



Avalik teenistus
Estonian Public Service

Avaliku teenistuse aastaraamat 2011

www.avalikteenistus.ee

RAHANDUSMINISTEERIUM

Avaliku teenistuse aastaraamat 2011

TALLINN 2012

Koostaja: Rahandusministeerium
Toimetaja: Sirli Vaher
Kujundaja: OÜ Dada AD

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

Sisukord

Muutunud avaliku teenistuse aastaraamat	6
Uus aastaraamatu kontseptsioon	7
Ametnikueetika arengud meil ja mujal	9
Ametnikueetika arengusuundumused rahvusvahelises plaanis	9
Tagasivaade olulisematele valdkondlikele arengutele 2011. aastal	12
Väljakutsed edasiseks	13
Arengud avalike teenistujate koolituse valdkonnas	15
Keskne koolitus 2010-2011	15
Koolitussüsteemi analüüs	16
Keskne koolitus 2012-2013	17
Koolituse valdkonna arendamine	17
Avalike teenistujate palgakorraldus 2011. aastal	18
Eesti avalike teenistujate palgakorraldust mõjutavad tegurid aastal 2011	18
Peamised palgakorralduse valdkonna arendustegevused aastal 2011	20
Palgakorralduse väljakutsed tulevikuks	22
Huvitavate tööde ja heade tulemuste aasta tippjuhtide valdkonnas	23
Värbamine ja valik avalikus teenistuses	26
Avaliku teenistuse värbamissüsteemide avatus	26
Värbamise ja valiku valdkonna kitsaskohad	27
Rahandusministeeriumi roll värbamise ja valiku valdkonna arendamisel	29
Õigusvaldkonna aasta 2011	31
Õigusloomes osalemine	31
Nõustamine	32
Avaliku teenistuse personalianalüüs	34
Sissejuhatus	34
Valim	34
Makromajanduslik taust	36
Ametnike arv	37
Ametnike jaotus staažigruppidesse	41
Ametnike jaotus ametikohtade põhigruppidesse	45

Ametnike vanuseline ja sooline jaotus	45
Ametnike haridustase	48
Personalivoolavus	50
Ametnike liikumine	53
Värbamine ja valik	54
Hindamine	57
Ametnike palk	58
Koolitus avalikus teenistuses	69
Kokkuvõte olulisematest personalinäitajatest	76

Muutunud avaliku teenistuse aastaraamat

{ Kaido Paabus } RAHANDUSMINISTEERIUMI RIIGIHALDUSE JA AVALIKU TEENISTUSE OSAKONNAJUHTAJA KT

Avalikus teenistuses on viimaste aastate jooksul toimunud märkimisväärseid muudatusi. Pärast 2011. aasta üldvalimisi seadis valitsuskolitsioon üheks oma prioriteediks uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmise, mille Riigikogu kiitis heaks aasta hiljem. Uus seadus paneb Rahandusministeeriumile otsese vastutuse avaliku teenistuse arendamise eest. Muudatused algasid küll juba mõnevõrra varem, kui Riigikantseleist toodi 2010. aastast avaliku teenistuse koordineerimine üle Rahandusministeeriumisse ning loodi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond (edaspidi RIHATO). Tegu polnud lihtsa kastide ümberpaigutamisega. Tuues teised personalivaldkonnad kokku tasustamispoliitikaga, loodi alused ühtsema personalipoliitika kujundamiseks. Samuti ühtsema ressursihalduspoliitika kujundamiseks Rahandusministeeriumi tasandil.

Struktuurimuudatusele järgnesid 2011. aastal suured muudatused RIHATO koosseisus. Kokku vahetus 2011. aastal RIHATO-s välja viis inimest kolmeteistkümnest. Uute inimeste tulekuga kujundati ümber ka töökorraldus, mis vastaks paremini muutunud ülesannetele ja ühtse personalipoliitika vajadustele. Osakonnas lepiti kokku personalivaldkondade jaotuses ja vastutuses, ning määrati igale valdkonnale strateegilised eesmärgid. Need pannakse loodetavasti konkreetsemalt paika riigi ühtse personalistrateegia koostamise käigus, millega tehakse algust riigi kui ühtse tööandja rohelise raamatu koostamisel. Selle tulemusena tugevdati ressursiga tasupoliitika, koolituse ja arenduse ning õiguse valdkonda.

Avaliku teenistuse personalijuhtimise keskse koordineerimise ja arendamise valdkonnad ja nende eesmärgid on järgmised:

- Personaliplaneerimine – andmete kogumine ja analüüs, eelarvestamisprotsessi toetamine
- Värbamine ja valik – asutuste toetamine värbamiskvaliteedi tõstmisel, keskse värbamisportaali pakkumine, riigi kui tööandja atraktiivsuse tõstmine
- Tasustamine – regulaarse palgaanalüüsi läbiviimine, selle põhjal ettepanekute tegemine eelarvestamisprotsessi, asutuste toetamine palgasüsteemide ülesehitamisel
- Koolitus ja arendamine – keskse koolitusprogrammi kokkupanek ja elluviimine, avaliku teenistuse koolitussüsteemi arendamine ning selle institutsionaalse raamistiku kujundamine
- Juhtide arendamine – keskastmejuhtide arenguprogrammi väljatöötamine ja selle elluviimine.
- Ametnikueetika – ühtsete väärtuste ning hoiakute ja teadmiste kujundamine, eetika taristu arendamine, uue ATS jõustumisel ka ametnikueetika nõukogu teenindamine

Täiesti uuel kujul lõime personaliplaneerimise ja keskastmejuhtide arendamise suunad. Tegu on avaliku teenistuse arengu mõttes kriitiliste valdkondadega, mistõttu otsustasime neile kõrgendatud tähelepanu pöörata. Personaliplaneerimine hõlmab endas personaliandmete haldamist ja analüüsi, mis loob aluse kõigi teiste valdkondade poliitikate kujundamiseks, kuna poliitika kujundamine ilma korralike analüüsideta pole võimalik. Samavõrd oluline on

keskastejuhtide arendamise valdkond. Kui viimaste aastate jooksul on Riigikantselei tippjuhtide arendamisse rohkelt investeerinud, siis keskastejuhtide arendamisega pole seni keegi keskselt tegelema. Samas sõltub avaliku halduse edukas ja jätkusuutlik toimimine suures osas juhtimisvõimekusest ka sellel tasemel.

Uus aastaraamatu kontseptsioon

Kõik eelnev avaldas mõju ka Avaliku teenistuse aastaraamatu (edaspidi ATAR) ülesehitusele ja sisule. ATAR on püsinud alates 1999. aastast üsna muutumatuna, millel on kindlasti oma väärtus. Tänu sellele on meil olemas pikad aegred olulisematest ametnike iseloomustavatest personalinäitajatest, mida poleks võimalik ühestki teisest andmebaasist saada. Samas on aastate jooksul läinud ATAR-i fookus märksa laiemaks kui avaliku teenistuse personalipoliitika. Suur osa raamatust kirjeldas erinevaid saavutusi, mida ametnike eestvedamisel ellu viidi, olgu see siis Euroopa Liidu või NATO-ga ühinemine, või turvalisuspoliitika tugevdamine. Tahtmata kuidagi vähendada nende saavutuste olulisust või ametnike panust neis, jõudsime järeldusele, et RIHATO roll on keskenduda ennekõike oma vastutusala teemadele. Mida laiem on ATAR-is kaetud valdkondade hulk, seda lahjem on nende sisu, kuna maht piirab põhjalikumalt kajastamist. Otsustasime võtta personalivaldkonna ette kitsamalt, samas analüüsides seda senisest sügavamalt. Majandussurutus on tõstnud personalijuhtimise valdkonna vastu huvi nii avaliku halduse siseselt kui väliselt. Asutuse juhid tahavad saada järjest paremaid võrdlusandmeid, hindamaks oma organisatsioonide juhtimisvõimekust. Samuti tahab avalikkus üha rohkem teada, kui palju meil on ametnikke, kes nad on, kust nad tulevad, kuhu lähevad ning palju teenivad. Seetõttu otsustasimegi, et edaspidi keskendub ATAR ennekõike nendele küsimustele, tehes ülevaateid põhjalikumalt kui seni, tuues sisse võrdlusi külgnevate sektoritega ja rahvusvaheliste näitajatega. Avalik teenistus ei eksisteeri vaakumis, vastupidi, meie riigihaldus on äärmiselt avatud, mistõttu ametnike personalipoliitika sõltub suuresti sellest, mis toimub tööjõuturu teistes sektorites.

Uuendusena annavad valdkonnajuhid aastaraamatus ülevaate oma valdkonna arengust aasta jooksul ning tulevikuplaanidest. Ka see osa peaks andma ATAR-ile juurde sügavust, kus lisaks statistilisele aruandlusele anname aru ka sellest, mida valdkonna arendamisel korda saadeti. See võimaldab lugejal hinnata valdkondade toimimist ning Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise arengusuundi. Üheks tõukeks senise lähenemise muutmisel oli ka uus avaliku teenistuse seadus, mille kohaselt peab rahandusminister hakkama igal aastal tegema Riigikogule ülevaadet avaliku teenistuse arengusuundadest, teenistuskohadest, teenistuses olevatest ja töötavatest isikutest, nende palkadest ja töötasudest. See ülevaade hakkabki edaspidi põhinema aastaraamatul. Seetõttu saab ATAR-i tulevikus vaadata kui avaliku teenistuse personalipoliitika aastaaruannet.

Tähelepanelikum lugeja märkab ka, et aastaraamatu teksti on tekkinud hinnangulised seisukohad. Kui seni on ATAR-is esitletud andmeid neutraalsetena, siis nüüd oleme hakanud andma hinnanguid, kas toimunud muutused annavad põhjust rahuloluks või muretsemiseks. Mõeldes RIHATO muutunud rollile ning meile pandud ootustele jõulisema personalipoliitika tegemisel, ei saa Rahandusministeerium jääda andmete esitamisel neutraalseks. Poliitika koordinaatoritena peame olema võimelised andma hinnangut, kas asjad liiguvad õiges suunas või mitte. Hinnangute andmine pole lihtne olukorras, kus puudub ühtne riigi personalistrateegia ja kokku on leppimata kesksed edunäitajad. Samas saab seisukohtade võtmisel toetuda teoreetilisele kirjandusele ja rahvusvahelisele kogemusele.

Seega oleme ATAR-i kontseptsiooni muutmisega teinud sammu edasi selles suunas, et riigil oleks terviklik ülevaade oma ametnike personalipoliitikast. Siiski jääb veel pikk tee minna. Siiani pole riigil korralikke andmebaase, mille põhjal teha vajalikke analüüse. Suur osa ATAR-is esitatud andmetest on endiselt kogutud käsitsi Exceli tabelite kaudu, mis on tähendanud aeganõudvat tööd nii aastaraamatu koostajatele kui andmete esitajatele. Üha suuremat leevendust pakub siin tugiteenuste tsentraliseerimise projekt, mille tulemusena koonduvad andmed ühte raamatupidamistarkvarasse standardiseeritud alustel. Riigiasutustel on kohustus ühtsele tarkvarale üle minna 2014. aasta lõpuks. Seniks aga tuleb toimetada erinevatel alustel kogutud andmetega, mis seavad analüütilisele võimekusele olulised piirangud. Sellegipoolest loodame, et lugejad leiavad aastaraamatust piisavalt uut ja huvitavat, mis neid nende töös edasi aitab, ning lubame, et iga aastaga oleme võimelised andma üha põhjalikumaid ja täpsemaid ülevaateid.

Ametnikueetika arengud meil ja mujal

{ Anneli Sihver } RAHANDUSMINISTEERIUMI RIIGIHOLDUSE JA AVALIKU TEENISTUSE OSAKONNA NÕUNIK

Viimaste aastate suundumus avalikku sektorit efektiivsemaks, paindlikumaks ja tõhusamaks muuta toob kaasa uued küsimused ametnike käitumisele seatud ootustest. Erasektori praktikate rakendamise taustal tunnetatakse nii Euroopa Liidu kui ka OECD riikides, et ametnike rolliga kaasnevad jätkuvalt kõrgendatud nõudmised, ning avalik teenistus peab avalikkuse silmis oma usaldusväarsuse säilitama ka tingimustes, kus soodustatakse avaliku ja erasektori vahelist mobiilsust, kaasatakse avalike teenuste osutamisse erasektorit ja rakendatakse tulemusjuhtimise põhimõtteid. Peamised probleemid, millega riigid kokku puutuvad on suhteliselt sarnased, küll aga on erinevad probleemide lahendamiseks kasutatavad meetmed. Artikkel keskendubki sellele, missugused on peamised ametnikueetika valdkonna arengusuundumused Euroopa Liidu ja OECD riikides ja kuidas paistab nende trendide põhjal silma Eesti. Samuti antakse lühiülevaade algatustest, mida on ellu viidud ametnikueetika tugevdamiseks Eestis.

Ametnikueetika arengusuundumused rahvusvahelises plaanis

Eesti on alates 2009. aastast kuulunud 30 vähemkorumpeerunud riigi hulka. Korruptsioonitaseme hindamisel on tuntuimaks indikaatoriks Transparency Internationali poolt 1995. aastast koostatav korruptsiooni tajumise indeks, millega hinnatakse, kui ulatuslikuna tajuvad erinevate riikide elanikud korruptsiooni levikut. Korruptsioonisüütegude statistiliste näitajate analüüsist on indeksi koostamisel loobutud üheste järelduste tegemise keerukuse tõttu – korruptsioonisüütegude kasv võib ühelt poolt viidata korruptsiooni leviku suurenemisele, teisalt uurimisasutuste töö tulemuslikkuse paranemisele. Eesti on indeksis kajastatud alates 1998. aastast. Selle aja jooksul on hinnang korruptsiooni levikule mõnevõrra paranenud liikudes 5.7-lt 1998. aastal 6.4-le 2011. aastal¹. Seni kõrgeim oli Eesti indeksi väärtus 2006. aastal – 6.7. Madalaima korruptsioonitasemega riikideks on läbi aastate olnud Põhja-Madalmaad (Soome, Rootsi, Taani), aga ka Uus-Meremaa. Eesti eristub madalama korruptsioonitaseme poolest teistest endistest Nõukogude Liidu riikidest, kus indeksi väärtus jääb alla 5 palli.

Majanduslangus on mõjutanud avalikkuse hinnangut avaliku sektori usaldusväarsusele

2011. a sügisel viisid professor Demmke ja Moilanen Euroopa Avaliku Halduse Koostöövõrgustiku inimressursside arendamise töögrupi (*European Public Administration Network Human Resources Working Group*) tellimisel 27 Euroopa Liidu liikmesriigis läbi uuringu hea riigivalitsemise ja eetika meetmete efektiivsusest (*Effectiveness of Good Governance and Ethics in Cent-*

¹ Transparency International korruptsiooni tajumise indeksi maksimumväärtus on 10, tähistades korruptsioonivaba riiki. Miinimumväärtuseks on 0, tähistades kõrge korruptsioonitasemega riiki. <http://cpi.transparency.org>

ral Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis”². Uuringuga hinnati muutuva keskkonna ja majanduskriisi mõju ametnikueetikale ning erinevate eetikat tugevdavate meetmete tulemuslikkust.

Uuringu üheks põhijärelduseks oli, et majanduslanguse situatsioon, eelarvekärped ja erasektorile omaste praktikate rakendamine esitavad väljakutseid avaliku sektori usaldusväärsele. Euroopa Liidu liikmesriigid tunnetavad suuremat vajadust tegeleda avaliku teenistuse eetika süsteemse arendamisega. Samuti on kõik Euroopa Liidu riigid nõus väitega, et kuigi teatud erasektori väärtuste rakendamine kaasaegses avalikus teenistuses on põhjendatud, ei tohi selle juures loobuda klassikalistest avaliku teenistuse väärtustest nagu seaduslikkus, ausus ja neutraalsus. Tuues paralleeli Eestis läbi viidud uuringuga „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”³, peavad Eesti ametnikud olulisemaks klassikalisi avaliku teenistuse väärtusi võrdluses erasektorile omaste väärtustega nagu innovaatus ja koostöö. Siinkohal on ka OECD Eesti valitsemisusutlikkuse kvaliteeti käsitlevas raportis Eestil soovitanud senisest enam just viimati nimetatud kahele väärtusele tähelepanu pöörata⁴.

Hoiakud eetiliselts küsitavate tegevuste osas on muutunud kriitilisemaks

Kuna avalikkuse ootused heale riigivalitsemisele on aja jooksul suurenenud, siis on ka nõuded ametnikule sobiva käitumise kohta muutunud rangemaks. See tendents ilmneb enamikus Euroopa Liidu riikides, sealhulgas ka Eesti ametnike, ettevõtjate ja elanike hoiakutes⁵.

Avalikkuse kõrgendatud ootused ametnike käitumise suhtes on kaasa toonud selle, et aasta-aastalt on Euroopa Liidu liikmesriikides suurenenud eetikavaldkonda reguleerivate seaduste hulk. Reeglite rohkusega paistavad eriti silma pärast 2004. aastat Euroopa Liiduga liitunud riigid. Reguleerituse skaala teises otsas on Põhjamaad, kus avalik sektor toimib usalduse põhimõttel ning seadustega on kehtestatud eelkõige miinimumraamistik. Viimastel aastatel on eetikavaldkonna õigusliku reguleerimise tendents peatumas, kuivõrd on mõistetud, et kõiki eetilist probleemseid olukordi ei ole võimalik ega otstarbekas seadustega katta. Samuti on ilmnenud, et seaduste väljatöötamisel ei ole piisavalt hinnatud uute meetmete reaalsel rakendatavust, otstarbekust ja mõjusid ning seetõttu ei ole need saavutanud soovitud eesmärgi. Viidatakse ka Euroopa Komisjoni seisukohale, mille kohaselt üha rangemad reeglid huvide deklareerimisel suurendavad süsteemi haldamise töökoormust ning toovad kaasa probleeme isikuandmete kaitsega; samuti ei pruugi ranged avalikustamise nõuded tegelikku huvide konflikti ära hoida.

Eetiliste rikkumiste suhtes vastuvõtlikumate valdkondade osas on Eesti ametnike hinnangud sarnased Euroopa Liidu üldiste tendentsidega. Probleemsemate valdkondadena on nimetatud tulemusjuhtimisest ajendatud palgareforme, edutamispõhimõtete ning mobiilsussüsteemi rakendamist. 2009. a lõpus pidasid 86% Eesti ametnikest eetika tugevdamise seisukohast kriitiliseks selgemat ametnike värbamise, hindamise, edutamise ja tasustamise põhimõtteid. Tulevikuteemaks, millega Euroopa Liidu riikides läbi viinud uuringu autorid Demmke ja Moilanen soovivad riikidel tegeleda, on avalikust teenistusest lahkumisega

2 Uuringuraport on kättesaadav http://www.eupan.eu/en/thematic_areas/show/&tid=28 21.12.2011 lisatud materjalide hulgast.

3 Riigikantselei. 2009. „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”, http://www.avalikteenistus.ee/public/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf.

4 OECD. 2011. OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach.

5 Riigikantselei 2005 ja 2009. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses. Justiitsministeerium ja Tartu Ülikool. 2006 ja 2010 Korruptsioon Eestis. Kolme sihtrühma uuring.

kaasnevad piirangud juhul, kui uueks tööandjaks on organisatsioon, mille üle ametnikuna teostati järelevalvet. Siinkohal on huvitavaks tulemuseks, et Eesti ametnikest peab endise järelevalvatava organisatsiooni juurde tööleasumist eetiliselt taunitavaks ainult 41%, ehkki kehtiva avaliku teenistuse seaduse järgi laieneb piirang ametnikule kolme aasta jooksul pärast teenistusest lahkumist.

Seaduste- ja väärtusekeskne lähenemine avaliku teenistuse eetika arendamisel

Avaliku teenistuse eetika arendamisel eristatakse seaduse- ja väärtusekesket lähenemist. Kuigi Euroopa Liidu ükski riikidest ei esinda n-ö puhas mudelit, kalduvad Saksamaa ja Prantsusmaa seadusekesksema lähenemise poole ehk väljaspool seadustega reguleeritud küsimusi ametnikueetika teemadega ei tegelda. Seevastu Põhjamaad ja Holland rakendavad rohkem väärtusekeskse lähenemise elemente ehk rõhuasetus on väärtuspõhisel organisatsiooni juhtimisel, ametnike koolitamisel ja teistel eetika-alase kompetentsi tõstmisele suunatud tegevustel. Suurbritannia kombineerib võrdväärselt mõlemale lähenemisele omaseid elemente.

Institutsionaalselt kaldub enamik Euroopa Liidu riike moodustama pigem korruptsiooni, huvide konflikti või huvide deklaratsioonidega tegelevaid organeid ning ametnikueetika valdkonnaga seotud ülesanded on üldjuhul jagatud erinevate institutsioonide vahel või puudub keskne koordineeriv üksus täielikult. Vähesed liikmesriigid on loonud eetikavaldkonda keskelt koordineeriva eraldiseisva üksuse – nt Avaliku Sektori Eetika ja Ametiväärikuse Edendamise Amet (*Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector BIOS*) Hollandis ja Avaliku Elu Standardite Komitee (*Committee of Standards in Public Life*) Suurbritannias.

Eestis on ametnikueetika tugevdamisel eeskujuks võetud väärtusepõhine mudel ning peamisteks kesketeks meetmeteks on seni olnud koolitused, valdkondlik nõustamine, juhend- ja õppematerjalid ja teavitussüritused. Kui korruptsiooni- ning ametnikueetika valdkonna õigusliku reguleerimise eest vastutab Justiitsministeerium, siis väljaspool seadusi jäävates küsimustes (nt ametnike tööalaste koolitustegevuse tasustamispõhimõtted) kuulub avaliku teenistuse eetika koordineerimise pädevus Rahandusministeeriumile.

Juhtide roll ametnikueetika tugevdamisel kriitilise tähtsusega

Kõige efektiivsemaks eetikat tugevdavaks instrumendiks peetakse Euroopa Liidu riikides juhtide eeskujut, avatuse põhimõtte rakendamist avaliku sektori toimimisel ja ametnikueetika alaseid koolitusi. Juhtimise ja organisatsioonikultuuri kriitilisust ametnikueetika tugevdamisel peavad oluliseks ka Eesti ametnikud. Uuringust "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses" ilmnes samuti, et 93% ametnikest peavad oluliseks juhtide eeskujut. Erinevus ilmnes aga suhtumises rangemate eetika-alaste regulatsioonide järele. Kui Eesti ametnikud peavad seadusega kehtestatud piirangute karmistamist kõige ebaefektiivsemaks meetmeks, siis EL-27 keskmise kohaselt on eetika-alased regulatsioonid efektiivsuse seisukohast juhtide eeskujut järel teisel kohal. Sellesse tulemusse tasub aga suhtuda reservatsiooniga, sest Euroopa Liidu küsimustikus uuriti suhtumist regulatsioonide efektiivsuse kohta üldiselt, mitte olemasolevate reeglite karmistamist. Ebaefektiivsemateks meetmeteks peetakse Euroopa Liidus majanduslike huvide deklareerimist ja korruptsioonist teavitaja kaitset, Eesti uuringus neid teemasid ei ole käsitletud.

Tagasisaade olulisematele valdkondlikele arengutele 2011. aastal

Ametnikueetika valdkonda puudutavate õigusaktide väljatöötamises osalemine

2011. a tegi Rahandusministeerium aktiivset koostööd Justiitsministeeriumiga kahe olulisima ametnikueetika valdkonda puudutava õigusakti väljatöötamisel. Uue avaliku teenistuse seaduse ja uue korruptsioonivastase seaduse olulisimad ametnikueetika valdkonna muudatused on järgmised: avaliku teenistuse eetikakoodeks lahutatakse seadusest, ametnike tegevuspiirangud reguleeritakse edaspidi vaid avaliku teenistuse seaduses ehk sisuline dubleerimine kaob, moodustatakse valdkonda koordineeriva koguna ametnikueetika nõukogu, täpsustatakse ametiisiku (hõlmab avalike ülesannete täitjaid laiemalt) definitsiooni ning minnakse üle elektroonilisele huvide deklaratsiooni süsteemile.

Jätkusid ametnike ja avaliku sektori töötajate eetilise kompetentsi tõstmisele suunatud koolitused

Kuna avaliku teenistuse koordineerimine toimub Eestis detsentraliseeritult, on kesksed eetikakoolitused üheks peamiseks võimaluseks avaliku teenistuste väärtuseid kommunikeerida ning ühtset avaliku teenistuse identiteeti kujundada. Kui 2010. aastani olid programmist "Keskne koolitus" toimuvate eetikakoolituste sihtgrupiks riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikud, siis 2010. a lõpus laiendati koolitusi tervele avalikule sektorile, hõlmates sihtgruppi ka kohaliku omavalitsuse volikogude liikmed, riigi- ja kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud, sihtasutused ja mittetulundusühingud ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste hallatavad asutused. Eetikakoolituste tagasiside on läbi aastate olnud väga positiivne - üle 95% osalejatest on koolitustega rahul. Alates 2006. aastast on keskselt korraldatud avaliku teenistuse ja avaliku sektori eetika koolitusprogrammi läbinud üle 700 ametniku ja töötaja. Perioodil 2010-2011 toimus programmist „Keskne koolitus“ 12 avaliku teenistuse eetika koolitust, mille läbis 247 ametnikku, kellest veerandi moodustasid kohaliku omavalitsuse ametnikud. Selline jaotus kajastab üsna hästi ametnikkonna üldist statistilist läbilõiget. Samal perioodil korraldati ka eespool kirjeldatud laiemale sihtgrupile suunatud avaliku sektori eetikakoolitusi, mille läbis 129 osalejat. Kõige kõrgem oli huvi ja esindatus valla- ja linnavolikogu liikmetel ja kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste töötajatel, kes moodustasid 62% koolitusel osalenutest. Nii avaliku teenistuse kui avaliku sektori eetika koolituste peamiseks eesmärgiks on arendada eetilise otsusetegemise kompetentsi ehk oskust märgata ja süsteemselt väärtuste võtmes analüüsida eetiliselt probleemseid situatsioone. Loomulikult käsitletakse koolitustel ka avaliku eetika teoreetilist ja õiguslikku raamistikku, kuid kahtlemata on koolituse kõige suuremaks väärtuseks praktiliste juhtumite analüüsimine. Koolitusi viib läbi Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendamise ja Koolituskeskus, kaasates lektoritena tunnustatud ja pikaajalise kogemusega lektoreid.

Toimus esimene avaliku teenistuse eetika päev

29. novembril 2011. aastal toimus Eestis esimest korda avaliku teenistuse eetika päev⁶. Seminari sihtgrupiks olid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste tippjuhid, ametnikueetika tugevdamise, korruptsiooni ennetamise ja organisatsiooni arendamisega tegelevad keskastmejuhid ja ametnikud – peamiselt vastavate osakondade juhid ning personali-, arendus- ja siseauditi osakonna ametnikud. Huvi eetika päeva vastu ületas Rahandusministeeriumi ootuseid ning kokku oli üritusel 213 osalejat. Ürituse käigus said ametnikud arutleda valdkonna aktuaalsete probleemide ja arengusuundade üle. Seminaril tutvustas ametnikueetika

6 Eetika päeva videosalvestised ja esitlused asuvad <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=39309>.

arendamise võimalusi professor Jeroen Maesschalck Belgia Leuveni Katoliiklikust ülikoolist ning ametnikueetika hetkeseisust OECD liikmesriikides rääkis OECD ametnikueetika üksuse juht Elodie Beth. Töötubades käsitleti muu hulgas korruptsiooni ennetamise võimalusi kohalikes omavalitsustes, organisatsiooni väärtuste tugevdamise võimalusi, töölastel koolitustel lektorina osalemist ning eetikakoodeksi rolli ametnike käitumise suunajana. Seminari üheks põhijärelduseks oli, et ametnikueetika arendamisel on oluline roll asutuse juhil. Ei piisa üksnes sellest, et on olemas seadused ja reeglid, vaid tähtis roll on asutuse sisekliimal ja organisatsioonikultuuril, mille kujundamisel on oluline osa kõigil töötajatel, kuid eriti asutuse juhtkonnal.

Valmis huvide konflikti vältimise juhend ametnikele ja avaliku sektori töötajatele

Ametnikueetika ning korruptsiooni valdkonna nõustamispraktika käigus on välja kujunenud teemad, mille osas Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi poole sageli pöörduakse. Selliste küsimuste hulka kuuluvad näiteks kingituste vastuvõtmine, teise tööandja juures töötamine, ametnike tööalase koolituse tasustamine, tehingud seotud isikutega jmt. Nimetatud päringutest ajendatuna ning lähtudes Vabariigi Valitsuse arengukava „Korruptsioonivastane strateegia 2008–2012“⁷ raames kavandatud tegevustest avaldati 2011. a Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi koostöös huvide konflikti käsiraamat. Käsiraamat sisaldab 37 juhtumit. Iga juhtum koosneb asjaolude kirjeldusest, soovituslikust hinnangust osapoolte käitumise seaduslikkuse ja eetilise kohta ning soovitustest, kuidas tulevikus selliste teemade puhul huvide konflikti vältida. Kuna eetika-alased juhtumid on nüansirohked ja ei ole alati seadustega reguleeritud, siis kaasati juhtumite lahendamise väljatöötamiseks nii asutuste personalijuhte kui ka eetikakoolitajaid. Käsiraamat on interaktiivne ja igaühel on elektroonilise keskkonna kaudu võimalik käsiraamatusse uusi juhtumeid esitada. Vastavalt nõustamispäringutele ning võimalikele muutustele ametnikueetika valdkonda reguleerivate õigusaktide osas on edaspidi kavas käsiraamatut jooksvalt täiendada. Käsiraamatu elektrooniline versioon on kättesaadav aadressil <http://huvidekonflikt.just.ee/>.

Väljakutsed edasiseks

Uue avaliku teenistuse seaduse oluliseks muudatuseks on avaliku teenistuse eetikakoodeksi lahutamine seadusest ning Rahandusministeeriumi juurde ametnikueetika nõukogu moodustamine. Eetikanõukogu peamiseks rolliks saab olema uue ametnike eetikakoodeksi heaks kiitmine ning eetikakoodeksi rakendamise toetamine üldiste juhendmaterjalide, üksikjuhtumitel põhineva nõustamise ja ametnikueetika valdkonna strateegilise arendamise kaudu. Kuni ametnikueetika koodeksi heaks kiitmiseni eetikanõukogu poolt kehtib senine avaliku teenistuse eetikakoodeks. Eetikanõukogu ei hakka määrama distsiplinaarkaristusi, vaid annab asutustele ja ametnikele soovituslikku nõu, kas teatud viisil käitumine on kooskõlas ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega. Ametniku karistamise põhjendatuse hindamine kuulub konkreetse ametiasutuse pädevusse.

Lähiaastate teiseks oluliseks arengusuunaks on riigi ametiasutustele suunatud eetika-alaste riskide enesehindamise juhendmaterjali väljatöötamine. Tegemist on abimaterjaliga, mille alusel organisatsioonid saavad kaardistada eetiliselt probleemseid valdkonnad, hinnata olemasolevate ametnikueetikate tugevdavate meetmete toimuvust ning hinnata täiendavate meetmete rakendamise vajadust. Analoogne metoodika on välja töötatud Hollandi avalikus teenistuses. Hollandi kogemus on näidanud, et metoodika rakendamine toetab suurenenud

7 Korruptsioonivastane strateegia 2008–2012 on kättesaadav <http://www.korruptsioon.ee/strateegia>.

teadlikkust nii ametnikueetikast kui professionieetikast kui ka selle tugevdamise võimalustest. Kuna enesehindamisse kaasatakse ametnikke erinevatelt tasanditelt ja üksustest, aitab meetodika ühtlustada organisatsiooni arusaama ootustest ametniku käitumisele. Eestis viiakse enne meetodika väljatöötamist 2012. aastal läbi riigi ametiasutuste ametnikueetika juhtimise süsteemide hetkeseisu kaardistav uuring.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eestis on ametnikueetika arendamise üldised probleemid ja väljakutsed sarnased teiste Euroopa Liidu ja OECD riikidega. Ametnikueetika nõukogu reaalne tegevus ning organisatsioonide enesehindamise meetodika rakendamine peaksid looma paremad eeldused eelpool kirjeldatud probleemidele lahenduse leidmiseks.

Arengud avalike teenistujate koolituse valdkonnas

{ Rauno Vinni } RAHANDUSMINISTEERIUMI RIIGIHALDUSE JA AVALIKU TEENISTUSE OSAKONNA NÕUNIKU KT

Koolitus on personalijuhtimise valdkond, mis toetab töötaja, organisatsiooni ja avaliku teenistuse kui terviku ees seisvate eesmärkide saavutamist. Koolitus on vajalik avalike teenistujate teadmiste, oskuste, võimete ja väärtushinnangute järjepidevaks arendamiseks, et paremini täita nii olemasolevaid kui ka tulevasi tööülesandeid ning mõista oma rolli riigi või kohaliku omavalitsuse teenistujana.

Peamine vastutus ametnike teadmiste ja oskuste nõuetele vastavuse ning arendamise eest on ametiasutustel. Eesti avalike teenistujate koolitussüsteemi koordineerimisel on kaalukaim roll Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnal (RIHATO). Üks tähtsamaid koordineerimise vahendeid, mis tugevalt detsentraliseeritud koolitussüsteemis esindab nn tsentraalset tööriista, on programm „Keskne koolitus“. Keskse koolituse programmi viiakse ellu inimressursi arendamise 2007.-2013. aasta rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ raames. Programmi üldeesmärk on tagada usaldusväärsed, asjatundlikud ja pühendunud avalikud teenistujad.

Keskne koolitus 2010–2011

RIHATO 2011. aasta tegevus koolituse valdkonnas keskendus eelkõige keskse koolituse programmi rakendamisele. 2010.-2011. aasta programmi koolitus- ja arendustegevused olid suunatud:

- ühtsete põhiväärtuste ja eetika tugevdamisele;
- poliitika kujundamise oskuste parandamisele;
- avalike teenuste kättesaadavusele üksikisikule ja ettevõtjale sobival viisil;
- personalijuhtimise ja teiste organisatsiooni tugitegevuste kvaliteedi parandamisele;
- avalikku teenistust toetava täienduskoolitussüsteemi arendamisele.

Keskse koolituse 2010.-2011. aasta programmi raames läbiviidud tegevusi finantseeriti summas 879 982,27 eurot (85% Euroopa Sotsiaalfondist (ESF) ja 15% rahandusministeeriumi eelarvest). Kahe aasta vältel viidi läbi 298 koolitust, koolituspäevade arv oli 549. Programmi koolitustel osales kokku 4687 inimest, kellest 3104 olid riigi ja 1246 kohalike omavalitsuste (KOV) ametiasutustest.

Huvi koolituste vastu oli suur ja paljudele soovijatele koolituskohti ei jagunud. Probleemiks oli aga koolitustele mitteilmumine ja nende katkestamine. Koolitustel osalemise keskmine protsent oli 90, kusjuures koolitustele registreeriti sageli isegi enam osalejaid kui algselt kohti oli planeeritud⁸.

8 Koolitustele registreerimise aktiivsust mõõdab koolituse täituvus, mis aastatel 2010-2012 oli 114%. See indikaator siiski ei kajasta täielikul määral huvi kesksete koolituste vastu, sest osadele populaarsetele koolitustele jagati kohti n-ö kvootide alusel ja kõigile avatud registreerimise võimalus puudus.

