

AVALIKU TEENISTUSE AASTARAAMAT 2006




Koostanud / Riigikantselei

Toimetaja / Kadri Uus

Keeletoimetaja / Ille-Merike Klamas

Kolleegium / Airi Alakivi, Kristi Mae, Aive Pevkur

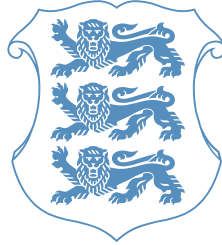
Kujundanud ja trükkunud / AS Triip

roheline  trükkis / Trükitud FSC sertifikaadiga paberile looduslike
õlide ja vaikude baasil valmistatud värvidega

ISSN 1406-6157

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

RIIGIKANTSELEI



AVALIKU TEENISTUSE
AASTARAAMAT
2006

Tallinn 2007



Head avalikud teenistujad!

Aastat 2006 jääb meenutama mitu olulist sündmust, mis on seotud ka teie igapäevatööga.

Esiteks, kodanikuühiskonna taasärkamine. Seda ei saagi ehk sündmuseks nimetada, pigem on see olnud areng – väga positiivne areng. Kuid kindlasti on kodanikuühiskonnal võimalik ja vajalik veelgi tugevamaks muutuda, et saaksime veendunult öelda, et iga kodanik saab mõjutada Eesti elu. Ka ametnikud saavad kodanikuühiskonna ja demokraatia arengule senisest jõudsamalt kaasa aidata, kaasates poliitikakujundamise ja otsuste tegemise protsessi huvirühmi kõigist ühiskonna osadest – või lihtsamini öeldes – suheldes inimestega.

Teiseks, Vabariigi Presidendi valimine. Toomas Hendrik Ilvest presidendiks valides andsime maailmale selge signaali – Eesti teeb julgelt sammu edasi ning näitab, kuidas ja miks väike Eesti on tegelikult suur. Mida see avaliku teenistuse jaoks tähendab? Peame olema valmis lisaks juba Euroopa Liidu juhtivatel kohtadel töötavatele inimestele pakkuma parimaid kandidaate teistesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ja saama Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalejate staatusest eestvedajate staatusesse. Väga hea meel on näha, et iga aastaga lisandub avalikku teenistusse aina rohkem kõrgharidusega ametnikke, kuid seda tarkust tuleb osata senisest paremini hoida ja kasvatada ning lisaks tarkusele tuleb olla jätkuvalt uuendusmeelne ja tulemuslik.

Kolmandaks, korruptsioonisüüdistused tippametnikele. Samal päeval, kui toimus riigiametnike foorum Tartus teemal „Õpime vigadest!“ esitati ühele riigiasutuse juhile süüdistus miljonitesse kroonidesse ulatuvas pistise saamises teatud tehingute tegemise eest. Päeval, mil olin rääkinud, et juriidiline korrektsus ja eetilisus peavad käima käsikäes, võisid need sõnad tunda vastuolulised. Rõhutan oma ootust uuesti – riigi juhtimise kreedoks peab olema ausus ja austus – seda nii seaduste kui ka ametnikueetika suhtes.

Lõpetuseks tahan öelda märksõna uueks tööaastaks – riigi kaasajastamine. Tahan, et meil oleks tõhus riik ja tugevad omavalitsused. Soovin, et lõpetaksime töö dubleerimise, teeksime riigi kulutused valitsemisele lõpuni läbipaistvaks ja põhjendatuks ning rakendaksime veelgi rohkem e-haldust ja muid kodanike aega ja vaeva säästvaid uususi. Loodan siin suuresti teile, head ametnikud, kes te kõige paremini tunnete bürokraatia kõõl-poolt ning oskate pakkuda lahendusi, mis meid kõiki võiksid rõõmustada.

Tarkust ja jõudu meile kõigile!

Andrus Ansip

Peaminister



Head kolleegid!

2006. aastal tähistas Eesti avalik teenistus oma esimest ümmargust juubelit. Oli kokkuvõtete tegemise aasta. Saavutatud on tõesti palju – võrreldes ajaga, mil meie ametnikkond oma teenistust alustas, elame täna hoopis teistsuguses Eestis. Eesti on Euroopa Liidu ja NATO täieõiguslik liige, oleme peatselt oodatud ka OECD riikide väärrikasse „klubisse“. Avalikud teenistujad on selleks teinud väga palju ja selle üle on põhjust uhkust tunda.

Rahulolu nautima jääda oleks aga vale. 2006. aastal selgusid avaliku teenistuse kohta õõvastavad tõsiasjad – Eesti elanike hinnangud ametnike usaldusväärsusele ja asjatundlikkusele langesid 2005. aastaga võrreldes järsult, koguni 13 protsendipunkti. 2006. aastal uurisime esmakordselt avalike teenistujate pühendumust ja selgus, et see on märgatavalt väiksem nii era- kui ka kogu avaliku sektori töötajate pühendumusest. Käesolevas aastaraamatus avaldatud andmete kohaselt väheneb meeste osakaal avalikus teenistuses jätkuvalt, viimase viie aastaga on see langenud 48 protsendilt, mis vastab elanikkonna soolisele koosseisule, 36 protsendini. Ainus strateegiline näitaja, mis ei anna alust muretsemiseks, on ametnike koguarv, mis viimasel kahel aastal on püsinud samal tasemel.

Eelnev tõstatab veelgi teravamalt esile vajaduse avaliku teenistuse muudatuste järele, millele 2005. aasta aastaraamatu eessõnas osutasin. See ootus on suunatud mitte ainult 2007. aasta Riigikogu valimiste järel ametisse astunud uuele valitsusele, vaid eelkõige kõrgematele riigiametnikele, kes vastutavad avaliku teenistuse arengu eest ning kellelt riigi poliitilistel juhtidel on täielik õigus nõuda visiooni, ideid ja koostööd avaliku teenistuse uuendamiseks.

Jätkugu meil seda!

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Heiki Loot'.

Heiki Loot

Riigisekretär

SISUKORD

JÄTKUSUUTLIK JA KODANIKUSÕBRALIK AVALIK HALDUS

Väljakutsed Eesti avaliku teenistuse jätkusuutlikus arengus <i>Fransisco Cardona (OECD Sigma)</i>	9
Uued tuuled strateegilises planeerimises <i>Keit Kasemets (Riigikantselei)</i>	14
Valitsemisala arengukavad 2007–2010 riigi eelarvestrateegia koostamisel – tähelepanekud ja õppetunnid <i>Tea Varrak (Rahandusministeerium)</i>	18
“Juriidiliselt korrektne” – kas ka õiglane? <i>Allar Jõks (Õiguskantsler)</i>	23
E-riigi versioon 3.0: riik Rate´is ja pangas. Intervjuu Margus Püüa (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ja Peeter Marvetiga (MTÜ Tehnokratt) <i>Henrik Roonemaa ([digi])</i>	26

KOHALIKU OMAVALITSUSE VÕLU, VALU JA VÕIMALUSED

Kohaliku omavalitsuse arengudünaamika läbi 15 aasta <i>Einike Uri (Siseministeerium)</i>	31
Tapa valla loomine <i>Kuno Rooba (Tapa Vallavalitsus)</i>	37
Löökeseilmaga uudistades näeb riik omavalitsusi kontuuridena. Intervjuu Georg Aheriga (endine Tartu abilinnapea) <i>Jüri Saar (Postimees)</i>	38
E-riik ei küüni omavalitsuseni <i>Marko Palo (Riigikontroll)</i>	41
Juhtimissuutlikkuse tõstmine Põlvamaa omavalitsustes <i>Hele Oidermaa (Põlvamaa Omavalitsuste Liit)</i>	43

AVALIKU TEENISTUSE AASTA TEGUDES

Kantslerid ja maailma arengutrendid <i>Marika Priske (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium)</i>	47
Kogemusi Euroopa Liidu eesistumisest <i>Mailis Pukonen (Riigikantselei)</i>	49
Eesti päästeteenistus – teel muutuste tuultest stabiilsesse argipäeva <i>Kalev Timberg (Päästeamet)</i>	51
eSTAT – 2006. aasta parim uuendus avalikus sektoris <i>Tuulikki Sillajõe (Statistikaamet)</i>	53
Ametikohtade hindamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kogemuse põhjal <i>Liina Kasper (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium)</i>	55
Riigiametnike foorum 2006: vigadest õppimine <i>Kristi Mae (Riigikantselei)</i>	57
Avaliku teenistuse aasta piltides <i>Sven Soiver (TV3)</i>	59

IV PTK AVALIK TEENISTUSE AASTA ARVUDES

Ülevaade Eesti ametnikkonnast 2006. aastal <i>Kadri Uus (Riigikantselei)</i>	65
Personali värbamine, valik ja hindamine 2006. aastal <i>Kadri Uus (Riigikantselei)</i>	77
2006. aasta avaliku teenistuse koolituses <i>Anu Altermann (Riigikantselei)</i>	87
Avaliku teenistuse palgad 2006. aastal <i>Merle Kritt (Rahandusministeerium)</i>	101

LISAD

105

Jätkusuutlik ja kodanikusõbralik
avalik haldus





JÄTKUSUUTLIK JA KODANIKUSÕBRALIK AVALIK HALDUS

Väljakutsed Eesti avaliku teenistuse jätkusuutlikus arengus



Francisco Cardona,
OECD Sigma Programm¹

2006. aastal möödus Eesti avaliku teenistuse seaduse jõustumisest kümme aastat. Seniste seisukohtade ümberhindamise ja kaasaja nõuetele kohandumise vajaduse tõttu palus Riigikantselei Sigma abi, et leida vastused järgmistele küsimustele. Kas Eesti põhiseadus sätestab avaliku teenistuse kui riikliku institutsiooni olemasolu? Kuidas kajastuvad Eesti avalikus teenistuses standardid ja põhimõtted, mis enne 2004. aastat valitsesid Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide avalikes teenistustes? Milline juhtimiskorraldus tagaks sellistest standarditest ja põhimõtetest kinnipidamise Eesti avalikus teenistuses? Vastusena neile küsimustele valmis 2006. aasta novembris Sigma aruanne, millele tuginedes on valminud ka käesolev artikkel.

Eesti avalik teenistus – probleemi hindamine

Sigma analüüsist järeldub, et Eesti avalik teenistus ei vasta Euroopa Liidu standarditele ega täida liikmesriigile esitatud nõudeid mitmel põhjusel, mis kokkuvõttes taanduvad avaliku teenistuse institutsionaalsele nõrkusele. Nüüd, mil Eestist on saanud täieõiguslik EL-i liikmesriik, muutuvad sellised puudused järjest ilmsemaks. Avalikul teenistusel on ühiskonna silmis ka mõningaid legitiimsusega seonduvaid, peamiselt kompetentsusel põhineva avaliku teenistuse süsteemi (*merit system*)² ebamäärasest rakendamisest tulenevaid probleeme. Sigma on Eesti avaliku halduse olukorda hinnanud ka varem. Juba 2003. aastal jõuti järgmistele peamistele järeldustele, mis on aktuaalsed tänagi:

- Avaliku teenistuse õiguslik raamistik on palju n-ö möödahiilimisvõimalusi, mis ei ole kooskõlas Euroopa standarditega. Eelkõige ilmnevad ebakõlad teenistusse võtmise ja edutamise küsimustes: kompetentsusel põhinev konkurents ei ole kohustuslikuks eelduseks kõigi ametnike ametisse nimetamisel, edutamise puhul aga puudub konkurentsinoue sootuks.
- Palgasüsteem on liiga killustatud ja läbipaistmatu. Eesti 71 keskvalitsuse ametiasutuse suured palgavahed ei ole õigustatud: fikseeritud ja varieeruvate palgaosade vahe on ülemäära suur ning juhtide otsustusõiguse osakaal ametniku palga määramisel liiga kõrge.
- Avaliku teenistuse horisontaalse juhtimise mehhanismid on ebapiisavad – soovides tagada avalikus teenistuses teatud süsteemiüleste standardite järgimist, on võtmetähtsusega just selle probleemi lahendamine.

¹ Sigma on OECD (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon) ja Euroopa Liidu ühisel algatusel loodud toetusprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*).

² Kompetentsusel põhinev avalik teenistus tähendab, et avalike teenistujate värbamisel ja edutamisel hinnatakse objektiivselt erinevate kandidaatide ettevalmistust ja võimekust ametiülesannete täitmiseks, langetades otsuse parima kandidaadi kasuks. Selline süsteem vastandub poliitilistel eelistustel ja patronaažil põhinevale avalikule teenistusele.

Sigma hinnangul tähendab kirjeldatud olukord soodsat pinnast avaliku teenistuse politiseerumiseks ja patro-naažiks, samuti korrupsiooniks. Samuti osutab raport avaliku teenistuse süsteemi puudulikule sidususele, mis avaldab pärssivat mõju Eesti avaliku teenistuse ja avaliku halduse suutlikkusele reageerida sobivalt EL-i liikmesriigi staatusest tulenevatele väljakutsetele.

Lääneliku avaliku halduse standardid Euroopa Liidu kontekstis, kompetentsusel põhinev avaliku teenistuse süsteem

Eesti on juba hakanud tajuma Euroopa Liidu kandidaatriigiks ja täisliikmeks olemise märgatavat erinevust. EL-i liikmestaatus tähendab ilmset vajadust professionaalse avaliku teenistuse järele, liikmesriikide avalikud teenistused peavad tagama EL-i õigusaktide kohaldamise vastavalt otsemõju (*direct effect*) põhimõtetele, millele lisandub kohustus saavutada selgeid tulemusi (*obligation de résultat*). See tähendab, et kui liikmesriigid soovivad saada osa Euroopa integratsiooni hüvedest, on hädavajalik "efektiivse administratsiooni" loomine. Selle mõiste all peetakse silmas EL-i kohustuste korrektset täitmist tagada suutvat institutsionaalset struktuuri.

Loetletud põhimõtete rakendamine eeldab igalt liikmesriigilt toimiva ning tõhusa avaliku teenistuse olemasolu. Vastasel korral ohustavad riiki õiguslikud sanktsioonid, samuti EL-i investeringute saamisest kõrvaletõrjumine või neist täielik ilmajäämine. Liikmesriigi avaliku teenistuse kvaliteediprobleemidega võib kaasneda nii riigisisese kui ka EL-i õigussüsteemi ülekoormamise risk. Võimalik on ka frustratsioon selle pärast, et riik on kohustatud rakendama EL-i poliitikaid, ilma et tal oleks nende suhtes suuremat kaasärääkimise võimalust – seda suutmatuse tõttu väljendada erinevates küsimustes kooskõlalisi riiklikke seisukohti.

Soov vältida nimetatud varjukülgi on ka üheks põhjuseks, miks Euroopa põhiseaduse leping osutab, et iga liikmesriigi avaliku halduse edukas toimimine peab saama kõikide liikmesriikide ühise huvi objektiks ja et Euroopa kodanikel on õigus "heale haldusele". Hea halduse ülesehitamine – ka siis, kui tuleb arvestada teatud riigispetsiifiliste küsimustega (Eesti puhul näiteks riigi väiksuse, väikese ühiskonna temaatikaga) – peaks algama kompetentsusel põhineva avaliku teenistuse aluste määratlemisest.

Avaliku teenistuse asjatundlikkuse ja neutraalsuse põhimõtted kohustavad administratsiooni olema poliitiliselt sõltumatu ning toimima autonoomse riikliku institutsioonina. Demokraatlikes riikides võib avaliku teenistuse professionaalsele seadud nõuetele vastava toimimise saavutada üksnes kompetentsusel põhineva süsteemi abil. See süsteem on tugevalt juurdunud kõikides arenenud riikides, sealhulgas kõigis Euroopa Liiduga enne 2004. aastat liitunud riikides. Hiljuti plaanimajandusest loobunud nn siirderiikides, kelle hulka kuulub ka Eesti, on kompetentsusel põhineva avaliku teenistuse põhimõtte ellurakendamine veel nõrgal tasemel.

Soovides läbi viia avaliku teenistuse reformi – pidades selle all silmas vastava institutsiooni rajamist või moderniseerimist – tuleb alustada avalikule teenistusele sobiva õigusliku raamistiku loomisest. Selles raamistikus tuleb määratleda, kuidas avalikku teenistust juhitakse, kuidas toimub avalikku huvi puudutavate otsuste langetamine ja kuidas sõltumatud administratiiv- ja kohtuorganid avalikku huvi puudutavat tegevust kontrollivad. Nimetatud raamistik peaks muude eesmärkide kõrval olema suunatud ka avaliku teenistuse vastutustunde tugevdamisele ja tagama, et õigusaktid suunavad avalikke teenistujaid tegutsema avalikes huvides, olemata mõjutatud mis tahes muudest huvidest. Parim viis sellise vastutustunde kindlustamiseks ja avalike teenistujate sobiva käitumise julgustamiseks on kompetentsusel põhineva avaliku teenistuse süsteemi juurutamine, mis ühelt poolt aitab piirata poliitikute võimalusi sekkuda ülemäära ametnike teenistusse võtmisse ja teiselt poolt aitab kujundada avalike teenistujate positiivset hoiakut oma professionaalse arengu suhtes. Samuti loob kompetentsusel põhinev süsteem stiimuleid selleks, et teenistujad toetuksid oma tegevuses põhiseaduslikele demokraatlikele väärtustele ning ühiskondlike huvide teenimisele.

Eesti avaliku teenistuse põhiseaduslik mudel ja selle areng

Põhiseadus määratleb Eesti avaliku teenistuse seadustest juhinduva, erapooletu ja objektiivse avaliku võimu teostajana, kes püüdleb valitsuse juhtimisel inimväärikuse, sotsiaalse õigluse, demokraatia ja õigusriigi tugevdamise poole. Nõutav on ka kodanike kaitse võimu kuritarvitamise eest. Lühidalt – Eesti põhiseadus eeldab, et avalik teenistus oleks kujundatud spetsiifilise riikliku institutsioonina, mille peamised tunnused on määratletud põhiseaduse tekstis. Nimetatud põhimõtete kõrval ei käsitle Eesti põhiseadus aga otseselt kompetentsusel põhineva avaliku teenistuse süsteemi küsimust.

Avaliku teenistuse õiguslik raamistikus, sealhulgas avaliku teenistuse seaduses, ning halduspraktikas on eespool nimetatud põhiseaduslikele nõuetele reageeritud ebaühtlaselt. Üheks põhjuseks võib pidada asjaolu, et taasiseseisvunud Eesti avaliku teenistuse arengut on mõjutanud nii nõukogulik juhtimistraditsioon kui ka uue haldusjuhtimise (*New Public Management*, NPM) põhimõtted, mis jagavad paraku teatud ebasoodsaid jooni.

