



RAHANDUS- MINISTEERIUM

MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA

Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne

SISUKORD

1. Sissejuhatus	3
1.1. Aruande alused ja eesmärk	3
1.2. Aruande ulatus	3
1.3. Aruande sisu ja struktuur	6
2. Eesti avalik teenistus ja selle väljakutsed	8
2.1. Avaliku teenistuse mõiste ja avalike teenistujate arv	11
2.2. Avaliku teenistuse arengu keskne koordineerimine ja strateegiline juhtimine	16
2.3. Avaliku teenistuse atraktiivsus ja konkurentsivõime tööturul	18
2.3.1. Muutused Eesti tööturul.....	18
2.3.2. Personalivoolavus.....	21
2.3.3. Värbamine ja valik	24
2.3.4. Ametnike keskmine kuupalk.....	28
2.4. Ametnikkonna sõltumatus	39
2.5. Avalike teenistujate mitmekesisus	40
2.5.1. Avalike teenistujate vanuseline ja sooline jaotus.....	41
2.6. Avalike teenistujate asjatundlikkus	45
2.6.1. Teenistujate haridus	45
2.6.2. Arengu- ja hindamisvestluste läbiviimine.....	47
2.6.3. Arendus- ja koolitustegevus	49
2.7. Avaliku teenistuse 2013. aasta arendustegevused	56
2.7.1. Uue avaliku teenistuse seaduse rakendamine	56
2.7.2. Strateegilise personalijuhtimise ning personaliplaneerimise arendamine	57
2.7.3. Juhtimisinfo ja andmekvaliteedi parandamine ning analüüsivõimekuse suurendamine	58
2.7.4. Avaliku teenistuse atraktiivsuse ja konkurentsivõime hoidmine	58
2.7.5. Konkursside läbipaistvuse tagamine	59
2.7.6. Ametnike kompetentside arendamine.....	59
2.7.7. Euroopa Liidu Nõukogu eesistumine 2018. aastal	60
2.7.8. Ametnikueetika ja ühtsete väärtuste tugevdamine	60
2.8. Ametnikueetika nõukogu tegevuse ülevaade perioodil oktoober 2013 - mai 2014.....	61
2.8.1. Ametnikueetika nõukogu (edaspidi eetikanõukogu) koosseis	61
2.8.2. Eetikanõukogu tegevus perioodil oktoober 2013 – mai 2014:	61
2.8.3. Eelarve ja tehtud kulutused.....	62
2.8.4. Eetikanõukogu tegevusega seotud ettepanekud	63
3. Ülevaade valitsussektorist, sh keskvalitsusest	64
3.1. Eesti valitsussektori töötajate arvu ja tööjõukulude võrdlus teiste riikidega	64
3.2. Ülevaade Eesti keskvalitsuse tööjõust.....	66
3.2.1. Keskvalitsuse hõive	66
3.2.2. Keskvalitsuse tööjõukulud	68
3.2.3. Keskvalitsuse palgatase	70
4. Kokkuvõte ja personalipoliitika soovitused	73
LISA 1	75

1. Sissejuhatus

1.1. Aruande alused ja eesmärk

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

Aruande eesmärk on anda sisend avaliku teenistuse edasiseks arendamiseks, analüüsides kujunenud olukorda ning tuues välja avaliku teenistuse tugevused ja väljakutsed. Ülevaade eetikanõukogu tööst võimaldab hinnata eetikanõukogu tegevuse eesmärgipärasust ning seatud eesmärkide saavutamist.

Aruande koostasid rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna ametnikud ja töötajad Rain Leoma, Riina Maat, Merle Hunt, Liina Simm, Anneli Sihver, Maris Vaino, Merilin Metsma, Cerlin Pesti ning Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskusest Eve Limbach-Pirn.

1.2. Aruande ulatus

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

- keskvalitsus;
- kohalikud omavalitsused;
- sotsiaalkindlustusfondid.

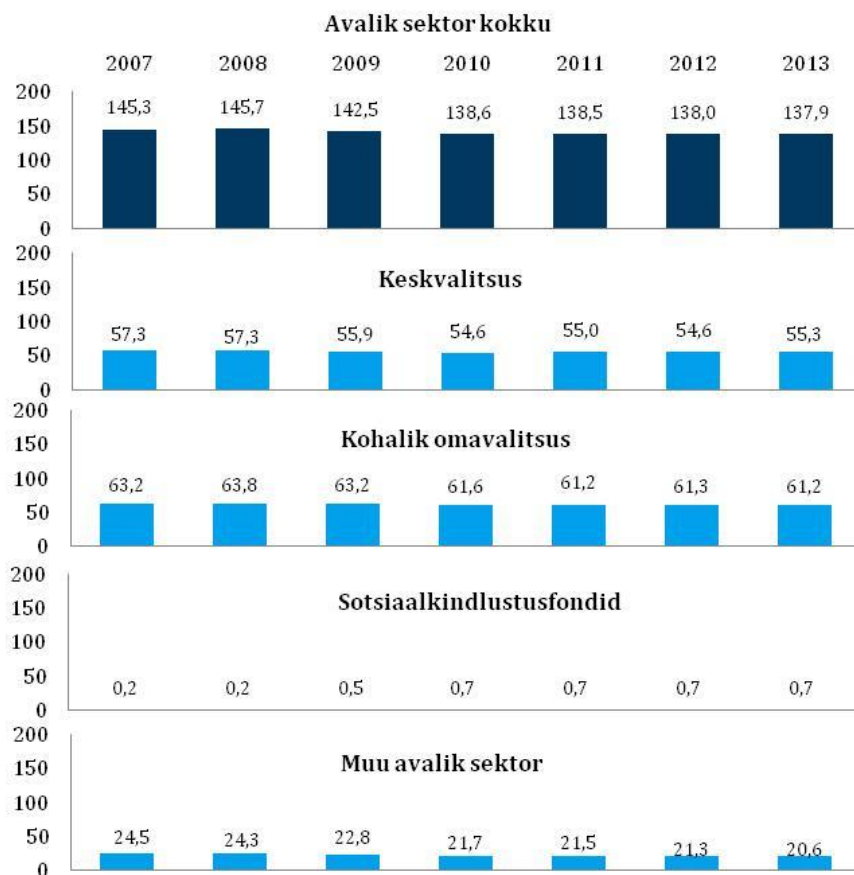
Lisaks valitsussektorile kuuluvad avalikku sektorisse riigi ja teiste valitsussektori liikmete osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (näiteks Eesti Energia, Tallinna Sadam jne), kes moodustavad kogu avalikust sektorist ca 15%. Samuti on avaliku sektori osana väljaspool valitsussektorit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

Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmetel oli avalikus sektoris tervikuna 2013. aastal täistööajale taandatud töötajate arv 137 900 inimest¹ (vt joonis 1), kellest

¹ Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmete võrdlemisel Statistikaameti hõive näitajatega tuleb arvestada, et saldoandmike infosüsteemis tuuakse välja täistööajale taandatud töötajate arv, samas kui Statistikaameti hõivatute puhul on kokku loetud inimeste arv.

ligikaudu 85% olid ametis valitsussektoris, sh 40% keskvalitsuses ning 45% kohalike omavalitsuste asutustes. Avaliku sektori töötajate arv on viimastel aastatel püsinud suhteliselt stabiilne, moodustades Eesti koguhõivest ligikaudu ühe viiendiku.

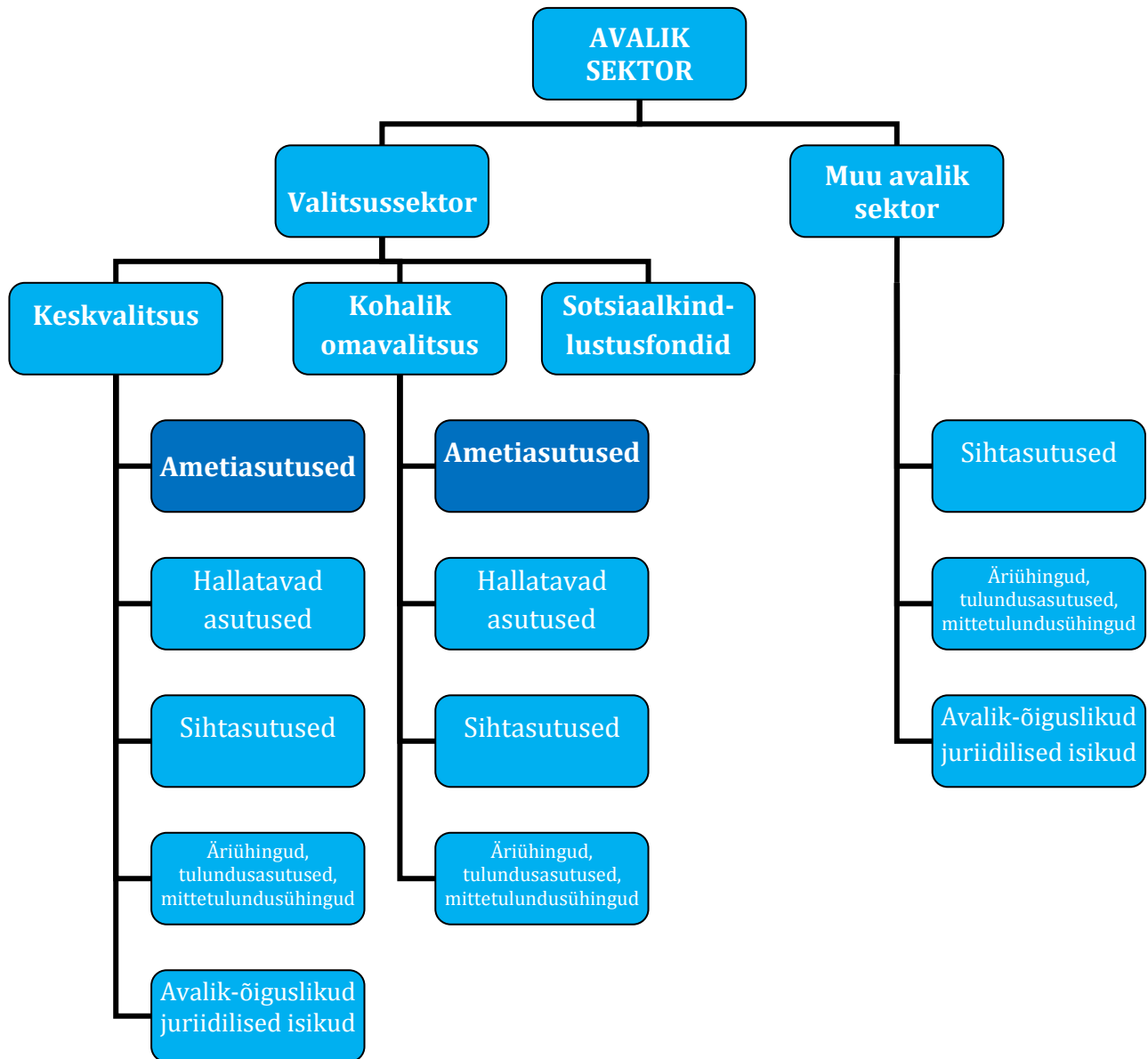
Joonis 1. Avaliku sektori täistööajale taandatud töötajate arv 2007-2013



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Käesolev aruanne peab andma ülevaate **avalikust teenistusest, mis hõlmab avaliku sektori asutuste tüüpidest ainult ametiasutusi** (põhiseaduslikke institutsioone teenindavad asutused, valitsusasutused, linna- ja vallavalitsused ning linna- ja vallavalitsuste ametid), mis on väga väike osa Eesti avalikust sektorist. Ametiasutused jäävad nii keskvalitsuse (riigi ametiasutused) kui kohalike omavalitsuste (kohalike omavalitsuste ametiasutused) alla. Lisaks ametiasutustele on nii keskvalitsuse kui kohalike omavalitsuste all veel mitmeid teisi asutuste tüüpe (vt joonisel 2). Asutuste tüüpide täpsem kirjeldus koos näidetega on lisas 1 ning ülevaate avaliku sektori kõikidest asutustest saab veebilehelt www.riigipilt.ee.

Joonis 2. Ülevaade avaliku sektori asutuste tüüpidest



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

Tabel 1. Avaliku teenistuse seadusega hõlmatud ametiaustuste jaotus 2013. aastal

Asutuste grupp	Asutuste allgrupp	Asutuste gruppi kuuluvad asutused
Põhiseaduslikke institutsioone teenindavad asutused ja Riigikantselei	Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	Riigikantselei Riigikogu Kantselei Riigikohus Riigikontroll Vabariigi Presidendi Kantselei Õiguskantsleri Kantselei
Valitsusasutused	Ministeeriumid	11 ministeeriumit
	Maavalitsused	15 maavalitsust
	Siseturvalisus ja Kaitsevägi	Häirekeskus Kaitsevägi Politsei- ja Piirivalveamet Päästeamet Vanglad ²
	Muud valitsusasutused	20 ametit ³ 4 inspektsiooni Kohtud ⁴ Prokuratuur Rahvusarhiiv
Kohalike omavalitsuste ametiasutused	Kohalikud omavalitsused	30 linnavalitsust 185 vallavalitsust

Paraku ei saa avaliku teenistuse arenguid hinnata isolatsioonis muust avalikust sektorist. Seetõttu on tausta loomiseks ning veidi laiema hinnangu andmiseks lisatud aruande lõppu ka ülevaade Eesti valitsussektori võrdlusest teiste riikidega ning Eesti keskvalitsuse muutustest.

1.3. Aruande sisu ja struktuur

Aruanne koosneb neljast peatükist ja ühest lisast.

Esimene peatükk on sissejuhatus, kus kirjeldatakse aruande ulatust, sisu ja struktuuri.

Teises peatükis antakse ülevaade avaliku teenistuse väljakutsetest ja arendustegevustest. Esimene alapeatükk annab ülevaate avalike teenistujate (sh ametnike) arvu muutustest ning sellele järgnevad viis alapeatükki kirjeldavad erinevate avaliku teenistuse jaoks oluliste aspektide (keskne koordineeritus, atraktiivsus tööturul, sõltumatus, mitmekesisus,

² Vanglate koond on koostatud 4 vangla (Viru, Tallinna, Tartu ning Harku ja Murru) andmete põhjal.

³ Eestis on kokku 24 ametit. Statistikast on väljas Tebeamet ja Kaitsepolitseiamet, kelle andmed on salastatud ning Politsei- ja Piirivalveamet ja Päästeamet, kes on paigutatud siseturvalisuse ja Kaitseväge gruppi.

⁴ Kohtute koond on koostatud 4 maakohtu, 2 halduskohtu ja 2 ringkonnakohtu andmete põhjal.

asjatundlikkus) tugevusi ja väljakutseid, millest võiks lähtuda järgnevate aastate arendustegevusi planeerides. Viimane alapeatükk võtab kokku 2013. aasta arendustegevused. **Kolmas peatükk** avab rohkem kogu avalikku sektorit, aidates paremini hinnata muutusi avalikus teenistuses. Kolmanda peatüki esimene alapeatükk toob välja Eesti valitsussektori rahvusvahelises võrdluses. Kuna avaliku sektori funktsioonid ja vastutuse jaotus on riikides väga erinevalt üles ehitatud, saab kõige täpsemaid, kuid ka siis teatud mööndustega võrdlusi teha valitsussektori tasandil. Kuna vastutus keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel on jaotatud juba riigiti väga erinevalt, siis keskvalitsust üldiselt teiste riikidega enam võrrelda ei saa. Seetõttu on kolmanda peatüki teises alapeatükis välja toodud ainult Eesti keskvalitsuse trendid.

Neljandas peatükis tehakse aruandest kokkuvõtte, tuues välja peamised personalipoliitilised väljakutsed ning ettepanekud nende lahendamiseks.

Lisas 1 on kirjeldatud avaliku sektori asutuste tüübid koos näidetega.

2. Eesti avalik teenistus ja selle väljakutsed

Avalik teenistus on üks olulisemaid omariikluse institutsioone, sest tänapäeva üha keerulisemas maailmas vajavad poliitikut ametnike spetsialiseerunud oskusteavet otsuste ettevalmistamisel ja see muudab ametnikud väga oluliseks lüliks poliitika kujundamise protsessis (lihtsustatult võttes kas siis muutustele kaasa aitajana või neile vastu töötajana). Veelgi enam, poliitikate elluviimise praktilisest teostusest sõltub tihti ka erinevate poliitiliste alternatiivide valik. Avalik teenistus kui asjatundlik ja ühise identiteediga institutsioon on avalikus sektoris erinevaid poliitikaid, programme, organisatsioonikultuure ja juhtimisstiile ühendav oluline lüli. Paari viimase aastakümne jooksul on nii teadlased kui ka mitmed mõjuvõimsad rahvusvahelised organisatsioonid (nt ÜRO, OECD, Maailmapank) jõudnud arusaamani, et riigi konkurentsivõime on otseses sõltuvuses selle avaliku teenistuse võimekusest, sest just avalik teenistus on oluliseks komponendiks hea valitsemise ning riigi usaldusväärse ja asjatundliku toimimise juures. Hea avalik teenistus on ka oluliseks majandusarengu eelduseks.⁵

Avalikul teenistusel puudub rahvusvaheliselt üheselt mõistetav definitsioon ja sisu ning selle olemust saab avada mitmeti. Avalik teenistus kui süsteem täidab mitut funktsiooni, olles nii:

- 1) **inimeste juhtimise süsteem**, mille eesmärgiks on tuua riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistusse parimaid inimesi ning kindlustada asjatundlik järjepidevus. Avaliku teenistuse eesmärgiks on ka aluse loomine koordineerimise ja koostöö arendamiseks ametiasutuste vahel ning sarnase arengutaseme ja ühtsete juhtimispõhimõtete tagamine valitsussektoris;
- 2) **kontrollimehhanism**, mis tagab võimu ja ressursside väärkasutuse ärahoidmise ning aitab eristada poliitilist ja administratiivset tegevusvälja.
- 3) **sümbolite ja väärtuste süsteem**, väärtustes (nt avaliku teenistuse sõltumatus, asjatundlikkus, usaldusväärsus, läbipaistvus, järjepidevus, ühtsus, avaliku teenistuse kui riigi teenimise vastandamine ühe tööandja juures töötamisele, avaliku huvi järgimine vastandina parajasti valitsevale erakondlikule huvile) kokkuleppimine annab avalikule teenistusele strateegilise, eetilise ja juhtimusliku tähenduse. Identiteedi kujundamine on oluline, sest see loob aluse, mille põhjal saab anda praktikas eetilisi hinnanguid, kuna igapäevane tegevus on paratamatult väärtusotsustega seotud ning hõlmab endas konfliktseid väärtusi (nt paindlikkus vs. stabiilsus, kokkuhoid vs. ametnike asjatundlikkus, teenistusest vabastamise lihtsus vs. politiseeritus).⁶

Avalikust teenistusest rääkides viidatakse üldjuhul avalikus teenistuses töötavatele inimestele ja nende tegevust reguleerivatele õigusaktidele. Erinevates riikides on kasutusel kas lai või kitsas käsitus avalikust teenistusest. Avaliku teenistuse laia käsituse järgi on enamik avalikus sektoris töötavatest isikutest avalikud teenistujad (hõlmatud on näiteks ka

⁵ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

⁶ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

haridus- ja meditsiinitöötajad). Avaliku teenistuse kitsa käsituse järgi on piiratud avaliku teenistuse kontseptsiooni ulatust nn avaliku halduse tuumikuga, hõlmates peamiselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma. Eestis on kasutusel kitsas avaliku teenistuse käsitus. Just seetõttu, et kasutusel on erinevad avaliku teenistuse definitsioonid, on rahvusvaheliselt praktiliselt võimatu ametnike arvu võrrelda. Lisaks sellele teeb rahvusvahelise võrdluse keeruliseks riikide erinev poliitiline-administratiivne süsteem, mis omakorda on mõjutatud rahvuslikest traditsioonidest ja ajaloost.⁷

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

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

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

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

⁷ Christoph Demmke, Timo Moilanen. 2010. *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Oxford: Peter Lang. Lk 1, 14.

Juhtimine on Eesti avalikus teenistuses detsentraliseeritud, mis tähendab, et ametiasutustel on olulises ulatuses vabadus kujundada asutuse töötingimused.

Avaliku teenistuse loomise eesmärk Eestis on tagada efektiivne, paindlik, avatud, läbipaistev ja jätkusuutlik avalik teenistus ning kompetentsed, neutraalsed, usaldusväärsed, tulemustele orienteeritud ja motiveeritud ametnikud. Alljärgnev analüüs toob välja avaliku teenistuse peamised väljakutsed ning arengusuunad, andes ülevaate, kuivõrd on Eesti avalik teenistus arenemas soovitud eesmärkide ja väärtuste suunas. Analüüs käsitleb riigi ametiasutuste ja kohalike omavalitsuste üksuste – valdade ja linnade personalinäitajaid. Valimi aluseks on avalikud teenistujad, mitte ametikohad, 2013. aasta 31. detsembri seisuga. Valimisse pole arvatud lapsehoolduspuhkusel viibivaid avalikke teenistujaid ja teisi, kelle teenistussuhe on peatatud kauemaks kui kuus kuud. Mõiste „ametnik“ ei hõlma endas töölepingulisi töötajaid. Avaliku teenistuse sees on ka seitse erinevat eriteenistuse liiki: kohtuteenistus, prokuröriteenistus, vanglateenistus, kaitseväeteenistus, päästeteenistus, politseiteenistus ja välisteenistus. Ametnike ja töötajate hulka on arvatud ka nimetatud eriteenistuste ametnikud ja töötajad, kui neid ei ole eraldi eriteenistujate valimina välja toodud. Statistikas pole hõlmatud Kaitsepolitseiameti, Luurepataljoni, Teabeameti ja teiste riigi ametiasutuste üksuste ametnikud, kelle andmed on julgeolekukaalutlustel salastatud.

Riigi ühtse personali-ja palgaarvestuse andmekoguga liitunud asutuste andmed on võetud andmekogust ning asutused, kes andmekoguga veel liitunud pole, esitasid andmed Excel tabelite kujul. Palgaanalüüsi andmed on võetud Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemist⁸. 2013. aasta personalistatistika ülevaates on kasutatud tabelis 1 toodud asutuste gruppe.

Analüüsis kasutatakse allolevaid mõisteid järgnevas tähenduses:

- avalik teenistus – töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes;
- ametiasutus – riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine;
- avalik teenistuja – isik, kes teeb palgalist tööd riigi (edaspidi *riigiametnik*) või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes (edaspidi *kov ametnik*).

Avalikud teenistujad on käesolevas aruandes liigitatud 3 erinevaks grupiks:

- ametnik – isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ning nimetatud ametikohale, kus teostatakse avalikku võimu;
- töötaja – isik, kes riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega era-õiguslikus töösuhtes ning võetud töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd.

⁸ <https://saldo.fin.ee>

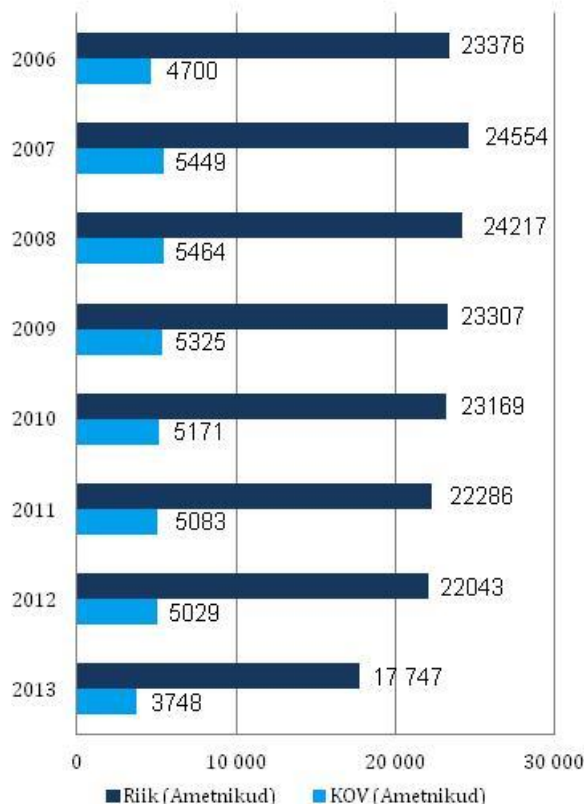
- eriteenistuja – ametnik või töötaja (politseiametnik, päästeteenistuja, vanglaametnik, tegevväelane, kohtunik, prokurör, diplomaat), kelle teenistussuhet reguleerib eriteenistusseadus.

2.1. *Avaliku teenistuse mõiste ja avalike teenistujate arv*

Avalikus teenistuses töötas 2013. aastal 29 950 inimest, neist 24 217 riigi ametiasutustes ning 5 733 kohalike omavalitsuste asutustes. Nii nagu öeldud juba peatüki 2 sissejuhatuses, on väga raske erinevate riikide ametnike arvu omavahel võrrelda või välja tuua optimaalne ametnike arv. Ametnike arv sõltub väga palju ametniku definitsioonist, kus näiteks mõned riigi loevad ametnike hulka ka arste, professoreid, õpetajaid jms. Eestis nimetatud ametikohti ei määratleta ametnikena, mis teebki erinevate riikide avaliku teenistuse suurused praktiliselt võrreldamatuks.

Ametnike arv on viimastel aastatel pigem kahanenud, moodustades tööealisest elanikkonnast stabiilselt ligikaudu 5% (keskmiselt 28 000 ametnikku) (vt joonis 3). Siinkohal tuleb rõhutada, et vana ATSi järgi määratletud ametnike arv langes 2012. aastaks oluliselt madalamale (kokku 27 072 ametnikku) võrreldes buumiaegse ametnike arvuga (2008. a 29 681 ametnikku) või võrreldes ka kriisiaegse ametnike arvuga (2010. a 28 340 ametnikku). Seega oli 2012. aastaks võrreldes buumiajaga Eestis 2 600 ametnikku (9%) vähem.

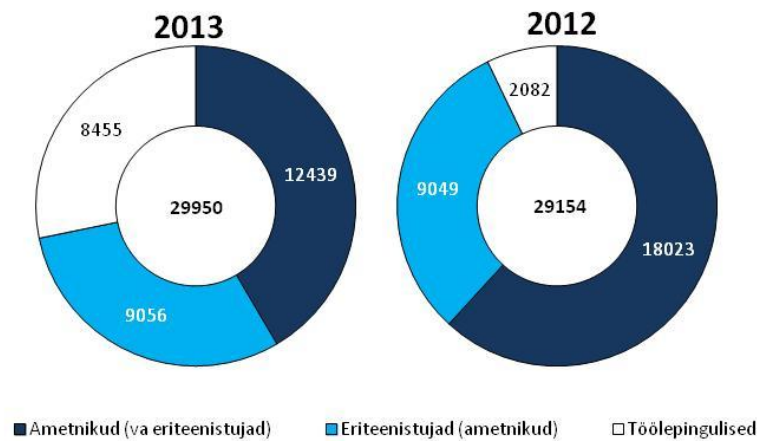
Joonis 3. Ametnike arv 2006-2013



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

1. aprillist 2013 kehtima hakanud avaliku teenistuse seadus kitsendas olulisel määral ametniku mõistet, mistõttu ametnike arv vähenes olulisel määral. 2012. aastal oli ametisse nimetatud 27 072 ametnikku ja 2013. aastal 21 495 ametnikku. Seega vähenes 2013. aastal ametnike arv 21% võrra, mis oli aga tingitud peamiselt seaduse muudatusest (vt joonis 4). Teenistujate koguarv pigem kasvas, sest kadusid ära koosseisuvälised ametikohad ning kõik koosseisuvälised ametnikud ja töötajad loeti alates 2013. aastast ka koosseisuliste hulka. Lisaks võeti arvestusse sisse päästeteenistuse seaduse alusel töölepinguga tööl olevad päästetöötajad. Nii seaduse kui analüüsi aluseks olevate põhimõtete muutuste tõttu on väga raske hinnata avalike teenistujate arvu muutust 2013. aastal võrreldes 2012. aastaga. Võrreldavaid aegridu saab uuesti looma hakata alates 2013. aastast.

Joonis 4. Avalikus teenistuses olevate töötajate gruppide arvu muutus 2013. aastal võrreldes 2012. aastaga

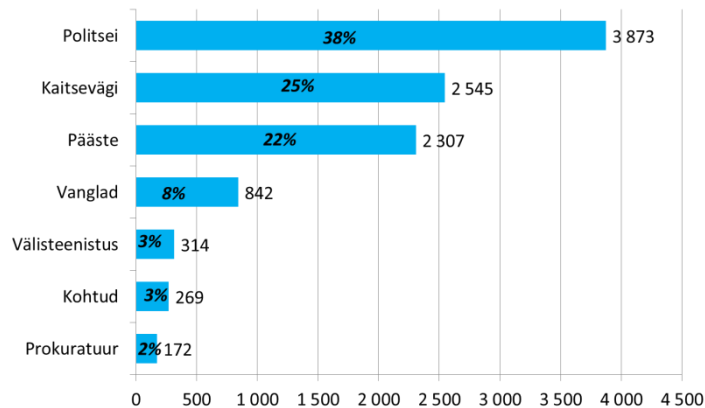


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Ametnike hulka kuuluvad ka eriteenistusseaduste alusel ametisse nimetatud ametnikud, kes 2013. aastal moodustasid ametnike koguarvust 42%. Eriteenistusseadusi on kokku kaheksa⁹ (vt joonis 5). Eriteenistusseadustes võib ette näha erisusi ATSist. Sagedamini väljatoodud erisusteks on hüvede pakett, mis üldjuhul eriteenistusseadustes erineb ATSist ning kus on erisused ka eriteenistusseaduste enda vahel. Näiteks vangistusseaduse alusel teenistuses olevad vanglaametnikud võrdlevad ennast politsei ja piirivalve seaduse alusel teenistuses olevate politseiametnikega.

⁹ Kuna julgeolekuasutuste kohta personalialane info puudub, ei ole julgeolekuasutuste kohta eraldi infot välja toodud.

