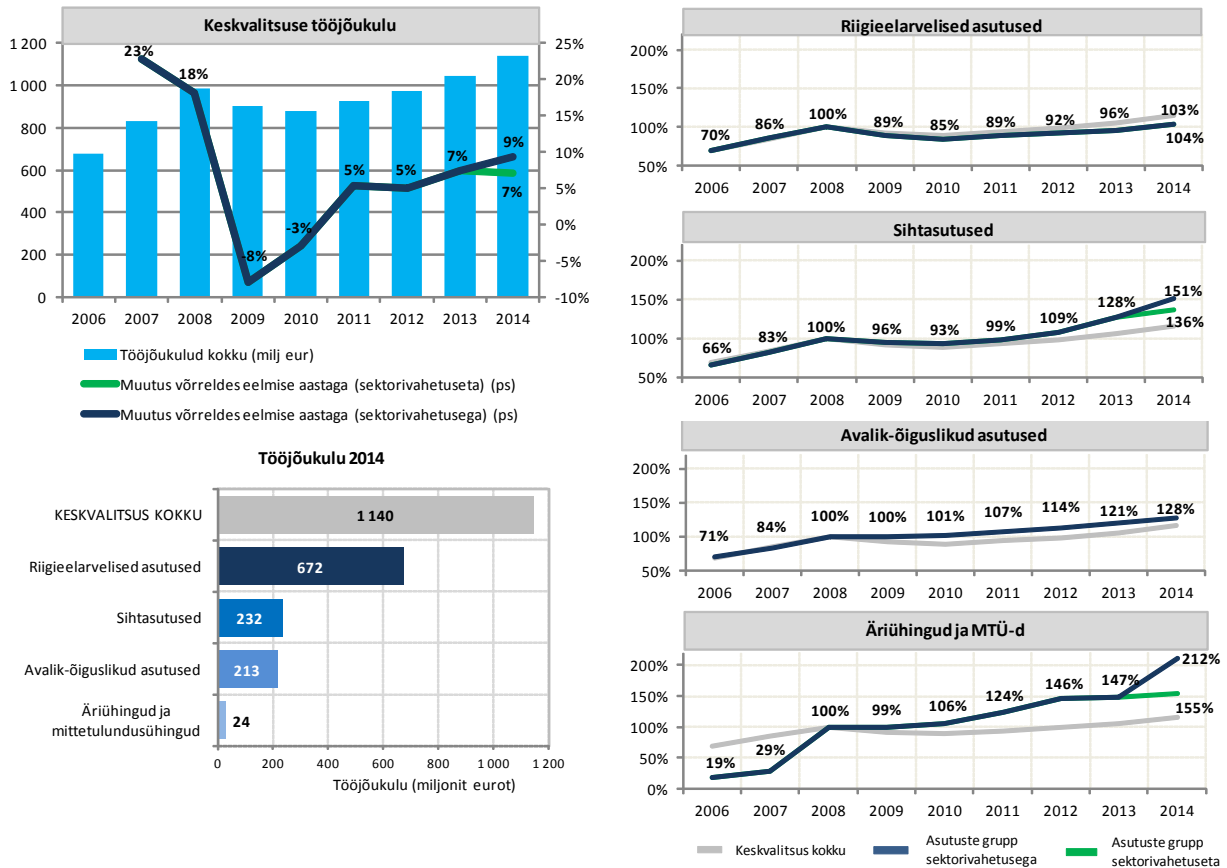


Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet

1.3.2.2. Keskvalitsus

Keskvalitsuse töajõukulud kasvasid 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga 9% (vt joonis 7). Ka keskvalitsuse tasandil olid töajõukulude kasvu põhjustajateks teatud määral sarnaselt kogu valitsussektorile töajõu arvu mõjuritena kirjeldatud asutuste sektorivahetused. Kui sektorivahetused välistada, kasvas keskvalitsuse töajõukulu 7% võrra. Kõige enam – 8% – kasvasid töajõukulud sihtasutustes, äriühingutes ja mittetulundusühingutes.

Joonis 7. Keskvalitsuse töajõukulud 2006-2014



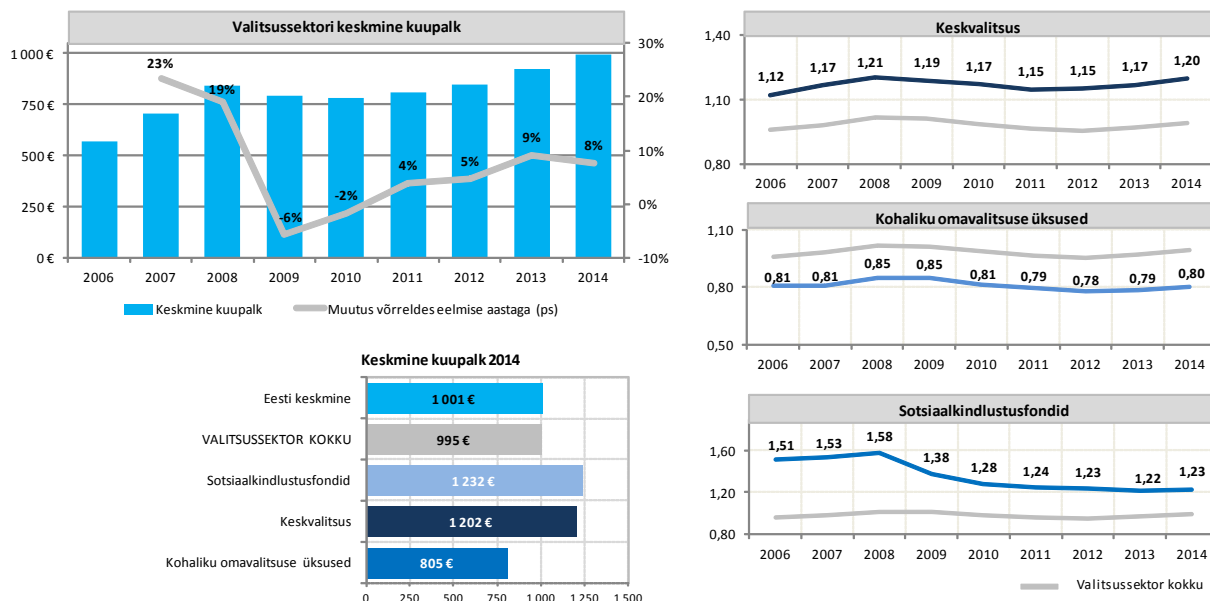
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

1.3.3. Keskmine palk

1.3.3.1. Valitsussektor

Valitsussektori keskmine palk oli 2014. aastal 995 eurot ja see tähendas võrreldes 2013. aastaga 8% palgakasvu (vt joonis 8). Sektorisiseselt oli keskmisest kõrgem keskmine palk keskvalitsuse tasandil (1202 eurot) ja sotsiaalkindlustusfondides (1232 eurot), keskmisest madalam kohalike omavalitsuste üksustes (805 eurot).

Joonis 8. Valitsussektori keskmine bruto kuupalk 2014. aastal

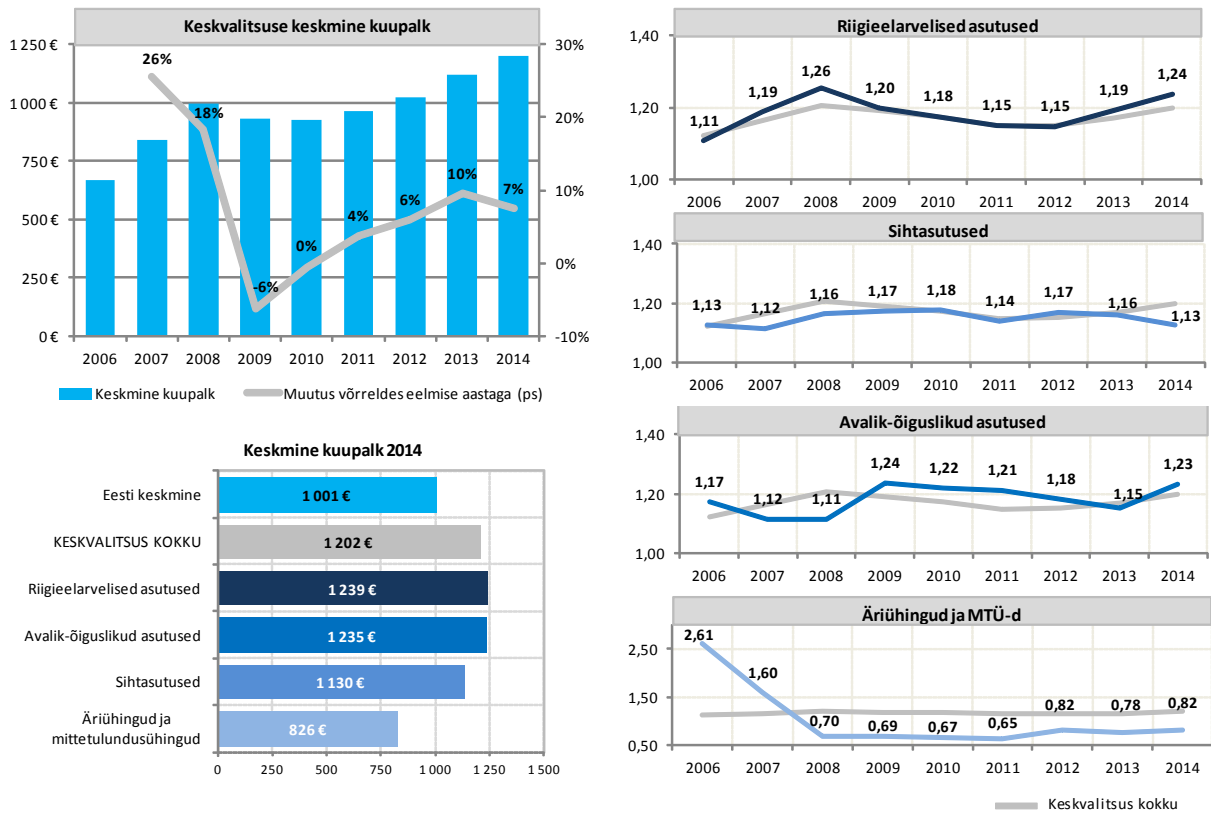


Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet

1.3.3.2. Keskvalitsus

Keskvalitsuse keskmine palk kasvas võrreldes 2013. aastaga 7% (vt joonis 9). Keskvalitsuse sees oli keskmine palk enam kui 1200 eurot riigieelarvelistes asutustes (1239 eurot) ja avalik-õiguslikes juriidilistes asutustes (1235 eurot). Sihtasutuste palgatase (1130 eurot) jäi kahest eelnevast asutustegrupist veidi maha ja juba oluliselt vähem teeniti äriühingutes ja mittetulundusühingutes (826 eurot).

Joonis 9. Keskvalitsuse keskmine bruto kuupalk 2014. aastal

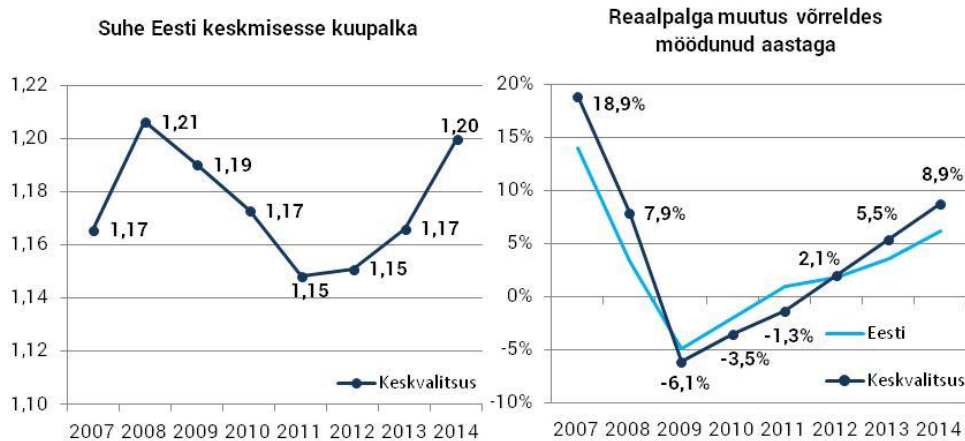


Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet

Keskvalitsuse, sh riigieelarveliste asutuste keskmine palga kasv oli 2014. aastal Eesti keskmisest mõnevõrra kiirem ja seega paranes palgapositsioon kolme protsendipunkti võrra suhtena Eesti keskmisesse (vt joonis 10). Ühtlasi tähendab see, et keskvalitsuse keskmine kuupalka suhe Eesti keskmisesse palka on jõudmas samale tasemele nagu see oli kriisieelsel ajal ehk 2008. aastal ja edaspidi tuleb olla ettevaatlikum palgapositsiooni parandamisel, kuna see võib tähendada palgakasvu eestvedaja positsiooni sattumist.

Kui vaadata siia kõrvale keskvalitsuse reaalsalga trendi, siis näitab ka palga ostujõud jätkuvat paranemise märki. Kuni 2009. aastani palga ostujõud langes, kuid alates 2012. aastast langus seiskus ning 2014. aastal kasvas keskvalitsuse palga ostujõud ligi 9%.

Joonis 10. Keskmise kvaliteetse keskmise bruto kuupalka suhe Eesti keskmisesse bruto kuupalka ja palga ostujõud 2007-2014

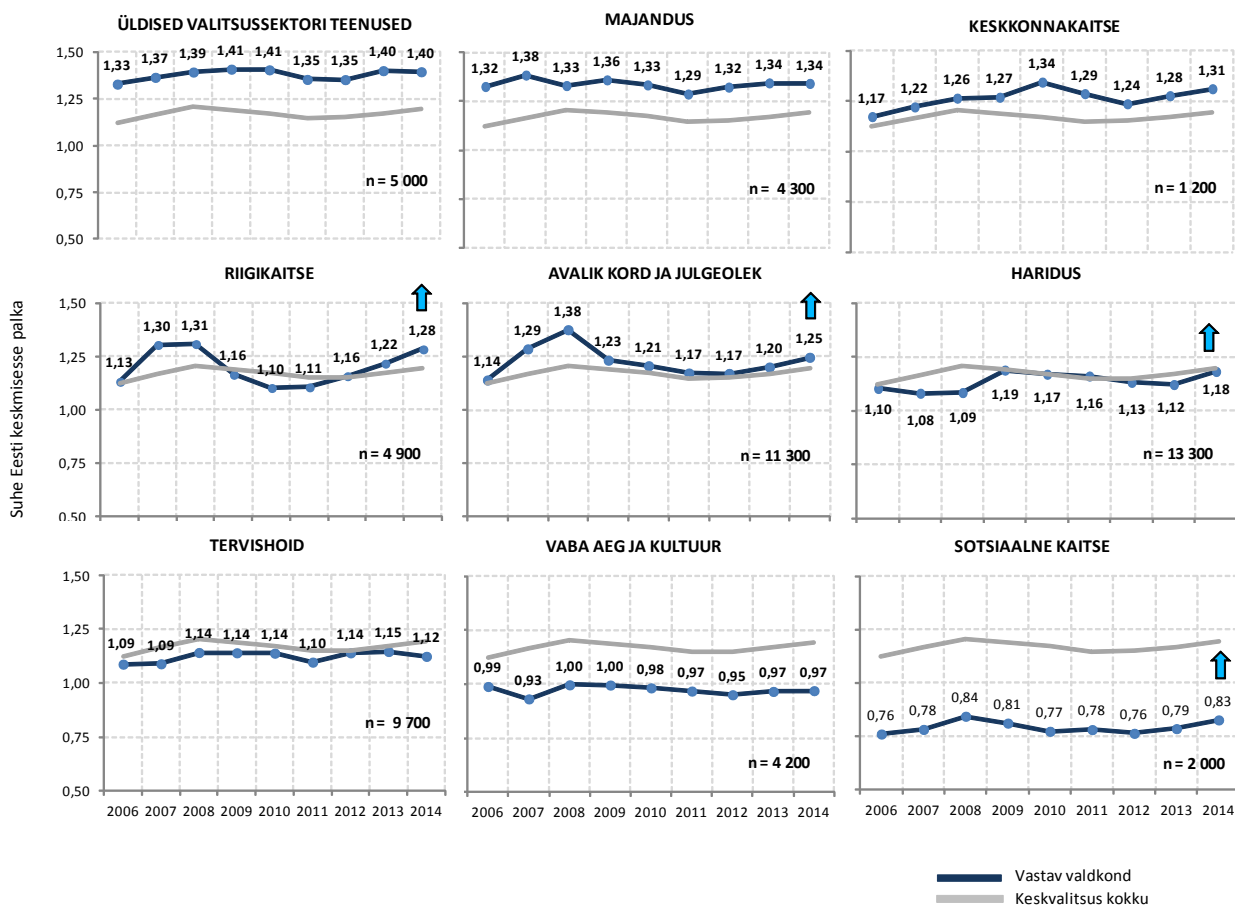


Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet

Keskmise palga suhe Eesti keskmisesse palka on paranenud kõige enam riigikaitse, avaliku korra ja julgeoleku, hariduse ja sotsiaalse kaitse valdkondades⁶. Teiste valdkondadega võrreldes on madalamal palgatasemel tervishoid, vabaaeg ja kultuur ning sotsiaalne kaitse (vt joonis 11). **Palgakasvuks vahendite eraldamine teistest suuremas mahus** (2014. aastal eraldati lisaks kesksele 5,1%-lisele palgafondi kasvule 1,5% arstidele, kiirabile, hoolekandeteenustele, kultuuritöötajatele, õpetajatele) **ei ole palku alati oodatud ulatuses kasvatanud**. Näiteks ei ole tervishoiu ning vabaja aja ja kultuuri valdkonnas oodatud palgakasv aset leidnud. Küll on parandanud oma palgapositsiooni hariduse ja sotsiaalse kaitse valdkonnad. **Rohkem on palgad kasvanud nendes asutustes, kes on ära teinud või tegemas sisemisi reforme**. 2015. aasta palgafondi keskse kasvu (3%) ja täiendava kasvu (1,5% siseturvalisuse valdkonna töötajad, sotsiaalhoolekanne, arstid, kiirabi, kultuuritöötajad, õpetajad) mõju valdkondlikele palgapositsioonidele saab hinnata 2015. aasta sügisel.

⁶ COFOG klassifikaatori alusel (Classification of the Function of Government).

Joonis 11. Keskvalitsuse keskmiste bruto kuupalkade suhe Eesti keskmisesse bruto kuupalka tegevusvaldkonniti (COFOG⁷)



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

⁷ Classification of the Function of Government

2. Eesti avalik teenistus ja selle väljakutsed

Eestis loetakse 2013. aastal jõustunud ATS-i kohaselt avalikuks teenistuseks töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse (KOV) ametiasutuse koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal. ATS jaotab avaliku teenistuse kaheks: ametnikeks ja töötajateks (edaspidi koos nimetatuna: avalikud teenistujad). Ametnik on isik, kes on riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ehk siis ametnik teostab avalikku võimu. Ametniku teenistussuhet reguleerib ATS. ATS-i järgi on avaliku võimu teostamine järgmiste ülesannete täitmine:

- 1) ametiasutuse juhtimine;
- 2) riikliku ja haldusjärelvalve teostamine, samuti siseauditi läbiviimine;
- 3) riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine;
- 4) alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks;
- 5) süütegude menetlemine;
- 6) Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises;
- 7) Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri ja kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine, nende sisuline ettevalmistamine või rakendamine;
- 8) Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine;
- 9) tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

Töötaja on isik, kes võetakse ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse tööd, mis toetab avaliku võimu teostamist. Töötajad on näiteks personalitöötajad, raamatupidajad, avalike suhete edendajad ja teised. Töötaja töötab töölepingu alusel.

Eesti avalik teenistus on positsioonipõhine (nimetatakse ka avatud süsteemiks). Positsioonisüsteem tähendab, et sisenemine avalikku teenistusse toimub kõikidel selle astmetel, ametikoha täitmise tingimuseks on seatud konkreetsed oskused, hinnatakse eelnevat töökogemust (sh erasektori töökogemust), puudub seadusega ette nähtud edutamise süsteem ning puudub eluaegne karjäär avalikus teenistuses. Ühtlasi tähendab positsioonisüsteemi rakendamine, et avalik teenistus konkureerib erasektoriga tööturul. Juhtimine on Eesti avalikus teenistuses detsentraliseeritud, mis tähendab, et ametiasutustel on olulises ulatuses vabadus kujundada asutuse töötingimused.

Eesti riigi eesmärk on tagada efektiivne, paindlik, avatud, läbipaistev ja jätkusuutlik avalik teenistus ning kompetentsed, neutraalsed, usaldusväärsed, tulemustele orienteeritud ja motiveeritud ametnikud. Alljärgnev analüüs toob välja avaliku

teenistuse peamised väljakutsed ning arengusuunad, andes ülevaate, kuivõrd on Eesti avalik teenistus arenemas soovitud eesmärkide ja väärtuste suunas. Analüüs käsitleb riigi ametiasutuste ja kohalike omavalitsuste üksuste – valdade ja linnade personalinäitajaid, lisaks on samad andmed toodud sisse ka hallatavate asutuste töötajate kohta (nii on aruande ulatust võrreldes eelmise aasta omaga laiendatud). Valimi aluseks on avalikud teenistujad, mitte ametikohad, 2015. aasta 1. jaanuari seisuga. Valimisse pole arvatud lapsehoolduspuhkusel viibivaid avalikke teenistujaid ja teisi, kelle teenistus- või töösuhe on peatatud kauemaks kui kuus kuud. Avaliku teenistuse sees on ka seitse erinevat eriteenistuse liiki: kohtuteenistus, prokuröriteenistus, vanglateenistus, kaitseväeteenistus, päästeteenistus, politseiteenistus ja välisteenistus. Avalike teenistujate hulka on arvatud ka nimetatud eriteenistuste ametnikud ja töötajad, kui neid ei ole eraldi eriteenistujate valimina välja toodud. Statistikas pole hõlmatud Kaitsepolitseiameti, Luurepataljoni, Teabeameti ja teiste riigi ametiasutuste üksuste ametnikud, kelle andmed on julgeolekukaalutlustel salastatud.

Riigi ühtse personali-ja palgaarvestuse andmekoguga liitunud asutuste andmed on võetud andmekogust ning asutused, kes andmekoguga veel liitunud pole, esitasid andmed Excel tabelite kujul. Palgaanalüüsi andmed on võetud Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemist⁸. 2014. aasta personalistatistika ülevaates on kasutatud tabelis 1 toodud asutuste gruppe.

2.1. Avaliku teenistuse mõiste ja avalike teenistujate arv

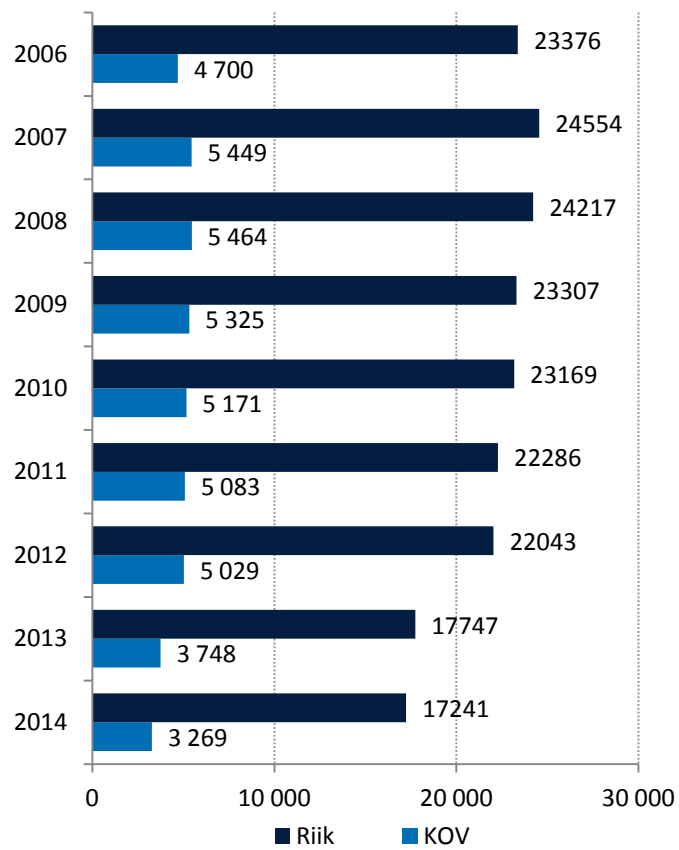
Avalikus teenistuses töötas 2014. aastal 29 361 (2013. aastal 29 950) inimest⁹, neist 23571 (2013. aastal 24 217) riigi ametiasutustes ning 5 790 (2013. aastal 5 733) kohalike omavalitsuste asutustes.

Allpool toodud joonisel 12 on näidatud ametnike arv aastatel 2006-2014. Kuna 1. aprillist 2013 kehtima hakanud ATS kitsendas olulisel määral ametniku mõistet, siis on omavahel võrreldavad ametnike arvud aastatel 2006-2012 ja 2013-2014. Viimase kahe aasta võrdluses on ametnike arv vähenenud 985 ehk ca 5% võrra, vähenemise kaks suuremat allikat olid Politsei- ja Piirivalveameti ametikohtade vähendamine ning peamiselt kohalikes omavalitsustes ametnike viimine töölepingulistele töösuhetele.

⁸ <https://saldo.fin.ee>

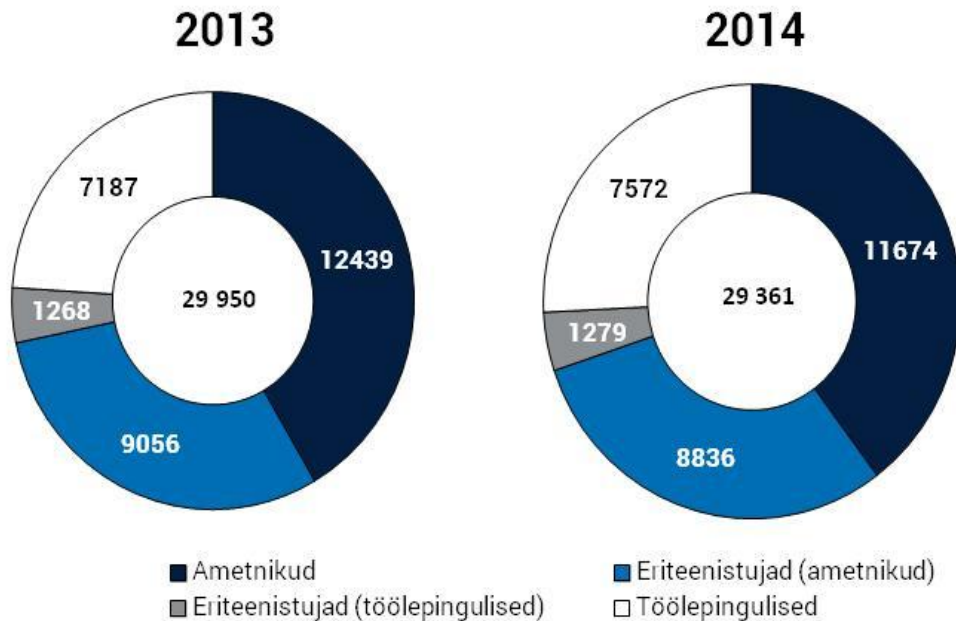
⁹ Käesolevas peatükis on 2013. aasta töötajate arv kajastatud 31.12.2013 seisuga ja 2014. aasta töötajate arv 01.01.2015 seisuga (metoodika muudatus nihutas andmete kogumise kuupäeva ühe kalendripäeva võrra) ja väljendavad nii omavahelises võrdluses aasta jooksul toimunud muudatusi.

