

**RIIGIKANTSELEI**

**AVALIKU TEENISTUSE  
AASTARAAMAT  
2003**

**Public Service  
Yearbook  
2003**

Tallinn 2004

Koostanud: Riigikantselei

Toimetaja: Jane Järvalt  
Keeletoimetaja: Helje Kütt

Tõlkinud inglise keelde: OÜ Luisa Tõlkebüroo

Trükkunud ja kujundanud: Riigi Teataja Kirjastus

**ISSN 1406-6157**

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



*Austatud riigiteenistujad!*

*Hoiate käes omaenda annaali. Selles võiks peegelduda Eesti avaliku teenistuse tegevus praegusel ajal, mured ja rõõmud, probleemid ja lahendused. Ent see pole mitte ainult tulevaseks tagasisivaateks aastale 2003 – samavõrd on ta aktuaalseks tarbeks. Annaal on saanud manuaaliks.*

*Avalik teenistus on just nagu mootor, mille tegevust tihtipeale ei panda tähele siis, kui ta töötab tõrgeteta. Ka selle aastaraamatu üllitamine ei anna märku “kriginatest” riigiparaadi töös – ei, hoiate käes lihtsalt aastaülevaadet omaenda probleemidest ja lahendustest; küsimustest, mis ootavad vastuseid Eesti Vabariigi avalikus teenistuses nüüd ja praegu. Ent nii nagu kogu riik, nii muutub ajas ka avalik teenistus. 2004. aasta suursündmus on Eesti liitumine Euroopa Liiduga ja see asetab ka meie riigiteenistujad kohe võrdlusesse teiste riikide kolleegidega. Eesti võimekus Euroopa Liidu liikmesmaana läbi lüüa ja end kehtestada ei sõltu üksnes poliitikutest, s.t Eesti poliitilisest tahtest, mida kodanikud demokraatlike protseduuride kaudu väljendavad. Niisama suurel määral sõltub ta tegeliku töö tegijaist poliitika sirmi taga: avalikest teenistujatest, teist. Jõudu teile Eesti asja ajamisel!*

*Juhan Parts  
Peaminister*



*Austatud lugejad*

*2003. aasta oli Eesti riigile, avalikule haldusele ja avalikule teenistusele tunnustuse aasta. 16. aprillil kirjutas Vabariigi President alla Eesti Euroopa Liiduga liitumise lepingule. Selle sündmuse poliitilisest tähtsusest on räägitud palju, tema tähtsusest avalikule haldusele ja avalikule teenistusele aga märksa vähem. Milles selle tähtsus siis seisneb?*

*1993. aastal seadis Euroopa Nõukogu Kopenhaageni kohtumisel uutele liikmekandidaatidele kolm liitumiskriteeriumi. Esiteks pidid kandidaatriigid vastama demokraatliku õigusriigi tunnustele, teiseks pidi neis toimima turumajandus ning kolmandaks pidid nad olema suutelised täitma liikmekohustusi ehk rakendama Euroopa Liidu õigust, *acquis communautaire*’i.*

*Eesti liitumistaotlusele 1997. aastal antud hinnangu kohaselt vastas Eesti esimesele kahele kriteeriumile. See oli tubli tunnustus meie riiklust taastanud ja turumajandust juurutanud reformidele. Olime üles ehitanud iseseisvale riigile vajalikud institutsioonid ja läbi viinud rasked majandusreformid (rahareform, omandireform, erastamine). Vastu oli võetud enamik seadusi, mis kuulusid põhiseadusest tulenevate seaduste nimekirja. Selle tegevusprogrammi raames sündis 1996. aastal ka Eesti avalik teenistus – hakkas kehtima “Avaliku teenistuse seadus”. Ometi oli sellest vähe, ees ootas järgmine – direktiivide ja regulatsioonide nimekiri.*

*Eesti suurimaks probleemiks saigi kolmas kriteerium – suutlikkus üle võtta ja efektiivselt rakendada *acquis communautaire*’i. Euroopa Komisjoni karmi hinnangu kohaselt vajasisid Eesti haldusstruktuurid ulatuslikku reformimist. Haldussuutlikkus kui märksõna hakkas levima nagu kevadine kulutuli ja käivitas teise tõsisema muudatuste laine. Ministeeriumide Euroopa Liidu osakonnad, kelle eesmärgid olid seni sageli ähmaseks jäänud, said selge tegevussuuna ning hakkasid üha rohkem mõjutama põhiüksuste tööd. Algasid liitumisläbirääkimised ning pingeline töö Eesti seaduste kooskõlla viimiseks ja riigiasutuste ümberkorraldamiseks. Ühinemislepingule allakirjutamine 2003. aastal tähistas meie edu haldussuutlikkuse tõstmisel ning Eesti avaliku halduse ja avaliku teenistuse uue, euroopaliku taseme tunnustamist. Selle üle on meil põhjust uhked olla.*

*Mulle kui riigisekretärile teeb eriliselt head meelt, et 2003. aasta tõestas Eesti avaliku teenistuse suutlikkust aidata edukalt kaasa esialgu utoopilistena näivate poliitiliste sihtide saavutamisele. Euroopa Liidu ja NATOga liitumine annab meile julgust järgmiste sihtide seadmisel ja saavutamisel.*

*Käesolev, järjekorras juba viies, avaliku teenistuse aastaraamat seab eesmärgiks väärtustada avalikus teenistuses selget silmavaadet, julgeid sihte ja koostöötahet. Ehk sedasama, mis viisid meid edule Euroopa Liidu ja NATOga liitumisel.*

*Aastaraamatu ilmumise ajaks oleme juba Euroopa Liidu liikmed ja meie avaliku teenistuse jaoks on alanud taas uus aeg. Enam ei ole küsimus Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmises või nende rakendamise üleminekutingimuste väljakauplemises. Me peame olema suutelised osa võtma otsuste langetamisest, mis ei mõjuta ainult Eesti, vaid rohkem kui 450 miljoni Euroopa inimese käekäiku. Kuidas meil see on õnnestunud, hindame järgmises aastaraamatus.*

*Lugupidamisega*



*Heiki Loot  
Riigisekretär*

# SISUKORD

## I EESTIAVALIKU SEKTORI JUHTIMINE JA ARENDAMINE

<b>Avalik teenistus olgu avatud, Ken-Marti Vaher</b> .....	9
<b>Tippametisse tuleb minna arvestusega, et mingil hetkel võid osutada üleliigseks.</b> .....	
<i>Intervjuu riigi peaprokuröri Jüri Pihliga. Kaarel Tarand</i> .....	11
<b>Korruptsioon ohustab majanduse arengut, Jüri Raatma</b> .....	13
<b>Helesinise unistusega reformaator. Intervjuu Sotsiaalministeeriumi kantsleri</b> <i>Maarja Mändmaaga. Andri Maimets</i> .....	15
<b>Riigiasutused peavad strateegilist juhtimist oluliseks, Terje Tiiman</b> .....	18
<b>Kvaliteediauhind kui vahend parema juhtimise poole, Karin Närep</b> .....	21
<i>Samm kvaliteedijuhtimise suunas, Kristi Täht</i> .....	24
<i>Paremaks muutumise mudel, Eneken Ulmas</i> .....	25
<b>Kompetentside väljatöötamisest ja juhtide arendamisest avalikus sektoris,</b> <i>Anu Vaabel</i> .....	26
<b>Kompetentside juhtimine ja organisatsiooni strateegiline suutlikkus,</b> <i>Andres Rannamäe</i> .....	27
<b>Kompetentsimudeli – ühe tervikliku personalijuhtimise mudeli rakendamine</b> <i>teabeorganisatsioonis, Airi Alakivi</i> .....	28
<b>Kuidas kavandada ja rakendada kompetentsipõhist politseiharidust?</b> <i>Helle Niit</i> .....	30
<b>Riskide juhtimine – võimalus süsteemseks juhtimiseks, Apo Oja</b> .....	32
<i>Haldussuutlikkuse tõstmise meetme riskide hindamine Riigikantseleis,</i> <i>Triin Press</i> .....	34

## II AVARDUV KOOSTÖÖ EESTIS JA EUROOPA LIIDUS

<b>Eesti riikliku arengukava koostamise kogemus, Kadri Reinthal</b> .....	35
<b>Eesti haldussuutlikkuse tõstmine Euroopa Liidu struktuurifondide kaasabil,</b> <i>Triin Press ja Lo Rihvk</i> .....	37
<b>Edu tagab avaliku arvamuse tundmine, Hannes Rumm</b> .....	38
<b>Eesti osalus Euroopa Liidu otsustusprotsessis, Gert Antsu</b> .....	40
<b>Mida tähendab avaliku teenistuse europaaniseerumine ametnikule?</b> <i>Tiina Randma-Liiv</i> .....	42
<b>Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline koostöö avaliku halduse arendamisel,</b> <i>Marten Kokk</i> .....	44
<b>Riigiametnike foorum 2003 – Eesti ametnik Euroopas, Viire Rannasoo</b> .....	47
<b>Konkurss “Riigiasutuste koostööprojekt 2003”, Viire Rannasoo</b> .....	49

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

<b>Ülevaade Eesti ametnikkonnast 2003. aastal, Oliver Väärtnõu</b> .....	52
<b>Personali värbamine, valik ja hindamine 2003. aasta küsitluse põhjal,</b> <i>Anu Vaabel</i> .....	61
<b>2003. aasta avaliku teenistuse koolituses, Annika Anton ja Anu Altermann</b> .....	67
<b>Mida on koolitajal õppida 2003. aasta kogemusest? Eve Limbach</b> .....	76
<b>Avaliku teenistuse palgad 2002. aastal, Merle Kritt</b> .....	78

### IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

<b>Overview of the Estonian public service, Oliver Väärtnõu</b> .....	86
<b>Public service should be open, Ken-Marti Vaher</b> .....	92
<b>When you go to work in a senior position you need to keep in mind that one day you could turn out to be redundant. Interview with the Prosecutor General Jüri Pihl. Kaarel Tarand</b> .....	94
<b>Corruption endangers economic development, Jüri Raatma</b> .....	95
<b>A reformer with a high aspiration. Interview with the Secretary General of the Estonian Ministry of Social Affairs Maarja Mändmaa. Andri Maimets</b> .....	97
<b>State authorities consider strategic management to be important, Terje Tiiman</b> .....	99
<b>Quality Award as a means to better management, Karin Närep</b> .....	100
<b>Competency-based human resource management – what do we need it for? Anu Vaabel</b> .....	100
<b>The experience in drawing up the Estonian National Development Plan – Single Programming Document, Kadri Reinthal</b> .....	101
<b>Success is guaranteed by knowing public opinion, Hannes Rumm</b> .....	103
<b>Estonia’s participation in the decision-making process of the European Union, Gert Antsu</b> .....	105
<b>What does Europeanisation of public service mean to an official? Tiina Randma-Liiv</b> .....	107
<b>Public Servants Forum 2003 – Estonian Official in Europe, Viire Rannasoo</b> .....	109
<b>2003 Cooperation Award for Public Sector Organisations, Viire Rannasoo</b> .....	110

### V LISAD / APPENDICES





# I EESTI AVALIKU SEKTORI JUHTIMINE JA ARENDAMINE

## Avalik teenistus olgu avatud



**Ken-Martti Vaher**  
justiitsminister

Kas rahvas usaldab riiki või mitte, ei olene õnneks või kahjuks ainult poliitikutest. Õigupoolest puutub kodanik oma igapäevaasju ajades palju tihedamini kokku erinevate riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikega. See, millise näoga on riik inimese jaoks, sõltub seega paljuski sellest, kas ametnik on asjatundlik ja abivalmis.

Sisuliselt seisab riik oma ametnikkonda kujundades sarnaste küsimuste ees nagu ettevõtja, kes soovib, et palgatud töötajad klientidele kvaliteetset teenust osutaksid. Ka riigi tasandil on selleks vaja läbimõeldud personalijuhtimist. Personalijuhtimisele annab raamid “Avaliku teenistuse seadus” (ATS). Täna kehtiv seadus on jõus 1996. aastast ning kuigi seda ei saa pidada vanaks, on selle muutmine päevakorral olnud mõnda aega. Eelmise Riigikogu menetlusse jõudis ka uus avaliku teenistuse seaduse eelnõu, kuid see jäi vastu võtmata. Seega ei ole tegu lihtsa teemaga ning enne eelnõu menetlusse andmist on vaja hästi läbi mõelda, mida ja miks muuta.

### Avalik teenistus olgu avatud ka erasektorist tulijatele

Muutmise motiivid on seotud seaduse aluspõhimõtetega. Eesti avalik sektor on praktikas kujunenud üsna avatuks. On tavaline, et varem erasektorist töötanud inimesed asuvad avalikku teenistusse ja vastupidi. Rotatsioon era- ja avaliku sektori vahel on meil erinevalt paljudest riikidest võimalik ka tippjuhtide puhul, nagu näitab kas või praeguse Maksu- ja Tolliameti juhi näide. Lisaks sellele, et avalik teenistus võiks valdavalt olla lahti erasektorist tulijatele, tuleks soodustada rotatsiooni ka avaliku sektori siseselt, seda ka juhtide ja tippjuhtide osas. Leian, et juhtide kompetentsust tõstab paremini see, kui nad puutuvad kokku erinevate valdkondadega ega tööta liiga pikalt ühes asutuses. Kehtiv “Avaliku

teenistuse seadus” ei ole sellist rotatsiooni takistanud, kuid mitte ka soodustanud. Mitmetes osades lähtub kehtiv seadus siiski pigem karjäärisüsteemi mudelist.

Laias plaanis on võimalik avalikule sektorile läheneda kas selle eripära rõhutades või nähes seda suure avalike teenuste pakkumisele suunatud organisatsioonina. Usun, et üldiselt on asjakohasem teine lähenemine. Sellest johtuvalt ei ole üldist avalikku teenistust mõtet üles ehitada suletud karjäärisüsteemina, kus on rangelt paigas hierarhia, milles üles liikuda saab vaid alt alustades. Selline lahendus ei sobiks tänasesse haldusruumi ka seetõttu, et ülesannete mahtu, mida riik täidab ametnike kätega, ei saa pidada jäävaks suuruseks. Seega ei ole avalik sektor stabiilne ja seisev vesi, milles oleks võimalik personali või muid ressursse planeerida ühiskonna üldist arengut arvestamata. Avalikke teenuseid on paljudel juhtudel kasulik osutada, kaasates era- või kolmandat sektorit.

Riigitöökõs vajalik kompetents ei seisne sageli mitte niivõrd avaliku sektori spetsiifika tundmises, mida on teatud mahu kindlasti ka vaja, vaid näiteks finants- ja personalijuhtimise, majandusarvestuse, infotehnoloogia, õiguse või muude valdkondade tundmises. Hea juht saab mõningase kohanemisaja järel edukalt hakkama nii avalikus kui erasektoris. Seetõttu on paratamatu, et ka avalik sektor peab oma personalipoliitika puhul tundma ja arvestama olukorda töajuturul. Seda asjaolu tuleb hoolega meeles pidada ka avaliku teenistuse korraldust kavandades.

### Palk peab olema aus ja lisatasu põhjendatud

Avaliku sektori personalipoliitikal on muidugi ka mõned erijooned, millega riik tööandjana arvestama peab. Esiteks ja täiesti põhjendatult on avalikkuse huvi avaliku sektori personalipoliitika vastu suurem kui teiste tööandjate puhul. Avaliku sektori palgakorraldus peab olema selgetel alustel ja läbipaistev. Samuti on oluline, et värbamisprotsess oleks ja ka näiks õiglane, kuid samas mitte liiga bürokraatlik. Tänapäevane palgakorraldus on avalikus sektoris ilmselgelt väljunud raamidest, mida seaduse koostamisel silmas peeti. Ma ei pea siin silmas seda, et ametnike töö tasustamisel rikutaks seadust. Küll aga on praeguse süsteemi jäikuse ja liigse tsentraliseerituse tõttu ametnike töö tasustamine avalikkuse jaoks läbipaistmatu. Erinevate palgaosade proportsioonid on

paigast ära ning lisatasude osakaal liiga suur. Samavõrd madalam on jälle põhipalk, mis tihti ei ütle palju ametniku tegeliku sissetuleku kohta. Mitte niivõrd avalikkuse kui ametnike endi jaoks on sobimatu ning väikese kasuteguriga atesteerimine. Igatahes ei ole sellest kujunenud vormi, milles ametnik oma töö ja selle tulemuste kohta süsteemselt ja piisava sagedusega tagasisidet saab.

Need on kokkuvõtlikult põhjused, mille tõttu on teenistust avalikus sektoris vaja ümber korraldada. Selle vajaduse väljendusena sisaldub uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmine ka valitsuse moodustanud erakondade vahel sõlmitud koalitsioonileppes. 2003. aastal alustas Justiitsministeerium koostöös Riigikantselei ja Rahandusministeeriumiga ettevalmistusi uue avaliku teenistuse alase regulatsiooni koostamiseks. 2004. aastal on kavas esitada töö tulemusena valmiv eelnõu kontseptsioon nii valitsusele kui laiemaks aruteluks. Arvestades kontseptsiooni kohta tulevat tagasisidet, koostatakse seejärel uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu.

### **ATS peab võimaldama asutuse eripära arvestavat personalijuhtimist**

Uus kontseptsioon lähtub tõdemusest, et riigiasutused on liiga erinevad, et oleks mõttekas väga tsentraliseeritud ja jäik personalipoliitika. Pigem peab seadus andma asutuse juhile vastutuse ja võimalused paindlikuks ning asutuse eripära arvestavaks personalijuhtimiseks. Asutuste juhte võiks tulemustele orienteerituse ja rotatsiooni soodustamiseks ametisse nimetada tähtaegselt. Optimaalne tähtaeg on seejuures viis aastat. Soodustada tuleb ka juhtidega soorituskokkulepete sõlmimist. Ilmselt ei ole tänase planeerimissuutlikkuse juures ja arvestades ka riigieelarve koostamise põhimõtteid esialgu mõtet sõlmida selliseid kokkuleppeid rohkem kui üheks eelarveaastaks, vähemalt mitte detailide tasemel.

Juht vastutab enda juhitava asutuse tulemusliku toimimise eest. See vastutus hõlmab ka personalijuhtimist –

eesmärgiks on, et riigi ülesandeid täidaksid kompetentsed ja motiveeritud avalikud teenistujad. Ametnikele esitatavate nõuete, hindamise ja arendamismehhanismide kaudu tuleb tagada ametnike usaldusväärsus, erapooleetus, kompetentsus ning hea halduse põhimõtete elluviimine.

Riigiametnike palkade osas tuleb palgaastmestiku kaudu reguleerida püüdmise asemel võimaldada suuremat paindlikkust ning töö tulemuste suuremat arvestamist seal, kus see võimalik on. Ka täna on fakt, et keerulisele ja suure vastutusega töökohale ei ole head inimest võimalik madala palga eest leida. Sestap on õigem seda tunnistada ja loobuda jäigast palgaastmestikust ning koos sellega ka varjatud lisatasude maksmisest. Põhipalk peab olema tõepoolest põhipalk, sellele lisanduvad lisatasud aga selgelt põhjendatud. Lisatasude puhul on koos muude karjäärisüsteemi elementidega mõttekas loobuda sellistest lisatasudest, mida makstakse ametnikele sõltumata tööst või selle tulemustest. Sellisteks lisatasudeks on lisatasud teenistusstaaži ja akadeemilise kraadi eest. Tagamaks palgakorralduse läbipaistvust tuleb riigiametnike palgad muuta senisest veelgi enam avalikuks.

Ametnike pensionisüsteem tuleb viia riigi üldise pensionikorraldusega samadele alustele, kahjustamata seejuures õiguspärast ootust. Ametnikele staaži alusel lisapensionide maksmine ei ole enam põhjendatud, kuna staaži alusel antakse garantiisid suletud ning n-õ eluaegset teenistust taotlevate süsteemide puhul. Eestis on avalik teenistus kujunenud avatud süsteemiks, kus eluaegset teenistust ei eeldata ja kus arvestatakse ka avalikust teenistusest väljaspool saadud kogemusi.

Viimasena nimetaksin kavandatavate muudatuste olulise tunnusjoonena deregulatsiooni. Avalikus teenistuses peab olema seadusega järgalt reguleeritud elemente tänasest oluliselt vähem. Uue seaduse puhul tuleb vältida teenistussuhete liiga üksikasjalikku ning erinevate juhtumite eripära mitteametavat sätestamist.

## Tippametisse tuleb minna arvestusega, et mingil hetkel võid osutada üleliigseks



Riigi peaprokurör  
**Jüri Pihl** räägib Kaarel Tarandile (Eesti Päevaleht) avaliku teenistuse tippametnike paratamatutest valikutest karjääriredeli ülemistel pulkadel, kust edasi kõrgemale enam minna ei saa.

*Kui uut tüüpi avalik teenistus pärast iseseisvuse taastamist tekkis, oli paratamatu, et hulk inimesi sattus kohe kõige kõrgematele kohtadele, juhtideks. Enam kui kümne aastaga on meil hulk neid, kel kas seadus või näiteks poliitiline põhjus ei võimalda enam senisel kohal jätkata. Tipp on käes, mis edasi?*

Kui riik sünnib – ja eriti riigi taassünni puhul on nii – tekib tohutu hulk uusi tsiviilõiguslikke suhteid, mida enne ei olnud. Avalikus teenistuses tekkis samuti olukord, kus kõik olid korraga kogemustelt ühel pulgal. Noortel oli isegi teatud mõttes eelis: nad ei olnud vana süsteemiga seotud ja neil polnud kogemusi halvas mõttes. Nad said nullpunktist startida, mitte miinusest, nagu vanemad olijad. Nüüd, 13 aastat hiljem on noortest saanud neljakümnesed ja üks 13 aastat on ka väga pikk aeg, mis tekitab tunde, et nüüd peabki lõpuni ühe ja sama koha peal olema.

Enam õnneks nii ei ole, et tullakse kohe väga kõrgele kohale, üksikud erandid kõrvale jättes. Kõik loksab paika ja valdavalt minnakse juba tavalist teenistusrada pidi üles. Olgugi, et Eesti avalik teenistus ei ole olnud kunagi suletud süsteem – palju tuleb inimesi erasektorist ja kohe ka kõrgetele kohtadele. Ranget karjäärimudelit pole, nagu Saksamaal. Meil on palgasüsteemgi nagu eraäris, riiklikud palgaastmed ei loe ammu suurt midagi, palk on täpselt nii suur, nagu kokku lepatakse. Tähendab, vabadusi on rohkem nii heas kui halvas. Inimest saab kergemini lahti lasta, kui ta ei sobi, aga lihtsam on ka häid edutada. Sobivus aga pole ainult ametioskused, avalikus teenistuses ollakse ikka sõltuvuses ka rahva valikutest. See tähendab, valitud poliitikud on need, kelle otsuste järgi sa töötad, meeldib see poliitika sulle rohkem või vähem. Vastu ei saa mingil juhul töötada.

*Meil oleks justkui kaks süsteemi, üks eriseadustega kaitstud ja teine tavaline, kus “ellu jääda” on päris keeruline, erinevalt erasektorist.*

Ametkonniti on tõepoolest ka suletud süsteemi näiteid, eriti õigussüsteemis: kohtunikel oma, prokuröridel oma, politseinikel oma, sõjaväelastel oma. Nende kõrval on see nn muu avalik teenistus, mis hüvedena eriti midagi ei anna. Staažitasu kuni 15% on ainus, mis aastatega tuleb. Klassikalises mõttes avalikku teenistust Eestis polegi. Sellel on oma plussid, aga ka miinused. Väga range süsteemi tingimustes suuri muutusi kiiresti ellu ei vii, Eesti paindlikus süsteemis küll. Teisalt paneb see ametnikkonna seisu, et kunagi ei saa ennast lõdvaks lasta, sest kogu aeg on peale tulemas nooremaid, haritumaid, efektiivsemaid, paremini orienteeruvaid inimesi.

Kui erasektoris teed mõne vea, siis sellest suurt kära ei teki ja viga peegeldub ainult kasumi vähenemises. On üsna lihtne minna tööle endise konkurendi juurde, näiteks. Avalikus teenistuses on iga viga nähtav ja see võtab valikud ära. Vead tulevad välja, kuna avalik teenistus teeb pidevalt kodanikke puudutavaid haldusotsuseid ja kui neis on viga, keegi ikka kaebab. See tähendab, et eriti kuskile enam minna pole, uut töökohta avalikus teenistuses ei saa.

Nii et, neis raamides on avalik teenistus tegelikult olnud päris hea ja toimiv. Inimesed, kes on lahkunud, on üpris hästi hakkama saanud ka erasektoris.

*Alamatel teenistusastmetel on liikumisruumi palju, kohti on sadu, isegi tuhandeid ja võib üsna vabalt vahetada, kui mingi koht kuskil vabaneb. Mida kõrgemal tipus, seda kitsam on. On ka neid, kes tähtajaliselt ja piirangutega valitakse, nii et saabub viimane kord ja selle tähtaja jooksul paratamatult tegeldakse oma järgmise elufaasi ettevalmistamisega asutuse asjaajamise arvelt. See on ju ressursiraiskamine, täpsemalt, ühiskond tööandjana ei saa seda, mida sooviks.*

Sellega, et tähtajaline amet otsa saab, tuleb siiski ametisse astumisel arvestada. Riigis on ju valitsenud üldine seisukoht, et tähtajaline ametissenimetamine on hea. See võimaldab inimesest, kui ta ikka ei sobi või enam ei sobi, lihtsamalt lahti saada. Sellega, et tähtaeg saab täis, tuleb lihtsalt arvestada. Ja kui oled tegija, siis mingi koht, võimalik, et mitte 100% selline, nagu eelmine, ikka leitakse. Midagi pakutakse. Aga selge on, et tippe on vähe ja jääb järjest vähemaks. Näiteks maavanemad – viiteist pole vaja. Sama lugu on politseiprefektidega – selgub, et neljast piisab. Nii on igal pool. Kui ka ministriume ei ühendata, siis alamaid asutusi küll. Teisalt, isikuid, kes on tippjuhina töötanud, tuleb juurde.

Samal ajal tänu riigi lihtsustumisele ja IT arengule jääb teenistust ka allpool vähemaks. Kohalike omavalitsuste

hulk kahaneb... Mina soovitan küll kõigil inimestel sellega arvestada, et ühel hetkel tuleb minna. Ei saa mõelda nii, et see koht ja töö kestab igavesti või et kohe pakutakse teine samaväärne koht. Ei tohi uskuda, et elu jääbki selliseks, mis seal salata, riigiameti juhina ikka väga hästi kindlustatuks. Kui lõpptähtaeg on teada, ei tohi võtta üle selle minevaid suuri laene jne.

*Valikuid on vähe: kas mõne teise ametkonna juhtimine, minek madalamale ametikohale oma süsteemis või lahkumine erasektorisse. Kas kõige kõrgemate ametnike karjääri võimalused on Eestis otstarbekalt planeeritud või on siin puudujääke, koguni ebaõiglust teenete suhtes?*

Turul on uusi võimalusi seoses Euroopa Liiduga, aga ega sinnagi liiga paljud ei mahu, kitsas on sealgi. Kõrges riigiametis pole amet igavene, sellega tuleb arvestada. Kui sinus on midagi – seda tunnet, et oskad ja suudad ning kui oled nii atraktiivne, et teisedki sedasama märkavad, siis saad tööd ikka. Avalikus sektoris ei panda enam kuigi sageli “oma mehi” ametisse, samamoodi nagu äris ei saa sugulust oskustele eelistada. Sooje kohti pole, kuhu sokutada oma inimesi ja millest keegi aru ei saa, millega seal ametikohal ka tegeldakse.

Olen mõnele noorele ametnikule öelnud, kes alla 30, et vaata, siin lõpuni püsimiseks pead sa enne pensionile minekut veel kuus korda kandideerima ja läbi minema. See on väga pikk aeg ja selle arvestusega tuleb elada, et kõik katsed ei pruugi õnnestuda.

*On neid, kes ei taha ega oska vahetada, kutsumusega töötajaid, kes tahavad näiteks eluaeg ametnikutööd teha. Arstide-õpetajate jne puhul on loomulik, et valik tehakse kogu eluks. Kui neil poole tööelu pealt tekib olukord, et sein on ees, isegi kandideerida enam ei saa, siis see on ju natuke hoolimatu inimeste suhtes. Sundvalik? Mida siis teha? Minna parteisse? Aga kui ükski neist ei meeldi? Teine variant: madalamale ameti-*

*kohale – see aga ei pruugi jälle kollektiivile hea olla, kui ülekompetentne inimene madalal tasandil sekeldab, on liiga tark ja segab elu.*

Nii paraku on: väike riik ja ühtlasi lihtne riik, mis kogu aeg vaevustele vaatamata veel lihtsamaks läheb. Eks endale tuleb aru anda, kui kauaks kuskile on mõistlik jääda ka siis, kui ametikoht n-ö eluaegne on. Isegi mõtlen tagantjärele, et pärast kümnet aastat Kaitsepolitseis oleks olnud viga sinna veel üheks perioodiks jääda. Kui ühte kohta liiga kauaks jääda, hakkad liiga ühe mätta otsast ka oma süsteemi vaatama. Siis on parem minna mingisse hoopis erinevasse süsteemi.

*Osaliselt on lahendamata ka see, kuidas tähtajaliselt välismaale lähetatavatele isikutele tagada pärast tähtaja lõppu samaväärne töö, nagu neil oli enne lähetamist. Kohtusüsteemis on sellised probleemid juba esile tulnud. Kui tagasi tules peab jälle nullist alustama, siis võib juhtuda, et meil ei õnnestu Eesti esindajateks saata neid, kes kõige paremini sobivad, vaid ainult neid, kes tingimuste osas vähenõudlikumad on, sest nii kangesti tahavad.*

Euroopa meie vaatepunktist väga kõrged palgad on ka selleks kehtestatud, et sedasorti riske natukene maandada. Kusjuures sinna tahetakse just inimesi küpsemas eas, mitte verinoori, kes on valmis riskima. Vanematele lihtsalt tuleb pakkuda stiimuleid. Aga Euroopa Liit väga paljude lootusi-ootusi ei leevenda. Võimalus tuleb ikka ainult mõnele üksikule.

Olukord on ikka hoopis teine kui 90-ndate algul, kui värv oli pikka aega kõigile lahti. Kõik tahtsid noori ja neid ka said. Nüüd elame selle teadmisega, et need noored on vaevu keskeas, kohad on täis ja juurde enam ei mahu, pigem jääb inimesi üle. Kõik ei mahu avalikku teenistusse. Läheb veel parkümmend aastat, kuni noore riigi avalik teenistus igas mõttes tasakaalu saavutab.



## Korruptsioon ohustab majanduse arengut



**Jüri Raatma**  
justiitsministri nõunik

Kuidas ehitada üles riik, milles korruptsioon on viidud miinimumini? Seda proovitakse maailma eri nurkades suurema või vähema tõsidusega teada saada ja teoks teha. Suurim korruptsioonist tekkiv kahju ei ole mõõdetav otsese kahjuna, mida riik saab, või altkäemaksusummadega, mis omanikku vahetavad. Need summad võivad küll suured olla, kuid ühiskond tervikuna kannatab rohkem seetõttu, et korruptsioon pärsib majanduskasvu. Kui peetakse ootuspäraseks, et asjaajamise või äri käivitamisega seoses tuleb maksta altkäemaksu, ei hakka paljud proovimagi. Investeeringud jäävad tegemata ja töökohad loomata. Riik peab olema korruptsiooni suhtes leppimatu ja aitama sellist suhtumist kujundada ühiskonnas laiemalt.

### Korruptsioonitase tänases Eestis

Eesti korruptsioonitaseme hindamisel leidub neid, kes väidavad, et korruptsioon ei ole meil suur probleem. Olemasolevate küsitlusandmete ja eksperthinnangute põhjal tuleb aga tunnistada, et korruptsiooni tuleb Eestis igal juhul pidada mureks, mis nõuab tegelemist. Kui vaadata korruptsioonilase olukorra muutumist enim levinud *Transparency Internationali* korruptsiooni tajumise indeksi alusel, siis on Eesti 1998. aasta 26. kohalt 2003. aastaks langenud 33. kohale. Asja lähemalt analüüsid ei peegelda koha langus siiski seda, et korruptsioonitase märgatavalt tõusnud oleks. Samal perioodil on riikide arv, mida indeks hõlmab, tõusnud 85-lt 133-le. Eesti korruptsiooniindeksi arvuline väärtus on viimastel aastatel aga jäänud samaks. Eesti probleem on seega selles, et nihet korruptsiooni vähenemise suunas ei ole viimastel aastatel toimunud. Korruptsioonitase on meil madalam kui enamikus Euroopa Liiduga liituvates riikides ja ka mõnes liikmesriigis (Kreeka ja Itaalia). Et aga tõhusam võitlus korruptsiooniga on võimalik, näitavad kas või meist korruptsiooni tajumise indeksis viimase viie aasta jooksul ette liikunud Sloveenia ja Belgia.

### “Ausa riigi” põhiteljed

Valdkonna olulisuse tõttu lõi valitsus 2003. aasta kevadel korruptsioonivastase ministrite komisjoni, mida juhib justiitsminister ja kuhu kuulub lisaks neljale antud valdkonna võtmeministrile ka riigisekretär. Komisjoni ülesandeks määrati korruptsioonivastase strateegia väljatöötamine ja selle elluviimise juhtimine. Strateegia „Ausa riik“ valmis komisjoni juures töötanud ekspertide ühistööna ning sai 2003. aasta detsembris komisjoni ja 2004. aasta veebruaris valitsuse heakskiidu.

Strateegia lähtub kahest korruptsioonivastase võitluse põhiteljest, milleks on ennetamine ja korruptsioonikuritegude menetlemine. Ennetusliku tegevuse eesmärgiks on kujundada riigiasutustes ja ühiskonnas laiemalt sallimatus mis tahes korruptsiooniilmingute vastu. Korruptsioonikuritegude tulemuslik menetlemine on tähtis seetõttu, et korruptsioon on primitiivsemate kuriteoliikidega võrreldes paremini mõjutatav karistusõiguse ja kuritegude menetlemise kaudu. Korruptant on keskmisest kurjategijast palju kaalutlevam, tegutseb läbimõeldult ja kalkuleerib hoolega läbi vahelejäämise võimalused. Kui politsei ja prokuratuur suudavad korruptsioonikuritegusid edukalt avastada, on see selgeks signaaliks, et vahelejäämise risk on suur. See aitab edasisi korruptsiooni juhtumeid ära hoida. Kuritegude eduka avastamisega tuleb ühiskonnale anda sõnum, et korruptant jääb suure tõenäosusega varem või hiljem vahele.

### Korruptsioonikuritegude avastamist saab tõsta

Kuritegude tulemuslikumaks menetlemiseks on strateegias kavandatud mitmeid abinõusid. Korruptsioonikuriteod on nii õiguslikus kui tõenduslikus mõttes keerulised ja nõuavad uurijatelt ja prokuröridelt head erialast ettevalmistust ning spetsialiseerumist antud kuriteoliigile. Sel eesmärgil on kavas 50 uurija ja prokuröri spetsialiseerimine korruptsioonikuritegude uurimisele. Selleks vajalik ettevalmistus on sarnane keerukate majanduskuritegude uurimiseks vajalikuga ning võimaldab tegutseda ka ses vallas.

Korruptsioonikuritegude avastamise juures on kriitilise tähtsusega abinõud, mida rakendatakse korruptsiooni juhtumite kohta info saamiseks. Korruptsioon on hästi varjatud kuriteoliik ja rahvusvaheline statistika näitab, et suur osa korruptsiooni- või pettusejuhtumite tuleb ilmsiks tänu vihjetele või asjaolude kokkusattumisele. Korruptsioonikuriteol ei ole enamasti otsesest kannatanut, kes kuriteost teada annaks. Mõlemad pooled on reeglina huvitatud, et sobing jääks saladusse. Korruptsiooni-

kuritegude avastamine ongi sageli võimalik vaid siis, kui info siiski lekib.

Tõendite osas on oluline kavandatav muudatus, mis võimaldab korruptsioonikuriteo avastamisele määravalt kaasa aidanud isiku karistusest vabastada, vaatamata sellele, et ta selles kuriteos ka ise osaline oli. Kuigi see võib esmapilgul tunduda põhjendamatu, on taoline lahendus igal juhul parem sellest, kui korruptsioonikuritegu ringkaitse ja mõlema poole varjamise soovi tõttu avastamata jääb. Strateegia näeb ette korruptsioonist teavitamiseks eraldi vihjetelefoni sisseseadmist. Seda meedet on jõutud juba kritiseerida kui väidetavalt õigusriigile sobimatut. Ilmselt on kriitika ajendatud ekslikust arusaamast asja olemuse osas. Vihjetelefonid on kasutusel paljudes maades ning midagi enneolematut ei ole selles ka meil. Eestis on praegu olemas vihjetelefon narkokuritegudest teatamiseks. Korruptsionikahtluste kohta laekub täna infot erinevatesse riigiasutustesse. Ratsionaalsem oleks, kui see teave tuleks asutusele, kelle ülesandeks on korruptsioonikuritegusid uurida. Oluline on mõista, et mitte kedagi ei saa anonüümsete vihjete alusel süüdi mõista. See on seaduste järgi välistatud, kuna anonüümne vihje ei ole tõend ega anna ka alust kedagi üle kuulata või läbi otsida. Vihje saab anda uurijatele vaid taustinfot. Süüdimõistmine saab õigusriigis põhineda vaid tõenditel. Alusetu vihje ei saa seega viia isiku süüdimõistmiseni.

### Mitte igaüks ei tea, mis on korruptsioon

Korruptsiooni ennetamiseks tehtav töö ei tohi olla suunatud vaid ametnikele, vaid ühiskonnale laiemalt. Vaja on tõsta inimeste teadlikkust ka nn hallis tsoonis oleva käitumise suhtes, mida ei olda harjunud korruptsiooniga seostama. Üheks suhteliselt uueks tendentsiks korruptsiooni tajumises Eestis on meditsiinivaldkonna esiletõus seni traditsiooniliste korruptsioonist ohustatud valdkondade kõrval. Viimased Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt altkäemaksude leviku uurimiseks tehtud küsit-

luse tulemused viitavad sellele, et korruptsiooniprobleemi meditsiinis tuleb tõsiselt võtta. Nii meditsiinitöötajate kui ka paljude teiste erialade töötajate ja ametnike korruptsiooniteadlikkust on vaja tõsta. Seejuures ei saa lootma jääda üldsõnalistele epistlitele eetilise käitumise kasulikkusest, vaid vaja on praktilisi ja konkreetsetel näidetal põhinevaid eetikakoolitusi ja neid toetavaid materjale.

Korruptsioonivastane strateegia tegeleb mitmel moel ka avaliku sektori kontrollikeskkonna tugevdamisega. Esiteks on kavandatud tugevdada kohalike omavalitsuste auditeerimist. Riigikontrollile tuleb anda omavalitsuste auditeerimiseks senisest laiemad volitused, samuti on kavas laiendada eraaudiitorite poolt tehtavate auditite ulatust.

Korruptsiooni ennetamisele suunatud abinõuna on Eestis juba aastaid kasutusel väga ulatuslik majanduslike huvide deklareerimine. Strateegia näeb ette, et majanduslike huvide deklareerimine muudetakse elektrooniliseks. See aitab ühelt poolt vähendada selle protseduuriga kaasnevat bürokraatiat, teisalt võimaldab esitatud andmeid tõhusamalt kontrollida.

### Millega mõõta korruptsiooni?

Kuidas saada aru, kas korruptsioonivastane võitlus on edukas? Valitsus on seadnud eesmärgiks, et strateegia elluviimise järel oleks korruptsiooniga kokkupuutunud isikute arv väiksem kui enne strateegia rakendamist. 2001. aasta lõpul läbiviidud uuringu kohaselt oli isiklikult korruptsiooniga kokku puutunud isikuid 16,5% küsitletutest. Konjunktuuriinstituudi viimase küsitluse kohaselt, mis küll ei hõlma kõiki korruptsiooni liike, on altkäemaksudega otseselt kokku puutunud umbes 12% elanikest. Sel aastal korraldab Justiitsministeerium olukorra täpsemaks selgitamiseks põhjaliku uuringu, mida hakatakse kordama igal aastal.

## Helesinise unistusega reformaator



*Poolteist aastat Sotsiaalministeeriumi kantsleri ametis olnud **Maarja Mändmaa** räägib intervjuus Postimehe ajakirjanikule Andri Maimetsale oma helesinisest unistusest – heast avalikust haldusest.*

*Kui te 2002. aastal Justiitsministeeriumist lahkusite ja Sotsiaalministeeriumisse üle tulite, lahvas peagi arutelu teie juhtimisstiili üle, teid süüdistati väarikate ametnike vallandamises. Te läksite Sotsiaalministeeriumisse nn puhastustööd ja reorganiseerimist tegema?*

Reaktsioon oli siiski erinev. Pahased olid ehk ametnikud, kodanikud olid pigem äraootaval seisukohal. Alustades printerite ja telefonide kulu vähendamisest, oli isegi internetikommentaaridest võimalik välja lugeda, mis oli ametnike kirjutatud ja mis mitte. Mind turgutas teadmine, et maksumaksja jaoks on muutused pigem positiivsed. Samas olin arvestanud ametnike rünnakutega. Ise soovinuks, et esile oleks pääsenud eelkõige muutuste eesmärk, mitte lihtsalt koondamine kui protsess.

*Mis oli teie reformide eesmärk?*

Hea avalik haldus – see, et avalik sektor töötaks oma kliendi heaks. Et oleks paigas eesmärgid, kokku lepitud tegevused nende saavutamiseks ja ressursside optimaalne kasutamine. Veel kord: hea avalik haldus – professionaalne ametkond, kvaliteetne teenus. See kõik võtab muidugi aega.

*Olite te siis veendunud, et sealne süsteem on kinnine ning nn tavainimesed olid pigem ametnikkonna jaoks, mitte vastupidi?*

Iga juht langeb mingil ajahetkel rutiini ega oska end päris adekvaatselt analüüsida. Mingil hetkel saabub organisatsioonis teatav stabiilsus. Arvan, et see organisatsioon oli stabiilsuse faasis. Samas olin ise selle organisatsiooni teenuseid tarbinud ega olnud nendega rahul. Justiitsministeeriumis töötades puutusin kokku hoolekandeteenustega, vangla tervishoiuteenustega, rehabilitatsiooniteenustega. Ja Sotsiaalministeeriumi poolt oli koostöötahe liiga madal. Mina olen lihtsalt uus juht, kes tuli ja hindas olukorda kriitiliselt ning, oluline on ka, et mul on teine stiil kui eelmisel juhil [Hannes Danilovil].

*Kas te usute, et ametnike efektiivsust on võimalik konkreetse mõõdupuu järgi hinnata? Kuidas te seda teete?*

Usun küll. Rahva taht väljendav valitsus püstitab eesmärgi ning ametnikud on see aparaat, mis selle tahte peab täitma. Ja ametnike kohustus on püstitatud eesmärgi saavutamine võimalikult kvaliteetselt, arvestades aega, raha ja inimhulka. Seda kõike saab mõõta.

Esmalt tuleb selgeks teha, millised on üldse tänapäeval avalikus sektoris kasutatavad ressursid. Kui palju aega, raha ja inimesi meil millegi tegemiseks kulub ja kui palju tegelikult vaja läheb. Kui see on saanud läbipaistvaks ja juhitavaks, siis lisandub seostamine eesmärkidega. Ega eesmärk pole säästa, olla selles mõttes tulemuslik, vaid see, et me teeme õigeid asju õiges proportsioonis.

*Süsteem, millest teie räägite, eeldab ametnikkonna igakülgset motiveeritust.*

Siingi on võimalusi kaks. Osad juhid kasutavad seda, et seovad töötaja enda külge igasuguste soodustustega. Avalikus sektoris oli see varem rohkem levinud: pole palka maksta, sest palgafondi ei saa väga suurena näidata, aga saab eraldada ehk auto, mobiili, ametikorteri, saab reisida ja koolitustel käia.

Mõtlesin isegi sellele, mida teha. Minule endale meeldib, kui inimesed on oma valikutes vabad, tahtes juhi jaoks töötada. See, kui ütlen, et mul pole sulle palka maksta, aga näe, ma annan sulle mobiiltelefoni, ei anna ju vabadust. Pigem ütlen, et siin on su raha ja sinu enda asi, kas ostad selle eest mobiiltelefoni või liisid auto (Mändmaa: võrdlus ehk asjakohasem, sest korteriostu raha me täna veel pakkuda ei suuda) – mina ei hakka sinu elu korraldama. Minu eesmärk juhina on siduda inimesed soodustuste küljest lahti. Ainus soodustus on töö ja organisatsioon, kus ametnik töötab – soov teha tööd väärtuslikus ja kvaliteetses asutuses.

Kui loobusime mobiiltelefonidest, selgus, et inimesed ei teadnud isegi, kuidas mobiililepinguid sõlmida. Nad polnud käinud kontoris ega teadnud, palju kõneminut makstab. Loomulikult tekkis hirm, et oh! pean otsustama hakkama. Meie esimesed nõupidamised kulusid sellele, et paluti kedagi finantsosakonnast rääkima, kuidas mobiililepinguid sõlmida. See on ju absurd! Mis vaba ja iseseisev kodanik sa oled?

*Mida tähendavad teile sõnad «avatus» ja «läbipaistvus»? Mulle tundub, et avalikes sõnavõttudes kõlavad seesugused väljendid üpris õõnsalt ja arusaamatult.*

Ametkond peaks olema avatud ja läbipaistev. Avalik teenistus peaks aru saama, et kelle leiba ta sööb, selle tantsu ta tantsib. Ametnikena elame ju n-ö võõrast rahast. Inimestel tänavatel peaks olema õigus küsida meilt kõike, omada ligipääsu kõigele. Me ei tohiks teha asju, mida meie klient ei tohiks teada saada. Erandina tuleb muidugi vaadata teatud infot, mis seotud meie riigi julgeoleku tagamisega. Ja me peame olema oma kliendile kättesaadavad. Meie kättesaadavus ei saa piirduda e-maili saatmisega, mis ütleb, et vaadake selle seaduse seda paragrahvi. Me peame rääkima ja selgitama keeles, mida inimesed mõistavad. Nii, et ka näiteks minu vanaema saaks aru.

Ja läbipaistvus... Põhimõtteliselt võiks ma töötada ka nii, et kabineti nurgas on veebikaamera ja inimesed saaksid mu tööd *online*'is vaadata. Avalikul teenistujal ei peaks olema probleemi oma töö ajal tööülesandeid täites olla avalikkuse ees.

*Teine oluline küsimus on avaliku teenistuse maine. Milline see teie arvates praegusel hetkel on?*

Kui me räägime traditsioonilisest riigiametnikust, siis pole tal tõepoolest hea maine. Samas ei saa ma aru neist ametnikest, kes kogunevad näiteks Tartusse riigiametnike foorumile ja halavad seal, et meil on halb maine ja inimesed ei saa üldse aru, kui head me tegelikult oleme. Mina küsin kohe, mida oleme teinud selleks, et inimesed meid austaksid ja kiidaksid. Kui ma kas või puhkuse ajal Sotsiaalministeeriumisse helistan ja telefon kutsub, kutsub ja jääbki kutsuma, siis see teeb pahaseks. Jah, ise selles asutuses töötades võin ma mõista, et ehk on töötajad näiteks mõnel seminaril, aga inimene tänavalt seda ei tea. On väikseid asju, mida riigiametnik saaks oma maine parandamiseks teha. Kas või sõbralik kliendikäitumine.

*Kas ametnikel ei või tekkida sündroomi, et mis ma siin ikka, ma olen ju väike mutriku?*

Ametnikud ei ole mutrikesed, vaid olulised lülid toimivas mehhanismis. Kui mutter välja kukub, siis tuleb hammasratas ära ja süsteem jookseb kokku. Paljudel võib tekkida tunne, et mida ma siin lõppude lõpuks rabelen: teen ja teen, siis tuleb keegi ning ütleb, et mul on hoopis parem mõte ja teeme hoopis nii. Muidugi mõtleb inimene siis, et milleks see kõik. Mulle tundub, et kui inimene juba võtta tööle ja talle kaheksatunnise tööpäeva eest palka maksta, siis on inimvääriskuse alandamine temast pidevalt üle sõita öeldes, et mulle ei lähe tema töö ega arvamus korda.

Uskuge või ei, aga mul on olnud oma lühikese ametiaja jooksul paar seesugust piinlikku juhust, kus "tähtsad

ametnikud" on teinud ettepanekuid, et paralleelselt spetsialistide töögruppide tööga peaks "õiges koosseisus", s.o piisavalt kõrgel ametiastmel olevate ametnike koosseisus otsused ära langetama.

Mina eeldan, et meie ministeeriumis töötavad spetsialistid, keda saab usaldada ja minu ülesanne juhina on spetsialistile ülesandeid, sealhulgas õigusi ning vastutust delegeerida. Pole ju mõtet ametnikke koosseisus hoida, kui kusagil töötab mingi varikoosseis, kes tegelikult asju otsustab. Ma loodan, et see pole leviv praktika.

*Tervishoiuvaldkonnaski on viimastel aastatel juurutatud kliendisõbralikku käitumist. Paljud arstid ütlevad, et meie asi on haigus välja ravida, mis tähendab, et meie ei pea inimestega suhtlema, nõustamine pole minu rida. Milline on ametnike suhtumine?*

Ütlesite ise hästi, et arst ravib haigusi. Aga kas ta ravib ikkagi inimesi või haigusi, see tähendab, et kes või mis tema klient tegelikult on? See ongi võtmeküsimus. Meilgi ministeeriumis oli sel teemal vestlusi, ajendiks kodanike saadetud kirjad. Varem oli meil töö üks spetsialist, kelle ametiülesandeks oli vastata kodanike kirjadele ja kes siis aeg-ajalt, kui vastust täpselt ei teadnud, põhivaldkonnaga vastuste üle konsulteeris.

Korraldasin sellise süsteemi ümber – kodanikuga suhelgu see, kes konkreetset teenust kodaniku jaoks toodab. Muidugi tõi see kaasa väga suure pahameele laine, et ametnik peab hakkama inimeste kirjadele vastama, ta koormatakse üle ja põhitööks ei jää üldse aega. Aga kirju kirjutavad inimesed pole ju üksnes psühhopaadid, kellel on vaja üks kord nädalas kiiritatud naabri peale kaevata. Need on inimesed, Eesti inimesed, kes tarbivad meie koostatud seaduste ja määruste mõju. Meie töö mõjutab nende elu ja kui ametnik ütleb, et see on vähetähtis, siis kuulge, mis tööd me üldse teeme, ma küsin.

*Tundub teile, et avalikus sektoris on ametnikke liiga palju?*

Oma riik on igal juhul luksus, sellega kaasnevad kindlad nõuded, näiteks valitsus, parlament ja nii edasi. Meil on palju omavalitsusi ja seegi on luksus. Hiljuti ütles Enn Pant (Eesti Ekspress, 18.03.2004), et iga kolmanda ametniku võiks lahti lasta ja midagi ei juhtuks. Aga midagi ei läheks ka edasi. Mina iga kolmandat lahti siiski ei laseks, kuigi eks mullegi meeldiks, kui ametnikke on vähe. Kuid asi ei ole mitte ametnike arvus, vaid selles, et ametnike arv vastaks vajadusele. Täna ei ole ametnike kui ressursi kasutamise süsteem läbipaistev, me ei oska öelda, kas meid on liiga palju, parasjagu või liiga vähe. Loomulik on see, et meie ise, ametnikud, arvame, et meid võiks olla rohkem, sest töökoormus on



juba täna suur ja mida kõike veel võiks teha, kui rohkem inimesi ning aega oleks! Samas arvavad maksu- maksjad, et meid on liiga palju, nad ei näe, mis kasu nad saavad sellisest hulgas ametnikest.

Lahenduseks ongi minu arvates konsensus ja selgitustöö – prioritseerime avalikkuse ootusi, lepime kokku, mida teeme täna, mida homme ja millega võib tegelikult oodata järgmise aastani (kui ei taha just ametnike hulka suurendada) ning selgitame, kui palju kulub ühe või teise tegevuse tarbeks ametnikke.

Sealjuures tuleb meil anda riigina aru, nagu ma ütlesin, et omariiklus eeldab teatud “püsikulusid”, mille kasutamist ei saa säästlikumalt korraldada. Peaminister peab riigil olema, olgu see 40 miljoni või 1,4 miljoni elanikuga riik.

Mina juhina tahan jõuda selleni, et ametnikku värvates teaksin ma võimalikult täpselt, millise lisaväärtuse tema tulek annab. Või et kui ma kaks ametnikku lahti lasen, siis oleks selgelt näha, millised tööd jäävad tegemata. Täna ei ole avalikus sektoris töötavad inimesed ressursina veel seotud eesmärkide täitmisega.

*Tulenevalt teie eelnevast vastusest, et oma riik on luksus, siis kas me elame liiga luksuslikult?*

Mulle meeldib, et Eesti on iseseisev riik. Aga arvan, et nii riigi kui ka omavalitsuste juhtimise osas on võimalik olla tunduvalt tõhusam. Valitsemine on funktsioon, mis sisaldab ka vastutust. Ja vastutus tähendab, et on vaja langetada otsuseid, sealhulgas ka ebapopulaarseid otsuseid. Mitte ainult, et saab olla šeff mees, vastata Mai-metsa küsimustele ja sõita edeva autoga.

Tõhususe saavutamiseks on oluline olla erksa kriitilise meelega ja analüüsida oma igapäevast tegevust. Sellest kriitikast peaks siis ka reaalsed tegevused välja kasvama – kui näeme võimalusi kokkuhoiuks, efektiivsuse suurendamiseks, peame seda ka tegema, mitte piirduma loosunglike programmdokumentidega.

Näiteks ministeeriumide tasemel oleks meil võimalik tulemusi parandada ja olla säästlik ühtset raamatupidamisprogrammi kasutades – kulude arvestust oleks lihtsam jälgida, analüüsida ja võrrelda. Kuid me ei tee seda, sest igal asutusel on oma süsteem olemas ja sellest loobumiseks ei nähta täna otsest vajadust ning mõtet.

*Nii pea, kui ühendamisest või kokkupanekust rääkima hakkate, võib nii mõnigi reageerida, et nii, nüüd tuleb ta minu kohta ära võtma...*

Ma tean, olen sellist reaktsiooni näinud. Aga üle võimete elada ei maksa.

Ja minu arust on kohatu põhjendada seda ka pikaajaliste traditsioonide või kommetega, millel puudub seos tegeliku vajadusega – me lihtsalt oleme nii harjunud elama. Tegevused peavad olema ikka põhjendatud ja lähema reaalsest võimalustest.

*Iga uue juhi tulek ei tähenda ju avalikus teenistuses kohe vana korra muutmist. Kas teie kohta võiks siis öelda, et olete pigem muutja?*

Uus juht ei pruugi sugugi tähendada kohe radikaalseid muutusi. Ennekõike hindab uus juht olemasolevat süsteemi ja otsib siis võimalused seda paremaks muuta. Mina juhina viisin meie organisatsioonis läbi arvestatava hulga personali vahetuse. Kuid see ei olnud eesmärk omaette, vaid tulenes ministeeriumi eesmärkide täitmise vajadusest. Juhina olen pigem muutja, algataja ja elluviija, kui eelmise juhi lahkudes stabiilsuse tagaja. Muutusi on raske juhtida ja loomulikult olen teinud sealjuures päris palju vigu. Kuid ma loodan, et selle töö käigus minu enda kvaliteet paraneb.

*Analüüsitate te enda tööd, tunnistate oma eksimusi ja olete valmis otsuseid muutma?*

Olen üpris kriitiline inimene. Eks mul ole silme ees see helesinine unistus heast avalikust haldusest, millega oma tööd võrdlen. Ja muidugi ma ütlen, kui olen vea teinud. Ma julgen ümber otsustada, sest veel nõmedam oleks põikpäiselt jääda vale otsuse juurde – sai kord nii otsustatud, siis nii on.

Aitab ka meeskonna tagasiside, nende reaktsiooni järgi oskan hinnata, kas astusin kellelegi lihtsalt varba peale või on nurin põhjendatud.

Oma kolleegide kantslerite juhtimisstiili ma kahjuks ei tunne. Ehk peaks ühel päeval minema ja olema näiteks Märt Krafti või Aare Järvani töövari? Kindlasti õpiks sellest palju.

*Tahtsingi just koostööni jõuda. Kui ministrid lepivad omavahel kokku, et hakkame nüüd koostööd tegema, siis kuidas toimib see ametnike vahel?*

Ma arvan, et see läheb järjest paremaks. Meie oleme oma organisatsioonis ametniku töö sõnastanud nii: see on poliitika kujundamine, elluviimise juhtimine ja sellise rakendustegevuse analüüs.

Võtame näiteks lastekaitse. See ei ole ainult Sotsiaalministeeriumi ülesanne. See on seotud kolleegide tööga Siseministeeriumis, Haridus- ja Teadusministeeriumis. Ja kui nemad poliitika kujundamisest, seaduse loomisest välja jäävad, siis on meie ametniku töö sisuliselt tegemata.

## I EESTI AVALIKU SEKTORI JUHTIMINE JA ARENDAMINE

Meie soov on, et iga seaduseelnõu arutatakse läbi partnerorganisatsioonide, huvigruppide ja erinevate ministereeriumide esindajatega. Et otsus, mis lõpuks sünnib, oleks kvaliteetne.

*Ikka kipuvad tekkima nn hallid tsoonid – et mingi teema pole otseselt kellegi asi?*

See tuleneb sellest, et ametnik ei taha vastutust võtta või et seda talle ei usaldata. Iga ametnik peab teadvustama, et ta on valdkonna spetsialist, kes juhib aega, raha ja inimesi ning langetab otsuseid. Ei pea ju käima kogu aeg koos heietamas ja siis nentima, et ah mis meie, mutrikesed, kohe tulevad „otsustajad“, kes siis lõpuks ütlevad, kuidas on õige. Jutuheitamine varjutab praegu koostööd.

*Milline on riigi ja omavalitsuste omavaheline koostöö?*

Eelmisel aastal osalesin valitsuse ja omavalitsuste vahelistes läbirääkimistes riigieelarve küsimustes, kus rää-

gitakse läbi järgmise aasta riigieelarve olulisemad punktid. Ütleme nii, et näiteks sotsiaalvaldkonna teemades tundusime sel hetkel omavalitsustega üksteisest valgusaastate kaugusel olevat – arusaamised ühistest teemadest nagu näiteks tööhõive, terviseedendus olid vastutolulised. Meil kulus pool aastat tööd, et arusaamu üksteise vastutusest ja rollidest ühtlustada ning sisuline kokkulepe saavutada. Ja ma arvan, et oleme oma partneritega omavalitsustest tänaseks soodsas koostööpinnases saavutanud. Kuid see oli hea õppetund sellest, et see, mis tundub riigivalitsemise seisukohalt endale arusaadav ja loogiline, võib teise osapoole, omavalitsuse, jaoks olla täielik mõistatus.

Me mõlemad, riigivalitsus ja omavalitsus, oleme vastutavad Eesti inimeste ees. Ei ole kahte, kolme, nelja Eestit. On üks Eesti. Ja seda valitseda on võib-olla jube mõnna, aga me peame võtma ka vastutuse.

## Riigiasutused peavad strateegilist juhtimist oluliseks



**Terje Tiiman**  
Rahandusministeeriumi  
riigieelarve osakonna  
nõunik 2002–2004,  
Eesti Haigekassa  
personali- ja koolitusjuht

2003. aasta septembris viisid Rahandusministeerium ja KPMG Estonia avaliku sektori organisatsioonide seas läbi küsitluse strateegilise juhtimise arengutest. Uuringu eesmärgiks oli saada ülevaade strateegilise juhtimise olukorrast ja edusammudest, valmisolekust strateegiate koostamiseks ning sellest, mida üldse arvatakse strateegilise juhtimise tsentraalsest koordineerimisest riigisektoris. Ühtlasi seadis uuring eesmärgiks saada pilt avaliku sektori organisatsioonide soovidest ja vajadustest täiendava abi järele konsultatsioonide või koolituste kujul.

Küsitluse haarati ligikaudu 130 asutust kogu avalikus sektoris. Küsimustikule vastas neist 70. Vastanute seas oli 6 ministeeriumi, 5 inspeksiooni, 12 ametit, 9 sihtasutust, 8 avalik-õiguslikku institutsiooni, 7 maavalit-

sust ja 23 muud avaliku sektori asutust. Vastanud organisatsioonid erinevad küll oma liigi, suuruse, funktsioonide ja ülesehituse poolest, kuid samas teenivad nad kõik avalikke huve.

### Järjepidev strateegiline juhtimine muutavas keskkonnas

Süsteemne strateegiline planeerimine peaks ühelt poolt muutuma riigis ühise ettevaatava mõtlemise, analüüsi ja riigiasutuste igapäevase sihipärase tegevuse kavandamise nurgakiviks. Teiselt poolt peaks strateegiline planeerimine olema kogu riigieelarve protsessi arendamise ja läbiviimise aluseks ning looma eeldused selleks, et riigieelarvest finantseeritakse valitsuse poolt keskpikas perspektiivis kindlaks määratud prioriteedid ning riigieelarveliste vahendite kasutamine on sihipärane ja tulemuslik.

Nii ongi avaliku sektori organisatsioonid juba mõnda aega tagasi hakanud tähtsustama oma kureeritava valdkonna arendamise kõrval ka organisatsiooni teadlikku arendamist. Sellise arendamise vajalikkuse tingib ka pidevalt muutuv keskkond: uutest oludest on organisatsioonid sunnitud endalt küsima, kuhu tahetakse edasi minna ja kuidas sinna jõuda. Tulevikku vaatavad juhid hindavad muutustega kaasnevat riski ja üritavad organisatsiooni jaoks parimat lahendust leida.

Graafik 1. Organisatsiooni strateegia olemasolu



### Kokkuvõtted küsitlusest

Kuhu siis on tänaseks Eesti avaliku sektori organisatsioonide arendamisel jõutud ja milliseid kokkuvõtteid võiks olukorra kohta teha? Küsitluse tulemused näitavad, et tänasel päeval on organisatsiooni strateegia sõnastamata ja kirja panemata vaid 13%-l avaliku sektori organisatsioonidest (vt graafik 1). Seejuures on märkimisväärne, et neist 13%-st peavad pooled siiski organisatsiooni strateegia kavandamist väga vajalikuks ja ülejäänud vajalikuks.

Suurem osa vastanud asutustest on organisatsiooni strateegiadokumendi alusel tegutsenud üle aasta: 43% rohkem kui kaks aastat ja 41% üle ühe aasta.

Organisatsiooni strateegia koostamine ei edene aga kiiresti: ligi pooltel vastanutest kulus selleks üle poole aasta, samas kaks asutust on sellega hakkama saanud vähem kui kuu ajaga. Strateegia koostamisse on olnud kaasatud eri positsioonil olevad võtmeisikud (61%-l asutustes). Vaid suuremate üksuste juhid koos tippjuhiga koostavad organisatsiooni strateegia 12%-l ning tippjuht üksi 5%-l juhtudest. 22% andis vastuseks, et strateegia koostamisse on kaasatud kogu organisatsioon (vt graafik 2). Sellist tulemust tuleb mõista teatavate reservatsioonidega: esiteks on organisatsioonid oma suuruselt väga erinevad, teiseks on osad vastanutest mõelnud kogu organisatsiooni kaasamise all seda, et valminud strateegiadokument saadetakse enne lõplikku kinnitamist kõigile töötajatele tutvumiseks.

Tervelt kolmandikus vastanud asutustest uuendatakse organisatsiooni strateegiat harvem kui üks kord aastas. Siin väljendub ilmselt ka avaliku sektori eripära võrrel-

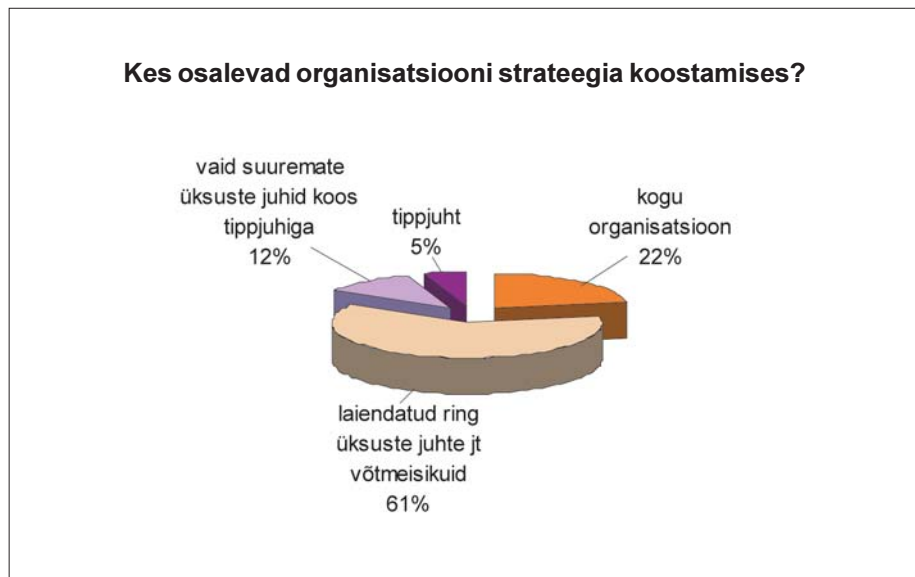
des erasektoriga: organisatsiooni strateegiat nähakse pikaajalisemalt paikapanduna. Avaliku sektori spetsiifika on ka mitmete eri dokumentide olemasolu: organisatsiooni tegevuse planeerimine toimub nii tööplaanide, eelarvete, valdkondade arengukavade, organisatsiooni strateegia kui ka mitmete muude paberite alusel.

Mis on Eesti avaliku sektori organisatsioonide juhtide arvates strateegilise planeerimise protsessis peamiseks probleemiks? Peamiste takistavate teguritena nimetati puudulikku seadusandlust, organisatsiooni suutmatust pidada sammu kiirete arengutega väliskeskkonnas, ebastabiilset ja ebapiisavat finantseerimist, riigipoolset ebaselgust prioriteetide seadmisel, nappi aja- ja inimressurssi ning eri riigiasutuste vahelise tegevuse koordineerimatust.

Strateegilise planeerimise protsessis tähtsustavad juhid eelkõige sisekommunikatsiooni, kooskõla eelarveprotsessiga, eesmärkide saavutatavust, valdkonna arengusuundade arvestamist ja aruandlust. Peaaegu kõik küsitluses osalenud juhid hindavad strateegiadokumenti organisatsioonile vajalikuks (97%), samuti peetakse kasulikuks organisatsiooni analüüsimist (93%).

Ühtse strateegilise planeerimise süsteemi juurutamist Eesti avalikus sektoris pidas vajalikuks üle kolmveerandi vastanutest. Samas põhjustas see küsimus ka vastakate arvamuste väljaütlemist. Peamiseks vastuargumendiks ühtse planeerimissüsteemi rakendamisele oli riigiasutuste erinevus ja seetõttu ei peeta otstarbekaks tsentraalselt kujundatud süsteemi loomist. Pooldajad nägid aga paindliku süsteemi juurutamises positiivsena seda, et nii oleks võimalik hinnata eri asutusi ühtsetest printsiipidest lähtuvalt, paraneks valdkondade koordineeritus ning väheneks vastukäivate dokumentide hulk. See aitaks

Graafik 2. Organisatsiooni strateegia koostamises osalejad



parandada olukorda, kus “eri huvigrupid ei suuda selgelt väljendada oma soove ja kokku leppida”, nagu koondas planeerimise süsteemi koordineerimise toetajate seisukoha üks küsitlusele vastaja.

### Uuring kui sisend avaliku sektori strateegilise planeerimise edasiarendamiseks

Mis sellest küsitlusest veel kasu oli? Üks vastanutest tagastas ankeedi kommentaariga: “Küsimustik oli huvitav ning ajendas mitmele küsimusele pikemalt mõtlema ning oma organisatsiooni tegevuse üle juurdlema.” Kui see nii oli, siis seda ilmselt võibki lugeda suurimaks küsitlusest saadud kasuks. Samas jättis küsimustikule vastamata üle 50 asutuse, pidades seda ilmselt üheks järjekordseks ettevõtmiseks, mis kuhugi ei vii.

Iseenesest on üldse vaieldav, kas strateegia peaks olema sõnastatud ja kirja pandud või piisab, kui juhid tea-

vad, kuhu nad suuna võtavad. Vastuste hindamine õigeteks või valedeks (ja ühtlasi organisatsioonide hindamine eesrindlikeks ja mahajääjateks) ei olnud küsitluse eesmärk.

Küsitluse tulemused annavad olulise sisendi selleks, et strateegilise planeerimise arendamise olukorda Eesti avalikus sektoris paremaks muuta. Edaspidi on vaja läbi viia põhjalikum ja edasiarendatud uuring, et kujundada välja koolitussüsteem ning analüüsida vajadust konsultatsioonide järele. Küsitluse tulemused tõid välja selge vajaduse strateegilise juhtimise alase koolituse süsteemseks väljaarendamiseks, kuna mitmed küsimustikule vastanud asutused tõdesid olulist arenguruumi nõuetekohaseks strateegiliseks juhtimiseks organisatsiooni erinevatel arenguperioodidel. Nii laiapõhjalise kui praktilise koolituse vajadust tõdes enamik küsimustikule vastanud 70 asutusest.

## Kvaliteediauhind kui vahend parema juhtimise poole



**Karin Närep**  
Rahandusministeeriumi  
riigieelarve osakonna  
riigistruktuuride talituse  
juhataja

Eelmisel aastal viis Rahandusministeerium läbi Eestis innovaatilise projekti – esimese Eesti avaliku sektori kvaliteediauhinna konkursi. Käesolevaga ongi mul hea võimalus anda korraldajatepoolne ülevaade antud projektist, millele on lisatud ka osalejate tagasiside.

Rahandusministeeriumi poolt 2003. aastal algatatud Eesti avaliku sektori kvaliteediauhinna pilootprojekti “Arenev riigiasutus” eesmärgiks oli:

- 1) õhutada organisatsiooni tegevuse analüüsimiseks CAF-mudelil (ingl. k *Common Assessment Framework*, ühtne hindamismudel) põhineva enesehindamise läbiviimist selleks, et:
  - tõsta teadlikkust kvaliteedijuhtimise alal;
  - võimaldada võrdlust teiste organisatsioonidega;
- 2) tunnustada parimaid organisatsioone.