Joonis 5. Eriteenistuste ametnike ja töötajate (päästetöötajad) arv ja osakaal eriteenistujatest seisuga 31.12.2013

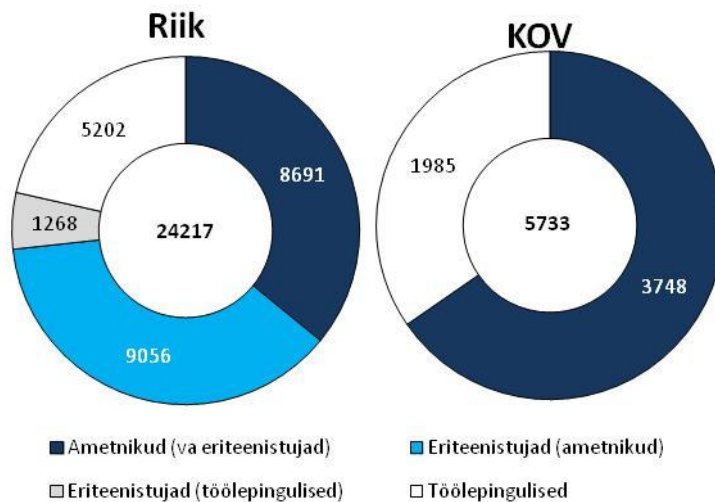


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Olukorras, kus ühe kindla avaliku teenuse pakkumisel osalevad erinevate valitsemisalade asutused, loovad erinevad töö- või teenistussuhteid reguleerivad õigusaktid asutuste vahel konkurentsi. See vähendab võimalusi heaks asutustevaheliseks koostööks ning ametnike, kes omavad sarnast kompetentsust, asutustevaheliseks mobiilsuseks. Olgu näitena toodud piiripunktis koos töötavad Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnikud ning Maksu- ja Tolliameti ametnikud. Esimesele teenistujate grupile on ette nähtud eritingimused, samas kui nendega kõrvuti töötavatele teisele töötajate grupile kehtivad avaliku teenistuse seaduse üldised sätted, mis on eriteenistuse sätetest tagasihoidlikumad. Selline erinev kohtlemine võib olla ka ühe asutuse sees, kus on esindatud kolme erineva grupi töötajad. Seetõttu võib öelda, et Eesti avalik teenistus on üsna killustunud erinevate töötajate gruppidega, mis on takistuseks töötajate liikumisel erinevate ametnikkondade vahel ning põhjustab sageli ka ebavõrdset kohtlemist ja ebatervet konkurentsi.

Töölepingulisi isikuid oli 2013. aastal kokku 8 455, neist 7 188 tegid avaliku võimu teostamist toetavat tööd ja 1 268 töötasid päästeteenistuse seaduse alusel päästetöötajatena (vt joonis 6). Siit nähtub, et avaliku võimu teostamist toetavate tööde osakaal on avalikus teenistuses ligi veerand, kohalike omavalitsuste asutustes isegi veidi üle kolmandiku. Reeglina peetakse põhitegevust toetavate tööde puhul optimaalseks osakaaluks 15%. Kuna avalikus teenistuses on toetavate tööde osakaal oluliselt kõrgem, on see üks lahendus, kus asutused saavad kriitiliselt otsida optimeerimise võimalusi. Samas võib ametnike ja töötajate suhtarv aja jooksul veel muutuda, kuna jaotus sellisel kujul on alles kehtestatud, mistõttu proportsioonid võivad mingil määral muutuda.

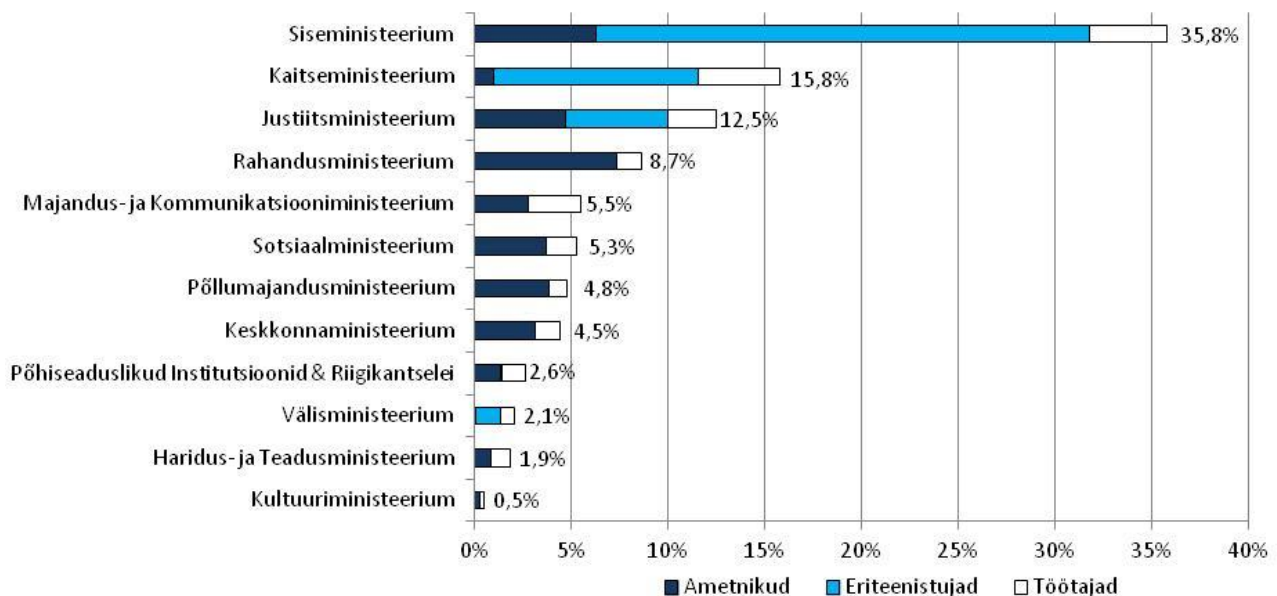
Joonis 6. Ametnike ja töötajate jaotus riigis ja KOVides



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Ministeeriumite valitsemisalade, kohalike omavalitsuste ja ametiasutuste suurused on väga erinevad. Kõige suurema ametnike ja töötajate arvuga valitsemisala oli 2013. aastal Siseministeeriumil, kus oli tööl või teenistuses ligikaudu 1/3 kogu avaliku teenistuse töötajaskonnast (ca 8 700 teenistujat) (vt joonis 7).

Joonis 7. Riigi ametiasutuste avalike teenistujate jaotus valitsemisalade lõikes



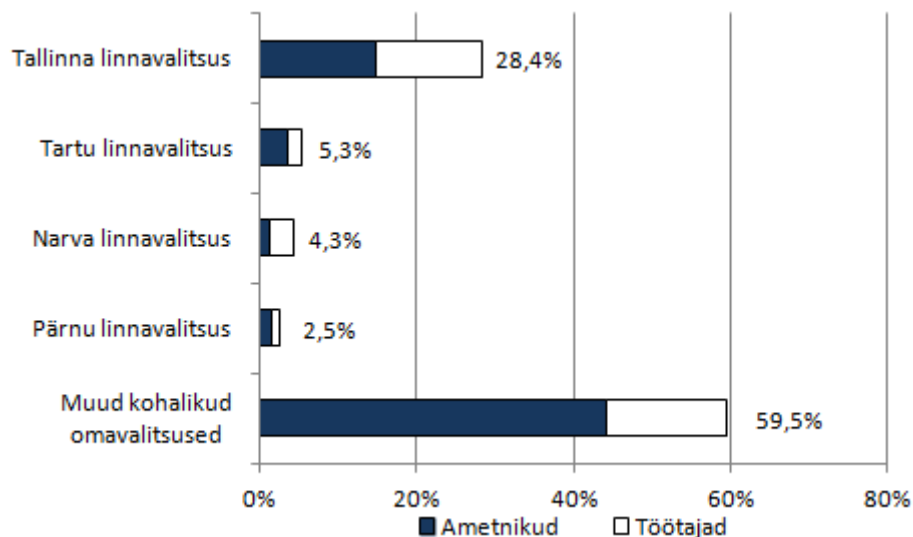
Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Siseministeeriumi valitsemisalasse jääb ka kõige suurem amet, milleks on Politsei- ja Piirivalveamet. Seal töötab või on teenistuses kokku ligikaudu 5 300 inimest, mis on peaaegu sama palju kui avalikke teenistujaid kõigis kohalikes omavalitsustes kokku. Suure teenistujate

arvuga on ka Kaitseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalad – seal on ametis vastavalt 13% (ca 3 800) ja 10% (ca 3 000) kõigist avalikest teenistujatest. Nimetatud suurimates valitsemisalades moodustavad suurima osa eriteenistujad, kusjuures kõige kirjum eriteenistujate kooslus on Justiitsministeeriumi valitsemisalas (prokurörid, kohtunikud, vanglateenistujad).

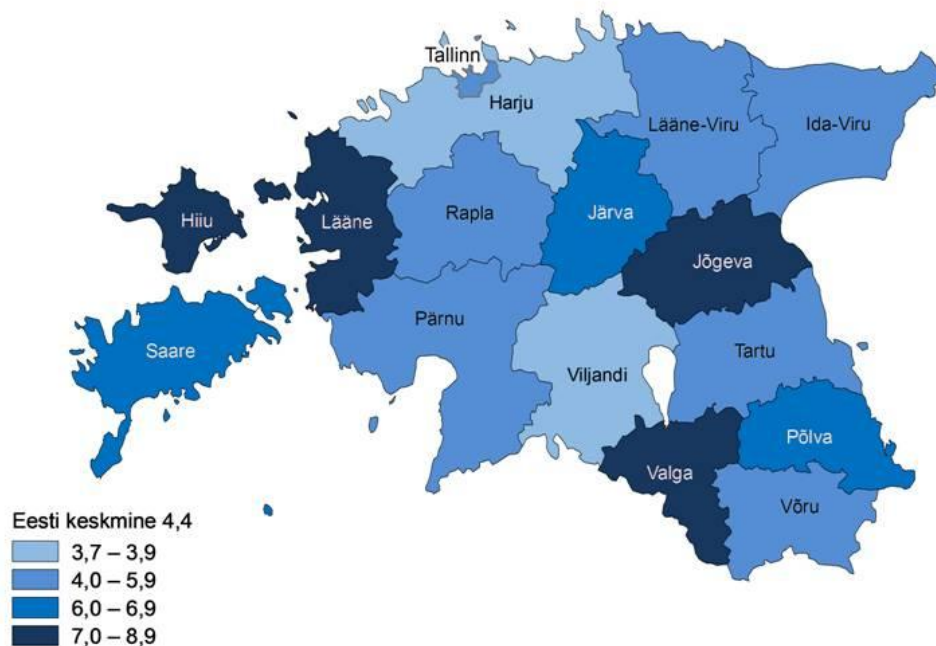
Kohalikke omavalitsusi oli 2013. aastal kokku 215 ning kõigist nende avalikest teenistujatest 41% (ehk ligikaudu 2 300 inimest) moodustavad vaid neli suurimat linnavalitsust (Tallinna, Tartu, Narva ja Pärnu linnavalitsused) (vt joonis 8). Ülejäänud 211 omavalitsuse vahel jaotub 3 400 avalikku teenistujat, mis teeb keskmiselt ühe kohaliku omavalitsuse üksuse kohta 16 avalikku teenistujat.

Joonis 8. Kohalike omavalitsuste teenistujate jaotus osakaaluna KOV avalikest teenistujatest



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

KOVide avalike teenistujate arvu 1000 elaniku kohta (vt joonis 9) on keskmiselt 4,4. Nimetatud suhtarv on väikseim Harjumaal ja Viljandimaal. Lääne- ja Hiiumaal, Valgas ning Jõgeval on suhtarv pigem kõrgem.

Joonis 9. Avalike teenistujate arv kohalikes omavalitsustes 1000 elaniku kohta

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.2. Avaliku teenistuse arengu keskne koordineerimine ja strateegiline juhtimine

Eesti avalikus teenistuses on kehtinud detsentraliseeritud juhtimise süsteem, kus ühtsed tegutsemispõhimõtted piirduvad vaid üldise seadusandliku raamistikuga. Nõukogude ajast päritud riigi valitsemise süsteemi reformimisel keskenduti üksikute institutsioonide ülesehitamisele ja jäeti tähelepanuta nendevahelise koostöö kindlustamine. Rõhutatult detsentraliseeritud riigi valitsemist ja „valitsuskeskuse” (nt riigiministeeriumi) loomisest hoidumist võib vaadelda ka kui protesti nõukogude tsentraliseeritud valitsemise vastu. Detsentraliseeritud lähenemisel on olnud mitmeid positiivseid külgi, eriti just 1990ndatel: see on aidanud ära hoida potentsiaalset politiseerimist ja võimu kuritarvitamist valitsuskeskuse poolt ning ellu viia dünaamilisi reforme igas ametkonnas selle eripära arvestades. Samas on selline lähenemine viinud mitmete ebasoovitavate tagajärgedeni, nagu asutustevahelised pinged, omavaheline konkurents, info ebapiisav liikumine, ametiasutuste ebaühtlane juhtimistase, juhtimispraktika (aga ka väärtushinnangute ja teenistustingimuste) varieeruvus.

10

Eesti avaliku teenistuse **killustatus** on saanud mitmeid negatiivseid hinnanguid ka rahvusvahelistelt ekspertidelt¹¹. Probleemid on seotud nii ministeeriumidevahelise

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

¹¹ Maailmapank 2006. Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Report 36930-GLB. Document of the World Bank. http://sit.eresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_AdminCapacity_Dec06.pdf;

koordineerimise kui ka koostööga ühe ministeeriumi valitsemisalas, samuti kommunikatsiooniga mõne organisatsiooni sees. Ühe põhjusena viidatakse seejuures sellele, et **puudub kindel institutsionaalne vastutus avaliku teenistuse kui terviku arengu eest**. Keskse koordineeriva institutsiooni olulisusele viitab ka selle keskne koht Euroopa Liidu avaliku teenistuse poliitikas¹². Avaliku teenistuse kui terviku küsimustega tegelemine ei ole olnud piisavalt süsteemne ja see on killustunud erinevate asutuste vahel: justiitsministeerium korraldab seadusandlust; rahandusministeerium tegeleb seaduse rakendamisega, sh ametnike värbamise ja valikuga, koolituse ja arendamisega, hindamisega, avaliku teenistuse eetikaga, palgakorraldusega ning avalike teenistujate andmekogu ja statistikaga; siseministeerium vastutab kohalike omavalitsusasutuste eest ning Riigikantselei tippjuhtide arendamise eest. Riigikantselei juures tegutseb kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjon, mis tagab avaliku teenistuse tippjuhtide värbamise, valiku ja atesteerimise.¹³ Kuna avalikus teenistuses on ka töölepingu alusel töötavad isikud, koordineerib läbi töölepingu seaduse avaliku teenistuse töösuhteid Sotsiaalministeerium, mille vastutada on ka pensionisüsteemi arendamine.

Riikides, kus avaliku teenistuse keskse koordineerimise eest vastutav institutsioon eksisteerib, on selle ülesandeks tavaliselt inimvara juhtimise ühtsete arengusuundade tagamine ja arenduseks vajaliku oskusteabe ja asjatundliku nõustamise olemasolu. Eestis selline keskne sisuline avaliku teenistuse koordineerimine puudub. **Puudub ka keskne avaliku teenistuse arengukava ning strateegilised eesmärgid**, mida avaliku teenistuse arendamisega saavutada püütakse. Avaliku teenistuse keskse koordineerimise puudujärgid tähendavad ka seda, et **järelevalve ATS-i rakendamise üle on seni olnud puudulik ning ükski institutsioon ei ole süstemaatiliselt hinnanud avaliku teenistuse kui terviku arengut**, mis peaks omakorda aluseks olema avaliku teenistuse süsteemi evolutsiooniliseks täiustumiseks. Senine praktika tõestab pigem vastupidist – avaliku teenistuse arendamist on ette nähtud ühekordsete (ning mõnel juhul ebapiisavalt ette valmistatud) reformide kaudu. Vajadus avaliku teenistuse keskse koordineerimise järele tuleneb asjaolust, et avaliku halduse – ning sellest tulenevalt riigi kui terviku – heaks toimimiseks on vajalik teatud ühtsus ja stabiilsus nii ametiasutuste juhtimispõhimõtetes kui ka arengusuundades. Tegemist ei ole mitte ainult avalikku teenistust puudutava küsimusega, vaid Eesti riigi toimimise laiemaga. Eesti avalikku haldust eristab silmanähtavalt teistest detsentraliseeritud avaliku teenistusega riikidest ebapiisav tähelepanu horisontaalsele koordineerimisele ja koostööle.¹⁴

SIGMA 2009. Sustainability of Civil Service Reforms: Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. SIGMA Paper 44. Paris: OECD/ SIGMA.

¹² Meyer-Sahling, Jan-Hinrik 2011. % e Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe A+ er Accession. – Governance 24, 2, 231–260

¹³ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

¹⁴ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

2.3. *Avaliku teenistuse atraktiivsus ja konkurentsivõime tööturul*

Väike riik nagu Eesti sõltub oluliselt rohkem kui suur riik üksikutest inimestest ja nende kompetentsist. Kuna nii väikestes riikides nagu Eesti ei saa erakonnad endale lubada kõikehõlmavaid ja asjatundlikke mõttekodasid ega poliitikute sügavuti spetsialiseerumist kindlatele valdkondadele ning ka kodanikuühiskonna organisatsioonide poliitikaanalüüsi võimalused on piiratud, siis on ametnikel paljudes riigielu puudutavates küsimustes ekspertiisi eelis, kohati suisa monopol. See võib panna mõnele tippjuhile või -spetsialistile väga suure vastutuse ning muuta nad mõnes poliitikavaldkonnas pea asendamatuks. Kompetentsi kontsentratsiooni tõttu on organisatsioonid seetõttu palju ebastabiilsemad ja ettearvamatamad ning kannavad endas väga kõrgeid personaliriske. Samas on tõenäoline, et üksikute ametnike tähtsus tõuseb veelgi koos spetsialiseerumise ja rahvusvaheliste võrgustike olulisuse kasvuga. Avaliku teenistuse korralduse ees on seega **eesmärk värvata väga häid ametnikke, neid avalikus teenistuses hoida ning samas riske hajutada ja varumeeste pinki kasvatada.** Avalik teenistus ei konkureeri kõrgetasemelise tööjõu värbamisel ja hoidmisel ainult Eesti era- ja mittetulundussektoriga, vaid samavõrra ka rahvusvaheliste organisatsioonide ning teiste riikide era- ja avaliku sektori organisatsioonidega. Avaliku teenistuse uurijate hulgas valitseb erinev arvamus selles osas, mil määral peaks avaliku teenistuse teenistustingimusi kõrvutama erasektori töötingimustega. Üldine reegel on, et avatud süsteemide puhul, nagu Eestis, on kahe sektori tingimuste võrdlemine rohkem õigustatud kui suletud karjäärisüsteemi puhul, kus olulised avaliku teenistuse motivatsioonitegurid on pigem suunatud tulevikku (ametnikustaažiga seotud hüved, ametnikupension).¹⁵

Eesti avaliku teenistuse atraktiivsuse hoidmiseks ning arengusuundade seadmiseks on oluline teada trende Eesti tööturul, et tööandjana nendega atraktiivsuse hoidmiseks ja kasvatamiseks kaasas käia. Parima ülevaate tööturu trendidest annab Eesti Pank, kelle ülevaatest on alljärgnevalt välja toodud olulisim.

2.3.1. *Muutused Eesti tööturul*

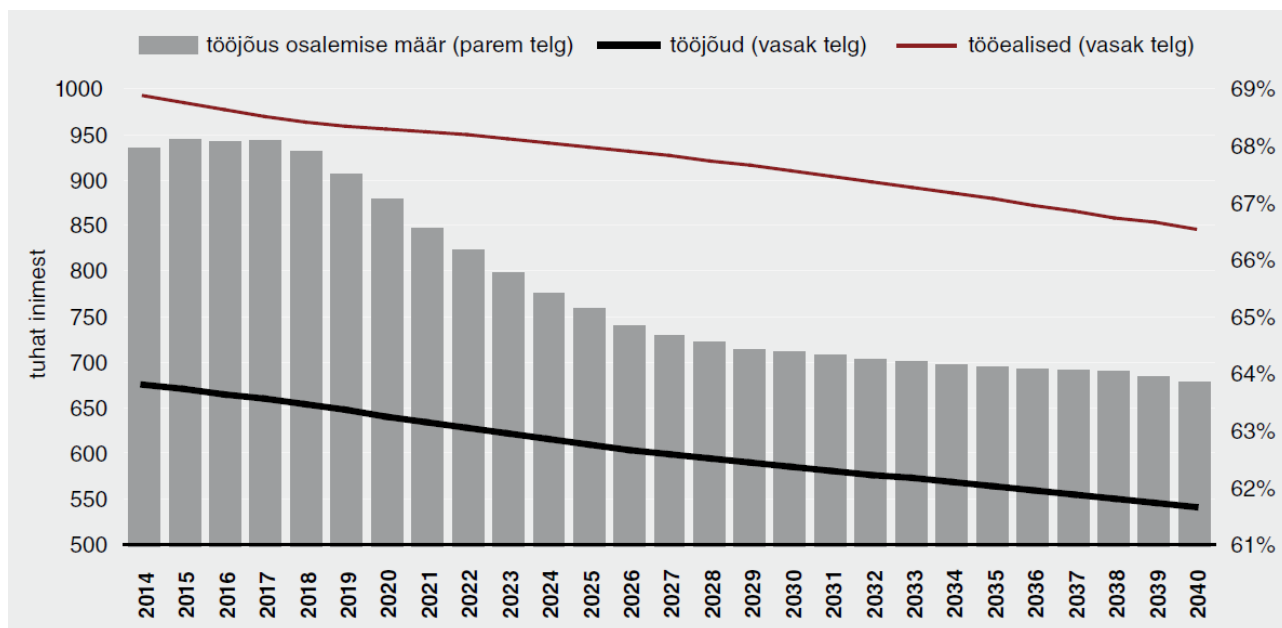
Hoolimata kesisest majanduskasvust **tõusid palgad Eestis 2013. aasta teisel poolel kiiresti.** Kuigi palgakasvu kiirendust vedas valdavalt avalik sektor, ei olnud ka erasektori ettevõtetes tööjõukulude kasvu tuntavat aeglustumist märgata. Tööjõukulud kasvasid kogu aasta vältel selgelt kiiremini kui tootlikkus. See on ajutiselt võimalik, kuid muutumatu majandusstruktuuri korral pikaajaliselt mitte. Tööjõukulude kasv seega peagi pidurdub ja on suurenenud oht, et see saab olema varem arvatust järsem. Tööjõukulud saavad kohanduda kahe kanali, kas hõive või palga kaudu. Kogu majanduse seisukohalt on parem, kui töökohad säilivad, mis eeldab suuremat korrektsiooni palkades.¹⁶

¹⁵ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

¹⁶ Eesti Pank. Tööturu ülevaade 1/2014. <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/tooturu-ulevaade/2014/tooturu-ulevaade-12014>

Palgasurve allikaid oli möödunud aastal mitu. Peamiseks surveks on **kvalifitseeritud tööjõu puudus** ja **töötajate positsiooni tugevnemine palgaläbirääkimistel**, mida mõnel tegevusalal toetas võimalus minna tööle välismaale. Tööjõu pakkumine saab olema ka pikaajaline probleem ning statistikaameti uue rahvastikuprognosi järgi varasemast hinnangust isegi enam. Kui kalduvus tööjõus osaleda jääb muutumatuks, siis tuleb arvestada, et 2040. aastaks väheneb tööjõud viiendiku võrra (vt joonis 10).¹⁷

Joonis 10. Tööealised ja tööjõud ning tööjõus osalemise määr



Allikas: Statistikaamet, Eesti Panga arvutused

Tööjõu nappuse ja selle vähenemise taustal on Eestis endiselt **suur struktuurne tööpuudus**. Töötuse risk on seni olnud keskmisest märksa suurem noortel ja Ida-Virumaa elanikel. Töötuse riski on suurendanud madal haridustase ja eesti keele oskuse puudumine.¹⁸

Hõive aastakasv oli revideeritud andmetel 2013. aasta teisel poolel 0,2%, ning esimesel poolaastal varasemast hinnangust 0,5 protsendipunkti aeglasem ehk 1,9%. Kuigi hõivatute arv jäi teisel poolaastal praktiliselt samale tasemele kui aasta varem, tõusis tööealise elanikkonna vähenemise tõttu hõive määr 61,4%lt 62,1%ni. Koos **hõive kasvu aeglustumisega** 2013. aasta teisel poolel **jäi toppama ka tööpuuduse vähenemine**. Võrreldes 2012. aastaga tööpuudus väheneb, aasta keskmisena 10%lt 8,6%ni. Töötuse tase on langenud euroala keskmisest madalamale – 2013. aasta esimese kolme kvartali keskmisena oli tööpuudus Eestis 3,2 protsendipunkti madalam kui euroala 12,1%. Üheks pealtnäha üllatavamaks arenguks võib pidada kõrgharidusega töötute osakaalu suurenemist töötute

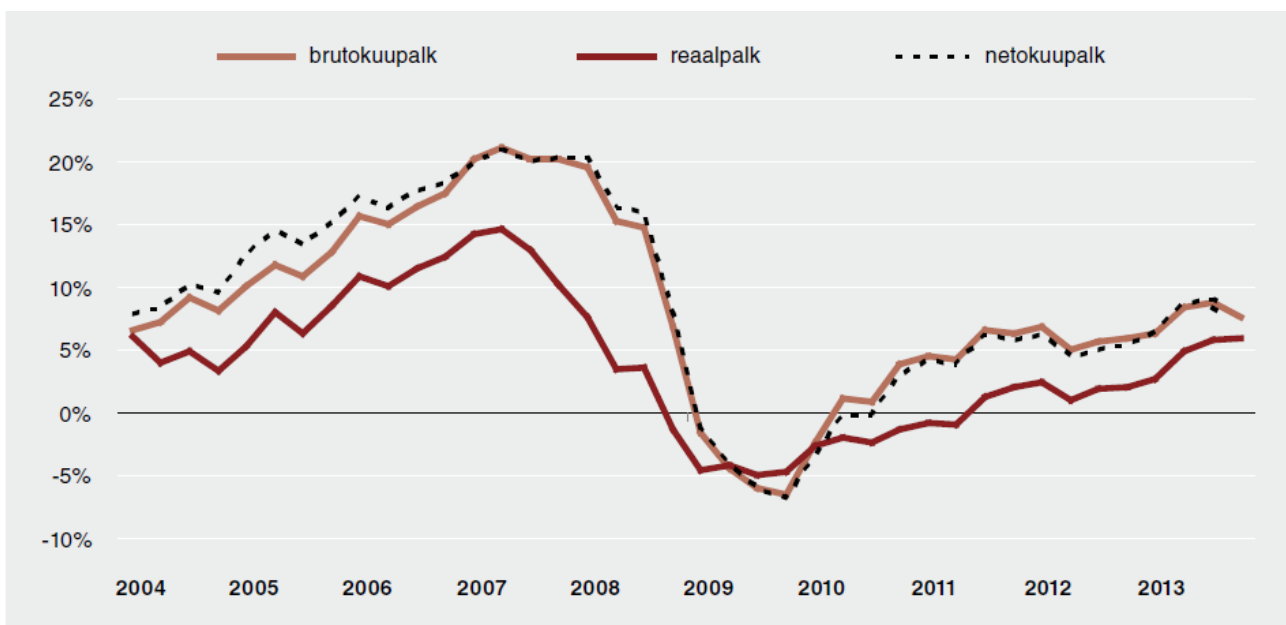
¹⁷ Eesti Pank. Tööturu ülevaade 1/2014. <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/tooturu-ulevaade/2014/tooturu-ulevaade-12014>

¹⁸ Eesti Pank. Tööturu ülevaade 1/2014. <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/tooturu-ulevaade/2014/tooturu-ulevaade-12014>

hulgas, mida näitavad nii registreeritud töötute kui ka tööjõu-uuringu andmed. Selle taga on peamiselt madalama kui kõrgharidusega inimeste tööpuuduse alanemine kriisiaja kõrgelt tasemelt tänu tööjõu nõudluse taastumisele kõige enam kannatada saanud tegevusaladel, sh tööstuses ja ehituses. Kõrgharidusega inimeste tööpuudus on kõikunud märksa vähem ning nende töötuse määr alanes 2013. aastal aeglasemalt kui keskmine.¹⁹

Keskmise brutokuupalga kasv näitas esimesi aeglustumise märke 2013. aasta viimases kvartalis, mil see aeglustus kolmanda kvartali 8,8%lt 7,6%ni (vt joonis 11). Kuna tööjõukulud on kasvanud mitu kvartalit märksa kiiremini kui ühe hõivatu kohta arvestatav toodang, võib neljanda kvartali kuupalga kasvu aeglustumine tähistada kohanemise algust. Kuupalga kasv aeglustus siiski preemiakomponendi ja mittetöötatud aja eest saadava tasu mõju vähenemise tõttu ning keskmise brutotunnipalga kasv jätkas kiirenemist (kolmanda kvartali 7,1%lt 8,3%ni). Palgafondi osakaal SKPs neljandas kvartalis endiselt suurenes, kuid veidi aeglasemas tempos. Aeglasema majanduskasvuga kohanemiseks peaks palkade kasvutempo veel tublisti vähenema.²⁰

Joonis 11. Keskmise kuupalga aastakasv



Allikas: Statistikaamet, Eesti Pank

Keskmine reaalpalk on suurenenud kümme kvartalit järjest ning oli 2013. aasta kokkuvõttes kriisieelsest 2008. aasta tippasemest 0,3% kõrgem (vt joonis 11). Keskmine netopalk ehk töötajatele väljamakstav tasu kasvas 2013. aasta teisel poolel keskmisest brutopalgast 0,2 protsendipunkti kiiremini. Selle põhjuseks oli töötuskindlustusmakse määra

¹⁹ Eesti Pank. Tööturu ülevaade 1/2014. <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/tooturu-ulevaade/2014/tooturu-ulevaade-12014>

²⁰ Eesti Pank. Tööturu ülevaade 1/2014. <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/tooturu-ulevaade/2014/tooturu-ulevaade-12014>

langetamine, mille mõju oli sel perioodil palkade kiire kasvuga kaasnenud efektiivse tulumaksumäära tõusust tugevam.²¹

Avaliku teenistuse tulevikku vaatavate arendustegevuste planeerimiseks saab aluseks võtta Rahandusministeeriumi 2014. aasta kevadisele majandusprognoosi²². Vastavalt sellele **hõive kasvutempo aeglustub** ning aastases arvestuses jääb see 2014. ja sellele järgneval aastal tagasihoidlikuks (0,2–0,3%). Vaatamata tööealise elanikkonna agregeeritud vähenemisele (vanusgrupp 15–74 aastat) on nii tööjõus osalemise kui hõivemäär kriisist taastudes kasvanud ning sedakaudu võimaldanud hõivatute arvu lisandumist. Viimase rahvaloenduse tulemustele toetudes on alust arvata, et alates 2016. aastast alates hakkab hõivatute arv siiski kiirenevas tempos vähenema, mis piirab paratamatult ka Eesti majanduskasvu võimalusi. Töötuse määr langeb soodsate majandusarengute puhul 2018. aastaks 6% lähedale (2013. aastal 8,6%).²³

Keskmise palga kasvutempo peaks Rahandusministeeriumi majandusprognoosi alusel 2014. aasta jooksul eelneva aastaga võrreldes aeglustuma, kuigi aasta algul võib kiire palgakasv veel püsida. Eelmisel aastal kasvas palgatulu selgelt kiiremini võrreldes ettevõtete kasumitega, kuid pikemas plaanis peaksid need kasvutempod ühtlustuma. Eelmisel aastal palgakasvu vedanud veonduse- ja laonduse tegevusala palgakasv peaks pidurduma, kuna samaaegselt kiire palgakasvuga toimus seal käivate ja kasumite langus. Tööjõu süvenev nappus sunnib järgmistel aastatel nõudluse suurenedes ettevõtteid investeerima ning seetõttu võib palgakasv keskpikas perspektiivis siiski kiirenededa. **2014. aastal prognoosime palgakasvuks 6,2%** ning edaspidi tempo veidi tõuseb. Reaalpalga kasv jääb 2014. aastal hinnatõusu järsu pidurdumise tõttu eelmise aastaga võrreldavale tasemele (4,8%).²⁴

Tööturu trendide kokkuvõtteks võib öelda, et tööandjana atraktiivsuse säilitamine oli avalikule teenistusele 2013. aastal kiiresti kasvanud palkade tõttu ning tööturul spetsiifiliste oskustega tööjõu puuduse tõttu väljakutseks ning sama väljakutse püsib ka järgnevatel aastatel.