Nõukoguliku haldussüsteemi üheks erilist tähelepanu vääriks omaduseks oli süsteemi tugev personaliseeritus. Parteiiriigi administratsioon toetus, hoolimata kõrvaltvaatajale hästitoimivana näivast komplekssest institutsionaalsest struktuurist, väga suurel määral informaalsetele isiklike suhete võrgustikele. Patrooni-kliendi suhted ja hüvede jaotus olid sageli tähtsamad kui reeglite rakendamine või formaliseeritud käitumiskoodeksid. Sellised individualistlikud võimumudelid kipuvad siiani esile kerkima, väljendudes näiteks selles, et kõrgemad ametnikud ja poliitikud püüavad oma autoriteedi kindlustamiseks määrata enda juhitavates asutustes võtmekohtadele usaldusväärsed isiklikud liitlased. Sellised käitumismustrid muudavad õigusriigi põhimõtteid austava avaliku teenistuse arengu raskeks.

Teiselt poolt langes üleminek demokraatiale Kesk- ja Ida-Euroopa riikides kokku ametniku ja riigi suhte õiguslikus määratluses paindlikkust ja individualiseerimist rõhutava NPM-i õitsenguga Lääne-Euroopa ja USA avaliku halduse ideoloogias. NPM asetab suurt rõhku iga avaliku sektori asutuse ja iga üksiku ametniku vastutusele oma töö tulemuste eest. NPM-i eestkõnelejad soovisid endi sõnul muuta bürokraatiade kultuuri – “riigiteenistusest” (*state service*) pidi saama “avalik teenistus” (*public service*). Sellise ümberkujunemise tagamiseks peeti vajalikuks anda avaliku teenistuse juhtidele rohkem otsustusõigust ja tegevusvabadust. Ühes juhtidele suurte volituste andmisega ning armastusega sihtide ja eesmärkide seadmise, statistiliste andmete kogumise ja lõputute kontrollimehhanismide vastu, on NPM samas üsna sarnane nõukogude stiilis juhtimisele. Nimetatud asjaolu aitab mõnevõrra selgitada üleminekuastatel Kesk- ja Ida Euroopa riikides tekkinud avaliku halduse ja avaliku teenistuse legitiimsuse probleeme. Kirjeldatud segu NPM-i ja nõukogude stiilis juhtimisest – ning ka selle negatiivsed mõjud – valitsevad osalt tänaseni.

Selline on olnud Eesti avaliku teenistuse arengukontekst. Taolise keskkonna mõjud peegelduvad mitmetes tänastes probleemides, nagu moonutatud, läbipaistmatu ja tasakaalustamata palgasüsteem, avaliku teenistuse juhtimise fragmenteeritus ning kompetentsusel põhineva süsteemi nõrkus.

Avaliku teenistuse juhtimine

Taasiseseisvunud Eesti tegi avaliku teenistuse juhtimiskorralduse osas valiku detsentraliseeritud juhtimisskeemi kasuks. Selline valik tähendas soodsat keskkonda avaliku teenistuse killustumiseks, mille tulemuseks oli kokkuvõttes igasugustest süsteemiüleste juhtimisstandarditest eemaldumine. Avaliku teenistuse eetosest³ kadus peaaegu täielikult arusaam, et ametniku igapäevatöö tähendab riigi kui terviku teenimist. Taoline suund tähendas arenguteed, mis erines EL-i 15 “vanast” liikmesriigist, kus avaliku teenistuse horisontaalsele juhtimisele pöörati suurt rõhku. Kõigis neis riikides oli ühele keskele institutsioonile antud vastutus ja piisavalt võimu, et tagada oluliste süsteemiüleste põhimõtete ja ühiste standardite järgimine avalikus teenistuses.

³ Kõlbeline juhtimistava

Praegune Eesti avaliku teenistuse juhtimiskorraldus ei aita tagada avaliku teenistuse politiseerumise ja patronaaži vältimist. Juhtidele ja poliitikutele on nende tegevuses antud väga vabad käed – muu hulgas näiteks ka alluvate tasustamise valdkonnas. Täna võib tunnustada avaliku teenistuse lõikes väga erinevate palgaskeemide ja -korralduste kasutamist. Kokkuvõttes on tekkinud olukord, kus avalikud teenistujad tunnevad suuremat vastutust konkreetse asutuse juhtide kui seaduse või avaliku huvi ees. Sellise ametkondlikest ja erahuvidest läbi põimunud olustiku ümberkujundamine on väga keeruline.

Olukorras, kus iga ministeerium või muu ametiasutus toimib iseseisva tööandjana, on avaliku teenistuse kui riikliku institutsiooni mõiste hägustunud ning avaliku huvi teenimine võib olla takistatud. Avaliku teenistuse juhtimise raamistiku paikapanemine peaks olema valitsuse kohustuseks ning valitsuskabinetis otsustatu peaks kajastuma ametiasutuste tasandil. Teisisõnu, toimiv juhtimissüsteem eeldab sobivat ülesannete ja vastutuse jaotust kogu administratsiooni lõikes.

Ühtlasi vajatakse teatud keskset juhtimisorganit, kes omaks avaliku teenistuse personalipoliitika kujundamise ja õigusaktide ettevalmistamise pädevust ning tegeleks tõhusalt avaliku teenistuse juhtimise ja personalijuhtimise (sh personalikulude) seirega, kogudes ja analüüsid selleks vajalikku infot. Avaliku teenistuse juhtimiskeem peab määratlema, kuidas erinevaid personalijuhtimise valdkonda kuuluvaid otsuseid teha, milliseid kaasamis-mehhanisme tuleb otsustusprotsessides kasutada, kuidas saab personaliküsimustes tehtud otsuseid vaidlustada ning kuidas valesid otsuseid parandada.

Piisava võimuulatuse ja ressursibaasiga avaliku teenistuse süsteemi horisontaalse juhtimise küsimuste eest vastutava keske institutsiooni olemasolu on üks kvaliteetse avaliku teenistuse süsteemi eeltingimusi. Sellise pädevuse võib anda ministeeriumile nagu mõnedes Euroopa riikides, spetsiaalsele avaliku teenistuse ametile või büroole nagu teistes riikides, või mõnele ministeeriumi valitsemisala asutusele. Peamine on tagada see, et üks asutus võtab enesele valitsuse nimel täieliku vastutuse avaliku teenistuse kui terviku juhtimise koordineerimise eest.

Avaliku teenistuse korralduse aluseks olev õiguslik raamistik

Paljude tänapäeva avalike teenistuste ees seisab oluline küsimus: millise õigusliku instrumendiga avalikku teenistust reguleerida – kas selleks on sobivam tööseadus (eraõigus) või avaliku teenistuse seadus (haldusõigus)? Arvestades Eesti avaliku teenistuse aluspõhimõtteid ning tema tegevuskonteksti, on vastus sellele küsimusele lihtne: avalikku teenistust peaks reguleerima haldusõiguse instrumentaariumi kuuluv avaliku teenistuse seadus, mitte üldine tööseadus.

Eesti kehtiv avaliku teenistuse seadus teenib mitmeid eesmärke. Need eesmärgid jagunevad laias laastus kaheks, negatiivseteks ja positiivseteks, moodustades sama mündi kaks külge. N-ö negatiivsed eesmärgid on mõeldud teatud soovimatute tagajärgede (politiseerumise, korruptsiooni, patronaaži, onupojapoliitika, eba-professionaalsuse, juhtimise ebastabiilsuse ja fragmenteerituse) ärahoidmiseks. Vastukaaluks esitab seadus ka positiivseid eesmärke, mille poole püüdlemist avalikus teenistuses oodatakse. Nende hulka kuuluvad professionaalsuse, aususe ja väärkuse põhimõtted, õigusriigi printsiibi austamine, kompetentsusel põhineva avaliku teenistuse ja avaliku teenistuse sidusa juhtimise tagamine. Neid eesmärke tuleb järgida kas eesmärgi enda pärast või teiste eesmärkide saavutamise vahendina – näiteks Eesti huvide paremaks teenimiseks EL-is või riigi globaalse konkurentsivõime suurendamiseks.

Enamik, kui mitte kõik neist eesmärkidest, on avalikule haldusele eriomased, panustades selgelt ühiskonna kui terviku teenimise põhimõttest juhinduva avaliku teenistuse eetose loomisele. Idee riigist, kes reageerib sobivalt ühiskonna vajadustele, olles oma tegevuses vastutav ka avalikkuse ees, on demokraatliku ühiskonna olemuslik tunnus. Selle idee arenguks on vaja ka teatud spetsiifilisel viisil ülesehitatud avalikku teenistust. Tööseadusandlus ei ole aga eespool käsitletud eesmärkide saavutamiseks vähimalgi määral seotud.

Järeldused

- 1) Eesti põhiseadus näeb ette riigi ja avaliku halduse mudeli, mis põhineb teatud põhiseaduslikel väärtustel nagu erapooletus, objektiivsus, demokraatia ja õigusriiklus. Põhiseadus osutab, et need väärtused peavad kujundama ka avalikku teenistust. Samas ei ole põhiseaduses selgelt sätestatud, et avalik teenistus peab olema üles ehitatud kompetentsusel põhineva süsteemina. Sellegipoolest võib eeldada, et erapooletuse, objektiivsuse ja õigusriigi põhimõtted viitavad ka kompetentsusel põhinevale avalikule teenistusele.
- 2) Rahvusvahelised konventsioonid – eelkõige need, mis puudutavad Eesti EL-i liikmesust – toetuvad eeldusele, et rahvusriigi administratsioon on piisavalt professionaalne osalemaks Euroopa poliitikakujundamise protsessides ning täitmaks oma liikmekohustusi. Professionaalne ning selgete ja ühtsete ametialaste tunnuste alusel tegutsev avalik teenistus ei ole aga mõeldav kompetentsusel põhineva süsteemi rakendamiseks. Kui avalikult teenistusest oodatakse erapooletuse, objektiivsuse, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete teenimist, tuleb avalikku teenistust arendada kui spetsiifilist riiklikku institutsiooni, mitte käsitada avaliku teenistuse arendamise küsimusi pelgalt personalijuhtimisele keskendunud reeglilogumi võtmes.
- 3) Avaliku teenistuse sisemise ühtsuse, sidususe ja järjepidevuse säilitamiseks on vaja, et süsteemi horisontaalse juhtimise eest vastutaks selge pädevuse ning piisava võimuga keskne organ. Seeläbi saab tagada ühtsete juhtimisstandardite rakendamise kogu administratsioonis, ametnikukandidaatide võrdsed võimalused avalikku teenistusse astumisel ning avalike teenistujate töötingimuste paketi ja palgakorralduse sisemise õigluse.
- 4) Tööseadused ei suuda tagada erapooletuse ja objektiivsuse põhimõtete rakendamist avalikus teenistuses. Seda iseäranis selliste ametikohtade puhul, millega kaasneb avaliku võimu teostamine. Avaliku teenistuse teenistussuhte reguleerimine peab toimuma tavalistest töösuhetest erinevatel alustel, spetsiaalsete õigusaktidega.
- 5) Eestil tuleb üles ehitada Euroopa traditsioonidega paremini kooskõlas olev avaliku teenistuse süsteem. See eeldab loobumist nii nõukogulikule juhtimisele iseloomulikust kui ka NPM-i ideoloogias varjatud kujul eksisteerivast ülemäärasest, kohati lausa omavolini ulatuvast vabadusest juhtimisotsuste tegemisel.

Kompetentsusel põhineva avaliku teenistuse põhimõtte tugevdamine Eestis kujutaks olulist sammu administratsiooni ajakohaseks muutmise suunas ning seda tuleks käsitada osana riigi struktuuride euroopastumise ja demokratsiseerumise protsessist. Seejuures ei saa ega tohi ajakohastamist lahutada avaliku võimu vastutustundliku teostamise ideest. Samuti peavad õigusriigi avaliku teenistuse arenguprotsessides säilima piisavad võimalused avaliku teenistuse tegevuse kontrollimiseks ning hindamiseks.

Uued tuuled strateegilises planeerimises



Keit Kasemets,
Riigikantselei strategiadirektor

Üleilmastumisega kaasnevas tihenevas rahvusvahelises konkurentsivõime muutub järjest olulisemaks strateegiliselt õigete valikute tegemine. Konkurentsivõime tagamiseks ning pikaajalise jätkusuutliku ja ressursisäästliku arengu saavutamiseks on määrava tähtsusega õiged arenguvalikud ning põhjalikul analüüsil tuginevate strateegiliste plaanide paikapanemine. Kuidas on strateegiliste valikute tegemine Eesti riigis seni õnnestunud ning kuidas toimib meie strateegilise planeerimise süsteem? Nendele küsimustele üritan alljärgnevalt vastata. Lisaks hetkeseisu analüüsimisele keskendun peamistele väljakutsetele planeerimisvõimekuse tõstmisel ja kogu planeerimissüsteemi arendamisel.

Arengud strateegilises planeerimises ja juhtimises

Iseseisva Eesti avalikus sektoris on arengute strateegiline suunamine edenenud planeerimissüsteemi puudumisest selle killustatuse ning seejärel kontsentreerituse suunas. 90ndate alguses oli "planeerimine" Eesti administratsioonis arusaadavatel põhjustel sõna, mille mainimine töi tavapäraselt kaasa kolleegide hukkamõistu. Arengut suunati erineva kaaluga üksikotsustega. Poliitikavaldkondade või organisatsioonide arengukavasid praktiliselt ei olnud. Olukord muutus 90ndate teisel poolel, suuresti seoses Euroopa Liidu pakutavate võimalustega. Alanud strateegilise planeerimise laine oli eelkõige seotud eelarvevahendite – nii riigi kui ka Euroopa Liidu raha – pikemaajalise planeerimisega. Ilma arengukavata oli üldjuhul keeruline Euroopa Liidu vahendeid taotleda, mistõttu üritasid nüüd kõik oma organisatsiooni või poliitikavaldkonna arengut strateegiliselt määratleda. Ametlikult paika pandud süsteemi puudumisel tekkis olukord, kus erinevatel tasanditel (Riigikogu, Vabariigi Valitsus, ministriumid, ametid, maavalitsused) kiideti heaks suur hulk arengukavasid, mille eesmärgid ei olnud omavahel kooskõlas – kuid mille sisu samas osaliselt kattus – ning mille elluviimiseks vajalikud rahalised vahendid üldjuhul puudusid.

Mitmete arengukavade väljatöötamise kohustus sätestati seaduse tasandil, samas puudus ühene kokkulepe selle kohta, milline institutsioon erinevad arengukavad heaks kiitma peab. Tekkis tänaseni kestev olukord, kus teatud valdkondade strateegilised dokumendid on heaks kiidetud Riigikogu ja teatud valdkondade arengukavad Vabariigi Valitsuse poolt. Sealjuures eeldavad Riigikogu heakskiitu üsna kitsaste valdkondade arengukavad – turism⁴, energiasääst⁵, transport, metsandus ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstus⁶. Samal ajal jääb valitsuse kinnitada näiteks kogu ettevõtlusvaldkonda hõlmav Eesti ettevõtluspoliitika, mis peaks sisaldama ka erinevate majandussektorite, sealhulgas turismi arendamise plaane.

Viimase aasta jooksul on strateegilise planeerimise süsteemi korrastamisel toimunud kaks olulist muutust. Esiteks võttis Vabariigi Valitsus 2005. aasta detsembris vastu Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatud määruse "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord".⁷ Määrus pani paika valdkondlike arengukavade väljatöötamise nõuded, lõi seosed erinevate

⁴ Arengukava heakskiitmine Riigikogu poolt on sätestatud turismiseaduse §-s 4 (vt RT I 2000, 95, 607; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1036425>).

⁵ Riikliku sihtprogrammi heakskiitmine Riigikogu poolt on sätestatud kaugkütte seaduse §-s 3 (vt RT I 2003, 25, 154 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12766198>).

⁶ Arengukavade heakskiitmine Riigikogu poolt on sätestatud säästva arengu seaduse §-s 12 (vt RT I 1995, 31, 384; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=874359>).

⁷ Vt Elektrooniline Riigi Teataja, <https://www.riigiteataja.ee/ert/ert.jsp?link=print&id=968099>, Vabariigi Valitsuse määrus nr 302, 13.12.2005.

planeerimisdokumentide vahel ning sätestas täpsemalt erinevate institutsioonide (ministeeriumid, Riigikantselei) rollid strateegilise planeerimise protsessis. Selle õigusaktiga määrati kindlaks ka kesksed arengukavad, millest valdkondlike kavade koostamisel tuleb lähtuda – nendeks on Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused, riigi konkurentsivõime strateegia⁸ ja Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21". Samuti löi määrus nõudega, mille kohaselt arengukava väljatöötamise ettepanek peab saama Vabariigi Valitsuse kinnituse, võimalused seada arengukavadele selgemad sihid (konkreetsed valitsuse kesketest prioriteetidest lähtuvad eesmärgid ja kohased meetmed), vältida dubleerimist, tagada planeeritud meetmete kaetus ressursidega ning kõikide valdkonnaga seotud osapoolte kaasatus arengukavade koostamisse.

Teine oluline areng on seotud selgelt tunnetatud vajadusega panustada senisest oluliselt tugevamalt valitsuse töö nii lühi- kui ka pikaajaliste eesmärkide paikapanemise ja elluviimise ühtsele koordineerimisele. Just sel eesmärgil otsustas valitsus 2006. aasta juunis luua Riigikantseleis strateegiadirektori ametikoha ning moodustada strateegiabüroo. Büroo peamiseks ülesanneteks on valitsuse tööplaani, konkurentsivõime strateegia ning säästva arengu strateegia koostamise ja elluviimise koordineerimine, valdkondlike arengukavade eesmärkide ja meetmete ning nimetatud kesketes dokumentides seatud eesmärkide kooskõla tagamine ja peaministri nõustamine nendes küsimustes. Sarnane büroo on aastaid tagasi loodud näiteks ka Iirimaa, Ühendkuningriigi, Sloveenia ja Hispaania valitsuse tugistruktuuris. Eestis loodud strateegiabüroo on juba pälvunud positiivset tagasisidet ka Euroopa Liidu tasandilt. Euroopa Komisjon pidas oma hiljutises Euroopa Liidu konkurentsivõime strateegia elluviimise aruandes Eesti sellekohast algatust heaks eeskujuks teistele liikmesriikidele. Komisjoni aruandes märgitakse, et kesketes strateegiliste arengukavade väljatöötamise ja elluviimise koordineerimine peaministri tugistruktuuri poolt loob head võimalused selgemate ühiseesmärkide püstitamiseks ning ühtlasi ka valitsuse töö paremaks planeerimiseks nendest eesmärkidest lähtuvalt.