Joonis 12. Ametnike arv 2006-2014



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Joonis 13. Avalikus teenistuses olevate töötajate gruppide arvu muutus 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga

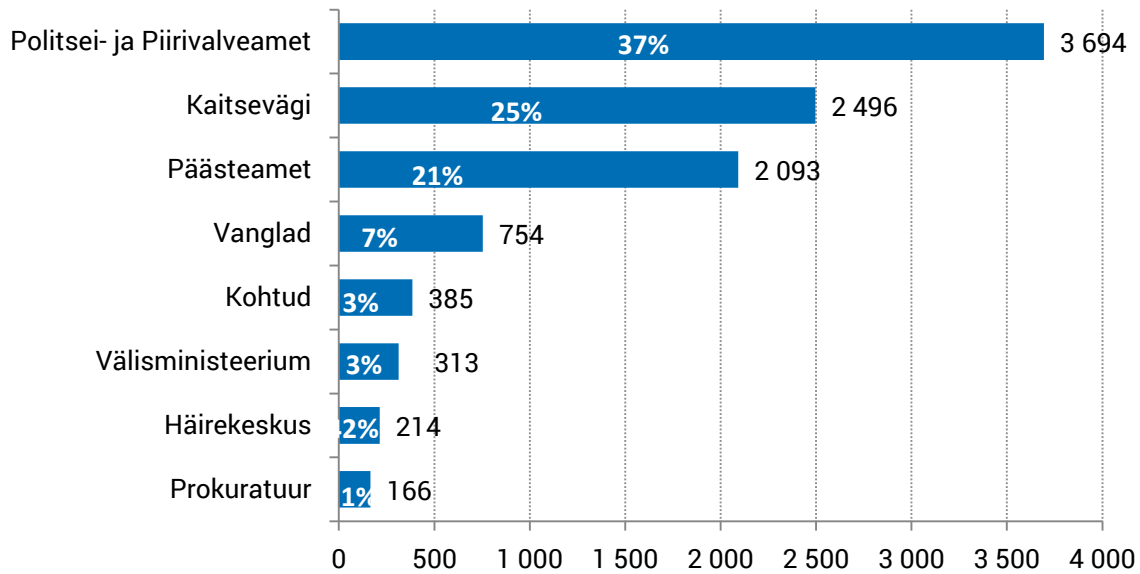


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Jooniselt 13 on näha, et avalikus teenistuses töötavate inimeste arvu kahanemine on 2013. ja 2014. aasta võrdluses on 2% ehk 3 protsendipunkti võrra väiksem kui kahanemine ametnike hulgas. See väiksem kahanemine on tingitud töölepingulises suhtes olevate inimeste hulga suurest kasvust.

Ametnike hulka kuuluvad ka eriteenistusi reguleerivate valdkondlike eriseaduste alusel ametisse nimetatud ametnikud, kes kokku moodustasid 2014. aastal 41% avalike teenistujate koguarvust. Nende jagunemine institutsioonide ja asutuste vahel on toodud joonisel 14. Eriteenistuste valdkondlikes eriseadustes võib ette näha erisusi ATSist. Sagedamini väljatoodud erisusteks on hüvede pakett, mis üldjuhul erineb ATSist ning kus on erisused ka eriteenistuste endi vahel. Näiteks vangistusseaduse alusel teenistuses olevad vanglaametnikud võrdlevad ennast politsei ja piirivalve seaduse alusel teenistuses olevate politseiametnikega.

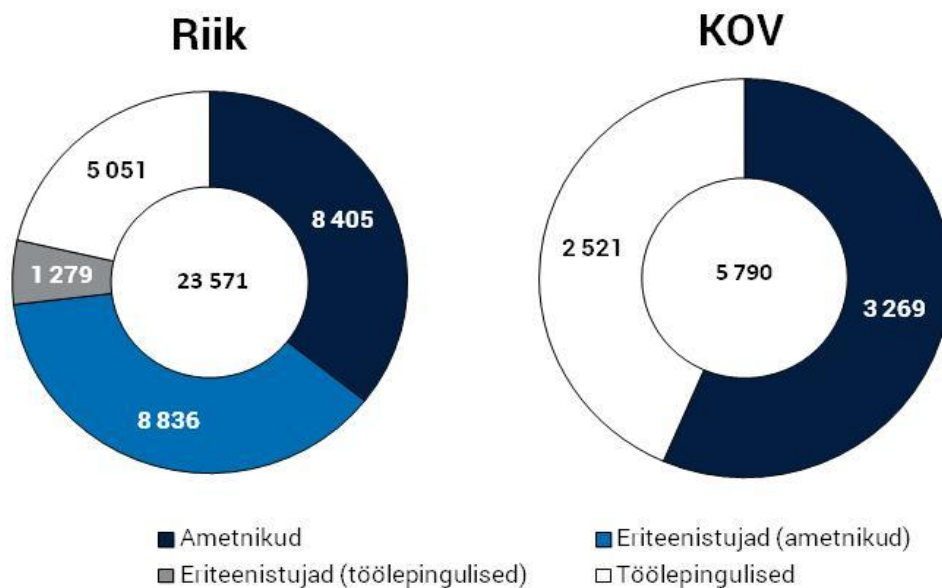
Joonis 14. Eriteenistuste ametnike ja töötajate (päästetöötajad) arv ja osakaal eriteenistujatest seisuga 01.01.2014



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Töölepingulisi isikuid oli avalikus teenistuses 2014. aastal kokku 8 836 (2013. aastal 8 455), neist 7 557 (2013. aastal 7 188) tegid avaliku võimu teostamist toetavat tööd ja 1 279 (2013. aastal 1 268) töötasid päästeteenistuse seaduse alusel päästetöötajatena. Siit nähtub, et avaliku võimu teostamist toetavate tööde osakaal on avalikus teenistuses ligi veerand, kohalike omavalitsuste asutustes isegi veidi üle kolmandiku. Reeglina peetakse põhitegevust toetavate tööde puhul optimaalseks osakaaluks 15%. Kuna avalikus teenistuses on toetavate tööde osakaal oluliselt kõrgem, on see üks lahendus, kus asutused saavad kriitiliselt otsida optimeerimise võimalusi.

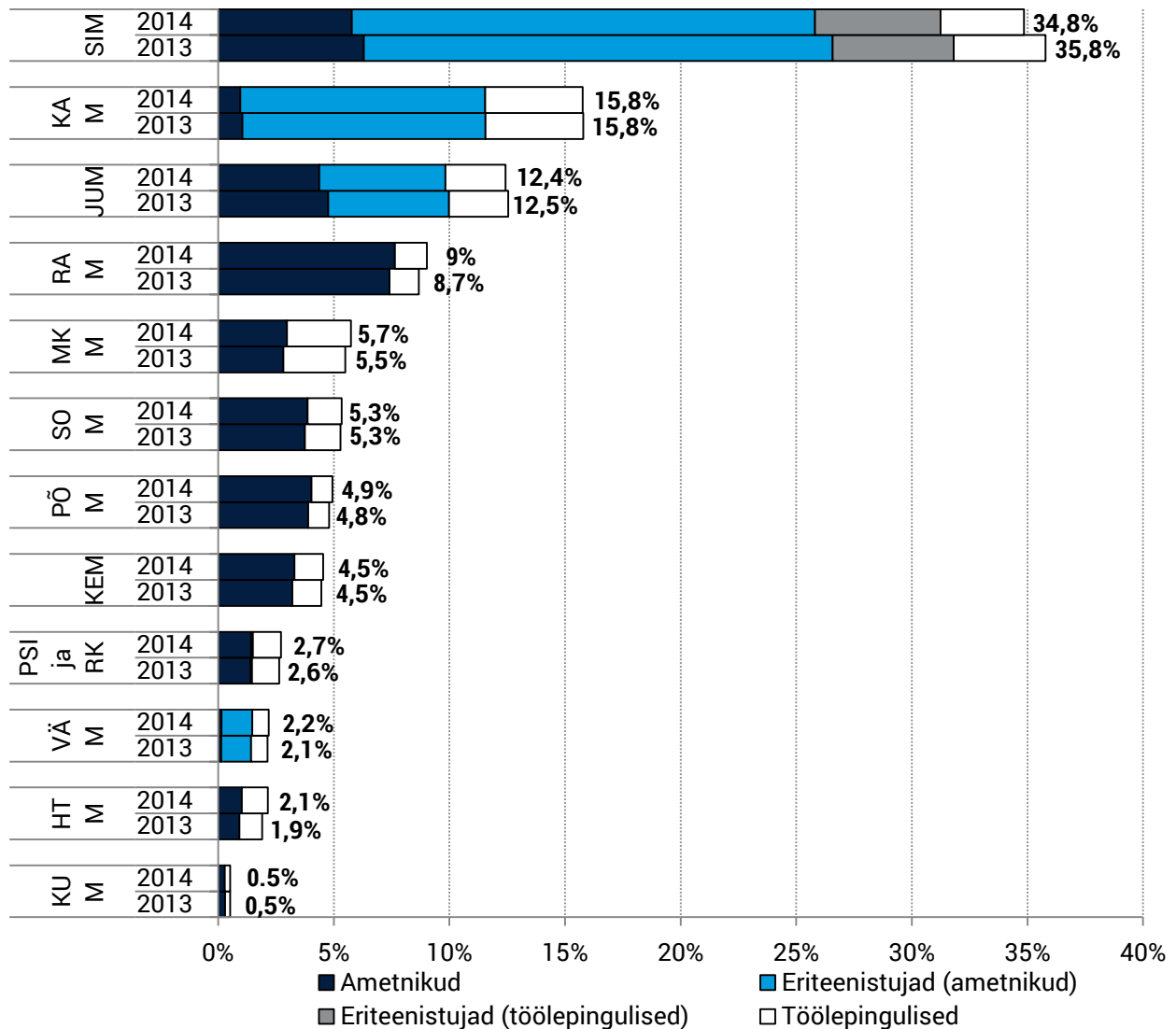
Joonis 15. Ametnike ja töötajate jaotus riigis ja KOVides



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Ministeeriumite valitsemisalade, kohalike omavalitsuste ja ametiasutuste suurused on väga erinevad. Kõige suurema ametnike ja töötajate arvuga valitsemisala oli 2014. aastal Siseministeeriumil, kus oli tööl või teenistuses ligikaudu 1/3 kogu avaliku teenistuse töötajaskonnast (vt joonis 16).

Joonis 16. Riigi ametiasutuste avalike teenistujate jaotus valitsemisalade lõikes



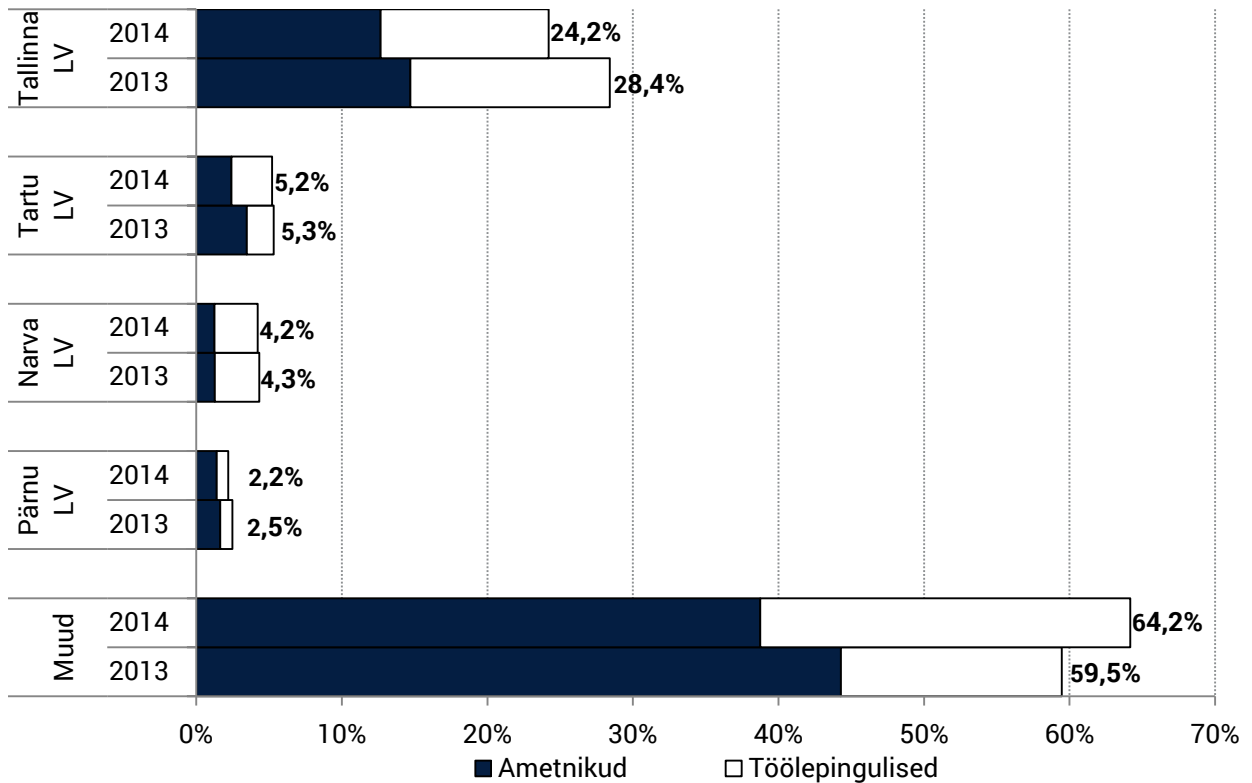
Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Siseministeeriumi valitsemisalasse jääb ka kõige suurem amet, milleks on Politsei- ja Piirivalveamet. Seal töötab või oli teenistuses kokku 4938 inimest (2013. aastal ligikaudu 5300), mis on peaaegu sama palju kui avalikke teenistujaid kõigis kohalikes omavalitsustes kokku. Suure teenistujate arvuga on ka Kaitseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalad – seal on ametis vastavalt 16% ja 12% kõigist avalikest teenistujatest. Nimetatud suuremates valitsemisalades moodustavad suurima osa eriteenistujad, kusjuures kõige kirjum eriteenistujate kooslus on Justiitsministeeriumi valitsemisalal (prokurörid, kohtunikud, vanglateenistujad).

Kohalikke omavalitsusi oli 2014. aastal kokku 213 ning kõigist nende avalikest teenistujatest 36% (ehk 2 075 inimest, 2013. aastal ligikaudu 2300 inimest)

moodustavad vaid neli suurimat linnavalitsust (Tallinna, Tartu, Narva ja Pärnu linnavalitsused) (vt joonis 17). Ülejäänud 209 omavalitsuse vahel jaotub 3639 (2013. aastal 3 400) avalikku teenistujat, mis teeb keskmiselt ühe kohaliku omavalitsuse üksuse kohta ligi 18 (2013. aastal ligi 16) avalikku teenistujat.

Joonis 17. Kohalike omavalitsuste teenistujate jaotus osakaaluna KOV avalikest teenistujatest



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.2. *Avaliku teenistuse arengu keskne koordineerimine ja strateegiline juhtimine*

Eesti avalikus teenistuses kehtib detsentraliseeritud juhtimise süsteem, kus ühtsed tegutsemispõhimõtted piirduvad vaid üldise seadusandliku raamistikuga. Riigi valitsemise süsteemi reformimisel on varasemalt keskendunud üksikute institutsioonide ülesehitamisele ja jäetud tähelepanuta nendevahelise koostöö kindlustamine. Detsentraliseeritud lähenemisel on olnud mitmeid positiivseid külgi, eriti just 1990ndatel: see on aidanud ära hoida potentsiaalset politiseerimist ja võimu kuritarvitamist valitsuskeskuse poolt ning ellu viia dünaamilisi reforme igas ametkonnas selle eripära arvestades. Samas on selline lähenemine viinud mitmete ebasoovitavate tagajärgedeni, nagu asutustevahelised pinged, omavaheline konkurents, info ebapiisav liikumine, ametiasutuste ebaühtlane juhtimistase, juhtimispraktika (aga ka väärtushinnangute ja teenistustingimuste) varieeruvus.

Eesti avaliku teenistuse probleemid on seotud nii ministeeriumidevahelise koordineerimise kui ka koostööga ühe ministeeriumi valitsemisalas, samuti kommunikatsiooniga mõne organisatsiooni sees. Üheks põhjuseks on seejuures, et **puudub kindel institutsionaalne vastutus avaliku teenistuse kui terviku arengu eest**. Avaliku teenistuse kui terviku küsimustega tegelemine ei ole olnud süsteemne ja see on jagunenud erinevate asutuste vahel: justiitsministeerium korraldab seadusandlust; rahandusministeerium tegeleb seaduse rakendamisega, sh ametnike värbamise ja valikuga, koolituse ja arendamisega, hindamisega, avaliku teenistuse eetikaga, palgakorraldusega ning avalike teenistujate andmekogu ja statistikaga; siseministeerium vastutab kohalike omavalitsusasutuste eest ning Riigikantselei tippjuhtide arendamise eest. Lisaks tegutseb Riigikantselei juures kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjon, mis tagab avaliku teenistuse tippjuhtide värbamise, valiku ja atesteerimise. Kuna avalikus teenistuses on ka töölepingu alusel töötavad isikud, koordineerib läbi töölepingu seaduse avaliku teenistuse töösuhteid Sotsiaalministeerium, mille vastutada on ka pensionide süsteemi arendamine. Detsentraliseeritud süsteemi vajakajäämiste ületamiseks ning riigi personalipoliitika senisest suurema ühtsuse saavutamiseks kiitis Vabariigi Valitsus 2014. aasta detsembris heaks riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu, milles toodud suundade rakendamine aitab tulevikus kaasa kompetentsete, tulemustele orienteeritud ja motiveeritud ametnike värbamisele ja teenistuses hoidmisele.

Olulisemad valge raamatu suunised on:

- personalipoliitika koordineerimisel täpsustatakse rolle ja vastutust, et soodustada ühtsete põhimõtete ja tegutsemisviiside juurdumist. Rahandusministeerium tegutseb riigi kui tööandja personalipoliitika kompetentsikeskusena ehk pakub senisest rohkem ja kvaliteetsemaid teenuseid

ministeeriumitele (ja järk-järgult kogu avalikule sektorile) ning ministeeriumid täidavad sama rolli oma valitsemisalades,

- arendatakse välja strateegilise personaliplaneerimise alane võimekus ja personaliplaneerimise korraldus nii keskselt kui ministeeriumide tasandil,
- kaardistatakse riigiametnike mobiilsust ja rotatsiooni takistavad tegurid. Töötatakse välja lahendused mobiilsuse ja rotatsiooni suurendamiseks,
- asutustes arendatakse töötajate kompetentside hindamist, mis lisaks juba toimivale tulemuslikkuse hindamisele annab vaate tulemuste saavutamise viisist,
- koostatakse korruptsiooniriskide hindamise metoodika,
- korrastatakse eriteenistuste personalipoliitika. Eesmärk on tõhustada eriteenistustes ja avaliku teenistuse ülest mobiilsust ja rotatsiooni. Samuti analüüsitakse eriteenistuste hüvede ühtlustamise põhjendatust ja võimalusi. Kasvatatakse avaliku teenistuse sisemist õiglust ja luuakse eeldused professionaalide hoidmiseks ja arendamiseks.

Kõige olulisemana sätestab valge raamat aga strateegilise personalijuhtimise protsessi väljatöötamise ülesande. Strateegiline personalijuhtimine on protsess, mis haarab endasse kõikide personalijuhtimise valdkondade omavahel seotud ja süsteemse arendamise, kus Rahandusministeerium on riigiüleseks kompetentsikeskuseks ja tegevuste koordineerijaks ning ministeeriumid on samas rollis oma valitsemisalade keskselt. Strateegilise personalijuhtimise protsess peab kaasa aitama sellele, et nii Vabariigi Valitsuse tegevusplaani kui riigiüleste ja madala taseme arengukavade koostamisel on arvesse võetud mõjud riigi personalipoliitikale ning riigiasutuste töötajaskonna suurusele.

2.2.1. Personalivoolavus

Ametnike stabiilsus on üks nüüdisaegse avaliku teenistuse põhiväärtusi, tasakaalustades niimoodi poliitilise juhtimise tsüklilisust. Nii poliitika kujundamisel kui ka koordineerimisel omavad erilist tähtsust institutsionaalne mälu ning ülesannete ja ametnike järjepidevus. Eduka asutustevahelise koostöö eelduseks peetakse samuti ametnikkonna stabiilsust, kuna suur osa efektiivsest ja reaalsest koordineerimisprotsessist põhineb inimeste- ja asutustevahelistel suhetel ja eelkõige aja jooksul tekkinud usaldusel. Seetõttu võib projektijuhtimisel ja sagedastel muutustel põhinev avalik haldus teha karuteene mitte ainult ametnike kompetentsile, vaid ka asutustevahelisele koordineerimisele ja koostööle.¹⁰

Personalivoolavus kirjeldab töölt lahkunute osakaalu töötajate koguarvus. Avalikus teenistuses on oluline jälgida nii personali koguvoolavust kui vabatahtlikku voolavust. Personali koguvoolavus aitab hinnata poliitilise juhtimise tsükli mõju inimeste

¹⁰ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

liikumisele ning teisalt aitab töötajate vabatahtlik voolavus hinnata tööandja atraktiivsust ja töötajate rahulolu.

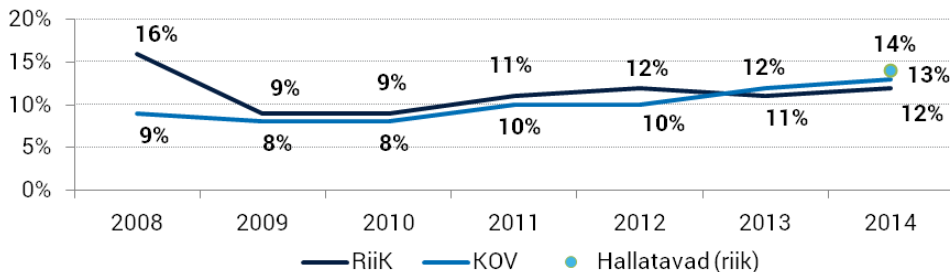
Lähtuvalt teenistus- või töösuhte lõpetamise põhjusest on käesolevas analüüsis personali koguvoolavus jagatud kolmeks:

- vabatahtlik voolavus ehk omal soovil teenistusest või töölt lahkumine;
- voolavus tööandja algatusel ehk teenistusest või töölt lahkumine tööandja initsiatiivil, sh koondamine;
- muu voolavus, mis hõlmab kõiki ülejäänud teenistus- või töösuhte lõpetamise põhjuseid, nagu näiteks teenistustähtaja lõppemine, töösuhte lõpetamine poolte kokkuleppel, teenistuja surm jmt.

Viimastel aastatel on riigi ametiasutuste personali **koguvoolavus** püsinud stabiilne, samas kui kohalikes omavalitsustes puhul näitab see väikest kasvutrendi (vt joonis 18). Koguvoolavus oli 2014. aastal riigi ametiasutustes 12% ja kohalikes omavalitsustes 13%. Kohalike omavalitsuste asutuste koguvoolavuse kasvutrend võib olla osaliselt põhjustatud käima lükatud kohaliku omavalitsuse üksuste liitumiseprotsessist, kuna see toob kaasa ka ümberkorraldusi personali osas.

Hallatavate riigiasutuste koguvoolavus oli ligi 14% ja jääb seega samasse suurusjärku avaliku teenistuse näitajatega.

Joonis 18. Personali koguvoolavus 2008-2014



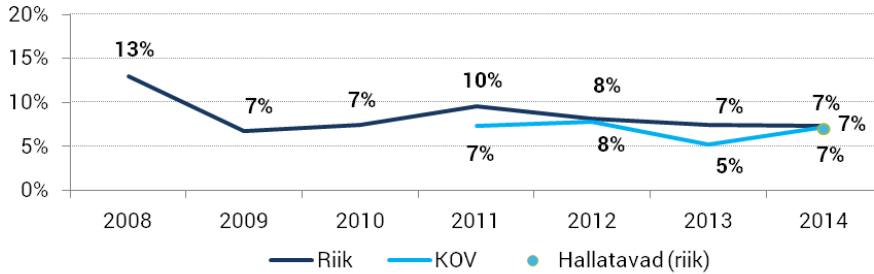
Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Personali **vabatahtlik voolavus** on riigi ametiasutustes viimastel aastatel püsinud sarnaselt koguvoolavusega suhteliselt stabiilne, samas kui kohalikes omavalitsustes kasvas see möödunud aastal 2% ja jõudis seega samale tasemele, mis riigi ametiasutustes ehk 7% lähedale. Ka hallatavates riigiasutustes oli vabatahtlik voolavust 7% (vt joonis 19).

Tippspetsialistidega organisatsioonis peetakse kriitiliseks piiriks 10%-list vabatahtliku voolavuse määra, millest üle minnes kannatab organisatsiooni institutsionaalne mälu ja asjatundlikkus, kuna töötajate lahkumisega kaasneb teadmiste kadu ning inimeste- ja asutustevaheliste koostöösuhete katkemine. Seega võib öelda, et nii riigi ametiasutustes,

kohalikes omavalitsustes kui hallatavates riigiasutustes oli vabatahtlik voolavus alla kriitilist piiri.

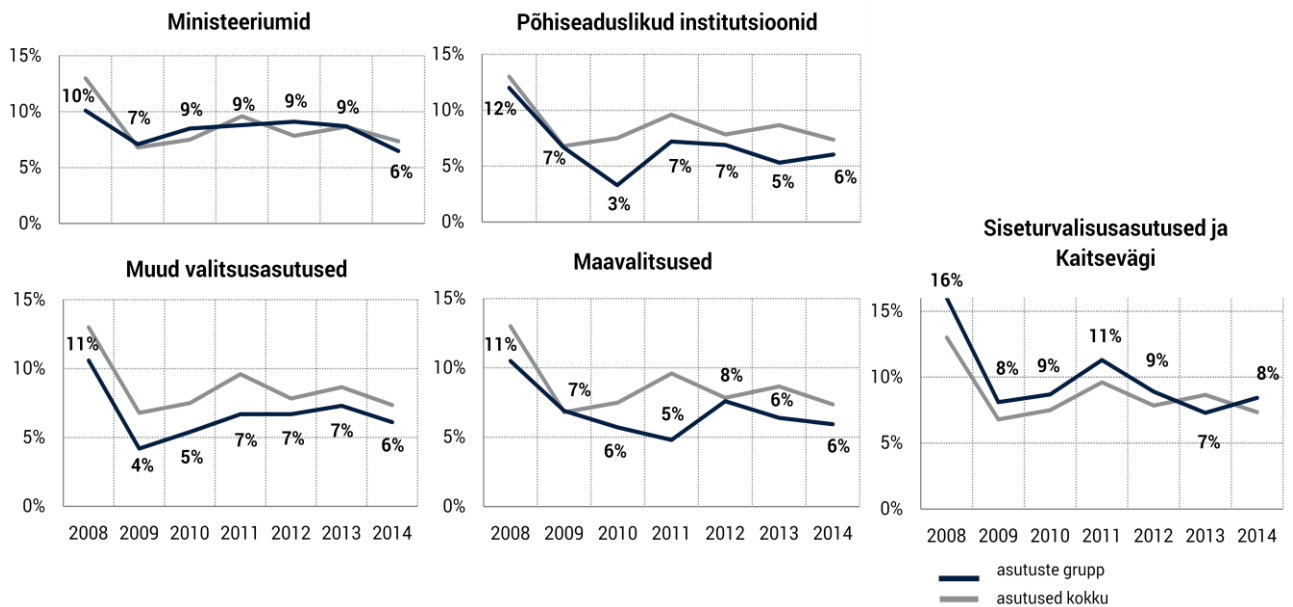
Joonis 19. Vabatahtlik voolavus 2008-2014



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Ka erinevaid **riigi ametiasutuste grupe** vaadeldes ei saa välja tuua probleemset asutuste gruppi, kuna kõigis nendes jääb vabatahtlik voolavus alla 10% piirmäära (vt joonis 20). Kõige kõrgem vabatahtlik voolavus on siseturvalisusasutuste ja Kaitseväge grupis (8%), kus voolavus võiks pigem olla madalam kui teistes asutuste gruppides, kuna tegemist on enamasti karjäärisüsteemidega, kus töötajaskond peaks olema püsivam.