### Kvaliteediauhinna olemus avalikus sektoris

Rahvuslik kvaliteediauhind on üks võimalik vahend kvaliteediteadlikkuse tõstmisel, mida mitmetes riikides juba

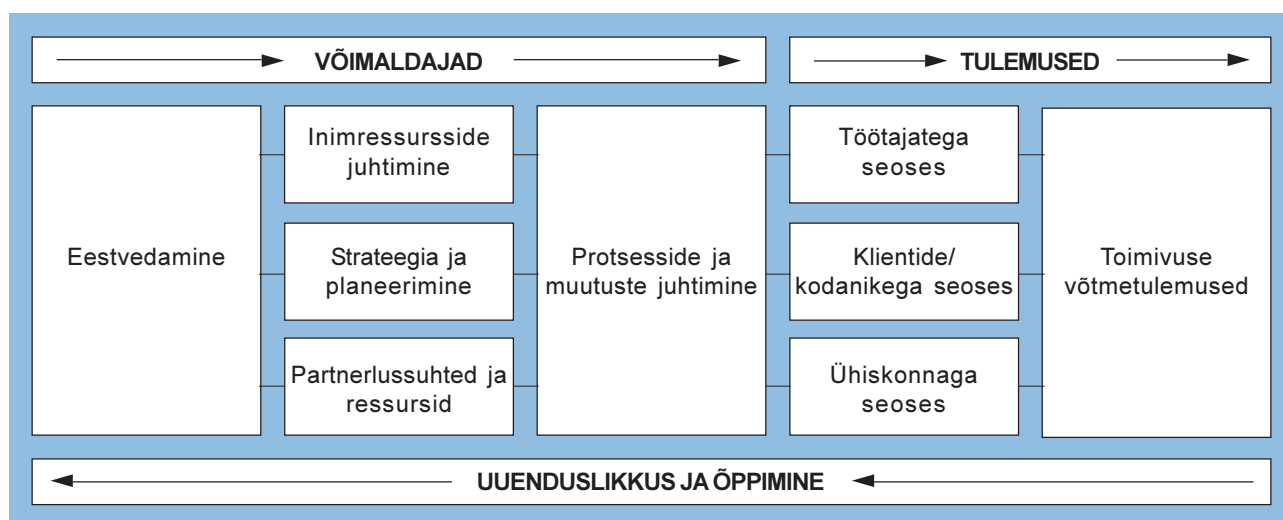
aastaid edukalt rakendatakse. Kvaliteediauhinna konkursse avalikule või erasektorile on rakendatud Austrias, Kanadas, Taanis, Soomes, Saksamaal, Norras, Rootsis, Suurbritannias ja mujal.

Oluliseks tuleks pidada, et kui erasektori kvaliteediauhinna konkursid rõhutavad eelkõige omavahelist konkureerimist, siis käesolevas pilootprojektis rõhutati asutuste omavahelise konkureerimise asemel just enesehindamise kui organisatsiooni arendamise meetodi kasulikkuse aspekti. Seetõttu otsustati ka pilootprojektis mitte välja valida ühte kõige paremat riigiasutust, vaid tunnustada kõiki pilootprojektis osalenuid.

Enne pilootprojektiga alustamist olid mitmed kahtlused selles osas, kuivõrd valmis on Eesti asutused selleks, et niivõrd innovaatilise projektiga kaasa tulla ning kuivõrd suurt kasu nähakse parema juhtimise arendamisest. Et oma tegemistele kindlust saada, tutvusid korraldajad mitmete teiste riikide kogemustega. Eeltööst lähtuvalt oli selge, et riigiasutused on huvitatud enda arendamisest ning on olemas juba ka eesrindlikke asutusi, kes on kvaliteedijuhtimise rakendamisega alustanud, kuid selleks valitud mudel peab olema piisavalt lihtne andmaks asutustele esmase arusaama kvaliteedijuhtimise rakendamiseks.

Pilootprojekti läbiviimine toetus CAF-mudelile, mis annab asutusele hinnangu 9 kriteeriumi alusel, milleks on eestvedamine, strateegia ja planeerimine, inimressursside juhtimine, partnerlussuhted ja ressursid, protsesside ja muutuste juhtimine, klientide/kodanikega seonduvad tulemused, töötajatega seonduvad tule-

Joonis 1. CAF-mudel



Allikas: Euroopa Avaliku Halduse Instituut, [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl)



## I EESTI AVALIKU SEKTORI JUHTIMINE JA ARENDAMINE

mused, ühiskonnaga seonduvad tulemused ning toimivuse võtmetulemused (vt joonis 1). CAF-mudeli puhul on oluline rõhutada, et mudel on välja töötatud Euroopa Liidu avaliku halduse alase koostöö raames eesmärgiga õhutada kvaliteedijuhtimise rakendamist just avalikus sektoris, lisades samas ka võrdlemise võimaluse kõigile neile organisatsioonidele, kes sama mudelit kasutavad.

Mudeli esimesed viis kriteeriumi ehk võimaldajad kajastavad lähenemisviise, mida tehakse organisatsioonis tulemuste saavutamiseks. Neli viimast ehk tulemused näitavad, mida organisatsioon on saavutanud. Tulemuste põhjal on võimalik hinnata seda, milline on organisatsiooni toimivus, sh ka seda, kas ressursse kasutatakse optimaalselt ning kas tehakse otstarbekohaseid tegevusi. Mudeli kriteeriume hinnatakse skaalal 0–5, millest 5 on kõige kõrgem skoor.

### Pilootprojekti läbiviimine

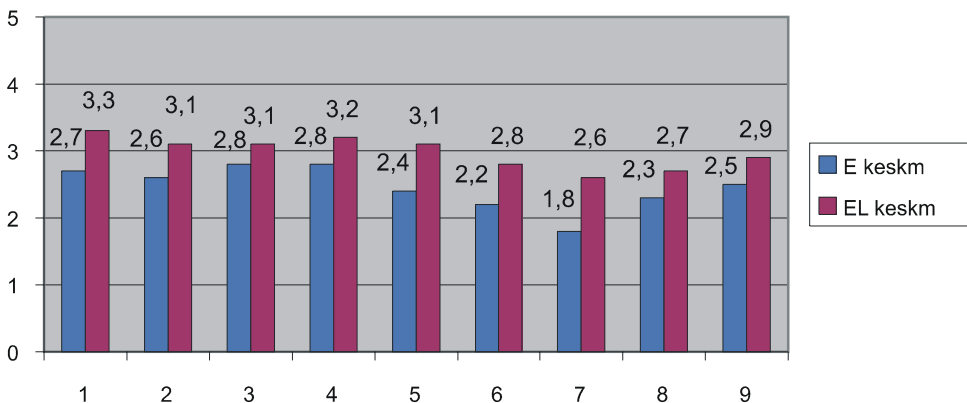
Etteruttavalt võib öelda, et kui enne pilootprojektiga alustamist nägid korraldajad ühe probleemina ette asutuste võimalikku huvipuudust ja seetõttu vähe osalejaid, siis pilootprojekti tegelik kulg tõestas vastupidist. Juba pilootprojekti pidulikul avamisel ilmnis asutuste suur huvi kvaliteedijuhtimise põhimõtete vastu, mis jätkus ka kogu protsessi vältel. Pilootprojekti osalemiseks esitasid sooviavaldused 15 asutust, kellest pilootprojekti juhtkomitee valis välja 10 asutust. Asutuste valiku põhimõtteks oli see, et valitud asutused peavad andma vastuse selle kohta, milline on erinevate riigiasutuste (nii suuruselt kui ka täidetavatelt funktsioonidelt) valmisolek ja suutlikkus kvaliteedijuhtimise meetodeid rakendada, mis annaks aluse järgnevate projektide pla-

neerimiseks. Pilootprojekti osalejateks valiti Justiitsministeerium, Riigikantselei, Raudteeamet, Tervisekaitseinspeksioon, Taimetoodangu Inspeksioon, Haridus- ja Teadusministeeriumi Riigivara Haldusbüroo, Jõudluskontrolli Keskus, Sisekaitseakadeemia, Vabaõhumuuseum ja Jõgeva Maavalitsus.

Pilootprojekt kestis ajavahemikul veebruar – september 2003. a. Pilootprojekti tegevuskava kohaselt pidid osalevad asutused läbi viima enesehindamise ja koostama selle põhjal taotlusedokumendi, mida hiljem hindasid välishindajad ehk assessorid. Nagu selgus, ei olnudki asutuse tegevuse kirjeldamine kindlate kriteeriumide alusel nii lihtne, kui esmapilgul võiks paista ning enda tegevuse ammendav kirjeldamine kindlas formaadis, nii et dokumendist saaks pildi kogu asutuse kohta, nõuab eelnevaid kogemusi ja oskusi. Nii selgus mõnelgi juhul, et kuigi erinevaid andmeid asutuses oleks, ei ole need omavahel võrreldavad ega sobi selleks, et nende põhjal erinevaid trende aastate lõikes tulemustes välja tuua.

Võimalikult kvaliteetse välishinnangu andmiseks asutustele läbisid 50 assessorit era-, avalikust ja kolmandast sektorist põhjaliku koolituse ning protsessi käigus oli neil võimalik jooksvalt saada ekspertidelt nõuandeid. Assessorite töö koosnes kahest osast – esimeseks oli taotlusedokumentide põhjal organisatsiooni toimivusele hinnangu andmine ehk siis organisatsiooni hindamine eeltoodud üheksa kriteeriumi kaudu, teiseks viisid aga assessorid läbi ka organisatsioonikülastuse, mille eesmärgiks oli selgitada ja täpsustada taotlusedokumendis esitatud informatsiooni. Assessorite tagasiside kohaselt oli organisatsioonikülastus üks protsessi huvitavamaid ja kasulikumaid koostisosi, kuna see andis võimaluse

Graafik 1. Pilootprojekti osalenud Eesti asutuste enesehindamise keskmiste skooride võrdlus Euroopa Liidu liikmesriikide organisatsioonide enesehindamise keskmiste skooridega CAF-mudeli kriteeriumide lõikes



Allikad: Avaliku sektori kvaliteediauhinna pilootprojekti 2003 lõppraport, Rahandusministeerium, [www.fin.ee](http://www.fin.ee); Euroopa Avaliku Halduse Instituut, [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl)

vaadata konkreetse organisatsiooni “sisse” ning õppida nii mõndagi kasulikku assessoriga enda organisatsiooni jaoks.

Assessorite töö tulemusena valmis iga asutuse kohta mahukas tagasiside raport, milles toodi välja iga asutuse tugevused, parendusvaldkonnad ning ettepanekud. Seega said kõik osalevad asutused peale tagasiside nende enesehindamise läbiviimise kohta ka konkreetset ettepanekut, mida enda organisatsioonis tulemuste saavutamiseks muuta või senisest veelgi paremaks teha.

### Pilootprojekti tulemused

Kui võrrelda Eesti asutuste enesehindamise skooride CAF-mudeli andmebaasi kantud organisatsioonide skooridega (vt graafik 1), siis ei jäägi Eesti riigiasutuste iseendale pandud hinnad väga palju maha Euroopa Liidu liikmesriikide organisatsioonide keskmistest hinnetest. Nagu Euroopa Liidu liikmesriikides keskmiselt, nii on ka Eestis keskmiselt enam arenenud võimaldajate pool – see, mida tehakse ja kuidas tehakse – ning nõrgemalt tulemuste mõõtmise pool. Kõige enam jäävad Eesti asutuste keskmised skoorid maha sellistes valdkondades nagu töötajatega seonduvad tulemused, protsesside ja muutuste juhtimine, eestvedamine ja klientide/kodanikega seonduvad tulemused.

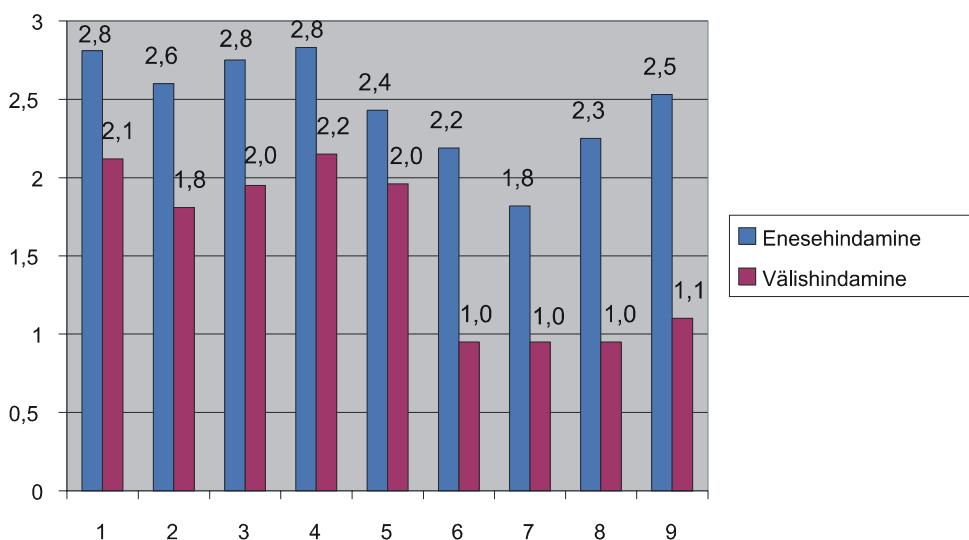
Kui vaadelda võrdlust asutuse enesehinnangu ja assessorite poolsete hinnete vahel (vt graafik 2), jäävad välishindamise skoorid tuntuvalt maha enesehindamise skooridest. Eriti suur vahe on tulemuste osas ehk siis asutu-

sed ise arvavad, et nad on tunduvalt tulemuslikumad, kui assessorid range metoodika alusel neile hindeks andsid.

Pilootprojekti lõpus kogutud tagasiside põhjal võib tõdeda, et nii asutuste kui ka assessorite ootused projekti suhtes said täidetud. Tagasisidena kinnitasid asutused, et kõik pilootprojektile seatud ootused, nt ülevaate saamine organisatsiooni hetkeolukorrast tunnustatud mudeli alusel, välise arvamuse saamine organisatsiooni toimivusele, ideede saamine asutuse juhtimissüsteemi arendamiseks ja efektiivsema ning kvaliteetsema avaliku teenuse pakkumiseks, said ka täidetud. Ka assessorite tagasiside kohaselt said ootused, nt uute teadmiste ja kogemuste saamine kvaliteedijuhtimise rakendamisel ning meeskonnatöö erinevatest sektoritest pärit inimestega, täidetud. Tagasisidest selgus ka see, et enamik nii asutustest kui ka assessoritest tahaks osaleda kvaliteedihinna konkursil ka järgnevatel aastatel.

Pilootprojekti tulemusel tervikuna leidis kinnitust, et antud juhul oli CAF-mudel kõige sobivam kvaliteediauhinna konkursil kasutamiseks ning mõne teise keerukama mudeli kasutamine oleks riigiasutustele liiga keeruliseks osutunud. Kuna asutustel on veel arenguruumi oma juhtimissüsteemide korrastamisel, on kindlasti veel ka järgmisel paaril aastal sobilik kasutada kvaliteedijuhtimise rakendamisel spetsiaalselt avaliku sektori organisatsioonidele loodud mudelit. Kinnitust leidis ka see, et asutused on huvitatud oma juhtimise arendamisest ning on valmis panustama oma ressursse selleks, et osaleda juhtimiskvaliteeti tõstvatel projektidel.

Graafik 2. Pilootprojekti osalenud asutuste enese- ja välishindamise keskmiste skooride võrdlus CAF-mudeli kriteeriumide lõikes



Allikas: Avaliku sektori kvaliteediauhinna pilootprojekti 2003 lõppraport, Rahandusministeerium, [www.fin.ee](http://www.fin.ee)

### Samm kvaliteedijuhtimise suunas



#### **Kristi Täht**

*Justiitsministeeriumi arendus- ja personalitalituse juhataja*

Justiitsministeerium osales avaliku sektori kvaliteediauhinna pilootprojekti konkursil „Arenev riigiasutus“. Kuid konkursil osalemise otsuse langetamine ei olnud kerge. Seda isegi vaatamata asjaolule, et enesehindamise oleksime 2003. aastal läbi viinud niikuinii. Kaalukausil olid ühelt poolt konkursilt saadav kogemus, võrdlevanalüüsi võimalus ja assessorite hinnang ning teiselt poolt konkursil osalemisega kaasnev oluliselt suurem töömaht, puuduv kindlustunne projektiga kaasnevas lisaväärtuses ja ehk ka pisut hirmu ebaedu ees. Otsustamisel said täiendavateks argumentideks ka Rahandusministeeriumi projektijuhtide valmisolek probleemide korral nõu ja tuge pakkuda ning varasemad positiivsed koostöökogemused.

CAF-mudel (*common assessment framework*, ühtne hindamismudel), millele kvaliteediauhinna pilootprojekt tugines, on ministeeriumile sobiv mitmel põhjusel. Eraldi väärivad rõhutamist avaliku sektori eripära

arvestav lähenemine ning hindamiskaala lihtsus, mis mängisid just enesehindamisel olulist rolli. Eelnev kvaliteedijuhtimise kogemus oli organisatsioonis napp, samuti hindasime kriitiliselt sellele kuuluvat ajaressurssi. Enesehindamise tulemusel saime palju uusi ideid, meeskonnad ühtlustasid erinevaid vaatenurki, töö oli küll kohati pingeline, kuid rutiinivaba ning huvipakkuv kõigile osalejatele. Paranenud meeskonnatunnetus tuli boonuseks kaasa.

Justiitsministeeriumi välisassessorite peamise panusena tuleb käsitleda organisatsiooni arengus kesksete probleemide selget ja süsteemset esitamist, mis sõltumatute ekspertide poolt väljatooduna omab suuremat kaalu kitsaskohtade teadvustamisel, kui arvata võiks. Assessorite poolt Justiitsministeeriumile antud skoor erines enesehinnangust üllatavalt vähe, mis näitab, et mudel ei olnud liiga keeruline ning suutisime end selle alusel adekvaatselt hinnata.

Sageli arvatakse, et CAF on suunanud eelkõige avaliku sektori nn teenindusorganisatsioonidele. Justiitsministeeriumi kogemuse põhjal ei saa sellega nõustuda. Enesehindamisel tekkinud tõlgendamisprobleem puudutas vaid mõnd tulemustega seotud kriteeriumi, mida ei ole põhjust üldistada kogu mudelile. Tulemuskriteeriumide hindamisel sai selgeks, et ministeeriumi puhul ei saa käsitleda tulemusi haldusalast eraldiseisvalt. Ministeerium suunab protsesse, on neis osaline ja juht,

kuid protsessivoog ei piirdu ministeeriumi keskse organisatsiooniga ning peamised rakendused viiakse ellu valitsemisala asutustes. Seetõttu käsitlesime enesehindamisel tulemuskriteeriume laiemalt (erandiks töötajatega seotud tulemused) ning lahendust hindasid sobivana nii ministeeriumisisene töögrupp kui ka assessorsmeeskond.

Kvaliteediauhinna pilootprojekti abil loodi suurepäraseid võimalusi avaliku sektori erinevate organisatsioonide esindajate vaheliseks info- ja kogemustevahetuseks. 10 asutust ja 50 assessorit (viimased küll ka era- ja kolmandast sektorist) osalesid mitmepäevastel koolitustel, kus organisatsioonianalüüs ja *benchmarking* läbisid kõiki grupitöid ja ülesandeid. Projektis osalemine andis kasulikku kogemust ja koolitust ka asutusesiselt: meeskonda olid kaasatud inimesed, kel tavapäraselt arendustööga kokkupuuted väiksemad.

Kas võib enesehindamise läbiviimist ja pilootprojekti osalemist pidada sammuks kvaliteedijuhtimise suunas? Kindlasti. Kuid samavõrra oluline osalemise kõrval on tulemuste rakendamine ning enesehindamise perioodiline kordamine. Alles sel juhul saab rääkida olulistest küsimustes trendide ilmnemisest ning nende analüüsist, mis organisatsiooni arenguks hädavajalik. Justiitsministeeriumi puhul hindame piisavaks tsüklilis vähemalt aastat eelmiste tulemuste selgumisest, et jätta piisav aeg juba defineeritud parendusvaldkondadega töötamiseks.



## Paremaks muutumise mudel



**Eneken Ulmas**  
*Jõudluskontrolli Keskuse  
siseaudiitor*

2001. aasta lõpus reklaamiti Eesti Kvaliteediauhinna konkursi kui juhtimiskonsultatsiooni. Kuna tol hetkel oli päevakorras Jõudluskontrolli Keskuse (JKK) erastamine, siis oli JKK juhtkond huvitatud tagasisidest asutuse taseme kohta ja võrdlusest teiste organisatsioonidega.

Esialgelt arvasime, et konkursi lõpp on kogu protsessi lõpp – tagasiside ja võrdlus teiste asutustega olemas, mis siis veel? Tegelikult tähendas tagasisideraport pika tee algust – pideva parendamise protsessi. Täna on JKK osalenud kolmel kvaliteediauhinna konkursil (Eesti Kvaliteediauhind 2002, avaliku sektori kvaliteediauhinna pilootprojekt “Arenev riigiasutus” 2003 ja Eesti Juhtimiskvaliteedi Auhind 2004).

Kvaliteedikonkursid ning nende raames asutuses läbiviidud enesehindamine on andnud rohkem, kui oskasime tahta. On toimunud juhtimis-tegevuste ja tulemuste seose teadustamine. Oleme teadlikult alustanud oma tegevuste ülevaatuse ehk

hindamisega. See ei ole mitte kontroll, kas tegevus on toimunud, vaid analüüs, kas konkreetne tegevus on kõige parem vahend antud eesmärgi saavutamiseks. Näiteks kas arenguvestlus on parim viis dialoogiks töötajaga?

Konkursil osalemine või enesehindamine on juhtimiskvaliteedi hindamisvahend juhtidele. Kas ikka toimub protsess: planeerimine – elluviimine – kontrollimine – hindamine? JKK kogemus näitab, et auhinnamudeli mitmeaastane kasutamine toob esile ka asutuse nõrkused – võib selguda, et mõned head algatused on jäänud vaid ühekordseteks tegevusteks.

Enesehindamisega seotud isikutele ja taotlusdokumendi koostajatele, kuid loodetavasti ka teistele annab hindamise alusdokumendi lugemine tervikliku pildi asutusest: kas erinevad tegevused ikka tulenevad asutuse strateegiast?

Samuti mõjub enesehindamine või konkurssidel osalemine positiivselt parendustöö järjepidevusele. Andmete kogumisel esilekerkivad asutuse nõrkused aitavad keskenduda olulistele, mitte igapäevastele ja kiirete tegevustele.

Konkursside lisaväärtus on võrdlus teiste ettevõtete ja riigiasutustega. Ka Eesti Kvaliteediauhinna konkursil osalevad avaliku sektori organisatsioonid. Kuna Eestis korraldatud kvaliteedikonkursside ideoloogia on sama, siis ei ole JKK-l tekkinud eelistusi konkursi suhtes. See, et tegemist on konkursiga, meenub

enamasti konkursi lõppstaadiumis, kui avaldatakse tulemused – võitja ja keskmised skoorid. Taotlusdokumendi koostades oleme keskendunud avaldunud ja avastatud tulemustele.

Teatavasti tasuta lõunaid ei ole. Selleks et saada tagasisidet, kas tagasisideraporti või enesehindajate parendusettepanekute näol, tuleb panustada. Andmete kogumisele kuluv aeg on pikem just esimestel aastatel. Tulemuste esitamise puhul eeldatakse trendi näitamist, seega on vaja andmeid koguda ka eelnevate aastate kohta. Aegavõttev ja alguses üsna arusaamatu on võimaldajate kirjeldamine. Näiteks, mida teevad juhid eestvedamiseks?

Ka auhinnamudeli tõlgendamine võtab aega. Toimuvad küll koolitused, kuid kõige paremini saab mudeli selgeks kasutamise käigus. Mida selgem on auhinnamudeli mõte, seda enam nähakse mudelis kasu.

JKK kogemuse põhjal on kõige ressursikulukam aga enesehindamine. Kui erinevad spetsialistid, enamasti juhtimisega mitteseotud inimesed peavad andma hinnangu mahuka andmekogumi põhjal ja tegema parendusettepanekuid, siis see võtab aega.

Kokkuvõttes, mida rohkem me oleme enesehindamise ja kvaliteedikonkurssidega kokku puutunud, seda enam oleme osanud näha neis peituvat kasu. See kasu on hakanud pikapeale ka meie asutust paremuse suunas muutma.

## Kompetentsipõhine personalijuhtimine – milleks meile see?



**Anu Vaabel**  
*Riigikantselei avaliku  
teenistuse ja  
personaliosakonna  
nõunik*

Tänapäeva muutuvus maailmas keskenduvad nii era- kui ka avaliku sektori organisatsioonid üha enam strateegilise väärtuse väljaselgitamisele ja nende kasutamisele. Mõistetakse, et organisatsiooni suurimaks väärtuseks on inimesed, kes oma võimete ja teadmistega määravad ära organisatsiooni poolt defineeritud eesmärkideni jõudmise. Kuidas aga kindlustada inimresursi vastavus organisatsiooni strateegilistele eesmärkidele? Üheks võimaluseks on püüda seda teha kompetentsipõhise personalijuhtimise kaudu.

Kompetentsipõhine personalijuhtimine seisneb asutuse edukuse seisukohalt võtmetegevuste käitumuslike kirjelduste (ehk kompetentside) rakendamises värbamisel, valikul, hindamisel, koolitamisel, arendamisel ja teistes personalijuhtimise valdkondades. Kuivõrd pealtnäha on kompetentsipõhine juhtimine küllalt sarnane traditsioonilise personalijuhtimisega, toon siinjuures välja mõned kompetentsipõhise personalijuhtimise eelised:

- töötaja isiklikud kompetentsid on seotud organisatsiooni strateegiatega ja eesmärkidega;
- ametikohale või tegevusele koostatud kompetentsiprofiilid tagavad “õigete” inimeste olemasolu ametikohal;
- toimub pidev kompetentsiprofiilide monitooring ja täpsustamine;
- kompetentsipõhine personalijuhtimine hõlbustab töötajate valikut, hindamist, koolitamist ja arendamist;
- kompetentsipõhine personalijuhtimine hõlbustab raskelt ja kulukalt arendatavate, harva esinevate või unikaalsete kompetentsidega töötajate värbamist;
- kompetentsipõhine personalijuhtimine abistab asutusi töötulemuste hindamise kaudu töötajate tasustamisel.

Mujal maailmas on kompetentsipõhine personalijuhtimine olnud moeteemaks viimased 20 aastat, Eesti kontekstis aga tunduvalt vähem. Eesti avalikus teenistuses on esimesed asutused kompetentside väljatöötamise ja rakendamise küll juba alustanud, kuid kompetentside rakendamise kogemustest võivad rääkida vaid üksikud.

Kompetentside väljatöötamine on pikaajaline ja keeruline protsess ning seetõttu on äärmiselt oluline, et kõik oleks eelnevalt põhjalikult läbi mõeldud. Tagantjärele vigade parandamine võib osutuda kulukaks ning aeganõudvaks.

Traditsiooniliselt sõnastatakse kompetentsipõhisele juhtimisele üleminekul esmalt ametikohtade peamised vastutusvaldkonnad ning võtmetegevused. Seejärel töötatakse välja võtmetegevuste täitmiseks olulised käitumuslikud kompetentsid ning lõpuks koostatakse väljatöötatud kompetentsid mudelisse, mis kirjeldab konkreetset töösooritust erinevatel tasemetel.

Kompetentse võib määratleda mitmeti: need võivad olla universaalsed, kehtides kõikidele teatud ametikohal töötavatele inimestele (nt juhid, personalijuhid) või nende spetsiifilisele rollile. Kompetentsid võivad olla ka asutusesiselt üldised, kehtides kõikidele töötajatele või teatavale üksteisega seotud ametikohtade gruppidele, kus töö iseloom on küll sarnane, kuid seda tehakse erinevatel tasanditel. Samuti võivad kompetentsid olla määratletud kutsekategooriate kaupa (nt juhid, müügipersonal, administratiivne personal). Defineeritud võivad olla ka individuaalsed ametikohad ehk rollispetsiifilised kompetentsid.

Alljärgnevalt toon välja mõned näited selle kohta, miks avalikus teenistuses kompetentsipõhist personalijuhtimist tasuks rakendada. Sellele järgneb kolme asutuse kompetentside väljatöötamise ja rakendamise praktika Eesti Haigekassa, Riigikontrolli ning Eesti Politsei näitel.

Miks siis kompetentse avalikus sektoris kasutusele võtta?

- kompetentsipõhine lähenemine asetab töötaja tähelepanu keskmesse ning tähtsustab töötaja individuaalset panust ja vastutust asutuse eesmärkide saavutamisel;
- juhtimine kompetentside kaudu võib olla tööriistaks, muutes bürookraatliku asutuse kultuuri töötajasõbralikumaks;
- asutus saab kasu paremast infoliikumisest, paranevad juhtimisoskustest ja planeerimisest, mis on suunatud arengule ja parematele töötulemustele igal tasandil;
- töötajatel on suurem selgus tööülesannetes, paranevad infovahetus juhtide ja kolleegidega, parem tagasiside oma tegevusele, suurem vabadus otsustamisel “mida” teha ja “kuidas” toimida, struktureeritud raamistik oma potentsiaali arendamiseks, parem teadmine sellest, kuidas teha vajalikku tööd hästi ning võimalus saavutada soovitud töötulemust struktureeritud ja järjekindlal viisil.

Head kompetentsipõhise personalijuhtimise juurutamist!

## Kompetentside juhtimine ja organisatsiooni strateegiline suutlikkus



### **Andres Rannamäe**

*Eesti Haigekassa juhatuse liige  
2001–2004, juhtimiskonsultant*

*“Areng on alati eneseareng.  
Pole midagi absurdsemat kui  
ettekujutus, et ettevõtte peab  
vastutama töötaja arengu eest.  
...[Kuid] igal juhul on võimalus  
innustada töötajat arengule.”*

*Peter Drucker (1955)*

Avalikku sektorit on läbi aegade ikka hurjutatud ebapädevate ja vähemotiveeritud ametnike tõttu. Selles väites on nii tõde, emotsiooni kui kindlasti ka eelarvamust.

Eesti Haigekassa on kompetentside arendamisega tegelnud organisatsiooni terviku tasandil tänaseks pea kolm aastat. Sama pikk on meie kogemus strateegia järjepideva elluviimise osas tasakaalus tulemuskaardi meetodikal. Õigupoolest ülesande püstitus kompetentside süsteemi arendamiseks tekkiski strateegiast. Selleks et strateegiat edukalt ellu viia, on ühe olulise eeldusena vaja tagada organisatsiooni jätkusuutlik kasv ja areng esmatähtsate teadmiste ja oskuste arendamise kaudu.

Meie lähenemine ülesande püstitusele oli järgmine:

- esimesel aastal üritasime kompetentside olemusest ja arendamisest aru saada ja püstitada õiged eesmärgid;
- teisel aastal valisime meetoodika ja partneri protsessi toetama

ning kirjeldasime kõikide ametigruppide kompetentsimudelid ja hindasime ära tegeliku baastaseme;

- kolmandal aastal sidusime kompetentsimudelid tugevasti strateegiaga, tõstsime oluliselt nende sisu, kvaliteeti ja süsteemi kasutajaoskusi ning sidusime motivatsiooniga.

Kindlasti tekib küsimusi, et mida me käsitame Eesti Haigekassas ülepea kompetentsidena ning miks nad nii olulised on? Meie käsitus lähtub lihtsast ja selgest strateegia ülesehituse loogikast: selleks et saavutada meie peamisi kliendi- ja finantseesmäärke, peame olema piisavalt tõhusad vastavate tööprotsesside ja süsteemide tasandil ning saavutama oma eesmärgid seal. Selleks et olla piisavalt tõhus oma tööprotsessides, peavad meil olema õiged ja piisavad kompetentsid nii täna kui perspektiivis. Ehk teisisõnu on kompetentsid töötajate teadmised ja oskused, mida nad kasutavad edukaks hakkama saamiseks praktilistes töö olukordades.

Meie parim arusaamine ja tänane käsitus kompetentside juhtimisel lähtub kahest küsimusest: kõigepealt peame suutma vastata küsimusele *mida* ehk millised on esmatähtsad kompetentsid, ning seejärel *kuidas* me neid arendame ja juhime. Küsimuse *mida* puhul kasutame siseneditena strateegia analüüsi, ametigruppide võtmeülesannete ja -olukordade määratlemist ning vajadust tõhusalt kasutada organisatsioonis arendatavaid tehnoloogiaid ja süsteeme. Igale ametigrupile moodustub keskmiselt 3–5 kompetentsi. Kriitiline on seejuures eristada olulised kompetentsid vähemolulistest ja keskenduda neile. Ametigruppide kompetentsid on omakorda tõlgitud tegevusnäitajatesse, mis annavad vastavale kompetentsile selge sisu ja tähenduse (vt tabel 1). Tegevus-

näitajad on lahti kirjeldatud tasemetena, et eristada head hakkamasäämist vähemtõhusast. Konkreetselt haigekassa kompetentside süsteem jaotub neljaks tasemeks: kasin, rahuldav, hea, väga hea. Tegevusnäitajate tasemete kirjeldamisel on oluline saavutada selge tasemete eristumine, vaadeldavus praktiliste näidete varal ning olla võimalikult arusaadav ja lihtne.

Töötaja kompetentse hinnatakse tagasivaatavalt juhi ja alluva vahelisel arendusvestlusel üks kord aastas. Mõlemad on ennast selleks ette valmistanud ning varustanud praktiliste näidetega. Esimese aasta hindamisel tekkis meil tulemustes ebahütlust, esines sagedamini ülehindamisi. Tüüpilise veana ei hinnatud tegelikku praktikkat, vaid töötaja arvatsid suutlikkust. Käesoleval aastal panustasime eelnevate kogemuste põhjal oluliselt hindamise objektiivsuse tõstmisesse. Me keskendusime eelkõige olulistele kompetentsidele neid paremini ja eristavalt kirjeldades ning tegime kõikidele hindajatele ja hinnatavatele ulatusliku sisekoolituse. Lisaks toetasime protsessi täiendavate hindajatega teistest struktuuriüksustest eesmärgiga hoida meetoodilist ühtsust. Tulemuseks oli märgatav kvalitatiivne areng.

Kompetentside hindamise tulemusena selgitame töötajate objektiivse arenguvajaduse, mille pöörame organisatsiooni tasandil ametigruppide ja osakondade koolitusplaani ja -eelarvesse ning töötaja tasandil lepime kokku individuaalsed arenguülesanded.

Meie üks kompetentside arendamise eesmärkidest on motiveerida paremat hakkamasaamist võrreldes vähem tõhusaga. Selleks oleme käesolevast aastast sidunud kompetentsid motivatsioonisüsteemiga, mis diferentseerib töötaja põhipalgale lisanduva “väärtuspalgaga”. Kri-

## I EESTI AVALIKU SEKTORI JUHTIMINE JA ARENDAMINE

Tabel 1. Näide juhtide kompetentside ja tegevusnäitajate loetelust

	Juhid
<b>Kompetents 1</b>	<b>Analüüs ja planeerimine</b>
• Tegevusnäitaja	Analüüsib ja prioritseerib
• Tegevusnäitaja	Eesmärgistab ja planeerib
<b>Kompetents 2</b>	<b>Meeskonnatöö</b>
• Tegevusnäitaja	Valib ja moodustab vajalike eeldustega meeskonna
• Tegevusnäitaja	Loob kompetentse ja motiveeritud meeskonna
<b>Kompetents 3</b>	<b>Sise- ja väliskliendisuhete juhtimine</b>
• Tegevusnäitaja	Tagab oma ja teiste osakondade töötajate teadlikkuse
• Tegevusnäitaja	Kujundab haigekassa positiivset mainet
<b>Kompetents 4</b>	<b>Otsuste tegemine ja vastutuse võtmine</b>
• Tegevusnäitaja	Saavutab tööoperatsioonide tõhusa täitmise ning võtab vastutuse oma töötulemuste saavutamise eest
• Tegevusnäitaja	Kasutab kaasaegseid tehnoloogilisi vahendeid tööprotsesside teostamisel
<b>Kompetents 5</b>	<b>Valdkonna tundmine ja arendamine</b>
• Tegevusnäitaja	Tunneb oma valdkonda ja veenab teisi oma valdkonna pikaajalisest nägemusest

teeriumid ja motivatsioonitasemed on avalikud, iga töötaja reaalsed tulemused konfidentsiaalsed.

Mida olulist oleme kompetentside juhtimisest õppinud?

- eelkõige seose nägemist strateegia eduka elluviimise ja seda võimaldavate kompetentside vahel;
- kompetentside arendamine on poolte vastutus: töötaja peab taht-

ma areneda ja organisatsioon peab looma selleks süsteemse keskkonna;

- hindamine on juhtimistegevus ning iga juhi oluline ülesanne ja võimalus on aidata oma tegevusega suurendada töötaja töömotivatsiooni, sealhulgas enesearengut;
- kompetentside hindamine ja tagasiside andmine on väga hea koht juhtkonna poolt väärtus-

hinnangute ning lati seadmiseks tõhusalt toimivale organisatsioonile;

- kriitiline on saavutada hindamise objektiivsust, töötajate usaldust ning keskenduda arengutele. Seda on võimalik saavutada isiklike kogemuste kaudu, oma tegudest on õppimine kõige väärtuslikum.

*“Obviously there is little to learn from doing nothing.”*

*Zig Ziglar (2004)*

## Kompetentsimudeli – ühe tervikliku personalijuhtimise mudeli rakendamine teabeorganisatsioonis



**Airi Alakivi**  
Riigikontrolli personaliteenistuse juhataja

Riigikontroll soovib olla üks paljudest hea haldussuutlikkuse ja -kultuuriga organisatsioonidest Eesti ja Euroopa avalikus sektoris. See soov seab kõrged nõudmised. Sest kui Riigikontrolli peamine küsimus teistele on “kas maksumaksja raha kasutatakse sihipäraselt ja otstarbekalt?”, siis peaks see olema peamine küsimus ka meile endile, kelle põhiressursiks on inimesed.

Riigikontroll on personali, s.t 70% organisatsiooni eelarve juhtimiseks loonud kompetentsimudeli, mis sobib kompaktse põhitegevusega teabeorganisatsioonile ja mida on võimalik rakendada alates personali planeerimisest kuni tasustamiseni.

Kompetentsimudeli keskmes on üksikisik, kes oma teadmised, oskused ja arengupotentsiaali on andnud Riigikontrolli teenistusse. Kuid



mitte kõiki kompetentse ei ole vaja võrdset omada ja arendada iga inimese puhul, et saavutada organisatsiooni põhieesmärk – teha häid ja mõjusaid auditeid –, küll aga on tähtis teadvustada, missugused kompetentsid on kriitilise tähtsusega, missugused neist on täna erinevate inimeste näol olemas ning millal ja kuidas jõuda järgmise arengutasemeni. Lisaks suurima osakaaluga põhikompetentsile – ametialasele professionaalsusele (nt audiitorite puhul väljendub see auditeerimisalastes teadmistes ja oskustes, avalike suhete juhi puhul kommunikatsioonijuhtimises ja suhtekorralduses) – on Riigikontrolli tulemuslikuks tööks vajalikud ka enesejuhtimise, koostöö, suhtlemise ja pühendumise kompetentsid.

Et kõik saaksid kompetentsidest sarnaselt aru ning nende toel tehtud juhtimisotsused oleksid läbipaistvad ja arusaadavad, on välja töötatud kompetentsikaart, milles iga põhikompetents on sõnastatud 5–10 tõise võtmetegevuse käitumusliku kirjeldusena. Kompetentside kirjeldused erinevad ametikohtade põhigrupiti, kuid need on omavahel loogiliselt ja suutlikkusepõhiselt seotud, mis aitab hästi näha ja kavandada arengut nii ühe ametikoha piires kui ka karjääris.

Seega ei ole kompetentsimudel midagi muud kui üks lüli organisatsiooni üldjuhtimise ahelas, mis on visualiseeritud joonisel 1.

Kompetentsimudeli loomise ja rakendamise kasuks otsustati 2000. aastal. Sellele eelnes SIGMA ekspertuur, mis andis soovitusi Riigikontrolli arendamiseks. Samuti toetasid kaasaegsete juhtimistavade juurutamist teised rahvusvahelised koostööpartnerid. Tegevused, mida Riigikontroll alates 2001. aastast läbi viib ja mis iseloomustavad kompetentsimudeli kasutamist, on järgmised:

- **Personali planeerimine ja värbamine.** Üks kord aastas, riigi-

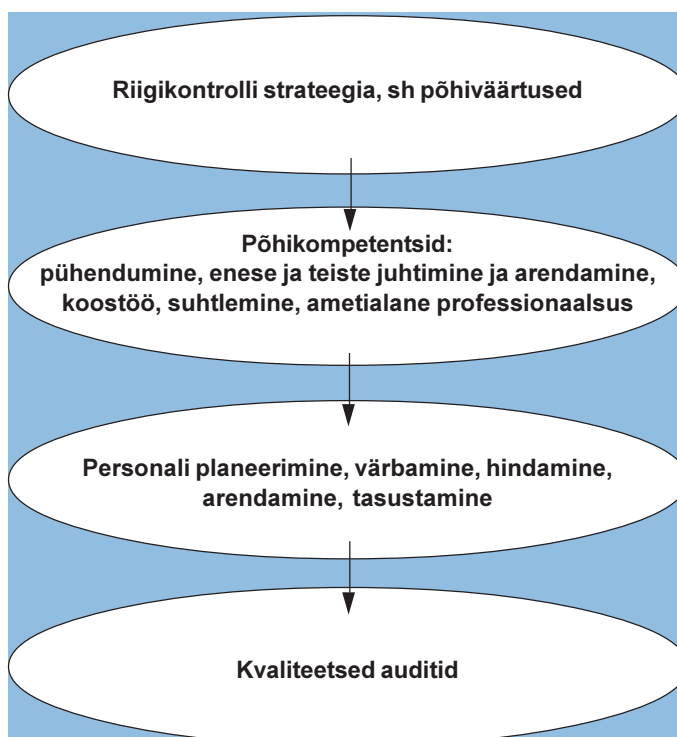
kontrolööri ja peakontrolöride töökokkulepete sõlmimisel, kavanadatakse järgmise aasta personali värbamisajad ja -tingimused. Personaliotsingut alustades on teada, missuguseid kompetentse on osakonnas või töörühmas vajaka täna ja lähemas tulevikus ning seeläbi otsustatakse sobivaimad meetodid, et suurendada personalivaliku usaldusväärsust ja tulemuslikkust.

- **Personali hindamine.** Üks kord aastas toimuvatel arenguvestlustel hinnatakse, kui tulemuslikult on ametnik täitnud kokkulepitud teenistusülesanded ja mil määral saavutanud õppe- ja karjäärieesmärgid, antakse objektiivset ja võrreldavat tagasisidet silmapaistvate ja arendamist vajavate kompetentside kohta ning planeeritakse järgmise perioodi arengut ja ülesandeid, sealhulgas vaadatakse üle edutamise, spetsialiseerumise või töövaldkonna lisandumise võimalused. Olulisteks sisenditeks arenguvestlusel on eelmise perioodi isiklik arenguplaan,

ametijuhend ja kompetentsikaart. Arenguvestluse väljundiks on uus isiklik arenguplaan, mis keskendub tööeesmärkidele kompetentside arendamise kaudu.

- **Personali arendamine.** Arenguvestluste tulemusel koostatakse koolitusplaan, mis võimaldab Riigikontrolli aega (8% tööajast) ja raha (4% palgaelarvest) suunata vaid vajalike kompetentside arendamiseks. Püsivalt arenev audititõppekava aitab leida sobivat koolitusmoodulit, kuid sama suurt rõhku pannakse ka iseseisvale enesetäiendamisele. Uutele ametnikele viiakse täiendavalt läbi kümnest moodulist koosnev sissejuhatav programm, mis käsitleb nii Riigikontrolli organisatsiooni kui ka selle tegevuskeskkonda. 2003. aastal rakendati sisekoolitajatena 20 audiitorit ja tugiteenistuste ametnikku.
- **Personali karjääri kujundamine.** Auditiosakondade struktuur ja koosseis on kujundatud nii, et see võimaldab kom-

Joonis 1. Organisatsiooni juhtimise ahel



petentsitaseme kasvades liikuda pikal karjääriastmestikul: noo-remaudiitor – audiitor – vanemaudiitor – auditijuht – peakontrollor. 2003. aastal edutati arenguevestluste ja sisekonkursside tulemusel 19 ametnikku.

- **Personali tasustamine.** Palgaastmestik on kinnitatud põhimõttel: ühele ametikohale vastab üks ametipalk. Ametipalkade kinnitamisele eelnes ametikohtade hindamine ning palkade sisemise õigluse ja konkurentsivõime analüüs. Lisaks ametipalgale saab ametnikule arenguevestluste tulemusel määrata kompetentsitasu, et väärtustada tema kvaliteetset töösooritust, individuaalset võimekust Riigikontrolli tööks vajalike kompetentside rakendamisel ja arenguvõimet. Kompetentsitasu ei maksta esimesel tööaastal ning pärast pikemalt teenistussuhte peatumiselt (õppimine, lapsehoolduspuhkus vms) naasnud ametnikele aasta jooksul. 2003. aastal maksti kompetentsitasu alates nullist

kuni 30 protsendini ametipalgast, 2004. aastaks määratud kompetentsitasud jäävad vahemikku 0–32%.

**Probleemid**, millega Riigikontroll on kompetentsimudeli loomisel ja rakendamisel silmitsi olnud:

- kõrged ootused ja koormus juhtidele uue juhtimismudeli heakskiitmisel ning ühetaolisel ja läbi paistval rakendamisel;
- kõrged nõuded personalitöötajatele organisatsiooni põhitegevuse tundmisel ja arenguga kaasaskäimisel;
- tasakaalu leidmine töörühma usaldamise ja kõigi teiste ametnike kaasamise vahel;
- avalikustamise mõistliku määra tunnetamine.

**Positiivsed õppetunnid**, mida oleme viimase kolme aasta jooksul kogunud:

- igasse tööaastasse planeeritud arenguevestlused loovad võimaluse anda ja saada tagasisidet oma töö tulemuslikkuse kohta, saada kinnitust oma tugevustele

ja leida lahendusi nõrgemate kompetentside arendamiseks. Arenguevestlus annab võimaluse tajuda ühenduslüli üksiku ja üldise ehk ametniku ja Riigikontrolli eesmärkide vahel, samuti pakkuda igapäevase reaalse võimaluse kaugemate eesmärkide püstitamist ja saavutamist mõjutada;

- ühtlustab organisatsioonikultuuri ja tõstab töörahulolu;
- seostab personalijuhtimise protsessid organisatsiooni põhiprotsessiga ning väliskeskkonna poolt mõjutatud muutuste- ja arenguvajadustega.

Kompetentsimudelit võib käsitada kui edu võtit, mis õiges asendisse keeratuna on aidanud ja loodetavasti aitab ka tulevikus Riigikontrollil tõhusalt oma missiooni täita. Võti õiges asendis tähendab:

- juhtide toetust;
- kõigi ametnike kaasatust;
- vastastikust usaldust ja ausust;
- mudeli lihtsust ja selle ühetaolist rakendatavust.

## Kuidas kavandada ja rakendada kompetentsipõhist politsei haridust?



### **Helle Niit**

*Politseiameti teenistusosakonna personalitalituse vanemspetsialistpsühholoog, projektijuht 2003. a*

Elame ühiskonnas, kus kõik pidevalt muutub. Muutuvad ootused ning kuulumine Euroopa Liitu nõuavad ka politseiorganisatsioonilt oma tegevuse efektiivset ja paindlikku ümberkujundamist. Kaaludes võimalusi uutele väljakutsetele vastata, valis Eesti Politsei politseihariduse nüüdisajastamise tee.

### **Kompetentsipõhise politseihariduse arendamise projekt**

Senine politseiametnike ettevalmistus ei ole olnud vastavuses praktilise töö vajadustega – kooli lõpetamise järel on olnud vajalik kohene täiendav väljaõpe töökohal. Õppeprotsess on korraldatud õpetaja- ja

ainekekselt ning tööpraktikas õppimise võimalus on piiratud. Eba piisav on olnud ka politseiasutuste osa õppimise sisu üle otsustamisel.

Kompetentsipõhise politseihariduse arendamine on toimunud kahe projekti raames. Esimene nendest – Euroopa Liidu Phare partnerlusprojekt “Politseihariduse ja koolituse süsteem (EE00/IB/JH-02)” viidi läbi koostöös Hollandi ja Rootsi politseiga 2001. ja 2002. aastal. Jätku projektina toimus 2003. aastal Politseiameti konstaabli eriala õppekava ettevalmistamine, millesse oli aktiivselt haaratud ca 200 politseiametnikku ja -teenistajat politseiprepektuuridest, Politseiametist, Politsei-

koolist, Politseikolledžist, Siseministeeriumist ning Haridus- ja Teadusministeeriumist. Kaudselt, arutelude ja foorumite vahendusel osales projektis kogu politseiorganisatsioon – üle 4700 inimese.

Projekti eesmärgiks on kogukonna ootustele vastava politseiniku arendamine ja ressursside optimaalsem kasutamine. Kompetentsipõhise lähenemise kasu näeme ka selles, et politseinik on kaasatud oma arendamismudeli loomisse, ta saab võimaluse kiirendada ja suunata oma haridusteed ning temast saab juba kooli lõpetades heade oskustega kolleeg. Loodud süsteem ja väljatöötatud meetodid panevad aluse nüüdisaegsete õppekavade loomiseks, uudsed õpikogemused toetavad õppiva organisatsiooni kujundamist ning seeläbi viiakse Eesti politsei haridus vastavusse Euroopa edumeelse politsei hariduse standarditega.

Projekti käigus lõime esmalt visiooni õppimise kohta politseis, et suunata oma edasisi tegevusi. Seejärel määratlesime põhitööd, mis moodustavad politseiorganisatsiooni aluse ning kirjeldasime põhitegevused, mis on kriitilise tähtsusega ja millega töötaja peab hästi toime tulema. Samuti sõnastasime põhitegevuste sooritamiseks vajalikud kompetentsid ja koostasime õppekava.

Põhitöök, millega alustada üleminekut uuele haridussüsteemile, valisime konstaabli töö ja seda seetõttu, et konstaabli töö on väga ulatuslik ja tema ülesanded mitmekeelsed. Projekti keskseks kontseptsiooniks on kompetentsid, s.t suutlikkus tulla hästi toime oma töö põhitegevustega. Kompetentse, mis

põhinevad teadmistel, oskustel, isiksuseomadustel, hoiakutel ja kogemustel, saab personalitöös kasutada mitmeti: valikul, arenguvestlustel, juhendamisel. Meie huvi seosus eelkõige koolitamisega – teades, mida on vaja õppida töö tegemiseks, määravad kompetentsid ära eesmärgid õppekavade väljatöötamiseks.

### Politseitöö kompetentsid

Kompetentse saab eristada mitmeti, kuid politseis jagasime need järgnevalt:

- *Erialased kompetentsid* on seotud teadmistega (teadmiste hulgaga), mida on vaja politseitöö tegemiseks. Siia kuuluvad teadmised, mis võimaldavad tegutseda politseivaldkonnas ning on otseselt seotud sisulise politseitööga.
- *Kontekstiga seotud kompetent-side* all peetakse silmas suutlikkust tulla hästi toime politseitöö sotsiaalse kontekstiga. Politseitöö toimub keerulises indiviidide, gruppide ja organisatsioonide võrgustikus. Õige politseitöö tegemine eeldab teadlikkust oma kohast, vastutusest ja suhetest. Politseiametnik esindab riigivõimu sisejulgeoleku valdkonnas ja tal on lubatud teatud tingimustel kasutada jõuvõtteid (ka äärmuslikke). Samal ajal on ta ametnik, kes peab tegutsema ennetavalt koostöös teiste inimeste ja asutustega selleks, et luua võimalikult ebasoodsad tingimused kuritegevuseks.
- *Sotsiaalsete kompetent-side* all mõeldakse võimet diagnoosida konkreetseid olukordi. Kompetentsed politseiteenistujad näevad rohkem ja teistsuguseid asju kui tavalised inimesed. Keeru-

listes olukordades, kus on tegemist paljude inimestega, võib politseiametnik panna õige diagnoosi sekundi murdosa jooksul. Lisaks võimaldavad sotsiaalsed kompetentsid juhtida ja osaleda aktiivselt kõigis erialastes vestlustes/küsitlustes. Tulemuslik ja tõhus rühmatöö sõltub samuti suurel määral osavõtjate sotsiaalsetest kompetentsidest.

- *Individuaalsed kompetentsid* on vajalikud pidevaks isiklikuks arenguks. Individuaalsed kompetentsid on elukestvat arengut võimaldavad 'vahendid'. Eneseanalüüsi võime ja õppimisoskused on siin väga tähtsad. Samuti peavad tänapäeva inimesed valdama ajakohast tehnoloogiat.

### Projekti senised tulemused ja järgmised sammud

Jaanuaris 2004 alustas Politseikoolis eksperimentaalse õppekava järgi konstaabliõpinguid esimene grupp. Täna on välja töötatud pädevuseksamid ja katsed (6 eksamipaketti) politseiametnike hindamiseks. Politsei teiste põhitööde kompetentsimudelid on kasutatavad valikuks, hindamiseks ja arendamiseks ning järgmiste õppekavade koostamiseks.

Järgneva kahe aasta jooksul toimub projekti tulemuste pidev hindamine koos vajalike täienduste-muudatuste tegemisega õppekavasse. Jätkeb ka õpetajate-juhendajate-eksamineerijate täiendav koolitamine. Projekti tulemuste edukaks ellurakendamiseks on vaja politseitöötajate osalust ja toetust, pidevat tagasisidet ning jõulist juhtkonna toetust uendusliku keskkonna loomisel ja hoidmisel.

### Riskide juhtimine – võimalus süsteemseks juhtimiseks



*Apo Oja*  
*Rahandusministeeriumi*  
*finantskontrolli osakonna*  
*juhataja*

Riskide juhtimine ei ole midagi uut, see on juhtimise loomulik osa ja sellega tegelevad igapäevaelus kõik juhid. Peaaegu iga tegevuse juures juhitakse kas teadlikult või alateadlikult riske<sup>1</sup> – hinnatakse, mis võib minna valesti, ning analüüsitakse, kuidas suurendada tõenäosust, et asjad läheksid selliselt, nagu neid planeeriti. Kui plaanide teostamist saab jagada muutuste ja riskide juhtimiseks ning inimressursside juhtimiseks ja kommunikatsiooniks, siis kuni viimase ajani oli üpris tavaline, et peamiselt tegeldi inimressursside juhtimisega ja kommunikatsiooniga ning unarusse oli jäetud muutuste ja riskide juhtimine. Paraku on riskide juhtimine mitmetele nii era- kui ka avaliku sektori asutuste ja struktuuriüksuste juhtidele tegevus, millelega tegeldakse pigem alateadlikult kui teadlikult. Peaaegu kõik juhid kaalutlevad küll väga põhjalikult mitmesugust informatsiooni enne otsuste langetamist, kuid enamikul juhtudel tuginetakse eelnevale kogemusele ja intuitsioonile. Vaid üksikutel juhtudel saame rääkida sellest, et avaliku sektori asutuses on rakendatud riskide juhtimise meetodikat ning see on ühe juhtimisvõttestikuna integreeritud asutuse igapäevategevusse.

#### Riskide hindamise protsess

Riskide juhtimise eesmärk on viia asutuse tegevusega kaasnevad riskid asutuse juhtkonnale vastuvõetava tasemeni, võttes ette tegevusi, mis maandaksid riskide esinemise tõenäosuse, riskide realiseerumise mõju või mõlemad korraga. Juhtkonna ülesanne on riskide juhtimine viisil, mis tagab asutuse eesmärkide saavutamise. Kuna ressursid on alati piiratud, siis ei saa me rääkida riskide täielikust maandamisest või vältimisest, vaid ainult riski maandamisest asutuse juhtkonnale vastuvõetava

tasemeni. Et teada, millised riskid on kõige olulisemad ja milliseid riske on vaja maandada, tuleb läbi viia riskide hindamine. Riskide hindamise käigus tuvastatakse asutuse või selle struktuuriüksuste tegevusega seotud riskid, antakse neile hinnang, tuuakse välja riskide maandamiseks juba rakendatud sisekontrollimeetmed ning kirjeldatakse täiendavalt vaja minevaid meetmeid tuvastatud riskide maandamiseks.

Riskide hindamise protsessi peab olema otseselt kaasatud valdav enamik asutuse töötajaid. Tegu ei tohi olla väikese seltskonna projektiga, vaid kõigil töötajatel peab olema võimalus anda oma panus. Töögruppidesse, kes riske hindavad, tuleb nimetada töötajad, kes tunnevad asutuse või struktuuriüksuse tegevusvaldkonda kõige paremini, kuna nemad teavad tavaliselt kõige paremini, millised riskid peituvad just nende valdkonnas. Kui riske hindab suur hulk spetsialiste, kes teavad riskide sisu, saadakse asutuse tasandil kokku põhjalik ülevaade riskidest ja nende maandamiseks rakendatud sisekontrollimeetmetest<sup>2</sup> ning lisaks on riskihinnangu objektiivsus oluliselt kõrgem võrreldes riskide hindamisega väikese ekspertgrupi poolt.

Et saada riskide juhtimisest maksimaalset kasu, peab riskide hindamise protsess võtma arvesse asutuse eripära. Riskide juhtimise süsteem peab võimaldama teha tegevusi antud asutusele kõige sobilikumal viisil. Näiteks dokumendi, millest töögrupid riskide hindamisel lähtuvad, nimetab asutuse juhtkond, olgu selleks dokumendiks valdkonna- või organisatsioonipõhine arengukava või hoopiski struktuuriüksuste põhimäärused. Oluline on, et dokument, mille põhjal riske hinnatakse, oleks aja- ja asjakohane ning kõik asutuse struktuuriüksused lähtuksid ühest ja samast dokumendist. Samuti peab olema tagatud hea koostöö asutuse kõikide juhtimistandardite ja struktuuriüksuste vahel, et riskide väljaselgitamisel oleks arvestatud kõikide asutuses toimuvate protsesside ja tegevustega.

Selleks et asutuse juhid ja enamik töötajaid tunnetaks riskide juhtimisest tulenevat kasu, tuleb riskide hindamise käigus keskenduda eelkõige sellistele riskidele, mis tulenevad asutuse ja/või struktuuriüksuse tegevusest ning mille maandamine sõltub suuresti asutusest või selle struktuuriüksusest endast. Sellisel viisil toimides tunnetavad asutuse juhid, et ülevaade asjadest paraneb ja juhtimine ning otsustamine lihtsustub. Asutuse töötaja-

<sup>1</sup> Risk on võimalik oht, et mingi sündmus, tegevus, tegevusetus või nende kompleks võivad põhjustada vara või maine kaotuse ning ohustada asutusele pandud ülesannete tulemuslikku täitmist.

<sup>2</sup> Sisekontrollimeede on igasugune asutuse poolt algatatud tegevus, mis on mõeldud riskide mõju ja tõenäosuse vähendamiseks.



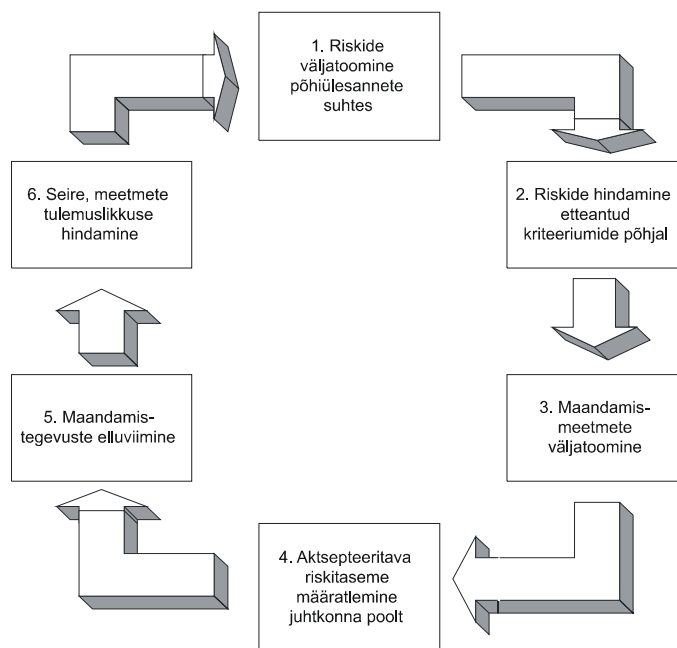
tes tekib arusaam, et tegu on kasuliku protsessiga, mis aitab kaasa tööülesannete kvaliteetsele täitmisele. Teiste sõnadega: iga töötaja saab riskide juhtimise kaudu leida vastuse küsimusele: “Mis võib minna valessti või millised võimalused võivad jääda kasutamata ning sellest tulenevalt takistada mulle seatud tööülesannete eesmärgipärast täitmist?”

### Riskide tulemuslik maandamine

Riskide juhtimise protsessi järjepidevuse seisukohalt on äärmiselt oluline, et töögruppides osalenud töötajad ja kogu asutuse töötajaskond saaksid asutuse juhtkonnalt tagasisidet tehtud tegevuste õigsusest ja väljatoodud riskide maandamisest. Riskide juhtimine saab olla edukas ainult sel juhul, kui riskide hindamisele järgneb riskide maandamine ehk rakendatakse tegevusi, mis vähendavad riski avaldumise tõenäosust või selle negatiivset mõju (vt ka joonis 1 “Riskide juhtimise tsükkel”). Kui väljatoodud riskidele lahendusi ei leita või kui pidevalt leidudele ei reageerita, siis kaotavad töötajad teema vastu huvi ning protsess devalveerub.

Riskide tulemuslikuks maandamiseks tuleb mõista iga riskiga seotud võimalikku kahju suurust ning ohjata riske majanduslikult kõige mõttekamal viisil, mitte püüdes saavutada riski minimaalset, vaid optimaalset taset. Riskide maandamistegevuste määratlemisel peab püüdma vältida stiili, et kõiki riske maandatakse ressurside juurde küsimisega. Kõigepealt tuleb üle vaadata asutuse või struktuuriüksuse enda võimalused ning alles seejärel taotleda lisaressursse. Paljudel juhtudel saab asutuse igapäevategevustes integreerida toimingud, mis aitavad tagada määratletud riskide maandamise asutuse juhtkonna poolt aktsepteeritud tasemeni, kuid mis seejuures ei ole ressursimahukad. Riskide maandamise tulemuslikuks toimimiseks on vaja maandamistegevused siduda konkreetse tähtaja ja vastutajaga ning maandamistegevuste elluviimise üle tuleb teostada pidevat järelevalvet ehk seiret. Selleks tuleb asutuses kindlaks määrata konkreetseid seire instrumendid ja määrata vastutavad isikud, kelle pädevusse kuulub seire teostamine ning vastavate aruannete esitamine asutuse juhtkonnale. Eesmärgiks ei ole luua tingimata eraldi seiremeetmeid, vajalik on kindlustada, et asutuse juhtkonnal oleks ülevaade riskide maandamistegevuste elluviimisest ja tulemuslikkusest ning lisaks operatiivne info juhtumitest, kui mõni risk on avaldunud.

Joonis 1. Riskide juhtimise tsükkel



### Milleks riske juhtida?

Kokkuvõtlikult võib öelda, et riskide juhtimiseks peame esmalt teadvustama, et riskid on igapäevategevuse loomulik osa ja neid ei saa vältida, kuid neid saab juhtida. Seejuures on oluline asjaolu, et riskide tuvastamise ja maandamisega kaasneb alati võimalus midagi paremaks muuta. Riskide juhtimine aitab vältida ebameeldivaid üllatusi, pidada kinni kavandatud eelarvest ja tegevuste ajagraafikust ning probleemide ilmnemisel kiirelt ja adekvaatselt reageerida, fokuseerides tähelepanu kõige olulisematele asjaoludele. Riskide juhtimine annab asutusele ja igale selle töötajale teadmise valdkonnaga seotud riskidest ning seeläbi võimaluse selgemalt tajuda tegevust ähvardavaid ohte ning näha võimalusi nende vältimiseks. Seejuures on olemasolev teadmine süstematiseeritud – ei teata mitte mõningaid üksikuid riske, vaid kujuneb terviklik pilt, mis võimaldab nii asutusel kui üksikisikul olla planeerimises märksa täpsem. Seeläbi tekib teadmine, kuidas paremini edastada oma probleeme ja vajadusi kõrgematele tasanditele nagu Vabariigi Valitsus ja Riigikogu.

Lisainfo: Rahandusministeeriumi väljaantud juhendmaterjal “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes”

### Haldussuutlikkuse tõstmise meetme riskide hindamine Riigikantseleis



#### **Triin Press**

*Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna nõunik*

2003. aasta detsembris viisime Riigikantseleis pilootprojektina läbi haldussuutlikkuse tõstmise meetme rakendamise kaasnevate riskide hindamise. Riskide hindamise eesmärgiks oli kaardistada potentsiaalsed probleemid ning leida maandamistegevused riskidele, mis tulevad Riigikantselei kui meetme rakendusüksuse funktsioonide täitmisest. Meetme riskide hindamiseks moodustasime töögrupi, kuhu olid kaasatud kõikide struktuuriüksuste esindajad, kes on seotud meetme rakendamisega. Hindamise viisime läbi ühe kuu jooksul, mille käigus toimus neli kolmetunnist töögrupi kohtumist ja mille tulemusena valmis põhjalik tegevuskava riskide maandamiseks.

Riskide hindamisel lähtusime Rahandusministeeriumi poolt väljatöötatud metoodikast "Riskide hindamine avaliku sektori asutuses". Esimesel kohtumisel vaatasime läbi riskide hindamise metoodika ja püüdsime ühtemoodi aru saada, mida mõtleme riski all. Risk on probleem või asjaolu, mis juhtub või võib juhtuda

meetme elluviimisel ja mille puhul tekivad rakendusraskused. Selleks et neid ohte teadvustada ja kirjeldada, sai töögrupi liikmete esimeseks ülesandeks läbi mõelda ja kirja panna kõik meetme rakendamisega seotud riskid. Mõttetöö tulemusena tekkis teise kohtumise lõpuks pikk loetelu riskidest. Et kirja pandud riskides paremini orienteeruda ning neid iseloomustada, grupeerisime need meetme rakendamisega seotud funktsioonide lõikes ning jagasime sisemisteks (Riigikantseleiga seotud riskideks) ning välisteks riskideks (koostööpartneritega seotud riskideks). Näiteks sisemise riskina toodi välja oht, et taotlusi laekub vähe.

Järgmises etapis anti riskidele hindedeid ehk määratleti riskide olulisuse astmed. Kes jõudis, tegi selle töö iseseisvalt enne järgmist kohtumist ära, ja kes ei jõudnud, osales aktiivselt diskussioonis, mis tekkis hindamiste andmisel.

Kolmanda kohtumise tulemusena moodustus riskide nimekiri, alustades kõige kõrgemast ja lõpetades kõige madalamaga riskiga. Kokku tuvastasime 71 riski, millest 20 hindasime kõrgeks, 43 keskmiseks ja 8 madalaks. Viimaseks etapiks jäi riskide maandamistegevuste väljamõtlemine, millega tegeles töögrupp neljandal kohtumisel. Maandamistegevus on abinõu, mis võetakse kasutusele, et võimalik risk ei avalduks või ei tekiks. Näiteks, et taotlusi ei laekuks vähe, tuleb tagada tõhus teavitustöö ja nõustamine Riigikantselei poolt. Maandamistegevuste kirjeldamisega kaasnes ka vastutajate ja tähtaegade määramine, mille tulemusena tekkis tegevuskava

meetmega seotud riskide maandamiseks.

Meetme riskide hindamise töögrupi tööd tutvustati ka juhtkonnale ning kõigile osapooltele sai ülesandeks tuvastatud riskide maandamiseks kavandatud tegevusi omalt poolt võimalikult õigeaegselt algatada või nende riskide olemasoluga arvestada. Et see ülesanne ka praktiliselt rakenduks, jäi siseauditi funktsiooniks jälgida meetmega seotud riskide tegevuskava täitmist.

Hindamise käigus oli suureks abiks Rahandusministeeriumi metoodiline juhendmaterjal, mida töögrupp üldjoontes järgis. Kiire ajagraafiku ja hõivatuse tõttu ei jõudnud töögrupi liikmed nii palju iseseisvat tööd teha, kui juhend eeldas, kuid see-eest olid töögrupi kohtumised väga sisukad ja tegusad. Samuti ei näinud töögrupp vajadust riske kategoriseerida strateegilisteks, tegevus-, mainevõi finantsriskideks, sest mitmeid riske oli raske ühte kategooriasse paigutada ning olulist lisandväärtust ei tundunud see andvat. Läbiviidud riskide hindamise tegelik protsess ja rakendatud töö metoodika said aluseks Riigikantselei riskide hindamise metoodika käsiraamatu koostamisel.

Riskide hindamine oli töögrupi liikmetele uus ja vajalik kogemus, mis võimaldas süsteemselt läbi mõelda kõik meetme rakendamisega seotud protsessid ja protseduurid ning analüüsida võimalikke puudusi kavandatavas rakendusprotsessis. Asutuse seisukohast oli tegemist eduka pilootprojektiga, mis andis raamistiku, kuidas edaspidi kogu asutuses riskide hindamist läbi viia.

## II AVARDUV KOOSTÖÖ EESTIS JA EUROOPA LIIDUS

### Eesti riikliku arengukava koostamise kogemus



**Kadri Reinthal**  
*Rahandusministeeriumi  
välisfinantseerimise  
osakonna juhataja*

Eesti moodustab tervikuna Euroopa Liidu (EL) regionaalpoliitika sihtala 1 (“arengus mahajäänud piirkondade arengu ja struktuurilise kohandamise edendamine”), mille toetusmäärad on suurimad. Abi reaalseks saamiseks ja kasutamiseks peab abi saav regioon, antud juhul siis liikmesriik, koostama mitmeaastase programm-dokumendi. “Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programm-dokument 2004–2006” (edaspidi RAK) on Eesti ja ELi ühise tegevuse aluseks Eesti sotsiaalse ja majandusliku arengu edendamisel.

ELiga liitumise juures olen alati pidanud üheks positiivsemaks aspektiks seda, et nn euronõuete täitmisel oleme sunnitud tegema teatud arenguid kiiremini läbi, kui välise surveta arenedes. Taolise “positiivse surve” heaks näiteks on ka RAKi koostamine, mille tulemuse-na on umbes 2,5 aastaga valminud Eestis esimene omalaadne, paljusid ametkondi kaasav, rahaliste ressursidega kindlustatud ja koordineeritult elluviidav mitmeaastane arengukava.

#### **Eesti riigi arengukava või riiklik arengukava ELi struktuurifondide kasutamiseks?**

RAKi koostamise algetapil oli muu hulgas diskussioon, kas koostatav dokument ei peaks olema Eesti riigi arengukava selle nime tõelises tähenduses, s.t sisaldama kõiki valdkondi, mida riigis soovitakse eelisarendada ning mille rahastamine sisaldaks valdavalt riigi enda vahendeid, kaasates ka ELi struktuurifondide toetust. See oleks olnud nn Iiri mudeli ülevõtmine. Iiri riigi arengukavasid (*National Development Plan*) on peetud Iirimaa viimase veerandsaja aasta kiire arengu üheks oluliseks teguriks.

Kuigi Iiri mudel tundub ahvatlev, ei ole selle ülevõtmine siiski nii lihtne, kui esmapilgul tunduda võib. Täna RAKi haare tuleneb eeskätt ELi regionaalpoliitika rakendamise vajadustest, peegeldades ainult neid Eesti prioriteete, mille raames ette võetavaid tegevusi on võimalik kaasrahastada ELi struktuurifondidest. Eesti jätkab hetkel Eesti riigi arengukavata. Järgmine võimalus avaneb üsna pea, juba täna tehakse ettevalmistusi ELi järgmiseks eelarveperioodiks 2007–2013, mis muu hulgas töötab ELi regionaalpoliitilise toetuse mahu märgatavat tõusu (absoluutarvudes) Eestile.

#### **Vastutus ja koostöö**

Korralduslikus plaanis toimus selle mahuka arengukava (RAKis on kokku 346 lehekülge) koostamine alljärgnevalt:

RAKi koostamise eest kandis üldist vastutust Rahandusministeerium. Teised kaasatud ministeeriumid vastutasid oma valitsemisala olukorra kirjeldamise, prioriteetide ja meetmete kavandamise eest. Rahandusminister moodustas 2001. aasta augustis RAKi koostamise eest vastutava metoodilise töörühma, mida juhtis Rahandusministeerium ning kuhu kuulusid Haridus- ja Teadusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Siseministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi esindajad. Hiljem lisati töörühma liikmeteks Kultuuriministeeriumi ja rahvastikuministri büroo ning Eesti Panga esindajad.