Strateegilise planeerimise süsteemis 2005. ja 2006. aastal tehtud muudatused on tänaseks arengukavade kvaliteeti oluliselt tõstnud. Kõige olulisemad sammud positiivses suunas on eesmärkide saavutamiseks vajalike ressursside senisest oluliselt põhjalikum ja täpsem planeerimine ning suurema tähelepanu pööramine tulemusindikaatoritele. See võimaldab analüüsida arengukavade rakendamisel saavutatud tulemusi, näha eelarveliste vahendite ja kokkulepitud meetmete seost tulemusindikaatoritega ning kasutatud meetmete mõju eesmärkide saavutamisele. Täna võime rääkida ka esimestest konkreetsetest positiivsetest näidetest. 2006. aasta oktoobris kiitis valitsus heaks põhjaliku konkurentsivõime strateegia aruande, mida hinnati kõrgelt nii Euroopa Komisjoni kui ka teiste Euroopa Liidu liikmesriikide poolt. Eesti oli üks kuuest Euroopa Liidu liikmesriigist, kellele Euroopa Komisjon ei pidanud vajalikuks anda ühtegi ametlikku soovitusi valitsuse poliitika korrigeerimiseks või selle elluviimise parandamiseks.

2007. aasta alguses koostas Riigikantselei esmakordselt ametist lahkuva valitsuse töö sisulise aruande. Erinevalt varasemast ei keskendu aruanne enam Vabariigi Valitsuse tööplaanis olevate ühe või teise ministeeriumi poolt täidetud või täitmata ülesannete osakaalule, vaid toob välja valitsuse peamised sisulised tegevused valitsemisperioodi alguses kokkulepitud eesmärkide täitmisel. Tegevuste analüüsi täiendavad valitsuse oluliste algatuste rahastamismahtude analüüs ning ülevaade valdkonna peamiste indikaatorite muutumisest. 2007. aasta suveks on Riigikantselei strateegiabüroo seadnud eesmärgiks koostada põhjalik säästva arengu strateegia elluviimise aruanne, mis lähtub tulemusindikaatoritest ning võimaldab võrdlemisi üldsõnalise strateegia eesmärgi ja rakendustegevusi tulevikus paremini suunata ja täpsustada.

Arengukavade paljususest selgete eesmärkide ja suurema analüüsivõimekuseni

2006. aastal Eesti avaliku sektori strateegilises planeerimises toimunud arengud on olnud märkimisväärsed – astutud on pikk samm õiges suunas. Samas ei tohi unustada, et meie strateegilise planeerimise võimekus on veel mitmeid probleeme. Järgnevalt toon ära kõige olulisemad probleemid ja käsitlen ka võimalikke lahendusi.

⁸ Täpne nimetus "Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2005–2007".

Olulisi eesmärke on liiga palju ning neid ei ole üheselt mõistetud. Selleks, et konkreetsetes arengukavas selgeid eesmärke seada, on ennekõike vaja ühist arusaama Eesti peamistest väljakutsetest ja eesmärkidest. Täna võib selliseid eesmärke sisaldavate strateegiliste dokumentide hulka liigitada valitsuse koalitsioonilepingu, riigi konkurentsivõime strateegia, säästva ning jätkusuutliku arengu strateegia, riigi julgeolekupoliitika ning riigi eelarvestrateegia. Keskised arengueesmärgid on nendes dokumentides olemas. Igaühes küll veidi erinevad, aga olemas. Kokkuvõtvalt võib keskse eesmärgi sõnastada järgmiselt – saavutada võimalikult kiire ja pikaajaliselt jätkusuutlik heaolu kasv ning rahvastiku vähenemise pidurdumine. Heaolu hõlmab siinkohal nii majanduslikku konkurentsivõimet, sotsiaalset sidusust, puhast keskkonda kui ka turvalisust.

Kahjuks ei seostu erinevate valdkondlike arengukavade peamised eesmärgid alati kesksete eesmärkidega või kui seostuvad, siis tihti üsna kaudselt. Täna on üheks suureks probleemiks see, et arengukava koostamise peamine eesmärk on see valmis saada. Sageli ei mõelda piisavalt sellele, mis on valdkonnapõhised lahendamist vajavad võtmeprobleemid ja -eesmärgid ning kuidas need aitavad kaasa kas siis laiemale poliitikavaldkonnale või Eesti kesksete eesmärkide saavutamisele.

Probleemi võimendab valdkondlike arengukavade suur hulk. 2007. aasta märtsi alguse seisuga suunab Eesti arengut 98 strateegilist dokumenti.⁹ Neist 20 on heaks kiidetud Riigikogu ja 78 Vabariigi Valitsuse poolt. Alates 2006. aasta algusest on valitsus heaks kiitnud 11 ja Riigikogu 5 valdkondlikku arengukava. Kuigi arengukavade arv on võrreldes 2005. aastaga oluliselt vähenenud (kehtivaid strateegilisi dokumente oli 2005. aasta lõpul üle 120), on arengukavade hulk jätkuvalt liiga suur.

Eesmärkide selgemaks paikapanemiseks ja nende paremaks elluviimiseks on esmatähtsad kolm sisulist muudatust meie strateegilise planeerimise korralduses. Esiteks, võrdlemisi killustatud valdkondlikud arengukavad tuleb koondada ja kujundada laiemate poliitikavaldkondade arengut planeerivateks dokumentideks. Hea näitena saab siinkohal välja tuua Sotsiaalministeeriumi algatuse koondada rohkem kui 10 kitsa valdkonna arengukava ühtseks rahvastiku tervise arengukavaks.

Teiseks, korrastada tuleb praegune segadust tekitav arengukavade menetlemise süsteem, määratledes selgelt nii Riigikogu kui ka valitsuse rolli ja pädevuse arengukavade menetlemises. Kindlasti peab Riigikogul olema võimalus erinevate poliitikavaldkondade arengut selgelt suunata. Tähtis on paika panna, millised on need kõige olulisemad valdkonnad, mille arengukavade puhul on Riigikogu heakskiit reaalselt vajalik. Lisaks peab arengukavade elluviimisel tekkima valitsuse selge vastutus Riigikogu ees. Riigikogu ja valitsuse rollide jaotuse hea näitena saab kasutada kriminaalpoliitika valdkonda, kus Riigikogu on heaks kiitnud kriminaalpoliitika põhisuunad, mille elluviimisest justiitsminister igal aastal parlamendis ülevaate annab. Konkreetsemad tegevuskavad põhisuundade elluviimiseks töötab välja ja viib ellu valitsus või justiitsminister.

Kolmandaks, valitsuse keskised eesmärgid tuleb koondada vähestesse kesksetesse planeerimisdokumentidesse, mis läbi tagatakse põhitähelepanu just kõige olulisemate eesmärkide saavutamisele. Taoliseks strateegiliseks dokumendiks võiks olla valitsuse tegevusprogramm, mis koostatakse neljaks aastaks ehk kogu valitsemisperioodiks. Alternatiivseks lahenduseks on vähese hulga pikemaajaliste strateegiliste dokumentide väljatöötamine (olemasolevate strateegiade täiendamise või koondamise kaudu), millest igaühes oleksid selgelt välja toodud ka kokkulepitud keskised eesmärgid.

Meie analüüsivõimekus on jätkuvalt tagasihoidlik. Arvestades hetkeolukorda, saame oluliselt parandada nii olukorra analüüsi kui ka tulemuste sisulise analüüsimise taset. Hea aluse analüüsiks peaks pakkuma eelmise perioodi arengukava rakendamise tulemuste sisuline kokkuvõtmine: Missugused meetmed toimusid ja missugused mitte? Kas seatud eesmärgid saavutati? Kui ei, siis miks – kas puudu jäi rahast või hoopis üldisest haldusvõimekusest? Niisugust analüüsi sisaldavaid arengukavasid on täna väga vähe. Tulemuslikkuse analüüsile peaks lisanduma veel põhjalik olukorra ülevaade, mis lähtub rahvusvaheliste trendide ja teiste riikide kogemuste ning

⁹ Ülevaade kõikidest Riigikogu või Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud kehtivatest strateegilistest dokumentidest (koos nende dokumentide tekstidega) on kättesaadav Vabariigi Valitsuse veebilehel <http://www.valitsus.ee/?id=5226>. Samal lehel on ära toodud ka Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud valdkondlike arengukavade koostamise ettepanekud ning arengukavade elluviimise iga-aastased aruanded.

valdkonna statistika analüüsist. Toimivate meetmete väljakujundamine on võimalik vaid siis, kui olukorda õigesti hindame.

Lisaks põhjalikumale analüüsile tuleb senisest veel palju rohkem tähelepanu pöörata planeerimise protsessile. Alustuseks tuleb paika panna selged indikaatorid ja sihtmäärad, mis aitavad mõõta püstitatud eesmärkide saavutamise edukust. Seejärel peame mõõdetavad eesmärgid seostama kavandatavate meetmete ja rahaliste vahenditega. Kahjuks kohtab täna arengukavade väljatöötamisel liiga tihti tegevuste teistsugust järjekorda – kõigepealt arendame välja meetmed ning alles seejärel mõtleme, missugused indikaatorid võiksid tulemust näidata ning milline on hetkeolukord.

Arengukavade kvaliteet saab tõusta järk-järgult ning tasapisi on olukord ka paranemas. Kvaliteedi jätkuvaks tõstmiseks tuleb praegusest palju tugevamalt tähtsustada ka analüüsise ja uuringute läbiviimist (või tellimist enne arengukava koostamist) ning veelgi enam panustada erineva tasandi ametnike ja valitsusväliste organisatsioonide esindajate koolitamisega. Ministeeriumide ja partnerite võimekuse arendamiseks loob Riigikantselei 2007. aastal Tarkade Otsuste Fondi, mille kaudu rahastatakse valdkondlike analüüsise ja uuringute toetamist, strateegilise juhtimise ning strateegiliste otsuste elluviimise suutlikkuse tõstmist erinevatel valitsemistasanditel ning analüüsise suutlikkuse kasvatamist väljaspool avalikku sektorit.

Kokkuvõttes on Eesti strateegilise planeerimise süsteemil suurte edusammude kõrval veel ka mitmeid puudujääke. Arendades väljatoodud probleemvaldkondi aktiivselt edasi, suudame eesseisvatele väljakutsetele paremini vastata, strateegilise planeerimise süsteemi õiges suunas arendada ning teha õiged strateegilised valikud heaolu jätkuvaks kasvatamiseks.

Inimesed ja nende juhid töötavad nii kõvasti selle kallal, et olla kindel, et asju tehakse õigesti, et neil on vaevalt aega mõelda selle üle, kas nad teevad õigeid asju.

Stephen R. Covey

Valitsemisala arengukavad 2007–2010 riigi eelarvestrateegia koostamisel – tähelepanekud ja õppetunnid



Tea Varrak,

Rahandusministeeriumi kantsler

Miks strateegiline planeerimine?

Demokraatia olemus peegeldub idees riigist rahva teenistuses. Demokraatlikult korraldatud riigi avalik sektor on seega tööriist, mille kaudu täita eesmärgid, mille saavutamiseks on rahvas oma tahet väljendanud. Rahvalt saadud volituse alusel ning temalt saadud vahenditega toimetades tuleb ühtlasi arvestada rahva õigustatud ootust avaliku sektori tegevuse kvaliteedile. Millal ja mille alusel saame aga öelda, et avalik sektor tegutseb nii, et seda tegutsemist kvaliteetseks võiks pidada? Tahtes hinnata ükskõik millise tegevuse kvaliteeti, tuleb arvestada sellega, et soovitud tulemused peavad olema eelnevalt defineeritud ning nende saavutamine peab olema mingil viisil mõõdetav.

Avalikus sektoris on nii eesmärkide seadmine kui ka tulemuste mõõtmine sageli väga keeruline. Kõigepealt varitseb siin suur oht ajada segamini eesmärgid ja protsessireeglid. Demokraatlikus riigis ei ole kvaliteetne avalik haldus mõeldav sellela, et otsustades kaasatakse otsuse tegemisse võimalikult suur hulk neist, keda otsus mõjutab, otsused on läbipaistvad ning riik oma tegevuses vastutav ja usaldusväärne. Selliste tegevuspõhimõtete järgimine nõuab sageli sedavõrd suurt tööd, et need põhimõtted kipuvad näima eesmärkidena iseeneses. Samas tuleb rangelt meeles pidada, et riigi tegelikuks ülesandeks on siiski konkreetsete tulemuste saavutamine ühiskondliku elu erinevates valdkondades. Erinevalt erasektorist ei ole tulemused aga mõõdetavad mitte niivõrd rahas, vaid pigem mõjus – paremas hariduses, tervishoiu kättesaadavuses jne. Mõju hindamine peab selle-
gipoolest toimuma selgete ning arusaadavate kriteeriumide alusel.

On selge, et avaliku sektori tegevuse kvaliteedi tagamiseks on kriitilise tähtsusega tema tegutsemise põhjalik läbimõtlemine ning planeerimise kvaliteet. See tähendab, et enne tegude juurde asumist on kaalutud erinevaid alternatiive, loodud tasakaal erinevate huvide vahel ning valitud olemasolevas olukorras parim võimalik tegutsemisviis. Hea plaan aitab kahtlemata kaasa sellele, et suuremad ning kaugemad eesmärgid igapäevases töös silmist ei kaoks, ning muudab avaliku sektori tegevuse ka läbipaistvamaks.

Kuidas toimub täna Eesti riigi eesmärkide seadmine?

Kvaliteetse planeerimise juurutamiseks ning hõlbustamiseks Eesti avalikus halduses võttis Vabariigi Valitsus 2005. aasta detsembris vastu strateegilise planeerimise alase määruse¹⁰, mida koos riigieelarve baasseadusega võib nimetada Eesti strateegilise planeerimise süsteemi nurgakiviks.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 13.12.2005 määrus nr 302 "Strateegiliste arengukavade liigid, ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord". (vt <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=968099>).

Määrus aitab korrastada strateegilise planeerimise senist praktikat, kehtestades varasemast konkreetsemad nõuded nii erinevate arengukavade sisu kui nende koostamise protsessi osas. Ühtlasi on väga selgelt määratletud arengukavade omavahelised seosed ning hierarhia. Tänapäevase strateegilise planeerimise süsteem eeldab, et kõigi arengukavade väljatöötamisel lähtutakse Riigikogu või Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud julgeolekupoliitika, riigi konkurentsivõime tõstmise ja säästva ning jätkusuutliku arengu strateegilistest arengukavadest ning arvestatakse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga (koalitsioonilepinguga). Valdkonna¹¹ arengukavades (poliitikates) kokkulepitut tuleb igal ministeeriumil kajastada oma valitsemisala¹² ning Riigikantselei oma haldusala arengukavas.

Valitsemisala arengukava on ministeeriumi¹³ ning tema allasutuste jaoks kõige olulisem tulevikku vaatav planeerimisdokument, mis näitab ära, kuidas kavatsevad ministeeriumid täita oma kohustusi valitsemisala (ning teiste kokkulepetega kaetud valdkondade) jätkusuutliku arengu tagamisel. Nimetatud määruse kohaselt on ministeeriumi valitsemisala arengukava otseseks sisendiks riigi eesmärkide elluviimise ühe olulisema vahendi – riigi eelarvestrateegia koostamisel.

Tänapäevased valitsemisala arengukavad – tähelepanekud ja õppetunnid

Eespool kirjeldatud loogikat järgides esitasid ministeeriumid ning Riigikantselei Rahandusministeeriumile 2006. aasta 1. märtsiks esmakordselt ühtsete nõuete alusel koostatud valitsemisala arengukavad, mis said aluseks "Riigi eelarvestrateegia 2007–2010" koostamisele. 2006. aasta kogemuse põhjal võime täna teha esimesi järeldusi strateegilise planeerimise määruse rakendumise kohta. Senise rakendumise ülevaatamine on vajalik, et tuua välja olulisemad tähelepanekud nii määruse sisulise otstarbekuse kui ka ministeeriumide planeerimisoskuse ja plaanide kvaliteedi kohta. Ühtlasi saab teha ettepanekuid selle kohta, milline võiks ja peaks olema edasine tegevus strateegilise planeerimise arendamisel Eesti avalikus sektoris.

Vaadeldes Rahandusministeeriumile esitatud arengukavade komponente (vt graafikut 1 „Arengukavade struktuurielemendid“) ning sisu, saab välja tuua mitmeid tähelepanekuid:

- 1) ei leidunud ühtegi ministeeriumi, kes oleks oma tegevusvaldkondade ehk põhifunktsioonide strateegiliste eesmärkide, nende indikaatorite ja meetmete (tegevuste kogumite) väljatoomisel täiesti hätta jäänud;
- 2) ehkki kokkulepitud nõuete toel võib tulevikus loota ministeeriumide tegevusvaldkondade ja eesmärkide jätkuvat stabiliseerumist (vt tabel 2), on hetkel vastav pilt veel suhteliselt kirju. Praegune olukord – nt oli mõni ministeerium välja toonud vaid ühe tegevusvaldkonna – tekitab strateegilise planeerimise kui juhtimisinstrumendi kasuteguri osas mõningaid küsitavusi. Eesmärkide ning indikaatorite määratlemise kvaliteedi tõstmine on kindlasti üks järgmiste aastate suuri väljakutseid;
- 3) sisulises osas on edasisteks väljakutseteks strateegiliste eesmärkide juures kindlasti üldsõnalisuse ja loosunglikkuse vältimine. Ehkki eesmärgid peavadki olema innustavad, ei tohi unustada, et nende saavutamist peab hiljem olema võimalik ka kuidagi mõõta või hinnata. Kuidas aga hinnata selliste eesmärkide nagu „normaalsed suhted“ või „valu reform“ saavutamist? See vajaks ilmselt pikemat diskussiooni, milles objektiivsete arusaamadeni jõudmine tundub sellegipoolest praktiliselt võimatu;
- 4) üheks probleemseks küsimuseks, mis samuti järgnevatel planeerimisperioodidel suurt tähelepanu nõuab, on ministeeriumi valitsemisala arengukavade seostatus valdkonna arengukavadega. 2006. aastal viitasid oma arengukavas valdkonna arengukavale kas eesmärgi, meetme või tegevuse tasandil vaid viis ministeeriumi ja Riigikantselei. Samas tuleb teadvustada tõsiasi, et kui valdkonna arengukavad ei kajastu valitsemisala arengukavas, ei kajastu nad ka riigi eelarvestrateegias. Järelikult ei ole neile planeeritud ka vahendeid ning kui puuduvad vajalikud ressursid, ei saa ka eesmäärke ellu viia;

¹¹ Valdkonna arengukava kajastab vastavalt viidatud määrusele ühe või mitme valdkonna eesmäärke ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid, mille elluviimist korraldab kas üks ministeerium või mitu ministeeriumi koostöös.

