

**Riigikantselei**

**AVALIKU TEENISTUSE  
AASTARAAMAT  
2000**

**Tallinn 2001**

Koostanud Riigikantselei

Toimetaja: Viire Rannasoo  
Töörühm: Henri Kuningas  
Anu Vaabel  
Margus Nurk  
Aivar Rahno  
Ülle Purga

Trükkinud ja kujundanud: OÜ Tallinna Raamatutrükikoda

ISSN 1406-6157

© Kõik käesoleva õppematerjali kirjastamisõigused kuuluvad Riigikantseleile. Selle mehaaniliste või elektrooniliste vahenditega reprodutseerimine või mingil muul viisil paljundamine, kaasa arvatud fotopaljundus, informatsiooni talletamine ja kontaktkopeerimine ärilistel eesmärkidel on keelatud.

## Austatud lugejad

Aastal 2000 pandi alus Eesti riigiametnike horisontaalset koostööd edendavate ürituste traditsioonile. Septembris 2000 toimus Tartus esimene riigiametnike foorum "Kvaliteet ja efektiivsus avalikus halduses", mille eesmärgiks oli luua riigiametnikele võimalus arutada Vabariigi Valitsuse liikmete ja kutsutud ekspertide osavõtul olulisemaid teemasid, mis määravad meie avaliku teenistuse arengu eelolevatel aastatel. Augustis 2000 esitlesime Eesti avaliku teenistuse esimest aastaraamatut ning käesolevaga jõuab Teieni "Avaliku teenistuse aastaraamat 2000", mille eesmärgiks on sarnaselt esimese aastaraamatuga anda ülevaade Eesti avalikus teenistuses aasta jooksul toimunud olulisematest arengutest ning ametnikkonna koosseisust.

Meeldiv on tõdeda, et esimese aastaraamatu ilmumine ei jäänud ainult avaliku teenistuse siseseks sündmuseks, vaid äratas laiemat huvi, täites seega ka avalikkuse informeerimise ning avaliku teenistuse läbi-  
paistvuse, avatuse ja arusaadavuse suurendamise eesmärgi.

"Avaliku teenistuse aastaraamat 2000" on valminud paljude inimeste koostöös. Tahan eriti tänada Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonda ning Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonda ja regionaalarengu osakonda, kes valmistasid aastaraamatu jaoks ette ülevaate oma tegevusest avaliku teenistuse valdkonnas, samuti Eesti Kõrgema Kommertskooli õppejõudu Tõnu Kaarelsoni, kes koostas ülevaate personalijuhtimise olukorrast Eesti avalikus sektoris.

Riigikantselei tänab kõiki lugejaid, kellelt saime esimese aastaraamatu ilmumise järel tagasisidet ja kasulikke nõuandeid. Ootame Teie arvamusi ja ettepanekuid ka seekord elektronposti aadressil [atp@rk.ee](mailto:atp@rk.ee).

Head lugemist



Aino Lepik von Wirén  
Riigisekretär

# SISUKORD

	<b>Sissejuhatus</b>	<b>5</b>
<b>I</b>	<b>EESTI AVALIKU TEENISTUSE ARENG AASTAL 2000</b>	<b>6</b>
<b>1.1</b>	<b>Riigikantselei tegevus avaliku halduse reformi ettevalmistamisel</b> <i>Rauno Vinni, Riigikantselei avaliku halduse büroo nõunik</i>	<b>6</b>
<b>1.2</b>	<b>Justiitsministeeriumi tegevus avaliku teenistuse arendamise strateegia ettevalmistamisel</b> <i>Ülle Madise, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja</i>	<b>8</b>
<b>1.3</b>	<b>Siseministeeriumi tegevus haldusterritoriaalse reformi ettevalmistamisel</b> <i>Igor Ligema, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonna juhataja asetäitja</i>	<b>9</b>
<b>1.4</b>	<b>Riigikantselei tegevus uuele asjaajamiskorrale ülemineku ettevalmistamisel</b> <i>Ülle Laur, Riigikantselei infosüsteemide ja asjaajamise osakonna juhataja</i> <i>Reet Ringo, Riigikantselei istungiosakonna juhataja</i>	<b>11</b>
<b>1.5</b>	<b>Teabe avalikustamine</b> <i>Jüri Heinla, Riigikantselei õigusloomeosakonna juhataja</i>	<b>14</b>
<b>II</b>	<b>AASTA 2000 EESTI AVALIKU TEENISTUSE PERSONALIJUHTIMISES</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Eesti riigiametnik 2000. aastal</b> <i>Henri Kuningas, Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna konsultant</i>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Aasta 2000 - esimese perioodilise atesteerimise aasta</b> <i>Anu Vaabel, Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna nõunik</i>	<b>20</b>
<b>2.3</b>	<b>2000. aasta tulemused koolituse koordineerimisel</b> <i>Margus Nurk, Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna nõunik</i> <i>Ülle Purga, Eesti Haldusjuhtimise Instituudi direktor</i> <i>Riina Joonsoar, Riigikantselei eurointegratsiooni büroo nõunik</i>	<b>26</b>
<b>2.4</b>	<b>Personalijuhtimise olukord Eesti avalikus sektoris</b> <i>Tõnu Kaarelson, Eesti Kõrgema Kommertskooli õppejõud</i>	<b>33</b>
<b>III</b>	<b>QUO VADIS, EESTI RIIGIAMETNIK?</b> <i>Ülle Purga, Eesti Haldusjuhtimise Instituudi direktor</i> <i>Henrik Hololei, Riigikantselei eurointegratsiooni büroo juhataja</i> <i>Jüri Heinla, Riigikantselei õigusloomeosakonna juhataja</i> <i>Ülle Laur, Riigikantselei infosüsteemide ja asjaajamise osakonna juhataja</i> <i>Ülle Madise, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja</i> <i>Rauno Vinni, Riigikantselei avaliku halduse büroo nõunik</i>	<b>37</b>
	<b>LISAD</b>	<b>40</b>
	<b>SUMMARIES</b>	<b>51</b>

## Sissejuhatus

2000. aasta Eesti avalikus teenistuses oli haldusreformi ettevalmistamise aasta. Aktiivselt töötati haldusterritoriaalse reformi ja avaliku teenistuse reformi aluste väljatöötamisel. Oluline samm astuti avaliku halduse läbipaistvuse, tegevuse avalikkuse ja arusaadavuse suurendamisel. Riigikogu võttis vastu "Avaliku teabe seaduse", alustati ettevalmistusi järkjärguliseks üleminekuks digitaalsele asjaajamisele ning e-valitsuse programmide rakendamisele. Varasemast selgemalt teadvustati avaliku teenistuse juhtimissüsteemide ja -meetodite kaasajastamise vajadust ja olulisust ning rõhutati, et avaliku teenistuse reformi edukus sõltub suurel määral ametnike kui avaliku teenistuse kõige väärtuslikuma ressursi kvaliteedist ja valmisolekust muutusteks. Neid avaliku teenistuse arengu seisukohalt olulisi teemasid ongi käesolevas aastaraamatus käsitletud.

Aastaraamat koosneb kolmest osast ja lisadest. Esimene osa on pühendatud olulisematele arengutele Eesti avalikus halduses, millel on oluline mõju avaliku teenistuse arengule. Käsitletakse Riigikantselei, Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi tegevust avaliku teenistuse arendamisel ja avaliku halduse reformi ettevalmistamisel, antakse ülevaade avaliku halduse läbipaistvuse suurendamisele ning uuele asjaajamiskorrale ülemineku ettevalmistamisele suunatud tegevusest ja e-valitsuse rakendamisest aastal 2000.

Teises osas on antud ülevaade Eesti ametnike tänasest päevast ehk ametnikkonna koosseisust seisuga 31. detsember 2000 ja Riigikantselei tegevusest ametnike

koolituse ja atesteerimise valdkonnas. Analüüsitud on ka viimase nelja aasta jooksul toimunud olulisemaid muudatusi. Samas osas on toodud Eesti Kõrgema Kommertskooli Juhtimisinstituudi poolt 2000. aastal läbiviidud uuringu alusel ülevaade Eesti avaliku sektori personalijuhtimise hetkeolukorrast.

Aastaraamatu kolmas osa vaatab tulevikku - mida toob ja millised väljakutsed esitavad Eesti ametnikule Euroopa Liit, "Avaliku teabe seaduse" rakendamine, elektroonilisele asjaajamisele üleminek ja loomulikult avaliku teenistuse reform.

Nagu eelmisel aastal, on ka tänava aastaraamatu oluliseks osaks ametnikkonna koosseisu iseloomustav statistika. Selliste andmete iga-aastane avaldamine on heaks tavaks mitmetes riikides (nt Suurbritannia, Kanada, Austraalia jt). Riigikantselei on viimase nelja aasta jooksul viinud läbi viis küsitlust, mille eesmärgiks on olnud ülevaate saamine avaliku teenistuse koosseisust. Seega on siin hea võimalus võrrelda nelja aasta jooksul toimunud muutusi. 2000. aasta tulemused on huvitavad veel seetõttu, et ühte kalendriaastasse langes kaks küsitlust (1. jaanuari ja 31. detsembri seisuga), mis võimaldab jälgida avalikus teenistuses ühe eelarveaasta jooksul toimunud muutusi. Aastaraamatu maht võimaldab paraku avaldada vaid koondandmed. Üksikasjalikud andmed on kättesaadavad Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna koduleheküljel (<http://www.riik.ee/riigikantselei/atp/>) asutuste kaupa. Samas on ka käesolev aastaraamat elektroonilisel kujul.

# I. Eesti avaliku teenistuse areng aastal 2000

Avaliku teenistuse areng on oluliselt seotud avaliku halduse üldise arenguga ja avaliku teenistuse reform on haldusreformi oluline osa. Samas mitmed teised haldusreformi valdkonnad mõjutavad oluliselt avaliku teenistuse arengut. Seetõttu on aastaraamatu käesolevas osas

antud ülevaade ka avaliku halduse teiste valdkondade olulisematest arengutest 2000. aastal. Oma tegevusest avaliku teenistuse arendamisel ja haldusreformi ettevalmistamisel annavad ülevaate Riigikantselei, Justiitsministeerium ja Siseministeerium.

## 1.1 Riigikantselei tegevus avaliku halduse reformi ettevalmistamisel

*Rauno Vinni, Riigikantselei avaliku halduse büroo nõunik*

Koalitsioonilepingu<sup>1</sup> kohaselt on haldusreform ametis oleva valitsuse üks prioriteete. 2000. aasta oli peaauglikult haldusreformi ettevalmistamise aasta, mis algas Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi lähtekohtade<sup>2</sup> aruteludega erakondades ja valitsusk koalitsiooni haldusreformialase seminariga veebruaris<sup>3</sup>. Haldusreformi lähtekohad olid diskussioonidokumendina aluseks probleemide edasisel selgitamisel ja haldusreformi teemaderingi ning eesmärkide täpsustamisel. Erakondades ja seminaril toimunud arutelu aitas kaasa haldusreformi probleematika paremale tunnetamisele, mille tulemusena konkretiseeriti erinevaid alternatiive ja tehti mõned põhimõttelised valikud lahenduste osas.

Koalitsiooni üldkogu seisukohti arvestades esitasid ministeeriumid järgmistel kuudel valitsuskabinetile arutamiseks rea reformiga seonduvaid eelnõusid. Valitsuse otsusega viidi mitmed ettepanekud ja tegevuspõhimõtted ellu (nt avalike teenuste standardite juurutamine<sup>4</sup>, haldusterritoriaalse jaotuse kohta ettepanekute koostamine maavanemate poolt<sup>5</sup>) ja mitmete küsimuste osas andis valitsus seisukoha (nt otsustati, et avaliku teenistuse erisuste tõttu ei ole otstarbekas võtta avalikus sektoris tervikuna kasutusele töölepingul põhinevat süsteemi). Kuid muutuste

ulatus, nende omavaheline seotus ning keerukus näitasid vajadust üksikküsimuste lahendamise kõrval ka teistsuguse lähenemise järele.

Kiirete muutustega seotud riskide vähendamiseks ja haldusreformi eduka läbiviimise tagamiseks otsustas Haldusreformi Komitee<sup>6</sup>, et otstarbekas on koostada haldusreformi osaliste poolt läbimõeldud valdkondlikud strateegiad.

Juuli alguses<sup>7</sup> otsustas valitsus käsitleda haldusreformi viiest "sambast" koosnevana. Samuti otsustas valitsus, et iga samba kohta tuleb koostada sellekohane strateegia, mis kõik omakorda tulenevad Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmist<sup>8</sup>. Viis strateegilist valdkonda on: kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse arendamine; eelarvereform ja finantsjuhtimise tugevdamine ning sisekontrolli ja -auditi tugevdamine; valitsemisinstiitutsioonide tööjaotuse ja koostöö optimeerimine; kodanikule suunatud avaliku halduse arendamine; avaliku teenistuse arendamine.

Avaliku teenistuse reformimise vajadus tuleneb eeldusest, et inimesed on avaliku sektori kõige väärtuslikum ressurss. Haldusreformi õnnestumiseks on vaja, et ametnikud oleksid muutusteks valmis.

<sup>1</sup>Eesti Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonileping, ptk "Riik rahva jaoks"

<sup>2</sup>Haldusreformi programmi lähtekohad, koostanud novembris 1999 Riigikantselei avaliku halduse büroo, <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/>

<sup>3</sup>Ülevaadet 11.02.2000. a toimunud koalitsiooni haldusreformialasest üldkogust saab lugeda avaliku halduse büroo koduleheküljel aadressil <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/>

<sup>4</sup>Vabariigi Valitsuse 19.09.2000. a otsus "Avalike teenuste standardid ja nende koostamise juhtnõõrid" (protokoll nr 43, päevakorrapunkt nr 13)

<sup>5</sup>Vabariigi Valitsuse 9.05.2000. a otsus "Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamise algatamine" (protokoll nr 21, päevakorrapunkt nr 23)

<sup>6</sup>Haldusreformi Komitee 31.05.2000. a otsus "Haldusreformi strateegilisest planeerimisest" (protokoll nr 11, päevakorrapunkt nr 1)

<sup>7</sup>Vabariigi Valitsuse 4.07.2000. a otsus "Haldusreformi strateegiliste plaanide koostamine" (protokoll nr 30, päevakorrapunkt nr 19)

<sup>8</sup>Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm annab üldise visiooni sellest, mida tahetakse teha, ning muutuste planeerimise ja elluviimise korralduse põhimõtted. Valdkondlikud strateegiad sisaldavad reformi olulisemate osade konkreetsemaid eesmärke ja tegevusi, nad on teatud mõttes tööplaanid, mida vastavalt vajadusele muudetakse. Vabariigi Valitsus kiitis haldusreformi programmi heaks 24.04.2001 istungil (protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27)

Ametnikkonna sihipärase ja kooskõlastatud arendamise kaudu luuakse võimalus riigi ees seisvate ülesannete efektiivseks lahendamiseks.

Valitsuse 4. juuli 2000. a otsusega anti avaliku teenistuse arendamise strateegia koostajatele järgmised lähteülesanded<sup>9</sup>:

- avaliku teenistuse ja selle eriliikide ulatuse ning teenistujatele ettenähtud garantiide eesmärgipärane piiritlemine;
- värbamis- ja valikusüsteem, sh avalike konkursside sihikindlam rakendamine;
- arendussüsteem, sh koolitussüsteem;
- palgakorraldus ja motivatsioonimehhanismid;
- inimressursi planeerimine avalikus teenistuses.

Avaliku teenistuse arendamise strateegia on seotud Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmiga. 2000. aasta oktoobris esitas Riigikantselei avaliku halduse büroo valitsusele haldusreformi programmi esialgse versiooni<sup>10</sup>. Programmi kohaselt peaks avaliku teenistuse reformimisel lähtuma järgmistest põhimõtetest:

- Avaliku teenistuse definitsiooni ja rolli selge kitsendamine täidesaatvat riigivõimu teostavale ametnikkonnale. Avaliku teenistuse määratlus peab enam lähtuma funktsioonidest ja vähem institutsioonidest. Tuumikfunktsioonide kandjate ja toetavate ülesannete täitjate eristamine aitab avalikku teenistust muuta "õhemaks" ja paremini juhitavaks.
- Riigi tuumikfunktsioone mittetäitvate ametnike töösuhte reguleerimine töölepinguga või tööettevõtulepinguga. Sellega saavutatakse suurem paindlikkus palgakorralduses ja töötajate värbamisel.
- Parandatakse avaliku teenistuse koordineeritust, millega tagatakse ühetaoline haldusõiguse printsiipide rakendamine läbi avaliku teenistuse. Tugevam keskne koordineerimine aitab efektiivsemalt korraldada ametnike arendamist ja koolitamist.
- Palgakorraldus muudetakse läbipaistvaks ning rohkem töösooritust ja tööjõuturu tingimusi arvestavaks.
- Värbamine ja edutamine põhineb kandidaatide väärtustel ja teenetel, millega tagatakse parimate inimeste värbamine avalikku teenistusse ning headele töötajatele karjääri võimalused.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et avaliku teenistuse arendamise eesmärgiks on sellise olukorra saavutamine, kus Eesti riigi teenistuses on optimaalne hulk avalikke teenistujaid, kes on ühtaegu hästi kvalifitseeritud, motiveeritud ja hüvitatud, kes teadvustavad selgelt oma missiooni ja rolli ühiskonnas, ning kellele on omane teenindav hoiak teiste kodanike suhtes.

Muutused avalikus teenistuses on suuresti teiste reformiiniitsiatiivide rakendamise eelduseks. Avaliku halduse toimimise parandamiseks ehk teisiti öeldes, haldussuutlikkuse tõstmiseks, on tarvis tasakaalustatult ja üksteist toetavalt edendada nii inimesi, organisatsioone kui ka reegleid. Arenenud riikide kogemused näitavad, et mehaanilisest struktuuride ja protseduuride muutmise ei piisa. Professionaalse, sõltumatu ja stabiilse ametnikkonna loomiseks tuleb paralleelselt rakendada järgmisi meetmeid:

- **seadusandluse ning sellele toetuvate protsesside, struktuuride ja praktika kaasajastamine**, millega määratletakse institutsionaalsed rollid avalikus teenistuses ja avaliku halduse organisatsioonis laiemalt;
- **hästi toimiv personalijuhtimine**, mille kaudu tõhustatakse inimeste juhtimist, sh motiveerimist, arendamist ja koolitamist, hindamist ning karjääri kujundamist. Seda toetava personalipoliitika eesmärgiks on luua ametnikkond, kes oleks oma oskustelt ja motivatsioonilt valmis täitma temale pandud ülesandeid;
- **juhtimissüsteemide ja -meetodite kaasajastamine**, et seatud ülesannete täitmisel mobiliseerida, suunata ja juhtida ametnikkonda – lühidalt, teha õigeid asju õigesti.

Haldusreformi ülesannete täitmiseks ja püsivate tulemuste saavutamiseks on vältimatu avaliku teenistuse terviklik reform koos struktuuride ja normide muutmise ning juhtimissüsteemide ja -praktikate kaasajastamisega. Vajalik on laialdane ametnike koolitus haldusreformi valdkondlike eesmärkide toetuseks vastavate koolitusprogrammide alusel.

<sup>9</sup>Vabariigi Valitsuse 4.07.2000. a otsus "Haldusreformi strateegiliste plaanide koostamine" (protokoll nr 30, päevakorrapunkt 19)

<sup>10</sup>Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm kiideti heaks 24.04.2001 (protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27)

## 1.2 Justiitsministeeriumi tegevus avaliku teenistuse arendamise strateegia ettevalmistamisel

*Ülle Madise, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja*

Justiitsministeeriumi ülesanne on luua haldusõiguse üldosa, sealhulgas avaliku teenistuse üldreeglid. Kehtiv "Avaliku teenistuse seadus" (edaspidi ATS) on vananenud, millest annavad tunnistust nii tege- likkuse ja reeglite silmnähtavad erinevused kui ka ametnike töö juhtimise probleemid ja arvukad (riigi poolt vaadates) kaotatud kohtuvaidlused.

Avaliku teenistuse õigeaegset reformi on pidurdanud erinevate haldusreformi teooriate kokkupõrked. Täna näib olevat ülekaalu saavutanud teooria, mis kirjeldab haldusreformi pideva uuenduste ja ümberdefineerimiste protsessina. Hinnates teiste riikide haldusreformikogemust, on tuginemine sellele teooriale püsivama edu tagatis. Samuti on tasapisi ülekaalu saavutamas arusaam Eesti oma reformistrateegia vajalikkusest. Nii on võimalik viivitusega alustada avaliku teenistuse reformi, takerdumata seal- juures teiste riikide mudelitesse.

Avaliku teenistuse olemasolu ja seda reguleeriva seaduse nõue tuleneb põhiseadusest. Koalitsioonileping<sup>11</sup> näitab põhisuundadena avaliku teenistuse arendamist avatud süsteemina ning riigi toimimise efektiivistamist ja kodanikuläheduse suurendamist.

Oktoobris 2000 sõnastas Justiitsministeerium tulenevalt Vabariigi Valitsuse 4. juuli 2000. a otsu- sest<sup>12</sup> koostöös Rahandusministeeriumi, Sotsiaal- ministeeriumi ja Riigikantseleiga avaliku teenistuse arendamise strateegia, milles on avaliku teenistuse reformi eesmärkidena sõnastatud:

- avaliku teenistuja staatuse (s.o teiste töötajatega võr- reldes täiendavate õiguste ja kohustuste) säilitamine ainult neile ametnikele, kes peaksid evima erilist ava- likku usaldust, kuna nad on õigustatud kodanikke

kontrollima, käskima või keelama või töötlevad konfi- dentsiaalset informatsiooni või seisavad oluliste otsuste tegemisele mõjusalt lähedal;

- riigi poolt avalike teenistujate ülalpidamiseks tehtavate kulutuste senisest eesmärgipärasemaks muutmine;
- ametnike töötulemuste parandamine;
- ametnike usaldatavuse tõstmine ja maine paran- damine.

Avaliku teenistuse arendamise strateegia on võetud aluseks nii Vabariigi Valitsuse haldusreformi pro- grammi<sup>13</sup> avaliku teenistuse reformi käsitleva osa kui ka ATS-i uue redaktsiooni väljatöötamisel.

Avaliku teenistuse reformi eesmärkide saavutamine eeldab iga avalike teenistujate grupi reguleerimist eraldi, täpselt sellele grupile sobival viisil. ATS peaks seega reguleerima vaid üldist avalikku teenistust. Alustatud on ka teenistuse eriliikide (politsei-, kait- seväe-, piirivalve-, vanglateenistus) süsteemset läbitöötamist ja koostöös asjaomaste ministeeriumide- ga vajalike täiendavate eelnõude ettevalmistamist.

Ametnikule ettenähtud tagatiste mahtu ei tuleks edaspidi määrata asutuse järgi, vaid rohkem iga ametniku töö sisu järgi, näiteks patrullivale polit- seinikule ettenähtud õigused ei peaks tulevikus laiene- ma politseiasutuses kontoritööd tegevale ametnikule.

Eraldi tähelepanu on uue ATS-i väljatöötamisel otsustatud pöörata asutuste tippjuhtide teenistuse reeglitele, kuna senine allutatud üldreeglitele ei ole ennast õigustanud. Asutuste tippjuhtide juh- timisvõimekuse ning motiveerituse tagamine tähtsus- tub veelgi seetõttu, et ülaltoodud eesmärkide saavu- tamise üheks võtmeks on üldise regulatsiooni vähen- damine ning asutustele personali värbamisel, motiveerimisel ja tasustamisel senisest suurema vabaduse jätmine.

<sup>11</sup>Eesti Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonileping

<sup>12</sup>Vabariigi Valitsuse 4.07.2000. a otsus (protokoll nr 30, päevakorrapunkt nr 19)

<sup>13</sup>Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm kiideti heaks 24.04.2001 (protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27)



Avalike teenistujate arvu vähendamiseks kitsendatakse avalikku teenistust ainult ametnikele. See on kooskõlas avaliku teenistuse instituudi loomise eesmärgiga - tagada ühiskonna usaldus inimeste vastu, kellele riik on andnud avalikes huvides teiste inimeste käskimise ja keelamise ning ühiskonda puudutavate otsuste ettevalmistamise õiguse, ja kes omavad seetõttu olulist informatsiooni. Huvide konflikti, erapoolikuse ja "onupojapoliitika" vältimiseks kehtestab seadus nii ametnikule kui ka teda tööle võtvale asutuse juhile nõuded ja piirangud – keda tohib tööle võtta, kui palju ja millistel alustel tohib palka maksta, mis on ametnikule keelatud jne. Taoliste piirangute kehtestamine ei ole õigustatud asutustes tehnilisi ja abistavaid funktsioone täitvate töötajate (abiteenistujate) osas, kes viiakse ATS-i reguleerimisalast välja.

Avalike teenistujate tasustamiseks ja motiveerimiseks tehtavate kulutuste eesmärgipärastamine eeldab seni kehtivate vähese motiveeriva toimega lisatasude ja tagatiste asendamist ametikoha nõudeid ja ametniku kvalifikatsiooni arvestava palgamääraga. Avaliku sektori usaldatavuse tõstmise seisukohalt on oluline ametnike palkade ning nende kujundamise põhimõtete avalikustamine ning palgasüsteemi läbipaistvus ja arusaadavus.

Ametnike töötulemuse parandamine on eesmärk, mille saavutamiseks sobivate vahendite leidmine uue ATS-i eelnõu väljatöötamisel on kõige keerulisem. Keerukusele viitab asjaolu, et tegelikult on vaja saavutada ametnike rolli hea täitmine. Rolli hea täitmine tähendab lisaks fikseeritud, otseselt ameti-

juhendist tulenevate ülesannete täitmisele sõbralikku ja ausat suhtlemist, teiste ametnike toetamist nendega konkureerimise asemel, loovat tööd asutuse eesmärkide saavutamiseks ja pidevat sisemist vajadust teha kõik endast olenev, et muuta riik ühiskonna teenimisel paremaks. Ametniku tegevuse tulemuslikkuse (tema tubliduse) hindamisel ei ole mõistlik lähtuda ainult objektiivsetest, formaalselt mõõdetavatest kriteeriumidest, kuna selline lähenemine soodustab missioonitundega ametnike protesti, ülejäänute puhul aga silmakirjalikkust ja liigset formalismi. Igal ametnikule pandaval kohustusel peab olema väärtuseline eesmärk, mida nii ametnik kui ka kohustuse seadja mõistavad ühtemoodi.

Õiglased ja kasu toovad hindamiskriteeriumid peaksid järelikult olema vastavalt vajadusele diferentseeritud, võimalusel juhi ja ametniku vahel kokku lepitud ning fikseeritud. Tulemustasudeks peaks olema ette nähtud piisav raha, kusjuures tulemustasu osakaal palgas peaks olema erinevat tööd tegevatel ametnikel erinev. Uus ATS peaks andma aluse paremat tulemust tagavate juhtimisvõtete kasutamiseks. Lisaks arenguevestluse arendamisele toimivaks juhtimisvahendiks nähakse eelnõus ette tähtaegselt nimetatavate tippametnike soorituslepingud, samas loobutakse üldisse avalikku teenistusse kuuluvate ametnike osas senistest ergutusvahenditest.

Ülaltoodud põhimõtteid on Justiitsministeerium arvestanud märtsis 2001 valminud ATS-i uue redaktsiooni eelnõu väljatöötamisel.

### **1.3 Siseministeeriumi tegevus haldusterritoriaalse reformi ettevalmistamisel**

*Igor Ligema, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonna juhataja asetäitja*

Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi<sup>14</sup> kohaselt on kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgiks luua omavalitsused, mis oleksid suutelised täitma oma funktsioone selliselt, et aidata kaasa sotsiaalsele arengule ja majanduskasvule piirkondades.

Kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990ndate aastate alguses. Aastail 1990-1994 läbiviidud reformi tulemusena sündinud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänaseni. Eesti on ratifitseerinud "Euroopa kohaliku omavalitsuse harta" ilma reservatsioonideta.

<sup>14</sup>Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm kiideti heaks Vabariigi Valitsuse 24.04.2001 istungil (protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27)

Taasloodud omavalitsussüsteemis oli esialgu põhieesmärgiks demokraatia arendamine. Süsteemi arenedes tõusevad aga üha enam päevakorrade efektiivsuse küsimused. Nii seonduki Eesti omavalitsussüsteemi edasiarendamise problemaatika omavalitsuste administratiivse suutlikkuse mõistega.

Kohaliku omavalitsuse üksuste praegune arv (247) on liialt suur ning osa neist on liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist. Haldusterritoriaalse reformi vajadus on ühe prioriteedina välja toodud ka koalitsioonileppes.

Vabariigi Valitsuse poolt 24. aprillil 2001. a heaks kiidetud liitumiseelne majandusprogramm<sup>15</sup> sõnastab haldusterritoriaalse reformi eesmärkidena:

- kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse arendamise, saavutamaks kohalikele elanikele vastuvõetava tasakaalu kahe printsiibi – kogukondliku isotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel;
- kohalike omavalitsuste eelarvete pikaajaliselt võimalikult stabiilse tulubaasi kujundamise;
- kohalike omavalitsuste teenuste kvaliteedi parendamise ning kulutuste tõhususe ja mõjususe kasvu.

Eesmärkide saavutamiseks on lisaks haldusterritoriaalse korralduse muutmisele vaja teha muudatusi kohalike omavalitsusüksuste eelarvelises korralduses, juhtimises, funktsioonide määratlemises.

Vabariigi Valitsuse 4. juuli 2000. a otsuse<sup>16</sup> alusel valmis Siseministeriumis oktoobris 2000. a strateegia “Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas”. Strateegia käsitleb kuut omavahel seotud valdkonda, millest sõltub kohaliku omavalitsuse üksuse administratiivne suutlikkus. Nende valdkondade hulka kuuluvad kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimise täiustamine, kohaliku omavalitsuse funktsioonide täpsem piiritlemine, kohaliku omavalitsuse eelarvelise korralduse täiustamine, kohaliku omavalitsuse tegevuse järelevalve tõhustamine, haldusterritoriaalse korralduse reform ning regionaalse tasandi avaliku halduse ümberkorraldamine.

Kõik käsitletavat valdkonnad on kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tagamisel omavahel seotud ning seetõttu tuleb neid vaadelda koostoimes ja rakendada omavalitsussüsteemi täiustamisel paralleelselt.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise aluseks on Vabariigi Valitsuse 4. juuli 2000. a istungil heaks kiidetud “Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute koostamise juhised”<sup>17</sup>.

Juhised sätestavad, et kohaliku omavalitsuse üksuse (valla ja linna) kui haldusüksuse, mille territooriumi ulatuses teostatakse omavalitsuslikku haldamist, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamise aluseks on järgmised kriteeriumid:

- Kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv on üldjuhul vähemalt 3500.
- Linnalähises vallas, kus elanikkonna enamus on koondunud linna satelliitasulatesse, on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv vähemalt 4500.
- Linnad ja alevid, kus on alla 10 000 elaniku, peavad kuuluma valla koosseisu.
- Kohaliku omavalitsuse üksus peab olema terviklik, ühe või mitme omavahel tihedalt seotud keskusega üksus.
- Kui mis tahes suurusega kohaliku omavalitsuse üksuse eri osade sidemed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelised sidemed, ühendatakse need osad vastavate naaberomavalitsusüksustega.
- Kui üle 3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuse keskuse (keskuste) tagamaa hõlmab väiksemaid kohaliku omavalitsuse üksusi või nende osi, ühendatakse need kogu tervikpiirkonna ulatuses uueks kohaliku omavalitsuse üksuseks.