Joonis 20. Teenistujate voolavus asutuste gruppide kaupa 2014

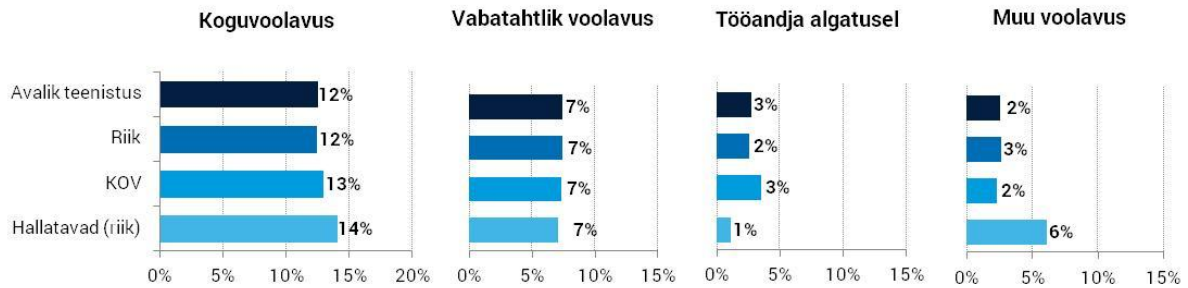


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Voolavus tööandja algatusel oli 2014. aastal riigi ametiasutustes 2% ja kohalikes omavalitsuses 3% (vt joonis 21). **Voolavus muudel põhjustel** oli kohalikes omavalitsustes 2% ja riigi ametiasutustes 3%.

Hallatavates riigiasutustes oli voolavus tööandja algatusel avaliku teenistuse näitajatest madalam ehk ligikaudu 1%, kuid voolavus muudel põhjustel oli jälle arvestatavalt kõrgem ehk 6% lähedal.

Joonis 21. Teenistujate voolavus liigiti 2014



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kokkuvõtteks võib personalivoolavuse alusel öelda, et otseselt ohtu avaliku teenistuse institutsionaalsele mälule ning asjatundlikkusele viimaste aastate trende vaadates ei ole. Nii koguvoolavus kui vabatahtlik voolavus on püsinud viimastel aastatel stabiilne ja ei ole ületanud kriitilist piiri.

2.2.2. Värbamine ja valik

2014. aastal asus teenistusse või sõlmiti tööleping kokku 3184 inimesega, mis on rohkem kui 2013. aastal (2649 uut inimest) ning moodustab 11% kõikide avalikus teenistuses töötavate ametnike ja töötajate arvust. Ametisse nimetati 1922 korral ja tööleping sõlmiti 1262 korral.

Uue ATS jõustumisega 1. aprillil 2013. a muutus kohustuslikuks korraldada konkurss pea kõikide vabanevate ametikohtade täitmiseks, et tagada suurem avatus, läbipaistvus ja võrdsed võimalused kõikidele potentsiaalsetele kandidaatidele. Konkursside kuulutati välja 3033 ning avaldusi neile laekus 38330. See teeb ühe konkursi kohta keskmiselt 13 avaldust. Konkursside korraldamise kohustus on seaduse alusel ainult ametnike teenistusse võtmisel, mis aga ei tähenda, et konkursside ei korraldataks ka töölepinguliste töötajate leidmiseks. Konkursside arv avalikus teenistuses 2014. aastal on võrreldes 2013. aastaga tõusnud 21% (524 võrra). 2013. a võrdluses 2012. aastaga oli kasv 45% (784 võrra).

Riigi ametiasutustes läbiviidud konkursside arv kasvas võrreldes 2013. aastaga 8%. Kasvanud on ka kohalike omavalitsuste asutustes läbiviidud konkursside arv, võrreldes 2013. aastaga lausa 184% (345 võrra). Hüppelise kasvu põhjus võib peituda ka andmete korrektsemas esitamises, mis 2014. aasta kohta oli pea 100%.

Luhtunud konkursside arv avalikus teenistuses kasvas 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga 11%, kuid see oli väiksem kui 2013. aastal, mil kasv võrreldes 2012. aastaga oli 15%. Konkursside koguarvust luhtus 2014. aastal 14,2%. 2013. aastal oli see näitaja 15,5%.

2014. aastal koguti esmakordselt andmeid ka hallatavates riigiasutustes läbi viidud konkursside kohta (vt joonis 24). Hallatavates riigiasutustes viidi läbi 235 konkurssi, neist 221 olid avalikud konkursid ja 14 sisekonkursid. Kõikidest läbiviidud konkurssidest luhtus 10%.

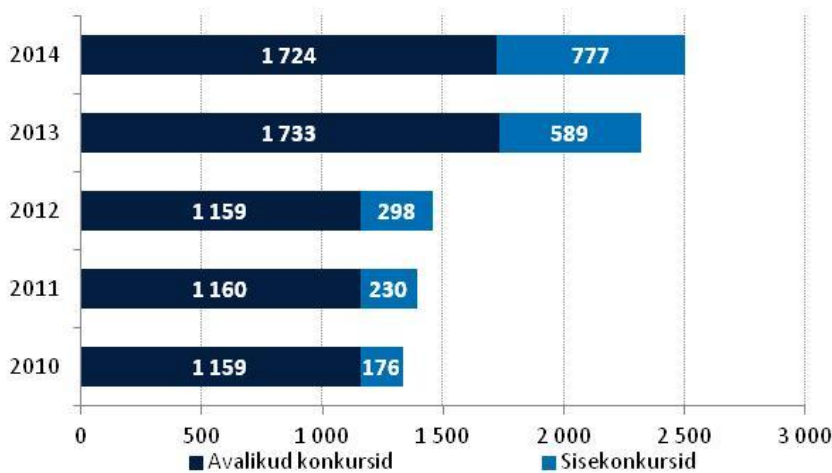
2.2.2.1. Riigiametnike ja töötajate värbamine ja valik

Riigi ametiasutustes asus 2014. aastal teenistusse 2569 teenistujat, nendest nimetati ametisse 1583 ametnikku ning sõlmiti tööleping 986 töötajaga.

2014. aastal viidi riigi ametiasutustes läbi kokku 2501 konkurssi, mis on 8% rohkem kui 2013. aastal (2013. a vastavalt 2322 konkurssi). Kõikidest läbiviidud konkurssidest moodustasid 69% avalikud konkursid. 2013. aastaga võrreldes on avalike konkursside osakaal konkursside koguarvust veidi kahanenud (2013. a vastavalt 75%) ja sisekonkursside osakaal kasvanud (2014. aastal 31% ja 2013. aastal vastavalt 25,3%). Sisekonkursside arvu suurenemise taga võib olla see, et edutamised ei ole uue ATS-i kohaselt lubatud ning organisatsioonisiseste liikumiste korral tuleb korraldada sisekonkurss. Sisekonkursside arvu kasvu põhjuseks võib olla ka see, et asutused väärtustavad üha enam olemasolevat kompetentsi ning annavad olemasolevatele teenistujatele võimaluse ennast realiseerida.

Kui võtta läbiviidud konkursside arvust välja töölepinguliste konkursid (nii avalikud kui sisekonkursid), siis ametikohtade täitmiseks viidi läbi 76,7% kõikidest läbiviidud konkurssidest.

Joonis 22. Avalikud ja sisekonkursid riigi ametiasutustes 2010-2014

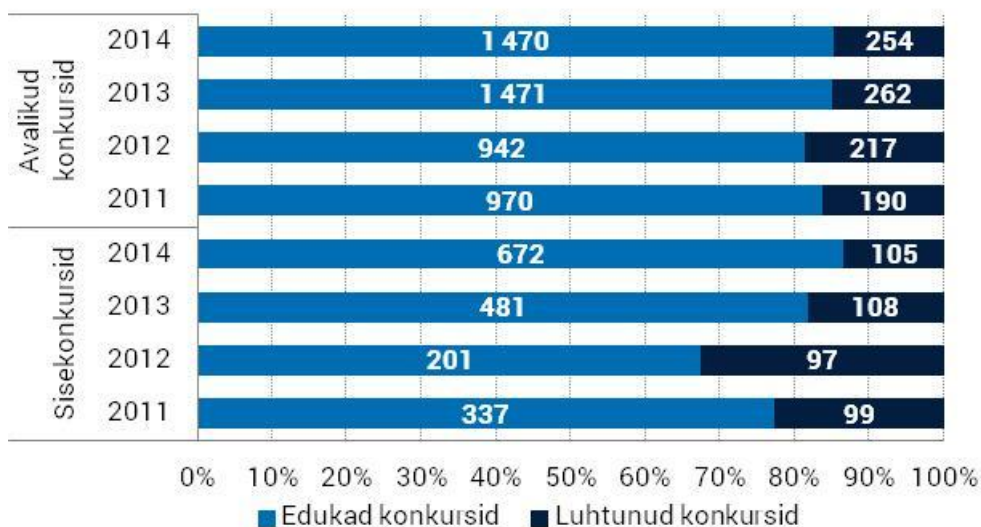


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Avalike konkursside arv on võrreldes 2013. aastaga kahanenud umbes 1% ning sisekonkursside arv kasvanud 32%. Kui võrreldes 2012. aastaga kasvas 2013. aastal nii avalike kui sisekonkursside arv hüppeliselt (vastavalt 50% ja 98%), siis 2014. aasta on numbrite poolest palju tagasihoidlikum. Samas on tegemist esimese uue ATS-i jõustumise järgse täisaastaga ning alles järgmisel aastal, kui on võimalik kõrvutada 2014 ja 2015 täisaastate andmeid, saab hinnata seaduse rakendumise mõjusid.

Kandidaatide keskmine arv avalikel konkurssidel on 2013. aastaga võrreldes mõnevõrra tõusnud, mis näitab, et avalik teenistus on töötaja jaoks atraktiivne. Keskmiselt laekus 2014. aastal ühele avalikule konkursile 18 avaldust (2013. a vastavalt 16 avaldust). Keskmiselt osales 2014. aastal ühel sisekonkursil 2 kandidaati.

Joonis 23. Edukad ja luhtunud konkursid riigi ametiasutustes 2010-2014

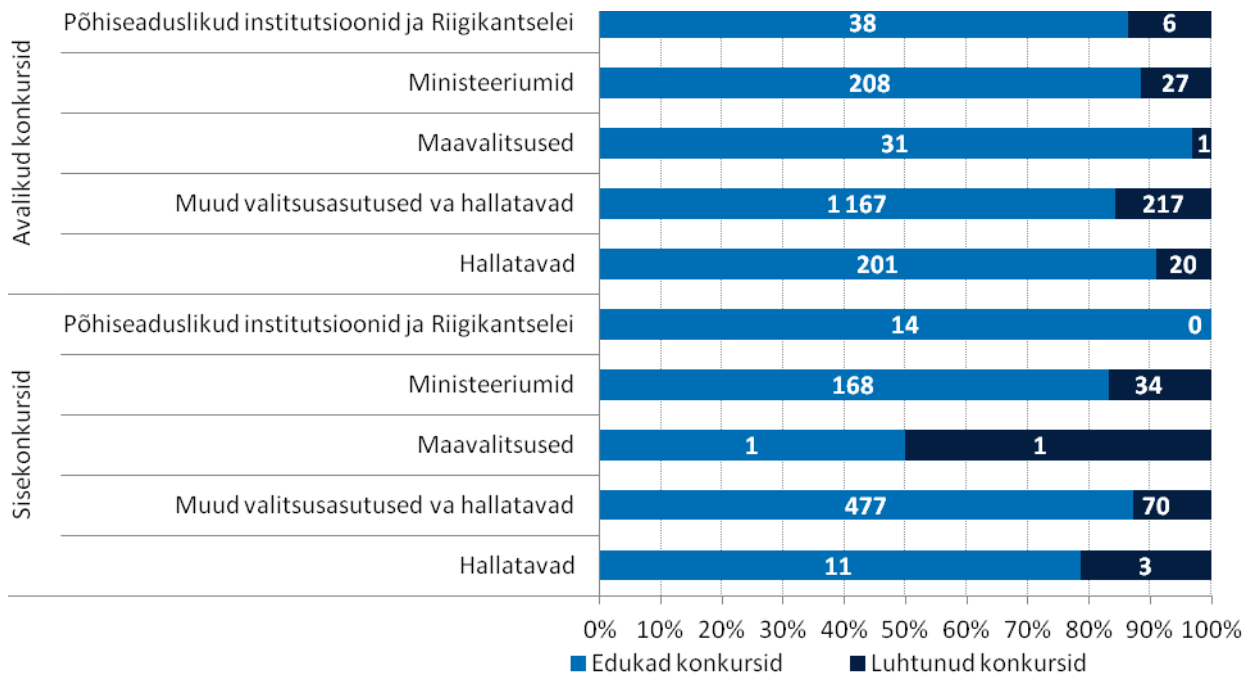


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kõikidest riigi ametiasutustes läbiviidud konkurssidest luhtus 2014. aastal 14,3% (vt joonis 23), mis on vähem, kui 2013. aastal (16%) ning 2012. aastal (22%). Positiivne on see, et luhtunud konkursid näitavad langustrendi.

2014. aastal läbi viidud avalikest konkurssidest luhtus 15,5% ja sisekonkurssidest 17% (2013. aastal vastavalt 15% ja 18%).

Joonis 24. Edukad ja luhtunud konkursid riigi ameti- ja hallatavates asutustes asutusegruppide kaupa 2014

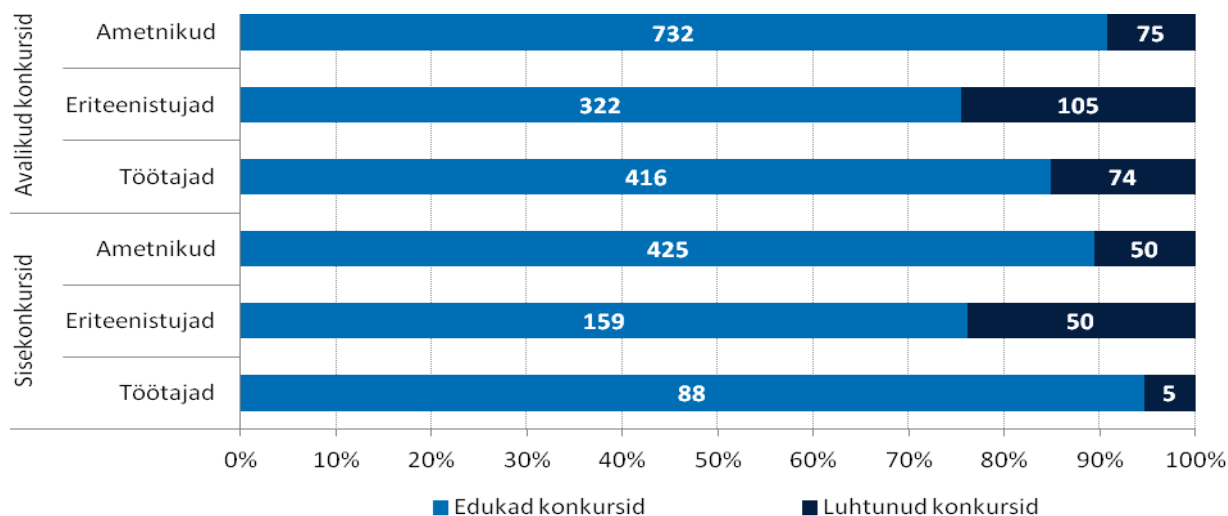


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Jooniselt 24 on näha, et kõige rohkem konkursse viidi 2014. aastal läbi asutusegrupis muud valitsusasutused, mis sisaldab endas ameteid ja inspeksioone (1931). Läbiviidud konkursside arv selles asutusegrupis on võrreldes 2013. aastaga kasvanud 11%, mil viidi läbi 1736 konkurssi. 2014. aastal luhtus antud asutusegrupis läbiviidud konkurssidest 14,8% ning 2013. aastal 18%.

Konkursside arvult järgnesid ministeeriumid, kus viidi läbi 437 konkurssi, millest luhtus 14%.

Joonis 25. Edukad ja luhtunud konkursid riigi ametiasutustes töötaja gruppide kaupa 2013-2014



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Jooniselt 25 on näha, et rohkem luhtub konkursse eriteenistujate grupis. Sama tendents oli näha ka 2013. aasta andmetest. Konkurside luhtumine võib olla tingitud sellest, et täitmist vajavad väga spetsiifiliste nõuetega ametikohad ning vastava ettevalmistusega inimeste ring on väike. Samuti võib sõltuvalt eriteenistusest rolli mängida nt ametikoha asukoht, töötasu ja keeleoskus.

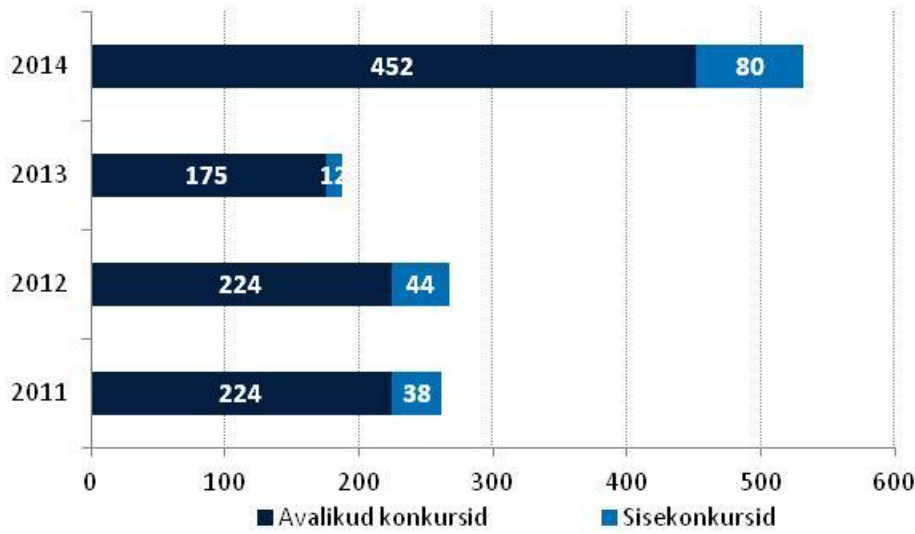
2.2.2.2. Kohaliku omavalitsuse ametnike ja töötajate värbamine ja valik

2014. aastal asus kohalike omavalitsuste asutustes tööle 615 teenistujat, ametisse nimetati 339 ning tööleping sõlmiti 276 isikuga.

Kokku viidi kohalike omavalitsuste asutustes läbi 532 konkurssi (kasv võrreldes 2013. aastaga 184%, mis võis olla tingitud, nagu eespool öeldud, ka sellest, et andmed esitasid peaaegu 100% asutustest).

Läbiviidud konkurssidest 85% moodustasid avalikud konkursid (vt joonis 26). Avalikel konkurssidel kandideeris keskmiselt 13 kandidaati (2013. aastal keskmiselt 10 kandidaati).

Joonis 26. Avalikud ja sisekonkursid kohalike omavalitsuste asutustes 2010-2014

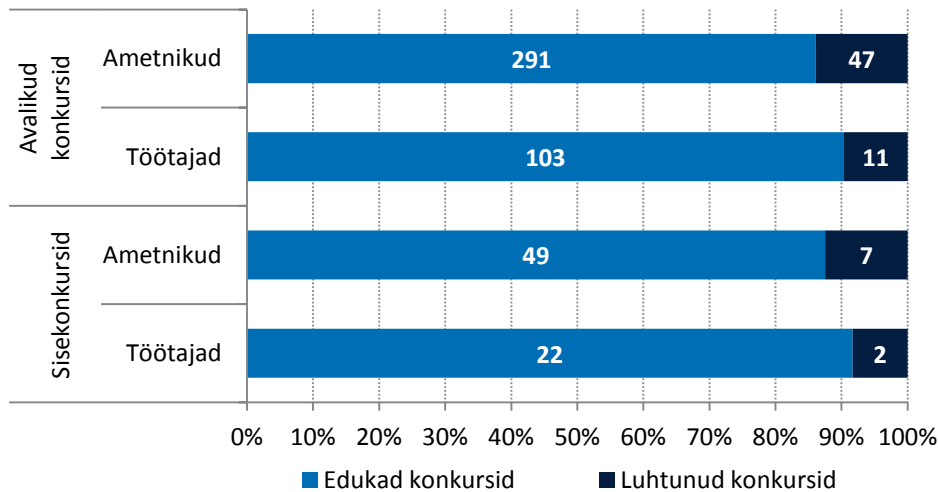


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Joonisel 27 on näha, et kõikidest läbiviidud konkurssidest viidi ametikohtade täitmiseks läbi 74% konkurssidest (394) ning neist luhtus 14% (54). Töötajate konkursse viidi läbi vastavalt 26% (138) kõikidest konkurssidest ning neist luhtus 9,4% (13).

Kokku luhtus kohalike omavalitsuste asutustes läbiviidud konkurssidest 12,6%, mis on 26% rohkem, kui 2013. aastal, mil luhtus 10% konkurssidest.

Joonis 27. Edukad ja luhtunud konkursid kohalike omavalitsuste asutustes töötaja gruppide kaupa 2014



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

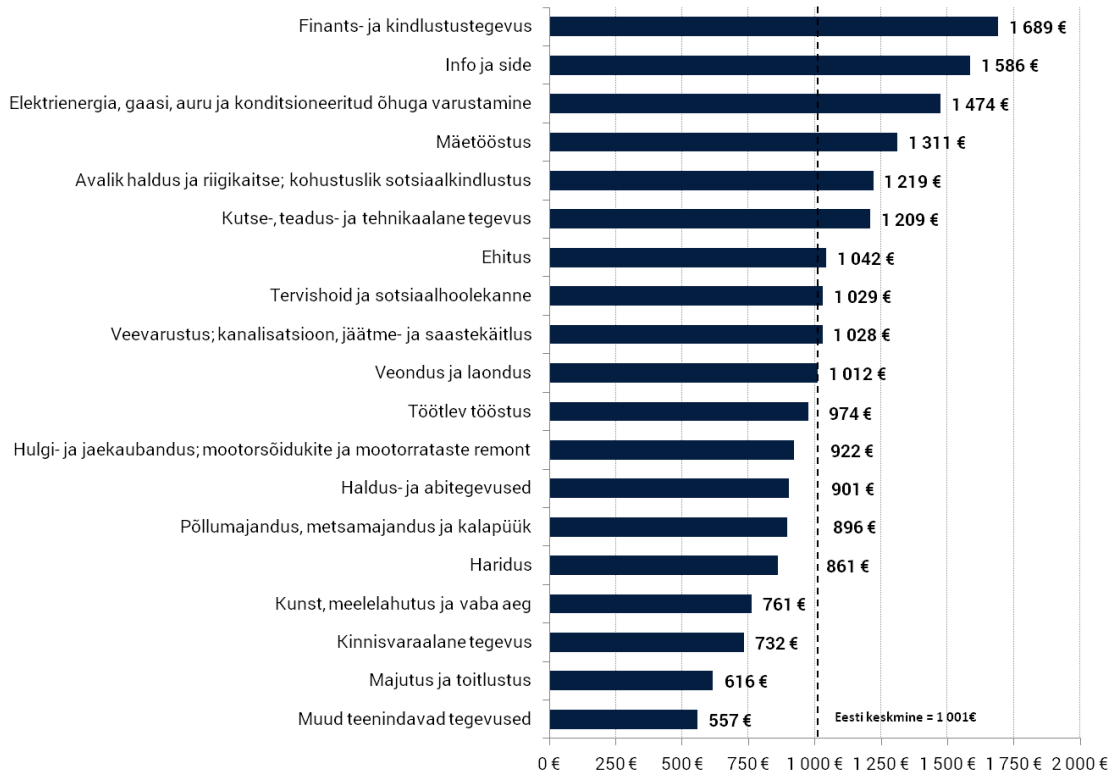
2.2.3. Ametnike palgad

2.2.3.1. Ülevaade Eesti palgaturust

Eesti keskmine bruto kuupalk oli 2014. aastal 1001 eurot ning võrreldes 2013. aastaga **kasvas see 6%**. Avalik teenistus allub palgade kujundamisel üldisele palgaturu survele ning seega mõjutavad Eesti tööturu ja selle eri tegevusvaldkondade palgatasemed otseselt ka avaliku teenistuse palgapoliitikat. Teisisõnu ei saa avaliku teenistuse palgad konkureerivate tööturu segmentide palgatasemetest maha jääda, sest nii ei ole võimalik värvata piisavalt kvalifitseeritud inimesi ja seetõttu kannataks avaliku teenistuse jätkusuutlikkus. Teisalt ei tohiks aga avaliku teenistuse palgatase olla sarnastes tegevusvaldkondades turuliider ega ka riigieelarve võimalusi ületav.