Positiivsena saab esile tõsta koolitustega rahulolu: 95% osalejatest hindas koolituste vastavust eesmärgile, omandatud teadmiste rakendatavust töökohal ning sisu ja korraldust heaks või väga heaks. Koolituste vastavust püstitatud eesmärkidele hinnati nelja palli süsteemis keskmiselt hindegaga 3,7 ja koolituste sisu taset hindegaga 3,6. Osalejate hinnang koolituste raames saadud teadmiste ja kogemuste rakendatavusele tööl oli keskmiselt 3,4 palli.

2010.-2011. aasta programmi raames töötati välja kokku 14 uut koolitusprogrammi ja valmis metoodika ametikohtade tööperedesse paigutamiseks. Koolitusprogrammid ja õppematerjalid on kättesaadavad aadressil <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=10671>.

Koolitussüsteemi analüüs

2011. aasta oktoobris valmis keske koolituse programmi toel „Avaliku teenistuse täiendus-koolitussüsteemi ja arenguvajaduste analüüs“ (SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Tallinna Tehnikaülikooli Avaliku Halduse Instituut, analüüsi terviktekst aadressil <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=14318>). Analüüsis on antud ülevaade koolitus- ja arendustegevuse rahvusvahelisest trendidest ja praktikast. Analüüsiraport kirjeldab ja hindab tänase Eesti avalike teenistujate koolitussüsteemi toimimist, teeb ettepanekuid selle edasiarendamiseks ja pakub välja erinevaid lahendusvõimalusi.

Hinnangud koolitussüsteemile olid kokkuvõtlikult järgmised:

- avaliku teenistuse kui terviku arendamise strateegia puudub. See mõjutab ka avaliku teenistuse koolitustegevust, mis on killustunud, kus domineerib asutusekeskne vaade ja kus koostöö erinevate süsteemi osiste vahel pole süsteempärane;
- asutusekeskne lähenemine ei soodusta ühtseks valitsemiseks vajalike kompetentside ja väärtuste arengut. Ministeeriumid ei tegele süsteemselt valitsemisala personali arendamisega ja koolitustegevuste kvaliteet ametiasutustes on sõltuvuses asutuste pädevusest (mh “targa ostja” oskuste olemasolust);
- KOV tasandi ametnike koolitus ja arendamine on süsteemse tähelepanuta;
- koolitusturg on killustunud ning turul on probleeme mitmete avaliku halduse spetsiifiliste teemade pakkumisega;
- asutusteüleseid koolitusvajadusi katab rahandusministeeriumi koordineeritav keskne koolitus, kuid selle maht on ebapiisav (sihtgrupi kaetus läbi aastate on olnud 2,6-8,1%). Keskne rahastamine toetub EL-i struktuuritoetustele (85% ulatuses rahastab programmi ESF), mis toob kaasa projektipõhisuse, suure halduskoormuse ja küsimused keske koolituse jätkusuutlikkuse osas;
- Rahandusministeeriumil keske koordineerijana puudub käepikendus koolitus- ja arendusüksuse näol.

Kokkuvõtlikult tõdeb analüüs, et Eesti avalike teenistujate koolitus- ja arendussüsteem vajab nii sisulisi (strateegia) kui ka institutsionaalseid muudatusi. RIHATO on asunud analüüsis välja toodud kitsaskohtadega tegelema – avaliku teenistuse, sh koolituse valdkonna, strateegia kujundamisega tegeleb osakond riigi kui tööandja rohelise raamatu koostamise raames (nimetatud dokumendi valmimise tähtaeg on 2012. aasta lõpp). Samuti on alanud konsultatsioonid koolitussüsteemi institutsionaalse korralduse uuendamiseks. 2012. aastal valmistatakse ette avaliku teenistuse seaduse alusel kehtestatav „Ametnike koolituse kord“. Dokumendi koostajate eesmärk on koolitussüsteemi korrastamine, sealjuures säilitatakse siiski selle detsentraliseeritud iseloom (kus vastutus koolitus- ja arendustegevuste korraldamisel jääb peamiselt ametiasutuste tasandile).

Keskne koolitus 2012–2013

2011. aastal algas ka 2012.–2013. aasta keskse koolituse programmi koostamine. Rahandusminister kinnitas programmi „Keskne koolitus 2012-2013“ 5. aprillil 2012. Programmi raames toetatakse koolitus- ja arendustegevusi, mille eesmärk on:

- avaliku teenistuse ühtsete põhiväärtuste ja eetika tugevdamine;
- poliitika kujundamise ja elluviimise oskuste parandamine;
- lihtsam ja tõhusam riigivalitsemine;
- personalijuhtimise oskuste parandamine ja avalikku teenistust toetava koolitussüsteemi arendamine;
- keskastmejuhtide arendamine.

Eeloleval perioodil panustatakse jätkuvalt avalike teenistujate ühtsete põhiväärtuste ja eetika arendamisse, kuid uue programmi keskmes on ennekõike poliitika kujundamist ja elluviimist toetavad koolitus- ja arendustegevused. Ka teised eesmärgid, nt lihtsam ja tõhusam riigivalitsemine, aitavad kaasa poliitika kujundamise ja elluviimise taseme tõstmisele. 2012.–2013. aasta programmis on uudsena keskastmejuhtide arendamisele suunatud tegevused. Uus keskse koolituse programm sisaldab eelmise programmiga võrreldes enam arendustegevusi (nt metoodikate väljatöötamine, uuringud ja analüüsid). Kavas on 16 uue koolitusprogrammi väljatöötamine.

Programmi põhjalikum kirjeldus ja tabel koolitus- ja arendustegevuste ülevaatega on kättesaadav aadressil <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=39552>. Sealsamas asub ka koolituskalender, mis sisaldab koolituste toimumise aegu. Kalendrit uuendatakse jooksvalt vastavalt koolitajatega lepingute sõlmimisele.

Koolituse valdkonna arendamine

Järgnevatel aastatel prioriteetideks on programmi „Keskne koolitus 2012-2013“ elluviimine, asutusteülese koolitusstrateegia loomine, koolitusvajaduste analüüsimise ja koolituste mõju hindamise parendamine, koolitusstatistika korrastamine ning koolituse valdkonna institutsionaalne korrastamine: keskse koolitusüksuse küsimuse lahendamine ja koostöö edendamine eri osapooltega.

Avalike teenistujate palgakorraldus 2011. aastal

{ Cerlin Pesti } RAHANDUSMINISTEERIUMI RIIGIHALDUSE JA AVALIKU TEENISTUSE OSAKONNA NÕUNIKU KT

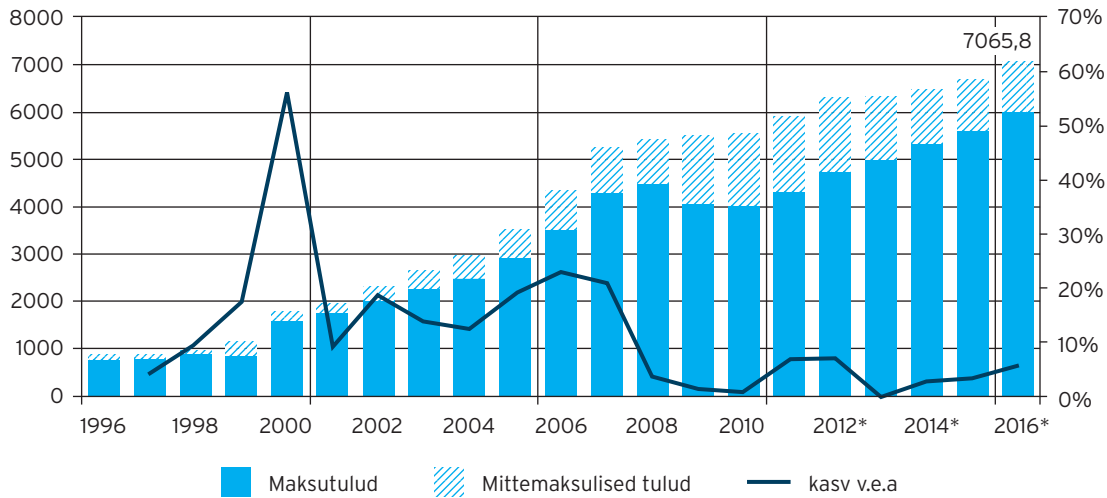
Avalike teenistujate palgakulud ja ametnike palk on ühed enim avalikkuse tähelepanu ja huvi pälvivad teemad. Nii nagu erasektoris on ka avalikus sektoris vajalike teadmiste ja oskustega tööjõu hoidmine ja järjepidevuse tagamine eesmärkide täitmiseks hädavajalik. Kuid selleks oluliste palgaotsuste tegemiseks tuleb saada avalikkuse heakskiit ning lähtuda poliitilistest suundumustest, mis teeb avalike teenistujate palgasüsteemide arendamise keeruliseks.

Eesti avalike teenistujate palgakorraldust mõjutavad tegurid aastal 2011

Eesti palgasüsteeme arendades ei saa mööda minna rahvusvahelistest trendidest. Vastavalt OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) 2011. aasta raportile⁹ on mitmed muutused nii ühiskonnas kui majanduses pannud riike otsima uusi palgasüsteemide arendamise viise. Seda peamiselt majanduskriisi tulemusena, mis on sundinud asutusi töötajukulusid kriitiliselt üle vaatama. Muutunud on ka töötajate hoiakud ja ootused. Töötajad on mobiilsemad ja vähem lojaalsed oma tööandjale, mistõttu nad ei seo ennast enam ühe organisatsiooniga kogu eluks, nagu see oli veel paarkümmend aastat tagasi. Muutustega kohanemiseks rakendatakse peaaegu kõikides OECD riikides avalike teenistujate palgasüsteemide kujundamisel üha enam erasektori praktikaid, nagu näiteks tulemuspalga juurutamine, palgaotsuste delegeerimine asutuse juhile ning palgaturu ja töötajate individuaalsuse arvestamine palgataseme määramisel. Kui varem keskenduti pigem asutuse sisemise õigluse tagamisele ja ametikohtade hindamisele, siis nüüd pööratakse üha rohkem tähelepanu palgaturul toimivale, palgatasemete konkurentsivõime hoidmisele ning töötajate individuaalse panuse tunnustamisele. Sellest tulenevalt on palgasüsteemid, mis varem olid jäigad ja ametikohakesksed (kõik töötajad said sarnast palka palgaastmestikus fikseeritud summade alusel), muutumas üha paindlikumaks ning töötajakessemaks (palgatasemed sõltuvad inimese võimekusest ja panusest). Eelnimetatule lisaks pööratakse palgasüsteemide arendamisel enam tähelepanu ka soolisele võrdõiguslikkusele. Kuigi uusi palgasüsteemide mudelid on otsitud vähemalt viimased kümme aastat, ei ole ükski riik veel jõudnud sellise lahenduseni, mida ta julgeks ka teistele soovitada.

Ametnike palgatasemed sõltuvad oluliselt riigieelarve võimalustest. Kui 2011. aastal laekus riigieelarvesse tulusid 2010. aastaga võrreldes 5% rohkem, siis kulud kasvasid 10%. Olulisemaks riigi kulude kasvu mõjutajaks oli sotsiaalkulutuste kasv. Sama trend jätkub majandusprognoside kohaselt ka tulevikus. Riigi tulud küll kasvavad, kuid see kasv on kulude kasvuga võrreldes väiksem. Prognoosi kohaselt on riigieelarve tulude kasv 2012. aastal 7,5% (vt Joonis 1), kulude kasv on samal aastal 11,8%. See näitab, et avalike teenistujate palgakasvu rahalist katet ei ole võimalik tagada ainult riigieelarve tulude kasvuga.

9 OECD 2011. Current Trends in the Compensation of Public Employees. Paris.

Joonis 1. Riigieelarve tulude maht (mln eur, %)¹⁰


Kui aastatel 2009 ja 2010 vähendati võrreldes 2008. aastaga riigieelarves tegevuskulusid kokku ligikaudu 147 mln eurot (2,3 mld krooni) ehk 9,36%, siis 2011. aasta riigieelarve mah-tusid planeerides otsustas Vabariigi Valitsus, et 2011. aastal tegevuskulusid ei vähendata. Riigitulude arvelt tehtavad tegevuskulud hoiti 2010. aasta tasemel ja riigisektori efektiivsus tagati riigistruktuuride ja funktsioonide ümberkorralduste abil. Nii ei olnud 2011. aastal enam kohustust palgakärbeteks, vaid rõhutati tegevuskulude piirmäära raames püsimist. See andis võimaluse palgakulude kasvuks majandamiskulude arvelt.

Vajaliku kvalifikatsiooniga avalike teenistujate tagamiseks on oluline jälgida, et palgatase-med ei jääks maha teiste tegevusvaldkondade palkadest. Eestis kasvas 2011. aastal nominaal-palk keskmiselt 5,9%. Erasektori keskmise brutokuupalga nominaalkasv oli 6,8%, avalikus sektoris 3,9%¹¹ ning koosseisulistel ametnikel 3,6%¹², mis tähendab, et Eesti keskmise palga kasvu vedajaks oli 2011. aastal erasektor. Avalike teenistujate palgatase on Eesti keskmise palga muutustega võrreldes dünaamilisem. Aastatel 2006-2008 kasvasid avalike teenistu-jate palgad rohkem kui üldturul, samas kui aastatel 2009-2011 vähenesid avalike teenistu-jate palgad rohkem kui Eestis keskmiselt. Koosseisuliste ametnike keskmise palga suhe Eesti keskmise palka on alates 2009. aastast alanenud ning 2011. aastal oli see näitaja 1,24 (vt Joonis 2). Seega näeme, et Eestis on avaliku teenistuse palgakasv maha jäämas Eesti keskmisest palgakasvust, mis muudab tulevikus vajaliku kvalifikatsiooniga ametnikkonna hoid-mise üha keerulisemaks.

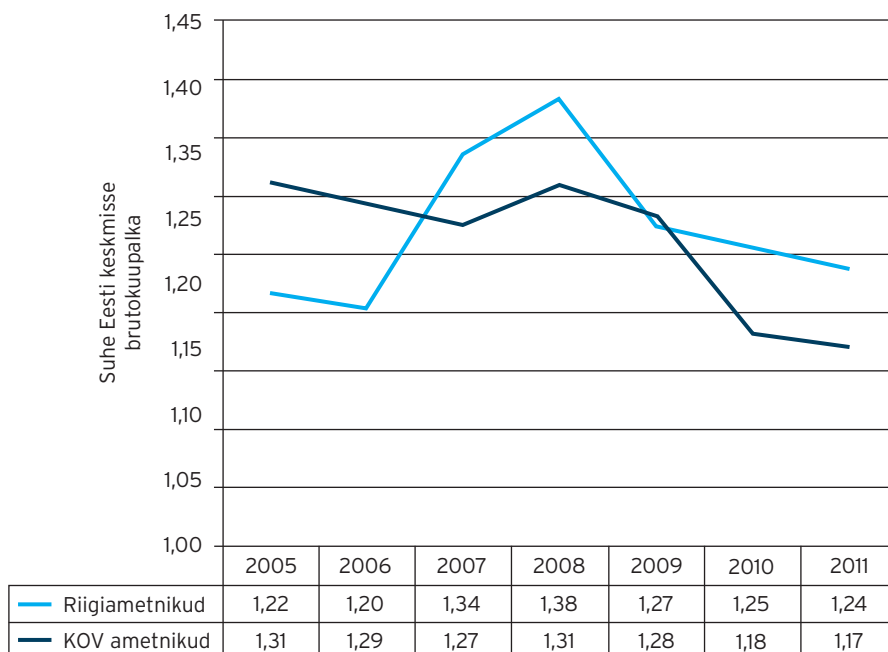
Avalike teenistujate palgasüsteemide kujundamist mõjutavad ka poliitilised otsused. Kui võr-relda poliitikute poolt avaliku teenistuse seadusele seatud eesmärgid 1995. aastal, mil see võeti esmakordselt vastu, 2011. aastal seatud eesmärkidega, on need täiesti erinevad. 1995. aastal taheti eristada avalikke teenistujaid töölepingu alusel töötavast töötajaskonnast ning tagada avalikele teenistujatele võimalikult suur hulk sotsiaalseid garantiisid. 2011. aastal rõhu-tas valitsus vajadust viia avalik teenistus võimalikult lähedale erasektorile, ühtlustades amet-nike ja erasektori töötajate hüved.

¹⁰ Rahandusministeerium 2012. suvine majandusprognoos.

¹¹ Statistikaamet

¹² Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Joonis 2. Avaliku teenistuse koosseisuliste ametnike keskmise palga suhe Eesti keskmise brutokuu- palka ajavahemikul 2005-2011¹³



Poliitilised suunad ei pruugi muutuda aga mitte ainult nii pika aja jooksul. Kui võrrelda 2007.-2011. aastaks ja 2011.-2015. aastaks koostatud valitsusliitude tegevusprogramme, võib näha, et 2007. aastal mõjutas valitsuse otsuseid majanduskasv ning avalike teenistujate palgasüsteemi arendamisele seotud eesmärgid olid oluliselt kulukamad, kui 2011. aastal kinnitatud tegevusprogrammis. 2007. aasta tegevuskavas seatud eesmärgid tegi riigile kulukaks soov tagada palkade konkurentsivõime ning avalike teenistujate ühtlased palgad, millest 2011. aasta tegevuskavas loobuti. Valitsuse kahe tegevuskava ainsaks sarnaseks eesmärgiks jäi vaid palgasüsteemi läbipaistvuse tagamine.

Peamised palgakorralduse valdkonna arendustegevused aastal 2011

2011. aasta avalike teenistujate palgakorralduse arendamise peamised tegevused tulenesid valitsuse seatud läbipaistvuse ja võrreldavuse eesmärgist. Ajale jalgu jäänud avaliku teenistuse seadusest tulenevad probleemid on aluseks palgasüsteemi keerukusele ja ebaselgusele. 2011. aastal Kesk- ja Ida-Euroopa riikide avaliku teenistuse kohta läbiviidud uuringus kirjeldati Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemi kui kahe paralleeluniversumi kooseksisteerimist, kus pärast uue töötajaga palgaläbirääkimiste pidamist sobitatakse tegelik maailm (ehk ametnikuga kokkulepitud palk) palgasüsteemi seaduslikkuse tagamiseks formaalsesse ehk seaduse maailma¹⁴. Kuigi ametiasutused toimivad avaliku teenistuse seaduse alusel ja rakendavad sarnase nimetusega palgakomponente, on palgakomponentide tegelik tähendus asutusesti erinev. Lisaks rakendatakse eriteenistusseaduste alusel veel mitmeid täiendavaid palgakomponente. See teeb asutustevahelise palgatasemete võrdlemise keeruliseks ja avalikkusele arusaamise avalike teenistujate palgasüsteemist raskeks. Lisaks on palgasüsteemide mitme-

¹³ Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmikud

¹⁴ Meyer-Sahling, J.-H. 2011. The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe After Accession. *Ø Governance* 24, 2, 231 - 260.

kesisuse tõttu raske hinnata avalike teenistujate palgatasemete konkurentsivõimet erasektoriga. Palgasüsteemide vähese läbipaistvuse tõttu on riigi tasandil palgapoliitiliste otsuste tegemine raske, kui mitte võimatu. Probleemi vähendamiseks ja võimalike lahenduste leidmiseks kujundati 2011. aastal Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna ametikohtade funktsioonid ümber nii, et ühe ametikoha peamiseks eesmärgiks sai avalike teenistujate palgasüsteemi arendamine ja koordineerimine.

Asutustevahelise palgavõrdluse eelduseks on analüüsitava andmete ühetaolisus – võimalikult täpselt peavad olema kindlaks määratud nii võrreldavad palgakomponendid kui ka võrreldavate tööde sisu. Seetõttu jätkati 2011. aastal tegevusvaldkondade kirjeldamist, millega oli algust tehtud 2009. aastal. Tegevusvaldkondade kirjeldustes on välja toodud vastava tegevusvaldkonna ametnike ja töötajate peamised ülesanded. See on tööülesannete standard, mis võimaldab erinevate asutuste vahel võrreldavaks teha sarnase töö sisuga ametikohad. Tegevusvaldkondade kirjelduste põhjal koostati 2011. aastal teenistusgruppide klassifikaator¹⁵ ja viidi läbi ametikohtade klassifitseerimise pilootprojekt. Kokku klassifitseeriti 24 asutusest ligikaudu 13 400 ametikohta. Klassifitseerimise käigus tekkinud probleemide ja ettepanekute põhjal tehti parandusi klassifikaatorisse ning 2012. aastal rakendatakse täiendustega klassifikaatorit juba 44 ametiasutuses (teenistusgruppide kataloog on Rahandusministeeriumi veebilehel www.fin.ee).

Standardeid hakati looma ka tasuliikidele. 2011. aastal viidi läbi ametiasutustele kehtivate seaduste analüüs ja toodi välja seadustes ette nähtud tasud (lisaks palgale hüvitised, toetused, stipendiumid ja pensionid). Erinevates asutustes tasude aluseks olevaid seadusi oli kokku kümme, palgaliike nendes ligi kolmkümmend ja väljamakseid koos palgaliikidega ligikaudu kakssada. Asutuste palgasüsteemide võrdlemiseks tuleb tasud klassifitseerida ühtsetel alustel. Kuna tasusid on palju ning asutusesti nende rakendamise praktika erinev, võtab sarnasuste leidmine ning selle baasil gruppide loomine aega. Seetõttu jätkub tasuliikide klassifikaatori väljatöötamine ning erinevate tasude määratlemine põhigruppidesse veel 2012. aastal ning automaatselt toimivast palgavõrdlusest ei saa rääkida kindlasti veel enne 2013. aastat.

Nagu teisteski OECD riikides, jälgitakse ka Eesti ametiasutustes palgasüsteemide sisemist ja välist õiglust. Sisemine õiglus põhineb asutuse-sisesel ametikohtade hindamisel ja reastamisel vastavalt nende vastutuse ulatusele ning strateegilisele väärtusele asutuse jaoks. Väline õiglus on palgatasemete konkurentsivõime jälgimine ja palgaturu info arvestamine palgatasemete määramisel. Sisemise õigluse tagamiseks rakendatakse ametikohtade hindamise meetodikaid, millest üks enam levinud on punktfaktor-meetod. Punktfaktor-meetodi abil hinnatakse asutuse ametikohti sarnaste ja kindlaks määratud kriteeriumide alusel, kus igal kriteeriumil on erinevad tasemed koos kasvavate punktväärtustega. Nimetatud meetod on 2006. aastast kasutusel ka Eesti riigi ametiasutustes. 2011. aastal ajakohastati ja täiendati selle meetodi käsiraamatut ehk ametikohtade hindamise käsiraamatut (www.fin.ee). Välise õigluse ehk konkurentsivõime hindamiseks rakendatakse eelpool kirjeldatud tegevusvaldkondade klassifikaatorit.

15 Teenistuskohade klassifikaator sisaldab endas erinevaid teenistusgruppe. Teenistusgrupp on valdavas osas sarnaste ülesannetega teenistuskohade kogum. Näiteks on teenistusgruppideks personalijuhtimine, raamatupidamine jms. Erasektoris kasutatakse üldjuhul teenistusgrupi asemel mõistet tööpere.

Palgakorralduse väljakutsed tulevikuks

Avalike teenistujate palgakorralduse lähiaastate peamiseks arengusuunaks on ametiasutuste palgasüsteemide arendamiseks vajalike töövahendite arendamine ning asutustevahelise teadmiste jagamine ja koostöö suurendamine. Avaliku teenistuse palgasüsteemid peavad toetama vajaliku kvalifikatsiooniga ning eriteadmistega ametnikkonna hoidmist, kuid samas silmas pidama ka palgakulude tõhusat juhtimist. 2012. aasta arendustegevuste põhirõhk on uues avaliku teenistuse seaduse ja selle rakendusaktide rakendamine, silmas pidades eelnimetatud eesmärke. Lisaks tuleb tulevikus rohkem tähelepanu pöörata kogutasule. Palk ei saa olla avalikus teenistuses peamine motivaator ning tegeleda tuleb rohkem ka mitterahaliste tasudega, nagu näiteks eneseteostuse ning arenguvõimaluste pakkumisega, juhtimiskvaliteedi arendamisega ning toetava meeskonna tagamisega.

Huvitavate tööde ja heade tulemuste aasta tippjuhtide valdkonnas

{ Eve Limbach-Pirn } RIIGIKANTSELEI TIPPJUHTIDE KOMPETENSIKESKUSE JUHATAJA

2011.aasta oli tippjuhtide arendamisel huvitavate tööde ja heade tulemuste aasta.

Esimest korda viidi läbi Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide pühendumuse ja asjatundlikkuse uuringud¹⁶, mille tulemused andsid põhjust rõõmustamiseks ja ainek edasiseks tööks. Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide pühendumus on väga kõrge, kuuludes Lääne-Euroopa juhtide võrdluses tipp 33 protsendi hulka. Meil on suur hulk tippjuhte, keda saame nimetada avaliku teenistuse raudvaraks nende lojaalsuse ja kohusetunde tõttu. Koostööpartnerid ja poliitikud hindasid avaliku teenistuse tippjuhtide asjatundlikkust tubliks keskmiseks, tuues tugevamate kompetentsidena esile õigusteadlikkuse ja ressursside juhtimise. Väljakutsed järgmisteks aastateks seonduvad küsimustega, kuidas kasvatada innovaatiliste edasivijate osakaalu tippjuhtide hulgas ning kuidas senisest enam väärtustada nn pehmeid kompetentse - inimeste juhtimist, kommunikatsiooni ja koostööd.

2011. aastal toimunud arendustegevused keskendusid eelkõige ühtsema avaliku teenistuse kujunemise toetamisele ja tippjuhtide juhtimisvõimekuse arendamisele. Aasta algul valminud OECD valitsemisraport¹⁷ ja selle elluviimise võimalused olid teemaks kaheosalises kantslerite arenguprogrammis *Toward a Single Government Approach*, mille käigus moodustatud töörühmade töö oli sisendiks 13. oktoobril 2011. aastal Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud OECD valitsemisraporti rakendamise tegevuskavale. Programmi Londonis toimunud teine osa keskendus erinevatele Suurbritannias kasutatavatele koostöömudelitele ja nende rakendamise võimalustele Eesti avalikus teenistuses.

Detsembris toimunud töövisiit viis kantslerid teise Euroopa suurriiki, Prantsusmaale, eesmärgiga tutvuda võõrustajate avaliku teenistuse ja avalike teenuste arendamise kogemustega. Väliskoostöö jätkub loodetavasti erinevate seminaride ja stažeerimisvõimaluste näol ka järgnevatel aastatel.

Veebruaris oli soovijatel harukordne võimalus õppida rahvusvaheliselt tuntud tipp-poliitiku, endise Hollandi välisministri ja NATO peasekretäri Jaap de Hoop Schefferi kogemustest *lobby*, etiketi ja protokollide teemadel. Jaap ja Jeannine de Hoop Scheffer viisid läbi kahepäevase praktilise seminari, mis sai osalejatelt väga hea tagasiside. Sellises seminaris osalemise võimalus on seni olnud vaid Eesti tippametnikel.

16 http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/trukised/tippjuhid_rk_toimetised_nr3.pdf

17 <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport>

Klassikalisematest koolitustest pakuti tippjuhtidele Tartu Ülikooli majandusteaduskonna läbiviidud finantsjuhtimise koolitust ning Tallinna Ülikooli läbiviidud avaliku esinemise koolitust.

Lisaks eelnevatele osalesid tippjuhid aktiivselt individuaalsetes arendustegevustes - töötasid personaalse juhtimistreeneriga, stažeerisid oma kolleegide juures teistes Euroopa Liidu riikides ning osalesid erialastel konverentsidel. Kasvas vajadus keeleoskuste täiendamise järele ning inglise ja prantsuse keele kõrvale lisandusid õpitavate nimekirja ka saksa ja vene keel. Individuaalsetes arendustegevustes osalejate arv ulatus 2011. aastal 26%-ni sihtrühmast ja näitab jätkuvat kasvutrendi. Kokku on erinevates arendustegevustes 2011. aastal osalenud 83% kõigist sihtrühma kuuluvatest tippjuhtidest.

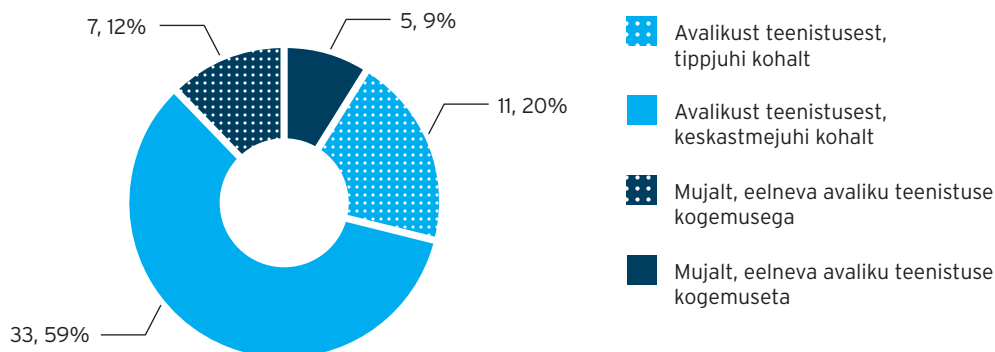
Muutmaks tippjuhtide kompetentside hindamist võimalikult sujuvaks ja mugavaks, loodi e-kompetentsikeskusesse võimalus säilitada seal arenguevestluste protokolle ning ühildada need arengumappidega. Alates 2011. aastast on e-kompetentsikeskuse kasutajatel võimalik keskkonda siseneda ja dokumente allkirjastada nii ID-kaardi kui mobiil-ID-ga.

Arendusaasta võttis kokku 20.-21. oktoobril 2011. aastal juba teist korda toimunud Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide konverents „Ühtsema valitsemise poole“. Konverents on foorum, kus kord aastas saavad kokku kõik avaliku teenistuse tippjuhid, et ühiselt eessevivate probleemidele lahendusi otsida. Ühiste väärtuste ja koostöömeele loojana on konverents kujunenud oodatud ürituseks. 2012. aastal toimub konverents „Ühtsema valitsemise poole II“ 11.-12. oktoobril.

Tänaste tippjuhtide arendamise kõrval muutub üha olulisemaks vajadus tegelda tippjuhtide järelkasvuga. Vähene kandidaatide arv tippjuhtide ametikohtadele väljakuulutatud avalikel konkurssidel ei võimalda leida ametisse parimaid võimalikke kandidaate. Ametis olevate tippjuhtide teenistuskäigu analüüs näitab, et enam kui neli viiendikku tippjuhtidest kasvab sellele ametikohale avaliku teenistuse seest, neist 20% on olnud ka eelnevalt tippjuhi ametikohal, 12% pöördub peale mõningast eemalolekut tagasi avalikku teenistusse ning 58% asub tippjuhina tööle eelneva keskastmejuhi kogemusega (Joonis 1). Tippjuhtide järelkasvuprogramm Newton saigi 2008. aastal ellu kutsutud selleks, et arendada tänaste juhieeldustega keskastmejuhtide juhtimisalaseid kompetentse ning motiveerida neid kandideerima tippjuhtide ametikohtadele. 2011. aastal lõpetas Newton programmi teises lennus 23 inimest. Kokku on tänaseks selle programmi lõpetanud 48 inimest, kellest 19 on oma karjääris edusamme teinud. Nendest kolm on ametisse nimetatud tippjuhina. Vastuvõtt kolmandasse Newton programmi algas 2012. aasta septembris ning lisaks sellele on täiendavalt kavas avada veel kaks teistele sihtrühmadele suunatud tippjuhtide järelkasvuprogrammi.

Joonis 1. Avaliku teenistuse tippjuhtide eelnevad ametikohad

Ametisse nimetatud tippjuhid



Oluline tegevussuund on olnud ka tippjuhtide valikuprotsessi arendamine. 2011. aasta lõpul valmisid õiguse ja finantsvaldkonna valikuülesanded, mille kasutuselevõtt võimaldab objektiivsemalt hinnata konkurssidel kandideerijate kompetentse õiguse ja finantsvaldkonnas ning pakkuda uutele tippjuhtidele arengutuge nende kompetentside osas, kus nad seda kõige enam vajavad. Valikuprotsessi uuendamine jätkub ja peaks lõpule jõudma 2012. aasta sügisel.

Mitmed huvitavad arendustegevused ja sihtrühma püsivalt kasvav huvi ja osalus lubavad väita, et enesearendamine on saamas Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide jaoks nende ameti lahutamatuks osaks.

Värbamine ja valik avalikus teenistuses

{ Anu Peljo } RAHANDUSMINISTEERIUMI RIIGIHOLDUSE JA AVALIKU TEENISTUSE OSAKONNA NÕUNIK

Riigi järjepidevaks toimimiseks on oluline tagada ametikohale vastava ettevalmistuse ja kogemusega, usaldusväärne ning pühendunud ametnikkond. Selle eesmärgi saavutamiseks on vajalik, et ametnike värbamise ja valiku protsess oleks süsteemne ning rakendamist toetavad sobilikud töövahendid. Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna (RIHATO) ülesandeks on ühtsete põhimõtete kujundamine ning värbamise ja valiku süsteemi toimivuse tagamine koordineerimistegevuste ja koostöö arendamise kaudu.

Artiklis antakse ülevaade värbamise ja valiku valdkonna väljakutsetest avalikus teenistuses nii rahvusvahelises plaanis kui ka Eesti kontekstis ning tutvustatakse RIHATO tegevusi valdkonna arendamisel. 2011. aastal oli värbamise ja valiku valdkonnas RIHATO põhifookuses värbamissüsteemi toimivuse analüüs ja sellest tulenevalt sisendi andmine uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu ja rakendusaktide koostamisele.

Avaliku teenistuse värbamissüsteemide avatus

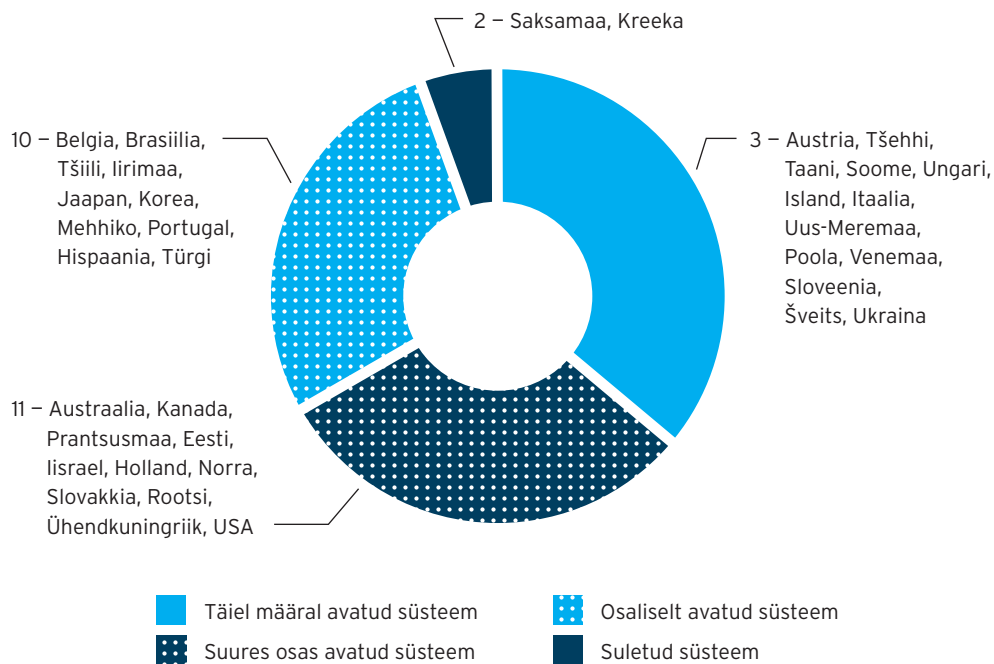
Eesti avaliku teenistuse värbamissüsteemi iseloomustavad kolm peamist näitajat. Esiteks on meil avatud ehk positsioonisüsteemile omaselt võimalik avalikku teenistusse siseneda väljastpoolt süsteemi kõigile ametiastmetele. Erinevalt karjäärisüsteemist, saavad meil avaliku teenistuse välised kandidaadid konkureerida ametnikega võrdselt kuni tippjuhtide ametikohadeni välja.