Ülalnimetatud kriteeriumidest kõrvalekaldumine võib olla põhjendatud juhtudel, kui tegemist on mitme alljärgneva teguri koosmõjuga :

- Olemasolev või moodustatav kohaliku omavalitsuse üksus moodustab terviku, mille sisemine seotus on tugevam, kui seosed naaberomavalitsusüksustega.
- Olemasolev või moodustatav kohaliku omavalit-

<sup>15</sup>Vabariigi Valitsuse 24.04.2001 istungi protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 33

<sup>16</sup>Vabariigi Valitsuse 04.07.2000 istungi protokoll nr 30, päevakorrapunkt nr 19

<sup>17</sup>Vabariigi Valitsuse 04.07.2000 istungi protokoll nr 30, päevakorrapunkt nr 16

suse üksus moodustab terviku erinevate ajalooliste üksuste (kihelkonnad, 1950. - 1960. aastate rajoonid jms) piirides.

- Valdav osa kohaliku omavalitsuse tasandi avalikest teenustest osutatakse kas kohaliku omavalitsuse üksuses kohapeal või kaugemal kui naaberomavalitsusüksuses.
- Üle poole kohaliku omavalitsuse üksuse elanikest elab naaberomavalitsusüksuste keskustest kaugemal kui 15 km (2000-3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksustes) või kaugemal kui 20 km (alla 2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksustes).
- Kohaliku omavalitsuse üksus on valdade keskmisest tunduvalt suurema territooriumiga ja hõredamalt asustatud.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse erinevad osad on vallaväliselt seotud erinevate keskustega, kuid nende osade omavahelise tiheda seotuse tõttu ei ole otstarbekas nende osade ühendamine erinevate uute kohaliku omavalitsuse üksustega.

Vabariigi Valitsuse 18. mai 2000. a korralduse nr 438-k "Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamise algatamine" täitmiseks esitasid maavanemad 1. detsembriks 2000. a Siseministeriumile haldusterritoriaalse korralduse muutmist käsitlevad ettepanekud. Siseministeriumis on ettepanekud läbi vaadanud kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamisel tekkivate probleemide läbitöötamiseks ja Siseministeriumile esitatavate ettepanekute kohta ekspertarvamuse saamiseks moodustatud nõuandva õigusega komisjon.

Jaanis 2001. a informeeris siseminister Riigikogu fraktsioone haldusterritoriaalse korralduse muutmise

strateegiast. Ülevaade haldusterritoriaalse reformi käigust oli esitatud valitsuskabineti 23. jaanuari 2001. a nõupidamisele.

Veebruaris-märtsis 2001. a Siseministeriumis toimunud maavanemate nõupidamistel täpsustati maakondade haldusterritoriaalse korralduse muutmist käsitlevaid ettepanekuid. Pärast iga maakonna haldusterritoriaalse korralduse muutmist käsitlevate ettepanekute täpsustamist kohtusid siseminister ja maavanem rahvakoosolekutel sama maakonna kohalike omavalitsuste esindajatega.

Maavanemate ja ekspertide koostöös valminud maakondade haldusterritoriaalse korralduse muutmist käsitlevate ettepanekute põhjendused koos seletuskirja, vastavate kaartide ning asustusüksuste lahkemejonte alusel kavandatavate piiride kirjeldustega esitati Siseministeriumile Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ettevalmistamiseks.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamise käigus on osutunud vajalikuks korrastada mitmeid õigusakte ("Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus", "Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus", "Valla- ja linnaeelarve seadus" ja "Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus"), vajalik on korrastada haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise aluseid ning täpsustada vastavaid toiminguid teostavate subjektide ülesanded, et kindlustada seaduste regulatiivsus ja ühtne rakenduspraktika. Vastavad eelnõud on Siseministeriumis ettevalmistatud ning saadetud kooskõlastamisele.

## 1.4 Riigikantselei tegevus uuele asjaajamiskorrale ülemineku ettevalmistamisel

*Ülle Laur, Riigikantselei infosüsteemide ja asjaajamise osakonna juhataja  
Reet Ringo, Riigikantselei istungiosakonna juhataja*

Info- ja kommunikatsioonivahendite kasutamine avalikus halduses muudab traditsioonilist arusaama pabereid täitvast ja kontrollivast ametnikust ning loob visiooni kõi kooskavast teabehaldajast-ametnikust, kellel on töövahendiks Interneti-põhised infootsingusüsteemid, kes teeb kiireid otsuseid ning pakub

kodanikule teenuseid 24 tundi ööpäevas. Sellist visiooni on nimetatud ka e-valitsuseks.

See, kuidas ning kui kiiresti suudame visioone reaalsuseks muuta, sõltub meist kõigest. Täna tähendab e-valitsus eelkõige avaliku teabe avalikustamist ning

selle kaudu kodaniku kaasamist valitsemisotsuste tegevusse. Samuti tähendab see teenuste osutamiseks vajaliku teabe loomise ja menetlemise süsteemi moderniseerimist nii, et asutustevaheline asjaajamine muutuks lihtsamaks ning loodavad infosüsteemid oleksid võimelised omavahel infot kiiresti ja vigadeta vahetama.

Elektrooniliseks asjaajamiseks vajaliku õigusliku keskkonna loomisel olid 2000. aastal olulisteks sündmusteks kahe seaduse vastuvõtmine Riigikogus. "Digitaalallkirja seaduse" jõustumisega 15. detsembril 2000. a on riigi asjaajamises võimalik digitaalset allkirja kasutada. "Avaliku teabe seadus" reguleerib avaliku teabe avalikustamist, mis eelkõige tähendab digitaalset info massilist kättesaadavust.

Nimetatud seaduste rakendamiseks on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 26. veebruari 2001. a määrus nr 80 "Asjaajamiskorra ühtsed alused". Selles õigusaktis on antud põhimõtted nii paberikandjal olevate kui ka digitaalsete dokumentide menetlemiseks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute asjaajamises. Asutused peavad oma asjaajamise nimetatud määrusele vastavalt ümber korraldama 1. juuniks 2001. a.

Käivitunud on ka "Arhiivieskirjast" tulenev dokumentide näidisloetelude koostamise protsess, mille käigus ministriumid ja teised valitsusasutused peavad oma asjaajamises kasutatavad dokumendid süstematiseerima asutuse funktsioonide põhiseadusest ning kehtestama neile säilitustähtsust.

Mitmete e-valitsuse valdkonda kuuluvate 2000. aasta ettevõtmiste hulgas võib kindlasti esile tuua Riigikantselei poolt käivitatud "Valitsusasutuste dokumendihalduse programmi" (edaspidi **DHP**), mille eesmärgiks on elektroonilisele asjaajamisele ülemineku korraldamine ning selleks vajaliku keskkonna loomine valitsusasutuste vahelises asjaajamises. Samuti tuleks esile tõsta Vabariigi Valitsuse istungite infosüsteemi (edaspidi **VIIS**) loomist.

DHP algatuse aluseks on tõdemus, et elektroonilise suhtluse arendes peavad ka riigiasutused olema

valmis oma asjaajamise ümberkorraldamiseks nii, et oleks tagatud ametliku info digitaalne vahetamine ja avalikustamine ning et asjaajamine muutuks efektiivsemaks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) vahendite parema kasutamise läbi.

DHP-alane tegevus ei keskendu tsentraalse tarkvara valikule, vaid ühtselt kasutatavate elektrooniliste teenuste kujundamisele valitsusasutustes ning dokumendivahetuseks tarvilike standardite väljatöötamisele.

Riigikantselei tegevus selles valdkonnas jaguneb kolmeks:

- Vabariigi Valitsusele ning peaministrile vajaliku töökeskkonna ja infokorralduse loomine, mis tagaks otsuste vastuvõtmiseks vajaliku info kompetentsuse, usaldatavuse ja kättesaadavuse.
- Riigi asjaajamise korraldamine selliselt, et oleks tagatud nii paberil kui ka digitaalsel kandjal olevate dokumentide samaaegne kasutamine, menetlemine ning hoidmine.
- Õigusaktide sellise tervikliku infosüsteemi loomine, mis ühendaks nii eelnõude elektroonilise kooskõlastamise asutuste vahel, nende menetlemise Vabariigi Valitsuses kui ka õigusaktide avalikustamise.

Valitsusasutuste omavahelise suhtlemise olulise osa ülevõtmine elektroonilisele asjaajamisele tähendab keeruka integreeritud infosüsteemi kujundamist, mis ühendab asutuste asjaajamise infosüsteemid ühtseks infot vahetavaks riigi dokumendisüsteemiks. Selleks peab riigi traditsioonilise asjaajamise korraldamise ning IKT-vahendite võimalused siduma ühtseteks reegliteks, mis on arusaadavad ning aktsepteeritavad ühtaegu nii asjaajajatele kui ka IT-spetsialistidele.

Et elektrooniline asjaajamine valitsusasutuste vahel võimalikuks saaks, on tarvis välja töötada hulk reegleid, mida võib vaadelda kolme tegevussuuna arendamisena.

- Kõigepealt tuleb paberdokumentide puhul aastakümnete jooksul välja kujunenud korrektse asjaajamise traditsioonid juurutada ka digitaaldokumentide kasutamisel ehk töötada välja ühtsed nõuded digitaaldokumentidele. Seejuures tuleb tagada vajaliku info säilimine, milleks on tarvis välja töötada digitaalset arhiivinduse põhimõtted.

- Lisaks eelmistele, traditsioonilist asjaajamist toetavatele tegevustele, on uueks valdkonnaks IKT standardite väljatöötamine. Elektroonilise asjaajamise saab realiseerida siis, kui lepitakse kokku digitaalsete dokumentide vahetamise selliste vormingute kasutamises, et dokumendid oleksid vahetatavad ning kasutatavad erinevates IKT-rakendustes. Lisaks tuleb välja töötada sellised ühtsed dokumendivahetuse reeglid, et rutiinseid, täpselt kirjeldatavaid tööprotsesse oleks võimalik automatiseerida ning et sellised süsteemid oleksid jälgitavad.
- Elektroonilisele asjaajamisele ülemineku kõige olulisem faktor on ametniku valmisolek digitaalsete dokumentide kasutamiseks. Selle valdkonna arendamisel on DHP töötanud põhimõttel, et programmi elluviimise käigus saadud tulemused ning kogutud teadmised tuleb avalikustada võimalikult laiale sihtgrupile, saamaks tagasisidet tegevussuundade prioriteetsuse kohta. Lisaks sellele on tarvilik laiaulatuslik koolitus, mis tooks välja elektroonilisele asjaajamisele üleminekust asutusele tuleneva kasu ning nõuded ametnike oskustele. Oluline on ka üleminekuks vajalike teadmiste olemasolu asutuses ning juhtkonna toetus asutuse asjaajamise ümberkorraldamisele.

DHP esimest tööaastat võib nimetada süsteemi analüüsimise ja sobivate strateegiatega leidmise aastaks, sest kogu valdkond on uus mitte ainult Eesti valitsusasutustes, vaid kogu maailmas. Olulisemaid tulemusi saab lugeda aadressil <http://www.riik.ee/dh>. Esimese aasta tulemuste põhjal saab välja tuua järgmised olulised järeldused:

- Digitaalsele asjaajamisele üleminek on pikaajaline ja töömahukas protsess.
- Digitaalsele asjaajamisele üleminekuks vajaliku keskkonna loomiseks on vaja välja töötada standardid, mis võimaldaksid kasutada, vahetada ning säilitada digitaalseid dokumente, sõltumata kasutatavast tarkvarast.
- Digitaaldokumendi ja vastava asjaajamise rakendamiseks vajalikku teadmistaasi on vaja tunduvalt tõhustada nii riigi- kui ka erasektoris.

Eraldi tuleb 2000. aasta töödest välja tuua Riigikantselei tegevuse kõige olulisemat tulemust

Vabariigi Valitsuse töö efektiivsemaks muutmisel, milleks on VIISI väljatöötamine ning juurutamine alates 8. augustist 2000. a.

VIIS on osa elektroonilisest dokumendihalduse süsteemist, mis võimaldab Vabariigi Valitsuse istungeid digitaalselt ette valmistada, läbi viia ja talletada. VIIS on ka omalaadne materjalide, andmete ja informatsiooni kogum, mis sisaldab endas ja võimaldab ajas jälgida valitsuse otsust vajava asja lahendamise käiku ning arvamusi ja seisukohti selle asja kohta. Teisisõnu - VIISis võib jälgida dokumendi "elu" idee tekkimisest ja küpsemisest kuni õigusakti vastuvõtmiseni. Tõsi, VIIS ei tekkinud tühjale kohale. Juba mõned aastad valmistati valitsuse istungite materjale ette elektrooniliselt: valitsusasutuste vaheline materjalide töötlemine ja asjakohased läbirääkimised toimusid peamiselt elektronposti teel. Kui tekkis vajadus vastuvõetud otsuste ja nende aluseks olnud dokumentide juurde tagasi pöörduda, oli see aega ja vaeva nõudev tegevus, mis kujutas endast inimhällele tuginevat "paberipahnas" tuhlamist. Pinnas uuenduste vastuvõtmiseks oli valmis, soov edasi areneda ja muuta oma töö efektiivsemaks oli olemas. VIISI hakati ehitama 5. juulil 2000 ja 8. augustil 2000 oli VIIS esimest korda Vabariigi Valitsuse istungil kasutusel.

VIIS hõlmab viit valitsuse istungi etappi:

- päevakorra kujundamine ja istungi materjalide menetlemine;
- päevakorrapunktide ja nende juurde kuuluvate materjalidega tutvumine;
- istungi toimumine;
- protokollide koostamine;
- protokollide kinnitamine ja istungi materjalide arhiveerimine.

VIISI rakendamine võimaldab Riigikantseleil täita oma ülesandeid nii efektiivsemalt kui ka loovamalt, töö pakub rohkem võimalusi ja keerukamaid lahendusi. Samuti on võrreldes varasemaga tööd lihtsalt huvitavam teha. Kiirenenud on istungi ettevalmistamine ja läbiviimine, sest nüüd on töö korraldatud nii, et kõik istungi materjalid on elektrooniliselt kättesaadavad kõigile osalistele, on võimalik võtta hõlpsasti



istungi päevakorda käsitlesele tulevaid päevakorrapunkte ja nende kohta käivaid materjale või tõsta neid vajaduse korral teise istungi päevakorda, muuta operatiivselt päevakorrapunktide järjestust, ilma ülevaadet kaotamata, saada kõigi Riigikantseleile edastatud materjalide kohta operatiivset ja adekvaatset informatsiooni ning jälgida istungi käiku nii istungisaalis kui ka väljaspool seda.

Peaministrile, ministritele, riigisekretärile ja teistele istungist osavõtjatele võimaldab VIIS suuremat ülevaatlikkust ning võimalust korraldada enne istungi toimumist nii-öelda “elektrooniline arutelu”, avalda-

da arvamust ja esitada oma seisukohti arutusele tulevate eelnõude kohta ja teha muudatusettepanekuid, ning mitte enam tassida kaasas raskeid paberipakke.

VIISi rakendamine Vabariigi Valitsuse istungite korraldamisel aitab kõigil osalejatel hoida kokku ressursi, mida meil kõigil ja alati on vähe – aega, ja olla paremini informeeritud. Riigikantselei seisukohalt on oluline ka see, et oma põhiülesannet, Vabariigi Valitsuse teenindamist, täidetaks võimalikult väikese ja võimalikult efektiivse koosseisu ja vahenditega.

## 1.5 Teabe avalikustamine

*Jüri Heinla, Riigikantselei õigusloomeosakonna juhataja*

Kaasaegse infotehnoloogia kasutamise võimalustest lähtub ka avalike ülesannete täitmisel saadud või loodud ning üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avalikustamist reguleeriv “Avaliku teabe seadus”.

Mitmeid aastaid on poliitikud ja juristid arutlenud vajaduse üle kehtestada normid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes hoitavale informatsioonile juurdepääsu reguleerimiseks. Põhiseaduse § 44 näeb ette, et igapähe on õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustel ja nende ametiisikutel on kohustus anda nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta, ning et selline kord kehtestatakse seadusega. Eesti õiguskorras ei olnud seni seadust, mis oleks antud valdkonda terviklikult reguleerinud. Informatsiooni andmist ja selle kättesaadavaks tegemist käsitlevaid sätteid oli mitmetes eriseadustes. Selline kaootiline õiguslik regulatsioon ja kohatine reguleerimatus tõi kaasa olukorra, kus kodanikud ei teadnud, millises korras neil on õigus ja võimalus ametlikku teavet nõuda ning ametnikud ei teadnud, millist teavet millises korras võib anda. Seadusega kehtestatud korra puudumine tõi kaasa ka kurioosumeid, kus ametnikel oli küll juurdepääsupiiranguteta, dokumenteeritud teave olemas, kuid väljastada nad seda ei julgenud või ei tahtnud, viidates asjaolule, et põhiseaduses

ettenähtud seadusega reguleeritud kord puudub. Mitmed katsed vastavat regulatsiooni välja töötada lõppesid erinevatel põhjustel eelnõu menetluse mittevõtmisega. Kindlasti oli ebaõnnestumise põhjuseks ka valdkonna keerukus, sest üheaegselt tuli lahendada teabe saamise, juurdepääsupiirangute ja seniste regulatsioonide kehtivuse probleem. Eesti õiguskorras ei olnud ka analoogiat eeskujuks võtta ning teabe avalikustamise head tavad olid välja kujunenemata. Tõsisemaks katseks valdkonda reguleerida oli Riigikogu VIII koosseisu õiguskomisjoni esimehe Daimar Liivi poolt Riigikogu menetluse esitatud “Informatsioonivabaduse seaduse” eelnõu, mille mitmed põhimõtted sisalduvad ka tänaseks kehtestatud “Avaliku teabe seaduses”. 1999. aastal moodustas siseminister Olari Taal seaduse väljatöötamiseks poliitikutest, teadlastest, ajakirjanikest, riigiametnikest ja juristidest koosneva töögrupi, mis töötas välja täiesti uue eelnõu.

“Avaliku teabe seaduse” eesmärgina sätestab seaduse § 1: “...tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igapähe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle”. Põhimõtteliselt käsitleb seadus avaliku teabena igasu-

gust jäädvustatud teavet, mis on loodud seaduse või selle alusel sätestatud avalikke ülesandeid täites, olenevata sellest, millisel kandjal (paberil, elektroonilisel, audiovisuaalsel või muul kandjal) teave on. Kindlasti on sellise üldise definitsiooni alusel raske täpselt vahet teha, milline teave on loodud avalikke ülesandeid täites, milline mitte. Sellist näilist ebamäärasust aitab ületada seaduse kohaldamisala erinevate teabevaldajate suhtes. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute, kes ongi ju moodustatud avalike ülesannete täitmiseks, kogutud, loodud ja hoitud teave on kogumis käsitlev avaliku teabena. Eraõiguslikele juriidilistele ja füüsilistele isikutele laieneb "Avaliku teabe seadus" üksnes juhul, kui nad täidavad seaduse või lepingu alusel avalikke ülesandeid või nende tegevust rahastatakse riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest, ja ainult selle teabe osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist või eraldatud rahaliste vahendite kasutamist.

Põhimõtted, millest nimetatud seaduse täitmisel tuleb lähtuda, on sätestatud seaduse §-s 4. Peale nimetatud paragrahvis otsesõnu sätestatud põhimõtete on seaduse väljatöötamisel lähtutud kaasaegse infotehnoloogia kasutamise võimalustest seaduse eesmärkide rakendamisel. Samuti on lähtutud teabevaldajate enesekorraldusõigusest, arvestades asjaolu, et seaduse kohaselt loetakse teabevaldajaks ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, kaasa arvatud kohaliku omavalitsuse üksusi, kellele enesekorraldusõigus on tagatud juba põhiseadusega. Nii on teabevaldajal oma spetsiifikast lähtuvalt võimalik määrata oma sisemine korraldus teabele juurdepääsu võimaldamiseks, lähtudes teabevaldaja valduses olevate dokumentide hulgast, tema struktuurist, tehnilis-

test vahenditest, tegevusvaldkonnast ja teabevaldaja muudest võimalustest.

Seadus lähtub ratsionaalsuse ja optimaalsuse põhimõttest. Põhimõtteliselt on võimalik juurdepääsu avalikule teabele tagada kahel viisil - aktiivse teabepakkumisega (teabe avalikustamisega) ja teabenõuete täitmisega. Esimese viisi rakendamisel näeb seadus ette kohustusliku Interneti veebilehe pidamise riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt. Selline teabe avaldamise viis võimaldab vältida liigset raha- ja tööjõukulu ning juhatada teabenõude täitmisel teabevajaja juba avalikustatud teabe juurde, tegemata teabe väljastamiseks muid bürokraatlikke toiminguid. Samas jätab seadus võimaluse minna veebilehe pidamisele üle mõistliku aja jooksul. Kohaliku omavalitsuse üksused võivad pidada ühe üksuse kohta ühte või mitme üksuse kohta ühist veebilehte.

Kahjuks puudub meil siiani teabeandmise hea tava, mille väljakujundamine on loodetavasti kõigi seaduse kasutajate ja rakendajate teha. Maailma esimene informatsioonivabadust käsitlev seadus võeti Rootsis vastu juba 1766. aastal ja Rootsi on olnud informatsioonivabaduse tavade ja traditsioonidega teistele riikidele eeskujuks. Meile ei ole ilmselt antud nii palju aega heade tavade kujunemiseks. "Avaliku teabe seadus" ei ole iseenesest imerohi, mis tagab avaliku võimu ja kodanike vahelise usalduse. Seadus annab üksnes võimaluse, mille oskuslik kasutamine aitab kujundada avaliku teabe andmise hea tava ja loodetavasti tõstab ka kodanike usaldust avaliku võimu ning avaliku teenistuse vastu.

## II. Aasta 2000 Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimises

Personalijuhtimise tasemest avalikus teenistuses sõltub see, kuidas suudetakse teenistusse värvata ja seal hoida piisaval professionaalsel ja eetilisel tasemel teenistujaid. Avalike teenistujate tasemest sõltub omakorda olulisel määral avaliku halduse edasine areng. Aastaraamatu alljärgnevas osas on analüüsitud Eesti ametnikkonna koosseisu ja kvalifikatsiooni, olukorda ametnike koolituse ja hindamise valdkonnas ning Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise taset.

Üheks tegevusrutiiniks Riigikantselei koordineerimistöös on kujunemas iga-aastane küsitlus personali statistika, hindamise ja koolituse kohta. Käesoleva osa kolmes esimeses punktis ongi kasutatud Riigikantselei poolt 31. detsembri 2000. a seisuga kogutud andmeid.

Andmeid koguti 75st riigi ametiasutusest (vt. lisa 1). Sarnaselt eelmisele aastaraamatule jaotati vaadeldavad asutused kolme peamisse gruppi: ministereeriumid koos valitsemisalaga, põhiseaduslikud institutsioonid ja maavalitsused.

- *Ministereeriumid koos valitsemisalaga* – ministereeriumide ja nende valitsemisalal olevate valitsusasutuste andmed. Parema ülevaate saamise eesmärgil on nimetatud asutuste grupp kohati jaotatud kaheks: *ministereeriumid eraldi* (edaspidi ka MIN) – ministereeriumides töötavate ametnike andmed; *ministereeriumide valitsemisalad eraldi* (edaspidi ka AMI) – ministereeriumide valitsemisalal olevate asutuste (peamiselt ametid ja inspeksioonid) ametnike andmed.
- *Põhiseaduslikud institutsioonid* (edaspidi ka PSI) – Riigikogu Kantselei, Riigikohtu, Riigikantselei, Riigikontrolli, Vabariigi Presidendi Kantselei ja Õiguskantselei Kantselei ning Riigikantselei haldusalas oleva Rahvusarhiivi ametnike andmed.
- *Maavalitsused* (edaspidi ka MV) – 15 maavalitsuse ametnike andmed.
- *Kõik kokku* – summeerib ministereeriumide (koos valitsemisalaga), põhiseaduslike institutsioonide ning maavalitsuste andmed.

Kokkuvõttest on välja jäetud kohalike omavalitsuste andmed, kuna vastanud omavalitsuste hulk jäi alla kolmandiku omavalitsuste üldarvust.

### 2.1 Eesti riigiametnik 2000. aastal

*Henri Kuningas, Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna konsultant*

Käesolev aastaraamat sisaldab ülevaateid ametnikkonna soolisest ja vanuselisest jagunemisest, staaži ja haridustaseme ning volavuse näitajatest ajavahemikul 1. jaanuar - 31. detsember 2000. a. Küsitluses olid teenistujad jaotatud põhigruppidesse: kõrgemad ametnikud, vanemametnikud ja nooremametnikud ning abiteenistujad. Abiteenistujaid vaadeldi üksnes soolise ja vanuselise jaotuse järgi. Võrdlusmaterjalina on kasutatud eelmiste küsitluste tulemusi, s.o andmeid seisuga 1. juuli 1997; 1. juuli 1998; 1. jaanuar 1999 ja 1. jaanuar 2000.

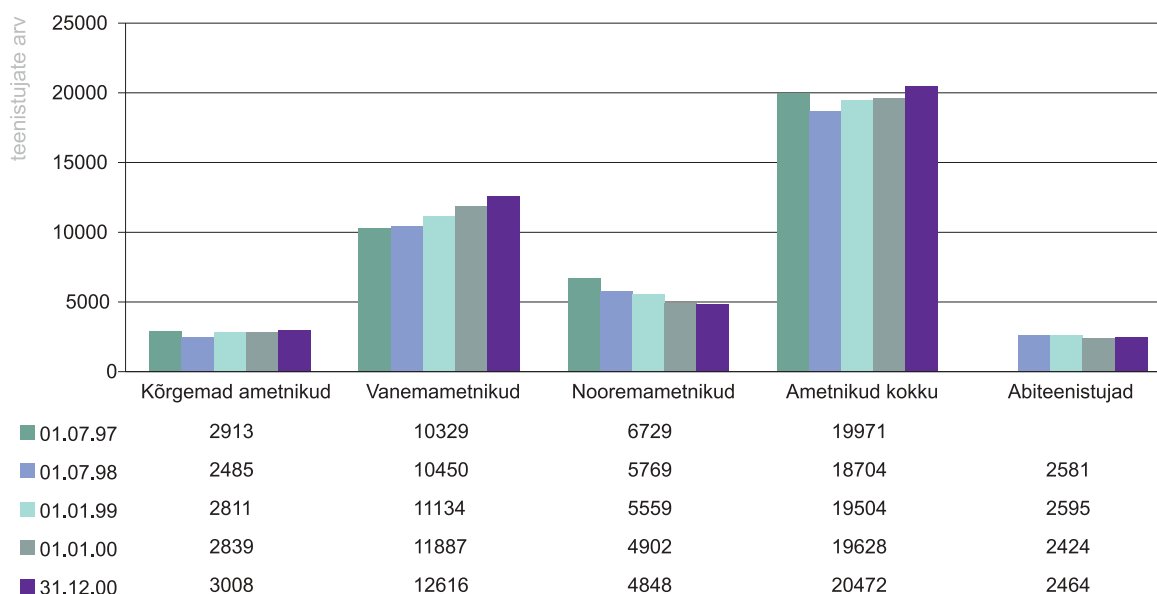
Eesti avalikus teenistuses oli 2000. aasta 31. detsembri seisuga 20 472 ametnikku (vt graafik 1), mis on 844 ametniku võrra (4,3%) rohkem kui sama aasta 1. jaanuaril. See on viimase nelja aasta suurimaid juurdekasve.

Juurdekasv on toimunud eelkõige asutusegrupis *ministereeriumid eraldi* (vt graafik 2), kus kasv oli 23% ehk 414 ametnikku. Protsentuaalselt vähenes amet-

nike arv oluliselt *maavalitsustes* - 15,8% (167 ametnikku) ning mõningal määral ka *põhiseaduslikes institutsioonides* - 3,8% (29 ametnikku). Protsentuaalselt kasvas kõige rohkem Keskkonnaministereeriumi valitsemisala - 77% (347 ametnikku) ning Põllumajandusministereeriumi valitsemisala - 70% (286 ametnikku). Absoluutväärtuste alusel kasvas kõige rohkem Siseministereeriumi valitsemisala - 407 ametniku võrra (6%). Andmed asutustes toimunud personalimuutuste kohta on välja toodud lisa 1.

2000. aastal lisandus Põllumajandusministereeriumi valitsemisalasse Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet 100 ametnikuga. Kõige suurem oli ametnike arvu vähenemine Justiitsministereeriumis koos valitsemisalaga - 106 ametnikku. *Maavalitsustes* toimunud suurt ametnike arvu vähenemist ning samas Keskkonnaministereeriumi ametnikkonna kasvu seletab osaliselt ühe osa teenistujate üleminek maavalitsustest Keskkonnaministereeriumi.





Graafik 1: Riigiteenistujate arv põhigruppide lõikes (1997-2000).

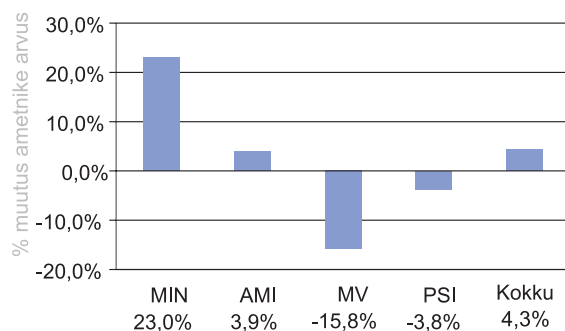
Justiitsministeeriumi valitsemisalas kaotati Vanglate Amet, mille ametnikkond liideti Justiitsministeeriumiga. Selle aasta tulemustes on parema ülevaate saamise eesmärgil esitatud Vanglate Ameti struktuur Justiitsministeeriumist eraldi seisva üksusena, mis on Vanglate nime all. 2000. aastal kaotati Majandusministeeriumi valitsemisalast Standardiamet ja Turisiamet.

Suurem osa riigiametnikest (16 623 ametnikku ehk 81%) töötab ministeeriumide valitsemisalas olevates ametites ja inspeksioonides (vt graafik 3). Ülejäänud ametnikkond jaguneb *ministeeriumide, maavalitsuste ja põhiseaduslike institutsioonide* vahel. Viimaste osakaal riigiametnike koguarvus on kõige väiksem (743 ametnikku ehk 3,6%).