Moodustatud töörühma ülesandeks oli RAKi väljatöötamise juhendi koostamises, täiendamises ja muutmises osalemine ning kava väljatöötamise käigus ette tulevate üldise tähtsusega metoodiliste küsimuste lahendamine. Töörühma koosolekud toimusid tavaliselt üks kord kuus. RAKi metoodiline töörühm andis RAKi koostamise käigust aru Euroopa Liidu struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kasutamise ettevalmistamise töörühmale (RAKi juhtrühm).

RAKi koostamise koordineerimiseks poliitilisel tasandil anti vastavad volitused ministrite komisjonile, kes seni oli tegelnud Phare programmi projektide üle otsustamisega. Vabariigi Valitsuse korraldusega anti ministrite komisjonile õigus esitada rahandusministrile RAKi

## II AVARDUV KOOSTÖÖ EESTIS JA EUROOPA LIIDUS

koostamist puudutavaid ettepanekuid ning kinnitada Vabariigi Valitsusele esitatavad RAKi otsuste eelnõud.

RAKi prioriteetide kavandamiseks moodustati eraldi töörühmad, kuhu kaasati kõigi vastava prioriteedi rakendamise seotud ministriumide ja asutuste esindajad. Need olid järgmised:

- inimressursi arendamise prioriteedi töörühm – juhtis Sotsiaalministeerium;
- ettevõtluse konkurentsivõime prioriteedi töörühm – juhtis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;
- põllumajanduse, kalanduse ja maaelu prioriteedi töörühm – juhtis Põllumajandusministeerium;
- infrastruktuuri ja kohaliku arengu prioriteedi töörühm – juhtis Rahandusministeerium.

Vajaduse korral koostasid kaasatud ministriumid omal äranägemisel töörühmi meetmete väljatöötamiseks.

RAKi arutati kahel korral (veebruar – märts 2002 ning november – detsember 2002) arvukate majanduslike ja sotsiaalsete partneritega<sup>1</sup>. Mõlemas konsultatsioonivoorus tutvustati RAKi ringsõitude käigus üle Eesti ja kummalgi korral laekus üle 200 ettepaneku. RAKile viidi sõltumatuid eksperte kasutades läbi ka eelhindamine, selle raames ka strateegiline keskkonnamõju hindamine. Mõlema hindamise käigus tehti rida ettepanekuid, mis võeti dokumendi kvaliteeti silmas pidades arvesse.

Vabariigi Valitsus kinnitas RAKi esimese koondversiooni 2003. aasta märtsis ja see sai aluseks läbirääkimistel Euroopa Komisjoniga. Pärast kooskõlastusi Euroopa Komisjoniga kinnitas Vabariigi Valitsus arengukava 2004. aasta jaanuaris. Euroopa Komisjon (EK) fikseeris läbirääkimiste lõpu RAKi ingliskeelse versiooni aktsepteerimisega 19. detsembril 2003. a. EK poolne lõplik RAKi heaks-kiitmine toimub pärast 1. maid 2004. a.

### Õppetunnid

Eespool toodud lühikirjeldus RAKi koostamisest jätab mulje kui hästi läbimõeldud ja sujuvalt kulgenud protsessist. Tegelikuses leidis siiski aset mitmeid olulisi tõrkeid, tähtaegade edasilükkamisi ja tagasipöördumisi juba läbitud etappide juurde. Kuna lõppeesmärk saavutati EK poolt püstitatud tähtajaks ja RAK on kõiki ELi nõudeid rahuldav arengukava, mis toetab, aga kindlasti ei takista Eesti arengut järgmise kolme aasta jooksul, võiks siiski protsessiga rahul olla. Saime ka palju olulisi õppetunde, millest mõnele olgu siinkohal viidatud:

- RAKi koostamine meetodilise ja juhtrühma kaudu, lisades ka poliitilise mõtme ministrite komisjoni näol, töötas. Nii paljusid osapooli hõlmavat arengu-

kava saab koostada ainult nii, et kõikidel osapooltel on üks eestvedaja ning nad koos lepivad kokku dokumendi koostamise põhialustes ning tagavad suunahoidmise oma valdkonnas.

- Mitmeid valdkondi hõlmavate arengukavade koostamisel on üheks kriitilisemaks punktiks erinevate osapoolte eesmärkide liidestamine ja nendevahelise sünergia tekkimine. See ei ole võimalik, kui igatüki kirjutab oma osa arengukavast iseseisvalt ning erinevad osad liidetakse lõpuks mehaaniliselt. RAKi eelhindamine ja samuti ka EK poolsed mitteametlikud kommentaarid tõid välja RAKi strateegilise tuuma puudumise, mis peegeldas eelkõige strateegilise planeerimise nõrkust Eestis. Seetõttu osutus hädavajalikuks pühendada täiendavalt aega strateegia formuleerimisele veel RAKi koostamise suhteliselt hilises järgus.
- Konsulterimine avalikkusega oli kindlasti üks aspekte, mis tegi RAKi koostamise mitmetest varasematest riiklikest arengukavadest oluliselt erinevaks. Konsulterimine oli sisuline ja tegelik, mitte ainult vormi pärast tehtud. Õppisime sellest, et maksimaalse kasu saamiseks konsulterimisest tuleb selleks rohkem aega varuda, samuti seda, et konsulterimise tulemused on seda paremad, mida informeeritumad partnerid on, mis tähendab, et partneritega suhtlemisse tuleb investeerida.
- Protsess võimaldas paljudel osalistel saada esimese kogemuse kava strateegilisest eelhindamisest. Eelhindamine sõltumatute ekspertide poolt toob küll kava koostajatele tööd juurde, kuid võimaldab oluliselt parandada kava kvaliteeti. EK andis Eesti eelhindajate tööle hea hinnangu.
- Läbirääkimised Euroopa Komisjoniga kujunesid edukateks, kuna kodutöö oli tehtud. Arengukavas toodud eesmärgid ja tegevused on valitud sisulise analüüsi põhjal ja nii ei olnud neid ka raske põhjendada. Näiteks tuli EK läbirääkimistele argumendiga suunata kogu struktuurifondide toetus vaid mõnda kasvukeskusesse, kuna aga RAK näeb läbivaldt ette Eesti tasakaalustatud regionaalset arengu, jõuab regionaalpoliitiline toetus kõikjale Eestis, mitte ainult mõnda suuremasse linna ja tema lähiümbrusesse.
- RAKi koostamise olulisim õppetund on aga saavutatud kindlusetunne, et suudame oma ametnike ja ekspertidega koostada pikaajalisi, paljusid valdkondi ja mitmete ministriumide haldusalasid ületavaid strateegilisi ja samas ka töötavaid arengukavasid. See loob head eeldused järgmiseks ELi eelarve perioodiks tõelise Eesti riigi arengukava koostamiseks.

*Artikli koostamisel on kasutatud väljavõtteid RAKist.*

<sup>1</sup> Ministriumide ettepanekute alusel koostatud partnerite üldnimekirja kuulus 103 asutust ja organisatsiooni.



## Eesti haldussuutlikkuse tõstmine Euroopa Liidu struktuurifondide kaasabil



**Triin Press**  
*Riigikantselei avaliku  
teenistuse ja  
personaliosakonna  
nõunik*



**Lo Rihvk**  
*Riigikantselei avaliku  
teenistuse ja  
personaliosakonna  
konsultant*

Euroopa Liidu liikmesriigina on Eestil võimalus osaleda Euroopa Liidu regionaalpoliitikas. Euroopa Liidu regionaalpoliitika üheks instrumendiks on struktuurifondid, mille abil püütakse vähendada liikmesriikide vahelisi arengulisi erinevusi. Eesti ja Euroopa Liidu ühise tegevuse aluseks struktuurifondide kasutamisel on “Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006”, mille on kinnitanud nii Vabariigi Valitsus kui ka Euroopa Komisjon. Riiklik arengukava hõlmab endas riiklikke, regionaalseid ja valdkondlikke eelisarendatavaid prioriteete, meetmeid ja eesmärgi.

Üks olulisimaid prioriteete riiklikus arengukavas on inimressursi arendamine, mille üldiseks eesmärgiks on Eesti tööjõupotentsiaali suurendamine ja parem ärakasutamine. Arvestades uute liikmesriikide eripära, laiendas Euroopa Komisjon inimressursipoliitikat, võimaldades kasutada struktuurifondide abi ka haldussuutlikkuse tõstmiseks.

Euroopa Komisjoni jaoks on eelkõige oluline tagada Euroopa Liidu struktuurivahendite tõhus ja tulemuslik kasutamine ning muude liikmestaatusega kaasnevate kohustuste edukas täitmine. Aluse selleks loob riigi üldine haldussuutlikkus, mida on võimalik ühe tegevusena edendada avalike teenistujate süsteemse ja tulemusliku koolitamisega. Selleks et saavutada poliitikate koordineeritus, edendada koostööd ametiasutuste vahel ning tõsta otsuste ja juhtimise kvaliteeti, on oluline arendada avalike teenistujate teadmisi ja oskusi poliitika kujundamises ja hindamises, planeerimises, juhtimises ning teistes eesmärgipärasest ja tõhusast avalikku haldust toetavates valdkondades. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks on riiklikus arengukavas haldussuutlikkuse tõstmise meede.

Meetmest hakatakse toetama projekte, mis on suunatud avalike teenistujate tööalase kompetentsi arendamisele ning asutuste juhtimiskvaliteedi parendamisele. Meetme rakendamise, sealhulgas taotluste menetlemise ja taotlejate nõustamise eest vastutab Riigikantselei. Aastateks 2004–2006 on avalike teenistujate arendamiseks kasutada 29,1 miljonit krooni, millele lisandub Eesti avaliku sektori poolne kaasfinantseering. Meetmest on võimalik taotleda toetust kuni 75% projekti kuludest.

Haldussuutlikkuse tõstmise meede on ülesehituselt jagatud neljaks osaks ehk alameetmeks, et grupeerida ja täpsustada toetatavaid tegevusi ning seeläbi paremini tagada meetme üldise eesmärgi saavutamine.

Esimene, keske koolituse alameede on suunatud avalike teenistujate ühtse oskusteabe kujundamisele. Selle kaudu toetatakse Riigikantselei poolt algatatavaid koolitus- ja arendusprojekte avalikku teenistust läbivates valdkondades, mis on suunatud ühtse oskusteabe kujundamisele, ametialaste oskuste arendamisele ning juhtimise, koostöö ja koordineerimise kvaliteedi edendamisele. Nendeks tegevusteks annavad olulise sisendi Vabariigi Valitsuse poolt igal aastal kinnitatavad “Avaliku teenistuse koolitusprioriteedid”, kus määratletakse avaliku teenistuse kui terviku seisukohast kõige olulisemad ja aktuaalsemad horisontaalsed koolitusvaldkonnad. Keske koolituse alameetme raames teostatakse ametnike koolitusvajaduse väljaselgitamise ning avaliku teenistuse personalijuhtimise arendamisega seotud uuringuid, töötatakse välja koolitusprogramme ja -materjale ning viiakse läbi koolitusi.

Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse ja Sisekaitseakadeemia alameetmest arendatakse ATAKi ja SKA personali ning koolitajate kompetentsi juhtimise ja avaliku halduse valdkondades. ATAKi ja SKA arendamise eesmärgiks on avaliku teenistuse jätkusuutliku ja paindliku riikliku kompetentsikeskuse väljaarendamine, mille kaudu oleks võimalik ellu viia Vabariigi Valitsuse tegevuskavast tulenevaid muudatusi toetavaid koolitusi ja konsultatsioone avalikus halduses.

Märkimisväärne osa meetme vahenditest on planeeritud kasutada asutuste juhtimisvõimekuse tõstmisele suunatud koolitusprojektide toetamiseks. Juhtimissüsteemide ja -meetodite alase koolituse eesmärgiks on aidata avalikul teenistusel kohaneda järjest kasvavate nõudmistega ja muutustega avalikus halduses. Juhtimiskoolituse alameetme eesmärgi silmas pidades on taotlejana määratletud valitsusasutused kui peamised poliitika kujundajad ja elluvijad ning põhiseaduslikud institutsioonid.

## II AVARDUV KOOSTÖÖ EESTIS JA EUROOPA LIIDUS

nid. Samas on võimalik projekti kaasata kohalikke omavalitsusi, mis omakorda edendab haldussuutlikkust kohalikul tasandil, või teha koostööprojekte. Toetatavad koolitusprojektid valitakse välja konkursside kaudu, mis toimuvad kolm korda aastas.

Neljanda alameetme eesmärgiks on teiste riikide avaliku halduse alaste parimate praktikatega tutvumine. Alameetme raames on nii riigiasutustel kui ka kohalikel omava-

litsustel võimalik taotleda toetust avalike teenistujate lühiajaliseks stažeerimiseks välisriikide administratsioonide juures.

Meetme vahendid avanevad ja esimene taotlusvoor on planeeritud läbi viia 2004. aasta sügisel. Kõik toetuse taotlemisega seotud infomaterjalid, õigusaktid ja kontaktid on kättesaadavad Riigikantselei koduleheküljel.

## Edu tagab avaliku arvamuse tundmine



**Hannes Rumm**  
*Riigikantselei Euroopa  
Liidu infosekretariaadi  
juhataja 2001–2004,  
OÜ Media Focus  
juhataja*

Miks toetas 67% Eesti kodanikest septembris ühine mist Euroopa Liiduga ning 33% oli selle vastu? Millised motiivid mõjutasid nende 64% valijate käitumist, kes rahvahääletusel osaledes langetasid kogu Eesti ühiskonna jaoks strateegiliselt väga olulise otsuse?

Väga oluline oli inimeste teavitamisel enne rahvahääletust see, et tuginesime oma töös usaldusväärsetele avaliku arvamuse küsitlustele. See oli ka meie töö üks kõige olulisemaid kogemusi – avalikkuse teavitamine on efektiivne ainult siis, kui avaliku sektori organisatsioonid on endale selgeks teinud, millised on inimeste väärtushoiakud ja nende teadmised. Usun, et selle kogemusega arvestamine aitab oma kommunikatsiooniprogramme tõhusamaks muuta ka teistel avaliku sektori organisatsioonidel, kus praegu avaliku arvamuse uuringute arvelt pahatihti kokku hoitakse.

### Tuleb tunda väärtushinnanguid

Rahvahääletuseks valmistudes tellis Euroopa Liidu infosekretariaat (ELIS) uuringufirmalt Emor erinevaid uuringuid. Kõige olulisem neist oli Emoris 2003. aasta alguses tehtud RISC analüüs. Selle analüüsimetoodikaga võrdlesid Emori sotsioloogid esmalt eestlaste väärtushinnanguid mitmete teiste Euroopa rahvaste väärtushinnangutega.

Ühe olulise erinevusena tõi Emor välja selle, et Eesti inimeste mõtted käivad keskmisest palju rohkem “läbi raha filtri”. “Raha teema muutub Eesti inimese jaoks seda aktuaalsemaks, mida enam see teda isiklikult puudutab,” tõdes Emori analüüs<sup>1</sup>. Lisaks tõid sotsioloogid välja selle, et eestlaste jaoks on oluline isiklikku elu puudutav, mitte ühiskondlikul tasandil toimuv. Meeldiva erandina on eestlaste jaoks oluline rahvusliku, aga ka piirkondliku eripära säilimine.

Loomulikult ei saa kõiki eestlasi ühe vitsaga lüüa. Emor jagas eestlased Euroopa Liidu toetajateks, vastasteks ning kõhklejateks. Oli selge, et veendunud pooldajaid või vastaseid on raske ümber veenda. Samas oli kõhklejate osakaal valijaskonnas kõige suurem ning oli selge, et just nemad otsustavad rahvahääletuse tulemuse.

Eurotoetajad olid oma väärtushinnangutelt kõige avatumad ja ühiskondlikumalt mõtlevad. Eurovastased väärtustasid kõige rohkem rahvuslikku identiteeti. Kõhklejate puhul oli kõige tähtsam isiklik kasu ja kahju.

See teadmine oli väga oluline kujundamiseks rahvahääletuse eelset retoorikat. Eesti poliitikud ning muud arvamusiidrid on tavapärastel euroliidu riikidest laenanud ka oma väited ühistöö kasust. Ikka räägiti ELi edust maailmajaos rahu tagamisel, üllastest ühistest aadetest ja muudest kõrgetest väärtustest. Majandusliku kasu aspekti pidasid Eesti arvamusiidrid üldiselt madalaks ning püüdsid seda vältida. Emori analüüsi tulemused muutsid paljud poliitikud ning arvamusiidrid märksa praktilisemaks ning nende jutt keskendus rahvahääletuse eelsel ajal majandusküsimustele, mis kodanikke kõige rohkem huvitasid.

<sup>1</sup> Vt ka Mari Kalkun “Vasikad kevadisel heinamaal”, EPL 30. september 2003

## Esikohal majandus, teisel iseseisvus

Emor tundis igakuiseid avaliku arvamuse küsitlusi korraldades ELISE palvel nii enne kui pärast rahvahääletust huvi, millised kaalutlused mõjutasid kodanikke kõige rohkem.

Emor küsis aprillis ning vahetult pärast rahvahääletust inimestelt vastusevariante ette andmata, miks nad Euroopa Liiduga ühinemist toetavad või vastustavad. Aprillis oli ühinemise toetajate seas ülekaalukalt (üle 41%) olulisim põhjus see, et liitumise tagajärjel läheb elu paremaks ning elatustase tõuseb. Vastaste seas oli samal ajal tähtsaim põhjus hirm raskema elu ning hinnatõusu ees (40%). Seega oli nii ühinemise pooldajate kui vastaste jaoks olulisim põhjus majanduslik kaalutus. Ent paljude vastaste jaoks oli oluline ka hirm iseseisvuse kadumise ees (16%) ning Euroopa Liidu samastamine NSVLiga (16%).

Rahvahääletuse toimumise järel olid kodanike põhjendused oluliselt muutunud. Põhjused sõnastati täpsemalt – mis näitab, et rahvahääletuse eelsed arutelud aitasid inimestel paljud asjad läbi mõelda, ühiskondlikust debattist oli neile kasu.

Ühinemise poolt hääletanud inimestest suur osa loodab sellest eelkõige tulu tõusvat noortele. Mis on ka mõistetav, sest ühinemisega seonduvad muutused võtavad aastaid aega ning eelkõige võidavad neist seega nooremad inimesed. Eriti selgelt mõjutas noortele tõusevat tulu ELi poolt hääletama just 35–50-aastaseid inimesi, kel endal lapsed teismelise eas.

Jaatamise põhjused erinevadki suuresti vanuserühmiti. Kuni 35-aastaste jaoks on kõige olulisemad põhjused just üldine areng: elatustase tõuseb, kiirem majanduslik areng. Üle 50-aastaste puhul on kõige olulisemad poolt hääletamise põhjused need, mida võib seostada sooviga

kaitsta Eesti iseseisvust ning julgeolekut. Eesti ei saa üksinda hakkama (17%), see on paratamatus (9%), Eesti riigi kaitstus, hirm Venemaa ees (7%). Arvestades vanemate inimeste elukogemust, on selline mõtteviis igati mõistetav.

## Õige teemavalik tõi võidu

Ent kõige suuremad muutused toimusid eurovastaste mõttelaadis. Veel aprillis nimetas 16% eurovastastest eitamise põhjusena loosungit “ühest liidust tulime, teise läheme”. Pärast rahvahääletust nimetas aga vaid 1% vastastest seda oma vastuhääle põhjusena. Sellise saavutuse üle võivad küll kõik eurojaatajad uhked olla, sest nende hea töö tulemusena õnnestus avalikust teadvusest kõrvaldada üks populistlik ning kodanikke lollitanud loosung.

Rahvahääletuse ajaks vähenes küll nende eurovastaste arv, kes põhjendasid oma vastasust hirmuga hinnatõusu ja raskema elu ees. Ent see hirm siiski püsib ning see oli vastuhääletajate seas olulisim põhjus. Samas pidid ju ka eurojaatajad tunnistama, et pärast liitumist mitmed esmatarbekaupade hinnad tõusevad, nii et sel hirmul oli ka ratsionaalne põhjus.

Kokkuvõttes olid nii pooldajate kui vastaste jaoks just majanduslikud põhjendused kõige tähtsamad. Pooldajad pidasid lihtsalt ühinemist majanduslikult kasulikuks, eitajad kahjulikuks. Rahvahääletusel kaldusid kõhkleda valdavalt jah-leeri, kuna jaatajad kasutasid oma kampaanias just majanduslikke argumente. Nende argumentid olid paremini sihitud, eurojaatajad oskasid vastuseid pakkuda just nendele küsimustele, mis kõhklevaid inimesi kõige rohkem huvitasid. Ei-leer seevastu valis vale taktika, rõhudes eelkõige iseseisvuse kaotamisele ning eurolõimumise olematule vastuolule põhiseadusega. Veendunud eitajad jagasid seda seisukohta niikuinii, aga kõhklejate jaoks ei olnud sel mingit mõju.

Miks hääletasite Euroopa Liiduga ühinemise poolt?	Miks hääletasite Euroopa Liiduga ühinemise vastu?
noortel parem, lastega peredel parem 22%	elu läheb raskemaks, hinnad tõusevad 26%
parem elu, elatustase tõuseb 16%	iseseisvuse kadumine 11%
Eesti ei saa üksi hakkama 11%	ei tohi rutata, Eesti ei ole valmis 11%
kiirem areng 11%	pole kasulik 10%
see on paratamatus 8%	lihtsalt ei meeldi, ei usalda ELi 5%

Allikas: Emor, septembri teine pool – oktoobri algus 2003

## Eesti osalus Euroopa Liidu otsustusprotsessis



**Gert Antsu**  
 Riigikantselei Euroopa  
 Liidu sekretariaadi  
 juhataja 2003–2004,  
 valitsuse nõunik –  
 EL asjade direktor

2003. aasta 16. aprillil kirjutas Eesti alla liitumislepingule Euroopa Liiduga, millest alates osaleb Eesti koos teiste liituvate riikidega vaateajana Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Sellega omandas Eesti võimaluse mõjutada igapäevaselt Euroopa tuleviku kujundamist. Kaasarääkimise võimalus tähendab suuremat vastutust ja uusi väljakutseid kogu riigile, iseäranis aga Eesti ametnikele.

### Osalemine Euroopa Liidu otsustusprotsessis

Valitsuse poole pealt vaadatuna on eriti oluline osalemine Euroopa Liidu Nõukogu töös. Eesti ministrid ja ametnikud nii kodumaalt kui Eesti esindusest Brüsselis on esimese kümne kuu jooksul osalenud juba mitmel tuhandel kohtumisel.

Kõige suurem töömaht kaasneb osalusega nõukogu töögruppide ja komitoloogia komiteede töös. Töögruppides tehakse ära suurem osa uute ELi õigusaktide ettevalmistamisest ning komiteedes toimub järelevalve Euroopa Komisjoni seadusandliku tegevuse üle. Samuti osalevad meie ametnikud Eesti esindusest Euroopa Liidu juures iganädalasel alaliste esindajate komitee (*Coreper*) töös. Lisaks saadavad ametnikud nii esindu-

sest kui pealinnast ministreid nõukogu ministrite taseme kohtumistel.

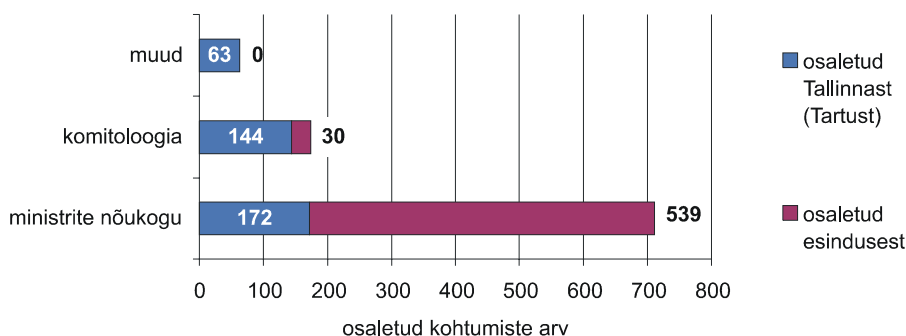
Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi (ELS) uurimuse kohaselt osalesid ametnikud 2003. aasta septembris-oktoobris 975 erineva tasandi kohtumisel. See tähendab, et aasta jooksul võime arvestada 5000–6000 koosolekuga. Kahe kuu jooksul kulus kohtumistel osalemiseks 1354 tööpäeva ning ettevalmistamiseks 3253 tööpäeva. Kohtumiste ettevalmistamiseks (sh konsulteerimine huvigruppide ja teiste ametkondadega) kulus keskmiselt kolm tööpäeva.

Uurimusest selgub, et üle poole kohtumistest jäi kolme ministeeriumi kanda. Enim hõivatud ministeeriumideks olid Välisministeerium (26% kohtumiste üldarvust); Põllumajandusministeerium (18%) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (15%).

### Eesti huvide kaitsmine

Osalemine ELi otsustusprotsessis tähendab Eesti ametnikele kokkupuudet täiesti uute väljakutsetega. Kuna Eesti avalik teenistus on suhteliselt väike ja kõrge kvalifikatsiooniga spetsialiste on alati puudu, siis nii suure tööloogi lisandumine paneb meie suutlikkuse tõsiselt proovile. Samad spetsialistid, kes tegelevad Eesti õigusaktide väljatöötamisega, peavad nüüd olema suutelised kaitsma riigi huve ministrite nõukogu töögruppide ja komisjoni komiteede raames toimuvatel kohtumistel. Selleks et meil jätkuks spetsialiste, on tulevikus üheks peamiseks ülesandeks laiendada ekspertide ringi. Samuti on oluline säilitada olemasolevad eksperdid, kellel on unikaalne kogemus liitumisläbirääkimistest, seadusandluse ühtlustamisest ja nüüd ka ELi otsustusprotsessis osalemisest.

Graafik 1. ELi kohtumistel osalemine perioodil september–oktoober 2003





Oluline on tagada võimalikult suurel määral ministeeriumi peamajas ja rakendavates asutustes töötavate ekspertide osalemine Brüsselis toimuvatel kohtumistel. Vaatlusalusel perioodil osalesid Eestist kohale sõitnud ametnikud vaid veerandil kõigist kohtumistest (vt graafik 1). Ülejäänud koosolekutel esindasid riiki atašeed Eesti esindusest, kuid nende töökoormus on niigi suur ja nende teadmised üksikküsimustes ei ole võrreldavad ministeeriumide ekspertidega.

Ministeeriumi ametnike osalemine võimaldaks paremini kaasa rääkida spetsiifilistes debattides. Samuti aitaks see parandada valitsuse seisukohtade kvaliteeti, kuna realistlike seisukohti ja juhiseid on võimalik koostada vaid ise ELi läbirääkimiste kogemust omades.

### Eesti seisukohtade kujundamine ja koordineerimine

Eesti huvide edukaks kaitsmiseks on vajalik kujundada riiklikud seisukohad ELis arutlusel olevate ettepanekute suhtes. Täna on välja kujundatud vajalik regulatiivne raamistik ning seisukohtade koostamine on muutunud iganädalaseks rutiiniks.

Euroopa Liidu Nõukogu menetluses olevate dokumentide alusel töötavad vastutavad asutused (ministeeriumid) koostöös huvigruppidega välja seisukohad, mis lõplikult kinnitatakse Vabariigi Valitsuse poolt. Kõik Eesti seisukohad nõukogu ministrite taseme kohtumistel peavad saama valitsuse heakskiidu. Pärast kohtumise toimumist teavitab osalenud minister oma kolleege selle tulemustest valitsuse kabinetinõupidamisel. Taoline skeem on sisse kirjutatud Vabariigi Valitsuse reglementi ja 2003. aasta lõpus tehti aruteludega valitsuse istungitel algust. 2004. aastal on oluliseks ülesandeks saavutada, et ministrid tooksid valitsusse arutamiseks olulisi ELi eelnõusid ja Eesti seisukohti nende suhtes ka juba nõukogu menetluse töögrupi staadiumis.

Vaatlejaperioodi jooksul on valitsusel tulnud kujundada oma seisukoht paljudes erinevates valdkondades. Varasema kohustuse asemel aktsepteerida kogu ELi õigustikku tuleb meil nüüd kujundada oma suhtumine Euroo-

pa võimalikesse arengusuundadesse. Selleks et valitsuse poliitika oleks terviklik ja et see tugineks võimalikult laiale osalejate ringile, algatas valitsus 2003. aasta sügisel valitsuse ELi poliitika dokumendi koostamise. 2004. aasta märtsis esitas valitsus "Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004–2006" aruteluks kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja Riigikogule. Pärast põhjalikke arutelusid peaks sellest dokumendist saama Eesti europoliitika selgroog ja samas ka praktiline abivahend ametnikele, teadvustamaks riiklikku nägemust Euroopa Liidu arengusuundadest erinevates valdkondades.

Eesti tõhusaks osaluseks on vajalik kogu protsessi koordineerimine ning ministeeriumides väljatöötatud seisukohtade vastavuse tagamine valitsuse poliitilistele sihtidele ja riigi pikemaajalistele arengukavadele. Meie tegevus ELis on eesmärgipärane vaid siis, kui kõikides küsimustes on valitsusel üks seisukoht, mitte mitu erinevat ametkondlikku nägemust.

ELi asjade koordineerimise eest vastutab Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat. Lisaks eeltoodule on ELSi ülesanneteks ka ELi elektrooniliste dokumentide edastamine ministeeriumidele, Euroopa Komisjoni teavitamine ELi direktiivide ülevõtmisest Eestis, ametkondadevahelise Euroopa Liidu koordinatsioonikogu töö korraldamine ning ELiga liitumisest tulenevate kohustuste täitmise riigisisene järelevalve.

### Liitumise ootuses

1. mail 2004. a sai Eestist täieõiguslik Euroopa Liidu liikmesriik. See ei muuda ametnike tööd sisulises mõttes kuigi palju, ent ometi suureneb märgatavalt meie vastutus. Liikmesriigina omandame hääleõiguse ministrite nõukogus ja järelikult ka veelgi suurema vastutuse kogu Euroopat mõjutavate otsuste eest. Tuleviku kujundamisel tuleb mõelda mitte ainult "kuidas see otsus Eestit mõjutab", vaid "kuidas mõjutab see Euroopat". Samas, see ongi ju see, milleks me juba aastaid valmistunud oleme. Jõudu kõigile ametnikele Eesti ja Euroopa eest seismisel!

### Mida tähendab avaliku teenistuse europeaniseerumine ametnikule?



**Tiina Randma-Liiv**  
Tartu Ülikooli  
haldusjuhtimise  
õppetooli hoidja

Avaliku teenistuse europeaniseerumist saab vaadelda seoses haldussuutlikkusega, mis osaliselt põhineb küll olemasolevatel struktuuridel ja õiguslikul raamistikul, eelkõige aga ametnike võimekusel. Haldussuutlikkusest on seni räägitud eelkõige ELi liikmeks saamise võtmes. Avaliku teenistuse europeaniseerumisel on aga ambitsioonikam eesmärk: mitte ainult ELi liikmeks saamine, vaid liikmelisusest kasu saamine. Suure tõenäosusega on ELi liikmeks olemine ametnike jaoks keerulisem ja nõudlikum kui liikmeks saamine ning tõsisemad probleemid seoses haldussuutlikkusega võivad ilmnedas alles pärast liitumist. Lõimumisprotsessi kestel on olnud üks konkreetne eesmärk – saada Euroopa Liidu liikmeks. Liikmesriigina ei ole ametnike tegutsemise eesmärgid nii üheselt mõistetavad, vaid poliitilisi tegureid ja administratiivseid ülesandeid on palju ning need võivad ajuti olla ka konfliktid. Samuti esitab uue väljakutse üleminek bilateraalselt suhetelt ELiga multilateraalsetele suhetele liikmesriikidega, mis asetab ametnikele esitatavad nõuded täiesti uude konteksti.

#### Iga ametnik on euroametnik

Keda avaliku teenistuse europeaniseerumine puudutab? Kergesti võib kujuneda müüt väikesest eliidist ametnikonnas, kel tuleb tunda ELiga seotud üksikasju, kuna ülejäänud ametnikke puudutab ELiga seonduv vaid kaudselt. Sellele on olemas mitu vastuargumenti. Esiteks on Eestis möödunud aeg, kus ELiga tegeles käputäis sellele spetsialiseerunud ametnikke asutuste nn euroosakondades – sellist lähenemist sai lubada vaid lõimumisprotsessi alguses. Teiseks on väikeriigis praktiliselt kõik ametnikud otseselt seotud rahvusvahelise koostööga ning ka nende osakaal, kes “käivad Brüsselis”, on üksjagu suurem kui suurtes riikides. Rahvusvaheline suhtlus ei ole enam diplomaatide privileeg, vaid senisest tunduvalt suurem ametnike hulk peab olema valmis rahvusvaheliselt mõtlema ja tegutsema.

#### Nõuded ametnikele

Mida europeaniseerumine ametnikele tähendab? Laialt levinud arvamuse kohaselt tähendab see keeleoskuse parandamist ja ELi institutsioonide ning otsustusmehhanismide tundmist. Kahtlemata on eespool nimetatute näol tegemist vajalike teadmiste ja oskustega, mis loovad küll eeldused, kuid ei ole piisavad ELi liikmesriigina hästi toimimiseks. Järgnevalt vaatleme kolme olulist valdkonda, mille täiustamine on kriitilise tähtsusega Eesti avaliku teenistuse europeaniseerumise jaoks.

1) *Poliitika analüüs ja strateegiline juhtimine.* ELiga ühinemine mõjutab avalikku teenistust ka sisulise töö poole pealt, nõudes eelkõige senisest suuremat professionaalsust igas harupoliitika valdkonnas. Üha olulisemaks muutuvad poliitika analüüs ja strateegiline juhtimine kõigis riigiasutustes. See on vajalik nii ELi otsuste mõjutamiseks kui ka sisepoliitilise otsustusprotsessi läbiipaistvamaks ja usaldusväärsemaks muutmiseks. ELi kontekstis omandavad harupoliitika järjepidevus ja stabiilsus uue tähenduse. Euroopas on oht end naeruvääristada üleöö muutuvate strateegiliste valikute ja prioriteetide kaudu, olgu selleks hariduspoliitika või mõni järjekordne politseireform. Strateegilise juhtimise tõhustamine on väljakutseks kõigile kandidaatriikidele, kes on viimase kümnekonna aasta jooksul harjunud radikaalsete muutuste ja kannapööretega erinevates poliitikavaldkondades. Tihti on ka juhtide headust hinnatud selle järgi, kui palju reforme nad algatavad, mitte selle põhjal, kui stabiilselt ja sihikindlalt nad oma valdkondi juhivad.

Selleks et strateegiline juhtimine saaks olla järjepidev, on eelkõige vajalik poliitika analüüsi ja planeerimise oluline parandamine riigiasutustes. Erinevate poliitikavaldkondade probleemid muutuvad järjest sisulisemaks ning enam ei saa toetuda vaid töö käigus õppimisele, abstraktsetele üldteadmistele ja isehakanud autoriteetide seisukohtadele. Kaasaegses läänelikus otsustusprotsessis kehtib reegel: ei ole usaldusväärseid andmeid ja analüüsi, ei ole ka argumenti. Ühtlasi kulub ära kõigi ministereeriumide struktuuride ülevaatamine seisukohast – kui palju tegeldakse poliitika planeerimise ja analüüsiga ning kui palju ressursse kulub tugistruktuuride ülalpidamisele.

Probleemiks võib saada ka ametnike nn erialakesksus. Selleks et ellu viia kvaliteetset poliitika analüüsi, peab avalik teenistus saama eelkõige probleemikeskseks, kus erinevate erialade inimesed identifitseerivad end mitte kunagi ülikoolis omandatud eriala, vaid eelkõige poliitika-valdkonna (nt regionaalpoliitika, kalanduspoliitika) kau-

du. Samm edasi oleks interdistsiplinaarsete probleemikesksete erialade õpetamine erinevates õppeasutustes.

2) *Võrdlevad teadmised ja kogemused.* Avaliku teenistuse europaniseerumisele on iseloomulik pidev suhtlemine teiste liikmesriikide ning Euroopa Komisjoni ametnikega. Selline rahvusvaheline suhtlus, mis on sageli taandatav inimestevahelistele suhetele, aitab oluliselt kaasa ühise arusaama kujunemisele sellest, kuidas ELi poliitikaid siseriiklikul tasandil ellu viia.

Europaniseerumine ei tähenda vaid ELi otsustusprotsesside ja tegevuspõhimõtete tundmist. Tegelikult tuleb tunda kõiki liikmesriike, nende harupoliitika, halduskultuuri, otsusetegemise praktikat ja oma valdkonna võtmeisikuid. Europaniseerumine on loonud vajaduse uue võrdleva teadmise järele, et aru saada erinevate liikmesriikide motiividest ja eesmärkidest ning teada, kes on enda liitlased ELi institutsioonides. Üha olulisem on vaadata mitte ainult üle riigipiiride, vaid ka LÄBI piiride. Selleks peab olema valmis hindama konkreetseid harupoliitika ja otsusetegemise mehhanisme teistes liikmesriikides, ja mitte ainult legalistlikust vaatenurgast või formaalsete plaanide põhjal, vaid eelkõige läbi tegeliku praktika.

Ametnikke ettevalmistavates õppeasutustes Euroopas on viimased paar aastat üheks peamiseks eesmärgiks olnud õppekavade europaniseerumine – millest vaid väikese osa moodustavad ELile pühendatud kursused. Suurem rõhuasetus on just teiste liikmesriikide – nende poliitikate ning tegeliku halduspraktika tundmisel. Praktiliselt kõik tõsiselt võetavad ametnikke ettevalmistavad programmid Euroopas hõlmavad lühiajalist õppimist või praktiseerimist mõnes teises liikmesriigis.

3) *Koordineerimine.* Koordineerimine on valdkond, mida seoses ELiga on ehk kõige enam rõhutatud. On äärmiselt oluline, et Eesti riiki esindaks Brüsselis üks ühtne hääl. Nõrk koordineerimine avalikus halduses tervikuna on tunnistanud kõigis kandidaatriikides üheks peamiseks puudujäägiks. Probleemid on seotud nii ministerevahelise koordineerimise kui koostööga ühe ministeeriumi valitsemisalas ning kommunikatsiooniga üksikute organisatsioonide siseselt. Osaliselt on see seotud ka üleminekuaja protsessidega: olukorras, kus riik alles loob oma institutsioone ja poliitika, toimub nende enesekehtestamine oma eripära rõhutamise ja sageli teistele riigi funktsioonidele või institutsioonidele vastandumise kaudu. Avaliku teenistuse europaniseerumisel on aga vajalikud just vastupidised protsessid.

Koordineerimise probleemi ei lahenda vaid spetsiaalse koordineerimisüksuse loomine, kontrolli suurendamine või hierarhiline allutamine (ehk ülalt tulev käsk). Koordineerimine on paljuski halduskultuuri küsimus – näiteks,

kas teisi asutusi ja valdkondi tajutakse sõbralike või vaenulikena, milline on suhete ajalugu osapoolte vahel kuni ministrite ja tippametnike omavahelise läbisaamiseni välja.

Koordineerimiskultuuriga seondub otseselt ka avaliku teenistuse identiteedi ja ühtsuse problemaatika, mis vastandub rivaliteedile erinevate riigiasutuste vahel. Enamus Mandri-Euroopa riike on aastakümneid teinud tõsisist tööd avaliku teenistuse ühtse identiteedi loomisel. Ühtse identiteedi alusena nähakse näiteks ametnike sarnast haridust (tuntuim esindaja Prantsuse ENA) või proovitakse avaliku teenistuse ühtsust saavutada ametnike rotatsiooniga riigiasutuste vahel (nagu Suurbritannias) või luuakse ühtne kõrgem avalik teenistus, mis peab ametkondlikest huvidest üle olema (Holland).

Kuigi koordineerimist seostatakse mõnikord võrk- või projektorganisatsioonidega, mis oma iseloomult on ajutised, on eduka koordineerimise eelduseks siiski stabiilsus. Suur osa efektiivsest ja reaalsest koordineerimisprotsessist põhineb inimeste- ja asutustevahelistel suhetel, mitte niivõrd institutsionaliseeritud kohustustel ja käskudel. Koordineerimisprotsessis omandavad erilise tähtsuse institutsionaalne mälu ning ülesannete ja ametnike järjepidevus. Seetõttu võib projektijuhtimisel põhinev avalik haldus teha karuteene koordineerimisele. Samuti mõjuvad koordineerimisele halvasti ametnikkonna politiseerumine ja suur tööjõu voolavus.

### **Kokkuvõtteks: ametnike roll ja personalipoliitika**

Koos avaliku teenistuse europaniseerumisega toimub ka ametnike rollide ümbermõtestamine. Kui seni vaatasime ametnikku vis-a-vis kodanikud, siis nüüd lisandub sellele ametnike roll Eesti huvide kaitsjana, ehk ametnik vis-a-vis teised riigid. Iga ametnik on oma riigi esindaja. See tähendab, et ka näiteks põllumajandusspetsialist peab suutma intelligentselt vestelda Iraagi sõjast, teadma oma riigi positsioone ja vestluskaaslaste riikide positsioone erinevates küsimustes. Väga olulisteks kujunevad ametnike üldine silmaring, huvi maailmas toimuva vastu, oskus kohvipausi ajal juttu rääkida – nn *small talk*, kus arvestada tuleb, et Euroopa riikide kõrgemate ametnikena ei tööta mitte niivõrd kitsa eriala spetsialistid, vaid laia üldharidusega inimesed. Ametnik, kes ei ole kursis rahvusvaheliste valupunktide või üle-euroopaliste arengutega, ei ole võimeline mitte ainult kaitsma, vaid ka ette valmistama seisukohti, mis kõlaksid veenvalt Brüsselis.

On tõenäoline, et üksikute ametnike osatähtsus tõuseb veelgi koos professionaliseerumise ja rahvusvaheliste võrgustike olulisuse kasvuga. Koos mitteformaalsete rahvusvaheliste kontaktide ja institutsionaalse mälu väärustamisega võivad tekkida nn asendamatud inimesed. Avaliku teenistuse korralduse ees on seega eesmärk väga

## II AVARDUV KOOSTÖÖ EESTIS JA EUROOPA LIIDUS

häid ametnikke värvata, neid avalikus teenistuses hoida ning samas riske hajutada ja varumeeste pinki kasvatada.

Lisaks vajadusele oluliselt parandada ametnike teadmisi oma poliitikavaldkonna kohta, nõuab avaliku teenistuse europaniseerumine uute halduskultuuriliste kompetent- side kujundamist. Paljusid avaliku teenistuse ees seis- vaid väljakutseid ei saa vaid käsu korras sisse viia. Ava- liku teenistuse seaduse täiustamine saab luua vaid eel- dused ametnikkonna võimekuse tõstmiseks. Võtmekü- simuseks avalikus teenistuses on nüüd rohkem kui ku- nagi varem vajadus heade tippametnike järele. Oluliseks

kujuneb siin kõrgemate ametnike teadlikkus ja isiklik eeskuju euroopalike väärtuste kujundamisel ja kinnista- misel ametnikkonnas. Euroopa riikide halduskultuuri ning halduspoliitikate tundmise parandamiseks tasub senisest enam kaaluda selliste inimeste teenistusse võtmist, kes on mõnda aega mõnes ELi liikmesriigis õppinud või ela- nud. Kõik eelnev on asjatu, kui avalikus teenistuses ei suudeta tagada järjepidevust ja stabiilsust ning teadmiste- oskuste-kogemuste-kontaktide akumuldeerumist.

*Artikkel põhineb 2003. aasta riigiametnike foorumi ettekandel.*

## Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline koostöö avaliku halduse arendamisel



**Marten Kokk**  
*Riigikantselei peadirektor*

Võrreldes Euroopa ühinemise raames toimunud erine- vate protsessidega, mis on 50 aasta jooksul viinud riiki- de seninägematult ulatuslikule omavahelisele koostöö- le, on Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline koostöö avaliku halduse arendamisel õige hoo sisse saanud alles võrdlemisi hiljuti. Seda, et avaliku teenistuse taset kogu Euroopas tuleb tõsta, otsustati Lissaboni tippkohtumi- sel 2000. aastal. Eesmärki nähakse eelkõige seoses va- jadusega muuta Euroopa Liit kõige konkurentsivõimeli- semaks teadmispõhiseks majanduseks maailmas. Ka Euroopa tulevikukonvendi poolt koostatud konstitutsioo- nikavand, mida arutati 2003. aastal toimunud valitsuste- vahelisel konverentsil Roomas, rõhutab vajadust tõsta rahvuslike avalike teenistuste haldussuutlikkust ELi õigu- se rakendamisel ja kutsub üles võtma kasutusele meet- meid info ja kogemuste vahetamiseks ning tõhustama ametnike koolitust.

Oma kõnes 16. märtsil 2004. a Riigikogu ees arvas pea- minister Juhan Parts muu hulgas järgmist: “Valitsus töö- tab selle nimel, et jõuliselt toetada Euroopa Liidu initsia- tiive, mis on suunatud Lissaboni protsessi raames väl- jatõõtatud üle-euroopaliste eesmärkide saavutamisele.” Eesti avaliku teenistuse taseme tõstmine koostöös tei- ste Euroopa Liidu liikmesriikidega on meile niisiis oluli- seks väljakutseks.

### Ideedevahetusest parimate praktikate levikuni?

Viimase 4 aasta jooksul ongi koostöö avaliku halduse arendamiseks ELi tasemel arenenud ülikiiresti lihtsast ideedevahetusest ühiste tegevuste ja meetmete arenda- mise ning planeerimiseni.

Pärast Lissaboni tippkohtumist toimus Uppsalas 2001. aastal Euroopa Liidu liikmesriikides avaliku halduse arenda- mise eest vastutavate peadirektorite kohtumine, kus kiideti heaks programm avaliku halduse alase koostöö arendamiseks. 2002. aasta mais La Riojas täiendati prog- rammi ja anti sellele avaliku halduse arendamise eest vastutavate ministrite poolt poliitiline tugi. 2002. aasta teisel poolel – Taani eesistumise ajal – anti süsteemi arengule juba ka esimene positiivne hinnang.

2003. aastal toimus kaks avaliku halduse arengu eest vastutavate ministrite kohtumist. Kreeka eesistumise ajal toimus kohtumine Rhodosel, kus Eestit esindas riigi- sekretär Aino Lepik von Wirén. Sellel kohtumisel and- sid ministrid kõrge hinnangu ideede, kogemuste ja pari- mate praktikate vahetamisele ning samuti töögruppide tööle, mis olid asutatud La Riojas 2002. aastal. 2003. aasta detsembris Roomas Itaalia eesistumisel toimunud teisel kohtumisel, kus meid esindas juba riigisekretär Heiki Loot, avaldasid ministrid poliitilist toetust nendele ettevõtmistele, mis on seotud avaliku halduse alase mitte- ametliku koostöö arendamisega.

2003. aastal toimus ka kaks peadirektorite kohtumist. Peamiste väljakutsetena, mis seisavad avaliku halduse arendamiseks tehtava koostöö ees, nähakse praegu eel- kõige ELi laienemist ja digitaalajastu saabumisega kaas- nevaid probleeme töökorralduses.

Seoses Euroopa Liidu laienemisega tuleb märkida, et liituvate riikide avalik teenistus on väga eripalgelise aja-



looga, väga erineva struktuuri ja halduskultuuriga. Samuti on Kesk- ja Ida-Euroopa personalijuhtimise kogemused olnud aastakümnete vältel erinevad Lääne-Euroopa riikide omast, sest enamasti allusid ka riigitöötajad ühtsetele tööõiguse regulatsioonidele. Avaliku teenistuse areng Eestiski on kestnud kõigest kümme aastat, mis iseenesest ei pruugi tänases situatsioonis olla mingiks suureks miinuseks. Ilmselt võimaldab olukord, kus me ei ole aastasadade jooksul välja arendanud mingit oma sügavalt juurdunud, teistest riikidest erinevat süsteemi, meil edukamalt kaasa lüüa erinevates koostööprojektides, mis nõuavad paindlikkust. Lõppkokkuvõttes saame kujundada oma avaliku teenistuse Euroopa haldusruumis väga koostöö- ja konkurentsivõimeliseks. Kuna koostöö peab aga kogu seda mitmekesisust arvestama, võtab ühiste arusaamade ja lähenemiste kasutuselevõtt ilmselt veel väga pikalt aega.

### Koostöö valdkonnad

Et edukalt hakkama saada ülalmainitud ühiste probleemidega ning vahetada kogemusi ja parimaid praktikaid, on praeguseks Euroopa Liidu liikmesriikide vahel välja kujunenud koostöö neljas põhilises valdkonnas. Nendeks on innovatiivsed avalikud teenused, inimressursside arendamine, e-valitsemine ja parem õiguslik regulatsioon. Nende teemade käsitlemiseks on loodud ka 4 Euroopa Liidu mitteametlikku töögruppi, kus Eesti esindajatena on seni osalenud Juhani Lemmik Rahandusministeeriumist ning Annika Anton, Laur Mägi ja Aivar Rahno Riigikantselt.

#### *Uuenduslikud avalikud teenused*

Koostöö uute avalike teenuste arendamisel puudutab hetkel eelkõige kodanikele ja ettevõtetele pakutavate teenuste kvaliteeti. Siin on tekkinud juba ka mitmeid ühiseid projekte, millest meil on kindlasti tuntuim ühtne hindamismudel ehk CAF (ingl. k *Common Assessment Framework*). Samuti väärib märkimist kvaliteedikonverentside ettevalmistamine.

Koostöö raames toetatakse CAFi levikut nii vanades kui ka uutes liikmesriikides. See võimaldab omavahel võrrelda erinevate riikide erinevaid asutusi universaalse mudeli alusel ja edendada kogemuste vahetust. Euroopa Avaliku Halduse Instituut (ingl. k *European Institute of Public Administration*, EIPA) viis 2003. aastal läbi uurimuse CAFi rakendamise kohta, millest muu hulgas selgus, et inimese kohta on kõige rohkem ühtset hindamismudelit rakendatud just Eestis<sup>1</sup>. Seda võib pidada

Rahandusministeeriumi sihikindla ja tubli töö tulemukses selles avaliku halduse arendamise valdkonnas<sup>2</sup>.

Teine oluline teema uuenduslike avalike teenuste töögrupis oli kvaliteedikonverentsi ettevalmistamine, mis leiab aset Rotterdamis 15.–17. septembrini 2004. a. Konverentsi üritatakse korraldada vähemalt iga kahe aasta tagant ja nende eesmärgiks on samuti parandada avalike teenuste kvaliteeti kogemuste vahetamise ja koostöövõrgustiku arendamise kaudu kõigi ELi liikmesriikide vahel. Näitena heast praktikast tutvustab seal ka Eesti Haigekassa oma tasakaalus tulemuskaardi rakendamise kogemust<sup>3</sup>.

#### *Inimressursside arendamine*

Teise olulise valdkonnana tuleks kindlasti peatuda inimressursside juhtimisel ja arendamisel. Selles töögrupis keskenduti 2003. aastal info ja parimate praktikate vahetamisele mitmetes valdkondades, näiteks uute tehnoloogiate mõju avaliku sektori personalijuhtimisele, ELi sisesse ametnike mobiilsuse edendamine ja ametnike vahetuse süsteemi edasiarendamine. Lisaks on töögrupi päevakorras olnud ja eesistujamaade poolt läbiviidud uuringutes kajastunud sellised teemad, nagu organisatsiooniliste muudatuste (erastamine, *outsourcing*, de-tsentraliseerimine) mõju inimressursside juhtimisele, avalike teenistujate pensionisüsteemid, avaliku teenistuse eetika ja ühtsus ning avalike teenistujate koolitus. Fookuses on ka küsimused, millised on muudatusi toetavad inimressursi juhtimise strateegiad nii organisatsiooni kui avaliku teenistuse tasandil, säilitamiseks parimate võimalike teadmiste ja oskustega töötajaid. Samuti vahetatakse kogemusi innovaatiliste inimressursi juhtimise süsteemide, nagu paindlike karjäärisüsteemide rakendamise kohta ning arutatakse ühtsete avaliku teenistuse väärtuste üle, üritades seeläbi leida võimalusi avaliku teenistuse maine tõstmiseks.

#### *E-valitsemine*

E-valitsuse töögrupis olid 2003. aastal tähelepanu all valitsustevaheline koostöö ja infosüsteemide omavaheline haakuvus mitte infotehnoloogilisest, vaid organisatsioonilisest vaatevinklist, samuti e-valitsuse arendamiseks vajalike inimressursside koolitamine ja hindamine. Siinkohal tuleb muidugi tähelepanu pöörata sellele, et see valdkond on juba üpris laialt kaetud erinevate Euroopa Komisjoni poolt algatatud ettevõtmistega, mistõttu võib koostöö kujuneda dubleerimise kartuses mõ-

<sup>1</sup> Põhjalikuma ülevaatega CAFist ja EIPA läbiviidud uurimusest on võimalik tutvuda EIPA koduleheküljel aadressil [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl).

<sup>2</sup> Vt ka Karin Närepi artiklit "Kvaliteediauhind kui vahend parema juhtimise poole" lk 21.

<sup>3</sup> Vt ka Andres Rannamäe artiklit "Kompetentside juhtimine ja organisatsiooni strateegiline suutlikkus" lk 27.



## II AVARDUV KOOSTÖÖ EESTIS JA EUROOPA LIIDUS

nevõrra oodatust ahtamaks, keskendudes näiteks riigiaparaadi läbipaistvuse tõstmisele ja e-valitsemise arendamise organisatsioonilisele küljele. Iseenesest on see üks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõtu murdepunkte, sest küsimus ei ole ju ka meie jaoks enamasti selles, et tehnoloogiat ei oleks olemas või seda ei oleks võimalik välja arendada, vaid ikka selles, et inimesed ei oska ebapiisavast koolitusest ja ettevalmistusest tingituna seda kasutusele võtta.

### *Õigusloome kvaliteedi parandamine*

Õigusloome kvaliteedi parandamise töörühmas keskenduti 2003. aastal õigusaktide mõjude hindamise, konsulteerimise, lihtsustamise ja regulatsioonidele ligipääsetavuse teemadele. Samuti rõhutati koordinatsiooni parandamise vajadust erinevate õigusloomega tegelevate ametnike vahel. Peetakse oluliseks, et õigusakti vastu võttes hinnataks senisest põhjalikumalt õigusakti vastuvõtmisega ühiskonnas kaasnevaid majanduslikke, välispoliitilisi, sotsiaalseid ja administratiivseid tagajärgi. Eelnõude koostamisel ei tohiks lähtuda mingitest harukondlikest huvidest ja erialastest arusaamadest, vaid otsused peaksid põhinema selgel tõendusel, et probleem eksisteerib ning parlamendi või valitsuse sekkumine on vajalik ja sekkumise viis põhjendatud. Samuti peetakse väga oluliseks konsulteerimisprotsessi arendamist erinevate huvipooltega.

### **Mis edasi?**

Vastavalt 1. detsembril 2003. a Roomas ministrite poolt heakskiidetud keskpikale tegevuskavale avaliku halduse alase koostöö arendamiseks aastatel 2004–2005 on esialgu kavandatud koostöö jätkamine ja süvendamine just nendes eespool nimetatud valdkondades. Tundub, et mitmed probleemid, millega Euroopa Liidu liikmesriigid tegelevad, on tegelikult ka meil päevakorral ja seetõttu tasub meilgi selles koostöös aktiivselt osaleda.

Probleemidele lahenduste otsimisel on kindlasti vajalik tõhustada ka bilateraalselt koostööd erinevate sarnaste asutuste vahel Eestis ja Euroopa Liidu liikmesriikides. Riigikantselei kogemused koostöö arendamisel Soome ja Läti riigikantseleidega on igal juhul olnud õpetlikud.

“Tänapäeva Euroopa tervikuna ja iga Euroopa riik eraldi ei tohi unustada seda omamoodi instinkti, mis ütleb talle, et kõik on omavahel seotud, et nüüdsest tuleb töötada ja elada selles uuelaadses usalduse ja hea tahte atmosfääris, millesse igaüks annab ühenduse hüvanguks endast maksimumi just selles osas, mis on tema tugevus ja eripära,” ütles omaaegne Prantsuse välisminister Robert Schuman. See võiks kehtida ka tänapäeval – motona meie ametnike jaoks, kes praegu ja tulevikus selles koostöös osalevad, mida Euroopa Liidus tehakse avaliku halduse arendamiseks.

## Riigiametnike foorum 2003 – Eesti ametnik Euroopas



**Viire Rannasoo**  
*Riigikantselei avaliku  
teenistuse ja  
personaliosakonna  
juhataja*

Nagu pikaajalise traditsiooniga ettevõtmiste puhul tavaks, võib ka riigiametnike foorumi puhul tõdeda, et üritus on leidnud kindla koha ja aja asutuste ja ametnike kalendris. Kui foorumi idee algatajad pidasid algselt eelkõige silmas eesmärki tuua erinevate asutuste ametnikud üks kord aastas Tartusse kokku, et seeläbi soodustada omavahelist suhtlemist avaliku sektori juhtide vahel, siis tänaseks on foorum kujunenud ise ulatuslikuks koostööprojektiks, mille ettevalmistamisele ja õnnestumisele on nii ideede kui kaastõõga panustanud paljud asutused ja inimesed.

Järjekorras neljas foorum toimus 18. ja 19. septembril 2003. a Tartus Vanemuise Kontserdimajas. Teemavalikul seekord kõhklusi ei olnud – oli ju 2003. aasta Eestile Euroopa Liiduga liitumislepingu allkirjastamise aasta ning meie foorum toimus vaid mõni päev pärast liitumistingimuste rahvahääletust ja selget “jah-sõna” Euroopale, mis ühtlasi tähendas ühe olulise etapi lõppu nii Eesti riigi kui ametnike jaoks. Seega oli põhjust vaadata tagasi viimase 12 aasta jooksul selle nimel tehtule ning otsida vastust küsimusele – kuidas edasi? Liitumisega kaasnevad uued võimalused, nõudmised ja väljakutsed puudutavad mitte ainult neid väheseid, kes leiavad lähitulevikus rakendust Euroopa Liidu institutsioonides, vaid praktiliselt kõiki Eesti ametnikke. Arusaadavalt tunnevad ametnikud eelseisvate muudatuste vastu suurt huvi, ikka ja jälle kipuvad korduma küsimused nagu “kuidas mõjutab “ajude äravool” Eesti avalikku teenistust?”, “mida tähendab avaliku teenistuse rahvusvahelistumine ametnikule?”, “kuidas pääseda euroasutusse tööle?”. Neile ja paljudele teistele Euroopa Liiduga seotud küsimustele üritasimegi foorumil vastust leida.

### Eesti huvid Euroopa Liidus

Tavapäraselt said esimeses sessioonis sõna poliitikud – Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu liikmed. Foorumi avakõnes tõstis peaminister Juhan Parts esile riigiametnike rolli olulisust selle tulemuse saavutamisel ning tänas

ametnikke aastatepikkuse tubli töö eest, rõhutades samas, et kõik senitehtu on siiski olnud vaid eelsoojendus enne otsustavat stardipauku. Peaminister rääkis uue arenguetapi eesmärkidest ning sellest tulenevatest väljakutsetest ametnikele ja poliitikutele, seostades Eesti edukust Euroopas ametnike suutlikkusega saavutada oma töös suurem süsteemsus, läbimõeldus ja koordineeritus ning võtta omaks euroopalik käitumine.

Välisminister Kristiina Ojuland keskendus Eesti huvide kaitsmisele Euroopa Liidu otsustusprotsessis, rõhutas toimiva ametkondadevahelise koostöö olulisust Eesti seisukohtade kujundamisel ning vajadust kujundada toimivad partnerlussuhted teiste ELi riikidega Eestile sobivate lahenduste läbiviimiseks ELi otsustusprotsessis.

Marko Mihkelson Riigikogu väliskomisjoni esimehena esitas nägemuse rahvusparlamendi rollist Euroopa Liidu otsustamisprotsessis ning järelevalve teostamisel valitsuse tegevuse üle. Ta rõhutas, et Euroopa Liit sunnib nii poliitiku kui ametnikke professionaliseeruma ning Eesti edukus sõltub meie haldussuutlikkusest, mille tagatiseks on poliitikute ja ametnike ladus koostöö.

Iirimaa riigiminister ja valitsuse esindaja Euroopa tulevikukonverdis Dick Roche rääkis oma kogemustest väikeriigi esindajana Euroopa Liidus. Tema sõnavõttust jäi meelde, kui oluline on mõista teisest kultuuriruumist pärit inimesi, õppida asju nägema teiste inimeste ja teiste riikide vaatenurgast.

### Eesti tee Euroopa Liitu

Foorumi teine sessioon alateemaga “Eesti tee Euroopa Liitu” oli ühtlasi nii tagasi- kui edasivaatav, sest sõna said inimesed, kes ühinemisprotsessi erinevatel etappidel on mänginud olulist rolli – ekspeaministrid Mart Siimann ja Siim Kallas, Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja ja Eesti esindaja Euroopa tulevikukonverdis Henrik Hololei ning Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadi juhataja Hannes Rumm. Mart Siimann tuletas meelde, et liitumistee ei ole mitte alati olnud ning oluline on aeg-ajalt vaadata tagasi, et õppida minevikust. Siim Kallas ja Henrik Hololei soovitasid rohkem tulevikku, soovitudes maailma jätkuva rahvusvahelistumise tingimustes õppida vaatama endast väljapoole, et näha ennast osana laiemast pildist. Henrik Hololei rõhutas oma ettekandes “Euroopa Liidu tulevik ja Eesti”, et liitumine tähendab võimalust, kuid selle ärakasutamine on meie enda kättes ning sõltub olulisel määral ka Eestit esindavate ametnike aktiivsusest, koostöövalmidusest ja suhtlemisoskusest, kom-

## II AVARDUV KOOSTÖÖ EESTIS JA EUROOPA LIIDUS

petentsusest oma valdkonnas ning riigi kui terviku prioriteetide tundmisest.

Üheks foorumi huvipakkumaks ettekandeks hinnati Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadi juhataja Hannes Rummi ülevaadet rahvahääletusele eelnenud teavituskampaania telgitagustest ja tehtud valikutest ning avalikku arvamust kujundanud teguritest, mis mõjutasid tulemust jah-suunas.

Kolumnist ning Eesti Euroopa liikumise nõukogu liige Enn Soosaar suunas oma pilgu väljastpoolt sissepoole ning otsides vastust küsimusele – kas Eesti on alles teel Euroopasse või Eesti on juba Euroopas – jõudis tõdemuseni, et me oleme eurooplased ega ole kunagi Euroopast lahkunudki, või vähemalt on seda see osa rahvast, kellele eurooplus tähendab päratu hulga võimaluste kõrval ka kohustusi ja vastutust.

### Avaliku teenistuse rahvusvahelistumine

Foorumi teisel päeval keskenduti avaliku teenistuse rahvusvahelistumisest ning liitumisest tulenevatele ametnike ees seisvatele uutele võimalustele, nõudmistele ja väljakutsetele. Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna dotsent Tiina Randma-Liiv, analüüsis oma foorumi kõige sisukamaks ettekandeks hinnatud sõnavõttus ametnike rolli avaliku teenistuse süveneva rahvusvahelistumise tingimustes, vaatles olulisi valdkondi, mille täiustamine on kriitilise tähtsusega Eesti avaliku teenistuse europamiseerumise jaoks – poliitika analüüsi ja strateegilise juhtimise olulisus, ametnike ettevalmistuse europamiseerumise ning avaliku teenistuse stabiilsuse ja ühtsuse tagamise vajadus. Võtmeküsimuseks pidas ettekandja vajadust heade tippametnike järele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi asekanter Signe Ratso rääkis ametniku rollist Eesti positsioonide ettevalmistajana ja kaitsjana Euroopa Liidus ning EBRD asedirektor Martin Põder jagas oma kogemusi eestlasena rahvusvahelises organisatsioonis. Mõlemast ettekandest jäi kõlama, et lisaks erialasele professionaalsusele ja keeleoskusele peab “ideaalne ametnik” suutma eristada olulist ebaolulisest, olema nähtav, paindlik ning reageerimis- ja suhtlemisvalmis 24 tundi ööpäevas.

Ettekannetele järgnenud paneeldiskussioonis, mida juhtis Riigikogu Euroopa asjade komisjoni esimees Rein Lang, üritati leida vastuseid küsimustele, nagu “kuidas pääseda euroasutusse tööle?” ja “millised on teenistustingimused ja esitatavad nõuded ELi institutsioonides?”. Diskussioonis osalenud “eestlased Euroopas” – Eesti esinduse Euroopa Liidu juures asejuht minister-nõunik Margus Rahuoja ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste rõhutasid, et konkurents euroasutustesse on tihe ning seab kõrgeid nõudmisi nii ametnike

erialasele kompetentsusele, keele-, suhtlemis- ja läbirääkimisoskusele kui üldisele laiale silmaringile. Kõlama jäi arvamus, et kahtlemata toob tööjõu vaba liikumise õigus kõikide Eesti ametnike jaoks kaasa töökeskkonna ja karjäärivõimaluste laienemise, kuid selles ei tohiks näha Eesti jaoks vaid negatiivset külge, sest naasev eurokogemusega ametnik on väärtus, ehk nagu ütles diskussioonis osalenud Margus Rahuoja – selleks et negatiivsest “ajude äravoolust” võiks saada positiivne “vere värskendamine”, tuleb luua tingimused Eesti ametnike sujuvaks liikumiseks ELi institutsioonidesse ja vastupidi. Video vahendusel saatis foorumile oma tervituse ja sõnumi Euroopa Komisjoni asepresident Neil Kinnock.

### Foorum – heade mõtete ja koostööüritus

Foorumi teemast sõltumata on selle kokkusaamise üheks eesmärgiks alati olnud asutustevahelise koostöö ja suhtlemise soodustamine ning kogemuste vahetamine. Sel aastal tutvustas Rahandusministeerium avaliku sektori kvaliteediauhinna pilootprojekti, mille eesmärgiks on teavitada riigiasutusi enesehindamise ja kvaliteedijuhtimise põhimõtetest ning tõsta seeläbi riigiasutuste juhtimise kvaliteeti.

Sarnaselt eelmiste aastatega tutvustati foorumil edukaid projekte, mida on aasta jooksul ellu viidud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning era- ja kolmanda sektori organisatsioonide koostöös.

Osalejate ergutamiseks näidati ettekannete vahepaladena katkendeid euroteemalisest mälumängust “Kuldviljak” poliitikute osalusel ning videomeenutusi ühinemisprotsessi alguspäevadest.

Lugemiselamusi jagus osalejatele veel pärast foorumi lõppugi, sest esmakordselt oli lisaks muudele materjalidele mapi vahel ka foorumi raamat – Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna avaliku halduse osakonna poolt Riigikantselei kaasabil tõlgitud ja välja antud NISPAcee<sup>1</sup> väljaanne “Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides: teooria ja juhtumianalüüsid”.

Foorumi vajalikkust ja elujõulisust tõendab aasta-aastalt kasvav osalejate arv – seekord üle 420, püsiosalejate suur osakaal ning püsivalt positiivne tagasiside: vastanute 99 % hindas foorumit “väga vajalikuks”. Võttes kokku 2003. aasta foorumit, toonitas riigisekretär Heiki Loot, et Euroopas olemine tähendab Eesti ametnikule paljuski vajadust mõelda senisest tunduvalt erinevalt ja oluliselt laiemas kontekstis, kui me oleme seni

<sup>1</sup> *Network of Schools and Institutes of Public Administration in Central and Eastern Europe* (Kesk- ja Ida-Euroopa avaliku halduse koolide ja instituutide võrgustik)

RIIGI AMETNIKE FOORUM

Foorumi moderaatorid

Priit Kolbre Andres Kasekamp Rein Lang

TARTU, 18.-19. SEPTEMBER 2003

EESTI AMETNIK EUROOPAS

harjunud. Ta avaldas lootust, et kahe foorumipäeva jooksul kogutud uued ja head mõtted aitavad leida suunda uut moodi mõtlemise juurde, ehk nagu on öeldud – inime, kes on kordki elus kokku puutunud uue mõttega, ei mõtle enam kunagi päris vana moodi.

Foorum on ikka üritanud kõneks võtta teemad, mis hetkel on päevakorral. Kindlasti teeme seda ka ametnike foorumil 2004, mis toimub 30. septembril ja 1. oktoobril nagu ikka Tartus – heade mõtete linnas.

## Konkurss “Riigiasutuste koostööprojekt 2003”

### **Viire Rannasoo**

*Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna juhataja*

Eesmärgiga aidata kaasa riigiasutuste vahelise koostöö ja koordineerimise tõhustamisele, väärtustada informatsiooni liikumist ja kogemuste vahetust ning asutustevahelist koostööd korraldas Riigikantselei 2003. aastal kolmandat aastat järjest riigiasutuste koostööprojekti konkursi. Oodatud olid kõik koostööprojektid, mis viidi läbi või millega alustati alates 2002. aasta septembrist ning milles osales vähemalt kaks riigiasutust. Kaasatud võisid olla kohaliku omavalitsuse asutused ning era- ja kolmanda sektori organisatsioonid.

2003. aastal laekus konkursile 12 projekti. Esitajate hulgas oli 4 ministeeriumi, 6 ametit ja 1 maavalitsus, kuid

projektides osalejatena olid kaasatud praktiliselt kõik ministeeriumid, paljud riigiasutused, sihtasutused ja äriühingud. Mitmetes projektides osalesid ka välispartnerid.

Projekte hindas riigisekretäri poolt moodustatud erinevate riigiasutuste, era- ja kolmanda sektori ning ajakirjanduse esindajatest koosnev komisjon. Komisjon vaagis esitatud projektide uuenduslikkust, olulisust rakendusvaldkonna või avaliku teenistuse kontekstis ning asutustevahelise koostöö ulatust ja tulemuslikkust. Võttes arvesse ka projekti teostamisest tulenevat või eeldatavat efekti, tulemuste väärtuslikkust pikemas perspektiivis ning sihtgrupile orienteeritust ja kasutajasõbralikkust, tegi komisjon otsuse anda välja 3 auhinda. Edukat konkursil osalemist jäävad parimatele meenutama Hillar Metsa temaatilised pildid.



### Auhind tulemusliku koostöö eest eurolõimumise alal projektile “Eesti tollitariifistik loomine”

Esitaja: *Tolliamet*

Osalejad: *Rahandusministeerium, Maksuamet, kõik ministeeriumid, mitmed erafirmad ja välispartnerid (Rootsi ja Austria toll, Euroopa Komisjoni maksustamise ja tolliliidu peadirektoraat jt)*



Projekti eesmärgiks oli töötada välja Eesti tollitariifistik, mis on võimalikult sarnane Euroopa ühenduste integreeritud tollitariifistikuga ja sellega ühildatav, võimaldab lisada rahvuslikke meetmeid ning tagab liidese teiste süsteemidega – tollideklaratsiooni töötlemise süsteemi ja tollitransiidiga. Projekti tulemus on suunatud ärikliendile, kellel on võimalik saada Tolliameti kodulehelt ühest kohast kogu vajalik info konkreetse kauba konkreetsest riigist impordil või ekspordil rakendatavate maksude, keeldude, piirangute, nõutud tegevuse ja muude lubade, poliitikate ning tolliformaalsuste läbiviimise kohta. Kuna seni on nimetatud andmestik ja poliitikad olnud erinevate ametkondade hallata, oli vajalik paljude asutuste koostöö. Sellel projektil on tugev mõju ka Tolliameti haldussuutlikkusele, sest deklaratsioonide töötlemise süsteem hakkab kasutama oma teatmebaasideks sama andmekogu ja sellega vähenevad tolliametnike vead Tolliameti vastutusel olevate seaduste rakendamisel.