Teiseks, toimib meie värbamissüsteem detsentraliseerituse põhimõttel, kus vastutus ametnike värbamise ja valiku eest lasub ametiasutustel. Erandiks on avaliku teenistuse tippjuhid, kelle valikuprotsessi korraldab keskselt Riigikantselei Tippjuhtide kompetentsikeskus. Meie valitud suund eeldab, et asutuse tasandil tehakse kõige paremaid personaliotsuseid, mis tagavad paindliku ja kiire reageerimise ning täpsema vastavuse tegelikule värbamisvajadusele.

Kolmandaks, konkursipõhise värbamise ja valiku läbiviimisel väärtustame avatust, läbipaistvust ja efektiivsust. Sellest tulenevalt tagatakse kõigile võrdsed võimalused konkursil osalemiseks ning teenistusse võetakse sobivaim kandidaat, kes on läbinud konkurentsil põhineva värbamisprotsessi. Valikuotsuse tegemisel lähtutakse ametikoha ülesannete ja vastutusega kooskõlas olevatest kvalifikatsiooninõuetest (nõuded haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele), samuti tagatakse vastavus võrdse kohtlemise printsiipidele. Värbamise efektiivsuse all peame silmas suure hulga sobilike kandidaatide „ligimeelitamist“, õige valiku tegemist ja uue ametniku sisseelamisele kaasaitamist, mis aitaks vältida katseajal teenistusest lahkumist.

2011. aastal viis OECD liikmesriikide seas läbi analüüsi inimressursi juhtimise trendidest valit-susasutustes¹⁸, milles ka Eesti osales. Ühe teemavaldkonnana vaadeldi analüüsis erinevate liikmesriikide värbamissüsteemide avatust. Avatud värbamissüsteemi põhimõtte kohaselt tagatakse kõigile soovijatele võrdsed võimalused ametnikukohtadele kandideerimiseks, ametikoha täitmisel on oluline konkreetse ametikoha profiil ning valiku tulemusena võetakse teenistusse kõige professionaalsemate oskustega ja pädevam kandidaat. Avatuse ja läbi-paistvuse eesmärgil täidetakse 24 liikmesriigis suurem osa vabadest ametikohtadest asutu-seväliste konkurssidega ning kandideerida on võimalik erinevate tasandite ametikohtadele (vt Joonis 1).

Joonis 1. OECD riikide jaotus avaliku teenistuse värbamissüsteemide võrdluses



Lisaks näitab analüüsitud riikide praktika, et asutuseväliste konkursside läbiviimise osakaal on kasvava trendiga, asutusevälist värbamist eeldatakse kõrgema positsiooniga ametikohtade puhul ning vähem kasutatakse seda madalamate ametikohtade täitmisel. Eesti paigutub analüüsi kohaselt nende riikide hulka, kus suurem osa ametikohtadest täidetakse asutuseväliste konkurssidega. Avalikkuse ootus värbamissüsteemi selgusele ja avatusele Eestis on siiski kõrgem ning tulenevalt uue avaliku teenistuse seaduse eelnõust oleme lähitulevikus liikumas nende riikide hulka, kus kõik ametikohad täidetakse konkursside kaudu.

Värbamise ja valiku valdkonna kitsaskohad

Ametikohtade täitmine sobivate töötajatega ning kompetentsete ametnike hoidmine on võtmetähtsusega küsimus enamikes riikides. Värbamismaastikul konkureerib avalik teenistus kõrvuti era- ja mittetulundussektoriga ning üha rohkem ka rahvusvaheliste organisatsioonidega. Kõik võitlevad tiheda konkurentsi tingimustes selle nimel, kuidas huvi tekitada, ligi

¹⁸ OECD. 2011. Trends in Strategic Human Resource Management in Government: Preliminary findings. GOV/PGC/PEM(2011)2

meelitada ja värvata parimate oskuste, võimete ja motivatsiooniga töötajad, kes aitaksid püstitatud eesmärgi saavutada. Kvalifitseeritud töötajal on aga palju valikuvõimalusi. Kui riik ei suuda teiste osapooltega tööturul konkrentsis püsida, ei suuda me tagada kompetentset ametnikkonda ning kannatada võib riigi arengu jätkusuutlikkus. Riik tööandjana peab seega üha enam otsima vastuseid küsimustele, kuidas tõsta oma konkrentsivõimet ja olla tööjõuturul atraktiivne tööandja?

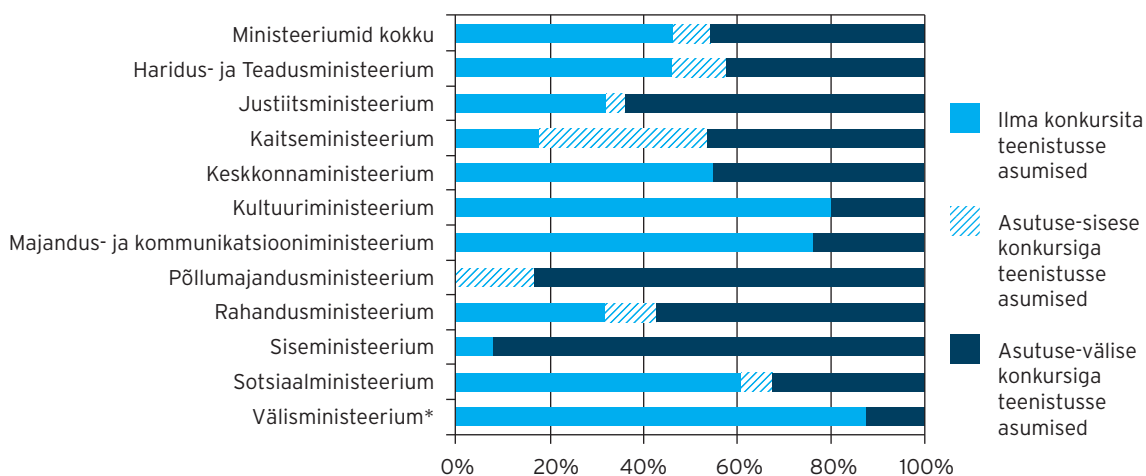
OECD Eesti valitsemisuuutlikkuse kvaliteeti käsitlevas raportis¹⁹ tuuakse Eesti värbamisüsteemi nõrkustena vähese läbipaistvuse kõrval välja avaliku teenistuse atraktiivsusega seonduvat, täpsemalt ametiasutuste konkursikuulutuste mitteamistumist, lisaks puudujääke sobilike töötajate värbamisel analüüsivõime suurendamiseks ministeeriumides.

Tuleb nõustuda, et info avaliku teenistuse vakantsetest töökohtadest ja käimasolevatest konkurssidest on hajutatud ning selget ülevaadet vakantsidest saada on keeruline. Sobiva tööpakkumise otsingul külastatakse pigem üksikshaaval erinevate ametiasutuste kodulehekülgi või kasutatakse üldtuntud tööportaali teenuseid. Avaliku teenistuse veebilehest, kus ametiasutustel on võimalik tasuta oma konkursikuulutusi avaldada, ning mis peaks täitma ühtse infokanali eesmärgi, ei ole suur osa inimestest teadlikud. Läbipaistvuse suurendamiseks ning avaliku teenistuse ja ametiasutuste kuvandi ja maine tõstmise eesmärgil on siin oluline leida lahendus, mis võimaldaks teha konkursikuulutused kättesaadavaks võimalikult laiale sihtgrupile ning ühtlasi pakkuda välja lihtne, selge ja kasutajasõbralik lahendus kandideerimiseks.

Vähem avatust ja läbipaistvust saab nõrkusena välja tuua praegu eelkõige kõrgemate ametnike värbamisel, kus ametikohtade täitmine konkursi korras on reeglina seaduse alusel nõutav, kuid konkursside läbiviimisel kasutatakse seadusest tulenevat võimalust nimetada isik ametisse kohusetäitjana ilma konkursi korraldamata. Teise probleemse grupina saab välja tuua ministeeriumide tasandi ametikohtade täitmine. Näiteks ministeeriumitesse teenistusse asunud ametnikest läbisid konkursi 53,5% (vt Joonis 2). Kõrgemate ametnike grupis, kus konkursside läbiviimine on kohustuslik, asusid ministeeriumides teenistusse konkursi tulemusena 66,4% ametnikest.

Joonis 2. Teenistusse asumise viisid ministeeriumides ja Riigikantseleis

* Välisministeeriumi andmetes ei kajastu välisministeeriumi seadusest tulenevad sisekonkursside läbiviimist kajastavad andmed.



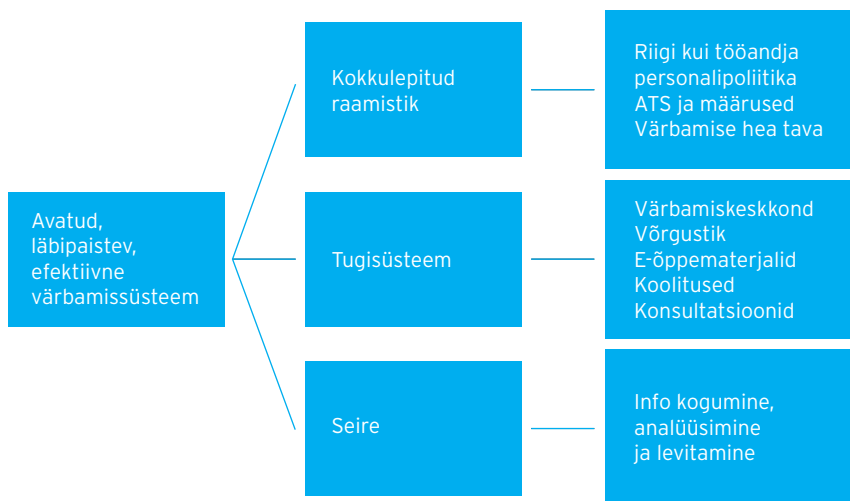
19 OECD, 2011. OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport>

Murelikuks teeb kindlasti ka luhtunud konkursside suur arv. Näiteks luhtus 2011. aastal 16% kõikidest ametiasutuste poolt läbiviidud avalikest konkurssidest. Ühe põhjusena nii luhtunud konkursside, samas siiski ka õnnestunud konkursside puhul, on ametiasutused välja toonud sobilike kandidaatide vähesuse või isegi puudumise. Eriti problemaatiline on sobilike kandidaatide leidmine osutunud spetsiifilistes valdkondades spetsialistide leidmisel.

Rahandusministeeriumi roll värbamise ja valiku valdkonna arendamisel

Rahandusministeeriumi eesmärgiks värbamise ja valiku valdkonna arendamisel on luua keskkond, mis toetab süsteemset, avatud, läbipaistvat ja efektiivset ametnike värbamist ja valikut. Rahandusministeeriumi tegevussuundasad avaliku teenistuse värbamise ja valiku valdkonna arendamisel kirjeldab Joonis 3.

Joonis 3. Rahandusministeeriumi tegevussuunad värbamise ja valiku valdkonna arendamisel



Eesmärgi saavutamiseks on esiteks oluline kokku leppida ühtne raamistik ja põhimõtted, millest ametnike värbamisel ja valikul lähtutakse. Kehtiva avaliku teenistuse seaduse rakenduspraktika on näidanud rangelt ja jäigalt reguleeritud konkursside läbiviimise protseduuri mittetoimimist. Selle tulemusena on seaduses ettenähtud aeganõudva konkursikorralduse asemel ametiasutused eelistanud läbi viia alternatiivseid asutuse konkursse. Konkursside läbiviimise tegeliku praktika seadusega kooskõlla viimiseks ning suurema avatuse ja läbipaistvuse tekitamiseks nähakse uue avaliku teenistuse seaduse eelnõuga ette põhimõttelisi muudatusi. Peamine muudatus selle eesmärgi poole liikumisel on ametikohtade täitmise kohustus avalike konkursside kaudu ning konkursikuulutuste kohustuslik avaldamine ühes keskses kohas - avaliku teenistuse veebilehel. Seaduse eelnõus loobutakse konkursside läbiviimise rangetest ja jäikadest protseduurireeglitest ning paindlikkus tagatakse ühtsete põhimõtete määratlemisega Vabariigi Valitsuse määruse tasandil, mis omakorda annab sisendi ametiasutuse poolt kehtestatavale värbamise ja valiku korrale.

Teiseks tuleb valdkonna eesmärgipäraseks toimimiseks tagada tugisüsteem. Rahandusministeeriumi rolliks on toimida keskse koordinaatorina, pakkuda ametiasutustele parimate praktikate vahendamise võimalusi, toetada koostöövõrgustikke, aidata kaasa valdkondlike ekspertide mobiilsusele, vahendada ekspertteadmisi, pakkuda nõustamist ning korraldada koolitusi, koostada õppematerjale vms.

Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõuga nõutud konkursikuulutuste avalikustamine avaliku teenistuse veebilehel ei pruugi täita avatuse ja läbipaistvuse eesmärki, kui inimesed ei leia veebilehte üles ning seal paiknev info ei ole esitatud piisavalt selgelt ja kasutajasõbralikult. Seetõttu plaanime välja arendada keskse värbamisportaali, mis aitab avalikus teenistuses töötamisest huvitatud inimestel lihtsamalt üles leida vabu töökohti ning esitada kandideerimisvaldusi. Selline lahendus suurendab värbamissüsteemi avatust ja läbipaistvust ning aitab kaasa parema kuvandi kujundamisele avalikust teenistusest.

Kolmandaks, vaatamata sellele, et kogu vastutus värbamise ja valiku protsessis lasub ametiasutustel, peab riigil olema valdkonnast ülevaade. Rahandusministeeriumi ülesandeks on analüüsida valdkonna toimimist ja suunata sellest tulenevalt edasist arengut. Valdkonna toimivuse analüüsimiseks ja juhtimisotsuste tegemiseks vajab nii Rahandusministeerium keskselt nagu ka iga ametiasutus sisukat ja regulaarset statistikat. Meie poolt kogutavat valdkondlikku infot ja statistikat saab asutusteüleselt analüüsida ja võrrelda vaid juhul kui andmed on esitatud ühtsetel alustel. Selleks lepatakse 2012. aastal kokku nii valdkondliku analüüsi põhimõtetes kui aruandluse vormides.

Kokkuvõtteks saame öelda, et ametnike värbamissüsteem on võtnud selge suuna suurema avatuse, läbipaistvuse ja efektiivsuse poole liikumisel. Loodame, et see julgustab avalikku teenistusse kandideerima üha rohkem riigi heaks töötamisest huvitatud inimesi.

Õigusvaldkonna aasta 2011

{ Lia Liin } RAHANDUSMINISTEERIUMI RIIGIHALDUSE JA AVALIKU TEENISTUSE OSAKONNA NÕUNIKU KT

Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna õigusvaldkonna peamiseks tegevusteks on õigusloome määruste tasandil, kõigi tasandite õigusaktide kooskõlastamine ja õigusloomes ettepanekute kaudu osalemine ning ametnike ja ametiasutuste nõustamine avaliku teenistuse valdkonnas.

2011. aastal oli tähtsaimaks tööks uus avaliku teenistuse seaduse eelnõu. Teine oluline seaduse eelnõu, mille põhimõtete ja sõnastuse osas Rahandusministeerium kaasa rääkis, oli uus korrupsioonivastase seaduse eelnõu. Lisaks neile suurematele eelnõudele vaatasime osakonnas läbi ja avaldasime arvamust mitmete teiste seaduste ja määruste ning erinevate ametiasutuste põhimääruste kohta.

Suure mahu igapäevasest õigusvaldkonna tööst täidab ametnike ja asutuste esitatud avaliku teenistuse seadust puudutavatele küsimustele vastamine ehk nõustamistegevus.

Õigusloomes osalemine

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu

Eelmisel aastal pärast Riigikogu valimisi otsustati jätkata vahepeal seisma jäänud avaliku teenistuse seaduse eelnõu menetlemist. Vaatamata sellele, et eelmine eelnõu oli saanud Vabariigi Valitsuse heakskiidu, pidas Rahandusministeerium vajalikuks eelnõu sisulist ülevaatamist ja uut arutelu ning tegime ettepaneku Justiitsministeeriumile alustada meie muudatusettepanekute läbivaatamisest. 2011. aasta varakevadest kuni hilissügiseni sai uus avaliku teenistuse seaduse eelnõu üksikasjalikult mitmel Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi ametnike vahelistel kohtumistel läbi vaadatud. Tulemusena muutus eelnõu oluliselt võrreldes selle versiooniga, mis oli esitatud eelmise Riigikogu koosseisu menetlusse.

Omalt poolt esitasime muudatusettepanekuid ja küsimusi nii põhimõtteliste seaduse aluste (nt ametnik-töötaja jaotus) kui ka detailsemate tehniliste sätete osas. Rahandusministeerium on välja töötanud ametnike uue palgasüsteemi ning sellega seonduvalt teenistukohtade koosseisude kinnitamise ja klassifitseerimise tööperedesse.

Rahandusministeerium esitas kooskõlastusringil ligi 80 parandust ja täiendusettepanekut, millest kõik poolehoidu ei leidnud. Kuid kindlasti on uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmine samm edasi arengus ning igati parem kui 1996. aastast pärineva seaduse alusel edasi tegutsemine.

Koos uue seaduse ettevalmistamisega alustasime varakult ka seaduse rakendusaktide eelnõude väljatöötamist. Rahandusministeeriumi ette valmistada on peaaegu kõik rakendusaktid. Tippjuhtide määruse valmistab ette Riigikantselei, kes nimetatud valdkonda ka koordineerib.

Uue seadusega muutub oluliselt ametnike valiku kord ja palgasüsteem ning vähenevad koondamishüvitised ja ametniku lisapension. Kaovad ametnike ametikohtade astmed ja atesteerimissüsteem. Viimane asendub iga-aastaste arenguvestlustega.

Korruptsioonivastane seadus

2011. aastal võeti uuesti menetlusse ka korruptsioonivastase seaduse eelnõu. Osalesime aktiivselt ja esindasime nii Rahandusministeeriumi asutusena kui ka avaliku teenistuse valdkonda eelnõule parandusettepanekuid tehes. Väga heas koostöös Justiitsministeeriumi poolse eelnõu koostajaga said meie peamised ettepanekud eelnõus arvestatud.

Praegu on ametnikele kohalduvad piirangud kehtestatud nii avaliku teenistuse seaduses kui ka korruptsioonivastases seaduses. Alates 2013. aasta 1. aprillist on ametnike tegevuspiirangud avaliku teenistuse seaduses. Korruptsioonivastane seadus reguleerib sellele lisaks ametiisikute käitumisnorme korruptsiooni ennetamisel. Seejuures on ametnike tegevuspiirangud võrreldes senikehtivaga muutunud.

Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord

Eelmisel aastal valmistati ette ja võeti vastu Vabariigi Valitsuse 11. juuni 2009. a määruse nr 91 "Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord" muudatused, mis muutsid ametnike puhkusetasu arvestamise ühetaolisemaks ja selgemaks. Uue regulatsiooni kohaselt säilitatakse ametnikele puhkuse ajaks nn põhipalk (ametipalk koos püsivate lisatasudega) ning keskmist ei arvatata, kui ta on saanud püsiva suurusega palka viimase 6 kuu jooksul.

Nõustamine

2011. aasta oli teine aasta, kus avaliku teenistuse valdkonna nõustamise pädevus on Rahandusministeeriumis, ülesanne on abistada ametnikke ja asutusi avaliku teenistuse seaduse ja selle alusel antud määruste tõlgendamisel. Statistikat nõustamiste arvu ja küsimuste päritolu kohta hakkasime pidama 2010. aasta kevadest. Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnas säilitatakse kirjalikult esitatud küsimused ning telefoni teel esitatud küsimuste esitaja liigituse (ametnik või asutus, riik või KOV) ja valdkonna või teema kohta mäрге. Rahandusministeeriumisse saabunud päringuid ei edastata ilma esitaja loata kolmandatele osapooltele. Kõik meie arvamused on rangelt soovituslikud.

2011. aastal kasvas nõustamiste maht võrreldes eelmise aastaga 30%. Kokku vastasime ligi 400 päringule nii kirja, e-maili kui ka telefoni teel. Võrreldes 2010. aastaga, mil riigiasutustest ja kohaliku omavalitsuse asutustest tulnud päringute arv oli võrdne, langes 2011. aastal kohaliku omavalitsuse asutuste päringute osakaal 1/4 võrra. Küsimuste arv ametnikelt ja ametiasutustelt jaotus 2010. aastal võrdselt, eelmisel aastal oli asutuste osakaal suurem.

Nagu 2010. aastal, nii ka 2011. aastal esitati kõige sagedamini küsimusi avaliku teenistuse staaži arvestamise ning lapsehoolduspuhkusel oleva ametniku õiguste kohta. Enne 1996. aastat välja teenitud avaliku teenistuse staaži teema on ajas taanduv koos selle põlvkonna inimeste pensioniikka jõudmisega. Alla 3-aastast last kasvatava lapse vanema ja sealhulgas lapsehoolduspuhkusel olevate ametnike koondamine on ka uue avaliku teenistuse seaduse kohaselt probleemne teema. Nii praeguse kui ka uue avaliku teenistuse seaduse kohaselt tuleb neile ametnikele säilitada senine ametikoht. Meie võimaldatav pikk lapsehoolduspuhkuse periood ja asutuste tihedad struktuurimuutused vastanduvad ka tulevikus.

Läbivaks teemaks 2011. aastal oli eelnevalt nimetatud populaarsete küsimustega seostuv lapsehoolduspuhkusel viibivatele ametnikele tegevuspiirangute kohaldumine. Avaliku teenistuse seaduse §-d 67-76 ja korruptsioonivastane seadus kehtivad ka teenistussuhte peatumise ajal. Avaliku teenistuse seaduse § 107 ei vabasta ametnikku teenistuskohustuste täitmisest, ametnik vabastatakse vaid ajutiselt teenistusülesannete täitmisest. Samuti tuleb teenistussuhte peatumise ajal esitada korruptsioonivastase seaduse kohaselt ametiisikutel majanduslike huvide deklaratsioone. Kahjuks ametnikud ei ole sageli sellest teadlikud. Asutused peaksid sagedamini neid sellest teavitama ja inimestele seda meelde tuletama.

Sageli sooviti saada Rahandusministeeriumi arvamust, kas mingite konkreetsete lisaülesannete andmisega ja sellega seotud ametijuhendi muudatustega tekib alus koondamiseks. Avaliku teenistuse seaduse § 59 lõike 11 kohaselt on see peamiselt ametniku või asutuse otsustada. Ametnik ja asutus saavad öelda, milline on nende jaoks oluline muutus ülesannete mahus. On ilmne, et ametniku ja asutuse seisukohad selles osas sageli ei kattu. Sellistel juhtudel tuleb omavahel läbi rääkida, selgitada üksteisele oma seisukohti ning kompromissi mitte saavutamisel saab ametnik pöörduda kohtu poole.

Tehnilisemat laadi, kuid ametniku õiguste seisukohast väga oluline, tihti esitatav küsimus puudutas avaliku teenistuse staaži arvestamise peatumist teenistussuhte peatumise ajal. Avaliku teenistuse seaduses endas seda reguleeritud ei ole. Kuid VV 09.01.1996. a. kinnitatud määruse nr 6 "Teenistusstaaži arvutamise kord" punkti 3 alusel arvatakse teenistusstaaži hulka ka teenistussuhte peatumise aeg. Uus avaliku teenistuse seadus toob senisesse põhimõttesse muudatused.

Siinkohal sai välja toodud vaid väga väike valik esitatud päringute teemadest, eelkõige just kõige tihedamini esinevad.

2012. aastal jätkub töö uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu, eelkõige selle rakendusaktidega ning peale seaduse vastuvõtmist algavad ettevalmistused seaduse edukaks rakendamiseks alates 2013. aasta 1. aprillist. Kindlasti on prognoositav nõustamiste arvu kasv.

Avaliku teenistuse personalianalüüs

Sissejuhatus

Avaliku teenistuse ehk riigi ja kohalike omavalitsuste ametnike personalistatistika annab infot sellest, millised on need inimesed, kes teevad valitsuse ja riigikogu otsuste jaoks olulist ettevalmistavat tööd nii seaduste loomisel kui ka rakendamisel. Ametnike haridus, kogemus, ühised eetilised väärtused, aga ka nende töö hindamine, palgatasemed ja koolitused on oluline analüüsi alus, mis aitab hinnata ja tõsta avaliku teenistuse taset. See on üks osa kogu Eesti tegutsemise edukusest, mistõttu tuleb avalikku teenistust ka regulaarselt vaadelda ja hinnata.

Avaliku teenistuse personalistatistikat on kogutud 1996. aastast, mil jõustus avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS). 1999. aastast alates on personalistatistikat kajastatud avaliku teenistuse aastaraamatutes. Statistika kogumise eesmärk on jälgida ja analüüsida personalijuhtimise põhilisi näitajaid ning kasutada seda infot avaliku teenistuse arendamiseks.

Valim

Analüüs käsitleb riigi ametiasutuste ja kohalike omavalitsuste üksuste - valdade ja linnade personalinäitajaid. Valimi aluseks on avalikud teenistujad, mitte ametikohad 2011. aasta 31. detsembri seisuga.

Seega pole valimisse arvatud lapsehoolduspuhkusel viibijaid ja teisi, kelle teenistussuhe on peatatud kauemaks kui kuus kuud. Mõiste „ametnike arv“ ei hõlma endas abiteenistujaid ja koosseisuväliseid ametnikke, nende üldnumbrid on eraldi välja toodud, kuid erinevaid näitajaid analüüsides pole neid valimisse arvatud (v.a kui pole mainitud teisiti). Avaliku teenistuse sees on ka kuus erinevat eriteenistuse liiki: kohtud, prokuratuur, vanglad, kaitsejõud, päästjad, politsei- ja piirivalve ametnikud. Mõiste „ametnike arv“ sisaldab ka nimetatud eriteenistusliike. Asutuste gruppide analüüsis on eriteenistustest eraldi välja toodud kaitsejõud, ülejäänud eriteenistuse liigid on hõlmatud „ministeeriumide valitsemisala“ grupiga. Statistikas pole hõlmatud töölepinguga töötajad (lisakas abiteenistjutele) ning Kaitsepolitsei ameti, Luurepataljoni, Teabeameti ja teiste riigi ametiasutuste üksuste ametnikud, kelle andmed on julgeolekukaalutlustel salastatud.

Aastaraamatu aluseks oleva 2011. aasta andmete valim on sama, mis eelmisel aastal, kuid täiustatud on andmete kogumise protsessi. Riigi ühtse personali- ja palgaarvestuse andmekoguga 2011. aasta lõpuks liitunud asutused ei pidanud enam enda personalistatistika andmeid eraldi tabelkujul esitama, sest nüüd sai analüüsiks vajalikke andmeid otse admebaasist. Tänu sellele vähenes andmebaasiga liitunud asutustel ka personalistatistikas vigaste andmete maht. Andmebaasist võetud asutuste statistilised näitajad on arvutatud automaatselt etteantud reeglite järgi, mis on kindlasti kaasa toonud andmete kvaliteedi tõusu ning ühtlustanud arvestuse põhimõtteid. Palgaanalüüsi andmed on võetud Rahandusministeeriumi sal-

doandmike infosüsteemist²⁰ 2011. aasta personalistatistika ülevaates on kasutatud järgmisi asutuste grupe:

Asutuste grupp	Asutuste gruppi kuuluvad asutused
Ministeeriumid	11 ministeeriumi
Ministeeriumide valitsemisala	25 ametit 5 inspeksiooni Kohtud ¹⁹ Vanglad ²⁰ Häirekeskus Prokuratuur
Põhiseaduslikud insitutsioonid oma haldusalaga ja Riigikantselei	Riigikogu Kantselei Vabariigi Presidendi Kantselei Riigikohus Riigikontroll Õiguskantsleri Kantselei Riigikantselei
Kaitsevägi ja kaitseliit	2 asutust eriteenistusliigi „kaadrikaitsevälased“ väljatoomiseks
Maavalitsused	15 maavalitsust
Kohalikud omavalitsused	33 linna 193 valda

Analüüsis kasutatakse allolevaid mõisted järgnevas tähenduses:

- **avalik teenistus** on ATS-i mõistes töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes;
- **ametiasutus** on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine;
- **avaliku teenistujana** avaliku teenistujana mõistetakse isikut, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuste ametiasutuses.

Avalikud teenistujad liigitatakse vastavalt ATS-i §5 kolmeks:

- **ametnik** – ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik (eristatakse riigiametnikke ja kohaliku omavalitsuse ametnikke);
- **abiteenistuja** – ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja, kes tagab ametiasutuste siseselt ametnike tööks vajalikud tehnilised tingimused;
- **koosseisuväline teenistuja** – isik, kes määratud ajaks nimetatakse või võetakse töölepingu alusel teenistusse ametniku või abiteenistujana selliste ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu.

Analüüsis on kasutatud järgnevaid lühendeid:

AMI – ministeeriumide valitsemisala

ATS – avaliku teenistuse seadus

HTM – Haridus-ja teadusministeerium

²⁰ <https://saldo.fin.ee>

²¹ Kohtute koond on koostatud 4 maakohtu, 2 halduskohtu ja 2 ringkonnakohtu andmete põhjal

²² Vanglate koond on koostatud 4 vangla andmete põhjal.

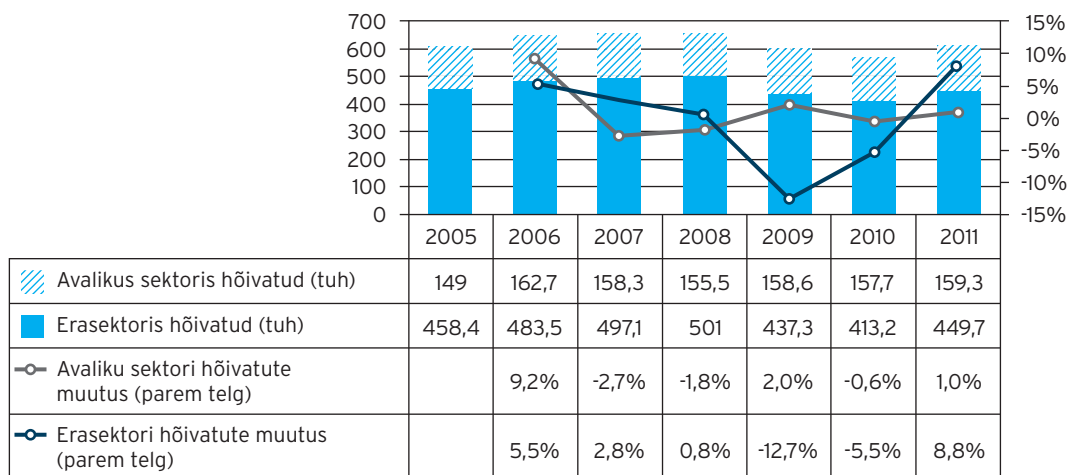
JUM – Justiitsministeerium
 KAM – Kaitseministeerium
 KEM – Keskkonnaministeerium
 KK – kaitsevägi ja kaitseliit
 KOV – kohalik omavalitsus
 KUM – Kultuuriministeerium
 MIN – ministeeriumid
 MKM – Majandus-ja kommunikatsiooniministeerium
 MV-maavalitsused
 PSI – põhiseaduslikud insitutsioonid oma haldusalaga ja Riigikantselei
 RK – Riigikantselei
 PÕM – Põllumajandusministeerium
 RM – Rahandusministeerium
 SIM – Siseministeerium
 SOM – Sotsiaalministeerium
 VÄM – Välisministeerium

Makromajanduslik taust

Eesti tööturu arengut 2011. aastal iseloomustas²³ hoogne taastumine langusest ning seejärel kasvu vaibumine neljandas kvartalis. Majanduskasvu pidurdas välisnõudluse kasvu aeglustumine, mis tulenes Euroopa majandusarengu ebakindlusest. Kokkuvõttes kujunes 2011. aasta tööturu jaoks oodatust soodsamaks ning uusi töökohti loodi paljudel tegevusaladel. Hõivatute arv hakkas taas kasvama (vt Joonis 1), mille tulemusena töötuse määr langes 16,5% pealt 12,5%-le. Samal ajal toimus tööturul palju muutusi hõive struktuuris, tööajas, töötasus ja ka institutsionaalsel tasandil. Samas hoiatab endiselt väga ebakindel majanduskeskkond 2012. aastaks liialt optimistlikke ootusi ja nõudmisi püstitamast.

Joonis 1. Hõivatute arv ja arvu muutus avalikus ja erasektoris perioodil 2005–2011

Allikas: Statistikaamet



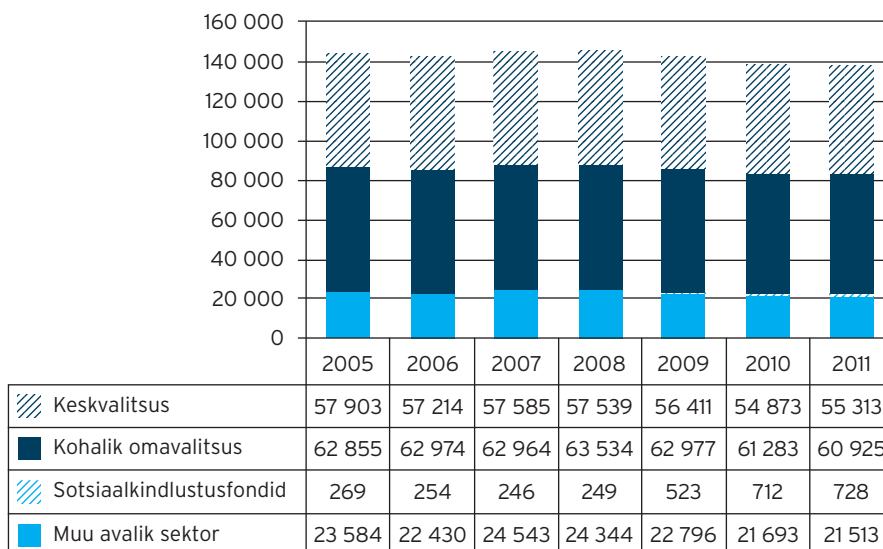
Statistikaameti andmeil oli tööga hõivatute arv Eestis 2011. aastal ligikaudu 609 000. Neist 450 000 ehk 74% töötas erasektoris ning 159 000 ehk 26% avalikus sektoris (vt Joonis 1). Avaliku sektori hõivatute osakaal koguhõivest on viimase kümne aasta jooksul olnud stabiil-

23 http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/tooturu/tooturg_112.pdf?ok=1

selt 24-26%. Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi²⁴ andmeil moodustab avalikust sektorist ligikaudu 40% keskvalitsus²⁵ (9% kõikidest hõivatutest) ning 44% KOV (10% kõikidest hõivatutest) (vt Joonis 2). Nii keskvalitsuse kui KOV-i andmed sisaldavad ka ATS-i alusel töötavaid ametnikke, kellele järgnev analüüs keskendub.