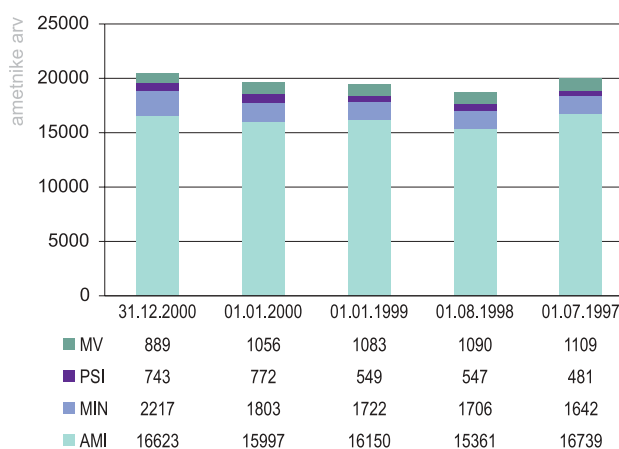
### Ametnike jaotus põhigruppide kaupa

Endiselt on suurim osa ehk 62% ametnikkonnast vanemametnike põhigrupis (vt graafik 4). Kõrgemate ametnike osakaal ametnike koguarvus on kõige väiksem, natuke alla 15%.

2000. aastal kasvasid eelkõige kõrgemate ametnike ja vanemametnike põhigrupid (vt graafik 1). Samas on nooremametnike osas 1997. aastast alates märgata pidevat langustrendi. Nooremametnike põhigrupi ebapopulaarsust näitab asjaolu, et 15 asutuses 75st nooremametnikke ei ole. Samal ajal töötab 8 asutuses



Graafik 2: Muutused ametnikkonnas perioodil 01.01.-31.12.2000.



Graafik 3: Riigiametnike jaotus asutuste lõikes (1997-2000).

(I ja II astme kohtud, vanglad, Piirivalveamet, Päästeamet, Politseiamet, Tervisekaitseinspeksioon, Maksuamet ja Tolliamet) 87% nooremametnikest.

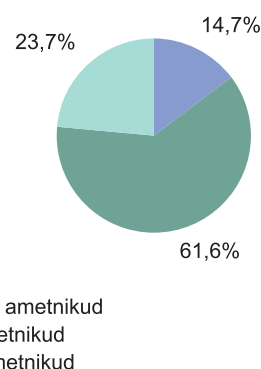
### Ametnikkonna vanuseline jaotus

Eesti ametnikkonna vanuseline jaotus ei ole viimase aastaga palju muutunud. Veidi on kasvanud kõik vanusegrupid, välja arvatud alla 21-aastaste ja üle 65-aastaste ametnike grupid, mis vähenesid pisut (vt graafik 5).

Eesti ametnik on endiselt noor. 55% ametnike vanus on alla 40 aasta. Viiesandik ametnikest on vanemad kui 51 aastat (vt lisa 2 koondtabel 1). *Maavalitsustes* on ametnike keskmine vanus pisut kõrgem kui teistes asutusegruppides (vt graafik 6).

### Ametnike sooline jaotus

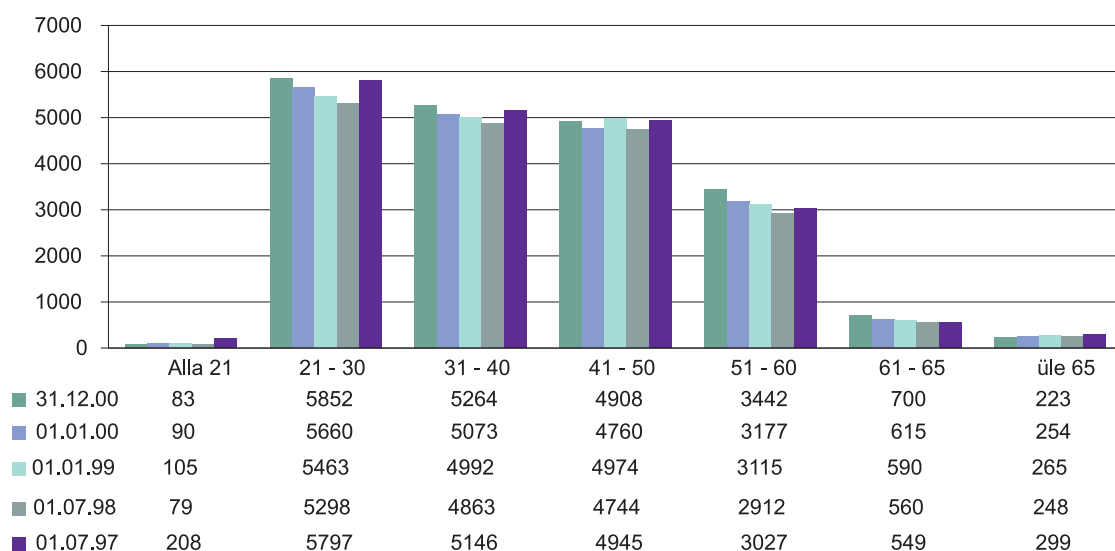
Sooline jaotus on avalikus teenistuses endiselt küllaltki võrdne: naised on 52% ja mehed 48% (vt graafik 7 ja lisa 2 koondtabel 1). Naiste osakaal on suurem vanemametnike põhigrupis - 57% (tabel 1). Samas on meeste osakaal endiselt suurem kõrgemate ametnike kõigis vanusegruppides ning nooremametnike hulgas. Abiteenistujate osas on naiste ja meeste suhe vastavalt 57% ja 43%. Naiste osakaal on kõrgemate ametnike osas suurem *põhiseaduslikes institutsioonides* - 50,5%. *Maavalitsustes* on meeste ja naiste jaotus selles põhigrupis suhteliselt võrdne: 145 meest ja 143 naist.



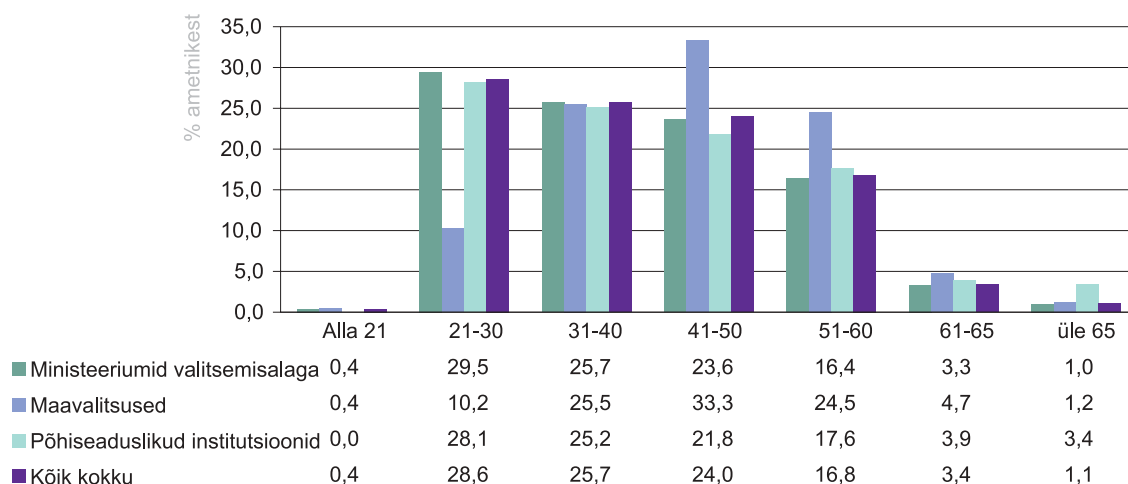
Graafik 4: Riigiametnike jaotus põhigruppide kaupa (seisuga 31.12.2000).

Tabel 1. Riigiametnike sooline jaotus põhigrupiti.

Kuupäev	Põhigrupp	Mehi, %	Naisi, %
01.07.1997	Kõrgemad ametnikud	63,5	36,5
	Vanemametnikud	47,9	52,1
	Nooremametnikud	57,9	42,1
01.07.1998	Kõrgemad ametnikud	61,4	38,6
	Vanemametnikud	47,1	52,9
	Nooremametnikud	51,6	48,4
01.01.1999	Kõrgemad ametnikud	58,2	41,8
	Vanemametnikud	44,5	55,5
	Nooremametnikud	55,3	44,7
01.01.2000	Kõrgemad ametnikud	57	43
	Vanemametnikud	43,6	56,4
	Nooremametnikud	53,9	46,1
31.12.2000	Kõrgemad ametnikud	57	43
	Vanemametnikud	42,9	57,1
	Nooremametnikud	57,1	42,9



Graafik 5: Riigiametnike vanuseline jaotus (1997-2000).



Graafik 6: Riigiametnike vanuseline jaotus (seisuga 31.12.2000).

### Ametnike haridustase

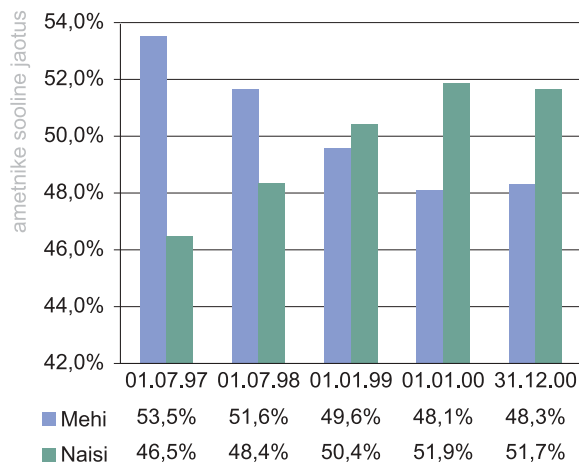
31. detsembriks 2000. a oli kõrgharidusega ametnike osakaal kasvanud 40%ni. 1997. aastal oli vastav näitaja 35% (vt graafik 8). 78% kõrgematest ametnikest on kõrgharidusega, vanemametnikel on see näitaja 43% ning nooremametnikel 8%. Kõrgharidusega ametnike osakaal on suurim *põhiseaduslikes institutsioonides* - 69%.

Kõrgharidusega ametnike suhteliselt suurem osakaal kõrgemate ametnike põhigrupis on seletatav sellele põhigrupile hariduse osas esitatavate suuremate nõuetega. Küsitluse andmetel on kõrghariduse nõue seatud 99%-le kõrgemate ametnike põhigrupi ametikohtadele, vanemametnikel oli vastav näitaja 26% ning nooremametnikel 1% (vt lisa 2 koondtabel 4).

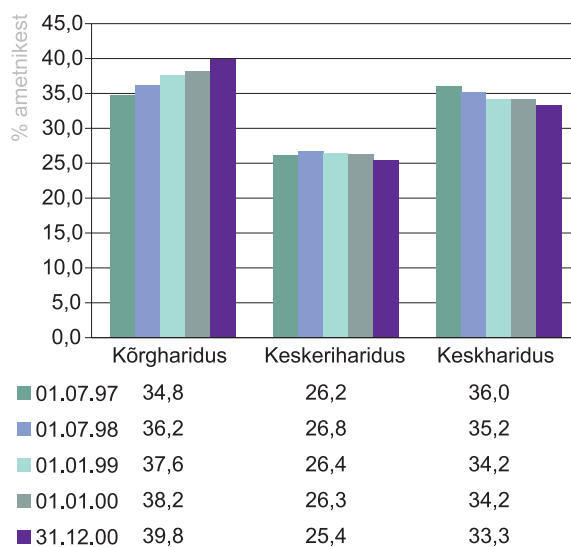
### Ametnike staaži näitajad

Ametnike staaži näitajate osas pole olulisi nihkeid toimunud. 68% ametnikest on avalikus teenistuses olnud 1-10 aastat ning 8% alla aasta (vt graafik 9). Ülejäänud 24% ametnikest omavad vähemalt 11-aastast avaliku teenistuse staaži. Küsitluse tulemused näitavad, et üksnes 6% ametnikest on samal töökojal olnud üle 11 aasta, samas kui 78% ametnikest on oma ametikohaga seotud olnud alla 5 aasta.

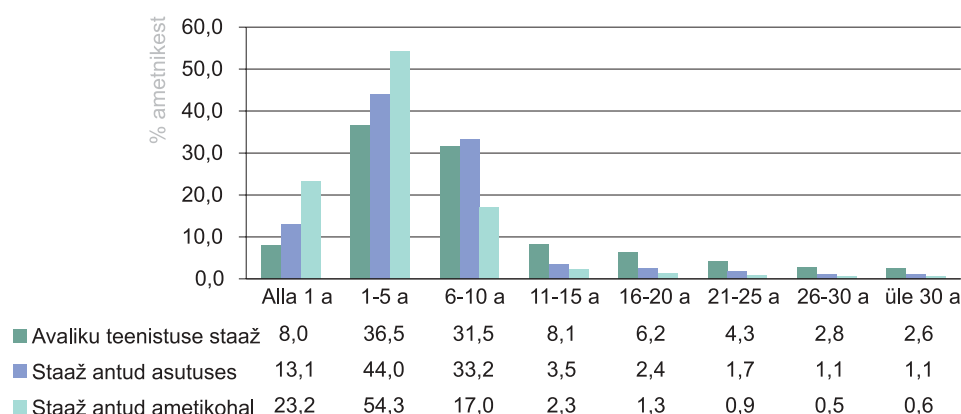
Andmete põhjal on näha, et rohkem kui neljandik asutusest lahkunud ametnikest jääb avalikku teenistusse (vt graafik 10), kõrgemate ametnike osas on see näitaja koguni üle ühe kolmandiku.



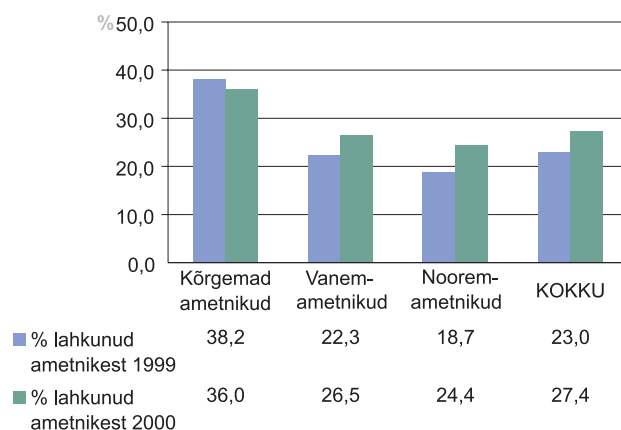
Graafik 7: Riigiametnike sooline jaotus (1997-2000).



Graafik 8: Riigiametnike hariduslik jaotus (1997-2000).



Graafik 9: Riigiametnike jagunemine erinevate staaži elementide alusel (seisuga 31.12.2000).



Graafik 10: Asutusest lahkunud, kuid avalikku teenistusse jäänud riigiametnikud.

### Kokkuvõtteks

Eesti ametnikkonda kirjeldades võib öelda:

- Eesti ametnik on noor: 54% ametnikest on alla 40-aastased. Viiesandik ametnikest on vanemad kui 51 aastat.
- Eesti ametnik on hea haridusega: 40% ametnikest on kõrgharidusega. 1997. aastal oli vastav näitaja 35%. Kõrgematest ametnikest on kõrgharidusega 78%, vanemametnikel on see näitaja 43% ning nooremametnikel 8%.
- Eesti avalikus teenistuses on meestel ja naistel võrdsed võimalused: naised 52% ja mehed 48%. Naiste osakaal on suurem vanemametnike põhigrupis - 57%.
- Valdavalt on tegemist uue põlvkonna ametnikega: 76% ametnikest on avaliku teenistuse staaž alla 10 aasta.
- Suurem osa ametnikest (78%) on olnud praeguse töökohaga seotud alla 5 aasta ja üksnes 5,6% ametnikest on samal töökohal olnud üle 11 aasta.

## 2.2 Aasta 2000 – esimese perioodilise atesteerimise aasta

Anu Vaabel, Riigikantslei avaliku teenistuse ja personaliosakonna nõunik

Ametnike perioodilise atesteerimise kohustuse nägi ette 1. jaanuaril 1996. a jõustunud "Avaliku teenistuse seadus" (ATS), mille kohaselt 31. detsembriks 2000. a pidid esimese perioodilise atesteerimise läbima kõik vähemalt 3 aastat avalikus teenistuses olnud ametnikud.

Kehtiva seaduse kohaselt võib atesteerimisel eristada kahte osa - iga-aastaseid vestlusi vahetu ülemusega ehk "pehmet" hindamist ja perioodilist atesteerimist komisjonis üks kord kolme aasta jooksul. Korralduslikult on perioodiline atesteerimine üles ehi-

tatud valdavalt detsentraliseeritud mudelit järgides: sisulise hindamise viib läbi vahetu ülemus iga-aastase vestluse vormis ning asutuse määrata on nii hindamise eesmärgid, kriteeriumid kui ka korraldus. Iga kolme aasta tagant toimuva perioodilise atesteerimise viib läbi asutuse juhi poolt moodustatud konkursi- ja atesteerimiskomisjon. Teatud määral tsentraliseeritud on vaid avaliku teenistuse juhtide perioodiline atesteerimine – selle läbiviimine on antud Riigikantslei juures tegutseva kõrgemate ametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjoni pädevusse.

Nagu kõik süsteemid, ei ole ka atesteerimise süsteem staatiline, vaid on pidevas muutumises ja arenemises. Atesteerimissüsteemi käivitamisel puudus ülevaade ametnikkonna kvaliteedi ning nõuetele vastavuse kohta, seega oli igati õigustatud rõhuasetus ametikohal esitatavate nõuete väljatöötamisele ja neile vastavuse hindamisele. Vahepealsetel aastatel toimunud iga-aastaste vestluste ja komisjoniatesteerimise tulemusena oleme jõudnud etappi, kus nii vahetu ülemus kui ka komisjon on andnud hinnangu ametnike töötulemustele ja vastavusele ametikohal esitatavatele nõuetele ning nii asutuse kui teataval määral ka avaliku teenistuse tasandil on olemas ülevaade ametnike kvalifikatsioonist ja arenguvajadustest. Seega on perioodilise atesteerimise komisjonivorm ennast ammendanud ning atesteerimise läbinud ametnike puhul on igati õigustatud üleminek "pehme" hindamise (iga-aastane vestlus vahetu ülemusega) süsteemile ning hindamise raskuspunkti kandumine ametikohal esitatavatele nõuetele vastavuse hindamiselt töö tulemuslikkuse hindamisele.

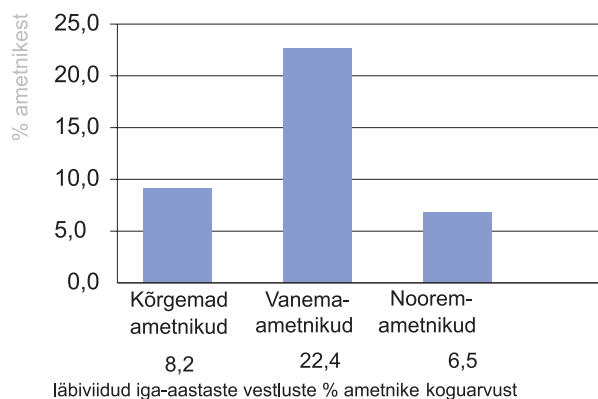
2000. aasta lõpus Riigikantselei poolt läbi viidud küsitlus sisaldas ka atesteerimisalaseid küsimusi. Küsitluse eesmärk oli saada informatsiooni esimese perioodilise atesteerimise tulemuste, iga-aastaste vestluste läbiviimise ning ametnike edutamiste kohta. Sarnaselt 1999. aastaga küsiti hinnangut atesteerimiskorraldusele.

## Iga-aastaste ja katseaja vestluste tulemused

### Katseaja vestlused

Uut ametnikku teenistusse võttes võib teenistusse võtmise õigust omav isik rakendada katseajaga. Katseaja rakendamise võimalust on kasutatud 918 korral ning katseaja lõpus on ametnikuga läbi viidud katseaja vestlus. Suurima osa (68%) katseaja vestluse läbinuist moodustasid vanemametnikud, järgnesid nooremametnikud (24%) ja kõrgemad ametnikud (9%).

Katseaja vestluste tulemusena selgus, et enamasti (94% kõigist katseaja vestluse läbinuist) jäädigi katseaja tulemustega rahule. Katseaja vestluste käigus tehtud ettepanekutest olid kõige sagedasemad koolitus- või enesetäiendamisalased ettepanekud, lisandusid töötasustamisalased, tööalaste eesmärkide



Graafik 11: Riigiametnike iga-aastaste vestluste läbiviimine (seisuga 31.12.2000).

püstitamise alased, töökorralduslikud ja edutamise ning ergutuste kohaldamise alased ettepanekud.

### Iga-aastased vestlused

Vähemalt üks iga-aastane vestlus viidi läbi 7576 ametnikuga, mis moodustab 37% kõigist ametnikest (vt graafik 11). Nimetatud protsent võib ehk tunduda väiksenä, kuid tuleb arvestada, et suure osa ametnike esimese perioodilise atesteerimise tähtaeg saabub alles käesoleval või ka 2002. aastal, ning osa ametnikest atesteerimisele ei kuulugi. Suurema enamuse ametnikest, kellega iga-aastased vestlused läbi viidi, moodustasid vanemametnikud - 60,5%, järgnesid nooremametnikud -22% ja kõrgemad ametnikud -17,5%.

Atesteerimise eesmärkide seisukohalt on oluline ametnike haridustaseme ja kogemuse vastavus ametikoha atesteerimisnõuetele. Küsitluse käigus saadud tulemused võimaldavad järeldada, et üldjuhul vastavad ametnike haridustase ja kogemused nõuetele. Nimelt loeti 95% juhtudel ametniku haridustase ametikohale vastavaks ja 5% juhtudel mittevastavaks (vt tabel 2).

Kogemuse vastavus ametikoha atesteerimisnõuetele oli veelgi suurem - 99% juhtudel hinnati ametnike kogemus ametikohale vastavaks, 1% juhtudel mittevastavaks (vt tabel 3).

Iga-aastaste vestluste käigus tehtud ettepanekutest olid kõige sagedasemad koolitus- ja tööluste eesmärkide püstitamine (65%), järgnesid tööluste eesmärkide püstitamine

Tabel 2. Vestlusel antud hinnang haridustaseme vastavusele.

	Kõrgemad ametnikud	Vanemametnikud	Nooremametnikud	KOKKU
Vastab nõuetele	1203 (91%)	4438 (97%)	1556 (93%)	7197 (95%)
Ei vasta nõuetele	122 (9%)	150 (3%)	113 (7%)	385 (5%)
Kokku	1325	4588	1669	7582

Tabel 3. Vestlusel antud hinnang kogemuse vastavusele.

	Kõrgemad ametnikud	Vanemametnikud	Nooremametnikud	KOKKU
Vastab nõuetele	1264 (99%)	4195 (99%)	1162 (99%)	6621 (99%)
Ei vasta nõuetele	7 (1%)	42 (1%)	16 (1%)	65 (1%)
Kokku	1271	4237	1178	6686

(11%), töökorralduslikud ettepanekud (10%), töötasustamine (8%), edutamine (4%) ja ergutuste kohaldamine (2%) (vt graafik 12).

Ametniku mittenõustumisel vahetu ülemuse poolt koostatud vestluse kokkuvõttega on tal õigus avaldada oma arvamust või esitada eriarvamus. Vahetu ülemuse poolt koostatud kokkuvõttega ei jäänud rahule ning esitas oma eriarvumuse 12 ametnikku (5 kõrgemat ametnikku, 4 vanemametnikku ja 3 nooremametnikku). Kõigist vestluse läbinud ametnikest esitasid eriarvumuse seega 0,2%.

### Perioodilise atesteerimise tulemused

Perioodilisele atesteerimisele kuulus 2000. aasta lõpuks 5465 ametnikku (1006 kõrgemat ametnikku, 3450 vanemametnikku ning 1009 nooremametnikku). Tegelikult viidi selleks ajaks läbi 3991 perioodilist atesteerimist (atesteeriti 690 kõrgemat ametnikku, 2569 vanemametnikku ja 732 nooremametnikku ehk 73% kõigist atesteerimisele kuuluvatest ametnikest).

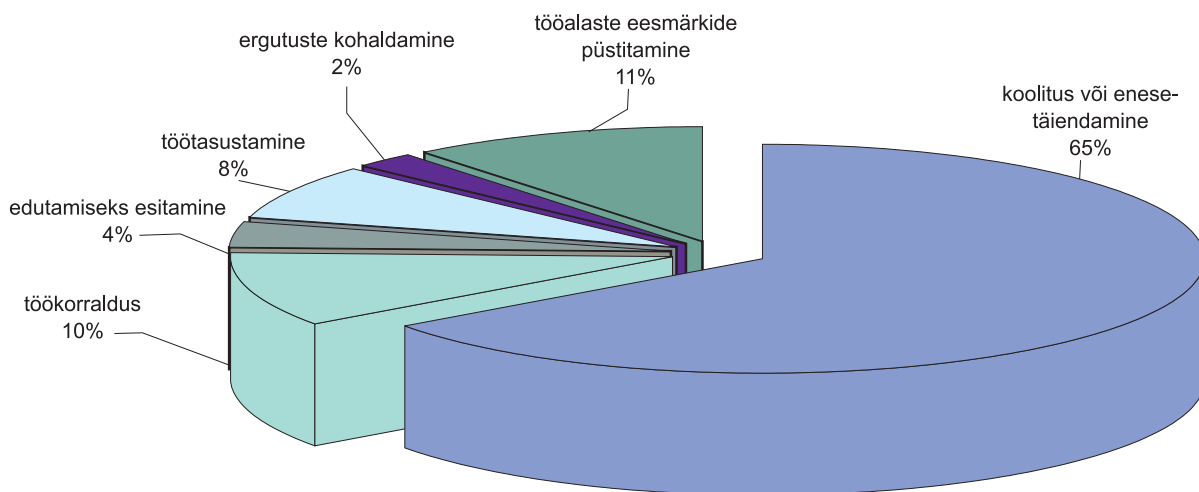
Tähtajaliselt mitteametisteerimise põhjuseks toodi ajapuudust (25 asutust) ning atesteerimisnõuete puudumist (11 asutust), atesteerimisnõuete hilist kooskõlastamist (8 asutust), huvi puudumist (5 asutust), komisjoni ja raha puudumist (4 asutust) (vt graafik 14).

Perioodilise atesteerimise tulemusena on otsust tegeval komisjonil võimalik lugeda ametnik atesteerituks, mitteametisteerituks või lükata atesteerimine

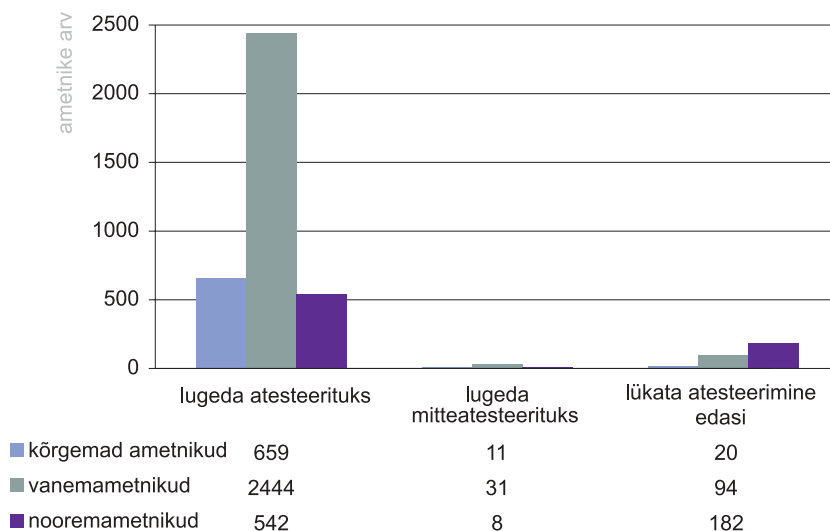
edasi kuni 12 kuuks. Küsitlusest selgus, et atesteerituks loeti 3645 ametnikku (s.o 91% kõigist atesteeritutest), neist 659 kõrgemat ametnikku, 2444 vanemametnikku ja 542 nooremametnikku. Mitteametisteerituks loeti 50 ametnikku ehk 1% kõigist atesteeritutest (11 kõrgemat ametnikku, 31 vanemametnikku ja 8 nooremametnikku). Juhul kui ametnik on loetud mitteametisteerituks, tuleb asutusel vastu võtta otsus, kas vabastada ametnik teenistusest või viia ta üle ametikohale, mille nõuetele ta vastab. Küsitluse tulemustest selgus, et mitteametisteeritud ametnikest vabastati umbes pooled (26 ametnikku, neist 1 kõrgem ametnik, 17 vanemametnikku ja 8 nooremametnikku) teenistusest ning pooled ametnikest leppisid üleviimisega teisele ametikohale (24 ametnikku, neist 10 kõrgemat ametnikku ja 14 vanemametnikku).

Mitteametisteerituks tunnistamise peamiseks põhjuseks toodi eesti keele oskuse taseme mittevastavust nõuetele (80% mitteametisteerituks tunnistatutest), järgnesid haridustaseme mittevastavus, isiksuseomaduste mittevastavus, arvutialaste oskuste mittevastavus ja kogemuse mittevastavus.

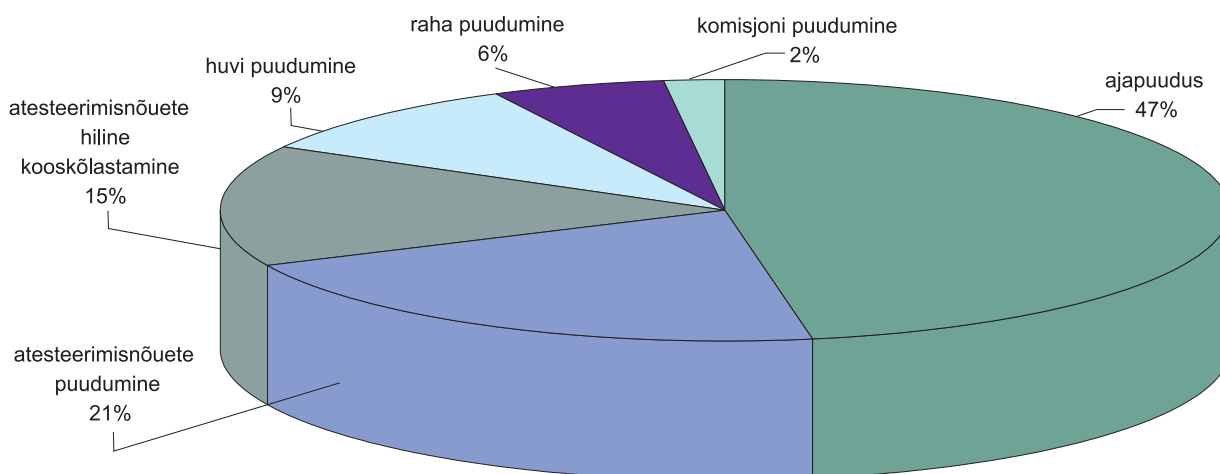
Atesteerimise edasilükkamise otsus võeti vastu 296 korral (s.o 7% kõigist atesteerimisele võetud ametnikest). Edasilükkamise otsuse said 20 kõrgemat ametnikku, 94 vanemametnikku ja 182 nooremametnikku. Suuremal osal ametnikest (87%) lükati atesteerimine edasi enam kui 6 kuud ning vaid 36 ametniku (13%) atesteerimine otsustati korraldada lähema 6 kuu jooksul.