Samuti on üks projekti oluline mõju kehtiva õiguse korrastamine projekti käigus. Koostöö tulemus on lisaks äriühingutele oluline ka Eestile riigile, kuna sellest sõltub Eesti käekäik ühinemisel Euroopa Liiduga. Projektile on positiivse hinnangu andnud väliseksperdid ning tarkvara vastu on huvi tundnud Läti. Eesti ühinemisel ELiga on oluliseks tingimuseks Eesti tolli infosüsteemide koostalitlusvõime ELi tollitariifistikuga TARIC. See on tsentraalne andmebaas, mis ühendab ELi ühise tollitariifistikuga ning kaubandus-, põllumajandus- ja muu kaupade importimise ja eksportimisega seotud ühenduste poliitika (s.t kaubandusega seotud õigusaktid). TARICu rakendamine ilma tarkvara süsteemita on väga keeruline. Teadaolevalt ei ole nii täiuslikku süsteemi, mis võimaldab TARICu andmetele lisada rahvuslikke meetmeid ja sisaldab maksude arvutamise moodulit, seni üheski liikmesriigis.

### Uuenduslikkuse ja parima algatuse auhind projektile “Digitaalne terviselugu”

Esitaja: *Sotsiaalministeerium*

Osalejad: *Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus, Eesti Perearstide Selts, TÜ Kliinikum, SA Geenivaramu, Tallinna Kiirabi*

Projekti eesmärk on luua eeldused kõrgema ravikvaliteedi tagamiseks:

- võimaldada raviarstile ja kiirabile patsiendi info digitaalselt ning kiiresti kättesaadavaks teha;
- tõsta patsiendi info kvaliteeti ja usaldusväärsust;
- vähendada rutiinsetele ja dubleerivatele aruannetele kuluvat arstide tööaega;
- suurendada sotsiaalset kontrollivõimalust ravikvaliteedi üle.

Projekti laiem eesmärk on luua juriidiline ja tehniline andmevahetuskeskkond tervise infosüsteemis tervikuna. Projekti põhikomponentideks on keskregister ja liidestatud osapooled. Päringuid paiknevad tervise sektori erinevate osapoolte infosüsteemide või registritena ning on kättesaadavad kolme sekundi kuni ühe tunni jooksul, süsteem töötab ööpäev läbi ning peab vastama väga kõrgetele turvanõuetele. Analoogilist projekti ELi maades üleriigilisena ei ole seni suudetud rakendada. Põhjamaades, kus selliseid projekte on toimimas, töötavad need erinevatel alustel kohalikel tasanditel, kuid üleriigiliste ühtlustatud põhimõtete ja standarditeni ei ole jõutud. Samas üritatakse ELi kontekstis jõuda ühistele standarditele. Kuna Eestil on väike, siis on Eesti käsitletav pilootriigina. Projekt on oluline osa eRiigi projektide kontekstis. Projekt haakub tihedalt selliste üleriigiliste süsteemide nagu x-tee, eKodanik, ID-kaart ja digitaalse allkirja rakendus. Samuti on projekt väga ak-





tuaalne Euroopa kontekstis – eHealth ja eEurope. Praktiline huvi projekti vastu on tervise sektoril, kus patsiendi andmed ei ole seni patsiendi isikuga seotud (kuna patsient käib erinevate arstide juures) ning arstil tekib võimalus automatiseerida kogu aruandlus erinevatele institutsioonidele. Tervishoiupoliitiliselt annab projekt lisaväärtuse kvaliteetse statistika kogumiseks väiksema ressursiga – võimaldades kvaliteetsemalt ning kiiremini teha tõendus põhiseid otsuseid ning hinnata vastavate otsuste mõju. Suureneb võimalus kontrollida ja analüüsida arstide tervishoiuteenust ja ravikvaliteeti.

### Inimsõbraliku ja kliendikeskse lahenduse auhind projektile “Eesti elanikele pensionide, toetuste ja hüvitiste väljamaksmise korraldamise kaasajastamine”

Esitaja: Sotsiaalkindlustusamet

Osalejad: Eesti Post AS, Medisoft AS, Ektaco AS

Projekti eesmärgiks on minna täielikult üle andmefailide elektroonilisele vahetusele, tagada elanikele pensionide, toetuste ja hüvitiste maksmine Eesti Posti kohalike postkontorite kaudu summeeritult ühe väljamaksena tähtajaliselt ja kliendile mugavalt, suurendada klienditeeninduse efektiivsust ja kvaliteeti. Eesti Posti kohalike post-

kontorite kaudu on aastaid makstud ja makstakse ka praegu seadustega ettenähtud riiklikke pensione, toetusi ja hüvitisi. Ligikaudu 65% kõigist pensionisaajatest, 25% peretoetuste saajatest ja 64% puuetega inimeste toetuste saajatest kasutab just seda teenust. Seetõttu on Sotsiaalkindlustusameti ja piirkondlike pensioniametite koostöö Eesti Posti ja tema kohalike postkontoritega väga oluline. Kirjeldatud koostööprojekt peab silmas olulist osa Eesti elanikkonnast – kiirem, turvalisem, meeldivam teenindus saab osaks kõigile, kellele makstakse pensione, toetusi ja/või hüvitisi: pensionärid ja lastega pered, nii noored kui ka eakad inimesed üle Eesti, kokku mitukümmend tuhat inimest, kes oma raha kättesaamiseks pidid seisma mitmes järjekorras, sest erinevaid väljamakseid tegid erinevad kassad. Esmakordselt saab klient kõik talle riigi poolt määratud väljamakset ühise summana ühest kassast. Sama kassa juurest lahkumata võib klient kasutada ka kõiki muid postiteenuseid. Andmevahetus pensioniametitega on operatiivne ning turvaline.



### III AVALIKU TEENISTUS ARVUDES

## Ülevaade Eesti ametnikkonnast 2003. aastal



*Oliver Väärtnõu*  
Riigikantselei  
avaliku teenistuse ja  
personaliosakonna  
nõunik

Riigikantselei on kogunud Eesti avaliku teenistuse personali koosseisu kirjendavat statistikat alates 1996. aastast ning alates 1999. aastast on ülevaade personalistatistikast olnud üheks osaks avaliku teenistuse aastaraamatust. 2003. aasta aastaraamat jätkab seda traditsiooni ning pakub alljärgnevas artiklis lühianalüüsi Eesti ametnikkonda iseloomustavast statistikast 31. detsembri 2003. a seisuga<sup>1</sup>.

#### Küsitluse sihtgrupp ja andmete töötlemine

Andes ülevaadet Eesti ametnikkonnast 2003. aastal, tuleb esmalt käsitleda avaliku teenistuse mõistet. "Avaliku teenistuse seaduse" (ATS) järgi hõlmab avalikus teenistuses töötamine endas töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuse koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal. Ametiasutustena käsitab seadus asutusi, keda finantseeritakse riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest ja kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine. 31. detsembri 2003. a seisuga oli keskvalitsuse ametiasutuste tasandil selliseid asutusi 72. Võrreldes 2002. aastaga suuri muudatusi asutuste koosseisus ei toimunud – ainsana muutus Põllumajandusministeeriumi haldusala, kus likvideeriti Tõuaretuse Inspeksioon.

Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonna andmetel oli 31. detsembri 2003. a seisuga Eestis 241

kohalikku omavalitsust. Riigikantseleile esitas neist statistika ligikaudu 58% ehk täpselt 140 ametiasutust. 2002. aasta 135-ga võrreldes ei ole see arv märkimisväärselt kasvanud. Samas on oluline mainida, et selle aasta statistika hõlmab kõiki suuremaid linnavalitsusi (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu jt), mis protsentuaalselt moodustavad väga suure osa kogu kohalike omavalitsuste ametnike koosseisust.

Eesti avaliku teenistuse mõistet käsitledes on oluline peatuda ka seadustest tuleneval ametnike jaotusel. Ametnikud jagunevad üldiseks avalikuks teenistuseks, kelle teenistussuhteid täielikult või olulisel määral reguleerib ATS, ja eriteenistuseks, kelle teenistussuhteid reguleerivad täielikult või olulisel määral eriseadused (kohtunikud, kohtunike abid, prokurörid, kaadrikaitsevälelased, politseiametnikud, piirivalveametnikud jt). Sõltuvalt ATSi laienemise ulatusest, eelkõige aga ametikohtade põhi-gruppidesse jagunemise ühilduvusest, on käesoleva statistika kogumisel ja analüüsimisel ametnikud jaotatud kolme suurde gruppi:

- üldise avaliku teenistuse ametnikud (sh osa eriteenistuste ametnikke, nagu politsei- ja piirivalveametnikud, kelle põhi-gruppidesse jagunemine on võrreldav üldise avaliku teenistuse ametnikega);
- eriseaduste alusel teenistuses olevad ametnikud (kohtunikud, kohtunike abid, prokurörid ja kaadrikaitsevälelased);
- kohaliku omavalitsuse ametnikud.

Käesolevas artiklis toodud analüüs ja tabelid käsitlevad eelkõige üldise avaliku teenistuse ametnikke. Kohaliku omavalitsuse ja eriseaduste alusel teenistuses olevate ametnike personalistatistikat käsitlevat informatsiooni on antud analüüsis välja toodud ainult olulisemate erinevuste kirjeldamiseks<sup>2</sup>.

Riigikantselei aastaraamatus analüüsitavad statistilised andmed on saadud vaatlusaluste asutuste poolt esitatud andmete summeerimisel. Oluliseks täienduseks Excelli ankeetide täitmise meetodile võib 2003. aastal pidada Riigikantselei avalike teenistujate andmekogu, mille kaudu esitas Riigikantseleile oma statistika 30 riigiasutust.

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

<sup>2</sup> Põhjalikum statistika on toodud aastaraamatu lisan 1, lk 112-115.

Andmebaasipõhine arvestus lihtsustas ja kiirendas nii andmete kogumise kui ka töötlemise protsessi. Lisaks annab andmebaas võimaluse teha asutuse poolt saadetatavatest andmetest märksa detailsemaid ja põhjalikumaid päringuid.

Statistiliste andmete lugemise lihtsustamiseks ja omavaheliseks võrdlemiseks on ametiasutused sarnaselt eelmistele aastaraamatutele jaotatud nelja gruppi:

- *Ministeeriumid koos valitsemisalaga* – ministeeriumid ja nende valitsemisalal olevad valitsusasutused;
- *Põhiseaduslikud institutsioonid* – Riigikogu Kantslei, Riigikohus, Riigikantslei, Riigikontroll, Vabariigi Presidendi Kantslei ja Õiguskantsleri Kantslei ning Riigikantslei haldusalal olev Rahvusarhiiv;
- *Maavalitsused* – 15 maavalitsust;
- *Kohalike omavalitsuste ametiasutused* – statistika esitanud 140 kohalikku omavalitsust.

#### Ametnike koosseisu iseloomustavad andmed

31. detsembri 2003. a seisuga töötas riigi keskvalitsuse tasandil Eestis 18 998 üldise avaliku teenistuse ametnikku. Võrreldes 2002. aastaga on see arv suurenenud 515 ametniku võrra ehk ligikaudu 3% (vt graafik 1). Kui sellele arvule juurde liita veel kohtunikud, kohtunike abid, prokurörid ja kaadrikaitseväelased, saame ametnike koguarvuks 23 850. Statistikaameti andmetele tuginedes võib järeldada, et Eestis moodustab riigi keskvalitsuses töötavate ametnike osa ligikaudu 4% kogu tööhõivest<sup>3</sup>. Kuna kohalike omavalitsuste andmed on Riigikantsleile laekunud 2003. aasta kohta puudulikult,

siis ei saa teha järeldusi kogu Eesti avaliku teenistuse suuruse ja tööhõive kohta.

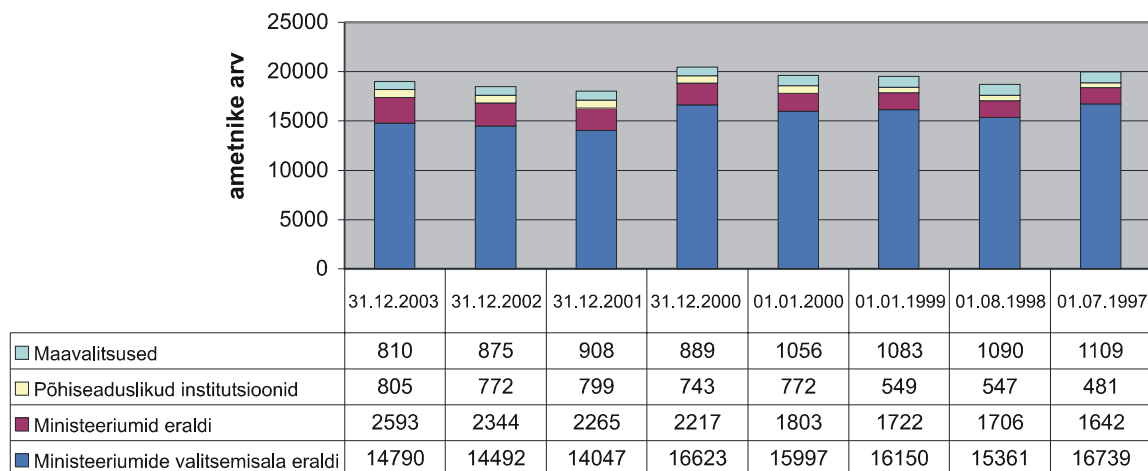
Eesti avaliku teenistuse ametnike arvult suurim asutus on pretsedenditult Politseiamet 4610 ametnikuga. Väikseim asutus on Energiaturu Inspeksioon 9 ametnikuga. Ministeeriumidest on suurimad Välisministeerium ja Keskkonnaministeerium vastavalt 537 ja 435 ametnikuga. Kõige suurema haldusalaga ministeerium on Sise-ministeerium 5524 ametnikuga.

Arvuliselt tõusis kõige enam ametnike arv ministeeriumide allasutustes – kokku 298 ametniku võrra. Prosentuaalselt suurenes kõige enam asutuste grupp *ministeeriumid*, mis kasvas ligikaudu 11% (vt graafik 2).

Ministeeriumidest kasvas 2003. aastal enim Välisministeeriumi ametnike arv, vastavalt 88 ametniku võrra. Ministeeriumide allasutustest kasvasid 2003. aastal enam Kaitsejõudude Peastaap ja Politseiamet – esimene neist suurenes 163 ja teine 121 ametniku võrra. Mõlemas asutuses tuleb ametnike arvu muutuse taga näha reorganiseerimist: Kaitsejõudude Peastaabis vaadati üle mitmete staapide koosseisud ning kaotati kaitsevæametnike ametigrupp. Politseiameti suurenemise taga on politseiametnike arvu vähendamine ning üldise avaliku teenistuse ametnike arvu suurendamine.

Vaadeldes asutuste gruppi *põhiseaduslikud institutsioonid koos haldusalaga*, on ka seal märgata mõõdukat ametnike arvu suurenemist. Kokku on kogu antud asutuste grupp suurenenud 33 ametniku võrra, mis tähendab 2002. aastaga võrreldes umbes 4%-list suurene-

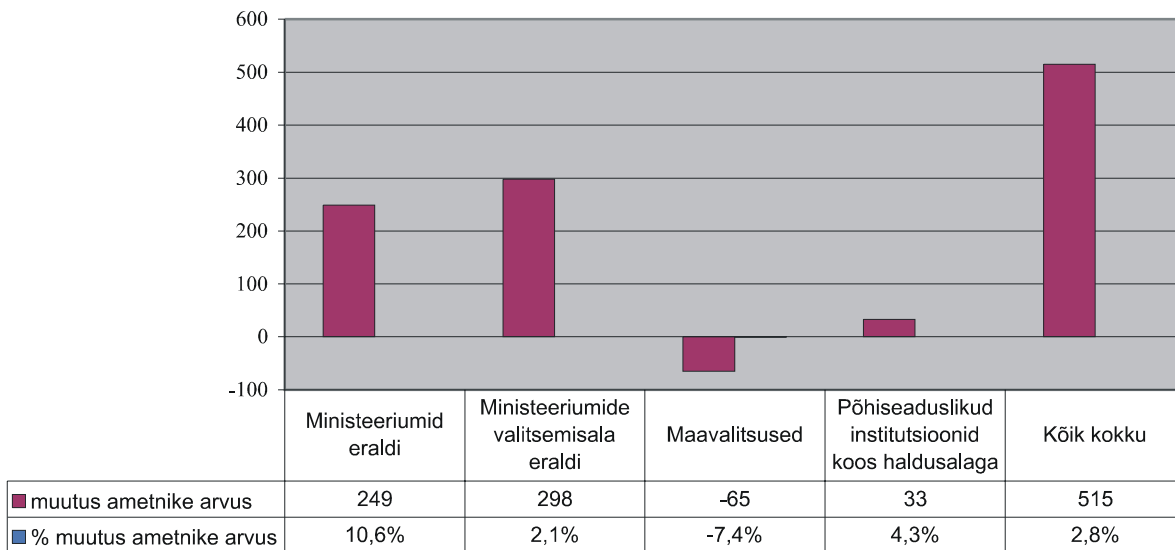
Graafik 1. Ametnike arv asutuste gruppide lõikes perioodil 1997–2003



<sup>3</sup> Statistikaameti andmetel töötas 2002. aastal Eestis ligikaudu 579 300 inimest. Pikem ülevaade Statistikaameti koduleheküljel [www.stat.ee](http://www.stat.ee)

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Graafik 2. Muutus ametnike arvus 2003. aastal



mist. Asutustest on enim, s.o 21 ametniku võrra suurenenud Riigikogu Kantselei. Põhiseaduslike institutsioonide ametigrupis vähenes 2003. aasta jooksul kõige enam Riigikontroll, täpsemalt 5 ametniku võrra.

Kui üldiselt iseloomustab kõiki asutuste grappe suuremine, siis küllaltki märgatavat ametnike arvu langust võib täheldada asutuste grupis *maavalitsused*, kus ametnike arv on kahanenud 65 (s.o 7%) võrra. Seejuures pole märgata ühegi maavalitsuse suurenemist – kõik asutused on kas jäänud oma ametnike arvult samaks või vähenenud.

Eraldi tuleb käsitleda siinkohal eriseaduste alusel töötavaid ametnikke, kelleks Riigikantselei statistika tähenduses on Justiitsministeeriumi haldusalas töötavad kohtunikud, kohtunike abid ja prokurörid ning Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi haldusalas töötavad kaadrikaitseväelased<sup>4</sup>. Nimetatud eriseaduste alusel töötavate ametnike osakaal on läbi aastate olnud võrdlemisi sarnane – umbes 450 Justiitsministeeriumi haldusala ametnikku ja 4300 kaadrikaitseväelast. 2003. aastal on need arvud vastavalt 461 kohtunikku, kohtuniku abi ja prokuröri ning 4391 kaadrikaitseväelast.

#### Ametnike jaotus põhigruppidesse

2003. aasta lõpu seisuga oli Eestis keskvälisuse tasandil teenistuses 3041 kõrgemat ametnikku, 13017 vanemametnikku ning 2940 nooremametnikku (vt graafik 3). Sarnaselt eelmiste aastatega iseloomustab ametnike jaotumist põhigruppidesse juba väljakujunenud trend: nooremametnike põhigrupi vähenemise ja ametnike arvu suurenemise tõttu kasvab nii kõrgemate kui ka vanemametnike osakaal. 2002. aastaga võrreldes on noorem-

ametnike 17%-line osatähtsus ametnikkonnast langenud 15%-le. Nooremametnike vähenemise trendi, mida on märgata juba 1997. aastast, võib suures osas põhjendada antud ametigrupi küllaltki konkurentsivõimetu palgatasemega. Tuginedes nii Statistikaameti kui ka Rahandusministeeriumi andmetele, on võimalik näidata, et nooremametnike palgad olid 2002. aastal märgatavalt madalamad kui Eesti keskmised palgad<sup>5</sup>.

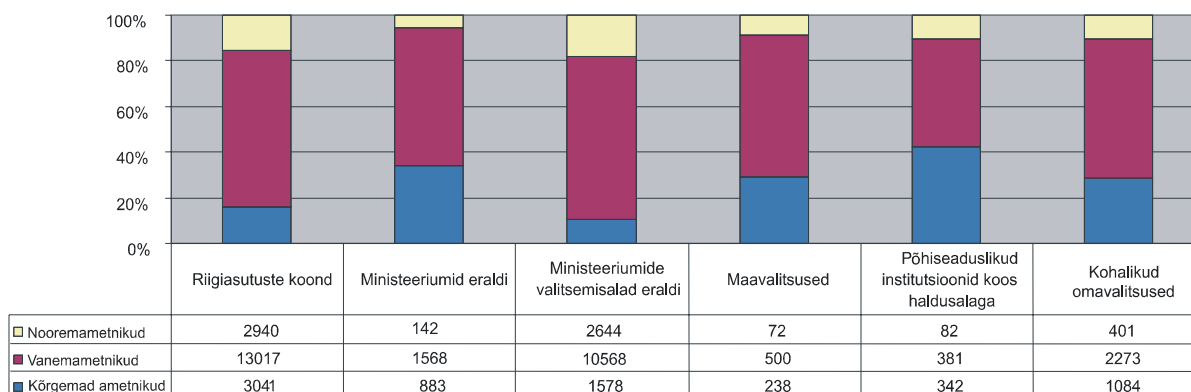
Kõige suurem on kõrgemate ametnike osakaal põhiseaduslikes institutsioonides (42%), ka maavalitsustes on kõrgemate ametnike osakaal keskmisest mõnevõrra suurem (29%). Kohalike omavalitsuste tasandil olid Riigikantselei andmetel põhigruppide proportsioonid järgmised: 29% kõrgemaid ametnikke, 60% vanemametnikke ja 11% nooremametnikke.

2003. aasta personalistatistikat analüüsid on oluline nimetada kohusetäitjana töötavate ametnike suurt osakaalu avalikus teenistuses. 2003. aasta lõpul oli kõrgemate ametnike hulgas kohusetäitjaid 671, mis moodustab ligikaudu 22% kõikidest kõrgematest ametnikest. 2002. aastaga võrreldes on see arv suurenenud nii numbriliselt kui ka protsentuaalselt – 2002. aastal olid need arvud vastavalt 595 ja 20%. Kohusetäitjate arvu poolest väikseimad (ligi 10%) on maavalitsused, kelle ko-

<sup>4</sup> Kaadrikaitseväelased on arvel Kaitsejõudude Peastaabis, Piirivalveametis ja Päästeametis.

<sup>5</sup> Rahandusministeeriumi andmetel oli nooremametnike keskmine brutosissetulek 2002. aastal ligikaudu 4500 krooni. Statistikaameti andmetel oli Eesti keskmine sissetulek 2002. aasta IV kvartalis 6500 krooni. Põhjalikuma statistikaga on võimalik tutvuda Statistikaameti ([www.stat.ee](http://www.stat.ee)) ja Rahandusministeeriumi koduleheküljel ([www.fin.ee](http://www.fin.ee)).

Graafik 3. Ametnike jaotus põhigruppidesse (seisuga 31.12.2003)



husetäitjate protsenti ei ole suutnud tõsta isegi 11 kohusetäitjast maavanemat<sup>6</sup>.

Tuginedes Riigikantselei hindamise, valiku ja värbamise koondstatistikale, võib kohusetäitjate arvu jätkuva suurenemise taga näha asutuste soovi valida endale ametnikke, vältides seega avalike konkursside korraldamist<sup>7</sup>. Seost võib otsida ka kõrgemate ametnike haridustaseme ja kohusetäitjate arvu vahel – kui 16% kõrgematest ametnikest ei oma ametikohal nõutavat kõrgharidust, siis ei ole neid võimalik ka ametikohale nimetada.

### Ametnike vanuseline jaotus

Ametnike vanuselises struktuuris ei ole viimaste aastate jooksul olulisi nihkeid toimunud (vt graafik 4). Märgata on seniste trendide jätkumist – riigiametnike suhtelist noorust ning kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste ametnike vanuselise struktuuri erinevust teiste riigiasutuste omast. Esimest tendentsi kirjeldab hästi hetkeolukord, kus Eestis on umbes 52% riigiametnikest alla 40-aastased. Teist tendentsi iseloomustab hetkeolukord, kus maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tasandi ametnike hulgas on 65% ametnikest vanemad kui 41 aastat. Nii põhiseaduslikes institutsioonides, ministeeriumides kui ka nende valitsemisalades on vastavate ametnike osakaal 45% (vt graafik 5). Olukorra lähtealuseid tuleb ilmselt otsida Eesti tööturu regionaalsetest erinevustest: eelkõige asjaolust, et Eesti-sisest migratsiooni iseloo-

mustab suundumine suurematesse tömbekeskustesse (Tallinn, Tartu, Pärnu). Selle kaudseks tõendiks on ka neis linnades asuvate ametiasutuste märgatavalt noorem koosseis.

Vaadeldes ametnike vanusegruppidesse jaotumist põhigrupiti, võib ka siin märgata juba eelnevatel aastatel väljakujunenud trende. Ligikaudu pooled kõrgematest ametnikest on nooremad kui 40 aastat. Vanemametnike ametigruppi iseloomustavad eelmise aastaga võrreldes üsna sarnased näitajad – ligikaudu 54% vanemametnikest on nooremad kui 40 aastat. Nooremametnike põhigrupis on vastav näitaja 49%.

Vanuselise jaotuse puhul eristuvad eriseaduste alusel töötavad ametnikud küllaltki drastiliselt teistest riigiametnikest. Kaadrikaitsevälased on keskmisest märgatavalt nooremad – peaaegu 56% neist on nooremad kui 30-aastased. Kohtunike ja kohtunike abide ametnike gruppi iseloomustab seevastu märgatavalt suurem keskmine vanus – üle 40-aastaseid kohtunikke ja kohtunike abiseid on ligikaudu 64%.

### Ametnike sooline jaotus

2003. aastat iseloomustab Eesti avaliku teenistuse soolise jaotuse arengu stabiliseerumine – kui eelnevatel aastatel muutus avalik teenistus pidevalt küllaltki ühtlases tempos naistekesksemaks, siis 2003. aastal olulist muutust selles vallas enam ei toimunud (vt graafik 6). Meeste ja naiste osakaal on jäänud samaks umbes 42% ja 58% tasemele.

Vaadeldes ametnike soolist jaotust põhigrupiti, tuleb viimaste aastate lõikes märkida ühte väga olulist muutust. Esimest korda Riigikantselei koondstatistika kogumise jooksul on kõrgemate ametnike põhigrupis naiste osakaal suurem kui meeste oma: vastavalt 50,4% ja 49,6%

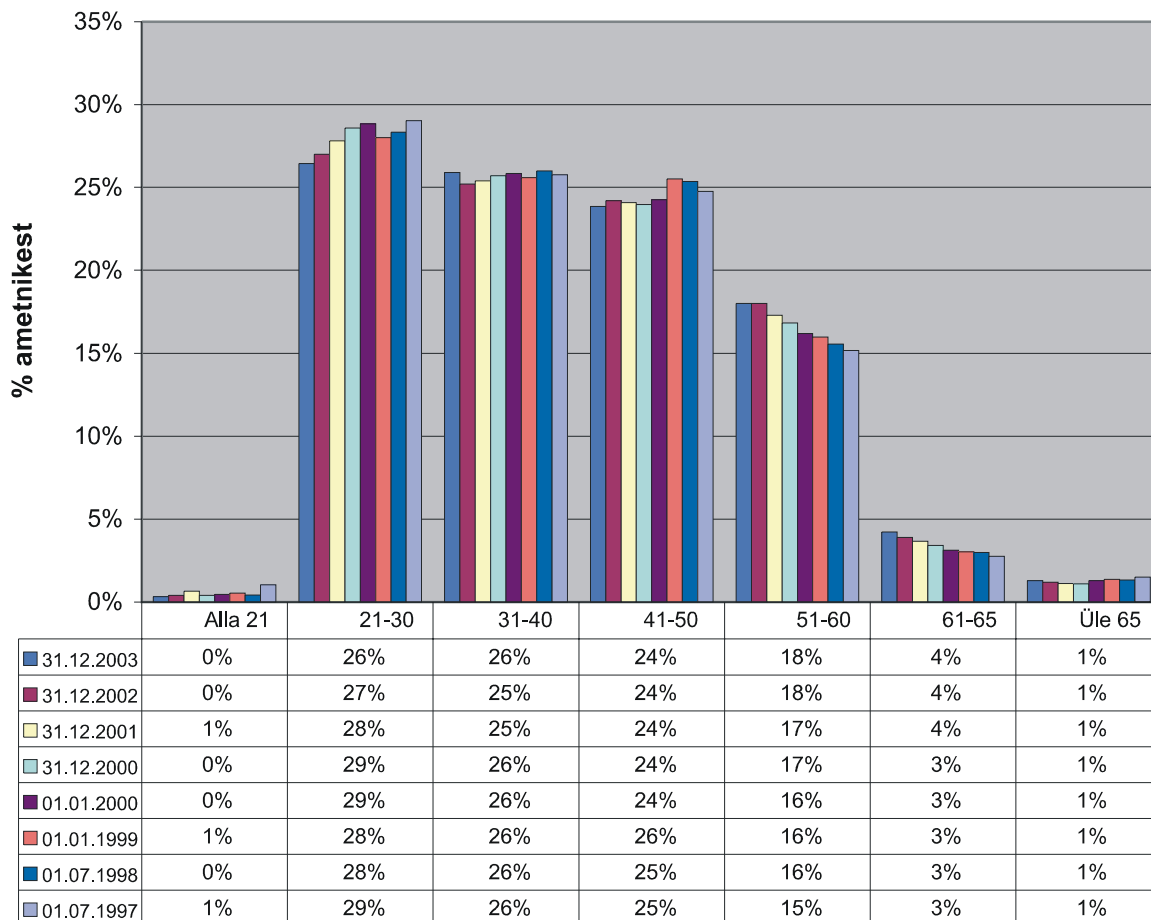
<sup>6</sup> Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonna andmetel on 15. märtsi 2003. a seisuga Eestis viieteistkümnest maavanemast üksteist kohusetäitjad.

<sup>7</sup> Vt ka Anu Vaabeli artiklit "Personali värbamine, valik ja hindamine 2003. aasta küsitluse põhjal" lk 61.

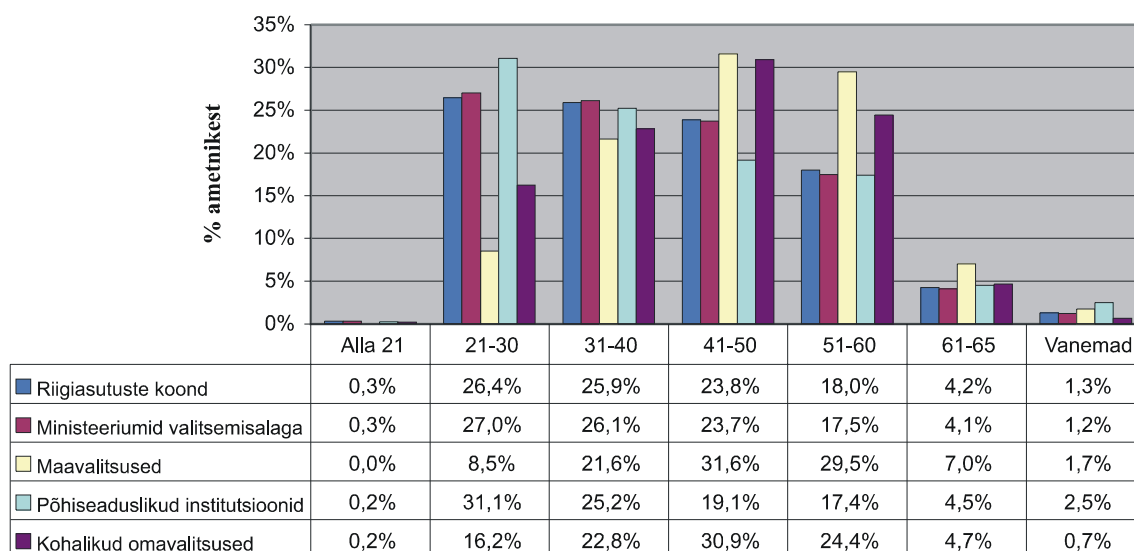


### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

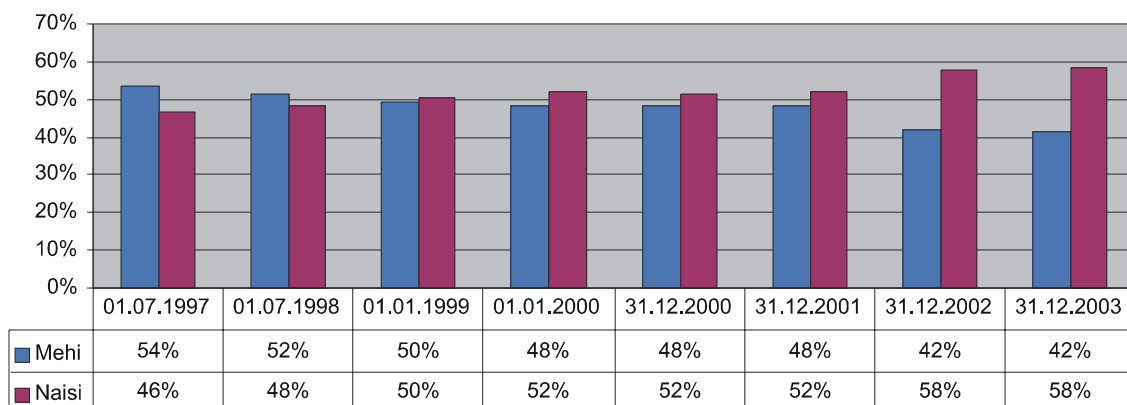
Graafik 4. Riigiametnike vanuseline jaotus (1997–2003)



Graafik 5. Riigiametnike vanuseline jaotus (seisuga 31.12.2003)



Graafik 6. Ametnike sooline jaotus keskvalitsuse tasandil (seisuga 31.12.2003)



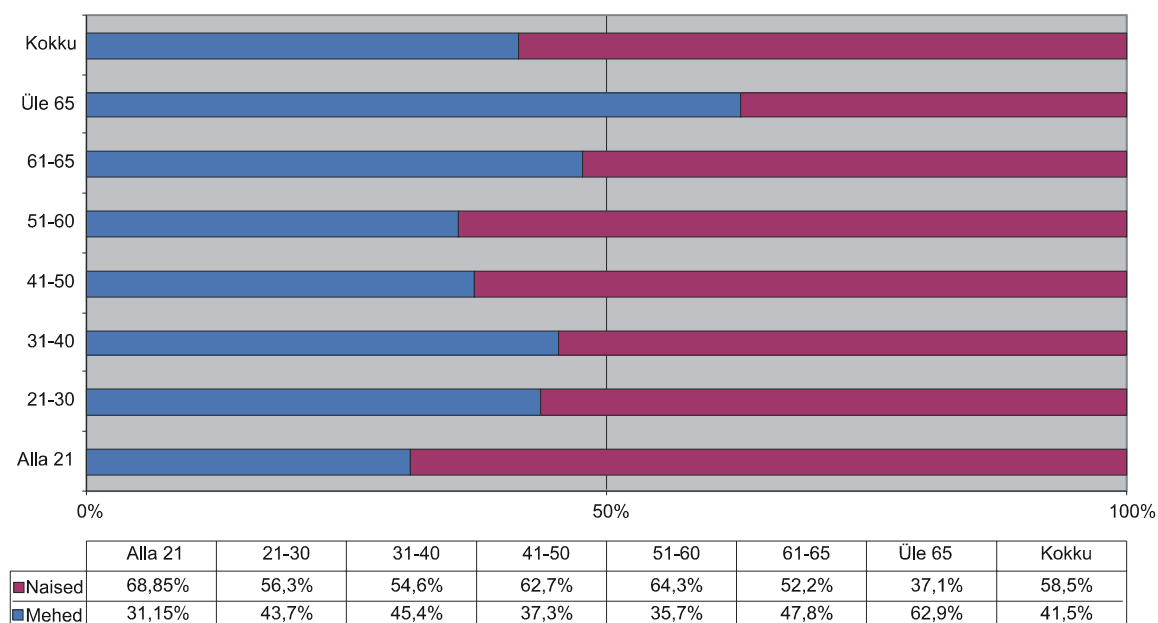
Tabel 1. Riigiametnike sooline jaotus põhigrupiti (1997–2003)

(vt tabel 1). Teistes põhigruppides on meeste ja naiste osakaal juba aastaid olnud küllaltki sarnane. 2003. aasta lõpu seisuga on vanemametnike põhigrupis naisi 63%, nooremametnike põhigrupis on see näitaja 48%. Kohaliku omavalitsuse tasandil on meeste ja naiste osakaal tunduvalt enam naiste kasuks (70%).

Samas on märgata riigiametnike soolise jaotuse erinevust vanusegrupiti. Meeste ülekaal (62,9%) esineb ainsana ametnike hulgas, kes on vanemad kui 65 aastat. Kõige tasakaalustatum on naiste ja meeste osakaal vanusegruppides 61–65 ja 31–50 aastat (vt graafik 7).

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

Graafik 7. Ametnike sooline jaotus vanusegruppide lõikes keskvalitsuse tasandil (seisuga 31.12.2003)



### III AVALIKU TEENISTUS ARVUDES

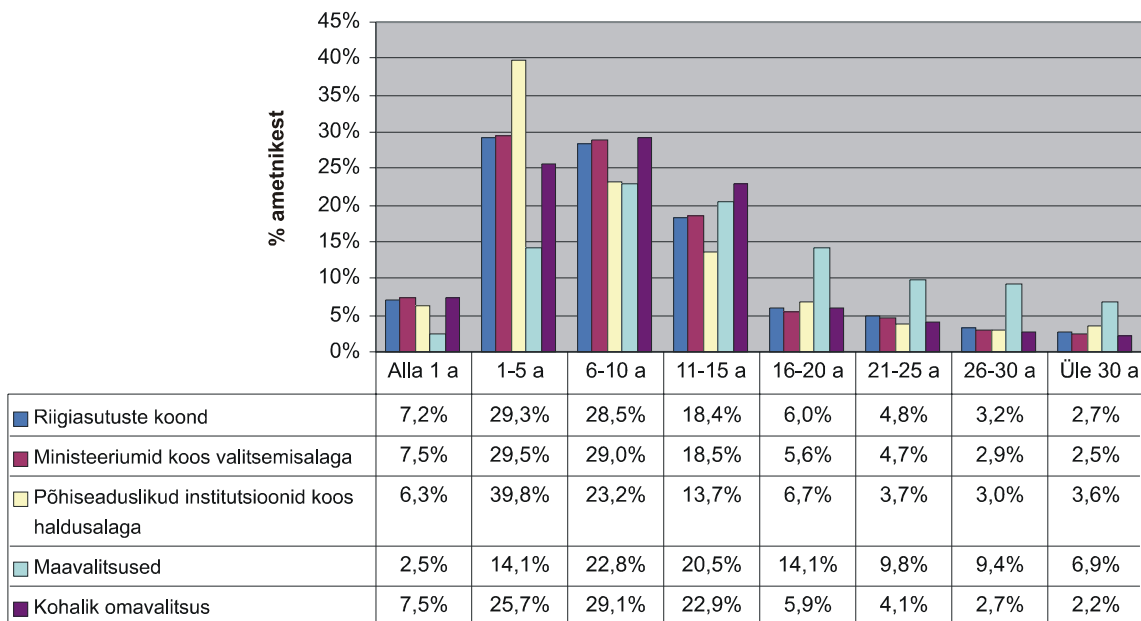
#### Ametnike staažinäitajad

Väga sarnaselt avalike teenistujate vanuselisele jaotusele iseloomustab ka avalike teenistujate staaži näitajaid juba eelnevatel aastatel suhteliselt hästi välja kujunenud struktuur (vt graafik 8). Alla 5-aastase avaliku teenistuse staažiga on 37% riigiametnikest ja vaid 35% on töötanud avalikus teenistuses üle 10 aasta. 29% ametnikest on avalikus teenistuses töötanud 5–10 aastat. Ilmselt võib ametnike madalaid staaži näitajaid põh-

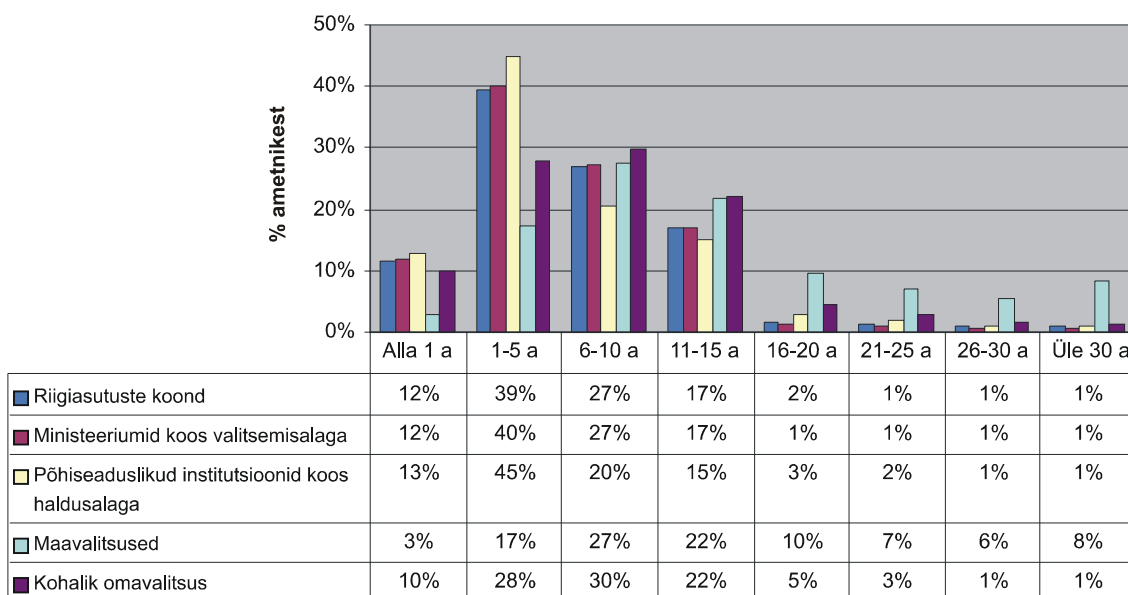
jendada Eesti avaliku teenistuse lühikese ajaloo ning Eestile iseloomuliku avatud avaliku teenistuse süsteemiga.

Asutuste grupiti on pikema avaliku teenistuse staažiga kõrgemad ametnikud maavalitsustes, kus umbes 50% vastava põhigrupi teenistujatest on avalikus teenistuses töötanud rohkem kui 15 aastat. Kõige lühema staažiga (alla 5-aastase staažiga) kõrgemad ametnikud töötavad põhiseaduslikes institutsioonides (46%).

Graafik 8. Ametnike jagunemine ühes asutuses töötatud staaži alusel (seisuga 31.12.2003)



Graafik 9. Ametnike jagunemine staaži järgi antud asutuses (seisuga 31.12.2003)



Ühes ametiasutuses töötamise staažid eristuvad veidi küll avalikus teenistuses töötamise staažidest, kuid on siiski aastate jooksul olnud väga stabiilse struktuuriga (vt graafik 9). Alla 5-aastase asutuses töötamise staažiga on 51% ametnikest. Üle 15 aasta on ühes asutuses töötanud vaid 5% ametnikest. Lühema asutuses töötatud ajaga paistavad silma põhiseaduslikud institutsioonid, kus 58% ametnikest on töötanud alla 5 aasta. Kõige enam on ühes asutuses töötatud maavalitsustes, kus üle 15-aastane asutuses töötamise staaž on 30%-l ametnikest.

### Ametnike haridustase

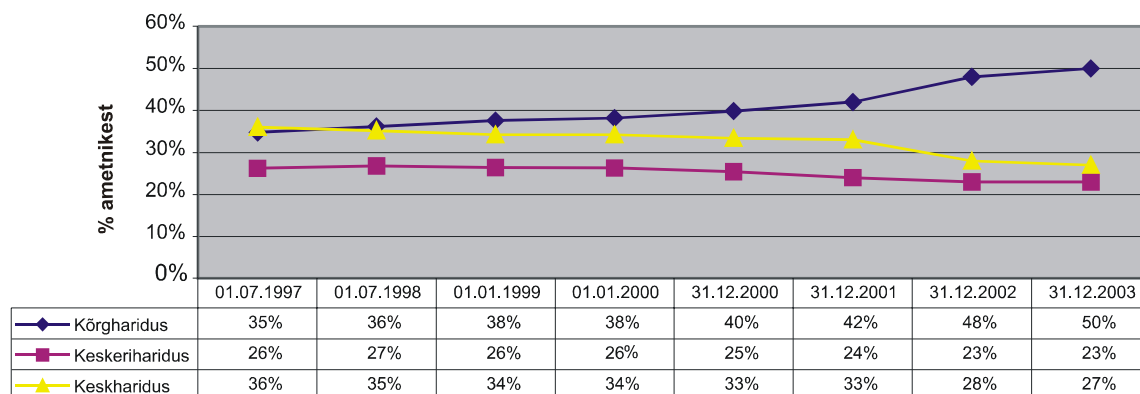
2003. aasta kõige iseloomulik trend ametnike haridust iseloomustavates andmetes on jätkuv kõrgharidusega ametnike osakaalu kasv. Kui 2002. aastal oli kõrg-

haridusega ametnike osakaal 48%, siis 2003. aastal oli see ümmarguselt 50% (vt graafik 10). Ka põhigruppide lõikes on näha märgatavaid trende kõrgharidusega ametnike arvu suurenemisele. Kõrgematest ametnikest on keskvalitsuse tasandil 84%-l kõrgharidus, kusjuures põhiseaduslike institutsioonide ametiasutuste vastav näitaja on veelgi kõrgem (95%).

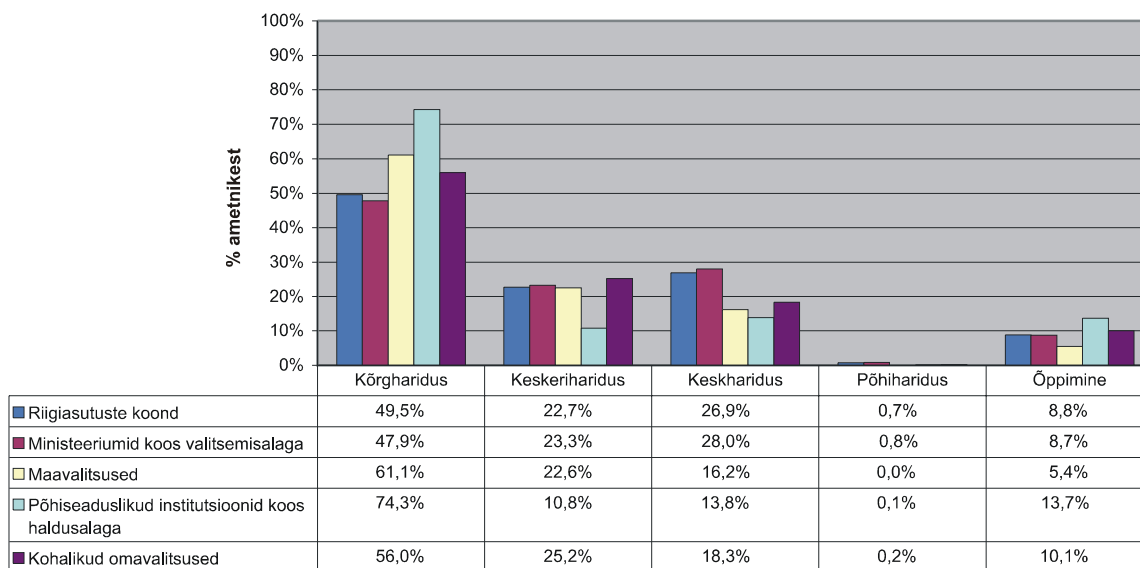
Võrreldes keskvalitsuse tasandiga on kohaliku omavalitsuse tasandil jätkuvalt suurem kõrgharidusega ametnike osakaal (56%) (vt graafik 11), samas kõrgharidusega kõrgemate ametnike protsent on kohalikul tasandil madalam kui keskvalitsuses (71%).

Põhiharidusega ametnike arv riigi keskvalitsuse tasandil on 2003. aastal 141, s.o 0,7% ametnike koguarvust. Kohalike omavalitsuste ametiasutustes on see number

Graafik 10. Riigiametnike hariduslik jaotus (1997–2003)



Graafik 11. Ametnike hariduslik jaotus (seisuga 31.12.2003)



### III AVALIKU TEENISTUS ARVUDES

isegi väiksem: 0,2% sealsetest ametnikest on põhiharidusega. Kõrgemate ametnike põhigrupis puuduvad põhiharidusega ametnikud, vanemametnike ametigrupis on 44 põhiharidusega ametnikku ja nooremametnike ametigrupis on 97 põhiharidusega ametnikku. Enim põhiharidusega vanemametnikke töötab Politseiametis, kokku 14 ametnikku, enim põhiharidusega nooremametnikke aga vanglates, kokku 71 ametnikku.

Tasemeõppes õppivate ametnike osakaal on 2003. aasta lõpu seisuga umbes 9%. Võrreldes eelmise aastaga on see kahanenud 1% võrra. Enim õppijaid on riigiasutustest põhiseaduslikes institutsioonides, ligikaudu 14%. Kohalikes omavalitsustes on tasemeõppes õppijaid keskmiselt rohkem kui riigi keskvalitsuse ametiasutustes: umbes 10% sealsetest ametnikest õpivad.

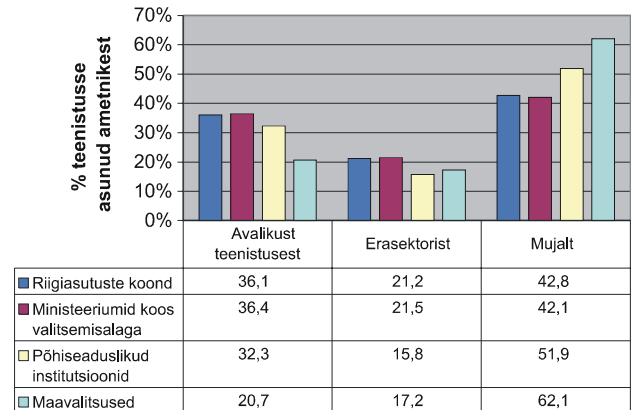
Eriteenistusseaduste alusel töötavaid ametnikke tuleb 2003. aasta statistikat analüüsid käsitleda kahe eraldi seisva grupina: ühes kohtunikud, kohtunike abid ja prokurörid ning teises kaadrikaitseväelased. Esimest gruppi iseloomustab kõrge haridustase – 89% ametnikest on kõrgharidusega, teist madal haridustase. Kaadrikaitseväelaste ametnike grupis on kõrgharidus ainult 16% ametnikest.

#### Ametnike liikumine

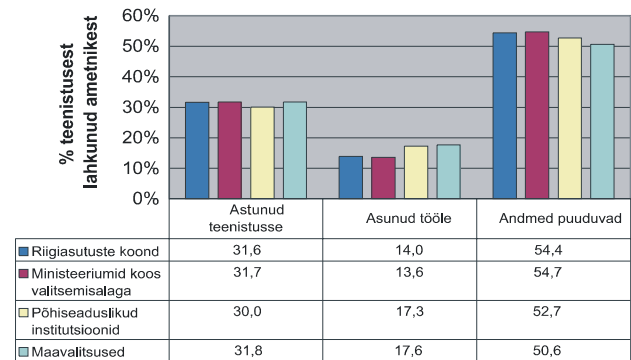
Keskvalitsuse tasandil kirjeldavad ametnike liikumise aruanded selgelt eespool käsitletud trendi – avaliku teenistuse suurenemist. 2003. aastal on ametisse tulnud 15,5% ja lahkunud 12,7% ametnikkonnast. Arvulises väljenduses on suurenemine ligikaudu 520 ametnikku, mis kattub ka ametnike arvu suurenemisega riigiteenistuses (vt graafik 2). Kõrgemate ametnike osas lahkus keskvalitsuse tasandil teenistusest 11% ja tuli teenistusse 12% vastava põhigrupi teenistujatest. Samaselt eelmise aastaga oli 35% lahkunud kõrgemate ametnike tulevane teenistuskohaks avalik teenistus. Antud numbrit ei tuleks aga kindlasti vaadata absoluutsena, kuna peaaegu 50% teenistusest lahkunud kõrgematest ametnikest ei olnud eelnevale asutusele oma uut ametikohta teatanud.

Teenistusse asumist iseloomustavad ligikaudu samad näitajad, mis eelnevatel aastatel. Kõrgemate ametnike ametikohtadele on 42% ametnikest tulnud avalikust teenistusest, 23% erasektorist ja 32% mingist muust asutusest. Toodud tulemused kinnitavad Eesti avaliku teenistuse üldist suundumust nn avatud süsteemi poole, kus teenistusse astumine on võimalik teistest sektoritest suvalisse ametnike põhigruppi. Asutuste gruppide lõikes on ametnike ametist lahkumise ja ametisse tulemise aruanded esitatud graafikutes 12 ja 13.

Graafik 12. Teenistusest lahkunud ametnike jaotus järgmise töökoha järgi (perioodil 01.01.–31.12.2003)



Graafik 13. Teenistusse astunud ametnike jaotus eelmise teenistuskoha järgi (perioodil 01.01.–31.12.2003)



Ametnike liikumise aruande andmete põhjal saab teha ka teatavad järeldused kohaliku omavalitsuse ametiasutuste koosseisu muutuste kohta. Vastavalt Riigikantselei kogutud andmetele kirjeldab 2003. aastal kohaliku omavalitsuse tasandil teatav ametnike arvu suurenemine – asutusest on lahkunud 11,5% ja juurde tulnud 13,5%<sup>8</sup> ametnikest. Enamik ametisse astunutest on eelnevalt töötanud avalikus teenistuses (35%) ning enamiku lahkujate kohta andmed puuduvad.

#### Kokkuvõtteks

Riigikantselei kogutud 2003. aasta Eesti avalikku teenistust iseloomustavate andmete põhjal võib väita, et Eesti avaliku teenistuse personalistatistika näitab riigiteenistuse personalstruktuuri väljakujunemist. Viimase

<sup>8</sup> Kuivõrd kohaliku omavalitsuse tasandil puudub ülevaade eelmise aasta koondtulemuste kohta, siis on protsendid arvatud selle aasta ametnike arvust.



kahe aasta jooksul ei ole drastilisi muutusi toimunud: kõik personali struktuuriarengud on olnud läbi aastate sarnased. Jätakuvalt on toimunud kõrgharidusega amet-

nike osakaalu kasv, kõrgemate ametnike ja vanemametnike põhigruppide suurenemine ning avaliku ja erasektori vahelise tööjõu liikumise stabiilne kasv.

## Personali värbamine, valik ja hindamine 2003. aasta küsitluse põhjal



**Anu Vaabel**  
*Riigikantselei avaliku  
teenistuse ja  
personaliosakonna  
nõunik*

Läbiviidud iga-aastase küsitluse kaudu esitasid ametnike valiku ja värbamise ning hindamise kohta andmed 72 asutust, sealhulgas 15 maavalitsust, 7 põhiseaduslikku institutsiooni, 11 ministeeriumi, 39 ametit, inspeksiooni ja muud ministeeriumi haldusalas olevat asutust<sup>1</sup>. 241 kohaliku omavalitsuse asutustest vastas 121 asutust (103 vallavalitsust ning 18 linnavalitsust)<sup>2</sup>.

Värbamise ja valiku ning hindamise valdkonna küsitlus koosnes kolmest eraldiseisvast osast. Esimeses osas soovisime teada, kui palju korraldati avalikus teenistuses konkursse vabadele ametikohtadele, kas ja kui paljude ametnikega viidi läbi katseaja vestlusi, iga-aastasi vestlusi, perioodilisi atesteerimisi ning edutamisi. Samuti uurisime, kuidas vestlused toimusid ja millised olid atesteerimise ning edutamise tulemused. Teine osa sisaldas täpsustavaid küsimusi vabadele ametikohtadele korraldatud konkursside kohta ning kolmandas osas küsisime küsitluse täitjatelt hinnanguid väidetele, mis puudutasid asutuses läbiviidud iga-aastaste vestluste läbiviimist ja vestluste korraldust.

<sup>1</sup> Politseiameti koond on koostatud 22 andmed esitanud asutuse, kaitsejõudude koond 11 asutuse ja Piirivalveameti koond 10 asutuse andmete põhjal. Kohtute ja vanglate statistika esitati ministeeriumi poolt koondina.

<sup>2</sup> Kui võrd kohaliku omavalitsuse asutustest vastasid vaid pooled asutused ning esitatud tabelites esines hulganisti täitmata lahtreid, ei sisaldu käesolevas aastaraamatus analüüsi kohaliku omavalitsuse asutuste värbamise, valiku ning hindamise statistika kohta. Kohaliku omavalitsuse asutuste ning ka kõigi teiste asutuste gruppide statistika on leitav Riigikantselei koduleheküljel.

Läbiviidud konkursside ning ametnike hindamise kohta on statistikat küsitud ja analüüsitud ametikohtade põhigruppide ning asutuste gruppide lõikes. Küsitluse teise ja kolmanda osa analüüsi tulemusi lugedes on oluline arvestada, et enamik saadud vastustest põhinevad küsitluse täitjate (kelleks enamasti olid asutuse personali-tööd korraldavad ametnikud) subjektiivsel hinnangul. Eeldasime, et küsitluse täitja on ise konkursside korraldamist ja vestluste läbiviimist koordineerinud või toiminuga hästi kursis.

### Värbamine ja valik

Vastavalt seadusele tuleb kõrgemaid ametnikke, mõningate eranditega, teenistusse võtta avaliku konkursi kaudu. Avalikud konkursid, mis peaksid kaasa aitama avaliku teenistuse avatuse, läbipaistvuse, kompetentsuse ning poliitilise neutraalsuse tagamisele, kuulutab välja riigisekretär. Eriti oluline on avalike konkursside rakendamise tippjuhtide teenistusse võtmisel, kuna just tippjuht kujundab paljuski asutuse maine ning on vastutav professionaalse personali olemasolu eest asutuses. Teiste ametnike põhigruppide ametikohtade täitmise meetodid on asutuse otsustada, kusjuures asutusel on alati võimalus kuulutada välja avalik konkurss.

Küsitluse põhjal võib järeldada, et asutuste tase ametnike värbamise ja valiku läbiviimisel on erinev. Paljudes asutustes on sellealane oskusteave kõrgel tasemel ning seda näitavad ka selleaastase küsitluse tulemused. Samas on asutusi, kus värbamise ja valiku alased teadmised ja oskused on erinevatel põhjustel vähesed.

*Väljakuulutatud konkursid vabadele ametikohtadele*  
2003. aasta jooksul korraldati vabadele ametikohtadele kokku 812 konkurssi. Läbiviidud konkursside arv on eelmise aastaga võrreldes tõusnud peaaegu kahekordseks (2002. aastal korraldati 461 konkurssi). Kõrvutades 2003. aastal teenistusse astunud ametnike arvu ametikoha täitmiseks korraldatud avalike konkursside arvuga, võib öelda, et konkursi korras astusid teenistusse 63% kõigist kõrgematest ametnikest, 31% kõigist vanemametnikest ja 5% kõigist nooremametnikest. Vähemalt ühe konkursi korraldas aasta jooksul 62 riigi ametiasutust.

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Seadus lubab avaliku konkursi läbiviimise aeganõudvust silmas pidades võtta kõrgemaid ametnikke teenistusse kohusetäitjatena. See võimaldab asutustel viia läbi konkursse kohusetäitjate leidmiseks ning määrata seega ise nii konkursi läbiviimise aeg kui ka meetodid. Ülevaate saamiseks kõrgemate ametnike värbamise viisidest ja meetoditest, küsisime küsitluses eraldi andmeid nii avalike kui ka asutuse poolt läbiviidavate konkursside kohta.

*Avalikke konkursse* kuulutati riigisekretäri poolt välja 53 korral, neist 46 kõrgemate ametnike ja 7 vanemametnike ametikohtadele. Kokku viis avalikke konkursse läbi 72 asutusest 18 asutust. Võrreldes eelmise aastaga on avalike konkursside väljakuulutamiste arv mõne konkursi võrra vähenenud ning tuleb tõdeda, et endiselt korraldatakse avalikke konkursse kõrgemate ametnike teenistusse võtmiseks vähe. Suure tõenäosusega kasutavad asutused vabade ametikohtade täitmisel endiselt töötaja kohusetäitjaks võtmise võimalust.

*Asutuste poolt korraldati konkursse* kokku 759 korral, neist 176 kuulutati välja kõrgemate ametnike, 550 vanemametnike ja 33 nooremametnike ametikohtadele. Konkursside korraldasid 72 asutusest 57 asutust (79% kõigist asutustest).

Uuendusena küsisime läbiviidud küsitluses infot konkursile laekunud keskmise kandidaatide arvu kohta. See, kui palju kandidaate mingile konkursile aplikeerub, sõltub suuresti ametikohast, valdkonnast ja muidugi ka teavitustööst, mida konkursi kohta tehakse. Kuivõrd küsitlus ei võimaldanud küsida igale konkursile laekunud kandidaatide arvu, ei ole võimalik teha järeldusi populaarsemate ametikohtade, valdkondade või asutuste kohta. Konkursile laekunud keskmise kandidaatide arvu asutuste gruppide lõikes leiame tabelist 1. Keskmiselt laekus ühele avalikule konkursile 4,2 ning asutuse

poolt korraldatud konkursile 3 avaldust. 812 väljakuulutatud konkursist tunnistati luhtunuks 72 konkurssi (ehk 9% kõigist konkurssidest).

*Milliste kanalite kaudu anti teada vabade ametikohtadest?*

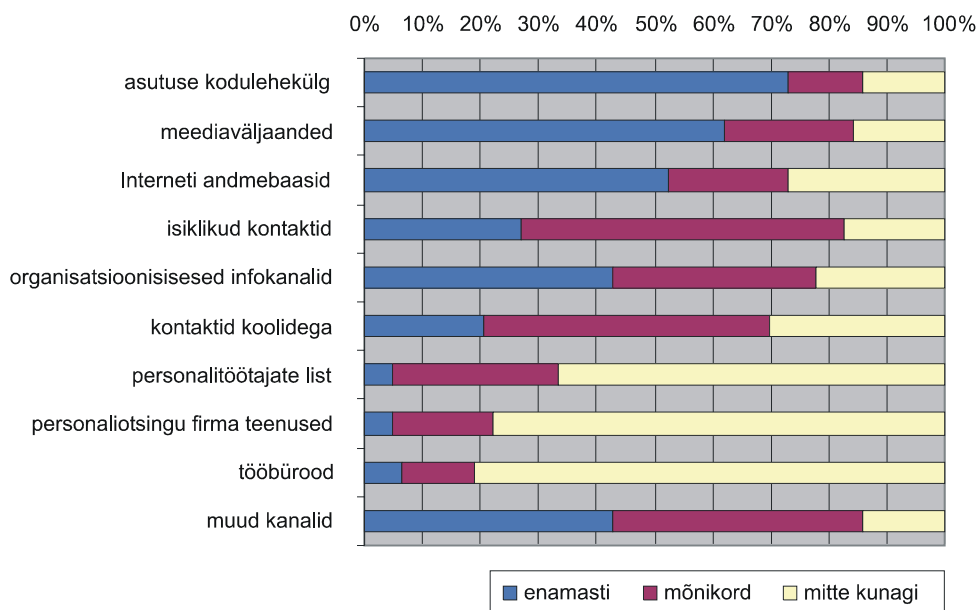
Mida rohkem teavitustööd konkursi, ametikoha ja asutuse kohta konkursi käigus tehakse, seda suurem on võimalus, et saadakse rohkem sobivaid kandidaate. Kui siinjuures sõnastatakse täpselt ka konkursitingimused ning mõeldakse põhjalikult läbi teavitamise kanalid, et info jõuaks just õige sihtgrupini, on tõenäosus saada hea ettevalmistusega kandidaate veelgi suurem. Eelnevalt tulenevatel põhjustel uurisime, milliseid kanaleid kasutasid asutused vabade ametikohtadest teavitamiseks, milliste kanalite kaudu saadi kõige rohkem sobivaid kandidaate, milliseid meetodeid kasutati kandidaatide seast valiku tegemisel ning milliseid meetodeid hinnati kõige kasulikumaks. Asutuste poolt vabade ametikohtadest teavitamiseks kasutatud kanalitest ning nende kasutamise sagedusest annab ülevaate graafik 1.

Kõige sagedamini kasutati vabast ametikohast teavitamiseks asutuse kodulehekülge ning meediaväljaandeid. Populaarseimaks ajaleheks osutus sel aastal Eesti Päevaleht (35 asutust), järgnesid Postimees (32 asutust), erinevad maakonnalehed (18 asutust), Eesti Ekspress (14 asutust) ning Äripäev (12 asutust). Meediaväljaannete hulgast valiku tegemisel on silmas peetud potentsiaalseid sihtgrupe. Maavalitsused ja mõned ametid, tulenevalt oma asukohast, eelistasid maakonnalehti ning ülejäänud asutused üleriigilisi päevalehti. Samuti eelistati vastavalt sihtgrupile erialalehti (näiteks Meditsiiniuudised, Õpetajate Leht). Esmakordselt mainiti sel aastal ka raadio ja telekanalite kasutamist (näiteks Raadio Kuku, Tartu Raadio, telesaade Politseikroonika).

Tabel 1. Läbiviidud konkursside arv ning konkursile laekunud keskmise avalduste arv asutuste gruppide lõikes

	Kõrgemad ametnikud		Vanemametnikud		Nooremametnikud		Ametnikud kokku	
	läbiviidud konkursside arv	keskmine avalduste arv	läbiviidud konkursside arv	keskmine avalduste arv	läbiviidud konkursside arv	keskmine avalduste arv	läbiviidud konkursside arv	keskmine avalduste arv
Maavalitsused	13	3,3	6	3,5	0	0	19	3,4
Põhiseaduslikud institutsioonid	27	5,5	23	5,8	1	117	51	7,8
Ministeeriumid	78	3,0	160	1,8	4	9,5	242	2,3
Ministeeriumid koos valitsemisala asutustega	182	4,5	514	2,1	32	4,9	742	2,8
Kõik riigi ametiasutused kokku	222	4,5	543	2,3	33	8,3	812	3,1

Graafik 1. Vabadest ametikohtadest teavitamise kanalite kasutamise sagedus



Sarnaselt eelmisele aastale kasutasid natuke üle poole asutustest kandidaatide otsimiseks interneti andmebaase (enamasti CV-Online).

Mõnikord kasutasid asutused kandidaatide leidmiseks isiklikke kontakte, organisatsioonisiseseid kanaleid või kontakte koolidega. Personalitöötajate liste, personaliotsingu firma teenuseid ning tööbüroosid kasutati kandidaatide leidmisel üsna harva. Vastajatel oli võimalus lisada ka loetelus mittenimetatud kanaleid, need kajastuvad graafikul “muude kanalite” all. Täiendavalt märgiti näiteks erinevate erialade liste, kontakti võtmist erialaliitudega, erinevaid teenuseid võimaldavaid internetilehekülgi (näiteks [www.sekretar.ee](http://www.sekretar.ee)), praktikantide värbamist pärast praktika läbimist, reklaami näitustel või messidel.

Kõige rohkem sobiva ettevalmistusega kandidaate saadi vastanute arvates meediaväljaannete, interneti andmebaaside, isiklike kontaktide ning asutuste endi poolt nimetatud muude kanalite kaudu (vt tabel 2).

#### Milliseid meetodeid kasutati kandidaatide seast valiku tegemiseks?

Kandidaatide seast valiku tegemisel kasutasid kõik asutused kandidaatide poolt esitatud dokumentide analüüsimist (vt graafik 2). Suurem osa asutusi pidasid vajalikuks veel täiendavalt läbi viia individuaalseid vestlusi, uurida kandidaatide tausta või viia läbi vestlus kandidaadi valimiseks moodustatud komisjoniga. Võrreldes eelmise aasta andmetega, on komisjonivestluste osakaal kandidaatide seast valiku tegemisel langenud. Üle

Tabel 2. Asutuste eelistused kanalite valikul

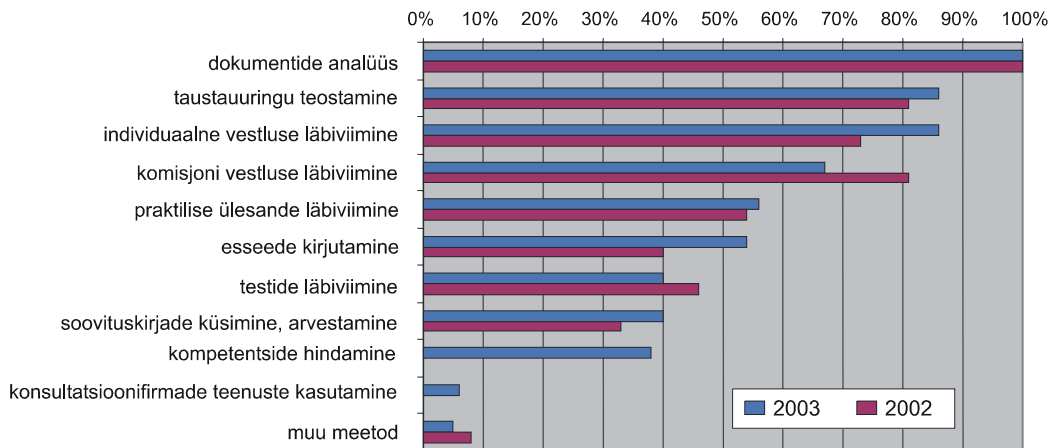
kanalid	asutuste eelistused
meediaväljaanded	28%
Interneti andmebaasid	18%
isiklikud kontaktid	15%
muud kanalid	13%
organisatsioonisisised infokanalid	10%
kontaktid koolidega	10%
personaliotsingu firma teenused	3%
personalitöötajate list	2%
tööbürood	1%

poole asutustest olid valiku tegemisel kasutanud praktilisi ülesandeid ning esseid või kirjalikke ülesandeid. Vähem kui pooled asutustest viisid läbi vajadusel ja võimalusel erinevaid psühhomeetrilisi teste ning küsisid soovituskirju. Vastavust ametikohale esitatud kompetentsidele uuris 38% asutustest. Konsultatsioonifirmade teenuseid kasutasid vaid üksikud. Muude meetoditena kasutasid asutused näiteks praktilise tööpäeva läbiviimist, võõrkeelse teksti lugemist ja sellest kokkuvõtte kirjutamist ning ettekande tegemist.

Kõige kasulikemateks hindamismeetoditeks osutusid dokumentide analüüs, individuaalsed vestlused, taustauuring ning komisjoni vestluse läbiviimine.

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Graafik 2. Asutuste poolt kasutatud meetodid kandidaatide valikul



#### Personali hindamine

Personali hindamine on “Avaliku teenistuse seaduses” reguleeritud katseaja vestluse, igal aastal vahetu ülemuse poolt läbiviidava vestluse, iga kolme aasta tagant läbiviidava perioodilise atesteerimise ja ametnike edutamisel läbiviidava hindamise kaudu.

#### Katseaja vestlused

Katseaja rakendamise eesmärgiks on kontrollida ametniku sobivust vastavale ametikohale. Katseajaga võib rakendada kõigile teenistusse asuvatele ametnikele, välja arvatud tähtajaliselt ametikohale määratud ametnikele, Vabariigi Valitsuse, peaministri poolt ametniku ametisse nimetatud isikutele või ametikoha täitmisel edutamise korras.