Joonis 2. Täistööajale taandatud töötajate keskmine arv avalikus sektoris

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem



Rahandusministeerium prognoosib aastateks 2012-2015 tööhõive kasvu ning töötuse vähenemist, mis tähendab, et vaba tööjõudu jääb tööturul üha vähemaks. Majandusministeeriumi 2008-2018 aasta tööturu prognoosi kohaselt mõjutab kõige rohkem tööjõuvajadust tänaste töötajate asendusvajadus – üheksa aasta jooksul lahku tööturult kokku hinnanguliselt 110-120 tuhat inimest (iga viies töötaja). Pikemas perspektiivis hakkab tööealise elanikkonna vähenemise tõttu hõivatute arv langema. Peaaegu kõigis harudes kasvab vajadus eelkõige spetsialistide ning oskustöölise ja seadmeoperaatorite järele, selgelt on langemas lihttöö osatähtsus. Nii muutub spetsialistide värbamine ja hoidmine 2018. aasta paiku tööandjatele keerulisemaks ja kulukamaks, sundides üle vaatama ühelt poolt motivatsioonipakette, kuid teisalt töökorraldust ning töötajate arvu.

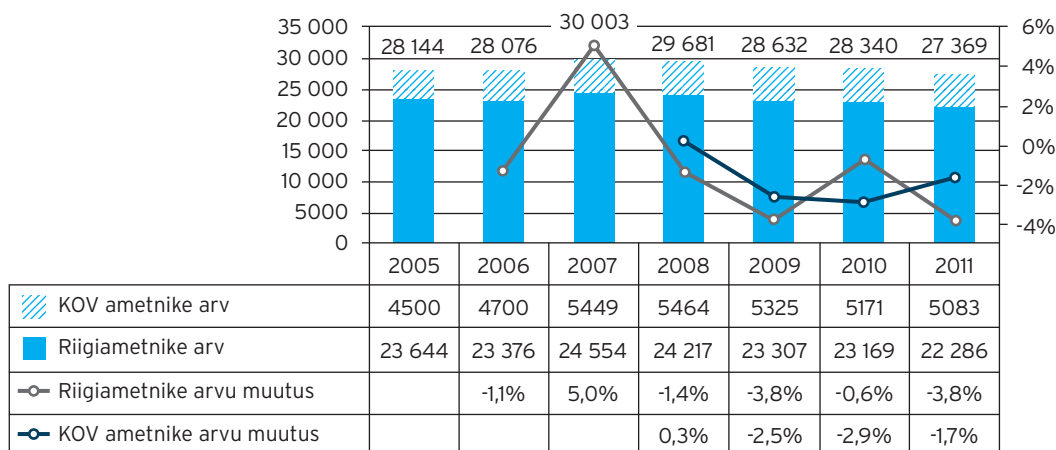
Ametnike arv

Avalikus teenistuses töötas 2011. aastal 27 369 ametnikku ehk ligikaudu viiendik avaliku sektori töötajaskonnast ning 5% kogu tööturul hõivatutest. Ametnikest 22 286 on riigiametnikud ning 5 083 KOV ametnikud. Ametnike arv on pidevalt langenud ning 2011. aastal oli teenistuses 8,8% vähem ametnikke kui kriisieelsel 2008. aastal. Võrreldes 2010. aastaga langes ametnike arv 3,4 %. (vt Joonis 3).

24 Saldoandmike infosüsteemi andmed erinevad Statistikaameti näitajatest, sest andmete kogumise meetodika on erinev. Saldoandmike infosüsteemis lähtutakse täistööajale taandatud töötaja summast, samas kui Statistikaameti loetakse kokku kõik töösuhtes olevad inimesed sõltumata nende koormusest ning ka siis, kui nende töösuhe on parasjagu peatatud (nt lapsehoolduspuhkusel olijad).

25 Keskvalitsus hõlmab endas riigi ameti- ja hallatavaid asutusi (sh põhiseaduslikke institutsioone ja neid teenindavaid asutusi), avalik-õiguslikke üksusi, riigi asutatud sihtasutusi, riigi äriühinguid, riigi tulundusasutusi ning riigi asutatud mittetulundusühinguid.

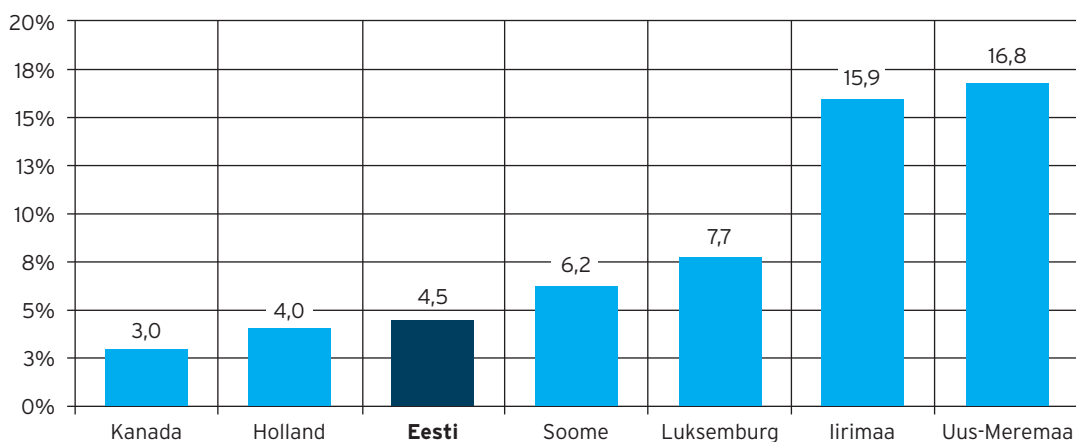
Joonis 3. Ametnike arv perioodil 2005-2011²⁶



Kuigi ametnike arvu erinevates riikides on raske võrrelda, sest avaliku teenistuse mõiste on riigiti väga erinevalt sisustatud, on OECD 2011. aasta Eesti kohta koostatud raportis välja toonud, et Eesti avalik teenistus ehk ametnike arv on võrreldes teiste OECD riikidega pigem väike (vt Joonis 4).

Joonis 4. Avaliku teenistuse töötajate osakaal kõikidest hõivatutest 2010. aastal

Allikas: OECD 2011. OECD Public Governance Reviews. Estonia: Toward a Single Government Approach.



Lisaks ametnikele töötavad ametiasutuses ka abiteenistujad ja koosseisuvälised teenistujad. Abiteenistujate arv on 2008. aastaga võrreldes riigi ametiasutustes langenud 7,5% ning KOV ametiasutustes 6,6%. 2011. aastal oli abiteenistujate arv riigi ametiasutustes 1125 ning KOV ametiasutustes 870. Koosseisuväliste teenistujate arv on võrreldes 2008. aastaga riigi ametiasutustes tõusnud 20,6%. Koosseisuväliseid teenistujaid oli riigi ametiasutustes 2011. aastal teenistuses 691 ning KOV ametiasutustes 132. Seega kokku oli 2011. aastal 823 koosseisuvälist teenistujat. Koosseisuväliste teenistujate arvu kasvu üheks põhjuseks on kasvanud vajadus projektipõhise tööjõu kasutamiseks.

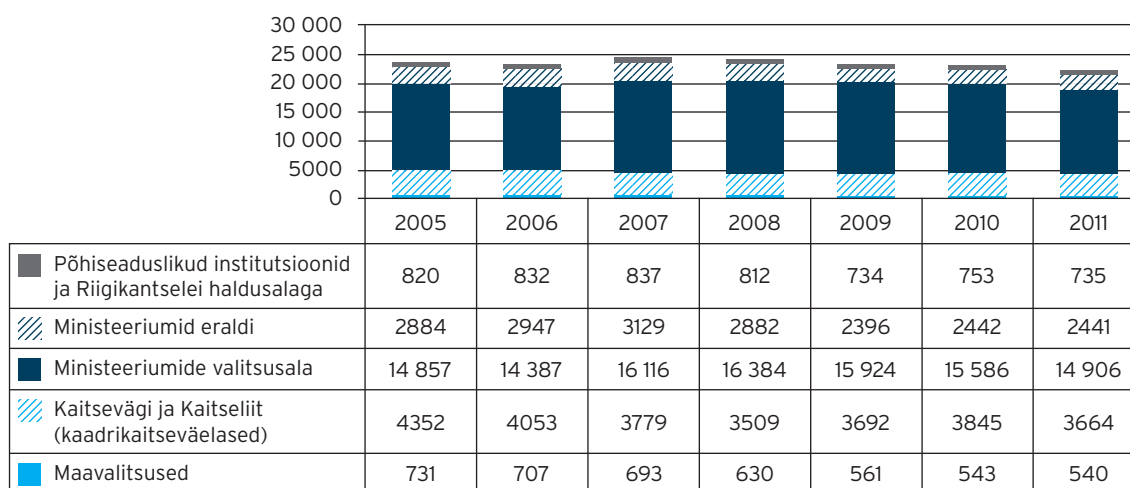
²⁶ KOV ametnike kohta hakati andmeid koguma alates 2007. aastast. Enne seda tehti KOV ametnike arvu leidmiseks kaudseid arvutusi.

Lisaks eelnevalt mainitud gruppidele töötab mõnes riigi ametiasutuses inimesi ka töölepingu alusel. Need on peamiselt ametikohad, mis on riigi ametiasutustesse üle toodud peale liitumist hallatavate asutustega. Sellistel ametikohtadel töötas 31.12.2011 seisuga kokku ligikaudu 850 inimest. Seega, kui ametiasutustes oli kokku 27 369 ametnikku, siis kokku olid riigi ja KOV ametiasutused koos abiteenistujate, koosseisuväliste teenistujate ning töölepinguliste töötajatega tööandjaks ligikaudu 31 000 töötajale. Kuna abiteenistujate, koosseisuväliste ning töölepinguliste töötajate kohta puuduvad aegread ja täpsem personalistatistika, keskendub järgnev analüüs ainult ametnikele.

Riigiametnike arv

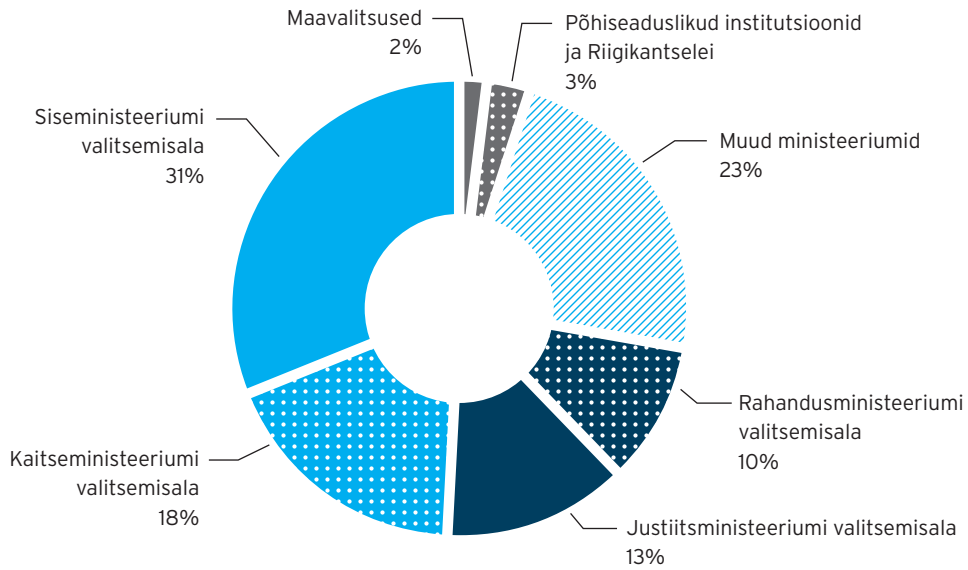
2011. aastal on riigiametnike arv viimase kümne aasta madalaimal tasemel (22 286 ametnikku). Võrreldes kriisieelse ajaga (2008. aasta) on riigiametnike arv langenud 1931 ametniku ehk 8% võrra ning võrreldes 2010. aastaga on riigiametnike arv vähenenud 883 ametniku ehk 3,8% võrra (vt Joonis 5). Oluline langus on 2011. aastal toimunud Kaitseväes (181 ametniku võrra ehk 5%) ning ministeeriumide valitsemisalades (680 ametniku võrra ehk 4%).

Joonis 5. Riigiametnike arv perioodil 2005-2011



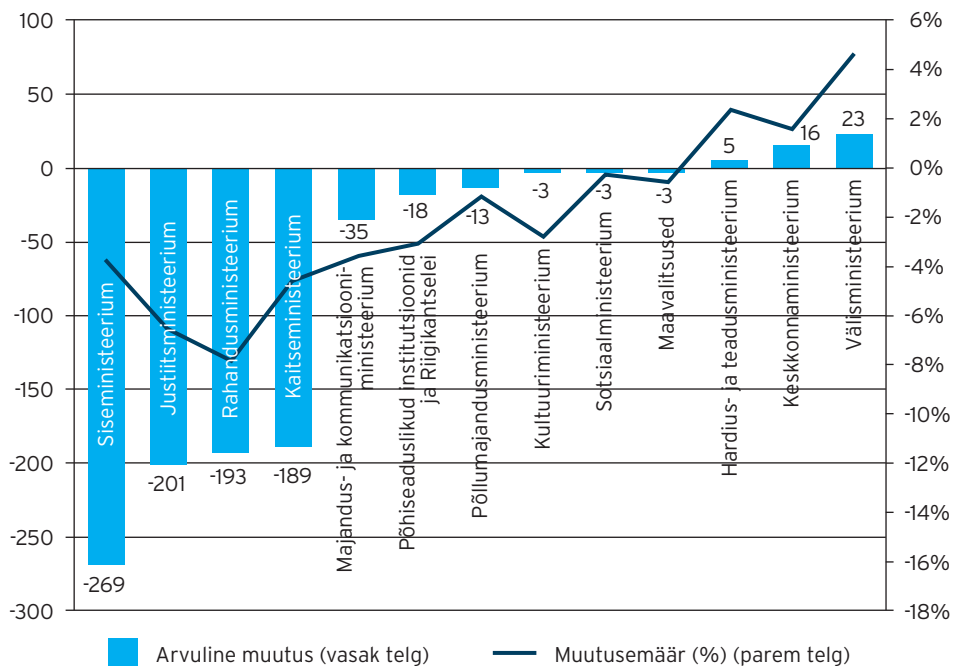
Kõige suurema riigiametnike arvuga valitsemisala oli seisuga 31.12.2011 Siseministeeriumil, kus oli teenistuses 6 921 ametnikku. See moodustab 31% kogu riigi ametnikkonnast (vt Joonis 6). Siseministeeriumi ametnikkonnast suurema osa moodustas Politsei- ja Piirivalveamet (5 553 ametnikku). Siseministeeriumi valitsemisalasse jääb veel üks suur ametiasutus Päästeamet 986 ametnikuga. Kaitseväes töötab 3 249 ning Maksu- ja Tolliametis 1670 ametnikku. Kõige väiksema ametnike arvuga on Riigi Infosüsteemide Amet (6 ametnikku, kuid 62 töölepingulist töötajat), Keeleinspeksioon (16 ametnikku), Andmekaitseinspeksioon (18 ametnikku) ning Lennuamet (25 ametnikku). Seega on riigi ametiasutuste suurused ning sellest tulenevad nõuded juhtimisele väga erinevad.

Joonis 6. Riigiametnike arv valitsemisalade lõikes seisuga 31.12.2011



Riigiametnike arv vähenes 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga pea kõikides valitsemisalades. Põhiline osa ametnike arvude vähenemisest langes nelja kõige suurema ametnike arvuga ministeeriumi – Sise-, Justiits-, Rahandus- ning Kaitseministeeriumi – valitsemisalasse. Ametnike arvu muutust mõjutab asutuste suurus, sest väiksema arvuga töötajaskonnast on efektiivsuse ning kokkuhoidmise võimalusi raskem leida kui suurearvulise töötajaskonnaga asutusest. Nii on ka ametnike arv kasvanud pigem väikese ametnikkonnaga ministeeriumide valitsemisalades: Haridus- ja Teadus-, Välis- ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalades (vt Joonis 7). Näiteks Välisministeeriumis kasvas ametnike arv märgatavalt seoses Eesti välisesinduste võrgu laienemisega ning Ida-Euroopa riikides konsulaarvaldkonna koormuse suurenemisega.

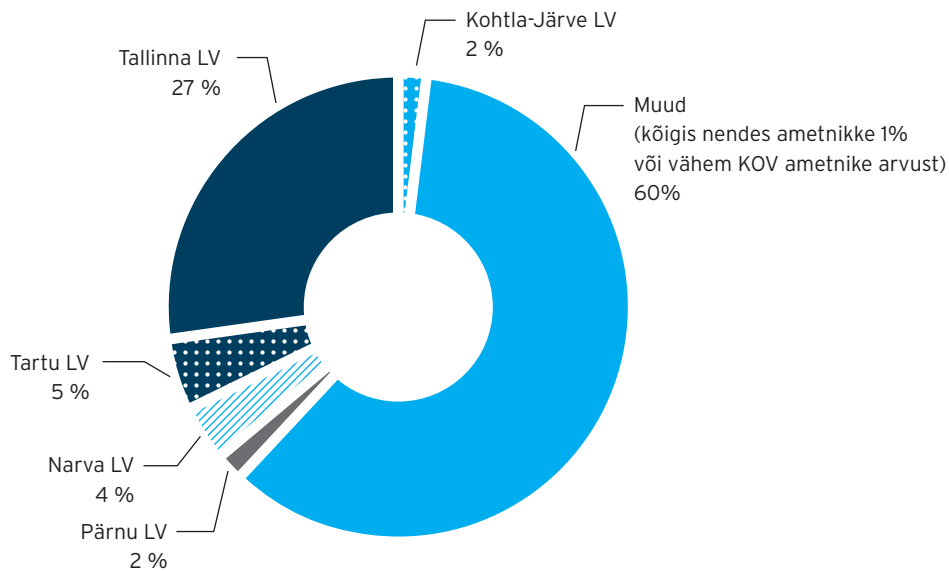
Joonis 7. Riigiametnike arvu muutused valitsemisalade lõikes 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga



Kohalike omavalitsuste ametnike arv

Eestis oli 31.12.2011 seisuga 226 kohalikku omavalitsust, mille moodustasid 33 linna ja 193 valda. Kõige suurem omavalitsus on Tallinna Linnavalitsus, kus oli 31.12.2011 seisuga teenistuses kokku 1355 ametnikku, mis moodustab 27% kõikidest KOV ametnikest. Samas 226 KOV-st peaaegu sajas on alla kümne ametniku (vt Joonis 8).

Joonis 8. KOV ametnike arvude jaotus valitsemisalade lõikes seisuga 31.12.2012.



KOV ametnike arv jätkas vähenemist ka 2011. aastal, langedes 1,7%. Võrreldes kriisieelse ajaga on KOV ametnike arv vähenenud 7% (381 ametniku) võrra. Vaadates KOV ametnike arvu omavalitsusüksuste kaupa, on näha, et ametnike arv ei langenud kõigis omavalitsustes. 34 omavalitsuses ametnike arv hoopis tõusis (kokku 60 ametniku võrra), kõige rohkem uusi ametnikke tuli 2011. aastal juurde Põlva linnavalitsusse (6 ametnikku). 131 omavalitsuses ametnike arv ei muutunud ning 61 omavalitsuses ametnike arv langes (kokku 148 ametniku võrra). Suurim langus oli Tallinna ja Narva Linnavalitsuses (vastavalt 17 ja 13 ametniku võrra).

Ametnike jaotus staažigruppidesse

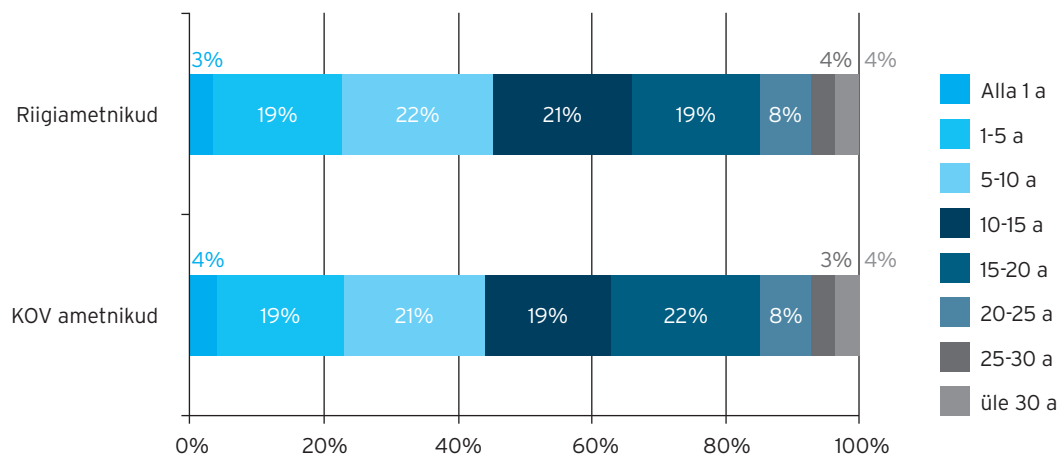
Staaž on töötajaskonna üks stabiilsuse, kuid samas ka uute teadmiste lisandumise näitajatest. Pika staažiga töötajate osakaal aitab tagada institutsionaalset mälu ning tagab professionaalsuse. Samas on staažikate töötajate liiga suure osakaalu puhul oht, et töötajaskond minetab võime näha uusi lahendusi. Tasakaalu tagab nii pikema kui lühema staažiga töötajate ühtlane jaotus.

Analüüsis on vaadeldud kahte staaži liiki: avaliku teenistuse ning asutuse staaži. Avaliku teenistuse staaž näitab avalikus teenistuses olemise aega, mis ei sõltu asutusest. See võib koguneda erinevatest asutustest ning võib ka katkeda, kui inimene töötab vahepeal teises sektoris. Kui inimene naaseb avalikku teenistusse, jätkub tema avaliku teenistuse staaži arvestamine. Asutuse staaž näitab töötamise aega asutuses, kus inimene 31.12.2011 seisuga teenistuses oli.

Üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga on nii riigi- kui KOV-i ametiasutustest üle 50% ametnikest ning ligikaudu 20% ametnikest on alla viieaastase staažiga (vt Joonis 9). Võib öelda, et vastavad näitajad on piisavalt head, et kinnitada nii professionaalsuseks vajalikku

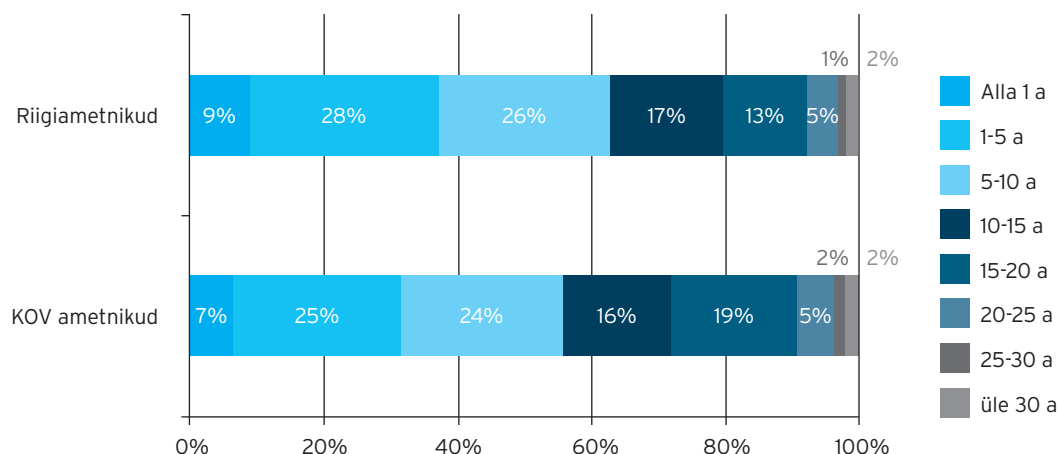
stabiilsust ja jätkusuutlikkust kui ka uute teadmiste juurdevoolu. Kuna avaliku teenistuse staaži arvestus katkestatakse, kui inimene lahkub avalikust teenistusest, ning jätkatakse, kui ta naaseb, siis ei saa üheselt öelda, et 50% ametnikest on töötanud 10 aastat ainult avalikus teenistuses. Nende hulgas on kindlasti ka neid, kes on vahepeal töötanud väljaspool avalikku teenistust, mis aitab tagada uute teadmiste juurdevoolu veelgi. Kui palju neid täpselt on, ei saa käesoleva analüüsi jaoks kogutud andmete põhjal öelda.

Joonis 9. Ametnike jaotus avaliku teenistuse staaži alusel seisuga 31.12.2011



Asutuse staaži arvestamisel tekitavad probleeme asutuste liitmised ja ümberorganiseerimised, mille puhul puudub ühtne praktika asutuse staaži arutamiseks. Asutuste liitmisel hakkavad mõned asutused asutuse staaži lugema nullist. Näiteks moodustati kahe ametiasutuse (Politsei- ja Piirivalveamet) liitmise tulemusena 2010. aastal Politsei- ja Piirivalveamet, mistõttu nende asutuste töötajatel hakati asutuse staaži lugema alates 2010. aastast. Selleks, et välistada asutuste liitmiste ja ümberorganiseerimiste mõjud asutuse staaži analüüsile, arvati analüüsist välja Politsei- ja Piirivalveameti ning Kaitseväge andmed, kus asutuste ümberstruktureerimise tulemusena on asutuse staaži näitajad eksitavad. Tulemused näitavad, et sarnaselt avaliku teenistuse staažiga kinnitavad ka asutuse staažid pigem stabiilsust. Nii riigi- kui KOV-i ametiasutustes on 1/4 ametnikkonnast 5-10 aastase staažiga ning ligikaudu 40% üle 10-aastase staažiga (vt Joonis 10).

Joonis 10. Ametnike jaotus asutuse staaži alusel seisuga 31.12.2011 (v.a Politsei- ja Piirivalveamet ja Kaitseväge)

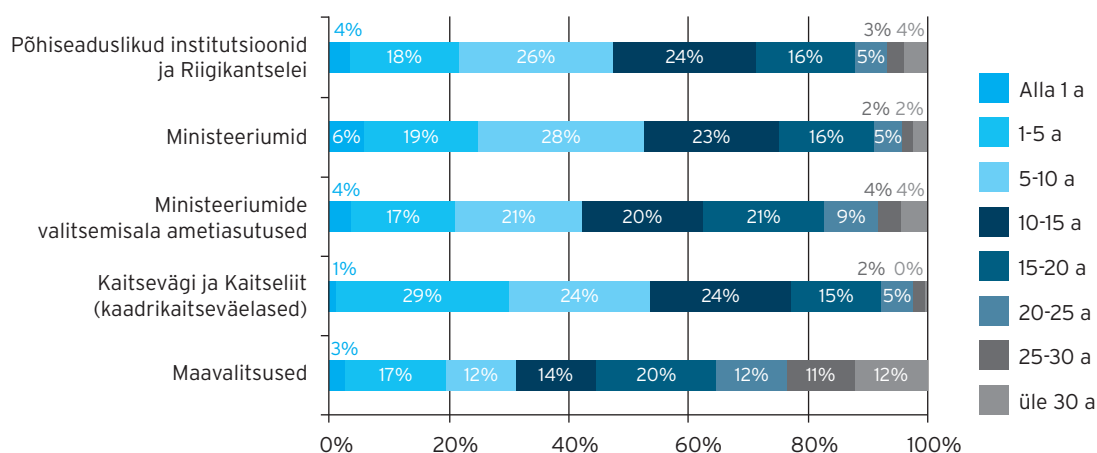


Riigiametnike jaotus staažigruppidesse

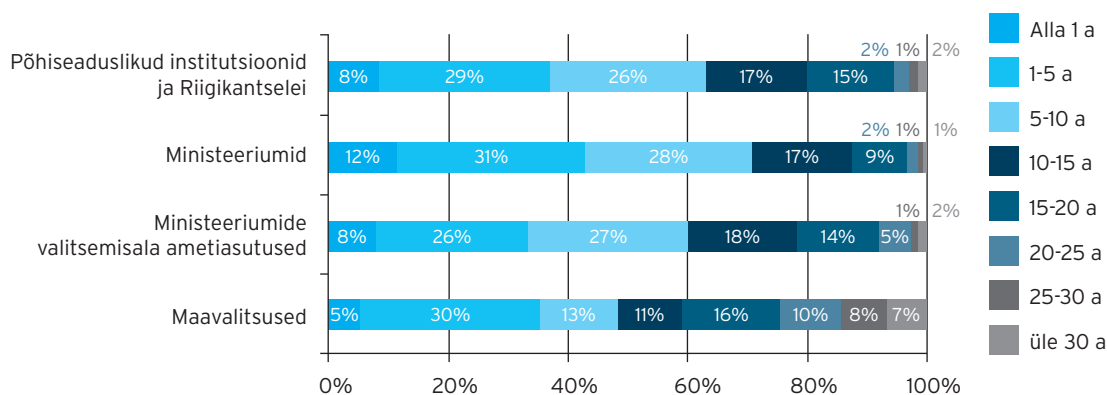
Kuigi üldiselt on staažigruppide jaotus riigi ametiasutustes suhteliselt sarnane, on ministeeriumides nii avalikus teenistuses kui asutuses töötamise aja poolest kõige vähem pika staažiga ametnikke. Kuna ministeeriumis peaksid töötama oma valdkonna tippspetsialistid, kelle töö eeldab pigem pikaegset kogemust, võib see olla ohuks institutsionaalse mälu ja järjepidevuse hoidmisele (vt Joonis 11 ja 12). Samas võrreldes 2008. aastaga on olukord pigem paranenud. Vahetult enne kriisi, mil majandusseis oli hea ning seetõttu ka vabatahtlik voolavus riigi ametiasutustes kõrge, oli ministeeriumides alla 5-aastase avaliku teenistuse kogemusega ametnike osakaal 35% (2011. aastal 25%) ning alla 5-aastase asutuse staažiga ametnike osakaal 53% (2011. aastal 43%).

Kõige enam paistavad riigi ametiasutustest stabiilsuse poolest silma maavalitsused. Seal on nii avaliku teenistuse kui asutuse staaži gruppides kõige enam üle 10-aastase staažiga ametnikke. Maavalitsuse ametnikkonnast pea 70% on töötanud avalikus teenistuses üle 10 aasta (vt Joonis 11) ning ligikaudu 50% on üle 10-aastase asutuse staažiga (vt Joonis 11).

Joonis 11. Riigiametnike jaotus avaliku teenistuse staaži alusel seisuga 31.12.2011



Joonis 12. Riigiametnike jaotus asutuse staaži alusel seisuga 31.12.2011 (v.a Politsei- ja Piirivalveamet ja Kaitsevägi)



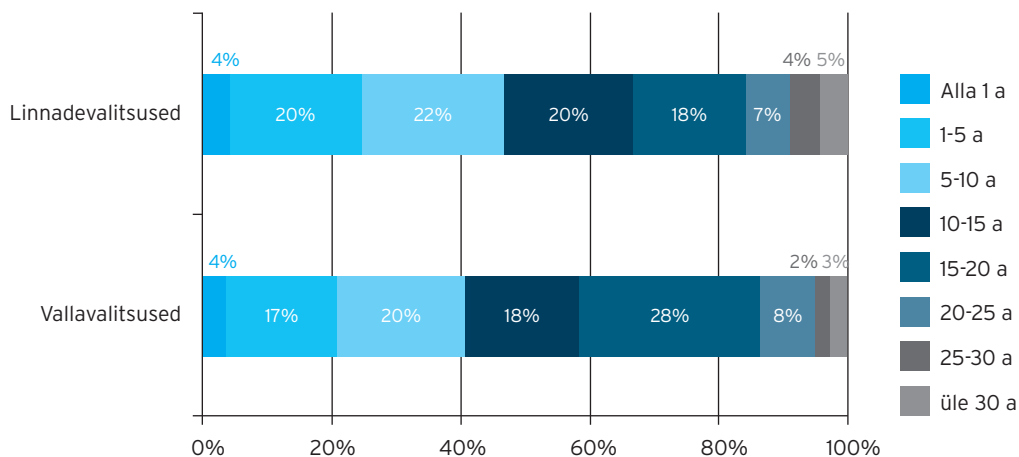
Kui jaotada avaliku teenistuse staažigrupid kaheks ja vaadata alla 10-aastase ning üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnike osakaalu valitsemisalade lõikes, siis maavalitsustes (69% valitsemisala ametnikest), Sise- (67% valitsemisala ametnikest), Rahandus- (65%

valitsemisala ametnikest), Välis- (62% valitsemisala ametnikest) ning Sotsiaalministeeriumis (55% valitsemisala ametnikest) on üle poolte üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga. Kõrge avaliku teenistuse staažiga ametnike osakaal on ühelt poolt hea, sest tagab ametnikkonna professionaalsuse. Samas võib see olla ka ohumärk, et väljaspoolt avalikku teenistust on nendesse valitsemisaladesse raske inimesi värvata. Lisaks võib see saada probleemiks juhul, kui need ametnikud on töötanud ainult avalikus teenistuses ja ei ole hankinud kogemusi väljaspoolt. See takistab värskete ideede sissevoolu teistest tegevusvaldkondadest. Sellega ei ole avaliku teenistuse staaži põhjal probleeme Justiits- ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalades, kus on vaid 1/3 ametnikkonnast üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga ning teine kolmandik alla 5-aastase avaliku teenistuse staažiga.

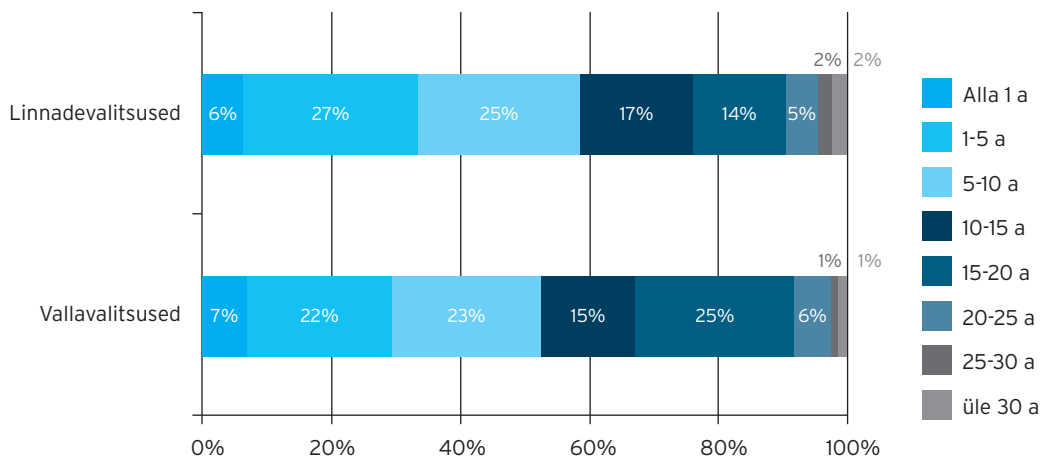
Kohalike omavalitsuste ametnike jaotus staažigruppidesse

KOV ametnike avaliku teenistuse staažigruppides on tõusmas üle 10-aastase staažiga ametnike arv. Kui 2008. aastal oli see 51%, siis 2011. aastal on üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga 56% ametnikest. Vaadeldes eraldi linna- ja vallavalitsusi, on vallavalitsuste ametnikel mõnevõrra pikem avaliku teenistuse staaž kui linnavalitsuste kolleegidel. Üle 15-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnikke töötab vallavalitsustes 41% ning linnavalitsustes 34%.