Graafik 12: Iga-aastaste vestluste käigus tehtud ettepanekute osakaal.



Graafik 13: Perioodilise atesteerimise tulemused (seisuga 31.12.2000).



Graafik 14: Tähtajaliselt mitteatesteerimise põhjuste osakaal.



Peamiseks atesteerimise edasilükkamise põhjuseks on toodud samuti eesti keele oskuse taseme mittevastavust nõuetele (82% atesteerimise edasilükkamistest), järgnesid enesetäiendamise või koolituse vajadus, haridustaseme mittevastavus, isiksuseomaduste mittevastavus, arvutialaste oskuste mittevastavus, halvad töötulemused.

Ükski ametnik atesteerimistulemuste vaidlustamiseks halduskohtu poole ei pöördunud, küll aga pöördusid 4 ametnikku teda atesteerinud komisjoni esimehe poole palvega viia läbi kordusatesteerimine. Kordusatesteerimise tulemusena loeti 3 vanemametnikku atesteerituks ning üks kõrgem ametnik mitte-atesteerituks. Mitteametnikkust tunnistamise tulemusena viidi kõrgem ametnik üle teisele ametikohale.

### Läbiviidud edutamised

Edutamisetpanekuid tehti 2000. aasta jooksul kokku 238 korral. Ettepanekute kohaselt edutati 200 ametnikku, 25 korral ametnikku ei edutatud (vt tabel 4) ja 13 ametniku edutamisetpanekut kaalutakse käesoleval aastal.

### Suhtumine atesteerimisse

Analoogselt eelmise aastaga viis Riigikantselei 2000. aasta lõpus läbi küsitluse, et selgitada hinnang atesteerimise ettevalmistamisprotsessile, vestluste läbiviimisele ning perioodilisele atesteerimisele. Võrreldes 1999. aasta lõpus läbiviidud küsitlusega kaldusid hinnangud olema kuni ühe hinnangupügala võrra negatiivsemad. Kokkuvõtvalt võib siiski öelda, et lähtuvalt hinnangutest atesteerimise ettevalmistamisprotsessile, on asutused olnud perioodiliseks atesteerimiseks piisavalt ette valmistunud. 2000. aasta lõpu küsitluse andmetel võib väita, et iga-aastaste vestluste protsess on asutustes käivitunud ning hinnangutest võib järeldada, et vestlused

on enamuses kulgenud hästi ning need on olnud kasulikud. Seevastu hinnang perioodilisele atesteerimisele on napilt positiivne.

Küsitluse tulemustest võib järeldada, et juurdepääs atesteerimisalasele infole on suhteliselt kerge, sellest natuke raskem on atesteerimisalase koolituse leidmine, piisav pole aga koolitust saanud ametnike arv. Võrreldes eelmise aasta küsitlusega võib endiselt öelda, et tippjuhtide huvi atesteerimise vastu on suurem kui atesteeritavatel.

Positiivseima hinnangu sai vestluste hinnangu blokk - vestluste läbiviijate hindamisalaseid teadmisi peetakse headeks ning vestlust kasulikuks. Oluliseks peetakse endiselt ka vestluste tulemuste fikseerimist ning eesmärkide püstitamist järgmiseks hindamisperioodiks. Analüüsides hinnanguid perioodilisele atesteerimisele võib väita, et atesteerimise kasuteguriks loetakse info saamist asutuse personali kvaliteedi kohta: töötulemuste ja töökorralduse parandamist, personali planeerimist. Mitte vähem oluliseks peetakse ka tagasiside saamist ametnike töösoorituse kohta. Samas peetakse atesteerimise korraldust ja atesteerimislehtede täitmist keeruliseks ning hinnang nendele on negatiivsem.

### Kokkuvõtteks

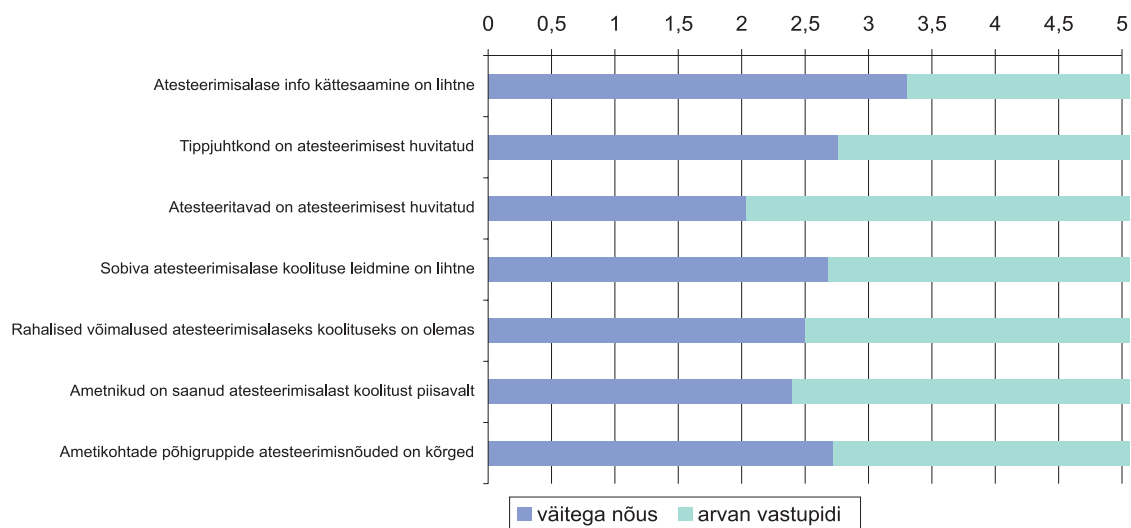
Kokkuvõtvalt võib öelda, et atesteerimissüsteem on käivitunud enamikus (81%) riigi ametiasutustest, kuivõrd 74-st riigi ametiasutusest on iga-aastaseid vestlusi läbi viidud 60 asutuses. Vestluste läbiviimise kogemus puudub veel 14-s riigi ametiasutuses. Perioodilist atesteerimist on läbi viidud 74-st riigi ametiasutusest 53-s ning atesteerimise ootel on riigi 21 ametiasutuse ametnikud.

Mis siis on olnud kasu atesteerimissüsteemist, mida on püütud nii kaua juurutada?

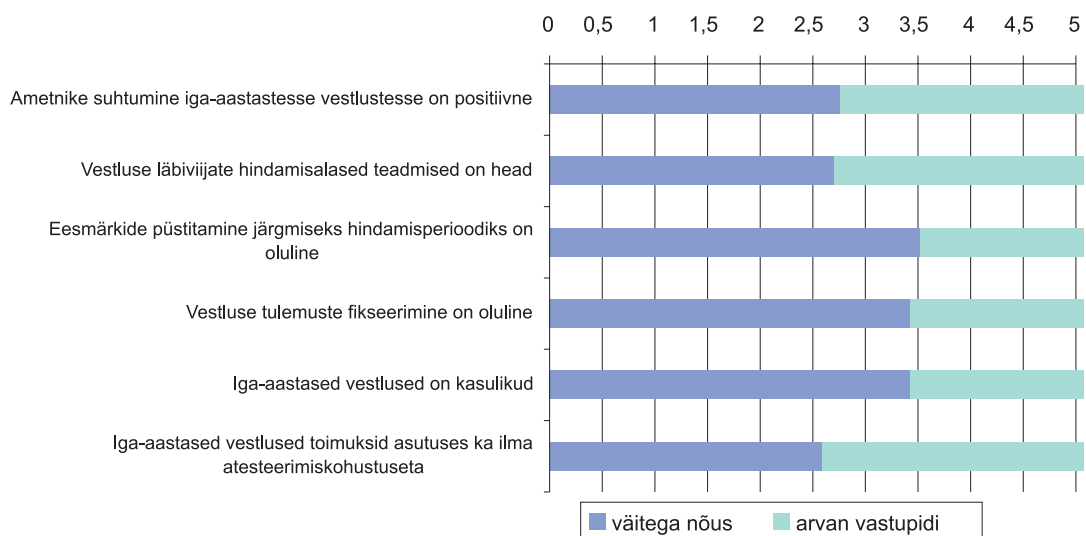
Tabel 4. Läbiviidud edutamised 2000. aastal.

	Kõrgemad ametnikud	Vanemametnikud	Nooremametnikud	KOKKU
Edutatud	119	61	20	200
Mitteedutatud	12	7	6	25
Kokku	131	68	26	225





Graafik 15: Hinnang ettevalmistusele atesteerimiseks.



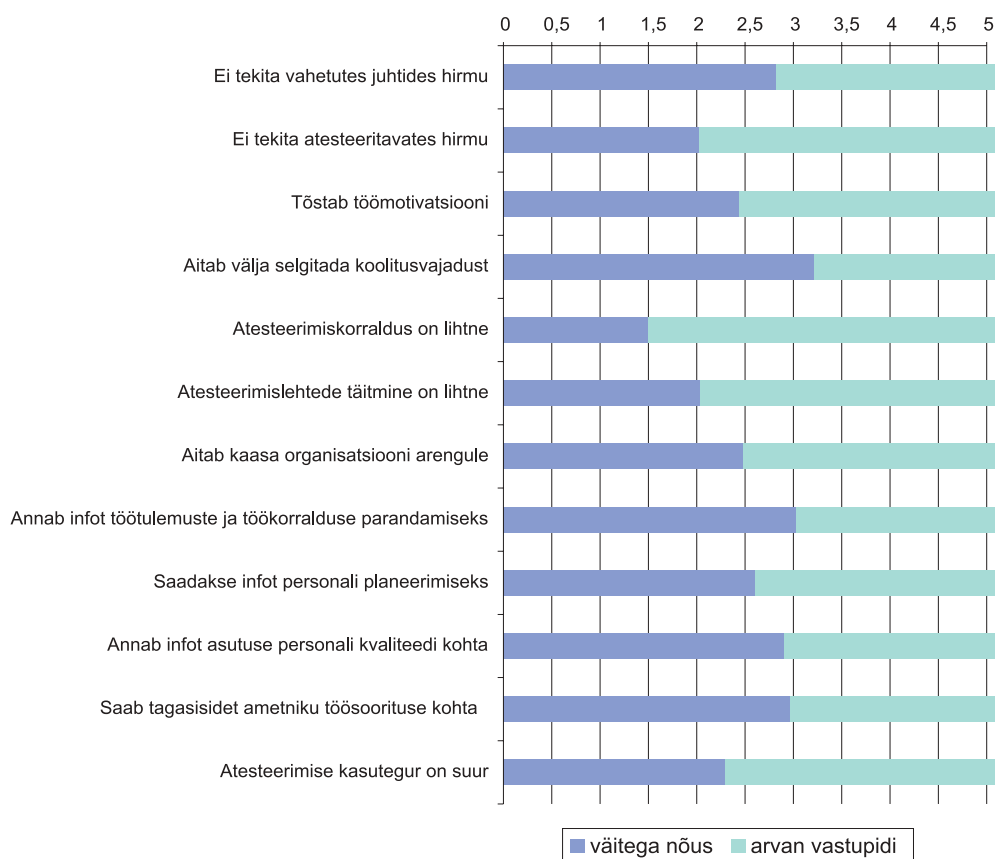
Graafik 16: Hinnang vestlustele.

Esiteks, tuleb kindlasti esile tõsta iga-aastaste vestluste käivitumist asutustes. Lähtuvalt läbiviidud küsitluse andmetest saab asutuse tasandil välja tuua vestluste olulisust asutuse juhtimis- ja infovahetussüsteemi parandamisel. Kuivõrd vestluste läbiviimiseks on vajalikud selged tööle ja ametikohale esitatavad nõuded, on paljuski korrastunud asutuse dokumentatsioon, alates asutuse ja struktuuriüksuste põhimäärustest ja strateegiast ning lõpetades ametikoha atesteerimisnõuete ja ametijuhenditega.

Teiseks, osakonna tasandil võib eelpool nimetatule lisada info liikumise paranemise ülemuste ja alluvate vahel ning konstruktiivse info andmise alluvate töösoorituse

kohta. Seda on eelkõige võimaldanud vestluste tulemuste fikseerimine, milles sisalduvad järgmiseks perioodiks selgelt sõnastatud ülesanded ja eesmärgid.

Kolmandaks, oluliseks edusammuks, seda võrreldes nii eelmiste aastatega kui ka erasektoriga, on tänu läbiviidavatele iga-aastastele vestlustele korrastunud asutusesisene koolitussüsteem ja koolitusvajaduse hindamine. Varem oli asutustes koolitusvajaduse hindamine kaootiline või vähem süsteemne. Nimelt on vestluse käigus ametnikul koostöö juhiga võimalus läbi rääkida ja planeerida kõige muu hulgas ka oma koolitusvajadust ning teha plaanid järgneva aastaks. Asutus omakorda saab seetõttu planeerida ja efektiivsemalt rakendada oma koolituseelarvet.



Graafik 17: Hinnang perioodilisele atesteerimisele.

Mainimata ei saa jätta ka tänu atesteerimiste läbiviimisele saadud informatsiooni ametnike ametikoha atesteerimisnõuetele vastavuse kohta. Atesteerimisele eelnenud aastate jooksul on ametnikel olnud võimalus iga-aastase vestluse käigus pöörata tähelepanu oma nõrkadele külgedele teadmistes ja oskustes ning vas-

tavalt ennast ka täiendada. Nii on näiteks Eesti Haldusjuhtimise Instituudi (EHI) poolt pakutava ametnike pädevuskoolituse programmi nelja aasta jooksul täies mahus läbinud 805 ametnikku. Kokkuvõtvalt võib öelda, et enamjaolt ametnikud vastavad oma ametikohale esitatavatele nõuetele.

## 2.3 2000. aasta tulemused koolituse koordineerimisel

*Margus Nurk, Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna nõunik*  
*Ülle Purga, Eesti Haldusjuhtimise Instituudi direktor*  
*Riina Joonsoo, Riigikantselei eurointegratsiooni büroo nõunik*

Riigikantselei eesmärgiks ametnike koolituse koordineerimisel on luua eeldused ametnike süsteemseks ja tulemuslikuks koolitamiseks. Selle eesmärgi saavutamiseks on Riigikantselei põhilised ülesanded:

- Koolituse juhtimise ühtsete põhimõtete kujundamine ja nende rakendamise toetamine.
- Avaliku teenistuse koolitusstrategia kujundamine.

- Avaliku teenistuse koolitusprioriteetidest tuleneva tsentraalse koolituse korraldamine.
- Koolitusala info kogumine, analüüsimine ja levitamine.

Ametnike koolituse koordineerimisel olid 2000. aastal põhilisteks märksõnadeks koolitussüsteemi korraldamine ja arendamine asutuse tasandil ning kooli-

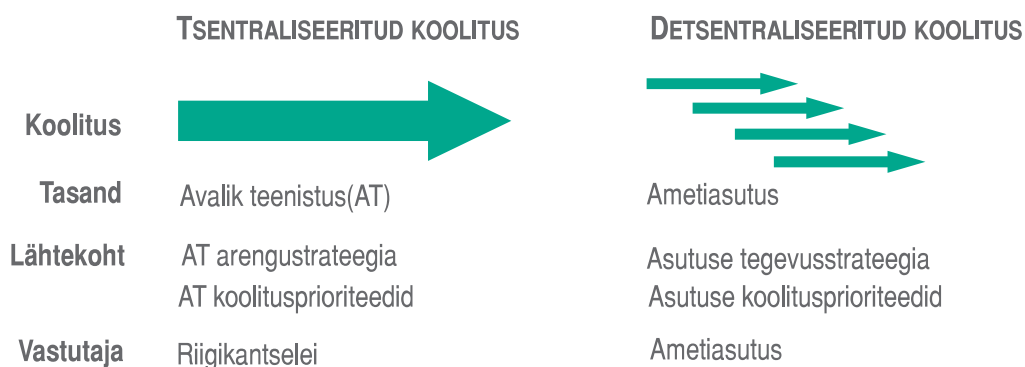
tusjuhtide koostöö ja rutiinide kujundamine koolitusalasel info kogumisel ja levitamisel. Käesolev artikkel annab ülevaate ametnike koolitussüsteemist ja olulisematest muudatustest ning suundumustest koolituse koordineerimisel ja korraldamisel avalikus teenistuses 2000. aastal.

### “Kolmas tee” ametnike koolitamisel

Üldistatult võib erinevate riikide koolitussüsteemid jagada tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud süsteemideks. Tsentraliseeritud koolitust rakendatakse enamasti karjäärisüsteemiga avalikes teenistustes ja seda iseloomustavad koolituse otsene seos ametniku karjääriga ning tsentraalselt koostatud koolitusprogrammid rõhuasetusega ametniku üldisele koolitusele. Tsentraliseeritud koolitussüsteemi puhul on koolitusvajaduse hindamine, programmide koostamine ja koolitamine antud ühe või mitme keskse institutsiooni pädevusse. Sellise koolitussüsteemi puudusteks peetakse suurt formaalsust ja jäikust ning konkurentsi puudumisega kaasnevat vähest efektiivsust. Detsentraliseeritud koolitussüsteemis on nii koolitusvajaduse hindamine ja programmide koostamine kui ka koolituse korraldamine delegeeritud asutuste tasandile. Asutusel on õigus otsustada koolituse sihtgruppide ja sisu üle, valida sobivad koolitajad ning koolituse rõhuasetus on seotud eelkõige ametniku erialase täienduskoolitusega. Detsentraliseeritud koolituse puudusteks on tegevuste killustatus, dubleerimine ja seetõttu ressursside ebaotstarbekas kasutamine, nõrgema kontrolli tõttu ebaühtlane tegevuskvaliteet koolitamisel ja

ühtsete programmide puudumise tõttu erinevused ametnike ettevalmistuses, arusaamades ja väärtushinnangutes.

Etteheited ametnike koolitussüsteemi vähesele korras- tatusel on sageli tingitud sellest, et korraga toimib nii tsentraliseeritud kui ka detsentraliseeritud koolituskor- raldus. Valdav osa koolitustegevusest on delegeeritud asutuse tasandile. Selline subsidiaarsuse põhimõtetest lähtuv vastutuse delegeerimine toetab avaliku teenituse arendamist avatud süsteemina<sup>1</sup> ning inimressursside arendamise ja planeerimise tihedamat seostamist asu- tuse tegevusstrateegiaga. Tsentraliseeritud koolituse eesmärgiks on toetada valitsuse poolt kavandatavate reformide ettevalmistamist ja läbiviimist ning tagada ühtse oskusteabe ja põhimõtete rakendamine ja ressurs- side säästlikum kasutamine. Selline koolitus on tavaliselt suunatud avalikule teenistusele kui tervikule või paljudele ametiasutustele. Heaks näiteks toimivast tsentraliseeritud koolituse korraldamisest on eurointeg- ratsiooni alane koolitus (vt allpool “Riigiametnike eurokoolitus 2000 – 2001”). Avaliku teenituse kooli- tussüsteemi tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud koolituse seoseid kirjeldab alltoodud skeem (joonis 1). Tsentraliseeritud koolitus põhineb avaliku teenituse koolitusprioriteetidel ja on ühtseks aluseks mitmeke- sisele detsentraliseeritud koolitusele, mille lähtekohaks on ametiasutuse koolitusprioriteetid. Tsentraliseeritud koolituse eest vastutab Riigikantselei, detsentraliseeri- tud koolituse eest ametiasutus ise.



Joonis 1: Avaliku teenituse koolitussüsteem Eestis.

<sup>1</sup>Vt Eesti Reformierakonna, Isamaliidu ja Mõõdukate koalitsioonileping, ptk "Riik rahva jaoks"

### **Koolitussüsteemi korrastamine asutuse tasandil**

Detsentraliseeritud koolitussüsteemiga kaasneva ohuna kirjeldatakse sageli koolituse korraldamise ebaühtlast kvaliteeti. Riigikontrolli poolt 1999. aastal läbiviidud kontrolliülesande "Ministeeriumide, maavalitsuste ning ametite ja inspeksioonide koolituse tulemuslikkus" tulemused kinnitavad selle paikapidavust ka Eesti avalikus teenistuses. Kontrolliülesande tulemusel järeldati, et koolituse korralduse tase ja kvaliteet on riigiasutustes väga ebaühtlane. Riigiasutuste tagasisidest selgus, et koolituse korralduse osas vajatakse tsentraalset koordineerimist ning juhtnööre koolitustegevuse asutuseseks korraldamiseks. 1999. aastal alustas Riigikantselei koostöös Riigikontrolliga ametiasutustele suunatud koolituse juhtimise põhimõtete väljatöötamist. 2000. aastal toimus koostöös avaliku teenistuse koolitusjuhtidega dokumendi eelnõu põhjalik analüüsimine, mille tulemusena valmisid "Koolituse juhtimise põhimõtted ametiasutustele" ehk koolituse juhtimise hea tava. Nimetatud põhimõtted lähtuvad klassikalisest koolitustegevuse juhtimise mudelist ja määratlevad koolituse korraldamise järgmised üldpõhimõtted ametiasutuses:

- Ühe personalijuhtimise valdkonnana on koolitus asutuse tugifunktsioon.
- Koolitus lähtub asutuse eesmärkidest ja toetab nende saavutamist.
- Asutuse koolitustegevus on korrastatud ja reguleeritud erinevate normdokumentidega.
- Koolituse koordineerimise eest vastutab kindel teenistuja või teenistujad.
- Koolitustegevus asutuses kaasab erinevad juhtimistasandid ja spetsialistid.
- Koolitustegevus on terviklik protsess ja koosneb üksteisele järgnevatest etappidest, mis moodustavad koolitusahela.

Põhimõtete rakendamisele kaasaaitamiseks koostati koolitusjuhtidele suunatud 6-päevane koolitusprogramm ja koolitusjuhi käsiraamat (<http://www.riik.ee/riigikantselei/atp/>). Toimunud koolitusjuhtide koolitus oli heaks näiteks selle kohta, kuidas koolitus võib olla lähtekohaks ühiste arusaamade ja väärtushinnangute kujunemisele. Koolitusel osalenud koolitusjuhid on nüüdseks moodustanud

regulaarselt koos käiva erialase ühenduse - Koolitusjuhtide Kogu.

### **2000. aasta koolitustegevuse ülevaade**

Koolituse kohta on kogutud andmeid 1997. aastast. Alates 1999. aastast kasutatakse põhjalikku küsimustiku vormi, mis võimaldab teha üldisi järeldusi nii kasutatud koolitusvormide kui ka koolitusvaldkondade kohta. Eelnevalt kirjeldatud küsitluse tulemuste tõlgendamisel tuleb silmas pidada, et toodud on asutusegruppide keskmised tulemused, mis peegeldavad üldisi tendentse ja nivelleerivad grupisisesed erinevused asutuste vahel.

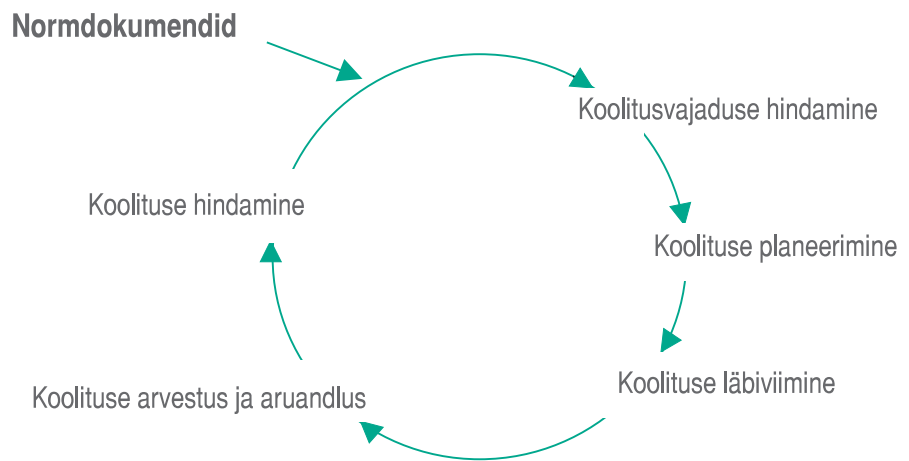
#### **Kui kallis on koolitus?**

Koolitusele kulutatud vahendid on 1999. aastaga võrreldes kasvanud kõigis asutusegruppides, välja arvatud põhiseaduslikud institutsioonid, kus koolitusvahendite kulu on jäänud võrreldavale tasemele (vahe - 0,1%). Võrreldes 1999. aastaga suurenesid 2000. aastal asutusegruppide erinevused koolitusele kulutatud vahendites. Keskmiselt kulutatakse koolitusele vahendeid rohkem maavalitsustes ning ametites ja inspeksioonides. Enim on kasvanud koolitusvahendite kasutamine maavalitsustes (2,8%-lt 4%-ni palgafondist).

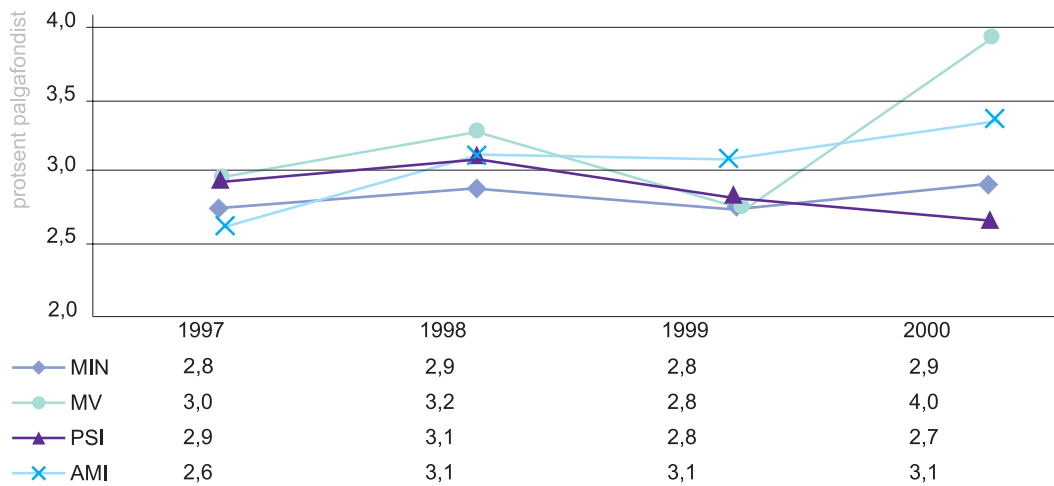
Koolituspäeva keskmise hinna püsimine või vähenemine 1999. aastaga võrreldes viitab koolitusjuhtide tõhusamale ja säästlikumale korraldustegevusele. Koolituspäeva keskmine hind on langenud ministeeriumides ja maavalitsustes ning püsinud samal tasemel ametites, inspeksioonides ja põhiseaduslikes institutsioonides.

#### **Kuidas koolitatakse?**

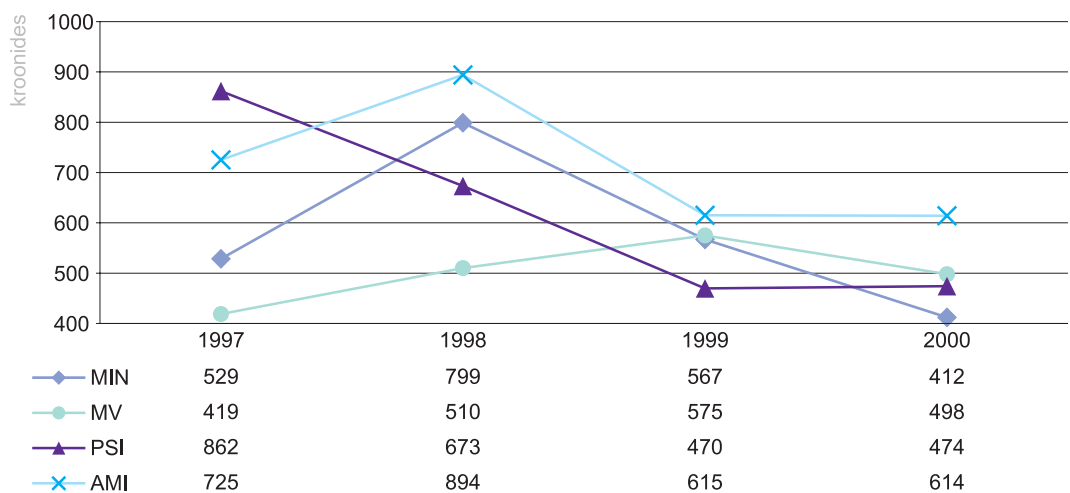
Väldava osa koolituse mahust moodustas ka 2000. aastal avatud koolitus. 2000. aastal lisandus uue ja osaleja jaoks paindliku koolitusvormina kaugkoolitus. Kaugkoolituse osakaal saavutas esimesel aastal märkimisväärse 3-4 % koolituse kogumahust kõigis asutusegruppides, välja arvatud põhiseaduslikud institutsioonid. Koolitusjuhtide professionaalsusele viitab erinevate koolitusvormide otstarbekas kasutamine. Mitmekesiseid koolitusvorme on enam kasutatud ministeeriumides, ametites ja inspeksioonides.



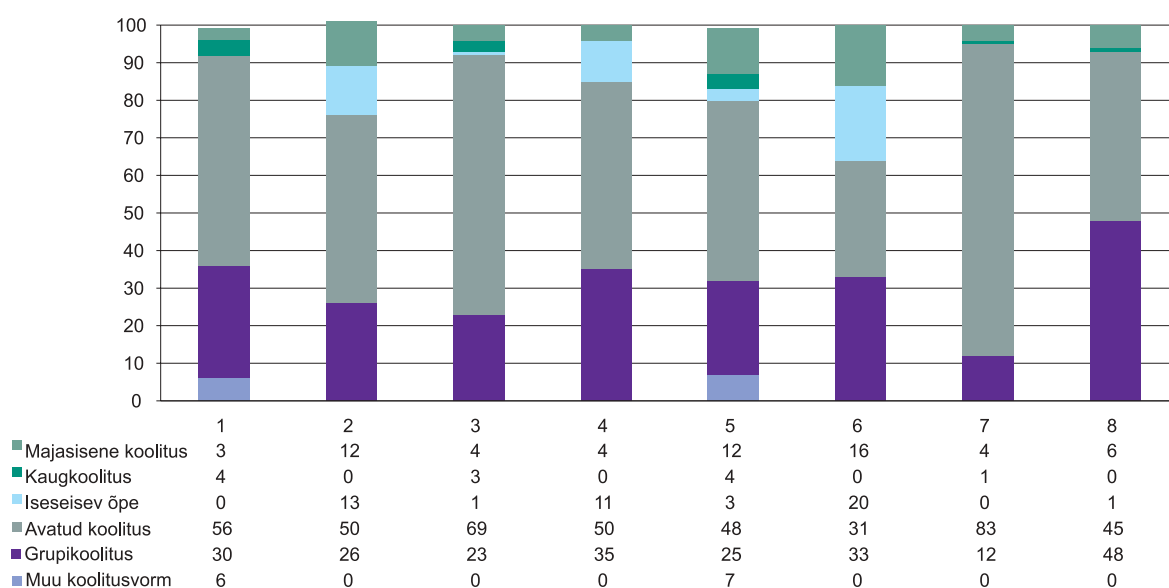
Joonis 2: Klassikaline koolitusahel.