Katseajaga rakendati 2003. aastal ametniku teenistusse võtmisel 28%-le kõigist teenistusse astunud kõrgematest ametnikest, 76%-le kõigist vanemametnikest ja 61%-le kõigist nooremametnikest. 64%-ga ametnikest, kellele 2003. aastal katseajaga kohaldati, viidi läbi katseaja lõpu vestlus. Suure tõenäosusega viiakse ülejäänud katseajaga teenistusse võetud ametnikega vestlus läbi 2004. aastal, kui lõpeb nende katseajaga. Katseaja lõpu vestluse tulemused näitavad, et enamasti (98% juhtudest) jäädgi ametnikuga tema katseajal rahule.

#### Iga-aastased vestlused

Töötajate hindamise “pehmem” viis – iga-aastaste vestluste läbiviimine – toimib asutustes juba aastaid. Hinnang vestluste kasulikkusele on olnud juba eelnevate aastate küsitluste põhjal hea. See on ka üsna loomulik, kuna vestluste läbiviimise korraldus on asutusekeskne ning asutused saavad vestluste eesmärgi ja korraldust reguleerida paljuski vastavalt oma soovile.

Hindamisele iga-aastaste vestluste kaudu kuuluvad kehvtiva seaduse järgi kõik ametnikud mõningate eranditega (näiteks tähtajaliselt teenistusse võetud ametnikud, Riigikogu, presidendi või Vabariigi Valitsuse poolt ametisse nimetatud isikud). Enamasti on asutused kehtestanud hindamisperiodiks ühe aasta ning vestluse viib läbi ametniku vahetu ülemus.

Iga-aastaste vestluste läbiviimiste arv näitas asutustes kasvutendentsi kuni aastani 2002, mil toimus oluline vestluste arvu kahanemine. Mõõdunud 2003. aastal leidis aga aset taas vestluste läbiviimiste arvu tõus (vt graafik 3).

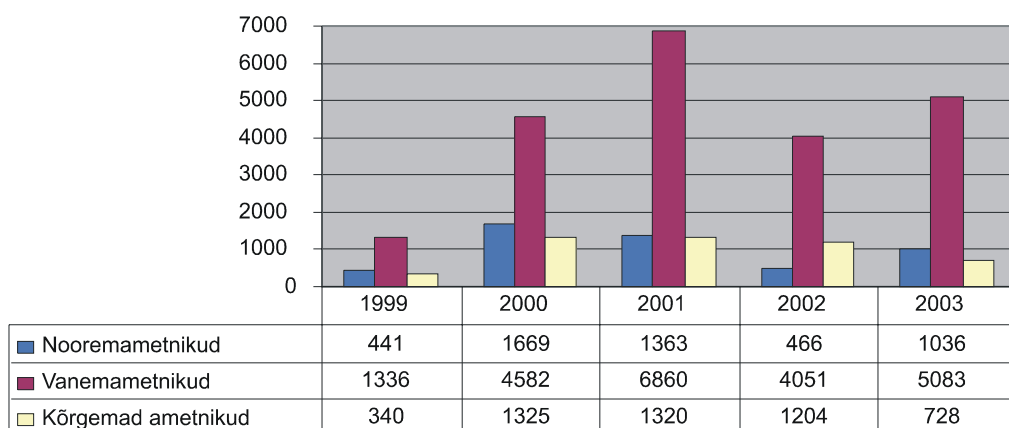
Vestlusi viiakse läbi regulaarselt neis asutustes, kus ametnike hindamise süsteem on tööle hakanud ning saanud positiivse tagasiside vestluste tulemuslikkuse näol. Siiski ei viidud 2003. aastal mitte ühtegi iga-aastast vestlust läbi 10 asutuses (14% kõigist asutustest). Vestluste mitteläbiviimise kaalukamateks põhjusteks toodi asutuste või üksuste reorganiseerimist ja juhtide või juhtkonna vahetumist. Vestluste läbiviimine on kasvanud vanem- ja nooremametnike hulgas, kuid vähenenud kõrgemate ametnike hulgas. Läbiviidud vestlused vahetu ülemusega kulgesid enamasti teineteisemõistmise õhkkonnas, eriarvamusele vestluse põhjal koostatud kokkuvõtetega jäid vaid 28 ametnikku (0,4 % kõigist ametnikest, kellega vestlus läbi viidi).

Mõistmaks paremini iga-aastaste vestluste süsteemi toimimist, palusime küsitluse kolmandas osas küsitluse täitjatel vastata 11 erinevale vestluse korraldust puudutavale väitele. Oma hinnangu väidetele andsid 94% kõigist asutustest. Vastuste jaotusest esitatud väidetele annab ülevaate graafik 4.

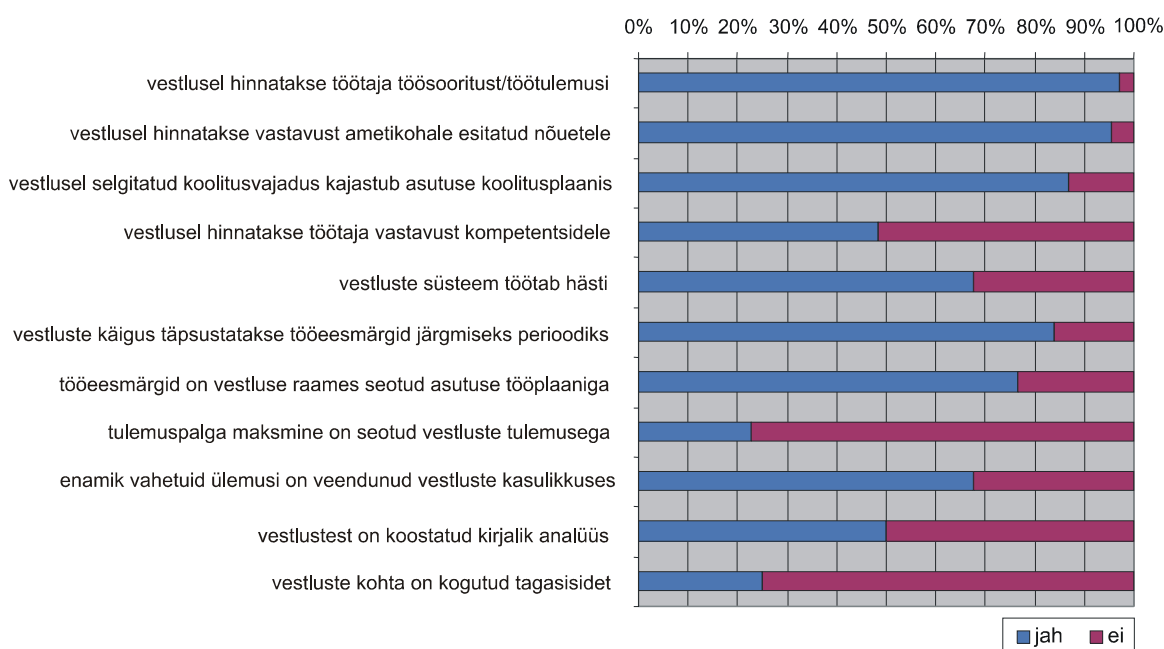
Iga-aastaste vestluste ja atesteerimissüsteemi käivitamisel oli vestluste eesmärgiks anda hinnang ametniku töötulemustele ja kontrollida ametikohale esitatud nõuetele vastavust. On üsna loomulik, et vestluste läbiviimistest asutuses tahetakse võimalikult palju kasu saada. Nii on vestlused saanud paljudes asutustes täiendavaid eesmärke. Ametikohale esitatud nõuetele vastavuse ja töösoorituse ning töötulemuste hindamise kõrval uuritakse enamasti ka töötajate koolitusvajadust, et seostada seda kogu asutuse koolitusplaaniga. Mõningad asutused on alustanud ka kompetentsipõhise ametnike hindamisega ning on hinnanud oma töötajate vastavust

väljatöötatud kompetentsinõuetele. Küsitluse tulemuste põhjal võib väita, et avalikus teenistuses rakendavad asutused töötulemuslikkusele orienteeritud hindamissüsteemi, kuivõrd enamikus asutustes (76% kõigist vastanud asutustest) on vestluste raames seatud eesmärgid seotud asutuse kui terviku tööplaaniga. Hinnangud vestluste süsteemi toimimise ja vahetute ülemuste vestluste kasulikkuse hinnangutele on erinevad. Küsitluse täitjate sõnul on väidetele raske ühtset hinnangut anda, sest nii vestluste süsteemi sujuvale toimimisele kui vahetutele juhtidele hinnangu andmisel sõltub see paljuski sellest, kuidas konkreetsed juhid asutuses vestlusi läbi viivad.

Graafik 3. Läbiviidud iga-aastaste vestluste arv aastatel 1999–2003



Graafik 4. Küsitluse täitjate hinnangute jaotus iga-aastaste vestluste korraldusele asutuses





### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Väidetavalt on asutustes mõned juhid veendunud vestluste pooldajad, samas kui mõned juhid ei leia vestlustel üldse mingit mõtet või viivad vestlusi läbi vaid formaalselt, paberite täitmiseks.

Vestluste tulemuste parima rakendamise eesmärgil on oluline vestluse kaudu saadud infot analüüsida ning koostada sellest kokkuvõtted. Küsitluse täitjate sõnul kokkuvõtteid vestlustest küll tehakse, kuid tihti ei fikseerita neid kirjalikult. Kirjalik analüüs vestluste tulemuste kohta on tehtud vaid pooltel asutustel. Hindamissüsteemi veelgi parema toimimise ning selle korreerimise vajaduse väljaselgitamiseks on oluline saada tagasisidet vestluste korralduse ja läbiviimise kohta. Vastused tagasiside saamise kohta on sarnased eelmise väite vastustele: kokkulepitud tagasiside küsimise süsteem enamasti puudub, küll aga arvestatakse asutuse töötajatelt erinevatel viisidel saadud kommentaaride ning hinnangutega.

#### Perioodilised atesteerimised

Perioodilised atesteerimised toimusid 2003. aastal pooltes vastanud asutustest (atesteerimisi viisid läbi 36 asutust 72-st). Mitte kunagi ei ole perioodilisi atesteerimisi läbi viinud 10 asutust – Riigikohus, Lennuamet, Maanteeamet, Sideamet, Raudteeamet, Tervisekaitseinspeksioon, Muinsuskaitseamet, Energiaturu Inspeksioon, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet ja Taimetoodangu Inspeksioon.

Asutuste poolt esitatud andmetest selgub, et perioodilise atesteerimise oleks 2003. aasta lõpuks pidanud läbi viia 4304 ametnikku (ehk 61% kogu ametnikkonnast). Erinevatel põhjustel läbis atesteerimise aga 2634 ametnikku ehk 61% kõigist neist ametnikest, kes oleksid pidanud saama atesteeritud. Atesteerimise käigus on töötajaga läbiviidud kolme aasta vestluse tulemusi arvestades võimalik teha kolm otsust: lugeda ametnik ates-

teerituks, lükata atesteerimine (kuni üheks aastaks) edasi või lugeda ametnik mitteatesteerituks ning viia ta üle teisele, sobivale ametikohale või vabastada teenistusest. Küsitluse tulemused näitasid, et kõigi läbiviidud perioodiliste atesteerimiste tulemusena loeti 94% ametnikest atesteerituks, atesteerimine lükati edasi 6%-l kõigist atesteerimise läbinud ametnikest ning mitteatesteerituks loeti vaid 12 ametnikku ehk 0,5 % kõigist atesteerimise läbinud ametnikest.

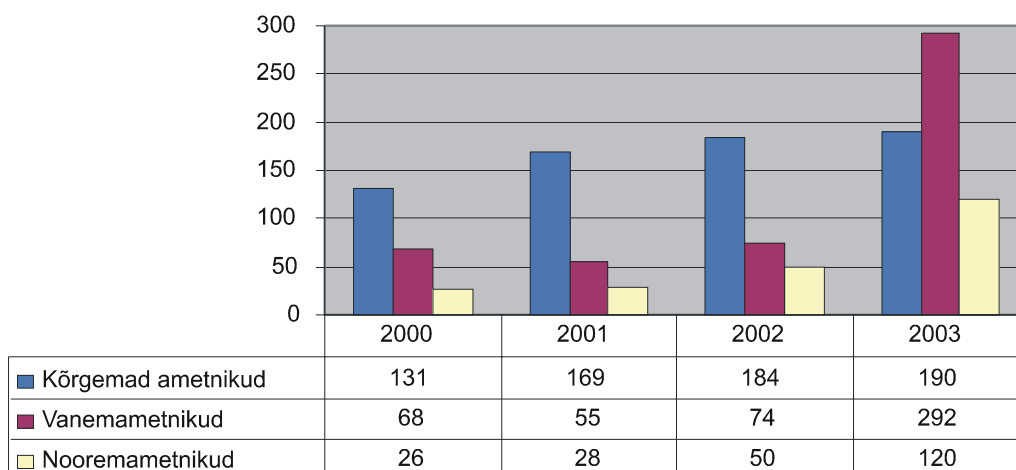
Ametnike perioodilise atesteerimise läbiviimise korralduse osas valitseb üksmeel, et selline tööalase hindamise vorm on oma algse eesmärgi täitnud ning tulevikus võiks tööalane hindamine jääda “pehmesse” ehk igaaastaste vestluste läbiviimise vormi.

#### Edutamised

Edutamiste läbiviimisel toimib asutustes kaks skeemi: edutatakse ametnikke, kes on ametisse nimetatud kohusetäitjatena või kes on end oma senisel ametikohal töötades tõestanud ning sobiks oma tööalaseid oskusi ning võimeid arvestades paremini mõnele teisele (enamasti kõrgemale) ametikohale. Tavaliselt teeb ettepaneku ametniku edutamiseks tema vahetu ülemus. Ametniku edutamise ettepaneku läbivaatamisel tehakse otsus vastavalt kas lugeda ametnik uuele ametikohale vastavaks ja ta edutada või lugeda ametnik uuele ametikohale mittevastavaks ning sel juhul edutamist ei toimu.

Edutamisi viidi 2003. aastal läbi kokku 608 korral. Eelmiste aastate küsitluse tulemustega võrreldes on edutamiseks esitatud ametnike arv tunduvalt kasvanud: edutamised vanemametniku ametikohalt on koguni neljakordistunud (vt graafik 5). Edutamise otsuse läbivaatamisel otsustati enamasti (97% edutamiseks esitatud ametnikest) edutamissetpanek rahuldada, 18 ametniku edutamissetpanekuid ei rahuldatud.

Graafik 5. Edutamisele esitatud ametnike arv aastatel 2000–2003



Suure tõenäosusega kasutavad asutused kõrgemate ametnike töölevõtmisel võimalust nimetada kandidaat ametisse kohusetäitjana. Vaadates kõrgemate ametnike edutamisi, võib järeldada, et suurem osa kohusetäitjana

tööle võetud ametnikest, kui nad pole just ametikohta vahetanud või teenistusest lahkunud, töötavad kohusetäitjatena siiani.

## 2003. aasta avaliku teenistuse koolituses



**Annika Anton**  
Riigikantselei avaliku  
teenistuse ja  
personaliosakonna  
nõunik

**Anu Altermann**  
Riigikantselei avaliku  
teenistuse ja  
personaliosakonna  
konsultant

### Arengud ametnike koolituse koordineerimisel

2003. aastal keskendus Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakond ametnike koolituse koordineerimisel avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtete<sup>1</sup> ulatuslikumale rakendamisele, eelkõige avaliku teenistuse koolitusprioriteetide koostamise ja tsentraalse koolituse korraldamise protsessi tõhustamisele ning koostöö süvendamisele asutuste koolitusjuhtidega.

Koostöös ministeeriumidega määrati juba kolmandat aastat järjest avaliku teenistuse kui terviku seisukohast kõige olulisemad ja aktuaalsemad koolitusvaldkonnad. Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskusega (ATAK) koostöös koolitati haldusõiguse, digitaalse dokumendihalduse, avaliku teenistuse personalijuhtimise, juhtimise ja teistes 2003. aastal avaliku halduse arengu seisukohalt olulistest valdkondades ligi 900 riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikku.

Seoses Euroopa Liidu alaste küsimuste koordineerimissüsteemi muutumisega ning ametnike koolituse koordineerimise funktsioonide koondumisega Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna alla 2004. aastast, reorganiseeriti 2003. aastal seni Kõrgemate Ametnike Nõukogu juures tegutsenud eurokoolituse töörühma tegevus. Koostöö jätkamiseks moodustati Riigikantselei juurde ametnike koolituse töörühm, kuhu kuulusid ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide koolitusjuhid ning kelle tegevuse eesmärgiks on ametiasutuste ulatuslikum kaasamine ametnike koolituse koordineerimise protsessi.

### Koolitusstatistika analüüsi metoodika

2003. aasta koolitusstatistika küsitlus viidi läbi kõigis riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes<sup>2</sup>, kokku esitas andmed 200 ametiasutust. Küsitlusele vastasid kõik ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid, maavalitsused ning põhiseaduslikud institutsioonid. Kohalike omavalitsuste puhul on küsitlusele vastanute arv aastati olnud erinev. 2003. aasta andmed hõlmavad 129 kohaliku omavalitsuse asutust, seega ei ole võimalik teha olulisi üldistusi kogu kohaliku omavalitsuse koolituse kohta.

Koolitusstatistika sisendiks olnud ametiasutuste poolt esitatud andmed ei kajasta Riigikantselei tsentraalsetest koolitusvahenditest (2003. aastal 1,5 miljonit krooni) ja/või välisabist (kaas)finantseeritud koolituste puhul koolitustele kulutatud tsentraalset raha ja välisabi, küll aga koolituse mahtu ja asutusepoolset finantseeringut.

Sarnaselt eelnenud aastate kokkuvõtetega on kogutud andmete analüüs jaotatud nelja peamise teema alla:

- Raha – planeeritud ja kulutatud koolituseelarve
- Sihtgrupid – koolituse maht teenistujate põhigruppide lõikes
- Koolitusvaldkonnad – koolituse maht erinevates koolitusvaldkondades
- Koolitusvormid – koolituse korraldamise viisid

<sup>1</sup> Vt lähemalt "Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted", heaks kiidetud Vabariigi Valitsuses 17.04.01, Riigikantselei koduleheküljel [www.riigikantselei.ee/avalikteenistus](http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus).

<sup>2</sup> Põhjalikuma ülevaatega 2003. aasta koolitusstatistika analüüsist on võimalik tutvuda Riigikantselei koduleheküljel.

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

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

#### Koolituseelarve

Tabel 1 peegeldab riigiasutustes koolitusele planeeritud ja tegelikult kulutatud eelarvet asutuste gruppide lõikes. Kui eelnevate aastate jooksul on olnud täheldatav stabiilne koolitusele kulutatud vahendite kasv, siis sarnast tendentsi näitab riigiasutuste osas samuti 2003. aasta koolitusstatistika. Kõige enam on koolitusse investeeritud vahendid kasvanud ametite ja inspeksioonide grupis (neist enim Piirivalveameti, vanglate, Maksuameti, Politsei ameti, Sideameti, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti ning Tolliameti koolituseelarved)<sup>3</sup>.

Tabel 1. Koolituseelarve asutuste gruppides 1999–2003

Asutuse grupp	Aasta	Eelarve	Kulutatud
AMI	1999	21 792 050 kr	15 898 277 kr
	2000	19 726 412 kr	18 672 047 kr
	2001	19 094 527 kr	17 292 044 kr
	2002	21 568 931 kr	21 530 617 kr
	2003	32 282 007 kr	29 498 608 kr
MIN	1999	4 334 000 kr	4 310 301 kr
	2000	5 383 675 kr	5 409 981 kr
	2001	8 039 471 kr	8 082 461 kr
	2002	7 951 676 kr	7 898 843 kr
	2003	9 695 843 kr	8 134 598 kr
MV	1999	2 389 233 kr	2 245 955 kr
	2000	2 682 236 kr	2 592 237 kr
	2001	2 376 348 kr	2 357 370 kr
	2002	2 179 915 kr	1 977 746 kr
	2003	2 013 370 kr	1 841 733 kr
PSI	1999	3 248 200 kr	2 354 540 kr
	2000	3 007 800 kr	2 544 268 kr
	2001	4 085 700 kr	3 355 135 kr
	2002	3 886 900 kr	3 141 359 kr
	2003	3 660 000 kr	3 318 226 kr
Kokku	1999	31 763 483 kr	24 809 073 kr
	2000	30 800 123 kr	29 218 533 kr
	2001	33 596 046 kr	31 087 010 kr
	2002	35 587 422 kr	34 548 565 kr
	2003	47 651 220 kr	42 793 165 kr

<sup>3</sup> 2002. aasta koolitusstatistikas ei kajastunud AMI grupis I ja II astme kohtute andmed, 2003. aastal on see summa üle 2 miljoni krooni.

Eelmise aastaga võrreldes on nii koolitusele planeeritud kui kulutatud vahendid kasvanud ministriumide grupis, viimasel kolmel aastal aga jätkuvalt vähenenud maavalitsuste grupis.

Graafikus 1 on esitatud keskmine koolituskulude protsent palgafondist asutuste gruppide lõikes. Et grupis olevate asutuste vahelised erinevused on üsna suured, saab andmete põhjal teha vaid üldisi järeldusi. 2002. aastaga võrreldes on 2003. aasta keskmine koolituskulude osakaal palgafondist vähenenud ministriumides, mõnevõrra ka põhiseaduslike institutsioonide ja maavalitsuste grupis. Koolituskulude protsent on vähenenud, kuna asutuste palgafond on 2003. aastal oluliselt suurenenud (ministriumide puhul 35% võrra), seega palgafond ja koolituskulud asutuste gruppides ei ole suurenenud proportsionaalselt. Kohalike omavalitsuste ning ametite ja inspeksioonide grupis on koolituskulude osakaal 2003. aastal mõnevõrra kasvanud<sup>4</sup>.

Kui 2002. aastal koolituspäeva keskmine hind (vt graafik 2) mõnevõrra tõusis kõikides asutuste gruppides peale põhiseaduslike institutsioonide, siis 2003. aasta statistika põhjal on jätkuvat tõusutendentsi näha vaid kohalike omavalitsuste grupis. Põhiseaduslike institutsioonide osas on paari eelmise aasta languse trendiga võrreldes koolituspäeva keskmine hind 2003. aastal taas kasvanud. Võrreldes koolituspäeva kõige kallima keskmise maksumusega 2002. aastal, näitavad 2003. aasta andmed, et keskmine koolituspäev oli odavam ministriumides, vähenedes hinna poolest eelmise aastaga võrreldes olulisel määral. Koolituspäeva maksumuse vähenemist selgitab osaliselt iseseisva õppe ja kaugkoolituse osakaalu kasv ministriumides ning trend, mille kohaselt suurenesid ministriumides 2003. aastal küllaltki suurel määral keeleõppe, Euroopa Liidu alase koolituse ja pädevusõppe mahud (nimetatud valdkondade keskmised koolituspäeva hinnad on odavamad, keeleõppe ja Euroopa Liidu alase koolituse puhul tuleb arvesse võtta ka olulist kaasfinantseerimise mahtu Riigikantselei tsentraalsetest koolitusvahenditest). Languse tendentsi peegeldavad samuti ametite ja inspeksioonide andmed, alates 2001. aastast on koolituspäeva keskmine hind püsinud üsna stabiilne vaid maavalitsuste grupis.

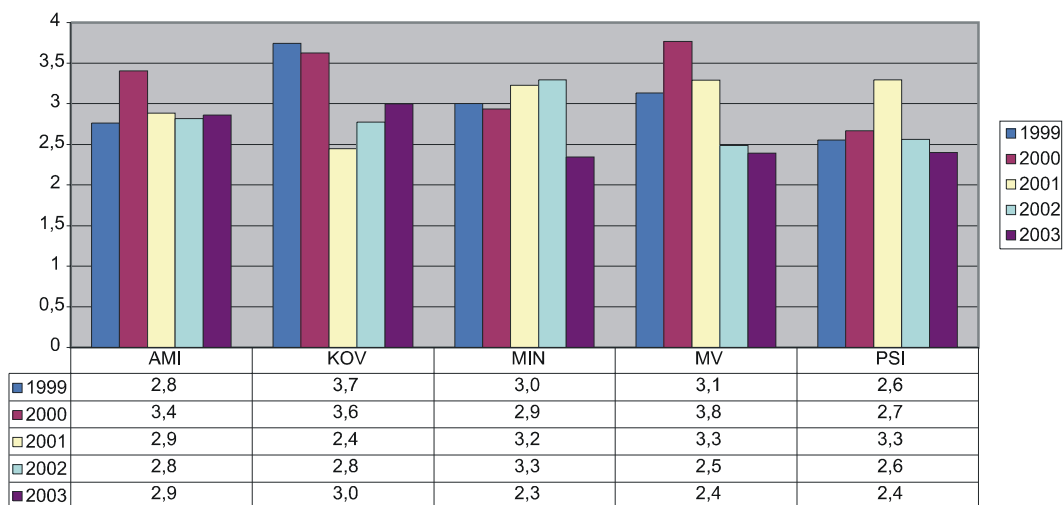
#### Koolituse sihtgrupid

Graafikus 3 toodud andmed kajastavad koolituse mahtu (tundides) erinevates ametnike põhi-gruppides<sup>5</sup>. Iga grupi ühe aasta koolituse mahtu kirjeldab graafikul üks

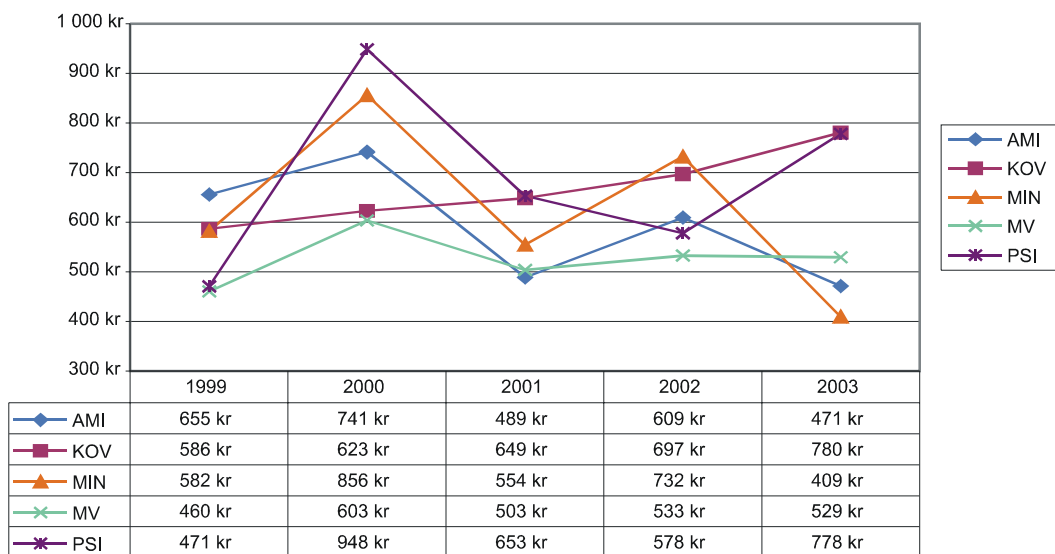
<sup>4</sup> 2002. aasta statistikas ei sisaldunud Tallinna Linnavalitsuse andmed, kus koolitusele kulutatud raha 2003. aastal oli umbes 4,7 miljonit krooni.

<sup>5</sup> Ei sisalda Piirivalveameti kaitsevæelaste andmeid.

Graafik 1. Koolitusele kulutatud raha (protsent palgafondist) 1999–2003



Graafik 2. Koolituspäeva keskmine hind asutuste gruppides 1999–2003

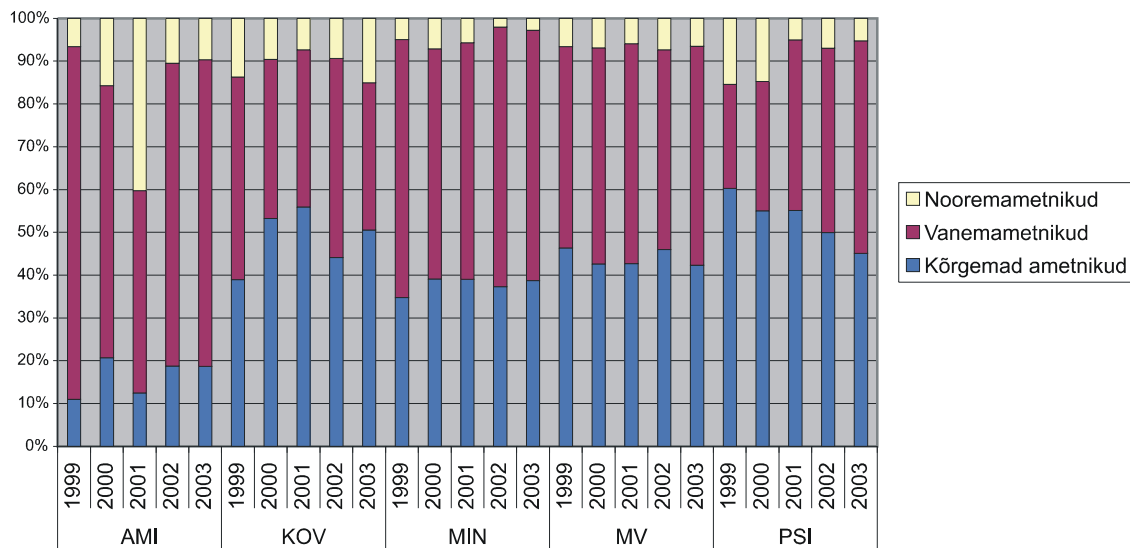


tulp, kus proportsionaalselt on toodud sihtgrupi osakaal (protsentides kogu aastasest koolitusmahust). Ametite/inspeksioonide, ministeriumide, maavalitsuste ja põhiseaduslike institutsioonide grupis on koolitusmahud erinevates ametnike põhigruppides jäänud eelmise

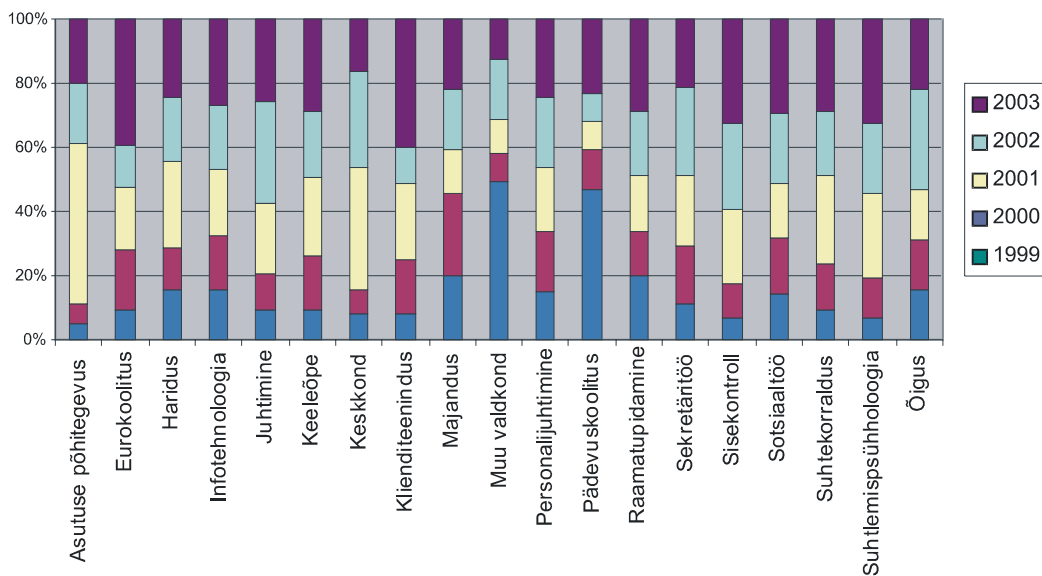
aastaga võrreldes suhteliselt sarnasele tasemele. 2002. aastaga võrreldes on enim suurenenud nooremametnike koolituse maht kohalikes omavalitsustes, samas on tõusnud ka kõrgemate ametnike koolituse maht.

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Graafik 3. Koolituse maht ametnike põhigruppide lõikes 1999–2003



Graafik 4. Koolitusmahu jaotus valdkonniti 1999–2003



#### Koolitusvaldkonnad

Graafik 4 kirjeldab kõikide asutuste gruppide andmete koondina koolitusmahude jaotust tundides erinevate koolitusvaldkondade lõikes<sup>6</sup>. Eelmise aastaga võrreldes

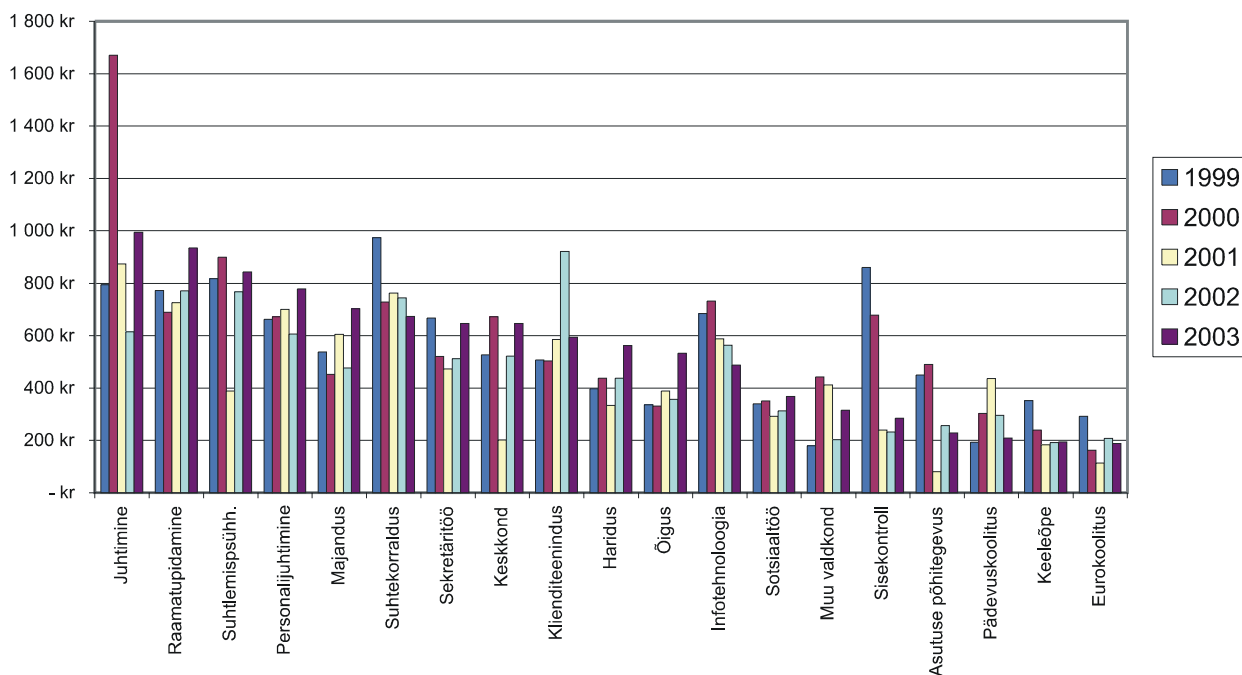
on 2003. aastal kõige enam kasvanud koolituse maht klienditeeninduse (eriti AMI grupis), Euroopa Liidu alase koolituse (eriti AMI, MIN) ning ametnike pädevuskoolituse valdkondades.

ELi alase koolituse mahu kasv on osaliselt seletatav ELiga liitumise eelse viimase aastaga ning valdkonna jätkuva prioriteetsusega ametnike koolituses. 2003. aastal oli jätkuvalt ELi alase koolituse peaesmärgiks Eestit ELi otsustusprotsessis esindavate ametnike ning otsest ELi õigusaktide ülevõtmise ja rakendamise seotud ametnike ettevalmistamine. Kokku koolitati aasta

<sup>6</sup> Ei sisalda Piirivalveameti (PV) andmeid, kuna PV poolt esitatud andmetest moodustab suurema osa kaitseväelaste koolitus. Nende andmete hõlmamine moonutaks oluliselt ametnike koolituse mahude protsentuaalset jagunemist. Kuna kaitseväelaste koolitusmahud on väga suured, kasvaksid ebaproportsionaalselt sellised valdkonnad, mis tavaliselt ametnike koolituse puhul suurt osakaalu ei oma.



Graafik 5. Koolitusvaldkondade keskmine koolituspäeva hind 1999–2003



jooksul Riigikantselei tsentraalse koolituse eelarvest kaasfinantseeritud kursustel erinevatel Euroopa Liiduga seotud teemadel 1255 ametnikku. 99% Riigikantselei poolt keskselt pakutud ELi alastel koolitustel osalejatest olid ministriumide, ametite ja inspeksioonide ning põhiseaduslike institutsioonide ametnikud. Kokku oli keskselt pakutud ELi alase koolituse maht 2003. aastal 27 976 tundi, mis moodustab 58% kogu MIN, AMI ja PSI ELi alase koolituse mahust. Keskselt pakutud ELi alaseid koolitusi finantseeriti Riigikantselei poolt 2003. aastal ca 1,2 miljoni krooni ulatuses.

Viimastel aastatel on üsna stabiilselt kasvanud ka personalijuhtimise, raamatupidamise, sisekontrolli, infotehnoloogia, sotsiaaltöö ja majandusalase koolituse mahud. Võrreldes 2002. aastaga vähenesid 2003. aastal koolituse mahud aga juhtimise, sekretäritöö ning õiguse valdkonnas.

*Koolitusvaldkondade keskmine koolituspäeva hind*  
Kõige kallimateks koolitusvaldkondadeks (vt graafik 5) 2003. aastal olid juhtimine (995 krooni), raamatupidamine (934 krooni), suhtlemispühholoogia (843 krooni) ja personalijuhtimine (777 krooni). Võrreldes koolituspäeva keskmise hinna langusega eelneval aastal, tõusid 2003. aastal kõige enam juhtimiskoolituse ja majanduse valdkondade koolituspäeva hinnad. Kui 2002. aastal tõusis klienditeenindus kallimaks koolitusvaldkonnaks (921 krooni), siis 2003. aastal langes selle valdkonna koolituspäeva keskmine hind kõige enam (327 krooni võrra ehk 594 kroonini). Samas kasvas klienditeeninduse valdkonna maht 2003. aastal kõige enam. 2002. aastaga

võrreldes on mõnevõrra vähenenud suhtekorralduse, sekretäritöö, infotehnoloogia ja pädevuskoolituse koolituspäeva hinnad. Vähem kulukateks koolitusvaldkondadeks olid 2003. aastal jätkuvalt keeleõpe ja ELi alane koolitus, mida kaasfinantseeriti Riigikantselei tsentraalsetest koolitusvahenditest.

#### *Koolitusvaldkondade mahud ministriumides*

Eelnevate aastatega sarnaselt on jätkuvalt suurima mahuga koolitusvaldkondadeks ministriumide puhul (vt graafik 6) keeleõpe (35% valdkondade kogumahust), ELi alane koolitus, asutuse põhitegevusega seotud koolitus ning õiguslane koolitus. Keeleõppe, ELi alase koolituse ja õiguskoolituse maht on viimasel aastal stabiilselt kasvanud. Juhtimislane koolitus on valdkondade osas küll mahult viiendal kohal, kuid eelmise aasta kasvutendentsiga võrreldes on selle maht ministriumides 2003. aastal kahanenud.

#### *Koolitusvaldkondade mahud ametites ja inspeksioonides*

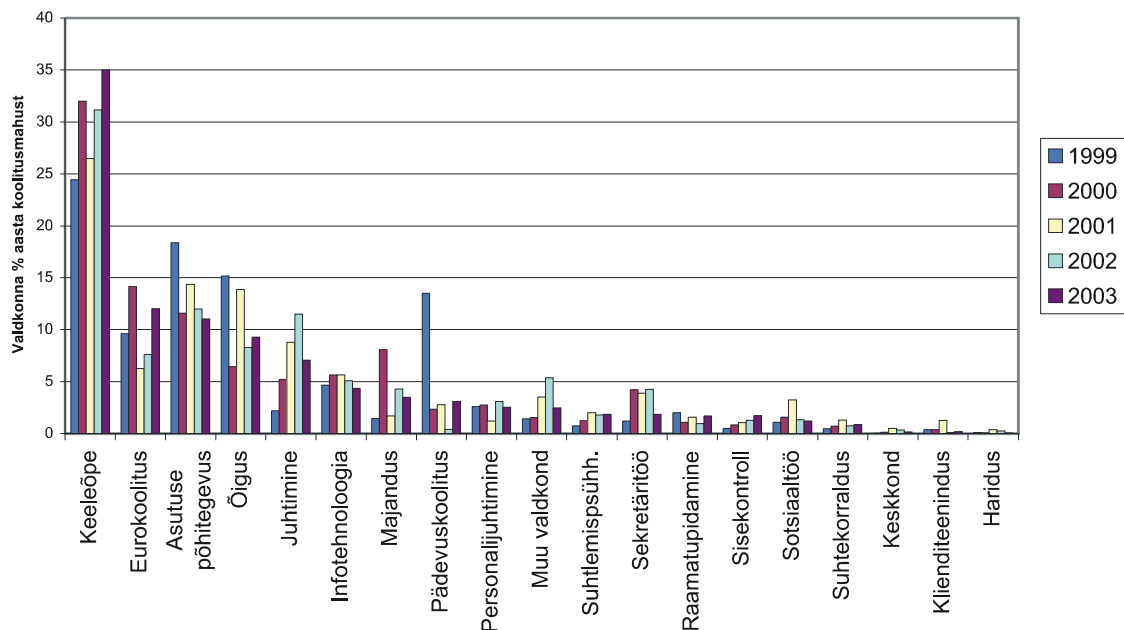
Suurima mahuga koolitusvaldkondadeks ametite ja inspeksioonide grupis<sup>7</sup> (vt graafik 7) on eelmise aastaga sarnaselt asutuse põhitegevusega seotud koolitus, keeleõpe, "muu"<sup>8</sup> valdkond ja õiguslane koolitus. Mahult

<sup>7</sup> Ei sisalda Piirivalveameti andmeid, kuna PV poolt esitatud andmetest moodustab suurema osa kaitseväelaste koolitus.

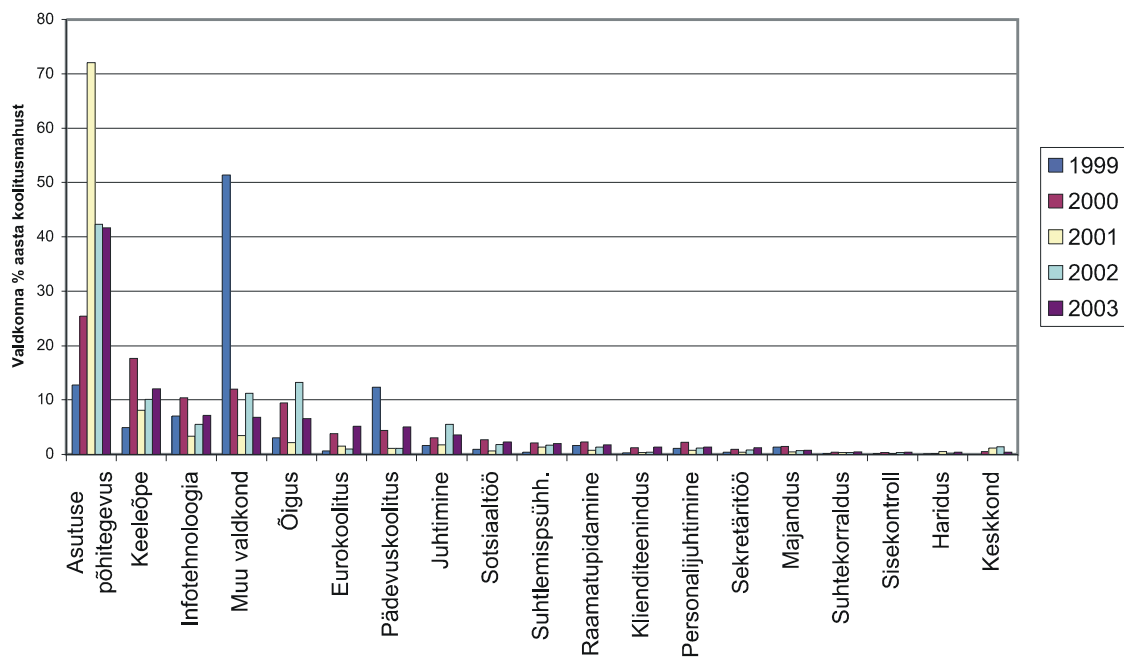
<sup>8</sup> Muu valdkond – kõik koolitused, mis ei sobi väljapakutud 18 peamise koolitusvaldkonna alla.

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Graafik 6. Koolitusvaldkondade mahud ministereeriumides 1999–2003



Graafik 7. Koolitusvaldkondade mahud ametites ja inspeksioonides 1999–2003



kolmandaks on kasvanud infotehnoloogia alane koolitus, mis viimasel kolmel aastal näitab jätkuvat kasvutendentsi. Asutuse põhitegevusega seotud koolitus moodustab ligi 42% kogu koolitusmahust. 2002. aasta tõusutendentsiga võrreldes on 2003. aastal mõnevõrra kahtunud “muu” valdkonna, õiguskoalitus ja juhtimiskoolituse mahud.

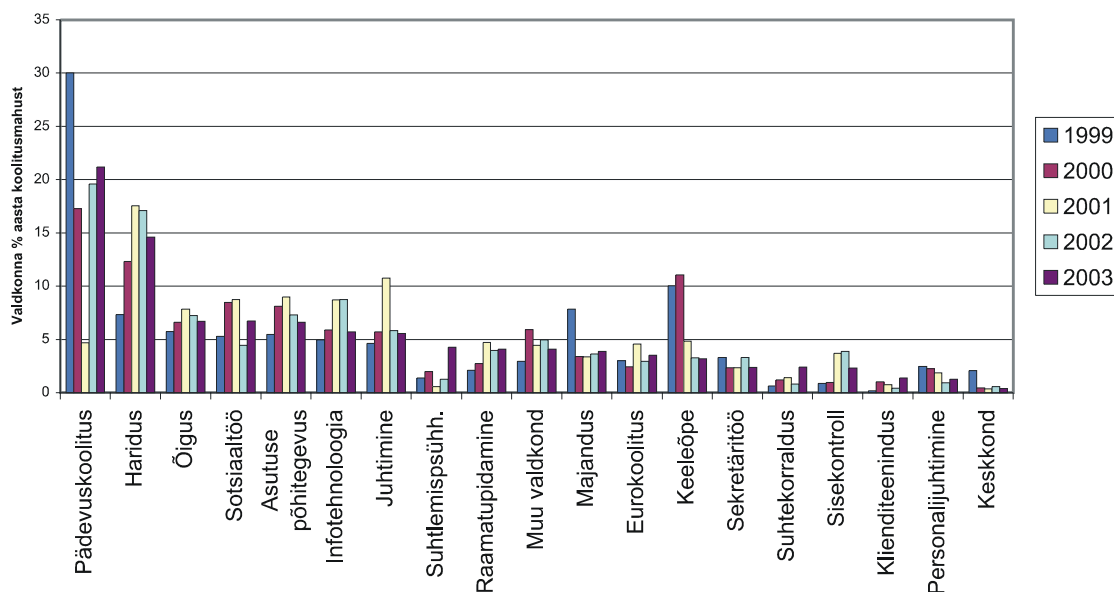
#### Koolitusvaldkondade mahud maavalitsustes

Suurima mahuga koolitusvaldkondadeks maavalitsuste grupis (vt graafik 8) on pädevuskoolitus<sup>9</sup>, haridus<sup>10</sup>, õigus

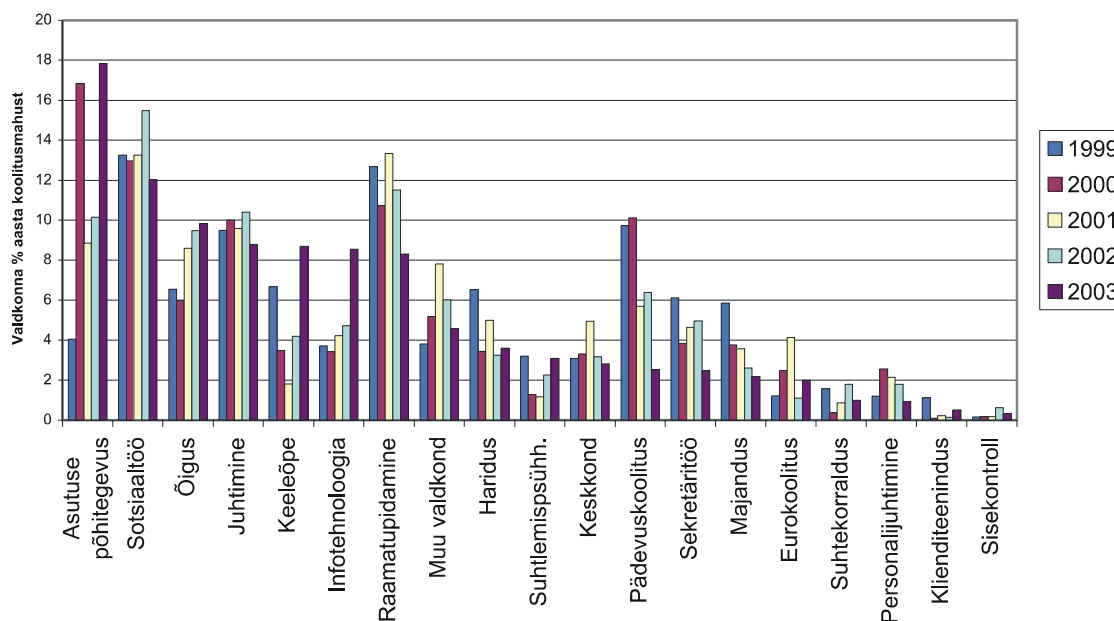
<sup>9</sup> Pädevuskoolitus – ametnike põhigruppide nõuetega seotud mahukamad koolitused, mis sisaldavad suhteliselt võrdses mahus erinevaid valdkondi.

<sup>10</sup> Haridus ja kultuur; hariduse korraldus kohalikus omavalitsuses; haridusnõuniku koolitus; kultuurikorraldus kohalikus omavalitsuses; valla/linna haridusjuhi kursus; maakonna linnade kultuurijuhtide kursus.

Graafik 8. Koolitusvaldkondade mahud maavalitsustes 1999–2003



Graafik 9. Koolitusvaldkondade mahud kohalikes omavalitsustes 1999–2003



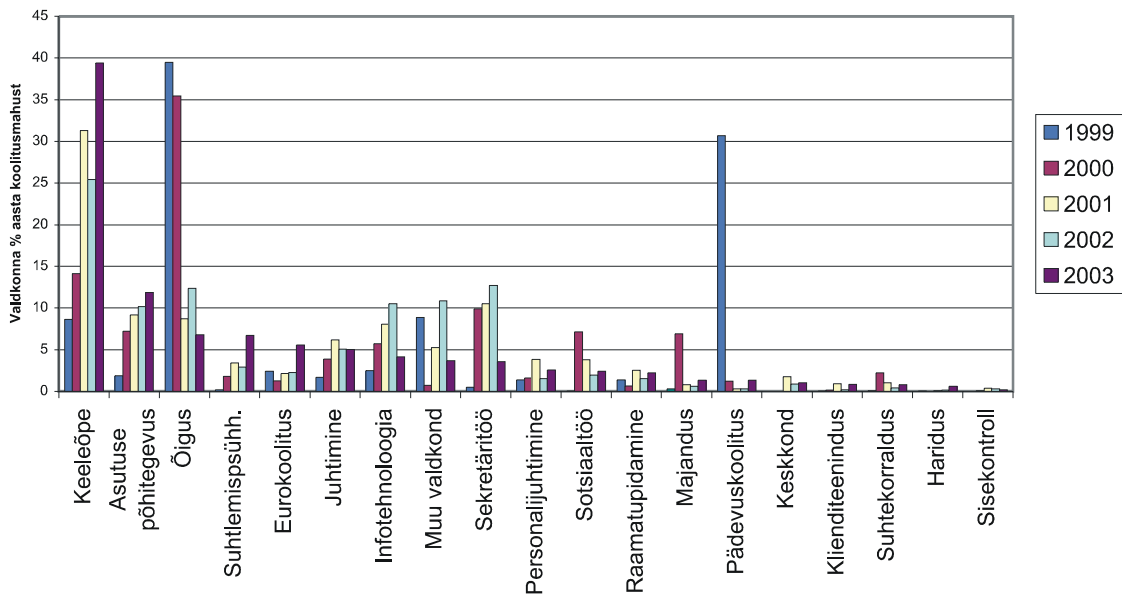
ja sotsiaaltöö. Pädevuskoolituse valdkonna mahu osas võib viimasel kolmel aastal täheldada jätkuvat kasvutendentsi, see moodustab maavalitsuste puhul umbes 20% kõigi valdkondade koolitusmahust kokku. Sarnaselt eelmise aastaga on 2003. aastal mõnevõrra vähenenud nii hariduse kui õiguskoolituse, samuti asutuse põhitegevusega seotud koolituse ning juhtimiskoolituse maht.

*Koolitusvaldkondade mahud kohalikes omavalitsustes*  
Sarnaselt eelmise aastaga on kohalike omavalitsuste koolitus jagunenud erinevate valdkondade vahel teiste

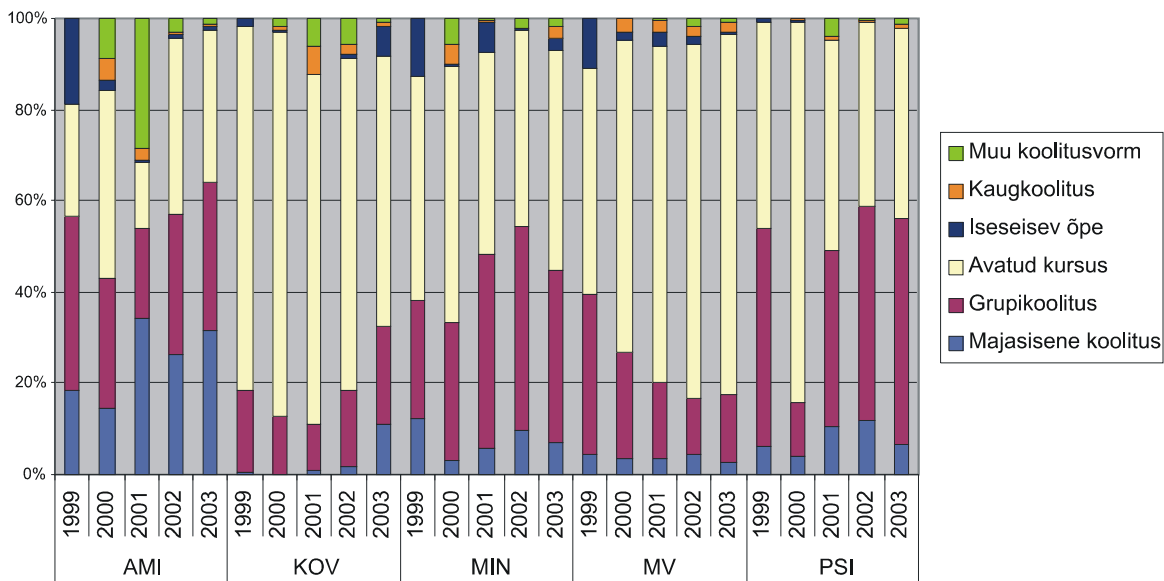
asutuste gruppidega võrreldes kõige ühtlasemalt (vt graafik 9). Olulisemateks koolitusvaldkondadeks on jätkuvalt asutuse põhitegevusega seotud koolitus, sotsiaaltöö, õigus ja juhtimine. 2002. aasta kasvutendentsiga võrreldes on aga mõnevõrra kahanenud sotsiaaltöö ja juhtimisvaldkondade koolituste maht. Eelmise aastaga võrreldes on 2003. aastal oluliselt kasvanud keeleõppe ja infotehnoloogia valdkondade koolitusmahud (ligi kaks korda).

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Graafik 10. Koolitusvaldkondade mahud põhiseaduslikes institutsioonides 1999–2003



Graafik 11. Koolitusvormide maht (tundides) asutuste gruppides 1999–2003



#### Koolitusvaldkondade mahud põhiseaduslikes institutsioonides

Suurima mahuga koolitusvaldkonnaks põhiseaduslike institutsioonide grupis (vt graafik 10) on keeleõpe (ligi 40% valdkondade kogumahust), järgnevad asutuste põhitegevusega seotud koolitus, õigus ja suhtlemispsühholoogia. Võrreldes eelmise aasta kasvutendentsiga on 2003. aastal kõige enam kahanenud koolituse maht asjaajamise/sekretäritöö, “muu” ning infotehnoloogia

valdkondades. Enim on kasvanud ELi alase koolituse, suhtlemispsühholoogia ja personalijuhtimise alaste koolituste maht.

#### Koolitusvorm

Sarnaselt eelmise aasta küsitluse analüüsi tulemustega on 2003. aastal mahukaim koolitusvorm avatud kursus<sup>11</sup>, millele järgnevad grupikoolitus<sup>12</sup> ja majasisene koo-

litus<sup>13</sup> (vt graafik 11). Erinevate asutuste gruppides kokku on 2002. aasta languse tendentsiga võrreldes 2003. aastal enim kasvanud iseseisva õppe (eriti kohalike omavalitsuste ja ministeeriumide grupis) ning kaugkoolituse (eriti ministeeriumide grupis) osakaal. Oluliselt on 2002. aastaga võrreldes taas kasvanud majasisese koolituse maht.

### Ametnike koolitajad

Koolitusstatistika küsitluses paluti asutustel märkida ka andmed kümne kõige suurema üldmahuga koolitaja kohta (koolituse maht x koolituskulu). Sarnaselt eelnevate aastatega ei peegelda kogutud andmed koolitusfirmade ko-

gumahtu absoluutarvudes, vaid proportsionaalselt. Tabelis 2 on esitatud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste poolt 25 kõige sagedamini mainitud koolitusasutuse koolitusmahud. Kümne suurema koolitaja seas nimetati 326 erinevat koolitajat, kelle hulgast 25 kõige sagedamini nimetatud suuremat koolitusasutust katavad koolituse kogumahust kroonides 53,7% ja koolituse tunnimahust 34,7%<sup>14</sup>. Keskmise kvaliteedi poolt toodi 10 suurema koolitaja hulgas välja 212 erinevat koolitajat, kellest 25 kõige sagedamini nimetatud koolitusasutust katavad koolituse kogumahust kroonides 57,4% ja tunnimahust 36,6%.

Riigikantselei tänab kõiki küsitlustele vastanuid.

Tabel 2. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste poolt 25 kõige sagedamini 10 suurema koolitaja hulgas nimetatud koolitusasutus

Nimetamiste arv	Koolitusfirma	Koolitusmaht rahas	Koolitusmaht tundides	Keskmine päevahind
110	ATAK <sup>15</sup>	1 184 791 kr	12893	643 kr
72	Stuudium-S OÜ	797 217 kr	6857	814 kr
59	Avaliku Halduse Arengukeskus OÜ	288 504 kr	2061	980 kr
54	Tallinna Tehnikaülikool	636 689 kr	9233	483 kr
49	Eesti Avaliku Halduse Instituut	299 276 kr	2143	978 kr
37	Rahandusministeerium	123 229 kr	2004	430 kr
35	Sisekaitseakadeemia <sup>16</sup>	3 405 091 kr	53217	448 kr
34	Preismani K OÜ	206 925 kr	1152	1 257 kr
32	Addenda OÜ	296 076 kr	3570	581 kr
30	ESKO Koolitus <sup>17</sup>	576 159 kr	18382	219 kr
26	Maaelu Arengu Instituut	69 126 kr	727	666 kr
25	Prantsuse Kultuurikeskus	565 221 kr	33467	118 kr
24	Eesti Juristide Liit	346 067 kr	2607	929 kr
24	BCS Koolitus	843 761 kr	6880	858 kr
19	Tartu Ülikool	291 041 kr	14112	144 kr
17	Stuudium OÜ	179 702 kr	1943	647 kr
17	Kesk-Eesti Arenduskeskus	212 875 kr	7194	207 kr
16	Tallinna Pedagoogikaülikool	103 853 kr	12629	58 kr
16	TEADMATA	85 660 kr	783	766 kr
15	EVEA <sup>18</sup>	8 850 kr	202	307 kr
15	MTÜ AT Koostöökeskus	18 120 kr	197	644 kr
14	Äripäeva Kirjastuse AS	91 973 kr	406	1 586 kr
14	EMI-ECO Arenguprogrammide Keskus	143 090 kr	863	1 161 kr
13	Self II	781 345 kr	4028	1 358 kr
12	Eesti Õiguskeskus	806 524 kr	7229	781 kr

<sup>11</sup> Avatud kursus – koolituse vorm, mille puhul üks või enam töötajat osalevad koolitusasutuse poolt väljapakutud avalikul koolitusel koos teiste asutuste töötajatega; koolitus on suunatud erinevate asutuste töötajatele.

<sup>12</sup> Grupikoolitus/tellimuskoolitus – koolituse vorm, mille puhul koolitus tellitakse ja koostatakse, lähtudes konkreetse asutuse (kas siis kõigi teenistujate või kindla sihtgrupi, nt keskastmejuhid, vajadustest); koolitaja on väljastpoolt ametiasutust.

<sup>13</sup> Majasisene koolitus – koolituse vorm, mille puhul on koolitajaks oma asutuse spetsialist, kasutatakse asutusesisest kogemust ja teadmisi koolituse läbiviimiseks.

<sup>14</sup> Tabelis 2 märgitud Sisekaitseakadeemia koolitusmahust kroonides moodustab 55,6% ning koolitusmahust tundides 20,9% Politseiameti ametnikele läbiviidud täiendkoolitus.

<sup>15</sup> Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus

<sup>16</sup> Sisekaitseakadeemia koolitusmaht ei kajasta Politseiameti ning I-II astme kohtute tasemeõppe andmeid.

<sup>17</sup> Koolituspäeva hind mõjutab tsentraalne eurokoolituse toetus.

<sup>18</sup> Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon



## Mida on koolitajal õppida 2003. aasta kogemusest?



**Eve Limbach**  
*Sisekaitseakadeemia  
õppeprorektor  
2001–2004,  
Avaliku Teenistuse  
Arendus- ja  
Koolituskeskuse direktor*

2003. aasta oli avaliku teenistuse jaoks tõsine kooliaasta. Koolitajate seas tõusid teiste hulgast suure edumaa esile kaks asutust: aasta algul uue nime ja strateegiaga alustanud endisest EHIs reorganiseeritud Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus ning Sisekaitseakadeemia tasemeõppe toel 2001. aastal sündinud ja kosunud SKA Täiendõppekeskus. Mõlemal eesmärgiks pakkuda koolitus- ja konsultatsiooniteenust riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele. Kaks kanget konkureerisid juba 2002. aastal statistiliste andmete põhjal avaliku teenistuse aastaraamatus, erinedes teistest koolitajatest mahtude ja käibe võrdlemisel peaaegu suurusjärgu võrra.

### 2003. aasta kasvatas töömahte veelgi

Võrreldes 2002. aastaga on 2003. aasta koolitusmahud kolmekordistunud nii ATAKis kui SKA täiendõppekeskuses. Koolituse tuge vajasisid nii läbiviidavad reformid seadusandluses, kavandatavad muudatused töökorralduses kui eelseisev liitumine Euroopa Liiduga. Osalejapäevade ja käibe võrdlus kahe viimase aasta lõikes on toodud graafikul 1.

Oluliselt erinevad mõlema koolitaja sihtrühmad ja koolitusvormid. ATAKi sihtrühmade hulgas on ühtlasemalt esindatud erinevad ministriumid, kohalikud omavalitsused ja teised riigiasutused, SKA puhul tõuseb ülekaalukalt esile just ametite suur osakaal sihtrühmadest (vt graafik 2).

Küllap tänu sellele on ka SKAs eelistatud koolitusvormiks just sisekoolitused (85% osalejapäevadest), mille kaudu on parem programme kohaldada konkreetse tellija vajadustele. ATAKi erinevate sihtrühmade vajadusi on olnud hõlpsam rahuldada avatud koolituste kaudu, mille osakaal oli 65% osalejapäevadest.

Pakutud koolitusvaldkondadest on ATAKis olnud populaarsemad finants- ja personalijuhtimisalane, SKA täiendõppekeskuses õigus- ja korrakaitsealane koolitus. Tunustust väärivad kindlasti ATAKi töötajate ja konsultantide tegevus Eesti avaliku teenistuse arendamise kogemuse vahendamisel Kesk- ja Ida-Euroopasse ning rohkem kui 100 koostöös Euroopa Liidu infosekretariaadiga läbiviidud infoseminari, kus osales kokku ca 3700 inimest.

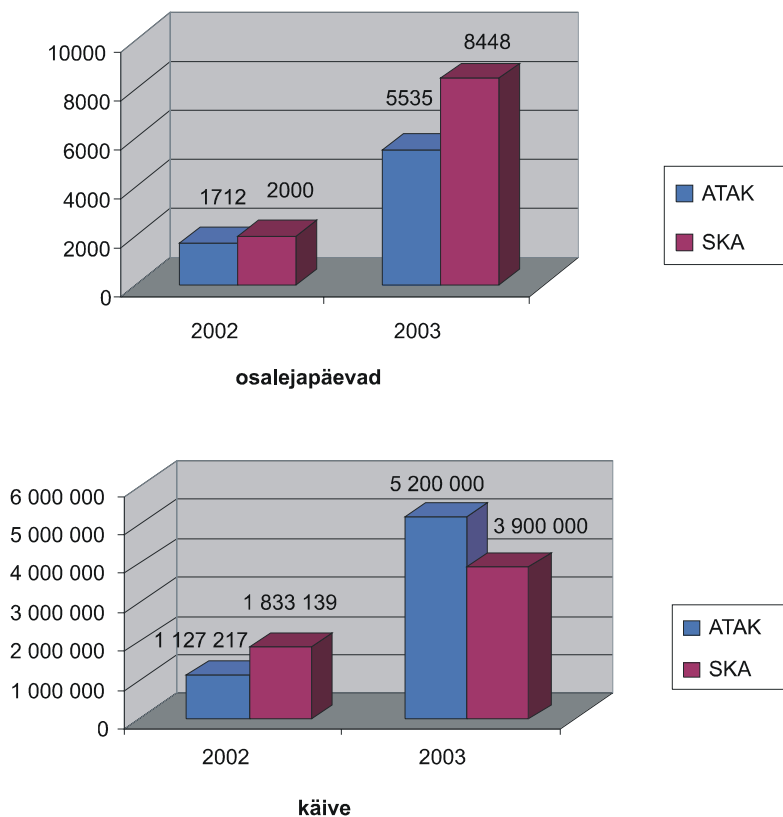
### Mida on koolitajail endil õppida eelmise aasta kogemusest?

SKA täiendõppekeskuse suurimaks koolitusvaldkonnaks oli õigus (49,6%), ATAKis moodustas õiguse valdkond aga 12% kogumahust. Vaadates konkreetseid koolitusi, mida õiguse valdkonna raames on läbi viidud, torkab silma koolitusvormide erinevus. ATAKis läbiviidud õigus- alased koolitused on enamjaolt teabepäevade vormis lühiajalised laia sihtrühma informeerivad üritused, kus lektoritena on osalenud riigiasutustes töötavad praktikud. SKA koolitused on suures osas kahe- või enampäevalised sisekoolitused, mille programm on koostatud nn rätseptatöona, kus oluline on osalejate poolt kursuse jooksul tehtav praktiline töö (kaasuste lahendamise) ning kus läbiviijateks akadeemia tasemeõppe õppejõud kõrvalt praktikutega. Järjest enam on koolitustes integreeritult käsitletud erinevaid õiguse valdkondi.

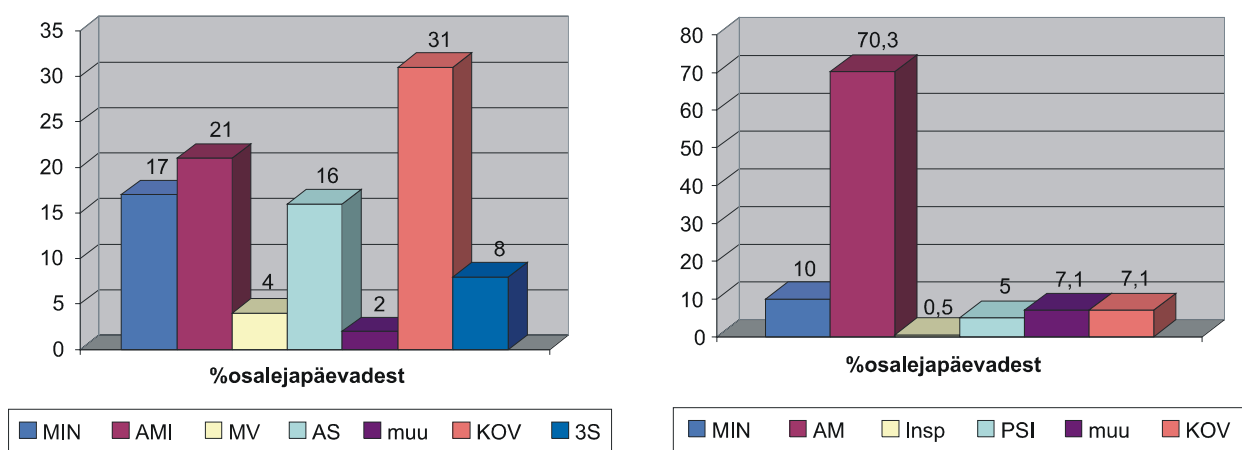
Mõlemad töövormid täidavad kindlasti oma ülesannet ja nende põhjal hakkab välja kujunema optimaalne skeem, kuidas täiendkoolituse kaudu edukalt õiguslaseid reforme toetada. Esmane koolituse aste moodustuks lühikestest teabepäevadest, mis viiksid hädavajaliku informatsiooni kiiresti ametnikuni. Teabepäevadele järgneksid põhjalikumad kursused või moodulprogrammid, mille käigus on osalejatel võimalik mitte ainult uusi teadmisi saada, vaid ka juba vajalikke rakendusoskusi omandada ning mõista seoseid teiste õiguse valdkondadega. Vajadusel võib järgneda spetsiaalne sisekoolitus või konsultatsioon.

Tähelepanu tuleb siin kindlasti pöörata koolitajate ettevalmistamisele. Täna kipub heade koolitajaoskusega praktikute vähenen arv ja suur töökoormus dikteerima koolituste arvu ja mõjutama kvaliteeti. Mõistlik oleks kaardistada nii riigiametnikest koolitajate reserv kui tasemeõppe õppejõudude jõuvarud ning tegelda süstemaatiliselt koolitajate koolitusega meetoodilise ja sisulise poole pealt. Senisest rohkem tuleks kaasata koolitajaid õigusloomeprotsessi, et seaduse jõustumisel saaks selle rakendamist toetav koolitus olla õigeaegne.

Graafik 1. ATAKi ja SKA osalejapäevad ja käive 2002–2003



Graafik 2<sup>1</sup>. ATAKi ja SKA koolituse sihtrühmad 2003. aastal



<sup>1</sup> MIN – ministeeriumid, AMI – ametid ja inspeksioonid, AM – ametid, Insp – inspeksioonid, MV – maavalitsused, KOV – kohalikud omavalitsused, AS – muud avaliku sektori organisatsioonid, 3S – kolmanda sektori organisatsioonid, PSI – põhiseaduslikud institutsioonid

### III AVALIKU TEENISTUS ARVUDES

Üllatavalt väike on mõlema koolituse pakkuja puhul olnud juhtimiskoolituste osakaal (SKAs 8,3 ja ATAKis 9% osalejapäevadest). Kuigi strateegiline juhtimine oli 2003. aastal kinnitatud koolitusprioriteediks, ei toonud see kaasa uute elujõuliste programmide sündi ega olulist juhtimiskoolituse mahu kasvu. Vastuseta jääb siinkohal küsimus, kas on juhtimiskoolituse vähese osakaalu põhjuseks pädevate, avaliku sektori spetsiifikat tundvate koolitajate vähesus, selle valdkonna liig vähene tähtsustamine sihtrühma enda poolt või atraktiivsete, hästi läbi komponeeritud ja koostatud koolitusprogrammide puudus.