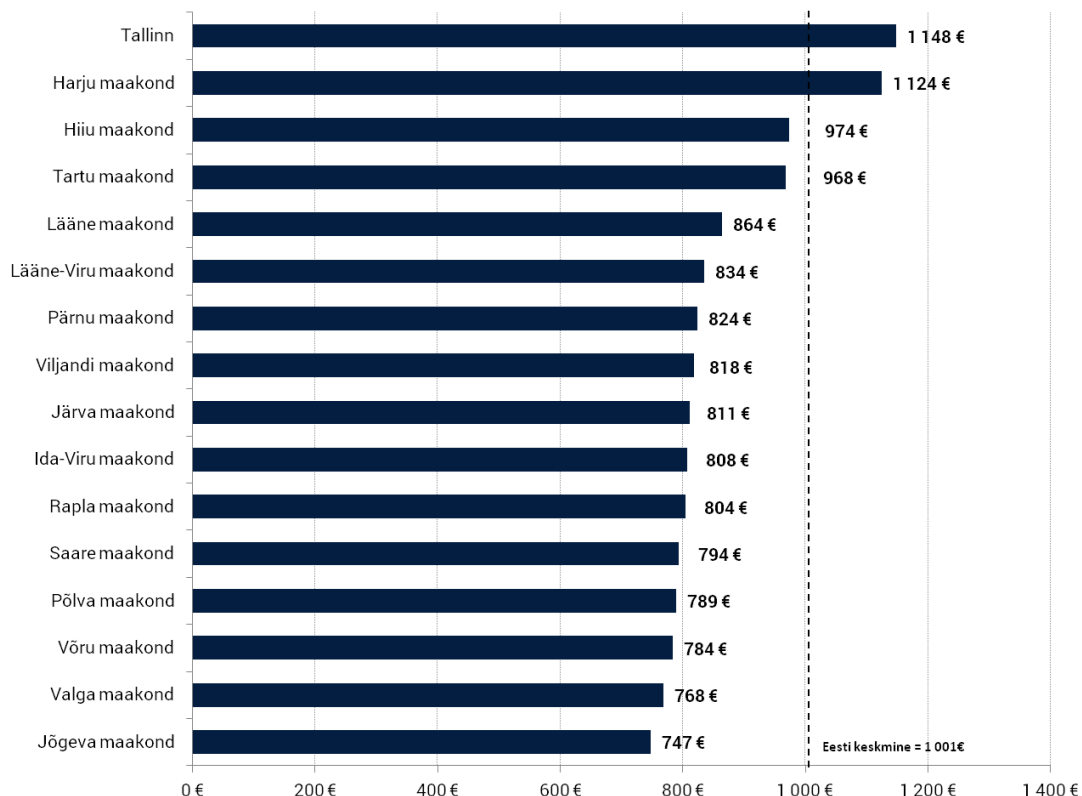
Eesti tööturul on palgade erinevused eri tegevusvaldkondade vahel üsna suured. Kõige kõrgemalt tasustatud (finants- ja kindlustustegevus) ja kõige madalamalt tasustatud (muud teenindavad tegevused) tegevusvaldkonna keskmise palga vahe on pea kolmekordne (vt joonis 28). Sellest tulenevalt varieerub ka turu palgasurve erinevatele avaliku teenistuse asutustele. Näiteks konkureerivad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Rahandusministeerium tööjõuturul kõrgelt tasustatud info ja side ning finants- ja kindlustustegevuse sektoriga, Kultuuriministeerium aga pigem madalamalt tasustatud kunsti, meelelahutuse ja vaba aja sektoriga. Lähtuvalt palgaturu erinevustest, peaks nende ministeeriumide keskmine palk erinema pea kaks korda. See läheks aga vastuollu avaliku teenistuse sisemise õigluse printsiibiga, mille kohaselt peaksid erinevates ministeeriumides sarnast tööd tegevad ametnikud saama ligikaudu samaväärset palka. Nii püüdlebki avaliku teenistuse palgapoliitika ühelt poolt konkurentsivõimelisuse ja teisalt avaliku teenistuse sisemise õiglustunde suurendamise poole.

Joonis 28. Eesti keskmine bruto kuupalk tegevusalade järgi 2014. aastal



Allikas: Statistikaamet ja Rahandusministeeriumi arvutused

Lisaks tegevusvaldkondadele varieeruvad palgatasemed Eestis ka maakonniti. Tallinnas ja Harjumaal on tunduvalt suuremad palgad kui mujal maakondades (vt joonis 29). Harjumaa keskmine palk ületab Eesti keskmist palka (1001 eurot) vastavalt 12,3%. Ühegi teise maakonna palgatase aga Eesti keskmise palgani ei ulatu. **Seega on Tallinnas ja Harjumaal asuvatel avaliku teenistuse asutustel vaja konkureerida kõrgemate palkadega.** See tähendab, et avaliku teenistuse õiglase palgasüsteemi ülesehitamisel on lisaks tegevusvaldkonnast tulenevale palgasurvele vaja arvestada ka palgatasemete regionaalsete erinevustega.

Joonis 29. Eesti keskmine bruto kuupalk maakonniti 2014. aastal

Allikas: Statistikaamet ja Rahandusministeeriumi arvutused

2.2.3.2. Ametnike keskmine palk

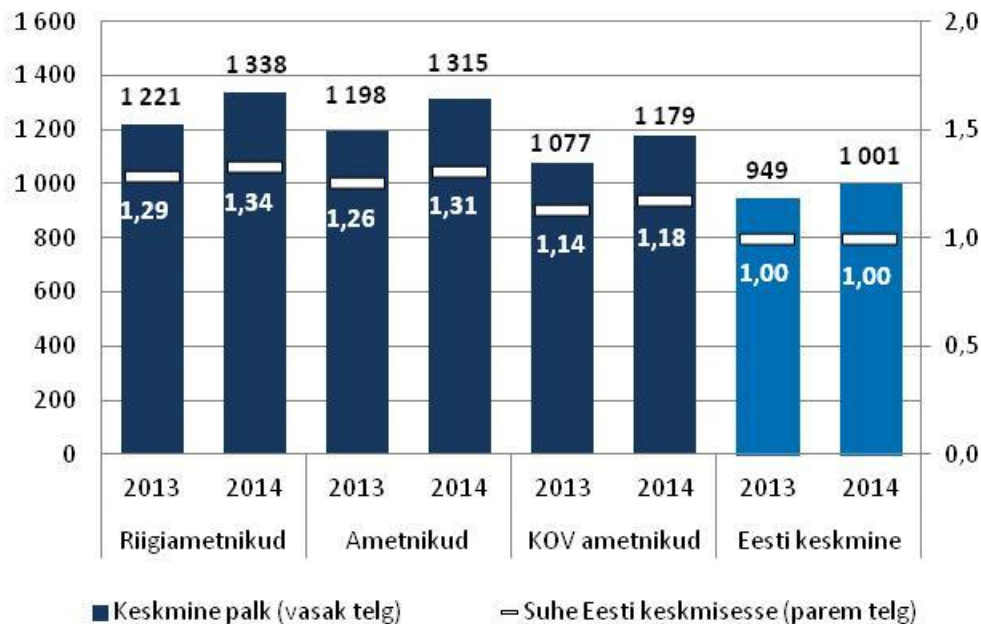
Ametnike keskmine palk¹¹ 2014. aastal oli ligikaudu 1315 eurot (vt joonis 30) ja see kasvas aastaga 11%. Riigiametnike palk on ametnike üldisest palgatasemest veidi kõrgem ehk 1338 eurot ja kohalike omavalitsuste ametnike palk madalam ehk 1179 eurot. Riigiametnike palgad on aastaga kasvanud 11% ja kohalikel omavalitsuste ametnikel 9%.

¹¹ Ametnike palgaandmed pärinevad Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemist. Kuna saldoandmike infosüsteem ei võimalda eristada ametiasutuste töölepingulisi töötajaid hallatavate asutuste töötajatest, ei ole võimalik hetkel saada ülevaadet kõikide avalike teenistujate keskmisest kuupalgast ja selle dünaamikast. Keskmine brutokuupalk sisaldab põhipalka, tulemuspalka, preemiat, lisatasu täiendavate tööülesannete ja asendamise eest, eritingimustes töötamise lisatasusid (nt lisatasu öötöö, riigipühadel töötamine jms eest) ja teisi regulaarseid ja ebaregulaarseid lisatasusid. Keskmine kuupalk ei sisalda seaduse alusel makstavad hüvitisi ja toetusi nagu näiteks koondamise puhul makstav koondamishüvitis, hüvitis või toetus töövõime kaotamise korral jms. Keskmise brutokuupalga arvutamiseks on nimetatud palgakomponentidele tehtud palgakulud jagatud täistööajale taandatud ametnike keskmise arvuga.

Ametnike palgakasv on olnud kiirem kui palgaturul üldiselt, sest 2013. aastal oli ametnike keskmine palk Eesti keskmisest palgast 25% kõrgem, kuid 2014. aastal juba 31% kõrgem. Seega paranes ametnike palgapositsioon 6 protsendipunkti võrra, mistõttu edaspidi tuleks palgaotsuste tegemisel olla ettevaatlikum, kuna vastasel juhul on oht sattuda palgaturul palgakasvu eestvedajaks.

Ametnike keskmine palk on Eesti keskmisest palgast kõrgem, kuna ametnike hulgas on kõrgharidusega inimeste osakaal suurem. Kui Eestis on kõrgharidusega töötajaid ligikaudu 41%, siis ametnike hulgas juba oluliselt rohkem ehk 75%. Kuna kõrgharidusega töötajate palk on Eesti keskmisest palgast kõrgem, siis väljendub see ka ametnike palgatasemes.

Joonis 30. Ametnike keskmine bruto kuupalk ja suhe Eesti keskmisesse bruto kuupalka



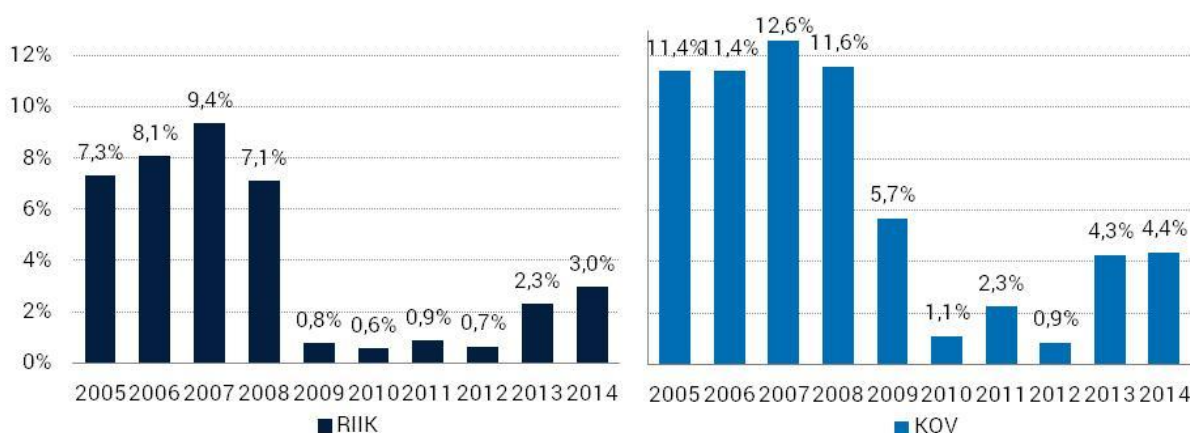
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Riigiametnike keskmine palk on ligikaudu 150 eurot kõrgem kui kohalike omavalitsuste ametnikel. Samas on selle võrdluse põhjal väga raske midagi järeldada, kuivõrd ametnike tööülesanded riigis ja kohalikes omavalitsustes on väga erinevad ning sellest tulenevalt erinevad ka tööturu palgasurved vastavatele ametnike gruppidele. Seetõttu ei saa selle erisuse põhjal öelda, kuivõrd see kirjeldab palgalõhet või kui palju see kajastab ülesannete ja vastutuste erinevust riigis ja kohalikes omavalitsustes.

2.2.3.3. Ametnike ebaregulaarsete lisatasude osakaal palgakulust

Ametnike ebaregulaarsete lisatasude¹² osakaal palgakuludest langes pärast majanduskriisi ja hakkas uuesti tõusma 2013. aastal ning seda esmalt kohalikes omavalitsustes (vt joonis 31). Samas 2014. aastal on kasvanud juba ka riigiametnikele makstavate ebaregulaarsete lisatasude osakaal 3%-ni. Kohalike omavalituste ametnike puhul oli see näitaja endiselt veidi kõrgem ehk 4,4%. See näitab, et ebaregulaarsete lisatasude populaarsus kasvab juhtide seas koos majanduslike võimaluste paranemisega.

Joonis 31. Ametnike (sh eriteenistujate) ebaregulaarsete lisatasude osakaal palgakulust 2005-2014



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

2.2.3.4. Riigi ametiasutuste teenistusgruppide jaotus ja keskmine palk

Uue ATS-i kohaselt on riigi ametiasutustele kohustuslik paigutada ametikohad teenistusgruppidesse. Kohalike omavalitsuste asutustele see kohustuslik ei ole, mistõttu puudutab järgnev ülevaade ainult riigi ametiasutuste palgatasemeid. Teenistusgrupid on funktsioonide ja vastutustasandite kirjeldused, mis aitavad sarnaste ülesannete ja vastutusega ametikohti omavahel võrrelda. Võrrelda saab teenistuskohdade jaotust ning palkasid asutusesiseselt, riigi ametiasutuste vahel ning sarnaste tööde olemasolul ka erasektoriga.

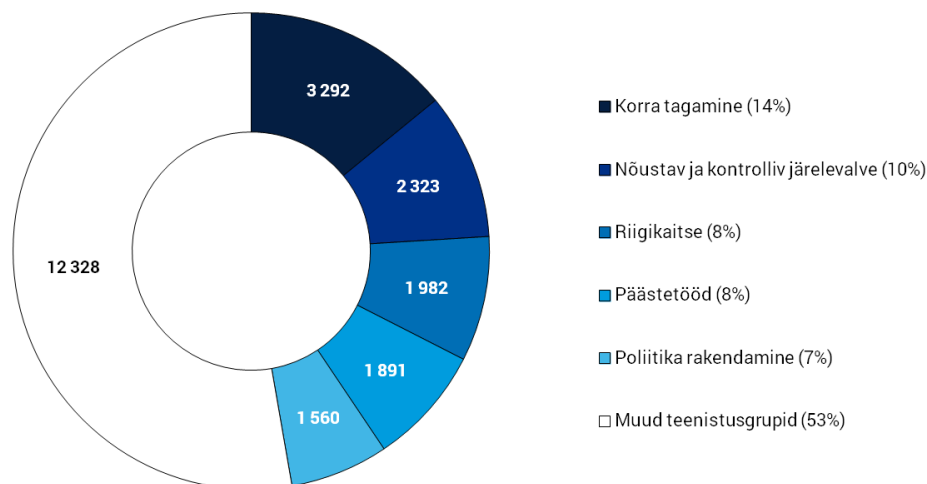
Teenistusgrupe on kehtiva klassifikaatori alusel kokku 61¹³. **Viis kõige arvukama ametnike arvuga teenistusgrupp** on riigi ametiasutustes korra tagamine, nõustav ja kontrolliv järelevalve, riigikaitse, päästetööd ja poliitika rakendamine (vt joonis 32).

¹² Ebaregulaarsed lisatasud on tulemuspalk, preemia, lisatasu täiendavate tööülesannete eest, lisatasu asendamise eest jms.

¹³ Teenistusgrupid on kehtestatud avaliku teenistuse seaduse rakendusaktiga:
https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/1290/5201/3018/VVm_92_lisa4_uus.pdf#

Seega kõige rohkem inimesi riigi ametiasutustes ehk ca 40% tegeleb riigi julgeoleku ja siseturvalisuse küsimustega ning järelevalvega. Neile järgnevad poliitika rakendamisega tegelevad teenistuskohad (7%), mis valdavalt paiknevad erinevates ametites ja inspeksioonides.

Joonis 32. Teenistuskohade arvuline jagunemine teenistusgruppidesse 2014. aastal



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Nimetatud viies suurimas teenistusgrupis on keskmised palgad üsna erinevad, jäädes 900 ja 1500 euro vahele. Kõige kõrgem keskmine palk on poliitika rakendamisel ning riigikaitisel, kõige madalam päästetööl (vt tabel 2). Samas ei näita ainult keskmise palga vaatamine suurt midagi, kui lisaks ei hinnata vastava valdkondade tööde keerukust ning tööülesannete täitmiseks vajalikke sisendnõudeid (nt haridust, töökogemust vms). Selle hindamiseks on kõikides teenistusgruppides välja toodud vastutustasemed, kus esimesed tasemed on väiksema vastutusega ning tagasihoidlikemate sisendnõuetega. Mida kõrgem on tase, seda suurem on vastutus ning sellest tulenevad sisendnõuded. Vastutustasemed on võrreldavad läbi erinevate teenistusgruppide ning see tähendab lihtsustatult, et erinevad valdkondade (nt nii personali- kui finantsjuhtimine) tööd on sarnaselt jagatud järgmisteks vastutustasanditeks: lihttööd, assisteerivad tööd, noorempetsialistid, spetsialistid, vanempetsialistid, juhtivspetsialistid, esmatasandi juhid, keskastme juhid, tippjuhid.

Erinevate teenistusgruppide sarnaseid vastutustasandeid võrreldes on võimalik hinnata, kui sarnased või erinevad on palgatasemed avaliku teenistuse sees. Sellise võrdluse alusel saame hinnata nõu sisemist palgaõiglust. Näiteks kui palju erineb personalijuhtimise tippspetsialisti palk finantsjuhtimise tippspetsialisti palgast. Kõikide teenistusgruppide 2014. aasta palgastatistikud on välja toodud riigi ametiasutuste ja hallatavate asutuste palgauuringus (vt <http://www.fin.ee/palgakorraldus>).

Vaadates näiteks tabelis 2 välja toodud viie kõige suurema teenistujate arvuga teenistusgrupi sisemist õiglust ehk palgapositsiooni võrrelduna teiste sarnase vastutusega teenistusgruppide palgatasemega, on näha, et kõige kõrgema keskmise palgaga poliitika rakendamise teenistusgrupi palk on sisemise õigluse mõistes hoopis avaliku teenistuse keskmisel tasemel ehk teistes teenistusgruppides teenitakse sarnase vastutusega teenistuskohadel keskmiselt samaväärset palka. Samas riigikaitse teenistusgrupis, kus on ainult Kaitseväge teenistuskohad, makstakse keskmiselt 30% (2013. aastal 18%) kõrgemat palka ning korra tagamises 23% (2013. aastal 11%) kõrgemat palka, kui sarnase vastutuse eest teistes teenistusgruppides. Siinkohal on oluline välja tuua, et vastutustasandeid hinnates ja väärtustades ei ole eraldi kriteeriumiks oht elule ehk riskimäär. Seetõttu võib ka väita, et keskmisest kõrgem palgatase on palgapoliitiline otsus, et kompenseerida vastava teenistusgrupi kõrget riskimäära.

Tabel 2. Viie suurima teenistujate arvuga teenistusgrupi keskmine bruto kuupalk ja bruto kuupalga sisemine õiglus 2014. aastal

Teenistusgrupp	Valimi suurus	Keskmine kuupalk	Sisemine õiglus ¹⁴
Korra tagamine	2 442	1 124 €	123
Nõustav ja kontrolliv järelevalve	1 977	1 143 €	97
Päästetööd	1 691	925 €	102
Poliitika rakendamine	1 176	1 475 €	100
Riigikaitse	976	1 396 €	130

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Samas ei ole nimetatud viis teenistusgruppi kindlasti mitte sisemise õigluse vaatenurgast kõige kõrgemalt tasustatud. Kui vaadata teenistusgruppide **vahelist sisemist õiglust** ehk võrrelda erinevate teenistusgruppide sarnaste vastutustasandite palgatasemeid omavahel, on esiviisikus piloodid, ürituste ja tseremooniate korraldamine, laevameeskond, koolitus ja meditsiin. Kõige enam on avaliku teenistuse teenistusgruppide keskmisele ligilähedase palgatasemega raamatupidamine, arengu ja poliitika kujundamine, ekspertiis, IT-arvutigraafika ja personalijuhtimine. Avaliku teenistuse keskmiselt palgatasemest vähem teenivate teenistusgruppide seas on kõige madalama tasemega registripidamine, muuseumitööd, IT-süsteemiarhitektuur, sotsiaalhoolekanne ja arhiivindus (vt tabel 3).

¹⁴ 100 näitab, et teenistusgrupis teenitakse sama palka kui avalikus teenistuses sama keeruka töö eest. Kui number on üle 100, siis saadakse teenistusgrupis kõrgemat palka kui avalikus teenistuses sama keeruka töö eest ja kui number on alla 100, siis vastavalt madalamat palka. Näide: 123 näitab, et teenitakse keskmiselt 23% rohkem kui avalikus teenistuses sama keeruka töö eest.

Tabel 3. Riigi ametiasutuste teenistusgruppide sisemise õigluse pingerida 2014. aastal. Teenistusgrupid, mille palgapositsioon võrreldes teiste teenistusgruppide sama keerukusastmega on kõrgemalt, keskmiselt või madalamalt tasustatud

5 kõrgeimat	Valim	Keskmine palk	Sisemine õiglus
Piloodid	14	3 107 €	229
Ürituste ja tseremooniade korraldamine	23	1 431 €	148
Laevameeskond	148	1 315 €	146
Koolitus	5	1 456 €	145
Meditatsioon	190	1 461 €	143
5 keskmist	Valim	Keskmine palk	Sisemine õiglus
Raamatupidamine	255	1 239 €	111
Arengu ja poliitika kujundamine	623	1 933 €	109
Ekspertiis	55	1 405 €	109
IT - arvutigraafika	11	1 340 €	108
Personalijuhtimine	226	1 373 €	108
5 madalaimat	Valim	Keskmine palk	Sisemine õiglus
Registripidamine	393	874 €	83
Muuseumitööd	15	1 166 €	83
IT - süsteemiarhitektuur	5	1 947 €	80
Sotsiaalhoolekanne	283	949 €	74
Arhiivindus	191	842 €	72

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Sisemise õigluse pingerida kajastav tabel näitab, et keskmise kuupalga suurus vastab sisemisele õiglusele ehk sisemise õigluse vaatenurgast pigem ülemakstud teenistusgruppide keskmine palgatase on ka pigem kõrgem (vahemikus 1400 kuni 3100 eurot), keskmisel positsioonil olevate teenistusgruppide palgatase on pigem keskmine (1200 kuni 1373 eurot) ning alamakstud teenistusgruppide keskmise kuupalga tase on pigem madal (800 kuni 1200 eurot, ainsaks erandiks IT-süsteemiarhitektuur).

Kui reastada teenistusgrupid keskmise kuupalga alusel pingeritta ilma sisemist õiglust arvesse võtmata, siis viis **kõige kõrgema keskmise kuupalgaga teenistusgruppi** on piloodid, üldjuhtimine, IT-juhtimine, IT-andmeturve ja õigusloome, kus keskmine palk jääb vahemikku 2000 kuni 3100 eurot (vt tabel 4). Üldjuhtimise teenistusgruppi kuuluvad muuhulgas ka ametite peadirektorid, kantslerid ja riigisekretär, mistõttu on loogiline, et keskmise kuupalga järgi on selle teenistusgrupil kõrge positsioon. Samas vaadates üldjuhtimise teenistusgrupi sisemise õigluse positsiooni, on näha, et see on keskmisel tasemel, mis näitab, et juhtimisfunktsiooniga ametikohtadel ei ole suurt palgalõhet võrreldes juhtimisfunktsioonita ametikohtadega. Pigem on avalikus teenistuses vastupidi, et vastutuse kasvamisega ei kasva piisavalt palgatase, mistõttu on raske motiveerida teenistujaid suuremat vastutust võtma või värvata erasektorist

sobiva taustaga juhte. Samas teiste kõrgemalt tasustatud teenistusgruppide puhul on näha, et sisemist õiglust silmas pidades on need pigem ülemakstud teenistusgrupid. Nende ülemaksmist seletab tööturu surve: piloodid on tööturul väga spetsiifiline töötajate grupp, kelle palk on nende erilise tõttu kõrge. IT ja õigusloojate kõrge palgatase on tingitud vastavate tööde palgasurvest tööturul, sest nimetatud valdkonnad (IT ja juriidilised teenused) on ka tööturul keskmisest kõrgemalt tasustatud.

Keskmise kuupalga alusel keskmisel positsioonil olevad viis teenistusgruppi on riigihange ja sisseost, personalijuhtimine, toimetamine ja keeleline korrektuur, haridus ja IT-arvutigraafika, mille keskmised kuupalgad jäävad 1350 euro juurde. Kõige madalamalt tasustatud teenistusgrupid on isikute sõidukijuhid, õigusemõistmine (kogu kohtupersonal, v.a. kohtunikud), ladu, raamatukogu ja kokad palgavahemikuga 700 – 800 eurot kuus. Neist kahe teenistusgrupi (õigusemõistmine ja raamatukogu) palgapositsioon on sisemist õiglust arvesse võttes madal.

Tabel 4. Riigi ametiasutuste teenistusgruppide keskmiste bruto kuupalkade pingerida 2014. aastal. Teenistusgrupid, mille keskmine kuupalk on võrreldes teiste teenistusgruppidega kõrgem, keskmisel tasemel või madalam

5 kõrgeimat	Valim	Keskmine palk	Sisemine õiglus
Piloodid	14	3 107 €	229
Üldjuhtimine	118	2 738 €	99
IT - juhtimine	32	2 387 €	118
IT - andmeturve	30	2 054 €	136
Õigusloome	134	2 003 €	121
5 keskmist	Valim	Keskmine palk	Sisemine õiglus
Riigihange ja sisseost	50	1 386 €	104
Personalijuhtimine	226	1 373 €	108
Toimetamine ja keeleline korrektuur	27	1 356 €	120
Haridus	28	1 352 €	104
IT - arvutigraafika	11	1 340 €	108
5 madalaimat	Valim	Keskmine palk	Sisemine õiglus
Sõidukijuhid	132	832 €	116
Õigusemõistmine	640	830 €	86
Ladu	106	821 €	121
Raamatukogu	29	735 €	88
Kokad	130	676 €	107

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kokkuvõtlikult võib öelda, et ainult keskmise kuupalga numbri pealt ei saa hinnata palgataset, vaid hinnata tuleb ka vastutuse määra ning selle seost palgatasemega ning

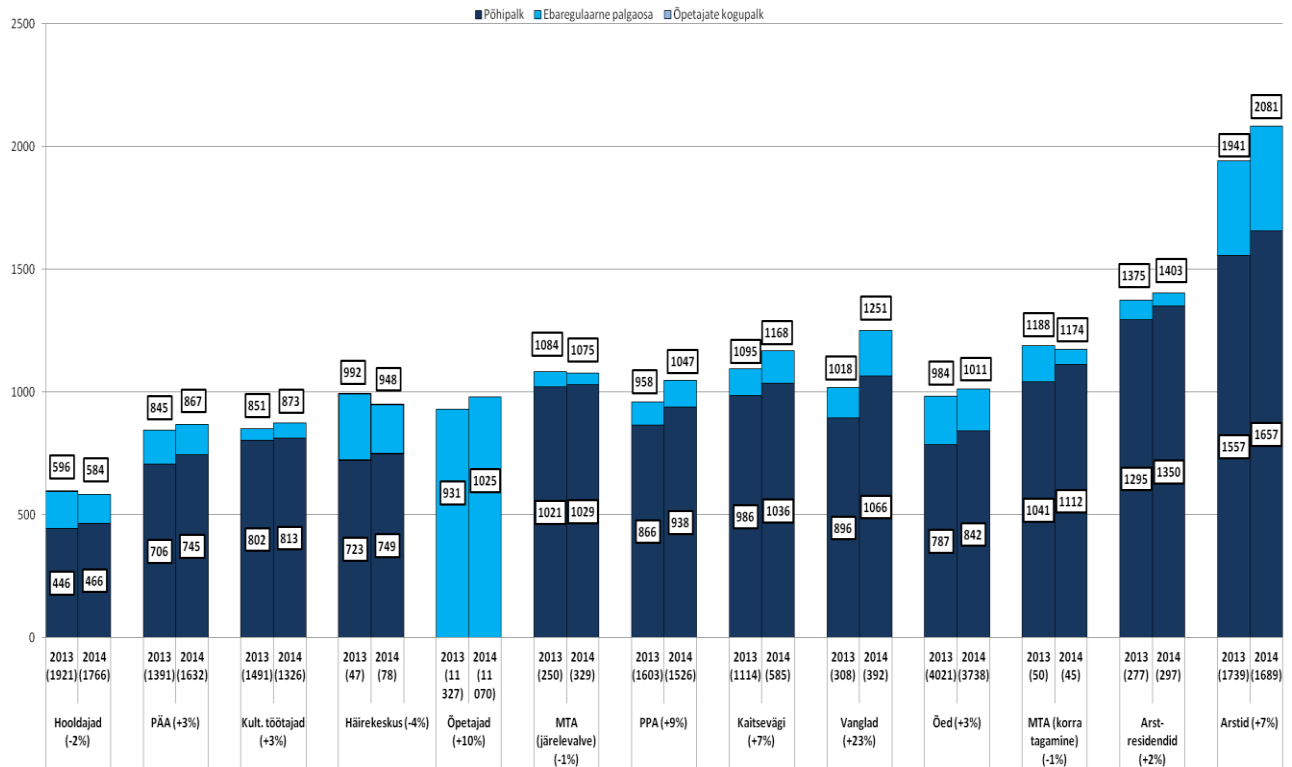
vaadata palgataset sisemisest õiglusest tulenevalt. Nagu näitab üldjuhtimise teenistusgrupp, ei pruugi alati kõige kõrgem palgatase näidata ülemaksmist. Samas näitavad nii sisemise õigluse kui keskmise kuupalga alusel teenistusgruppide pingeritta reastamised, et riigi ametiasutustes on madalad palgatasemed teenistusgruppides, kus palgatase jääb alla 1 000 euro, keskmise palgasaaja kuupalgad jäävad vahemikku 1 000 kuni 1 400 ning kõrgeimad keskmised kuupalgad jäävad vahemikku 1 400 kuni 2 400 eurot. Riigi ametiasutuste palkade struktuur kajastab olulisel määral kogu tööturu palgastruktuuri, kus kõrgemalt on tasustatud väga spetsiifilised tööd (nt piloodid) või siis tööturul keskmiselt kõrgemalt tasustatud tegevusvaldkondade tööd (nt IT ja juristid) ning madalaima palgatasemega on sotsiaalvaldkonna ning isikute teenindamise tööd.