¹² Valitsemisala arengukava on vastavalt viidatud määrusele organisatsioonipõhise arengukava üks liikidest, mis on ka sisendiks riigi eelarvestrateegiale ja mis kajastab kogu ministeeriumi ja tema valitsemisalaga seonduvat vastavalt määruses kehtestatud nõuetele.

¹³ Siin ja edaspidi on mõistega "ministeeriumide valitsemisala arengukava" hõlmatud ka Riigikantselei vastav arengukava.

- 5) enamik ministeeriumidest on praeguse olukorra kaardistamisel eelkõige välja toonud olemasolevaid probleeme, märksa vähesemad on kajastanud ka võimalusi. Samas on hea strateegilise eesmärgi sõnastamisel väga oluline, et probleemide määratlemise kõrval osataks näha võimalusi, mis tänastest kitsaskohtadest üle aitavad. Ilmselt tajutakse täna, et probleemide kirjeldamine on kuidagi tugevamaks argumendiks kui võimaluste väljatoomine. Võib ka oletada, et kohati nähakse arengukava eeskätt n-ö riigieelarvest "broneeringu" tegemise vahendina ega mõelda sellele kui organisatsiooni juhtimise instrumendile;
- 6) käsitledes arengukava muid elemente, esitasid vaid väga üksikud ministeeriumid analüüsi oma tegeliku suutlikkuse kohta arengukavasid rakendada. Organisatsiooni analüüsile toetuvaid konkreetseid arendustegevusi oli välja toodud pooltes arengukavades. Organisatsiooni riskianalüüsi kokkuvõtte olid kõik ministeeriumid aga välja jätnud, sama kehtib ka arengukava elluviimisega seotud oluliste riskide ja nende juhtimiseks rakendatavate tegevuste kohta. Arengukava rakendatavuse seisukohalt tuleks nende etappide läbimine samas kahtlemata kasuks.

Tabel 1. Rahandusministeeriumi soovitusel valitsemisala arengukava koostamiseks

Soovitus	Pigem vältida
1 Järgida määruse nõudeid ja struktuuri	Vältida liigset loominguilisust struktuurielementide, terminite ja nõuete osas (kaob võrreldavus)
2 Kajastada hetkeolukorra analüüsis ka võimalusi, saavutusi ja ohte	Vältida vaid probleemide väljatoomist ja hetkeolukorra analüüsi all lisaressursside taotluste esitamist
3 Lisada eesmärkidele alati indikaatorid. Täiustada eesmärkide indikaatoreid, lisades nende tänase taseme, soovitava taseme ja mõõtmise viisi	Vältida subjektiivsete ja kvalitatiivsete indikaatorite esitamist
4 Esitada meetmete selgitustes põhjalik, sisuliselt selgitav ja realistlik info	Vältida liigset lakoonilisust (oluline on sisu edasi anda)
5 Püüda sõnastada meetme vahetud tulemused (väljundid)	Vältida vahetute tulemuste väärkäsitlust – vahetu tulemus ei ole pikaajaline mõju või alaeasmärk
6 Tuua välja sisu mõistes <u>uued</u> algatused või märkida, et uusi algatusi ei ole	Vältida uute algatuste kirjeldamisel lisaressursi vajaduse kajastamist
7 Lisada organisatsiooni kui tervikut kajastav osa	Vältida vaid arendustegevustele keskendumist

Kvaliteetne planeerimine ja planeerimise kvaliteet?

Tehtud tähelepanekute valguses on üheks üldisemaks järelduseks see, et kuigi erinevate ministeeriumide lõikes on strateegilise planeerimise kvaliteet täna veel üsna erinev, on strateegilise planeerimise üldine tase siiski tublisti arenemas. Eelneva taustal tuleb muidugi märkida, et headest plaanidest ei ole kasu, kui neid ellu ei viida. Eesti avalikus sektoris tuleb senisest tõhusamalt teadvustada, et tegelik toimetamine peab vastama planeeritule (sh pikaajalisematele eesmärkidele) ja olema kooskõlas olemasolevate ressurssidega (võimalustega).

Tahaksin veel rõhutada, et muu hulgas on väga oluline näha strateegilise juhtimise ja planeerimise seoseid teiste juhtimismeetodite ja -praktikatega. Hea planeerimine tähendab oskuslikku protsessijuhtimise rakendamist – teisisõnu seda, et organisatsioon on oma sellekohased protsessid hästi läbi mõelnud ning realiseerinud. Kõrge juhtimiskvaliteet, mis tagab kõigi otsuste ja tegevuste mõtestamise, pideva ülevaatamise ning parendamise,

on organisatsiooni eesmärkide saavutamise võtmeks. Siin on kindlasti kasulik teatud konkreetsete tehnikate ja meetodite rakendamine (näiteks võib tuua ühe levinuma avalikus sektoris kasutatava kvaliteedijuhtimise meetodi, ühtse hindamisraamistiku (*Common Assessment Framework, CAF*). Kokkuvõttes, soovitud tulemuste saavutamiseks on vaja selget sihti ning eesmärgini jõudmine on lihtsam, kui osatakse kasutada sobivaid abivahendeid.

Tabel 2. Ministeeriumide tegevusvaldkondade, eesmärkide ja meetmete arv riigi eelarvestrateegiates

Ministeeriumid	Riigi eelarvestrateegiad								
	RES 2007 - 2010			RES 2006 - 2009			RES 2005 - 2008		
	TV	E	M	TV	E	M	TV	E	M
HTM	1	5	23	6	17	22	7	19	60
JUM	4	12	43	4	15	30	4	18	50
KAM	1	7	21	1	7	24	1	4	17
KEM	0	22	0	1	18	5	6	17	25
KUM	3	13	14	3	8	9	4	10	20
MKM	6	19	53	6	18	19	6	28	25
PÕM	3	9	10	3	9	8	3	8	8
RM	3	18	11	4	25	11	4	26	11
SIM	9	23	70	7	18	70	7	26	63
SOM	1	5	13	1	7	14	3	17	47
VM	1	7	7	1	7	7	1	7	16
RK	4	5	6	4	25	11	4	26	11

TV – tegevusvaldkond, E – eesmärk, M – meede

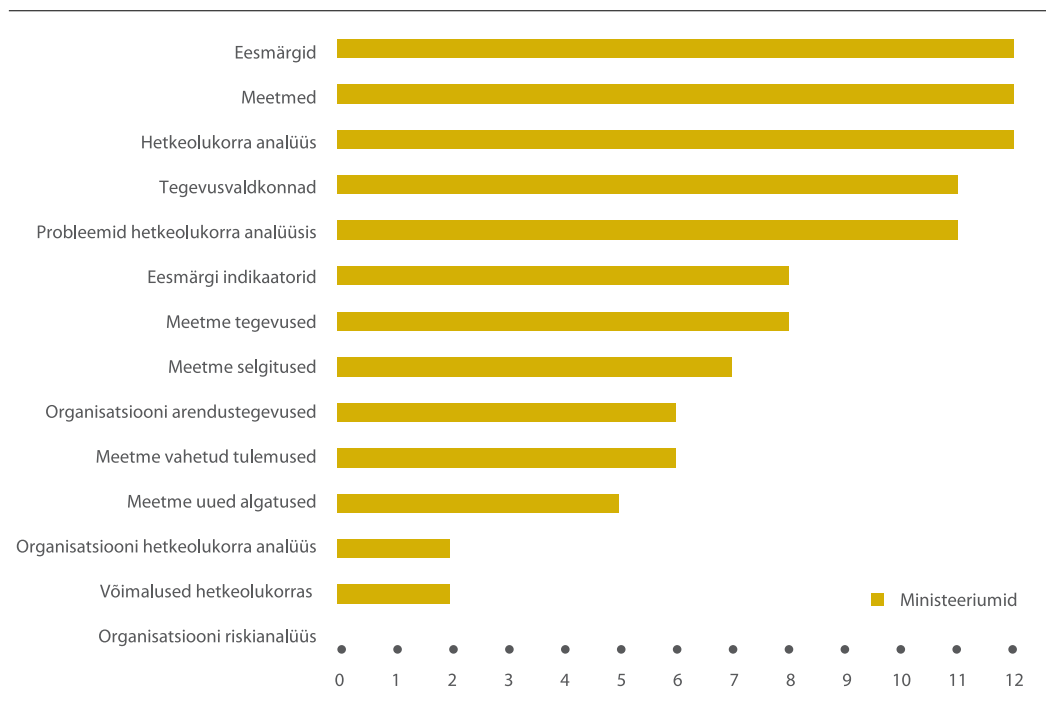
Kuidas edasi?

Tasub meeles pidada, et kuigi strateegiline planeerimine on keskvalitsuse tasandil kõigi organisatsioonide poolt kokkuleppeliselt kasutatav instrument, on asutuste tippjuhtidele selles osas, kuidas täpselt strateegilist planeerimist konkretses organisatsioonis rakendada, jäetud piisavalt vabad käed. Strateegilise planeerimise kvaliteedi tõstmiseks soovitan seega eeskätt juhtidel oma organisatsioonis ringi vaadata ning küsida eneselt mõned küsimused. Näiteks – kuidas te teate, et tegelete õigete asjadega? Kas tegelete ikka nende asjadega, mida rahvas ning seadusandja rahva esindajana teilt ootavad? Kuidas te nende asjadega tegelete – kas võite öelda, et parimal viisil?

Saan kinnitada, et tahame Rahandusministeeriumi poolt ministeeriumide juhtimiskvaliteedi tõstmisele kindlasti kaasa aidata ega loe oma tööd strateegilise planeerimise osas kaugelki lõppenuks. Eesti avaliku sektori organisatsioonidel on üheskoos strateegilise planeerimise teel liikudes vaja vastu võtta veel mitmeid väljakutseid, sealjuures ka meetoodiliselt areneda. Rahandusministeerium on seadnud endale eesmärgiks pakkuda edaspidi kaasabi poliitika kujundamise raamistiku selles osas, mis eelneb ja järgneb hea plaani kirjutamisele ning elluviimisele – pean silmas analüüsi ning mõjude hindamist. Oskus olevikku ja tulevikku adekvaatselt hinnata on hea planeerimise esmatähtsaks eelduseks ning meie kõigi teadmised selles valdkonnas vajavad olulist arendamist.

Lõpetuseks soovin omalt poolt kõigile strateegilisel planeerimisel ja juhtimisel palju jõudu. Loodan, et koostöös suudame riigi strateegilise planeerimise kvaliteeti veelgi edendada, olla ühiskonna arengus heaks suunanäitajaks ning tõusta sellisele tasemele, mis on eeskujuks teistelegi.

Graafik 1. Arengukavade struktuurielemendid



“Juriidiliselt korrektne” – kas ka õiglane?



Allar Jõks,
õiguskantsler

Riigiametnik olla ei ole kerge. Kui ametnikku ei ründa just ajakirjandus, siis teevad seda avalikkus ja kodanikud. Kui nemad ei virise, siis teevad seda poliitikud. Ja kui lõpuks tundub olevat saabunud idüll, siis tuleb kuri õiguskantsler.

Rääkides sellest, mis avaliku halduse toimimises muret tekitab, ei puuduta ma seekord neid ohte, mida kätkeb endas erinevate ametnike parteistamine, olgu selleks maavanem, politseiametnik, kohtunik, prokurör, õiguskantsler, riigikontrolör. Jätan kõrvale ka poliitilise korruptsiooni. Arutlen selle üle, mis

juhtub, kui moraal ja õigus enam käsikäes ei käi. Selle ilmestamiseks sobivad näited õiguskantsleri menetlustest ja tegevuse aastaülevaatest, mis, olgu öeldud, ei jää mahult varsti alla “Kalevipojale”.

Hea haldus kui inimeseksolemise tunnus

Riigiametniku ja kodaniku vaheliste suhete aluspõhimõtted tulenevad põhiseaduse 14. paragrahvist, mille järgi on isikute õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohus on sellest kohustusest tuletanud igapäevase põhiõiguse heale haldusele. Õigust heale haldusele kaitseb ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning seda õigust arendab edasi Euroopa põhiseaduse leping.

Seadusandja on pannud alates 1. jaanuarist 2004 õiguskantslerile ülesande kontrollida põhiõiguste ja vabaduste tagamise kõrval spetsiaalselt ka hea halduse tavast kinnipidamist ametiasutuste poolt.

Mis on hea haldus? Akadeemilise sügavusega lahkas seda teemat õiguskantsleri nõunik Nele Parrest ajakirjas „Juridica” ilmunud artiklis (2006 nr 1). Soovitan lugeda. Siinkohal aga olulisemaid hea halduse põhimõtteid, mis on kogutud erinevatest õiguskantsleri menetlustest:

- avaliku teenuse kvaliteetsus, kohustus hästi teenindada kui klienditeeninduse põhimõte
- kiire haldusmenetlus
- otsustuste igakülgne ja arusaadav põhjendamine
- haldusakti adressaadile selgitamine, kas haldusakt puudutab tema õigusi või huve
- kogu teabe esitamine kujul, millest nn keskmine kodanik aru saab
- kiire ja lihtne teabevahetus, haldusorganipoolne isiku informeerimine ja igakülgne abi dokumentide saamisel
- kohustus edastada isikule õiget teavet, eksitava info edastamise lubamatus
- informeerimine toimuvast menetlusest ja võimaluste loomine vastuväidete esitamiseks
- teabenõude menetlemisel uurimispõhimõtte järgimine
- vastamine kõigile kaebuse punktidele
- hoolimine ja isiku inimväärikuse austamine
- elementaarsest viisakuskohustusest kinnipidamine, teenindatavasse vaenuliku suhtumise, solvamise jm viisakuse piiridest väljuva vältimine

- haldusmenetluses isiku eriline kohtlemine tema puude tõttu
- vabandamine isiku ees, kelle õigusi või huve on ametniku või riigiasutuse eksimuse tõttu rikutud
- kaebuse lahendamisest selle ametniku kõrvaldamine, kelle peale on kaevatud

Üldistatult koosneb hea haldustava kahest osast. Esiteks põhiseaduses, seadustes ja muudes õigusaktides kirja pandud reeglid halduse toimimise kohta ehk positiivne õigus. Teiseks kirjutamata reeglid, tavad ja väärtushinnangud, mida ühiskonna liikmed järgivad.

Kehtivas õiguses on palju reegleid, mille täitmine on kohustuslik. Kuid kirjutamata kujul on olemas veel rohkem printsiipe ja põhimõtteid, mis peavad ametnikku aitama kui tuletorn läbi kohati sogase ja tormise õigumere. Olgu siinkohal märgitud vaid inimväärikus, õiglus, õigusi ja sotsiaaliigi põhimõte.

Viivi Luik on kirjutanud: „Kirjutamata seaduse arvesse võtmine ja täitmine on üldiselt inimeseksolemise tunnus“.

Õiguse ja eetika erinevus ja ühtsus

Kust jookseb piir eetiliste ja õiguslike küsimuste vahel?

Õigus ja eetika on suuresti kattuvad – õiguslike nõuete rikkumine rikub enamasti ka eetilisi nõudeid. Õiguslike reeglite rikkumine toob kaasa õiguslike tagajärgi. Eetiliste reeglite eiramine üldjuhul mitte. Tagajärjed kaasnevad üksnes nendele, kes peavad end ise eetiliste nõuetega vabatahtlikult seotuks – kuid ka see ei muuda neid nõudeid õiguslikeks.

Kui tihti oleme me kuulnud, et „juriidiliselt on kõik korrektne“, aga ka juriidilise hariduseta inimene saab aru, et midagi on valesti. Siit lähtuvad järgmised küsimused. Kas ja millisel juhul võib rahva õiglustundega arvestamine või mitteamvestamine omada õiguslikku tähendust? Millal võib öelda, et õiglustundega arvestamata jätmise kujutab endast ka seaduse ja põhiseaduse nõuete eiramist?

Mis peitub väite taga, et jäädes „seaduse raamidesse“ ja olles „juriidiliselt korrektne“, ei pruugi alati olla tagatud õiglane lahendus? Selle taga on arusaam, et ametnik ei peaks järgima üksnes seaduse sõna, sulgedes samal ajal silmad seaduse mõtte ees.

Üksnes seaduse sõnast lähtumine ei ole piisav, kuna esiteks ei ole välistatud, et seadus ise võib olla põhi-seadusvastane. Teiseks aga jätab seadus järjest keerulisemaks muutuv maailmas ametnikele kui seaduse kohaldajatele sageli laia otsustusruumi. Puutub ju ametnik seadust rakendades tihti kokku määratlemata õigusmõistetega, mille sisustamisel saavad määravaks eetilised tõekspidamised – olgu siinkohal nimetatud kas või avalik kord, head kombes. Oma pädevuse raames otsuste langetamisel ei ole ametnik vaba, ta peab arvestama põhiseadusest tulenevaid nõudeid, eelkõige põhiõiguste ja -vabaduste kaitse vajadust. Seaduse puudujääke ja lünkasid peab täiendama ametniku sisemine õiglustunne ja arusaam sellest, mis on õiglane ja hea. Liigne juriidilisus ja sõrmega paberis kinni olemine ei tohi takistada üldinimlike väärtuste tajumist. Olles ametnik tuleb jääda inimeseks.

Selle kohta kaks näidet praktikast.