Ainult paberile on kahjuks jäänud tippjuhtidele mõeldud programmid sellistes prioriteetsetes valdkondades nagu personalijuhtimine, infotehnoloogia või dokumendihal-

dus. Uuenduste läbiviimine algab aga tippjuhist. Kuna uues avaliku teenistuse arendamise kontseptsioonis on ühe arenguvõtmena nähtud just kompetentsete ja motiveeritud juhtide leidmist ja arendamist, saab koolitajate väljakutseks järgneval aastal tervikliku, erinevaid tasandeid siduva juhtimisalase koolituskontseptsiooni väljatöötamine ja ellurakendamine.

Kui 2003. aasta hilissügisel kerkis üles küsimus kahe koolitusasutuse liitmisest, leidis kindlasti nii selle idee pooldajaid, vastaseid kui nõutuid kahtlejaid. Selle artikli kirjutamise hetkeks ei ole kahe koolitusasutuse tulevik veel teada, küll on aga selge see, et õppima peab nii ametnik kui tema koolitaja. Soovigem siis neile avatud meelt, häid ideid ja jõudu!

## Avaliku teenistuse palgad 2002. aastal



**Merle Kritt**  
Rahandusministeeriumi  
riigieelarve osakonna  
peaspetsialist

Analoogselt eelnevate aastatega on Rahandusministeerium koondanud töötasukulu ja keskmiste palgade võrdlusandmed riigiasutuste töötasuvahendite kasutamise kohta, hindamaks asutuste töötasukulu kogumahu, finantseerimisallikaid, keskmisi palkasid, jaotust palgaelementide ning teenistujate ja töötajate põhigruppide järgi.

Töötasukulu ja keskmiste palgade analüüsimisel ei ole arvestatud koondamishüvitisi, ajutiste lepinguliste töötajate ja koosseisuväliste teenistujate töötasusid. Teenistujate keskmine palk on arvatud sõltuvalt finantseerimisallikast kahe erineva väärtusena:

- keskmine palk, mis on arvatud asutusele töötasudeks ettenähtud vahendite ning aasta keskmise täidetud koosseisuuksuste arvu järgi;
- keskmine palk, mis on arvatud asutusele töötasudeks ettenähtud vahendite ja täiendavalt kaasatud vahendite ning aasta keskmise täidetud koosseisuuksuste arvu järgi.

Alljärgnevalt kajastatakse andmeid põhiseaduslike institutsioonide ja valitsusasutuste 2002. aasta keskmiste palgade ja palgastruktuuri kohta. Esitatud materjalis on toodud välja töötasukulu ja keskmiste palgade võrdlusandmete statistilised suurused.

### Keskmine palk töötasudeks ettenähtud vahenditest 2001. ja 2002. aastal<sup>1</sup>

Valitsusasutuste keskmised palgad töötasudeks ettenähtud vahenditest suurenesid 2002. aastal võrreldes 2001. aastaga keskmiselt kõige enam maavalitsustes ning kõige vähem muudes valitsusasutustes<sup>2</sup>, vastavalt 15,2% ja 5,8%. Kõige suurema ja kõige väiksema palgaga valitsusasutuse keskmise palga erinevus oli nii 2001. kui 2002. aastal 3,1-kordne. Taoline erinevus valitsusasutuste keskmistes palkades on püsinud alates 1999. aastast.

2002. aastal oli valitsusasutustest kõrgeim keskmine palk Riikliku Lepitaja Kantseleis (14 245 krooni) ja madalaim Tööturuametis (4530 krooni). Samuti nähtub esitatud andmetest, et ühetüübiliste asutuste keskmised palgad olid väga erinevad. Ministeeriumidest oli kõige kõrgem keskmine palk Teede- ja Sideministeeriumis

<sup>1</sup> Asutustele töötasudeks ettenähtud vahenditest arvatud keskmine palk 2001. ja 2002. aastal ning 2002. aasta keskmise palga muutus võrreldes 2001. aastaga on esitatud aastaraamatu lisas 3 (tabel 1).

<sup>2</sup> Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse, Prokuratuuri, Rahvusarhiivi ja Riikliku Lepitaja Kantselei palgad.

(13 491 krooni), kõige madalam keskmine palk aga Keskkonnaministeeriumis (7497 krooni). Võrreldes ministeeriumide ja Riigikantselei keskmise palgaga (9670 krooni) oli Teede- ja Sideministeeriumi palk sellest 1,4 korda kõrgem ning Keskkonnaministeeriumi palk 1,3 korda madalam. Keskkonnaministeeriumi madal keskmine palk on seletatav sellega, et ministeeriumi koosseisu kuuluvad ka maakondlikud keskkonnateenistused, kus palgatasemed on madalamad kui ministeeriumis.

Inspeksioonide esitatud andmetest selgub, et kõrgeima keskmise palgaga oli Energiaturu Inspeksioon 12 911 krooniga, talle järgnesid Andmekaitse Inspeksioon 10 955 krooniga ja Tehnilise Järelevalve Inspeksioon 9143 krooniga. Madalaim keskmine palk inspeksioonidest oli Tervisekaitseinspeksioonis – 5199 krooni.

Ametite keskmiste palgade võrdlusest ilmneb, et madala palgaga paistsid silma Tööturuamet (4530 krooni), Piirivalveamet (5505 krooni) ja kinnipidamiskohad (5522 krooni). Ametitest kõrgeimad keskmised palgad olid Maanteeametis (10 923 krooni), Lennuametis (10 865 krooni) ja Riigihangete Ametis (10 856).

Kõige suurem varieeruvus keskmise palga tasemes 2002. aastal oli inspeksioonides, kus kõrgeima ja madalaima keskmise palga erinevus oli 2,5-kordne. Kõige ühtlasema keskmiste palgade tasemega olid maavalitsused, kus kõrgeima (Hiiumaavalitsus – 9068 krooni) ja madalaima (Põlva Maavalitsus – 5742 krooni) keskmise palga erinevus oli 1,5-kordne.

Asutuste 2002. ja 2001. aasta keskmiste palgade kohta esitatud võrdlusandmetest nähtub, et 2002. aastal toimus Kaitseministeeriumis, Majandusministeeriumis ja Sotsiaalministeeriumis ning Lennuametis ja Raudteeametis keskmise palga langus. Peamiselt oli see tingitud asjaolust, et asutuste aasta keskmine täidetud koosseisüksuste arv oli võrreldes eelmise aastaga suurem, kuid töötasudeks ettenähtud vahendid jäid samaks või ei kasvanud piisavalt, et tagada vähemalt sama suur keskmine palk kui 2001. aastal.

Keskmiste palgade suur erinevus asutuste vahel võib tuleneda mitmetest asjaoludest. Näiteks on asutuse keskmine palk sõltuvuses talle eraldatud töötasuvahendite suurusest, mis omakorda tuleneb valdkonna riiklikust prioriteetsusest eelarveaastal, samuti asutuste koosseisude erinevatest struktuuridest ja nende erinevatest töömahtudest ning pingelisusest.

### **Keskmine palk töötasudeks ettenähtud ja täiendavalt kaasatud vahenditest 1999.–2002.aastal<sup>3</sup>**

Lisaks töötasudeks ettenähtud vahenditele kasutavad osad asutused palgade maksmiseks ka teisi vahendeid

(peamiselt asutuse majandustegevusest laekuvaid summasid). 2002. aastal suurenes asutuste keskmine palk täiendavate vahendite arvelt 0,1–14,7%. Suurim täiendavate vahendite osatähtsus keskmises palgas oli Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuses, kus keskmine palk töötasudeks ettenähtud vahenditest moodustas kogu keskmisest palgast 85,3%. Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse keskmine palk 2002. aastal nii töötasudeks ettenähtud kui ka täiendavalt kaasatud vahenditest kokku oli 7317 krooni. Täiendavateks vahenditeks olid avalikõiguslikele juriidilistele isikutele osutatud tööde ja teenuste eest laekunud summad, mille arvelt kaeti osaliselt ka nende teenuste osutamise seotud ametnike töötasukulu.

Vaadeldes ühetüübilisi asutusi, oli täiendavate vahendite kasutamine palga maksmisel kõige levinum maavalitsustes, v.a Põlva Maavalitsus. Võrreldes 2001. aastaga on 2002. aastal asutuste hulk, kus palgade maksmisel kasutatakse täiendavalt kaasatud vahendeid, jäänud samaks.

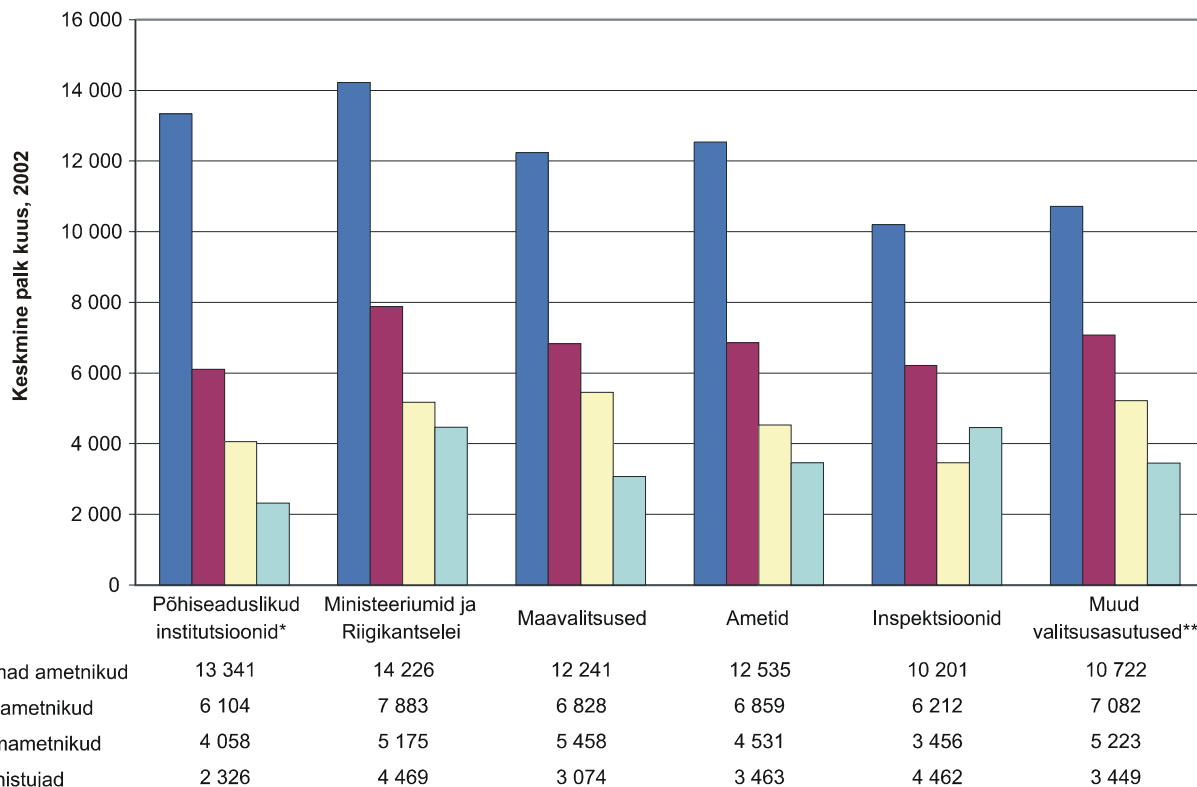
Teenistujate põhigruppide 2002. aasta keskmised palgad põhiseaduslikes institutsioonides ja valitsusasutustes on esitatud graafikus 1. Keskmine palk on arvutatud asutusele töötasudeks ettenähtud ja täiendavalt kaasatud vahenditest. Põhiseaduslike institutsioonide keskmises palgas ei sisaldu Riigikogu Kantselei ja Presidendi Kantselei ametnike palgad, kuna nendes institutsioonides ei jaotata ametnikke põhigruppidesse. Vaadeldes erinevate asutuste tüüpide keskmisi palkasid teenistujate põhigruppide järgi, näeme, et kõige suuremad keskmised palgad 2002. aastal olid ministeeriumide kõrgematel ametnikel, vanemametnikel ja abiteenistujatel. Samal ajal olid kõrgemate ja nooremametnike kõige väiksemad keskmised palgad inspeksioonides, vanemametnike kõige väiksemad palgad olid aga põhiseaduslikes institutsioonides. Ministeeriumide ametnike mõnevõrra suurem keskmine palk võrreldes teiste valitsusasutuste palkadega on seletatav seadusega sätestatud kõrgemate palgamääradega võrreldes teiste valitsusasutuste ametnikega. Aastatel 1999–2002 on püsinud teenistujate põhigruppide keskmiste palgade omavaheline suhestatus enam-vähem samal tasemel.

Valitsusasutuste keskmine palk töötasudeks ettenähtud ja täiendavalt kaasatud vahenditest 1999–2002 ning selle juurdekasvutempo on esitatud tabelis 1.

<sup>3</sup> Asutuste keskmise palga suurust 2002. aastal töötasudeks ettenähtud vahenditest ja täiendavalt kaasatud vahenditest kokku ning töötasudeks ettenähtud vahenditest arvutatud keskmise palga osakaalu asutuse kogu keskmises palgas vt aastaraamatu lisast 3 (tabel 2). Lisas esitatud asutuste keskmised palgad on arvutatud samadel meetodilistel alustel kui Statistikaameti poolt avaldatav keskmine palk, mis 2002. aastal oli 6144 krooni.

### III AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Graafik 1. Teenistujate põhigruppide keskmised palgad 2002. aastal



Märkus: \* v.a Presidendi Kantselei ja Riigikogu Kantselei

\*\* Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja

Kriminalistika Keskuse, Metsakaitse- ja Metsauenduskeskuse, Prokuratuuri, Rahvusarhiivi ja Riikliku Lepitaja Kantselei palgad.

Nelja aasta jooksul on valitsusasutuste palkade kaalutud keskmine suurenemine olnud 36,7%. Inspeksioonides (kõige väikesema juurdekasvuga grupp) oli keskmine palk 2002. aastal 13,3% madalam kui ministeeriumides ja Riigikantseleis (kõige suurema juurdekasvuga grupp).

Võrreldes eelnevate aastatega ei ole muutunud ka valitsusasutuste ring, kus makstakse kõrgemat või madalamat keskmist palka. Kõrge keskmise palga tase on püsinud Andmekaitse Inspeksioonis, Kaitseministeeriumis, Majandusministeeriumis, Siseministeeriumis ning Teede- ja Sideministeeriumis. Madalam keskmiste palkade tase on püsivalt kinnipidamiskohtades, Sotsiaalkindlustus-ametis, Tervisekaitseinspeksioonis ning Tööturuametis. Seejuures on Tööturuamet olnud madalaima keskmise palgaga valitsusasutus alates 2000. aastast.

#### Palgastruktuur 2002. aastal<sup>4</sup>

Valitsusasutustes rakendatakse kehtivaid palgakorralduslikke regulatsioone väga erinevalt. Astmepalga (koos diferentseerimisega, edaspidi *astmepalk*) osakaal kogu palgas oli erinevates põhigruppides 61,9 – 87,5%. Ma-

dalaim astmepalga osakaal kogu palgas oli maavalitsuste nooremametnike ja kõrgeim inspeksioonide abiteenistujate põhigrupis. Kõrgemate ja vanemametnike põhigruppides paistavad madala astmepalga ja kõrge lisatasude osakaaluga silma ministeeriumid, ametid ja maavalitsused, kusjuures vastavate näitajate osakaalud ametite kõrgematel ametnikel olid 66,9% ja 28,8% ning ministeeriumide kõrgematel ametnikel 70,0% ja 25,0%. Vanemametnike põhigrupis aga olid astmepalga ja lisatasude osakaalud ametites vastavalt 71,4% ja 25,0% ning maavalitsustes vastavalt 73,3% ja 21,0%. See näitab, et nendes valitsusasutustes rakendati suurel määral võimalust maksta lisatasu täiendavate tööülesannete ja nõutavast tulemuslikuma töö eest.

Töötasudeks ettenähtud vahendite protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi teenistujate põhigruppides kokku on esitatud graafikus 2. Kõige suurem astme-

<sup>4</sup> Asutustele töötasudeks ettenähtud vahendite protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi kõrgemate, vanem- ja nooremametnike ning abiteenistujate põhigruppide lõikes on näidatud aastaraamatu lisa 3 (tabel 3).



Tabel 1. Valitsusasutuste keskmine palk töötasudeks ettenähtud ja täiendavalt kaasatud vahenditest 1999–2002

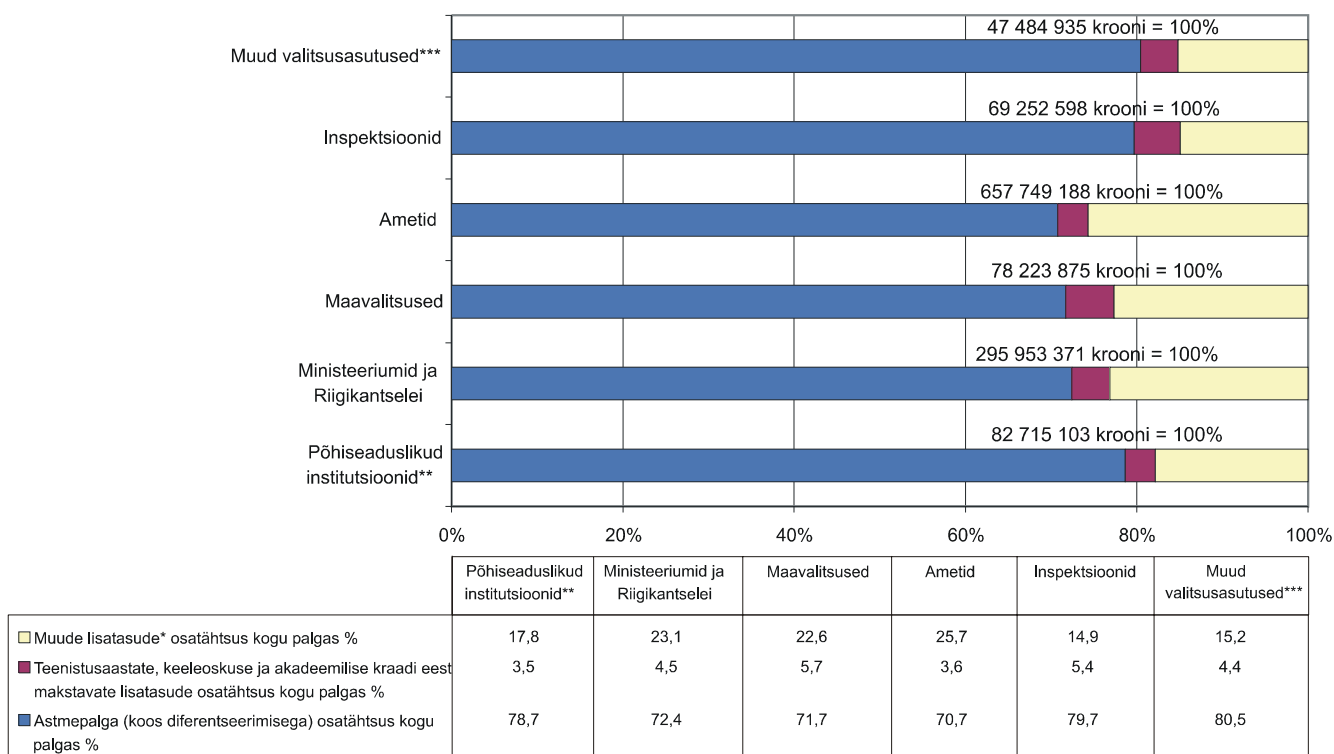
	Keskmine palk kuus, krooni				Juurdekasvutempo, % eelmine aasta=100%			
	1999	2000	2001	2002	2000	2001	2002	1999=100%
Ministeeriumid ja Riigikantselei	6758	7981	8942	9766	18.1	12.0	9.2	44.5
Ametid	5183	5828	6233	6890	12.4	6.9	10.5	32.9
Inspeksioonid	4834	4952	5673	6344	2.4	14.6	11.8	31.2
Maavalitsused	5489	5728	6795	7845	4.4	18.6	15.4	42.9

palga osakaal kogu palgas esines muudes valitsusasutustes (80,5%), kõige madalam aga ametites (70,7%). Teenistusaastate, keeleoskuse ja akadeemilise kraadi lisatasude osakaal kogu palgas oli kõrgeim maavalitsustes (5,7%) ning madalaim põhiseaduslikes institutsioonides (3,5%). Muude valitsusasutuste astmepalga osakaal on kõrge tulenevalt asjaolust, et nendes asutustes rakendatakse suhteliselt kõige kõrgemaid palgaastmeid,

mis on “Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmetiku seaduse” alusel vastavas põhigrupis lubatud.

2002. aasta kohta koostatud detailsemate palgaanalüüside tulemuste ja kokkuvõtetega on võimalik tutvuda Rahandusministeeriumi koduleheküljel:  
<http://www.fin.ee/?id=6194>

Graafik 2. Töötasudeks ettenähtud vahendite (riigieelarve klassifikaatori art 10) protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi kõrgemate, vanem- ja nooremametnike ning abiteenistujate põhigruppides kokku, 2002



Märkus: \*Muude lisatasudena käsitatakse “Avaliku teenistuse seaduse” § 9 lõike 3 alusel täiendavate tööülesannete täitmise ja nõutavast tulemuslikuma töö eest makstavaid lisatasusid, puhkusetootust ning teisi seadusega ettenähtud hüvitisi (v.a koondamishüvitised).

\*\* v.a Presidendi Kantselei ja Riigikogu Kantselei

\*\*\*Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse, Metsakaitse- ja Metsauenduskeskuse, Prokuratuuri, Rahvusarhiivi ja Riikliku Lepitaja Kantselei palgad.



## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

*Honourable civil servants,*

*In your arms you are holding your own annual. This is the publication that might reflect the current activities of the Estonian public service, its worries and delights, and its problems and solutions. Yet it has not only been intended for a future review of the year 2003, it is also meant for practical application. The annual has evolved into a manual.*

*Public service can be likened to an engine, whose functioning is often not noticed when it is working without a hitch. Also, the publication of this annual is not indicative of any 'grinding sound' in the work of the state machinery – no, what you are holding in your arms is just the annual overview of your own problems and solutions and the questions waiting to be answered today regarding the public service of the Republic of Estonia. But the public service, much like the state, is also changing with the times. The main event of 2004 was Estonia's accession to the European Union and this set our civil servants in a comparative position with their colleagues from other countries. Estonia's capability to make it as an EU member state and to assert itself does not solely depend on politicians, i.e. the Estonian political will that is expressed by its citizens through democratic procedures. It also depends, to equal extent, on the people who are doing the actual work behind the political screen, the public servants, you. I wish you great strength in working for the Estonian idea!*



*Juhan Parts  
Prime Minister*

*Dear Readers,*

*The year 2003 was a year of recognition for the Estonian state, public administration and the public service. On 16<sup>th</sup> May, the President of the Republic signed the Treaty of Accession of Estonia to the European Union. The political importance of this event has been discussed a lot, but its importance for the public administration and public service has received noticeably less publicity. What is the importance then?*

*In 1993, at the Copenhagen European Council, the Union set three accession criteria for new candidate countries. First, the candidate countries had to have a democratic state, adhering to the rule of law; secondly, they had to have a functioning market economy; and, thirdly, they had to be able to take on the obligations of membership, i.e. implement EU legislation *acquis communautaire*.*

*According to the assessment given to Estonia's application for accession in 1997, Estonia met the requirements of the first two criteria. This was good recognition for the reforms that had restored our statehood and implemented a market economy. We had established the institutions that were necessary for an independent state and had carried out difficult economic reforms (monetary reform, ownership reform, privatisation). Most acts that belonged to the list of laws arising from the Constitution had been adopted. Within the framework of this Action Plan, the Estonian public service was also born in 1996, when the Public Service Act came into effect. Nevertheless, this was not enough and soon the next task was at hand – the list of directives and regulations.*

*The third criterion – the ability to take over and effectively implement *acquis communautaire* turned out to be Estonia's greatest problem. According to the harsh assessment of the European Commission, Estonian administrative structures required extensive reforms. Administrative capacity as a key word spread like a spring fire and triggered another wave of substantial changes. EU departments in ministries, whose objectives up until then were somewhat vague, adopted a clearer course of activity and began influencing the work of their main units gradually more and more. Accession negotiations started and so began the hard work for harmonising Estonian legislation and restructuring state institutions. Signing the Accession Treaty last year marked our success in increasing administrative capacity and was recognition of reaching a new, European level of the Estonian public administration and service. This is something to take pride in.*

*I, the State Secretary, am particularly delighted in that the Estonian public service proved its capacity in 2003 to make a successful contribution to achieving the political goals that at first seemed utopian – such as accession to the European Union and NATO. Obtaining these goals gives us confidence to set and achieve new objectives.*

*This Public Service Yearbook, already the fifth, aims at valuing clear sight, bold objectives and willingness to cooperate in the public service. In other words, the same things that made us successful in joining the European Union and NATO.*

*By the time of publication of the Yearbook, we are already members of the European Union and a new era has started for our public service. No longer is it about transposing EU directives to Estonian legislation or bargaining for transition periods for their implementation. We have to be able to participate in taking the decisions that do not only affect the wellbeing of Estonians, but that of 450 million Europeans. The next annual will give the assessment of how we have succeeded in that.*

*Yours sincerely,*



*Heiki Loot  
State Secretary*



### Overview of the Estonian public service

#### *Oliver Väärtnõu*

*Adviser to the Public Service  
and Personnel Department,  
State Chancellery*

The State Chancellery has gathered statistics of the Estonian public service personnel since 1996 and since 1999 the overview of the personnel statistics has constituted a part of the public service yearbook. Yearbook 2003 follows that tradition and offers in the following article a short analysis of the statistics that characterise Estonian officials as of December 31, 2003.

#### Target group of the survey and data processing

When giving an overview of Estonian officials in 2003, the definition of public service needs to be discussed. According to the “Public Service Act” (hereinafter the PSA) the employment in public service involves employment in the state or local government agency holding either an elected or appointed office. In the framework of the PSA an administrative agency is an agency financed from the state or local government budget and the task of which is to exercise public authority. As of December 31, 2003 the number of such agencies on the level of the central government was 72.

According to the data gathered by the department of local government of the Ministry of Internal Affairs as of December 31, 2003 the number of local governments in Estonia was 241. Approximately 58% of local governments (140 administrative agencies) submitted their statistics to the State Chancellery. It is important to note that the statistics for 2003 involve data about all the major city governments (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu, etc.), which form a very large percentage of the total number officials of the local governments.

When addressing the definition of public service in Estonia it is important to discuss the division of officials pursuant to the laws. Officials are divided into the general public service the service relationships of which are governed completely or to a large extent by the PSA, and the special service the service relationships of which are governed completely or to a large extent by specific laws (judges, assistant judges, prosecutors, regular members of the Defence Forces, police officers, border guard officials, etc). Depending on the extent of extension of the PSA, especially on the compatibility of the classification of offices into main groups (higher/senior officials, middle-grade officials and junior

officials), the public servants have during the collection and analysis of statistics for the present summary been divided into three big groups:

- the officials of the general public service or civil service (including some officials of the special service, such as police officers and border guard officials who are divided into main groups similarly to the officials of the general public service);
- the officials in service pursuant to specific laws (judges, assistant judges, prosecutors and regular members of the Defence Forces);
- the officials of the local government.

The analysis and tables presented in this article discuss primarily the officials of the general public service. The personnel statistics of the officials of the local government and officials in service pursuant to the specific laws have only been included to describe the most important differences<sup>1</sup>.

The statistical data analysed in the Yearbook have been gathered by totalising the data presented by the agencies concerned. In 2003, an important addition to filling in Excel forms was the public servants database of the State Chancellery by means of which 30 state authorities submitted their statistics. The registration based on a database simplified and expedited both data collection and data processing. In addition, the database enables more detailed and in-depth inquiries to be made about the data to be submitted by the agencies.

In order to simplify the reading of statistical data and to compare the data, the state authorities have as in the case of previous yearbooks been divided into four groups:

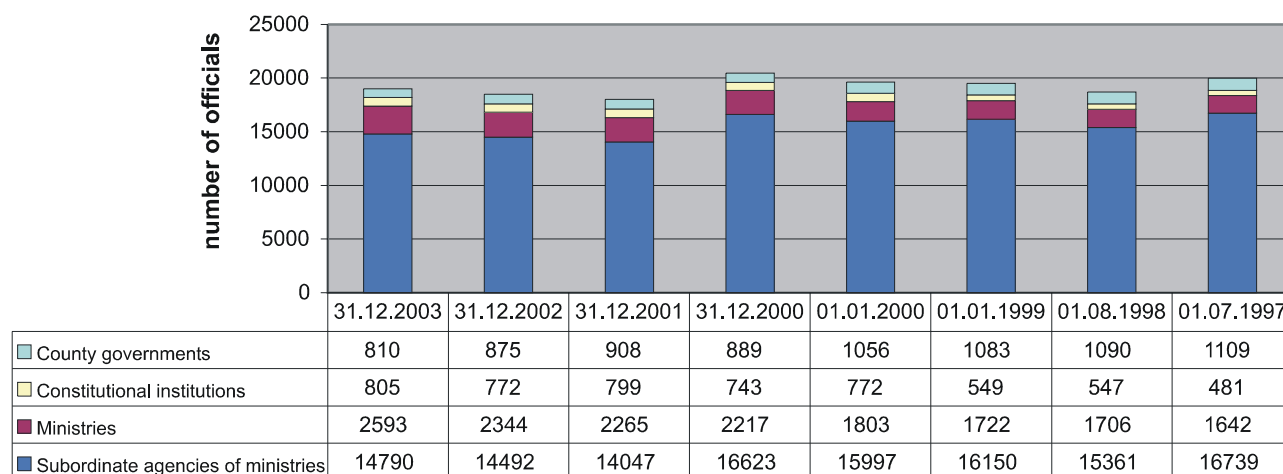
- *Ministries and their governing area* – ministries and the governmental authorities in their area of government;
- *Constitutional institutions* – the Chancellery of the *Riigikogu*, the Supreme Court, the State Chancellery, the State Audit Office, the Office of the President and the Chancellery of the Legal Chancellor and the National Archives in the area of government of the State Chancellery;
- *County governments* – 15 county governments;
- *Local government authorities* – statistics have been presented by 140 local governments.

#### Statistics concerning the membership of the public service

In December 31, 2003, the number of general public service (civil service) officials working on the level of

<sup>1</sup> For more detailed statistics, see appendices to the Yearbook, p. 112.

Graph 1. Number of officials by agency groups in 1997–2003



the state's central government was 18 998. Compared to that of 2002, the number has increased by 515 officials or approximately 3% (see graph 1). If we add to that number also judges, assistant judges, prosecutors and regular members of the Defence Forces, the total number of officials is 23 850. Based on the data of the Statistical Office it is possible to conclude that the number of officials working in the state's central government is about 4% of the total employment.<sup>2</sup> As the data about the local governments for 2003 has been submitted to the State Chancellery in a poor manner, it is not possible to make conclusions about the overall size of the public service and employment in Estonia.

The agency with the biggest number of public servants in Estonia is undoubtedly the Police Board with its 4610 officials. The smallest agency is the Energy Market Inspectorate with its 9 officials. The biggest ministries are the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Environment with 537 and 435 officials, respectively. The ministry with the largest area of government is the Ministry of Internal Affairs with its 5524 officials.

In 2003, the number of public servants grew the most in the Ministry of Foreign Affairs, which grew by 88 officials. In the case of the subordinate agencies of ministries the one to grow the most was the Headquarters of the Defence Forces and Police Board, growing by 163 and 121 officials, respectively. In both agencies the reason for the change in the number of officials is reorganisation.

Although the number of officials increased in all groups of agencies, a decrease in the number of officials in the *County Governments* group can be observed. The number has decreased by 65 public servants (i.e. by 7%). This is the case with all county governments – the number of officials stayed the same or decreased in all agencies.

The officials employed under the specific laws should be discussed differently. In the framework of the statistics of the State Chancellery these are judges, assistant judges and prosecutors working in the governing area of the Ministry of Justice and the regular members of the Defence Forces<sup>3</sup> working under the areas of government of the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Defence. The proportion of officials working under the specific laws in question has stayed relatively the same about 450 officials in the area of government of the Ministry of Justice and 4300 regular members of the Defence Forces. In 2003, the number of judges, assistant judges and prosecutors was 461 and the number of regular members of the Defence Forces was 4391.

#### Distribution of public servants into main groups

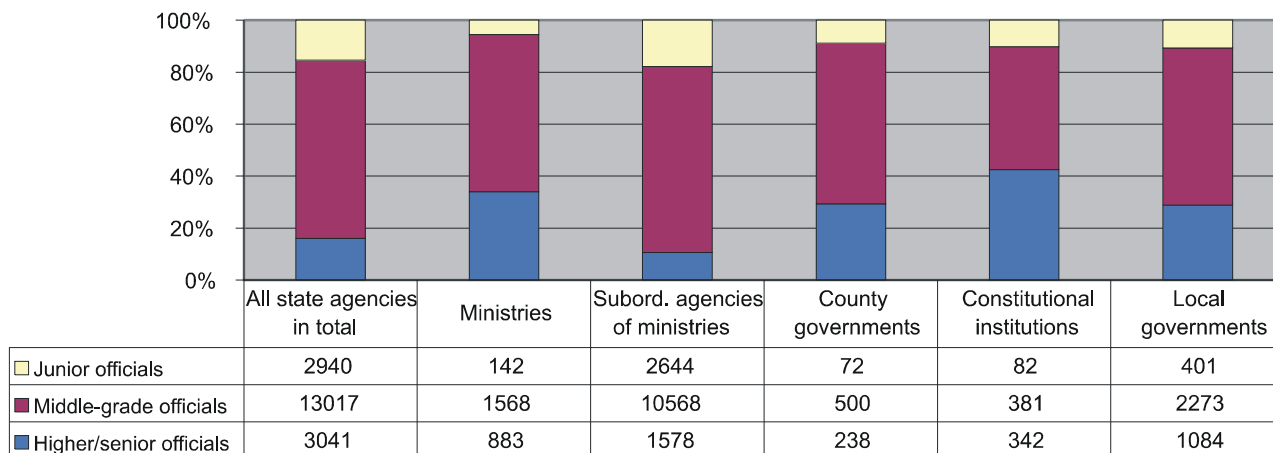
As of 2003, the number of higher/senior officials employed on the level of central government was 3041, the number of middle-grade officials was 13017 and the number of junior officials was 2940 (see graph 2). Similarly to the previous years the division of officials into main groups is characterised by an established trend:

<sup>2</sup> According to the Statistical Office the number of employed people in Estonia was approximately 579 300 in 2002. A more detailed overview can be found on the homepage of the Statistical Office at [www.stat.ee](http://www.stat.ee).

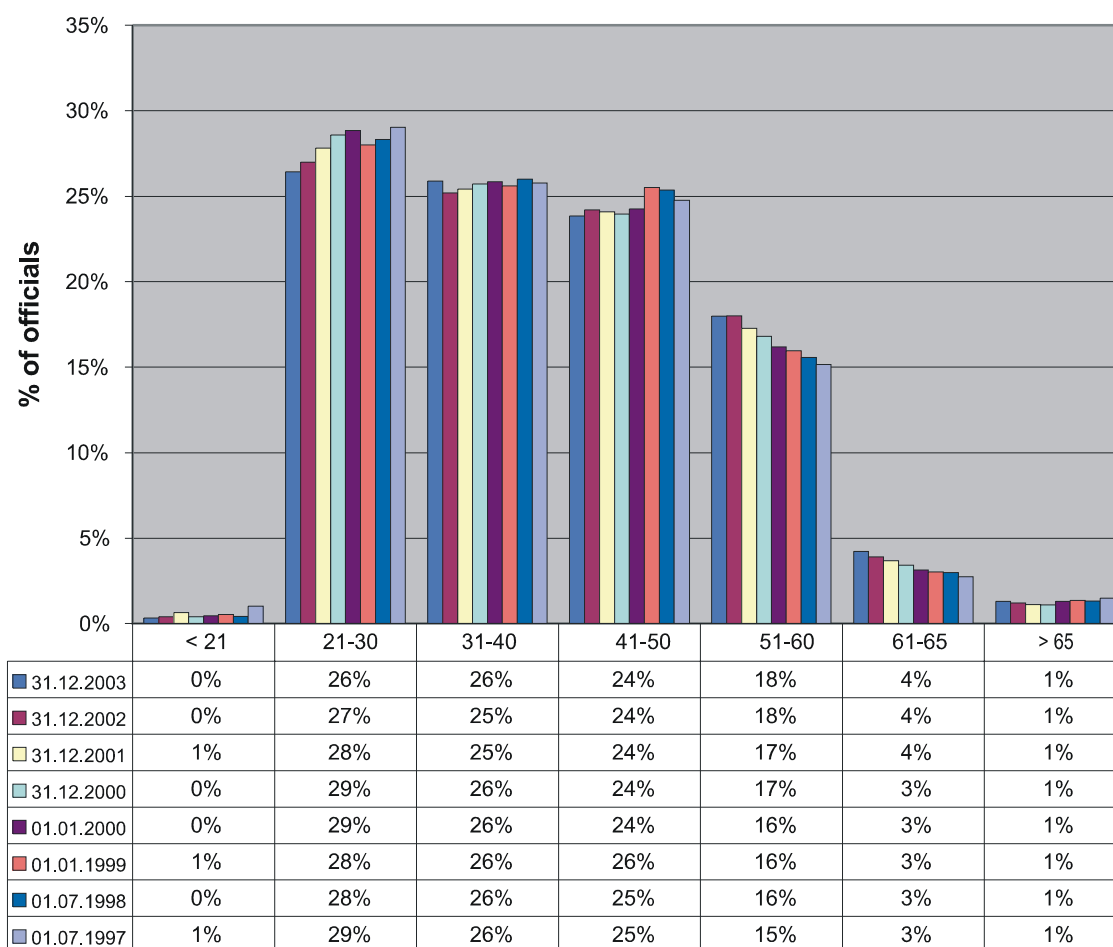
<sup>3</sup> Regular members of the Defence Forces are registered in the Headquarters of the Defence Forces, Border Guard Administration and Rescue Board.

## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

Graph 2. Distribution of public servants into main groups (as of 31.12.2003)



Graph 3. Distribution of public servants by age (1997–2003)



a decrease in the number of junior officials and an increase in the number of officials has caused an increase in the number of both higher and middle-level officials. Compared to 2002 the proportion of junior officials in the total number of officials has fallen from 17% to 15%. The reason for the decrease in the number of junior officials that was already seen in 1997 is to a large extent caused by the relatively moderate salary level of this group of officials. Based on the statistical information of both the Statistical Office and the Ministry of Finance it is possible to demonstrate that in 2002 the salaries of junior officials were remarkably lower than the average salary<sup>4</sup> in Estonia.

The proportion of higher officials is the highest in the constitutional institutions (42%); the proportion of higher officials is also somewhat higher in the county governments (29%). On the level of local governments the proportions of the main groups were according to the State Chancellery the following: 29% of higher officials, 60% of middle-grade officials and 11% of junior officials.

#### Distribution of public servants by age

The age of officials has not changed remarkably during the last years (see graph 3). The traditional trends continue – state officials are relatively young and the age structure in local governments and county governments differs from that of the other state authorities. The first trend is well-characterised by the present situation where about 52% of the state officials are younger than 40. The second trend is characterised by the present situation where on the level of local governments and county governments 65% are older than 41 years. Both in the constitutional institutions, ministries and in their areas of government the proportion of officials in question is 45%. The reason for this situation should probably be searched for in the regional varieties of the Estonian labour market: especially the fact that the migration within Estonia is to the major centres (Tallinn, Tartu, Pärnu). An indirect proof of the trend is the fact that the officials in the administrative offices of these towns are remarkably younger.

When we analyse the division of officials by main groups, the traditional trends are evident as well. Almost half of the higher officials are younger than 40. The

group of middle-grade officials is characterised by similar indicators as in the previous year – almost 54% of them are younger than 40. In the group of junior officials this proportion is 49%.

In case of breakdown by age the officials employed under the specific laws differ quite drastically from other state officials. Regular members of the Defence Forces are remarkably younger – almost 56% of them are younger than 30. The average age of judges and assistant judges is remarkably higher – about 64% of judges and assistant judges are over 40.

#### Distribution of public servants by gender

The year 2003 is characterised by the stabilisation of the breakdown by gender of public servants in Estonia – while in the previous years the number of women in public service tended to grow, in 2003 there were no real changes in this area (see graph 4). The proportion of men and women has stayed approximately the same, 42% and 58%, respectively.

When analysing the distribution of officials by gender there has been an important change as regards the main groups. For the first time since the State Chancellery started gathering summary statistics, the proportion of women is higher in the group of higher officials than that of men, 50,4% and 49,6%, respectively. In the other groups the proportions of men and women have stayed more or less the same. As of the end of 2003, the proportion of women in the group of middle-level officials is 63%, and in the group of junior officials it is 48%. In local governments there are remarkably more women (70%).

At the same time, there are differences in the breakdown by gender in different age groups. Men are dominant (62,9%) only in the age group where officials are older than 65. The proportion of women and men is most balanced in the age groups of 61-65 and 31-50 years.

#### Length of service

Similarly to the breakdown by age, the length of service is also characterised by the well-developed structure of previous years. 37% of state officials have a shorter length of service than 5 years and only 35% have worked in public service for more than 10 years (see graph 5). 29% of officials have worked in public service for 5-10 years. Such short lengths of service are probably attributable to the fact that Estonian public service has a short history and to the openness of public service system characteristic to Estonia.

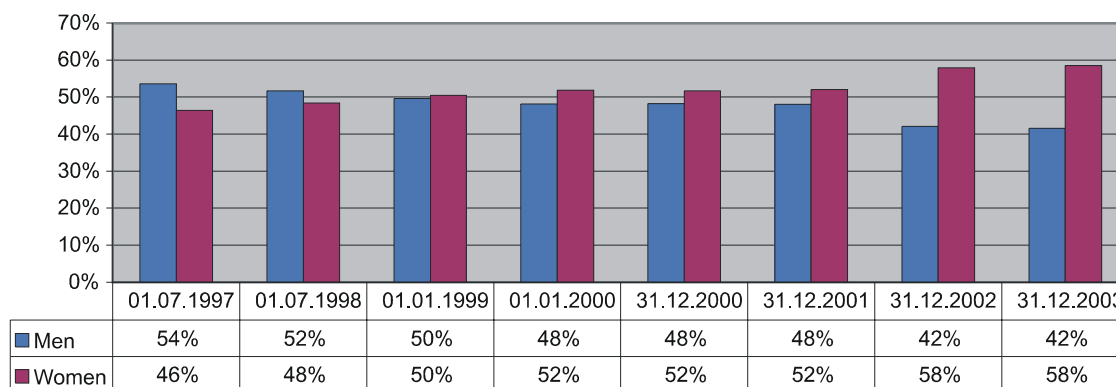
When we analyse the length of service by agencies, the higher officials of county governments have the longest

---

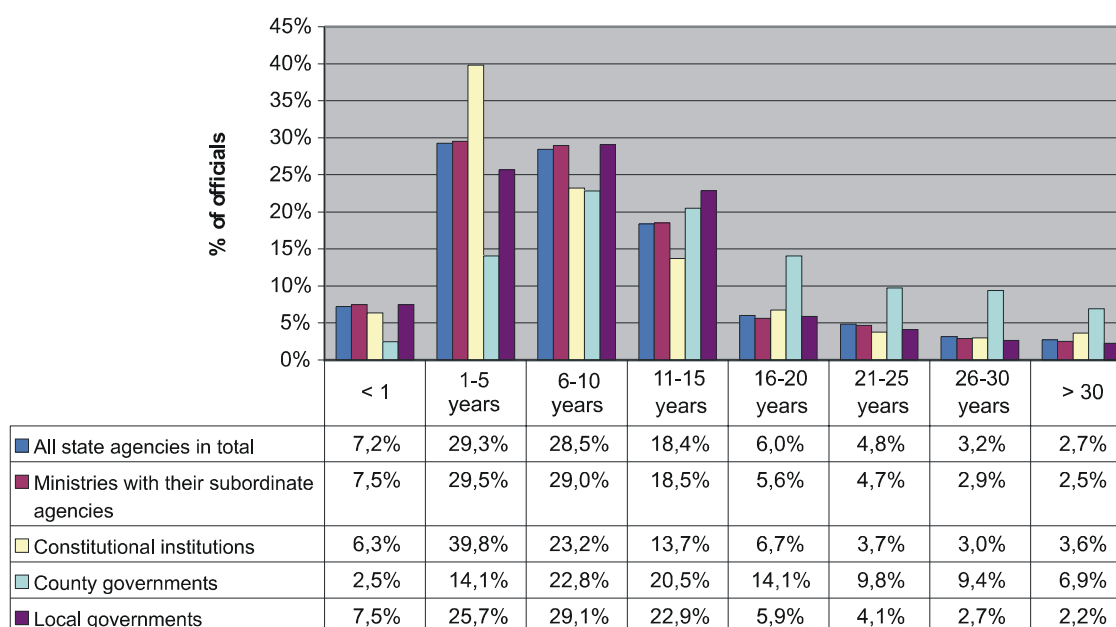
<sup>4</sup> According to the Ministry of Finance the gross monthly salaries of lower rank officials were approximately EEK 4500 in 2002. According to the Statistical Office the average monthly wages in Estonia in 2002 IV quarter were EEK 6500. For a more detailed overview see the homepage of the Statistical Office ([www.stat.ee](http://www.stat.ee)) and the Ministry of Finance ([www.fin.ee](http://www.fin.ee)).

## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

Graph 4. Distribution of public servants by gender on the level of central government (as of 31.12.2003)



Graph 5. Distribution of public servants by the length of service (as of 31.12.2003)



length of service about – 50% of the officials of the group in question have worked in public service for longer than 15 years. The higher officials with the shortest length of service work in the constitutional institutions (46%).

### Level of education of public servants

In 2003, the most characteristic trend in the data concerning the level of education of officials was the continuing growth in the proportion of officials with higher education. While in 2002 the proportion of officials with higher education was 48%, in 2003 it was around 50% (see graph 6). The number of officials with higher education is also increasing in the

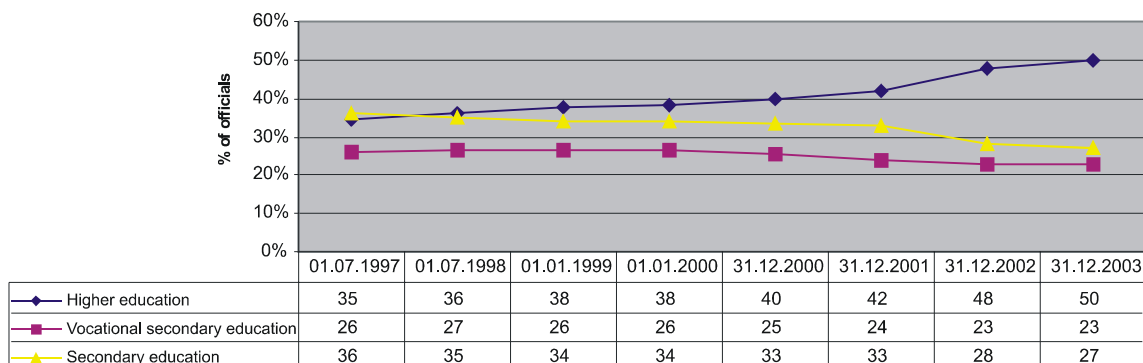
breakdown by main groups. On the level of central government 84% of higher officials have higher education, whereas the respective number is the highest in the case of constitutional institutions (95%).

Compared to the level of central government the proportion of officials with higher education has continued to be highest on the level of local governments (56%) (see graph 7); at the same time, the percentage of higher officials with higher education is lower on the level of local governments than in the central government (71%).

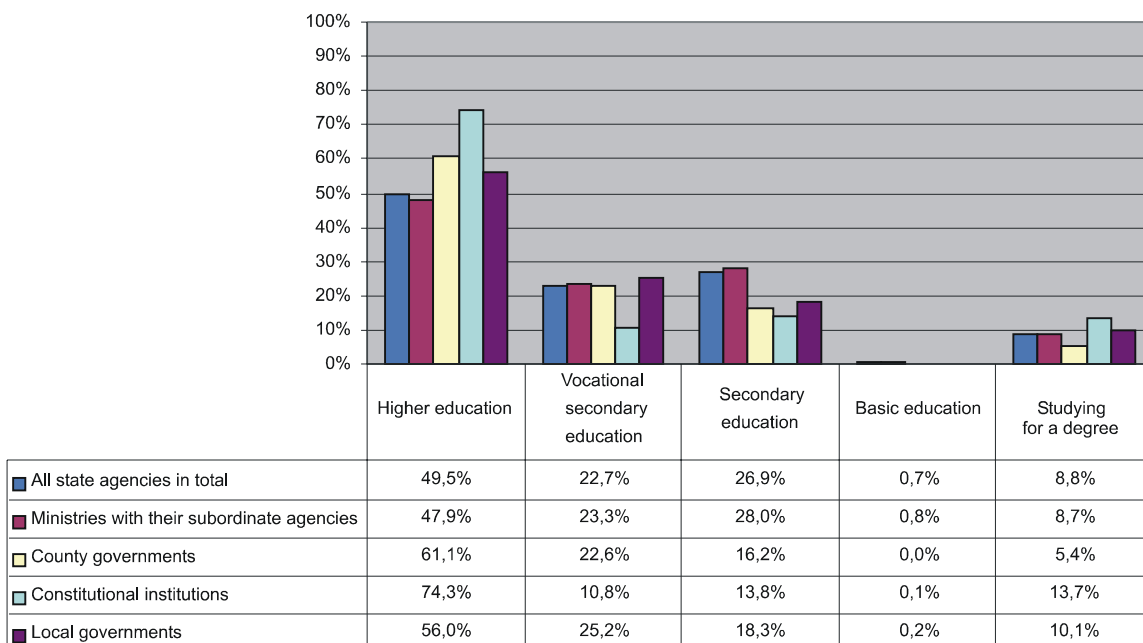
By the end of 2003, the proportion of officials acquiring formal education within the adult education system was



Graph 6. Distribution of public servants by the level of education (1997–2003)



Graph 7. Distribution of public servants by the level of education (as of 31.12.2003)



9%. Compared to the previous year, this number has decreased by 1%. The number of people continuing education is the biggest in the constitutional institutions (14%). In the case of local governments the number of people acquiring formal education is on average higher than in the central government agencies: about 10% of officials acquire formal education.

When analysing the statistics of 2003 the officials employed under the special service laws should be seen as two different groups: one group includes judges, assistant judges and prosecutors and the other includes regular members of the Defence Forces. The first group is characterised by the high level of education – 89% officials have higher education, and the other group is

characterised by very low level of education. In the group of officials that includes the regular members of the Defence Forces only 16% of officials have higher education.

#### Movement of officials

On the level of the central government the reports on the movement of officials clearly confirm the trend discussed above – an increase in the number of people in public service. In 2003, the proportion of people coming into service and leaving the service was 15,5% and 12,7%, respectively. In the case of higher officials on the level of central government the proportion of people leaving the service and coming into service was

## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

11% and 12%, respectively. Similarly to the previous year in the case of 35% of higher officials who resigned from their position, the next position was also in the public service.

The entry into service is characterised more or less by the same indicators as during the previous years. 42% of the officials entering the positions of higher officials came from public service, 23% from the private sector and 32% from other agencies. The results presented confirm the general trends of Estonian public service toward a so-called “open system” where entering into service is possible from other sectors and to any level of public service.

### Conclusion

Based on the data concerning the Estonian public service gathered by the State Chancellery in 2003 it is possible

to state that the personnel statistics of public service indicate that the personnel structure of the state public service has stabilised. During the last two years, there have been no drastic changes: all structural changes in the personnel have been similar through the years. The proportion of officials with higher education has continued to grow, the same increasing trend is evident as regards the main groups of higher officials and middle-grade officials and also the movement of labour force between the public and private sectors is growing stably.

*Public Service Yearbook 2003 also gives an overview of the statistics as regards recruitment and selection, assessment and training gathered by the State Chancellery by means of annual surveys. In addition, the yearbook gives a review of the salaries paid in the Estonian public service agencies in 2002. Salary statistics are gathered and analysed by the Ministry of Finance.*

## Public service should be open

**Ken-Marti Vaher**  
*Minister of Justice*

Luckily or unfortunately, whether people trust their state or not does not depend solely on politicians. In fact, the citizen comes into contact more often with various state or local government officials in handling his or her everyday matters. Hence, the face of the state to a person is largely dependent on whether the official is competent and helpful.

Basically, the state is faced with the same questions in shaping its body of officials as any employer who wishes his hired employees to provide quality services to customers. Carefully thought-out human resource management is also required at the state level. The framework for personnel management is provided for in the Public Service Act (PSA). The Act effective today entered into force in 1996, and even though it cannot be regarded as old, making amendments into it has been on the agenda for quite a while. A new draft Public Service Act was reached in the proceedings of the previous *Riigikogu*, but it was not adopted. Hence, this is not a simple topic and before submitting a draft to be proceeded one has to carefully think through what to change and why.

### Public service should also be open to those coming from the private sector

The motives for amendments are related to the ground principles of the Act. The Estonian public sector has become rather open in reality. It is common for the people who have worked in the private sector to go to the public sector and vice versa. Unlike in many other countries, in Estonia rotation between the public and private sector is even possible at the level of top management, as is the case with the current head of the Tax and Customs Board. In addition to that the public service should be predominantly open to the people arriving from the private sector, rotation within the public sector should also be promoted, and that also among line and top management. I find that the competency of leaders is better improved when they come into contact with various fields and do not work too long in one institution. The effective Public Service Act has not hindered such rotation, but neither has it promoted it. In several respects the effective Act is proceeding rather from a career system.

The public sector can be approached in the broad scale either by stressing its uniqueness or viewing it as a large organization aimed at offering public services. I believe that generally the second approach is more appropriate. As a result, it is not feasible to build up the general public service as a closed career system, where a hierarchy is strictly in place, and where upward

movement is only possible starting from below. Such a solution is also inappropriate in today's administrative environment because the volume of tasks performed with the hands of officials cannot be regarded as a constant value. Hence, the public sector is not a stable and stagnant body of water allowing for the planning of personnel or other resources without taking into account the overall development of society. In many cases, it is also beneficial to provide public services involving the private or third sector.

Often the competency needed for work in the public sector does not lie so much in knowing the specifics of the public sector, which is also undoubtedly needed to a certain extent, but in familiarity with, for instance, financial or personnel management, accounting, information technology, law or other areas. A good leader manages successfully, after some adjustment time, both in the public and private sectors. Therefore it is inevitable that the public sector also has to know and take into account the situation in the labor market for its personnel policy. This factor has to be carefully considered when planning the arrangement of the public service.

#### **Salary has to be fair and additional remuneration justified**

The public sector personnel policy naturally has some special features that a state as the employer has to take into account. First, and this is completely justified, is that the interest taken by the general public in the personnel policy of the public sector is greater than in case of other employers. The remuneration arrangement of the public sector has to be based on a clear basis and be transparent. Also, it is important for the recruitment process to be and also to seem to be fair, but at the same time not too bureaucratic. The remuneration arrangement today in the public sector has obviously gone beyond the frames that were intended during the drafting of the Act. I do not mean any infringement of law in remunerating the work of officials. However, the remuneration of public servants is due to the inflexibility of the current system and excessive centralization impenetrable for the general public. The proportions of different salary constituents are out of place and the proportion of additional remuneration is too high. Basic salary, on the other hand, is smaller, and does not often say a lot about the actual income of the official. Evaluation is not inappropriate and inefficient so much for the public, but for the officials themselves. In any case, this has not evolved into a format that would provide systematic feedback at sufficient intervals to officials on their work and its results.

All in all, these are the main reasons why service in the public sector needs to be rearranged. As an expression

of this need, the adoption of a new Public Service Act has also been included in the Coalition Agreement concluded between the political parties forming the government. In 2003, the Ministry of Justice along with State Chancellery and the Ministry of Finance started preparations for drafting a new regulation concerning the public service. In 2004, a draft concept, which is emerging as a result of the work, is planned to be submitted to the government and for wider discussion. Taking into account the feedback received on the concept, a new Public Service Act will be drafted thereafter.

#### **PSA has to enable human resource management that takes into account institutional peculiarities**

The new concept proceeds from the fact that state institutions are too different for the personnel policy to be centralized and inflexible. The law should rather vest the head of an institution with the responsibility and opportunities for flexible human resource management taking into account the peculiarities of the institution. Heads of institutions might be appointed for a fixed service period in order to foster orientation towards results and rotation. The optimal deadline is five years. Also, performance agreements with managers should be promoted. Apparently it is not feasible to conclude such agreements for longer than one budgetary year taking into account today's planning capacities and the principles of drawing up the state budget, at least not in details.

The manager is in charge of the successful performance of the institution lead by him or her. This responsibility also entails human resource management – the objective being that only competent and motivated public servants will perform state tasks. The requirements set for public servants, evaluation and development mechanisms have to guarantee the reliability, fairness, competency of officials and implementation of the principles of good administrative practice.

As for the remuneration of state officials, a greater flexibility and the possibility for taking into account the performance, where appropriate, to a greater extent should be allowed instead of trying to regulate the differences through the salary scale. Even today, the fact is that a good person cannot be found for a small salary for a complicated position involving great responsibility. Therefore, it would be better to admit it and abandon the inflexible salary scale with all hidden additional remuneration possibilities. The basic salary has to be indeed the basic salary, and the additional remuneration added to it has to be clearly justified. It would be expedient to abandon such additional remuneration that is paid to an official regardless of

## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

work or its results, as well as other elements of the career system. Such additional remuneration includes premiums for the length of service and academic degree. In order to guarantee transparency of salary arrangement, the salaries of state officials should be made even more public than now.

The pension system of public servants has to be taken to the same level as the overall state pension arrangement without damaging the legitimate expectation. Paying additional pensions to officials on the basis of length of service is no longer justified, because the length of service is used as the basis for guarantees in closed

systems, i.e. in such systems pursuing the so-called lifelong service. In Estonia, the public service has evolved into an open system, where life-long service is not presumed and where the experience obtained from outside the public service is also taken into account.

Lastly, I would mention deregulation as an important feature of the planned changes. The number of elements in the public service that are strictly regulated by law has to decrease to a considerable extent. The new Act has to avoid laying down too detailed elaboration of service relations and non-concern for the peculiarities of different cases.

### When you go to work in a senior position you need to keep in mind that one day you could turn out to be redundant

*Prosecutor General Jüri Pihl tells Kaarel Tarand (Eesti Päevaleht) about the inevitable choices a senior civil servant needs to make when he/she reaches the higher rungs of the ladder from where one cannot climb any higher:*

*When a new type of public service emerged after the restoration of independence, it was inevitable that some people would find themselves in the highest positions – they became executive officers. More than ten years have passed and now we have a lot of people for whom the law or for example political reasons do not allow working in the same position to be continued. They have reached the ceiling...what next?*

When a state is formed – especially when one is restored – there emerges an enormous amount of new civil law relationships that did not exist before. In public service the same thing happened – everyone had the same experiences. The young even had a certain advantage – they were not connected to the old system and they did not have experience in the bad sense. They were able to start from scratch, not from the past as the older ones had to. Now, 13 years later, the young are around forty and these 13 years – which is certainly a very long time – have made them feel that now they have to work in the same position until the end.

Fortunately the system is different now – regardless of a few exceptions, people are not designated a very high position from the beginning. Everything falls into the right place and normally one moves ahead following the ordinary sequence of positions. Still, public service in Estonia has never been a closed system – many people come from the private sector and usually to a senior position. There is no strict career model as in Germany. We have a salary system, just like in the private

sector; salary grades have not counted for much for a long time; the salary is as big as agreed on. It means that there is more freedom, both in the good sense and in the bad sense. It is easier to make a person redundant if he/she is not suitable, but it is also easier to promote the ones that are good. But suitable in this sense involves more than only the worker's professional skills; while being in public service one depends on the choices made by the public. It means that you work in accordance with the decisions made by the politicians chosen by the public whether you like that choice or not. You cannot work against the people elected.

*There are not many choices: to lead another agency, to take a lower position in the same system or to go to the private sector. Are the career possibilities of senior civil servants planned rationally or are there any deficiencies or maybe even injustices as regards those with the greatest merits?*

There are new possibilities in connection with the European Union, but there isn't room for many there – the number of places is limited. You have to take into account that a position in a high state office is not forever. If you have that something in you – the feeling that you know something and you can do something and, if you are attractive so that others see those qualities in you as well, then you are sure to find a job. Those times when you nominated “your own men” are almost gone now, just like in the private sector you do not give priority over skills to family ties. There are no cosy positions to which one could nominate one's own people and about which no one understands what the person nominated does.

I have told some young officials yet under 30 that they have to keep in mind that in order to last in the system

until retirement, they have to run as a candidate six times and succeed each time. This is a very long time and they have to live knowing that some of those attempts might not be successful.

*One partly unsolved issue is how to guarantee that the people who are sent into service abroad for a specified term get an equivalent position to the one they had before being posted. In the court system similar problems have already occurred. When one has to start from scratch then it may happen that we are not able to choose for our representatives those people who suit the best, but instead those who are less demanding because of their desire to get the position.*

The salaries, which from our point of view are very high, have been fixed in order to lower such risks a

little. And mature people are wanted, not the very young who are ready to risk. The older ones have to be motivated. But the European Union does not fulfil the hopes-expectations of many. Only a few people get an opportunity.

The situation is totally different compared to the beginning of the 1990's, when the gate was open for a long time and for everyone. Everyone wanted to have young people and everyone got what was wanted. Now we live knowing that these young people have barely reached middle age, all the positions have been filled and there is no room for more; instead some might yet have to go. There isn't room for everyone in public service. We need twenty more years until this young public service reaches harmony in every sense.

## Corruption endangers economic development

### **Jüri Raatma**

*Adviser to the Minister of Justice*

How can one build up a state in which corruption has been lowered to a minimum? People in various corners of the Earth are trying to find that out and make it come true. The largest loss arising from corruption cannot be measured as a direct loss incurred by a state, or as bribes exchanging hands. These sums may indeed be substantial, but society on the whole suffers because corruption inhibits economic growth. If business dealings or the launch of start-ups are expected to go hand in hand with bribery, many would not even bother to try. Investments are left unmade and workplaces uncreated. The state must not tolerate corruption and has to promote the shaping of such an attitude in society as a whole.

### **Level of corruption in Estonia today**

There are some people who claim in assessing the level of Estonian corruption that it is not a big issue. However, based on existing questionnaire results and expert assessments one has to admit that corruption has to be regarded as a concern in Estonia, in any case, that must be addressed.

If one views the changes in corruption on the basis of the Transparency International Corruption Perceptions Index, then Estonia has fallen from 26<sup>th</sup> place in 1998 down to 33<sup>rd</sup> place in 2003. Taking a closer look at the matter, however, reveals that the decline does not reflect a significant rise in the level of corruption. Within the

same period, the number of countries involved in the Index has increased from 85 to 133. The numeric value of the Estonian corruption index has remained the same in recent years. Hence, Estonia's problem is that there has not been a shift towards a decrease in corruption in the recent years. Our level of corruption is lower than in most acceding European Union countries and even in some EU member states (Greece and Italy). But that a more efficient fight against corruption is possible can be demonstrated, for instance, by the fact that Slovenia and Belgium have moved ahead of us in the Corruption Perceptions Index within the last 5 years.

### **The main axes of "an honest state"**

Because of the importance of the field, the Government established an anti-corruption committee of ministers in spring 2003, which is led by the Minister of Justice and is comprised of the four key ministers of the area and the State Secretary. The task appointed to the Committee was to design the anti-corruption strategy and to administer its implementation. The Honest State strategy was completed as a joint effort of the experts working for the Committee and it was approved in December 2003 by the Committee and in February 2004 by the Government.

The strategy proceeds from the two main axes of the fight against corruption, which are prevention and processing of criminal offences of corruption. The objective of preventive action is to create intolerance towards any appearance of corruption in state institutions and in society in general. The resultant



## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

processing of criminal offences of corruption are important because corruption can be more easily affected by penal power and processing criminal offences than more primitive types of criminal offences. A corruption offender is much more deliberate than an average offender – he acts advisedly and carefully thinks through all possibilities of getting caught. If the police and Prosecutor's Office are able to successfully solve offences of corruption, this is a clear sign that the risk of getting caught is high. This helps to avoid further corruption cases. Successful solving criminal offences has to send a message to society that it is highly likely for a corruption offender to get caught sooner or later.

### Solving corruption offences can be increased

Several measures have been planned in the strategy for a more resultant processing of criminal offences. Corruption offences are complicated both legally and evidentially and they demand both very good professional preparation and specialization in the given offence type from investigators and prosecutors. For this purpose, the specialization of 50 investigators and prosecutors in investigating corruption offences has been planned. The necessary preparation is similar to what is needed for the investigation of complex economic crimes and enables work in this field as well.

The measures applied in order to obtain information about corruption cases are of critical importance in the detection of corruption offences. Corruption is a well-hidden type of crime and international statistics show that a large part of corruption or fraud cases come to light thanks to hints or coincidence. There is usually no direct victims of a corruption offence who would notify about the offence. As a rule, both parties are interested in keeping the deal under cover. The detection of corruption offences is often possible only when information leaks out anyway.

As for evidence, the planned change makes it possible to grant immunity to a person whose contribution to the detection of a corruption offence has been of cardinal importance regardless of the fact that he may have had a part in this crime. Even though this may seem unjustified at first glance, such a solution is still better than the situation where corruption offences remain undetected due to a circle of protection and the desire of both parties to conceal the deal. The strategy provides for setting up a separate corruption hotline for informing about corruption. This measure has already been criticized as being a measure presumably not suitable for a state based on the rule of law. Apparently the criticism has been driven by a misconception of the nature of the matter. Hotlines for giving hints are being used in many countries and there is nothing unheard of about a whistleblower hotline in our country either. There is

currently a hotline for informing about drug crimes in Estonia. Information about corruption suspicions is received in various state agencies today. It would be more rational if the information came to an institution whose task is to investigate corruption offences. It is important to understand that no one may be convicted on the basis of anonymous hints. This possibility has been ruled out under the laws as an anonymous tip is not considered a piece of evidence and does not give grounds to interrogate or search anyone. A tip may only provide background information to investigators. Conviction in a state based on the rule of law can only be based on evidence. Therefore, a tip without basis cannot bring about the conviction of a person.

### Not everyone knows what corruption is

The work performed for the prevention of corruption should not be directed towards officials only, but to society on a broader scale. It is important to raise the awareness of people about behaviour in the so-called grey zone that is not customarily associated with corruption. One relatively new tendency in corruption awareness in Estonia is the emergence of the area of medicine among the areas so far traditionally exposed to corruption. The latest results of the survey conducted by the Estonian Institute of Economic Research with a view of determining the scope of bribery indicate that the problem of corruption in medicine has to be taken seriously. The corruption awareness of both medical personnel and employees and officials in a number of other areas has to be raised. Moreover, relying on general preaching about the usefulness of ethical behaviour is not good enough. What is needed is practical training, based on specific case studies, on ethics and supporting materials.

Anti-corruption strategy also deals with the strengthening of the control centre of the public sector in several ways. First, the auditing of local governments is planned to be strengthened. The State Audit Office has to be granted wider authorities for auditing local governments than it has today. Also, the scope of audits conducted by private auditors is planned to be increased.

As a corruption prevention measure, an extensive declaration of economic interests has already been used in Estonia for years. The strategy provides for the declaration of economic interests to become electronic. On the one hand, this helps reduce the red tape involved in the procedure, on the other hand it enables the submitted data to be verified more efficiently.

### How can corruption be measured?

How can it be understood whether the fight against corruption is successful? The aim of the Government

is to reduce the number of people who come into contact with corruption after the implementation of the strategy compared to the respective figure before the implementation of the strategy. According to a survey conducted at the end of 2001, 16.5% of respondents had personally come into contact with corruption. According to the results of the latest survey of the

Institute of Economic Research, which does not involve all types of corruption, about 12% of the population has had direct contact with bribery. This year, the Ministry of Justice will conduct a thorough survey in order to determine the situation in more detail. The survey will be repeated every year.

## A reformer with a high aspiration

*Maarja Mündmaa, who has been the Secretary General to the Ministry of Social Affairs for a year and a half, talks in the interview with Andri Maimets, a journalist with the Postimees, about her high aspiration – good public administration.*

*When you left the Ministry of Justice in 2002 and started working in the Ministry of Social Affairs, there was an enormous discussion as to your management style, and you were accused of firing respectable officials. Did you go to the Ministry of Social Affairs in order to tidy up or reorganise?*

Still, the reactions were different. Those who were angry were maybe the officials; I would rather say that citizens were ready to wait and see. When we started to reduce the costs spent on printers and telephones, one could understand, reading the commentaries on the Internet, which ones were written by the officials and which were not. I was comforted by the fact that for the taxpayer the changes were rather positive than negative. At the same time, I was ready for the attacks by the officials. I had hoped that the thing to be discussed would have been the aim of the changes and not redundancy as a process.

*What was the aim of your reforms?*

Good public administration – a public sector that works for its client. To have fixed objectives, the activities to achieve those objectives and optimum use of resources. Again, my aim was good public administration a professional agency, good-quality service. But it all takes time.

*What do the words “openness” and “transparency” mean to you? It seems to me that in public speeches these words sound quite shallow and incomprehensible.*

The agency should be open and transparent. Public service should understand that if you dine at someone's house, you have to listen to their music. As officials we live out of somebody else's pocket. People on the streets

should have the right to ask us anything, they should have access to everything. We mustn't do things we do not want the public to know about. Except of course certain information that is connected to our country's security. And we have to be accessible to our clients. Accessibility should not be limited to an e-mail stating that you should consult the following section of the law. We must speak and explain things in the language that is understood by the people. So that, say, my grandmother would understand.

And transparency... Basically I could work with a web camera installed in a corner of my office – people could see me working *online*. No public servant should have anything against being seen by the public while performing his/her duties.

*Another important issue is the reputation of the public service. How would you describe it at the moment?*

When we talk about a traditional public official, then yes, the reputation of a public official is not good. At the same time, I do not understand those officials who, for example, gather together at the Public Servants Forum in Tartu and lament there that the reputation of public officials is so bad and that people do not understand at all how good we really are. My question is, what have we done to make people respect and praise us? When I call the Ministry of Social Affairs, say, during the holidays, and expect somebody to answer and the phone just keeps on ringing, it makes me angry. Yes, as an official working in the Ministry of Social Affairs I can understand that maybe the officials are participating in a seminar, but person on the street does not know it. There are small things that a public official could do to improve the reputation of public servants. Take for example friendly client behaviour.

*But maybe the officials start feeling that they are just tiny drops in the ocean?*

Officials are not drops in the ocean, but important components in a functioning mechanism. If we keep

## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

losing water, the ocean will dry out and the system will crash. Many people might think to themselves “what do I push myself for? I work and work and then someone comes along and says, ‘I have a better idea – let’s do it this way instead’.” It is then only natural to think “why do I need this?” But I think that when one employs someone and pays the person for an 8-hour workday, then it is humiliating to push that person aside saying that his/her work and opinions do not count.