Riigieelarve läbirääkimistel tekitavad alati kõige enam diskussioone erinevate riigispetsiifiliste tööde palgatasemed. Riigispetsiifiliste töödena käsitletakse töid, mille esindajad töötavad peamiselt avalikus sektoris. Seetõttu kujuneb nõ sisemine tööturg koos nõudluse ja pakkumisega, kus palgatasemeid kujundab pigem riigi personalipoliitika, kui palgaturu kindla tegevusvaldkonna surve. Kõik riigispetsiifilised tööd ei kuulu avaliku teenistuse alla. Nagu peatüki 2 alguses on välja toodud, on Eesti avalik teenistus rahvusvahelise praktikaga võrreldes pigem määratlenud ametnike ringi kitsana. Riigispetsiifiliste töödena käsitletakse käesoleva analüüsi tähenduses järgmisi töid :

1. üldhariduslike munitsipaalkoolide õpetajad, v.a lasteaiaõpetajad (ei ole avalikud teenistujad);
2. arstid ja arst-residendid (võivad sisaldada ükskuid avalikke teenistujaid, kuid üldiselt ei ole avalikud teenistujad);
3. õed ja ämmaemandad (ei ole avalikud teenistujad);
4. kultuuritöötajad (ei ole avalikud teenistujad);
5. politseiametnikud (avalikud teenistujad);
6. vanglaametnikud (avalikud teenistujad);
7. maksu- ja tolliametnikud (avalikud teenistujad);
8. päästeteenistujad (avalikud teenistujad);
9. tegevvälased (avalikud teenistujad).

Järgnevalt võrdleme avalikus teenistuses olevate riigispetsiifiliste tööde keskmist palka avalikust teenistusest välja jäävate riigispetsiifiliste tööde keskmise palgaga (vt joonis 33).

Joonis 33. Riigispetsiifiliste tööde keskmine bruto kuupalk 2013-2014¹⁵



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu, Haridus- ja Teadusministeerium (õpetajad), Kultuuriministeerium (kultuuritöötajad), Tervise Arengu Instituut (tervishoiutöötajad)

Võib öelda, et riigispetsiifiliste tööde keskmine palk on 900-1200 eurot ning seda saavad suurem osa riigispetsiifilisi töid. Oluliselt kõrgemalt on tasustatud arstid, keskmise lähedale või sellest pigem allapoole jäävad kultuuritöötajad, päästeteenistujad ning hooldajad. Väga raske on anda hinnangut nende palgatasemete õiglusele. Arstide kõrget palgataset saab kindlasti põhjendada väga kõrgete sisendnõuetega, mida vastav ametikoht eeldab. Samas puudub skaala, mille alusel hinnata, kui palju kõrgem palgatase on mõistlik. Sama kehtib keskmisest madalamate palgaasaajate kohta – väga raske on

¹⁵ Politseiametnike, vanglaametnike, tolliametnike, päästeteenistujate ja tegevvälaste puhul on valimis ainult madalamate vastutustasandite teenistuskohad. Andmed on arvatud teenistusgruppidepõhiselt ja valimisse on võetud ainult teenistusgruppide madalamad tasemed (politseiametnikud, vanglaametnikud, tolliametnikud – korra tagamine, tasemed 1-3; päästeteenistujad – päästetööd, tasemed 1-2 (Päästeamet) ja operatiivinfo juhtimine tasemed 1-2 (Häirekeskus); tegevvälased – riigikaitse, tasemed 1A-3A, kus tööde väärtuspunktid on omavahel võrreldavad. Korra tagamise tööpere madalamate tasemete ametikohad on valimisse võetud politseiametnike (nt patrullpolitseinik, piirivalvur, piirkonnapolitseinik, liikluspolitseinik), vanglaametnike (nt valvur, valvurkoerajuht, vanemvalvur) ja tolliametnike (nt vaneminspektor, juhtivinspektor) puhul. Päästeameti päästeteenistujad kuuluvad kõik päästetööde teenistusgruppide ja sealt on valimisse võetud päästjad, vanempäästjad, juhtivpäästjad, meeskonnavanemad, rühmapealikud. Häirekeskuse päästeteenistujad kuuluvad kõik päästetööde teenistusgruppide ja sealt on valimisse võetud päästekorraldajad. Tegevvälaste puhul on valimisse võetud riigikaitse tööpere madalamate tasemete ametikohad.

hinnata, kas ja kui palju nende madalam palgatase on õigustatud tagasihoidlikemate sisendnõuete arvelt.

Väljatoodud riigispetsiifiliste tööde palgatasemete määramisel on võimatu tekitada skaalat, mis hindaks nende vahelist sisemist õiglust. Sageli diskuteeritakse näiteks sarnast palka saavate õpetajate ja siseturvalisuse tagajate palgatasemete üle, kus jõustruktuuride poolt rõhutatakse nende töö riski elule, samas haridusvaldkond rõhutab enda olulisust Eesti tulevikule. Pigem on oluline roll palkasid puudutavate otsuste tegemisel riigi poliitilistel prioriteetidel – kuivõrd oluline on panustada siseturvalisusesse või haridusse vms.

2.2.3.5. Riigi ametiasutuste sooline palgalõhe

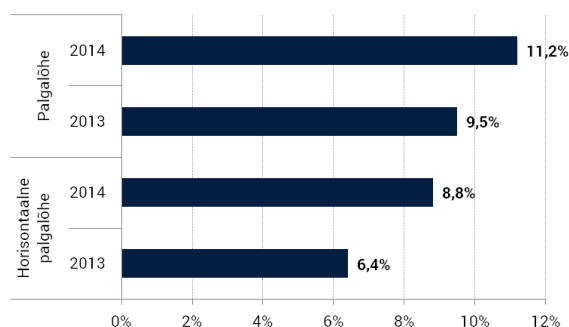
Eestis on üldine palgalõhe 30% lähedal, mis tähendab, et naised teenivad peaaegu kolmandiku võrra vähem kui mehed. Euroopa Liidus on see suurim sooline palgalõhe, euroliidu keskmine on 16,4%. Riigi ametiasutustes on üldine sooline palgalõhe riigi palgalõhest oluliselt madalam.

Riigi ametiasutuste soolist palgalõhet on vaadeldud kahes erinevas dimensioonis:

- **Üldine palgalõhe** – näitab, kui palju erineb meeste ja naiste keskmine aasta kogupalk tervikuna (taandatuna täistööajale ehk ei ole mõjutatud osalisest koormusest). Üldine palgalõhe ei arvesta vastutust ega tegevusvaldkonda.
- **Horisontaalne palgalõhe** ehk töö vastutust arvesse võttev palga erisus, mis arvestab töö keerukust, aga ei arvesta tegevusvaldkonda. Näitab, kui palju erineb sarnase vastutustasandiga meeste ja naiste keskmine aasta kogupalk keskmiselt.

Üldine palgalõhe riigi ametiasutustes on veidi kasvanud ja näitab, et naised teenivad meestest 11,2% vähem. Horisontaalne palgalõhe on samuti veidi kasvanud ja näitab, et sarnase vastutustasandiga ametikohal saavad naised keskmiselt 8,8% madalamat palka kui mehed. Antud näitaja ei võta arvesse tegevusvaldkondade erisusi (vt joonis 34).

Joonis 34. Palgalõhe riigi ametiasutustes 2013-2014



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

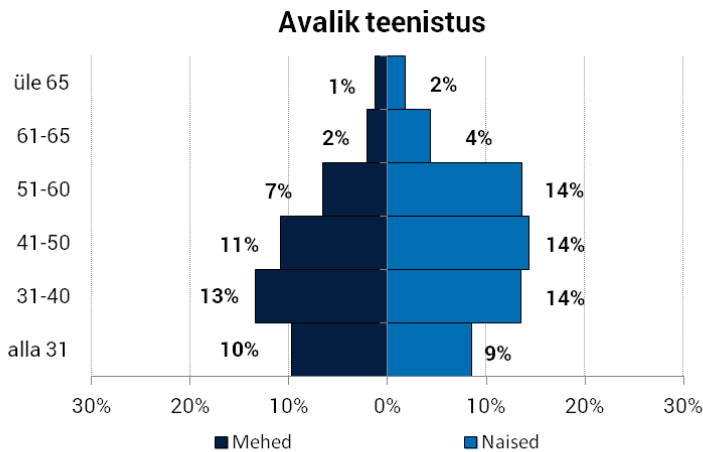
2.3. Avalike teenistujate mitmekesisus

Euroopa riikides on esindatus olnud juba ajalooliselt võtmetähtsusega probleem ning nüüdisaegse avaliku teenistuse kujundamisel 19. sajandil prooviti avalike konkursside juurutamise kaudu tagada just elanikkonna erinevatele gruppidele juurdepääs avalikule teenistusele. Eesti demokraatlik valitsemisüsteem peaks olema juba piisavalt küps selleks, et välja kujundada ka Eesti riigi poliitika avaliku teenistuse esindatuse küsimuses.¹⁶ Hetkel pööratakse statistilises analüüsis tähelepanu vaid demograafilisele mitmekesisusele.

2.3.1. Avalike teenistujate vanuseline ja sooline jaotus

Kui vaadata avalike teenistujate vanuselist jaotust, võib öelda, et töötajaskond on suhteliselt noor, kuid samas on viimastel aastatel keskmine iga kasvanud. Alla 40-aastased ametnikud ja töötajad moodustavad ligi poole töötajaskonnast, üle 50 aastaseid ametnikke ja töötajaid on peaaegu kolmandik. Meessoost ametnikud ja töötajad on üldiselt nooremad kui naissoost – kõige rohkem mehi on vanusegrupis 31-40 aastat, naised jaotuvad ühtlaselt vanusevahemikku 31-60 aastat (vt joonis 35).

Joonis 35. Avalike teenistujate sooline ja vanuseline jaotus 2014. aastal

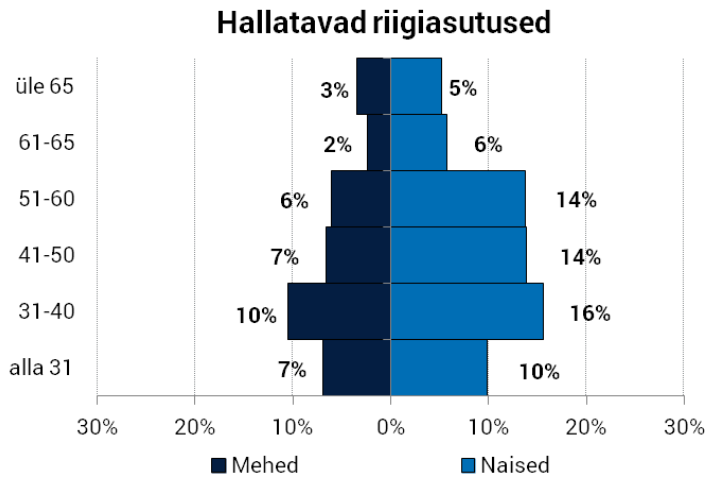


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Hallatavate riigiasutuste töötajate vanuseline koosseis ei erine palju avaliku teenistuse omast, veidi kõrgem on vanemaaliste osakaal. Üle 60-aastaste töötajate osakaal on hallatavates riigiasutustes 16%, avalikus teenistuses on see näitaja 9%.

Soolist koosseisu vaadates on näha, et meeste osakaal on hallatavates riigiasutustes 9% väiksem kui avalikus teenistuses ehk 35%.

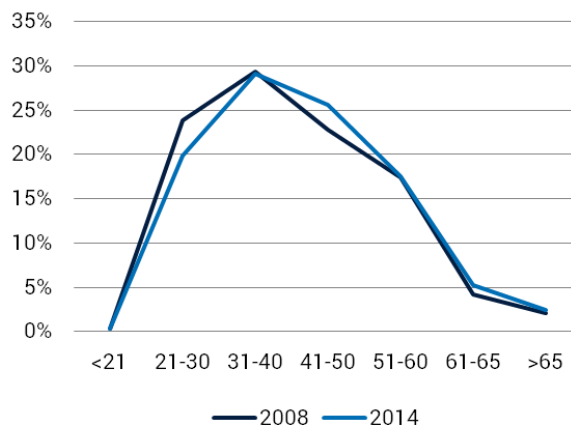
¹⁶ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

Joonis 36. Hallatavate riigiasutuste töötajate sooline ja vanuseline jaotus 2014. aastal

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.3.1.1. Vanuseline ja sooline jaotus riigi ametiasutustes

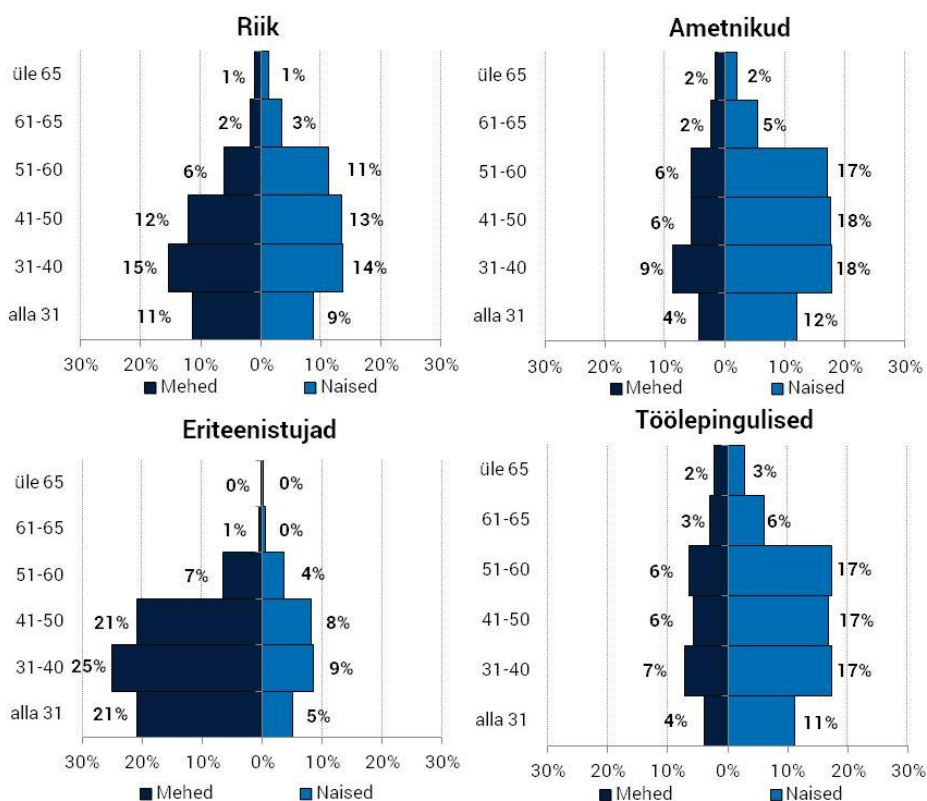
Riigi ametiasutuste töötajaskonna vanuseline koosseis on üsna sarnane kogu avaliku teenistuse ametnike ja töötajate vanuselisele jaotusele. Ligi pooled ametnikest ja töötajatest on alla 40-aastased ja neljandik üle 50-aastased. Töötajaskonna keskmine vanus on 42 aastat. Võrreldes riigi ametiasutuste töötajaskonna vanuselist jaotust viie aasta taguse perioodiga, on näha, et vähenenud on 21-30 aastaste osakaal ja veidi kasvanud on 41-50 aastaste osakaal (vt joonis 37).

Joonis 37. Riigi ametiasutuste ametnike ja töötajate vanuseline jaotus aastatel 2008 ja 2014

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Riigi ametiasutuste avalike teenistujate seas on mehi ja naisi võrdselt. Samas sooline jaotus avalike teenistujate erinevates gruppides on eripalgelisem. Eriteenistujate (politseiametnike, päästeteenistujate, vangalaametnike jt) hulgas on suur meeste ülekaal, samas kui ametnike ja toetavaid töid tegevate töölepinguliste töötajate hulgas on suurem naiste ülekaal (vt joonis 38).

Joonis 38. Riigi ametiasutuste ametnike ja töötajate sooline ja vanuseline jaotus 2014. aastal



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Vanuseline koosseis on riigi ametiasutuste avalike teenistujate seas üsna ühtlane, kuid sarnaselt soolisele koosseisule on ka selles erinevates töötajate gruppides erisusi. Eriteenistustes on ülekaalus pigem nooremaelised (alla 40-aastased) mehed, samas kui ametnike ning töölepinguliste seas on ülekaalus eakamad (üle 40-aastased) naised.

Eriteenistujate pigem nooremaeline töötajaskond avaldab olulist mõju kogu valitsemisala keskmisele vanusele, mistõttu nende keskmine vanus jääb pigem riigi ametiasutuste keskmisest vanusest allapoole (vt tabel 5). Kõige kõrgem on keskmine vanus Sotsiaalministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja Rahandusministeeriumi valitsemisalades.

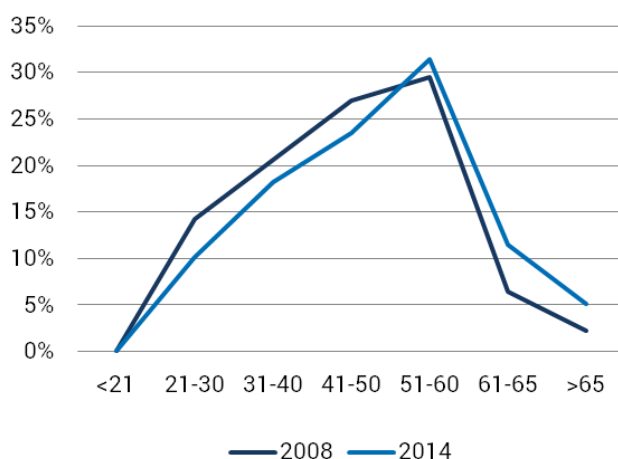
Tabel 5. Riigi ametiasutuste ametnike ja töötajate keskmine vanus valitsemisala järgi 2014. aastal

Valitsemisala	Keskmine vanus
Sotsiaalministeerium	46,2
Põllumajandusministeerium	45,1
Rahandusministeerium	44,7
Haridus- ja Teadusministeerium	44,6
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	44,4
Välisministeerium	42,2
Justiitsministeerium	42,0
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	41,9
Riigi avalike teenistujate keskmine vanus	41,8
Keskkonnaministeerium	41,7
Kultuuriministeerium	41,5
Siseministeerium	41,4
Kaitseministeerium	37,2

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.3.1.2. Vanuseline ja sooline jaotus kohalike omavalitsuste asutustes

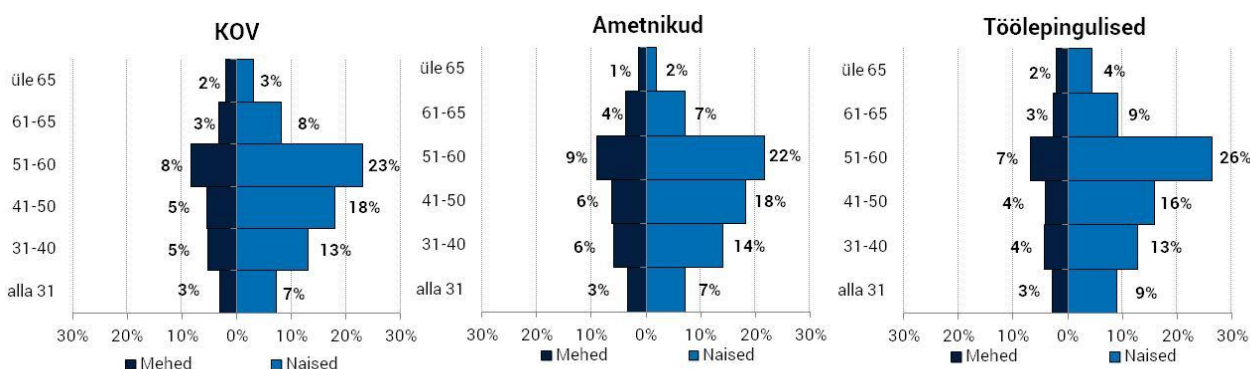
Sarnaselt riigi ametiasutustele vananeb ka kohalike omavalitsuste isikkoosseis (vt joonis 39). Võrreldes 2014. aasta koosseisu 2008. aasta koosseisuga on vähenenud 21-50 aastaste osakaal ning kasvanud üle 60-aastaste osakaal.

Joonis 39. Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate vanuseline jaotus aastatel 2008 ja 2014

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Nii nagu paljusid riigi ametiasutusi, iseloomustab ka kohalike omavalitsuste asutusi väike meeste osakaal. Ligikaudu vaid üks neljandik töötajaskonnast on mehed. Samuti on kohalike omavalitsuste asutuste personal üsna eakas, sest ligi pool töötajaskonnast on üle 50-aastased (vt joonis 40). Suur vanemaealiste osatähtsus töötajaskonnas tähendab, et kohalikud omavalitsused võivad seista lähiaastatel silmitsi väljakutsega asendada korraka palju pensionile siirduvaid ametnikke ja töötajaid uutega, mis võib viia teenistujate puuduseni ning seada ohtu asutuste efektiivse toimimise.

Joonis 40. Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate sooline ja vanuseline jaotus 2014. aastal



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

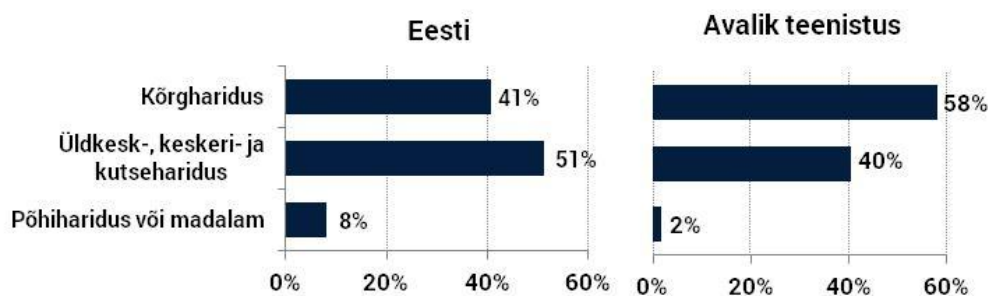
2.4. Avalike teenistujate asjatundlikkus

2.4.1. Teenistujate haridus

Avaliku teenistuse seaduse alusel on ametnikele kehtestatud miinimumnõudena keskharidus. Erandiks siinkohal on tippjuhtide asetäitjad ja struktuuriüksuste juhid (va tippjuhid), kes peavad olema kõrgharidusega. Samuti on eriteenistujatele valdkondlike eriseadustega kehtestatud avaliku teenistuse üldisest miinimumnõudest erisused.

Kõrgharidusega inimeste osakaal Eesti kõikidest hõivatutest ulatus 2014. aasta Statistikaameti andmetel 41%-ni (vt joonis 41). Avalikus teenistuses on kõrgharidusega inimeste osakaal oluliselt suurem ehk ligi 58%. Riigi ametiasutustes oli kõrgharidusega teenistujaid 58% ja kohalike omavalitsuste asutustes 61%. Kohalike omavalitsuste asutustes on kõrgharidusega teenistujaid veidi rohkem kui riigi ametiasutustes osalt seetõttu, et kõikidele eriteenistujatele ei ole kehtestatud kõrghariduse nõuet, kuid nende osakaal riigi ametiasutuste töötajaskonnast on suur.

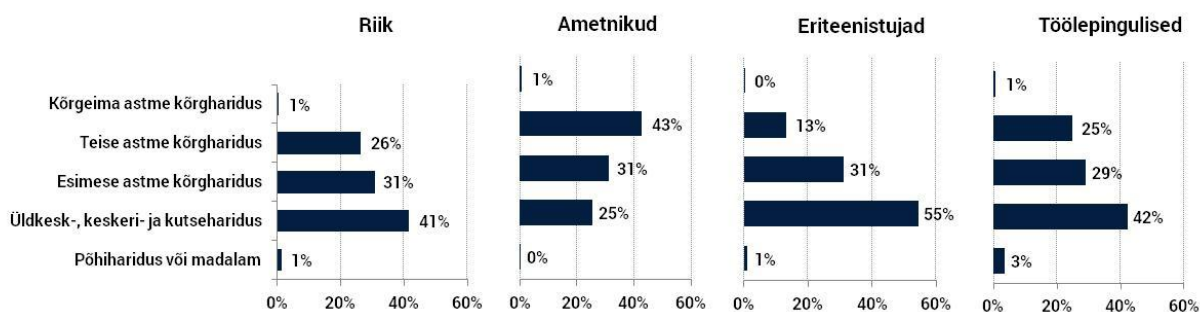
Üldkesk-, keskeri- ja kutseharidusega teenistujate osakaal on kõigi Eesti hõivatute seas 51% ja avalikust teenistuses vastavalt 40%. Kui Eesti hõivatute hulgas on põhihariduse või sellest madalama haridustasemega ligi 9%, siis avalikus teenistuses on vastava haridustasemega inimeste osakaal peaaegu olematu.