Joobes inimene on teel baarist koju, kui teda tema kodu läheduses peatab politseipatrull. Inimene toimetatakse väärteprotokolli koostamiseks politseijaoskonda. Tema rikkumiseks märgitakse protokollis „kerges joobes seisundis viibimine avalikus kohas“. Pärast seda palutakse inimesel jaoskonnast lahkuda ning koju minna. On vältimatu, et selleks peab inimene naasma tänavale ehk avalikku kohta, olles endiselt joobes ning viibides nüüd oma kodust oluliselt kaugemal kui hetkel, mil politsei ta tabas. Siinkohal konkreetse kaasuse üksikasjadesse süüvimata võib öelda, et kehtivate seaduste kohaselt oli politsei selline käitumine „juriidiliselt korrektne“. Kuid kas politsei poolt valitud lahendus oli selles olukorras põhiõiguste aspektist parim?

Või teine näide, mida võin illustreerida isiklike meenutustega. Paar aastat tagasi ühel hommikul pool kaheksa helistati mulle minu kulul vanglast ja küsiti, kas Euroopa Liiduga liitumine toob lisaks suhkruhinna tõusule kaasa ka amnestia. Mõni nädal hiljem kaebas helistaja vanglast, et hommikusöögiks keedetud muna ei olnud piisavalt pehme.

Õiguskantsleri menetluses oli vaidlus, kus õiguslik küsimus seisis selles, kas vahistatu võib helistada vastuvõtja kulul. Vangistusseaduse § 96 lõige 2 sätestab, et kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub vahistatu kulul. Vangla administratsioon leidis, et vahistatu ei või helistada vastuvõtja kulul, sest see pole vahistatu kulul. Õiguskantsleri menetluse tulemusena leidsin, et see vangistusseaduse säte tähendab ainult, et riik ei pea vahistatu kõnesid kinni maksuma. Kui leidub lihtsameelseid, kes lasevad enda kulul helistada, mis siis ikka. Mõõnan, et olenevalt väärtushinnangutest ja vangistuse eesmärkidest arusaamisest on võimalik vangistusseaduse osundatud normist erinevalt aru saada.

Ühest tendentsist veel. Tihti näeme, et õigusaktides on liigset formaalsust, bürokraatiat, inimese jooksutamist. Kui isik selle üle nuriseb, siis on ametnikul vastus valmis – aga seaduses või määruses on ju nii kirjas! On küll, kuid kes seadusi ja määrusi kirjutab? Seadusi valmistavad ette ametnikud, kes siis sellesama seaduse taha poevad. Ametnikud peaksid üht või teist reeglit kehtestades panema end inimese olukorda.

Kui seadusandja on jätnud seaduse rakendajale kaalutusõiguse, siis millest sõltub selle olemus ja kvaliteet? Kindlasti sellest, kui kvaliteetsed ja õiguselged on seadused, ning sellest, millised on ametnike teadmised ja kompetentsus. Kuid mitte ainult.

Väga olulisel määral sõltub kaalutusotsuse kvaliteet võimukandjate väärtushinnangutest, eetikast. Kaalutusotsus kui väärtusotsustus on võimu kvaliteedi oluline näitaja.

Jääb vaid aimata, kui palju ühiskonnas maad võttev hoolimatus, sallimatus, küünilisus ja omakasu mõjutavad ametnike väärtushinnanguid.

“Juriidiliselt on kõik korrektne” muutus sõimuväljendiks siis, kui poliitiline ja õiguslik vastutus samastati, väites, et kuni kohtus pole süüdi tunnistanud, on kõik korras. Sellise suhtumise tagajärjel on moraal õigusmeres lahustunud. Kui moraal ja õigus on lõplikult lahutatud, saabub JOKK-ajastu. Igaühel on võimalus endalt küsida, kui kaugel me sellest oleme.

E-riigi versioon 3.0: riik Rate'is ja pangas

Intervjuu

Margus Püüa

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakonna juhataja



Foto: Aivo Kallas



Foto: Raul Mee

Peeter Marvet
MTÜ Tehnokratt

Henrik Roonemaa,
Ajakirja [digi] peatoimetaja



Visiooni on vaja, karjuvad Eesti e-arengu suuremad kritiseerijad. Kaua me näitame siia saabunud välisajakirjanikele valitsuse infosüsteemi, ID-kaarti ja m-parkimist. Kõik need peened asjad pärinevad aastate tagant ning praegu on väga moodne öelda, et e-asjanduses pole Eestis vaata et sajandivahetusest midagi juhtunud – ja ei juhtu ka, sest visiooni ei ole.

Tegelikult ei vasta see tõeale, visiooni ei ole vaja kaugelt otsida. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakonna juhataja Margus Püüa ja tehnokratt Peeter Marvet ei vaja oma visiooni tutvustamiseks pikka mõtlemis- aega. Nende silme ees on selge pilt e-riigi versioonist 2.0. Tegelikult unistavad mehed aga juba järgmisest sammust, mis tähendaks tõhususe ja kasutajasõbralikkuse sellist taset, mille juures on riigi ja kodaniku vaheline suhtlemine praktiliselt märkamatu. See oleks e-riik versioon 3.0.

See oleks e-riik versioon 3.0.

Kas võib öelda, et kõik see, mida riik kodaniku kohta teab, on täna digitaalsel kujul olemas?

Margus Püüa (edaspidi MP): Jah. Ja on käideldav üle X-tee.¹⁴

Kui ma lähen riigiga asju ajama, siis üsna tavaline on see, et ametnik palub mul tuua veel kuskilt paberi x, tõendi y ja nii edasi. Aga tegelikult riik juba teab seda ja seesama ametnik saaks selle kuskilt elektrooniliselt kätte?

MP: Jah. Aga mõnikord ongi niimoodi, et õigusaktis ei ole antud sellele ametnikule õigust näiteks mõne teise ministeeriumi andmetele juurde pääseda. Iga inimene toimetab oma andmetega ise. Kuigi tegelikult saaksime olukorras, kus ametniku pöördumine ühe või teise andme poole üle X-tee on ka jälgitav, alati öelda, kes ja mis ajendil mingeid andmeid vaatas. Ja teistpidi, ega ametnik ei peagi ju nendes andmetes surfama. Me saame need teenused selliselt disainida, et kodanik ütleb, et tal on sellist ja sellist asja vaja, sisestab oma ID-kaardi lugejasse ja masin toimetab selle asja ära.

¹⁴ X-tee on Eesti riigi olulisemaid andmebaase ühendav andmevahetuskiht. Kodanikud saavad üle X-tee teha registritest päringuid ja kontrollida endaga seotud infot. Avaliku teenuse kaudu kasutamiseks lubatud X-tee päringuid on võimalik sooritada ka ettevõtjatel. 2006. aasta lõpuks oli X-teega liitunud 65 andmekogu ja 398 asutust. Vaata lähemalt Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse veebilehelt <http://www.ria.ee/26259>.

Siis võiks ju järeldada, et e-riigi puhul on tehnilisest IT-probleemist saanud hoopis filosoofiline küsimus, et millised peaksid riigi teenused arenenud IT-maailmas üldse olema. Meil on kõik valmis, võimalused teha, aga piiriks on saanud bürokraatia ülesehitus.

MP: Just. Ja teine probleem, mis eelnevaga seondub, on see, et kes seda teeb. Kes teenuse välja pakub. Kust tuleb see vajadus ehitada avalik teenus sellisel viisil, et kodanikul oleks võimalikult mugav seda teenust kasutada ja teda eriti palju ei tülitata. Täna on ju nii, et ühtepidi riigiametnik peaks justkui sellise lahenduse tellima. Aga ma veidi kahtlen, kas ühes ministeeriumis töötav ametnik suudab mitut ministeeriumi hõlmava teenuse puhul näha seda tervikut, mis on kodaniku jaoks oluline.

Oletame näiteks, et me tahaksime teha e-teenust, kus saavad kokku Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium. Siis meil ei olegi nagu kedagi, kes võiks öelda kolmele osapooltele, et nad peaksid kokku tulema ja selle asja ära tegema?

MP: Öelda võib ja on öeldud ka, aga kui asi valmis saab, siis on küsimus, kelle kuludest see kaetakse ja kes seda üleval hakkab pidama.

Ja nii ei saa, et igaüks paneb kolmandiku?

MP: Seda on väga raske manageerida. Paratamatult on nii, et kes julgeb initsiatiivi võtta, see neid asju ka toimetab. Asjad liiguvad paremini siis, kui teenuse põhiosa on ühes ministeeriumis. Siin on heaks näiteks e-toimik, mida Justiitsministeerium väga agaralt veab.

Erasektoril selliseid probleeme ei ole ja tegelikult võiksid nii mõnigi kord hoopis eraettevõtted avalikke teenuseid pakkuda. Meie infrastruktuur lubab seda väga hästi. Alati on küsimus, kas erasektor tohib teatud andmetega manipuleerida. Aga meie süsteemide ülesehituses on selliste riskidega arvestatud, andmetele pääseb ligi ainult ID-kaarti kasutades, andmeliiklus on krüpteeritud ja logitud.

Kas see tähendab, et paljud teenused ja funktsioonid, mida me oleme seni pidanud rangelt riigi asjadeks, võiks anda hoopis erasektorile teenindada? Ehitusload, kaitseväge kutsealuste haldamine ja nii edasi?

Peeter Marvet (edaspidi PM): Aga mismoodi on need teenused teistsugused kui parkimise korraldamine? Meditsiiniline kontroll on Falckil olemas, neil on tõenäoliselt inimesed, kes suudavad kontrollida meeste suutlikkust plaksuga kätekõverdusi teha.

Aga kui need meie kolm hüpoteetilist ministeeriumi ei suuda kokku leppida ühe teenuse rahastamises, siis kuidas suudavad nad kokku leppida selle teenuse erasektorilt tellimise rahastamises?

PM: Kui see teenus anda erasektorile, siis üks ministeerium ostab erasektorilt teenust "kutsealuste värbamine" hinnaga 2000 krooni tükk, teine ministeerium ostab näiteks aruandlust, kolmas oma löiku ja nii edasi. Rahastamismudelid võivad olla erinevad.

Kui lihtsalt või raskelt selline mõte läbi läheks, et paljud sellised teenused erasektorile teha anda?

MP: Ma ei näe praegu, et ametnik, kes peaks hetkel tellima mingi avaliku teenuse osutamise, oleks väga mures selle pärast, kui mugav on kodanikul seda teenust kasutada. Oleks vaja, et keegi oleks huvitatud selliste teenuste osutamisest parimal ja mugavaimal viisil. Te olete ise ka ju kritiseerinud riigi e-teenuseid ja mõne kohta võib tõesti imestusega küsida, et kas tööpoolest enam keerulisemalt teha ei saanud.

PM: See on sellepärast, et neid ei ole tehtud teenindamise pärast, vaid sellepärast, et oleks andmete hoidmise purk.

MP: Ja et ametnik saaks oma funktsiooni täita. Ja ikka sellesama loogika järgi, et inimene ise tuleb, tunnistab üles, kes ta on ja miks ta on, toob kõik dokumendid ja siis ametnik teeb otsuse.

Riik on tõestanud, et puhttehniliselt on ta suuteline looma teenuseid, mis toimivad. Järgmine samm oleks siis need teenused ka lihtkodanikule mugavamaks teha, nii-öelda roosad õhupallid ja jänessed

Juurde joonistada. Kas teie arvates on lihtsam teha riigile selgeks, et teenusepakkumine tuleks anda erasektorile või õpetada riik roosasiid õhupalle tegema?

PM: Tõenäoliselt on su elus riigiga suhtlemine minimaalne ning seda võiks hoopis teistmoodi korraldada. Võtame näiteks KIA, kes üritab oma autosid müüa Kaubamaja kaudu. On räägitud Selveri ja Rate'i kõnekaardist. Noorte inimeste eksamitulemused võiks ju ka näiteks Rate'i integreerida.

Jah, nad on ju niikuinii seal.

PM: Just. Ja kui sa kuulad suvalist ettekannet, mis räägib põlvkondade erinevustest, siis öeldakse sulle kohe, et sama teenus tuleb teha täiesti erineva kasutajaliidesega Roonemaa, Püüa ja Marveti jaoks ning täiesti teistmoodi teismeliste jaoks. Teismeliste jaoks peab see olema ilus, interaktiivne, kaasahaarav, sa pead saama valida sellele *skin'i*, mis vastab parajasti moele ja sinu ideoloogiale ja nii edasi. Ja inimesed, kes on harjunud interneti-pankadega, võiksid oma teenused hoopis sealt kätte saada.

Aga see ilmselt tähendaks, et Rate ja pangad peaksid tulema ise riigilt küsima, et kuulge, me tahaks riigiteenuseid pakkuda?

MP: Analoogsed asjad on tegelikult täna juba olemas. Üks firma on teinud teenuse nimega Tervisebank. See kujutab endast perearstide infosüsteemi, millega iga perearst saab liituda – superhea teenus nii arstidele kui patsientidele.

Ja kui seda oleks riik hakanud tegema, siis oleks ilmselt tükk aega vaieldud, ajalehed oleks kirjutanud, et nüüd tehakse jälle maksumaksja raha eest mingi kahtlane asi, meditsiiniandmed hakkavad lekkima ja nii edasi.

MP: Täpselt nii.

PM: Ja nüüd, kui mõni järgmine firma läheb perearsti juurde ja ütleb, et ma teen sulle odavamalt ja parema teenuse, siis see esimene firma parandab oma teenust või laseb hinda alla.

Meie unistus võiks siis olla see, et e-riigi versioon 2.0 oleks see, kui ma lähen riigiametniku juurde, tõmban välja ettenägelikult kaasa võetud kümme paberit ja tõendit ning ametnik ütleb, et tal pole neid vaja, ta saab neid kõiki ka elektrooniliselt kontrollida. Ja e-riigi versioon 3.0 oleks see, kui ma isegi ei pea enam ametniku juurde minema, vaid see teenus leiab mind ise internetis üles, kas Rate'ist või pangast.

PM: Jah, või ühel õhtul helistab sulle näiteks Äripäeva telefonimüügiosakonnast tütarlaps, kes ütleb, et ta esindab ARKi ning teatab, et meie andmeil hakkab su juhiluba läbi saama. Et meil on kogu ettevalmistusprotseduur valmis, aga me kontrollime üle, kas sa ikka tahad uut juhiluba, see maksab paarsada krooni. Kui jah, läheb e-arve sulle otse pank ja tütarlaps ütleb, kust sa oma juhiloa kätte saad.

Mis versioonis meie e-riik praegu on? 1.5?

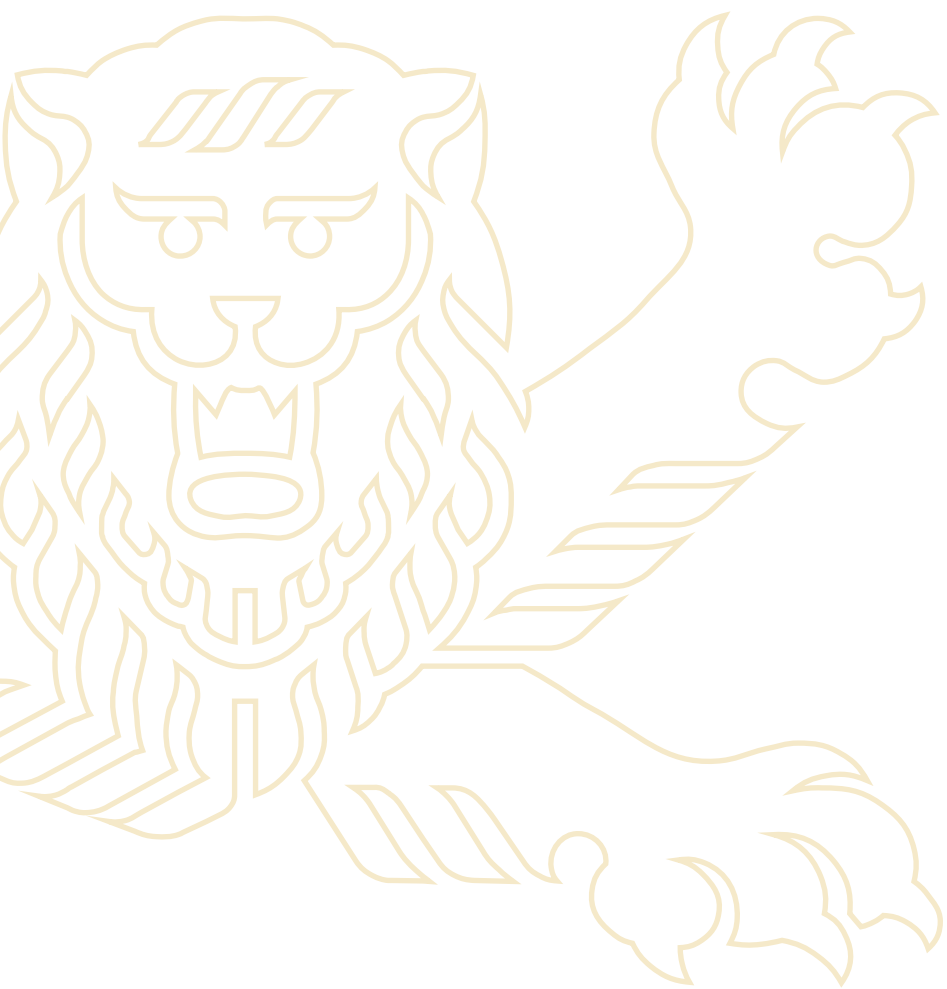
MP: Mõned asjad me oleme ikka üritanud valmis ka teha.

PM: On olemas asju nagu juba mainitud Tervisebank. Ma usun, et me oleme otsapidi ka versiooni 2.0 arengujärgus. Siin on vaja võtta ja neid edulugusid natuke tutvustada, et teised saaksid aru, kuidas head teenused tänapäeval käivad ja kuhu me liigume.

MP: Kaks asja siis kokkuvõtteks. Esiteks, jätta kodaniku jaoks mugava avaliku teenuse disainimine riigiametniku juurde vist ei ole väga mõistlik idee. Ja teiseks, läbi tuleks vaadata kõigi avalike teenuste menetlusloogikad, et neid teenuseid oleks võimalik tänapäevaselt pakkuda. Seda tuleb süsteemselt tegema hakata. Minu arvates see ongi haldusreform.