2.3.2. Personalivoolavus

Ametnike stabiilsus on üks nüüdisaegse avaliku teenistuse põhiväärtusi, tasakaalustades niimoodi poliitilise juhtimise tsüklilisust. Nii poliitika kujundamisel kui ka koordineerimisel omavad erilist tähtsust institutsionaalne mälu ning ülesannete ja ametnike järjepidevus. Eduka asutustevahelise koostöö eelduseks peetakse samuti ametnikkonna stabiilsust, kuna suur osa efektiivsest ja reaalsest koordineerimisprotsessist põhineb inimeste- ja asutustevahelistel suhetel ja eelkõige aja jooksul tekkinud usaldusel.

²¹ Eesti Pank. Tööturu ülevaade 1/2014. <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/tooturu-ulevaade/2014/tooturu-ulevaade-12014>

²² Rahandusministeeriumi majandusprognoosid leiab ministeeriumi kodulehelt: <http://www.fin.ee/majandusprognoosid>.

²³ Rahandusministeeriumi 2014. aasta kevadine majandusprognoos. <http://www.fin.ee/majandusprognoosid>.

²⁴ Rahandusministeeriumi 2014. aasta kevadine majandusprognoos. <http://www.fin.ee/majandusprognoosid>.

Seetõttu võib projektijuhtimisel ja sagedastel muutustel põhinev avalik haldus teha karuteene mitte ainult ametnike kompetentsile, vaid ka asutustevahelisele koordineerimisele ja koostööle.²⁵

Personalivoolavus kirjeldab teenistusest lahkunute osakaal teenistujate koguarvu. Lähtuvalt teenistussuhte lõpetamise põhjusest on käesolevas analüüsis personali koguvoolavus jagatud kolmeks:

- koondamisest, teenistustähtaja möödumisest või asutuse likvideerimisest tulenev voolavus;
- vabatahtlik voolavus ehk teenistuja enda algatusel teenistusest lahkumine;
- muu voolavus, mis hõlmab kõiki ülejäänud teenistus- või töösuhte lõpetamise põhjuseid, nagu näiteks teenistuja surm, distsiplinaarsüütegu jms.

Avalikus teenistuses on oluline jälgida koguvoolavust, et hinnata poliitilise juhtimise tsükli mõju inimeste liikumisele ning teisalt tööandja atraktiivsust aitab hinnata töötajate vabatahtlik voolavus. Viimasel kolmel aastal on riigi ametiasutuste **personali koguvoolavus püsinud enamvähem ühel tasemel**, samas kui kohalikes omavalitsustes kasvas see 2013. aastal (vt joonis 12). Kohalike omavalitsuste asutuste koguvoolavus on 2013. aastal põhjustatud osaliselt kohaliku omavalitsuse üksuste liitumiseprotsessi käivitamisest, mis eeldab ümberkorraldusi ka asutuse personali osas. Sel aastal toimusid aga ka kohalike omavalitsuste valimised, mis võisid teenistujate koguarvu mõjutada. Täpsed seost on aga raske hinnata.

Joonis 12. Koguvoolavus 2009-2013

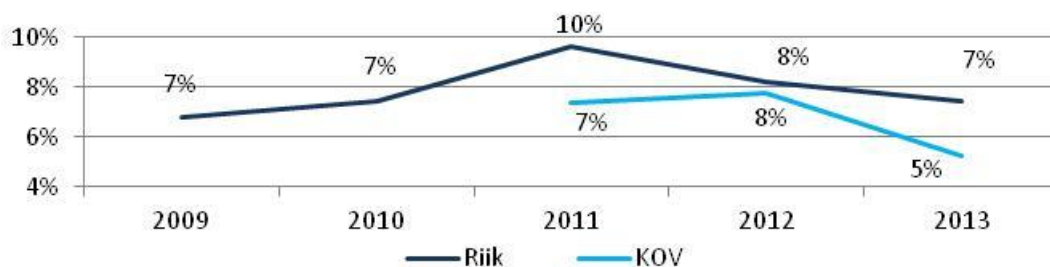


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Tööandja atraktiivsust näitab personali **vabatahtliku voolavuse** tase, mis on võrreldes eelmise aastaga nii kohalike omavalitsuste kui ka riigi ametiasutustes **veidi langenud**. Tippspetsialistidega organisatsioonis peetakse kriitiliseks piiriks 10%-list vabatahtlikku voolavust, millest üle minnes kannatab organisatsiooni järjepidevus ning asjatundlikkus. Seega võib öelda, et nii riigi ametiasutustes kui KOVis oli vabatahtlik voolavus alla kriitilist piiri (vt joonis 13). Kui vaadelda aga viimaste aasta suundumusi, võib näha, et kohaliku omavalitsuse asutustes on vabatahtlik voolavus üldiselt olnud madalam.

²⁵ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

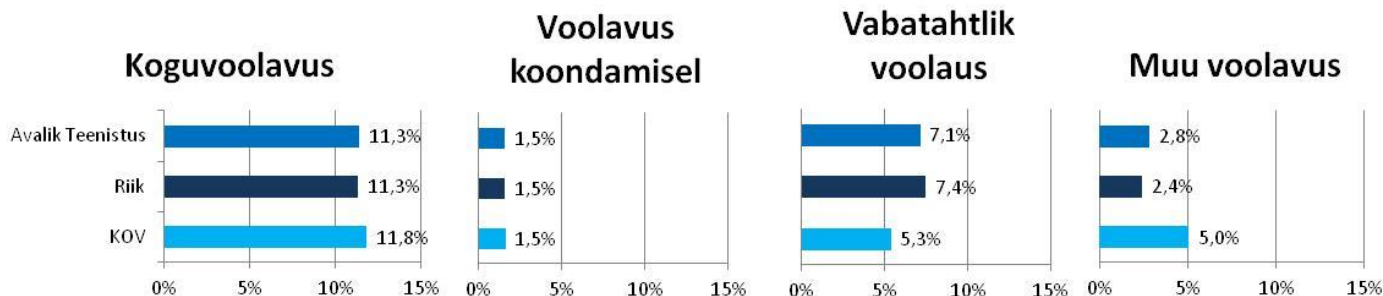
Joonis 13. Vabatahtlik voolavus 2009-2013



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Voolavus koondamisel oli 2013. aastal nii riigi ametiasutustes kui kohalike omavalitsuste asutustes veidi alla 2% (vt joonis 14). Voolavus muudel põhjustel oli madalam riigi ametiasutustes (2,4%), kohalikes omavalitsustes ulatus see samas ligi viie protsendini.

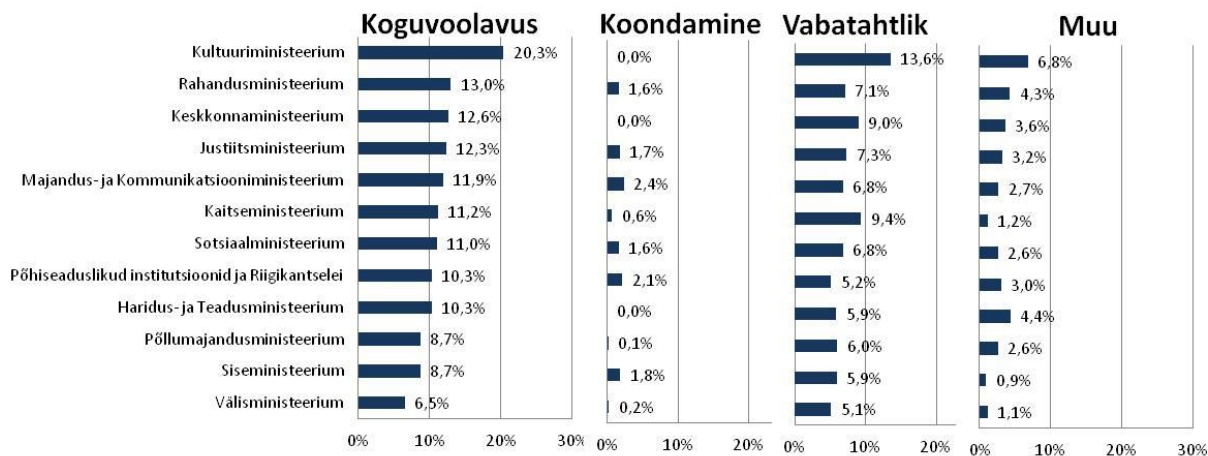
Joonis 14. Teenistujate voolavus 2013



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Vaadates riigi avaliku teenistuse voolavuse näitajaid valitsemisalade lõikes, on ainult Kultuuriministeeriumi valitsemisala vabatahtlik voolavus kõrge (vt joonis 15), kus oluliselt mõjutas seda Kultuuriministeeriumi enda kõrge vabatahtlik voolavus (ligikaudu 20%).

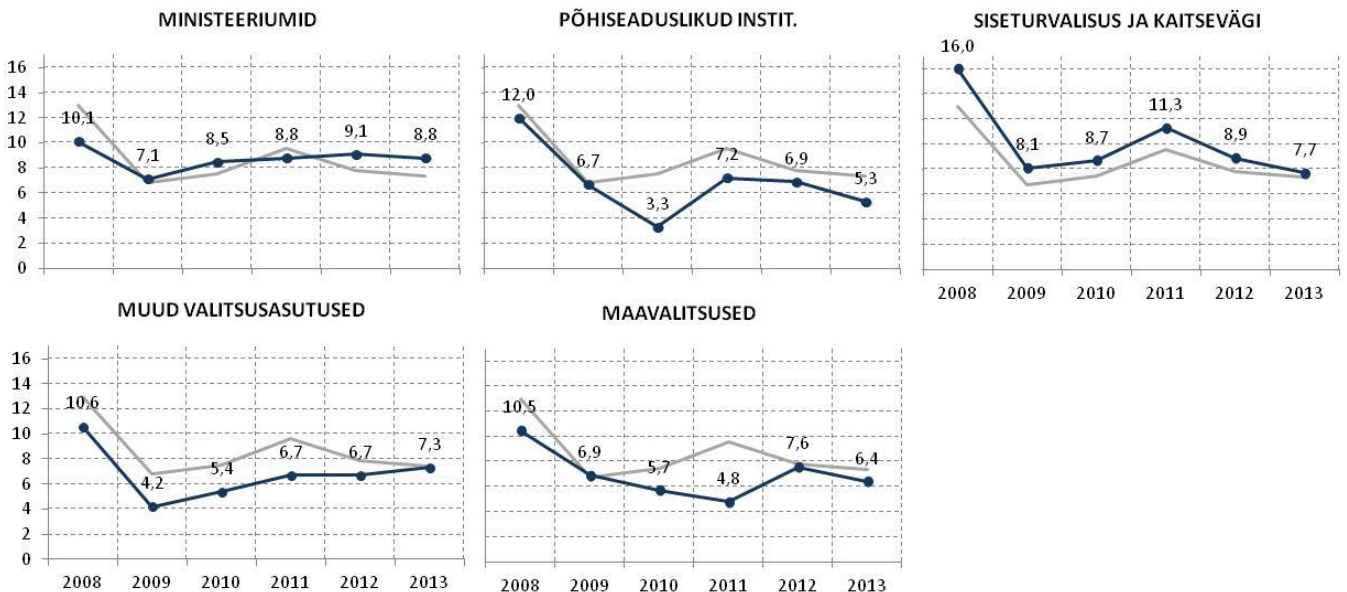
Joonis 15. Teenistujate voolavus 2013 valitsemisalade järgi



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Ka erinevaid riigi ametiasutuste gruppe vaadeldes ei saa välja tuua probleemset asutuste gruppi, sest kõigis jääb vabatahtlik voolavus alla 10% piirmäära (vt joonis 16).

Joonis 16. Teenistujate vabatahtlik voolavus 2013 asutuse gruppide järgi



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kokkuvõtteks võib personalivoolavuse alusel öelda, et otsest ohtu avaliku teenistuse institutsionaalsele mälule ning asjatundlikkusele viimaste aastate trende vaadates ei ole. Nii koguvoolavus kui vabatahtlik voolavus on püsinud samal tasemel.

2.3.3. Värbamine ja valik

Lisaks personalivoolavusele väljendub ametnikkonna stabiilsus oluliste ametikohtade täitmise edukuses. 2013. aastal asus teenistusse või sõlmiti tööleping kokku 2 649 isikuga, mis on veidi vähem kui 2012. aastal (2 726 uut inimest) ning moodustab 11% kõikide avalikus teenistuses töötavate ametnike ja töötajate arvust. Ametisse nimetati 1896 korral ja tööleping sõlmiti 753 korral. Konkursside kuulutati välja 2 509 ning avaldusi laekus 31 889. **See teeb ühe konkursi kohta keskmiselt 13 avaldust.**

Uue avaliku teenistuse seadusega muutus kohustuslikuks korraldada konkurss peaaegu kõikide vabanevate ametikohtade täitmiseks. Peamisteks märksõnadeks uues värbamise ja valiku korralduses on suurem avatus ja võrdsed võimalused kõikidele potentsiaalsetele kandidaatidele. Suurem avalike konkursside arv võimaldab ametikohtadele ligipääsu kõikidele soovijatele ning loob võimaluse, et valituks osutub kõige kompetentsem kandidaat.

Samuti oli üheks oluliseks uue avaliku teenistuse seaduse jõustumisega seonduvaks ja konkursside arvu mõjutavaks muudatuseks ametniku mõiste kitsendamine ning seoses sellega ametnike arvu vähenemine ning osade ametnike töölepinguliseks muutumine. Konkursside korraldamise kohustus on seaduse alusel ainult ametnike teenistusse võtmisel.

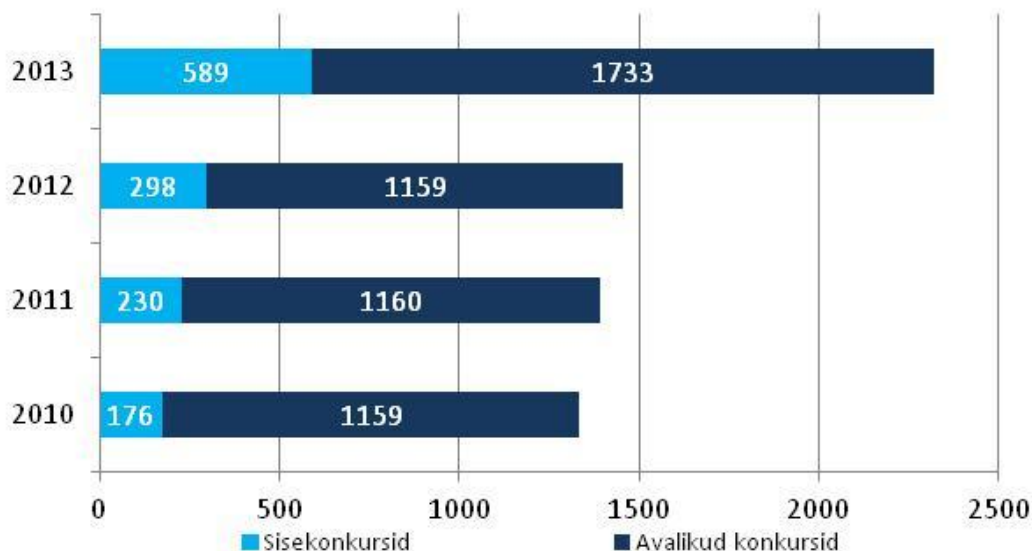
Konkursside arv avalikus teenistuses on võrreldes 2012. aastaga tõusnud 45% (784 võrra). Kui 2012. aastal oli konkursse avalikus teenistuses kokku 1 725, siis 2013.aastal oli neid 2509. Konkursside arvu kasvu võiks seletada uue avaliku teenistuse seadusega rakendunud konkursside korraldamise kohustuslikkusega, kuid konkursse korraldatakse ka töölepingulistele, kelle osas seda kohustust seadusest tulenevalt ei ole.

Luhtunud konkursside arv 2013. aastal küll kasvas võrreldes 2012. aastaga 15%, kuid võrreldes 2012. aastaga viidi läbi 45% rohkem konkursse ning **konkursside koguarvust luhtus 15,5%**. 2012. aastal oli see näitaja 19,5%, mis näitab 2013. aasta osas positiivset, luhtunud konkursside vähenemise trendi.

2.3.3.1. Riigi ametnike ja töötajate värbamine ja valik

2013. aastal viidi riigi ametiasutustes läbi kokku 2 322 konkurssi, mis on 59% rohkem kui 2012. aastal (vt joonis 17). Kõikidest läbiviidud konkurssidest moodustasid 75% asutusevälised konkursid. 2012. aastaga võrreldes on läbiviidud avalike konkursside osakaal konkursside koguarvust jäänud sarnaseks (2012. a vastavalt 79%). Kui võtta läbiviidud konkursside arvust välja töölepinguliste konkursid siis on avalike konkursside osakaal 2013. aastal 72%.

Joonis 17. Asutusesiseste ja avalike konkursside läbiviimine riigi ametiasutustes 2010 – 2013



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Avalike konkursside arv on võrreldes 2012. aastaga tõusnud ligi 50% ning sisekonkursside arv vastavalt 98%. Kui võtta 2013. aasta avalike ja sisekonkursside hulgast välja töölepinguliste konkursid, siis on kasv võrreldes 2012. aastaga vastavalt 13% ja 67%. Sisekonkursside arvu suure kasvu taga on uue avaliku teenistuse seaduse kohustus korraldada konkursid peaaegu kõikidele vabadele ametikohtadele.

Kandidaatide keskmine arv avalikel konkurssidel on 2012. aastaga võrreldes mõnevõrra tõusnud. Keskmiselt laekus 2013. aastal ühele avalikule **konkursile 16 avaldust** (2012. a vastavalt 8 avaldust). Keskmiselt osales ühel sisekonkursil 2 kandidaati (2012. a vastavalt 7 kandidaati) (vt joonis 18).

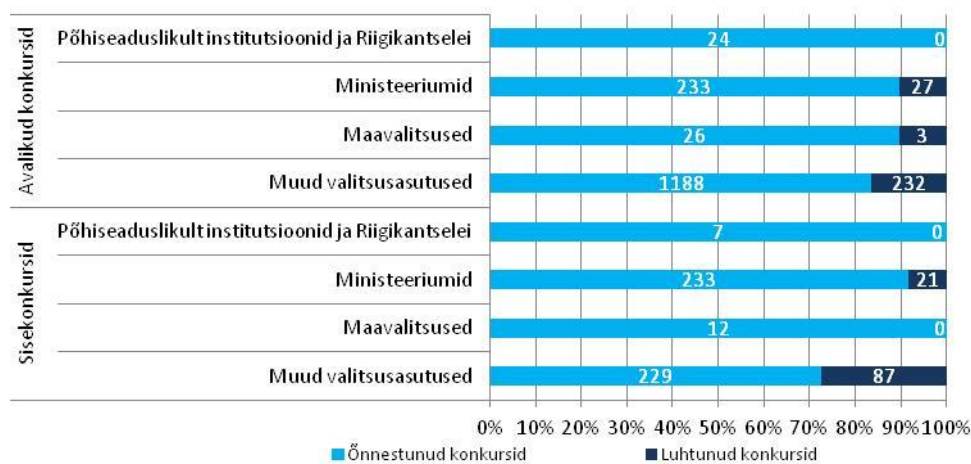
Joonis 18. Riigi ametiasutustes läbiviidud konkursid ja luhtunud konkursid 2010-2013



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kõikidest riigi ametiasutustes läbiviidud konkurssidest luhtus 2013. aastal 16%, mis on 6 protsendipunkti vähem kui 2012. aastal. Avalikest konkurssidest luhtus 15% ja asutusesisestest konkurssidest 18%, mis on võrreldes 2012. aasta samade näitajatega võrreldes väiksemad, st 2013. a luhtus vähem konkursse.

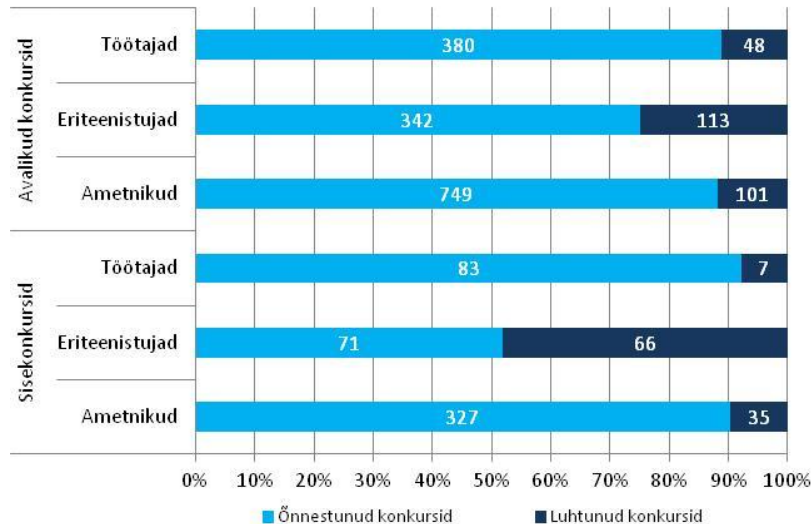
Joonis 19. Riigi ametiasutustes läbiviidud ja luhtunud konkursid asutusegruppide lõikes 2013



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kõige rohkem konkursse viidi 2013. aastal läbi ametites ja inspeksioonides (1736), neist luhtus 18%. Ministeeriumides viidi läbi 514 konkurssi, millest luhtus 9% (vt joonis 20).

Joonis 20. Asutusesiseste ja avalike konkursside läbiviimine riigi ametiasutustes töötaja gruppide kaupa 2010 – 2013



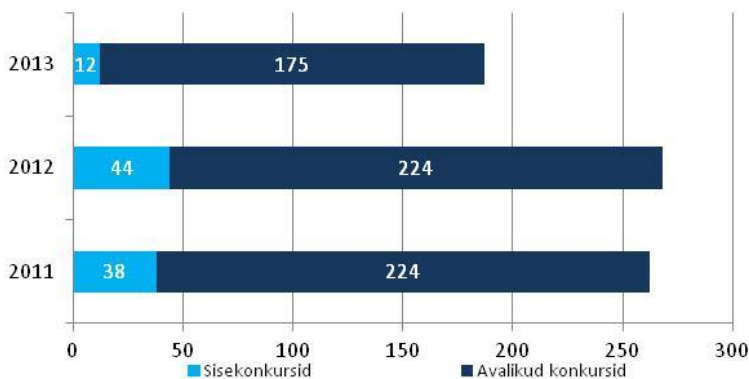
Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2013. aastal asuti konkursiga teenistusse 1 489 korral ning tööleping sõlmiti 463 korral, mis on 74% kõikidest teenistust või tööd alustanutest. Avaliku konkursiga teenistusse või tööle asujate protsent oli 56. Jooniselt 20 on näha, et rohkem **luhtub nii avalikke kui ka sisekonkursse eriteenistujate grupis**. Konkursside (nii sise- kui väliskonkursid) luhtumine võib olla peamiselt tingitud sellest, et täitmist vajavad väga spetsiifiliste nõuetega ametikohad ning vastava ettevalmistusega inimeste ring on väike. Samuti võib sõltuvalt eriteenistusest rolli mängida nt ametikoha asukoht, töötasu ja keeleoskus. Kõige rohkem luhtus konkursse Politsei- ja Piirivalveametis (umbes pooled kõikidest läbiviidud konkurssidest). Seaduse alusel võib politseiametniku ametisse nimetada küll konkursita, kuid suures süsteemis, kus ametikohad paiknevad üle Eesti, on konkursi väljakuulutamise heaks võimaluseks parimate kandidaatide saamiseks.

2.3.3.2. Kohaliku omavalitsuse ametnike värbamine ja valik

2013. aastal asus teenistusse või sõlmiti tööleping kohalikes omavalitsustes 447 isikuga (9,5% kõigist KOV ametnikest ja töötajatest). Kokku viidi KOV ametiasutustes läbi 187 konkurssi (30% vähem kui 2012. aastal), millest 94% moodustasid avalikud konkursid (vt joonis 21). Avalikel konkurssidel kandideeris **keskmiselt 10 kandidaati**. Läbiviidud konkurssidest luhtus 10%.

Joonis 21. Asutusesiseste ja avalike konkursside läbiviimine kohaliku omavalitsuse asutustes 2010 – 2013



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.3.4. Ametnike keskmine kuupalk

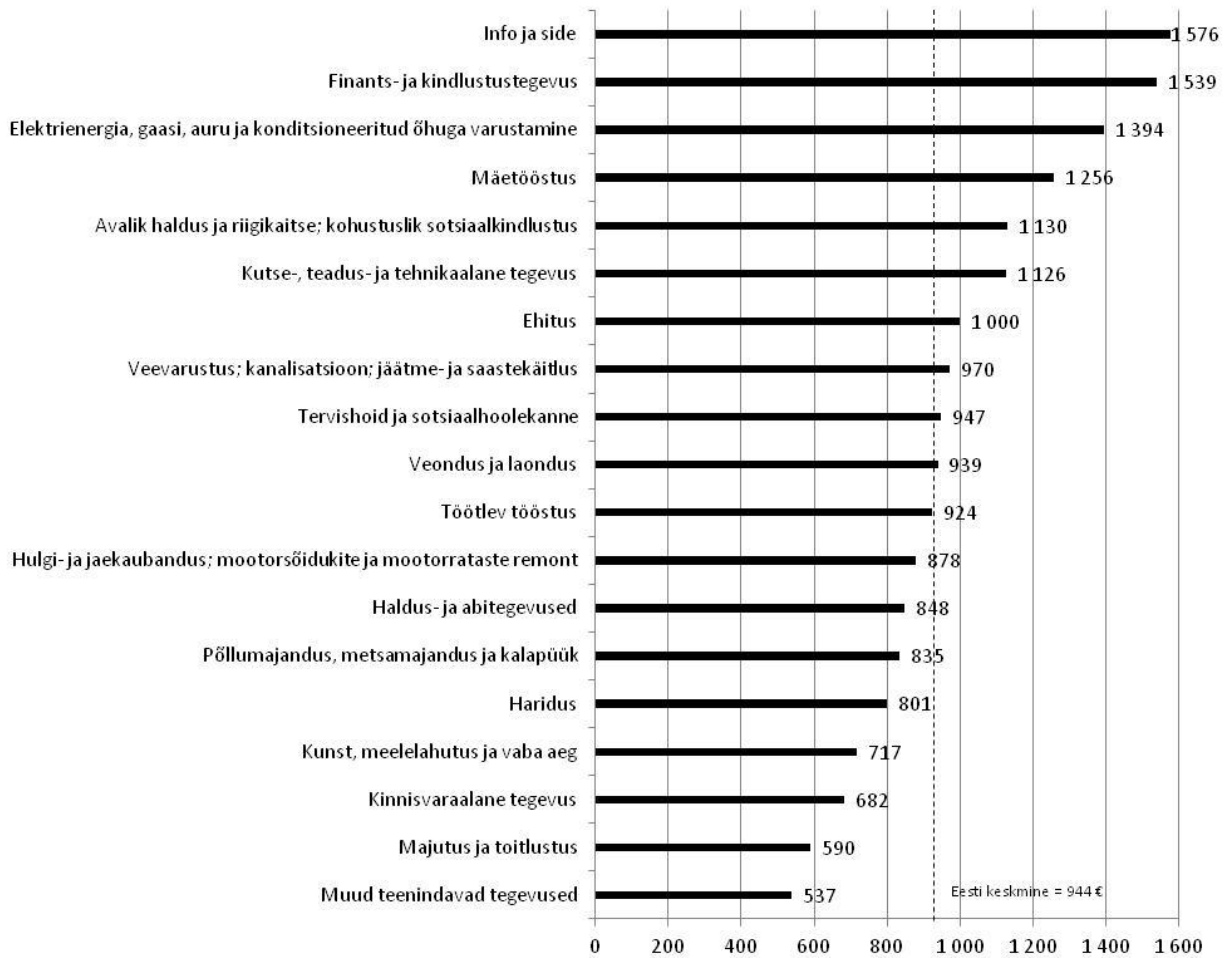
Avaliku teenistuse töötajate palgad peavad tagama kvalifitseeritud tööjõu olemasolu ja asjatundliku järjepidevuse. Selleks peab ametnike töötasu olema konkurentsivõimeline ning õiglane, kuid samas lähtuma riigieelarve võimalustest. Käesolev peatükk keskendubki avalike teenistujate palgade analüüsimisele.