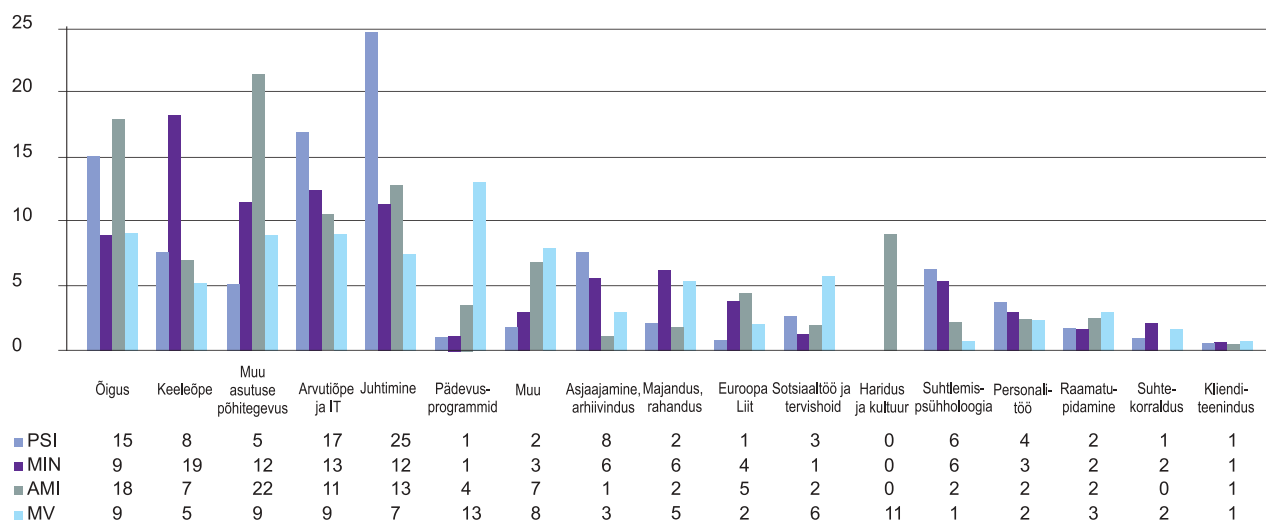
Graafik 18: Koolituskulude protsent palgafondist aastatel 1997-2000.



Graafik 19: Koolituspäeva keskmine hind aastatel 1997-2000.



Graafik 20: Erinevate koolitusvormide osakaal 1999. ja 2000. aastal (protsent koolituse kogumahust).



Graafik 21: Olulisemate koolitusvaldkondade osakaal aastal 2000 (protsent kulutatud koolitusvahenditest).

### Mida õpetati

Viie olulisema koolitusvaldkonna hulka kuulusid õiguslane koolitus, keeleõpe, arvutiõpe, juhtimiskoolitus ja asutuse põhitegevusega seotud koolitus, mis ei olnud seostatav väljapakutud valdkondadega.

Koolitusvaldkondade maht erinevates asutustes on suhteliselt sarnane. Üksikute erinevustena torkavad silma keeleõppe olulisus ministeeriumides (19% koolituskuludest), pädevusprogrammide osakaal maavalit-sustes (13% koolituskuludest) ning juhtimiskoolituse osakaal põhiseaduslikes institutsioonides (25% kooli-

tuskuludest). Võrreldes 1999. aastaga on vähenenud pädevuskoolituse maht kõikides asutusegruppides ja kasvanud juhtimiskoolituse maht põhiseaduslikes insti-tutsioonides (10%-lt 25%-ni).

### Riigiametnike eurokoolitus 2000 – 2001

Eesti riigi ülesanne enne Euroopa Liiduga liitumist on valmistada meie ametnikke ette tööks uutes tingimustes. Liitumise järel mõjutab kõik Euroopa Liidus toimuv meid üha enam ning ka me ise hakkame alates keskastme ametnikust kuni ministrini osalema Euroopa Liidu otsusetegemise protsessis. Seetõttu on vajalik juba

täna tegelda ametnike koolitamisega euroküsimumstes, tagamaks Eesti huvide tõhusat kaitsmist liikmesriigina ning valmistamaks Eesti kodanikest ametnikke ette teenistuseks Euroopa Liidu institutsioonides.

Riigiametnike Euroopa Liidu alase koolituse aluseks on ametnike eurokoolitusstrateegia, mille eurointegratsiooni koordineeriv Kõrgemate Ametnike Nõukogu (KAN) kiitis heaks 1997. aasta mais ja mida ta muutis 1999. aasta aprillis. Nimetatud strateegias on ära määratud eurokoolituse organiseerimisega seotud ametkondade kompetents ja ülesanded, samuti koolituse metoodika, ressursid, järelevalve, finantseerimise alused, eurokoolituse sihtgrupid ja üldine koolitusvajadus.

Riigikantselei eurointegratsiooni büroo vastutab koolituse koordineerimise ning koolitusstrateegias määratud horisontaalse koolituse (EL alane üldkoolitus ja keelekoolitus) korraldamise ja finantseerimise eest. Võimalusel kaasatakse horisontaalkoolituse programmidesse maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste ametnikud, koordineerides koolitusüritusi eelnevalt Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadiga (ELIS). Sektorispetsiifiline ning ametnike individuaalsetest vajadustest lähtuv koolitus jääb ministeeriumide vastutusalasse.

Tsentraliseeritud rahastamine suunatakse järgmistele horisontaalkoolituse aspektidele:

- Koolitusprogrammide väljatöötamine, arendus ja koolitajate koolitamine.
- Intensiivprogrammide subsideerimine (koos ministeeriumidepoolse kaasfinantseerimisega).
- Kaugõppeprogrammide väljatöötamine - programmide arendus, õppematerjalide väljatöötamine, eksamite korraldamine.

Kuna koolituse korraldamise vahendid on piiratud, määratakse igal aastal kindlaks prioriteetsed sihtgrupid lähtuvalt eurointegratsiooniprotsessi arengust ja koolitusvajaduste analüüsist. Aastatel 2000 ja 2001 on peatähelepanu pööratud järgmiste ametnikegruppide koolitamisele:

- otseselt või kaudselt läbirääkimistega seotud amet-

nikud ja Vabariigi Valitsuse tegevuskava ettevalmistavate töörühmade liikmed, tähelepanuga sellesse kategooriasse lisanduvatele uutele ametnikele;

- ametnikud, kes tegelevad seaduste Euroopa Liidu õigusega ühtlustamisega;
- kohtunikud ja prokurörid;
- ametnikud, kes vastutavad *acquis'* jõustamise ja rakendamise ning EL poliitikate elluviimise tagamise ja kontrolli eest (juhid ja kõrgemad ametnikud ministeeriumides ja haldusala asutustes; juhtiv- ja järelevalveametnikud ametites ja regioonides);
- koolitusega tegelevad ametnikud (lektorid ja koolitusjuhid).

Koolitusvajaduse katmise arvestatavateks kuludeks 2000. aastal oli 40 miljonit krooni. 2000. aastal oli ressursse koolituseks kokku olemas ca 7,2 miljonit krooni, mis kattis 24% vajadusest. Kuna koolituse nõudluse projektsioon aastateks 2000-2002 oli väga kõrge, seda eriti kõikide horisontaalteadmisi ja -oskusi vajavate valdkondade osas, toetati erinevaid üldteadmiste ja keelekursusi ning jätkati erinevaid koostööprogramme (koolitajate koolitus koos Tallinna Pedagoogikaülikooliga, juristide koolitus koostöös Eesti Õiguskeskusega jne). Riigihanke korras finantseeriti järgmisi kursusi:

- veebipõhine ELi üldteadmiste kursus (500-le kohaliku omavalitsuse ja riigiametnikule);
- ELi õiguse kursus (100-le ELi põhiteadmised omandanud ministeeriumide ja nende allasutuste ametnikule);
- ELi dokumentatsiooni ja andmebaaside kursus (90-le eurointegratsiooniga seotud ametnikule)
- inglise keele kursused erinevatele tasemetele (200-le eurointegratsiooniga tegelevale ametnikule).

Kokku sai 2000. aastal erinevatel teemadel horisontaalkoolitust 4214 ametnikku (andmed seisuga 19.01.2001), neist umbes 1200 keelekoolitust.

#### *Perspektiivid*

2001. aastaks on planeeritud riigieelarve eurokoolituse vahendeid 1,2 miljonit krooni. Eurokoolituse korraldamise aluseks on ministeeriumide koolitusplaanid, mis lähtuvad heakskiidetud prioriteetsetest



sihtrühmadest ning võtavad arvesse ministeeriumides ja haldusalas läbiviidud koolitusnõudluse analüüsi. Eurokoolituse finantseerimisel kasutatakse järgmisi finantseerimisallikaid:

- riigieelarve eurokoolituse vahendid;
- ministeeriumide ja asutuste koolituseelarved;
- välisabieraldised;
- ametnike kaasfinantseerimine.

2002. aasta eurokoolituse planeerimisel võetakse arvesse Vabariigi Valitsuse poolt määratletud Euroopa Liiduga liitumiseks valmisoleku tähtaega (1. jaanuar 2003). KAN kiitis 15. novembril 2000. a heaks uued prioriteetsed sihtrühmad aastaks 2002. Need on:

- Eesti riigiametnikud, kes peavad hakkama osalema Euroopa Liidu poliitika kujundamise erinevates faasides. Selleks tuleb ministeeriumidel 2001. aasta jooksul (hiljemalt 2002. aasta alguseks) ette valmistada rohkem kui 250 ametnikku, kes hakkavad Eestit esindama Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu ja Euroopa Komisjoni töögruppides;
- kohaliku omavalitsuse ametnikud ja poliitikud (kohalike volikogude liikmed, kohalike omavalitsuste juhtivpersonal ja spetsialistid).

### Mida ametnikud koolituselt ootavad ?

- Juhid avalikus sektoris valutavad kõige rohkem pead selle üle, kuidas inimeste juhtimisega toime tulla. Kirjapandud koolitussoovide põhjal võib arvata, et küllalt sagedaseks mureks on stress ja läbipõlemishirm.
- Kõige rohkem soovitakse koolitust, mis annaks kasutuskõlblikke valmisretsepte igapäevaste tööülesannete täitmiseks.
- Üsna paljude valdkondade spetsialiste (näiteks raamatupidajaid ja finantsiste, riigihangete korraldamisega tegelevaid ametnikke, siseaudiitoreid jt) häirib see, et kiiresti muutuvate kordadega ei jõua sammu pidada asjakohaste juhendmaterjalide valmimine, mis annaksid näpunäiteid ja kindlustunde tööks.
- Õigusaktidesse ja kordadesse muudatuste tegijad ei oska piisavalt hästi selgitada ei muudatuste põhjusi ega sisu.

Väidete kinnituseks mõned üldistused EHI-is 2000/2001. õppeaastal koolitustel osalenud ametnike vastustest küsimusele “Millistel teemadel sooviksite veel koolitust saada?”

### *Juhid soovivad lihvida suhtlemisega seotud oskusi*

Pooleteisesaja mitmesugusel tasandil juhiametit pidava ametniku tagasisidelehtede lugemine veenab, et kõige rohkem nähakse vaeva lahenduste otsimisega probleemidele, mida saab võtta kokku ühise nimetaja alla “Kuidas saada hakkama inimestega?”. Soovitakse koolitust, mis annaks teadmisi töötajate tööle motiveerimisest, konfliktolukordadega toimetulemisest, aga ka stressi ning läbipõlemise vältimisest. Juhtide poolt sagedamini märgitud koolitussoovid (esitamissageduse järjekorras) olid:

- mitmesugused juhtimispsühholoogia teemad
- konfliktidega toimetulek
- organisatsiooni käitumine ja organisatsiooni kultuur
- stressi ja läbipõlemise vältimine
- esinemisoskused
- tulemusjuhtimine
- projektijuhtimine
- personalijuhtimine.

Juhtimise teoreetilistes käsitlustes liigitatakse juhile tarvilikke oskusi traditsiooniliselt tehnilisteks (koosolekute korraldamine, arvuti ja infoallikate kasutamine jms), suhtlemisega seotud (motiveerimine, meeskonnatöö korraldamine, konfliktide lahendamine jms) ning kontseptuaalseteks oskusteks (võime kujundada üldkäsitlusi organisatsioonist ja tema rollist jms). Juhtide õppimissoovid seonduvad selgelt esmajoones suhtlemisega seotud oskustega, märgatavalt harvemini märgitakse huvi kontseptuaalsete oskuste (kvaliteedijuhtimine, strateegiline planeerimine jne) arendamise vastu.

### *Raamatupidajad on pragmaatikud*

Veidi üle 300 raamatupidaja ja finantsisti arvamused näitavad, et nemad ootavad koolituselt üldjuhul väga praktilisi näpunäiteid oma tööülesannete täitmiseks (ühe või teise toimingu teostamiseks või õigusaktist arusaamiseks). Muudatusi ja uuendusi tutvustama



ning selgitama soovitakse praktikuid, kes oskaksid anda täpseid retsepte selle kohta, kuidas konkreetsetel juhtudel toimida. Sagedaste muudatuste tõttu õigusaktides näikse raamatupidajatel ja finantsistidel ka olevat sedavõrd kiire töötempo, et “õnge” saamisele eelistatakse enamaltjaolt “kala”, “õngitsemine” võtab aega ning ka tulemused on ebakindlad – “kala” iseseisev kättesaamine ei pruugi õnnestuda.

Soovitakse täpseid juhtnõure järgneva kohta:

- aastaaruande ja eelarve koostamine
- raamatupidamist puudutavate õigusaktide muudatused ja nende rakendamine
- finantsjuhtimine
- palgaarvestus
- maksude ja erisoodustuste arvestamine
- tulemusjuhtimine.

Raamatupidajate ja finantsistide tavapärase koolitussoovide reas torkab mõnevõrra ootamatult üsna sageli silma tulemusjuhtimise temaatika, mis tõenäoliselt viitab asjaolule, et raamatupidajate kanda jääb eelarvekavade koostamisel ka asutuse tulemuseesmärkide ning -kriteeriumide “nuputamine”.

Raamatupidajate ja finantsistide tagasisidelehtede tonaalsust iseloomustavad üsna hästi kolm näidet kirjandusest: “... üksikuid teemasid praeguse riigiraamatupidamise segase seisuga juures on raske valida. Huvitab kõik, mis vähegi selgemaks teeb senise olukorra”; “...kõike avaliku sektori raamatupidamisest, kuna ei ole korrektseid juhendmaterjale”; “...õpetama peaksid praktikud, kes on ise läbi teinud rakendusprotsessi”.

## 2.4 Personalijuhtimise olukord Eesti avalikus sektoris

*Tõnu Kaarelson, Eesti Kõrgema Kommertskooli õppejõud*

Eesti Kõrgema Kommertskooli juhtimisinstituudi algatusel viidi 2000. aasta sügisel Eesti organisatsioonides läbi rahvusvaheline personalijuhtimise alane uuring (Cranet uuring). Uuringuga hõlmati esindatuse põhimõttel nii era- kui avaliku sektori organisatsioone. Selle töö tegemisel on Eesti Kõrgem Kommertskool seotud Cranfieldi Ülikooliga Inglismaal. Ülikooli

### *Omaavalitsusametnikud mures reformi pärast*

Paarisaja kohaliku omavalitsuse ametniku vastused andsid tunnistust murest haldusterritoriaalse reformiga seonduvate probleemide lahenduste pärast. Sagedamini märgitud koolitussoovide hulgas olid õigusaktide ja nende muudatuste tutvustamine, eelarve koostamise temaatika, finantsidega ning varadega ja valla või linna ettevõtluses osalemisega seonduv probleemistik. Üsna sageli tuntu huvi ka projektijuhtimist ja rahastamisallikate leidmist käsitlevate teemade vastu.

### *Janu õigusküsimuste selgitamise järele on üldine*

Ametnikud, kes ei liigitunud ühtegi eelpool nimetatud rühmadest, märkisid üsna sarnaselt kohaliku omavalitsuse ametnikega huvi näiteks riigihankeid, avalikku teavet, digitaalallkirja jms temaatikat käsitlevate õigusaktidega tutvumise vastu. Sagedane oli ka huvi psühholoogiateemade vastu. Sarnaselt juhtidega märgiti soovi konfliktide lahendamist, suhtlemisoskusi ja organisatsiooni käitumist käsitleva koolituse saamiseks.

### *Kokkuvõtteks*

Mida eelpool toodust järeldada? Seda, et tagasisidelehtedele vastuseid andnud ametnike koolitussoovid kinnitavad juhtimisteoreetikute poolt õppimise kohta väljendatud seisukohti, et tegelik õppimine ja kompetentsuse omandamine toimub alles siis, kui omandatud teadmisi töös rakendada saab või tuleb.

juures tegutsev ärijuhtimiskool on loonud Euroopa mastaabis toimiva võrgustiku personalijuhtimise küsimuste ja arengutendentside uurimiseks riigiti ja riikidevaheliselt, kasutades koostöövõrgu võimalusi. Käesolevaks ajaks on selle koostöövõrgu osaliste kaudu samalaadne uuring läbi viidud ligikaudu 30 riigis.

Uurimus käsitleb personalijuhtimise osatähtsust ja rolli Eestis. Lähemalt uuritakse, kuidas toimub personali valik ja värbamine, kuidas on korraldatud töötajate arendamine ja koolitamine, kuidas toimub töö tasustamine ja soodustuste rakendamine, mida tehakse töösuhete ja sisekommunikatsiooni korraldamisel.

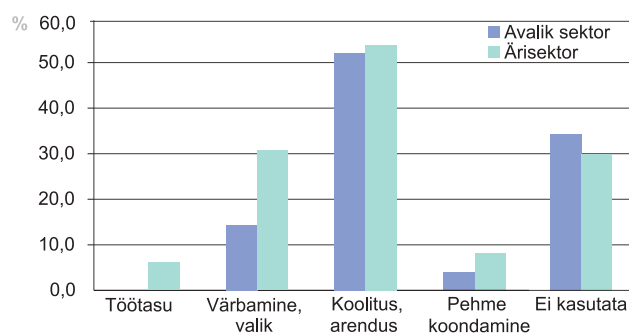
Eestis hõlmati küsitlusega 218 organisatsiooni, millest riigivalitsemise, kohaliku omavalitsuse ja muid avaliku sektori mitteäriolisi organisatsioone oli valimis 93 ehk 43%. 125 ettevõtet esindasid äri sektorit. Avaliku sektori organisatsioonidest olid esindatud ministriumid (11), ametid või ametite haruorganisatsioonid (25), inspeksioonid (7), kohaliku omavalitsuse organisatsioonid (8), maavalitsused ja asutused, mis esindasid teadus-, kultuuri-, haridus- ja tervishoiusfääri. Küsitlusega hõlmatud organisatsioonide valik ja hulk lubavad teha üldistusi Eesti avaliku ja äri sektori kohta personalijuhtimise vallas.

Küsitluse andmetel on avalikus sektoris personali-funktsioon vastava allüksuse või personalijuhi näol esindatud 75% organisatsioonidest. Igas neljandas avaliku sektoris organisatsioonis kuulub personali-valdkonna juht kas organisatsiooni juhatusse või sarnasesse juhtimisorganisse. Äriorganisatsioone, kus personaliala juht on firma juhatuses, on 30% ringis.

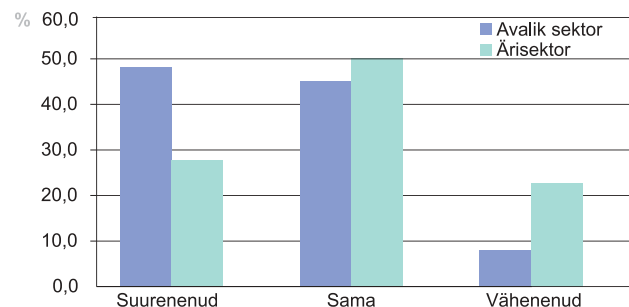
#### Tenuste ost personalitöö valdkonnas

Avaliku sektori organisatsioonides ostetakse personali-valdkonna teenustest kõige enam koolitusteenust (vt graafik 22). Veidi üle poolte organisatsioonidest ostavad koolitust väljast, sisuliselt sama pilt on äri sektoris. Sisseostetavatest teenustest järgmisel kohal on töötajate värbamine ja valik. Avalikus sektoris on selle teenuse ostjad 15% vastanuteist, äri sektoris kasutatakse seda teenust peaaegu igas kolmandas organisatsioonis.

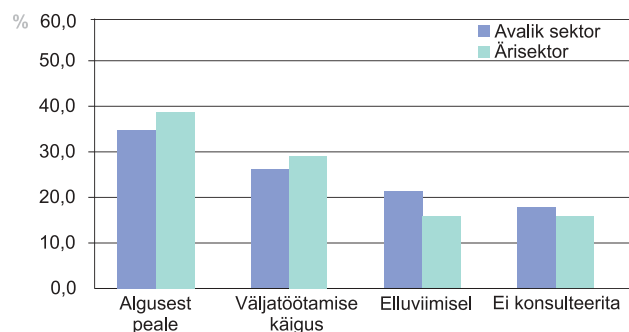
Töötajate “pehmet” koondamist väljast ostetava teenusena kasutab 4% avaliku sektori organisatsioonidest. See näitaja äri sektoris on 2 korda kõrgem. Töötasu ja soodustuste alaseid teenuseid avaliku sektori organisatsioonid ei osta. Sisseostetavaid personaliala teenuseid ei kasuta üks kolmandik avaliku



Graafik 22: Organisatsioonidesse ostetavad personalitöö teenused.



Graafik 23: Personalitöö teenuste ostumahu muutumine kolme viimase aasta jooksul.



Graafik 24: Personalijuhtide kaasamine strateegia väljatöötamisse.

sektori organisatsioonidest. Jätkuna eelmisele küsimusele uuriti, kuidas on muutunud väljast ostetavate teenuste mahud viimase 3 aasta jooksul (vt graafik 23).

Peaaegu pooled avaliku sektori organisatsioonid väidavad, et viimase kolme aasta jooksul ostetavate teenuste maht on neil kasvanud ja ainult 8% ütlevad, et see on vähenenud. Äri sektoris väidavad teenuste mahu kasvu alla 30% firmasid ja vähenemist viimase kolme aasta jooksul viiendik ettevõtteid. Andmetest selgub, et personaliala teenuste turul suureneb avaliku sektori organisatsioonide aktiivsus kiiremini kui äri sektoris.

### Organisatsioonide personaliala poliitika ja strateegiad

Kindlad kirjapandud **töötasu ja soodustuste** alased poliitika on olemas umbes 70% organisatsioonidest mõlemas sektoris. Nendele lisandub veel ligikaudu 20% vastanud organisatsioone, kel väidetavalt on nimetatud poliitika olemas, kuid kirjalikult fikseerimata.

Töötajate **valiku ja värbamise** poliitika on kirjalikult olemas ligikaudu 30% organisatsioonidest mõlemas sektoris, mõnevõrra rohkem avaliku sektori organisatsioonides. Peaaegu pooled vastajatest lisavad, et selle ala põhimõtted on poliitikana olemas, kuid neid pole kirja pandud. Nimetatud poliitika puudub igas viiendas avaliku sektori organisatsioonis.

Personali **koolitamise ja arendamise** poliitika on olemas ümmarguselt 40% organisatsioonidest, jällegi kummaski sektoris. Avalikus sektoris lisandub veel 50% organisatsioone, kus nimetatud poliitikat pole kirjalikult formuleeritud.

**Sisekommunikatsiooni** kohta on põhimõtted formuleeritud ja fikseeritud veidi enam kui igas kolmandas organisatsioonis. Lisaks neile on kummaski sektoris 40% organisatsioone, kus need põhimõtted on küll olemas, kuid neid pole kirjalikult sõnastatud.

**Inimestele võrdsete võimaluste** tagamise põhimõtteid on poliitikana kirjalikult fikseeritud uuritava valimi paaris organisatsioonis avalikus sektoris.

Sealsamas üllatavalt pooled avaliku sektori vastajatest teatavad, et vastav poliitika on olemas, aga see on kirjalikult esitamata. Üle 40% vastajatest ütleb selgelt, et taolist poliitikat pole neil välja töötatud.

Poliitika, mis käsitleb **paindlike töötingimuste** rakendamist, on kirja pannud kolmandik organisatsioonidest avalikus sektoris vastanutest, teine kolmandik teatab, et taoline poliitika on neil põhimõtteliselt olemas ja viimane kolmandik, et see puudub.

**Juhtide arendamiseks** on enda jaoks seisukohad välja töötanud ja kirja pannud iga kaheksas avaliku sektori organisatsioon, nendele seisukohtadele on mõeldud enam kui pooltes asutustes. Ligikaudu 30% avaliku sektori organisatsioonidest pole seda teemat käsitlenud.

**Organisatsiooni missiooni** on välja töötanud 66% avaliku sektori organisatsioonidest, seda on veidi enam kui äri sektoris. Põhimõtteliselt olemas, kuid kirja panemata on missioon veel 10% asutustest. 20% organisatsioone teatab, et neil puudub missiooni kirjeldus.

56% avaliku sektori organisatsioone ütlevad, et neil on olemas oma **organisatsiooni arengustrateegia**. Neile lisandub veel 24%, kes väidavad, et strateegia on olemas, kuid ei ole fikseeritud. 18% ütlevad, et neil strateegiat ei ole. Äri sektorit esindavate organisatsioonide hinnangul ilmneb, et strateegiline kavandamine on neis mõnevõrra laiemalt levinud, kuna strateegia olemasolu eitab vaid 3% vastanutest.

**Personalistrateegia** on välja töötatud ja kirja pandud keskmiselt igas viiendas (20%) avaliku sektori organisatsioonis. Siin on ees äri sektor - neil on vastav strateegia olemas 30% organisatsioonidest. Peaaegu pooltes avaliku sektori organisatsioonides väidetakse see olemas olevat, kuid on veel fikseerimata või väljatöötamisel. Üks kolmandik avaliku sektori organisatsioone eitab personalistrateegia olemasolu.

Personalifunktsiooni tugevust organisatsioonis näitab asjaolu, kui võrd arvestatakse **personaliala töötajate ja/või juhi arvamust** strateegiaküsimustes (vt graafik 24).

Küsitluse tulemused lubavad öelda, et keskmiselt igas kolmandas avaliku sektori organisatsioonis on personaliala juht hõlmatud strateegiaprotsessi algstaadiumist alates. Igas neljandas organisatsioonis peetakse personaliala juhiga nõu strateegia väljatöötamise käigus. Keskmiselt igas viiendas organisatsioonis kaasatakse personalijuht alles strateegia elluviimisel ja umbes samapaljudes organisatsioonides temaga üldse ei arvestata. Äri sektori näitajad on põhiliselt samas järgus, ainult väikese nihkega personaliala juhi suurema osatähtsuse suunas.

### Kuidas leitakse tippjuhid avaliku sektori organisatsioonidesse?

Kõige sagedamini leitakse tippjuhtkonna liikmed organisatsiooni seest. Nii väidavad keskmiselt iga teise organisatsiooni vastajad. Värbamisabi väljastpoolt, eeskätt personaliotsingufirmade poolt, kasutatakse keskmiselt igas neljandas organisatsioonis. Organisatsiooni enda avaldatud ajalehekuulutus kasutatakse keskmiselt igas viiendas asutuses ja suusõnalisi soovitusi tippjuhtkonna liikmete värbamiseks samuti keskmiselt igas viiendas organisatsioonis.

### Töötajate koolitamine

Koolitamise efektiivsus saab alguse **koolitusvajaduse selgitamisest**. Küsitluse tulemused lubavad kinnitada, et töötajate koolitusvajadust uuritakse 64% avaliku sektori organisatsioonidest. Sellega edestatakse äri sektori firmasid. 30% avaliku sektori asutustest oma töötajate koolitusvajadust süstemaatiliselt ei uuri. Koolitusvajaduse selgitamisel arvestatakse avalikus sektoris eelkõige vahetu juhi või valdkonna juhi ettepanekuid. Järgmisel kohal on tööalase hindamise tulemuste arvestamine. Kolmanda või neljandana selles pingereas lähtutakse koolitusvajaduse määramisel asutuse plaanide ja projektide vajadustest ning töötajate soovidest.

Ühe küsimusega uuriti **koolitusvaldkondade olulisust eeloleva kolme aasta jooksul**. Pingereas on esimesel kohal koolitus arvutitundmise ja infotehnoloogia praktiliste küsimuste alal. 92% avaliku sektori organisatsioonidest peab seda väga või küllaltki tähtsaks koolitusvaldkonnaks. Samal skaalal teisel kohal on inimeste juhtimise valdkond. 89% vastajatest on pidanud seda väga või küllaltki tähtsaks. Kolmandal positsioonil tähtsuse järjekorras asub kvaliteedijuhtimine. 84% asutuste esindajatest tähtsustab koolitust sellel alal. Järgnevad muutuste juhtimine - 82%, strateegia kujundamise küsimused - 74%, klienditeenindus - 71%, tervise ja tööohutuse valdkonnad - 51%.

### Mõned järeldused

Paljude organisatsioonide jaoks on nende töötajatest saanud üks olulisemaid edu tagavatest teguritest. Avaliku sektori organisatsioonides on personalijuhtimisest kujunemas põhitegevust toetav strateegiline tähtsusega tegevusvaldkond. Üha enam organisatsioone tunnistab oma konkurentsieelistena inimkapitali olemasolu ja oskuslikku tegevust selle säilitamiseks ning suurendamiseks.

Käesolevas artiklis on väljavõtteliselt käsitletud vaid mõnda fragmenti küsitlusega hõlmatud personalijuhtimise teemadest. Võib öelda, et avaliku sektori organisatsioonides on personalijuhtimine kiiresti ja dünaamiliselt arenev valdkond. Seda on tähtsustatud veel mõnevõrra vähem kui äri sektoris, kuid arengukiirus tundub olevat suurem avalikus sektoris. 4-5 aastat tagasi vaid äri sektorile omased strateegiline kavandamine, kvaliteedi ja muutuste juhtimine on endale kohta saamas ka avaliku sektori organisatsioonides.

### III. Quo vadis, Eesti riigiametnik?

*Ülle Purga, Eesti Haldusjuhtimise Instituudi direktor*

Kõigest kakssada aastat tagasi võidi kaks kuni kolm inim põlve järjest elada üsna vähe muutuvates oludes. Poeg sai hakkama isalt õpitud oskuste, tövõtete ja elutarkuse toel ning õpetas seda oma lastelegi. Suured ja olulised tehnoloogilised avastused sündisid kord paari inim põlve jooksul. Täna on inimeste keskmine eluiga kaks korda pikenenud ja iga aasta toob kaasa olulisi muudatusi. Uutes tingimustes toimetulek eeldab paindlikkust muudatustele reageerimisel, valmisolekut pidevaks õppimiseks ja enesearendamiseks. Need kaks üheaegselt toimivat trendi – keskmise eluea pikenedamine ja pöördeliste tehnoloogiliste muutuste toimumise perioodi lühenemine (*Malcolm Knowles'i* kontseptsioon)<sup>1</sup>,

ongi põhjuseks elukestva õppe kontseptsiooni tekkele. Euroopa Komisjon on välja töötanud “Elukestva õppe memorandum”<sup>2</sup>. Selles sõnastatud elukestva õppe kuus võtmesõnumit on aluspõhimõteteks võetud nii Eesti haridusstrateegia kui ka elukestva õppe strateegia koostamisel ning mõjutavad otseselt ka ametnike koolitust.