Kohaliku omavalitsuse võlu,
valu ja võimalused





KOHALIKU OMAVALITSUSE VÕLU, VALU JA VÕIMALUSED

Kohaliku omavalitsuse korralduse arengudünaamika läbi 15 aasta



Einike Uri,

Siseministeriumi rahvastiku ja regionaalala asekancler

Õigusruumi areng

1933. aastal pöördus riigiõiguse professor Jüri Uluots Eesti omavalitsuse kongressi poole järgmise kokkuvõttega: „Ei ole õiguslikku põhimõtet, mis võiks Eestis võistelda omavalitsuse ideega vanuselt, pidevuselt ja kasvatuslikult. Eesti omavalitsused on olnud nurgakiviks, millele praegune aeg tugineb.” Olid ju 1816. ja 1819. aasta talurahvaseadused, millega pärisorjus kaotati, seadnud aluse valdade loomiseks kogukondlike omavalitsusüksustena. Professor Uluotsa sõnad, mis sobisid iseloomustama Eesti riikluse sünniaega, mõjuvad ajakohastena ka täna.

8. augustil 1989. a võttis ENSV Ülemnõukogu vastu otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs”, millega pandi alus uue avaliku halduse süsteemi loomisele Eestis. Otsuses sätestati, et aastatel 1990–1994 tuleb läbi viia haldusreform, mis peab muu hulgas hõlmama „rahvavõimu vabariigisisesest detsentraliseerimist omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilist eristamist”. Sama aasta 10. novembril võeti vastu kohaliku omavalitsuse aluste seadus ning 6. detsembril ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest.

Omavalitsusliku staatuse saamiseks tuli senistel külanõukogudel hakata täitma avaliku võimu funktsioone, võtta tööle ja õpetada välja vajalikud spetsialistid, koostada edasise arengu aluseks olev arengukava ning valmistada ette nn kohalik põhiseadus – valla või linna põhimäärus. Eestis said uue omavalitsussüsteemi esimesteks teerajajateks Kuressaare linn ja Muhu vald, kellele 1. oktoobril 1990. a omistas omavalitsusliku staatuse Ülemnõukogu Presiidium.

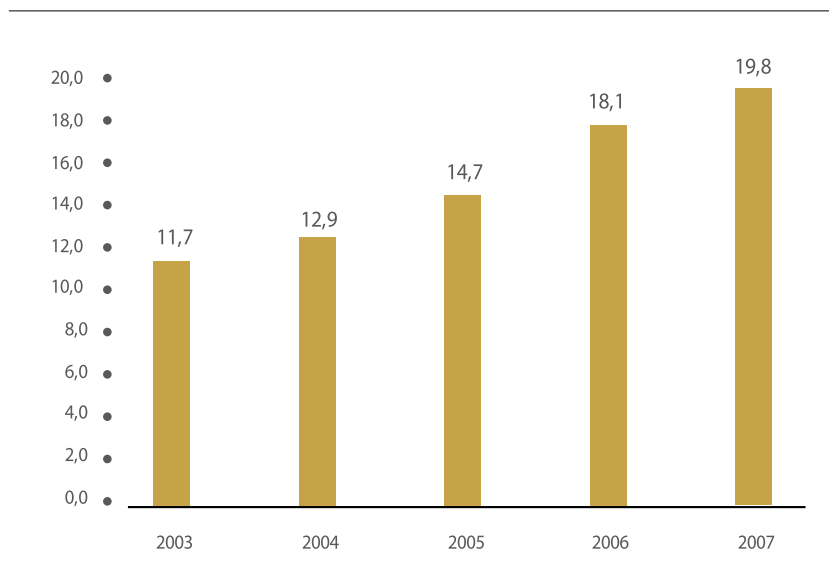
Praeguseni kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) võeti vastu 1993. aastal ning Eesti omavalitsussüsteemi peamised alused on sellest ajast püsinud põhiolemuselt muutumatuna – Eestis on ühetasandiline omavalitsussüsteem. Loomulikult on kogukondlikud suhted ajas dünaamilised ning koos Eesti riigi arenguga on ka riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelistes suhetes toimunud mitmed muudatused. Tulenevalt riigis toimunud arengutest ning arvestades uusi nõudmisi, mida on omavalitsustele esitanud Eesti liitumine Euroopa Liiduga, on ka kohaliku omavalitsuse õiguslik regulatsioon tehtud rida muudatusi. Toon siin esile olulisema osa neist:

- Riigikontrolli seaduse ja KOKS-i muutmise seadus, mis jõustus 1. jaanuaril 2006. a, laiendas Riigikontrolli majanduskontrolli õigusi kohaliku omavalitsuse üksuste suhtes sõltumata sellest, kas tegu on riigi- või munitsipaalvaraga. Kontroll piirdub õiguspärasuse kontrolliga, et oleks garanteeritud kooskõla põhiseaduse §-st 154 tuleneva kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttega. Riigikontrolli pädevuse laiendamine kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatava järelevalve osas aitab kaasa väliskontrolli tugevdamisele avaliku sektori käsutuses olevate vahendite õiguspärase kasutamise üle.
- Mahukamad KOKS-i muudatused jõustusid pärast 2005. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimisi 17. oktoobril 2005. a. Et tagada kogukonna kaasamine, looduskeskkonna säästmine ning optimaalne ruumiline planeerimine, muudeti oluliselt valla ja linna arengukavadega seonduvaid sätteid. Täpsustati ka kohaliku omavalitsuse organite töökorda.

- 28. juunil 2004. a võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse. Et kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tõstmiseks peeti vajalikuks suuremate omavalitsusüksuste loomist, kehtestati seadusega kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise põhimõtted ja tingimused, ühinemisega seotud kulude katteks riigieelarvest toetuste eraldamise alused ning ühinemise järel riigieelarveliste eraldiste vähenemise kompenseerimise alused. Tunnustamist väärrib, et juba täna on 22 omavalitsusüksust seaduses pakutud võimalust kasutanud ning nende asemel on viimase kahe aasta jooksul Eesti kaardile tekkinud 8 uut valda.
- Täiendavate ühinemisvõimaluste loomiseks muudeti 15. juunil 2006. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust (KOVs). Sellega loodi valdadele ja linnadele võimalus ühineda ka korraliste valimiste vahelisel perioodil. See muudatus tulenes 16. oktoobril 2005. a jõustunud põhiseaduse § 156 esimese lõigu uuest sõnastusest: „Kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusega. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed...“

Alates 1994. aastast toimuvad igal aastal Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni vahelised eelarveläbirääkimised, mille käigus kujunevad kohaliku omavalitsuse üksuste eelarved. Eelarveläbirääkimiste tulemusel on viimaste aastatega riigipoolne toetus omavalitsustele samm-sammult suurenenud. 2007. aastal kasvas omavalitsuste tulubaas 19,8 miljardile kroonile (vt tabel 1), mis on läbi aegade suurim kohaliku omavalitsuse üksuste eelarve kasv. Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete tasandusfond suurenes 2007. aastal 299 miljoni krooni võrra ja omavalitsustele laekuva üksikisiku tulumaksu osa kasvas 11,8 protsendilt 11,9 protsendile.

Tabel 1. Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete tulud 2003–2007 (miljardites kroonides)



Tasandusfondi täiendav toetus väikesaartele kui aladele, millel on oma asukoha kohalike konkurentsieelduste ärakasutamine raskendatud, on nelja aasta jooksul kasvanud 3 miljonilt 6 miljoni kroonini. Lisaks said väikesaared 2006. aastal lisaelarvest 10 miljonit krooni investeeringuvahendeid, 2005. aasta lisaelarves nähti selleks otstarbeks ette 6 miljonit.

Erinevatel foorumitel on korduvalt räägitud vajadusest täpsemalt kaardistada ja piiritleda funktsioonide jaotust riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel, analüüsida ja arvestada ülesannete maksumust ning vastavalt sellele kujundada ja tagada kohaliku omavalitsuse tulubaas. Hädavajalik on see töö nüüd riigi ja kohaliku omavalitsuse, maakondlike ja üleriigiliste liitude koostöös lõpule viia.

Riigi toetused regionaalarengu suunamiseks

Tulenevalt Eesti regionaalarengu strateegiast ja kohalikest arenguvajadustest rakendab Siseministerium regionaalarengu tasakaalustamiseks ja piirkondade arengu kiirendamiseks alates 1996. aastast Eesti riigieelarve vahenditest rahastatavaid regionaalarengu programme (vt tabel 2). Riigisisesed regionaalpoliitilised toetusmeetmed ja -programmid on oma tegevustega suunatud nii piirkondlikule kui ka kohalikele arengule (kohaliku omaalgatuse, piirkondliku arengu kavandamise, piirkondade konkurentsivõime tugevdamise väikeprojektide, regionaalsete kolledžite ja Setomaa regionaalprogrammid, hajaasustuse infrastruktuuri pilootprogramm Võrumaal, Kihnu regionaalprogramm 2007–2010, projekt „Külad valgeks!” Tartumaal).

Kõige pikemaajalisemana neist jätkab kohaliku omaalgatuse programm, millele on 2007. aasta riigieelarves ette nähtud 24 miljonit krooni. Kodanikuühenduste omaalgatus loob tugeva aluse suuremate arendusprojektide teostamiseks tulevikus. Tänu sellele programmile on Eestis korda saanud sajad kiigeplatsid, külakeskused, matkarajad, loodud juurdepääs Interneti jne, tuhandetele inimestele on avanenud koolitus- ja kindlasti ka eneseteostusvõimalused.

Hasartmängumaksust saadavate regionaalsete investeeringute programmi mahuks on tänava riigieelarves prognoositud 46 miljonit krooni, millega toetatakse laste, noorte perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud investeeringuid. Tegemist on regionaalarengu programmide mõistes väiketootustega, kuid tänu oma stabiilsusele on programm omavalitsuste silmis hinnatud.

Jätkuvad ka piirkondliku arengu kavandamise programm (mahus 5,5 miljonit krooni), millest toetatakse investeeringute ettevalmistustöid, ning piirkondade konkurentsivõime tugevdamise väikeprojektide programm (mahus 22 miljonit krooni), millest toetatakse kohaliku külastuskeskkonna väljaarendamist. 2007. aasta regionaalarengu programmide valdkonna eelarves on 5 miljonit krooni kavandatud Kihnu programmile ning 5 miljonit krooni Setomaa programmile. Võrumaal on algamas hajaasustuse infrastruktuuri pilootprogramm, millesse panustavad rahaliselt võrdselt nii omavalitsus, riik kui ka toetusi saavad isikud. Samuti käivitub 2007. aastal kaheksa regionaalset kolledži arendamise programm.



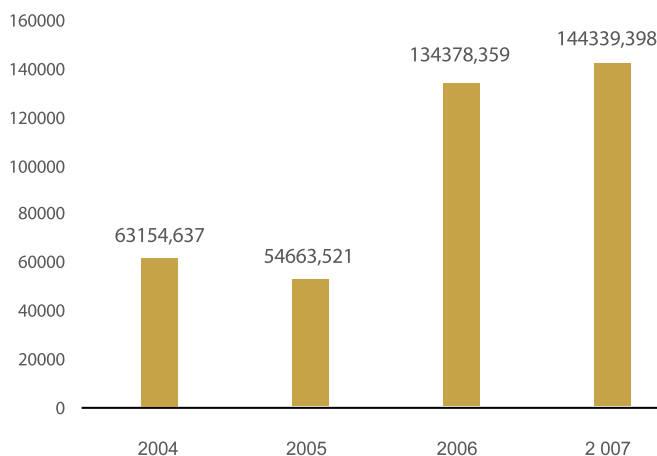
Talvine Jõgevamaa Foto: Siseministerium



4.05.2006 allkirjastati Vabariigi Valitsuse ministeriumidevahelise komisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökoogu delegatsiooni läbirääkimiste vaheprotokoll 2007. a riigieelarve ning riigi eelarvestraategia 2007–2010 osas. Allkirjastasid regionaalminister Jaan Õunapuu (paremal), Eesti Linnade Liidu esimees Margus Lepik (keskel) ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Müürsepp (vasakul).

Foto: Siseministerium

Tabel 2. Riigisiseste regionaalarengu programmide rahastamine 2004–2007 (tuhandetes kroonides)



Riigi regionaalse arengu toetamiseks on Siseministerium valmistanud ette Euroopa Liidu struktuurifondidest aastatel 2007–2013 rahastatava elukeskkonna arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Piirkondade teraviklik ja tasakaalustatud areng“, mille kohaselt on järgmise seitsme aasta jooksul regionaalse arengu valdkonnas võimalik kasutada kokku ligi 6 miljardit krooni. Prioriteetne suund on jaotatud kolmeks suuremaks tegevuste kompleksiks:

- 1) kohalike avalike teenuste arendamine;
- 2) piirkondade konkurentsivõime tugevdamine;
- 3) linnaliste piirkondade arendamine.

Nimetatud tegevuste puhul on toetuste abikõlblikud taotlejad lisaks kohalikele omavalitsustele ka mittetulundusühingud, sihtasutused, avalik-õiguslikud õppeasutused ja maakonnamuuseumid.

Lisaks ülalnimetatud toetustele jätkuvad aastatel 2007–2013 regionaalse arengu ja ruumilise ühtekuuluvuse toetamisele ning ka Euroopa territoriaalse koostöö edendamisele suunatud Euroopa Liidu struktuuriabi toetusprogrammid (nn Interreg programmid), kus samuti rahalised vahendid eelmise perioodiga võrreldes suurenevad. Siseministerium on koos teiste osapooltega valmistanud ette kaheksa järgnevat Euroopa Liidu territoriaalse koostöö programmi, milles Eesti järgmise seitsme aasta jooksul osaleb ning mille raames on Eestile kavandatud ERDF-i toetusi kuni 820 miljoni krooni ulatuses. Territoriaalse koostöö programmide raames on abikõlblikud juhtpartnerid riikliku, regionaalse või kohaliku tasandi avaliku võimu institutsioonid ning avalik-õiguslike institutsioonidega võrdsustatud institutsioonid ja organisatsioonid.

2007. aastal avaneb kohalikele omavalitsustele Norra finantsmehhanismi toetuskeem, mille eesmärk on tugevdada kohalike omavalitsuste ja omavalitsusliitude haldussuutlikkust ning soodustada kohalike omavalitsuste, omavalitsusliitude ja mittetulundusühenduste koostööd. Kogu toetuskeemi maht on 57,7 miljonit krooni.

Hea kohaliku omavalitsuse arendamine: kuidas edasi?

Ei ole saladus, et mõnede omavalitsuste võime otsustada kohaliku elu küsimusi ja seega juhtida oma territoriaalset arengut on ebapiisav. Riik peab tagama elanike juurdepääsu headele avalikele teenustele sõltumata inimese elukohast. Omavalitsuse haldussuutlikkuse küsimused on kõigi Euroopa riikide jaoks üks olulisemaid haldussüsteemialaseid probleeme. Nende küsimuste analüüsimise ja vastuste otsimisega tegeldakse aktiivselt,

sest Euroopa negatiivsete rahvastikuprotsesside (rahvastiku vananemine, elanike liikumine maapiirkondadest linna jne) valguses ei too probleemide lahendamise edasilükkamine kergendust. Omavalitsuse madalal haldusvõimekusel võib olla erinevaid põhjusi ning lahendusedki ei saa olla mustvalged. Loomulikult oleks liiga ühekülgne näha haldusvõimekuse tõstmise abivahendina ainuüksi omavalitsusüksuste liitumist või ühinemist. Rohkem tähelepanu vajavad märksõnad on lisaks riigi toetusele omavahelise koostöö arendamine ning erakapitali võimaluste kaasamine.

1. jaanuari 2007. a seisuga on Eestis 227 kohaliku omavalitsuse üksust: 33 linna ja 194 valda. Kahes kolmandikus neist on vähem kui 3000 elanikku. Aastast aastasse suureneb omavalitsusüksuste pädevusse kuuluvate avalike teenuste hulk ja eelarveliste vahendite maht, kasvab elanike huvi ja soov oma kodukandi arengu küsimustes kaasa rääkida. Omavalitsuste kohustuste laiendamine tähendab aga samavõrd ka nende vastutuse suurenemist ning nõuab varasemast palju enam tähelepanu omavahelisele koostööle, mille osas Eestis on kõvasti arenguruumi. Koostöö on vajalik nii praktiliste küsimuste lahendamiseks (näiteks tervishoiu- ja sotsiaalhoolekandeasutuste osas) kui ka omavalitsuste huvide väljendamiseks seadusloomes. Täiendavat halduskoormust ning muid otsesemaid ja kaudsemaid mõjusid lisandub ka Euroopa Liidu seadusandlusest. Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit on juba kujunenud riigile arvestatavateks partneriteks eelarveläbirääkimistel, kuid tugevdamist vajab nii üleriigiliste kui ka maakondlike omavalitsusliitude roll omavalitsuste partneritena näiteks teenuste pakkumisel elanikele omavalitsusliidu või mitme omavalitsuse poolt ühiselt. Selle toetamiseks oleme muu hulgas kavandanud täiendavad rahalised võimalused Norra finantsmehhanismi kohaliku ja regionaalse arengu toetuskeemi ning koostöös Riigikantseleiga Euroopa Liidu 2007–2013 struktuurivahendite kaudu.

Üheks edasist arengut määravaks teemaks ongi saanud kohaliku omavalitsuse ja riigivõimu funktsioone täitvate institutsioonide teineteist arvestav ja toetav partnerlus. Euroopa hea valitsemise tavale vastava koostöö alus on ühishuvi, mis väljendub vajaduses tagada riigi terviklik ja tasakaalustatud areng. Oluliselt igapäevasemaks peab muutuma ka riigi, s.o kõigi valitsusasutuste praktika kaasata eeskätt üleriigilisi omavalitsusliite, samuti maakondlike liite ning asjaomaseid kohaliku omavalitsuse üksusi riiklike programmide koostamiseni ja rakendamiseni. Oluline on seadusloome (sh rahanduslike) mõjude analüüsimine ja arvestamine kohalikul tasandil. Viimastel aastatel on omavalitsusliidud väga agaralt lülitunud õigusloomeprotsessi, esitades argumenteeritud ja põhjalikke arvamusi menetletavate õigusaktide eelnõude kohta. Omavalitsusliitude kaasabil paraneb vastu võetavate õigusaktide õigusselguse tase ning lihtsustub nende rakendamine.



Vaade Pandivere kuppelmaastikule
Foto: Siseministeerium



Regionaalministri ja Siseministeeriumi ametnike kohtumine
Tartumaa omavalitsusjuhtidega 7.02.2007.

Foto: Siseministeerium

Kuidas hinnata kohaliku omavalitsuse suutlikkust hakkama saada, millega seda võrrelda? Siseministeriumi ja OÜ Geomedia koostöös töötati 2006. aastal välja kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse hindamise meetodika. 2007. – 2008. aastal kavandab Siseministerium pilootprojekti raames viia väljatöötatud meetodika baasil läbi ühe maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste hindamise. Hindamise tulemus annab analüütilise aluse põhjendatud soovitusteks kohaliku omavalitsuse üksustele suunatud riiklike poliitikate kujundamiseks.