2.3.4.1. Eesti keskmine kuupalk

Eesti keskmine brutopalk oli 2013. aastal 944 eurot ning võrreldes 2012. aastaga **kasvas see 6,4%**. Avalik teenistus allub palgade kujundamisel üldisele palgaturu survele ning seega mõjutavad Eesti tööturu ja selle eri tegevusvaldkondade palgatasemed otseselt ka avaliku teenistuse palgapoliitikat. Teisisõnu ei saa avaliku teenistuse palgad konkureerivate tööturu segmentide palgatasemetest maha jääda, sest nii ei ole võimalik värvata piisavalt kvalifitseeritud inimesi ja seetõttu kannataks avaliku teenistuse jätkusuutlikkus. Teisalt ei tohiks aga avaliku teenistuse palgatase olla sarnastes tegevusvaldkondades turuliider ega ka riigieelarve võimalusi ületav.

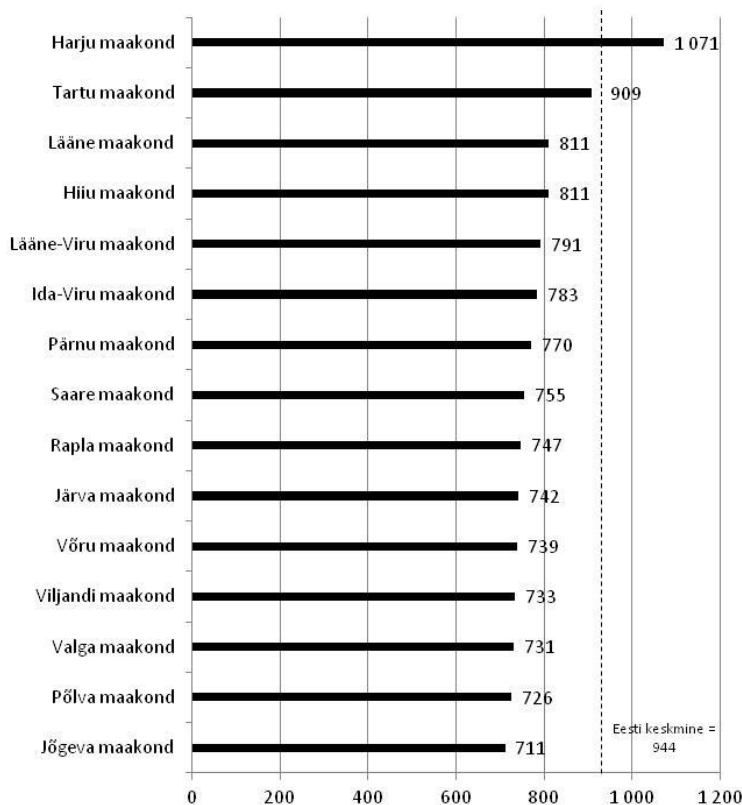
Eesti tööturul on palgade erinevused eri tegevusvaldkondade vahel üsna suured. Kõige kõrgemalt tasustatud (info ja side) ja kõige madalamalt tasustatud (muud teenindavad tegevused) tegevusvaldkonna keskmise brutopalka vahe on pea kolmekordne (vt joonis 22). Sellest tulenevalt varieerub ka turu palgasurve erinevatele avaliku teenistuse asutustele. Näiteks konkureerib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Rahandusministeerium tööjõuturul kõrgelt tasustatud info ja side ning finants- ja kindlustustegevuse sektoriga, Kultuuriministeerium aga pigem madalamalt tasustatud kunsti ja meelelahutuse sektoriga. Lähtuvalt palgaturu erinevustest, peaks nende ministeeriumide keskmine palk erinema pea kaks korda. See läheks aga vastuollu avaliku teenistuse sisemise õigluse printsiibiga, mille kohaselt peaksid erinevate ministeeriumide sarnast tööd tegevad ametnikud saama ligikaudu samaväärset palka. Nii püüdlebki avaliku teenistuse palgapoliitika ühelt poolt konkurentsivõimelisuse ja teisalt avaliku teenistuse sisemise õiglustunde suurendamise poole.

Joonis 22. Eesti keskmine brutokuupalk tegevusalade järgi 2013. aastal



Allikas: Statistikaamet ja Rahandusministeeriumi arvutused

Lisaks tegevusvaldkondadele varieeruvad palgatasemed Eestis ka maakonniti. Tallinnas ja Harjumaal on tunduvalt suuremad palgad kui mujal maakondades (vt joonis 23). Harjumaa keskmine brutopalk ületab Eesti keskmist palka (944 eurot) vastavalt 13,5%. Ühegi teise maakonna palgatase aga Eesti keskmise palgani ei ulatu. **Seega on Tallinnas ja Harjumaal asuvatel avaliku teenistuse asutustel vaja konkureerida suuremate palkadega.** See tähendab, et avaliku teenistuse õiglase palgasüsteemi ülesehitamisel on lisaks tegevusvaldkonnast tulenevale palgasurvele vaja arvestada ka palgatasemete regionaalsete erinevustega.

Joonis 23. Eesti keskmine brutokuupalk maakonniti 2013. aastal

Allikas: Statistikaamet ja Rahandusministeeriumi arvutused

2.3.4.2. Ametnike keskmine kuupalk

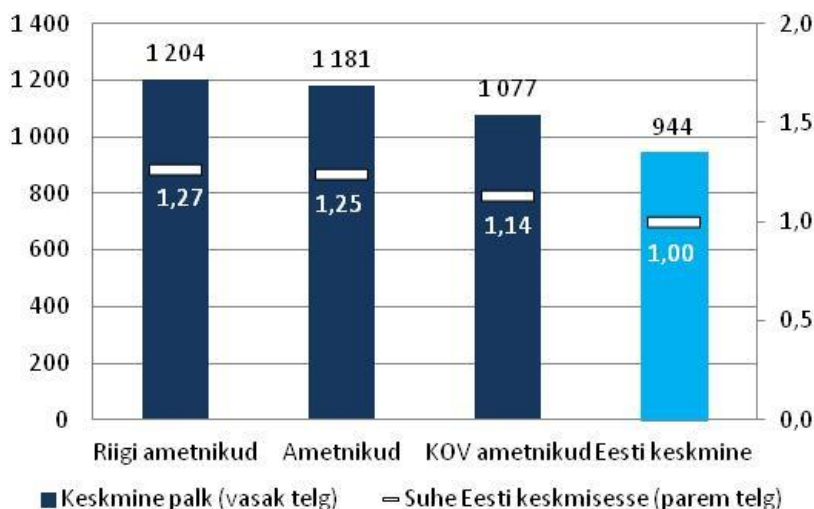
Ametnike palgaandmed pärinevad Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemist. Kuna saldoandmike infosüsteem ei võimalda eristada ametiasutuste töölepingulisi töötajaid hallatavate asutuste töötajatest, ei ole võimalik hetkel saada ülevaadet kõikide avalike teenistujate keskmisest kuupalgast ja selle dünaamikast. Keskmine brutokuupalk sisaldab põhipalka, tulemuspalka, preemiat, lisatasu täiendavate tööülesannete ja asendamise eest, eritingimustes töötamise lisatasusid (nt lisatasu öötöö, riigipühadel töötamine jms eest) ja teisi regulaarseid ja ebaregulaarseid lisatasusid²⁶. Keskmine kuupalk ei sisalda seaduse alusel makstavad hüvitusi ja toetusi nagu näiteks koondamise puhul makstav koondamishüvitis, hüvitis või toetus töövõime kaotamise korral jms. Keskmise brutokuupalga arvutamiseks on nimetatud palgakomponentidele tehtud palgakulud jagatud täistööajale taandatud ametnike keskmise arvuga.

Ametnike keskmine brutokuupalk 2013. aastal oli ligikaudu 1 200 eurot, mis on Eesti keskmisest brutokuupalgast 25% kõrgem (vt joonis 24). Eesti keskmisest kõrgem brutokuupalk tuleneb kõrgharidusega ametnike suurest osakaalust (vt haridustasemete

²⁶ Vastavalt avaliku teenistuse seadusele ei tohi ametiasutustes maksta toetusi või hüvitusi, mida ei ole seaduses ette nähtud.

alapeatükki): kui Eestis on keskmiselt kõrgharidusega töötajaid ligikaudu 40%, siis ametnike hulgas 71%. Kõrgharidusega töötajate palk on Eesti keskmisest kõrgem, mis väljendub ka ametnike palgatasemes.

Joonis 24. Ametnike (sh eriteenistujate) keskmine palk ja suhe Eesti keskmisesse



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

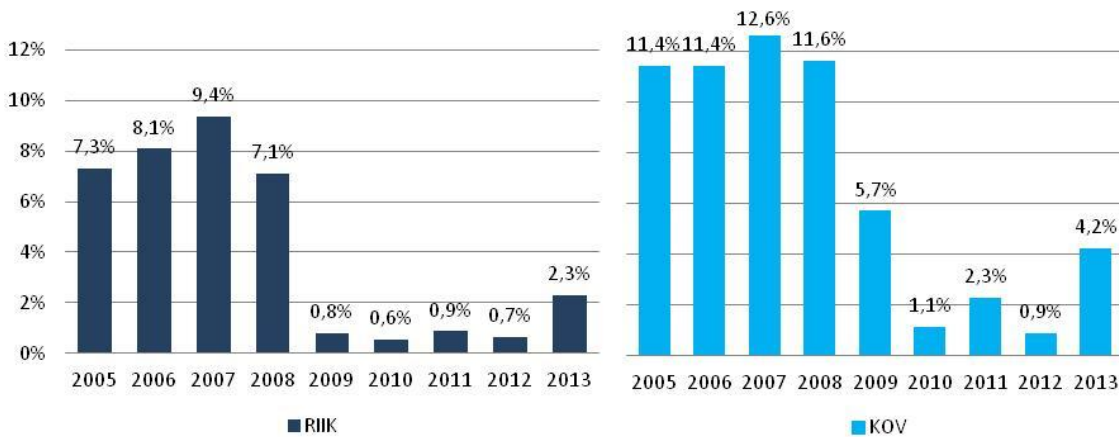
Riigi ametnike keskmine kuupalk on ligikaudu 150 eurot kõrgem kui KOV ametnikel. Samas on selle võrdluse põhjal väga raske midagi järeldada, kuivõrd ametnike tööülesanded riigis ja KOVides on väga erinevad ning sellest tulenevalt erinevad ka tööturu palgasurved vastavatele ametnike gruppidele. Seetõttu ei saa selle erisuse põhjal öelda, kuivõrd see kirjeldab palgalõhet või kuupalju see kajastab ülesannete ja vastutuste erinevust riigis ja KOVides.

Kuna uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisega muutus ametniku definitsioon, ei saa võrrelda ametnike kuupalkasid eelmiste aastate kuupalkadega ning hinnata, kas ametnike palgakasv on olnud kiirem kui palgaturul üldiselt. Esimene võrdlemise võimalus tekib 2015. aastal.

2.3.4.3. Ametnike ebaregulaarsete lisatasude osakaal palgakulust

Ametnike (sh eriteenistujate) ebaregulaarsete lisatasude²⁷ osakaal palgakuludest langes pärast majanduskriisi ja on uuesti hakanud tõusma 2013. aastal ning seda just kohalike omavalitsuste ametnike seas (vt joonis 25). See näitab, et ebaregulaarsete lisatasude populaarsus kasvab juhtide seas koos majanduslike võimaluste paranemisega.

²⁷ Ebaregulaarsed lisatasud on tulemuspalk, preemia, lisatasu täiendavate tööülesannete eest, lisatasu asendamise eest jms.

Joonis 25. Ametnike (sh eriteenistujate) ebaregulaarsete lisatasude osakaal palgakulust

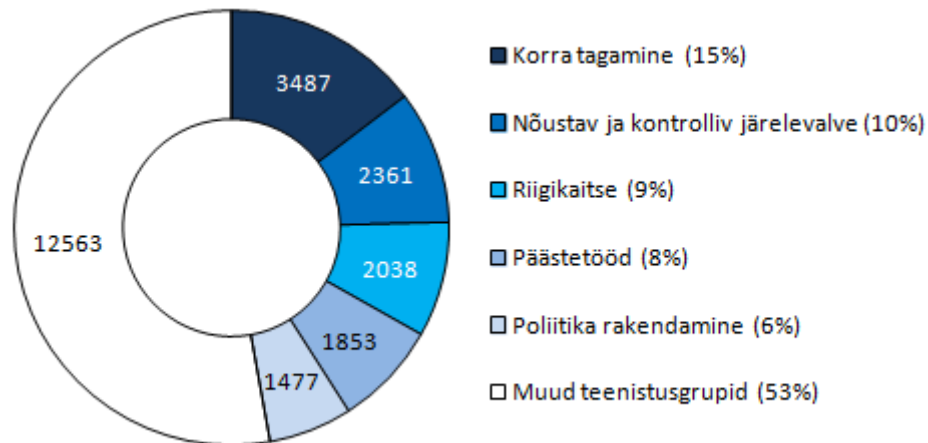
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

2.3.4.4. Riigi ametiasutuste teenistusgruppide jaotus ja keskmine kuupalk

Uue avaliku teenistuse seaduse kohaselt on riigi ametiasutustele kohustuslik paigutada ametikohad teenistusgruppidesse. Kohalike omavalitsuste asutustele see kohustuslik ei ole, mistõttu puudutab järgnev ülevaade ainult riigi ametiasutuste palgatasemeid. Teenistusgrupid on funktsioonide ja vastutustasandite kirjeldused, mis aitavad sarnaste ülesannete ja vastutusega ametikohti omavahel võrrelda. Võrrelda saab teenistuskohade jaotust ning palkasid riigi ametiasutuste vaheliselt, asutuste siseselt ning sarnaste tööde olemasolul ka erasektoriga.

Teenistusgrupe on kehtiva klassifikaatori alusel kokku 60²⁸. **Viis kõige arvukama ametnike arvuga teenistusgrupp** on riigi ametiasutustes korra tagamine, nõustav ja kontrolliv järelevalve, riigikaitse, päästetööd ja poliitika rakendamine (vt joonis 26). Seega kõige rohkem inimesi riigi ametiasutustes tegeleb riigi julgeoleku ja siseturvalisuse küsimustega ning järelevalvega. Neile järgnevad poliitika rakendamisega tegelevad teenistuskohad, mis valdavalt paiknevad erinevates ametites ja inspeksioonides.

²⁸ Teenistusgrupid on kehtestatud avaliku teenistuse seaduse rakendusaktiga:
https://www.riigiteataja.ee/akti/1290/5201/3018/VVm_92_lisa4_uus.pdf#

Joonis 26. Teenistuskohdade arvuline jagunemine teenistusgruppidesse

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Nimetatud viies suurimas teenistusgrupis on keskmised kuupalgad üsna erinevad, jäädes 900 ja 1400 euro vahele. Kõige kõrgem keskmine kuupalk on poliitika rakendamisel ning riigikaitisel, kõige madalam päästetöödel (vt tabel 2). Samas ei näita ainult keskmise palga vaatamine suurt midagi, kui lisaks ei hinnata vastava valdkondade tööde keerukust ning tööülesannete täitmiseks vajalikke sisendnõudeid (nt haridust, töökogemust vms). Selle hindamiseks on kõikides teenistusgruppides välja toodud vastutustasandid, kus esimesed tasandid on väiksema vastutusega ning tagasihoidlikema sisendnõuetega. Mida kõrgemaks kasvab tasand, seda suurem on vastutus ning sellest tulenevad nõuded. Vastutustasandid on võrreldavad läbi erinevate teenistusgruppide ning tähendavad lihtsustatult, et erinevad funktsioonid (nt nii personali- kui finantsjuhtimine) on sarnaselt jagatud järgmisteks vastutustasanditeks: lihttöö, assisteeriv töö, nooremspetsialist, spetsialist, vanemspetsialist, juhtivspetsialist, esmatasandi juht, keskastme juht, tippjuht.

Erinevate teenistusgruppide sarnaseid vastutustasandeid võrreldes on võimalik hinnata, kui sarnased või erinevad palgatasemed on avaliku teenistuse sees. Sellise võrdluse alusel saame hinnata nõ sisemist palgaõiglust. Näiteks kui palju erineb personalijuhtimise tippspetsialisti palk finantsjuhtimise tippspetsialisti palgast. Kõikide teenistusgruppide 2013. aasta palgastatistikud on välja toodud avaliku teenistuse palgauuringus (vt <http://www.fin.ee/palgakorraldus>). Kuna teenistusgruppidesse klassifitseerimine on kohustuslik ainult riigi ametiasutustele, ei ole selliseid võrdlusi võimalik välja tuua KOVide kohta.

Vaadates näiteks tabelis 2 välja toodud viie kõige suurema teenistujate arvuga teenistusgrupi sisemist õiglust ehk palgapositsiooni võrrelduna teiste sarnase vastutusega teenistusgruppide palgatasemega, on näha, et kõige kõrgema keskmise palgaga poliitika rakendamise teenistusgrupi palk on sisemise õigluse mõistes hoopis avaliku teenistuse keskmisel tasemel ehk teiste teenistusgruppide sarnase vastutuse eest teenitakse keskmiselt samaväärset palka. Samas riigikaitse teenistusgrupil, kus on ainult Kaitseväge teenistuskohad, makstakse

keskmiselt 18% kõrgemat palka ning korra tagamises 11% kõrgemat palka, kui sarnase vastutuse eest teistes teenistusgruppides. Siinkohal on oluline välja tuua, et vastutustasandeid hinnates ja väärtustades ei ole eraldi kriteeriumiks oht elule ehk riski määr. Seetõttu võib ka väita, et keskmisest kõrgem palgatase on palgapoliitiline otsus, et kompenseerida vastava teenistusgrupi kõrget riskitaset.

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

Teenistusgrupp	Valim	Keskmine palk	Sisemine õiglus
Korra tagamine	2 416	1 029 €	111
Nõustav ja kontrolliv järelevalve	1 816	1 070 €	94
Riigikaitse	1 834	1 292 €	118
Päästetööd	1 606	901 €	108
Poliitika rakendamine	1 064	1 375 €	99

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Samas ei ole nimetatud viis teenistusgruppi kindlasti mitte sisemise õigluse vaatenurgast kõige kõrgemalt tasustatud. Kui vaadata teenistusgruppide **vahelist sisemist õiglust** ehk võrrelda erinevate teenistusgruppide sarnaste vastutustasandite palgatasemeid omavahel, on esiviisikus piloodid, organisatsiooni protseduurid, meditsiin, IT-andmeturve ning sisekontroll. Kõige enam on avaliku teenistuse teenistusgruppide keskmisele ligilähedase palgatasemega IT-süsteemianalüüs, personalijuhtimine, keeleline toimetamine ja korrektuur ning riigivara haldamine. Avaliku teenistuse keskmiselt palgatasemest vähem teenivate teenistusgruppide seas on kõige madalama tasemega IT-arvutigraafika, laboratoorsed tööd, muuseumitööd, raamatukogu ning arhiivindus (vt tabel 3).

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

5 kõrgeimat	Valim	Sisemine õigus*	Keskmine palk
Piloodid	28	184	2 387 €
Organisatsiooni protseduurid	17	164	1 716 €
Meditiin	216	140	1 442 €
Sisekontroll	23	137	1 737 €
Laevameeskond	70	133	1 243 €
5 keskmist			
Inseneritööd	82	106	1 393 €
Raamatupidamine	244	106	1 128 €
Riigivara haldamine	435	105	917 €
Personalijuhtimine	218	105	1 239 €
IT - teenuste tugi	78	105	1 161 €
5 madalaimat			
Sotsiaalhoolekanne	228	82	995 €
Tõlkimine	83	81	954 €
Raamatukogu	30	80	688 €
Laboratoorsed tööd	64	78	878 €
Arhiivindus	181	70	813 €

* Näide: 105 näitab, et teenitakse keskmiselt 5% rohkem kui avalikus teenistuses sama keeruka töö eest

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Sisemise õigluse pingerida kajastav tabel näitab, et keskmise kuupalga suurus vastab sisemisele õiglusele ehk sisemise õigluse vaatenurgast pigem ülemakstud teenistusgruppide keskmine palgatase on ka pigem kõrgem (vahemikus 1 200 – 2 300 eurot), keskmisel positsioonil olevate teenistusgruppide palgatase on pigem keskmine (900 kuni 1 400 eurot) ning pigem alamakstud teenistusgruppide keskmise kuupalga tase on pigem madal (700 kuni 1 000 eurot).

Kui reastada teenistusgrupid keskmise kuupalga alusel pingeritta ilma sisemist õiglust arvesse võtmata, siis viis **kõige kõrgema keskmise kuupalgaga teenistusgruppi** on administratiivjuhtimine, piloodid, IT-juhtimine, õigusabi ja IT-andmeturve, kus keskmine kuupalk jääb vahemikku 1 900 – 2 500 (vt tabel 4). Administratiivjuhtimise teenistusgruppi kuuluvad muuhulgas ka ametite peadirektorid, kantslerid ja riigisekretär, mistõttu on loogiline, et keskmise kuupalga järgi on selle teenistusgrupil kõrgeim positsioon. Samas vaadates administratiivjuhtimise teenistusgruppi sisemise õigluse positsiooni, on näha, et see on kenasti keskmisel tasemel, mis näitab, et juhtivatel ametikohtadel ei ole suurt palgalõhet

võrreldes mittejuhtivate ametikohtadega. Pigem on avalikus teenistuses vastupidi, et vastutuse kasvamisega ei kasva piisavalt palgatase, mistõttu on raske motiveerida teenistujaid kõrgemat vastutust võtma või erasektorist sobiva taustaga juhte värvata. Samas teiste kõrgemalt tasustatud teenistusgruppide puhul on näha, et sisemist õiglust silmas pidades on need pigem ülemakstud teenistusgrupid. Nende ülemaksmist seletab tööturu surve: piloodid on tööturul väga spetsiifiline töötajate grupp, kelle kuupalk on nende erilise tõttu kõrge. IT ja õigusloojate kõrge palgatase on tingitud vastavate tööde palgasurvest tööturul, sest nimetatud valdkonnad (IT ja juriidilised teenused) on ka tööturul keskmisest kõrgemalt tasustatud.

Keskmist kuupalga alusel keskmisel positsioonil olevad viis teenistusgruppi on organisatsiooni protsesside koordineerimine, riigikaitse, riigihange ja sisseost, logistika, laevameeskond, mille keskmised kuupalgad jäävad 1 300 euro juurde. Kõige madalamalt tasustatud teenistusgrupid on isikute teenindamine, ladu, sõidukijuhid, raamatukogu ja kokad palgavahemikuga 600 – 800 eurot kuus. Neist kolme teenistusgrupi (raamatukogu, isikute teenindamine, kokad) palgapositsioon sisemist õiglust arvesse võttes on ka pigem madal.

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

5 kõrgeimat	Valim	Keskmine palk	Sisemine õigus*
Administratiivjuhtimine	145	2 462 €	98
Piloodid	28	2 387 €	184
IT - juhtimine	27	2 078 €	117
Õigusloome	135	1 941 €	112
IT - andmeturve	30	1 861 €	131
5 keskmist			
Ekspertiis	42	1 317 €	100
Organisatsiooni protsesside koordineerimine	19	1 293 €	114
Riigikaitse	1834	1 292 €	118
Riigihange ja sisseost	59	1 285 €	102
Logistika	19	1 268 €	111
5 madalaimat			
Isikute teenindamine	772	788 €	84
Ladu	112	756 €	103
Sõidukijuhid	126	749 €	97
Raamatukogu	30	688 €	80
Kokad	208	619 €	90

* Näide: 105 näitab, et teenitakse keskmiselt 5% rohkem kui avalikus teenistuses sama keeruka töö eest

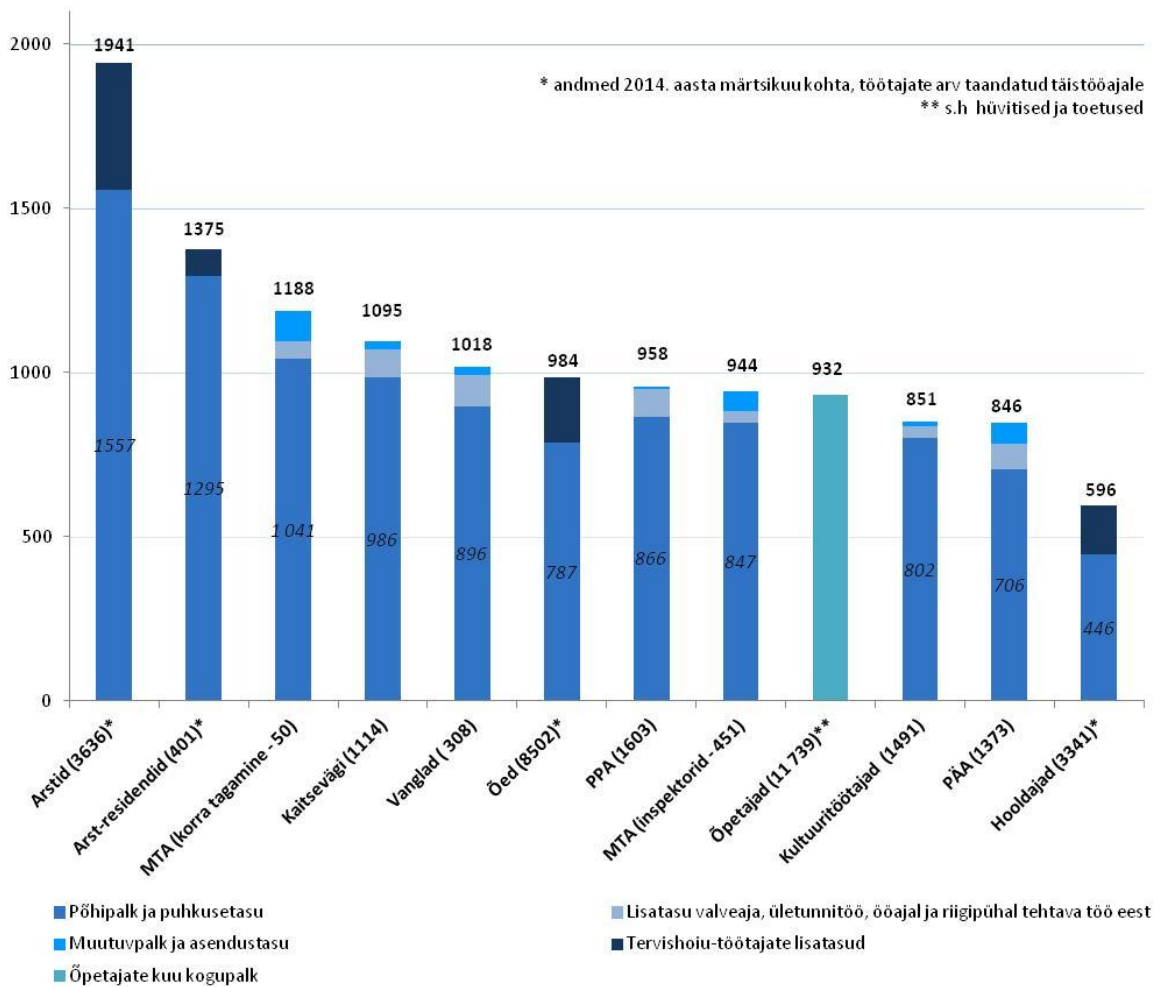
Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kokkuvõtlikult võib öelda, et ainult keskmise kuupalga numbri pealt ei saa hinnata palgataset, vaid hinnata tuleb ka vastutuse määra ning selle seost palgatasemega ning vaadata palgataset sisemisest õiglusest tulenevalt. Nagu näitab administratiivjuhtimise teenistusgrupp, ei pruugi alati kõige kõrgem palgatase näidata ülemaksmist. Samas näitavad nii sisemise õigluse kui lihtsalt keskmise kuupalga alusel teenistusgruppide reastamised pingeritta, et riigi ametiasutustes on madalad palgatasemed teenistusgruppides, kus palgatase jääb alla 1 000 euro, keskmise palgasaaja kuupalgad jäävad vahemikku 1 000 kuni 1 400 ning kõrgeimad keskmised kuupalgad jäävad vahemikku 1 400 kuni 2 400 eurot. Näha on, et riigi ametiasutuste palgade struktuur kajastab väga oluliselt kogu tööturu palgastruktuuri, kus kõrgemalt on tasustatud väga spetsiifilised tööd (nt piloodid) või siis tööturul keskmiselt kõrgemalt tasustatud tegevusvaldkondade tööd (nt IT ja juristid) ning madalaima palgatasemega on sotsiaalvaldkonna ning isikute teenindamise tööd.

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

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

Järgnevalt võrdleme avalikus teenistuses olevate riigispetsiifiliste tööde keskmist kuupalka avalikust teenistusest välja jäävate riigispetsiifiliste tööde keskmise kuupalgaga (vt joonis 27).