*Do you analyse your own work, do you acknowledge your own mistakes and are you prepared to change decisions already made?*

I am quite critical. Well, I do have this high aspiration about good public administration with which I keep comparing my own work. And, of course I admit it if I have made a mistake. I am not afraid to change decisions already made, because it would be even sillier to stick stubbornly to the wrong decision – sort of as if a decision is made, there is no way of changing it.

What also helps is to have feedback from the team – based on their reactions I can assess whether I am only stepping on someone’s toes or whether the complaints are justified.

Unfortunately I am not familiar with the management style of my fellow secretary generals. Maybe I should go one day and try to be a work shadow of Märt Kraft (Secretary General to the Ministry of Internal Affairs – *Ed.*) or Aare Järvan (Secretary General to the Ministry of Finance – *Ed.*)? I would certainly learn a lot from such an experience.

*Good, I was planning on asking about cooperation. When ministers agree that they will start to cooperate, then how does it function when officials are concerned?*

I think that it is getting better and better. In our organisation we have defined the work of an official as follows: to develop policies, to organise the implementation of policies and to analyse the policy implementation process.

Let us take, for example, the protection of children. It is not a task to be performed by the Ministry of Social Affairs alone. It is connected to the work of our

colleagues in the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Education and Research. And if they are left out of the policy-making and legislative drafting, it means basically that our official has not performed his/her duties. Our aim is to discuss all draft Acts with our partner organisations, interested groups and the representatives of various ministries. So that the decision finally reached is a good-quality decision.

*But these grey zones still keep coming up – topics which seem to be nobody’s business?*

The reason here is that either the official does not want to take the responsibility or such responsibility is not entrusted to the official. Every official needs to realise that he/she is the specialist in a certain area and manages time, money and people and makes decisions. One does not have to come together and talk endlessly about something and then finally state that we are only tiny drops in the ocean, and soon the “decision-makers” will come who will finally say what’s right. This endless talking is overshadowing cooperation.

*What is the cooperation like between the state and the local governments?*

Last year, I took part in the state budget negotiations held between the state and the local governments – the negotiations where the most important questions concerning next year’s state budget are discussed. Let’s say that, for example, in the issues concerned with social spheres we seemed to be light years away from each other – our understanding in common themes such as employment, health promotion, were contradictory. It took us six months to harmonise the ideas as regards our responsibilities and functions and come to a substantial agreement. And I think that we have achieved a fruitful cooperation environment with our partners from the local governments. Still, it was a lesson that taught us what, from the point of view of governing the state, seems comprehensible and logical, may for the other partner, for the local government, be a total mystery. But we both – the government of the state and the local government – are answerable to the people of Estonia. There is no second, third or fourth Estonia. There is only one Estonia. The governing part may be very nice, but we have to take responsibility as well.

## State authorities consider strategic management to be important

### *Terje Tiiman*

*Adviser to the State Budget Department, Ministry of Finance 2002–2004*

*Human resource manager, Estonian Health Insurance Fund*

In September 2003, the Ministry of Finance and KPMG Estonia carried out a survey on the developments in strategic management among public sector organisations. The questionnaire was answered by 70 public sector agencies.

How far has the development of Estonian public sector organisations got and what kind of conclusions could we make about the situation?

The results of the survey show that today the strategy of an organisation has not been defined and put in writing in case of 13% of public sector organisations. The majority of organisations that answered the questionnaire have operated under a strategic document for over a year: 43% of organisations for more than two years and 41% for more than one year.

The preparation process of a strategy has as a rule involved key persons from different positions (61% of agencies). In 12% of cases, the strategy of an organisation has been prepared by the executive officers of major units along with the senior executive officer and in 5% of cases by the senior executive officer alone. In 22% of cases the answer was that the whole organisation was involved in the process.

One third of the agencies reorganise the strategy of an organisation less frequently than once a year. This is a specific characteristic of the public sector compared to the private sector: the public sector views the strategy of an organisation to be fixed for a longer term. The use of many specific documents is another characteristic of the public sector: the planning of the activities of the organisation is effected through the use of work schedules, sectoral development plans, the strategy of the organisation and through many other documents.

In the process of strategic planning the executive officers consider the most important thing to be internal communication, consistency with the budget process, achieving objectives, and taking into consideration sectoral trends and reporting. Almost all executive officers who answered the questionnaire consider a strategy document to be necessary for an organisation (97%), another effective measure is considered to be the analysis of an organisation (93%).

More than 75% of the respondents said that it is necessary to implement a system of uniform strategic planning in the Estonian public sector. At the same time, the answers to that question were controversial. The main counterargument to the application of a uniform planning system was the diversity of the state authorities and for that reason the creation of a centrally developed system is not thought to be rational. Those who supported the idea said that the positive aspect of the implementation of a flexible system is that it would enable different agencies to be assessed based on the same principles, the sectoral coordination would improve, and also the amount of contradicting documents would decrease.

According to the executive officers of the Estonian public sector organisations, what is the main problem in the process of strategic planning? The main interfering factors were poor legislation, the inability of an organisation to keep up with the rapid developments of the outside environment, unstable and inadequate financing, the state's vagueness in setting priorities, insufficient time and human resources and the lack of coordination between the activities of different state authorities.

Did the questionnaire have any other useful aspects? One person returned the questionnaire with the following comment: "The questionnaire was interesting and motivated me to think more about many issues and analyse the operation of my own organisation." The results of the survey give important input to the improvement of the development of strategic planning in the Estonian public sector by improving the training and consulting system.



### Quality Award as a means to better management

#### **Karin Närep**

*Head of the Division of State Structures  
State Budget Department, Ministry of Finance*

Last year, the Ministry of Finance carried out an innovative project in Estonia the first public sector Quality Award. The aim of the Quality Award pilot project “Learning State Agency” launched in 2003 was:

- 1) to stimulate organisational diagnose by self-assessment using the Common Assessment Framework<sup>1</sup> in order to:
  - raise awareness of quality management;
  - enable comparisons with other organisations;
- 2) to acknowledge the best organisations.

The number of state agencies that wished to participate in the pilot project was 15 out of which the management committee of the pilot project chose 10. The selection principle was the following: the agencies had to give an overview of their preparedness and capability to apply the methods of quality management.

The pilot project was carried out in the period of February–September 2003. According to the action plan of the pilot project the participating agencies had to conduct a self-assessment and based on the results of the self-assessment prepare a submission document, which was later assessed by external evaluators.

If we compare the self-assessment scores of the Estonian agencies with that of the organisations entered into the database of the CAF-model, then the scores given by the Estonian state agencies are not that much lower than the average scores of the organisations of the old Member States of the European Union. As on average in the Member States of the European Union, the more developed aspect has been that of the enablers – what is done and how it is done – and the less developed aspect has been the measurement of results. The average scores of the Estonian agencies lag behind the most in the following areas: people results, process and change management, leadership and customer/citizen-oriented results.

*In the Public Service Yearbook 2003 the officials of the Ministry of Justice and Animal Recording Centre share their experiences in the successful participation in the Quality Award. The head of development and personnel division of the Ministry of Justice, Kristi Täht, analyses in her article “A step towards quality management” whether it is appropriate to apply the CAF in public service and what her organisation has gained by participating in the pilot project. The internal auditor to the Animal Recording Centre, Eneken Ulmas, discusses in her article “Model of Becoming Better” her agency’s multi-annual experience in participating in different quality awards.*

### Competency-based human resource management – what do we need it for?

#### **Anu Vaabel**

*Adviser to the Public Service and Personnel  
Department, State Chancellery*

In the changing world of today both private and public sector organisations concentrate more and more on the determination and use of strategic value. It is understood that the greatest value of an organisation is its people, who with their abilities and knowledge determine the achievement of the objectives defined by the organisation. How does one ensure the conformity of human resources to the strategic objectives of an

organisation? One way is to try to do it through competency-based human resource management.

Competency-based human resource management means that the behavioural descriptions (in other words competencies) of the key activities as regards the successfulness of an agency are applied in the recruitment, selection, assessment, training, development and other areas of personnel management.

In the rest of the world competency-based human resource management has been a fashionable topic for the last 20 years, but in Estonia a lot less. In Estonian public service the first agencies have started to develop and implement competencies, but only a few can talk about their experiences in the application of competencies.

<sup>1</sup> See more detailed description of the CAF-model on the website of the European Institute of Public Administration [www.eipa.nl/CAF](http://www.eipa.nl/CAF).



*In the Public Service Yearbook 2003 the representatives of the Estonian Health Insurance Fund, Estonian Police and State Audit Office discuss the experiences of competency management in their organisations. Andres Rannamäe, a member of the management board of the Estonian Health Insurance Fund, gives in his article “Competency management and the strategic capacity of an organisation” an overview of the three-year experience of the Estonian Health Insurance Fund in the consistent implementation of this strategy on the basis of the balanced scorecard method and about the*

*development of the system of competencies that formed a basis thereof. Helle Niit, a psychologist with the Police Board, describes in her article “How to plan and implement a competency-based police education” the experiences gained in the implementation of competencies in the educational system and training. Airi Alakivi, the head of the human resource department of the State Audit Office, gives an overview of the experience gathered in the implementation of the competency model as one model of comprehensive human resource management in a knowledge-based organisation.*

## The experience in drawing up the Estonian National Development Plan – Single Programming Document

**Kadri Reinthal**

*Acting Head of the Foreign Financing Department,  
Ministry of Finance*

Estonia as a whole constitutes the Objective 1 region of the EU regional policy (“promotion of the development and structural adaptation of less developed regions”), whose levels of support are the highest. In order to qualify for and use the assistance, an applicant region, in this case a member state, has to draw up a multi-annual programming document. The Estonian National Development Plan for the Implementation of the EU Structural Funds – Single Programming Document 2004–2006 (hereinafter SPD) is the basis for the joint action between Estonia and the EU in promoting the social and economic development of Estonia.

I have always considered one of the most positive aspects of accession to the EU to be the fact that adherence to the so-called European requirements has forced us to undergo certain developments faster than without the outside pressure. An example of such “positive pressure” is for instance the compilation of the SPD, as a result of which, within approximately 2.5 years a multi-annual development plan, the first of its kind, has been completed in Estonia. The Plan involves a number of institutions; it has been backed up by resources and can be implemented in a coordinated way.

### The development plan of the state of Estonia or the national development plan for the use of EU Structural Funds?

In the initial phase of the SPD, we went through a discussion on whether or not the document compiled should be the development plan of the state of Estonia in the real sense of the term, i.e. include all areas that

are considered for preferential development and whose funding would include primarily national resources, also including the assistance from EU Structural Funds. That would have been basically adopting the so-called Irish model. The National Development Plans of Ireland are considered to be one of the most important factors for promoting the fast development of Ireland during the last quarter of a century.

Even though the Irish model does seem tempting, adopting it would not be as easy as it may seem at first glance. The scope of today’s SPD proceeds primarily from the implementation needs of the EU regional policy, thus reflecting only those Estonian priorities in the framework of which activities can be co-funded from the EU Structural Funds. Today, there is no development plan for the state of Estonia. The next possibility will appear rather soon, and even today preparations are being made for the next budgetary period of the EU in 2007-2013, which among other issues promises a significant increase in the EU regional policy support (in total figures) to Estonia.

### Responsibility and cooperation

From the arrangement point of view, the preparation of this comprehensive development plan (the SPD has over 346 pages) was conducted as follows:

The Ministry of Finance was responsible for the overall drafting of the SPD. The other ministries involved were responsible for describing the situation and planning priorities and measures in their areas of governance. In August 2001, the Ministry of Finance established a methodology workgroup responsible for the preparation of the SPD, which was run by the Ministry of Finance and included representatives from the Ministry of

## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

Education and Research, Ministry of the Environment, Ministry of Economic Affairs and Communications, Ministry of Agriculture, Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Social Affairs. Later, representatives from the Ministry of Culture, Bureau of the Minister of Population Affairs and the Bank of Estonia were also involved in the workgroup.

The task of the established workgroup was to contribute to drawing up, amending and changing the guidelines for the compilation of the SPD as well as to solve any methodological issues of a general nature arising during the preparation of the plan. The meetings of the workgroup were usually held once a month. The methodology workgroup reported the course of SPD preparation to the European Union Structural Funds and to the workgroup for the preparation to start using the Cohesion Fund (SPD Lead Group).

In order to coordinate the preparation of the SPD on the political level, the respective authority was given to the Committee of Ministries that up until then had been making decisions about the projects under the *Phare* programme. With a Decision of the Government of the Republic the Committee of Ministries was granted the authority to submit proposals for the preparation of the SPD to the Ministry of Finance and approve the SPD Draft Decisions, which will be submitted to the Government of the Republic.

In order to plan the priorities of the SPD, separate workgroups were established comprised of representatives from the ministries and institutions involved in the implementation of the respective priority. These were as follows:

- The human resource development priority workgroup – led by the Ministry of Social Affairs;
- The competitiveness of enterprises priority workgroup – led by the Ministry of Economic Affairs and Communications;
- The agriculture, fisheries and rural development priority workgroup – led by the Ministry of Agriculture;
- The infrastructure and local development priority workgroup – led by the Ministry of Finance.

The ministries involved would establish workgroups when needed at their discretion in order to develop measures.

The SPD was discussed on two occasions (February to March 2002 and November to December 2002) with numerous economic and social partners<sup>1</sup>. The SPD was

---

<sup>1</sup> The general list of partners drawn up on the basis of proposals submitted by ministries included 103 institutions and organisations.

introduced within both consultation sessions in tours around Estonia, and on both occasions over 200 proposals were submitted. The SPD was also submitted to a preliminary evaluation using independent experts and a strategic environmental impact evaluation report was drafted within the framework of the evaluation. During both evaluations, a number of proposals were made that were taken into account for the quality of the document.

The Government of the Republic adopted the first aggregate version of the SPD in March 2003 and this became the basis for negotiations with the European Commission. After reaching agreements with the Commission, the Government of the Republic passed the Development Plan in January 2004. The European Commission fixed the end of negotiations by accepting the English version of the SPD on 19 December 2003. The final approval of the SPD will be granted by the Commission after 1 May 2004.

### Lessons learned

The above brief description of the preparation of the SPD looks like a well-thought-through and smoothly developed process. In reality, however, there were several considerable drawbacks, postponements of deadlines and returns to phases already gone through. But since the final goal was achieved by the deadline set by the Commission and since the SPD is a Development Plan that satisfies all EU requirements and supports and does not hinder the development of Estonia during the next three years, the process can be regarded as satisfactory. Moreover, we also learned several valuable lessons, some of which I would like to comment on:

- The drafting of the SPD by the methodology and lead workgroups, with an added political dimension by way of the Committee of Ministers, worked. A development plan involving so many parties can only be drafted so that all parties have a single leader and they all agree on the basic principles of drafting the document and guarantee the upholding of the course in their own area.
- One of the most critical issues in drafting development plans involving several areas is dovetailing the objectives of different parties and the emergence of synergy between them. This is not possible if everyone writes their part of the development plan independently and the separate parts are eventually to be combined mechanically. The preliminary assessment of the SPD and unofficial comments by the Commission revealed the lack of the SPD's strategic core, which was primarily an indication of weak strategic planning in Estonia. Therefore, it became essential to dedicate additional time for the

formulation of strategy in a rather late phase of the compilation of the SPD.

- Consultation with the public was definitely one aspect setting the drafting of the SPD noticeably apart from several other earlier national development plans. Consultation was related to the content and was actual, and not performed for show. We learned that in order to benefit most from consultation, more time has to be spent for it and also that the results of consultation are better the better informed the partners are, which means that investments into communication with partners have to be made.
- The process enabled several participants to receive their first experiences in the strategic preliminary assessment of a plan. The preliminary assessment by independent experts does bring more work to the compilers of the plan, but it helps to significantly improve the quality of the plan. The European Commission gave a good assessment of the work of Estonian preliminary evaluators.
- Negotiations with the European Commission turned out successful, because the home assignment had

been completed. The objectives and actions provided in the Development Plan had been selected on the basis of content analysis and hence they were not difficult to justify. For instance, the European Commission suggested all the aid of the Structural Funds to be directed to just a few growth centres, but since the SPD provides for balanced regional development throughout its pages, the support reaches everywhere in Estonia and not just a couple of larger cities and their surroundings.

- But the most important lesson learned is the sense of confidence that we are able with our officials and experts to draft long-term strategic and also working development plans involving many areas and transcending the administrative areas of several ministries. This creates good grounds for making the real Development Plan of the State of Estonia for the next budgetary period of the EU.

Extracts from the SPD have been used in the compilation of this article.

## Success is guaranteed by knowing public opinion

### **Hannes Rumm**

*Head of the EU Information Secretariat, State Chancellery 2001–2004,  
Manager of OÜ Media Focus*

Why did 67% of Estonian citizens support accession to the European Union and 33% were against it in September? What motives affected the behaviour of those 64% of Estonian voters who made a strategically extremely important decision for Estonian society by participating in the referendum?

What was very important with regard to informing people before the referendum was that we based our work on reliable public opinion polls. This was also one of the most relevant experiences of our work – informing the public is only effective when organisations in the public sector have learned what people value and what they know. I believe that taking this experience into account helps to make communication programmes more efficient even for other organisations in the public sector that even today unfortunately tend to save on account of public opinion polls.

### **Values have to be known**

In making preparations for the referendum, the European Union Information Secretariat (EUIS) ordered

several studies from Emor, a research and consulting company. The most important of them was the RISC analysis conducted in Emor at the beginning of 2003. Using this method of analysis, the sociologists in Emor first compared the values of Estonians to those of several other European nations.

One of the relevant differences brought out by Emor was that the average Estonian's thinking is much more likely to be sieved through "the filter of money." "The more the topic of money relates to someone personally, the more actual it becomes," the Emor analysis admits. Moreover, sociologists pointed out that Estonians do not consider what is happening on the level of society to be important; they care more for what affects their personal life. A pleasant exception, however, is the appreciation of Estonians for maintaining both national and regional peculiarities.

Naturally, not all Estonians can be tarred with the same brush. Emor divided Estonians into EU supporters, EU opponents and doubters. It was clear that persuading supporters or opponents of the opposite to their beliefs would be a hard task. At the same time, the proportion of doubters among voters was the highest and it was apparent that they would eventually decide the result of the referendum.

## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

Of their value system, EU supporters were the most open and more socially thinking group. EU opponents valued national identity above all. The doubters were most concerned about their personal gain and loss.

This knowledge was very important for shaping rhetoric before the referendum. Estonian politicians and other opinion leaders have also customarily borrowed their claims about the usefulness of cooperation from the member states of the European Union. They would often talk about the success of the EU in securing peace on the continent, noble shared ideas and other high values. The aspect of economic benefit was generally rated low by Estonian opinion leaders and they tried to avoid it. The results of the Emor analysis made a number of politicians and opinion leaders become significantly more practical and their talk focused on economic issues that were of greatest interest to citizens in the period before the referendum.

### Economy in the first place, independence in the second

Organising monthly public opinion surveys at the request of the EUIS, Emor was interested in learning before and after the referendum about what considerations influenced citizens the most.

In April and immediately after the referendum, Emor asked people without providing them with ready-made response options why they support or oppose joining the European Union. The main reason among the supporters was overwhelmingly (41%) the perception that life would become better as a result of accession and that the standard of living would rise. The main reason amongst opponents was fear of a harder life and increased cost of living (40%). Hence, the main reason for both supporters of and opponents to accession was the same – economic consideration. However, a number of opponents were also concerned about losing independence (16%) and likened the European Union to the USSR (16%).

After the referendum, the reasoning of citizens had changed noticeably. The reasons were formulated more specifically, which indicates that the discussions before the referendum had helped people think over a number of issues. They had benefited from the debate in society.

A large part of the people who voted for accession hope that young people will benefit first and foremost from it, which is understandable, because the changes related to accession take years to happen and therefore it is mainly younger people who will benefit from them. The benefit for younger people was an especially clear motivator for voting for the EU for the people between

35–50 years of age, who have adolescent children themselves.

The reasons for voting “yes” differ greatly between age groups. The main reason for people up to 35 years of age is overall development: the living standard will rise and economic development will be faster. The main reasons for voting for the accession among people 50 years and over are reasons that may be reduced to the wish to protect Estonian independence and security. Estonia cannot be alone (17%), it is inevitable (9%), defence of the state of Estonia, and fear of Russia (7%). Considering the life experience of older people this kind of thinking is completely understandable.

### The right selection of topic brought victory

But the greatest changes took place in the way of thinking of EU opponents. Even as late as April, 16% of the opponents to the EU named the slogan “we just came from one union and are going into another” as the reason for their opposition. After the referendum, however, only 1% of the opponents named the slogan as the reason for their “no” vote. This is an accomplishment all EU supporters may be proud of, because as a result of their good work a populist slogan that had fooled citizens was managed to be removed from the public awareness.

Even though the number of those EU opponents whose reasons for the “no” vote were justified by the fear of a price increase and harder life had decreased by the time of the referendum, the fear was still persistent and was also the main reason among opponents. At the same time, even the EU supporters had to admit that the prices of several convenience goods would rise after accession, so that the fear had a rational reason.

In conclusion, economic reasons were most important for both EU supporters and opponents. The supporters simply considered accession to be economically beneficial, whereas opponents perceived it as harmful. In the referendum, the doubters leant mainly towards the “yes” group, since supporters used precisely economic arguments in their campaign. Their reasoning was aimed better, and the EU supporters were able to provide answers to those questions that the doubters were most interested in. The “no” group, however, chose the wrong tactics, primarily stressing loss of independence and the non-existent discordance between European integration and the Constitution. Convinced opponents shared the opinion anyway, but it had almost no impact on doubters.



Why did you vote for accession to the European Union?		Why did you vote against accession to the European Union?	
Better for young people and families with children	22%	Life will get harder, prices will rise	26%
Better life, living standard will rise	16%	Loss of independence	11%
Estonia cannot manage alone	11%	We should not rush; Estonia is not ready	11%
Faster development	11%	It is not useful	10%
It is inevitable	8%	I simply do not like it; I do not trust the EU	5%

Source: Emor, second half of September – beginning of October 2003

## Estonia's participation in the decision-making process of the European Union

### **Gert Antsu**

*Head of the European Union Secretariat, State Chancellery 2003-2004, Adviser to the Government*

On 16 April 2003, Estonia signed the Treaty of Accession to the European Union. Since that date Estonia participates, along with other acceding countries, in the decision-making process of the European Union as an observer. By this, Estonia has acquired the possibility to influence the shaping of the future of Europe on a daily basis. The possibility to have a say means greater responsibility and new challenges for the entire country, and especially for Estonian officials.

### **Participation in the decision-making process of the European Union**

From the point of view of government, participation in the work of the Council of the European Union is especially important. Estonian ministers and officials both from Estonia and the Representation of Estonia in Brussels have already participated in several thousand meetings during the first ten months.

The greatest workload is involved in participating in Council working groups and comitology committees. The majority of work in drafting new EU legislation is done in working groups and supervision on the legislative activity of the European Commission takes place in committees. Also, our officials from the Representation of Estonia to the European Union participate in the committee of permanent representatives (Coreper) on a weekly basis. Moreover, ministers are accompanied by officials from both the representation and the capital in meetings taking place at the ministerial level.

According to a study conducted by the EU Secretariat of the State Chancellery, officials participated in 975 meetings at different levels in September and October of 2003. That means that within a year the number of meetings that are attended ranges from 5000 to 6000. During these two months, 1354 workdays were spent attending meetings and 3253 workdays were spent preparing for the meetings. An average of three workdays was spent preparing for a meeting (incl. consulting with interest groups and other institutions).

The study reveals that over half of the meetings were the responsibility of three ministries. The Ministry of Foreign Affairs was involved the most (26% of the total number of meetings), followed by the Ministry of Agriculture (18%) and the Ministry of Economic Affairs and Communications (15%).

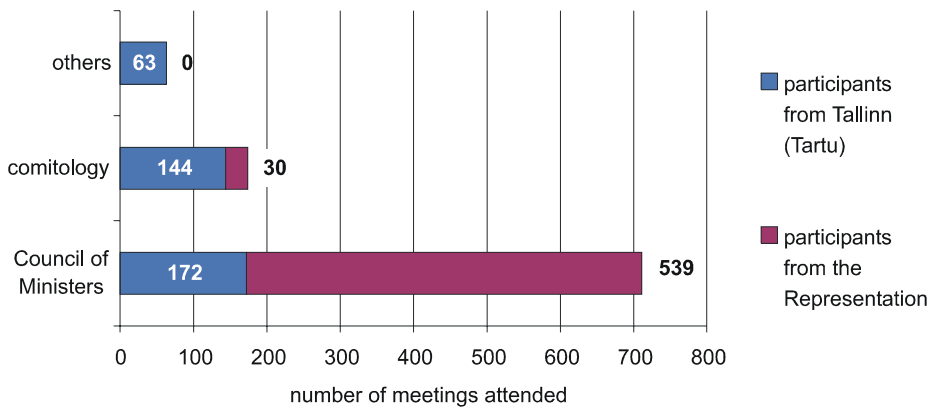
### **Protecting Estonian interests**

Participation in the EU decision-making process means a completely new challenge for Estonian officials. As the Estonian public service is relatively small and there is always a shortage of highly qualified specialists, the addition of such a huge section of work seriously puts our capacity on trial. The same specialists who are involved in drafting Estonian legal acts now have to be able to protect the interests of the state in meetings held within the framework of the working groups of the Council of Ministers and comitology committees. In order for us to have enough specialists, one of the main tasks in the future is to broaden the circle of experts. Moreover, it is important to retain the current experts who have unique experiences from accession negotiations, harmonisation of legislation and now also from participating in the decision-making process of the EU.



## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

Graph 1. Participation in EU meetings from Tallinn (Tartu) and from the Representation in September–October 2003



It is important to guarantee the participation of the experts from the capital in the meetings taking place in Brussels to widest possible extent. During the period under consideration, the officials flown in from Estonia only attended a quarter of all meetings (see graph 1). In the remaining meetings, the state was represented by attachés from the Representation of Estonia, but their workload is great as it is, and their knowledge in details is not comparable to that of ministry experts.

The attendance of ministry officials would enable having a better say in specific debates. Also, this would help improve the quality of government positions, as realistic positions and guidelines can only be prepared with first-hand experience in EU negotiations.

### The shaping of Estonian positions and coordination

In order to successfully protect Estonian interests, it is necessary to form the state's positions on proposals being discussed in the EU. By today the regulatory framework has been established and forming positions has become a weekly routine.

Based on documents being processed in the Council of the European Union, the institutions in charge (ministries) formulate positions in cooperation with interest groups. These positions will then be endorsed by the Government of the Republic. All Estonia's positions in the meetings held at the ministerial level in the Council have to be approved by the Government. After the meeting, the minister who attended the meeting will inform his or her colleagues of its results at the cabinet meeting of the Government. Such scheme has been laid down in the Rules of the Government of the Republic and the respective discussions in government sessions began at the end of 2003. An important task in 2004 is to achieve a situation where the ministers bring

the most important pieces of draft legislation of the EU to be discussed in the Government as well as Estonian positions on them soon after the initiative of the Commission has been published.

During the observer period, the Government has had to shape its position in a number of different areas. Instead of the previous obligation to accept the entire *acquis communautaire* we will now have to formulate our own positions across the whole range of issues. For the government policy to be cohesive and be based on as wide a circle of participants as possible, the Government began drafting a document for the government's EU policy in autumn of 2003. In March 2004, the Government presented the European Union Policy of the Government for 2004–2006 to third sector organisations and to the *Riigikogu* for discussion. After thorough discussion, this document should become the backbone of the Estonian European policy as well as a practical tool for officials in order to raise awareness of the common vision about the development trends of the European Union in various areas.

For the efficient participation of Estonia, it is important to guarantee the coordination of the entire process as well as the correspondence of the positions worked out in ministries to the political objectives of the government and the long-term development plans of the state. Our activities in the EU are only purposeful if the Government has a single position on all questions and not several differing institutional visions.

The European Union Secretariat of the State Chancellery is playing a key role in the coordination of EU affairs. In addition, the tasks of the EUS also include transmitting electronic European Union documents to ministries, informing the European Commission of the transposition of EU directives in Estonia, arrangement

of the work of inter-institutional EU coordination bodies and exercising national supervision over the fulfilment of the obligations arising from accession to the EU.

### Waiting for accession

On 1 May 2004, Estonia will become a full-fledged member state of the European Union. This does not change the nature of the work of officials too much. However, our responsibilities will increase significantly.

As a member state, we will acquire voting rights in the Council of Ministers and, therefore, an even greater responsibility for the decisions affecting the whole of Europe. In shaping the future, we do not simply have to think along the lines of “how this decision will affect Estonia,” but also of “how it will affect Europe.” On the other hand, this is precisely what we have been preparing ourselves for years. I would like to wish strength and good luck to all officials in their endeavours to stand for Estonia and Europe!

## What does Europeanisation of public service mean to an official?

### *Tiina Randma-Liiv*

*Holder of the Chair of Public Administration,  
University of Tartu*

Europeanisation of public service can be reviewed in connection with administrative capacity, which is partly based on existing structures and legal framework, but primarily still on the ability of officials. Up until now, administrative capacity has mainly been discussed within the context of EU accession. Europeanisation of public service, however, serves a more ambitious goal: not only to become a member of the EU, but benefit from the membership. Being a member of the EU is likely to pose a greater challenge and be more demanding to officials than becoming one, and more serious problems with regard to administrative capacity may occur only after accession. There has been only one specific goal within the process of integration – to become a member of the European Union. Once membership is achieved, the aims of the activity of officials will not be so singly understood. There will be a number of political and administrative tasks and these can, at times, contradict one another. Moreover, the transfer from bilateral relations with the EU to multilateral relations with member states will also pose a new challenge, placing the requirements that are set for officials into a completely new context.

### Every official is a European official

Who will be affected by the Europeanisation of public service? A myth is quick to emerge about a small elite group among officials who have to know the EU-related details, whereas the rest of officials are only indirectly related to the EU. There are several counter-arguments to that. First, the time has passed when only a handful of specialised officials in the so-called European departments of public institutions dealt with EU matters in

Estonia – such an approach could only be afforded at the very beginning of the integration process. Secondly, almost all officials in a small country are directly engaged in international cooperation and the proportion of those who “travel to Brussels” is also quite a bit higher than in big countries. International communication is no longer a privilege saved for diplomats only, but a vastly greater number of officials have to be ready to think and act on an international scale.

### Requirements to officials

What does Europeanisation mean to an official? According to a widespread popular understanding, it means improvement of language skills and knowledge of EU institutions and decision-making mechanisms. Undoubtedly, the above constitutes a necessary body of knowledge and skills, which does create prerequisites but is not sufficient for the country to act as an EU member state. What follows is an account of three important areas, the improvement of which is of critical importance for the Europeanisation of the Estonian public service.

1) *Policy analysis and strategic management.* Accession to the EU will also affect the public service from the point of view of the content of work, requiring first and foremost greater professionalism in every policy area. Policy analysis and strategic management are becoming ever more important in all state institutions. This is needed for both influencing EU decisions and making the domestic political decision-making process more transparent and reliable. The consistency and stability of policies assume a new meaning within the context of the EU. An overnight shift in strategic choices or priorities, be it educational policy or another police reform, has the potential of making us the laughingstock of Europe. Making strategic management more efficient is a challenge to all candidate countries that, during the

## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

last decade or so, have grown accustomed to radical changes and U-turns in various policy areas. It is not uncommon to value leaders based on how many reforms they have started and not on how stable and consistent they have been in running their areas.

In order for strategic management to be consistent, policy analysis and planning have to be significantly improved in state institutions. The problems in different policy areas are becoming gradually more related to content and one can no longer rely on learning during work, abstract general knowledge or the positions of self-appointed opinion leaders. In the modern-day western decision-making process the following rule is applied: if there are no reliable data and analysis, there will be no argument. Moreover, the revision of the structure of all ministries, in terms of how much is performed in the area of policy planning and analysis and how many resources are spent on keeping up support structures, could also be beneficial.

What might become a problem is the so-called specialty focus of officials. In order to implement quality policy analysis, the public service has to first and foremost become problem-focused, where people of various specialties identify themselves not so much through the specialty they once acquired at a university but through a policy area (e.g. regional policy, fisheries policy, etc.). A step forward would be teaching interdisciplinary problem-focused specialties in various educational institutions.

2) *Comparative knowledge and experience.* Europeanisation of public service is characterised by continuous communication with the officials of other member states and the European Commission. Such international communication that can often be reduced to interpersonal relations makes a significant contribution to the formation of a common understanding of how to implement EU policies on a domestic level.

Europeanisation does not merely mean the knowledge of EU decision-making processes and principles of operation. In fact, it is important to know all member states, their policies, administrative culture, decision-making practices and key persons in one's area. Europeanisation has created the need for a new body of comparative knowledge in order to understand the motives and goals of different member states and know who one's allies are in EU institutions. The ability to not simply look across state borders but THROUGH borders becomes gradually more important. For that one has to be ready to evaluate specific policies and decision-making mechanisms in other member states,

and not only from the legal point of view, or based on formal plans, but primarily through real life practices.

One of the main goals during the last couple of years of European educational institutions preparing officials has been the Europeanisation of their curricula – of which the courses dedicated to the EU make up only a small part. The main focus lies on other member states – knowing their policies and actual administrative practices. Almost all serious programs in Europe preparing future officials include short-term study or work experience in another member state.

3) *Coordination.* Coordination is the area that has been probably stressed the most in connection with the EU. It is extremely important that the state of Estonia be represented in Brussels by a single voice. Weak coordination in public administration in general has been declared one of the main shortcomings of all candidate countries. There are problems with coordination between different ministries and cooperation within the administrative area of one ministry, as well as with internal communication within separate organisations. This is also partly related to the processes of the transition period: in a situation where the state is establishing its institutions and policies, their self-assertion occurs through stressing their own peculiarities and often contrasting themselves to other state functions or institutions. Europeanisation of the public service, however, requires processes that are just the opposite.

The problem of coordination cannot be solved by creating specific coordination units, increasing control or hierarchical subjection (i.e. an order from above). Coordination is, to a great extent, a question of administrative culture – for instance, whether other institutions and areas are perceived as friendly or hostile, what the history of relations is between parties, even up to the personal relationships between ministers and top officials.

The culture of coordination is directly related to the questions of public service identity and unity, which is in opposition to the rivalry between different state institutions. Most countries in continental Europe have made a serious effort to form a common identity of the public service throughout the decades. The foundation for the common identity is either believed to lie in the similar education of officials (with the French ENA as the best known representative) or public service unity is tried to be achieved through rotation of officials between state institutions (as in the UK), or a common senior civil service is established, which has to be above institutional interests (Holland).

Even though coordination is sometimes associated with network or project organisations that are inherently temporary, stability is still the prerequisite for successful coordination. A major part of an effective and real coordination process is based on interpersonal and inter-institutional relations, not so much on institutionalised obligations and orders. Institutional memory and the consistency of tasks and officials assume a special importance in the process of coordination. Hence, the public administration which is based on project management may do a disservice to coordination. Also, coordination is negatively affected by politicisation of officials and high labour turnover.

### **In conclusion: the role of officials and personnel policy**

Europeanisation of public service is accompanied by the redefinition of the roles of officials. While up until now we have viewed officials vis-à-vis citizens, now the role of officials as protectors of Estonian interests has emerged and is added to the picture, i.e. officials vis-à-vis other countries. Every official is a representative of his or her country, which means that an agricultural specialist, for example, has to be able to carry on an intelligent conversation about the war in Iraq, know the positions of his or her country as well as those of conversation partners on various issues. The overall extensive knowledge and experiences of officials, their interest in what is happening in the world and their ability to carry on a conversation during coffee breaks – so-called small talk – become extremely important. This is where one has to consider that the senior officials of European countries are not so much specialists in narrow fields but people with broad general education. An official who is not familiar with international points of concern or trans-European developments is not only

unable to defend, but also prepare positions that might sound convincing in Brussels.

The relative importance of single officials is likely to increase even further with a significant increase of professionalisation and international networks. Along with the appreciation for informal international contacts and institutional memory, so-called indispensable people may emerge. Hence, the arrangement of public service aims at recruiting very good officials, keeping them in public service, at the same time diversifying risks by making the reserve bench longer.

In addition to the need to significantly improve the knowledge of officials in their respective policy areas, Europeanisation of public service requires the formation of new competencies of administrative culture. There are a number of challenges facing the public service that cannot be implemented by way of order. Making amendments in the Public Service Act can only create prerequisites for improving the capabilities of officials. The key question in the public service now, more than ever before, is the need for good top officials. The awareness of senior officials of and their personal example in forming and rooting European values among officials becomes important. It is expedient to consider recruiting more such people who have studied or lived in an EU member state for some time in order to improve the knowledge of the administrative culture and administrative policies of European countries. However, all of the above is useless if consistency and stability as well as accumulation of knowledge/skills/experiences/contacts cannot be guaranteed in the public service.

*The essay is based on the presentation given at the Public Servants Forum 2003.*

## **Public Servants Forum 2003 – Estonian Official in Europe**

### ***Viire Rannasoo***

*Head of the Department of Public Service and Personnel, State Chancellery*

The Forum that took place for the fourth time was held in the Vanemuine Concert Hall in Tartu from 18-19 September 2003. This time, there was no uncertainty about the choice of topic. Indeed, 2003 was the year when Estonia signed the Treaty of Accession with the European Union, and our forum took place just a couple of days after the public referendum on the conditions of accession was held and a clear “Yes” to Europe was

received. This also signified the end of an important phase both to the State of Estonia and to officials. Therefore, there was reason to look back at what had been done within the last 12 years for that and find an answer to the question – how should we go on? The new opportunities, demands and challenges related to accession do not only concern those few who will be employed in the European Union institutions in the near future, but practically all Estonian officials. It is understandable that officials are interested in the future changes and questions such as “How will the brain-drain affect the Estonian public service?” “What does the internationalisation of public service mean to an



## IV DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN PUBLIC SERVICE

official?” and “How do you work for a European institution?” seem to be asked over and over again. The Forum attempted to provide answers to these and many other questions.

As customary, the floor was given to politicians – members of the Government of the Republic and the *Riigikogu* in the first session, which was titled “Estonia’s Interests in the European Union.” The second session of the Forum, titled “Estonian Road to the European Union,” was both reflective and directed toward the future at the same time, because the floor was given to people who had played an important role in various phases of the accession process. The third part of the Forum focused on the new opportunities, demands and challenges arising from the internationali-

sation of the public service and accession that officials are facing.

Regardless of the topic of the Forum, one of the aims of coming together has always been the promotion of inter-institutional cooperation and communication and the exchange of experience. By today, the Forum has evolved into an extensive cooperation project itself, with a number of institutions and people contributing their ideas and cooperation to its preparation and success. The necessity and vitality of the Forum is proved by the growing number of participants each year – this time over 420, a great proportion of permanent participants and constantly positive feedback: 99% of the respondents considered the Forum to be “very necessary.”

### 2003 Cooperation Award for Public Sector Organisations

#### ***Viire Rannasoo***

*Head of the Department of Public Service and Personnel, State Chancellery*

In 2003, the State Chancellery arranged a competition for cooperation projects between state institutions for the third year in a row. The aim of the Cooperation Award was to make a contribution to the promotion of inter-institutional cooperation and coordination, value the movement of information and exchange of experiences as well as cooperation between public sector organisations. All cooperation projects involving at least two state institutions and that were carried out or began after September 2002 were expected to be submitted. Also, local government units and private and third sector organisations may have been involved.

In 2003, 12 projects were submitted to the competition. The applicants included 4 ministries, 6 boards and 1 county government, but as participants in projects, almost all ministries, a number of state agencies, foundations and businesses were involved. Moreover, several projects also had foreign partners.

The projects were evaluated by a committee established by the State Secretary and comprised of representatives of various state institutions, private and third sector organisations and the media. The committee decided to award three prizes:

#### **The award for the resultant cooperation in the field of European integration to the project – Establishment of the Estonian Customs Tariff**

The project was submitted by the *Customs Board*; participants included the *Ministry of Finance, Tax Board, all ministries, several private companies and foreign partners (Swedish and Austrian Customs, Taxation and Customs Union DG of the European Commission, etc.)*

#### **The award for innovation and best initiative to the project – Digital Health File**

The project was submitted by the *Ministry of Social Affairs*; participants included the *Ministry of Economic Affairs and Communications, Estonian Informatics Centre, Estonian Society of Family Doctors, University of Tartu Hospital, Estonian Genome Project Foundation, and the Tallinn Emergency Medical Service*

#### **The award for a people-friendly and customer-centred solution to the project – Updating the System of Payment of Pensions, Support and Benefits to the Estonian people**

The project was submitted by the *Social Insurance Board*; participants included *Eesti Post AS, Medisoft AS, Ektaco AS*



**LISAD**

**Appendices**

Appendix 1 / Lisa 1	Meeste arv seisuga 31.12.2002		Meeste arv seisuga 31.12.2003		Naiste arv seisuga 31.12.2002		Naiste arv seisuga 31.12.2003		Ameilike arv seisuga 31.12.2002		Ameilike arv seisuga 31.12.2003	
	Number of men as of 31.12.2002	Change in numbers per cent	Number of men as of 31.12.2003	Change in numbers per cent	Number of women as of 31.12.2002	Change in numbers per cent	Number of women as of 31.12.2003	Change in numbers per cent	Number of officials as of 31.12.2002	Change in numbers per cent	Number of officials as of 31.12.2003	Change in numbers per cent
<i>Ministeeriumid valitsemisala</i>												
Haridus- ja Teadusministeerium	37	6	43	16.2	74	6	87	17.6	111	13	19	17.1
Keeleinspeksioon	3	0	3	0.0	14	0	14	0.0	17	0	0	0.0
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kokku	40	6	46	15.0	88	6	101	14.8	128	13	19	14.8
Justiitsministeerium	36	23	59	63.9	99	23	130	31.3	135	31	54	40.0
I-II astme kohtud	155	-37	118	-23.9	829	-6	777	-6.3	984	-52	-89	-9.0
Prokuratuur	15	-6	9	-40.0	62	-6	67	8.1	77	5	-1	-1.3
Vanglad	1192	-41	1151	-3.4	629	-41	661	5.1	1821	32	-9	-0.5
Justiitsministeeriumi valitsemisala kokku	1398	-61	1337	-4.4	1619	-61	1635	1.0	3017	16	-45	-1.5
Kaitseministeerium	97	2	99	2.1	76	2	92	21.1	173	16	18	10.4
Kaitsejõudude Peastaapa haldusala	82	33	115	40.2	151	33	281	86.1	233	130	163	70.0
Riigikaitseosakonnad	53	1	54	1.9	80	1	83	3.8	133	3	4	3.0
Kaitseministeeriumi valitsemisala kokku	232	36	268	15.5	307	36	456	48.5	539	149	185	34.3
Keskonnaministeerium	203	7	210	3.4	216	7	225	4.2	419	9	16	3.8
Maa-amet	68	-4	64	-5.9	121	-4	132	9.1	189	11	7	3.7
Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus	12	25	37	208.3	8	25	16	100.0	20	8	33	165.0
Keskonnainspeksioon	136	-5	131	-3.7	67	-5	71	6.0	203	4	-1	-0.5
Keskonnaministeeriumi valitsemisala kokku	419	23	442	5.5	412	23	444	7.8	831	32	55	6.6
Kultuuriministeerium	13	6	19	46.2	36	6	34	-5.6	49	-2	4	8.2
Muinsuskaitseamet	14	0	14	0.0	23	0	28	21.7	37	5	5	13.5
Kultuuriministeeriumi valitsemisala kokku	27	6	33	22.2	59	6	62	5.1	86	3	9	10.5
Põllumajandusministeerium	54	6	60	10.0	113	6	131	13.7	167	18	24	12.6
Tõuaretuinspeksioon *	1	*	*	*	11	*	*	*	12	*	*	*
Veterinaar- ja Toiduamet	98	-3	95	-3.2	183	-3	191	4.2	281	8	5	1.7
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	73	22	95	23.2	110	22	153	28.1	183	43	65	26.2
Taimetoodangu Inspeksioon	51	4	55	7.3	127	4	127	0.0	178	0	4	2.2
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kokku	277	28	305	9.2	544	28	602	9.6	821	58	86	9.5

	Meeste arv seisuga 31.12.2002		Meeste arv 31.12.2003		Naiste arv seisuga 31.12.2002		Naiste arv 31.12.2003		Ametnike arv seisuga 31.12.2002		Ametnike arv seisuga 31.12.2003		
	Number of men as of 31.12.2002	Number of men as of 31.12.2003	Muutus	Change in per- centage	Number of women as of 31.12.2002	Number of women as of 31.12.2003	Muutus	Change in per- centage	Muutus	Change in numbers	Muutus (%)	Change in numbers	Muutus (%)
<b>Rahandusministeerium</b>	92	96	4	4.2	251	248	-3	-1.2	343	344	1	0.3	<b>Ministry of Finance</b>
<b>Tolliamet</b>	612	594	-18	-3.0	733	730	-3	-0.4	1345	1324	-21	-1.6	<b>Customs Board</b>
<b>Riigihangete Amet</b>	8	9	1	11.1	13	14	1	7.1	21	23	2	8.7	<b>Public Procurement Office</b>
<b>Statistikaamet</b>	58	62	4	6.5	277	283	6	2.1	335	345	10	2.9	<b>Statistical Office</b>
<b>Maksuamet</b>	170	181	11	6.1	934	939	5	0.5	1104	1120	16	1.4	<b>Tax Board</b>
<b>Rahandusministeeriumi valitsemisala kokku</b>	940	942	2	0.2	2208	2214	6	0.3	3148	3156	8	0.3	<b>Ministry of Finance TOTAL</b>
<b>Siseministeerium</b>	40	40	0	0.0	87	92	5	5.4	127	132	5	3.8	<b>Ministry of Internal Affairs</b>
<b>Kodakondsus- ja Migratsiooniamet</b>	52	49	-3	-6.1	377	358	-19	-5.3	429	407	-22	-5.4	<b>Ministry of Internal Affairs</b>
<b>Piirivalveamet **</b>	68	77	9	11.7	123	135	12	8.9	191	212	21	9.9	<b>Citizenship and Migration Board</b>
<b>Politseiamet</b>	2854	2885	31	1.1	1635	1725	90	5.2	4489	4610	121	2.6	<b>Board of Border Guard **</b>
<b>Päästeamet **</b>	67	68	1	1.5	85	80	-5	-6.3	152	148	-4	-2.7	<b>Police Board</b>
<b>Andmekaitse Inspektsioon</b>	7	6	-1	-16.7	10	9	-1	-11.1	17	15	-2	-13.3	<b>Rescue Board **</b>
<b>Siseministeeriumi valitsemisala kokku</b>	3088	3125	37	1.2	2317	2399	82	3.4	5405	5524	119	2.2	<b>Data Protection Inspectorate</b>
<b>Sotsiaalministeerium</b>	23	31	8	25.8	132	147	15	10.2	155	178	23	12.9	<b>Ministry of Internal Affairs TOTAL</b>
<b>Tervisekaitseinspektsioon</b>	32	26	-6	-23.1	225	229	4	1.7	257	255	-2	-0.8	<b>Ministry of Social Affairs</b>
<b>Tööturuamet</b>	25	25	0	0.0	221	233	12	5.2	246	258	12	4.7	<b>Health Protection Inspectorate</b>
<b>Sotsiaalkindlustusamet</b>	43	39	-4	-10.3	530	511	-19	-3.7	573	550	-23	-4.2	<b>Labour Market Board</b>
<b>Tööinspektsioon</b>	58	59	1	1.7	86	80	-6	-7.5	144	139	-5	-3.6	<b>Social Insurance Board</b>
<b>Ravimiamet</b>	15	16	1	6.3	40	45	5	11.1	55	61	6	9.8	<b>Labour Inspectorate</b>
<b>Tervishoiuamet</b>	3	4	1	25.0	18	21	3	14.3	21	25	4	16.0	<b>Agency of Medicines</b>
<b>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kokku</b>	199	200	1	0.5	1252	1266	14	1.1	1451	1466	15	1.0	<b>Agency of Healthcare</b>
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</b>	80	82	2	2.4	136	131	-5	-3.8	216	213	-3	-1.4	<b>Ministry of Social Affairs TOTAL</b>
<b>Veeteede Amet</b>	193	201	8	4.0	67	72	5	6.9	260	273	13	4.8	<b>Ministry of Economic Affairs</b>
<b>Lennuamet</b>	13	11	-2	-18.2	13	14	1	7.1	26	25	-1	-4.0	<b>and Communications</b>
<b>Sideamet</b>	69	68	-1	-1.5	65	60	-5	-8.3	134	128	-6	-4.7	<b>Maritime Administration</b>
<b>Patendiamet</b>	21	22	1	4.5	11	10	-1	-10.0	32	32	0	0.0	<b>Road Administration</b>
<b>Tehnilise Järelevalve Inspektsioon</b>	12	12	0	0.0	64	64	0	0.0	76	76	0	0.0	<b>Civil Aviation Administration</b>
<b>Konkurentsiamet</b>	24	26	2	7.7	12	11	-1	-9.1	36	37	1	2.7	<b>Communications Board</b>
<b>Tarbijakaitseamet</b>	12	11	-1	-9.1	27	29	2	6.9	39	40	1	2.5	<b>Patent Office</b>
<b>Energiaturu Inspektsioon</b>	10	9	-1	-11.1	46	51	5	9.8	56	60	4	6.7	<b>Technical Inspectorate</b>
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala kokku</b>	486	493	7	1.4	475	476	1	0.2	961	969	8	0.8	<b>Competition Board</b>
													<b>Consumer Protection Board</b>
													<b>Energy Market Inspectorate</b>
													<b>Ministry of Economic Affairs and Communications TOTAL</b>

	Meeste arv seisuga 31.12.2002		Meeste arv 31.12.2003		Naiste arv seisuga 31.12.2002		Naiste arv 31.12.2003		Ametnike arv seisuga 31.12.2002		Ametnike arv seisuga 31.12.2003		
	Number of men as of 31.12.2002	Number of men as of 31.12.2003	Muutus Change in numbers	Muutus (%) Change in percentage	Number of women as of 31.12.2002	Number of women as of 31.12.2003	Muutus Change in numbers	Muutus (%) Change in percentage	Number of officials as of 31.12.2002	Number of officials as of 31.12.2003	Muutus Change in numbers	Muutus (%) Change in percentage	
<b>Välisministeerium</b>	165	220	55	25.0	284	317	317	33	10.4	449	537	88	16.4
<b>Ministeeriumid eraldi</b>	<b>840</b>	<b>959</b>	<b>119</b>	<b>14.2</b>	<b>1504</b>	<b>1634</b>	<b>1634</b>	<b>130</b>	<b>8.6</b>	<b>2344</b>	<b>2593</b>	<b>249</b>	<b>10.6</b>
<b>Ametid ja inspektsioonid kokku</b>	<b>6431</b>	<b>6452</b>	<b>21</b>	<b>0.3</b>	<b>8061</b>	<b>8338</b>	<b>8338</b>	<b>277</b>	<b>3.4</b>	<b>14492</b>	<b>14790</b>	<b>298</b>	<b>2.1</b>
<b>Ministeeriumid valitsemisalaga kokku</b>	<b>7271</b>	<b>7411</b>	<b>140</b>	<b>1.9</b>	<b>9565</b>	<b>9972</b>	<b>9972</b>	<b>407</b>	<b>4.3</b>	<b>16836</b>	<b>17383</b>	<b>547</b>	<b>3.2</b>
<i>Maavalitsused</i>													
<b>Harju Maavalitsus</b>	44	37	-7	-18.9	91	74	74	-17	-23.0	135	111	-24	-17.8
<b>Hiiu Maavalitsus</b>	10	10	0	0.0	25	23	23	-2	-8.7	35	33	-2	-5.7
<b>Ida-Viru Maavalitsus</b>	15	11	-4	-36.4	52	49	49	-3	-6.1	67	60	-7	-10.4
<b>Järva Maavalitsus</b>	13	12	-1	-8.3	41	40	40	-1	-2.5	54	52	-2	-3.7
<b>Jõgeva Maavalitsus</b>	14	14	0	0.0	40	40	40	0	0.0	54	54	0	0.0
<b>Lääne Maavalitsus</b>	9	8	-1	-12.5	33	34	34	1	2.9	42	42	0	0.0
<b>Lääne-Viru Maavalitsus</b>	13	12	-1	-8.3	38	37	37	-1	-2.7	51	49	-2	-3.9
<b>Pärnu Maavalitsus</b>	16	15	-1	-6.7	38	38	38	0	0.0	54	53	-1	-1.9
<b>Põlva Maavalitsus</b>	15	13	-2	-15.4	33	35	35	2	5.7	48	48	0	0.0
<b>Rapla Maavalitsus</b>	17	14	-3	-21.4	37	37	37	0	0.0	54	51	-3	-5.6
<b>Saare Maavalitsus</b>	17	16	-1	-6.3	33	33	33	0	0.0	50	49	-1	-2.0
<b>Tartu Maavalitsus</b>	18	16	-2	-12.5	45	42	42	-3	-7.1	63	58	-5	-7.9
<b>Valga Maavalitsus</b>	18	14	-4	-28.6	42	37	37	-5	-13.5	60	51	-9	-15.0
<b>Viljandi Maavalitsus</b>	15	12	-3	-25.0	43	41	41	-2	-4.9	58	53	-5	-8.6
<b>Võru Maavalitsus</b>	11	11	0	0.0	39	35	35	-4	-11.4	50	46	-4	-8.0
<b>Maavalitsused kokku</b>	<b>245</b>	<b>215</b>	<b>-30</b>	<b>-12.2</b>	<b>630</b>	<b>595</b>	<b>595</b>	<b>-35</b>	<b>-5.6</b>	<b>875</b>	<b>810</b>	<b>-65</b>	<b>-7.4</b>
<i>Põhiseaduslikud institutsioonid koos haldusalaga</i>													
<b>Riigikantselei</b>	51	58	7	12.1	101	108	108	7	6.5	152	166	14	9.2
<b>Rahvusarhiiv ***</b>	57	59	2	3.4	162	160	160	-2	-1.3	219	219	0	0.0
<b>Riigikogu Kantselei</b>	60	62	2	3.2	122	141	141	19	13.5	182	203	21	11.5
<b>Õiguskantsleri Kantselei</b>	15	17	2	11.8	16	18	18	2	11.1	31	35	4	12.9
<b>Presidendi Kantselei</b>	14	17	3	17.6	34	31	31	-3	-9.7	48	48	0	0.0
<b>Riigikohus</b>	24	23	-1	-4.3	29	29	29	0	0.0	53	52	-1	-1.9
<b>Riigikontroll</b>	33	31	-2	-6.5	54	51	51	-3	-5.9	87	82	-5	-5.7
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid kokku</b>	<b>197</b>	<b>208</b>	<b>11</b>	<b>5.6</b>	<b>356</b>	<b>378</b>	<b>378</b>	<b>22</b>	<b>6.2</b>	<b>553</b>	<b>586</b>	<b>33</b>	<b>6.0</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid</b>	<b>254</b>	<b>267</b>	<b>13</b>	<b>5.1</b>	<b>518</b>	<b>538</b>	<b>538</b>	<b>20</b>	<b>3.9</b>	<b>772</b>	<b>805</b>	<b>33</b>	<b>4.3</b>
<b>Kõik asutused kokku</b>	<b>7770</b>	<b>7893</b>	<b>123</b>	<b>1.6</b>	<b>10713</b>	<b>11105</b>	<b>11105</b>	<b>392</b>	<b>3.7</b>	<b>18483</b>	<b>18998</b>	<b>515</b>	<b>2.8</b>

	Meeste arv seisuga 31.12.2002	Meeste arv seisuga 31.12.2003	Muutus	Muutus (%)	Naiste arv seisuga 31.12.2002	Naiste arv seisuga 31.12.2003	Muutus	Muutus (%)	Ametnike arv seisuga 31.12.2002	Ametnike arv seisuga 31.12.2003	Muutus	Muutus (%)
	Number of men as of 31.12.2002	Number of men as of 31.12.2003	Change in numbers	Change in percentage	Number of women as of 31.12.2002	Number of women as of 31.12.2003	Change in numbers	Change in percentage	Number of officials as of 31.12.2002	Number of officials as of 31.12.2003	Change in numbers	Change in percentage
<b>Eriaaduste alusel töötavad ametnikud ***</b>												
Kohtunikud	74	74	0	0.0	144	144	0	0.0	218	218	0	0.0
Kohtunikuabid	3	3	0	0.0	71	71	0	0.0	74	74	0	0.0
Prokurörid	44	44	0	0.0	121	125	4	3.3	165	169	4	2.4
<b>Kaadrikaitsväelased</b>												
(Kaitsjõudude Peastaap koos haldusalaga)	1646	1756	110	6.7	538	412	-126	-23.4	2184	2168	-16	-0.7
<b>Kaadrikaitsväelased</b>												
(Piirivalveamet)	1782	1874	92	5.2	355	345	-10	-2.8	2137	2219	82	3.8
<b>Kaadrikaitsväelased (Päästeamet)</b>												
	4	3	-1	-25.0	1	1	0	0.0	5	4	-1	-20.0
<b>Kokku</b>	<b>3553</b>	<b>3754</b>	<b>201</b>	<b>5.7</b>	<b>1230</b>	<b>1098</b>	<b>-132</b>	<b>-10.7</b>	<b>4783</b>	<b>4852</b>	<b>69</b>	<b>1.4</b>
<b>Kõik KOKKU *****</b>	<b>11323</b>	<b>11347</b>	<b>24</b>	<b>0.2</b>	<b>11943</b>	<b>12203</b>	<b>260</b>	<b>2.2</b>	<b>23266</b>	<b>23850</b>	<b>584</b>	<b>2.5</b>
												<b>TOTAL *****</b>

\* Tõuaretusinspektsioon likvideeriti Põllumajandusministeeriumi valitsemisalaast 01.01.2003.

\*\* Piirivalveameti ja Päästeameti kaadrikaitsväelased (mitte ajateenijad) on eraldi arvestatud eriseadustega reguleeritud ametnike grupis.

\*\*\* Põhiseaduslike institutsioonide grupis on kajastatud ka Rigiikantsilei haldusala asuva Rahvusarhiivi andmed.

\*\*\*\* Eristaatusega ametnike (kelle teenistussuhteid reguleerivad eriseadused) osas on eraldi arvestus (kohtunikud, kohtunikuabid, prokurörid, mitteajateenijatest kaitsväelased, piirivalve ja päästeameti kaadrikaitsväelased).

\*\*\*\*\* Kõik küsitletuga haaratud teenistujate grupid summeeritud (va kohaliku omavalitsuse ametnikud) s.o ministeeriumid koos valitsemisalaga (koos piirivalveameti ja päästeameti kaadrikaitsväelastega), põhiseaduslikud institutsioonid, maavalitsused, kohtunikud, kohtuniku abid ja prokurörid, kaitsjõudude kaadrikaitsväelased.

\* Animal Breeding Inspectorate was closed down in 01.01.2003.

\*\* Regular members of the Defence Forces of the Board of Border Guard and Rescue Board (not conscripts) are considered in a separate group of officials regulated by specific Acts (Law enforcement officials).

\*\*\* Data on the National Archives in the area of government of the State Chancellery is reflected in the group of constitutional institutions.

\*\*\*\* Separate statistics are kept for law enforcement officials whose service relations are regulated by specific Acts (judges, assistant judges, prosecutors, members of the Defence Forces other than conscripts, regular members of the Defence Forces of Board of Border Guard and Rescue Board).

\*\*\*\*\* The total of all groups of officials covered by the survey (except local government officials), that is ministries with their areas of government (including regular members of the Defence Forces of Board of Border Guard and Rescue Board), constitutional institutions, county governments, judges, assistant judges, prosecutors, and regular members of the Defence Forces.



**Ametnike jaotus soo ja vanuse järgi seisuga 31.12.2003**  
**Distribution of officials by gender and age (as of 31.12.2003)**

	< 21	21-30	31-40	41-50	51-60	61-65	> 65		Ametnikke KOKKU Officials in TOTAL	Sooline jagunemine Distribution by gender							
	%	%	%	%	%	%	%	%									
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total</b>																	
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	332	22,0	433	28,7	335	22,2	276	18,3	98	6,5	34	2,3	1508	49,6%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	338	22,0	429	28,0	422	27,5	283	18,5	53	3,5	8	0,5	1533	50,4%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	670	22,0	862	28,3	757	24,9	559	18,4	151	5,0	42	1,4	3041	
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	1562	32,3	1354	28,0	940	19,4	655	13,5	231	4,8	99	2,0	4841	37,2%
2.2.	Naised/Women	15	0,2	2168	26,5	1910	23,4	2081	25,5	1636	20,0	303	3,7	63	0,8	8176	62,8%
2.3.	KOKKU/TOTAL	15	0,1	3730	28,7	3264	25,1	3021	23,2	2291	17,6	534	4,1	162	1,2	13017	
3	Nooremametnikud/Junior officials																
3.1.	Mehed/Men	19	1,2	299	19,4	448	29,0	414	26,8	289	18,7	54	3,5	21	1,4	1544	52,5%
3.2.	Naised/Women	27	1,9	322	23,1	345	24,7	339	24,3	280	20,1	63	4,5	20	1,4	1396	47,5%
3.3.	KOKKU/TOTAL	46	1,6	621	21,1	793	27,0	753	25,6	569	19,4	117	4,0	41	1,4	2940	
4	Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	19	0,2	2193	27,8	2235	28,3	1689	21,4	1220	15,5	383	4,9	154	2,0	7893	41,5%
4.2.	Naised/Women	42	0,4	2828	25,5	2684	24,2	2842	25,6	2199	19,8	419	3,8	91	0,8	11105	58,5%
4.3.	KOKKU/TOTAL	61	0,3	5021	26,4	4919	25,9	4531	23,8	3419	18,0	802	4,2	245	1,3	18998	
5	Abiteenistujad/Support staff*																
5.1.	Mehed/Men	5	0,6	67	7,9	110	12,9	195	22,9	281	33,1	119	14,0	73	8,6	850	42,2%
5.2.	Naised/Women	8	0,7	120	10,3	146	12,5	277	23,8	393	33,7	124	10,6	98	8,4	1166	57,8%
5.3.	KOKKU/TOTAL	13	0,6	187	9,3	256	12,7	472	23,4	674	33,4	243	12,1	171	8,5	2016	
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>																	
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	273	22,1	363	29,4	270	21,9	224	18,2	74	6,0	29	2,4	1233	50,1%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	284	23,1	344	28,0	332	27,0	218	17,8	45	3,7	5	0,4	1228	49,9%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	557	22,6	707	28,7	602	24,5	442	18,0	119	4,8	34	1,4	2461	
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	1502	32,2	1328	28,5	912	19,6	610	13,1	222	4,8	87	1,9	4661	38,4%
2.2.	Naised/Women	15	0,2	2049	27,4	1744	23,3	1888	25,3	1464	19,6	262	3,5	53	0,7	7475	61,6%
2.3.	KOKKU/TOTAL	15	0,1	3551	29,3	3072	25,3	2800	23,1	2074	17,1	484	4,0	140	1,2	12136	
3	Nooremametnikud/Junior officials																
3.1.	Mehed/Men	18	1,2	293	19,3	441	29,1	412	27,2	282	18,6	51	3,4	20	1,3	1517	54,5%
3.2.	Naised/Women	26	2,0	301	23,7	321	25,3	307	24,2	242	19,1	55	4,3	17	1,3	1269	45,5%
3.3.	KOKKU/TOTAL	44	1,6	594	21,3	762	27,4	719	25,8	524	18,8	106	3,8	37	1,3	2786	
4	Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	18	0,2	2068	27,9	2132	28,8	1594	21,5	1116	15,1	347	4,7	136	1,8	7411	42,6%
4.2.	Naised/Women	41	0,4	2634	26,4	2409	24,2	2527	25,3	1924	19,3	362	3,6	75	0,8	9972	57,4%
4.3.	KOKKU/TOTAL	59	0,3	4702	27,0	4541	26,1	4121	23,7	3040	17,5	709	4,1	211	1,2	17383	
5	Abiteenistujad/Support staff																
5.1.	Mehed/Men	5	0,7	61	8,4	95	13,1	163	22,5	241	33,2	96	13,2	65	9,0	726	42,6%
5.2.	Naised/Women	7	0,7	107	10,9	126	12,9	238	24,3	333	34,0	93	9,5	74	7,6	978	57,4%
5.3.	KOKKU/TOTAL	12	0,7	168	9,9	221	13,0	401	23,5	574	33,7	189	11,1	139	8,2	1704	
<b>Ministeeriumid eraldi/Ministries</b>																	
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	141	31,8	138	31,1	81	18,2	67	15,1	14	3,2	3	0,7	444	50,3%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	175	39,9	124	28,2	76	17,3	47	10,7	17	3,9	0	0,0	439	49,7%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	316	35,8	262	29,7	157	17,8	114	12,9	31	3,5	3	0,3	883	
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	220	45,7	109	22,7	54	11,2	57	11,9	32	6,7	9	1,9	481	30,7%
2.2.	Naised/Women	4	0,4	494	45,4	242	22,3	168	15,5	139	12,8	32	2,9	8	0,7	1087	69,3%
2.3.	KOKKU/TOTAL	4	0,3	714	45,5	351	22,4	222	14,2	196	12,5	64	4,1	17	1,1	1568	

		< 21	21-30	31-40	41-50	51-60	61-65	> 65							Ametnikke KOKKU Officials in TOTAL	Sooline jagunemine Distribution by gender	
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%			
<b>3</b>	<b>Nooremametnikud/Junior officials</b>																
3.1.	Mehed/Men	1	2,9	11	32,4	12	35,3	6	17,6	2	5,9	2	5,9	0	0,0	34	23,9%
3.2.	Naised/Women	0	0,0	59	54,6	27	25,0	8	7,4	13	12,0	1	0,9	0	0,0	108	76,1%
3.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0,7</b>	<b>70</b>	<b>49,3</b>	<b>39</b>	<b>27,5</b>	<b>14</b>	<b>9,9</b>	<b>15</b>	<b>10,6</b>	<b>3</b>	<b>2,1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>142</b>	
<b>4</b>	<b>Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)</b>																
4.1.	Mehed/Men	1	0,1	372	38,8	259	27,0	141	14,7	126	13,1	48	5,0	12	1,3	959	37,0%
4.2.	Naised/Women	4	0,2	728	44,6	393	24,1	252	15,4	199	12,2	50	3,1	8	0,5	1634	63,0%
4.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>0,2</b>	<b>1100</b>	<b>42,4</b>	<b>652</b>	<b>25,1</b>	<b>393</b>	<b>15,2</b>	<b>325</b>	<b>12,5</b>	<b>98</b>	<b>3,8</b>	<b>20</b>	<b>0,8</b>	<b>2593</b>	
<b>5</b>	<b>Abiteenistujad/Support staff</b>																
5.1.	Mehed/Men	0	0,0	5	10,9	4	8,7	14	30,4	13	28,3	8	17,4	2	4,3	46	50,5%
5.2.	Naised/Women	1	2,2	1	2,2	9	20,0	7	15,6	11	24,4	6	13,3	10	22,2	45	49,5%
5.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1,1</b>	<b>6</b>	<b>6,6</b>	<b>13</b>	<b>14,3</b>	<b>21</b>	<b>23,1</b>	<b>24</b>	<b>26,4</b>	<b>14</b>	<b>15,4</b>	<b>12</b>	<b>13,2</b>	<b>91</b>	
<b>Ametid ja inspeksioid/Subordinate agencies of ministries</b>																	
<b>1</b>	<b>Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	132	16,7	225	28,5	189	24,0	157	19,9	60	7,6	26	3,3	789	50,0%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	109	13,8	220	27,9	256	32,4	171	21,7	28	3,5	5	0,6	789	50,0%
1.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>241</b>	<b>15,3</b>	<b>445</b>	<b>28,2</b>	<b>445</b>	<b>28,2</b>	<b>328</b>	<b>20,8</b>	<b>88</b>	<b>5,6</b>	<b>31</b>	<b>2,0</b>	<b>1578</b>	
<b>2</b>	<b>Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	1282	30,7	1219	29,2	858	20,5	553	13,2	190	4,5	78	1,9	4180	39,6%
2.2.	Naised/Women	11	0,2	1555	24,3	1502	23,5	1720	26,9	1325	20,7	230	3,6	45	0,7	6388	60,4%
2.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>0,1</b>	<b>2837</b>	<b>26,8</b>	<b>2721</b>	<b>25,7</b>	<b>2578</b>	<b>24,4</b>	<b>1878</b>	<b>17,8</b>	<b>420</b>	<b>4,0</b>	<b>123</b>	<b>1,2</b>	<b>10568</b>	
<b>3</b>	<b>Nooremametnikud/Junior officials</b>																
3.1.	Mehed/Men	17	1,1	282	19,0	429	28,9	406	27,4	280	18,9	49	3,3	20	1,3	1483	56,1%
3.2.	Naised/Women	26	2,2	242	20,8	294	25,3	299	25,8	229	19,7	54	4,7	17	1,5	1161	43,9%
3.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>1,6</b>	<b>524</b>	<b>19,8</b>	<b>723</b>	<b>27,3</b>	<b>705</b>	<b>26,7</b>	<b>509</b>	<b>19,3</b>	<b>103</b>	<b>3,9</b>	<b>37</b>	<b>1,4</b>	<b>2644</b>	
<b>4</b>	<b>Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)</b>																
4.1.	Mehed/Men	17	0,3	1696	26,3	1873	29,0	1453	22,5	990	15,3	299	4,6	124	1,9	6452	43,6%
4.2.	Naised/Women	37	0,4	1906	22,9	2016	24,2	2275	27,3	1725	20,7	312	3,7	67	0,8	8338	56,4%
4.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>0,4</b>	<b>3602</b>	<b>24,4</b>	<b>3889</b>	<b>26,3</b>	<b>3728</b>	<b>25,2</b>	<b>2715</b>	<b>18,4</b>	<b>611</b>	<b>4,1</b>	<b>191</b>	<b>1,3</b>	<b>14790</b>	
<b>5</b>	<b>Abiteenistujad/Support staff</b>																
5.1.	Mehed/Men	5	0,7	56	8,2	91	13,4	149	21,9	228	33,5	88	12,9	63	9,3	680	42,2%
5.2.	Naised/Women	6	0,6	106	11,4	117	12,5	231	24,8	322	34,5	87	9,3	64	6,9	933	57,8%
5.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>0,7</b>	<b>162</b>	<b>10,0</b>	<b>208</b>	<b>12,9</b>	<b>380</b>	<b>23,6</b>	<b>550</b>	<b>34,1</b>	<b>175</b>	<b>10,8</b>	<b>127</b>	<b>7,9</b>	<b>1613</b>	
<b>Eriseaduste alusel töötavad ametnikud/Officials pursuant to specific acts</b>																	
<b>1</b>	<b>Kohtunikud/Judges</b>																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	9	12,2	20	27,0	24	32,4	17	23,0	2	2,7	2	2,7	74	33,9%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	9	6,3	45	31,3	49	34,0	37	25,7	4	2,8	0	0,0	144	66,1%
1.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>18</b>	<b>8,3</b>	<b>65</b>	<b>29,8</b>	<b>73</b>	<b>33,5</b>	<b>54</b>	<b>24,8</b>	<b>6</b>	<b>2,8</b>	<b>2</b>	<b>0,9</b>	<b>218</b>	
<b>2</b>	<b>Kohtuniku abid/Assistant judges</b>																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	2	66,7	0	0,0	1	33,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	4,1%
2.2.	Naised/Women	0	0,0	5	7,0	18	25,4	26	36,6	16	22,5	5	7,0	1	1,4	71	95,9%
2.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>7</b>	<b>9,5</b>	<b>18</b>	<b>24,3</b>	<b>27</b>	<b>36,5</b>	<b>16</b>	<b>21,6</b>	<b>5</b>	<b>6,8</b>	<b>1</b>	<b>1,4</b>	<b>74</b>	
<b>3</b>	<b>Prokurörid/Prosecutors</b>																
3.1.	Mehed/Men	0	0,0	13	29,5	12	27,3	10	22,7	8	18,2	1	2,3	0	0,0	44	26,0%
3.2.	Naised/Women	0	0,0	42	33,6	40	32,0	27	21,6	12	9,6	4	3,2	0	0,0	125	74,0%
3.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>55</b>	<b>32,5</b>	<b>52</b>	<b>30,8</b>	<b>37</b>	<b>21,9</b>	<b>20</b>	<b>11,8</b>	<b>5</b>	<b>3,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>169</b>	
<b>4</b>	<b>Kaitseväelased/Professional military**</b>																
4.1.	Mehed/Men	159	4,4	1869	51,4	944	26,0	466	12,8	168	4,6	20	0,6	7	0,2	3633	82,7%
4.2.	Naised/Women	6	0,8	228	30,1	276	36,4	194	25,6	42	5,5	6	0,8	6	0,8	758	17,3%
4.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>165</b>	<b>3,8</b>	<b>2097</b>	<b>47,8</b>	<b>1220</b>	<b>27,8</b>	<b>660</b>	<b>15,0</b>	<b>210</b>	<b>4,8</b>	<b>26</b>	<b>0,6</b>	<b>13</b>	<b>0,3</b>	<b>4391</b>	
<b>5</b>	<b>KOKKU/TOTAL</b>																
5.1.	Mehed/Men	159	4,2	1893	50,4	976	26,0	501	13,3	193	5,1	23	0,6	9	0,2	3754	77,4%
5.2.	Naised/Women	6	0,5	284	25,9	379	34,5	296	27,0	107	9,7	19	1,7	7	0,6	1098	22,6%
5.3.	<b>KOKKU/TOTAL</b>	<b>165</b>	<b>3,4</b>	<b>2177</b>	<b>44,9</b>	<b>1355</b>	<b>27,9</b>	<b>797</b>	<b>16,4</b>	<b>300</b>	<b>6,2</b>	<b>42</b>	<b>0,9</b>	<b>16</b>	<b>0,3</b>	<b>4852</b>	
<b>Maavalitsused/County Governments</b>																	
<b>1</b>	<b>Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	8	6,9	25	21,6	41	35,3	27	23,3	14	12,1	1	0,9	116	48,7%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	6	4,9	28	23,0	47	38,5	37	30,3	4	3,3	0	0,0	122	51,3%

## IV LISAD / APPENDICES

1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	14	5,9	53	22,3	88	37,0	64	26,9	18	7,6	1	0,4	238	
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	20	21,7	15	16,3	15	16,3	30	32,6	6	6,5	6	6,5	92	18,4%
2.2.	Naised/Women	0	0,0	24	5,9	94	23,0	136	33,3	122	29,9	27	6,6	5	1,2	408	81,6%
2.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	44	8,8	109	21,8	151	30,2	152	30,4	33	6,6	11	2,2	500	
3	Nooremametnikud/Junior officials																
3.1.	Mehed/Men	0	0,0	2	28,6	0	0,0	1	14,3	2	28,6	1	14,3	1	14,3	7	9,7%
3.2.	Naised/Women	0	0,0	9	13,8	13	20,0	16	24,6	21	32,3	5	7,7	1	1,5	65	90,3%
3.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	11	15,3	13	18,1	17	23,6	23	31,9	6	8,3	2	2,8	72	
4	Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	0	0,0	30	14,0	40	18,6	57	26,5	59	27,4	21	9,8	8	3,7	215	26,5%
4.2.	Naised/Women	0	0,0	39	6,6	135	22,7	199	33,4	180	30,3	36	6,1	6	1,0	595	73,5%
4.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	69	8,5	175	21,6	256	31,6	239	29,5	57	7,0	14	1,7	810	
5	Abiteenistujad/Support staff																
5.1.	Mehed/Men	0	0,0	2	4,2	6	12,5	11	22,9	16	33,3	9	18,8	4	8,3	48	42,1%
5.2.	Naised/Women	1	1,5	7	10,6	6	9,1	8	12,1	18	27,3	15	22,7	11	16,7	66	57,9%
5.3.	KOKKU/TOTAL	1	0,9	9	7,9	12	10,5	19	16,7	34	29,8	24	21,1	15	13,2	114	
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga/Constitutional institutions with their subordinate agencies</b>																	
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	51	32,1	45	28,3	24	15,1	25	15,7	10	6,3	4	2,5	159	46,5%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	48	26,2	57	31,1	43	23,5	28	15,3	4	2,2	3	1,6	183	53,5%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	99	28,9	102	29,8	67	19,6	53	15,5	14	4,1	7	2,0	342	
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	40	45,5	11	12,5	13	14,8	15	17,0	3	3,4	6	6,8	88	23,1%
2.2.	Naised/Women	0	0,0	95	32,4	72	24,6	57	19,5	50	17,1	14	4,8	5	1,7	293	76,9%
2.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	135	35,4	83	21,8	70	18,4	65	17,1	17	4,5	11	2,9	381	
3	Nooremametnikud/Junior officials																
3.1.	Mehed/Men	1	5,0	4	20,0	7	35,0	1	5,0	5	25,0	2	10,0	0	0,0	20	24,4%
3.2.	Naised/Women	1	1,6	12	19,4	11	17,7	16	25,8	17	27,4	3	4,8	2	3,2	62	75,6%
3.3.	KOKKU/TOTAL	2	2,4	16	19,5	18	22,0	17	20,7	22	26,8	5	6,1	2	2,4	82	
4	Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	1	0,4	95	35,6	63	23,6	38	14,2	45	16,9	15	5,6	10	3,7	267	33,2%
4.2.	Naised/Women	1	0,2	155	28,8	140	26,0	116	21,6	95	17,7	21	3,9	10	1,9	538	66,8%
4.3.	KOKKU/TOTAL	2	0,2	250	31,1	203	25,2	154	19,1	140	17,4	36	4,5	20	2,5	805	
5	Abiteenistujad/Support staff																
5.1.	Mehed/Men	0	0,0	4	5,3	9	11,8	21	27,6	24	31,6	14	18,4	4	5,3	76	38,4%
5.2.	Naised/Women	0	0,0	6	4,9	14	11,5	31	25,4	42	34,4	16	13,1	13	10,7	122	61,6%
5.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	10	5,1	23	11,6	52	26,3	66	33,3	30	15,2	17	8,6	198	
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>																	
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	48	34,3	38	27,1	16	11,4	25	17,9	9	6,4	4	2,9	140	48,1%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	45	29,8	49	32,5	30	19,9	21	13,9	3	2,0	3	2,0	151	51,9%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	93	32,0	87	29,9	46	15,8	46	15,8	12	4,1	7	2,4	291	
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	24	44,4	7	13,0	7	13,0	10	18,5	2	3,7	4	7,4	54	23,3%
2.2.	Naised/Women	0	0,0	73	41,0	38	21,3	28	15,7	25	14,0	10	5,6	4	2,2	178	76,7%
2.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	97	41,8	45	19,4	35	15,1	35	15,1	12	5,2	8	3,4	232	
3	Nooremametnikud/Junior officials																
3.1.	Mehed/Men	1	7,1	2	14,3	6	42,9	0	0,0	3	21,4	2	14,3	0	0,0	14	22,2%
3.2.	Naised/Women	1	2,0	12	24,5	9	18,4	11	22,4	11	22,4	3	6,1	2	4,1	49	77,8%
3.3.	KOKKU/TOTAL	2	3,2	14	22,2	15	23,8	11	17,5	14	22,2	5	7,9	2	3,2	63	
4	Kõik ametnikud/All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	1	0,5	74	35,6	51	24,5	23	11,1	38	18,3	13	6,3	8	3,8	208	35,5%
4.2.	Naised/Women	1	0,3	130	34,4	96	25,4	69	18,3	57	15,1	16	4,2	9	2,4	378	64,5%
4.3.	KOKKU/TOTAL	2	0,3	204	34,8	147	25,1	92	15,7	95	16,2	29	4,9	17	2,9	586	
5	Abiteenistujad/Support staff																
5.1.	Mehed/Men	0	0,0	4	6,8	9	15,3	15	25,4	16	27,1	12	20,3	3	5,1	59	50,0%
5.2.	Naised/Women	0	0,0	3	5,1	5	8,5	12	20,3	19	32,2	10	16,9	10	16,9	59	50,0%

\* Abiteenistuja on abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja.  
Support staff are employed under employment contracts in support staff positions.