Kohalikku arengut ei ole võimalik saavutada vaid riigi toel. Kogukonna kaasamine kohalikku arengut puudutavate otsuste tegemisse on muutumas üha olulisemaks piirkondade arenguteguriks. Iga inimene, kellele läheb korda oma kodukoha areng, saab anda oma panuse. Väärtustatakse avatud suhteid ja tulemustele orienteeritud valitsusasutuste, kodanikuühenduste ja huvirühmade koostöös.

2006. aasta septembris viidi Siseministeriumi tellimusel läbi uuring, mille eesmärk oli hinnata inimeste suhtlemist riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega, inimeste rahulolu avalike teenustega ja välja selgitada ootused regionaalsetele toetustele. Uuringust selgus, et 33% vastajate arvates tuleks senisest jõulisemalt tegelda avalike teenuste kättesaadavuse parandamisega. Uuringus osalenud töid kõige enam rahulolematust tekitavate avalike teenuste osas ühtviisi probleemsetena välja neli valdkonda: transpordiühendus, tervishoid, riigi või omavalitsuse toetused ja kommunaalteenused.

Uuringu tulemuste järgi suhtleb paar korda aastas või sagedamini kohaliku omavalitsusega 25% vastanutest ja riigiasutusega 16% vastanutest. Mõtlemata paneb aga asjaolu, et suhtlemisel kohalike omavalitsustega ja riigiasutustega eelistab üle poolte (52%) ise kohaleminemist ning 24% telefoni teel asjaajamist. Ametlikku suhtlemist Interneti teel (sealhulgas e-kirjaga) eelistab ainult 19% vastanutest.

Arenenud e-võimalusi arvestades saab selliste tulemuste põhjal järeldada, et teenused ja abi saamise võimalused ei ole inimeste jaoks tehtud sama lihtsaks ja kättesaadavaks kui näiteks pangatoimingud. Kõigi elanike jaoks selgete ja arusaadavate veebipõhiste avalike teenuste arendamine on oluline ülesanne, mis riigi ees seisab. Siseministerium on endale teadvustanud vajaduse kasutada olemasolevaid info- ja kommunikatsioonitehnoloogilisi võimalusi lähendamaks kohalikku omavalitsust inimesele ning on valmis koostööks kõigi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega vajalike tegevuste kavandamisel ning elluviimisel. Koostöös Siseministeriumiga sõlmisid AS Andmevara ja e-Riigi Akadeemia Sihtasutus lepingu, mille objektiks on „Kohaliku omavalitsuse infoühiskonna arengustrateegia” ning „Kohaliku omavalitsuse infoühiskonna arengustrateegia rakendamise tegevuskava” koostamine. Töö tulemuse saab lõimida Eesti infoühiskonna arengukavva 2013.

Kõik Eesti regioonid peavad olema ligitõmbavad nii elamiseks, töötamiseks kui ka ettevõtlustegevuseks, aga selleks tuleb riigi ja omavalitsuse koostöös võimaldada vastuvõetav elukeskkond ning normaalne toimetulek igas Eestimaa nurgas.

Tapa valla loomine



Kuno Rooba,
Tapa vallavanem

16. oktoobril 2005. aastal toimunud kohalike omavalitsuste valimistega jõudis haldusreform Tapa-mail oma esimese verstapostini – Tapa linn ja Saksi vald Lääne-Virumaalt ning Lehtse vald Järvamaalt ühinesid uueks ja suureks Tapa vallaks, mis hakkas tervikuna kuuluma Lääne-Viru maakonda. Ühinemisi oli viimaste valimistega ka mujal (Türi, Kuusalu, Saarde, Suure-Jaani, Väike-Maarja, Tamsalu), kuid esmakordselt meie haldusreformide ajaloos nihkusid Tapa puhul ka maakonnapiirid.

Tekkinud Tapa vald hõlmab 262,8 km² suurust ala ning siin elab natuke alla 10 tuhande inimese, neist peaaegu kolmveerand Tapa linnas. Uus Tapa vald ei ole siiski Tapa linna keskne. Uues vallas eristuvad kokku viis piirkonda – lisaks Tapa linnale Lehtse, Jäneda, Saksi ja Karkuse – millest igaühel on oma kogukondlik identiteet, omad tugevused ja eripärad. Nende eripäradega arvestatakse ka valla juhtimises. Nii on vallavolikogu komisjonide komplekteerimisel nõue, et komisjoni koosseisu oleksid kaasatud kõikide piirkondade esindajad. Samuti kuuluvad piirkondlikud esindajad vallavalitsuse koosseisu. Erinevates piirkondades töötavad ka valla teeninduspunktid.

Ühinemisele eelnes aastatepikkune eeltöö, mis muu hulgas hõlmas uue valla juhtimismudelite ja -skeemide väljatöötamist. Ettevalmistavate tööde käigus kaardistati ametnike vastutusvaldkonnad ja lepiti kokku valdkonna jagunemine uues vallas. Valmis vallavalitsuse struktuur. Valla allasutuste juhtimise kergendamiseks liideti kahe valla vee-ettevõtte ja ühendati neli raamatukogu. Viie spordiobjekti haldamine koondus ühte. Järgnevatel aastatel on plaanis haridusasutuste juhtimise ühendamise. Ümberkorraldused võimaldavad paremini arvestada kodanike tänaseid ootusi kohalikule omavalitsusele, mis 15 aasta taguse ajaga võrreldes on oluliselt muutunud.

Uue ametiasutuse, Tapa Vallavalitsuse moodustamine tõi kaasa olulisi töökorralduslikke muudatusi. Alustuseks toimusid muutused ametnikkonna koosseisus – uude ametiasutusse viidi üle 25 ametnikku, 8 ametikohta täideti konkursi korras. Koondada tuli 11 ametnikku. Uues vallas toimus ametnike väga selge spetsialiseerumine ühele konkreetsele valdkonnale. Enne valdade liitumist tegeles üks ametnik nii ehituse, keskkonna, heakorra kui ka teehoiu küsimuste lahendamisega. Uues ametiasutuses on iga eelnevalt loetletud valdkonna jaoks eraldi inimene.

Uus töökorraldus vajas väikest harjumisaega. Alguses oli keeruline ühtse töötempo ja menetluskiiruse saavutamise. Esines olukordi, kus mõni ametnik üritas suunata probleemi lahendamise oma kolleegile või ei asunud teise ametniku poolt tulnud tööülesannet täitma enne, kui sekkus otsene ülemus. Ametnike omavaheline tööjaotus ja koostöö vajas harjutamist, siin tuli kasuks projektipõhiste meeskondade moodustamine. Erinevatest ametiasutustest pärit töötajad saavutasid ühtse tööritmi peale pooleaastast koostöötamist. Peale aastast tööd uues vallas on ametnikud seisukohal, et selge spetsialiseerumine on nende töö muutnud tunduvalt konkreetsemaks ja valdkondi suudetakse varasemast süsteemsemalt arendada.

Ühinemisega kaasnes teatud määral segadust ka valla piiridest väljaspool. Näiteks tõi ühinemine üle maakonnapiiri esile mitmed kitsaskohad erinevate riiklike registrite töös. Ehitisregister väljastas veel 2007. aasta algul objekti asukohaks "Järvamaa, Lehtse vald", ehkki tegelikult on objekti asukohaks Tapa vald Lääne-Virumaal. Tänu sellele oli paljudel kodanikel probleeme notariaalsete tehingutega. Sarnased probleemid esinevad ka majandustegevusregistriga.

Omavalitsuste liitumist võib siiski igal juhul pidada kasumlikuks ettevõtmiseks. Liitumise tulemusel kasvanud eelarve maht võimaldab 2006. ja 2007. aasta jooksul täita suure osa liitunud osapoolte arengukavades kirjas olunust. Seda kaks aastat plaanitust kiiremini.

Kodanike ootused omavalitsusele on ühesugused nii väikestes kui suurtes omavalitsustes. Väiksema elanike arvuga ning väiksemate eelarvetega omavalitsused ei suuda praegu kehtivate kohalike omavalitsuste rahastamisaluste tingimustes kõiki omavalitsustele seadusega pandud kohustusi täita. Omavalitsuste liitumine võimaldab unustada vana mentaliteedi, et kümme aastat ehitatakse korraka mitut tehast ja toodangut ei tule kogu selle aja ühestki neist. Ühendatud jõududega saab toimiva lahenduse tunduvalt kiiremini valmis.

Lõokesesilmaga uudistades näeb riik omavalitsusi kontuuridena

Intervjuu

Georg Aheriga
(endine Tartu abilinnapea)



Jüri Saar,
Ajalehe "Postimees" reporter

2007. aasta kevadel Tartu abilinnapea ametit maha panev Georg Aher on ametnikukarjääri jooksul riigi ja omavalitsuste suhteid saanud vaadata mõlemalt poolt, nähtu teeb meele murelikuks.

Olete avalikus teenistuses olnud pea sama kaua, kui on olnud taasiseseisvat Eesti riiki. Kas ametnikuleib on olnud nii magus, et selle pärast tasus teadus ja omal ajal väga populaarsete loodussaadete juhtimine unarusse jätta?

Ei ole sugugi. Ametnikuleib on kaunis kibe ja ma ise ka aeg-ajalt imestan, miks ma olen siin, kus ma olen, miks ma pole teinud otsust riigi- ja omavalitsustöölt ära minna.

Raskeks on asja teinud see, et kuni riigitööle asumiseni olin ära hellitatud positiivsete vastukajade ja suhtumisega. See kestis eelmiste tegemiste kajana veel paar-kolm aastat.

Meeles on juhtum ajast, kui olin riigi kooliameti peadirektor. Vaatasime koos Soome kooliameti peadirektoriga koolinoorte laulu- ja tantsupeo rongkäiku. Lapsed läksid mööda ja karjusid ühtelugu: elagu Georg Aher! Kolleeg imestas, et teda küll Soomes ükski koolilaps ei tunne, aga mina olen palju lühemat aega ametis olnud ja juba kõik teavad.

Tegelikult tunti mind siis hoopis tele- ja raadiotöö tõttu. Olin ka tohutult palju käinud koolides loodusest ja loomadest rääkimas. Tasapisi see aga ununes.

Ametniku tegevus on seevastu ikka üsna tänamatu. Võib-olla sattusid mulle ka keerulised valdkonnad. Igal juhul on raske kiitust ära teenida, sest huvid on väga erinevaid. Need, kelle huve sa oma tööga ei riiva, kes on rahul, need on enamasti vait. Need aga, kes rahul pole, teevad põrgulärmi.

Viimase kümne aasta jooksul olete olnud haridusministeeriumi kantsler, Võru maavalitsuse haridusosakonna juhataja, juhtinud Tartu haridusosakonda ja olnud veel ka abilinnapea. Kas neis ametites on teenitava leiva maitse muutunud?

Kõige magusam oli ikka maavalitsuses.

Otsekontaktid olid harvad ja tagasid ka?

Just. Puudus võimalus koolide elu mõjutada, kui välja arvata riikliku järelevalve korraldamine ja lisaraha jagamine. Selle töö tulemusel polnud ei positiivset ega negatiivset tagasisidet.

Georg Aheri CV

Sündinud 11. mail 1954 Varstu külas Võrumaal

Lõpetanud TRÜ, bioloog, bioloogia ja keemia õpetaja eriala

Töökäik

2004–2007 Tartu abilinnapea

2001–2004 Tartu linnavalitsuse haridusosakonna juhataja

1999–2001 Võru maavalitsuse haridusosakonna juhataja

1996–1999 haridusministeeriumi kantsler

1995–1996 ajakirja Elav Teadus peatoimetaja

1993–1995 riigi kooliameti peadirektor

1990–1993 haridusministeeriumi õppeosakonna reaalariduse sektori peainspektor-sektorijuhataja

1989–1990 Looduskaitse Insenerikeskuse teaduslik-tehnilise informatsiooni sektori juhataja

1984–1989 Tallinna loomaia meetodik, hiljem vanemteadur

1979–1983 Eesti Noorte Loodusmajas ringijuht, siis direktori asetäitja

1978–1979 Kadrina keskkooli õpetaja

1972–1973 Kammeri 8-klassilise kooli õpetaja

Kantsleriametis võtsin ehk ise liiga palju rolli. Võinuks ju tagasihoidlikum olla, sest kantsler ei pea sekkuma poliitilistesse sisulistesse otsustesse. Tema põhifunktsioon on ministeeriumi aparaadi juhtimine. Sisulised otsustused võib lükata kas või osakonnajuhatajate õlgadele. Või siis võtab vastutuse minister, kes on niikuinii esiplaanil.

Et ma aga varem olin olnud kooliametis ja tegelnud õppekava loomisega, samuti pearahasüsteemi loomisega, siis paratamatult tuli see kõik kantsleriametisse kaasa. Niisiis püüdsin tegelda asjadega, mida võinuks teha keegi teine. Trügisin ise eesliinile.

Eks selle eest anti ka vastu näppe.

Jaa, ikka. Oli keeruline aeg. Juurutati pearahasüsteemi. Just enne seda, kui mina ministeeriumi jõudsin, oli tehtud huvitav otsus: tõsteti pedagoogide palkasid, kuid riigieelarves polnud katet ette nähtud. Selle otsuse tagajärgi sõime toonase ministri Jaak Aaviksooga tükk aega. Viha ja nõrdimus pöördus meie vastu, mitte meie eelkäijate vastu, kes olid katteta vekslid välja käinud.

Maavalitsuses sisulisi konflikte polnud.

Tartus olin ju sisuliselt sama ametinimega kui Võrus, kuid koolidele lähedal. Nii oli lahendamist vajavaid probleemide kuhjaga. Alates raha jagamisest. Paratamatult on raha alati vähe ja jaotus on alati ebaõiglane. Räägivad jällegi eeskätt need, kes on enda arvates saanud vähem kui nad väärinuks või vajanuks.

Miks siis Tartusse, mis siin parem tundus?

Ma ei ütleks, et parem. Teadsin, et on raskem. Aga ma ei arvanud end ka nii vanaks, et pensionile jääda. Võrus tundsin end eelpensionil olevat.

Mida arvate maavalitsuste rollist tänasel päeval?

Arvan, et nende roll oluliselt kasvanud ei ole. Aga ei tungiks ka sügavamale, sest kardan kedagi sellega solvata. Võib-olla tulenes see tunne minu iseloomust.

Tartusse tulles tundus Teile ilmselt, et siin saab midagi suurt ära teha?

Arvasin, et tunnen süsteemi. Selles valdkonnas oli vaja kiiremat arengut, oli vaja struktuurimuudatusi läbi viia. Seda kõike sai paremini teha inimene väljastpoolt.

Olen siiralt veendunud, et praegune töökorraldus on mõistlikum, inimesed on paremini hõivatud ja nende töö kasutegur on suurenenud.

Oluline oli kas või uue tsentraalse raamatupidamissüsteemi loomine. Koolid said ülevaate oma raamatupidamislikust olukorrast ja ka linn hakkas aru saama, kuhu raha läheb. Toona oli see teadmine üsna lünklik.

Vaade ülevalt on tavaliselt avaram, aga detaile ei pruugi näha. Mis omavalitsusse tulles üllatas?

Kindlasti on see tösi, et omavalitsuse tasemel töötades suhtled palju inimestega, keda ministeeriumi tasemel langetatud otsused mõjutavad. Ministeerium saab tagasiside heal juhul direktorite ühenduselt või siis õpetajate liidult või mõnelt linnapealt. Kohapeal näeb teravalt probleeme, millest ministeeriumi tasemele tuuakse vaid koondülevaade. Kui see on halvasti koostatud või halvasti esitatud, siis jääb probleemi olemus arusaamatuks.

Siin peegeldub riigivõimu kohati lünklik kontakt tegeliku eluga.

Teatud määral küll. Üldistuse aste kipub olema suur ja võimalus tungida detailselt otsuste tagajärgedesse on piiratud. Pole aega ega võimalust süveneda. Omavalitsuse tasandil on võimalus vaadata vastaspoolt: kuidas otsus, mille sünni juures olid, hakkab elu mõjutama. Tahtsid üht, aga välja tuli võib-olla midagi natuke teist.

Ma saan muidugi aru ka inimestest, kes on ministeeriumides. Nad on enamikus väga ülekoormatud. Suhtlemise ja kooskõlastuste aeg jääb lühikeseks, seda sama hästi kui polegi.

Tagasiside tuleb aga organisatsioonide kaudu, kes üldistavad ja omakorda teevad selektsiooni probleemidest.

Eks siin ole süüd ka selles, et oleme noor riik ja peame asju tegema palju tempokamalt, kui teevad vanad demokraatiad. Meie loome ikka veel teatud regulatsioone, nemad viimistlevad. See on ka hädade taust.

Kas riik on täna omavalitsusele hea partner?

Kui nüüd omavalitsuse poolt vaadata, siis tõesti... võiks olla parem partner, võiks süveneda detailidesse. Minu

jaoks iseloomustab riigi suhtumist kõige rohkem sõna ülevaataav. Just nimelt vaade kõrgelt. Aga kui pole kotkasilm, vaid on lõoksesilm, siis ei erista pilti piisava teravusega. Saad kontuurid, aga kas see sisulisel mõistmisel aitab, jääb mõistatuseks. Pahatihti ei nähtagi muud kui kontuuri.

Kas kontakti paranemist on märgata?

Võib-olla mõnes poliitiliselt olulisemaks peetavas küsimuses. Hariduses ma ei näe lähenemist. Majanduse või transpordi küsimustes ehk isegi on.

Kuidas tundsid omavalitsused omal ajal ministeeriumi poolt vaadatuna?

Olidki kontuurid. Võtame konkreetseks näiteks koolide rahastamise. Huvitas lõppeesmärk, et raha läheks sinna, kus see kõige efektiivsemalt toimiks. Huvitas see, et enamik tuleks toime, kuid samas ei olnud alati võimalust süveneda, miks mõni ei tulnud. Ei olnud ka suurt püüdlust end nüanssidega kurssi viia. Ma ei mõtle siin ainult kantsleritaset, vaid ka tavalist ametnikutaset.

Kontaktid, arvamuste ärakuulamine ja arvestamine tuginesid suuresti isiklikele kontaktidele: kelle arvamus on tähtis või kelle arvamust usaldad. Meie väikeses riigis mõjutavad otsekontaktid väga palju.