Joonis 13. KOV ametnike jaotus avaliku teenistuse staaži alusel seisuga 31.12.2011



Joonis 14. KOV ametnike jaotus asutuse staaži alusel seisuga 31.12.2011

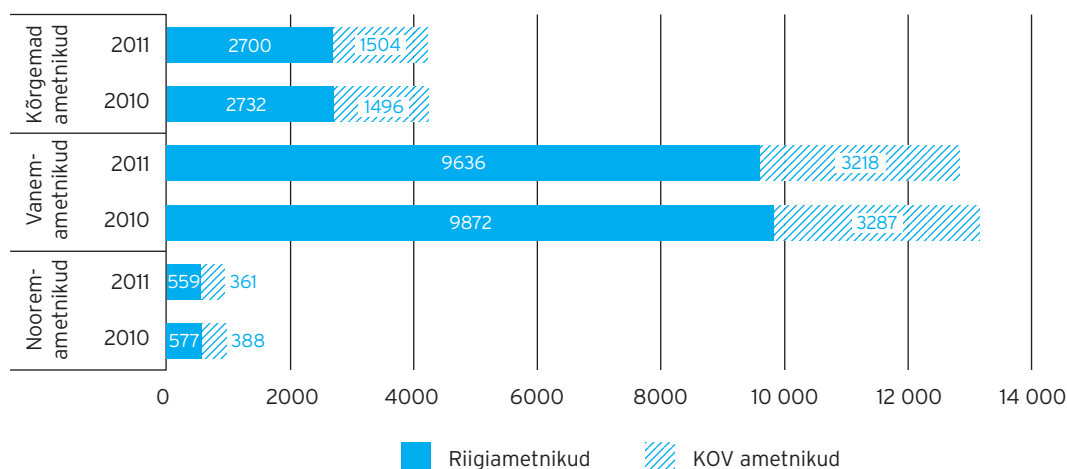


Ametnike jaotus ametikohtade põhigruppidesse

Ametnike jaotamine põhigruppidesse toimub riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse alusel, mis nimetab riigiteenistujate põhigruppideks kõrgemad ametnikud, vanemametnikud ja nooremametnikud. Kuivõrd avaliku teenistuse eriliikide ehk eriteenistuse ametnikud ei jagune ATS-i alusel töötavate ametnikega sarnaselt põhigruppidesse, on alljärgnevalt välja toodud andmed põhigruppidesse jaotumise kohta eriteenistuse ametniketa.²⁷

Ametikohtade põhigruppide osakaalud ametnike koguarvus ei ole võrreldes 2008. aastaga muutunud ning kõige enam on ametnike hulgas vanemametnikke: riigiametnikest 75% ning KOV ametnikest 64% on vanemametnikud (vt Joonis 15). Märkimisväärne on nooremametnike väike osakaal. Kui 1997. aastal moodustasid nooremametnikud kõigist ametnikest 30% ja 2000. aastal 25%, siis 2005. aastaks oli nooremametnike osakaal langenud 6%le. Nooremametnike arvu suur langus toimuski 2005. aastal, mil nende arv vähenes 50%. 2005. aasta Avaliku teenistuse aastaraamatus toodi peamiste põhjustena välja aegunud palgakorraldust, mis ei võimaldanud nooremametnikele maksta konkurentsivõimelist palka ning ametnikud klassifitseeriti seetõttu peamiselt vanemametnikeks. Samas aastaraamatus tuuakse välja ka kõrgemate ametnike põhigrupi probleem, milleks oli jäik värbamiskorraldus. Seetõttu nimetati kõrgemaid ametnikke ümber vanemametnikeks. Nii on aastate jooksul ametikohtade põhigrupid minetanud enda tähenduse ning seetõttu ei ole uues ATS-is enam neid ka kasutatud.

Joonis 15. Ametnike jaotus põhigruppidesse seisuga 31.12.2012



Ametnike vanuseline ja sooline jaotus

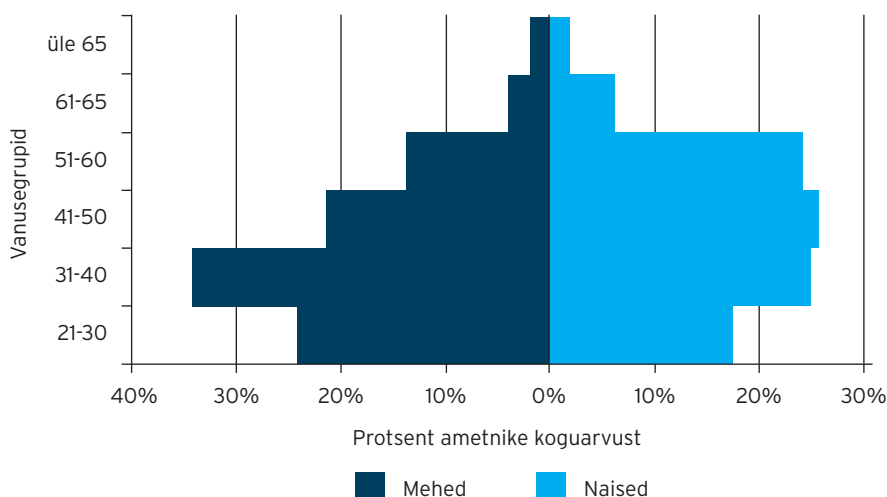
Eestit iseloomustavad rahvaarvu vähenemine ja rahvastiku vananemine. 2011. aastal oli Eestis ligi 5 000 tööealist inimest vähem kui aasta tagasi. Demograafilised muutused mõjutavad ka ametnikkonna koosseise, mistõttu tuleb personali planeerimisel rohkem tähelepanu pöörata hakata probleemidele, mis on seotud vajaliku kvalifikatsiooniga tööjõu vähenemisega tööturul ning vananeva töötajaskonnaga. Asutuste riskid on paremini maandatud, kui inimesed jagunevad ühtlasemalt erinevatesse eagruppidesse. Töötajaskonna koondumine ühte vanusegruppi võib tekitada probleeme. Näiteks kui töötajaskonnas domineerivad eakad, siis

27 Eriteenistuse ametnikud, kelle töökorraldust reguleerivad eriseadused, töötavad kohtutes (nt kohtunikud, kohtuniku kandidaadid jne), vanglates (nt valvurid), prokuratuuris (nt prokurörid), Kaitseväes ja Kaitseliidus (kaadrikaitsevälised) Päästeametis (päästeteenistujad) ning Politsei- ja piirivalveametis (nt politseiametnikud).

on oht, et korruga jõuab pensioniikka liiga palju töötajaid, keda ühekorraga asendada on raske. Sarnaselt on probleemiks liiga suur noore ja kogemusteta töötajaskonna osakaal, mis ei suuda tagada professionaalsust asutuse tegevuses.

Vaadates avaliku teenistuse statistikat saab öelda, et keskmiselt ei ole ametnike vanuseline ja sooline koosseis aastate jooksul eriti muutunud. Eesti ametnikkond on endiselt üsna noor. 50% ametnikest on alla 40-aastased ning 27% üle 50-aastased (Statistikaameti andmeil on Eesti hõivatutest 31% üle 50-aastased). Samuti ei ole viimase nelja aasta jooksul muutunud oluliselt naiste ja meeste osakaal – naised (56%) on veidi rohkem kui mehed (44%). Kui naised on esindatud võrdselt kolmes vanuserühmas (vanuses 31-60), siis suurem osa mehi on vanuserühmas 21-40 ehk meessoost ametnikkond on noorem kui naissoost ametnikkond. Samas on riigi ametiasutuste näitajad erinevad KOV ametiasutuste näitajatest.

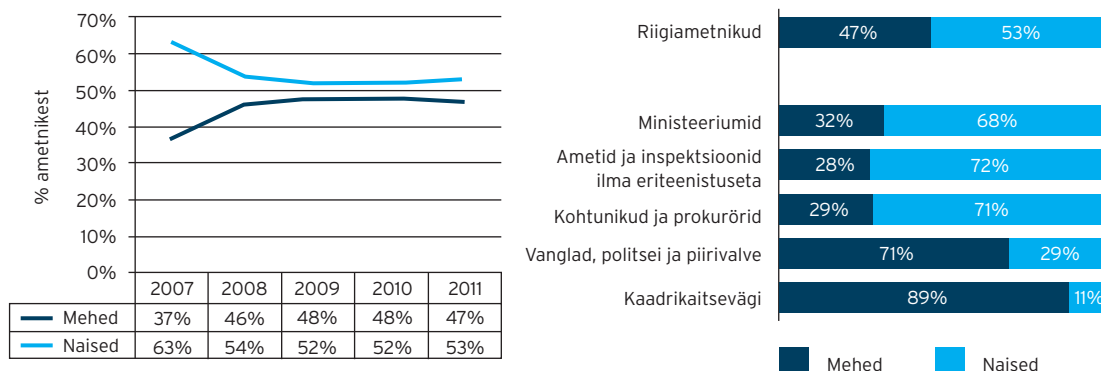
Joonis 16. Ametnike vanuseline ja sooline jaotus seisuga 31.12.2011



Riigiametnike vanuseline ja sooline koosseis

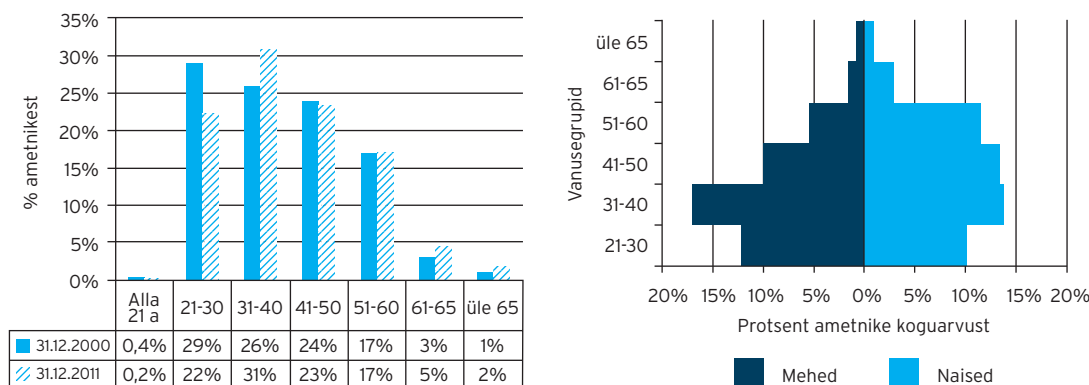
Alates 2008. aastast on meeste ja naiste osakaal olnud riigi ametiasutustes suhteliselt võrdne: 52-54% riigiametnikest on olnud naised. Samas erineb sooline jaotus erinevates asutuste gruppides. Suur osa eriteenistusi erineb oluliselt ülejäänud ametnikkonnast. Meeste osakaal seal on märgatavalt suurem, moodustades Kaitseväes pea 90% ning vanglates ja Politsei- ja Piirivalveametis 70% seal töötavatest riigiametnikest. Ministeeriumides ja ilma eriteenistusega ametites inspeksioonides on suhtarv aga vastupidine ning naised moodustavad ligikaudu 70% ametnikkonnast (vt Joonis 17). Nii tasandavad kaks äärmust teineteist ning keskmise ametniku soolised ja ealised näitajad ei kirjelda tegelikult ühtegi asutuste gruppi. Kui vanglates, politseis ja kaitseväes on meeste suurem osakaal põhjendatud, siis ministeeriumides ning ilma eriteenistusteta ametites ja inspeksioonides peaks meeste osakaal kindlasti olema suurem.

Joonis 17. Riigiametnike sooline jaotus seisuga 31.12.2011



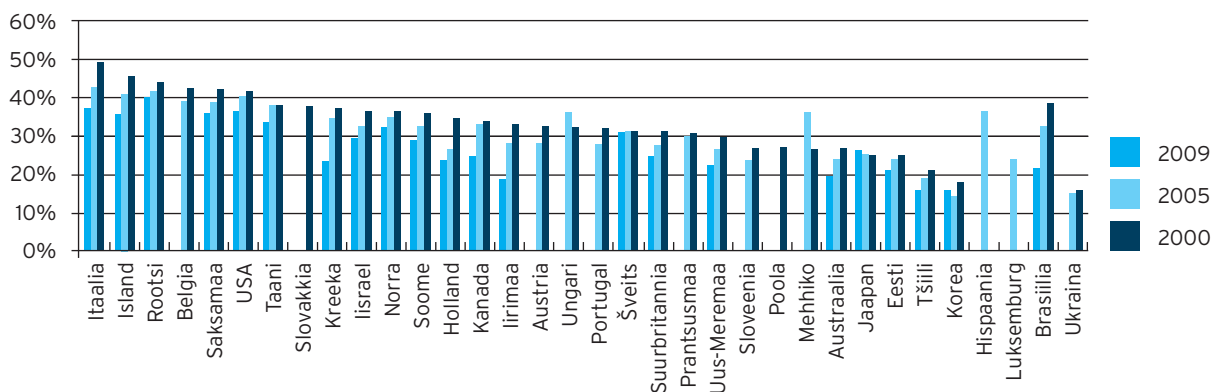
Viimase aastakümnega on riigiametnike vanuseline jaotus järginud üldist demograafilist trendi ning ametnikkonna osakaal kõrgemates vanusegruppides on kasvanud ning nooremates vanusegruppides kahanenud. Kui 2000. aastal moodustasid riigi ametnikest suurema osa 21-30 aastased, siis 2011. aastal oli kõige enam 31-40 aastaseid ametnikke (vt Joonis 18).

Joonis 18. Riigiametnike sooline ja vanuseline jaotus



Samas ei saa öelda, et riigi ametnikkonda ohustaks seetõttu eakate suur osakaal. Võrreldes OECD riikidega on Eesti riigi ametnikud siiski pigem noored. Näiteks oli üle 50-aastaste osakaal 2009. aastal Itaalia ametnikkonnas 49,2% ning Islandil 45,5%²⁸, samas kui Eesti riigiametnikest oli seisuga 31.12.2011 vaid 23% üle 50-aastased (vt Joonis 19).

Joonis 19. OECD riikide keskvalitsuste üle 50-aastaste töötajate osakaal

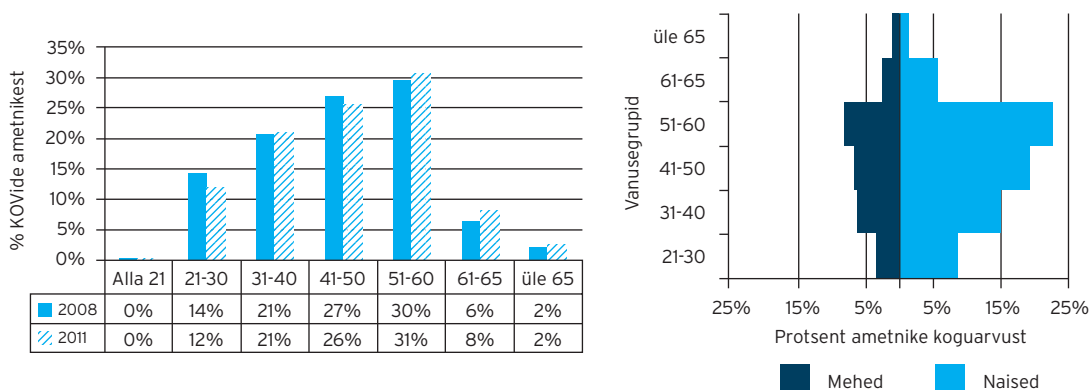


Kuid nagu soolise jaotuse puhul, on ka vanuseline koosseis erinevates riigi ametiasutustes erinev. Näiteks on ministeeriumides kõige enam 31-40 aastaseid (nais)ametnikke, samas kui ilma eriteenistuse ametites ja inspeksioonides on kõige enam 41-60 aastaseid (nais)ametnikke. Samas Kaitseväes on kõige rohkem 21-30 aastaseid (mees)ametnikke ning politseis pigem 31-40 aastaseid (mees)ametnikke.

Kohalike omavalitsuste ametnike vanuseline ja sooline koosseis

KOV ametnikkonna puhul väärib äramärkimist suur naiste osakaal – 72% KOV ametnikest on naised, mis on väga sarnane riigi ametiasutustele ilma jõustrukturideta. Samuti saab esile tuua KOV ametnike kõrget iga. Kuigi KOV ametnike vanuseline jaotus on viimasel viiel aastal olnud stabiilne, moodustavad kõige suurema osa KOV ametnikkonnast (41%) üle 51-aastased inimesed. Mis toob lähikümnendil endaga kaasa suured muudatused ametnike koosseisudes, kuna pea pool ametnikkonnast jõuab lühikeses ajavahemikus pensioniikka. Seega, kuna riigiametnikke on oluliselt rohkem kui KOV ametnikke, siis mõjutab ka riigiametnike sooline ja vanuseline jaotus märkimisväärselt kogu ametnikkonna keskmisi näitajad, luues kuvandi nooruslikust ametnikkonnast. Samas võib KOV-ides sarnaselt mitmetele OECD riikidele saada vananev töötajaskond lähiajal suureks probleemiks.

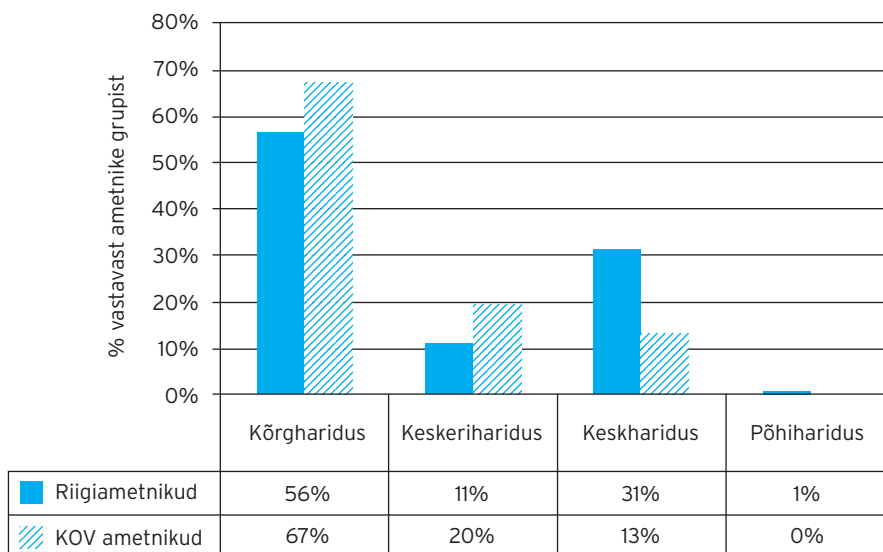
Joonis 20. KOV ametnike sooline ja vanuseline jaotus



Ametnike haridustase

Avaliku teenistuse statistikat koostades on ametnikud jaotatud järgmistesse haridustaseme gruppidesse: kõrgharidus, keskeriharidus (kõrghariduse ja keskhariduse vahepealne haridus) ning keskharidus. Kõrghariduse või sellest kõrgema haridusega hõivatute osakaal koguhõivest oli Eestis Statistikaameti andmetel 2011. aastal ligi 30%. Avalikus teenistuses oli kõrghariduse või sellest kõrgema haridusega ametnike osakaal 2011. aastal 59% (vt Joonis 21), mis on samal tasemel püsinud viimased neli aastat. Keskeriharidusega ametnike osakaal (13% ametnikest) näitab väikest langustrendi ning keskharidusega ametnike osakaal (28% ametnikest) väikest tõusu. Seaduse alusel kehtib Eesti ametnikele küll üldine keskharidusnõue, kuid sellel on erand. Erandit rakendatakse nende ametnike puhul, kes ATS-i jõustumisel 1996. aasta 1. jaanuaril olid teenistuses ning vastasid teistele teenistusse võtmise tingimustele. Selle tulemusena on avalikus teenistuses ka 1% põhiharidusega ametnikke.

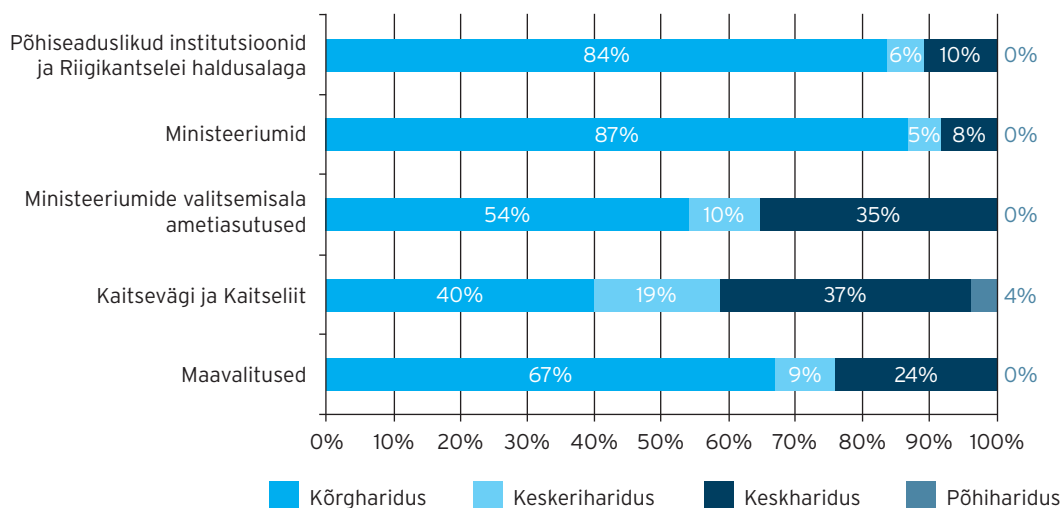
Joonis 21. Ametnike jaotus haridustasemete lõikes seisuga 31.12.2011



Riigiametnike haridus

Riigiametnike haridustasemed ei ole viimasel viiel aastal märkimisväärselt muutunud. Kõige rohkem kõrgharidusega ametnikke töötab ministeeriumides (87%) ning kõige vähem kaitsejõududes (40%) (vt Joonis 22). Kõrgharidusega ametnike osakaal on viimasel aastal veidi tõusnud kõikides asutuste gruppides. Nii keskeri- kui keskhariidusega ametnike osakaal on kõige suurem kaitsejõududes ning kõige väiksem ministeeriumides ja põhiseaduslikes institutsioonides.

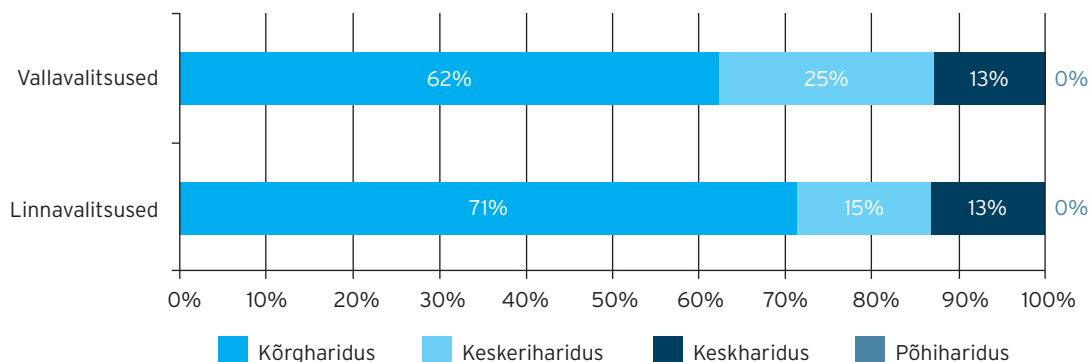
Joonis 22. Riigiametnike jaotus haridusgruppide lõikes seisuga 31.12.2011



Kohalike omavalitsuste ametnike haridustase

KOV asutuste ametnikest suurima grupi moodustavad samuti kõrgharidusega ametnikud. Linnavalitsustes on kõrgharidusega ametnike osakaal suurem kui vallavalitsustes (vt Joonis 23). Küll on aga omavalitsustes vastupidiselt riigiametnikele keskeriharidusega ametnikke rohkem kui keskhariidusega.

Joonis 23. KOV ametnike jaotus haridusgruppide lõikes seisuga 31.12.2011



Personalivoolavus

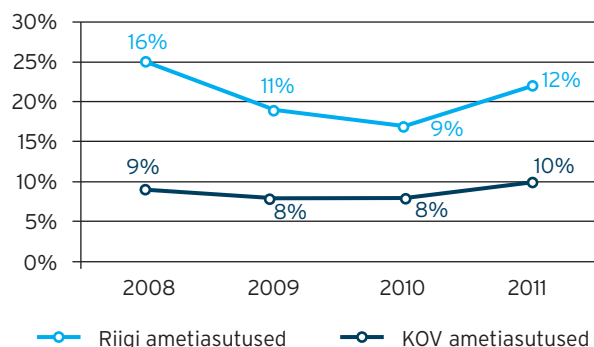
Personalivoolavus kajastab asutustest lahkunud inimeste arvu suhtena keskmise ametnike arvu. Mõõdukas voolavus ehk tööjõu vahetumine on kasulik igale organisatsioonile, sest uute tulijatega lisandub ka uusi teadmisi. Liiga suur personali vahetumine muutub ohtlikuks asutuse jätkusuutlikkusele ning professionaalsusele. Universaalset personalivoolavuse näitajat, mis tagab organisatsiooni edu, ei ole võimalik välja tuua, see erineb asutuste lõikes. Samas võib öelda, et tippsepsialistide organisatsioonides (nt ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid) võiks voolavus jääda 5-10% vahele, sest valdkonna ning avaliku teenistuse konteksti tundmaõppimine nõuab vähemalt 2-3-aastast vastavas asutuses teenistuses olemist.

Personalivoolavust analüüsid on kogu voolavus jagatud kaheks:

- 1) voolavus koondamisest, teenistustähtaja möödumisest või asutuse likvideerimisest, mis kajastabki nendel kolmel põhjusel teenistussuhte lõpetamiste osakaalu kõikidest teenistussuhte lõppemistest;
- 2) muu voolavus, kus on sees kõik ülejäänud teenistussuhte lõpetamise põhjused, sh töötaja algatusel teenistusest lahkumine (mis moodustab muust voolavusest üldjuhul kõige suurema osa), töötaja vabastamine distsiplinaarsüüteo tõttu, töötaja surmast tingitud teenistussuhte lõpetamine jms.

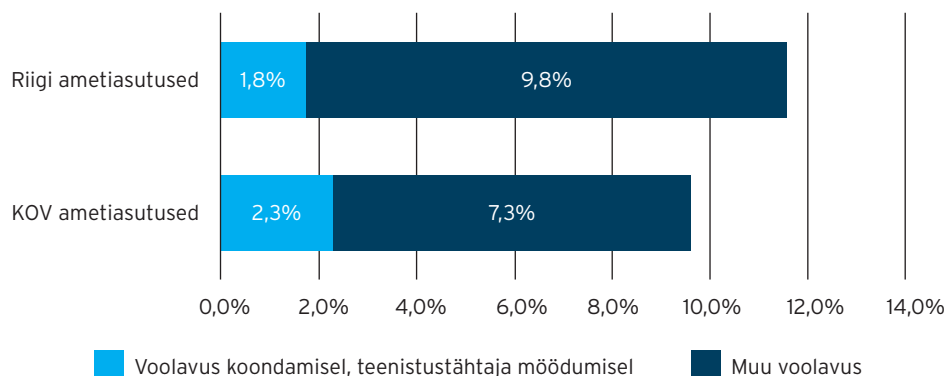
Vaadates personali kogu voolavust eraldi riigi ja KOV ametiasutustes on näha erinevusi. KOV ametiasutustes on personalivoolavus püsinud viimased neli aastat 8 ja 10% vahel, tõustes 2011. aastal 8%-lt 10%-ni. Riigi ametiasutustes on seevastu aga personali kogu voolavus kõikunud viimasel neljal aastal 9% ja 16% vahel, tõustes 2011. aastal kolmandiku võrra (vt Joonis 24).

Joonis 24. Personalivoolavus riigi ja KOV ametiasutustes 2011. aastal



2011. aastal oli riigi ametiasutustes personali koguvoolavus kokku 11,6%, millest 1,8% oli voolavus koondamisest, tähtaja möödumisest või asutuse likvideerimisest. KOV ametiasutustes oli personali voolavus kokku 9,6%, millest 2,3% moodustas voolavus koondamisest, tähtaja möödumisest või asutuse likvideerimisest (vt Joonis 25).

Joonis 25. Personalivoolavus riigi ja KOV ametiasutustes 2011. aastal

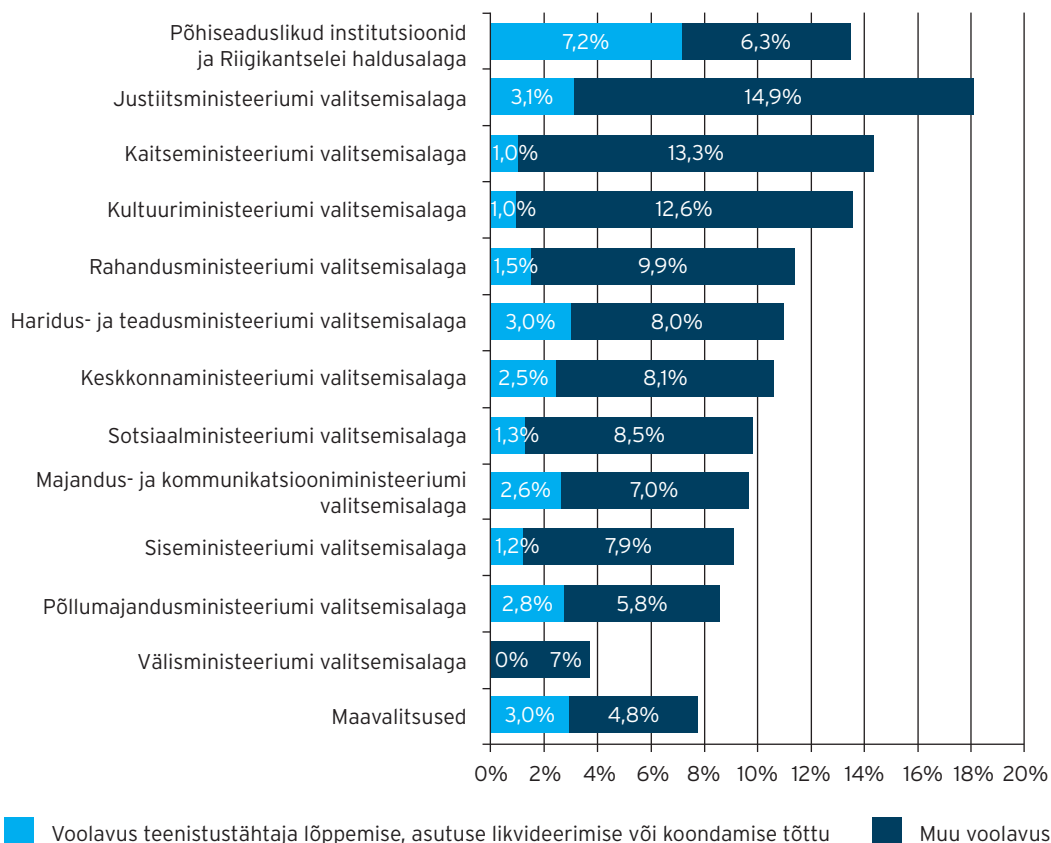


Riigi ametiasutuste personalivoolavus

Riigi ametiasutuses on personalivoolavus väga varieeruv. 2011. aastal oli kõige suurem personali koguvoolavus Justiitsministeeriumi valitsemisalas, ulatudes 18%-ni, millest 3% moodustas tööandja poolt algatatud voolavus. Suurim koguvoolavus oli Justiitsministeeriumis Harku ja Murru, Tallinna, Tartu, Viru vanglas (vastavalt 52%, 27%, 16%, 20%), Tartu Halduskohtus (25%) ning Justiitsministeeriumis (20%). Vanglate puhul on personalivoolavuse näitajad olnud kõrged läbi aastate tulenedes peamiselt muust voolavusest, millest suure osa moodustab töötaja algatusel lahkumine. Vaid Harku ja Murru vangla suure voolavuse peamiseks põhjuseks on kahe vangla liitmise tulemusena toimunud koondamine (tööandja poolt algatatud voolavus oli 28%).

Suure personalivoolavusega tõusid esile veel Kaitseministeeriumi (14%) ja Kultuuriministeeriumi (14%) valitsemisalad (vt Joonis 26). Kaitseministeeriumi valitsemisalas on suurima voolavusega Kaitseministeerium (19%) ning Kaitseliit (16%). Kui Kaitseministeeriumis põhjustas suure voolavuse koondamine (14%), siis Kaitseliidus moodustub voolavus ainult ametnike omal soovil lahkumistest (14%). Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on suure voolavusega Kultuuriministeerium 16%, millest 2% moodustab voolavus tööandja algatusel.

Joonis 26. Riigi ametiasutuste personalivoolavus 2011. aastal valitsemisalade lõikes

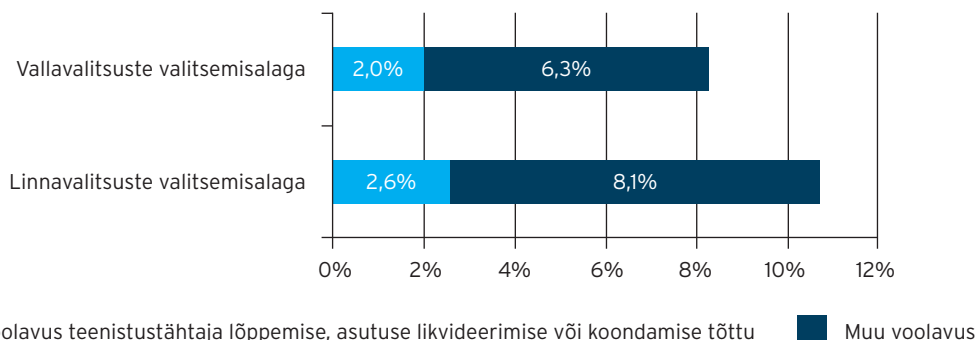


Riigi ametiasutustes lõpetati teenistussuhe 2011. aastal koondamise, tähtaja möödumise või asutuse likvideerimise tõttu kokku 422 ametnikuga. Alates 2008. aastast on antud põjustel lõpetatud teenistussuhe kokku 2107 ametnikuga.

Kohalike omavalitsuste personalivoolavus

KOV ametiasutustes on voolavuse näitajad asutuste kaupa väga erinevad, ulatudes 55% koguvoolavuseni Mustvee linnavalitsuses ning olles 0% 93 omavalitsuses. Kuna KOV ametiasutustes varieeruvad väga palju ka ametnike arvud, siis peab siin kindlasti silmas pidama, et väikese ametnike arvu puhul toob juba ka paari ametniku lahkumine kaasa suure voolavuse näitaja. Vaadates koguvoolavuse näitajaid eraldi linnavalitsustes ja vallavalitsustes on näha, et vallavalitsustes on personal stabiilsem (koguvoolavus 8%) kui linnavalitsustes (koguvoolavus 11%) (vt Joonis 27).