Joonis 27. Riigispetsiifiliste tööde keskmine kuupalk²⁹

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

Võib öelda, et riigispetsiifiliste tööde keskmine kuupalk on 900 – 1 000 eurot ning seda saavad suurem osa riigispetsiifilisi töid. Oluliselt kõrgemalt on tasustatud arstid, keskmise lähedale või sellest pigem allapoole jäävad kultuuritöötajad, päästeteenistujad ning hooldajad. Väga raske on anda hinnangut nende palgatasemete õiglusele. Arstide kõrget palgataset saab

²⁹ Politseiametnike, vanglaametnike, tolliametnike, päästeteenistujate ja tegevväelaste puhul on valimis ainult madalamate vastutustasandite teenistuskohad. Andmed on arvatud teenistusgruppidepõhiselt ja valimisse on võetud ainult teenistusgruppide madalamad tasemed (politseiametnikud, vanglaametnikud, tolliametnikud – korra tagamine, tasemed 1-3; päästeteenistujad – päästetööd, tasemed 1A-2; tegevväelased – riigikaitse, tasemed 1A-3A), kus tööde väärtuspunktid on omavahel võrreldavad. Korra tagamise tööperre madalamate tasemete ametikohad on valimisse võetud politseiametnike (nt patrullpolitseinik, piirivalvur, piirkonnapolitseinik, liikluspolitseinik), vanglaametnike (nt valvur, valvur-koerajuht, vanemvalvur) ja tolliametnike (nt vaneminspektor, juhtivinspektor) puhul. Päästeteenistujad kuuluvad kõik päästetööde teenistusgruppi ja sealt on valimisse võetud päästjad, vanempäästjad, juhtivpäästjad, meeskonnavanemad, rühmapealikud. Tegevväelaste puhul on valimisse võetud riigikaitse tööperre madalamate tasemete ametikohad.

kindlasti põhjendada väga kõrgete sisendnõuetega, mida vastav ametikoht eeldab. Samas puudub skaala, mille alusel hinnata, kui palju kõrgem palgatase on mõistlik. Sama kehtib keskmisest madalamate palgaasaajate kohta – väga raske on hinnata, kas ja kui palju nende madalam palgatase on õigustatud tagasihoidlikemate sisendnõuetega.

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

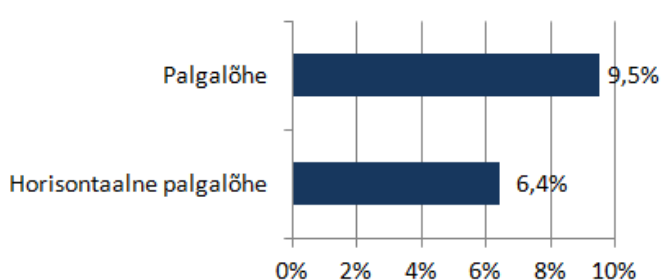
2.3.4.5. Riigi ametiasutuste sooline palgalõhe

Soolist palgalõhet on vaadeldud kahes erinevas dimensioonis:

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

Üldine palgalõhe riigi ametiasutustes näitab, et naised teenivad meestest 9,5% vähem. Horisontaalne palgalõhe on 6,4%, mis näitab, et sarnase vastutustasandiga ametikohal saavad naised keskmiselt 6% madalamat palka kui mehed. Antud näitaja ei võta arvesse tegevusvaldkondade erisusi (vt joonis 28).

Joonis 28. Palgalõhe riigi ametiasutustes



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.4. Ametnikkonna sõltumatus

Eespool atraktiivsuse alapeatükis väljatoodud stabiilsusega seondub ka ametnikkonna politiseerituse teema. Paljudes arenenud riikides on just ametnikkonna politiseerimise vältimine avaliku teenistuse seaduse tähelepanu keskmes, kuna selle piiramine on olnud üheks nüüdisaegse avaliku teenistuse loomise peamiseks motiiviks. Avaliku teenistuse politiseerimise tendentsi uutes demokraatlikes riikides on esile tõstnud Maailmapanga

raport³⁰. Kuigi teiste postsotsialistlike riikidega võrreldes ei paista Eesti avalik teenistus silma oma politiseerituse tasemega³¹, vajab politiseerituse dimensioon siiski pidevat tähelepanu. See puudutab muuhulgas ka ametniku rolli mõistmist: ametnik ei pea ega tohi pimesi juhendada poliitikute (ja ka mittepoliitiliste ülemuste) juhtnööridest. Traditsiooniliselt on ametnikud olnud riigi toimimiseks vajalike neutraalsete ekspertteadmiste kandjad. Ametnikul ei ole mitte ainult õigus, vaid ka kohustus anda objektiivset ja asjatundlikku tagasisidet ja infot nii oma ülemustele kui ka poliitikutele, isegi siis, kui see meeltemööda pole. Ei saa öelda, et Eesti ATS oma Euroopa mõistes äärmiselt piiratud hüvede ja sotsiaalsete garantiidega, lihtsa teenistusest vabastamise ja juhtide väga suure otsustusõiguse kaudu toetaks tugevalt ametniku sellise rolli täitmist ja ühtlasi demokraatlikku valitsemispraktikat. Ametniku keeruline ja kallis teenistusest vabastamise protsess ei ole mõeldud mitte niivõrd ametnike motiveerimiseks, vaid on üheks garantiiks nende sõltumatusele, luues aluse võimalike politiseerimiskatsete ärahoidmiseks.³²

Ametnikkonna sõltumatust aitab tagada ühiste põhiväärtuste arendamine. Põhiväärtuseid tugevdavate arendustegevuste jaoks sisendi kogumiseks viidi 2013. aastal kolmandat korda läbi uuring „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ ning esmakordselt „Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs“. Trendina võib esimesest uuringust välja tuua erasektori atraktiivsuse suurenemise ametnike silmis; samas hindavad ametnikud kõrgelt avaliku teenistuse töökeskkonna suuremat stabiilsust. Avaliku teenistuse põhiväärtustest rõhutavad ametnikud sarnaselt varasematele aastatele ausust, seaduslikkust, asjatundlikkust ja usaldusväarsust. Senisest enam peetakse oluliseks ka avatust ja erapooletust. Hinnangud avaliku teenistuse mainele pole 2009. aastaga märkimisväärselt muutunud – positiivsemalt hinnatakse avaliku teenistuse asjatundlikkust (6.5 10-palliskaalal) ja usaldusväarsust (6.4). Arendustegevuste seisukohast oluline on aga ametnike üsna kriitiline hinnang avaliku teenistuse politiseeritusele (4.8) ja eetilisele (5.9). Nii politiseerituses kui eetilises andsid pigem keskmisest kõrgemad hinnangud ministriumide ning põhiseaduslike institutsioonide teenistujad. Politiseeritust peavad suuremaks probleemiks kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ning maavalitsuste teenistujad ning samuti üle 10-aasta avalikus teenistuses olnud isikud.

2.5. Avalike teenistujate mitmekesisus

Euroopa riikides on esindatus olnud juba ajalooliselt võtmetähtsusega probleem ning nüüdisaegse avaliku teenistuse kujundamisel 19. sajandil prooviti avalike konkursside juurutamise kaudu tagada just elanikkonna erinevatele gruppidele juurdepääs avalikule teenistusele. Eesti demokraatlik valitsemisüsteem peaks olema juba piisavalt küps selleks, et

³⁰ Maailmapank 2006. Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Report 36930-GLB. Document of the World Bank. http://sit.eresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_AdminCapacity_Dec06.pdf.

³¹ SIGMA 2009. Sustainability of Civil Service Reforms: Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. SIGMA Paper 44. Paris: OECD/ SIGMA.

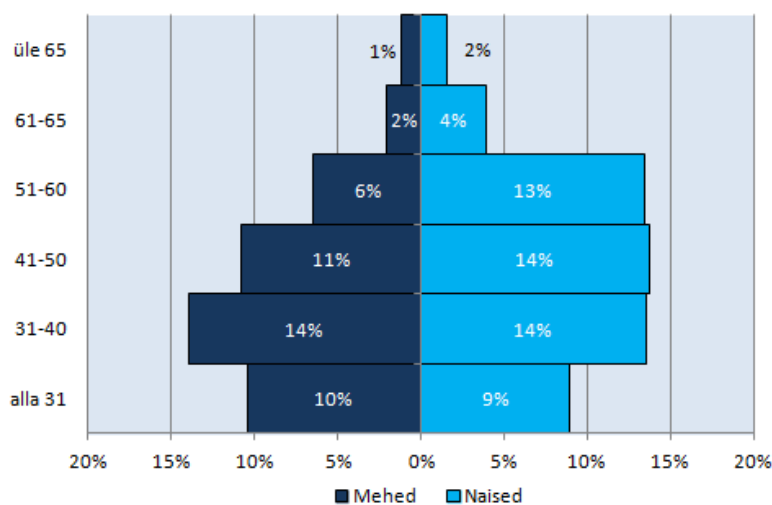
³² Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

välja kujundada ka Eesti riigi poliitika avaliku teenistuse esindatuse küsimuses.³³ Hetkel pööratakse statistilises analüüsis tähelepanu vaid demograafilisele mitmekesisusele.

2.5.1. Avalike teenistujate vanuseline ja sooline jaotus

Kui vaadata avaliku teenistuse ametnike ja töötajate vanuselist koosseisu, võib öelda, et töötajaskond on suhteliselt noor, kuid samas on viimastel aastatel keskmine iga kasvanud. Alla 40-aastased ametnikud ja töötajad moodustavad ligi poole töötajaskonnast, üle 50 aastaseid töötajaid on peaaegu kolmandik. Meessoost ametnikud ja töötajad on üldiselt nooremad kui naissoost – kõige suurem hulk mehi on vanusegrupis 31-40 aastat, naised jaotuvad ühtlaselt vanusevahemikku 31-60 aastat (vt joonis 29).

Joonis 29. Avalike teenistujate sooline ja vanuseline jaotus

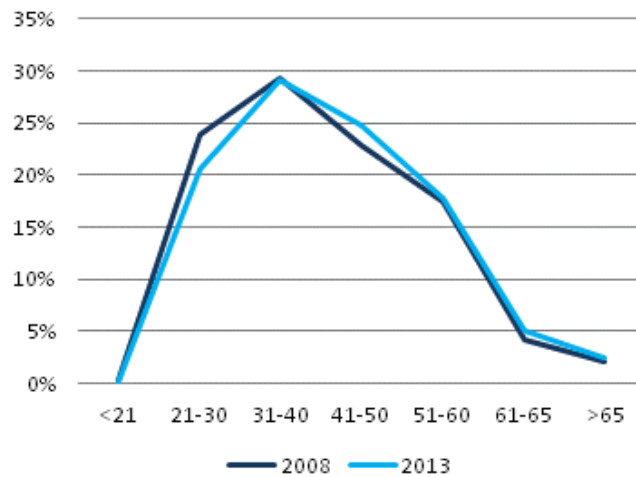


Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.5.1.1. Vanuseline ja sooline jaotus riigi ametiasutustes

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

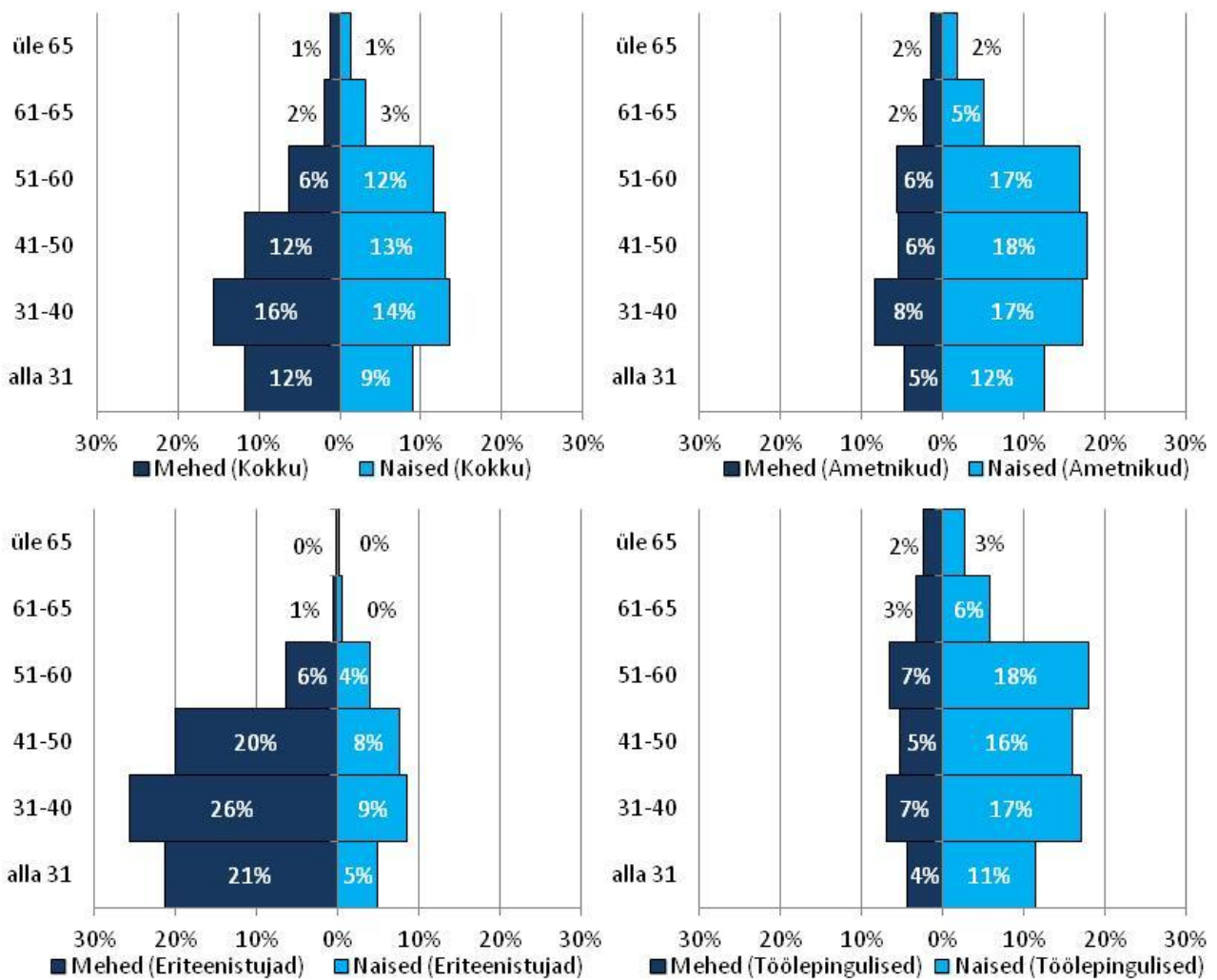
³³ Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 357-358.

Joonis 30. Riigi ametiasutuste ametnike ja töötajate vanuseline jaotus aastatel 2008 ja 2013

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Riigi ametiasutuste avalike teenistujate seas on mehi ja naisi võrdselt. Samas sooline jaotus avalike teenistujate erinevates gruppides on eripalgelisem. Eriteenistujate (politseiametnike, päästeteenistujate, vangalaametnike jt) hulgas on suur meeste ülekaal, samas kui ametnike ja toetavaid töid tegevate töölepinguliste töötajate hulgas on suurem naiste ülekaal (vt joonis 31).

Joonis 31. Riigi ametiasutuste ametnike ja töötajate sooline ja vanuseline jaotus



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

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

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

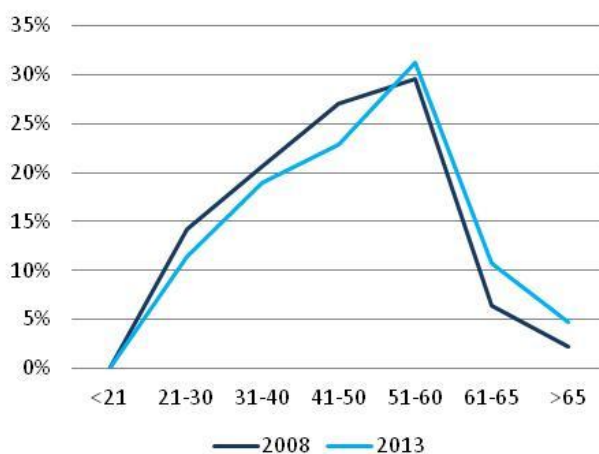
Tabel 5. Riigi ametiasutuste ametnike ja töötajate keskmine vanus valitsemisala järgi

Valitsemisala	Keskmine vanus
Sotsiaalministeerium	46,5
Haridus- ja Teadusministeerium	45,2
Põllumajandusministeerium	44,4
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	44,3
Rahandusministeerium	44,2
Põhiseaduslikud Institutsioonid & Riigikantselei	42,3
Justiitsministeerium	42,1
Kultuuriministeerium	41,9
Riigi avalike teenistujate keskmine	41,7
Keskkonnaministeerium	41,7
Siseministeerium	41,4
Välisministeerium	41,3
Kaitseministeerium	37,0

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.5.1.2. Vanuseline ja sooline jaotus kohalike omavalitsuste asutustes

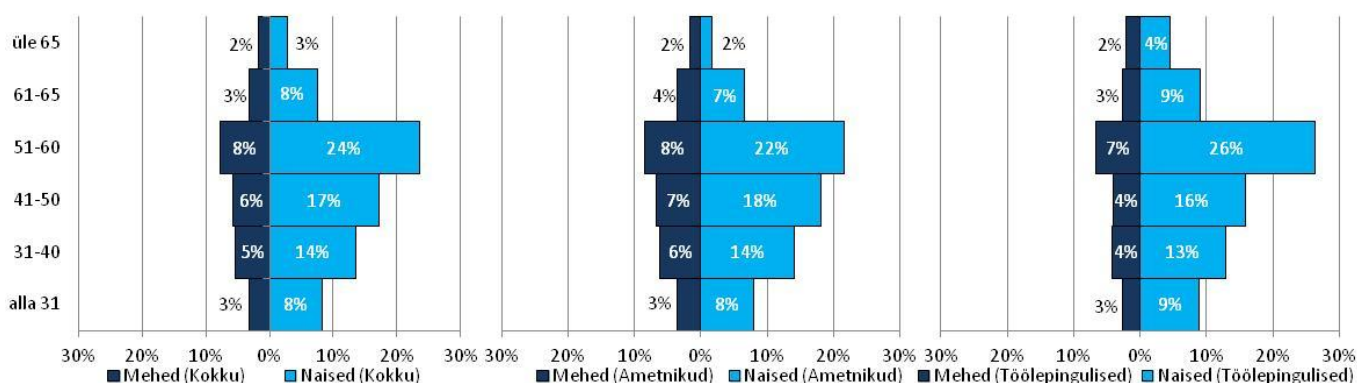
Sarnaselt riigi ametiasutustele vananeb ka KOVide isikkoosseis (vt joonis 32). Võrreldes 2013. aasta koosseisu 2008. aasta koosseisuga on vähenenud 21-50 aastaste osakaal ning kasvanud üle 60-aastaste osakaal.

Joonis 32. KOV ametnike ja töötajate vanuseline jaotus aastatel 2008 ja 2013

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Nii nagu paljusid riigi ametiasutusi, iseloomustab ka kohalike omavalitsuste asutusi väike meeste osakaal. Ligikaudu vaid üks neljandik töötajaskonnast on mehed. Samuti on kohalike omavalitsuste asutuste personal üsna eakas, sest ligi pool töötajaskonnast on üle 51-aastased (vt joonis 33). Suur vanemaealiste osatähtsus töötajaskonnas tähendab, et kohalikud omavalitsused võivad seista lähiaastatel silmitsi väljakutsega asendada korraga palju pensionile siirduvaid ametnikke ja töötajaid uutega, mis võib viia teenistujate puuduseni ning seada ohtu asutuste efektiivse toimimise.

Joonis 33. KOV ametnike ja töötajate sooline ja vanuseline jaotus



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

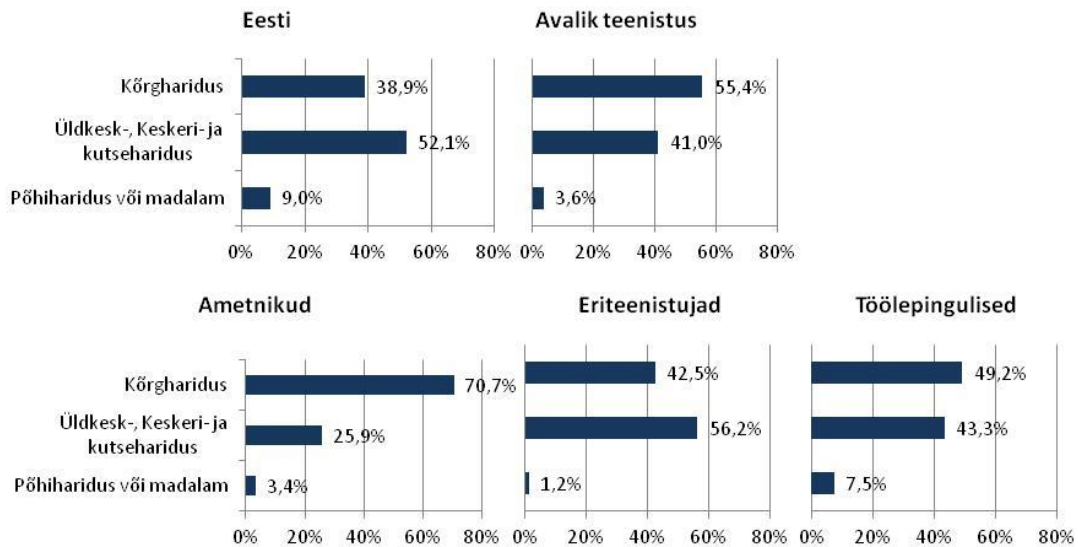
2.6. Avalike teenistujate asjatundlikkus

2.6.1. Teenistujate haridus

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

Kõrgharidusega inimeste osakaal Eesti kõikidest hõivatutest ulatus 2013. aasta Statistikaameti andmetel 38,9%-ni (vt joonis 34). Avalikus teenistuses on kõrgharidusega inimeste osakaal oluliselt suurem: riigi ametiasutustes oli kõrgharidusega teenistujaid 53,9% ja kohalike omavalitsuste asutustes 62,9%. Kohalike omavalitsuste asutustes on kõrgharidusega teenistujaid rohkem kui riigi ametiasutustes osalt seetõttu, et kõikidele eriteenistujatele ei ole kehtestatud kõrghariduse nõuet, kuid nende osakaal riigi ametiasutuste ametnikest on suur.

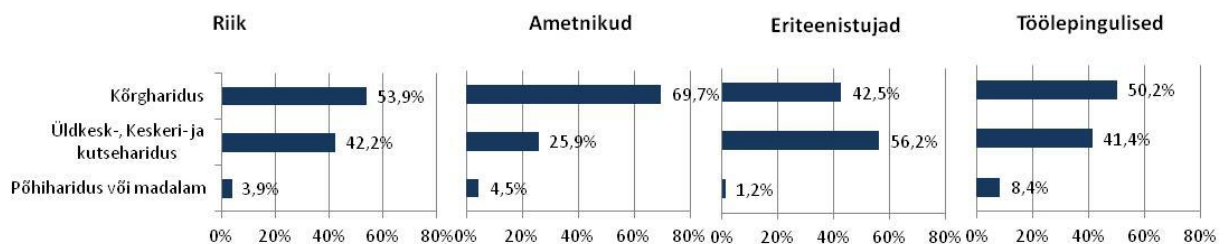
Üldkesk-, keskeri- ja kutseharidusega teenistujate osakaal on kõigi hõivatute hulgas 52,1%. Kui Eesti hõivatute hulgas on põhihariduse või sellest madalama haridustasemega ligi 9%, siis avalikus teenistuses on vastava haridustasemega inimeste osakaal peaaegu olematu.

Joonis 34. Haridustasemete jaotus Eestis ja avalikus teenistuses

Allikas: Statistikaamet, riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

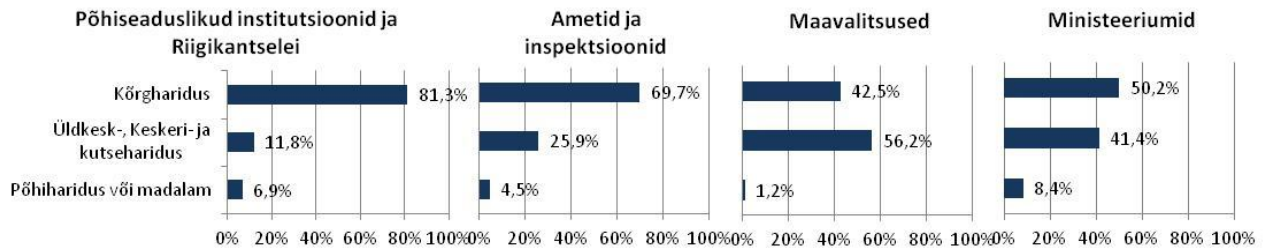
2.6.1.1. Haridustasemete jaotus riigi ametiasutustes

Riigi ametiasutustes on avalike teenistujate haridusalased profiilid üksteisest eristuvad. Ametnike seas on selgelt ülekaalus kõrgharidusega inimesed (ligikaudu 70%) (vt joonis 35). Töötajate hulgas on samuti kõige enam kõrgharidusega inimesi, kuid nende osakaal on juba väiksem kui ametnikel (ligikaudu 50%). Eriteenistujate seas on kõige enam üldkesk-, keskeri- ja kutseharidusega inimesi (ligikaudu 56%), mis on ootuspärane, kuna mitmete eriteenistusliikide puhul on kehtestatud kutsehariduse nõue.

Joonis 35. Riigi ametiasutuste teenistujate haridus

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

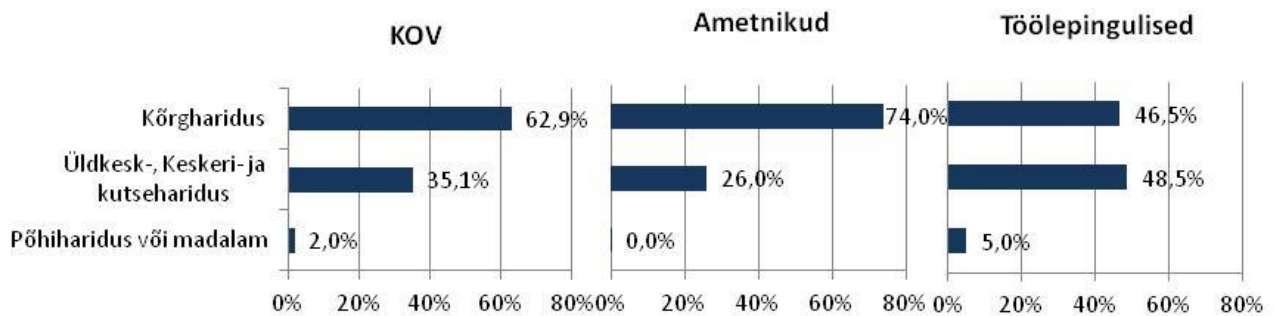
Asutuste grupe omavahel võrreldes saab välja tuua, et põhiseaduslikes institutsioonides on pea kõik teenistujad kõrgharidusega, samas kui ametites ja inspeksioonides on kõrgharidusega ligikaudu pooled avalikud teenistujad (vt joonis 36). See mõjutab olulisel määral vastavate asutuste gruppide värbamist ja personalipoliitikat ning mõjutab erinevalt ootusi juhtimisstiilidele.

Joonis 36. Riigi ametiasutuste avalike teenistujate haridus asutuse grupi järgi

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.6.1.2. Haridus kohalike omavalitsuste asutustes

Sarnaselt riigi ametiasutustega on ka kohalike omavalitsuste asutustes teenistujate gruppide haridusalased profiilid üksteisest eristuvad (vt joonis 37). Ametnike seas on ka siin selgelt ülekaalus kõrgharidusega inimesed (74%). Töötajate seas on üldkesk-, keskeri- ja kutseharidusega inimesi enamvähem võrdselt kõrgharidusega inimestega.

Joonis 37. Kohalike omavalitsuste asutuste teenistujate haridus

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

2.6.2. Arengu- ja hindamisvestluste läbiviimine

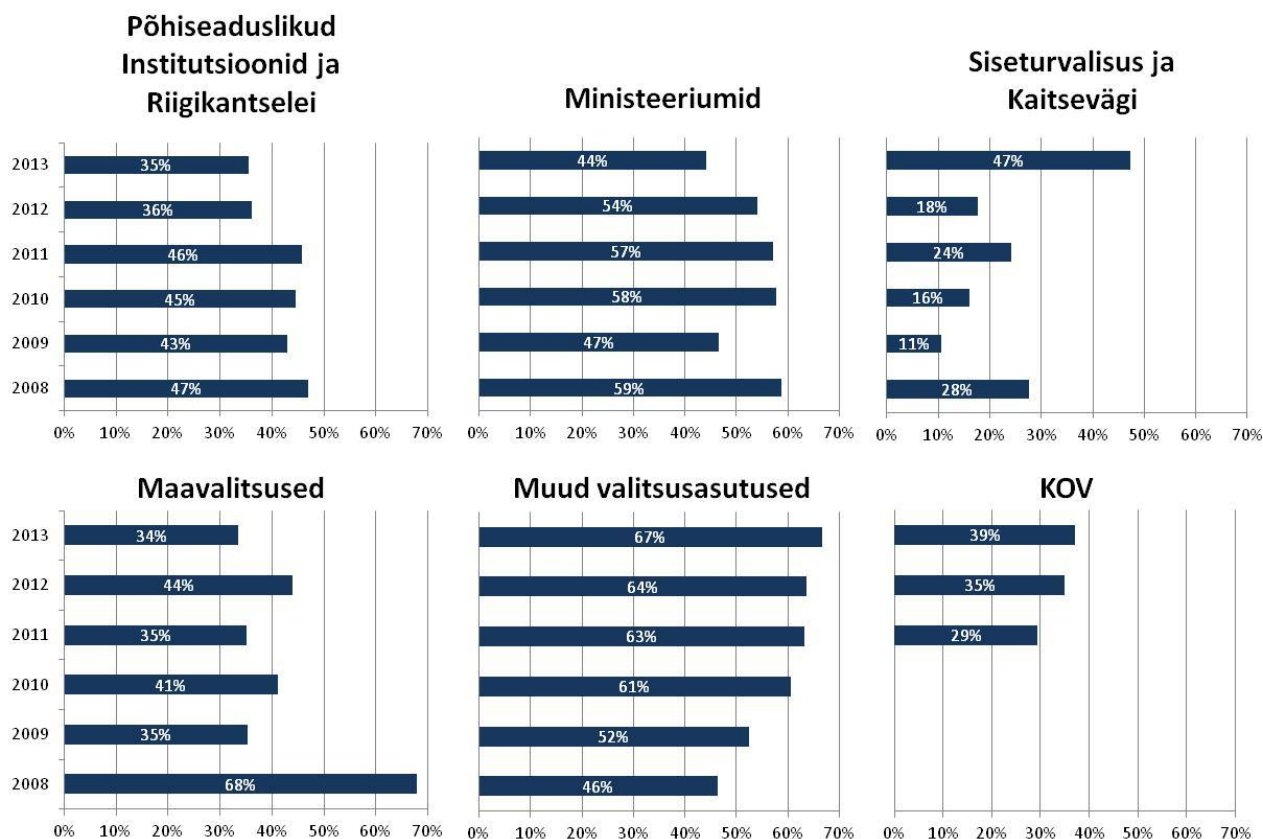
Uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisega sätestati arengu- ja hindamisvestluste mõiste ja põhimõtted esmakordselt seaduse tasandil. Arengu- ja hindamisvestlusteid on aga asutustes läbi viidud juba 1998. aastast, kui lisaks jäigale ametnike atesteerimissüsteemile hakati läbi viima ka pehmemaid arenguveestlusi. Seaduses on kirjas üldised põhimõtted, igal asutusel on võimalik välja töötada just talle sobiv süsteem. 2013. aastal oli hindamis- ja arenguveestluste läbiviimise protsent riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes kokku 51.