Nii täna kui tõenäoliselt ka lähiaastatel on Eesti ametnikele esitatavad suurimad väljakutsed seotud Euroopa Liiduga liitumise ja avaliku teenistuse reformiga, üleminekuga elektroonilisele asjaajamisele ning avaliku halduse avatuse ja läbipaistvuse põhimõtete rakendamisega.

#### Mida toob Euroopa Liit Eesti ametnikule?

*Henrik Hololei, Riigikantselei eurointegratsiooni büroo juhataja*

Euroopa Liiduga ühinemise järgne märgatavaim muutus Eesti ametnikkonnale on, et umbes 50 neist (pluss mõnisada tõlki) leiab tööd Brüsselis. See ei ole suur arv, kuid tähendab asutustele siiski olulist personalimuudatust, kui eeldada, et liidu institutsioonidesse suunduvad tõenäoliselt eelkõige kõrgemad ametnikud.

Teine suurem muutus pärast Euroopa Liitu astumist on, et rahvusvaheline suhtlus pole enam ainult diplomaatide pärusmaa. Kuni liitumisläbirääkimiste lõppemiseni on Eesti suhe Euroopa arengutesse peamiselt passiivne. Me võtame üle Euroopa Liidu õigusaktid ja selgitame välja üleminekuperioodide vajadused ning vajaduse korral põhjendame neid, kuid üldjuhul me ei saa mõjutada Euroopa Liidu õigusaktide väljatöötamist. Siiski võime tendentsi, kus ministriumides ei tegele eurokõisimustega enam mõni üksik ametnik kusagil euroosakonnas, näha juba praegu. Näiteks Põllumajandusministeeriumi haldusalas on iga ametnik teatavas mõttes euroametnik, kuna viib ellu Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika sarnast poliitikat.

Pärast Euroopa Liiduga ühinemist tekib meil õigus kaasa rääkida liidu õigusaktide väljatöötamisel ja vastuvõtmisel. Euroopa Liidu õigusaktide vastuvõtmine kulgeb üha tõusvas tempos ning ametnikud peavad suutma jälgida kiireid rahvusvahelisi protsesse. Ning

mitte üksnes jälgida, vaid ka mõista nende tähendust. Vajadusel peavad Eesti ametnikud edaspidi kiiresti reageerima, et katsuda menetluses olevaid Euroopa Liidu õigusakte meile soodsamaks muuta.

Aktiivseks euroarengute jälgimiseks ning nende mõjutamiseks on liitumise järel kahtlemata vaja kaasata palju rohkem ametnikke kui seni, sest nagu eespool öeldud, kasvavad Eesti kaasarääkimisvõimalused pärast ühinemist hüppeliselt. See eeldab, et senisest tunduvalt suurem hulk ametnikke on valmis rahvusvaheliselt mõtlema ja tegutsema. Rahvusvahelise tegutsemise eelduseks on muidugi vähemalt passiivne inglise keele oskus, kuid vahest veelgi tähtsam on aktiivne ellusuhtumine, huvi maailmas toimuva vastu. Ametnik, kes ei taipa midagi rahvusvahelistest valupunktidest või üle-Euroopalistest trendidest, pole võimeline valmistama ette seisukohti, mis veenavad tema kolleege Brüsselis.

Kolmas Euroopa Liiduga seonduv moment on stabiilsuse kasv. Suuremad süsteemid on ikka stabiilsemad ning kindlasti saavad sarnaselt kõigi teiste Eesti elanikega sellest osa ka ametnikud. Euroopa Liiduga ühinemine tähendab põhjalike muudatuste lõpuleviimist mitmes valdkonnas (kaubandussuhted, konkurents jne). Mõnes valdkonnas (investeeringud,

<sup>1</sup>Peter R.Scholtes. The Leaders Handbook. Making Things Happen, Getting Things Done

<sup>2</sup>A Memorandum on Lifelong Learning; Brüssel, 30. oktoober 2000 SEC (2000) 1832

### III. Quo vadis, Eesti riigiametnik?

keskkonnakaitse jne) areng kiireneb või jätkub, kuid kogu protsess saab kindlamad raamid. Seega, Euroopa Liiduga ühinemisel Eesti ametniku ellu saabuvad muutused on sarnased enamikku meie

kaasmaalasi ees ootavate muudatustega. Euroopa Liit lisab kindlust ja stabiilsust, pakub uusi võimalusi, kuid esitab ka uusi nõudmisi ja väljakutseid nii ametnikule kui ka talunikule ja ekspordiettevõtjale.

#### Mida nõuab “Avaliku teabe seaduse” rakendamine teabevaldajalt ja ametnikult?

*Jüri Heinla, Riigikantselei õigusloomeosakonna juhataja*

Kindlasti on “Avaliku teabe seaduse” rakendamine üheks proovikiviks, mis näitab kuivõrd haldussuutlik Eesti avalik teenistus on. Seadus annab avalikule teenistusele võimalused paindlikuks ressursside kasutamiseks, kuid samas paneb ka kohustused võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil teabele juurdepääsu tagamiseks. Kuna seaduse § 2 lõige 2 näeb otsesõnu ette eriseaduste ülimuslikkuse “Avaliku teabe seaduse” üle, kui eriseadustega on sätestatud teabele juurdepääsupiirangud, juurdepääsu eritingimused, kord ja viisid, siis iga ametnik peab täpselt teadma oma valdkonna õiguslikku regulatsiooni ja spetsiifikat.

Peale selle peab ametnik igapäevaselt teabega töötades tundma ja oskama rakendada praktikas teabeõiguse põhimõtteid. Nii näiteks tuleb tihti kaaluda, millist eraelulist teavet tunnistada juurdepääsupiiranguga teabeks, kaitsmaks eraelu puutumatus. On aga ka olukordi, kus eraelulise teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine võib kahjustada avalikke või

teiste isikute eraelulisi huve ning sellistel seadusega sätestatud juhtumitel tuleb juurdepääs tagada. Seega peab ametnik tundma ka kaalutusõiguse põhimõtteid.

Peale selle, et ühiskonnas reguleerivad suhteid õigusnormid, on veel olemas üldised käitumisreeglid ja head tavad. Seaduse rakendamine on juba välja toonud juhtumeid, kus lähtutakse üksnes õigusnormist, siis kui tegelikult tuleks järgida head suhtlemistava. Nii näiteks ei saa kuidagi seaduse üldise eesmärgi ja mõttega kooskõlas olevaks lugeda olukorda, kus teabenõudja telefoni teel esitatud lihtsat vastust võimaldavale küsimusele annab ametnik formaalse vastuse: “Palun esitage “Avaliku teabe seadusega” ettenähtud korras teabenõue, siis saate ka vastuse oma küsimusele”. Tegelikult võimaldab seadus ka suulise teabenõude täitmist ja sätestab teabevaldaja kohustuse teabenõudjat teabele juurdepääsu saamisel igati abistada.

#### Mida toob kaasa elektroonilisele asjaajamisele üleminek Eesti ametnikule?

*Ülle Laur, Riigikantselei infosüsteemide ja asjaajamise osakonna juhataja*

E-riigi põhimõtete juurutamisega valitsemisüsteemis oodatakse ametnikult igapäevatoos täiesti uue mõtteviisi omaksvõtmist, mis eeldab ametnike oskuste tunnundvat tõusu ning sellega loodetavalt ka ametnike töökohtade atraktiivsuse kasvu Eesti tööturul.

Kõige olulisema muutuse toob kaasa digitaalallkirja kasutuselevõtmine ametlikus asjaajamises. Osa dokumente jäävad kasutusse vaid digitaalsel kujul ning sellega muutub arvuti hädavajalikuks asjaajamises kasutatavaks töövahendiks. Ametliku asjaajamise traditsioonide muutumine ning digitaalse info usaldusvääruse tagamine saab olema tõsiseks tuleprooviks ametike töös.

Teine muutus ametniku töökeskkonnas on ametliku info avalikustamise kohustus, millega suureneb ametlike dokumentide kättesaadavus ning sedakaudu kiirenevad ka info otsimiseks vajalikud tööprotsessid. Digitaalse info küllus toob kaasa ametnike tööprofili muutumise. Dokumentide kaustadest otsimine ning kopeerimine asendub vajaliku info otsimisega veebipõhistest infobaasidest. Kuna avalik teave on tulevikus kõigile kättesaadav, pole enam oluline, kelle käes on info. Ametnik muutub infohoidjast otsuste haldajaks, kes oskab kõigist infobaasidest vajaliku info leida ning selle põhjal otsuseid teha. Mis omakorda tähendab ametnike professionaalsuse



tõusu ja oskusi arvutisüsteemide kasutamisel ning kiiremini ja tõhusamalt töötavat riigiasutust.

Selleks, et kõik eelnevad ootused ametnike uue töökultuuri suhtes realiseeruksid ning reaalses töös

elektrooniliste asjaajamissüsteemide (dokumendihaldussüsteemide) juurutamisest kasu oleks, peaksid ametnikud ning tööandjad teadvustama olulist tõsiasja – kõigi eeltoodud muutuste eelduseks on pidevalt õppiv ametnik.

## Mida toob avaliku teenistuse reform Eesti ametnikule?

*Ülle Madise, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja  
Rauno Vinni, Riigikantselei avaliku halduse büroo nõunik*

Arenenud riikides on suundumus pöörata avalikus halduses sisendite (ressursid) asemel senisest rohkem tähelepanu väljunditele (tulemused). See suundumus on Eestis väljendunud uutes eelarve kujundamise põhimõtetes ja tulemusjuhtimise juurutamises. Klientide<sup>3</sup> teenindamisel ja avalikkusega suhtlemisel peavad ametnikud õppima töötama teenuse kasutajate huvisid silmas pidades. Reeglite järgalt järgimiselt klientide vajadustele ümberorienteerumine tähendab teenindaja (sageli noorem- või vanemametniku tasand) otsustusvabaduse suurenemist. Organisatsioonide edukus – võime lahendada tervikprobleeme<sup>4</sup> ja poliitikaid ette valmistada ning ellu viia, sõltub nende valmidusest koostööks teiste asutuste või era- ja kolmanda sektori organisatsioonidega. Kõik need põhimõttelised muutused esitavad ametnikule täiendavalt nõudmisi – ta peab töötama efektiivsemalt, unustamata samal ajal teisi põhiväärtusi, mille kaitsmiseks avalik teenistus on ellu kutsutud.

Riigi maine sõltub paljus just ametnike mainest ja usaldatavusest kodanike silmis. Ametnike usaldatavuse eeldustena on “Avaliku teenistuse arendamise strateegias<sup>5</sup>” välja toodud järgmised tingimused:

- ametnikul on hea haridus ja ametikohale vastav väljaõpe: ta teab, mida ja kuidas teha;

- ametnik on erapooletu, tegutseb seaduse alusel seaduse mõtte järgi, s.t tal ei ole isiklikku huvi lahendatavate küsimuste üht- või teistpidi otsustamiseks; riik on loonud süsteemi, mis välistab era- või grupihuvide suuniste järgimise seaduste täitmisel;
- tagatud on ametniku isiklik vastutus (igal ametnikul on kindlaksmääratud ülesanded, nende täitmiseks vajalikud vahendid ja võimalused ning praktilise kogemusega tagatud teadmised vastutusest).

Enamus kaasaegsete haldusreformide eesmärke on seotud halduskultuuri arendamisega, mis eeldab nn “ uut tüüpi ” ametnikkonna teket. Ametnikelt ei oodata mitte ainult senistele kogemustele toetumist ja käskude täitmist hierarhilises otsustusprotsessis, vaid kõrget motiveeritust, pidevat teadmiste ja oskuste kaasajastamist, initsiatiivi ning eetilist ja sõbralikku käitumist.

Avalike teenistujate töö tulemuslikkust ega ametnike maine paranemist ei ole võimalik tagada ainult tulemuspalga või õiguslike reeglitega, määravad on ametnike missioonitunne, lojaalsus, väärikus ja eetilisus – tunnetatavad, joonlaua või kaaluga mittemõõdetavad väärtused. Seepärast peaks avaliku teenistuse personalijuhtimise põhieesmärk 2001. aastal olema just nende väärtuste saavutamisele suunatud vahendite leidmine ja kasutusele võtmine.

<sup>3</sup>Siin kasutatakse kliendi mõistet universaalsena, tegemata vahet maksumaksja ja teenuse kasutaja, kodaniku ja mittekodaniku, organisatsiooni- siseste ja -väliste osapoolte vahel.

<sup>4</sup>Tervikprobleemide lahendamisel pööratakse tagajärgede asemel rohkem tähelepanu probleemide põhjustele, mis keerukuse tõttu puudutavad mitmeid valdkondi ja eeldavad erinevate asutuste koostööd.

<sup>5</sup>Justiitsministeeriumi koduleheküljel (<http://www.just.ee/>)

Järgnevas osas on esitatud koondülevaade Riigikantselei poolt 31. detsembri 2000. a seisuga läbiviidud küsitluse tulemustest. Küsitluse tulemused sisaldavad andmeid ametnike soolise, vanuselise, haridusliku koosseisu ja kvalifikatsiooni ning personali voolavuse kohta. Kogutud andmete suure hulga tõttu on aastaraamatus esitatud vaid küsitluse tulemuste koond, mille põhjal on võimalik saada ülevaade riigiametnikest grupeerituna nelja asutusegrupi järgi:

- kõik riigi ametiasutused kokku;
- ministeeriumid koos valitsemisalaga;
- põhiseaduslikud institutsioonid;
- maavalitsused.

Küsitluse detailsemate tulemuste ja kokkuvõtetega on võimalik tutvuda Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna interneti koduleheküljel:

<http://www.riik.ee/riigikantselei/atp/>

Samal veebilehel on olemas ka andmed sajakonna kohaliku omavalitsuse kohta, kes esitasid samuti oma andmed Riigikantseleile.

### Küsitluste tulemused on esitatud kahes lisas:

*Lisas 1 on andmeid esitanud riigiasutuste nimekiri ning ametnike arvu võrdlus 1. jaanuari 2000. a ja 31. detsembri 2000. a seisuga korraldatud küsitluste tulemuste põhjal.*

*Lisas 2 on järgmised andmed riigiasutuste ametnike kohta:*

Koondtabel 1: Ametnike jaotus soo ja vanuse järgi seisuga 31.12.2000;

Koondtabel 2: Ametnike staaži näitajad seisuga 31.12.2000;

Koondtabel 3: Ametnike jaotus haridustaseme järgi seisuga 31.12.2000;

Koondtabel 4: Kõrgharidust eeldavate ametikohtade arv seisuga 31.12.2000;

Koondtabel 5: Perioodil 01.01.-31.12.2000 asutustest lahkunud ja teisele tööle asunud ametnike arv;

Koondtabel 6: Perioodil 01.01.-31.12.2000 asutustesse teenistusse asunud ametnike jagunemine eelmise töö- või teenistuskoha alusel.

*Küsitluse koondandmed on saadud ametiasutuste poolt esitatud andmete põhjal, mistõttu Riigikantselei ei vastuta asutuste poolt esitatud andmete õigsuse eest. Riigikantselei kannab vastutust ametiasutuste poolt esitatud andmete korrektsuse töötlemise eest.*

The following part gives an overview of the results of the survey conducted by the State Chancellery as of 31 December 2000. The survey includes data on the distribution of civil servants by gender, age and education, qualification and staff turnover rates. Due to the vast amount of data collected, only the summary of the results of the survey are presented in this yearbook, thus enabling one to obtain an overview about the main characteristics of officials in four groups of agencies:

- all state agencies in total;
- ministries with their subordinate agencies;
- constitutional institutions;
- county governments.

More detailed results and summaries of the survey are available on the web site of the Public Service and Personnel Department of the State Chancellery:

<http://www.riik.ee/riigikantselei/atp/>

The same web site includes data on nearly a hundred local governments (out of 247) who also submitted their data to the State Chancellery.

### The results of survey have been divided into two annexes:

*Annex 1 the list of state agencies that submitted data, and a comparison of the number of civil servants based on the surveys conducted as of 1 January 2000 and 31 January 2000.*

*Annex 2 the distribution of civil servants by the following characteristics:*

Table 1: Distribution of officials by gender and by age as of 31.12.2000;

Table 2: Length of service of officials as of 31.12.2000;

Table 3: Distribution of officials by education level as of 31.12.2000;

Table 4: Number of posts requiring higher education (31.12.2000);

Table 5: Number of officials who have left agency and acquired new job during the period 01.01–31.12.2000;

Table 6: Distribution of officials who entered the service during the period 01.01–31.12.2000 by previous job or post.

*The summary results of the survey have been obtained on the basis of data submitted by state agencies. The State Chancellery is not liable for the accuracy of the data submitted by agencies. The State Chancellery is liable for the correct processing of the data submitted by state agencies.*



	Ametnike arv seisuga 01.01.2000	Ametnike arv seisuga 31.12.2000	Muutus	Muutus (%)	
	Number of officials as of 01.01.2000	Number of officials as of 31.12.2000	Change in numbers	Percentage change	
<i>Ministeeriumid valitsemisalaga</i>					<i>Ministries with their subordinate agencies</i>
Haridusministeerium	110	114	4	3,6%	Ministry of Education
Keeleinspeksioon	19	18	-1	-5,3%	Language Inspectorate
Haridusmin. valitsemisala kokku	129	132	3	2,3%	Ministry of Education TOTAL
Justiitsministeerium	129	163	34	26,4%	Ministry of Justice
I-II astme kohtud	1053	1076	23	2,2%	The courts of first instance and circuit courts
Prokuratuur	65	66	1	1,5%	Prosecutor's Office
Vanglad*	2097	1933	-164	-7,8%	Prison Department of the Ministry of Justice*
Justiitsmin. valitsemisala kokku	3344	3238	-106	-3,2%	Ministry of Justice TOTAL
Kaitseministeerium	113	125	12	10,6%	Ministry of Defence
Kaitsejõudude Peastaap ja väeosad	100	146	46	46,0%	General Staff of the Defence Forces and military units
Riigikaitse osakonnad	117	115	-2	-1,7%	Departments of national defence
Kaitseliit**	0	26	26		National Defence League**
Kaitsemin. valitsemisala kokku	330	412	82	24,8%	Ministry of Defence TOTAL
Keskonnaministeerium	99	386	287	289,9%	Ministry of the Environment
Maa-amet	199	204	5	2,5%	Land Board
Keskonnainspeksioon	151	206	55	36,4%	Environmental Inspectorate
Kekkonamin. valitsemisala kokku	449	796	347	77,3%	Ministry of the Environment TOTAL
Kultuuriministeerium	49	46	-3	-6,1%	Ministry of Culture
Muinsuskaitseinspeksioon	40	33	-7	-17,5%	Heritage Conservation Inspectorate
Kultuurimin. valitsemisala kokku	89	79	-10	-11,2%	Ministry of Culture TOTAL
Majandusministeerium	131	144	13	9,9%	Ministry of Economic Affairs
Patendiamet	60	70	10	16,7%	Patent Office
Tehnilise Järevalve Inspeksioon	35	36	1	2,9%	Technical Inspectorate
Riigihangete Amet	18	18	0	0,0%	Public Procurement Office
Tarbijakaitseamet	54	52	-2	-3,7%	Consumer Protection Board
Energiaturu Inspeksioon	9	8	-1	-11,1%	Energy Market Inspectorate
Turismiamet	38		-38	-100,0%	Tourism Board
Majandusmin. valitsemisala kokku	345	328	-17	-4,9%	Ministry of Economic Affairs TOTAL
Põllumajandusministeerium	131	149	18	13,7%	Ministry of Agriculture
Tõuaretusinspeksioon	14	15	1	7,1%	Animal Breeding Inspectorate
Veterinaar- ja Toiduamet	98	263	165	168,4%	Veterinary and Food Board
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	0	100	100		Agricultural Registers and Information Board
Taimetoodangu Inspeksioon	167	169	2	1,2%	Plant Production Inspectorate
Põllumajandusmin. valitsemisala kokku	410	696	286	69,8%	Ministry of Agriculture TOTAL
Rahandusministeerium	317	316	-1	-0,3%	Ministry of Finance
Tolliamet	1346	1309	-37	-2,7%	Customs Board
Kindlustusinspeksioon	17	18	1	5,9%	Insurance Supervisory Authority
Väärtpaberinspeksioon	17	13	-4	-23,5%	Securities Inspectorate
Konkurentsiamet	38	42	4	10,5%	Competition Board
Statistikaamet	306	340	34	11,1%	Statistical Office
Raamatupidamise Toimkond	1	1	0	0,0%	Estonian Accounting Board
Maksuamet	1062	1032	-30	-2,8%	Tax Board
Rahandusmin. valitsemisala kokku	3104	3071	-33	-1,1%	Ministry of Finance TOTAL
Siseministeerium	98	124	26	26,5%	Ministry of Internal Affairs
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	481	474	-7	-1,5%	Citizenship and Migration Board
Piirivalveamet	2149	2271	122	5,7%	Board of Border Guard
Politseiamet	4380	4542	162	3,7%	Police Board
Päästeamet+kompaniid	119	220	101	84,9%	Rescue Board and rescue units
Andmekaitse Inspeksioon	12	15	3	25,0%	Data Protection Inspectorate
Sisemin. valitsemisala kokku	7239	7646	407	5,6%	Ministry of Internal Affairs TOTAL
Sotsiaalministeerium	137	139	2	1,5%	Ministry of Social Affairs
Tervisekaitseinspeksioon	319	298	-21	-6,6%	Health Protection Inspectorate
Tööturuamet	199	206	7	3,5%	Labour Market Board
Pensioniametid	564	568	4	0,7%	Pension Boards
Sotsiaalkindlustusamet	56	57	1	1,8%	Social Insurance Board
Tööinspeksioon	136	141	5	3,7%	Labour Inspectorate
Ravimiamet	41	52	11	26,8%	Agency of Medicines
Sotsiaalmin. valitsemisala kokku	1452	1461	9	0,6%	Ministry of Social Affairs TOTAL
Tee- ja Sideministeerium	69	83	14	20,3%	Ministry of Transport and Communications

	Ametnike arv seisuga 01.01.2000	Ametnike arv seisuga 31.12.2000	Muutus	Muutus (%)	
	Number of officials as of 01.01.2000	Number of officials as of 31.12.2000	Change in numbers	Percentage change	
<i>Ministeeriumid valitsemisalaga</i>					
<b>Veeteede Amet</b>	224	235	11	4,9%	<b>Maritime Administration</b>
<b>Maanteeamet</b>	61	67	6	9,8%	<b>Road Administration</b>
<b>Lennuamet</b>	27	26	-1	-3,7%	<b>Civil Aviation Administration</b>
<b>Sideamet</b>	86	114	28	32,6%	<b>Communications Board</b>
<b>Raudteeamet</b>	22	28	6	27,3%	<b>Railway Administration</b>
<b>Teede- ja Sidemin. valitsemisala kokku</b>	<b>489</b>	<b>553</b>	<b>64</b>	<b>13,1%</b>	<b>Ministry of Transport and Communications TOTAL</b>
<b>Välisministeerium</b>	420	428	8	1,9%	<b>Ministry of Foreign Affairs</b>
<b>Ministeeriumid eraldi</b>	1803	2217	414	23,0%	<b>Ministries in TOTAL</b>
<b>Ametid ja Inspeksioonid</b>	15997	16623	626	3,9%	<b>Subordinate agencies in TOTAL</b>
<b>Ministeeriumid valitsemisalaga kokku</b>	<b>17800</b>	<b>18840</b>	<b>1040</b>	<b>5,8%</b>	<b>Ministries and their Agencies in TOTAL</b>
<i>Maavalitsused</i>					
<b>Harju</b>	125	103	-22	-17,6%	<b>Harju County Government</b>
<b>Hiiu</b>	47	42	-5	-10,6%	<b>Hiiu County Government</b>
<b>Ida-Viru</b>	94	73	-21	-22,3%	<b>Ida-Viru County Government</b>
<b>Järva</b>	62	57	-5	-8,1%	<b>Järva County Government</b>
<b>Jõgeva</b>	63	55	-8	-12,7%	<b>Jõgeva County Government</b>
<b>Lääne</b>	54	48	-6	-11,1%	<b>Lääne County Government</b>
<b>Lääne-Viru</b>	64	58	-6	-9,4%	<b>Lääne-Viru County Government</b>
<b>Pärnu</b>	77	66	-11	-14,3%	<b>Pärnu County Government</b>
<b>Põlva</b>	59	48	-11	-18,6%	<b>Põlva County Government</b>
<b>Rapla</b>	60	54	-6	-10,0%	<b>Rapla County Government</b>
<b>Saare</b>	59	51	-8	-13,6%	<b>Saare County Government</b>
<b>Tartu</b>	83	61	-22	-26,5%	<b>Tartu County Government</b>
<b>Valga</b>	68	58	-10	-14,7%	<b>Valga County Government</b>
<b>Viljandi</b>	76	65	-11	-14,5%	<b>Viljandi County Government</b>
<b>Võru</b>	65	50	-15	-23,1%	<b>Võru County Government</b>
<b>Maavalitsused kokku</b>	<b>1056</b>	<b>889</b>	<b>-167</b>	<b>-15,8%</b>	<b>County Governments in TOTAL</b>
<i>Põhiseaduslikud institutsioonid</i>					
<b>Riigikantselei</b>	156	145	-11	-7,1%	<b>State Chancellery</b>
<b>Rahvusarhiiv***</b>	201	199	-2	-1,0%	<b>National Archives***</b>
<b>Riigikogu Kantselei</b>	206	204	-2	-1,0%	<b>Chancellery of the Riigikogu</b>
<b>Õiguskantsleri Kantselei</b>	25	23	-2	-8,0%	<b>Office of the Legal Chancellor</b>
<b>Presidendi Kantselei</b>	41	43	2	4,9%	<b>Office of the President</b>
<b>Riigikohus</b>	50	46	-4	-8,0%	<b>Supreme Court</b>
<b>Riigikontroll</b>	93	83	-10	-10,8%	<b>State Audit Office</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid kokku</b>	<b>772</b>	<b>743</b>	<b>-29</b>	<b>-3,8%</b>	<b>Constitutional institutions in TOTAL</b>
<i>Kõik asutused</i>					
<b>Kõik kokku</b>	<b>19628</b>	<b>20472</b>	<b>844</b>	<b>4,3%</b>	<b>State agencies in total</b>

■ Asutused, mis kaotati/ liquidated agencies  
 ■ Asutused, mis loodi/ established agencies

- \* 2000. aastal kaotati Justiitsministeeriumi valitsemisalast Vanglate Amet, mille ametnikkond liideti Justiitsministeeriumiga. Selle aasta tulemustes on Vanglate struktuur esitatud lahus Justiitsministeeriumi struktuurist parema ülevaate ja võrdluse omamise eesmärgil.
- \*\* Kaitseliit on ka eelnevatel aastatel olemas olnud, samas ei ole Riigikantselei eelmistel aastatel Kaitseliidu andmeid eraldi saanud (v.a 1997. aasta).
- \*\*\* Rahvusarhiiv on Riigikantselei haldusalas.

- \* In 2000, the Prison Board in the area of government of the Ministry of Justice was abolished and its body of officials was incorporated into the Ministry of Justice. In order to provide a better overview and comparison, the structure of prisons in the results of this year stands apart from the structure of the Ministry of Justice.
- \*\* The National Defence League has existed before, but the State Chancellery has not received separate data on the National Defence League in previous years (exc 1997).
- \*\*\* The National Archives belongs in the area of administration of the State Chancellery.