\*\* Kaitseväelaste hulka on loetud kaadrikaitseväelased, kes töötavad Piirivalveametis, Kaitsejõudude Peastaabis ja Päästeametis.  
Professional military section includes defence forces, border guards and rescue units.

**Ametnike staaži näitajad seisuga 31.12.2003 (aastates)**  
**Length of service of officials as of 31.12.2003 (in years)**

	< 1	1-5	5-10	10-15	15-20	20-25	25-30	> 30	Ametnikud kokku Officials in total								
	%	%	%	%	%	%	%	%									
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž*	134	4,4	831	27,3	780	25,6	703	23,1	223	7,3	152	5,0	110	3,6	108	3,6	3041
1.2. Staaž antud asutuses**	339	11,1	1173	38,6	762	25,1	596	19,6	52	1,7	48	1,6	28	0,9	43	1,4	3041
<b>2 Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	933	7,2	3800	29,2	3888	29,9	2341	18,0	707	5,4	615	4,7	403	3,1	330	2,5	13017
2.2. Staaž antud asutuses	1451	11,1	5143	39,5	3619	27,8	2225	17,1	192	1,5	149	1,1	112	0,9	126	1,0	13017
<b>3 Nooremametnikud/Junior officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	303	10,3	926	31,5	738	25,1	445	15,1	209	7,1	153	5,2	87	3,0	79	2,7	2940
3.2. Staaž antud asutuses	416	14,1	1153	39,2	745	25,3	419	14,3	75	2,6	47	1,6	42	1,4	43	1,5	2940
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1370	7,2	5557	29,3	5406	28,5	3489	18,4	1139	6,0	920	4,8	600	3,2	517	2,7	18998
4.2. Staaž antud asutuses	2206	11,6	7469	39,3	5126	27,0	3240	17,1	319	1,7	244	1,3	182	1,0	212	1,1	18998
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	111	4,5	685	27,8	651	26,5	582	23,6	154	6,3	122	5,0	81	3,3	75	3,0	2461
1.2. Staaž antud asutuses	277	11,3	987	40,1	627	25,5	486	19,7	24	1,0	26	1,1	14	0,6	20	0,8	2461
<b>2 Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	897	7,4	3544	29,2	3674	30,3	2214	18,2	630	5,2	547	4,5	341	2,8	289	2,4	12136
2.2. Staaž antud asutuses	1399	11,5	4863	40,1	3397	28,0	2072	17,1	140	1,2	106	0,9	75	0,6	84	0,7	12136
<b>3 Nooremametnikud/Junior officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	291	10,4	894	32,1	709	25,4	417	15,0	187	6,7	142	5,1	78	2,8	68	2,4	2786
3.2. Staaž antud asutuses	402	14,4	1117	40,1	716	25,7	384	13,8	56	2,0	40	1,4	39	1,4	32	1,1	2786
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1299	7,5	5123	29,5	5034	29,0	3213	18,5	971	5,6	811	4,7	500	2,9	432	2,5	17383
4.2. Staaž antud asutuses	2078	12,0	6967	40,1	4740	27,3	2942	16,9	220	1,3	172	1,0	128	0,7	136	0,8	17383
<b>Ministeeriumid eraldi/Ministries</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	62	7,0	321	36,4	226	25,6	188	21,3	30	3,4	26	2,9	14	1,6	16	1,8	883
1.2. Staaž antud asutuses	167	18,9	393	44,5	189	21,4	122	13,8	4	0,5	3	0,3	2	0,2	3	0,3	883
<b>2 Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	216	13,8	609	38,8	397	25,3	166	10,6	59	3,8	53	3,4	32	2,0	36	2,3	1568
2.2. Staaž antud asutuses	308	19,6	807	51,5	323	20,6	88	5,6	15	1,0	12	0,8	8	0,5	7	0,4	1568
<b>3 Nooremametnikud/Junior officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	18	12,7	49	34,5	45	31,7	18	12,7	4	2,8	8	5,6	0	0,0	0	0,0	142
3.2. Staaž antud asutuses	20	14,1	65	45,8	45	31,7	10	7,0	1	0,7	1	0,7	0	0,0	0	0,0	142
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	296	11,4	979	37,8	668	25,8	372	14,3	93	3,6	87	3,4	46	1,8	52	2,0	2593
4.2. Staaž antud asutuses	495	19,1	1265	48,8	557	21,5	220	8,5	20	0,8	16	0,6	10	0,4	10	0,4	2593
<b>Ametid ja inspektsioonid/Subordinate agencies of ministries</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	49	3,1	364	23,1	425	26,9	394	25,0	124	7,9	96	6,1	67	4,2	59	3,7	1578
1.2. Staaž antud asutuses	110	7,0	594	37,6	438	27,8	364	23,1	20	1,3	23	1,5	12	0,8	17	1,1	1578
<b>2 Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	681	6,4	2935	27,8	3277	31,0	2048	19,4	571	5,4	494	4,7	309	2,9	253	2,4	10568
2.2. Staaž antud asutuses	1091	10,3	4056	38,4	3074	29,1	1984	18,8	125	1,2	94	0,9	67	0,6	77	0,7	10568
<b>3 Nooremametnikud/Junior officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	273	10,3	845	32,0	664	25,1	399	15,1	183	6,9	134	5,1	78	3,0	68	2,6	2644
3.2. Staaž antud asutuses	382	14,4	1052	39,8	671	25,4	374	14,1	55	2,1	39	1,5	39	1,5	32	1,2	2644
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1003	6,8	4144	28,0	4366	29,5	2841	19,2	878	5,9	724	4,9	454	3,1	380	2,6	14790
4.2. Staaž antud asutuses	1583	10,7	5702	38,6	4183	28,3	2722	18,4	200	1,4	156	1,1	118	0,8	126	0,9	14790

## IV LISAD / APPENDICES

	< 1	1-5	5-10	10-15	15-20	20-25	25-30	> 30	Ametnikud kokku Officials % in total								
	%	%	%	%	%	%	%	%									
<b>Eriseaduste alusel töötavad ametnikud/Officials pursuant to specific acts</b>																	
<b>1 Kohtunikud/Judges</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	5	2,3	39	17,9	69	31,7	31	14,2	28	12,8	21	9,6	17	7,8	8	3,7	218
1.2. Staaž antud asutuses	10	4,6	55	25,2	99	45,4	43	19,7	5	2,3	2	0,9	2	0,9	2	0,9	218
<b>2 Kohtuniku abid/Assistant judges</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	0	0,0	7	9,5	34	45,9	14	18,9	8	10,8	5	6,8	3	4,1	3	4,1	74
2.2. Staaž antud asutuses	0	0,0	15	20,3	50	67,6	8	10,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,4	74
<b>3 Prokurörid/Prosecutors</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	6	3,6	28	16,6	39	23,1	33	19,5	21	12,4	16	9,5	16	9,5	10	5,9	169
3.2. Staaž antud asutuses	11	6,5	49	29,0	57	33,7	21	12,4	13	7,7	8	4,7	4	2,4	6	3,6	169
<b>4 Kaitseväelased/Professional military***</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	338	7,7	1260	28,7	1771	40,3	785	17,9	192	4,4	26	0,6	10	0,2	9	0,2	4391
4.2. Staaž antud asutuses	527	12,0	1468	33,4	1540	35,1	700	15,9	127	2,9	14	0,3	9	0,2	6	0,1	4391
<b>5 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3+4)</b>																	
5.1. Avaliku teenistusestaaž kokku	349	7,2	1334	27,5	1913	39,4	863	17,8	249	5,1	68	1,4	46	0,9	30	0,6	4852
5.2. Staaž antud asutuses	548	11,3	1587	32,7	1746	36,0	772	15,9	145	3,0	24	0,5	15	0,3	15	0,3	4852
<b>Maavalitsused/County Governments</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	5	2,1	18	7,6	49	20,6	71	29,8	41	17,2	18	7,6	21	8,8	15	6,3	238
1.2. Staaž antud asutuses	7	2,9	30	12,6	70	29,4	60	25,2	20	8,4	19	8,0	11	4,6	21	8,8	238
<b>2 Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	14	2,8	87	17,4	126	25,2	79	15,8	58	11,6	56	11,2	48	9,6	32	6,4	500
2.2. Staaž antud asutuses	16	3,2	100	20,0	142	28,4	100	20,0	40	8,0	34	6,8	31	6,2	37	7,4	500
<b>3 Nooremametnikud/Junior officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	1	1,4	9	12,5	10	13,9	16	22,2	15	20,8	5	6,9	7	9,7	9	12,5	72
3.2. Staaž antud asutuses	1	1,4	11	15,3	10	13,9	16	22,2	17	23,6	4	5,6	3	4,2	10	13,9	72
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	20	2,5	114	14,1	185	22,8	166	20,5	114	14,1	79	9,8	76	9,4	56	6,9	810
4.2. Staaž antud asutuses	24	3,0	141	17,4	222	27,4	176	21,7	77	9,5	57	7,0	45	5,6	68	8,4	810
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga/Constitutional institutions with their subordinate agencies</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	18	5,3	128	37,4	80	23,4	50	14,6	28	8,2	12	3,5	8	2,3	18	5,3	342
1.2. Staaž antud asutuses	55	16,1	156	45,6	65	19,0	50	14,6	8	2,3	3	0,9	3	0,9	2	0,6	342
<b>2 Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	22	5,8	169	44,4	88	23,1	48	12,6	19	5,0	12	3,1	14	3,7	9	2,4	381
2.2. Staaž antud asutuses	36	9,4	180	47,2	80	21,0	53	13,9	12	3,1	9	2,4	6	1,6	5	1,3	381
<b>3 Nooremametnikud/Junior officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	11	13,4	23	28,0	19	23,2	12	14,6	7	8,5	6	7,3	2	2,4	2	2,4	82
3.2. Staaž antud asutuses	13	15,9	25	30,5	19	23,2	19	23,2	2	2,4	3	3,7	0	0,0	1	1,2	82
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	51	6,3	320	39,8	187	23,2	110	13,7	54	6,7	30	3,7	24	3,0	29	3,6	805
4.2. Staaž antud asutuses	104	12,9	361	44,8	164	20,4	122	15,2	22	2,7	15	1,9	9	1,1	8	1,0	805
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>																	
<b>1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	18	6,2	110	37,8	69	23,7	42	14,4	19	6,5	10	3,4	6	2,1	17	5,8	291
1.2. Staaž antud asutuses	55	18,9	133	45,7	57	19,6	43	14,8	0	0,0	1	0,3	1	0,3	1	0,3	291
<b>2 Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	15	6,5	102	44,0	64	27,6	28	12,1	8	3,4	3	1,3	8	3,4	4	1,7	232
2.2. Staaž antud asutuses	28	12,1	112	48,3	56	24,1	33	14,2	1	0,4	0	0,0	1	0,4	1	0,4	232
<b>3 Nooremametnikud/Junior officials</b>																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	11	17,5	16	25,4	17	27,0	8	12,7	6	9,5	3	4,8	2	3,2	0	0,0	63
3.2. Staaž antud asutuses	13	20,6	18	28,6	16	25,4	15	23,8	1	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	63
<b>4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)</b>																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	44	7,5	228	38,9	150	25,6	78	13,3	33	5,6	16	2,7	16	2,7	21	3,6	586
4.2. Staaž antud asutuses	96	16,4	263	44,9	129	22,0	91	15,5	2	0,3	1	0,2	2	0,3	2	0,3	586

\* Total length of public service

\*\* Length of service at given agency

\*\*\* Kaitseväelaste hulka on loetud kaadrikaitseväelased, kes töötavad Piirivalveametis, Kaitsejõudude Peastaabis ja Päästeametis. Professional military section includes defence forces, border guards and rescue units.



**Ametnike jaotus haridustaseme järgi seisuga 31.12.2003**  
**Distribution of officials by educational level (as of 31.12.2003)**

	Ametnikke		Kõrgharidus		Keskeriharidus		Keskkharidus		Põhiharidus		Õppimine taseme-	
	kokku	Total	Higher	Higher	Vocational second-	Vocational second-	Secondary	Secondary	Basic	Basic	The number of officials	who are studying
of officials	number	%	%	%	%	%	%	%	%	% for a degree	%	
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total</b>												
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3041	2555	84,0	218	7,2	277	9,1	0	0,0	346	11,4	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	13017	6493	49,9	3022	23,2	3442	26,4	44	0,3	1115	8,6	
Nooremametnikud/Junior officials	2940	365	12,4	1080	36,7	1395	47,4	97	3,3	207	7,0	
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>18998</b>	<b>9413</b>	<b>49,5</b>	<b>4320</b>	<b>22,7</b>	<b>5114</b>	<b>26,9</b>	<b>141</b>	<b>0,7</b>	<b>1668</b>	<b>8,8</b>	
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>												
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2461	2023	82,2	195	7,9	252	10,2	0	0,0	273	11,1	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	12136	5951	49,0	2831	23,3	3300	27,2	44	0,4	1046	8,6	
Nooremametnikud/Junior officials	2786	346	12,4	1024	36,8	1320	47,4	96	3,4	195	7,0	
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>17383</b>	<b>8320</b>	<b>47,9</b>	<b>4050</b>	<b>23,3</b>	<b>4872</b>	<b>28,0</b>	<b>140</b>	<b>0,8</b>	<b>1514</b>	<b>8,7</b>	
<b>Ministeeriumid eraldi/Ministries</b>												
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	883	734	83,1	28	3,2	131	14,8	0	0,0	84	9,5	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	1568	1099	70,1	179	11,4	280	17,9	0	0,0	143	9,1	
Nooremametnikud/Junior officials	142	32	22,5	47	33,1	63	44,4	0	0,0	34	23,9	
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>2593</b>	<b>1865</b>	<b>71,9</b>	<b>254</b>	<b>9,8</b>	<b>474</b>	<b>18,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>261</b>	<b>10,1</b>	
<b>Ametid ja inspeksiioonid/Subordinate agencies of ministries</b>												
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	1578	1289	81,7	167	10,6	121	7,7	0	0,0	189	12,0	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	10568	4852	45,9	2652	25,1	3020	28,6	44	0,4	903	8,5	
Nooremametnikud/Junior officials	2644	314	11,9	977	37,0	1257	47,5	96	3,6	161	6,1	
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>14790</b>	<b>6455</b>	<b>43,6</b>	<b>3796</b>	<b>25,7</b>	<b>4398</b>	<b>29,7</b>	<b>140</b>	<b>0,9</b>	<b>1253</b>	<b>8,5</b>	
<b>Eriseaduste alusel töötavad ametnikud/Officials pursuant to specific acts</b>												
Kohtunikud/Judges	218	218	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
Kohtuniku abid/Assistant judges	74	48	64,9	18	24,3	8	10,8	0	0,0	13	17,6	
Prokurörid/Prosecutors	169	166	98,2	0	0,0	3	1,8	0	0,0	2	1,2	
Kaitseväelased/Professional military	4391	695	15,8	1238	28,2	2366	53,9	92	2,1	416	9,5	
<b>KOKKU/ Total (1+2+3+4)</b>	<b>4852</b>	<b>1127</b>	<b>91,5</b>	<b>1256</b>	<b>8,1</b>	<b>2377</b>	<b>5,4</b>	<b>92</b>	<b>3,4</b>	<b>431</b>	<b>8,5</b>	
<b>Maavalitsused/County Governments</b>												
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	238	207	87,0	17	7,1	14	5,9	0	0,0	19	8,0	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	500	280	56,0	137	27,4	82	16,4	0	0,0	24	4,8	
Nooremametnikud/Junior officials	72	8	11,1	29	40,3	35	48,6	0	0,0	1	1,4	
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>810</b>	<b>495</b>	<b>61,1</b>	<b>183</b>	<b>22,6</b>	<b>131</b>	<b>16,2</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>44</b>	<b>5,4</b>	
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga/Constitutional institutions with their subordinate agencies</b>												
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	342	325	95,0	6	1,8	11	3,2	0	0,0	54	12,0	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	381	262	68,8	54	14,2	60	15,7	0	0,0	45	10,5	
Nooremametnikud/Junior officials	82	11	13,4	27	32,9	40	48,8	1	1,2	11	13,4	
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>805</b>	<b>598</b>	<b>74,3</b>	<b>87</b>	<b>10,8</b>	<b>111</b>	<b>13,8</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>	<b>110</b>	<b>13,7</b>	
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>												
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	291	279	95,9	5	1,7	7	2,4	0	0,0	48	16,5	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	232	159	68,5	36	15,5	37	15,9	0	0,0	37	15,9	
Nooremametnikud/Junior officials	63	11	17,5	22	34,9	29	46,0	1	1,6	10	15,9	
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>586</b>	<b>449</b>	<b>76,6</b>	<b>63</b>	<b>10,8</b>	<b>73</b>	<b>12,5</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>95</b>	<b>16,2</b>	

**Kõrgharidust eeldavate ametikohtade arv seisuga 31.12.2003**  
**Number of posts requiring higher education (as of 31.12.2003)**

	Ametikohti kokku	Ametnikke kokku		Kõrgharidust eeldavaid ametikohti		Kõrgharidust eeldavatest ametikohtadest täidetud		Sealhulgas ametnikega, kellel on kõrgharidus	
	Total number of posts	Total number of officials	%	Number of posts requiring higher education	%	Number of posts requiring higher education staffed	%	Staffed with officials with higher education	%
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3374	3041	90,1	3049	90,4	2720	89,2	2385	87,7
Vanemametnikud/Middle-grade officials	14338	13017	90,8	3827	26,7	3363	87,9	2939	87,4
Nooremametnikud/Junior officials	3144	2940	93,5	23	0,7	13	56,5	8	61,5
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>20856</b>	<b>18998</b>	<b>91,1</b>	<b>6898</b>	<b>33,1</b>	<b>6096</b>	<b>88,4</b>	<b>5332</b>	<b>87,5</b>
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2759	2461	89,2	2495	90,4	2200	88,2	1898	86,3
Vanemametnikud/Middle-grade officials	13419	12136	90,4	3324	24,8	2911	87,6	2515	86,4
Nooremametnikud/Junior officials	2971	2786	93,8	8	0,3	7	87,5	1	14,3
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>19148</b>	<b>17383</b>	<b>90,8</b>	<b>5827</b>	<b>30,4</b>	<b>5118</b>	<b>87,8</b>	<b>4414</b>	<b>86,3</b>
<b>Ministeeriumid eraldi/Ministries</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	986	883	89,6	780	79,1	689	88,3	630	91,4
Vanemametnikud/Middle-grade officials	1669	1568	94,0	612	36,7	515	84,2	466	90,5
Nooremametnikud/Junior officials	145	142	97,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>2799</b>	<b>2593</b>	<b>92,6</b>	<b>1392</b>	<b>49,7</b>	<b>1204</b>	<b>86,5</b>	<b>1096</b>	<b>91,0</b>
<b>Ametid ja inspeksiioonid/Subordinate agencies of ministries</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	1774	1578	89,0	1715	96,7	1511	88,1	1268	83,9
Vanemametnikud/Middle-grade officials	11750	10568	89,9	2712	23,1	2396	88,3	2049	85,5
Nooremametnikud/Junior officials	2826	2644	93,6	8	0,3	7	87,5	1	14,3
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>16349</b>	<b>14790</b>	<b>90,5</b>	<b>4435</b>	<b>27,1</b>	<b>3914</b>	<b>88,3</b>	<b>3318</b>	<b>84,8</b>
<b>Eriseaduste alusel töötavad ametnikud/Officials pursuant to specific acts</b>									
Kohtunikud/Judges	221	218	98,6	221	100,0	218	98,6	218	100,0
Kohtuniku abid/Assistant judges	74	74	100,0	52	70,3	52	100,0	31	59,6
Prokurörid/Prosecutors	189	169	89,4	185	97,9	166	89,7	163	98,2
Kaitseväelased/Professional military	7111	4391	61,7	1419	20,0	835	58,8	442	52,9
<b>KOKKU (1+2+3)</b>	<b>7595</b>	<b>4852</b>	<b>63,9</b>	<b>1877</b>	<b>24,7</b>	<b>1271</b>	<b>67,7</b>	<b>854</b>	<b>67,2</b>
<b>Maavalitsused/County Governments</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	259	238	91,9	240	92,7	224	93,3	205	91,5
Vanemametnikud/Middle-grade officials	530	500	94,3	242,5	45,7	220	90,7	213	96,8
Nooremametnikud/Junior officials	84	72	86,2	10	12,0	6	60,0	6	100,0
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>872</b>	<b>810</b>	<b>92,8</b>	<b>492,5</b>	<b>56,4</b>	<b>450</b>	<b>91,4</b>	<b>424</b>	<b>94,2</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga/Constitutional institutions with their subordinate agencies</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	356	342	96,1	314	88,2	296	94,3	282	95,3
Vanemametnikud/Middle-grade officials	389	381	97,9	260	66,8	232	89,2	211	90,9
Nooremametnikud/Junior officials	90	82	91,1	5	5,6	0	0,0	0	0,0
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>835</b>	<b>805</b>	<b>96,4</b>	<b>579</b>	<b>69,3</b>	<b>528</b>	<b>91,2</b>	<b>494</b>	<b>93,6</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	302	291	96,4	260	86,1	245	94,2	236	96,3
Vanemametnikud/Middle-grade officials	239	232	97,1	165	69,0	146	88,5	128	87,7
Nooremametnikud/Junior officials	68	63	92,6	5	7,4	0	0,0	1	0,0
<b>KOKKU/ Total (1+2+3)</b>	<b>609</b>	<b>586</b>	<b>96,2</b>	<b>430</b>	<b>70,6</b>	<b>391</b>	<b>90,9</b>	<b>365</b>	<b>93,4</b>

**Perioodil 01.01.-31.12.2003 asutusest lahkunud ja teisele tööle asunud ametnike arv**  
**Number of officials who have left the agency or acquired a new job during 01.01.–31.12.2003**

	Ametnike arv	Teenistusest lahkunud		Asunud teenistusse		Asunud tööle		Andmed		
	seisuga 31.12.2002	ametnikke	kokku	teisel ametikohal	avalikus teenistuses	erasektoris	private sector	puuduvad	No data	
	Number of officials	Total number of officials	%	New post acquired in	%	New job acquired in	%	available	%	
	as of 31.12.2002	who have left office		civil service		private sector				
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total</b>										
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2965	323	10,9	114	35,3	49	15,2	160	49,5	
Kõrgharidusega/with higher education	2485	278	11,2	104	37,4	41	14,7	133	47,8	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	253	21	8,3	6	28,6	4	19,0	11	52,4	
Keskharidusega/ with secondary education	218	24	11,0	4	16,7	4	16,7	16	66,7	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	12386	1351	10,9	404	29,9	223	16,5	724	53,6	
Kõrgharidusega/with higher education	5891	703	5,7	244	34,7	102	14,5	357	50,8	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	3022	302	10,0	67	22,2	52	17,2	183	60,6	
Keskharidusega/ with secondary education	3371	346	10,3	93	26,9	69	19,9	184	53,2	
Nooremametnikud/Junior officials	3120	676	21,7	225	33,3	56	8,3	395	58,4	
Kõrgharidusega/with higher education	392	66	2,1	19	28,8	7	10,6	40	60,6	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	1034	169	16,3	53	31,4	14	8,3	102	60,4	
Keskharidusega/ with secondary education	1587	441	27,8	153	34,7	35	7,9	253	57,4	
<b>KOKKU/Total</b>	<b>18471</b>	<b>2350</b>	<b>12,7</b>	<b>743</b>	<b>31,6</b>	<b>328</b>	<b>14,0</b>	<b>1279</b>	<b>54,4</b>	
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>										
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2398	245	10,2	86	35,1	31	12,7	128	52,2	
Kõrgharidusega/with higher education	1975	209	10,6	77	36,8	28	13,4	104	49,8	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	228	15	6,6	5	33,3	1	6,7	9	60,0	
Keskharidusega/ with secondary education	187	21	11,2	4	19,0	2	9,5	15	71,4	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	11476	1256	10,9	376	29,9	214	17,0	666	53,0	
Kõrgharidusega/with higher education	5345	654	12,2	224	34,3	98	15,0	332	50,8	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	2845	278	9,8	62	22,3	51	18,3	165	59,4	
Keskharidusega/ with secondary education	3205	324	10,1	90	27,8	65	20,1	169	52,2	
Nooremametnikud/Junior officials	2950	654	22,2	221	33,8	49	7,5	384	58,7	
Kõrgharidusega/with higher education	369	60	16,3	17	28,3	5	8,3	38	63,3	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	974	167	17,1	53	31,7	13	7,8	101	60,5	
Keskharidusega/ with secondary education	1503	427	28,4	151	35,4	31	7,3	245	57,4	
<b>KOKKU/Total</b>	<b>16824</b>	<b>2155</b>	<b>12,8</b>	<b>683</b>	<b>31,7</b>	<b>294</b>	<b>13,6</b>	<b>1178</b>	<b>54,7</b>	
<b>Ministeeriumid eraldi/Ministries</b>										
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	802	111	13,8	32	28,8	9	8,1	70	63,1	
Kõrgharidusega/with higher education	721	94	13,0	31	33,0	7	7,4	56	59,6	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	24	3	12,5	1	33,3	0	0,0	2	66,7	
Keskharidusega/ with secondary education	57	14	24,6	0	0,0	2	14,3	12	85,7	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	1430	179	12,5	20	11,2	25	14,0	134	74,9	
Kõrgharidusega/with higher education	1049	134	12,8	16	11,9	18	13,4	100	74,6	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	178	10	5,6	1	10,0	3	30,0	6	60,0	
Keskharidusega/ with secondary education	191	35	18,3	3	8,6	4	11,4	28	80,0	
Nooremametnikud/Junior officials	112	6	5,4	3	50,0	0	0,0	3	50,0	
Kõrgharidusega/with higher education	28	3	10,7	1	33,3	0	0,0	2	66,7	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	35	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
Keskharidusega/ with secondary education	49	3	6,1	2	66,7	0	0,0	1	33,3	
<b>KOKKU/Total</b>	<b>2344</b>	<b>296</b>	<b>12,6</b>	<b>55</b>	<b>18,6</b>	<b>34</b>	<b>11,5</b>	<b>207</b>	<b>69,9</b>	
<b>Ametid ja inspeksioonid/Subordinate agencies of ministries</b>										
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	1596	134	8,4	54	40,3	22	16,4	58	43,3	
Kõrgharidusega/with higher education	1254	115	9,2	46	40,0	21	18,3	48	41,7	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	204	12	5,9	4	33,3	1	8,3	7	58,3	
Keskharidusega/ with secondary education	130	7	5,4	4	57,1	0	0,0	3	42,9	
Vanemametnikud/Middle-grade officials	10046	1077	10,7	356	33,1	189	17,5	532	49,4	
Kõrgharidusega/with higher education	4296	520	12,1	208	40,0	80	15,4	232	44,6	
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	2667	268	10,0	61	22,8	48	17,9	159	59,3	
Keskharidusega/ with secondary education	3014	289	9,6	87	30,1	61	21,1	141	48,8	

#### IV LISAD / APPENDICES

	Ametnike arv seisuga 31.12.2002	Teenistusest lahkunud ametnikke kokku		Asunud teenistusse teisel ametikohal avalikus teenistuses		Asunud tööle erasektoris		Andmed puuduvad	
	Number of officials as of 31.12.2002	Total number of officials who have left office	%	New post acquired in civil service	%	New job acquired in private sector	%	No data available	%
<b>Nooremametnikud/Junior officials</b>	2838	648	22,8	218	33,6	49	7,6	381	58,8
Kõrgharidusega/with higher education	341	57	16,7	16	28,1	5	8,8	36	63,2
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	939	167	17,8	53	31,7	13	7,8	101	60,5
Keskharidusega/ with secondary education	1454	424	29,2	149	35,1	31	7,3	244	57,5
<b>KOKKU/Total</b>	<b>14480</b>	<b>1859</b>	<b>12,8</b>	<b>628</b>	<b>33,8</b>	<b>260</b>	<b>14,0</b>	<b>971</b>	<b>52,2</b>
<b>Maavalitsused/County Governments</b>									
<b>Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>	259	26	10,0	10	38,5	9	34,6	7	26,9
Kõrgharidusega/with higher education	224	24	10,7	10	41,7	8	33,3	6	25,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	16	1	6,3	0	0,0	0	0,0	1	100,0
Keskharidusega/ with secondary education	19	1	5,3	0	0,0	1	100,0	0	0,0
<b>Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>	533	53	9,9	15	28,3	5	9,4	33	62,3
Kõrgharidusega/with higher education	290	24	8,3	10	41,7	2	8,3	12	50,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	123	15	12,2	3	20,0	1	6,7	11	73,3
Keskharidusega/ with secondary education	102	14	13,7	2	14,3	2	14,3	10	71,4
<b>Nooremametnikud/Junior officials</b>	83	6	7,2	2	33,3	1	16,7	3	50,0
Kõrgharidusega/with higher education	10	1	10,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	36	1	2,8	0	0,0	0	0,0	1	100,0
Keskharidusega/ with secondary education	36	4	11,1	1	25,0	1	25,0	2	50,0
<b>KOKKU/Total</b>	<b>875</b>	<b>85</b>	<b>9,7</b>	<b>27</b>	<b>31,8</b>	<b>15</b>	<b>17,6</b>	<b>43</b>	<b>50,6</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga/Constitutional institutions with their subordinate agencies</b>									
<b>Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>	308	52	16,9	18	34,6	9	17,3	25	48,1
Kõrgharidusega/with higher education	286	45	15,7	17	37,8	5	11,1	23	51,1
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	9	5	55,6	1	20,0	3	60,0	1	20,0
Keskharidusega/ with secondary education	12	2	16,7	0	0,0	1	50,0	1	50,0
<b>Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>	377	42	11,1	13	31,0	4	9,5	25	59,5
Kõrgharidusega/with higher education	256	25	9,8	10	40,0	2	8,0	13	52,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	54	9	16,7	2	22,2	0	0,0	7	77,8
Keskharidusega/ with secondary education	64	8	12,5	1	12,5	2	25,0	5	62,5
<b>Nooremametnikud/Junior officials</b>	87	16	18,4	2	12,5	6	37,5	8	50,0
Kõrgharidusega/with higher education	13	5	38,5	1	20,0	2	40,0	2	40,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	24	1	4,2	0	0,0	1	100,0	0	0,0
Keskharidusega/ with secondary education	48	10	20,8	1	10,0	3	30,0	6	60,0
<b>KOKKU/Total</b>	<b>772</b>	<b>110</b>	<b>14,2</b>	<b>33</b>	<b>30,0</b>	<b>19</b>	<b>17,3</b>	<b>58</b>	<b>52,7</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>									
<b>Kõrgemad ametnikud/Higher officials</b>	258	51	19,8	17	33,3	9	17,6	25	49,0
Kõrgharidusega/with higher education	241	44	18,3	16	36,4	5	11,4	23	52,3
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	8	5	62,5	1	20,0	3	60,0	1	20,0
Keskharidusega/ with secondary education	8	2	25,0	0	0,0	1	50,0	1	50,0
<b>Vanemametnikud/Middle-grade officials</b>	228	27	11,8	10	37,0	4	14,8	13	48,1
Kõrgharidusega/with higher education	155	16	10,3	8	50,0	2	12,5	6	37,5
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	33	5	15,2	1	20,0	0	0,0	4	80,0
Keskharidusega/ with secondary education	37	6	16,2	1	16,7	2	33,3	3	50,0
<b>Nooremametnikud/Junior officials</b>	67	15	22,4	2	13,3	5	33,3	8	53,3
Kõrgharidusega/with higher education	12	5	41,7	1	20,0	2	40,0	2	40,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	20	1	5,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0
Keskharidusega/ with secondary education	34	9	26,5	1	11,1	2	22,2	6	66,7
<b>KOKKU/Total</b>	<b>553</b>	<b>93</b>	<b>16,8</b>	<b>29</b>	<b>31,2</b>	<b>18</b>	<b>19,4</b>	<b>46</b>	<b>49,5</b>

**Perioodil 01.01.-31.12.2003 asutusse teenistusse astunud ametnike jagunemine eelmise töö või teenistuskoha alusel**

**Distribution of officials who entered the service during 01.01.-31.12.2003 by previous job or position**

	Ametnike arv seisuga 31.12.2002 Number of officials as of 31.12.2002	Teenistusse astunud ametnikke kokku Total number of officials who entered the service		Avalikust teenistusest From civil service		Erasektorist From private sector		Mujalt From elsewhere	
			%	%	%	%	%	%	%
<b>Kõik riigi ametiasutused kokku/All state agencies in total</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2965	355	12,0	148	41,7	82	23,1	125	35,2
Kõrgharidusega/with higher education	2485	293	11,8	129	44,0	71	24,2	93	31,7
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	252	27	10,7	7	25,9	6	22,2	14	51,9
Keskharidusega/ with secondary education	219	35	16,0	12	34,3	5	14,3	18	51,4
Vanemametnikud/Middle-grade officials	12386	1821	14,7	602	33,1	430	23,6	789	43,3
Kõrgharidusega/with higher education	5890	998	8,1	311	31,2	228	22,8	459	46,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	3023	324	10,7	116	35,8	86	26,5	122	37,7
Keskharidusega/ with secondary education	3372	499	14,8	175	35,1	116	23,2	208	41,7
Nooremametnikud/Junior officials	3120	694	22,2	285	41,1	96	13,8	313	45,1
Kõrgharidusega/with higher education	392	95	3,0	39	41,1	19	20,0	37	38,9
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	1034	240	23,2	121	50,4	40	16,7	79	32,9
Keskharidusega/ with secondary education	1587	359	22,6	125	34,8	37	10,3	197	54,9
<b>KOKKU/ Total</b>	<b>18471</b>	<b>2870</b>	<b>15,5</b>	<b>1035</b>	<b>36,1</b>	<b>608</b>	<b>21,2</b>	<b>1227</b>	<b>42,8</b>
<b>Ministeeriumid koos valitsemisalaga/Ministries with their subordinate agencies</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2398	284	11,8	120	42,3	66	23,2	98	34,5
Kõrgharidusega/with higher education	1975	227	11,5	102	44,9	56	24,7	69	30,4
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	227	24	10,6	6	25,0	5	20,8	13	54,2
Keskharidusega/ with secondary education	188	33	17,6	12	36,4	5	15,2	16	48,5
Vanemametnikud/Middle-grade officials	11476	1747	15,2	582	33,3	423	24,2	742	42,5
Kõrgharidusega/with higher education	5344	946	17,7	298	31,5	224	23,7	424	44,8
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	2846	313	11,0	111	35,5	84	26,8	118	37,7
Keskharidusega/ with secondary education	3206	488	15,2	173	35,5	115	23,6	200	41,0
Nooremametnikud/Junior officials	2950	677	22,9	284	41,9	93	13,7	300	44,3
Kõrgharidusega/with higher education	369	88	23,8	39	44,3	17	19,3	32	36,4
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	974	237	24,3	120	50,6	39	16,5	78	32,9
Keskharidusega/ with secondary education	1503	352	23,4	125	35,5	37	10,5	190	54,0
<b>KOKKU/ Total</b>	<b>16824</b>	<b>2708</b>	<b>16,1</b>	<b>986</b>	<b>36,4</b>	<b>582</b>	<b>21,5</b>	<b>1140</b>	<b>42,1</b>
<b>Ministeeriumid eraldi/Ministries</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	802	141	17,6	56	39,7	32	22,7	53	37,6
Kõrgharidusega/with higher education	721	113	15,7	45	39,8	29	25,7	39	34,5
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	24	6	25,0	3	50,0	1	16,7	2	33,3
Keskharidusega/ with secondary education	57	22	38,6	8	36,4	2	9,1	12	54,5
Vanemametnikud/Middle-grade officials	1430	325	22,7	60	18,5	72	22,2	193	59,4
Kõrgharidusega/with higher education	1049	238	22,7	48	20,2	49	20,6	141	59,2
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	178	17	9,6	2	11,8	7	41,2	8	47,1
Keskharidusega/ with secondary education	191	70	36,6	10	14,3	16	22,9	44	62,9
Nooremametnikud/Junior officials	112	27	24,1	3	11,1	12	44,4	12	44,4
Kõrgharidusega/with higher education	28	5	17,9	1	20,0	0	0,0	4	80,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	35	10	28,6	1	10,0	8	80,0	1	10,0
Keskharidusega/ with secondary education	49	12	24,5	1	8,3	4	33,3	7	58,3
<b>KOKKU/ Total</b>	<b>2344</b>	<b>493</b>	<b>21,0</b>	<b>119</b>	<b>24,1</b>	<b>116</b>	<b>23,5</b>	<b>258</b>	<b>52,3</b>
<b>Ametid ja inspeksioonid/Subordinate agencies of ministries</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	1596	143	9,0	64	44,8	34	23,8	45	31,5
Kõrgharidusega/with higher education	1254	114	9,1	57	50,0	27	23,7	30	26,3
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	203	18	8,9	3	16,7	4	22,2	11	61,1
Keskharidusega/ with secondary education	131	11	8,4	4	36,4	3	27,3	4	36,4
Vanemametnikud/Middle-grade officials	10046	1422	14,2	522	36,7	351	24,7	549	38,6
Kõrgharidusega/with higher education	4295	708	16,5	250	35,3	175	24,7	283	40,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	2668	296	11,1	109	36,8	77	26,0	110	37,2
Keskharidusega/ with secondary education	3015	418	13,9	163	39,0	99	23,7	156	37,3



#### IV LISAD / APPENDICES

	Ametnike arv seisuga 31.12.2002 Number of officials as of 31.12.2002	Teenistusse astunud ametnikke kokku Total number of officials who entered the service		Avalikust teenistusest From civil service		Erasektorist From private sector		Mujalt From elsewhere	
			%	%	%	%	%	%	%
Nooremametnikud/Junior officials	2838	650	22,9	281	43,2	81	12,5	288	44,3
Kõrgharidusega/with higher education	341	83	24,3	38	45,8	17	20,5	28	33,7
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	939	227	24,2	119	52,4	31	13,7	77	33,9
Keskharidusega/ with secondary education	1454	340	23,4	124	36,5	33	9,7	183	53,8
<b>KOKKU/ Total</b>	<b>14480</b>	<b>2215</b>	<b>15,3</b>	<b>867</b>	<b>39,1</b>	<b>466</b>	<b>21,0</b>	<b>882</b>	<b>39,8</b>
<b>Maavalitsused/County Governments</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	259	6	2,3	1	16,7	0	0,0	5	83,3
Kõrgharidusega/with higher education	224	5	2,2	1	20,0	0	0,0	4	80,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	16	1	6,3	0	0,0	0	0,0	1	100,0
Keskharidusega/ with secondary education	19	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Vanemametnikud/Middle-grade officials	533	22	4,1	5	22,7	5	22,7	12	54,5
Kõrgharidusega/with higher education	290	14	4,8	3	21,4	2	14,3	9	64,3
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	123	5	4,1	1	20,0	2	40,0	2	40,0
Keskharidusega/ with secondary education	102	3	2,9	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Nooremametnikud/Junior officials	83	1	1,2	0	0,0	0	0,0	1	100,0
Kõrgharidusega/with higher education	10	1	10,0	0	0,0	0	0,0	1	100,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	36	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Keskharidusega/ with secondary education	36	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>KOKKU/ Total</b>	<b>875</b>	<b>29</b>	<b>3,3</b>	<b>6</b>	<b>20,7</b>	<b>5</b>	<b>17,2</b>	<b>18</b>	<b>62,1</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga/Constitutional institutions with their subordinate agencies</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	308	65	21,1	27	41,5	16	24,6	22	33,8
Kõrgharidusega/with higher education	286	61	21,3	26	42,6	15	24,6	20	32,8
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	9	2	22,2	1	50,0	1	50,0	0	0,0
Keskharidusega/ with secondary education	12	2	16,7	0	0,0	0	0,0	2	100,0
Vanemametnikud/Middle-grade officials	377	52	13,8	15	28,8	2	3,8	35	67,3
Kõrgharidusega/with higher education	256	38	14,8	10	26,3	2	5,3	26	68,4
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	54	6	11,1	4	66,7	0	0,0	2	33,3
Keskharidusega/ with secondary education	64	8	12,5	1	12,5	0	0,0	7	87,5
Nooremametnikud/Junior officials	87	16	18,4	1	6,3	3	18,8	12	75,0
Kõrgharidusega/with higher education	13	6	46,2	0	0,0	2	33,3	4	66,7
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	24	3	12,5	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Keskharidusega/ with secondary education	48	7	14,6	0	0,0	0	0,0	7	100,0
<b>KOKKU/ Total</b>	<b>772</b>	<b>133</b>	<b>17,2</b>	<b>43</b>	<b>32,3</b>	<b>21</b>	<b>15,8</b>	<b>69</b>	<b>51,9</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid/Constitutional institutions</b>									
Kõrgemad ametnikud/Higher officials	258	65	25,2	27	41,5	16	24,6	22	33,8
Kõrgharidusega/with higher education	241	61	25,3	26	42,6	15	24,6	20	32,8
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	8	2	25,0	1	50,0	1	50,0	0	0,0
Keskharidusega/ with secondary education	8	2	25,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0
Vanemametnikud/Middle-grade officials	228	35	15,4	14	40,0	2	5,7	19	54,3
Kõrgharidusega/with higher education	155	25	16,1	9	36,0	2	8,0	14	56,0
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	33	5	15,2	4	80,0	0	0,0	1	20,0
Keskharidusega/ with secondary education	37	5	13,5	1	20,0	0	0,0	4	80,0
Nooremametnikud/Junior officials	67	16	23,9	1	6,3	3	18,8	12	75,0
Kõrgharidusega/with higher education	12	6	50,0	0	0,0	2	33,3	4	66,7
Keskeriharidusega/ with vocational sec. education	20	3	15,0	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Keskharidusega/ with secondary education	34	7	20,6	0	0,0	0	0,0	7	100,0
<b>KOKKU/ Total</b>	<b>553</b>	<b>116</b>	<b>21,0</b>	<b>42</b>	<b>36,2</b>	<b>21</b>	<b>18,1</b>	<b>53</b>	<b>45,7</b>

**Keskmine palk kuus ja selle muutus töötasudeks ettenähtud vahendite**  
 (riigieelarve klassifikaatori art 10) järgi 2001. ja 2002. aastal (EEK)  
**Average monthly salary and its change in 2001 and 2002 itemised by funds allocated for salaries**  
 (state budget classification code 10) (EEK)

	Keskmine palk kuus / Average monthly salary			
	2001 EEK	2002 EEK	Muutus/Change %	
<i>Ministeeriumid koos valitsemisalaga</i>		<i>Ministries with areas of government</i>		
<b>Haridusministeerium</b>	8 896	10 280	15,6	<b>Ministry of Education</b>
Keeleinspeksioon	6 042	6 813	12,8	Language Inspectorate
<b>Justiitsministeerium</b>	7 385	10 087	36,6	<b>Ministry of Justice</b>
Kinnipidamiskohad	5 024	5 522	9,9	Prisons
Prokuratuur	10 629	11 162	5,0	Prosecutor's Office
I ja II astme kohtud	6 504	7 570	16,4	Courts of first and second instance
<b>Kaitseministeerium</b>	12 556	11 540	-8,1	<b>Ministry of Defence</b>
<b>Keskkonnaministeerium</b>	7 116	7 497	5,4	<b>Ministry of the Environment</b>
Keskkonnainspeksioon	5 114	5 844	14,3	Environmental Inspectorate
Maa-amet	6 404	7 510	17,3	Land Board
Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus	5 633	6 244	10,8	Centre of Forest Protection and Silviculture
<b>Kultuuriministeerium</b>	8 235	11 164	35,6	<b>Ministry of Culture</b>
Muinsuskaitseamet	6 043	7 630	26,3	National Heritage Board
<b>Majandusministeerium</b>	12 862	12 426	-3,4	<b>Ministry of Economic Affairs</b>
Energiaturu Inspeksioon	9 233	12 911	39,8	Energy Market Inspectorate
Konkurentsiamet	7 426	8 443	13,7	Competition Board
Patendiamet	6 453	7 463	15,6	Patent Office
Riigihangete Amet	8 721	10 856	24,5	Public Procurement Office
Tarbijakaitseamet	6 118	7 168	17,2	Consumer Protection Board
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	8 316	9 143	10,0	Technical Inspectorate
<b>Põllumajandusministeerium</b>	7 342	8 753	19,2	<b>Ministry of Agriculture</b>
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	6 840	6 833	-0,1	Agricultural Registers and Information Board
Taimetoodangu Inspeksioon	6 083	7 463	22,7	Plant Production Inspectorate
Tõuaretusinspeksioon	7 477	7 667	2,5	Animal Breeding Inspectorate
Veterinaar- ja Toiduamet	7 109	7 548	6,2	Veterinary and Food Board
Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus	6 245	6 926	10,9	Border Service of the Veterinary and Food Board
<b>Rahandusministeerium</b>	9 247	11 502	24,4	<b>Ministry of Finance</b>
Maksuamet	6 812	8 443	23,9	Tax Board
Statistikaamet	7 232	7 356	1,7	Statistical Office
Tolliamet	6 583	7 512	14,1	Customs Board
<b>Siseministeerium</b>	10 399	11 668	12,2	<b>Ministry of Internal Affairs</b>
Andmekaitse Inspeksioon	10 539	10 955	3,9	Data Protection Inspectorate
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	4 932	6 001	21,7	Citizenship and Migration Board
Piirivalveamet	5 201	5 505	5,9	Board of Border Guard
Politseiamet	7 032	7 627	8,5	Police Board
Julgestuspolitsei	7 354	7 844	6,7	Personal Protection Service
Keskriminaalpolitsei	9 553	10 594	10,9	Central Criminal Police
Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus	8 366	8 853	5,8	Forensic Service Centre
Päästeamet + kompaniid	6 273	7 524	19,9	Rescue Board and rescue units
<b>Sotsiaalministeerium</b>	8 618	7 839	-9,0	<b>Ministry of Social Affairs</b>
Ravimiamet	5 781	8 156	41,1	Agency of Medicines
Riikliku Lepitaja Kantselei	11 186	14 245	27,3	Office of Public Conciliator
Sotsiaalkindlustusamet	4 585	4 936	7,7	Social Insurance Board
Tervisekaitseinspeksioon	4 438	5 199	17,2	Health Protection Inspectorate
Tervishoiuamet	–	9 618	–	Agency of Healthcare
Tööinspeksioon	5 590	5 836	4,4	Labour Inspectorate

## IV LISAD / APPENDICES

	Keskmine palk kuus / Average monthly salary			
	2001 EEK	2002 EEK	Muutus/Change %	
Tööturuamet	4 156	4 530	9,0	Labour Market Board
<b>Teede- ja Sideministeerium</b>	<b>11 074</b>	<b>13 491</b>	<b>21,8</b>	<b>Ministry of Transport and Communications</b>
Lennuamet	11 055	10 865	-1,7	Civil Aviation Administration
Maanteeamet	9 952	10 923	9,8	Road Administration
Raudteeamet	9 236	8 822	-4,5	Railway Administration
Sideamet	9 440	9 547	1,1	Communications Board
Veeteede Amet	7 201	7 644	6,2	Maritime Administration
<b>Välisministeerium</b>	<b>6 548</b>	<b>7 998</b>	<b>22,1</b>	<b>Ministry of Foreign Affairs</b>
<b>Riigikantselei</b>	<b>9 329</b>	<b>10 477</b>	<b>12,3</b>	<b>State Chancellery</b>
Rahvusarhiiv	6 130	6 283	2,5	National Archives
<b>Maavalitsused</b> <i>County Governments</i>				
Harju Maavalitsus	6 544	7 750	18,4	Harju County Government
Hiiu Maavalitsus	7 562	9 068	19,9	Hiiu County Government
Ida-Viru Maavalitsus	6 003	7 432	23,8	Ida-Viru County Government
Jõgeva Maavalitsus	6 691	7 661	14,5	Jõgeva County Government
Järva Maavalitsus	6 452	6 944	7,6	Järva County Government
Lääne Maavalitsus	5 474	6 671	21,9	Lääne County Government
Lääne-Viru Maavalitsus	6 563	7 770	18,4	Lääne-Viru County Government
Põlva Maavalitsus	5 113	5 742	12,3	Põlva County Government
Pärnu Maavalitsus	7 238	8 533	17,9	Pärnu County Government
Rapla Maavalitsus	6 187	7 495	21,1	Rapla County Government
Saare Maavalitsus	7 759	8 672	11,8	Saare County Government
Tartu Maavalitsus	6 435	7 064	9,8	Tartu County Government
Valga Maavalitsus	7 169	7 487	4,4	Valga County Government
Viljandi Maavalitsus	7 067	7 768	9,9	Viljandi County Government
Võru Maavalitsus	6 089	6 884	13,1	Võru County Government
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid</b> <i>Constitutional Institutions</i>				
Presidendi Kantselei	10 532	12 135	15,2	Office of the President
Riigikogu Kantselei	8 603	9 590	11,5	Chancellery of the Riigikogu
Riigikohus	12 560	15 207	21,1	Supreme Court
Riigikontroll	11 261	13 324	18,3	State Audit Office
Õiguskantsleri Kantselei	14 680	14 778	0,7	Office of the Legal Chancellor
<b>Ministeeriumid ja Riigikantselei KOKKU</b>	<b>8 524</b>	<b>9 670</b>	<b>13,4</b>	<b>Ministries and State Chancellery IN TOTAL</b>
<b>Ametid KOKKU</b>	<b>6 201</b>	<b>6 855</b>	<b>10,5</b>	<b>Boards IN TOTAL</b>
<b>Inspeksioonid KOKKU</b>	<b>5 536</b>	<b>6 286</b>	<b>13,6</b>	<b>Inspectorates IN TOTAL</b>
<b>Maavalitsused KOKKU</b>	<b>6 486</b>	<b>7 473</b>	<b>15,2</b>	<b>County Governments IN TOTAL</b>
<b>Muud valitsusasutused KOKKU*</b>	<b>8 356</b>	<b>8 842</b>	<b>5,8</b>	<b>Other governmental agencies IN TOTAL*</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid KOKKU</b>	<b>10 194</b>	<b>11 649</b>	<b>14,3</b>	<b>Constitutional institutions IN TOTAL</b>

\* Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse, Prokuratuuri, Rahvusarhiivi ja Riikliiku Lepitaja Kantselei palgad.

\* Other governmental agencies refer to Personal Protection Service, Central Criminal Police, Forensic Service Centre, Centre of Forest Protection and Silviculture, Prosecutor's Office, National Archives and Office of Public Conciliator.

**Keskmine palk kuus töötasudeks ettenähtud vahendite (riigieelarve klassifikaatori art 10) ja täiendavalt kaasatud vahendite (riigieelarve klassifikaatori kuluartiklid, v.a art 10) järgi kokku ning töötasudeks ettenähtud vahendite järgi arvatud keskmise palga osakaal kogu keskmises palgas, 2002 (EEK)**  
**Average monthly salary itemised by funds allocated for salaries (state budget classification code 10) and additionally allocated funds (state budget classification cost items of all codes but 10) and share of average salary calculated by funds allocated for salaries in total average salary, 2002 (EEK)**

	Keskmine palk kuus töötasudeks Ettenähtud vahendite ja täiendavalt kaasatud vahendite järgi kokku (EEK) Average monthly salary itemised by allocated funds and additionally allocated funds in total (EEK)	Töötasudeks ettenähtud vahendite järgi arvatud keskmise palga osakaal kogu keskmises palgas (%) Share of average salary calculated by funds allocated for salaries in total average salary (%)	
	EEK	%	
<i>Ministeeriumid koos valitsemisalaga</i>			<i>Ministries with areas of government</i>
<b>Haridusministeerium</b>	10 462	98,3	<b>Ministry of Education</b>
Keeleinspeksioon	6 886	98,9	Language Inspectorate
<b>Justiitsministeerium</b>	10 201	98,9	<b>Ministry of Justice</b>
Kinnipidamiskohad	5 537	99,7	Prisons
Prokuratuur	11 162	100,0	Prosecutor's Office
I ja II astme kohtud	7 594	99,7	Courts of first and second instance
<b>Kaitseministeerium</b>	11 733	98,4	<b>Ministry of Defence</b>
<b>Keskkonnaministeerium</b>	7 515	99,8	<b>Ministry of the Environment</b>
Keskkonnainspeksioon	5 844	100,0	Environmental Inspectorate
Maa-amet	7 510	100,0	Land Board
Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus	7 317	85,3	Centre of Forest Protection and Silviculture
<b>Kultuuriministeerium</b>	11 703	95,4	<b>Ministry of Culture</b>
Muinsuskaitseamet	8 475	90,0	National Heritage Board
<b>Majandusministeerium</b>	12 546	99,0	<b>Ministry of Economic Affairs</b>
Energiaturu Inspeksioon	12 911	100,0	Energy Market Inspectorate
Konkurentsiamet	8 443	100,0	Competition Board
Patendiamet	7 463	100,0	Patent Office
Riigihangete Amet	10 856	100,0	Public Procurement Office
Tarbijakaitseamet	7 205	99,5	Consumer Protection Board
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	9 143	100,0	Technical Inspectorate
<b>Põllumajandusministeerium</b>	8 762	99,9	<b>Ministry of Agriculture</b>
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	6 833	100,0	Agricultural Registers and Information Board
Taimetoodangu Inspeksioon	7 463	100,0	Plant Production Inspectorate
Tõuaretusinspeksioon	7 667	100,0	Animal Breeding Inspectorate
Veterinaar- ja Toiduamet	7 576	99,6	Veterinary and Food Board
Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus	7 182	96,4	Border Service of the Veterinary and Food Board
<b>Rahandusministeerium</b>	11 593	99,2	<b>Ministry of Finance</b>
Maksuamet	8 443	100,0	Tax Board
Statistikaamet	7 985	92,1	Statistical Office
Tolliamet	7 512	100,0	Customs Board
<b>Siseministeerium</b>	11 707	99,7	<b>Ministry of Internal Affairs</b>
Andmekaitse Inspeksioon	10 955	100,0	Data Protection Inspectorate
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	6 008	99,9	Citizenship and Migration Board
Piirivalveamet	5 532	99,5	Board of Border Guard
Politseiamet	7 632	99,9	Police Board
Julgestuspolitsei	7 844	100,0	Personal Protection Service
Keskkriminaalpolitsei	10 594	100,0	Central Criminal Police
Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus	8 853	100,0	Forensic Service Centre
Päästeamet + kompaniid	7 524	100,0	Rescue Board and rescue units
<b>Sotsiaalministeerium</b>	8 207	95,5	<b>Ministry of Social Affairs</b>

## IV LISAD / APPENDICES

	Keskmine palk kuus töötasudeks Ettenähtud vahendite ja täiendavalt kaasatud vahendite järgi kokku (EEK) Average monthly salary itemised by allocated funds and additionally allocated funds in total (EEK)	Töötasudeks ettenähtud vahendite järgi arvatud keskmise palga osakaal kogu keskmises palgas (%) Share of average salary calculated by funds allocated for salaries in total average salary (%)	
Ravimiamet	8 890	91,7	Agency of Medicines
Riikliku Lepitaja Kantselei	14 245	100,0	Office of Public Conciliator
Sotsiaalkindlustusamet	4 936	100,0	Social Insurance Board
Tervisekaitseinspeksioon	5 394	96,4	Health Protection Inspectorate
Tervishoiuamet	9 618	100,0	Agency of Healthcare
Tööinspeksioon	5 836	100,0	Labour Inspectorate
Tööturuamet	4 735	95,7	Labour Market Board
<b>Teede- ja Sideministeerium</b>	<b>13 655</b>	<b>98,8</b>	<b>Ministry of Transport and Communications</b>
Lennuamet	10 865	100,0	Civil Aviation Administration
Maanteeamet	10 923	100,0	Road Administration
Raudteeamet	8 822	100,0	Railway Administration
Sideamet	9 547	100,0	Communications Board
Veeteede Amet	7 754	98,6	Maritime Administration
<b>Välisministeerium</b>	<b>7 999</b>	<b>99,9</b>	<b>Ministry of Foreign Affairs</b>
<b>Riigikantselei</b>	<b>10 589</b>	<b>98,9</b>	<b>State Chancellery</b>
Rahvusarhiiv	6 285	99,9	National Archives
<b>Maavalitsused</b>			<b>County Governments</b>
Harju Maavalitsus	8 393	92,3	Harju County Government
Hiiu Maavalitsus	9 638	94,1	Hiiu County Government
Ida-Viru Maavalitsus	7 881	94,3	Ida-Viru County Government
Jõgeva Maavalitsus	7 961	96,2	Jõgeva County Government
Järva Maavalitsus	7 608	91,3	Järva County Government
Lääne Maavalitsus	7 381	90,4	Lääne County Government
Lääne-Viru Maavalitsus	8 089	96,1	Lääne-Viru County Government
Põlva Maavalitsus	5 742	100,0	Põlva County Government
Pärnu Maavalitsus	8 928	95,6	Pärnu County Government
Rapla Maavalitsus	7 836	95,7	Rapla County Government
Saare Maavalitsus	8 736	99,3	Saare County Government
Tartu Maavalitsus	7 406	95,4	Tartu County Government
Valga Maavalitsus	7 494	99,9	Valga County Government
Viljandi Maavalitsus	7 932	97,9	Viljandi County Government
Võru Maavalitsus	7 225	95,3	Võru County Government
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid</b>			<b>Constitutional Institutions</b>
Presidendi Kantselei	12 140	99,9	Office of the President
Riigikogu Kantselei	9 590	100,0	Chancellery of the Riigikogu
Riigikohus	15 244	99,8	Supreme Court
Riigikontroll	13 324	100,0	State Audit Office
Õiguskantsleri Kantselei	14 778	100,0	Office of the Legal Chancellor
<b>Ministeeriumid ja Riigikantselei KOKKU</b>	<b>9 766</b>	<b>99,0</b>	<b>Ministries and State Chancellery IN TOTAL</b>
<b>Ametid KOKKU</b>	<b>6 890</b>	<b>99,4</b>	<b>Boards IN TOTAL</b>
<b>Inspeksioonid KOKKU</b>	<b>6 344</b>	<b>99,0</b>	<b>Inspectorates IN TOTAL</b>
<b>Maavalitsused KOKKU</b>	<b>7 845</b>	<b>95,3</b>	<b>County Governments IN TOTAL</b>
<b>Muud valitsusasutused KOKKU*</b>	<b>8 865</b>	<b>99,7</b>	<b>Other governmental agencies IN TOTAL*</b>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid KOKKU</b>	<b>11 655</b>	<b>99,9</b>	<b>Constitutional institutions IN TOTAL</b>

\* Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse, Metsakaitse- ja Metsauenduskeskuse, Prokuratuuri, Rahvusarhiivi ja Riikliku Lepitaja Kantselei palgad.

\* Other governmental agencies refer to Personal Protection Service, Central Criminal Police, Forensic Service Centre, Centre of Forest Protection and Silviculture, Prosecutor's Office, National Archives and Office of Public Conciliator.



**Kõrgematele, vanem- ja nooremametnikele ning abiteenistujatele töötasudeks ettenähtud vahendite (riigieelarve klassifikaatori art 10) protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi, 2002**  
**Division of salary elements by percentage of funds allocated for salaries of higher, middle-grade and junior officials and support staff (state budget classification code 10), 2002**

	Astmepalga (koos diferentseerimisega) osatähtsus kogu palgas	Teenistusaastate, keeleoskuse ja akadeemilise kraadi eest makstavate lisatasude osatähtsus kogu palgas	Muude lisatasude osatähtsus kogu palgas*	Kokku töötasu riigieelarve klassifi- kaatori art 10 järgi	
	Share of salary rate (differentiation included) in the total salary	Share of additional remuneration payable for years of service, language proficiency and academic degree in total salary	Share of other additional remuneration in total salary*	Total salary according to state budget classification code 10	
	%	%	%	EEK	
<b>KÕRGEMAD AMETNIKUD</b>					
<b>HIGHER OFFICIALS</b>					
Põhiseaduslikud institutsioonid	78,3	5,7	15,9	17 913 917	Constitutional institutions
Ministeeriumid ja Riigikantselei	70,0	5,0	25,0	145 157 263	Ministries and State Chancellery
Ametid	66,9	4,3	28,8	143 500 111	Boards
Inspeksioonid	77,5	5,9	16,6	20 383 556	Inspectorates
Maavalitsused	70,4	6,3	23,2	35 138 068	County governments
Muud valitsusasutused**	76,5	5,3	18,2	9 912 892	Other governmental agencies **
<b>VANEMAMETNIKUD</b>					
<b>MIDDLE-GRADE OFFICIALS</b>					
Põhiseaduslikud institutsioonid	81,7	3,1	15,2	42 524 023	Constitutional institutions
Ministeeriumid ja Riigikantselei	75,3	4,2	20,5	133 526 875	Ministries and State Chancellery
Ametid	71,4	3,7	25,0	453 264 543	Boards
Inspeksioonid	79,7	5,3	14,9	39 075 345	Inspectorates
Maavalitsused	73,3	5,7	21,0	36 260 882	County governments
Muud valitsusasutused**	81,3	4,8	13,9	29 035 550	Other governmental agencies **
<b>NOOREMAMETNIKUD</b>					
<b>JUNIOR OFFICIALS</b>					
Põhiseaduslikud institutsioonid	70,8	2,9	26,3	19 376 791	Constitutional institutions
Ministeeriumid ja Riigikantselei	74,8	3,0	22,2	8 482 668	Ministries and State Chancellery
Ametid	71,6	3,1	25,3	21 373 510	Boards
Inspeksioonid	82,3	7,1	10,6	6 012 636	Inspectorates
Maavalitsused	61,9	5,7	32,4	3 003 928	County governments
Muud valitsusasutused**	78,9	5,2	15,9	3 105 642	Other governmental agencies **
<b>ABITEENISTUJAD***</b>					
<b>SUPPORT STAFF ***</b>					
Põhiseaduslikud institutsioonid	88,9	0,0	11,1	2 900 372	Constitutional institutions
Ministeeriumid ja Riigikantselei	66,5	0,0	33,5	8 786 566	Ministries and State Chancellery
Ametid	77,2	0,0	22,8	39 611 025	Boards
Inspeksioonid	87,5	0,0	12,5	3 781 061	Inspectorates
Maavalitsused	75,4	0,0	24,6	3 820 997	County governments
Muud valitsusasutused**	84,0	0,0	16,0	5 430 852	Other governmental agencies **

\* Muude lisatasudena käsitatakse "Avaliku teenistuse seaduse" § 9 lõike 3 alusel täiendavate tööülesannete ja tulemuslikuma töö eest makstavaid lisatasusid, puhkusetootust ning teisi seadusega ettenähtud hüvitisi (v.a koondamishüvitised).

\*\* Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse, Prokuratuuri, Rahvusarhiivi ja Riikliku Lepitaja Kantselei palgad.

\*\*\* Abiteenistuja on abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja.

\* Pursuant to subsection 9 (3) of the Public Service Act, other additional remuneration is deemed to be additional remuneration payable for the performance of supplementary functions or for more effective work than required, holiday benefits and other compensations provided by law (except for lay-off compensation).

\*\* Other governmental agencies refer to Personal Protection Service, Central Criminal Police, Forensic Service Centre, Centre of Forest Protection and Silviculture, Prosecutor's Office, National Archives and Office of Public Conciliator.

\*\*\* Support staff are employed under employment contracts in support staff positions.