2.6.2.1. Riigiametnike ja töötajate hindamine

2013. aastal viidi arengu- ja hindamisvestlused läbi 53% avalike teenistujatega, mis on 2012. aastaga võrreldes 12 protsendipunkti rohkem (vestlused viidi läbi 65% ametnikega). Välja saab tuua, et muude valitsusasutuste asutusegrupis on vestluste läbiviimise protsent võrreldes 2012. aastaga tõusnud 3 protsendipunkti (64%-lt 67%-le). Kasv on võrdlemisi väike ja seda mõjutab 2013. aastal muudetud asutusegruppide liigitus. Asutusegrupile „Kaitsevägi“ lisandusid muude valitsusasutuste asutusegrupist siseturvalisuse tagamisega seotud asutused ning selle põhjal moodustati koondgrupp „Siseturvalisus ja Kaitsevägi“.

Vestluste läbiviimise protsent on võrreldes 2012. aastaga langenud ministeeriumides ja maavalitsustes (mõlemas 10 protsendipunkti). Seoses uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisega oli oodata pigem arengu- ja hindamisvestluste läbiviimise kasvu ning konkreetset põhjust läbiviimise vähenemisele on raske välja tuua. Põhjuseks ei saa olla osade ametnike töölepinguliseks muutumine, kuna töötajatega pole vestluste läbiviimise kohustust ka enne olnud. Uue seaduse vastuvõtmisest tulenevat tegelikku mõju saame hinnata alles paari aasta pärast.

Joonis 38. Vestluste läbiviimine asutusegruppide lõikes perioodil 2008 – 2013



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Töötaja gruppide kaupa vaadates on vestlusi läbi viidud 72% ametnikega, 37% eriteenistujatega ning 50% töölepingulistega. Kuna ametnikega on kohustus vestlusi läbi viia, võiks vastav näitaja kindlasti parem olla. Ametnike grupis paistavad suurema vestluste läbiviimise arvuga silma Siseministeeriumi valitsemisala (vestlused viidi läbi 95% ametnikega), Rahandusministeeriumi valitsemisala (83%), Põllumajandusministeeriumi valitsemisala (76%), järgnesid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisala (72%). Vähem viidi vestluseid läbi Välisministeeriumi valitsemisalas, kus vestlused viidi läbi vaid 24% ametnikega.

2.6.2.2. Kohaliku omavalitsuse ametnike hindamine

KOV-des viidi iga-aastased vestlused 2013. aastal läbi 39% avalike teenistujatega. Võrreldes 2012. aastaga on vestluste läbiviimise arv veidi kasvanud (4 protsendipunkti). Töötajate gruppide kaupa vaadates on vestlusi läbi viidud 37% ametnikega ja 48% töölepingulistega, mis on uue ATSi valguses üllatav, sest kohustus vestlusi läbi viia on just ametnikega, mistõttu ka nende läbiviidud vestluste osakaal peaks olema kõrgem.

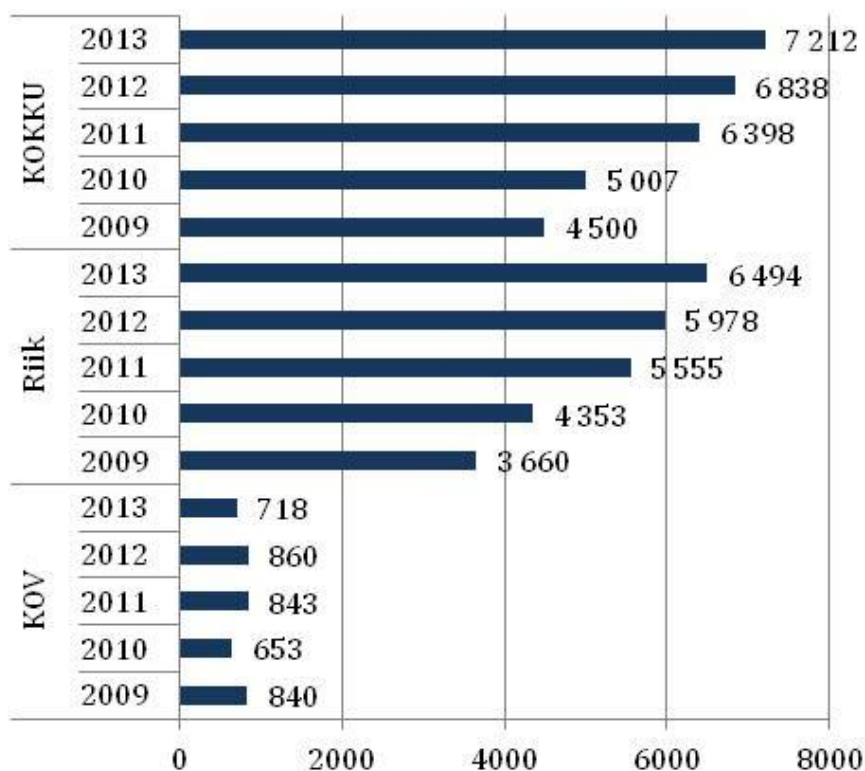
Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et uue ATS-i vastuvõtmine ei ole kaasa toonud märkimisväärset kasvu arengu- ja hindamisvestluse läbiviimises. Avalikus teenistuses on veel palju arenguruumi vestluste kui ühe olulise juhtimisinstrumendi rakendamisel. Peamiselt eeldab see teavitus- ja arendustööd juhtide seas, et nad oskaksid seda enda jaoks kasuliku töövahendina rakendada.

2.6.3. Arendus- ja koolitustegevus

2.6.3.1. Asutuse tasandi koolitus

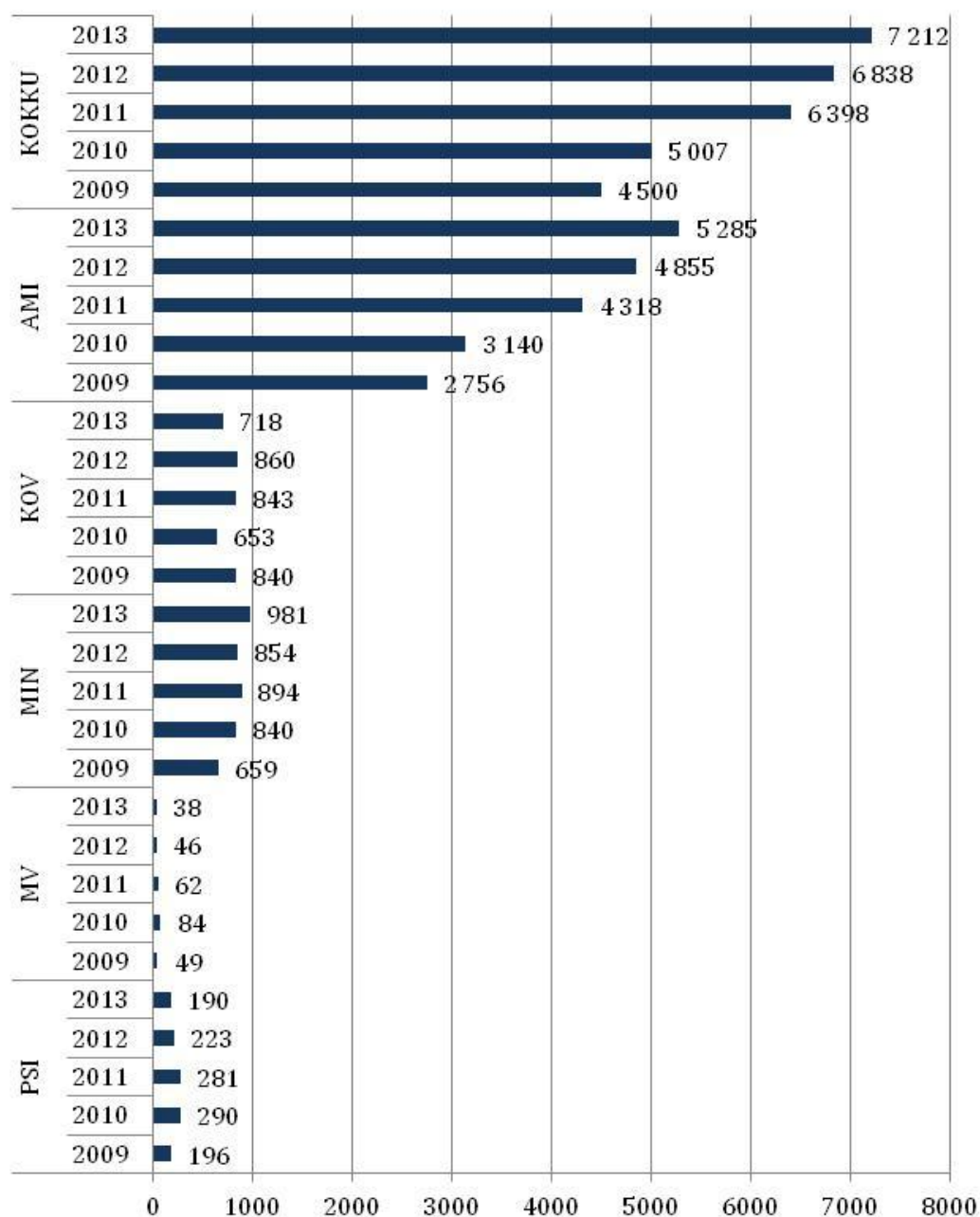
Koolituseks kasutatud rahaliste vahendite summa riigi ja KOV ametiasutustes oli 2013. aastal 7,2³⁴ miljonit eurot (vt joonis 39). Ametiasutuste koolituse rahastamine suurenes võrreldes 2012. aastaga 5,2%. Koolituse rahastamise kasvutempo on viimasel kahel aastal olnud ühtlane – 2012 kasvasid kulud koolitusele 6,4%. Vaatamata koolituskulude ühtlasest tõusust moodustas 2013. aasta kogu koolituskulu 2008. aasta tippasemest so 11,43 miljonist eurost siiski vaid 63%.

³⁴ Summa sisaldab vaid asutuse tasandi koolituseelarvet.

Joonis 39. Koolituskulud asutustegruppides riik ja KOV 2009-2013 (mln eurot)

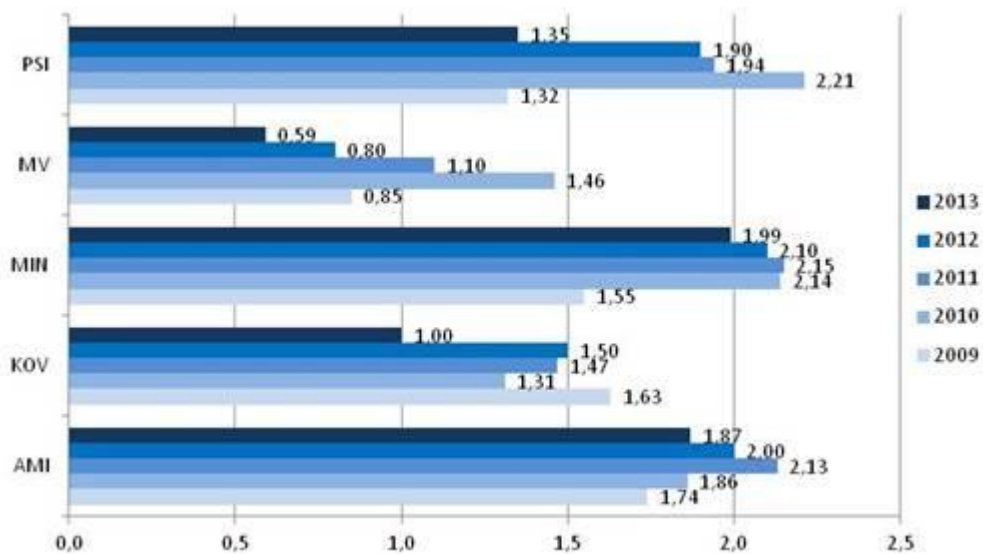
Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Enim, pea 13% võrra, kasvasid koolituskulud 2013. aastal ministeeriumide rühmas (vt joonis 40). Niisamuti investeeriti ametite ja inspeksioonide koolitusse 8% võrra rohkem kui eelmisel aastal. Maavalitsuste puhul on koolituskulud sarnaselt eelmistele aastatele kahanenud. Maavalitsuste grupi koolituskulud langesid 2013. aastal isegi madalamale kui 2009. aasta koolituskulud, langus võrreldes eelmise aastaga on üle 17%. Kui 2012. aastal KOV grupi koolitustegevuste rahastamine võrreldes varasema aastaga kasvas ligi ühe kolmandiku, siis 2013. aastal rahastasid KOV-d koolitusi eelneva 2012. aastaga võrreldes vaid ligikaudu 15% vähem.

Joonis 40. Koolituskulud asutustegruppides 2009-2013 (mln eurot)

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Asutuse tasandi koolitusteks kasutatud rahaliste ressursside osakaal palgakuludest oli 2013. aastal 1,8%. Võrreldes 2012. aastaga on see suhtarv püsinud samal tasemel, mis näitab, et koolituskulude kasv on sarnane palgakulude kasvule, samas asutuste gruppides olid muutused erinevad (vt joonis 41). Kui ametite ja inspeksioonide ning ministriumide grupis jäi asutuste koolituskulude osakaal palgakuludest enam-vähem samaks siis põhiseaduslike institutsioonide, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste grupis see vähenes. 2013. aastal oli kõige madalam koolituskulude suhe palgafondi endiselt maavalitsuste grupis (0,59%) ning kõige kõrgem ministriumide grupis (1,99%).

Joonis 41. Koolituskulude osakaal palgakuludest perioodil 2009-2013

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Vaadeldes koolitusvaldkondi, siis läbi aastate on suurima mahuga valdkonnaks olnud asutuse põhitegevusega seotud koolitused, mis on säilitanud oma koha koolitusvaldkondade pingereas ka 2013. aastal (vt tabel 6). Samas on see suurimaks valdkonnaks ainult riigi ametiasutustes, kus üle poole koolituse mahust on põhitegevuse koolitused. Kohalikel omavalitsustel on põhitegevuse koolitusi läbi viidud oluliselt tagasihoidlikumas mahus ning kõige suurem osa koolitustest paigutuvad kategooriasse „Muu“. Riigi ametiasutustes jääb teiste koolitusvaldkondade maht alla 10%, samas kui kohalikes omavalitsustes on mahukad veel ka põhitegevusega ning sotsiaaltöö ja tervishoiuga seotud koolitused.

Tabel 6. Koolitusmahu jaotus valdkonniti riik ja KOV 2013

Valdkond	Riik	KOV
Asutuse põhitegevusega seotud koolitus	54,6%	14,8%
Keeleõpe	7,4%	1,8%
Juhtimine	6,2%	6,1%
Muu	5,0%	16,4%
Õigus	4,4%	9,8%
Sotsiaaltöö ja tervishoid	4,2%	13,6%
Suhtlemispsühholoogia	4,2%	2,9%
Arvutiõpe ja IT	3,2%	2,0%
Haridus ja kultuur	3,0%	5,1%
Avalikud suhted	2,8%	0,7%
Majandus, rahandus	1,0%	3,7%
Personalitöö	0,9%	2,5%

Klienditeenindus	0,8%	2,7%
Asjaajamine, arhiivindus, sekretäritöö	0,6%	3,5%
Uute ametnike sisseelamiskoolitus	0,6%	1,3%
Euroopa Liit	0,4%	0,6%
Raamatupidamine	0,4%	7,8%
Sisekontroll	0,4%	0,4%
Keskkonnaalane koolitus	0,1%	4,3%
Kokku	100%	100%

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Koolitustel osaleti üle 70 tuhande korra. Kõige enam oli koolitustel osalemisi 2013. aastal ametite ja inspeksioonide grupis (vt tabel 7). Ametite ja inspeksioonide grupi osalemiste arv moodustas 83% kogu koolitustel osalemiste arvust. Ministeeriumide grupi osalemiste arv oli ligikaudu 8% kogu osaluste arvust. KOV grupi koolitustel osalemine oli ligi 7% kogu osalemiste arvust.

Tabel 7. Koolitusel osalemiste arv asutuste gruppide lõikes

Asutuste grupp	2013
Ametid ja inspeksioonid	59 044
Maavalitsused	660
Ministeeriumid	5 505
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	887
KOV	4 727

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

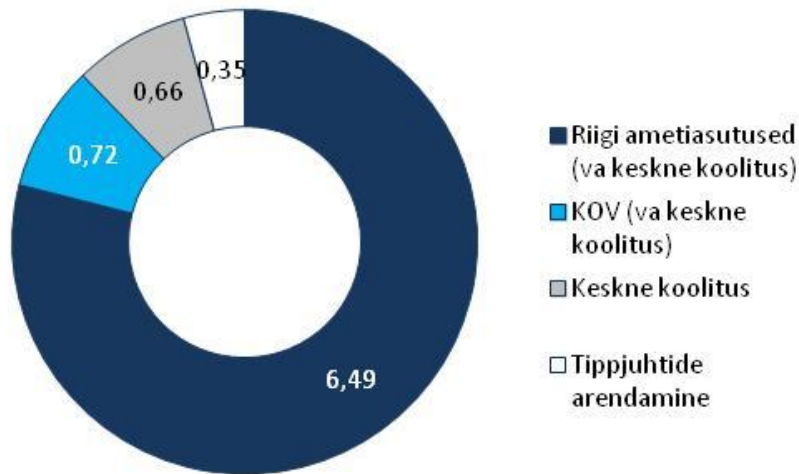
2.6.3.2. Keskne arendus- ja koolitus³⁵

2013. aastal rahastati Rahandusministeeriumi tellimusel programmist „Keskne koolitus“ (edaspidi *KEKO*) avaliku teenistuse koolitust täiendavalt ligikaudu 662 tuhande euro ulatuses ning Riigikantselei eelarvest ja programmist „Tippjuhtide arendamine“ ligi 345 tuhande euro ulatuses. Seega üks kolmandik aastasest keskse koolituse eelarvest läheb tippjuhtide arendamisele. Koos keskselt kasutatud vahenditega kujunes avaliku teenistuse koolituse

³⁵ Keskselt pakutavaid arendus- ja koolitustegevusi viiakse ellu inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetme „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“ raames.

kogukuluks 2013. aastal üle 8,2 miljoni euro (vt joonis 42) ehk umbes üks miljon eurot rohkem kui aasta varem.

Joonis 42. Koolituskulud Eesti avalikus teenistuses 2013. aastal (mln eurot)



Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu ning keskse koolituse programmi ja tippjuhtide arendamise programmi 2013 seirearuanded

Avaliku teenistuse keskse koolituse Euroopa Liidu struktuurfondidest rahastamise maht on viimastel aastatel märkimisväärselt suurenenud (vt tabel 8). Kui varasematel aastatel moodustasid keskse koolituse rahastamiseks kasutatud vahendid ca kolm protsenti avaliku teenistuse koolituse kogukulust, siis 2013. aastal oli vastav näitaja juba üle kümne protsendi (12,2%), millest keskse koolituse programm moodustas 8,1% ja tippjuhtide arendamise programm 4,2%.

Tabel 8. Kesksed arendus- ja koolituseelarved ning mahud

KEKO rakendamise periood	KEKO kasutatud eelarve	TJ kasutatud eelarve	KEKO koolituspäevade arv	TJ koolituspäevade arv	KEKO koolitustel osaluste arv	TJ koolitustel osaluste arv
2005-2006	162 564 eur		69		1077	
2006-2007	215 706 eur		139,5		1083	
2007-2008	232 898 eur		128		894	
2008-2009	563 977 eur	325 587 eur	815	74	2 814	275
2010-2011	879 982 eur	496 434 eur	549	46	4 687	147
2012-2013³⁶	893 439 eur³⁷	599 232³⁸ eur	257		4 122	

Allikas: Keskse koolituse programmide ja tippjuhtide arendamise programmide seirearuanded

Asutusteüleste koolituste pakkumine jätkub ka uuel Euroopa Liidu rahastamisperioodil meetmest „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“. Perioodiks 2014-2023 on Rahandusministeeriumile eraldatud vahendid mahus 12,95 miljonit eurot kesksete arendus- ja koolitustegevuste läbiviimiseks, mis on neli korda suurem summa kui eelmisel rahastamisperioodil (veidi üle 3 miljoni euro). Seega on järgnevatel aastatel näha olulist kesksete arendus- ja koolitustegevuste eelarve kasvu kogu avaliku teenistuse koolituses.

Seoses Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisega 2018. aastal on järgmisel paaril aastal kesksete koolituste põhifookus eesistumise jaoks vajalike teadmiste ja oskuste arendamisel. Eesistumise arendus- ja koolitustegevustele panustatakse 3 miljoni euro ulatuses ehk ligi neljandik kesksest arendus- ja koolituseelarvest. Ka tippjuhtide arendamist jätkatakse EL struktuurivahendite toel ning järgmise rahastamisperioodi arendus- ja koolituskuludeks on planeeritud 3,75 miljonit eurot.

2013 kesksete arendus- ja koolitustegevustes³⁹ osalemiste arv oli 2 910, mis moodustab 4% avaliku teenistuse koolitustel osalemiste arvust. Ühe KEKO koolitusprogrammi planeeritavaks

³⁶ Tippjuhtide arendamise programmi 2012-2013 koolituspäevade arvu ja osaluste kohta infot veel ei ole.

³⁷ KEKO 2012-2014 tegevuste eelarveks on 1 533 450 mln eurot.

³⁸ 2012-2014 tippjuhtide arendamise programmi tegevuste eelarveks on 796 495 mln eurot.

³⁹ Sisaldab andmed vaid KEKO kohta, tippjuhtide arendamise programmi 2012-2013 koolituspäevade arvu kohta infot veel ei ole.

suuruseks keskmiselt on 100-300 sihtrühma liikme koolitamine. Kõige suurema osaluste arvuga koolitused on äratoodud tabelis 9. Muude arendustegevuste puhul oli osaluste arv alla 200. Nagu näha, mõjutasid osaluste arvu kõige enam kahe uue seaduse jõustumised: korrupsioonivastane seadus ja avaliku teenistuse seadus. Lisaks on mahukad koolitused olnud ka teised horisontaalselt koordineeritavatel teemadel nagu kinnisvara juhtimine, riigihangete läbiviimine jms.

Tabel 9. Keskselt läbiviidud koolitusvaldkonnad perioodil 2012-2013

Valdkond	Osaluste arv
Korrupsioonivastane seadus	694
Avaliku teenistuse seadus	504
Eetika koolitused	458
Kinnisvarajuhtimise võimekuse arendamise koolitused	371
Riigihangete koolitused	311
Sisseelamiskoolitused	303
Tekkepõhise eelarvestamise alased koolitus	281
Kaasamise koolitused	268
Mõjude hindamise koolitused	246

Allikas: Keskse koolituse programmi 2012 ja 2013 seirearuanded

2.7. Avaliku teenistuse 2013. aasta arendustegevused

2.7.1. Uue avaliku teenistuse seaduse rakendamine

2013. aasta oli avaliku teenistuse jaoks ajaloolise tähendusega, kuna jõustus uus avaliku teenistuse seadus. Vana seadus, mis jõustus pea 20 aastat tagasi (1996. aastal), oli juba ammu ajale jalgu jäänud. Uus seadus lahendas olukorra, kus tegelik elu ja ametnike töökorraldus olid tõsisel vastuolul seaduse tegeliku mõttega. Personalijuhid nägid suurt vaeva, et sobitada tegelikku elu ATSiiga ette antud raamidesse, mistõttu suur osa nende tööajast läks paberimajanduse korrektsele vormistamisele. See on õppetunniks, et seaduseid tuleb üle vaadata ja kaasajastada vastavalt vajadusele, et asutustes oleks võimalik tehniliste küsimuste asemel keskenduda sisulisele tööle.

Uus seadus muutis oluliselt Eesti avalikku teenistust. Peamisteks uuenduste märksõnadeks olid läbipaistvus, paindlikkus, kaasajastamine ja ametnike tubliduse (mitte staaži) tunnustamine. Olulisemate muudatustena saab välja tuua järgmise:

- 1) Ametniku mõiste kitsendamine, kus riigi ametiasutuses teenistuses olemise asemel on uue seaduse kohaselt aluseks avaliku võimu teostamine.

- 2) Vakantside täitmisel konkursside korraldamise kohustuslikkus.
- 3) Atesteerimise asemel arengu- ja hindamisvestluste kohustuslikuks tegemine.
- 4) Ametnike reservi kaotamine.
- 5) Keskse palgaastmestiku kaotamine ning lisatasude vähendamine rõhuasetusega staaži asemel ametniku tublidusele. Läbipaistvuse suurendamine palgajuhendi ning ametnike palkade avalikustamise kohustusega.
- 6) Sotsiaalsete garantiide vähendamine.

Kui Justiitsministeeriumil ja Rahandusministeeriumil langes suurem koormus seaduse loomise ja rakendusaktide koostamisega 2012. aastale, siis ametiasutused pidid enda sisedokumendid ning muud ettevalmistused uue seaduse jõustumiseks tegema 2012. aasta lõpus ning 2013. aasta alguses. Rahandusministeeriumi ülesandeks oli lisaks ATS rakendusaktide loomisele toetada ja juhendada ametiasutusi uuele regulatsioonile üleminekul. Nõustamiste arv võrreldes 2012. aastaga kasvas 2013. aastal 42%. Panustati ka ATS käsiraamatu koostamisse.

Nüüdseks on ATS jõustumisest möödunud aasta. See on piisav aeg, et näha probleeme, kuid mitte ilmingimata piisav, et muuta olemasolevat praktikat. Uus ATS on võtnud nii mõnedki uued suunad, mille rakendamine on harjumatu ja ei tundu alati mõistlik. Uus seadus annab avaliku teenistuse arendamise Rahandusministeeriumi pädevusse. Sealhulgas on Rahandusministeeriumi kohustuseks analüüsida avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikat. 2013. aastal kaardistati ATS rakendamisel tõusetunud probleemkohad ning 2014. aastal on kavas leida neile võimalikud lahendused, sh algatades ATS muudatused ja/või seaduse rakendamist täpsemini selgitades (käsiraamat vm juhendmaterjalid).

2.7.2. *Strateegilise personalijuhtimise ning personaliplaneerimise arendamine*

Avaliku teenistuse konkurentsivõimet aitab tagada strateegiline ehk läbimõeldud personali juhtimine. Avalikus teenistuses puuduvad aga strateegilised eesmärgid ja selged arengusuunad. Puudub ka regulaarne eesmärkide saavutamise seireprotsess. Ametiasutustel puudub võimekus siduda põhivaldkondade eesmäärke inimressursiga ning hinnata, milline on sobiv ja optimaalne ressurss soovitud eesmärkide täitmiseks ning kas organisatsioonis olemasolev inimressurss vastab organisatsiooni eesmärkide täitmiseks vajalikule profiilile. On arusaadav, et avalikus sektoris, kus üldiseid eesmäärke ongi raske määratleda, on sellevõrra raskem ka inimressursi sidumine eesmärkidega. Samas tuleb inimeste juhtimisel kohanduda rohkem keskkonna muutustega ning suuta määratleda, mis on need probleemkohad, millega parimate ametnike hoidmiseks tegeleda tuleb. Tegevuste täpsemaks planeerimiseks on vaja kokku leppida keskne personalistrateegia koos eesmärkide, rakendusplaani ja seireprotsessiga. Esimesed sammud selles suunas on juba tehtud personalipoliitika roheline raamatu ning valitsemisala-üleste personalialaste näitajate koondamisega.

Vabariigi Valitsus kiitis 2013. aastal heaks riigi kui tööandja personalipoliitika rohelise raamatu. Rahandusministeeriumi eestvedamisel valminud roheline raamat piiritles riigi personalipoliitika olemust ja hetkeolukorda, kirjeldas probleeme ja valikuid ning on edaspidi aluseks riigi personalistrategia kujundamisel. Raamatus analüüsiti riigi kui tööandja rolli ja eesmärgi ning riigi personalipoliitika ulatust. Samuti uuriti, millistesse personalijuhtimise valdkondadesse võiks valitsus jõulisemalt sekkuda ja milliste meetmetega. Lõplikke lahendusteid raamatus ei pakutud – neid kirjeldatakse valges raamatus, mis sõnastatakse koos ekspertide, personalijuhtide ja huvipooltega 2014. aastal.

Personalijuhtimise strateegilisuse parendamiseks kaardistati 2013. aastal riigi ametiasutustes valitsemisalade-üleised personalijuhtimise olulised indikaatorid ning koostati riigi ametiasutuste koondraport, mille alusel valitsemisalad saavad enda personalijuhtimise edukust võrrelda. Selle põhjal saab edasi arendada avaliku teenistuse personalijuhtimise indikaatorite seiramist ning nendest tulenevate strateegiliste otsuste tegemist.