Koondtabel 1 / Table 1

**Ametnike jaotus soo ja vanuse järgi seisuga 31.12.2000**  
**Distribution of officials by gender and by age (as of 31.12.2000)**

Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total														Ametnikke kokku	Sooline jagunemine		
		< 21		21-30		31-40		41-50		51-60		61-65		> 65		Total officials	Distribution by gender
		%		%		%		%		%		%		%			
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Mehed/Men	0	0,0	311	18,1	447	26,0	451	26,3	373	21,7	98	5,7	36	2,1	1716	57,0%	
1.2. Naised/Women	0	0,0	215	16,6	370	28,6	374	28,9	294	22,8	31	2,4	8	0,6	1292	43,0%	
1.3. KOKKU/TOTAL	0	0,0	526	17,5	817	27,2	825	27,4	667	22,2	129	4,3	44	1,5	3008		
<b>2 Vanemametnikud/Medium rank officials</b>																	
2.1. Mehed/Men	4	0,1	1827	33,8	1336	24,7	1132	20,9	778	14,4	249	4,6	84	1,6	5410	42,9%	
2.2. Naised/Women	3	0,0	1709	23,7	1811	25,1	1992	27,6	1424	19,8	207	2,9	60	0,8	7206	57,1%	
2.3. KOKKU/TOTAL	7	0,1	3536	28,0	3147	24,9	3124	24,8	2202	17,5	456	3,6	144	1,1	12616		
<b>3 Nooremametnikud/Lower rank officials</b>																	
3.1. Mehed/Men	64	2,3	1164	42,1	711	25,7	503	18,2	251	9,1	61	2,2	13	0,5	2767	57,1%	
3.2. Naised/Women	12	0,6	626	30,1	589	28,3	456	21,9	322	15,5	54	2,6	22	1,1	2081	42,9%	
3.3. KOKKU/TOTAL	76	1,6	1790	36,9	1300	26,8	959	19,8	573	11,8	115	2,4	35	0,7	4848		
<b>4 Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Mehed/Men	68	0,7	3302	33,4	2494	25,2	2086	21,1	1402	14,2	408	4,1	133	1,3	9893	48,3%	
4.2. Naised/Women	15	0,1	2550	24,1	2770	26,2	2822	26,7	2040	19,3	292	2,8	90	0,9	10579	51,7%	
4.3. KOKKU/TOTAL	83	0,4	5852	28,6	5264	25,7	4908	24,0	3442	16,8	700	3,4	223	1,1	20472		
<b>5 Abiteenistujad/Support staff</b>																	
5.1. Mehed/Men	11	1,1	129	12,5	173	16,8	239	23,2	276	26,8	116	11,3	85	8,3	1029	41,8%	
5.2. Naised/Women	38	2,6	180	12,5	219	15,3	372	25,9	385	26,8	114	7,9	127	8,9	1435	58,2%	
5.3. KOKKU/TOTAL	49	2,0	309	12,5	392	15,9	611	24,8	661	26,8	230	9,3	212	8,6	2464		
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Mehed/Men	0	0,0	254	18,0	362	25,6	363	25,7	324	22,9	84	5,9	25	1,8	1412	58,9%	
1.2. Naised/Women	0	0,0	178	18,0	281	28,5	280	28,4	221	22,4	21	2,1	6	0,6	987	41,1%	
1.3. KOKKU/TOTAL	0	0,0	432	18,0	643	26,8	643	26,8	545	22,7	105	4,4	31	1,3	2399		
<b>2 Vanemametnikud/Medium rank officials</b>																	
2.1. Mehed/Men	4	0,1	1772	33,9	1299	24,9	1097	21,0	742	14,2	231	4,4	76	1,5	5221	44,3%	
2.2. Naised/Women	3	0,0	1601	24,4	1650	25,2	1793	27,3	1280	19,5	184	2,8	48	0,7	6559	55,7%	
2.3. KOKKU/TOTAL	7	0,1	3373	28,6	2949	25,0	2890	24,5	2022	17,2	415	3,5	124	1,1	11780		
<b>3 Nooremametnikud/Lower rank officials</b>																	
3.1. Mehed/Men	63	2,3	1159	42,2	706	25,7	500	18,2	246	9,0	58	2,1	12	0,4	2744	58,9%	
3.2. Naised/Women	9	0,5	588	30,7	552	28,8	417	21,8	280	14,6	51	2,7	20	1,0	1917	41,1%	
3.3. KOKKU/TOTAL	72	1,5	1747	37,5	1258	27,0	917	19,7	526	11,3	109	2,3	32	0,7	4661		
<b>4 Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Mehed/Men	67	0,7	3185	34,0	2367	25,2	1960	20,9	1312	14,0	373	4,0	113	1,2	9377	49,8%	
4.2. Naised/Women	12	0,1	2367	25,0	2483	26,2	2490	26,3	1781	18,8	256	2,7	74	0,8	9463	50,2%	
4.3. KOKKU/TOTAL	79	0,4	5552	29,5	4850	25,7	4450	23,6	3093	16,4	629	3,3	187	1,0	18840		
<b>5 Abiteenistujad/Support staff</b>																	
5.1. Mehed/Men	11	1,3	113	13,0	145	16,7	199	22,9	236	27,1	92	10,6	74	8,5	870	42,5%	
5.2. Naised/Women	30	2,5	162	13,7	182	15,4	311	26,4	315	26,7	84	7,1	95	8,1	1179	57,5%	
5.3. KOKKU/TOTAL	41	2,0	275	13,4	327	16,0	510	24,9	551	26,9	176	8,6	169	8,2	2049		
<b>Maavalitsused/County Governments</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Mehed/Men	0	0,0	9	6,2	37	25,5	57	39,3	31	21,4	9	6,2	2	1,4	145	50,3%	
1.2. Naised/Women	0	0,0	9	6,3	38	26,6	50	35,0	41	28,7	5	3,5	0	0,0	143	49,7%	
1.3. KOKKU/TOTAL	0	0,0	18	6,3	75	26,0	107	37,2	72	25,0	14	4,9	2	0,7	288		
<b>2 Vanemametnikud/Medium rank officials</b>																	
2.1. Mehed/Men	0	0,0	20	20,6	18	18,6	21	21,6	25	25,8	10	10,3	3	3,1	97	19,3%	
2.2. Naised/Women	0	0,0	40	9,9	105	25,9	146	36,0	96	23,7	13	3,2	5	1,2	405	80,7%	
2.3. KOKKU/TOTAL	0	0,0	60	12,0	123	24,5	167	33,3	121	24,1	23	4,6	8	1,6	502		
<b>3 Nooremametnikud/Lower rank officials</b>																	
3.1. Mehed/Men	1	12,5	2	25,0	1	12,5	2	25,0	0	0,0	2	25,0	0	0,0	8	8,1%	
3.2. Naised/Women	3	3,3	11	12,1	28	30,8	20	22,0	25	27,5	3	3,3	1	1,1	91	91,9%	
3.3. KOKKU/TOTAL	4	4,0	13	13,1	29	29,3	22	22,2	25	25,3	5	5,1	1	1,0	99		
<b>4 Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Mehed/Men	1	0,4	31	12,4	56	22,4	80	32,0	56	22,4	21	8,4	5	2,0	250	28,1%	
4.2. Naised/Women	3	0,5	60	9,4	171	26,8	216	33,8	162	25,4	21	3,3	6	0,9	639	71,9%	
4.3. KOKKU/TOTAL	4	0,4	91	10,2	227	25,5	296	33,3	218	24,5	42	4,7	11	1,2	889		

	< 21	21-30		31-40		41-50		51-60		61-65		> 65		Ametnikke	Sooline	
		%	%	%	%	%	%	%	%	Total	Distribution					
														officials	by gender	
<b>5 Abiteenistujad/Support staff</b>																
5.1. Mehed/Men	0	0,0	5	7,5	13	19,4	13	19,4	20	29,9	10	14,9	6	9,0	67	41,6%
5.2. Naised/Women	4	4,3	5	5,3	17	18,1	21	22,3	24	25,5	7	7,4	16	17,0	94	58,4%
5.3. KOKKU/TOTAL	4	2,5	10	6,2	30	18,6	34	21,1	44	27,3	17	10,6	22	13,7	161	
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>																
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																
1.1. Mehed/Men	0	0,0	48	30,2	48	30,2	31	19,5	18	11,3	5	3,1	9	5,7	159	49,5%
1.2. Naised/Women	0	0,0	28	17,3	51	31,5	44	27,2	32	19,8	5	3,1	2	1,2	162	50,5%
1.3. KOKKU/TOTAL	0	0,0	76	23,7	99	30,8	75	23,4	50	15,6	10	3,1	11	3,4	321	
<b>2 Vanemametnikud/Medium rank officials</b>																
2.1. Mehed/Men	0	0,0	35	38,0	19	20,7	14	15,2	11	12,0	8	8,7	5	5,4	92	27,5%
2.2. Naised/Women	0	0,0	68	28,1	56	23,1	53	21,9	48	19,8	10	4,1	7	2,9	242	72,5%
2.3. KOKKU/TOTAL	0	0,0	103	30,8	75	22,5	67	20,1	59	17,7	18	5,4	12	3,6	334	
<b>3 Nooremametnikud/Lower rank officials</b>																
3.1. Mehed/Men	0	0,0	3	20,0	4	26,7	1	6,7	5	33,3	1	6,7	1	6,7	15	17,0%
3.2. Naised/Women	0	0,0	27	37,0	9	12,3	19	26,0	17	23,3	0	0,0	1	1,4	73	83,0%
3.3. KOKKU/TOTAL	0	0,0	30	34,1	13	14,8	20	22,7	22	25,0	1	1,1	2	2,3	88	
<b>4 Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)</b>																
4.1. Mehed/Men	0	0,0	86	32,3	71	26,7	46	17,3	34	12,8	14	5,3	15	5,6	266	35,8%
4.2. Naised/Women	0	0,0	123	25,8	116	24,3	116	24,3	97	20,3	15	3,1	10	2,1	477	64,2%
4.3. KOKKU/TOTAL	0	0,0	209	28,1	187	25,2	162	21,8	131	17,6	29	3,9	25	3,4	743	
<b>5 Abiteenistujad/Support staff</b>																
5.1. Mehed/Men	0	0,0	11	12,0	15	16,3	27	29,3	20	21,7	14	15,2	5	5,4	92	36,2%
5.2. Naised/Women	4	2,5	13	8,0	20	12,3	40	24,7	46	28,4	23	14,2	16	9,9	162	63,8%
5.3. KOKKU/TOTAL	4	1,6	24	9,4	35	13,8	67	26,4	66	26,0	37	14,6	21	8,3	254	

Koondtabel 2 / Table 2

Ametnike staaži näitajad seisuga 31.12.2000 (aastates)  
Length of service of officials as of 31.12.2000 (in years)

Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total

	< 1		1-5		6-10		11-15		16-20		21-25		26-30		> 30		Ametnikud
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	Total officials	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž*	161	5,4	882	29,3	1013	33,7	315	10,5	243	8,1	165	5,5	107	3,6	122	4,1	3008
1.2. Staaž antud asutuses**	333	11,1	1201	39,9	1143	38,0	119	4,0	87	2,9	53	1,8	33	1,1	39	1,3	3008
1.3. Staaž antud ametikohal***	734	24,4	1515	50,4	595	19,8	62	2,1	53	1,8	20	0,7	18	0,6	11	0,4	3008
<b>2 Vanemametnikud/Medium rank officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	1036	8,2	4438	35,2	4018	31,8	1047	8,3	825	6,5	558	4,4	366	2,9	328	2,6	12616
2.2. Staaž antud asutuses	1623	12,9	5408	42,9	4349	34,5	411	3,3	312	2,5	221	1,8	150	1,2	142	1,1	12616
2.3. Staaž antud ametikohal	3028	24,0	6771	53,7	2150	17,0	262	2,1	168	1,3	113	0,9	59	0,5	65	0,5	12616
<b>3 Nooremametnikud/Lower rank officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	445	9,2	2156	44,5	1410	29,1	299	6,2	207	4,3	154	3,2	95	2,0	82	1,7	4848
3.2. Staaž antud asutuses	726	15,0	2395	49,4	1296	26,7	179	3,7	100	2,1	71	1,5	34	0,7	47	1,0	4848
3.3. Staaž antud ametikohal	982	20,3	2826	58,3	740	15,3	146	3,0	48	1,0	47	1,0	21	0,4	38	0,8	4848
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1642	8,0	7476	36,5	6441	31,5	1661	8,1	1275	6,2	877	4,3	568	2,8	532	2,6	20472
4.2. Staaž antud asutuses	2682	13,1	9004	44,0	6788	33,2	709	3,5	499	2,4	345	1,7	217	1,1	228	1,1	20472
4.3. Staaž antud ametikohal	4744	23,2	11112	54,3	3485	17,0	470	2,3	269	1,3	180	0,9	98	0,5	114	0,6	20472

\* Total length of public service  
\*\* Length of service at given agency  
\*\*\* Length of service at given post

## Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies

	< 1		1-5		6-10		11-15		16-20		21-25		26-30		> 30		Ametnikud kokku
		%		%		%		%		%		%		%		%	Total officials
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	138	5,8	696	29,0	839	35,0	238	9,9	189	7,9	125	5,2	80	3,3	94	3,9	2399
1.2. Staaž antud asutuses	293	12,2	955	39,8	945	39,4	69	2,9	56	2,3	36	1,5	21	0,9	24	1,0	2399
1.3. Staaž antud ametikohal	636	26,5	1233	51,4	434	18,1	35	1,5	33	1,4	11	0,5	11	0,5	6	0,3	2399
<b>2 Vanemametnikud/Medium rank officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	984	8,4	4144	35,2	3815	32,4	960	8,1	759	6,4	498	4,2	326	2,8	294	2,5	11780
2.2. Staaž antud asutuses	1565	13,3	5068	43,0	4097	34,8	348	3,0	271	2,3	182	1,5	128	1,1	121	1,0	11780
2.3. Staaž antud ametikohal	2906	24,7	6385	54,2	1937	16,4	222	1,9	143	1,2	89	0,8	46	0,4	52	0,4	11780
<b>3 Nooremametnikud/Lower rank officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	427	9,2	2113	45,3	1351	29,0	283	6,1	188	4,0	143	3,1	79	1,7	77	1,7	4661
3.2. Staaž antud asutuses	707	15,2	2344	50,3	1226	26,3	166	3,6	84	1,8	64	1,4	26	0,6	44	0,9	4661
3.3. Staaž antud ametikohal	958	20,6	2758	59,2	677	14,5	138	3,0	35	0,8	42	0,9	17	0,4	36	0,8	4661
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1549	8,2	6953	36,9	6005	31,9	1481	7,9	1136	6,0	766	4,1	485	2,6	465	2,5	18840
4.2. Staaž antud asutuses	2565	13,6	8367	44,4	6268	33,3	583	3,1	411	2,2	282	1,5	175	0,9	189	1,0	18840
4.3. Staaž antud ametikohal	4500	23,9	10376	55,1	3048	16,2	395	2,1	211	1,1	142	0,8	74	0,4	94	0,5	18840

## Maavalitsused/County Governments

<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	5	1,7	53	18,4	96	33,3	48	16,7	36	12,5	20	6,9	16	5,6	14	4,9	288
1.2. Staaž antud asutuses	10	3,5	69	24,0	120	41,7	37	12,8	25	8,7	9	3,1	10	3,5	8	2,8	288
1.3. Staaž antud ametikohal	33	11,5	118	41,0	96	33,3	16	5,6	14	4,9	3	1,0	5	1,7	3	1,0	288
<b>2 Vanemametnikud/Medium rank officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	17	3,4	147	29,3	113	22,5	73	14,5	51	10,2	48	9,6	27	5,4	26	5,2	502
2.2. Staaž antud asutuses	19	3,8	174	34,7	166	33,1	53	10,6	29	5,8	32	6,4	14	2,8	15	3,0	502
2.3. Staaž antud ametikohal	36	7,2	237	47,2	152	30,3	30	6,0	14	2,8	18	3,6	8	1,6	7	1,4	502
<b>3 Nooremametnikud/Lower rank officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	6	6,1	15	15,2	36	36,4	8	8,1	13	13,1	7	7,1	11	11,1	3	3,0	99
3.2. Staaž antud asutuses	6	6,1	17	17,2	40	40,4	11	11,1	11	11,1	6	6,1	7	7,1	1	1,0	99
3.3. Staaž antud ametikohal	6	6,1	35	35,4	37	37,4	6	6,1	9	9,1	3	3,0	3	3,0	0	0,0	99
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	28	3,1	215	24,2	245	27,6	129	14,5	100	11,2	75	8,4	54	6,1	43	4,8	889
4.2. Staaž antud asutuses	35	3,9	260	29,2	326	36,7	101	11,4	65	7,3	47	5,3	31	3,5	24	2,7	889
4.3. Staaž antud ametikohal	75	8,4	390	43,9	285	32,1	52	5,8	37	4,2	24	2,7	16	1,8	10	1,1	889

## Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions

<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	18	5,6	133	41,4	78	24,3	29	9,0	18	5,6	20	6,2	11	3,4	14	4,4	321
1.2. Staaž antud asutuses	30	9,3	177	55,1	78	24,3	13	4,0	6	1,9	8	2,5	2	0,6	7	2,2	321
1.3. Staaž antud ametikohal	65	20,2	164	51,1	65	20,2	11	3,4	6	1,9	6	1,9	2	0,6	2	0,6	321
<b>2 Vanemametnikud/Medium rank officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	35	10,5	147	44,0	90	26,9	14	4,2	15	4,5	12	3,6	13	3,9	8	2,4	334
2.2. Staaž antud asutuses	39	11,7	166	49,7	86	25,7	10	3,0	12	3,6	7	2,1	8	2,4	6	1,8	334
2.3. Staaž antud ametikohal	86	25,7	149	44,6	61	18,3	10	3,0	11	3,3	6	1,8	5	1,5	6	1,8	334
<b>3 Nooremametnikud/Lower rank officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	12	13,6	28	31,8	23	26,1	8	9,1	6	6,8	4	4,5	5	5,7	2	2,3	88
3.2. Staaž antud asutuses	13	14,8	34	38,6	30	34,1	2	2,3	5	5,7	1	1,1	1	1,1	2	2,3	88
3.3. Staaž antud ametikohal	18	20,5	33	37,5	26	29,5	2	2,3	4	4,5	2	2,3	1	1,1	2	2,3	88
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	65	8,7	308	41,5	191	25,7	51	6,9	39	5,2	36	4,8	29	3,9	24	3,2	743
4.2. Staaž antud asutuses	82	11,0	377	50,7	194	26,1	25	3,4	23	3,1	16	2,2	11	1,5	15	2,0	743
4.3. Staaž antud ametikohal	169	22,7	346	46,6	152	20,5	23	3,1	21	2,8	14	1,9	8	1,1	10	1,3	743

Koondtabel 3 / Table 3

**Ametnike jaotus haridustaseme järgi seisuga 31.12.2000**  
**Distribution of officials by educational level (as of 31.12.2000)**

	Ametnikke kokku		Kõrgharidus		Keskeriharidus		Keskharidus		Põhiharidus		Õppimine taseme-koolituse vormis	
	Total number of officials	Higher education	%	Vocational secondary education	%	Secondary education	%	Basic education	%	The number of officials who are studing	%	
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total</b>												
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3010	2354	78,2	375	12,5	278	9,2	2	0,1	338	11,2	
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	12614	5411	42,9	3316	26,3	3778	30,0	77	0,6	1099	8,7	
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	4848	393	8,1	1502	31,0	2771	57,2	173	3,6	305	6,3	
4 KOKKU/ Total (1+2+3)	20472	8158	39,8	5193	25,4	6827	33,3	252	1,2	1742	8,5	
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>												
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2401	1837	76,5	325	13,5	237	9,9	2	0,1	272	11,3	
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	11778	4929	41,8	3134	26,6	3620	30,7	76	0,6	1028	8,7	
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	4661	374	8,0	1449	31,1	2664	57,2	172	3,7	283	6,1	
4 KOKKU/ Total (1+2+3)	18840	7140	37,9	4908	26,1	6521	34,6	250	1,3	1583	8,4	
<b>Maavalitsused/County Governments</b>												
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	288	234	81,3	33	11,5	21	7,3	0	0,0	31	10,8	
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	502	265	52,8	133	26,5	103	20,5	1	0,2	34	6,8	
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	99	8	8,1	25	25,3	65	65,7	0	0,0	6	6,1	
4 KOKKU/ Total (1+2+3)	889	507	57,0	191	21,5	189	21,3	1	0,1	71	8,0	
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>												
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	321	283	88,2	17	5,3	20	6,2	0	0,0	35	10,9	
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	334	217	65,0	49	14,7	55	16,5	0	0,0	37	11,1	
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	88	11	12,5	28	31,8	42	47,7	1	1,1	16	18,2	
4 KOKKU/ Total (1+2+3)	743	511	68,8	94	12,7	117	15,7	1	0,1	88	11,8	

Koondtabel 4 / Table 4

**Kõrgharidust eeldavate ametikohtade arv seisuga 31.12.2000**  
**Number of posts requiring higher education (as of 31.12.2000)**

	Ametikohti kokku		Ametnikke kokku		Kõrgharidust eeldavaid ametikohti		Kõrgharidust eeldavatest ametikohtadest täidetud		Sealhulgas ametnikkega, kellel on kõrgharidus		
	Total number of posts	No	Total officials	No	%	Number of posts requiring higher education	%	Posts requiring higher education staffed	%	Staffed with officials with higher education	
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total</b>											
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3306		3010	91,0		3269	98,9	2891	88,4	2305,5	79,7
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	14097,5		12614	89,5		3626	25,7	3256	89,8	3008	92,4
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	5939		4848	81,6		66	1,1	65	98,5	35	53,8
4 KOKKU/ Total (1+2+3)	23342,5		20472	87,7		6961	29,8	6212	89,2	5348,5	86,1
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>											
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2687		2401	89,4		2680	99,7	2338,5	87,3	1832	78,3
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	13280,5		11778	88,7		3101	23,4	2809,5	90,6	2599,5	92,5
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	5720		4661	81,5		65	1,1	64	98,5	34	53,1
4 KOKKU/ Total (1+2+3)	21687,5		18840	86,9		5846	27,0	5212	89,2	4465,5	85,7
<b>Maavalitsused/County Governments</b>											
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	290		288	99,3		289	99,7	286	99,0	235	82,2
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	481		502	104,4		220	45,7	210	95,5	210	100,0
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	97		99	102,1		1	1,0	1	100,0	1	100,0
4 KOKKU/ Total (1+2+3)	868		889	102,4		510	58,8	497	97,5	446	89,7
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>											
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	329		321	97,6		300	91,2	266,5	88,8	238,5	89,5
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	336		334	99,4		305	90,8	236,5	77,5	198,5	83,9
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	122		88	72,1		0	0,0	0		0	
4 KOKKU/ Total (1+2+3)	787		743	94,4		605	76,9	503	83,1	437	86,9



Koondtabel 5 / Table 5

**Perioodil 01.01.-31.12.2000 asutusest lahkunud ja teisele  
tööle asunud ametnike arv  
Number of officials who have left the agency and acquired  
new job during 01-31.12.2000**

**Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total**

	Ametnike arv		Teenistusest lahkunud		Asunud teenistusse		Asunud tööle		Andmed	
	seisuga 01.01.2000		ametnikke kokku		teisel ametikohal		erasektoris		puuduvad	
	Number of officials as of 01.01.2000	Total number of officials who have left office	%	New post acquired in civil service	%	New job acquired in private sector	%	No data available		
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2839	336	11,8	121	36,0	90	26,8	125	37,2	
1.1. Kõrgharidusega/with higher education	2154	265	12,3	97	36,6	70	26,4	98	37,0	
1.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	388	49	12,6	18	36,7	13	26,5	18	36,7	
1.3. Keskhariidusega/ with secondary education	270	22	8,1	6	27,3	7	31,8	9	40,9	
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	11887	1405	11,8	373	26,5	250	17,8	782	55,7	
2.1. Kõrgharidusega/with higher education	4956	720	14,5	215	29,9	125	17,4	380	52,8	
2.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	3251	295	9,1	68	23,1	55	18,6	172	58,3	
2.3. Keskhariidusega/ with secondary education	3590	390	10,9	90	23,1	70	17,9	230	59,0	
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	4902	579	11,8	141	24,4	136	23,5	302	52,2	
3.1. Kõrgharidusega/with higher education	381	73	19,2	15	20,5	15	20,5	43	58,9	
3.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	1517	172	11,3	47	27,3	42	24,4	83	48,3	
3.3. Keskhariidusega/ with secondary education	2848	334	11,7	79	23,7	79	23,7	176	52,7	
4 KOKKU/ Total	19628	2320	11,8	635	27,4	476	20,5	1209	52,1	

**Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies**

1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2218	266	12,0	92	34,6	77	28,9	97	36,5
1.1. Kõrgharidusega/with higher education	1651	208	12,6	70	33,7	57	27,4	81	38,9
1.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	328	43	13,1	17	39,5	13	30,2	13	30,2
1.3. Keskhariidusega/ with secondary education	216	15	6,9	5	33,3	7	46,7	3	20,0
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	10914	1224	11,2	298	24,3	223	18,2	703	57,4
2.1. Kõrgharidusega/with higher education	4357	586	13,4	153	26,1	106	18,1	327	55,8
2.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	3057	272	8,9	59	21,7	53	19,5	160	58,8
2.3. Keskhariidusega/ with secondary education	3422	366	10,7	86	23,5	64	17,5	216	59,0
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	4668	535	11,5	125	23,4	127	23,7	283	52,9
3.1. Kõrgharidusega/with higher education	353	63	17,8	12	19,0	12	19,0	39	61,9
3.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	1437	156	10,9	41	26,3	39	25,0	76	48,7
3.3. Keskhariidusega/ with secondary education	2731	316	11,6	72	22,8	76	24,1	168	53,2
4 KOKKU/ Total	17800	2025	11,4	515	25,4	427	21,1	1083	53,5

**Maavalitsused/County Governments**

1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	318	40	12,6	22	55,0	3	7,5	15	37,5
1.1. Kõrgharidusega/with higher education	255	33	12,9	20	60,6	3	9,1	10	30,3
1.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	39	3	7,7	1	33,3	0	0,0	2	66,7
1.3. Keskhariidusega/ with secondary education	24	4	16,7	1	25,0	0	0,0	3	75,0
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	614	101	16,4	60	59,4	8	7,9	33	32,7
2.1. Kõrgharidusega/with higher education	351	79	22,5	51	64,6	6	7,6	22	27,8
2.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	144	11	7,6	6	54,5	0	0,0	5	45,5
2.3. Keskhariidusega/ with secondary education	115	11	9,6	3	27,3	2	18,2	6	54,5
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	124	20	16,1	9	45,0	3	15,0	8	40,0
3.1. Kõrgharidusega/with higher education	13	3	23,1	1	33,3	0	0,0	2	66,7
3.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	47	9	19,1	4	44,4	1	11,1	4	44,4
3.3. Keskhariidusega/ with secondary education	63	8	12,7	4	50,0	2	25,0	2	25,0
4 KOKKU/ Total	1056	161	15,2	91	56,5	14	8,7	56	34,8

**Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions**

1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	303	30	9,9	7	23,3	10	33,3	13	43,3
1.1. Kõrgharidusega/with higher education	248	24	9,7	7	29,2	10	41,7	7	29,2
1.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	21	3	14,3	0	0,0	0	0,0	3	100,0
1.3. Keskhariidusega/ with secondary education	30	3	10,0	0	0,0	0	0,0	3	100,0
2 Vanemametnikud/Medium rank officials	359	80	22,3	15	18,8	19	23,8	46	57,5
2.1. Kõrgharidusega/with higher education	248	55	22,2	11	20,0	13	23,6	31	56,4
2.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	50	12	24,0	3	25,0	2	16,7	7	58,3
2.3. Keskhariidusega/ with secondary education	53	13	24,5	1	7,7	4	30,8	8	61,5
3 Nooremametnikud/Lower rank officials	110	24	21,8	7	29,2	6	25,0	11	45,8
3.1. Kõrgharidusega/with higher education	15	7	46,7	2	28,6	3	42,9	2	28,6
3.2. Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	33	7	21,2	2	28,6	2	28,6	3	42,9
3.3. Keskhariidusega/ with secondary education	54	10	18,5	3	30,0	1	10,0	6	60,0
4 KOKKU/ Total	772	134	17,4	29	21,6	35	26,1	70	52,2



## Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total

		Ametnike arv seisuga 01.01.2000 Number of officials as of 01.01.2000	Teenistusse astunud ametnikke kokku Total number of officials who entered the service %	Avalikust teenistusest From civil service %	Erasektorist From private sector %	Mujalt From elsewhere %				
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2839	324	11,4	161	49,7	96	29,6	67	20,7
1.1.	Kõrgharidusega/with higher education	2154	273	12,7	139	50,9	81	29,7	53	19,4
1.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	388	29	7,5	16	55,2	9	31,0	4	13,8
1.3.	Keskharidusega/ with secondary education	270	22	8,1	6	27,3	6	27,3	10	45,5
2	Vanemametnikud/Medium rank officials	11887	1744	14,7	494	28,3	374	21,4	876	50,2
2.1.	Kõrgharidusega/with higher education	4956	955	19,3	263	27,5	198	20,7	494	51,7
2.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	3251	313	9,6	105	33,5	92	29,4	116	37,1
2.3.	Keskharidusega/ with secondary education	3590	476	13,3	126	26,5	84	17,6	266	55,9
3	Nooremametnikud/Lower rank officials	4902	991	20,2	257	25,9	267	26,9	467	47,1
3.1.	Kõrgharidusega/with higher education	381	80	21,0	21	26,3	30	37,5	29	36,3
3.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	1517	238	15,7	60	25,2	90	37,8	88	37,0
3.3.	Keskharidusega/ with secondary education	2848	673	23,6	176	26,2	147	21,8	350	52,0
4	KOKKU/ Total	19628	3059	15,6	912	29,8	737	24,1	1410	46,1

## Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies

1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2218	282	12,7	146	51,8	86	30,5	50	17,7
1.1.	Kõrgharidusega/with higher education	1651	234	14,2	125	53,4	71	30,3	38	16,2
1.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	328	27	20,6	15	55,6	9	33,3	3	11,1
1.3.	Keskharidusega/ with secondary education	216	21	9,7	6	28,6	6	28,6	9	42,9
2	Vanemametnikud/Medium rank officials	10914	1667	15,3	483	29,0	348	20,9	836	50,1
2.1.	Kõrgharidusega/with higher education	4357	899	8,2	255	28,4	178	19,8	466	51,8
2.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	3057	304	9,9	103	33,9	88	28,9	113	37,2
2.3.	Keskharidusega/ with secondary education	3422	464	13,6	125	26,9	82	17,7	257	55,4
3	Nooremametnikud/Lower rank officials	4668	969	20,8	254	26,2	258	26,6	457	47,2
3.1.	Kõrgharidusega/with higher education	353	75	21,2	21	28,0	27	36,0	27	36,0
3.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	1437	231	16,1	59	25,5	86	37,2	86	37,2
3.3.	Keskharidusega/ with secondary education	2731	663	24,3	174	26,2	145	21,9	344	51,9
4	KOKKU/ Total	17800	2918	16,4	883	30,3	692	23,7	1343	46,0

## Maavalitsused/County Governments

1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	318	12	3,8	5	41,7	0	0,0	7	58,3
1.1.	Kõrgharidusega/with higher education	255	12	4,7	5	41,7	0	0,0	7	58,3
1.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	39	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
1.3.	Keskharidusega/ with secondary education	24	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2	Vanemametnikud/Medium rank officials	614	29	4,7	4	13,8	5	17,2	20	69,0
2.1.	Kõrgharidusega/with higher education	351	19	3,1	3	15,8	4	21,1	12	63,2
2.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	144	2	1,4	0	0,0	0	0,0	2	100,0
2.3.	Keskharidusega/ with secondary education	115	8	7,0	1	12,5	1	12,5	6	75,0
3	Nooremametnikud/Lower rank officials	124	7	5,6	1	14,3	2	28,6	4	57,1
3.1.	Kõrgharidusega/with higher education	13	1	0,8	0	0,0	1	100,0	0	0,0
3.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	47	2	4,3	0	0,0	0	0,0	2	100,0
3.3.	Keskharidusega/ with secondary education	63	4	6,3	1	25,0	1	25,0	2	50,0
4	KOKKU/ Total	1056	48	4,5	10	20,8	7	14,6	31	64,6

## Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions

1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	303	30	9,9	10	33,3	10	33,3	10	33,3
1.1.	Kõrgharidusega/with higher education	248	27	10,9	9	33,3	10	37,0	8	29,6
1.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	21	2	9,5	1	50,0	0	0,0	1	50,0
1.3.	Keskharidusega/ with secondary education	30	1	3,3	0	0,0	0	0,0	1	100,0
2	Vanemametnikud/Medium rank officials	359	48	13,4	7	14,6	21	43,8	20	41,7
2.1.	Kõrgharidusega/with higher education	248	37	14,9	5	13,5	16	43,2	16	43,2
2.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	50	7	14,0	2	28,6	4	57,1	1	14,3
2.3.	Keskharidusega/ with secondary education	53	4	7,5	0	0,0	1	25,0	3	75,0
3	Nooremametnikud/Lower rank officials	110	15	13,6	2	13,3	7	46,7	6	40,0
3.1.	Kõrgharidusega/with higher education	15	4	26,7	0	0,0	2	50,0	2	50,0
3.2.	Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	33	5	15,2	1	20,0	4	80,0	0	0,0
3.3.	Keskharidusega/ with secondary education	54	6	11,1	1	16,7	1	16,7	4	66,7
4	KOKKU/ Total	772	93	12,0	19	20,4	38	40,9	36	38,7

# Summaries



# Summaries

## Public Administration Bureau: Public Administration reform in Estonia

*Rauno Vinni  
Bureau of Public Administration  
State Chancellery*

According to the Coalition Agreement, public administration reform is one of the priorities of the Government in office. Year 2000 was mainly preparatory year for public administration reform – it started with the discussion of the principles of just-completed “Starting Points for Public Administration Reform” among the Coalition parties and conducting relevant seminar for the Coalition in February.