Joonis 27. KOV ametnike personalivoolavus 2011. aastal

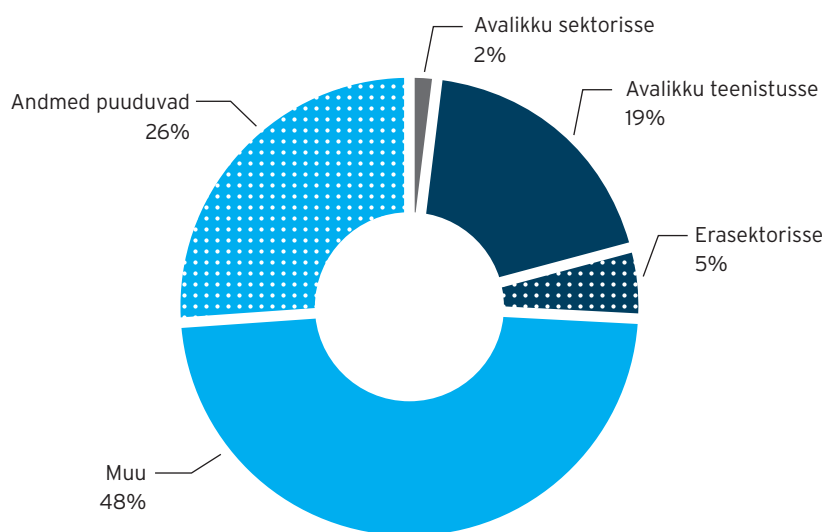


Ametnike liikumine

Avaliku teenistuse aastaraamatus analüüsitakse, kuhu teenistussuhte lõpetanud inimesed edasi suunduvad ning millistest sektoritest tulevad uued töötajad. Andmed võimaldavad teha järeldusi, kuivõrd avatud on avalik teenistus ning millised on peamised sektorid, kus asutused töötajate pärast konkureerivad. Samuti saab nende andmete põhjal vaadata, milline on avaliku teenistuse sisene mobiilsus. Teenistusest lahkunute ja teenistusse asunute kohta statistikat kogudes on ette antud järgnevad sektorite valikud: avalik sektor, avalik teenistus, erasektor, EL ja rahvusvahelised organisatsioonid (ainult lahkumiste puhul) ning muu.

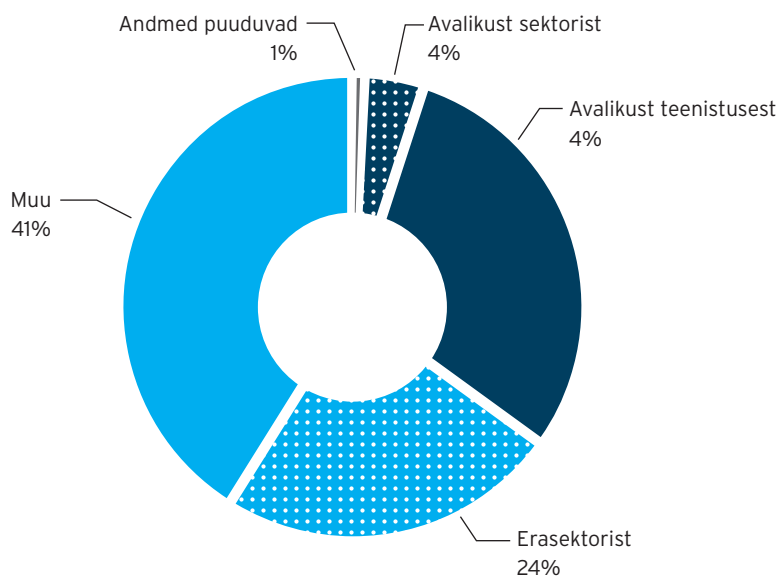
2011. aastal lahkus riigi ja KOV ametiasutustest kokku 3 089 teenistujat. Kuna teenistusest lahkudes pole ametnik kohustatud avaldama informatsiooni selle kohta, kuhu ta edasi liigub ning tihti lahkudes seda ei teatagi, siis 26% lahkumiste puhul informatsioon puudub. Kõige suurem osa (19%) jätkab asutusest lahkumisel tööd mõnes teises asutuses avalikus teenistuses. Erasektorisse suundus 2011. aastal 5% asutustest lahkunuid ning 2% jätkas tööd avalikus sektoris väljaspool avalikku teenistust. Vaadates eraldi riigi ja KOV ametiasutusi, siis riigi ametiasutustest liigub rohkem inimesi mujale ning vähem erasektorisse (3%) kui KOV ametiasutuste puhul.

Joonis 28. Sektorid, kuhu liikusid teenistussuhte lõpetanud ametnikud 2011. aastal



2011. aastal võeti riigi ja KOV ametiasutustes teenistusse 2 459 ametnikku, 30% nendest tulid avalikust teenistusest 24% erasektorist, 41% mujalt (siin hulgas on ka need, kes tulid otse koolipingist või ei olnud tööga hõivatud enne teenistusse asumist) ning 4% avalikust sektorist. Kui vaadata KOV ametiasutusi ja riigi ametiasutusi eraldi, siis KOV ametiasutustesse tuleb rohkem inimesi erasektorist ning vähem mujalt.

Joonis 29. Sektorid, kust tulid uued ametnikud 2011. aastal



Võrreldes riigiametisse tulemise sektorit aastaga 2008, siis erilisi muudatusi toimunud ei ole. 2011. aastal asus teenistusse 4% vähem ametnikke avalikust sektorist, 2% vähem ametnikke erasektorist ning 4% rohkem avalikust teenistusest kui 2008. aastal.

Värbamine ja valik

2011. aastal asus teenistusse 2459 riigi- ja KOV ametnikku, moodustades 9% kõikidest ametnikest. Võrreldes 2010. aastaga on teenistusse asujate osakaal tõusnud 1,5%.

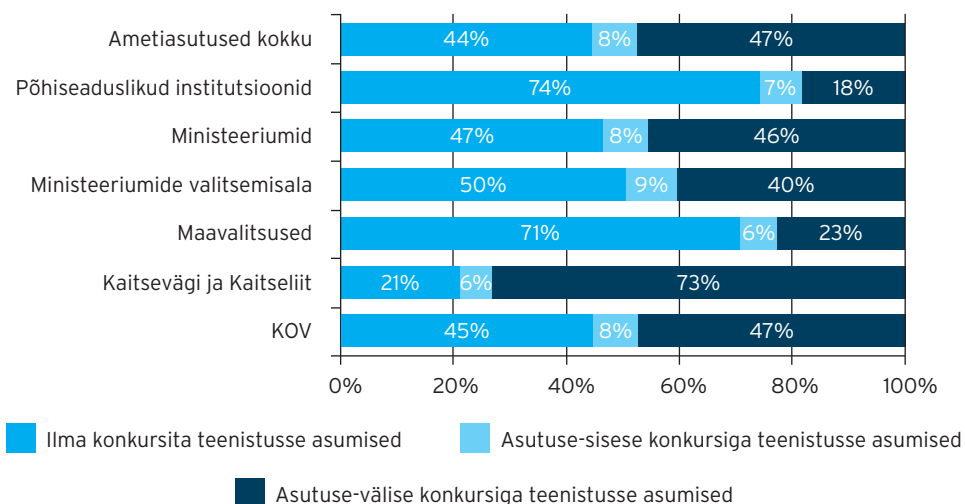
Avalikku teenistusse saab asuda kas konkursi tulemusena või ametisse nimetamise kaudu. Konkurssi korraldatakse kas asutusesiselt või -väliselt. Asutusesisese konkursiga antakse võimalus vabale ametikohale kandideerida asutuse või haldusala sees. Asutusevälise konkursiga teatatakse vabale ametikohale kandideerimise võimalusest laiemale avalikkusele ligipääsetavas kohas (nt ajalehes, interneti andmebaasis vms).

Riigi kui tööandja seisukohast on oluline, et üha rohkem vabasid ametikohti täidetakse asutuseväliste konkursside kaudu. Asutuseväliste konkursside läbiviimine loob võimaluse avaliku teenistuse suuremaks avatuseks, võimaldades ühelt poolt ametikohtadele ligipääsu kõikidele soovijatele ning teiselt poolt kindlustab, et valituks osutub kõige kompetentsem kandidaat. Seega on ametikohtade täitmisel asutuseväliste konkursside läbiviimise osakaal üheks oluliseks võtmenäitajaks avaliku teenistuse suurema avatuse teel. Samas on olulisel kohal ka ametnike asutusesisese mobiilsuse toetamine ning selleks võrdsete võimaluste tagamine. Mobiilsuse kontekstis on üheks oluliseks näitajaks asutusesiseste konkursside läbiviimise osakaal kõikidest läbiviidud konkurssidest.

Riigiametnike värbamine ja valik

Asutusevälise ja -sisese konkursiga teenistusse asujate osakaal on 2010. aastaga võrreldes jäänud sarnaseks, ning konkursi kaudu nimetati ametisse 55% kõikidest teenistusse asujatest (vt Joonis 30). Läbiviidud konkursside oli 2011. aastal siiski 3,8 % rohkem kui 2010. aastal. Lõhe läbiviidud konkursside ja konkursi tulemusena teenistusse asujate arvu erinevuses on seletatav 2011. aastal luhtunud konkursside arvu suurenemisega.

Joonis 30. Konkursiga teenistusse asumiste osakaal asutusegruppide lõikes 2011

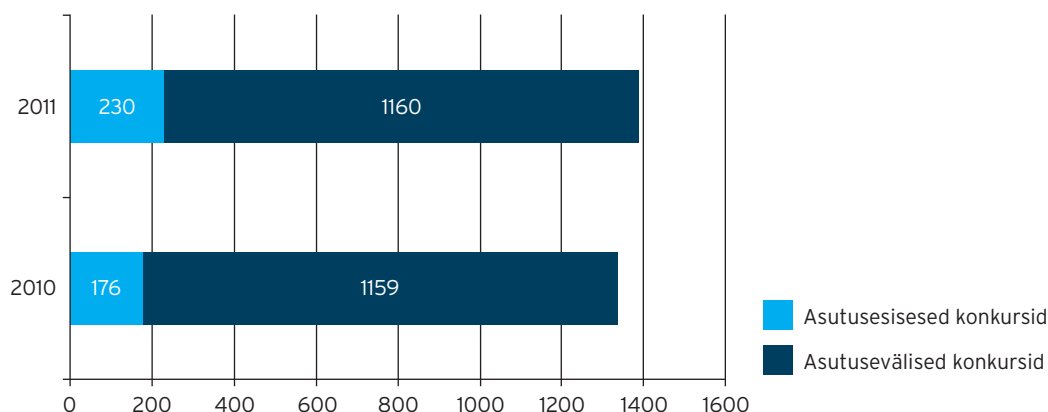


Kõikidest 2011. aastal riigi ametiasutustes teenistusse asujatest läbisid asutusevälise konkursi umbes pooled ametnikud (49% ametnikest). Avaliku teenistuse avatuse printsiipi silmas pidades peaks konkurssidega teenistusse võetud ametnike osakaal olema suurem.

Seadused näevad konkursikohustuse teenistusse võtmisel ette teatud ametnike gruppidele (nt kohtunikud, kõrgemad päästeametnikud, kõrgemad ametnikud), samas on võimalikud erisused konkursiväliseks töölevõtmiseks, kuna seadus lubab ametnikku teenistusse võtta ka kohusetäitjana. Seda võimalust on ametiasutused aktiivselt kasutanud. Kõrgematest ametnikest asus teenistusse asutusevälise konkursiga vaid 34,2% ametnikest.

Kõikidest läbiviidud konkurssidest moodustasid enamuse (83,5%) asutusevälised konkursid (vt Joonis 31). 2010. aastaga võrreldes on läbiviidud asutuseväliste konkursside arv jäänud sarnaseks, kuid oluliselt suurenenud on asutusesiseste konkursside läbiviimiste arv. Võrreldes 2010. aastaga korraldati asutusesiseseid konkursse 23,5% rohkem.

Joonis 31. Asutusesiseste ja asutuseväliste konkursside läbiviimine 2010. ja 2011. aastal



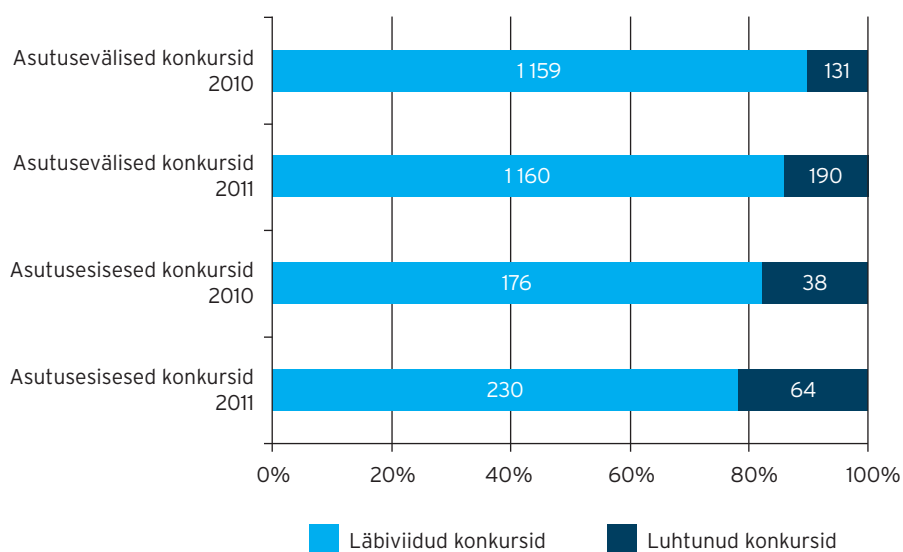
Kandidaatide arv asutusevälistel konkurssidel on 2010. aastaga võrreldes mõnevõrra vähenenud. Keskmiselt laekus 2011. aastal ühele asutusevälisele konkursile 21,3 avaldust (2010. a vastavalt 23,1). Läbiviidud konkursside lõikes kandidaatide arv muidugi varieerub, sõltudes

nii ametikoha grupist kui ka ametikoha valdkonnast. Kõige väiksema kandidaatide arvuga konkursid viidi läbi Kaitseliidus (keskmiselt 3,4 kandidaati ühe konkursi kohta), Riigikohtus (keskmiselt 5 kandidaati ühe konkursi kohta) ning Harku ja Murru Vanglas (keskmiselt 2,3 kandidaati ühe konkursi kohta).

Vähemalt ühe asutusesisese konkursi viisid läbi 30 ametiasutust (39,5% kõigist riigi ametiasutustest). Keskmiselt osales ühel sisekonkursil 2,8 kandidaati. Kõige rohkem sisekonkurssi korraldas Välisministeerium (206 konkurssi). Kuna aga Välisministeeriumi sisekonkursside korraldamine tuleneb Välis teenistuse seadusega sätestatud roteerimise kohustusest, on tegemist erisusega tavapärasest asutusesisest konkursi korraldusest ning seetõttu ei kajastu need andmed üldises sisekonkursside statistikas. Aktiivsed sisekonkursi korraldajad olid ka Politsei- ja Piirivalveamet (83 sisekonkurssi) ja Kaitsevägi (46 sisekonkurssi).

Kõikidest läbiviidud konkurssidest luhtus 18,3%, mis on 5,6 protsendipunkti rohkem kui 2010 a. Luhtunud konkursside arv kasvas 2010. aastaga võrreldes nii läbiviidud sisekonkursside kui ka asutuseväliste konkursside puhul. 2011. aastal luhtus 27,8% sisekonkurssidest ning 16,4% asutusevälistest konkurssidest (vt Joonis 32). Asutusegruppidest kõige rohkem avaliku teenistuse eriliikide ametnike leidmiseks korraldatud avalikke konkurssi (32,4%). Tavaametnike leidmiseks korraldatud konkurssidest luhtus 15%. Kõige rohkem luhtus asutuseväliseid konkurssi Tallinna Vangla vabade ametikohtade täitmiseks (45% läbiviidud konkurssidest) ja Politsei- ja Piirivalveametis (35% läbiviidud konkurssidest).

Joonis 32. Riigi ametiasutustes läbiviidud konkursid ja nende luhtumised 2010. ja 2011. aastal.



Kohaliku omavalitsuste ametnike värbamine ja valik

KOV ametnikena asus 2011. aastal teenistusse 414 ametnikku (7,9% kõigist KOV ametnikest), nendest 55,3% asusid teenistusse konkursi kaudu. KOV ametiasutustest viisid konkursid läbi 81 ametiasutust (35% kõigist KOV üksustest). Kokku viidi läbi 262 konkurssi, millest 85,5% moodustasid asutusevälised konkursid. Asutusevälistel konkurssidel kandideeris keskmiselt 15,1 kandidaati (linna valitsuste konkurssidel 18,8 ja vallavalitsuste konkurssidel 11,7). Läbiviidud konkurssidest luhtus 12,6%. Kõige rohkem värbas KOV üksustest Tallinna Linnakantselei, kus 124 teenistusse asunud ametnikust pooled värvati konkursside kaudu.

Kokkuvõtvalt võib 2011. aasta valiku ja värbamise statistikast lähtuvalt välja tuua, et ametiasutused on hakanud taas aktiivsemalt värbama. Samas on suurenenud läbiviidud konkurside luhtumiste osakaal ning vähenenud konkurssidel osalenud kandidaatide keskmine arv. Luhtunud konkursid viitavad sellele, et sobivaid ametnikke on üha raskem leida. Positiivsena võib välja tuua ametnike mobiilsuse kasvu, mis väljendub asutusesiseste konkurside läbiviimise osakaalu suurenemises.

Hindamine

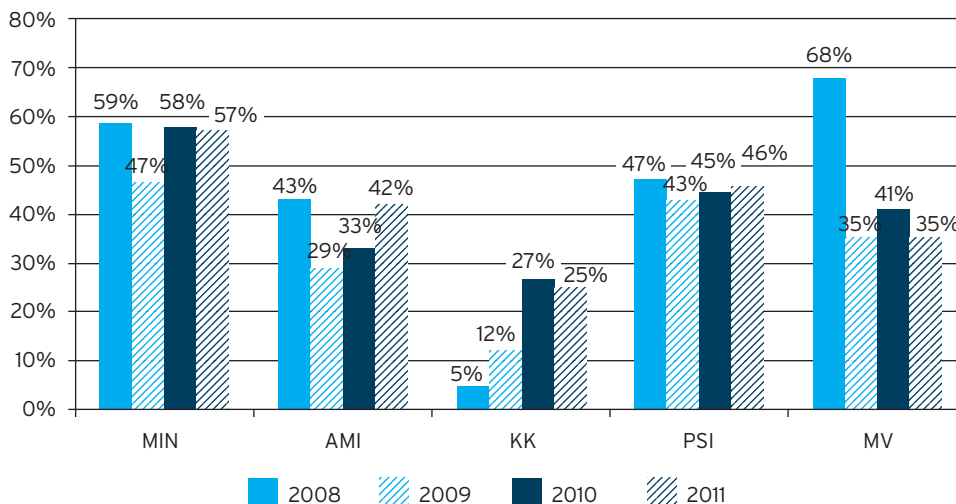
ATS-st tulenev ametnike hindamissüsteem on kehtinud peaaegu alates seaduse kehtestamisest (1996. aastast) alates. Seadusega nähti ette ametnike atesteerimissüsteem, mille kohaselt pidi iga kolme aasta tagant läbi viidama ametnike ametikohale sobivuse hindamise ehk atesteerimise. Seaduse jõustumise algusaastatel oli selge, et soovitud kujul hindamissüsteem ei rakendu ning alates 1998. aastast lisandus jäigale atesteerimissüsteemile pehmem iga-aastaste vestluste läbiviimise kohustus. Kui iga-aastaste vestluste läbiviimine on ametiasutustes kasutusel juhtimisinstrumentina, siis atesteerimisi praktikas läbi ei viida. Atesteerimist on erinevate ATS-i muutumiste üritamistega püütud kaotada, kuid seni tulemusteta. Atesteerimissüsteemi kaotamise eesmärki peab silmas ka 2011. aastal koostatud uus ATS.

Vestluste eesmärkide seadmisel on ametiasutustele antud vabadus ning kuivõrd iga-aastane vestlus on ennekõike juhtimisinstrument, on vahetul juhul ja ka ametnikul endal võimalus anda vestluse tulemuste õnnestumisele oma panus lisateemade või täiendava sisendi näol.

Riigiametnike hindamine

Viimase nelja aasta iga-aastaste vestluste kohta kogutud statistilised andmed näitavad läbiviidud vestluste arvu kõikumist, kuid peale 2009. aasta langust on läbiviimiste arv taas tõusujoonel (vt Joonis 33). 2011. aastal viidi vestlused läbi 40% ametnikega. Ootus iga-aastaste vestlustele on aga kindlasti suurem. Enamikus ministeeriumides on iga-aastaste vestluste läbiviimine tavapärane praktika (vestlused viiakse läbi 70-90% ametnikega). Eranditeks olid 2011. aastal Siseministeerium (vestlused viidi läbi 36% ametnikega), Välisministeerium (vestlused viidi läbi 18% ametnikega) ning Põllumajandusministeerium, kus vestlusi läbi ei viidud.

Joonis 33. Vestluste läbiviimine asutusegruppide lõikes 2008-2011 aastal



Kohaliku omavalitsuste ametnike hindamine

KOV-des viidi iga-aastaseid vestlusi 2011. aastal läbi 29% ametnikega. Võrreldes 2010. aastaga on vestluste läbiviimise arv küll kasvanud ühe protsendipunkti võrra, kuid on siiski väike. Suurimas KOV-s – Tallinna Linnakantseleis, viidi vestlused läbi 68% ametnikega.

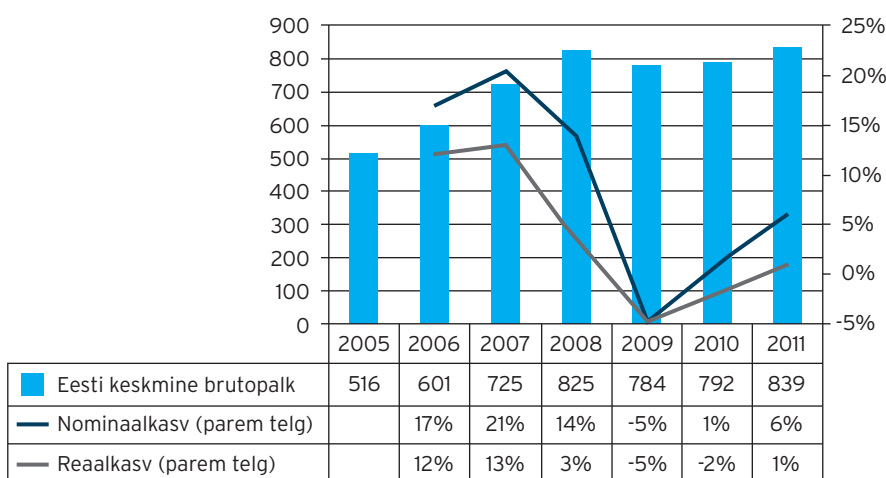
Perioodiliste atesteerimiste arv on igal aastal vähenenud. 2011. aastal viidi eelneva aastaga võrreldes läbi 17% vähem atesteerimisi. Peamiselt toimusid atesteerimised Kaitseliidus, vanglates ja Välisministeeriumis (eriteenistuse seaduse alusel töötavatele ametnikele). ATS-i kohaselt viisid atesteerimisi läbi vaid 4 ametiasutust ning atesteeriti 21 ametnikku.

Ametnike palk

Ülevaade Eesti palgaturust

Eesti keskmine brutokuupalk oli 2011. aastal 839 eurot, mis oli 6% kõrgem kui 2010. aastal. Kui välja arvata 2009. aasta, on ajaperioodil 2005-2009 igal aastal keskmine palk kasvanud. Ainult 2009. aastal langes see 5%. Tarbijahinnaindeksi kasvu tõttu kahanes palga ostujõud nii 2009. kui 2010. aastal (vastavalt -5% ja -2%), kuid alates 2011. aastast on ka palga ostujõud hakanud taas kasvama (vt Joonis 34).

Joonis 34. Eesti keskmine brutokuupalk ning selle muutus võrreldes eelmise aastaga perioodil 2005-2006
Allikas: Statistikaamet

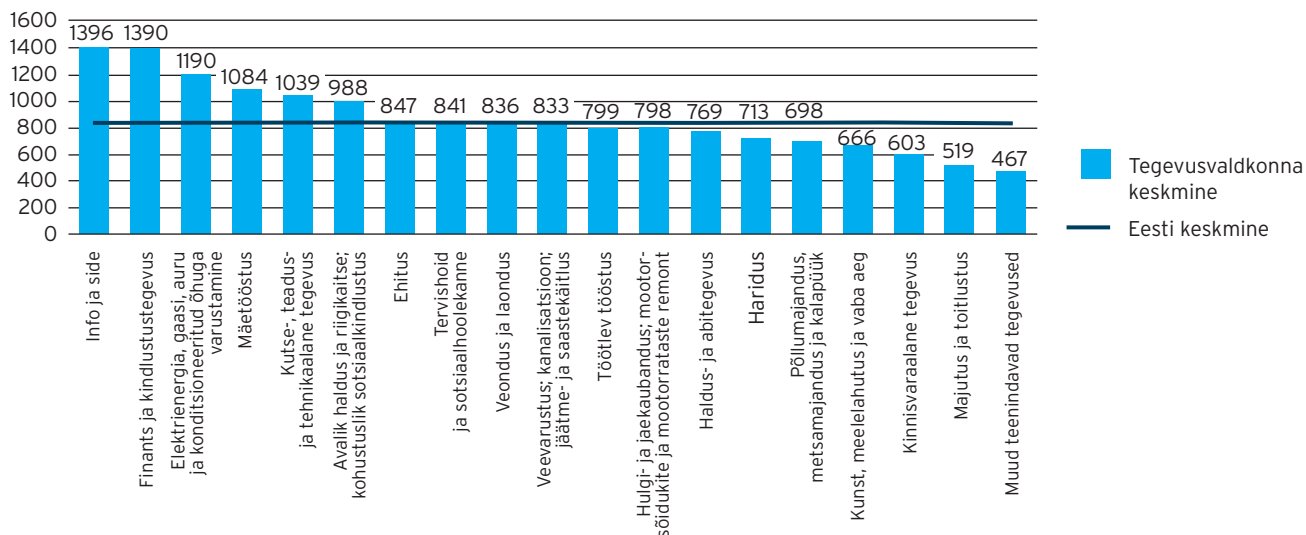


Palgateooria kohaselt määrab tööjõu hinna ehk palgataseme suures osas turg. Eesti tööturul on eri tegevusvaldkondade palgatasemed väga erinevad. Näiteks on info ja side ning finants- ja kindlustustegevuse tegevusvaldkonnas keskmine brutokuupalk kaks korda kõrgem kui kunsti ja meelelahutuse ning põllumajanduse tegevusvaldkonnas (vt Joonis 35). Sellest tulenevalt on turu poolt põhjustatav palgasurve ministereeriumidele väga erinev. Näiteks konkureerib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium töajuturul kõrgelt tasustatud info ja side ning finants- ja kindlustustegevuse sektoriga, Kultuuriministeerium pigem madalalt tasustatud kunsti ja meelelahutuse sektoriga ning Põllumajandusministeerium samuti madalalt tasustatud põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi sektoriga. Kui arvestada palgaturu erinevusi, peaks nende ministereeriumide keskmine palk erinema pea kaks korda. Samas ei lähe see kokku avaliku teenistuse sisemise õigluse printsiibiga, mille kohaselt pole

väga suured erisused erinevate ministeeriumide sarnast tööd tegevate ametnike vahel aksepteeritavad. Nii on avaliku teenistuse palgapoliitika üks suuremaid väljakutseid leida tasakaal, mis aitab tagada avaliku teenistuse sisemist õiglust ilma liigse üle- või alamaksmiseta erinevates tegevusvaldkondades.

Joonis 35. Keskmine brutokuupalk tegevusvaldkonniti 2011

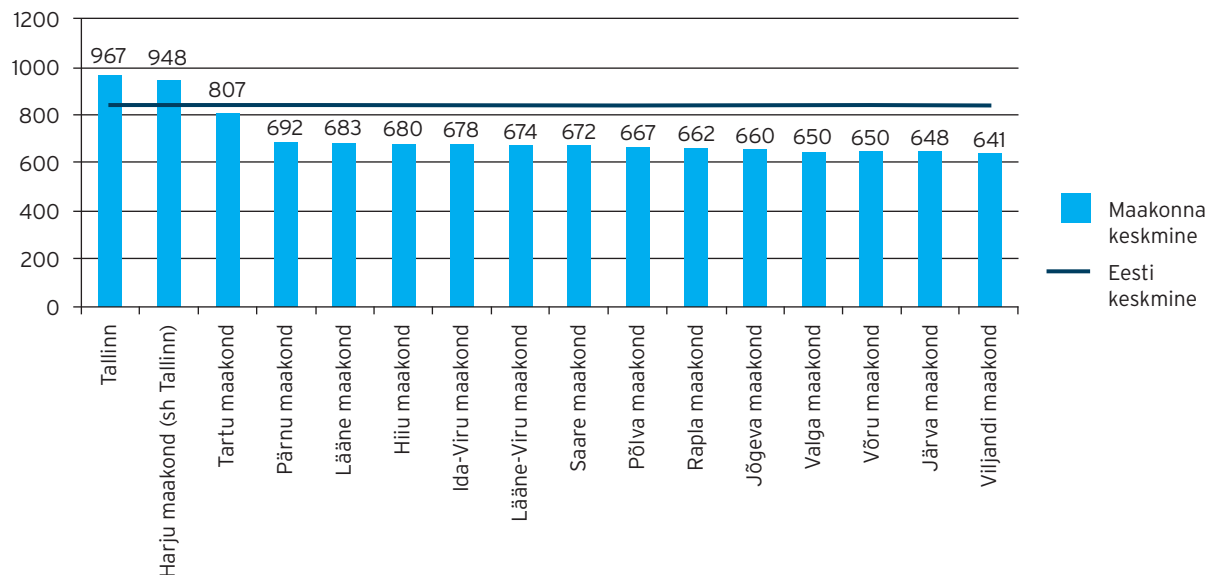
Allikas: Statistikaamet



Lisaks tegevusvaldkondadele erinevad keskmised palgatasemed ka maakonniti. Arvestamata Harju ja Tartu maakonda, oleks Eesti keskmine brutokuupalk 666 eurot ning palgatasemed erinevate maakondade vahel suhteliselt ühtlased. Samas Tartu maakonna keskmine palk on ülejäänud maakondade (v.a Harju maakond) keskmisest 21% kõrgem ning Harju maakonna keskmine palk 42% kõrgem. Seetõttu tõstavad kaks maakonda Eesti keskmise brutokuupalga 666 eurolt 839 eurole ehk 26% kõrgemaks (vt Joonis 36). Nii lisandub avaliku teenistuse ülese ja ühe asutuse sees õiglase palgasüsteemi ülesehitamisel tegevusvaldkonnast tingitud palgasurvele veel ka regionaalsete erisuste arvestamine.

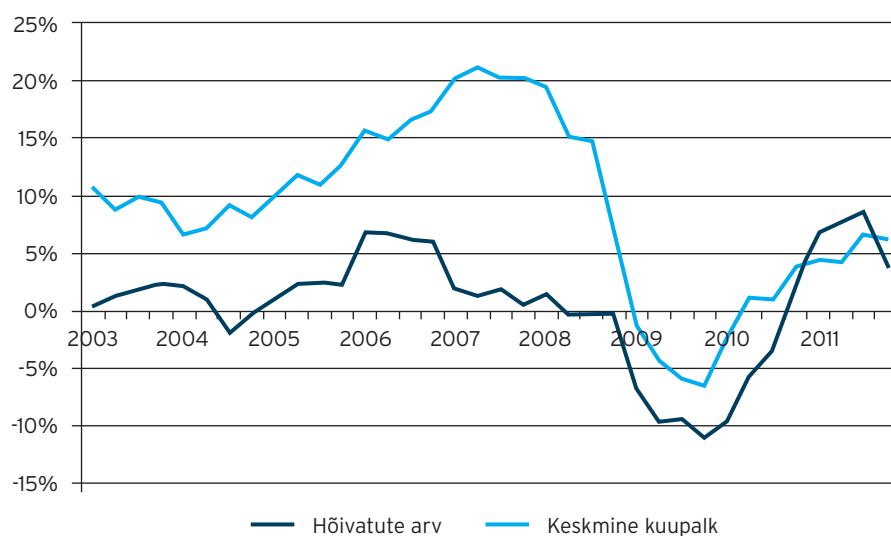
Joonis 36. Keskmine brutokuupalk maakonniti 2011. aastal

Allikas: Statistikaamet



Sageli tuuakse analüüsid välja ka kriisilukord. Kriis jõudis tööturule 2008. aasta keskpaigas (hõive kasv peatus ja langes veidi), samas palkasid hakkas see mõjutama alles 2009. aasta alguses (vt Joonis 37). Teisalt on aastad 2007-2008 teada kui ülekuumenemise aastad, mil majandusarengu alused olid fundamentaalselt valed (nt laenu raha juurdevool, ehitusmull jms). Seetõttu ei ole aastad 2007 ja 2008 heaks näiteks, kuhu peaks tagasi jõudma. Õigem oleks vaadata andmeid pikema ajaperioodi vältel ning tuua välja trendid enne 2007. aastat. Käesoleva analüüsi aluseks on Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem, mis sisaldab andmeid alates 2005. aastast, mistõttu on ka palgatrende avalikus teenistuses võimalik analüüsida alates nimetatud aastast.

Joonis 37. Eesti hõivatute arvu ja keskmise kuupalga muutus võrreldes eelmise aasta sama perioodiga
Allikas: Statistikaamet



Rahandusministeerium prognoosib aastateks 2012-2015 tööhõive kasvu ning töötuse vähenemist, mis tähendab, et vaba tööjõudu (üldjuhul peamiselt tippspetsialiste) jääb tööturul üha vähemaks. See survestab kõikidel asutustel enda palgamäärasid hoidma konkurentsivõimelisena ning vajadusel palkasid kasvatama. Rahandusministeeriumi majandusprognoos ennustab aastateks 2012-2015 nii nominaal- kui reaalsalga kasvu (vt Tabel 1).