2.7.3. Juhtimisinfo ja andmekvaliteedi parandamine ning analüüsivõimekuse suurendamine

Personalipoliitika kujundamise oluliseks eelduseks on kvaliteetne juhtimisinfo ning tugev analüüsi võimekus, mis omakorda sõltuvad andmekvaliteedist. Andmekvaliteedi tagamiseks panustati ning panustatakse ka edaspidi erinevate personaliandmete klassifikaatorite (sh teenistusgruppide) täiendamisse ning tarkvaras *Business Object* personalivaldkonna aruannete arendamisse.

Oluliseks sisendiks andmekvaliteedi tagamisel on personali- ja palgaarvestajate töö kvaliteet. Vabariigi Valitsuse otsusel on käimas tugiteenuste tsentraliseerimise projekt, mille üheks eesmärgiks on personali- ja palgaarvestuse kvaliteedi ja efektiivsuse tõstmine. 2013. aastal valmistati ette 53 asutuse üleviimine uude standardiseeritud SAP-i ning valmis riigitöötaja iseteenindusportaali puhkuste halduse moodul. Alustati ka arvestuse valdkonna protseduuride ühtlustamisega. Loodi Riigi Tugiteenuste Keskus, mis pakub personali- ja palgaarvestuse teenust hetkel neljale valitsemisalale. Hindamaks ressursi, mis kulub riigis personali- ja palgaarvestuse pidamiseks, viidi läbi personalitöötajate koormuste analüüs. Selle tulemused näitavad, et kõige suurema osa moodustab riigi ametiasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste personalitöötajate koormusest personali- ja palgaarvestuse valdkond (u 50% personalitöötajate koormusest). Uue ATS-i ja selle rakendusaktide vastuvõtmisega 2013. aastal loodi seaduslik alus personali- ja palgaarvestuse andmekogu loomiseks, mis võimaldab arvestuse aluseid standardiseerida ning tõsta juhtimisinfo kvaliteeti.

2.7.4. Avaliku teenistuse atraktiivsuse ja konkurentsivõime hoidmine

Uue ATSi vastuvõtmisel oli peamiseks poliitiliseks sõnumiks, et äravõetavate sotsiaalsete garantiide asemel pakutakse ametnikele konkurentsivõimelisemat põhipalka. Riigi ametiasutuste palgatasemete konkurentsivõime hindamiseks nii ametiasutuste vahel kui võrrelduna erasektoriga jätkati riigi ametiasutuste palgauuringu läbiviimist, täiendades

selleks teenistusgrupe. Riigieelarvest eraldati kõikidele valitsemisaladele konkurentsivõimelise palgataseme tagamiseks lisaraha 2013. aastaks 4,4% ning 2014. aastaks 5,1% tööjõukuludest. Ministeeriumid pidid enda valitsemisala sees otsustama, kuidas saadud lisaraha oma valitsemisalas jaotada.

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

2.7.5. Konkursside läbipaistvuse tagamine

Avaliku teenistuse konkurentsivõime sõltub otseselt seal teenistuses olevate inimeste kvalifikatsioonist. Uus ATS töö kohustuse korraldada sise- või väliskonkurss pea kõikide vabanevate ametikohtade täitmiseks, et tagada suurem avatus, läbipaistvus ja võrdsed võimalused kõikidele potentsiaalsetel kandidaatidele. 2013. aastal tugevdati nimetatud põhimõtete rakendamiseks koostööd personaliotsingu portaalidega CV-Online ja CV Keskus, kus peegeldatakse kõik avaliku teenistuse konkursiveebis avaldatud kuulutused. See aitab tööturul olevatel spetsialistidel kiiremini üles leida just avaliku teenistuse tööpakkumised. Järgnevatel aastatel keskendutakse konkursiveebi kasutajasõbralikumaks tegemisele ning värbamisalase kompetentsi kasvatamisele läbi juhendmaterjalide väljatöötamise ja vastavate arendustegevuste pakkumisega.

Tööd alustas tippjuhtide valiku komisjon, mis viis 2013. aastal läbi 14 avalikku konkurssi tippjuhtide ametikohtadele ja hindas kahte ministrite poolt esitatud kantslerikandidaati. Keskmine kandidaatide arv tippjuhi ametikohale oli 4,2 kandidaati. Lähitulevikus on hädavajalik tegelda riigi kui tööandja maine kujundamisega, et riigiteenistus muutuks tööandjana atraktiivsemaks ning kandidaatide arv tippjuhtide konkurssidel kasvaks.

2.7.6. Ametnike kompetentside arendamine

2013. a. keskenduti koolituse ja arendamise valdkonnas peamiselt asutusteüleste koolituste elluviimisesse. Asutusteüleseid koolitus- ja arendustegevusi viidi ellu programmist „Keskne koolitus 2012-2013“ (KEKO). 2012. a. aprillis kinnitatud programm on jaotatud viieks suunaks: avaliku teenistuse ühtsete põhiväärtuste ja eetika tugevdamine; poliitika kujundamise ja elluviimise oskuste parandamine; lihtsama ja tõhusama riigivalitsemise tagamine; personalijuhtimise oskuste parandamisele ja avalikku teenistust toetava koolitussüsteemi arendamine ning keskastmejuhtide arendamine. Viie suuna raames viidi läbi koolitus- ja arendustegevusi mahuga 178 koolituspäeva 2 910 osalejale ning erinevaid inimressursijuhtimise parendamisele kaasa aitavaid analüüse ja uuringuid. Niisamuti oli oluliseks tegevuseks sel aastal uue Euroopa Liidu rahastamisperioodi (2014–2023) koolitus-

ja arendustegevusi sisaldavate meetmete ettevalmistamine. Asutusteüleste koolituste pakkumine jätkub EL struktuurifondide eraldiste najal ka järgmisest finantsperspektiivist, et toetada Eesti riigi kui terviku eesmärkide saavutamist.

OECD riigivalitsemise raport on välja toonud vajaduse liikuda tervikliku riigivalitsemise poole, mis eeldab ka juhtide süsteemset arendamist nende juhtimisvõimekuse tõstmiseks. Inimeste juhtimine peab olema asjatundlikum ja efektiivsem. Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus keskendub programmi „Tippjuhtide arendamine 2012 – 2013“ raames ministeeriumide kantslerite ja asestantslerite ning ametite ja inspeksioonide peadirektorite asjatundlikule arendamisele. 2013.aastal osales arendustegevustes 78% kogu tippjuhtide sihtrühmast; arendustegevustesse investeeriti kokku 3300 akadeemilist tundi.

Rahandusministeerium on võtnud fookusesse keskastmejuhid ja ministeeriumi eestvedamisel töötati 2013. aastal keskastmejuhtide uuringule tuginedes välja keskastmejuhtide personalijuhtimise kompetentsimudel. Mudelis kaardistati esmakordselt riigi ametiasutuste üleselt keskastmejuhtidele personalijuhtimiseks vajalikud teadmised ja oskused. See on oluline samm, millega loodi raamistik, mis võimaldab ühtselt sisustada mõistet juhtimiskvaliteet ning mis kõige olulisem, seda ka ühtselt arendada ja hinnata. Perioodil 2014 – 2017 on plaanis välja töötada terviklikud arenguprogrammid keskastmejuhtidele, mis hõlmavad endas lisaks inimressursijuhtimiseks vajalikele kompetentsidele ka teisi teadmisi ja oskusi.

2.7.7. Euroopa Liidu Nõukogu eesistumine 2018. aastal

Ühtsele personalipoliitikale aitab oluliselt kaasa Euroopa Liidu Nõukogu eesistumiseks ettevalmistumine, kuna selleks töötatakse keskselt välja mitmed protseduurid (nt värbamine ja valik, koolitamine, tasustamine). Eesistumise eduka õnnestumise eest vastutab Riigikantselei ning Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond panustab erinevate personalijuhtimise valdkonna dokumentide koostamisse. 2013. aastal koostati eesistumise personalistrateegia ning perioodil 2014 – 2017 keskendutakse erinevate valdkondade protseduuride väljatöötamisele, vajalike IT-keskkondade arendamisele ning töögrupi juhtide ja liikmete kandidaatide otsimisele (nn Salve täitmine) ja koolitamisele.

2.7.8. Ametnikueetika ja ühtsete väärtuste tugevdamine

Ametnikueetika tugevdamiseks moodustati 2013. a Rahandusministeeriumi juurde ametnikueetika nõukogu. Samuti jõustus 2013. aastal uus korruptsioonivastane seadus ja Vabariigi Valitsus kiitis heaks korruptsioonivastase strateegia 2013-2020, mis toetab korruptsioonist teadlikkuse tõstmist ning otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamist.

2013. aastal läbiviidud eetika juhtimise süsteemide uuringu peamiseks järelduseks on, et vajalik on keskselt toetada riigi ametiasutuste eetika juhtimise meetmete süsteemset arendamist. Seetõttu töötatakse koostöös Justiitsministeeriumiga 2015. aastaks välja riigi

ametiasutuste korrupsiooniriskide hindamise ja eetika tugevdamise meetodika. Samuti jätkatakse kesksete eetikakoolituste läbiviimist.

Ühtne avalik teenistus eeldab teadlikkust ja juhendumist avaliku teenistuse põhiväärtustest. Selleks, et avaliku teenistuse ühtseid põhiväärtuseid paremini teadvustada, on uue ATSi alusel loodud eetikanõukogu esimese koosseisu olulisimaks ülesandeks uue ametnike eetikakoodeksi väljatöötamine. Eetikakoodeks peaks valmima 2015. a alguses. Lisaks koostab nõukogu juhendmaterjale valdkondades, kus on vajadus avaliku teenistuse üleste praktikate ühtlustamiseks. Esmajärjekorras on nõukogu töösse võtnud ametnike koolitustegevuse tasustamise, kingituste vastuvõtmise ja ametnike sotsiaalmeedias käitumise põhimõtete väljatöötamise.

2.8. *Ametnikueetika nõukogu tegevuse ülevaade perioodil oktoober 2013 - mai 2014*

2.8.1. *Ametnikueetika nõukogu (edaspidi eetikanõukogu) koosseis*

Eetikanõukogu moodustati Vabariigi Valitsuse 27.06.2013 a korraldusega nr 294 „Ametnikueetika nõukogu moodustamine“.

Eetikanõukogu liikmed on Heiki Sibul (esimees, Eesti Interneti Sihtasutuse juhatuse esimees), Heiki Loot (riigisekretär), Ülle Madise (Vabariigi Presidendi õigusnõunik), Jüri Mölder (Tartu linnavalitsuse linnasekretär), Agris Peedu (Rahandusministeeriumi halduspoliitika asekanstler), Leno Saarniit (Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi lektor), Margus Sarapuu (Justiitsministeeriumi kanstler), Margit Sutrop (Tartu Ülikooli praktilise filosoofia professor, Tartu Ülikooli Eetikakeskuse juhataja) ja Triin Vihalemm (Tartu Ülikooli kommunikatsiooniuuringute professor). Koosseis on kinnitatud kolmeks aastaks.

Eetikanõukohta töökorraldus on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määruses nr 111 „Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused“ ja eetikanõukogu 28.11.2013 a toimunud koosolekul heaks kiidetud dokumendis „Ametnikueetika nõukogu tööpõhimõtted“.

Eetikanõukogu sisulise ja tehnilise teenindamise tagab Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond.

2.8.2. *Eetikanõukogu tegevus perioodil oktoober 2013 - mai 2014:*

Aruandlusperioodil toimus 4 eetikanõukogu koosolekut: 4. 10.2013, 28. 11.2013, 6. 02.2014 ja 1. 01.2014. Eetikanõukogu koosolekute protokollid on avaldatud avaliku teenistuse veebilehel www.avalikteenistus.ee „Ametnikueetika nõukogu“ rubriigis.

Eetikanõukogu leppis 28.10.2013 koosolekul kokku prioriteetsed tegevussuunad lähiaastateks, milleks on:

- 1) uue ametnike eetikakoodeksi heaks kiitmine;

- 2) ametnike koolitustegevuse tasustamise põhimõtted;
- 3) kingituste ja soodustuste vastuvõtmise hea tava;
- 4) ametnike sotsiaalmeedias käitumise hea tava.

Aruandlusperioodil tegi eetikanõukogu ettevalmistusi uue ametnike eetikakoodeksi koostamiseks, analüüsides erinevate organisatsiooni- ja elukutsepõhiste eetikakoodeksite rakendamise praktikat Eestis ja rahvusvaheliselt. Organisatsioonipõhiste eetikakoodeksite ja eetikanõukoguga sarnaste kogude tegevust tutvustasid eetikanõukogu koosolekul Riigikogu liige Kaja Kallas, Prokuratuuri eetikakomisjoni esimees, riigiprokurör Steven-Hristo Evestus, vanglateenistujate eetikakomisjoni esimees, Justiitsministeeriumi vanglate asekanstler Priit Kama ning Eesti Advokatuuri esimees Sten Luiga.

2014. aasta suveks valmib ametnike eetikakoodeksi selgitustega tööversioon, mis on kavas saata avalikule kooskõlastusringile sügisel ning kiita heaks 2015. a alguses.

Valdkondlikest headest tavadest võttis eetikanõukogu esimesena töösse ametnike koolitustegevuse tasustamise põhimõtted. Dokumenti on arutatud 2014. jaanuaris toimunud koosolekul ning põhimõtted on kavas heaks kiita 2014. a sügisel. Kingituse ja soodustuste vastuvõtmise hea tava ja ametnike sotsiaalmeedias käitumise hea tava väljatöötamisega on plaanis alustada 2014. aasta sügisel.

Aruandeperioodil esitati eetikanõukogule kaheksa pöördumist - kaks kodaniku, üks endise ametniku, neli ajakirjaniku ja üks tudengi päringut. Nendest seitsmele vastati kehtivatele seadustele tuginedes või soovitati küsimuse lahendamiseks pöörduda juhtumiga seotud asutusse. Eetikanõukogu töösse mitte võetud päringud keskendusid kohtulahendis kasutatud terminitele, Vabariigi Valimiskomisjoni töökorraldusele, liiklustrahvide määramise põhimõtetele, tippjuhtide kõrvaltegevuste tegelemise põhimõtetele, kohaliku omavalitsuse valimistel kandideerinud isiku töövälisele käitumisele, eetikakoodeksi väljatöötamise hetkeseisule ja ametniku käitumisele olukorras, kus vahetu juht on andnud ebaseaduslikke korraldusi. Eetikanõukogu töösse võeti üks kodaniku esitatud päring, millega paluti nõukogu seisukohta vallaametniku kõrvaltegevusega kaasneva huvide konflikti kohta. Eetikanõukogu seisukoht on avaldatud avaliku teenistuse veebilehel www.avalikteenistus.ee „Ametnikeetika nõukogu“ rubriigis.

Ametnikueetika nõukogu tegevust on tutvustatud valdkondlikele koostöövõrgustikele - nt 24.09.2013 personalitöö teabepäeval, 27.02.2014 KOV personalitöötajate teabepäeval, 24.04.2014 MTÜ Korruptsioonivaba Eesti korraldatud seminaril „Efektiivne korruptsiooniennetus kohalikus omavalitsuses.

2.8.3. Eelarve ja tehtud kulutused

Eetikanõukogu teenindamise kogueelarve on 2014. aastal 5 100€, mis sisaldab eetikanõukogu mitteametnikest liikmete brutotöötasusid, eetikanõukogu liikmete riigisisese transpordi

hüvitamise kulusid mõistlikus ulatuses ning võimalikke ekspertanalüüside või koolituste korraldamisega kaasnevaid kulusid.

19.12.2012 Vabariigi Valitsuse määruse nr 111 „Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused“ § 8 järgi makstakse eetikanõukogu mitteametnikest liikmetele nõukogu töös osalemise eest tasu ning kõigile nõukogu liikmetele hüvitatakse taotluse alusel mõistlikud riigisisese transpordi kulud. Aruandlusperioodil maksti eetikanõukogu nelja mitteametnikust liikme töötasudeks 880€ - esimehele 100€ ja liikmele 60€ koosolekul osalemise eest. Taotlusi siseriikliku transpordikulu hüvitamiseks aruandlusperioodil ei esitatud.

2.8.4. Eetikanõukogu tegevusega seotud ettepanekud

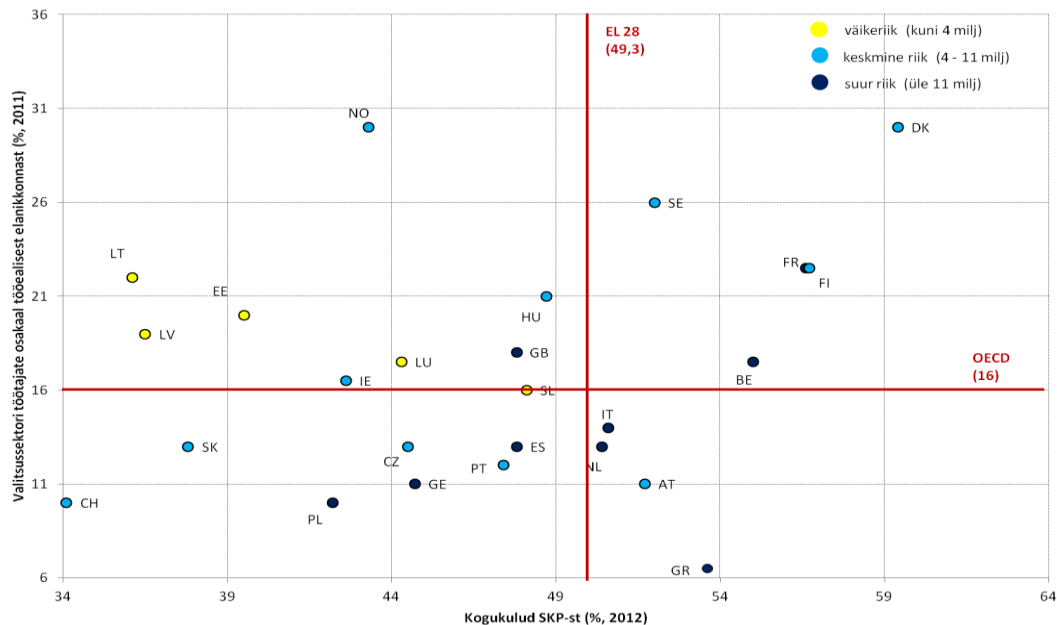
Avaliku teenistuse seaduse § 12 kohaselt on eetikanõukogu pädevuses ametnike põhiväärtuste ja ametnikueetika tugevdamine. Samas oli eetikanõukogu 28.10.2013 koosoleku üheks järelduseks, et eetilise käitumise nõuet kehtivad samaväärselt ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töötajatele ning keskendumine üksnes ametnikele tekitab avalikus teenistuses meelevaldselt kaks gruppi. Eetikanõukogu ettepanek on kaaluda avaliku teenistuse seaduse § 12 muutmist ning laiendada eetikanõukogu tegevuse ulatust kogu avalikule teenistusele.

3. Ülevaade valitsussektorist, sh keskvalitsusest

3.1. Eesti valitsussektori⁴⁰ töötajate arvu ja töjõukulude võrdlus teiste riikidega

Arenenud riikide hulgas paistab Eesti silma suhteliselt kõrge valitsussektori töötajate osakaaluga ning keskmise töjõukulude osakaaluga (vt joonis 43). Kui 2011. aasta andmete alusel oli OECD-s keskmiselt valitsussektori töjõu osakaal 15,5% kogu tööealisest elanikkonnast, siis Eestis oli vastav näitaja 19,4%. Ka riigiettevõtete arvestusse lisamisel Eesti positsioon oluliselt ei muutu, kuigi eraldivõetuna töötas riigi äriühingutes 2011. aasta andmetel 3,8% tööealisest elanikkonnast, OECD keskmine oli samas 4,7%. Eesti eristub siin selgelt teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest, kus riigi äriühingutes on hõivatud keskmiselt oluliselt suurem osa töjõust (näiteks Tšehhis 18,8%, Poolas 10,5%, Slovakkias 5,1%). Eesti Valitsussektori töjõukulude osakaal SKPst on Euroopa Liidu keskmisel tasemel (Eestis 2012. aastal 10,8%, EL28 10,7%) (vt joonis 44).

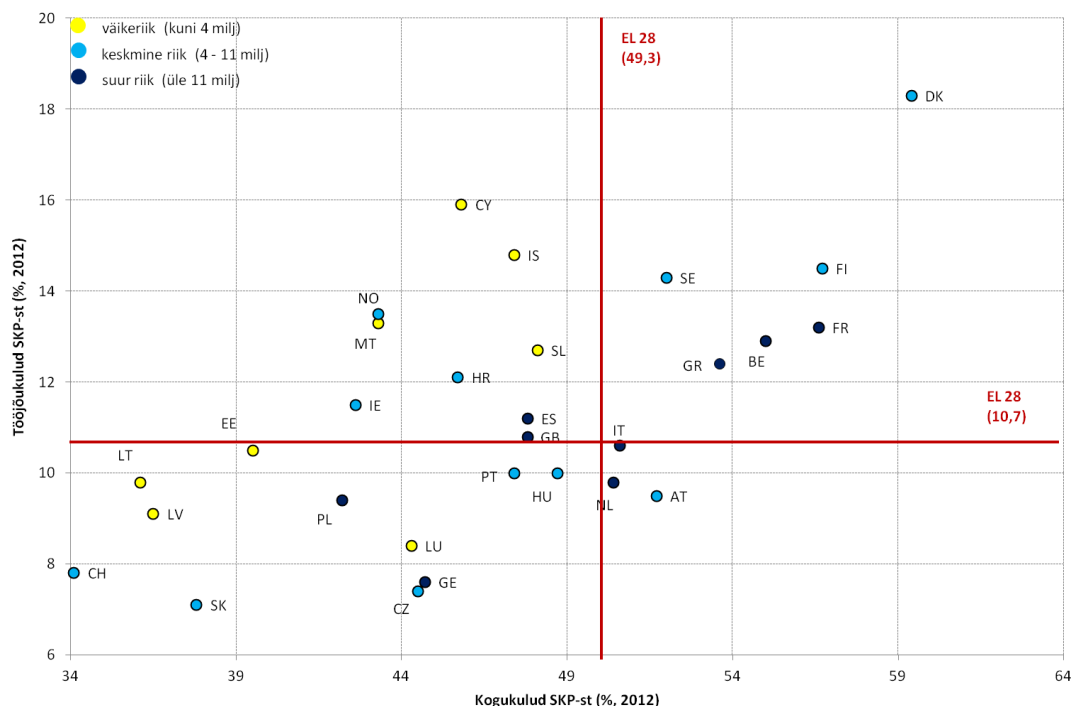
Joonis 43. Valitsussektori töötajate osakaal tööealisest elanikkonnast (2011. aastal) ja töjõu kulud SKP-st (2012. aastal)



Allikas: OECD, Eurostat

Eesti valitsussektori kogukulud ja töjõukulud (vt joonis 44) on võrreldes teiste riikidega pigem keskmisest väiksemad. Seega on Eestis kulud küll madalad, kuid töötajate arv pigem kõrgem.

⁴⁰ Valitsussektor hõlmab endas nii keskvalitsust, kohalikku omavalitsust kui sotsiaalkindlustusfonde (vt riigipuud alapeatükis 1.2).

Joonis 44. Valitsussektori töjõukulud ja kogukulud SKP-st (2012. aasta)

Allikas: OECD, Eurostat

Mõned selgitused, miks töötab Eestis valitsussektoris suhteliselt palju inimesi:

- Valitsussektori töötajate arv sõltub sellest, kui palju ülesandeid eelistab riik ise täita ja kui palju on delegeeritud erasektorile, kolmandale sektorile või isegi välismaale. Rahvusvahelise võrdluse järgi eelistab Eesti riik keskmisest enam teenuseid ise pakkuda ja vähem erasektorile delegeerida. See selgitab ka vajadust suhteliselt suurema arvu riigipalgaliste töötajate järele.
- Valitsussektori töötajate arv on sõltuvuses valitsuse kulutuste prioriteetidest. Mida rohkem riik panustab töjõumahukatesse valdkondadesse (nt haridus, tervishoid, kultuur), seda enam on ka riigipalgalisi töötajaid. Võrreldes teiste OECD riikide valitsussektori kulutuste jaotusega, panustabki Eesti keskmiselt rohkem just haridusse ja kultuuri.

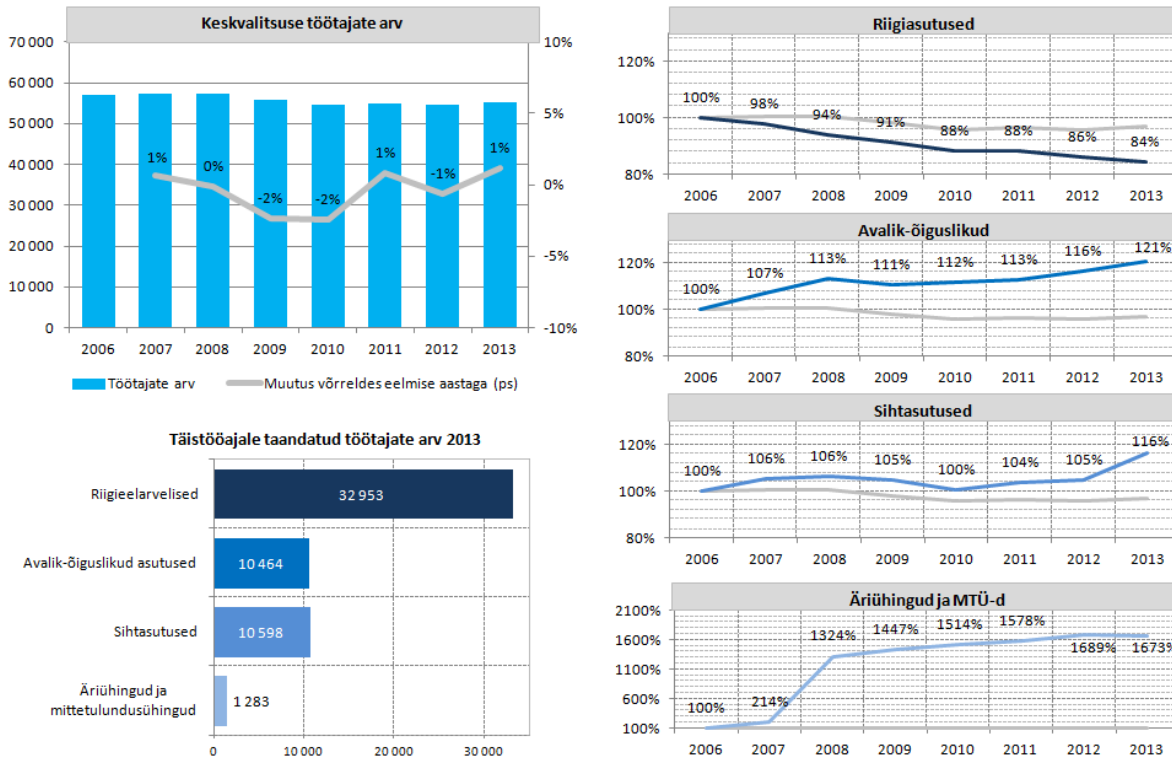
Valitsussektori hõive on olnud üldiselt üsna püsiv suurus. Isegi hiljutistel kriisiaastatel, kui räägiti vajadusest avalikku sektorit kokku tõmmata, ei toimunud suuri ja järske muutuseid ei Eestis ega ka teistes OECD riikides. Kuna Eesti valitsussektori töötajate absoluutarvud on suured, saaksid märkimisväärsed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

3.2. Ülevaade Eesti keskvalitsuse tööjõust

3.2.1. Keskvalitsuse hõive

Keskvalitsus, mida järgnevas analüüsis käsitleme, hõlmab endas riigiasutusi (ameti- ja hallatavad asutused, põhiseaduslikud institutsioonid), avalik-õiguslikke asutusi (ülikoolid, Kaitseliit, Rahvusringhääling jne), riigi asutatud sihtasutusi (teatrid, muuseumid, haiglad jne), riigi äriühinguid ja tulundusasutusi ning riigi asutatud mittetulundusasutusi (AS Hoolekandeteenused, Riigi Kinnisvara AS).

Keskvalitsuse täistööajale taandatud töötajate arv on viimastel aastatel püsinud samal tasemel (ligikaudu 55 tuhat), sealjuures on keskvalitsusesiseselt vähenenud riigiasutuste töötajate arv ning suurenenud sihtasutuste ja avalik-õiguslike asutuste töötajate arv (vt joonis 45). Keskvalitsusesisene töötajate arvu ümberjagunemine on osalt tingitud asutuste juriidilise vormi muutumisest. Siinkohal on suurimateks muudatusteks Kultuuriministeeriumi valitsemisalas teatrite ümberkorraldamine hallatavatest asutustest sihtasutusteks ja muuseumide üleandmine kohalike omavalitsuste asutustele, Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas hallatavate asutuste ümberkorraldamine sihtasutusteks ning Siseministeeriumi valitsemisalas maavalitsuste hallatavate asutustena tegutsenud asenduskodude üleandmine kohalike omavalitsuste asutustele. Avalik-õiguslike asutuste puhul on kõige enam kasvanud Kaitseliidu ning kolme suurema ülikooli (Tartu Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli, Tallinna Ülikooli) töötajate arv. Kaitseliidus on töötajate arvu suurenemine tingitud sellest, et 2012. aastal arvati koosseisuvälised ametikohad koosseisuliste ametikohtade hulka, mis statistiliselt tõi kaasa koosseisu suurenemise 527 töötaja võrra, samas kui tegelik töötajate arvu kasv oli 109.