Several proposals made and principles declared during these discussions were used as the basis for the decisions adopted by the Government (e.g. introducing civil service standards in the public sector, development of proposals for administrative-territorial reform by the County Governors) and opinion of the Government was given on several issues (e.g. it was decided that because of the special characteristics of civil service it shall not be expedient to introduce employment contract system in the public sector). However the extent of changes, their interrelatedness and complexity indicated the need for strategic planning.

In order to ensure successful implementation of the reform, the Government decided to draw up the Government Programme on Public Administration Reform and reform (sub)strategies advised by the participants of the reform (strategy for developing of the local government and regional administration; strategy for budgetary reform and strengthening financial management, internal control and audit; strategy for developing of the citizen-oriented public administration; strategy for optimising the division of functions and co-operation between the governing institutions and strategy for developing civil service). Being flexible management instrument, a strategy enables to evaluate new ideas and to plan changing (interim) objectives and activities.

The need for reforming civil service arises from the assumption that people are the most valuable

resource of the public sector. For successful public administration reform officials should be ready for changes. According to the Public Administration reform Programme of the Government, civil service reform should be based on the following principles:

- Definition of civil service and its role will be clearly limited to the officials who exercise executive power. Differentiation between the performers of core functions and those performing support tasks will enable to achieve “lean” civil service and to make it more manageable.
- Employment relationship of those officials who do not perform core functions of the state will be regulated by the employment contract or by the contract for services. This will lead to more flexible pay system and recruitment practise.
- Co-ordination of civil service management will be improved with the aim of increasing the efficiency of training and development of officials.
- Pay system will be made more transparent and it will be linked more clearly with performance and labour market conditions.
- Recruitment and promotion will be by qualities of candidates and by merit – this will ensure the recruitment of best candidates to civil service and their promotion.

First version of the strategy for development of civil service was presented to the Committee for Public Administration Reform in November 2000. According to the strategy the objective of the development of civil service will be to achieve the situation where the state of Estonia employs an optimum number of civil servants, who are well qualified, who have good motivation and receive fair compensation, who clearly understand their mission and role in the society and who have service-oriented attitude towards other citizens.

Whether the results of public administration reform will appear as desired depends on how well officials

will acquire new values and skills. In order to meet the objectives and achieve lasting results it is obligatory to conduct comprehensive civil service reform that consists of the following parts:

- updating legislation and processes, structures and practices based on it – this will lead to the clarification of institutional roles for civil service and for the public administration organisation as a whole;
- well-functioning personnel management system

(staff motivation, training and development, evaluation and career development);

- updating management systems and methods in order to do the right things and to do the things right.

Extensive training on the basis of relevant training programmes will be needed for supporting the objectives of the public administration reform.

### Activities of the Ministry of Justice in programming the development strategy of civil service

*Ülle Madise*

*Head of the Public Law Department*

*Ministry of Justice*

It is the task of the Ministry of Justice to develop the general part of administrative law, including general rules for civil service. The existing Civil Service Act has become outdated – this is illustrated by the visible difference between the reality and rules as well as by problems of managing civil servant's work and by several disputes in court that have been lost by the state.

Prompt reform of civil service has been restrained by the collision between different public administration reform theories. Theory that describes public administration reform as a process of continuous change and redefinition seems to prevail by today. Taking into account public administration reform experience of other countries, this theory seems to provide guarantee for more lasting success – especially in the case of coalition government. Also an understanding about the necessity for having Estonia's own reform strategy has started to predominate little by little. It will thus be possible to start civil service reform without further delay and without getting stuck in the models of other states.

The existence of civil service and requirement for the law regulating its operation is derived from the Constitution. The Coalition Agreement<sup>1</sup> indicates general directions: development of civil service as an open system and making the operation of the state more effective and increasing the citizen's trust towards the state. The agreement thus describes over-

all political objective and makes a reference to the law as one instrument for achieving this objective.

In co-operation with the Ministry of Finance, the Ministry of Social Affairs, the Department of Civil Service and Personnel and the Public Administration Bureau of the State Chancellery the objectives of civil service reform have been set as follows:

- to maintain the status of civil servant (i.e. additional rights and obligations as compared with other employees) only for those officials who should have special trust of the public as they will be entitled to control, to command or to restrain citizens or to process confidential information or for those who have possibility to influence decision-making;
- to improve cost-effectiveness of maintaining civil servants;
- to improve work performance of officials;
- to increase the reliability of officials and to improve the image of civil service.

Unfortunately efficient work of civil servants and improvement of the image of officials cannot be ensured by introducing performance-related pay or by legal rules. Determinants will be the sense of mission, loyalty, dignity and ethics of officials – cognisable values that cannot be measured by ruler or by scales. Our main objective in 2001 should therefore be to find and adopt ways and means directed to achieving these values.

<sup>1</sup>The Coalition Agreement between the Reform Party of Estonia, the Pro Patria Union and the Party Moderates (Möödukad)

## Overview of the plan for administrative-territorial reform

*Prepared by: Igor Ligema  
Deputy Head of the Department of Local Government  
Ministry of Internal Affairs*

In October 2000 the Ministry of Internal Affairs finalised the Strategy for Public Administration reform in the domain of Local Government. The strategy discussed 6 inter-related fields that determine administrative capacity of the local government unit. These fields include improving management of the local government unit, clarifying functions of local government, improving budgetary organisation of local government, increasing the efficiency of monitoring local government activities, conducting administrative-territorial reform and reorganising public administration at the regional level.

The overall objective of the reform is to develop the local government system that will be characterised by:

- democratic management and participation of local residents in solving vital issues;
- quality of public services and their availability to local community;
- sufficient level of regulation and nonambiguity of legislation;
- balance between the number of functions imposed on the local government and resources allocated for performing these functions and balance between the size and integrity parameters of local government units;
- acceptable balance for local residents between two principles – independent decision-making that is characteristic for the community and efficiency achieved by economies of scale.

In the context of ensuring administrative capacity of local government units all above-mentioned fields are inter-linked and for improving local government system it is thus essential to consider this interrelationship and to reform all fields in parallel.

The objective of the administrative-territorial reform is to create such administrative system at the local government level that ensures to the fullest extent possible acceptable balance for local residents between two principles – independent decision-making on the local level and efficiency achieved by economies of

scale. This should be reflected in the following:

- local governments are capable to ensure within their administrative territory economic and sustainable development;
- local governments perform all functions imposed on local governments by law and have made public services with as good quality as possible available to local population;
- local governments are close to the citizens and maintain close contact with the public;
- management of local governments is more rational and efficient (expenses for national economy are optimised).

Reorganisation will be based on agreed criteria that are derived from both quantitative and qualitative indicators included in “The guidelines for drafting proposals for alteration of administrative-territorial organisation of local governments” that was approved in the session of the Government of the Republic on 4 July 2000.

The following criteria form the basis for developing proposals for alteration of administrative-territorial organisation of the local government unit (rural municipality, city) – within the boundaries of this administrative unit will be performed local self-governance:

- As a rule number of residents of the local government unit is at least 3500.
- In the rural municipality that is situated near the city and where majority of the population dwells in the satellite settlements of the city, number of residents of the local government unit is at least 4500.
- Cities and towns with less than 10 000 residents must be associated with the rural municipality.
- Local government unit must form an integral unit, with one or several associated centres.

The concept for changes to be introduced in other domains of the local government concurrent to moderate changes into the administrative-territorial organisation of the local government (organisational and budgetary arrangements, state supervision over the activities of local government units, etc.) and their implementation plan has been prepared already.

### Introduction of new environment for records management

*Prepared by: Ülle Laur*

*Head of the Department of Information Systems and Document Management  
State Chancellery*

Among several initiatives taken in 2000 under the heading of E-Government, the document management programme (DMP) for government agencies, launched by the State Chancellery with the purpose of achieving transfer to electronic records management and creating the necessary new environment for managing operations between the government agencies, must be highlighted.

The DMP initiative is based on the apprehension that as electronic communication develops, state agencies must be prepared to reorganise their records management systems so as to achieve the digital exchange and disclosure of official information, as well as a more efficient records management by making better use of information and communication technology (ICT) resources. The emphasis of the DMP activities is not on the selection of central software but rather on developing jointly used electronic services in government agencies and preparing the standards necessary for electronic document exchange.

The activities of the State Chancellery in this field fall into three categories:

- Creating for the Government of the Republic and the Prime Minister a work environment and an information management system that would secure adequate, reliable and accessible information for decision-making;
- Arranging public records management so as to ensure the simultaneous use, processing and maintenance of documents both on paper and in digital format;
- Creating a comprehensive information system of legislation that would combine electronic coordination of draft legislation among the agencies, processing of legislation by the Government of the Republic, and making the legislation public.

Taking inter-agency communication to the level of electronic records management involves the development of a complex integrated information system that

will link records management systems of individual agencies into one state document system. To achieve this, traditional arrangements for state records management and ICT resources must be combined into common rules that are clear and acceptable both to clerks and to IT specialists.

To make electronic records management between government agencies real, several rules must be developed. Three courses of action can be developed here.

- Firstly, the tradition of correct records management that has been developed for paper documents during several decades, must also be applied to the handling of digital documents, or otherwise said, uniform requirements for digital documents must be developed. Also preservation of the necessary information must be ensured, which requires the development of principles for digital archival systems and services.
- Further to the activities that support traditional records management, the new area is the development of ICT standards. Electronic records management can become operational only if there is an agreement of the formats to be used for exchanging digital documents, as documents must be exchangeable and usable by various ICT applications. In addition, uniform rules for document exchange have to be developed for automating the routine work processes that can be described in detail, and for making such systems manageable.
- The most important factor of the switchover to electronic records management is the willingness of officials to use digital documents. When pursuing this course of action, the DMP principle has been that knowledge gained and results obtained during implementation of the programme must be distributed to as wide a target group as possible, in order to receive feedback on the relative importance of each course of action. Extensive training is also needed for explaining what the agency will gain from the switchover to electronic records management and what skills are required from



officials. Other important factors include existence of the knowledge necessary for introduction of the switchover, and support of the management of the agency in reorganising the records management.

The first year of operation of the DMP for government agencies might be called the year of system analysis and finding appropriate strategies, as the subject is new not only for Estonian government agencies, but new for the whole world. The most important results of the programme are available on web site <http://www.riik.ee/dh>.

As regards the creation of a legal environment required for electronic records management, the important events of 2000 involved the adoption of two Acts by the Riigikogu (Estonian parliament) that concern electronic records management. With coming into force of the Digital Signatures Act on 15 December 2000, use of digital signatures has become possible in records management of the state. The Public Information Act regulates disclosure of public information, which particularly means that digital information is rendered generally available.

For application of the above Acts, the Government of the Republic has also adopted a Regulation on the Common Principles of Records Management Procedure, that lays down principles for handling both documents on paper and digital documents in the process of records management of state and local government agencies and legal persons governed by

public law. Pursuant to this Regulation, agencies have to reorganise their records management by 1 July 2001. In addition, a process of preparing illustrative lists of documents was launched under the archival rules – the process requires the ministries and other government agencies to systemise all documents used in their records management on the basis of the functions of the agency and to establish the relevant preservation periods.

The development and introduction of the information system for the sessions of the Government of the Republic on 8 August 2000 must be highlighted as the most important result achieved by the State Chancellery in making the work of the Government of the Republic more efficient.

On the basis of results obtained during the first year of DMP, important conclusions can be drawn on the introduction of digital records management:

- switchover to digital records management is a long and labor intense process;
- for creating the environment necessary for switchover to digital records management, standards must be prepared, which would make it possible to use, exchange and preserve digital documents irrespective of the software used;
- the knowledge needed for the application of digital documents and the related records management system must be greatly improved both in the public and in the private sector.

## On Government of Republic Sessions Information System

*Prepared by: Reet Ringo,  
Head of the Government Session Preparation Department  
State Chancellery*

The information system for the sessions of the Government of the Republic (ISSG) is one part of the electronic document management system which allows for digital preparation, conducting, and saving of the sessions of the Government. ISSG is a unique aggregate of materials, data and information, comprising an option to monitor the procedure for resolving an issue requiring a governmental decision as well

as the opinions and positions relating thereto. In other words – ISSG allows for monitoring the “life-cycle” of a document from the conception of an idea and its maturation until the enactment thereof.

The construction of ISSG started on 5 July 2000, and the first electronic session of the Government of the Republic was held on 8 August 2000.

## Summaries

ISSG consists of:

- web-based licensed software (no extra powerful computer is needed to use it, only a web-browser – MS Explorer or Netscape – is required) which was elaborated using RAD (Rapid Application Development) method;
- workstation modules for the participants in the session (terminals);
- workstations for the staff servicing the session (laptop and personal computers);
- terminal and database servers (to service workstation modules, serve applications, and store data and materials of a session);
- audiosystem (microphones and speakers, sound recording);
- presentation systems (video projector and screen).

ISSG covers five stages of the government sessions:

- preparation of the agenda and processing of session materials;
- examination of the items on the agenda and accompanying materials;
- conducting of the session;
- preparation of the minutes;

- approval of the minutes and archival processing of the session materials.

Preparations for a session and the progress of the session itself have become more expedient as, from now on:

- work is organised so that from the very beginning, all session materials are available in the electronic form to all participants;
- complete overview is maintained of the preparation procedure for sessions;
- it is easy to include items to be discussed and the accompanying materials in the agenda or to reschedule them for another session if necessary, to change the sequence of the items on the agenda immediately without losing the general overview;
- to the receive, with regard to all the materials forwarded to the State Chancellery, operative and adequate information concerning their topics, stage of proceedings, date of discussion; number of the item on the agenda, etc;
- during the session it is easy to follow, both in the session room or outside it, what item is being discussed, who are the speakers, what decision is taken.

## Civil service and disclosure of information

*Prepared by: Jüri Heinla  
Head of the Department of Legislative Drafting  
State Chancellery*

Politicians and lawyers have discussed for several years the need to establish rules to regulate access to the information held by state and local government agencies. Section 44 of the Constitution, pursuant to which everyone has the right to freely obtain information disseminated for public use, and all state agencies, local governments and their officials have a duty to provide on request information about their activities, sets out that the relevant procedure is provided by law. Until now there has been no law in the Estonian legal order that regulates this field in a comprehensive manner. Draft of the Freedom of Information Act that was introduced to the legislative proceeding of the Riigikogu by Daimar Liiv, Head of the Legal Affairs Committee of the VIII composition of the Riigikogu, was the first serious attempt to regulate this field – several principles from this draft Act

have been included in enacted Public Information Act. In 1999 Olari Taal, Minister of Internal Affairs, set up a working-group consisting of politicians, scientists, journalists, civil servants and lawyers, which led to the development of a completely new draft Act.

Section 1 of the Public Information Act stipulates that the purpose of Act is: "...to ensure that the public and every person has the opportunity to access information intended for public use, based on the principles of a democratic and social rule of law and an open society, and to create opportunities for the public to monitor the performance of public duties."

In principle the Act treats all recorded information, which is created upon performance of public duties

provided by law or legislation issued on the basis thereof, as public information irrespective of the medium (paper, electronic, audio-visual or other medium) used for recording the data. Information collected, created or maintained by state and local government agencies and legal persons in public law that have been established for performing public duties, can in aggregate be treated as public information. The Public Information Act will be extended to legal persons under the private law and natural persons only if they perform public duties pursuant to law or contracts, or if their activities are financed from the state or local government budget – and only with regard to information concerning the performance of public duties or the use of allocated funds.

The principles that must be followed upon implementation of the Act are set out in section 4 of the Act. In addition to the principles set out in the given section of the Act, development of the Act was guided by the idea of using modern information technology for achieving the purpose of the Act. The right of self-regulation of holders of information was also considered as pursuant to the Act, all legal persons governed by public law will also be deemed equal to holders of information with all the relevant obligations.

In principle, access to public information can be ensured in two manners – by active offering (disclosure) of information or by responding to requests for information. As regards the first manner, the Act provides for the mandatory Internet web site of state and local government agencies and legal persons in public law – this enables to reduce financial and labour costs and to guide the person making a request for information to the already disclosed information sources, without the need for further formalities. At the same time, the Act provides a reasonable time period for creating a web site. Local government

units are allowed to maintain either an individual web site for each unit or a joint web site for several units. The Act gives the holders of information several options to arrange the application of the Act in a most rational manner.

The Act creates for civil service opportunities for a more flexible management of resources but imposes also an obligation to ensure access to information in the quickest and easiest manner possible. Subsection 2 (2) of the Act expressly prescribes the supremacy of the specific laws over the Public Information Act if these provide for restrictions on access to information and special conditions for, procedure for and methods of access. This is why every official must have good knowledge of the legal regulation of the specific sector and of how the access to information is to be granted. Officials must also be able and know how to apply the principles of freedom of information in practice when handling public information.

The Public Information Act regulates primarily the relations covering existing documents i.e. already recorded information. The Act excludes from its scope of application cases when requests are made for recording new information. This might include requests with the purpose of obtaining systemised and analysed information or requests for taking specific administrative action.

The Public Information Act is not a magic potion that would automatically guarantee the citizen's trust in public authorities and vice versa. It is only an opportunity that – when well used – will help to develop a good practice of dissemination of public information, and hopefully also increase the confidence of citizens in public authorities and civil service. And this will depend first and foremost on the knowledge, willingness and performance of politicians and officials.

## Civil service in figures

Since 1997 the State Chancellery has on five occasions compiled statistical reviews of main indicators that characterise the composition of civil service.

*Prepared by: Henri Kuningas  
Department of Civil service and personnel  
State Chancellery*

These statistical analyses were made as of 1 July 1997, 1 July 1998, 1 January 1999, 1 January 2000 and 31 December 2000.

The following indicators have been used to describe the composition of civil service: distribution by gender and age, length of service and education level, distribution by basic categories of officials and estimates of staff turnover. On two occasions (1 January and 31 December 2000) the State Chancellery made an inquiry in administrative agencies on evaluation of officials with the aim of obtaining information on the results of the first periodic evaluation, annual performance appraisal interviews, promotion of officials, and learning opinions about regulation of evaluation process.

Data was collected from 75 administrative agencies. The agencies concerned fall into three main groups: Ministries (12) together with their governing area, constitutional institutions (6) and county governments (15).

Civil service of Estonia consisted of 20 472 officials as of 31 December of 2000 – 844 officials more than on 1 January of the same year. This represents one of the biggest staff increase (4.3%) during past four years. The executive agencies and inspectorates under the governing area of ministries employ most of these civil servants – 16 623 or 81%. The rest of civil service staff is divided between ministries, county governments and constitutional institutions. Of the total number of civil servants the latter employ the smallest proportion (743 or 4%).

The largest increase – 6% or 1040 officials – occurred in the category of agencies Ministries together with their

governing area. Calculated in percentage the number of officials was decreased substantially in county governments (by 16% or 167 officials) and to a certain extent in constitutional institutions (by 4% or 29 officials). The percentage of increase was biggest for the governing area of the Ministry of the Environment (77% or 347 officials) and for the governing area of the Ministry of Agriculture (70% or 286 officials). Calculated in absolute figures, the largest increase occurred in the governing area of the Ministry of Internal Affairs (407 officials or 6%).

A majority or 62% of civil servants belong to the basic category of medium rank officials. In 2000 basic categories of higher officials and medium rank officials were growing primarily; as for lower rank officials, continuous trend of decline can be observed since 1997. Unpopularity of the lower rank officials is illustrated by the fact that 15 agencies out of 75 do not have lower rank officials. At the same time 87% of lower level officials are employed by 8 agencies.

More detailed data are available on the website of the Civil Service and Personnel Department of the State Chancellery:

<http://www.riik.ee/Riigikantselei/atp/kysitlus/>

Particulars about all agencies concerned can be found on the website. In addition to data concerning state agencies this website includes also relevant data on local governments.

### Year 2000 – year of the first periodic evaluation

The Civil Service Act that entered into force on 1 January 1996 imposed the requirement of periodic evaluation – according to this act all officials engaged in civil service for at least 3 years had to pass their first periodic evaluation by 31 December 2001.

According to current law, evaluation process consists of two distinct parts – annual performance appraisal interviews with immediate superior or “soft” evalua-

tion and periodic evaluation by the Committee once in every three years. System of periodic evaluation is predominantly based on decentralised model: immediate superior will conduct principal evaluation during annual interviews and each agency can independently establish objectives, criteria and system of evaluation. Also periodic evaluation taking place in every three years will be conducted by the Competition and Evaluation Committee formed by the director of the

agency. Only periodic evaluation of executive officers of public service is centralised to a degree – this has been placed within the competence of the Competition and Evaluation Committee of Higher Officials that is operating under the State Chancellery.

When the evaluation system was launched, overview of the quality of staff in civil service and its conformity with requirements was lacking – thus attaching greater importance to development of the requirements for post and evaluation of conformity with these requirements was fully justified. As a result of annual interviews and evaluations by the Committee conducted during recent years, we have now reached the phase where both immediate superior and the Committee have assessed official's work performance and conformity with the requirements for post, and where stocktaking of qualifications and development needs of officials exists both at the level of agencies and to some extent also at the level of civil service. Thus the method of periodic evaluation by the Committee has become depleted and in respect of officials who have passed evaluation, transfer to "soft" evaluation system (annual performance appraisal interview with immediate superior) and shifting the focus of evaluation from evaluating conformity with the requirements for post to evaluating work performance, is fully justified.

It may be summarised that evaluation system has been introduced by better part of administrative agencies (81%) as out of 74 agencies annual interviews have been conducted in 60 agencies. 14 administrative agencies still lack the experience in conducting performance interviews. Periodic evaluation has been conducted by 53 administrative agencies out of 74 and officials of 21 agencies are in line for evaluation.

## Results of training co-ordination in 2000

Estonian civil service is characterised by both centralised and decentralised training management. Most training activities have been delegated to agencies. Such delegation of responsibility based on the principle of subsidiar-

ity supports the development of civil service as an open system and linking human resource development and planning more closely to the strategy of the agency. The aim of the centralised management of training is to sup-

What has been gained by making long efforts for introducing the evaluation system? First of all launching the annual performance appraisal interviews in agencies must be underlined. According to data gathered during the inquiry, interviews have been important in respect of improving management and communication system at the agency level. As interviews can be conducted only on the basis of clear work objectives and the requirements for post, documentation of agencies has been revised – starting with the statutes and strategies of the agency and its structural units and including the evaluation requirements and job descriptions.

Secondly – additional gain at the departmental level has been improvement of communication flows between superiors and subordinates and providing constructive feedback about subordinates' work performance. This has been achieved primarily due to fixation of interview results, including clearly defined tasks and objectives for next period.

Third important improvement as compared with previous years and also with private sector has been development of internal training system and assessment of training needs on regular basis. Thanks to annual interviews, training needs assessment that used to be chaotic or less systematic, has become more regulated in agencies. During the interview official has inter alia opportunity to discuss with immediate superior individual training needs and make development plan for next year. The agency in its turn can now plan and use training budget more efficiently.

It is also notable that information that has been gained due to evaluation process on the conformity of officials with evaluation requirements, indicates that majority of officials conform with requirements set for their post.

*Prepared by: Margus Nurk  
Department of Civil service and personnel  
State Chancellery*

ity supports the development of civil service as an open system and linking human resource development and planning more closely to the strategy of the agency. The aim of the centralised management of training is to sup-



port preparation and implementation of reforms proposed by the Government and to ensure application of common know-how and principles as well as more economic use of resources when organising training activities targeted to entire civil service or involving many administrative agencies. In 1999 elaboration of principles of training management for administrative agencies was started in co-operation with the State Audit Office. In 2000 thorough analysis of the draft document was conducted in co-operation with training managers of civil service, resulting in completion of Principles of Training Management for Administrative Agency or 'good practice' of training management. In order to facilitate application of the principles, 6-day training programme for training managers was developed and Manual for Training Manager prepared.

In comparison with 1999 differences between the groups of agencies (ministries, executive agencies and inspectorates, county governments and constitutional institutions) in using resources for training increased in 2000. On an average county governments and executive agencies and inspectorates spend more resources on training. The fact that average cost of a training day has remained the same or even grown smaller as compared with 1999 indicates that training managers have become more efficient and economic in organising training. The average cost of a training day has come down in ministries and county governments and remained the same in executive agencies, inspectorates and constitutional institutions. In 2000 new training method – distance learning that is flexible for participants – was introduced. During this first year relative importance of distance learning grew to remarkable 3–4% of total volume of training activities for all groups of agencies with the exception of constitutional institutions. Among five most important training fields were judicial training, language training, computer training, management training and training relating to principal activity of the agency.

The European Integration Office of the State Chancellery is responsible for co-ordination of EU training and organising and financing horizontal training (general training in European Union matters and language training) specified in the EU training strategy. Sector-specific training and training

related to officials' individual needs remains the sphere of responsibility of the Ministries. Training of civil servants in European Union matters is based on EU-training strategy that was approved by the Council of Higher Officials – co-ordinating body for European integration activities – in May 1997 and revised in April 1999. The strategy specifies competence and tasks of agencies involved in organising the EU training as well as training methods, resources, principles of monitoring and financing, target groups for EU training and general training needs.

In 2000 and 2001 main focus of training has been on the following groups of officials:

- officials who are either directly or indirectly involved in accession negotiations and members of working groups preparing the National Programme for the Adoption of the acquis – with main emphasis on new officials entering this category;
- officials engaged in harmonisation of law with EU law;
- judiciary;
- officials who are responsible for enforcement and application of acquis and ensuring and controlling implementation of EU policies (directors and higher officials of the ministries and agencies within their area of government, officials in charge and supervisory officials of executive agencies and in regions);
- officials engaged in training (lecturers and training managers).

4214 officials in total received various horizontal training in 2000 (data as of 19 January 2001), of those 1200 officials received language training.

Budgetary resources planned for EU training amount to 1.2 million kroons in 2001. Training plans of the ministries that take into account approved priority target groups and training needs analysis conducted for ministries and their area of government, provide basis for organising the European integration training.

On the basis of feedback given by civil servants who have participated in training courses of the Estonian Institute of Public Administration, it can be generalised that:

- managerial staff of public sector is above all puzzled over how to cope with personnel management, and on the basis of indicated training needs it may be concluded that stress and fear of burn-

- out are fairly common problems;
- a training request placed most frequently is for training that gives ready-made practicable recipes for carrying out regular tasks;
- specialists of many fields (e.g. accountants and financial analysts, officials engaged in public procurement, internal auditors etc.) find it disturbing

- that preparation of guide materials that would give some tips and certitude for doing the job, doesn't keep pace with fast changes in procedures;
- those responsible for reforming systems and procedures cannot explain well enough neither the reasons for, nor the content of the changes.

## What will the European Union bring about to Estonian officials?

*Prepared by: Henrik Hololei  
Office of European Integration  
State Chancellery*

Most people in Estonia assume that the country's accession to the European Union will bring about some changes to their lives. But how will the accession affect our state officials?

The most significant change for Estonian civil service after the accession will be that about 50 higher officials (as well as couple of hundred interpreters) will be engaged in Brussels. This signifies for our Ministries the most severe change of personnel since 1992. Accelerated exchange of personnel will have both positive and negative effects. Firstly – new employees will temporarily reduce the efficiency of the state. On the other hand this will enable to rejuvenate the administration, the hierarchy of which has grown rather static during recent years and to introduce new ideas. The forthcoming change should already attract more young people to work in civil service as career opportunities are expanding.

The second larger change after the accession to the European Union will be that international relations will no more be the playground for diplomats only. Officials must also be capable of monitoring rapid international processes and understanding their significance as in the future Estonian officials have to react quickly if they are to make the terms and conditions of draft legal acts of the European Union more favourable for Estonia.

The third aspect related to the European Union is the general increase of stability. Larger systems are always more stable and this positive effect will be shared by all Estonian citizens – state officials included. The accession to the European Union will signify finalisation of radical changes in several fields (trade relations, compe-

tion, etc.). In other fields development will be accelerated or continues (investments, environmental protection, etc.) but the process will acquire more concrete framework. Unwarranted influence or pressure of individual interest groups to officials will be reduced. The latter, in particular, leads to the conclusion that changes introduced by the EU accession to the life of Estonian officials will be more or less the same as for majority of our fellow citizens.

### Training of state officials in EU matters 2000–2001

One of the tasks of the Estonian state before the accession is to train state officials for service under new circumstances. It is therefore important to deal with EU-related training of state officials already now in order to ensure that as a member state interests of Estonia will be protected efficiently and in order to train officials of Estonian citizenship for service in EU institutions. As resources for organising EU training are limited, priority target groups for training will be determined each year on the basis of European integration process developments and training needs analysis. In 2000 and 2001 training has been focused on officials who are either directly or indirectly involved in accession negotiation process or preparations for accession. Starting from 2002 main focus will be shifted to those state officials who will start to participate in different phases of EU policy-making process (e.g. in Council working groups) and to local government officials involved in law enforcement.

In 2000, the cost estimate for training needs was 40 million Estonian kroons. Total training resources in 2000 amounted to 7.2 million Estonian kroons, which was 24% of the resources needed. In 2000, the number of officials



who received training on various EU matters was 4512 (data as of 02.02.2001), of those officials about 1200 received language training. More than half of indicated training needs were met – taking into account rather limited resources this can be considered very good result. For

2001 budgetary resources for EU training amount to 1.2 million kroons, part of the resources allocated for year 2000 will be used for launching training activities of 2001. For financing training activities in 2002 application has been made under Phare 2001 programme.

### Status of personnel management in public sector organisations of Estonia

*Prepared by: Tõnu Kaarelson  
The Estonian Higher Business School*

Following the initiative by the Management Institute of the Estonian Higher Business School, an international personnel management study was conducted in Estonian organisations in autumn of 2000. A similar study has been conducted through the international co-operation network in nearly 30 countries all over Europe and elsewhere.

The study that was based on the principle of representation was conducted in both private and public sector organisations. In Estonia, 218 organisations were included in the sample of the study, of those 93 or 43% were government organisations, local government organisations and other non-commercial organisations of the public sector. Considering the range and number of organisations included in the study it is possible to draw some general conclusions about the personnel management in public and private sector of Estonia.

This article will discuss only few aspects of the total range of topics comprised in the study. In 75% of public sector organisations there exists structural unit for personnel work and/or personnel manager, and in case of 25% of organisations personnel manager belongs to the management team of the organisation.

Training remains the most commonly procured personnel service. A little more than every second organisation purchases training services. One third of public sector organisations do not practise procurement of personnel services. At the same time the purchas-

ing volume of personnel services has during past three years grown more quickly in the public sector than in the private sector.

It is surprising how much thought has been given in the public sector organisations in the context of strategic planning. According to the survey results two thirds of institutions have developed their mission statements and more than half of organisations have prepared development strategy. However the personnel strategy exists only in every fifth organisation. As regards strategic planning then personnel managers are involved from the very beginning of the planning process in every third organisation.

It is considered that information technology training will be uppermost training need of employees during next three years, followed by people management and quality management training.

Personnel management is developing in public sector organisations into strategic field of activity that supports principal activity of the organisation. At present importance attached to personnel management is somewhat smaller in the public sector organisations than in private sector but rate of development seems to be faster in the public sector. Strategic planning, quality management and change management that 4–5 years ago characterised only private sector organisations have now started to win firm position in public sector organisations as well.