Tabel 1. Majandusprognoos aastateks 2012-2015

Allikas: Rahandusministeerium

	2011	2012	2013	2014	2015
SKP reaalkasv, %	7,6	1,7	3	3,4	3,5
SKP nomi. kasv, %	11,7	4,4	6,2	6,2	6,4
SKP jh, mld eurot	16	16,7	17,7	18,8	20
THI, %	5	3,3	3	2,7	2,7
Tööhõive kasv, %	6,7	0,7	1	0,6	0,4
Töötuse määr, %	12,5	11,5	9,6	8,7	8,3
Palga reaalkasv, %	0,4	0,5	1,9	2,5	2,7
Palga nom. kasv, %	5,4	3,8	5	5,3	5,5
Ekspordi kasv, %	24,9	1	5,4	6,3	6,7
Sisen. kasv %	11,1	3,8	3,6	3,8	4,3

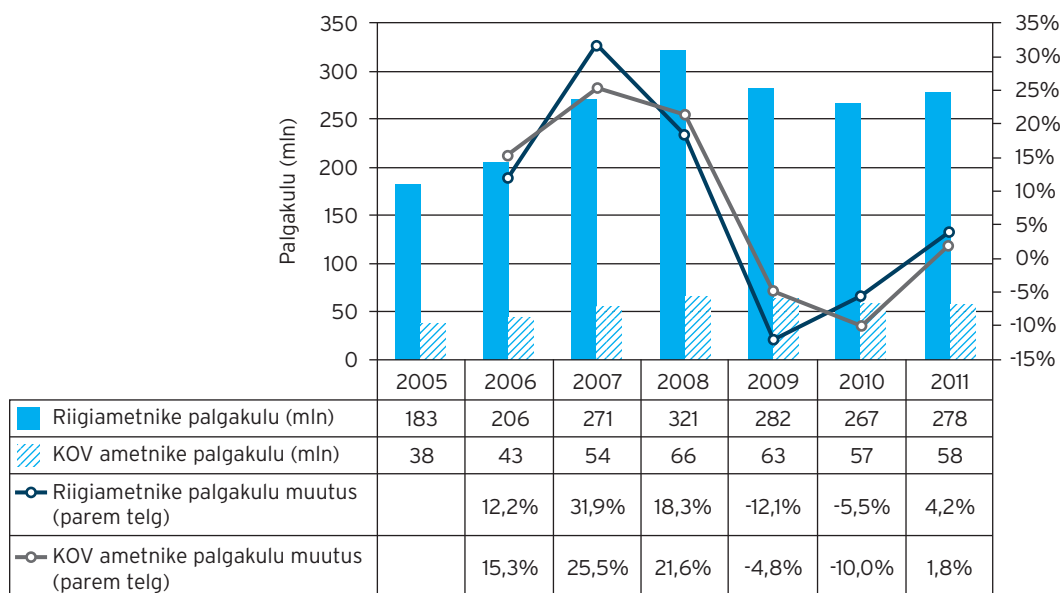
Koosseisuliste ametnike keskmine brutokuupalk

Andmed pärinevad Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemist ning analüüsitakse koosseisuliste ametnike palgakulusid ja keskmist palka. See tähendab, et arvesse ei ole võetud koosseisuväliste teenistujate ning abiteenistujate palkadele tehtavaid kulutusi. Samuti pole nende palgaandmeid hõlmatud keskmise brutokuupalga arvutamisse. Keskmise brutokuupalk sisaldab ametipalka, regulaarseid ja ebaregulaarseid lisatasusid, preemiaid ja tulemspalka ning toetusi. Keskmise brutokuupalga arvutamiseks on koosseisuliste ametnike palgakuludest välja jäetud hüvitistele tehtud kulutused ning jagatud see täistööajale taandatud ametnike keskmise arvuga (sarnast arvutust kasutab Statistikaamet, mis võimaldab andmeid võrrelda Statistikaameti näitajatega).

Ametnike palgatasemed sõltuvad riigieelarve tasandil tehtud otsustest ning palgafondi kujunemisest. Perioodil 2005-2011 olid palgakulud avalikus teenistuses kõige kõrgemad aastal 2008 ehk enne majanduskriisi. Kuna 2008. aastal olid esimesed majanduskriisi ilmingud, andis valitsus ministritele 2008. aasta aprillis suunise hoida järgneva kahe aasta jooksul personalikulud 2008. aasta tasemel, kuid 2009. aastal vähendati personalikulusid juba 8%. Juulis 2009 andis valitsus ministritele suunise planeerida 2010. aasta personalikulud 9% väiksemad kui 2009. aastal. 2011. aastal enam kärpeid ei pidanud tegema ning palgatõusud võisid toimuda koosseisude optimeerimise ja tegevuse efektiivsemaks muutmise kaudu. Seega on riigieelarve tasandil alates 2009. aastast palgakulusid kas kärbitud või hoitud 2008. aasta tasemel. Selle tulemusena on palgakulud 2011. aastal 13% väiksemad kui 2008. aastal (2010. aastal olid palgakulud 2008. aastaga võrreldes 17% väiksemad) (vt Joonis 38).

Joonis 38. Koosseisuliste ametnike palgakulud perioodil 2005-2011

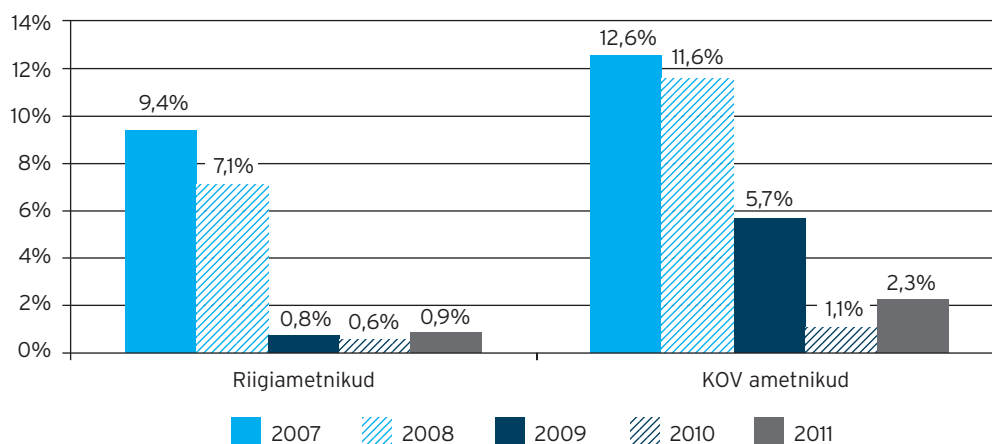
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem



2009. aasta palgakärped tehti peamiselt palga ebaregulaarsete osade arvelt ehk vähem hakati maksma tulemspalkasid, preemiaid ning toetusi. Kui 2007. aastal moodustasid tulemspalkade ja preemiate ning toetuste peale tehtavad kulutused ametnike palgakuludest ligikaudu 10% ning 2008. aastal 8%, siis 2007. ja 2011. aastal oli see näitaja vaid 1%. Riigi ja KOV ametnike palgakulusid võrreldes on näha, et KOV-ides suunatakse tulemspalkaks, preemiaks ning toetusteks veidi rohkem palgakuludest kui riigi ametiasutustes (vt Joonis 39).

Joonis 39. Tulemuspalga, preemiate ja toetuste kulude osakaal koosseisu palgakulust perioodil 2007-2011

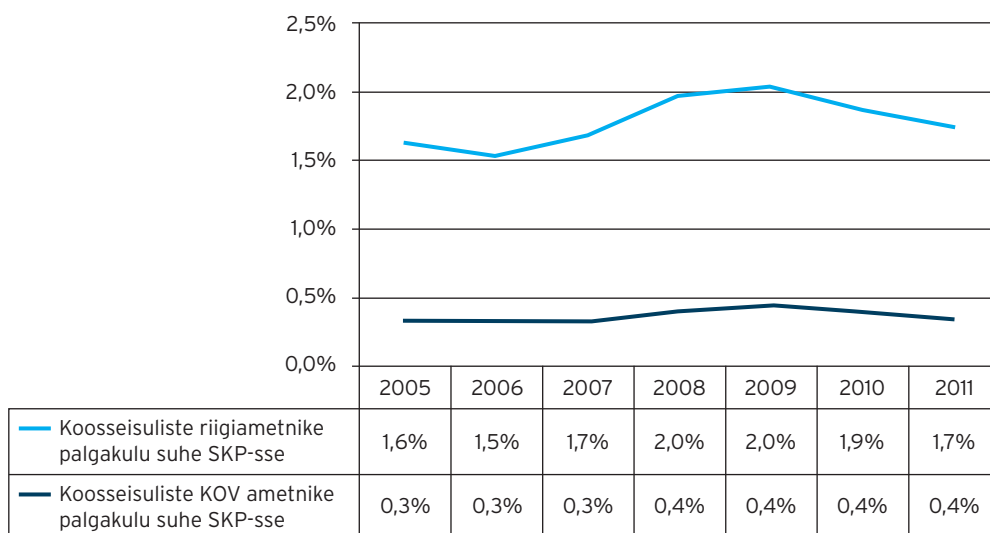
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem



Koosseisuliste riigiametnike (ehk v.a koosseisuvälised ja abiteenistujad) palgakulud olid 2011. aastal 278 miljonit eurot, mis oli 4,2% rohkem kui 2010. aastal. KOV ametnike palgakulud olid 2011. aastal 58 miljonit eurot, mis oli 1,8% rohkem kui 2010. aastal. Ametnike palgakulud moodustasid nominaalsest SKP-st stabiilselt ligikaudu 2%. Kuna riigiametnikke on rohkem, on ka nende palgakulud suuremad ning seetõttu ka palgakulude suhe SKP-sse kõrgem. Samas on nii riigi kui KOV ametnike palgakulude suhe SKP-sse olnud viimasel seitsmel aastal stabiilne (vt Joonis 40).

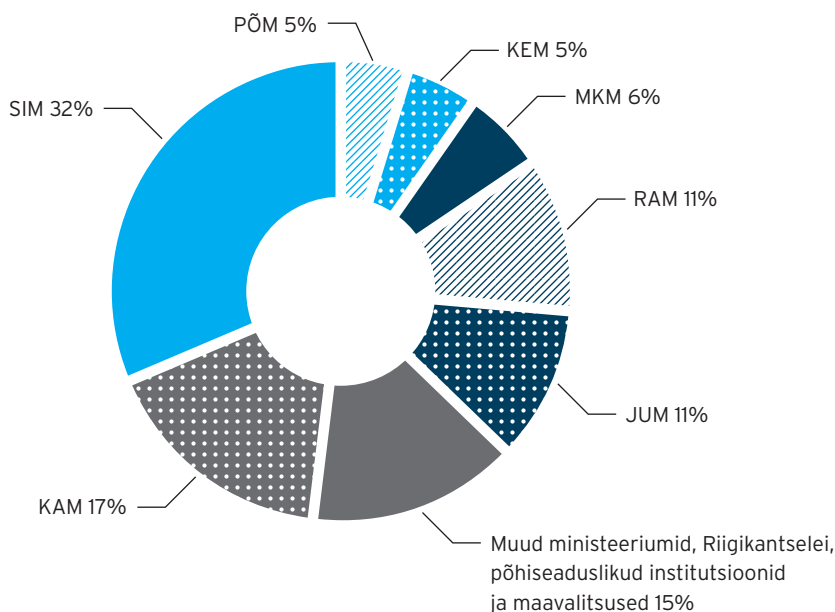
Joonis 40. Koosseisuliste ametnike palgakulude suhe nominaalsesse SKP-sse (jooksevhindades)

Allikas: Statistikaamet (nominaalne SKP jooksevhindades) ja Rahandusministeeriumi saldoandmiked



Riigi ametiasutustest olid 2011. aastal kõige suurema koosseisuliste ametnike palgakuludega valitsemisalad Sise-, Kaitse-, Justiits- ja Rahandusministeeriumi valitsemisalad (vt Joonis 41), sest nendes valitsemisalades on ka kõige rohkem ametnikke.

Joonis 41. Koosseisuliste riigiametnike palgakulude jaotus valitsemisalade lõikes 2011. aastal
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

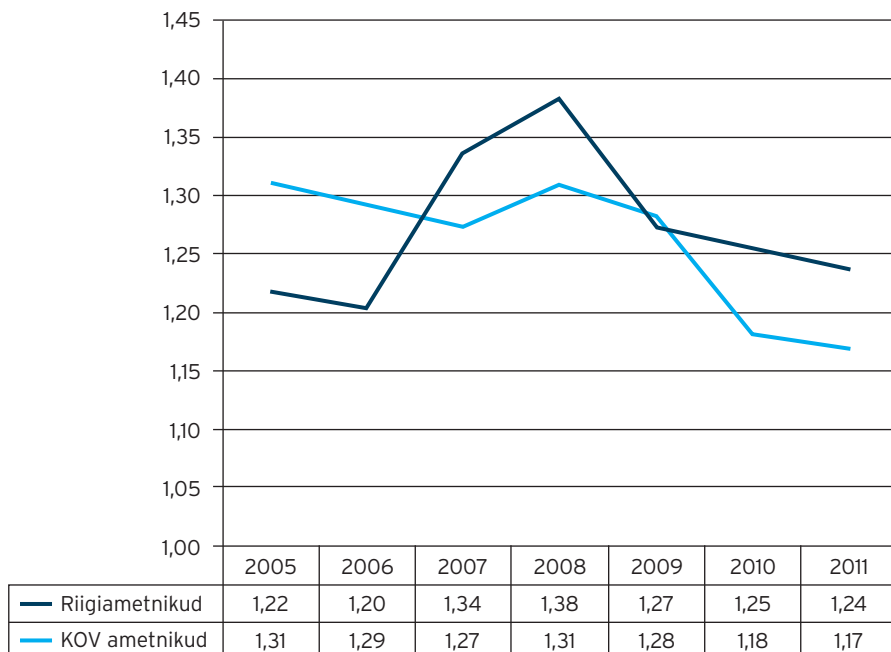


Ametnike keskmine kuupalk oli 1 018 eurot ehk 1,23 Eesti keskmist kuupalka, mis oli võrreldes 2010. aasta ametnike keskmise kuupalgaga 3,6% kõrgem. Seega kasvas koosseisuliste ametnike keskmine palk 2011. aastal Eesti keskmisest ligikaudu 2 protsendipunkti võrra vähem. Kuigi keskmine palk on võrreldes 2010. aastaga kasvanud, langes ametnike palga ostujõud erinevalt üldisest palgaturust veel ka 2011. aastal.

Avaliku teenistuse kriisiaegne palgalangus ning üldturust tagasihoidlikum kasv 2010. aastal on kaasa toonud ametnike kuupalga ja Eesti keskmise kuupalga suhte languse (vt Joonis 42). Ühelt poolt tasandab see langus küll 2007. ja 2008. aasta avaliku teenistuse kõrgeid palgakasve, kuid teisalt võib sellest saada oht avaliku teenistuse kvalifitseeritud tööjõu värbamisele ja hoidmisele. Märkimisväärne on, et riigi ametiasutuste palgatasemed on volatiilsemad kui KOV-idel ehk riigi ametiasutused on teinud suuremaid palgamuutusi (nii tõuse kui kärpimisi) kui KOV-id.

Kosseisuliste riigiametnike keskmine brutokuupalk oli koosseisuliste KOV ametnike keskmisest brutokuupalgast 6% kõrgem. Riigi ja KOV ametnike keskmine palgakasv oli 2011. aastal peaaegu võrdne, kuid riigiametnike palgakulude kasv (4,3%) oli 2 protsendipunkti võrra kõrgem KOV-i ametnike palgakulude kasvust (1,9%). Riigiametnike keskmine kuupalk oli 1 028 ehk 1,24 Eesti keskmist, mis oli 3,5% kõrgem kui 2010. aastal. KOV ametnike keskmine brutokuupalk oli 971 eurot ehk 1,17 Eesti keskmist kuupalka, mis oli 3,8% eelmise aasta keskmisest palgast kõrgem.

Joonis 42. Ametnike keskmise brutokuupalga suhe Eesti keskmise brutokuupalga
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem



Alljärgnevalt on analüüsitud nii riigi- kui KOV ametiasutuste kõrgemate ja vanemametnike keskmisi kuupalkasid valitsemisalade lõikes. Kuigi nimetatud ametikohtade põhigrupid ei ole asutusesti kasutatud sarnastel alustel, aitab see teatud määral eristada vastutusest tulenevaid grupe valitsemisala sees. Eraldi analüüsi ei ole tehtud nooremametnike kohta, sest neid on liiga vähe. Analüüsitakse ainult ametnike palkasid ning välja on jäetud töölepinguliste töötajate (sh abiteenistujate) ning koosseisuväliste teenistujate palgad. Seetõttu kajastab ülevaade ainult vastava valitsemisala koosseisuliste ametnike keskmisi palkasid. Siseministeeriumi valitsemisala kõrgemate ja vanemametnike palgastatistika ei sisalda politseiametnike palkasid, need on välja toodud eraldi analüüsina. Sarnaselt ei sisalda Kaitseministeeriumi valitsemisala kõrgemate ja vanemametnike palgastatistika kaadrikaitseväelaste palkasid, sest ka see on välja toodud eraldi analüüsina.

Kuna andmed pärinevad Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemist, kus arvestust ei peeta asutuste, vaid tehingupartnerite (st mitu asutust on liidetud ühe tehingupartneri alla) lõikes, ei ole võimalik välja tuua palgastatistikat asutuse tasandil. See on ka antud meetodika üks suurimaid probleeme, sest nii pole võimalik täpsemalt analüüsida palgatasemete ühtsust suurte valitsemisalade sees ning välja tuua asutuste gruppide (ministeeriumid, ametid, inspeksioonid) täpsemat palgastatistikat.

Riigiametnikud

Kõrgemate riigiametnike (2 704 ametnikku ehk 12% riigiametnikest) keskmine kuupalk oli 2011. aastal 1 634 eurot (4% kõrgem 2010. aasta keskmisest palgast) ehk 1,97 Eesti keskmist brutokuupalga. Kõrgemate ametnike palgakulu kasvas 5%. Sageli on üheks palgakulude kasvu põhjuseks töötajate arvu kasv, kuid antud juhul on riigi ametiasutuste kõrgemate ametnike täistööajale taandatud töötajate arv püsunud 2010. aasta tasemel. Palgakulude kasvu põhjuseid võib olla mitmeid teisi, mida ainult saldoandmike infosüsteemi andmete pealt on raske välja tuua.

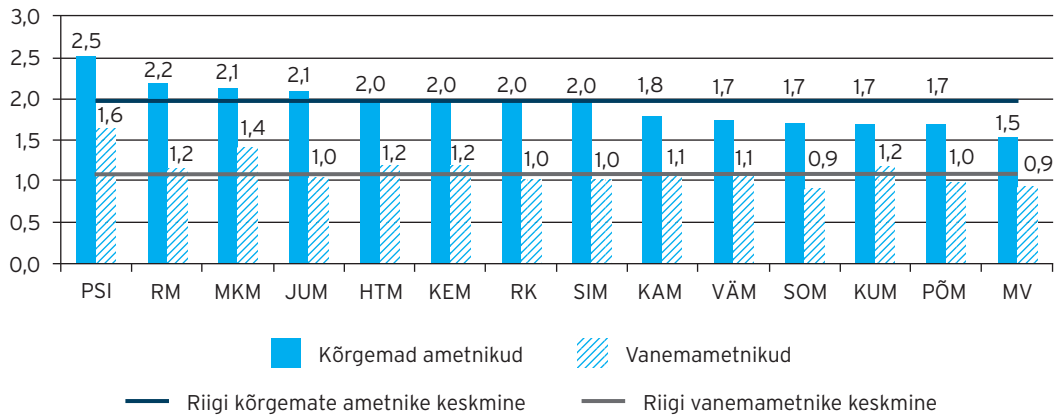
Kõrgemate riigiametnike grupis positsioneeruvad keskmise palga tasemelt kõrgemale põhiseaduslikud institutsioonid ja neid teenindavad asutused, kus keskmine brutokuupalk on 2,5 Eesti keskmist. Ministeriumide valitsemisalade puhul on näha palgaturu mõju palgatase-
metele. Rahandus- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalades, mis konkureerivad kõrgema palgatase-
mega tegevusvaldkondadega, on kõrgem keskmine kuupalk kui madalama palgaturu survega Põllumajandus- ja Kultuuriministeeriumi valitsemis-
alades (vt Joonis 43).

Vanemametnike põhigrupi, mille esindajaid on riigiametnike seas kõige rohkem (9 610 ametnikku ehk 43% riigiametnikest), keskmine brutokuupalk oli 2011. aastal 901 eurot ehk 1,08 Eesti keskmist palka, mis on 3% kõrgem kui 2010. aastal. Palgakulud on sarnaselt kõrgematele ametnikele kasvanud 5%.

Ka selles grupis on kõige kõrgem keskmine palgatase põhiseaduslikes institutsioonides. Märkimisväärne on, et vanemametnike puhul ei tule palgaturu tugev mõju nii hästi esile kui kõrgemate riigiametnike puhul. Kuigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemis-
ala vanemametnike keskmine palk on teiste ministeriumidega võrreldes endiselt kõrgeim, on näiteks Rahandusministeriumi valitsemisala keskmine palgatase pigem keskmiste seas. Samas Kultuuriministeeriumi valitsemisala, millele palgaturu surve on väiksem, on vanemametnike puhul üle riigi ametiasutuste vanemametnike üldise keskmise (vt Joonis 43).

Joonis 43. Riigi ametiasutuste kõrgemate ja vanemametnike keskmise brutokuupalga suhe Eesti keskmise 2011. aastal valitsemisalade lõikes

Allikas: Rahandusministeriumi saldoandmike infosüsteem



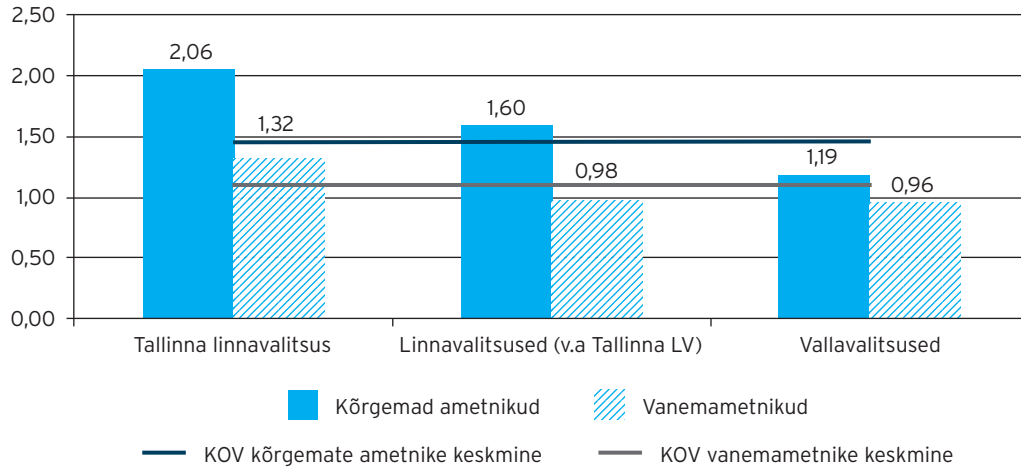
KOV ametnikud

KOV ametiasutuste kõrgemate ametnike keskmine brutokuupalk oli 2011. aastal 1 215 eurot ehk 1,46 Eesti keskmist. Võrreldes 2010. aastaga oli kõrgemate ametnike keskmine brutokuupalk kasvanud 5%, kuid kõrgemate ametnike palgakulud olid peaaegu samal tasemel, mis 2010. aastal. Ka KOV-ide puhul on näha palgaturu survet palgatase-
metele, kus Tallinna linnavalit-
suse kõrgemate ametnike keskmine kuupalk (1 707 eurot) on peaaegu 30% kõrgem kui teistes linnavalitsustes (1 313 eurot).

KOV ametiasutuste koosseisuliste vanemametnike keskmine kuupalk oli 2011. aastal 915 eurot ehk 1,1 Eesti keskmist palka. Võrreldes 2010. aastaga kasvas vanemametnike keskmine brutokuupalk 3% võrra ehk 2% vähem kui KOV-ide kõrgemate ametnike keskmine kuupalk. KOV-ide vanemametnike palgakulu kasvas keskmiselt 2%. Sarnaselt kõrgematele ametnikele

on ka vanemametnike puhul Tallinna linnavalitsuse keskmine palgatase (1093 eurot) 35% kõrgem kui teistel linnavalitsustel (782 eurot) (vt Joonis 44).

Joonis 44. KOV kõrgemate ja vanemametnike keskmise kuupalga suhe Eesti keskmisse 2011. aastal
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

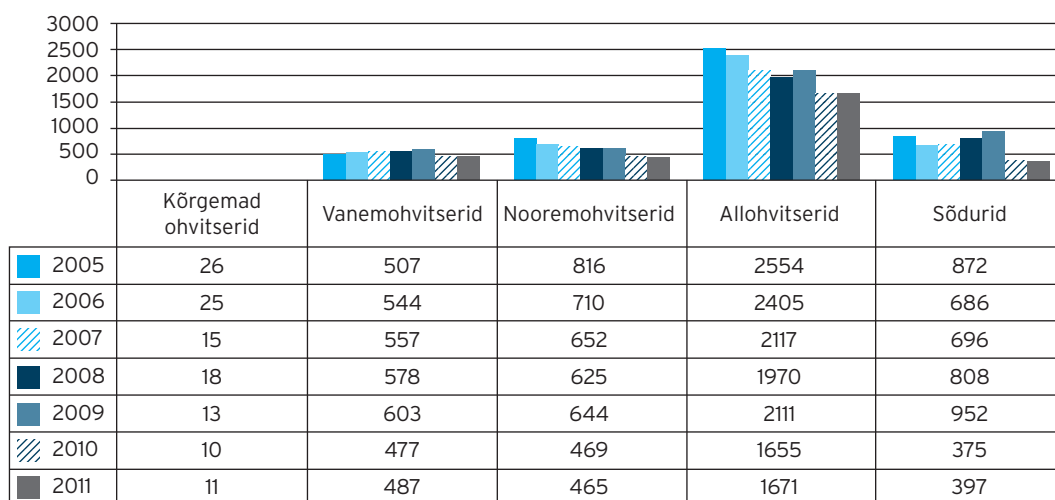


Eriteenistujate keskmised kuupalgad

Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis on kogutud andmeid ka kahe eriteenistuse ametikoha grupi kohta: kaadrikaitseväelased ja politseiametnikud. Nende kahe grupi andmete tõlgendamise teeb keeruliseks see, et 2010. aastal paigutati ümber nendesse gruppidesse kuuluvaid ametikohti. Kuni 2010. aastani klassifitseeriti piirivalveametnikud kaadrikaitseväelastega kokku, kuid peale Politseiameti ja Piirivalve ameti liitmist 2010. aastal arvestati piirivalveametnikud politseiametnike hulka. Kuna eriteenistuse põhigruppide sisu on muutunud 2010. aastal, saab nende andmeid võrrelda kuni 2010. aastani ning alates 2010. aastast.

Kaadrikaitseväelaste keskmine brutokuupalk

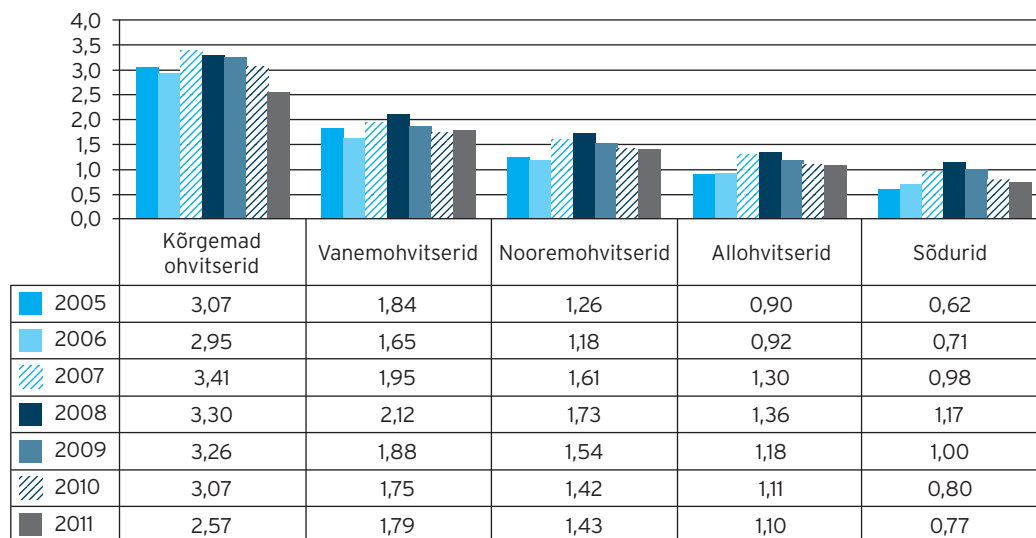
Kaitseministeeriumi valitsemisalas on eraldi ametikohtade põhigrupid kaadrikaitseväelased, kes on Rahandusministeeriumi saldoandmikes jaotatud kõrgemateks, vanem-, noorem-, allohvitserideks ning sõduriteks. Klassifikaatori probleemiks on allohvitseride grupp, mis erinevalt teistest gruppidest hõlmab endas erineva vastutusastmega ametikohti ehk on heterogeensem kui teised põhigrupid. Allohvitseride grupis on ka kõige suurem täistööajale taandatud töötajate arv (vt Joonis 45).

Joonis 45. Kaadrikaitsevæelaste täistööajale taandatud töötajate arv perioodil 2005-2011


Kaadrikaitsevæelaste keskmine kuupalk 2011. aastal oli 1 014 eurot (kogu avalik teenistus 1 018 eurot) ehk 1,22 Eesti keskmist kuupalka (kogu avalik teenistus 1,23) ning keskmise kuupalga kasv võrreldes 2010. aastaga oli 4,4% (kogu avalikus teenistuses 3,6%) (vt Joonis 46). Seega on kaadrikaitsevæelaste palgatase ja palgamuutused olnud 2010. aastal sarnased kogu avaliku teenistusega.

Joonis 46. Kaadrikaitsevæelaste keskmise kuupalga suhe Eesti keskmise palka perioodil 2005-2011

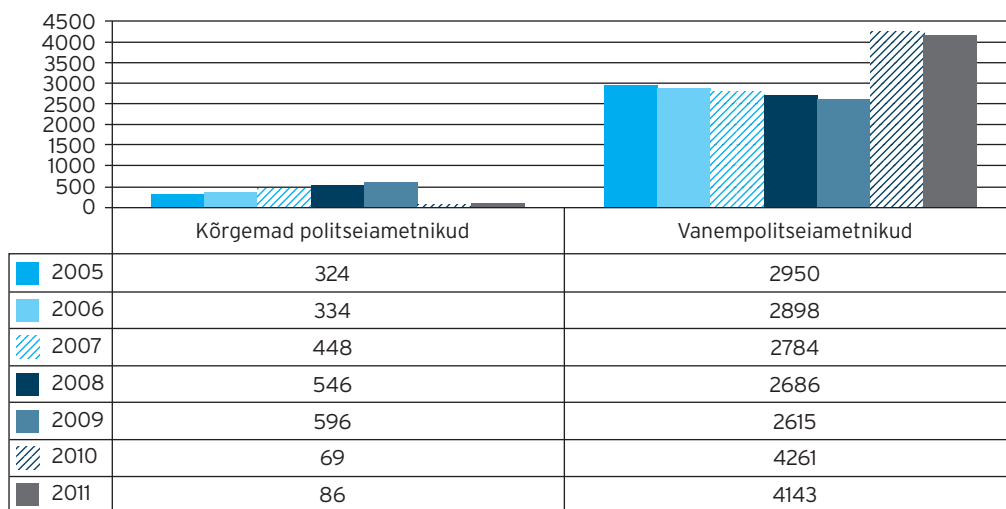
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem



Politseiametnike keskmine brutokuupalk

Riigi raamatupidamise kontoplaanis ja eelarveklassifikaatorites kasutatakse ametikohtade põhigrupi politseiametnikud, kes jagunevad kõrgemateks, vanemateks ja nooremateks politseiametnikuks. Kõige suurem grupp on vanempolitseiametnikud ning kõige väiksem noorempolitseiametnikud (vt Joonis 47). Kuna viimatinimetatud grupi täistööajale taandatud töötajate arv on ainult 3, siis selle grupi andmeid käesolevas analüüsis ei esitata.

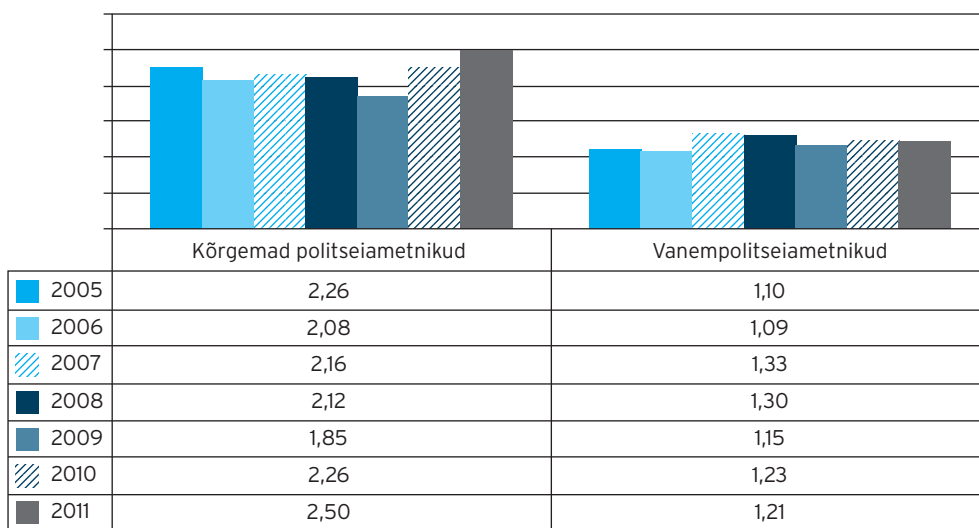
Joonis 47. Politseiametnike täistööajale taandatud töötajate arv perioodil 2005-2011



Politseiametnike keskmine brutokuupalk 2011. aastal oli 1023 eurot ehk 1,23 Eesti keskmist brutokuupalka (avalikus teenistuses vastavalt 1 018 eurot ning 1,23). Politseiametnike keskmine brutokuupalk kasvas võrreldes eelmise aastaga 4% (avalikus teenistuses 3,6%) (vt Joonis 48). Seega on politseiametnike keskmine brutokuupalk muutunud sarnaselt avaliku teenistuse omaga.

Joonis 48. Politseiametnike keskmise kuupalga suhe Eesti keskmisse perioodil 2005-2011²⁹

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem



Vastutustasandist tulenevad palgaerinevused

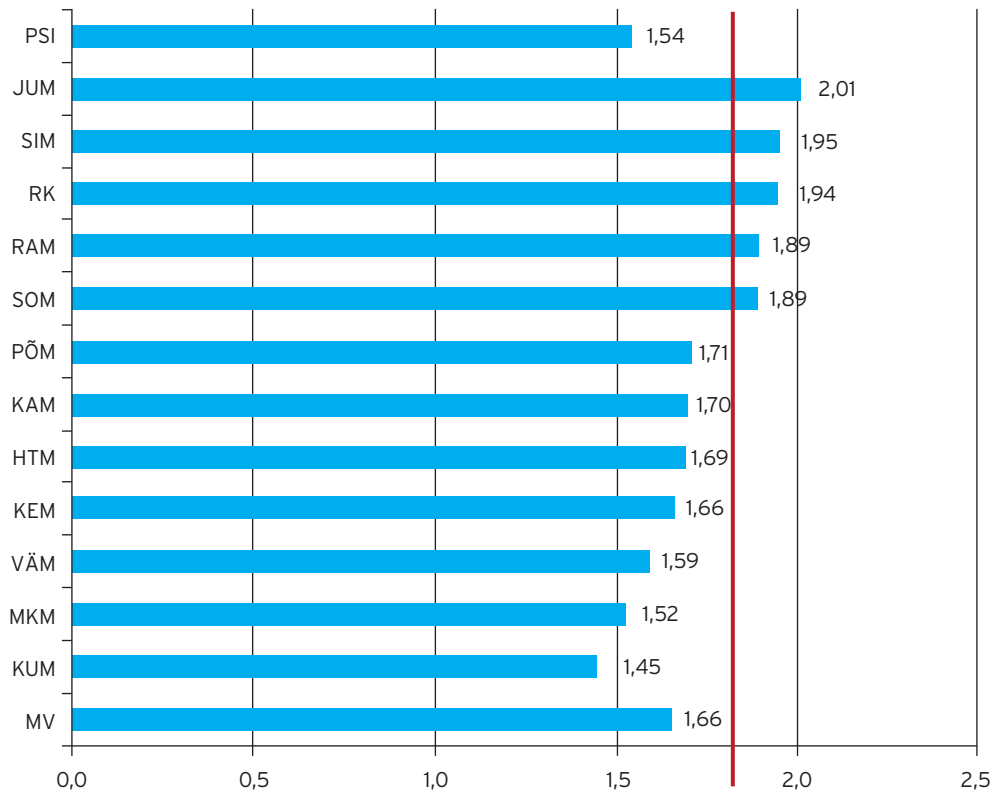
Palgasüsteemide arendamisel on oluline, et palku ei tõstetaks ainult juhtivatel ametikohtadel ning palgalõhe kõrgema vastutuse ja madalama vastutusega ametikohtade vahel ei kasvaks liiga suureks. Riigiametiasutustes on kõrgemate ametnike palk keskmiselt 1,8 korda kõrgem kui vanemametnike palk (vt Joonis 49). Hetkel on raske anda sellele hinnangut, sest

²⁹ Noorempolitseiametnike statistiku ei kajastata väikese valimi tõttu (täistööajale taandatud töötajate arv 3).

ei eksisteeri „õiget suhtarvu“ – see sõltub valimi suurusest, juhtimistasanditest selle sees ning nõuete erisusest erinevate tasandite vahel. Teatud määral on aga selle alusel võimalik vaadelda erinevate valitsemisalade siseseid palgaerisusi. Näiteks on kõige väiksem palkade erinevus kõrgemate ja vanemametnike vahel Kultuuriministeeriumi valitsemisalas, samas kui Justiitsministeeriumi valitsemisalas on see kõige suurem.