Joonis 41. Üldine haridustasemete jaotus Eestis ja avalikus teenistuses 2014. aastal

Allikas: Statistikaamet, riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.4.1.1. Haridustasemete jaotus riigi ametiasutustes

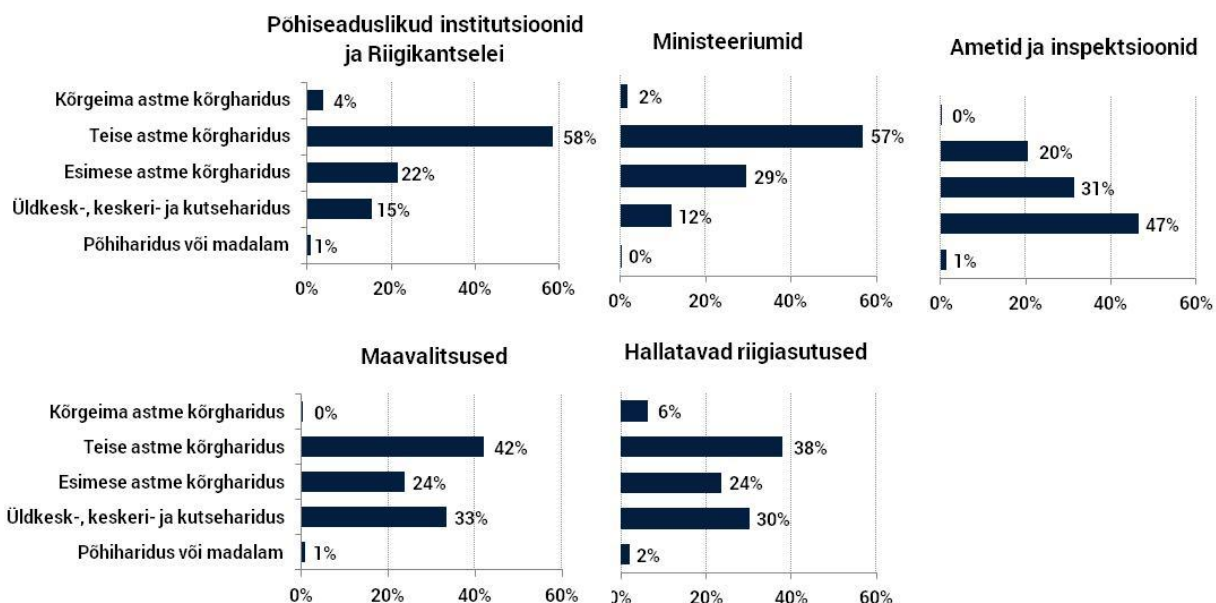
Riigi ametiasutustes on avalike teenistujate haridusalased profiilid üksteisest eristuvad. Ametnike seas on selgelt ülekaalus kõrgharidusega inimesed (ligikaudu 75%) ja kõige suurem osa nendest on omandanud teise astme kõrghariduse (vt joonis 42). Töötajate hulgas on samuti kõige enam kõrgharidusega inimesi, kuid nende osakaal on juba väiksem kui ametnikel (ligikaudu 55%) ja kõige suurem osa nendest on omandanud esimese astme kõrghariduse. Eriteenistujate seas on kõige enam üldkesk-, keskeri- ja kutseharidusega inimesi (ligikaudu 55%), mis on ootuspärane, kuna mitmete eriteenistusliikide puhul on kehtestatud miinimumnõudena kutseharidus.

Joonis 42. Riigi ametiasutuste teenistujate haridus 2014. aastal

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Asutuste grupe omavahel võrreldes saab välja tuua, et põhiseaduslikes institutsioonides ja ministeeriumides on pea kõik teenistujad kõrgharidusega ja suurem osa nendest on teise astme kõrgharidusega, samas kui ametites ja inspeksioonides on kõrgharidusega ligikaudu pooled avalikud teenistujad (vt joonis 43). See mõjutab olulisel määral vastavate asutuste gruppide värbamist ja personalipoliitikat ning mõjutab erinevalt ootusi juhtimisstiilidele.

Joonis 43. Riigi ametiasutuste avalike teenistujate haridus asutuse grupi järgi 2014. aastal

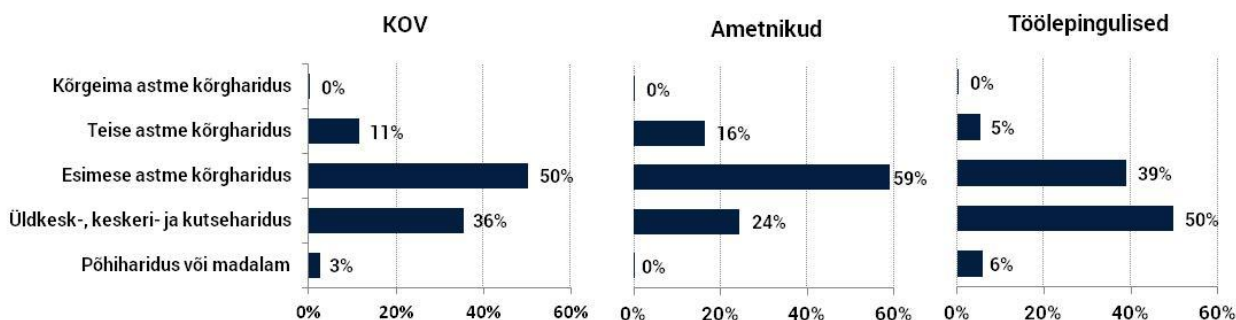


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.4.1.2. Haridus kohalike omavalitsuste asutustes

Sarnaselt riigi ametiasutustega on ka kohalike omavalitsuste asutustes teenistujate gruppide haridusalased profiilid üksteisest eristuvad (vt joonis 44). Ametnike seas on ka siin selgelt ülekaalus kõrgharidusega inimesed (75%), kuid enamus nendest omab esimese astme kõrgharidust. Töötajate seas on üldkesk-, keskeri- ja kutseharidusega inimesi peaaegu võrdselt kõrgharidusega inimestega.

Joonis 44. Kohalike omavalitsuste asutuste teenistujate haridus 2014. aastal



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.4.2. Arengu- ja hindamisvestluste läbiviimine

Arengu- ja hindamisvestluste läbiviimisel avalikus teenistuses on pikk traditsioon. Ametnikega (sh eriteenistujad, kui eriseadustes ei ole sätestatud teisiti) on arenguestluste läbiviimine kohustuslik. Vaatamata sellele ei ole see juhtimisinstrument leidnud nii laialdast kasutamist, kui võiks. Seda illustreerivad ka numbrid.

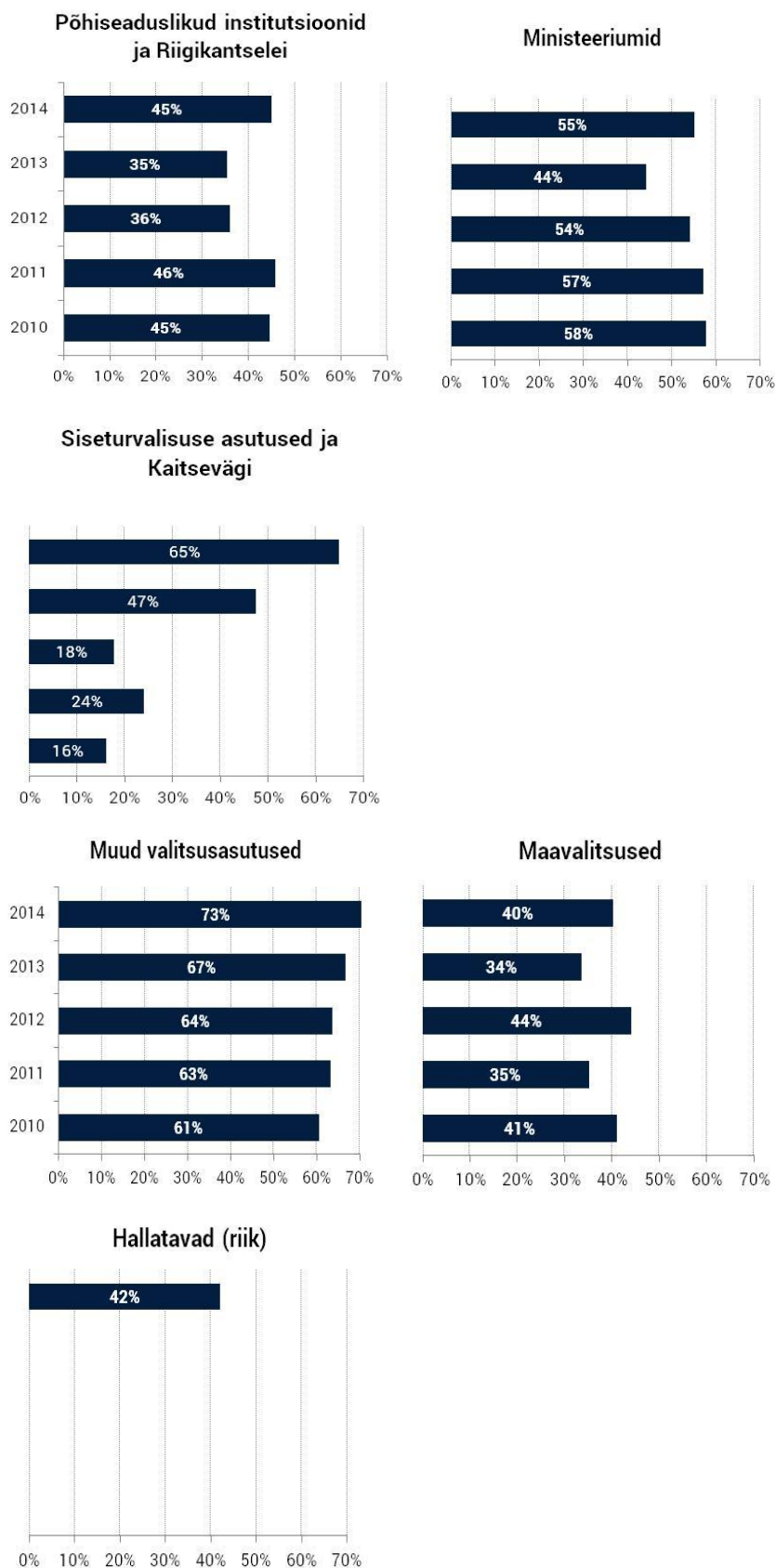
2014. aastal oli arengu- ja hindamisvestluste läbiviimise % riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes kokku 54,5% (2013. aastal vastavalt 51%).

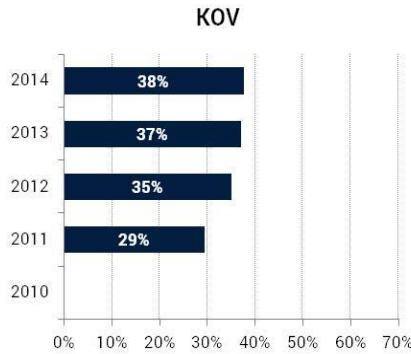
2014. aastal viidi Rahandusministeeriumi keskse koolituse programmist läbi arengu- ja hindamisvestluste koolitusi ametnikele ja töötajatele riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes. Koolituse eesmärgiks oli arendada osalejate teadmisi ja oskusi vestluste läbiviimise süsteemi ülesehitamisest, vestluste läbiviimisest ning sellest, kuidas vestluste tulemusi organisatsiooni eesmärkide täitmise huvides kasutada.

2.4.2.1. Riigiametnike ja töötajate hindamine

2014. aastal viidi arengu- ja hindamisvestlused läbi 58,8% avalike teenistujatega, mis on 2013. aastaga võrreldes 5,8 protsendipunkti rohkem (2013. aastal viidi vestlused läbi 53% teenistujatega). Jooniselt 45 on näha, et suurim kasv vestluste läbiviimises võrreldes 2013. aastaga on toimunud asutusegrupis siseturvalisus ja kaitsevägi (kasv 38%). Järgnevad põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei asutusegrupp 28,5% ja ministeeriumide asutusegrupp 25%-se kasvuga. Muude valitsusasutuste asutusegrupis on vestluste läbiviimine kasvanud 9%.

Joonis 45. Arengu- ja hindamisvestluste läbiviimine asutusegruppide lõikes 2010-2014





Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Töötaja gruppide kaupa vaadates on riigi ametiasutustes vestlusi läbi viidud 58,7% ametnikega, 57,8% eriteenistujatega ning 54,5% töölepingulistega.

2.4.2.2. Kohaliku omavalitsuse ametnike ja töötajate hindamine

Kohalike omavalitsuste asutustes viidi 2014. aastal iga-aastased vestlused läbi 38% avalike teenistujatega. Võrreldes 2013. aastaga on vestluste läbiviimine kasvanud väga tagasihoidlikult.

Kokkuvõttes on arengu- ja hindamisvestluste läbiviimine riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes võrreldes eelmise aastaga kasvanud üsna tagasihoidlikult.

Avalikus teenistuses on endiselt veel arenguruumi vestluste kui ühe olulise juhtimisinstrumendi rakendamisel. Jätkama peab nii teenistujate kui juhtide teavitus- ja arendustööga, et nad oskaksid arengu- ja hindamisvestluseid enda jaoks kasuliku töövahendina rakendada.

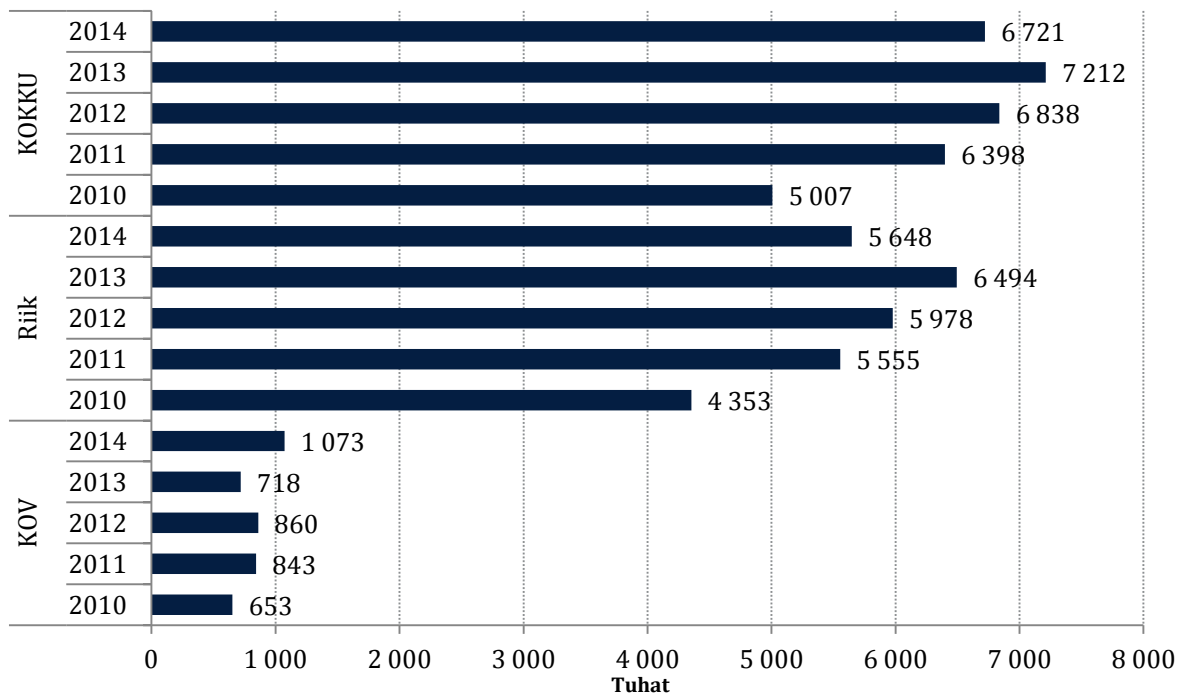
2.4.3. Arendus- ja koolitustegevus

Avalike teenistujate arendamise peamine vastutus lasub ametiasutuste tasandil, mis on iseloomulik detsentraliseeritud avalikule teenistusele. Lisaks, nii Rahandusministeerium kui ka Riigikantselei, korraldavad keskseid koolitus- ja arendustegevusi, et toetada ühtsete teadmiste, oskuste ja väärtuste levikut avalikus teenistuses. Rahandusministeerium korraldab programmist „Keskne koolitus“ asutusteüleseid koolitus- ja arendustegevusi, mis lähtuvad avaliku teenistuse kui terviku ühtsest koolitus- ja arendusvajadusest ning on suunatud eelkõige avaliku teenistuse sisestele suurtele horisontaalsetele sihtrühmadele. Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus viib programmist „Tippjuhtide arendamine“ ellu avaliku teenistuse tippjuhtide ning nende järelkasvu arendamisele suunatud tegevusi.

2.4.3.1. Asutuse tasandi koolitus

Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste poolt koolituseks kasutatud rahaliste vahendite summa oli 2014. aastal ligikaudu 6,7¹⁷ miljonit eurot (vt joonis 46). Viimastel aastatel on koolituse rahastamise kasvutempo olnud küll ühtlane, kuid võrreldes eelneva 2013. aastaga vähenes 2014. aastal ametiasutuste koolituse rahastamine ligikaudu 7%.

Joonis 46. Koolituskulud riik ja KOV 2010-2014 (mln eurot)



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

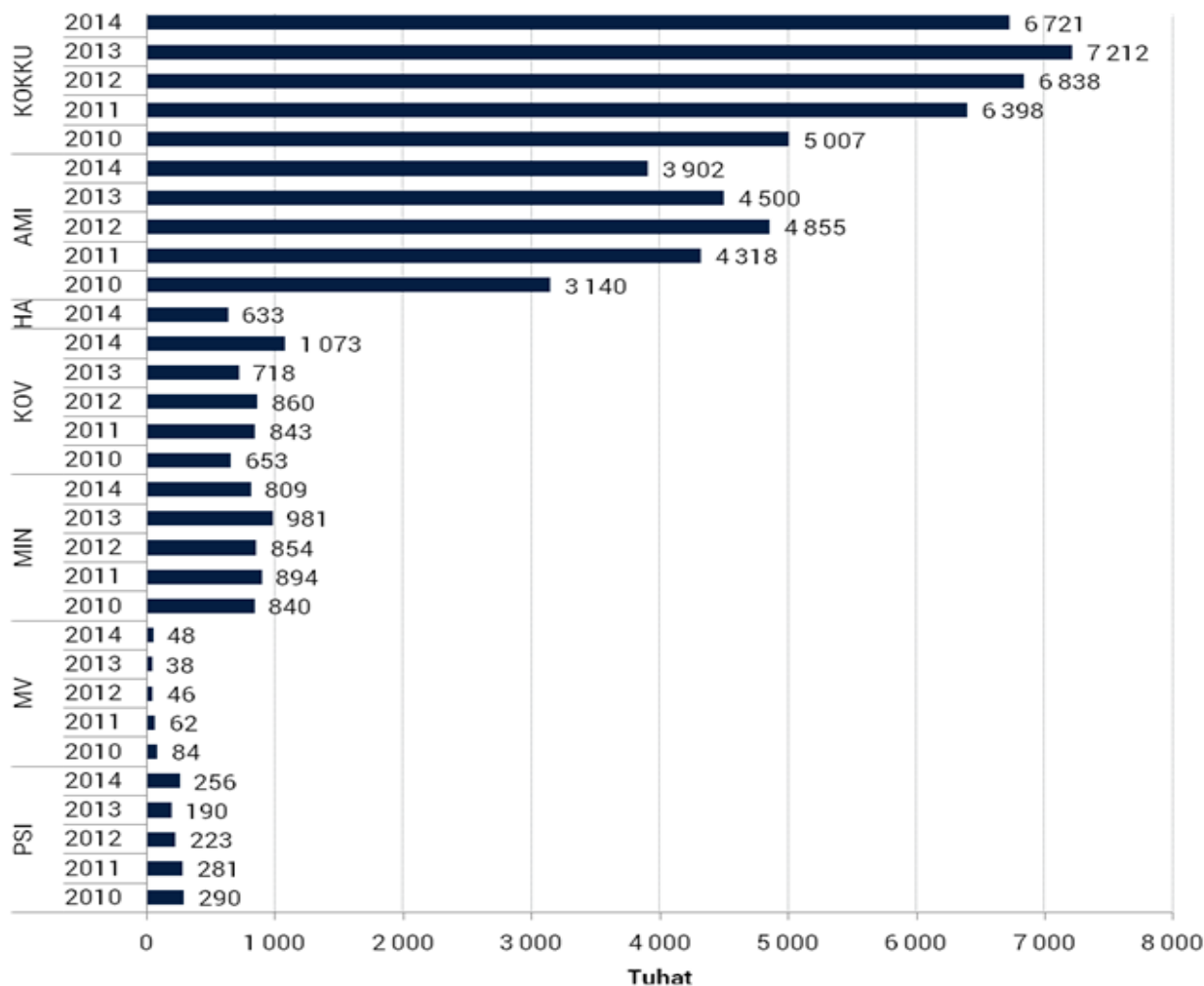
Langus tabas eelkõige ministeeriume ning ameteid ja inspeksioone. Ministeeriumide grupis langesid kulud võrreldes eelneva 2013. aastaga ligikaudu 7% ning ametid ja inspeksioonid investeerisid koolitusse 26% vähem võrreldes 2013. aastaga. Koolituskulude languse põhjuseid oli mitmeid – planeeriti vähem vahendeid ning koolitus- ja arendustegevusi, välisabi toetuste kasutamine vähenes seoses 2007-2014 rahastamisperioodi lõppemisega; üksikutes asutustes vaadati üle koolitusarvestuse põhimõtted.

Koolituskulude osakaal kasvas nii kohalike omavalitsuste ametiasutustes, põhiseaduslikes institutsioonides ja Riigikantseleis ning maavalitsustes. Enim, pea 33% võrra, kasvasid koolituskulud 2014. aastal kohalike omavalitsuste ametiasutustes (vt

¹⁷ Summa sisaldab vaid asutuse tasandi koolituseelarvet.

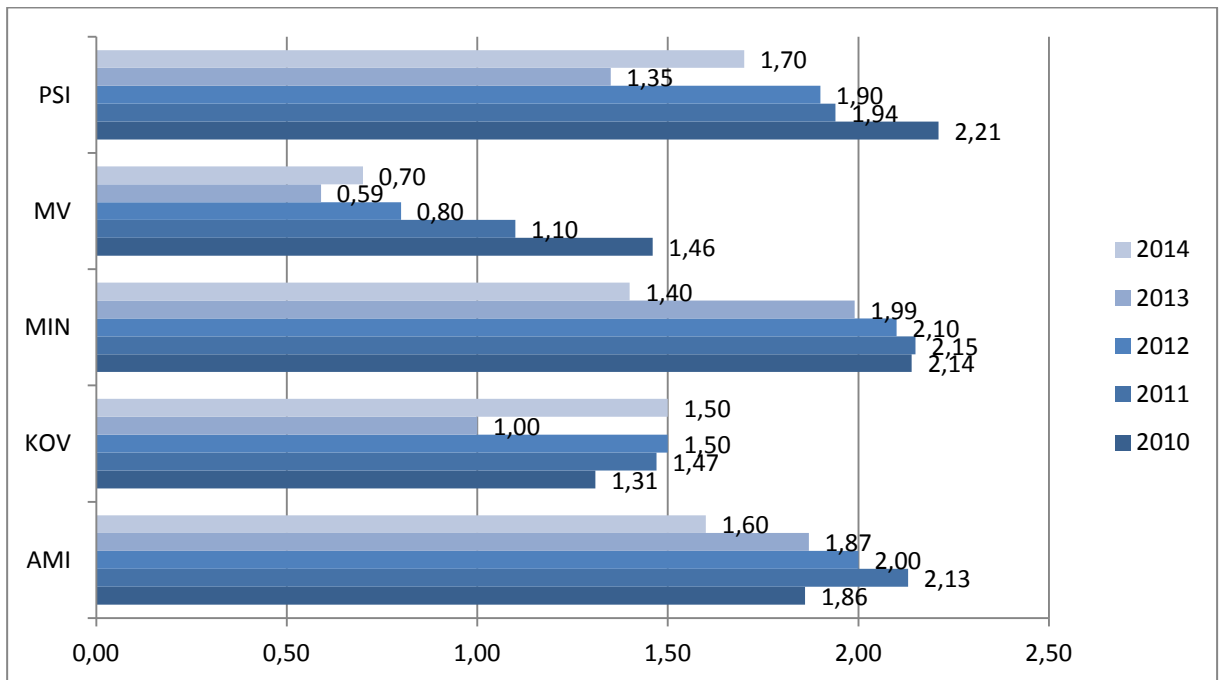
joonis 47). Kasvu põhjuseks ei ole mitte omavalitsusasutuste investeeringute suurendamine koolitustegevusele, vaid osakaal on tõusnud andmete paremast laekumisest.

Joonis 47. Koolituskulud asutustegruppides 2010-2014 (mln eurot)



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Asutuse tasandi koolitusteks kasutatud rahaliste ressursside osakaal töötasukuludest oli 2014. aastal 1,6%. Võrreldes 2013. aastaga on see suhtarv langenud, mis näitab, et töötasukulude kasv (keskselt eraldati 5,1% lisaraha palgafondi kasvuks) on olnud kiirem kui koolitustesse on finantseeritud, samas asutuste gruppides olid muutused erinevad (vt joonis 48). Kui põhiseaduslike institutsioonide, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste grupis koolituskulude osakaal töötasukuludesse tõusis, siis seevastu ministriumide grupis see vähenes. 2014. aastal oli kõige madalam koolituskulude suhe palgafondi endiselt siiski maavalitsuste grupis (0,7%) ning kõige kõrgem põhiseaduslike institutsioonide grupis (1,7%).

Joonis 48. Koolituskulude osakaal töötasukuludest perioodil 2010-2014

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Sarnaselt varasematele aastatele on suurima mahuga koolitusvaldkonnaks ka 2014. aastal nii riigi kui KOV ametiasutustes põhitegevusega seotud koolitused (vt tabel 6), mis ilmestab tänast detsentraliseeritud koolitussüsteemi ning asutuste peamist vastutust oma teenistujate arendamise eest. Riigi ametiasutustes jääb teiste koolitusvaldkondade maht alla 10%, samas kui kohalikes omavalitsustes on mahukad veel ka kategooriasse „Muu“ liigitatud ning sotsiaaltöö ja tervishoiuga seotud koolitused.

Tabel 6. Koolitusmahu (% koolitustundide koguarvust) jaotus valdkonniti riik ja KOV 2014

Valdkond	Riik	KOV
Asutuse põhitegevusega seotud koolitus	48,6%	21,1%
Muu	9,2%	17,7%
Keeleõpe	7,7%	2,1%
Õigus	7,3%	7,0%
Arvutiõpe ja IT	5,1%	5,4%
Juhtimine	4,9%	4,6%
Suhtlemispsühholoogia	4,1%	5,2%

Sotsiaaltöö ja tervishoid	3,5%	12,7%
Haridus ja kultuur	2,5%	4,7%
Personalitöö	1,0%	2,5%
Asjaajamine, arhiivindus, sekretäritöö	0,9%	3,3%
Uute ametnike sisseelamiskoolitus	0,8%	0,1%
Keskkonnaalane koolitus	0,8%	2,6%
Avalikud suhted	0,7%	1,1%
Majandus, rahandus	0,7%	2,3%
Klienditeenindus	0,7%	1,1%
Sisekontroll	0,7%	0,3%
Raamatupidamine	0,5%	5,3%
Euroopa Liit	0,4%	0,8%
Kokku	100%	100%

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Koolitustel osaleti erinevates ametiasutuste gruppides üle 96 tuhande korra (vt tabel 7). Ametite ja inspeksioonide grupi osalemiste arv moodustas 66% kogu koolitustel osalemiste arvust. Nii ametite ja inspeksioonide kui ka ministeeriumide grupis toimus küll 2014. aastal koolituskulude langus, kuid koolitustel osalemiste arv on seevastu kasvanud, mis viitab sisekoolituste arvu tõusule. KOV asutustegrupi koolitustel osalemine moodustas ligi 15% kogu osalemiste arvust ning teiste asutuste gruppide osalemiste arv jäi alla 10% kogu osaluste arvust.