Joonis 45. Keskvalitsuse täistööajale taandatud töötajate arv 2006-2013

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Võrreldes Eesti tööturu hõivatute arvu muutustega, on keskvalitsus olnud oluliselt tagasihoidlikum kui üldine tööturg. Keskvalitsus vähendas kriisi mõjul 2010. aastaks võrreldes 2008. aastaga töötajate arvu ligikaudu 5%, samas kui hõive määr langes turul ligikaudu 16%. Siinkohal on kindlasti üheks põhjenduseks avaliku sektori eripära, kus töökoormus kasvab just kriisiaegadel, mil riik on kohustatud tagama kodanikele vajalikud avalikud teenused. Samas saab kriisi kasutada alati võimalusena organisatsiooni tõhusamaks muuta, vaadates üle töökorraldust ja ülesandeid. Töötajate arvu muutusi vaadates võib öelda, et keskvalitsus ei ole kriisi poolt pakutud võimalusi piisaval määral ära kasutanud ning kõiki optimeerimise võimalusi rakendanud.

Vältimaks riigiparaadi suuremaks kasvamist, peaks keskvalitsuse töötajate osakaal tööealisest elanikkonnast⁴¹ püsima 6% juures. Kuna Statistikaameti prognoosib tööealise elanikkonna vähenemist (võrreldes käesoleva aastaga on prognooside kohaselt aastaks 2020 tööealisi elanikke ligikaudu viiekümne tuhande võrra vähem), peavad keskvalitsuse asutused paratamatult ette võtma samme ka enda koosseisude optimeerimiseks ja vähendamiseks. Halveneda ei tohi avalike teenuste kvaliteet, mistõttu tuleb kriitiliselt üle vaadata praegused teenuste standardid ja korraldada funktsioonid sellest lähtuvalt ümber. Surve ja vajadus struktuursete reformide järele kasvab. Arvestada tuleb siinjuures asjaoluga, et valitsus on juba otsustanud suurendada Kaitseväge igal aastal 50 tegevteenistuja võrra ning et vananev

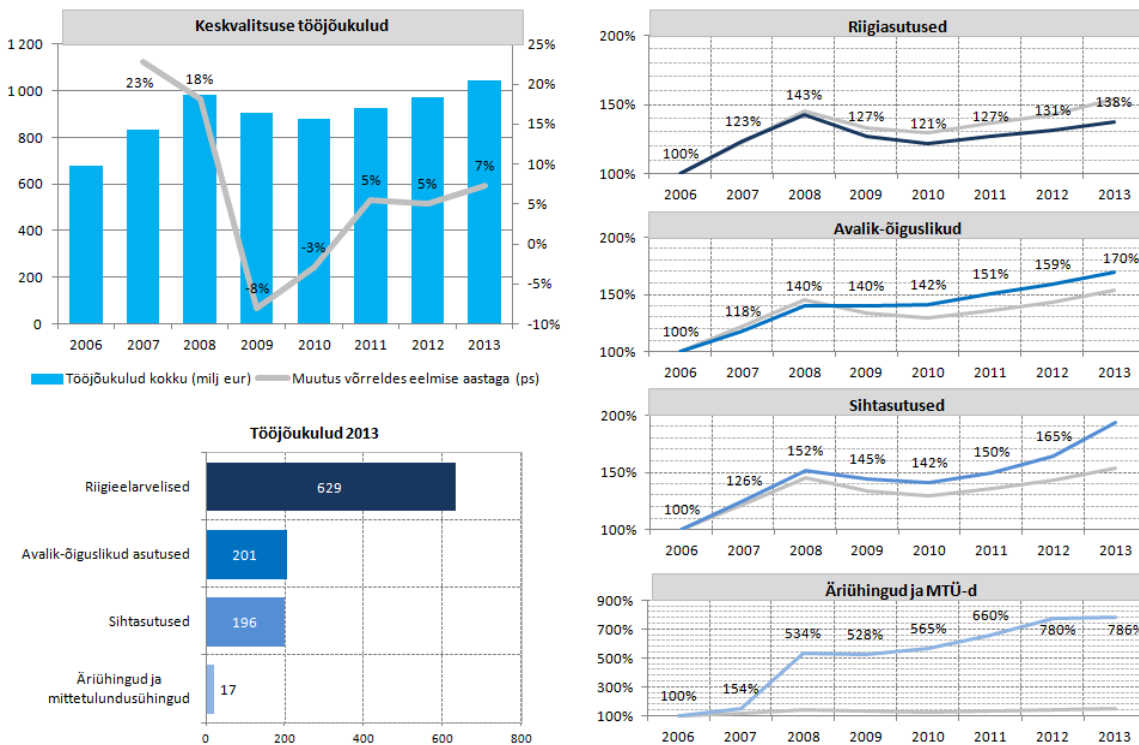
⁴¹ Statistikaameti andmeil vanuserühmas 15-64 olevad isikud.

rahvastik ei võimalda ka sotsiaalvaldkonnas märkimisväärselt optimeerida. See tähendab, et töötajate arvu vähendamine peab tulema teiste tegevusvaldkondade arvelt, mistõttu üha enam muutub tähtsaks prioriteetide seadmine ning ebaoluliste tegevuste ärajätmine nii valitsuse kui asutuste tasandil.

3.2.2. Keskvalitsuse töjõukulud

Valitsus eraldas 2013. aastaks ministeeriumide valitsemisaladele palkade konkurentsivõime taastamiseks 4,4% palgafondi lisa. Keskvalitsuse töjõukulud kasvasid 2013. aastal 7%, ületades nii 2008. aasta taseme (vt joonis 46). Samas keskvalitsuse töjõukulude suhe SKP-sse ei kasvanud, vaid püsis 6% juures (vt joonis 47). Kõige enam kasvasid töjõukulud sihtasutustes (29%) ja avalik-õiguslikes asutustes (11%). See kasv on osalt tingitud töötajate arvu suurenemisest, mis sihtasutuste puhul oli 2013. aastal 11% ja avalik-õiguslike asutuste puhul 5%. Nagu juba eespool mainitud, kasvas sihtasutuste töötajate arv osaliselt sellest, et muudeti asutuste juriidilist vormi hallatavatest asutustes sihtasutusteks.

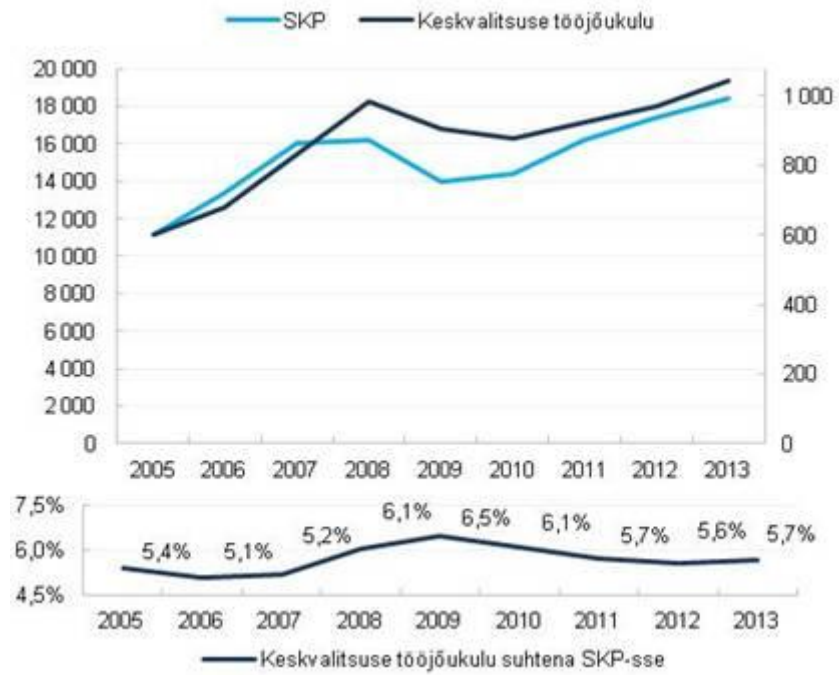
Joonis 46. Keskvalitsuse töjõukulud 2006-2013



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Oluline on lisaks töötajate arvule jälgida töjõukulude osakaalu SKP-st, kuna sageli hakatakse töötajate arvu vähendamiseks teenust väljast ostma. Selle tulemusena küll inimeste arv väheneb, kuid töjõule tehtavad kulutused võivad kasvada. Nagu juba eelmises lõigus öeldud, kasvasid keskvalitsuse töjõukulud eelmisel aastal, kuid kasvasid seda samas rütmis SKP-ga (vt joonis 47).

Joonis 47. Keskvalitsuse töõjõukulud suhtena SKP-sse

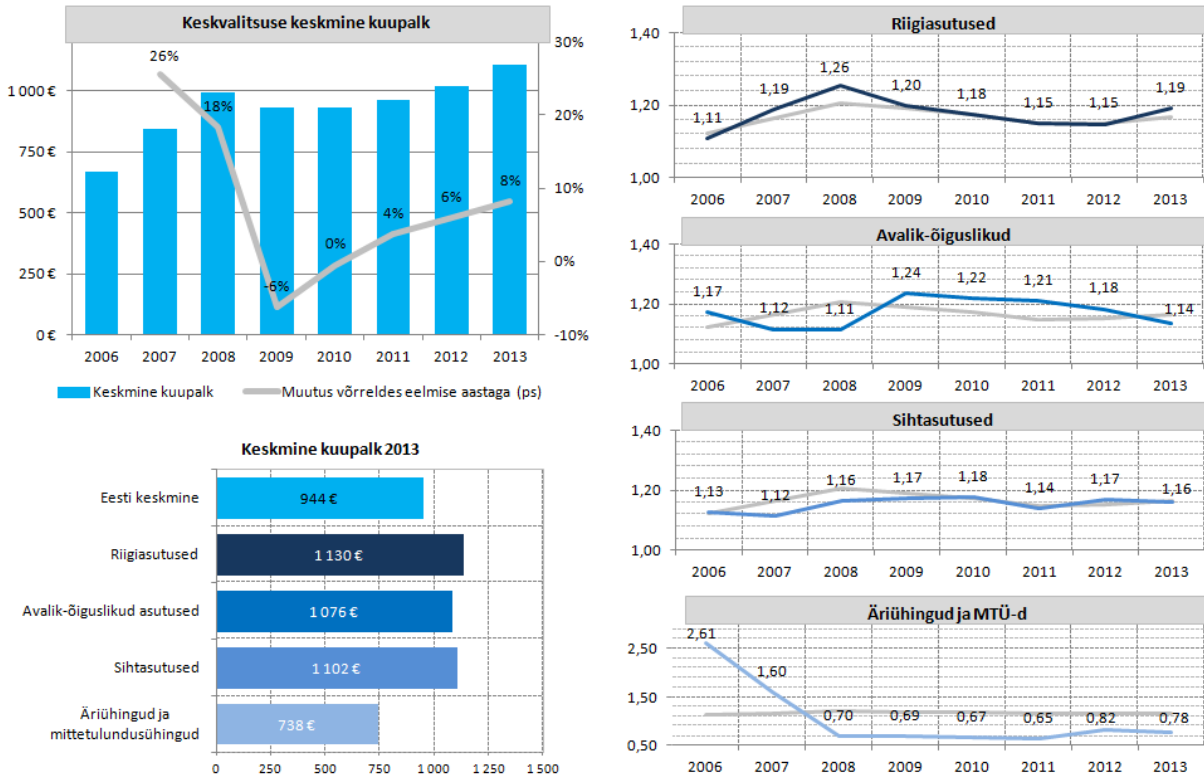


Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet

3.2.3. Keskvalitsuse palgatase

Keskvalitsuse keskmine palk oli 2013. aastal 1107 eurot (vt joonis 48). Kõrgeim keskmine kuupalk on riigiasutustes ning madalaim äriühingutes ja mittetulundusühingutes.

Joonis 48. Keskvalitsuse keskmine kuupalk ja selle suhe Eesti keskmisse asutuste gruppide lõikes



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

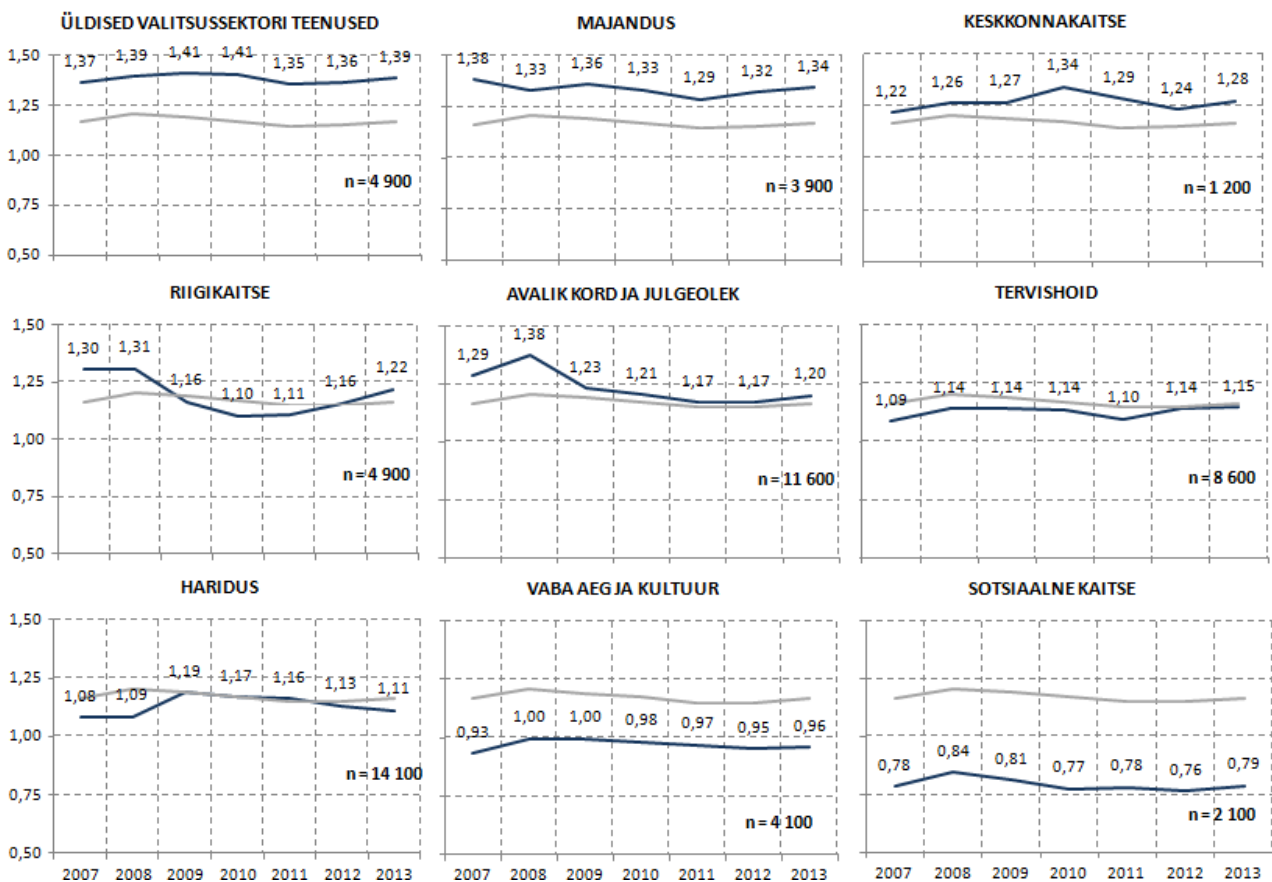
Keskvalitsuse keskmise palga kasv oli 2013. aastal Eesti keskmisest mõnevõrra kiirem, mistõttu paranes keskvalitsuse palga konkurentsivõime. Kui 2013. aastal oli peale pikka palga konkurentsivõime langust selle taastamine hädavajalik, siis järgnevatel aastatel tuleb vältida palgaralli eestvedajaks olemist. 2014. aastaks eraldas valitsus ministeeriumite valitsemisaladele palgafondi kasvu 5,1% ja täiendavalt 1,5% kasvu arstidele, kiirabi ja hoolekandeteenustele, vanglatele, kultuuritöötajatele, õpetajatele. Selle mõju valdkondlikele palgapositsioonidele saab hinnata käesoleva aasta sügisel, kuid on oht, et keskvalitsus saab sellest tulenevalt keskmise palga eestvedajaks ka 2014. aastal.

COFOG⁴² klassifikaatori alusel valitsuse tegevusvaldkondi vaadates saab välja tuua, et kõikides tegevusvaldkondades keskmine palk tõusis. 2013. aastal Eesti keskmisest enam kasvasid kuupalgad ehk konkurentsivõimet on parandanud riigikaitse, sotsiaalkaitse, avaliku korra ja julgeoleku ning keskkonnakaitse valdkonnad (vt joonis 49). Riigikaitse valdkonna positsiooni parandas Kaitseväes ja Kaitseministeeriumis toimunud Eesti keskmisest kõrgem

⁴² Classification of the Function of Government

palgatõus. Sotsiaalse kaitse valdkonna positsiooni mõjutas osalt see, et seni maavalitsuste hallatavate asutustena tegutsenud lastekodud anti üle kohalikele omavalitsustele. Avalikus korras ja julgeoleku valdkonnas moodustavad suure osa vanglate ja Politsei- ja Piirivalve ametis töötavad inimesed. Nende asutuste keskmine palgakasv oli üle 10%. Samasse tegevusvaldkonda jäävad ka kohtunikud, kellel oli eelmisel aastal peale pikka palkade külmutamist palga tõus. Keskvalitsuse erinevate tegevusvaldkondade palgatrende vaadates hakkab väga suure kõikumisega riigikaitse. Teised tegevusvaldkonnad on hoidnud enda palgamuutuseid sarnasena üldturu keskmiste muutustega.

Joonis 49. Keskvalitsuse keskmiste kuupalkade suhe Eesti keskmisesse kuupalka tegevusvaldkonniti (COFOG⁴³)

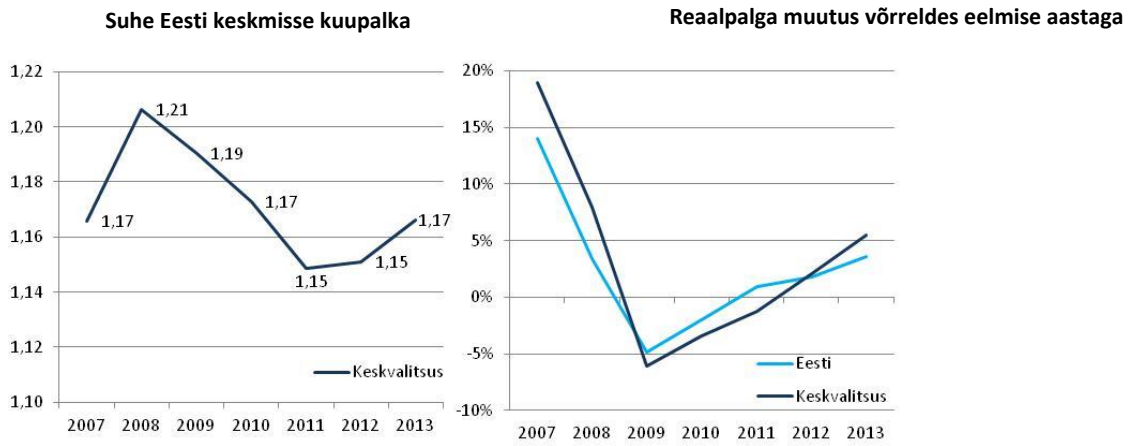


Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Kui vaadata keskvalitsuse reaalpalga trendi (vt joonis 50), on näha, et ka palga ostujõud on hakanud keskvalitsuses paranema. Kui kuni 2009. aastani ostujõud langes, siis alates 2012. aastast langus seiskus ning 2013. aastal kasvas keskvalitsuse palga ostujõud ligikaudu 5%.

⁴³ Classification of the Function of Government

Joonis 50. Keskkvalitsuse keskmise kuupalga muutus suhtena Eesti keskmisse ning reaalsalga muutus perioodil 2007-2013



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet

4. Kokkuvõte ja personalipoliitika soovitused

- 1) **Avalik teenistus on üks olulisemaid omariikluse institutsioone**, mis aitab tagada **asjatundliku, neutraalse ja eetilise ametnikkonna**. Asjatundlik ametnikkond aitab poliitika kujundamise ja rakendamise kaasa ühiskonna tasakaalustatud arengule ning teostab avalikku võimu ühiskonna huve silmas pidades. Vajaliku kvalifikatsiooniga ametnikkonna tagamiseks tuleb erinevate arendustegevustega hoida avaliku teenistuse atraktiivsust.
- 2) Avalikus teenistuses olevate asutuste tööandja **atraktiivsuse tagamiseks** tuleb järjepidevalt tegeleda igapäevase **juhtimise kvaliteedi parendamisega**. Lisaks tuleb **hoida palkade konkurentsivõimet**, mis tähendab, et avaliku teenistuse palgad peavad kasvama sarnaselt turu tasemega. Palgaturu keskmisest kiirem palgakasv on lubatud vaid põhjendatud erandjuhtudel (nt turust märkimisväärselt madalam palgatase).
- 3) Eesti kui väikeriigi avaliku teenistuse üheks probleemiks on selle **killustatus**, mille **vähendamiseks** saab teha järgmist:
 - a. Arendustegevustele parema fookuse andmiseks tuleb avaliku teenistuse (ja laiemalt riik kui tööandja) **arengusuundades ja strateegilistes eesmärkides** kokku leppida, mille saavutamise edukust tuleb regulaarselt hinnata.
 - b. Avaliku teenistuse terviklikumaks arendamiseks **korrastada senist koordineerimissüsteemi** ning ühendada avaliku teenistuse õigusloome ja selle rakendamine ühte ministeeriumi.
 - c. Avaliku teenistuse killustatuse vähendamiseks tasub **korrastada eriteenistusi** ning vaadata üle nende hüvede paketid, et hinnata nende toimivust ning vähendada sarnaste teenistujate gruppide seas ebatervet konkurentsi, mis takistab mobiilsust asutuste vahel.
- 4) Muutuv keskkond (vananev rahvastik, vähenev tööealiste elanike arv ning palgasurve) nõuab avalikus teenistuses ning keskvalitsuses laiemalt personalipoliitikas **kohanemisvõime kasvatamist**. Arvestades demograafilisi trende, **ei tohi avalike teenistujate (ja ka keskvalitsuse töötajate) arv enam kasvada**. Üha olulisemaks muutub juhtide oskus kohaneda keskkonna muutustega ning toime tulla piiratud ressurssidega säilitades avalike teenuste vajaliku taseme.
- 5) Kohanemisvõime parendamine eeldab **võimekaid juhte**. Viimase aja tippjuhtide ametikohtade konkurssidele laekunud kandidaatide tagasihoidlik arv näitab, et avaliku teenistuse tippjuhtide ametikoht ei ole turul atraktiivne. Rohkem tuleb panustada **tippjuhtide ametikoha atraktiivsuse kasvatamisele** ning selleks vajalike tegevuste teostamisele. Lisaks tuleb **arendada keskastmejuhte** muutuva keskkonna nõudmistega toime tulema. Näiteks tuleb kulude kasvu ohjamiseks tööprotsessid ja täidetavad ülesanded põhjalikult üle vaadata, tugevdades oluliselt juhtide teadmisi ja nende kesket tugisüsteemi selles valdkonnas.
- 6) Kuigi seaduse muutuse tõttu on avalike teenistujate arvu muutust 2013. aastal raske võrreldavalt hinnata, näitavad pikema aja trendid, et ametnike arv on võrreldes

buumieelse ajaga oluliselt langenud, samas keskvalitsuses on viimasel kuuel aastal töötajate arv püsinud peaaegu samal tasemel. Seda peamiselt põhjusel, et kasvanud on eurotoetusi jagavate sihtasutuste ning ülikoolide töötajate arvud. Seetõttu ei saa vaadata avalikku teenistust eraldiseisvalt keskvalitsusest. Riigiaparaadi kohandamisel keskkonnaga **tuleb vältida olukorda, kus kokku tõmmatakse avaliku võimu teostamiseks olulisi funktsioone, samas kui valitsuse koordineerimisulatuses kaugemale jäävad sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute töötajate arvud kasvavad.** Riigi põhifunktsioonide tugevdamiseks on **vaja seada prioriteete** – kõikide valdkondade ühetaoline ressursside kasvu- või kärpepoliitika võib kahjustada riigi põhiteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti ning pärssida riigi kui terviku arengusuutlikkust.

- 7) Inimressursi optimeerimisel tuleb **üle vaadata ka töökorraldus, funktsioonid ja avalike teenuste standardid.** Vale on tegeleda ainult inimressursi ülevaatamisega, ilma tegevusi ja funktsioone korrastamata, sest nii tekib avalikele teenistujatele ülekoormus. Tuleb hinnata, mida ja millise kvaliteediga riik suudab muutavas keskkonnas piiratud ressurssidega ühiskonnale pakkuda ning millistest tegevustest tuleb loobuda. Kriitiliselt tuleb hinnata riigiasutuste administratiivkoormust, mida riik endale ise on tekitanud ja vältida edasistes tegevustes selle kasvu.

LISA 1.

Asutuse tüüp	Roll haldussüsteemis	Asutuste näiteid
Valitsusasutused	Avaliku võimu teostamine, finantseeritakse riigieelarvest	Ministeeriumid, kes suunavad seaduste alusel oma valitsemisala tegevust
		Maavalitsused (SiMi valitsemisalas tegutsevad valitsusasutused)
		Ametid ja inspeksioonid ning nende regionaalsed üksused
		Muud valitsusasutused (vanglad, prokuratuur, kaitsevägi, riigikantselei, häirekeskus, rahvusarhiiv, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei)
Valitsusasutuste hallatavad asutused	Peamiseks ülesandeks on valitsusasutuste teenindamine ning riigi ülesannete täitmine hariduse, kultuuri, sotsiaal- või muus valdkonnas; finantseeritakse riigieelarvest	Ministeeriumide ja ametite hallatavad asutused (teadus- ja arendusasutused; riigi üldhariduskoolid; kutseõppeasutused; rakenduskõrgkoolid; muuseumid; teatrid; kontsertorganisatsioonid; raamatukogud; keskused, instituudid, laboratooriumid)
Riigi osalusega sihtasutused, mittetulundusühingud, äriühingud	SA-d ja MTÜ-d on eraõiguslikud juriidilised isikud, mida kasutakse erinevat tüüpi avaliku sektori ülesannete täitmiseks ja teenuste osutamiseks. Finantseeritakse riigieelarvest, sihtfinantseeringuna (nt toetusi jagavad SA-d, Maakondlikud arengukeskused), kuid osad teenivad ka omatulu.	SA-d, mis tegelevad: - peamiselt toetuste vahendamisega ning kes omatulu olulises mahus ei teeni (SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Ettevõtluse Arendamise SA, SA Innove jne) - neile antud vara baasil teenuste osutamisega ning teenivad seeläbi omatulu (teatrid, muuseumid jne) - valdkondades, mida turg (efektiivselt, täielikult) ei "kata" ja mis sarnanevad tegutsemisprintsibilt äriühingutele (SA KredEx, Laulu- ja Tantsupeo SA, SA Kultuurileht, haiglad); - ühiskonnale või riigile vajaliku teenuse osutamisega, mida finantseeritakse enamjaolt sihtfinantseerimise tuludest (Maakondlikud arenduskeskused, SA Eesti Koostöö Kogu, Eesti E-Tervise SA)

	Riik, vald või linn võib teenuste osutamiseks olla osanikuks või aktsionäriks riigi, valla või linna arengu seisukohast olulises äriühingus.	<p>Äriühingud, mis tegelevad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - riiklikult olulise funktsiooni täitmisega või mis on monopoolses seisus (nt AS Eesti Energia, AS Tallinna Lennujaam, AS Tallinna Sadam) - teenuse osutamise, mille peamiseks ostjaks on riik (nt Riigi Kinnisvara AS, AS Andmevara, AS A.L.A.R.A) - valdkonnas, kus kuludest lähtuv hinnakujundus muudaks teenuse tarbijale ebaproportsionaalselt kalliks (nt AS Edelaraudtee, AS Saarte Liinid) - valdkonnas, kus teenuse põhiliseks ostjaks ei ole riik ning kes turusituatsioonist ja riiklikust regulatsioonist lähtuvalt on sunnitud müüma oma teenust/kaupa alla omahinna (AS Vireen, AS Vanglatööstus) - äriühingud, kelle peamiseks eesmärgiks on kasumi teenimine (AS Eesti Loto)
Põhiseaduslikud institutsioonid ja neid teenindavad asutused	Avaliku võimu teostamine, finantseeritakse riigieelarvest	Riigikogu; President; Riigikohus (maakohtud (4): Harju, Viru, Pärnu, Tartu; ringkonnakohtud: Tallinn, Tartu; halduskohtud: Tallinn, Tartu); Õiguskantsler; Riigikontroll
Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	Rühmad: 1. AÕJI, mis pakuvad selliseid teenuseid ja täidavad selliseid funktsioone, millesse riigi sekkumist ei peeta heaks tavaks; 2. AÕJI, mis jagavad toetusi ning osalevad teatud määral valdkondliku poliitika kujundamises; 3. AÕJI, mis esindavad kutseühendustena teatud avalikke ameteid, 4. erandid.	Juriidilised isikud, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel: 1. haridus-, teadus- ja arendusasutused (ülikoolid); kultuuriasutused (ERR, rahvusooper), 2. raha jagamisega tegelevad asutused (Kultuurkapital, sotsiaalfondid: Eesti Haigekassa, Töötukassa), 3. kutsekojad, 4. erandid (Kaitseliit, Tagatisfond, Eesti Arengufond)
KOV ametiasutused	Avaliku võimu teostamine kohalikul tasandil, finantseeritakse KOV eelarvest	Linna- ja vallavalitsused, kohalike omavalitsuste ametid
KOV hallatavad asutused	KOV asutuste teenindamine ja KOV tasandi ülesannete täitmine	Üldhariduskoolid, lasteaiad, muusikakoolid, noortemajad, huvikeskused, kultuuri- ja rahvamajad, spordikeskused, raamatukogud

KOV asutatud SA-d, äriühingud ja MTÜ-d	Eraõiguslikud juriidilised isikud, mida kasutakse erinevat tüüpi avaliku sektori ülesannete täitmiseks ja teenuste osutamiseks.	Äriühingutest nt Hiiumaa Prügila OÜ, Kärkla Veevõrk AS
--	---	--