Joonis 49. Kõrgemate ametnike keskmise kuupalga suhe vanemametnike keskmisse kuupalka riigi ametiasutustes valitsemisalade lõikes 2011. aastal

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem



Selline erisus võib tuleneda valitsemisala asutuste suurusest ning tööpõu struktuuri erinevustest valitsemisalas. Mida suuremad on valitsemisala asutused, seda rohkem on juhtimistasandeid ning seda suurem on ka keskmise palga erisus kõrgema ja madalama vastutustasandiga ametikohtade puhul. See võib kehtida ka antud juhul, kus Kultuuriministeeriumi valitsemisala on palju väiksem kui Justiitsministeeriumi valitsemisala. Teisalt mõjutab palgatasemete erisust asutuse ülesannete iseloom – kui asutuses töötavad koos kõrgelt tasustatud tippspetsialistid ning neid toetavad assistendid, siis ei pea asutus olema suur, kuid palgaerinevus võib osutuda suureks, sest vanemametnike grupi moodustavad peamiselt väikese vastutusega toetavad spetsialistid.

Koolitus avalikus teenistuses

Koolituseks kasutatud rahaliste vahendite summa riigi ja KOV ametiasutustes oli 2011. aastal 6,4 miljonit eurot (vt Tabel 2). Avaliku teenistuse koolituse rahastamine suurenes võrreldes 2010. aastaga koguni 27,8%. Koolituse rahastamise kasvutempo oli kiirem kui 2010. aastal,

mil rahastamine pärast 2009. aasta sügavat langust suurenes 11,3% võrra³⁰. 2011. aasta kogu koolituskulu moodustas 2008. aasta tippasemest siiski vaid 56%.

Tabel 2. Koolituskulud asutusegruppides 2008-2011 (eurodes)

Enim, 37,5% võrra, kasvasid koolituskulud ametite ja inspeksioonide ning ministeeriumide

Asutusegrupp	Aasta	Koolitus- eelarve	Kasutatud eelarve	Kasutatud välisabi	Koolituskulu kokku
AMI ³⁰	2008	6 245 049	5 629 426	2 228 541	7 857 967
	2009	2 816 908	2 567 553	188 107	2 755 660
	2010	3 135 234	2 691 980	447 874	3 139 854
	2011	4 435 069	4 090 650	227 654	4 318 304
KOV	2008	1 968 123	1 755 127	76 697	1 831 824
	2009	1 230 997	708 378	131 945	840 324
	2010	799 666	586 083	67 297	653 380
	2011	938 918	785 763	56 994	842 757
MIN	2008	1 281 312	1 093 601	198 101	1 291 701
	2009	900 590	551 761	106 958	658 719
	2010	817 174	670 080	169 493	839 572
	2011	1 021 416	766 501	127 776	894 277
MV	2008	109 284	96 056	18 272	114 329
	2009	52 555	49 068	0	49 068
	2010	68 034	83 600	0	83 600
	2011	63 828	61 666	0	61 666
PSI	2008	385 602	331 555	2 679	334 234
	2009	225 004	160 995	35 196	196 191
	2010	286 112	239 025	51 155	290 180
	2011	289 564	239 254	41 502	280 756
Kokku	2008	9 989 370	8 905 764	2 524 291	11 430 055
	2009	5 226 054	4 037 756	462 206	4 499 962
	2010	5 106 219	4 270 768	735 819	5 006 587
	2011	6 748 795	5 943 834	453 926	6 397 760

valitsemisalas olevate muude valitsusasutuste rühmas. Kui 2010. aastal oli KOV grupp ainuke, kus koolitustegevuste rahastamine keskmiselt 22,2% vähenes, siis 2011. aastal rahastasid KOV-d koolituse eelneva aastaga võrreldes 29% rohkem³². Ministeeriumides investeeriti koolitusse 6,5% võrra rohkem kui eelmisel aastal. Põhiseaduslike institutsioonide rühmas vähenesid koolituskulud 3,2%, maavalitsustes kahanesid koolituskulud aga lausa 26,2%. Maavalitsuste kulutused moodustavad avaliku teenistuse koolituse kogukulust alla 1%, mistõttu suur languse määr selles rühmas üldist koolituse rahastamise kasvutrendi märkimisväärselt ei mõjutanud.

30 2009. aastal kahanesid riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes tegevuskulude vähendamist puudutavate otsuste mõjul koolituskulud keskmiselt 60,6%.

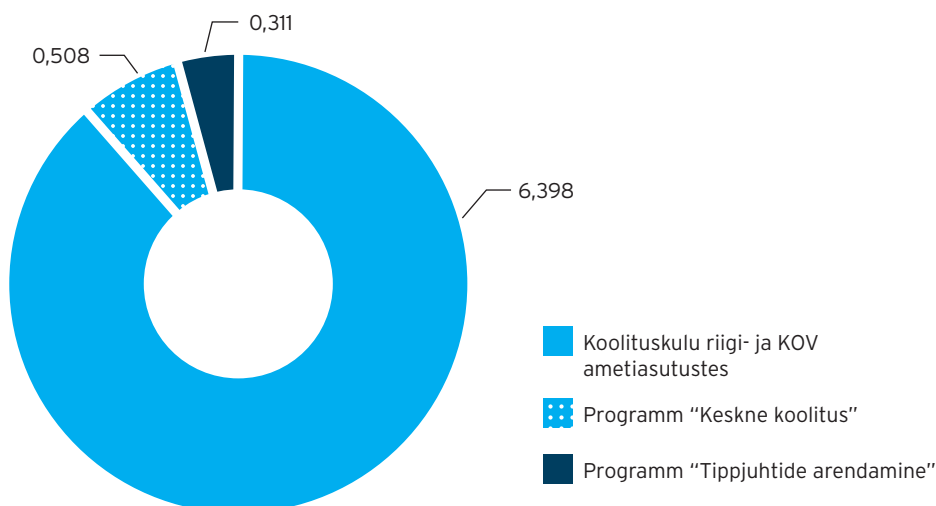
31 AMI gruppi on loetud koolituse andmete statistikas ka Kaitseväge ja Kaitseliidu koolituskulud

32 Koolituseks kasutatud rahalisi vahendeid iseloomustavad üldandmed (vt Joonis 50) esitas kokku 221 linna ja valda ehk 98% kõigist kohalikest omavalitsustest. Artiklis esitatud koolitusmahtude analüüs põhineb koolitusstatistika küsimustiku piisavas mahus täitnud 218 omavalitsuse andmetel.

Välisabi osakaal koolituse rahastamises 2011. aastal vähenes. Ametiasutuste poolt oma ametnike ja töötajate koolitamiseks tehtud kuludest moodustas välisabi keskmiselt 7,1% ehk 453 926 eurot. Aasta varem oli välisabi osatähtsus koolituse kogukuludest 14,6% ehk 735 819 eurot.

Tabel 2 ei kajasta inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetme „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“ programmide koolitus- ja arendustegevusele tehtud kulutusi. Programmist „Keskne koolitus“ rahastati Rahandusministeeriumi tellimusel avaliku teenistuse koolitust täiendavalt ligikaudu 508 tuhat eurot ning Riigikantselei eelarvest ja programmist „Tippjuhtide arendamine“ ligi 311 tuhande euro ulatuses³³. Koos keskselt kasutatud vahenditega kujunes avaliku teenistuse koolituse kogukuluks 2011. aastal üle 7,2 miljoni euro (vt Joonis 50) ehk umbes 1,7 miljonit eurot rohkem kui aasta varem. Kesksete koolitus- ja arendusprogrammide osakaal avaliku teenistuse koolituse kogukulust oli 11,3%, millest keskse koolituse programm moodustas 7% ja tippjuhtide arendamise programm 4,3%.

Joonis 50. Koolituskulud Eesti avalikus teenistuses, mln eurot



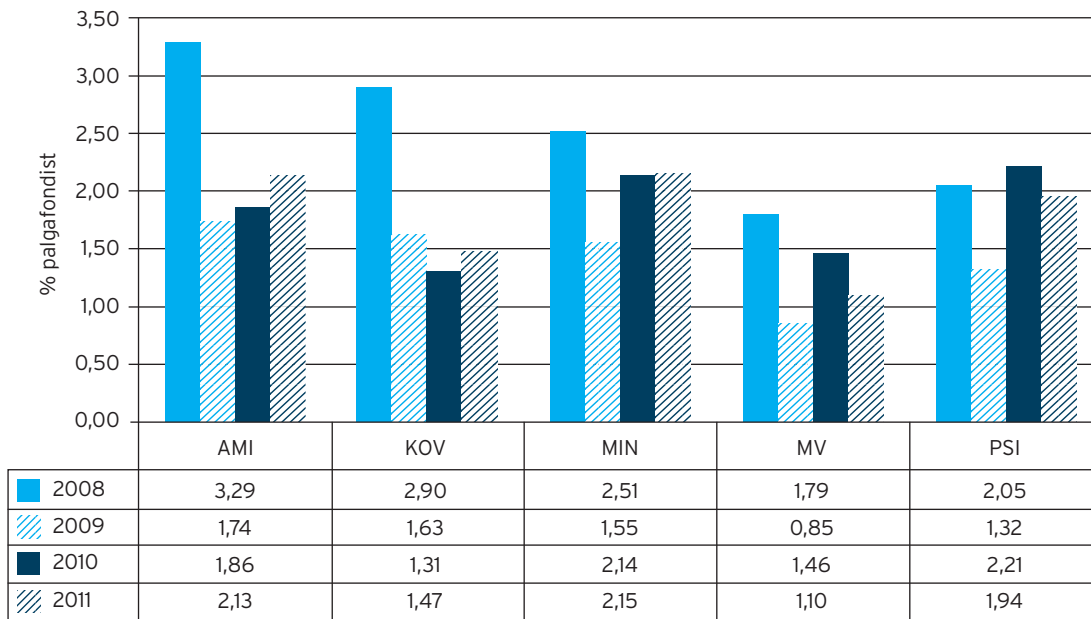
Koolitamiseks kasutatud rahaliste vahendite osakaal palgafondist oli avalikus teenistuses viimasel kahel aastal samal tasemel - kui 2010. aastal oli vastav näitaja 1,80%, siis 2011. aastal 1,76% (vt Joonis 51).

Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi kohaselt oli 2011. aastal avalikus sektoris tervikuna koolituskulude osakaal tegelikest palgakuludest 1,51%³⁴ (2010. aastal 1,43%). Keskvalitsuses (riigieelarvelised asutused ja eelarvevälised fondid, sihtasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud) oli vastav näitaja 1,63%, KOV sektoris (linna- ja vallavalitsusasutused koos allasutustega, sihtasutused) 1,48%, sotsiaalkindlustusfondides (haigekassa ja töötukassa) 3,79%, muus avalikus sektoris 1,20%.

³³ Programmide "Keskne koolitus" ja "Tippjuhtide arendamine" kuludest 85% moodustas toetus Euroopa Sotsiaalfondist.

³⁴ Avalik sektor hõlmab lisaks ameti- ja hallatavatele asutustele ning põhiseaduslikele institutsioonidele ja asutustele ka avalik-õiguslikke asutusi, riigi valitseva mõju all olevaid mittetulundusühinguid, sihtasutusi ja äriühinguid ning tulusasutusi.

Joonis 51. Koolituseks kasutatud raha (protsent palgafondist) 2008-2011



Avaliku teenistuse tippjuhtide³⁵ koolitustegevusi rahastasid riigi ametiasutused võrreldes 2010. aastaga keskmiselt 67% võrra enam (ligi 82,6 tuhande eurot). Tippjuhtide koolitamise kulu moodustas keskmiselt 1,6% ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide ning maavalituste koolituskuludest (0,4 protsendipunkti rohkem kui aasta varem).

Koolitusel osalenud tippjuhte 2011. aastal oli 67. Koolitusmaht ühe osaleja kohta suurenes 2011. aastal keskmiselt 26%. Üks tippjuht osales aasta jooksul koolitusel keskmiselt 67 koolitustundi ehk 9,6 koolituspäeva³⁶. Kõige rohkem osalesid koolitustel ministeeriumide kantslerid – keskmiselt 95,8 koolitustundi osaleja kohta. Asekantslerite grupis oli koolitusmaht 84,8 tundi osaleja kohta ning ametite ja inspeksioonide peadirektorite rühmas 69,9 tundi. Maavanemate koolitusmaht oli keskmiselt 17,5 tundi ühe osaleja kohta.

Riigi ametiasutuste teenistuses olevatest kõrgematest ning vanem- ja nooremametnikest osales 2011. aastal vähemalt ühel koolitusel 10 764 ametnikku 12 873-st ehk 83,6%³⁷ (2010. aastal osales vähemalt ühel koolitusel 12 005 riigiametnikku, mis oli 91,1% nende koguarvust). Keskmiselt tuli ühe riigiametnikust osaleja kohta 44,8 koolitustundi ehk 6,4 koolituspäeva (aasta varem 36,7 koolitustundi ehk 5,3 koolituspäeva). KOV grupis oli 2011. aastal koolitustel osalejate arv 4371 ja tundide arv ühe osaleja kohta oli riigiametnike rühmast märksa väiksem – 24,5 tundi ehk 3,5 koolituspäeva.

Kui võrrelda riigiametnike koolitusmahtu tippjuhtide koolituse mahuga, siis tippjuhid osalesid koolitustel keskmiselt 22,2 koolitustundi ehk ligikaudu 3,2 koolituspäeva võrra rohkem kui riigiametnikust osalejad keskmiselt. Tippjuhtide arendamist peetakse prioriteediks paljudes arenenud riikides, sarnaselt on ka Eestis tippjuhtide suurem koolitusmaht seletatav eraldi tippjuhtide arendamise programmi olemasoluga.

35 Ministeeriumide kantslerid ja asekanclerid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning maavanemad.

36 Keskmiseks koolituspäeva kestuseks on arvestatud seitse akadeemilist tundi.

37 Sisaldab ka 67 tippjuhi andmeid.

Koolitustundide koguarv vähenes 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga 6% võrra. Maavalitustes kahanes koolitusel osaletud tundide arv ligi 17% ja ametite ja inspeksioonide rühmas 11%. Põhiseaduslike institutsioonide grupis oli koolituse maht tundides samal tasemel. Suurenemine toimus KOV rühmas (18%) ja ministeeriumides (17,5%).

Läbi aastate on suurima mahuga koolitusvaldkonnad olnud asutuse põhitegevusega seotud koolitus ja keeleõpe, mis säilitasid oma kohad koolitusvaldkondade pingereas ka 2011. aastal (vt Tabel 3). Kui vaadata koolitustundide koguarvu avalikus teenistuses, siis asutuse põhitegevusega seotud koolituse osakaal kasvas 5,3% ja keeleõppe osakaal vähenes 2,1% võrra. Kusjuures keeleõppe osatähtsus avaliku teenistuse koolituse kogumahust on pidevalt vähenenud: aastal 2008 moodustas keeleõpe kogu koolitusmahust keskmiselt 14,3%.

Tabel 3. Koolitusmahu jaotus valdkonniti 2008-2011 (protsent koolituse kogumahust)

Valdkond	2008	2009	2010	2011
Asutuse põhitegevus	47,2	56,8	51,0	56,3
Keeleõpe	14,3	10,0	9,0	6,9
Õigus	3,8	4,5	6,3	6,0
Muu valdkond	5,0	5,0	7,5	5,4
Suhtlemispsühholoogia	5,5	2,5	3,0	4,4
Juhtimine	4,8	3,5	4,8	3,6
Sotsiaaltöö	3,7	3,5	2,6	3,2
Infotehnoloogia	4,2	4,2	6,1	3,1
Haridus	1,2	0,8	1,0	2,5
Majandus	1,2	0,9	1,2	1,2
Raamatupidamine	1,4	1,2	0,8	1,1
Asjaajamine, arhiivindus, sekretäritöö	1,4	1,5	1,0	1,1
Keskond	1,2	1,0	1,0	1,0
Uute ametnike sisseelamiskoolitus	0,7	0,7	0,7	0,9
Personalijuhtimine	1,7	1,2	1,2	0,8
ELi alane koolitus	0,6	0,5	0,7	0,7
Klienditeenindus	0,9	0,8	0,6	0,7
Suhtekorraldus	0,6	0,7	0,9	0,6
Sisekontroll	0,7	0,7	0,5	0,6
Kokku	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Viie suurima mahuga koolitusvaldkonna hulka kuulusid 2011. aastal lisaks asutuse põhitegevusega seotud koolitusele ja keeleõppele õiguse, muu ja suhtlemispsühholoogia valdkonna koolitused. Viie esimese koolitusvaldkonna maht moodustas avaliku teenistuse koolituse kogumahust 79%.

Asutuse põhitegevusega seotud koolitused olid kõige suurema mahuga koolitusvaldkonnaks KOV-i ning ametite ja inspeksioonide grupis. Viimases moodustasid asutuse põhiülesannete täitmist toetavad koolitused kõigist koolitustest keskmiselt 70,8%. Ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide grupis oli jätkuvalt kõige suurema mahuga koolitusvaldkond

keeleõpe, moodustades ligikaudu veerandi kogu koolitusmahust. Maavalitsuste rühmas oli suurima mahuga koolitusvaldkonnaks haridus (28%)³⁸.

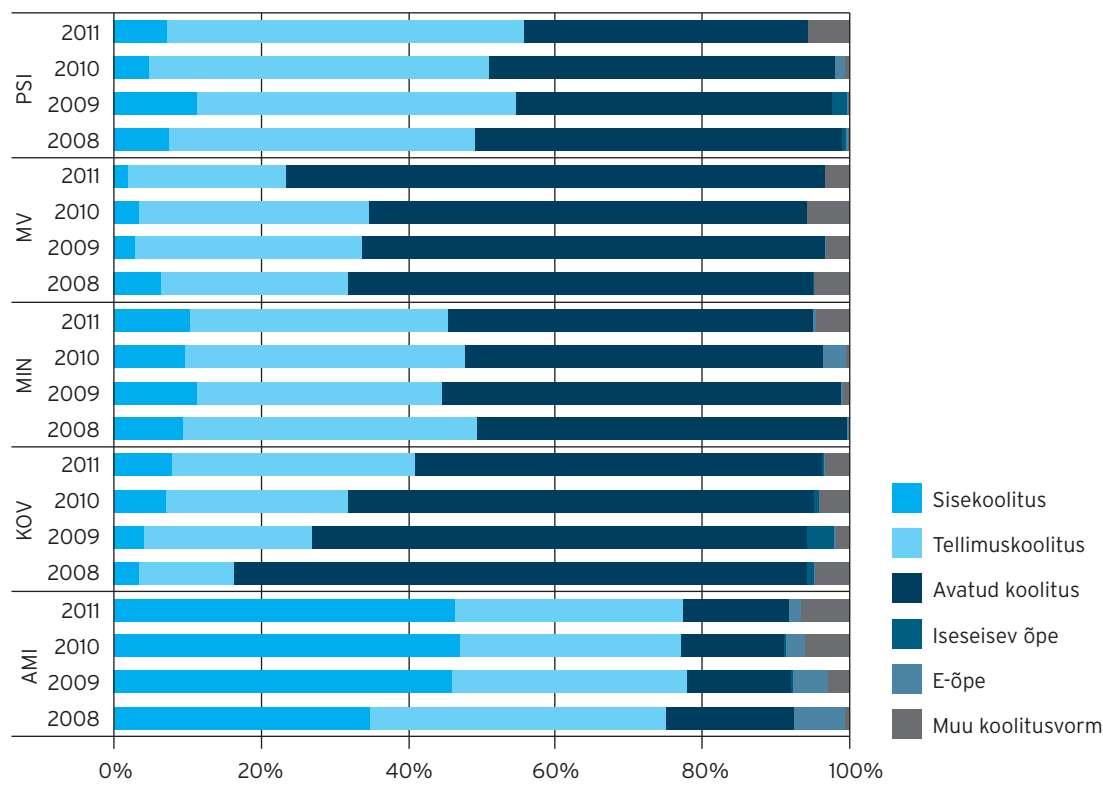
Suurima mahuga koolitusvorm oli 2010. aastaga sarnaselt sisekoolitus (36,6%)³⁹, kuid varasema aastaga võrreldes vähenes sisekoolituste osakaal koolituse kogumahust 2% võrra. Viimase viie aasta vältel on sisekoolituse mahud siiski suurenenud ligikaudu 15%.

Tellimuskoolitused olid koolitusmahu poolest teisel kohal moodustades 32,1% kõigist koolitustest (kasv 1,2%). Kolmandal kohal olid avatud koolitused, moodustades 24% koolitusmahust (kasv 1,3%). Viimase viie aasta jooksul on avatud koolituste osakaal vähenenud kokku 10%, olles samas püsivalt suurima mahuga koolitusvormiks nii ministriumide, maavalitsuste kui ka KOV grupis (vt Joonis 52).

Ametites ja inspeksioonides oli sisekoolituste osakaal keskmisest märgatavalt kõrgem - 46,5%. Kuna ametite ja inspeksioonide grupi koolitusmaht moodustas 74% avaliku teenistuse koolituse kogumahust tundides, siis avaldas koolitusmahtude jagunemine just antud asutusegrupis olulist mõju kogu avaliku teenistuse koolituse tulemile.

E-õppe ja iseseisva õppe mahud olid jätkuvalt madalad, moodustades vastavalt 2,4% ja 0,05% avaliku teenistuse koolituse kogumahust. Madala osakaalu põhjuseid võib olla mitmeid - ühest küljest on nende koolitusvormide kasutamise üle raskem arvestust pidada, teisest küljest on viimasel viiel aastal e-õppe ja iseseisva õppe mahud üldiselt vähenenud ka aruandluses kajastatud numbreid vaadates. See viitab nimetatud koolitusvormide alakasutatud potentsiaalile avalikus teenistuses.

Joonis 52. Koolitusvormide osakaal koolituse tundide kogumahust perioodil 2008-2011



38 Täpsemat informatsiooni koolitusmahtude jagunemisest koolitusvaldkondade ja asutuste gruppide lõikes leiab avaliku teenistuse kodulehelt koolitusstatistika rubriigist.

39 Sisekoolitus - koolitusvorm, mille puhul nii koollitaja kui ka koolitusel osalejad on samast organisatsioonist.

2011. aastal oli kõige suurema tunnimahuga koolitajaks Politsei- ja Piirivalveamet (vt Tabel 4). Arvestades sisekoolituste suurt osakaalu avalikus teenistuses, eriti ametite ning inspeksioonide grupis, oli ootuspärane, et kümne suurima mahuga koolitaja hulgas on enamus ametiasutusi. Lisaks, Sisekaitseakadeemia koolituse mahust tundides moodustasid sisejulgeolekualased koolitustegevused Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti teenistujate koolitused 64,3%⁴⁰.

Tabel 4. Kümme kõige suurema tunnimahuga koolitajat

Asutus	Koolitusmaht tundides	Nimetamiste arv ⁴⁰
Politsei- ja Piirivalveamet	154 616	1
Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)	91 406	65
Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused	72 113	3
Ida-Eesti Päästekeskus	60 623	1
Lääne-Eesti Päästekeskus	38 641	1
Maksu- ja Tolliamet	27 086	2
Kaitseväe Lahingukool	19 242	1
Lõuna-Eesti Päästekeskus	16 614	1
Riigikohus	14 920	12
Prantsuse Kultuurikeskus	13 148	15

Suurima rahalise mahuga koolitaja oli Sisekaitseakadeemia ja teisel kohal Politsei- ja Piirivalveamet (vt Tabel 5). Sisekaitseakadeemia kohta näidatud koolituse rahalisest mahust moodustas 57,6% Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti teenistujate koolitused.

Kümne suurema koolitaja seas on viis koolitajat, keda on nimetatud vaid kord. See tähendab, et tegemist on sisekoolitusega või spetsiifilise tellimuskoolitusega konkreetse asutuse tarbeks või õppereisiga.

Tabel 5. Kümme kõige suurema rahalise mahuga koolitajat

Asutus	Koolitusmaht eurodes	Nimetamiste arv
Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)	282 327 EUR	37
Politsei- ja Piirivalveamet	163 668 EUR	1
AgustaWestland	103 670 EUR	1
Statistikaamet	91 847 EUR	1
Tallinna Ülikool	51 509 EUR	6
Proflight Nordic	48 551 EUR	1
MetaProfit OÜ	44 388 EUR	11
Keskkonnaministeerium	41 269 EUR	1
Euroopa Komisjon	40 179 EUR	8
Invicta AS	33 986 EUR	8

40 Kui lisada veel vanglate teenistujate koolitused, ulatus sisejulgeolekualaste koolituste osakaal Sisekaitseakadeemia koolituste mahust 81%-ni.

41 Erinevate ametiasutuste arv, kes koolitusasutust viie suurima mahuga koolitaja hulgas nimetasid.

Kuigi 2011. aastal avaliku teenistuse koolitamiseks ja arendamiseks kasutatud rahalised vahendid olid oluliselt väiksemad majanduslangusele eelnenud aastate mahtudest, näitavad 2011. aasta koolitust kajastavad statistilised andmed, et inimeste arendamisse suunatud rahaline ressurss avalikus teenistuses on absoluutarvudes teist aastat järjest kasvanud. Märkimist väärib, et samal ajal vähenes kaks korda välisabi osakaal koolituse kogukulus. 11% võrra suurenes ka koolitustundide arv ühe avaliku teenistuja kohta. Samas kahanes 6% võrra vähemalt ühel koolitusel osalenud kõrgemate-, vanem-, ja nooremametnike arv.

Koolituse mahu kasv inimese kohta on positiivne, teisalt on probleemiks see, et kahanenud on nende riigiametnike arv, kes aasta vältel vähemalt ühel koolitusel osalesid. Koolitusel osalemist mõjutavad mitmesugused tegurid alates asutuse koolituspoliitikast ja lõpetades ressursidega. Pole võimalik standardiseerida või anda konkreetseid soovitusi n-ö vastuvõetava koolituse mahu kohta. Aga kui vaadata eri analüüside tulevikutrende, siis inimeste teadmiste ja oskuste arendamine on üks võtmeteguritest, mis aitab avalikul teenistusel kohaneda muutuva väliskeskkonnaga ning toetada riigi konkurentsivõimet ja sotsiaalmajanduslikku arengut. Eelnevat arvestades on oluline jätkata investeerimist koolitus- ja arendustegevustesse. Arenguruumi näitab ka asjaolu, et koolituseks kasutatud raha osakaal palgafondist oli 2011. aastal eelneva aastaga praktiliselt samal tasemel (1,8%) ja ei ulatu veel arenenud riikide tasemele (rahvusvaheliselt on levinud koolitustegevuse investeeeringute määraks 2-4% palgafondist).

Kokkuvõte olulisematest personalinäitajatest

Majandussurutisest alguse saanud kokkuhoiupoliitika mõjutas avalikku teenistust ka 2011. aastal. **Ametnike arv vähenes neljandat aastat järjest**, eelneva aastaga võrreldes oli langus 3,4%. Seega töötas 2011. aasta lõpu seisuga Eestis kokku 27 369 ametnikku, neist 5083 KOV-des. Käesolevas aastaraamatus on juurde toodud ka avaliku sektori üldstatistika, olemaks kindel, et avaliku teenistuse kokkuhoiu arvelt pole suurendatud avaliku sektori teisi alaliike. Avaliku sektori üldstatistika näitab, et majandussurutis on mõju avaldanud nii avalikule teenistusele kui kogu avalikule sektorile.

Avalikus teenistuses on **rohkem hakatud kasutama ajutist tööjõudu**, mida võib samuti seostada keerulise majandusliku olukorraga. Alates 2008. aastast on koosseisuväliste riigiametnike arv kasvanud 20,6% võrra, tõenäoliselt suurem osa neist on tööle võetud seoses välisvahendite aktiivsema kasutamisega. Tähtajalise tööjõu osatähtsuse kasv avalikus teenistuses on kooskõlas ka rahvusvaheliste trendidega.

Meeste ja naiste osakaal ametnike hulgas on stabiilne, üldnäitaja näitab üsna võrdset soolist jaotust. Kui aga valimist jätta välja jõustruktuurid (kaitsevägi, politsei- ja piirivalve), siis selgub, et üle 2/3 avaliku sektori töötajatest on naised. Samas kaob naiste ülekaal kõrgematel ametipositsioonidel.

Ametnike **vanuseline koosseis ei anna põhjust muretsemiseks**. Eriti kui võrrelda Eestit teiste OECD riikidega, siis on meie ametnikkond üsna noor ning jaguneb ühtlaselt erinevate vanusegruppide vahel. Seetõttu pole ohtu, et lähiajal märkimisväärselt suur osa ametnikest korruga pensioniikka jõuab. **Küll on aga murettekitav KOV töötajate kõrge iga**, kus kõige suurema osa (41%) ametnikkonnast moodustavad üle 51-aastased ametnikud.

Ametnikutöö on Eestis üsna kõrgelt kvalifitseeritud, mida tõestab see, et **kõrgharidusega ametnike osakaal (59%) on pea kaks korda kõrgem kui töajuturul keskmiselt. Ministriumides on kõrgharidusega töötajate osakaal 87%.**

Probleemseks võib pidada **personalivoolavuse näitaja kasvu**. 2011. aastal jätkusid paljudes valitsemisalades ulatuslikud ümberkorraldused, mis põhjustasid paratamatult ka töötajaskonna vähenemist. Samas on kasvanud ka töövõtja algatatud lahkumisenäitaja. Tavapäraseks saab pidada 5-10% vahelist voolavust, mis tagab piisava uute kogemuste ja teadmiste lisandumise, kahjustamata asutuste toimimise võimekust, järjepidevust ja jätkusuutlikkust. Riigi ametiasutustes ulatus 2011. aastal muu **voolavus** (kõik ülejäänud põhjustel lahkumised v.a koondamine, teenistustähtaja möödumine ja asutuse likvideerimine) **10%-ni, koguvoolavus (voolavus kokku) oli 12%**. Seega on kriitiline piir saavutatud. Samas on asutusi, kus töölt lahkumise näitaja ulatus 20%-ni. Kui need näitajad peaksid jääma pikemaks ajaks sellisele tasemele, on suur oht riigi võimekusele mõnes valdkonnas oma ülesandeid täita.

Voolavuse näitajaga on kooskõlas ka ametnike staažinäitajad. **Suurimaks probleemiks on lühikese asutuse staažiga ametnike osakaal ministriumides**. Ehkki olukord on võrreldes mõne aasta taguse ajaga paranenud, olid 2011. aastal 43% ministriumide töötajatest asutuses töötanud vähem kui viis aastat. Seega pole kindlasti Eesti avaliku teenistuse probleemiks *konnatigistumine*, mida heidetakse ette paljude riikide ametkondadele. Meie mureks on pigem vähene teadmiste ladestumine ja ajaloolise mälu järjepidevus

Konkurssidega täidetud ametikohtade osakaal jäi 2011. aastal samale tasemele võrreldes eelneva aastaga, kus avaliku konkursiga täideti pooled ametikohtadest. Õiguslikus mõttes ei saa väita, et see näitaja on halb, kuna avaliku konkursi nõue kehtib vaid kõrgemate ametnike kohtadel. Samas avatuse põhimõtet silmas pidades pole see näitaja eriti kõrge. **Kindlasti ei saa rahule jääda kõrgemate ametnike värbamise näitajatega, kus kõigest kolmandik ametikohtadest täideti avatud konkursi kaudu**. Arvestades seda, et uus ATS teeb avaliku konkursi kohustuslikuks kõigil ametitasemetel, siis toob uue seaduse jõustumine kaasa suure muudatuse värbamiskultuuris ja korralduses, millega peavad harjuma nii konkursse korraldavad asutused kui kandideerida soovijad.

Arenguvestlusi on 2011. aastal kahetsusväärsetl vähe läbi viidud. ATS näeb ette ühelt poolt asutuse kohustuse ja teiselt poolt ametniku õiguse sellele, et vähemalt kord aastas viiakse temaga läbi arenguestlus, mille käigus antakse hinnang tema tööle ning selgitatakse välja arenguvajadused. See on oluline asutuse juhtimisvahend töötajate tulemuslikkuse parandamiseks, töötajatele tagasiside saamiseks ning oma arvamuse avaldamiseks juhtimiskorralduse kohta. Sellegipoolest viidi **2011. aastal arenguestlus läbi vaid 40% ametnikega**. See näitaja on küll viimaste aastate jooksul pisut tõusnud, kuid arvestades, et nii kehtiva kui ka uue ATS-i alusel on arenguestlused kohustuslikud, peab siin toimuma lähitulevikus oluline edasimineku.

Koolituseelarvete tõus enam kui veerandi võrra **2010. aastaga võrreldes on oluline edasimineku**. Siiski jäävad need pea poole väiksemaks **2008. aasta tasemest**. Positiivseks võib pidada ka seda, et välisvahendite osakaal koolituskuludes vähenes. Välisvahendid on heaks toeks arendustegevuste korraldamisel ning võimaldavad ette võtta tegevusi, mis muidu jäetaks rahanappuse tõttu tegemata. Samas ei saa arendust üles ehitada vaid välisvahenditele, kuna see poleks pikemas vaates jätkusuutlik. **Koolitusvahendite suhe palgafondi on endiselt liiga madal, püsides 1,8% juures**. Rahuldavaks võiks pidada 2-4% taset, mida nõudis varasemalt täiskasvanute koolituse seadus. Arvestades seda, et kokkuhoiu tingimustes peavad töötajad õppima uuenduslikke lahendusi kasutades vähesemaga paremaid tulemusi saavu-

tama, on koolitus- ja arendustegevustesse investeerimine kriitilise tähtsusega ning neilt kokkuhoidmine võib hiljem probleeme põhjustada.

Suhtena Eesti keskmise palka on riigiametnike palgatase vähenenud 2008. aastast alates ning vastas 2011. aastal 2006. aasta tasemele. Seega on riigisektor oma konkurentsivõimes tööturul viimased neli aastat kaotanud.