Tabel 7. Koolitusel osalemiste arv asutuste gruppide lõikes 2014. aastal

Asutuste grupp	2014
Ametid ja inspeksioonid	63 338
Maavalitsused	753
Ministeeriumid	9348
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	2725
Hallatavad riigiasutused	5756
KOV	14 487

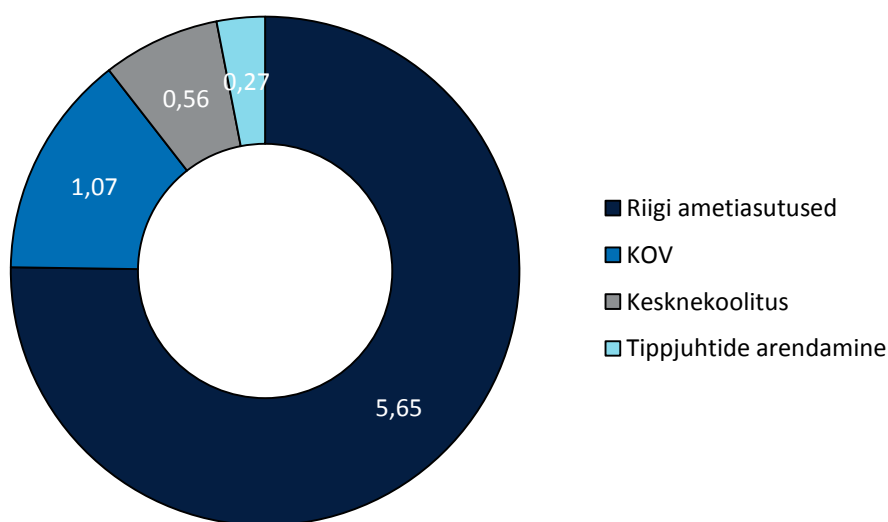
Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.4.3.2. Keskne arendus- ja koolitus¹⁸

2014. aastal rahastati Rahandusministeeriumi tellimusel programmist „Keskne koolitus“ (edaspidi *KEKO*) avaliku teenistuse koolitust täiendavalt ligikaudu 565 tuhande euro ulatuses ning Riigikantselei eelarvest ja programmist „Tippjuhtide arendamine“ ligi 273 tuhande euro ulatuses. Seega 67% aastasest keskse koolituse eelarvest läheb avalike teenistujate ning 33% avaliku teenistuse tippjuhtide ja nende järelkasvu arendamisele.

Koos keskselt kasutatud vahenditega kujunes avaliku teenistuse koolituse kogukuluks 2014. aastal üle 7,55 miljoni euro (vt joonis 49). Avaliku teenistuse keskse koolituse rahastamise maht moodustas 2014. aastal ligikaudu 11% avaliku teenistuse koolituse kogukulust, millest keskse koolituse programm moodustas 7,5% ja tippjuhtide arendamise programm 3,6%. Keskse koolituse rahastamise maht avaliku teenistuse koolituse kogukulust on püsinud võrreldes viimaste aastatega stabiilsena.

Joonis 49. Koolituskulud Eesti avalikus teenistuses 2014. aastal (mln eurot)



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu ning keskse koolituse programmi ja tippjuhtide arendamise programmi 2014 seirearuanded

Asutusteüleste koolituste pakkumine jätkub ka uuel Euroopa Liidu rahastamisperioodil meetmest „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“. Perioodiks 2015-2017 on kinnitatud nii Rahandusministeeriumi poolt korraldatavate kesksete koolitus- ja arendustegevuste¹⁹

¹⁸ Keskselt pakutavaid arendus- ja koolitustegevusi viiakse ellu inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetme „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“ raames.

¹⁹ Perioodiks 2015-2017 on planeeritud vahendid summas 4 963 489 eurot;

kui ka Riigikantselei koordineeritava tippjuhtide arendamise²⁰ toetuse andmise tingimused. Uuel perioodil on võrreldes eelmise rahastamisperioodiga inimressursi arendamisele eraldatud vahendite summad oluliselt kasvanud. Seega on järgnevatel aastatel näha olulist kesksete arendus- ja koolitustegevuste eelarve kasvu kogu avaliku teenistuse koolituses.

2014. aastal Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei poolt läbiviidud kesksete arendus- ja koolitustegevustes osalemiste arv oli 1741, mis moodustab 1,8% avaliku teenistuse koolitustel osalemiste arvu. Kui tavapäraselt on ühe KEKO koolitusprogrammi planeeritavaks suuruseks keskmiselt 100-300 sihtrühma liikme koolitamine, siis 2014. aastal viidi läbi jätkukoolitusi järelejäänud vahendite arvelt, mistõttu koolitusgrupid on tavapärasest väiksemad. Tippjuhtide arendamisel on lähenemine individuaalsem ning seetõttu ka arendustegevuste grupid väiksemad. Kõige suurema osaluste arvuga koolitused on äratoodud tabelis 9. Osaluste arvu mõjutasid enim just konverentsid. Lisaks on mahukad koolitused olnud ka teised horisontaalselt koordineeritavatel teemadel nagu strateegiline juhtimine jms.

Tabel 9. Kesksetl läbiviidud koolituste valdkonnad 2014. aastal

Valdkond	Osaluste arv
KEKO	
Riigivalitsemise teemaline konverents keskastmejuhtidele	188
Strateegilise juhtimise koolitused	156
Avaliku teenistuse sisene teadmiste jagamise edendamise koolitajate koolitus	151
Poliitika kujundamise protsessis otsustamiseks vajalike dokumentide koostamise oskuste arendamise koolitus	141
TJ arendamine	Osaluste arv
Avaliku teenistuse tippjuhtide konverents	75
Kommunikatsiooni teemalised arendustegevused	56
Juhtimise teemalised arendustegevused	44

Allikas: Keskse koolituse ja tippjuhtide arendamise programmi 2014 seirearuanded

2.4.4. Tippjuhtide arendamine

Tippjuhtide arendamise programm keskendub ministeeriumide kantslerite ja asekanterite, ametite ja inspeksioonide peadirektorite ning avaliku teenistuse tippjuhtide järelkasvu arendamisele. 2014. aastal osales arendustegevustes 84% avaliku teenistuse tippjuhtidest (2013. aastal oli vastav protsent 78). Aasta jooksul viidi

²⁰ Perioodiks 2015-2017 on planeeritud vahendid summas 2 154 810 eurot.

programmist läbi 20 erinevat arendustegevust, millesse sihtrühm investeeris kokku 3226 akadeemilist tundi. Osalusordi oli 254.

2014. aastal töötati välja arendusprogramm tippjuhtide innovatsioonivõimekuse arendamiseks. Esmakordselt on tegu rahvusvahelise arendusprogrammiga, milles osalevad Eesti ja Soome tippametnikud.

Koostöös Suurbritannia koolitajate ja tippametnikega toimus kaks koolitust kommunikatsioonikompetentsi arendamiseks rõhuasetusega strateegilisele kommunikatsioonile.

Viidi läbi järjekorras viies Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide konverents „Kasutamata võimalused“, kus leidsid käsitlemist laiapindse riigikaitse ja tööhõivereformi läbiviimisega seotud väljakutsed. Konverents tõi kokku 75 tippjuhti.

Edukalt jõudis lõpule esimene juhtimistalentide programm, mille peamine eesmärk oli tuua heade juhieeldustega noori avalikku teenistusse ning kasvatada neist võimekat järelkasvu Eesti avaliku teenistuse tippjuhtidele. Programmi lõpetas 7 noort talenti, kellest praeguseks hetkeks 6 on oma professionaalset teekonda jätkamas avalikus teenistuses.

2.4.5. Keskastmejuhtide arendamine

Rahandusministeerium tegeleb keskastmejuhtide keskse arendamisega. Keskastmejuhtide süsteemse arendamise tagamiseks ning juhtimiskvaliteedi ühtlustamiseks ja tõstmiseks alustati esimeste sammudega 2013. aastal, kui valmis uuring ja analüüs²¹, mis kirjeldas keskastmejuhtide profiili, rolli, ootuseid ja vajadusi. Järgmise etapina koostati keskastmejuhtide kompetentsimudel²² ning esmane visioon keskastmejuhtide terviklikust arendamisest. Kompetentsimudeli loodi raamistik, mis võimaldab ühtselt sisustada mõistet juhtimiskvaliteet ning seda ka ühtsetel alustel arendada ja hinnata. Kompetentsimudelile tuginevad ka 2014. aastal väljatöötatud keskastmejuhtide arendamise kontseptsioon kolmeks aastaks ning kontseptsioonid sisalduvad arendustegevused.

²¹ Avaliku teenistuse keskastmejuhtide uuring :

http://www.avalikteenistus.ee/public/Keskastmejuhgid/Avaliku_teenistuse_keskastmejuhtide_uuring_2013.pdf

²² Avaliku teenistuse keskastmejuhtide kompetentsimudeli väljatöötamise raport:

http://www.avalikteenistus.ee/public/Keskastmejuhgid/Keskastmejuhtide_kompetentsimudel_raport.pdf

<http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=40575>

2014. aastal juunis käivitati keskastmejuhtide tervikliku arendamise ühe osana pilootprogramm „Inimressursi juhtimise alaste kompetentside arendusprogramm keskastmejuhtidele“ (edaspidi *arendusprogramm*), mis hõlmas viite moodulit: keskastmejuhi rollitunnetus ja enesejuhtimine, inimeste juhtimine, strateegiline juhtimine oma valdkonna arendamisel, koostöö ja kommunikatsioon ning protsesside juhtimine. Lisaks moodulitele sisaldas arendusprogramm ka individuaalseid arendustegevusi. Osalejate rahulolu arendusprogrammiga oli kõrge. Pilootprogrammi edukus andis kindluse jätkata sama kontseptsiooniga ka edaspidi. 2015. aastal viiakse arendusprogramm läbi juba laiendatud sihtgruppidele ning lisaks põhiseaduslike institutsioonide, ministriumide ja Riigikantselei keskastmejuhtidele osalevad arendusprogrammis ka ametite ja inspektsioonide keskastmejuhid.

2014. aasta novembris toimus esimene avaliku teenistuse keskastmejuhtidele suunatud juhtimiskonverents „Uuendusmeelne riik“, mis keskendus uuenduslikele lähenemistele avaliku sektori juhtimises ja kus arutati riigivalitsemise ees seisvaid juhtimisprobleeme ning otsiti ühiselt võimalusi nende lahendamiseks. Konverents tõi kokku üle 200 keskastmejuhi.

2.5. Avaliku teenistuse muud arendustegevused 2014. aastal

2.5.1. Avaliku teenistuse seaduse rakendamine

2014. aasta oli uue ATS teine jõusoleku aasta. Kui 2013. aasta oli ATSi rakendamise aasta ning Rahandusministeeriumi ülesandeks oli lisaks ATSi rakendusaktide loomisele toetada ja juhendada ametiasutusi uuele regulatsioonile üleminekul, siis 2014. aastal alustati eriteenistuste hüvede ühtlustamisega ning jätkati ATSi rakendamisel tõusetunud probleemide kaardistamist:

- ühtlustati eriteenistuste ametnike hukkumise või töövõime kaotusega seotud hüvitised,
- detsembris 2014 esitas Rahandusministeerium Justiitsministeeriumile kui avaliku teenistuse õigusloome eest vastutajale ettepanekud ATSi muutmiseks, mis seondusid peamiselt ametnikkonna värbamist ja mobiilsust ning arvestuspõhimõtete standardiseerimist puudutavaid põhimõtteid ning üldise halduskoormuse vähendamist,
- ATS rakendamise ühtlustamiseks alustati koolitustega kohaliku omavalitsuse üksuste personalivaldkonna töötajatele.

2.5.2. Juhtimisinfo ja andmekvaliteedi parandamine ning analüüsivõimekuse suurendamine

Korrektne töösuhete administreerimine, sh personali- ja palgaarvestus on aluseks kvaliteetsele juhtimisinfole, mis on ülioluline, et mõista asutuse inimressursiga toimuvat ja jälgida trende.

2010. aastal alustatud tugiteenuste tsentraliseerimine, mille raames viiakse kõikide riigi ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste personali- ja palgaarvestus ühte standardiseeritud personali- ja palgaarvestuse andmekogusse (*edaspidi PPAK*) hakkab lõpusirgele jõudma. Seetõttu oli ka töösuhete administreerimise valdkonnas fookus 2014. aastal peamiselt asutuste personali- ja palgaarvestuse üleviimise ettevalmistamisel PPAK-i. 2014 aastal valmistati ette 88 asutuse personali- ja palgaarvestuse üleviimist.

PPAK juurde kuulub ka ühtne aruandluskeskkond, mille kaudu asutused saavad läbi erinevate aruannete infot asutuse personali- ja palgaarvestuse andmete kohta. 2014. aastal jätkati aruandluskeskkonna arendamisega. Keskkonda loodi eraldi aruanded kesksete analüüside tarbeks vajamineva info koondamiseks, mille alusel Rahandusministeerium koostab erinevaid personali- ja palgaanalüüse. See aitab oluliselt asutustel säästa aega andmete kokkupanemisel ja kontrollimisel.

Lisaks ühtsele andmekogule on arvestuse protsesside tõhusamaks muutmise eesmärgil riigi ametiasutustes ja nende hallatavates asutustes arendatud ka Riigitöötaja iseteenindusportaali, mis võimaldab teenistujatel enda andmeid otse läbi portaali andmekogusse edastada. 2014. aastal lõpetati Riigitöötaja iseteenindusportaali I osa (puhkuste ja lähetuste halduse moodulid) arendused. Portaali kasutuselevõtt riigiasutustes on vabatahtlik, funktsionaalseid mooduleid on võimalik hakata kasutama ükshaaval ning asutusele sobival ajal. 1. jaanuari 2015. seisuga oli puhkuste mooduli kasutajate arv 107 asutust ja lähetuste moodulil 54 asutust. Kõige aktiivsemad portaali kasutuselevõtmisel on olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutused. Portaali arenduse II osas on plaanis välja arendada koolituste halduse moodul, mis peaks valmima 2015. aasta oktoobriks.

Selleks, et arvestust PPAK-s võimalikult efektiivselt pidada on ülimalt oluline arvestuspõhimõtete ühtlustamine. Personali- ja palgaarvestuse valdkonda reguleerib riigi ametiasutustes ja nende hallatavates asutustes u. 150 erinevat õigusakti. 2014. aastal analüüsiti mis vajab ATS-is muutmist arvestuse valdkonnas, et vähendada halduskoormust ja ühtlustada arvestamise aluseid. TLS-i alusel kehtestatud määruse „Keskmise töötasu arvutamise tingimused ja kord“ osas esitati samuti Sotsiaalministeeriumile ettepanek määruse muutmiseks, et tagada arvestus TLS-i ja ATS-i alusel teenistuses olevatel inimestel ühtedel alustel. Lisaks lepidi asutustega kokku ühtses praktikas kohtades, kus seaduseid annab tõlgendada erinevalt.

2.5.3. Avaliku teenistuse atraktiivsuse ja konkurentsivõime hoidmine

Uue ATSi vastuvõtmisel oli peamiseks poliitiliseks sõnumiks, et äravõetavate sotsiaalsete garantiide asemel pakutakse ametnikele konkurentsivõimelisemat põhipalka. Riigi ametiasutuste palgatasemete konkurentsivõime hindamiseks nii ametiasutuste vahel kui võrrelduna erasektoriga viidi ka 2014.aastal läbi riigi

ametiasutuste palgauuring. Palgauuringuga liitusid esmakordselt ka enamik hallatavatest asutustest. Riigieelarvest eraldati kõigi ministeeriumite valitsemisaladele konkurentsivõimelise palgataseme tagamiseks lisaraha 2014. aastaks 5,1% ning 2015. aastaks 3,0% tööjõukuludest. Ministeeriumid pidid enda valitsemisala sees otsustama, kuidas saadud lisaraha oma valitsemisalas jaotada.

Lisaks palgatasemete konkurentsivõime hoidmisele peaks riik tööandjana täpsemalt teadma, mida tööturul vajalikele töötajate sihtgruppidele pakkuda, et tagada soovitud asjatundlikkus avalikus teenistuses. Perioodi 2014 – 2017 jooksul keskendutakse tööandja maine kujundamisele, kaardistades tööturul olulised sihtgrupid, nende ootused tööandjale ning nii potentsiaalsete kui olemasolevate ametnike ja töötajate hinnangud avalikule teenistusele kui tööandjale. Sellest lähtuvalt vaadatakse üle riigi kui tööandja poolt pakutav ja selle vastavus sihtgruppide ootustele.

2.5.4. Ettevalmistused Euroopa Liidu Nõukogu eesistumiseks 2018. aastal

2018. aasta esimeses pooles on Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja rollis, mille täitmise edukus määrab pikaks ajaks ära Eesti riigi kuvandi Euroopas. Euroopa Liidu Nõukogu tasandil tuleb eesistujal poole aasta jooksul juhtida keskmiselt ligi 200 Euroopa Liidu Nõukogu töörühma tööd, valmistada ette 500-700 eelnõu menetlemine, ning korraldada 1600 – 2000 kohtumist. Sinna juurde kuulub ka Euroopa Parlamendi ning Euroopa Liidu Nõukogu vahelise suhtluse koordineerimine ning kompromisside leidmine, mis omakorda tähendab u 300 kohtumist.

Eesistuja korraldab lisaks sellele oma koduriigis keskmiselt ligi 200 erinevat sündmust, sealhulgas kõrgetasemelised kohtumised ja konverentsid, mille raames saabub siia ootuste kohaselt 25 000 – 30 000 väliskülalist. Eesistumise aastaga langeb õnnelikul kombel kokku ka meie riigi 100. sünnipäev, mille tarbeks loodav kultuuriprogramm annab meile võimaluse lisaks eelmainitule eesistumise raames tutvustada läbi erinevate sündmuste ja näituste ka meie riiki ning rahvast – enneolematult laiale auditooriumile.

2014. aastal lõppes eesistumiseks ettevalmistamise varajane planeerimise faas, mis juhatab sisse ettevalmistuste elluviimise etapi.

Valitsus võttis 2014. aasta alguses vastu Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise ettevalmistuste tegevuskava ja eesistumise personalistrateegia mis saab aluseks järgnevatele tegevustele. 2014. aastal moodustati eesistumisega seotud küsimuste lahendamiseks ministeeriumide koolitusjuhtide võrgustik ja protokollitöötajate võrgustik. Tööd jätkas juba varasemalt ellu kutsunud personalijuhtide võrgustik.

Oluline osa ettevalmistustest on ka vajalike täiendavate teadmiste ja oskuste andmine eesistumise läbiviijatele. 2014. aasta lõpus kiideti heaks eesistumise koolituskava, mis kirjeldab eesistumispersonali arendamiseks planeeritud detailsemaid arendus- ja

koolitustegevusi. Kõikide arendus- ja koolitustegevuste planeerimisel on arvestatud, et omandatud teadmised ja oskused ning kujunenud võrgustikud jääksid kasutusse ka pärast eesistumist Eesti riigiparaadi igapäevases tegevuses, ning tõstaksid ka edaspidiselt meie suutlikkust efektiivselt ja tulemuslikult kaasa rääkida erinevates Euroopa Liidu otsustusprotsessides. Koolituskava on ühtlasi hea vahend ressursside ja tegevuste sihipäraseks planeerimiseks. Selle pinnalt saab iga ministeerium ellu viia oma asutuse sisemist koolituskava ning eesistumise-eelset tegevusplaani. Koolituskavast lähtudes korraldatakse 2015. aastal riigihanked arendus- ja koolitustegevuste elluviimiseks ning vajalike koostööpartnerite leidmiseks.

Eduka eesistumise vundamendiks on töö inimestega. Meil tuleb kokku panna pühendunud, motiveeritud ja võimekas meeskond, kes on valmis selle väljakutse vastu võtma, ning meid riigina vääriliselt esindama. 2015. aasta proovikiviks saab eesistumise 'salve' koostamine. Salveks nimetatakse kokkuleppeliselt töörühma juhtideks või asejuhtideks sobivate inimeste kogumit ning salve eelduslikuks mahuks on ligikaudu 500 töörühma juhi potentsiaali omavat inimest. 2014. aasta lõpus lepiti kokku 'salve' koostamise põhimõtted.

2.5.5. Avaliku teenistuse eetika arendamine

Eetikavaldkonnas oli 2014. aasta prioriteetseimaks tegevuseks uue ametniku eetikakoodeksi koostamine. Tegemist oli peaaegu poolteist aastast kestva protsessiga, mis jõudis lõpule 2015. aasta kevadel, kui ametnikueetika nõukogu kiitis uue koodeksi heaks. Uue koodeksi koostamise käigus kaardistas eetikanõukogu olemasoleva koodeksi kasutamise praktikad, asutuste väärtuseid, kehtivaid elukutsepõhiseid koodekseid ning kutsus oma koosolekutele selliste organisatsioonide esindajaid, kus tegutses oma eetikanõukogu ja rakendati elukutsepõhist koodeksit (nt Advokatuur, Prokuratuur).

Uue koodeksi üldine eesmärk on sarnane eelmise, 1999. aastal vastu võetud avaliku teenistuse eetikakoodeksiga. Eetikakoodeks määratleb avaliku teenistuse olulisimad väärtused, millest ametnikud juhinduma peavad. Samuti aitab koodeks avalikkusel mõista, missugustele standarditele ametnike tegevus vastama peab. Tegemist on seega väärtuspõhise eetikakoodeksiga, millega suunatakse ametnikke eetikaküsimustes arutlema ning tekkinud dilemmadele argumenteeritud lahendusi leidma. Sageli ei piisa siiski ainult nn horisontaalsest koodeksist. Kuna avalik teenistus hõlmab erineva spetsiifikaga organisatsioone ja elukutseid, siis kehtivad spetsiifilisemates valdkondades organisatsiooni- või elukutsepõhised koodeksid. Rangemad eetilised nõuded kehtivad näiteks prokuröridele ja politseiametnikele.

Uue eetikakoodeksi struktuuri on märkimisväärselt muudetud ning järgitud on Põhjamaade koodeksite eeskujul. Ametniku eetikakoodeks on üles ehitatud kuuele tuumväärtusele (vt joonis 50), mida ka ametnikud ise oluliseks on pidanud (Emor, 2013 „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“).

Joonis 50. Ametniku eetikakoodeksi tuumväärtused

Põhiväärtused koosnevad selgitavatest põhimõtetest. Koodeksi põhiteksti täiendab selgitav osa, kus on iga tuumväärtus ja põhimõte pikemalt lahti seletatud ning lisatud juurde praktilised näited. Koodeksi selgitusi täiendab eetikanõukogu regulaarselt, lisades sinna uusi näiteid ja soovitusi. Koodeksi lõpus on rakenduspeatükk, mis on ennekõike suunatud organisatsioonide eetika tugevdamise ja korrupsiooni ennetamise eest vastutajatele.

Sisuliselt on uus eetikakoodeks seni kehtinud avaliku teenistuse eetikakoodeksi edasiarendus. Valdav osa vana koodeksi põhimõtetest sisalduvad ka uues. Juurde on lisatud mitmed viimastel aastatel eetikavaldkonnas esile kerkinud teemad - võrdne kohtlemine, inimesekeskus, uuendusmeelsus, lahendustele suunatus, ühiste eesmärkide saavutamiseks koostöö tegemine, erialadebatis eksperdina osalemise õigus jne. Kuna mitmed valdkonnad (nt kingitused, eneseväljendus tööga seonduvates teemades töövälistes kanalites) vajavad oluliselt selgemaid põhimõtteid, kui seda võimaldab eetikakoodeksi selgitav osa, siis jätkab eetikanõukogu nii valdkondade juhendmaterjalide koostamise kui ka asutuste ja ametnike nõustamisega. Eetikakoodeksi rakendamisel on kriitiline roll asutustel, kes peavad organisatsiooni tasandil eetika-alase teadlikkuse tagama.

2014. aastal pälvis Rahandusministeeriumile esitatud eetika-alastes päringutes enim tähelepanu kingituste-soodustuste teema (17 pöördumist). Tõenäoliselt on teema aktuaalsus seotud ka uue korrupsioonivastase seadusega, mis eeldab, et ametiisikud ja asutused oskavad määratleda, missugustel juhtudel on tegemist korruptiivse tuluga, millal tavapärase viisakusavaldusega või ametikohustustega mitte seotud kingitustega. Küsimusi esitati konkreetsete kingituste-soodustuste kohta (seejuures korduvalt takso-

ja lennuboonuspunktide kasutamise põhimõtted ja koostööpartnerite üritustel osalemine), samuti kaasati Rahandusministeeriumi asutusesiseste põhimõtete koostamisse.

Teise teemagrupina eristuvad jätkuvalt pöördumised ametnike kõrvaltegevuste ning kõrvaltegevusest teavitamise põhimõtete kohta (12 pöördumist). Kindlust soovitakse äriühingute juhtorganisse kuulumise lubatavuse osas ja selle kohta, et korduva kõrvaltegevuse korral piisab ühekordsest teavitamisest. Esmakordselt esitati 2 päringut ametniku sotsiaalmeedia sõnavõtude teemal. Huvide deklareerimise perioodil tekitas mõningast segadust raamatupidamise seaduse lisast tuleneva „seotud poole“ ja korrupsioonivastasest seadusest tuleneva „seotud isiku“ mõistete tähendus ning kasutamise kontekst. Erinevalt varasematest aastatest esitati vähe küsimusi (3) ametnike koolitustegevuse kohta. Kuna ca 65 % riigi ametiasutustest on asutusesised põhimõtted koostanud (TTÜ 2013) ning 2014. a kiitis eetikanõukogu heaks ka avaliku teenistuse ülesed põhimõtted, siis võib eeldada, et ametnikud saavad oma küsimustele vastused olemasolevatest juhenditest.

2014. a käsitles kahte üksikkaasust ka ametnikueetika nõukogu. Esimene juhtum keskendus kohaliku omavalitsuse juristi kõrvaltegevusega kaasnevale huvide konfliktile ning teine kaitseväelase eraisikuna reklaamis osalemisele. Eetikanõukogu seisukohtadega on võimalik tutvuda <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=40622>.

2014. aastast võttis Rahandusministeerium suuna asutusepõhiste eetikakoolituste läbiviimisele. Asutuste- või valdkonnapõhiste koolituste ülesehitus ja sisu lepitakse kokku koostöös asutusega ning need on suunatud eelkõige asutuses enam tähelepanu vajavate küsimuste arutamisele. Sisuliselt täiendavad need koolitused „Keskse koolituse programmi“ raames pakutavaid horisontaalseid programme. 2014. aastal korraldas Rahandusministeerium koostöös erinevate asutustega 5 koolitust.

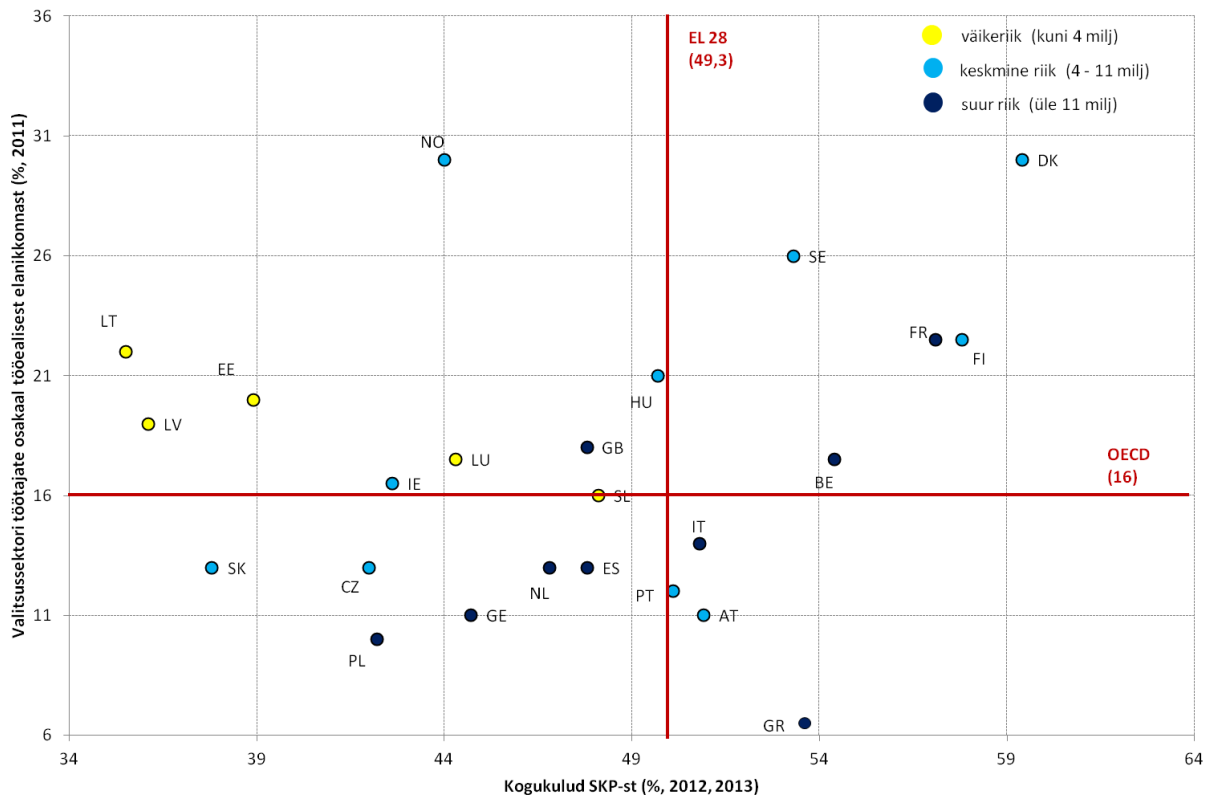
3. Eesti valitsussektori võrdlus teiste riikidega

Rahvusvahelise võrdluse analüüs põhineb Eurostati ja OECD andmetel ning erinevatel valdkondlikel rahvusvahelistel raportitel.

Arenenud riikide hulgas paistab Eesti silma suhteliselt kõrge valitsussektori töötajate osakaaluga ning keskmise töajõukulude osakaaluga. Kui 2011. aasta andmete alusel oli OECD-s keskmiselt valitsussektori töajõu osakaal 15,5% kogu tööealisest elanikkonnast, siis Eestis oli vastav näitaja 19,4%. Ka riigiettevõtete arvestusse lisamisel Eesti positsioon oluliselt ei muutu, kuigi eraldivõetuna töötas riigi äriühingutes 2011. aasta andmetel 3,8% tööealisest elanikkonnast, OECD keskmine oli samas 4,7%. Eesti eristub siin selgelt teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest, kus riigi äriühingutes on hõivatud keskmiselt oluliselt suurem osa töajõust (näiteks Tšehhis 18,8%, Poolas 10,5%, Slovakkias 5,1%).

Valitsussektori töajõukulude osakaal SKP-st on Euroopa Liidu keskmisel tasemel (Eestis 2012. aastal 10,8%, EL28 10,7%).

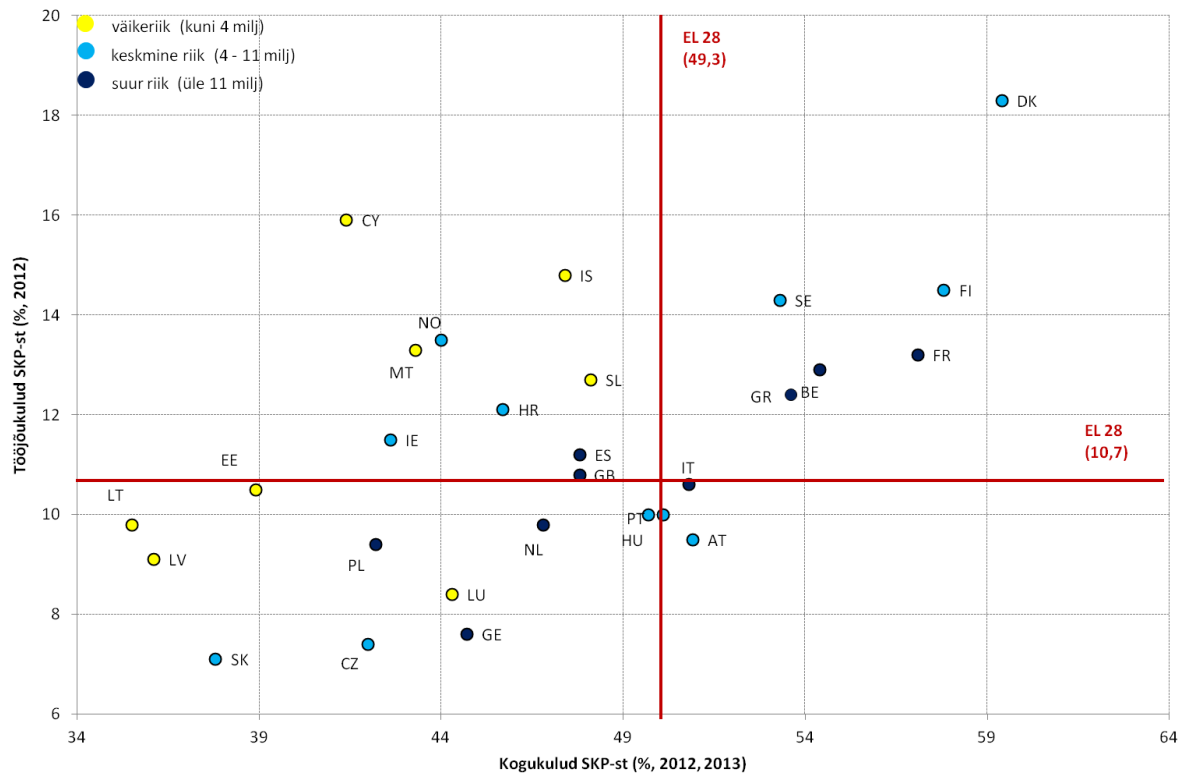
Joonis 51. Valitsussektori töötajate ja töajõu kulud SKP-st



Allikas: OECD, Eurostat

Eesti valitsussektori kogukulud ja töjõukulud (vt joonis 52) on võrreldes teiste riikidega pigem keskmisest väiksemad. Seega on Eestis kulud küll madalad, kuid töötajate arv pigem kõrgem.

Joonis 52. Valitsussektori töjõukulud ja kogukulud SKP-st (2012. aasta)



Allikas: OECD, Eurostat

2012. a Eurostati andmete kohaselt lähimate Põhjamaade, Sloveenia ja Balti riikidega võrreldes panustab Eesti hariduses kogukuludesse ja töjõukuludesse %-na SKP-st keskmiselt, EL keskmisega võrreldes rohkem. Eraldi hariduse tasemeid vaadates suunab Eesti keskmisest rohkem vahendeid kõrgharidusse, alus- ja esimese ning teise taseme haridusse panustame pigem keskmiselt.

Eestis on üldharidustasemes õpetajate suhtarv 1000 õpilase kohta olnud kasvutrendis, kuid 2013/2014 õppeaastatel on see pöördunud langustrendi. Pikaajalises vaates (2013. ja 2006. aasta võrdlus) on Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmetel töötajate arv märkimisväärselt kahanenud esimese ja teise taseme hariduses ning kasvanud kolmanda taseme hariduses ja teadus- ja arendustegevuses.

Euroopa kohtute efektiivsust hindava komisjoni²³ andmetel on Eesti kohtu süsteemis 2012. aastal inimeste arv lähimate Põhjamaade, Sloveenia ja Balti riikidega võrreldes

²³ CEPEJ raport Euroopa Komisjonile, 2014. Kättesaadav:

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf

keskmise juures (seejuures kohtunike arv keskmisest madalam), kuid funktsiooni täitmisesse suunatud vahendid on %-na SKP-st nimetatud riikidest kõige madalamad.

Eesti praktika kinnipidamise funktsiooni kulude osakaalus %-na SKP-st ühtib lähimate Põhjamaade, Sloveenia ja Balti riikide praktikaga, samas kinnipeetavate suhtarv 1 valvuri ja kogu kinnipidamisasutuse personali kohta on SPACE I uuringu andmeil 2012. aastal nimetatud riikidega võrreldes kõrgemate seas²⁴.

Samade riikide võrdluses panustab Eesti riigikaitse valdkonda kõige kõrgema % SKP-st, samas tööjõukulude osakaal kogukuludest on riigiti väga erinev ning sõltub riigikaitse mudeli ülesehitusest. Relvastatud jõudude personali suhtarv elanike kohta on Eestis aasta-aastalt kasvanud.

Samuti suunab Eesti võrreldes lähimate Põhjamaade, Sloveenia ja Balti riikidega vaba aja, kultuuri ja religiooni valdkonda ning kitsamalt kultuuriteenustesse finantsvahendeid %-na SKP-st keskmisest rohkem, sh tööjõukuludeks. EGMUS²⁵ andmeil on Eestis 2012. aastal riigi ja kohalike omavalitsuste muuseumide suhtarv elanike kohta üks kõrgematest.

Lähimate Põhjamaade, Sloveenia ja Balti riikidega võrreldes panustame majanduse valdkonda keskmiselt. Keskmisest oluliselt madalama finantseerimisega paistab majanduse alavaldkondadest silma üldine majandus-, kaubandus- ja tööjõupoliitika. Põllumajanduse valdkonda suunab Eesti finantsvahendeid %-na SKP-st keskmiselt, sh tööjõukuludeks.

Avaliku korra ja julgeoleku ning kitsamalt politsei valdkonda suunab Eesti lähimate Põhjamaade, Sloveenia ja Balti riikidega võrreldes kõige rohkem vahendeid, sh tööjõukuludesse. Politseinike suhtarv (sh piirivalvurid) elanike kohta on Eestis aasta-aastalt langenud. Päästeteenusesse suunatud vahendite % SKP-st on aga nimetatud riikidega sarnane. CTIF uuringu²⁶ andmeil eristuvad Balti riigid funktsiooni korralduses Põhjamaadest, toetudes funktsiooni täitmisel enim elukutselistele päästjatele. Elukutseliste päästjate suhtarv elanike kohta on Eestis viimastel aastatel püsinud, kuid vabatahtlike suhtarv on oluliselt kasvanud.

Lähimate Põhjamaade, Sloveenia ja Balti riikidega võrreldes panustab Eesti tervishoiuteenustesse keskmisest vähem, eriti ambulatoorsetesse teenustesse. Samas haiglateenustesse suunab Eesti nimetatud riikidest keskmisest kõrgema %-i SKP-st. Ka paistab Eesti puhul silma, et haiglateenuste kogukuludest moodustab tööjõukulu

²⁴ Aebi, M.F. & Delgrande, N. (2014). *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2012*. Strasbourg: Council of Europe. Kättesaadav: <http://www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/annual-reports/>

²⁵ EGMUS (European Group on Museum Statistics)

²⁶ CTIF, No19, 2014

nimetatud riikidega võrreldes proportsioonina kõige väiksema osa. Haiglatöötajate suhtarv elanike kohta on keskmise juures, samas meditsiiniõdede suhtarv elanike ja 1 arsti kohta on madal.

Sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse kaitse alavaldkondade (haiged ja puuetega inimesed, töötus, perekond ja lapsed) kogukulud on samade riikide võrdluses keskmisest madalamad, sarnanedes teiste Balti riikidega. Samas töötuse ning haigete ja puuetega inimeste alavaldkondades suunab Eesti tööjõukuludesse nimetatud riikidega võrreldes keskmisest rohkem nii %-na SKP-st kui osakaaluna kogukuludest - töötuse alavaldkonna tööjõukulu % SKP-st on Eestis kõige kõrgem, haigete ja puuetega inimeste alavaldkonnas üks kõrgemaid.

Põhjus, miks võrreldes teiste riikidega töötab Eestis valitsussektoris suhteliselt palju inimesi seieneb selles, et statistikas kasutatakse suhtarve kogu elanikkonda või tööealise elanikkonda. Kuna Eestis on elanikke vähe, siis ka absoluutnumbrites väike riigisektor näib väikese elanike arvuga läbi jagades suhteliselt suur. Kui väikeriik soovib täita samu ülesandeid ja pakkuda oma elanikele samasuguseid avalikke teenuseid nagu oodatakse suurelt riigilt, siis nõuab see muu hulgas ka proportsionaalselt suuremat tööjõudu. Sellest tulenevalt ongi Eesti valitsussektori töötajate osakaal suhteliselt suur. Absoluutnumbrites võrreldes jääme enamikust võrdlusalustest riikidest siiski tahapoole. OECD võrdluse aluseks võetud andmebaasi alusel on Eestis üle 138 tuhande valitsussektori töötaja, Lätis aga näiteks üle 200, Leedus üle 300 ja Soomes üle 660 tuhande.

Avaliku sektori töötajate arv sõltuvuses valitsuse kulutuste prioriteetidest. Mida rohkem riik panustab tööjõumahukatesse valdkondadesse (nt haridus, tervishoid, kultuur), seda enam on ka riigipalgalisi töötajaid. Võrreldes teiste OECD riikide valitsussektori kulutuste jaotusega, panustabki Eesti keskmiselt rohkem just haridusse ja kultuuri.

Avaliku sektori töötajate arv sõltub ka sellest, kui palju ülesandeid eelistab riik ise täita ja kui palju on välja delegeeritud. Rahvusvahelise võrdluse järgi eelistab Eesti riik keskmisest enam teenuseid ise pakkuda ja vähem erasektorile delegeerida. See selgitab ka vajadust suhteliselt suurema arvu riigipalgaliste töötajate järele.

Valitsussektori suurust mõjutab ka ajalooline pärand. Eelkõige traditsioon, milliste ülesannetega tegeleb riik, millega kolmas sektor (tugevas katoliikliku traditsiooniga riigis nt ka kirik), erasektor ja mis jääb üksikisiku vastutuseks. Eesti pidi hakkama saama totalitaarse riigi pärandiga, kus pea kõik töötajad ja ülesanded kuulusid avalikku sektorisse. Kuigi Eesti on taasiseseisvuse perioodil oma avaliku sektori töötajate hulka koguni ligi 3,5 korda vähendanud, võib see taust riigi ülesehitust ja ootuseid avalikule sektorile endiselt mõjutada. Me oleme näiteks oma õppeasutuste võrku (nii üld- kui ka kutsehariduses) ja haiglavõrku oluliselt koomale tõmmanud, ent puhtalt elanikkonna koguarvule tuginevad vajaduspõhised arvestused oleks ette näinud siiski veel

radikaalsemaid reforme. Olemasolevat vähendada on keerulisem kui midagi uut vajaduspõhiselt üles ehitada või vajaduse suurenedes laiendada. Omad piirangud seab ka väikese rahvaarvu kohta suhteliselt suur territoorium ja regionaalse teenuste kättesaadavuse saavutamine.

Kuigi valitsussektori töötajate osakaal on Eestis suhteliselt kõrge, siis valitsussektori kogukulude osakaal SKP-st on jällegi Euroopa Liidu keskmisest madalam. Eriliselt paistab Eesti silma üldiste valitsussektori teenuste väikese osakaaluga SKP-st (COFOG-i alusel). Eestis oli 2012. aastal vastav näitaja 3,6% ja see on Euroopa Liidus kõige madalam (EL27 keskmine näitaja 6,7%). OECD riikide keskmisest enam panustab Eesti kaitse, hariduse, kultuuri, avaliku korra ja julgeoleku ning majanduse valdkondadesse (siin on arvestatud kogukulusid).

Kuna töötajate absoluutarvud on suured, siis saaksid märkimisväärsed muutused makrotasandil toimuda aga juhul, kui avalikus sektoris midagi põhimõtteliselt teistmoodi (struktuursed reformid, funktsioonide ümberkorraldamine) või vähem tegema hakataks (erasektorile/kolmandale sektorile delegeerimine). Valitsussektori hõive on üldiselt üsna püsiv suurus. Isegi hiljutistel kriisiaastatel, kui räägiti vajadusest avalikku sektorit kokku tõmmata, suuri ja järske muutuseid nii Eestis kui ka teistes OECD riikides ei toimunud.

Keskmise töötasu osas jääb Eesti kõigis võrreldavates gruppides OECD keskmisele alla (võrreldakse nii erinevaid positsioone (nt tippjuhid, keskastme juhid, nooremametnikud) kui ka ameteid (nt politseiametnik, tollitöötaja, õpetaja)). Isegi võttes arvesse riigi suhtelisi võimalusi (SKP inimese kohta) ning üldist palgataset (keskmine kõrgharidusega töötaja tasu), makstakse Eesti avaliku sektori töötajatele vähem palka kui teistes kõrgelt arenenud riikides.

4. Kokkuvõte ja personalipoliitika soovitused

- 1) **Avalik teenistus on üks olulisemaid omariikluse institutsioone**, mis aitab tagada **asjatundliku, neutraalse ja eetilise ametnikkonna**. Asjatundlik ametnikkond aitab poliitika kujundamise ja rakendamisega kaasa ühiskonna tasakaalustatud arengule ning teostab avalikku võimu ühiskonna huve silmas pidades. Liikumine paindlikuma valitsemiskorralduse poole seab uusi ja tänasest erinevaid nõudmisi ka ametnike kompetentsidele ja see omakorda peab jõudma nii värbamisse kui ka erinevatesse arendustegevustesse.
- 2) Avalikus teenistuses olevate asutuste tööandja **atraktiivsuse tagamiseks tuleb hoida palkade konkurentsivõimet**, mis tähendab, et avaliku teenistuse palgad peavad kasvama sarnaselt turu tasemega. Palgaturu keskmisest kiirem palgakasv on lubatud vaid põhjendatud erandjuhtudel (nt poliitilised prioriteedid või turust märkimisväärselt madalam palgatase).
- 3) Eesti kui väikeriigi avaliku teenistuse üheks probleemiks on selle **killustatus**. Selle **vähendamiseks** tuleb:
 - a. Nii üld- kui personalijuhtimises kokku leppida **arengusuundades ja strateegilistes eesmärkides** ning nende saavutamise edukust regulaarselt hinnata. Vajalik on riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu tegevuskavas toodud ülesannete täitmine kui ka strateegilise personalijuhtimise protsessi arendamine.
 - b. Avaliku teenistuse killustatuse vähendamiseks tasub **korrastada eriteenistusi** ning vaadata üle nende hüvede paketid, et hinnata nende toimivust ning vähendada sarnaste teenistujate gruppide seas ebatervet konkurentsi, mis takistab mobiilsust asutuste vahel.
- 4) Muutuv keskkond (vananev rahvastik, vähenev tööealiste elanike arv ning palgasurve) nõuab avalikus teenistuses ning valitsussektori personalipoliitikas **kohanemisevõime kasvatamist**. Säilitamiseks tänast tööealise elanikkonna ja valitsussektoris hõivatute suhet tuleb järgmistel aastatel valitsussektoris hõivatute arvu vähendada 0,7 protsendi võrra aastas. Üha olulisemaks muutub oskus tulla toime piiratud ressursidega säilitades samal ajal avalike teenuste vajaliku taseme.
- 5) Kohanemisevõime parendamine eeldab nii **võimekaid juhte kui ka töötajaid**. Valitsussektori efektiivsust eesmärgiks seades tuleb luua **lisavõimalusi töötajate arendamiseks**, sellega luua soodne keskkond ootamaks neilt uusi ja innovaatilisi lahendusi, kuidas parandada tööprotsesse ja avalikke teenuseid. Panustada tuleb **tippjuhtide ametikoha atraktiivsuse kasvatamisele** ning selleks vajalike tegevuste teostamisele. Lisaks tuleb **arendada keskastmejuhte** muutuva keskkonna nõudmistega toime tulema.
- 6) 2014. aastal oli näha **väikest hõivatute arvu kahanemist nii avaliku sektoris kui ka avalikus teenistuses**. Samal ajal on sihtasutuste ja riigi äriühingute toel kasvanud valitsussektor, oma osa selles on ka arvestuspõhimõtete muutumisel.

Järgnevatel aastatel tuleb vähendada valitsussektoris hõivatute arvu, samas peab selle tegemisel vaatama üle ka töökorralduse, ülesanded ja avalikud teenused. Hõivatute arvu vähendamisega koos tuleb hinnata, mida ja millise kvaliteediga riik suudab muutavas keskkonnas piiratud ressurssidega pakkuda, millised teenused on võimalik üle anda era- või kolmandale sektorile ja milliste teenuste pakkumisest tuleb loobuda.

Lisa 1. Ametnikueetika nõukogu tegevuse ülevaade perioodil mai 2014 - mai 2015

Ametnikueetika nõukogu (edaspidi eetikanõukogu) koosseis

Ametnikueetika nõukogu esimene koosseis moodustati Vabariigi Valitsuse 27.06.2013 korraldusega nr 294 „Ametnikueetika nõukogu moodustamine“.

18.09.2014 tegi Vabariigi Valitsus koosseisumuudatuse, millega arvati nõukogust välja Margus Sarapuu ning tema asemele määrati Justiitsministeeriumi kantsler Norman Aas. Märtsis 2015 esitas eetikanõukogust lahkumise avalduse Ülle Madise seoses õiguskantsleri ametikohale asumisega. Rahandusministeerium esitab Vabariigi Valitsusele korralduse eelnõu Ülle Madise asemele uue liikme määramiseks hiljemalt juunis 2015.

Aruande koostamise seisuga on eetikanõukogu liikmed Heiki Sibul (esimees, Eesti Interneti Sihtasutuse juhatuse esimees), Heiki Loot (riigisekretär), Jüri Mölder (Tartu linnavalitsuse linnasekretär), Agris Peedu (Rahandusministeeriumi halduspoliitika asekanter), Leno Saarniit (Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi lektor), Margit Sutrop (Tartu Ülikooli praktilise filosoofia professor, Tartu Ülikooli Eetikakeskuse juhataja), Norman Aas (Justiitsministeeriumi kantsler) ja Triin Vihalemm (Tartu Ülikooli kommunikatsiooniuuringute professor).

Eetikanõukogu peamised tegevused

Aruandlusperioodil toimus kuus eetikanõukogu koosolekut: 28.05.2014, 23.07.2014; 23.09.2014, 24.11.2014), 8.12.2014 ja 11.03.2015. Koosolekute protokollid jt dokumendid on avaldatud www.avalikteenistus.ee „Ametnikueetika nõukogu“ rubriigis.

Prioriteetseimaks tegevuseks oli uue ametniku eetikakoodeksi koostamine. 2014 a septembriks valmis eetikakoodeksi kavand, mis esitati ametiasutustele ja koostööpartneritele arvamuse avaldamiseks. Kooskõlastusringis esitasid oma arvamused 40 asutust, ametnikku ja kodanikku. Kavandi täiustamises ja kooskõlastusringi käigus esitatud ettepanekute arutamises osalesid avaliku teenistuse eetika eksperdid. Enne eetikakoodeksi heaks kiitmist korraldas Rahandusministeerium koostöös valdkonnaekspertidega 2 eetikakoodeksi testimise seminari, mille tulemusena esitati ettepanekud eetikanõukogule koodeksi täiendamiseks. Seminaridel osales üle 70 riigi ja KOV avaliku teenistuja. 11.03.2015 koosolekul kiitis ametnikueetika nõukogu uue eetikakoodeksi heaks. Eetikakoodeks on kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>. Pärast eetikakoodeksi heaks kiitmist on Rahandusministeerium asutuste kutsel läbi viinud uut koodeksit tutvustavaid seminare (nt Põllumajandusministeerium, Justiitsministeerium, Konkurentsiamet, Rahandusministeerium, Tallinna Linnavalitsuse audiitorid, Keskkonnainvesteeringute Keskus jne). Eetikanõukogu ning koolitajate osalusel on

eetikakoodeksit tutvustatud ka näiteks Korruptsioonivaba Eesti seminaril, Linnade ja Valdade Päevadel, aramusloona Postimehes ning mitmetes raadiosaadetes.

23.09.2014 kiitis eetikanõukogu heaks esimese juhendmaterjali „Huvide konflikti vältimine ametniku koolitustegevuses“, mille eesmärgiks on tagada valdkondliku ekspertteabe piisav kättesaadavus ning läbipaistvus ametnike koolitustegevuse korraldusest, tasustamisest ja koolitusturul osalemisest. Juhendmaterjal on kättesaadav: [http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/huvide konflikti valtimine koolitustegevuses.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/huvide_konflikti_valtimine_koolitustegevuses.pdf)

Eetikanõukogu koosolekute päevakorda lisati kaks juhtumit, millest esimene keskendus kaitsevälase reklaamis osalemise lubatavusele eraisikuna ning teine kommunikatsioonijuhhi sõnavõttudele sotsiaalmeedias eraisikuna. Seisukohad on avaldatud: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=40622>.

Võrreldes eelmise aruandlusperioodiga on märkimisväärselt vähenenud selliste pöördumiste arv, mida eetikanõukogu tulenevalt oma pädevusest töösse ei võtnud (nt kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete eetilise käitumise kohta).

Eetikanõukogu kulud

Aruandlusperioodil tehti kulutusi mahus **6496.66 €**, mis suuremate tegevuste lõikes jagunes järgmiselt:

- 2621 €: eetikakoodeksi testimise seminaride läbiviimise kulud;
- 1680 €: mitteametnikest nõukogu liikmete töös osalemise tasud;
- 1532 €: eetikanõukogu väliste ekspertide töös osalemise tasud;
- 504 € eetikakoodeksi inglise keelde tõlkimise kulu;
- 157.66 € Tartus toimunud koosoleku korralduskulud.

Eetikanõukogu tegevusega seotud ettepanekud

Eetikakoodeksi kooskõlastusringis esitati korduvalt ettepanek muuta avaliku teenistuse seadust eesmärgiga laiendada eetikanõukogu tegevust ja eetikakoodeksi kehtivust avalikule teenistusele tervikuna. Eetikanõukogu toetab ettepanekut, sest avaliku teenistuse väärtused sisuliselt nii ametnikele kui ka töötajatele. Samuti tuleneb eetika-alane õiguslik regulatsioon korruptsioonivastasest seadusest, mis kehtib suurele osale ametiasutuste töötajatest.

2015. aastal jätkab eetikanõukogu juhendmaterjalide koostamisega, võttes töösse ametnike sõnavabaduse ning kingituste-soodustuste vastuvõtmise põhimõtete ühtlustamise.