Ja vahel isegi rohkem kui ametlikku teed pidi liikuv info.

Just.

Aastaid on räägitud haldusreformist. Kas sellega peaks edasi tegelema?

Arvan küll, et peaks. Õieti peaks alustama, sest Eesti riik pole haldusreformist väga tõsiselt kõnelnudki. Päril algusaastatel oli olemas selge haldusreformi kava, kuid poliitilise otsustusjulguse puudumise tõttu jäi see kõrvale. Nüüd on sellise reformi teostamine kümme või sadagi korda raskem, sest süsteemid on kinnistunud ja inimesed neisse samuti.

Minu siiras veendumus on, et ühendamistest tekkiv sünergia annaks olulise arengutõuke. Ei pea ootama, kuni kõige nõrgemad – jutumärkides – ära surevad, et neid siis teistele külge pookida.

Terve rida probleeme pole lahendatavad tuhandelise või pooleteisetuhandelise elanikkonnaga vallas. Toime- tulekuks minimaalne on kolm-neli korda suurem elanike arv. Kuni vallad püsivad väiksed, jääme mahajääjaid igavesti doteerima ja nutma, et meil on hariduslik ebavõrdsus, sotsiaalne ebavõrdsus ja veel mitu häda, mis lehtedest iga nädal läbi käib.

Tõsiselt on vaja vaadata üle ka maavalitsuste roll. Kas neid on üldse vaja või kas praegune roll on otstarbekas. Me räägime maavanema institutsioonist ja selle aparaadist, aga mis ülesanne on seal kõrval veel omavalitsusliitudel, kes ei ole võimelised midagi ära tegema, sest niipea, kui asi läheb sisuliseks või tuleb juttu panustamisest, ei olda enam omavalitsuste liit, ollakse vallad.

Mida teete kahe aasta pärast, kui on järgmised kohalikud valimised?

Ei kandideeri.

Olete üpris tihti ameteid vahetanud.

Tartus olin seitse aastat paigal. Eelviimane (haridusvaldkonna abilinnapeaks) ja viimane (linnamajanduse eest vastutavaks abilinnapeaks) ametivahetus polegi nii vabatahtelised olnud. Olen pidanud kinni mingitest kokkulepetest. Viie- kuni seitsmeaastane tsüklil on ameti vahetamiseks paras.

Surm tööpostil on ka muidugi austusväärne ja seda peab heaks kiitma. Aga kui mõelda riigi ja omavalitsuse teenimise juures lisaks ka enese peale, siis on kasulik aeg-ajalt maha istuda ja mõelda, kas see, mis oled teinud, on tehtud nii, et oled rahul. Et kui hing peaks homme taevasse minema, siis ei jääks kripeldama, et midagi on tegemata.

Kas ametnikukarjäär võiks veel kunagi jätkuda?

Mõneks ajaks on mul riigitööst täiesti küll. Nagu aga kuulus härra Bond on öelnud: ära kunagi ütle iial. Ma ka ei julge öelda, et ma kunagi enam ei tule riigitöölle, aga ma tahaksin mõnda aega olla kõrval ja pöörduda asja juurde, mida kõige paremini oskan: see on koolitamine. Alates haridusest, omavalitsustest ja säästvast arengust ning lõpetades keskkonnaküsimustega. Need on teemad, kus ma tunnen ennast võrdlemisi kodus.

E-riik ei küüni omavalitsusteni



Marko Palo,
Riigikontrolli audiitor

Eesti edu infoühiskonna arendamisel on olnud märkimisväärne. Selle hinnangu kinnituseks võime viidata nii Interneti-panganduse suurele levikule, elektrooniliste maksudeklaratsioonide osakaalule kui ka järjest tuure koguvatele m-teenustele. Nimetatud edusammud tuginevad juba aastaid tagasi tehtud julgetele ning õigetele otsustele, millega loodi vajalik infrastruktuur ja pandi alus olemasolevale. Eesti praeguseks tugevaks trumbiks on ID-kaart ning sellel põhinev elektrooniline isikutuvastus ja digitaalne allkirjastamine, mis on loonud head eeldused e-teenuste väljaarendamiseks ja laialdasele kasutusele võtmiseks.

Samas ei tasu teenitud loorberitele puhkama jääda ja loota, et infoühiskond areneb iseenesest ühtlaselt ning selle arenguga kaasaskäimine on jõukohane kõigile. Riigikontroll auditeeris 2006. aastal, kuidas riik toetab kohalikke omavalitsusi infoühiskonna arendamisel.¹ Samuti uuriti kohalike omavalitsuste suutlikkust käia kaasas infoühiskonna arenguga ning rakendada info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat oma funktsioonide täitmisel. Vaatluse all olid ka linna- ja maaelanike ning -leibkondade võimalused ja soovid infoühiskonna hüvede tarbimisel ning nende hüvede tegelik kasutamine.

Kohalik omavalitsus on jäänud infoühiskonnas omapäi

Auditi tulemusena selgus, et riigi tugi omavalitsustele infoühiskonna arendamisel on seni olnud koordineerimata. On edukaid programme, näiteks Tiigrihüpe, KülaTeed, rahvaraamatukogude internetistamine ja selle käigus avalike Interneti-punktide loomine, kuid need on olnud suunatud pigem otse elanikele või omavalitsuse hallatavatele asutustele. On olnud entusiastlike maavalitsuste ettevõtmisi, et luua maakondlikke infotehnoloogilisi lahendusi, pakkuda omavalitsustele vajalikku tuge ja vedada koostööprojekte. Eraldi äramärkimist väärib neist 2001. aastal käivitatud maavalitsustevaheline eMaakonna projekt, mille käigus käsitleti teemasid – muu hulgas asjaajamise, dokumendihalduse, avaliku sektori funktsioonide ja teenuste uurimise valdkonnas – nii vertikaalselt (omavalitsusest riigi tasandini) kui ka horisontaalselt (omavalitsuste ühiselt kasutatavad süsteemid). Kahjuks oli auditi ajaks koostöö eMaakonna raames vaibunud, kuna finantseerimine lõpetati ja projekti vedanud maavalitsustest olid lahkunud mitmed võtmeisikud.

Tuleb nentida, et enamikule omavalitsustest pole infoühiskonna probleemidega tegelemine jõukohane tegevusala. Vähemalt pooled omavalitsustest vajavad otsest riigi tuge nii infoühiskonna arendamise sisulistes kui ka tehnilistes küsimustes. Omavalitsustele tekitab raskusi veebilehtede pidamist ja neil teabe avalikustamist reguleerivate seaduste nõuete täitmine.

Vaja oleks koordineeritud, sihipärast ning pikaajalist tegevust, et viia infoühiskonna vajadustega vastavusse nii kohalike omavalitsuste asutused kui ka nende poolt osutatavad avalikud teenused. Mitte ainult selleks, et omavalitsused saaksid täita neile seadustega pandud konkreetseid kohustusi, vaid ka selleks, et teha järgmised sammud e-teenuste osutamisel. Vajalik infrastruktuur omavalitsustes e-teenuste arendamiseks ja pakkumiseks on X-tee ja Kodanikuportaali näol olemas.

Tasakaalustatud regionaalpoliitika peaks hõlmama aktiivseid meetmeid, millega toetataks ka pealinnast ja keskustest kaugemate piirkondade elanike ning omavalitsuste infoühiskonna hüvede tarbimist.

¹ Auditi „Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel“ kontrolliaruanne tuli välja sügisel ning on koos auditi raames e-Riigi Akadeemialt tellitud uuringuga „Infoühiskond Eesti kohalikes omavalitsustes“ kättesaadav Riigikontrolli veebilehel: www.riigikontroll.ee.

Riigikontrolli auditi üks põhilistest järeldustest ja ettepanekutest puudutaski just küsimust, kes peaks riigi tasandil võtma endale ülesandeks tegelda infoühiskonnas omavalitsuste murede, soovide ja raskustega. Praegu on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi ülesandeks koordineerida riigi infosüsteemide arendamist ning näidata infoühiskonna arendamisel laiemat suunda. Siseministeriumi ülesandeks ning regionaalministri pädevuses on kavandada ja koordineerida kohaliku omavalitsuse arengut. Puudu on aga ühendav lüli – vastutaja, kohaliku infoühiskonna arengu kavandamise ja koordineerimise eestvedaja. Selge vastutus on vajalik nii ühtlaseks regionaalseks arenguks kui ka selleks, et Eesti kohati väsimis kippuv e-tiiger endale uuesti jalad alla saaks.

Viimaste sündmuste valguses võib tõdeda, et Siseministeriumist on saamas see vajalik lüli, kus arendatakse välja asjakohane kompetentsus ning hakatakse pakkuma omavalitsustele infoühiskonnas toimetulekuks vajalikku tuge ja juhendamist. 2006. aasta novembris Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud „Eesti infoühiskonna arengukavas 2013” on sõnastatud laiem strateegia infoühiskonna arendamiseks. Koostamisel on kohalike omavalitsuste infoühiskonna arengukava ning selle rakenduskava, mis peaks paika panema konkreetsete meetmed ning nende elluviijad. Samuti on taas ellu äratatud eMaakonna projekt eesmärgiga koordineerida infoühiskonna arendamist maakonna tasandil.

Ka avalik teenistuja peab muutuma

Riigikontrolli auditiil on oma kaused järeldused ja sõnumid ka avalikele teenistujatele ning avaliku teenistuse arendajatele. Olukorras, kus 95% Eesti õppuritest kasutab regulaarselt Interneti (sh praktiliselt kõik tudengid), on kurb, kui omavalitsuse veebilehekülje pidamises ning sellel info ja avalduste blankettide ülesriputamises nähakse kohati vaid avaliku teabe seadusest tulenevat kohustust. Tänapäevase inimese (homse maksumaksja) jaoks on Internet see meedium, kus ja mille kaudu oma asjad aetud saab. Kui aga avalik sektor värsket maksumaksjat ikka paber näpus ühe ametniku juurest teise juurde jooksub, siis on tulemuseks pettumine (oma)valitsuses, kes ei suuda ajaga kaasas käia.

Arusaam taolise hoolimatuse ohtlikkusest võib omavalitsuse ja tema ametnikeni jõuda liiga hilja. Siis kui karmis olusvõitluses maksutulude pärast on „jalgedega hääletamise”² tulemusena juba alla jäädud e-riigi kodanikku sõbralikumalt suhtuvalle naabervallale või piirkonna tömbekeskusele.

Üks olulisemaid auditi tähelepanekuid puudutab arvutioskuse taset Eestis. Arvutioskuseta elanike suhtarvult (37% ehk üle kolmandiku 15–74-aastastest elanikest) oleme küll täpselt Euroopa Liidu keskmisel tasemel, kuid arenemisruumi on küllaga. Eesmärgi, kuhu poole püüelda, näitavad kätte Põhjamaad (Taani, Norra, Rootsi, Island), kus arvutioskuseta on vaid 10–12% elanikest. Seda eesmärki silmas pidades tegi Riigikontroll haridus- ja teadusministrile ettepaneku korraldada koos kohalike omavalitsustega aastatel 2007–2010 Vaata Maailma jätkuprojekt (elanikele tasuta arvuti ja Interneti kasutamise koolitus) 20 000–30 000 inimese koolitamiseks aastas.

Kohalike omavalitsuste ametnikud kuuluvad nende inimeste hulka, kes on juba omandanud arvuti kasutamise põhiõpik. Näiteks selgus omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia potentsiaali uuringust, et pea iga ametniku kohta on asutustel olemas ka arvuti. Eeldatavasti sellega midagi ikka teha osatakse, vähemalt Wordis dokumente koostada või Excelis raamatut pidada. On see aga piisav? Selgelt ei. Kui kodanik saadab omavalitsusse digitaalselt allkirjastatud avalduse ning ametnikult tuleb vastus: „Mõtlesite vist seda kahtlases .doc formaadis faili. Minu arvuti seda ei ava, arvatavasti on tegemist viirusega.”, siis on ikka miski mäda Eesti e-riigis.

Muutus algab mõtlemisest ja aktiivselt kaasa mõtlema peaks just need, kelle jaoks omavalitsuse hea käekäik ning jätkusuutlik areng pole mitte ainult südameasjaks, vaid ka tööülesandeks. Muutustega tuleb kaasa mõelda nii omavalitsuse kui ka riigi tasandil, sest nõrk omavalitsus tähendab paratamatult ka nõrka riiki. Ei piisa sellest, kui saame viidata olulisematele riigiasutustes osutatavatele avalikele teenustele, mille „e-stamise” taseme üle uhked oleme. Suurema osa (hinnanguliselt 70%) avalikest teenustest osutavad inimestele just kohalikud omavalitsused.

² „Jalgedega hääletamine” tähendab inimeste tendentsi vahetada elukohta siis, kui tunnetatakse, et mujal on olukord kasulikum; näiteks kui mõnes teises omavalitsuses on avalike teenuste ning nende osutamise kvaliteet parem.

Lõpetuseks...

...väike üleskutse. Kallid kaasametnikud, mõelgem palun sedasi: iga vintsutamata kodanik on võit ka ametnikule endale. Seda just juhul, kui kodaniku mittejooksutamises saab norm ning kokku hoitud aja, raha ja muude ressurssidega mõõdame omaenda töö tulemuslikkust.

Miks? Sest ühest küljest ei pea siis vältima õigustatult pahase kodaniku pilku, kui selgub, et nõutud viie paberi asemel on tal kaasas neli, kuid kõik need eri asutustest toodud dokumendid on vajalikud niikuinii vaid selleks, et ametnik saaks nendel olevaid andmeid registritest üle kontrollida!

Ning teisalt on ametnik ka ise kodanik, kes eelistab sabades seismisele ja asutuste vahet jooksmisele saada asjad aetud „eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.“³ Just nii, nagu hiljuti tulu deklareerides: 5 minutit, kümnekond hiireklikki, kinnitus, valmis!

Juhtimissuutlikkuse tõstmine Põlvamaa omavalitsustes



Hele Oidermaa,

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor

MTÜ Põlvamaa Omavalitsuste Liit algatas 2006. aastal projekti „Juhtimissuutlikkuse tõstmine Põlvamaa omavalitsustes“. Euroopa Liidu struktuurifondidest finantseeritud haldussuutlikkuse tõstmise meetme⁴ kaudu toetatud koolitusprojekt sai kokku pandud koostöös kõigi Põlvamaa 14 omavalitsuse ja maakondliku arenduskeskusega. Koolituse kaudu sooviti pakkuda igapäevaselt koostööd tegevate omavalitsuste tippjuhtidele võimalus üheskoos oma juhtimisalaseid oskusi ja teadmisi täiendada, projekti laiemaks eesmärgiks oli tõsta omavalitsuste juhtimistaset ning koostöövõimekust tulevaste ühisprojektide algatamisel ja elluviimisel.

Omavalitsusjuhtide kõrval kuulusid koolitatavate sihtgruppi ka omavalitsuste tippspetsialistid. Koolitus koosnes kolmest kolmepäevasest moodulist. Koolitusteenuste pakkujateks valiti vastavalt Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus, Helvetia Balti Partnerid ja AS Invicta.

Esimene, strateegilisele juhtimisele keskendunud moodul toimus 6., 7. ja 10. märtsil Kanepis. Esimese mooduli tulemusel paranes osalenud omavalitsusjuhtide ja arendusnõunike arusaam kohaliku ja regionaalse arengu korraldamise majanduslikest ja õiguslikest alustest. Strateegilise juhtimise meetodite tutvustamisel keskendus koolituse läbiviija avaliku sektori eripäradele, kasutades rohkelt praktilisi näiteid. Kokkuvõttes said osalejad tulevama ettevalmistuse erinevate strateegiate kujundamiseks ja rakendamiseks.

Koolituse teine moodul kandis nime „Kohaliku arengu võtmed“ ning selle raames täiendati teadmisi kohaliku arengu planeerimise protsessist ja arengu saavutamise meetoditest ning nende meetodite omavahelisest sidususest. 10., 11. ja 25. aprillil Rāpinas toimunud koolituse üheks olulisemaks tugevuseks võib lugeda seda, et pakuti välja praktiline meetodika projektide kavandamise ja haldamisega seotud võimekuse parandamiseks ning koostöö arendamiseks piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Üheskoos käsitleti konkreetset Põlvamaa vajadustest ja probleemidest kantud teemasid.

³ Vt haldusmenetluse seadus, § 5 lg 2.

⁴ Meede 1.4 „Haldussuutlikkuse tõstmine“ on Eesti riiklikus arengukavas 2004–2006 inimressursi arendamise prioriteedi all ettenähtud abinõu, mille eesmärgiks on riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste haldussuutlikkuse edendamine läbi avalike teenistujate kvalifikatsiooni tõstmise.

Ehkki koostööoskusi käsitleti läbivalt ka eelmistel moodulitel, oli kolmas moodul tervenisti sellele teemale pühendatud. Moodul „Juhtimine läbi koostöö“ leidis aset 15. – 17. ja 22. – 24. mail 2006. aastal Värskas. Koolitusel pöörati suurt rõhku meeskonna juhtimise ja koostöö loomise meetoditele, meeskonnarollidele ja tulemuslikule rollijaotusele, motivatsioonile ja motiveerimisele. Lisaks käsitleti suhtlemisoskuste ja läbirääkimiste, avaliku esinemise ja avalike suhete teemasid. Osalejad said koolitajatelt (muu hulgas praktiliste harjutuste käigus) näpunäiteid, kuidas avalikke esinemisi ja ettekandeid paremini ette valmistada ja efektiivselt läbi viia.

Saadud tagasiside põhjal võib öelda, et projektis osalemine oli omavalitsusjuhtidele ja -ametnikele meeldivaks ning kasulikuks kogemuseks. Kõige rohkem kiidusõnu pälvis viimane moodul. Osalejad uskusid, et käsitletud koostöö loomise ja meeskonna juhtimise töövahendid on neile edaspidi abiks nii läbirääkimiste pidamisel kui ka nõupidamiste läbiviimisel. Hinnati ka suhtlusoskuste parandamisele suunatud näpunäiteid, mis aitavad tulevikus end paremini väljendada, olla parem kuulaja ning tagasisidestaja.

Kui alguses kartsime, kas erinevate töökohustustega ülimalt hõivatud seltskonda on võimalik pikkadeks koolituspäevadeks kokku saada, siis aegsa planeerimistöö tulemusel oli lõppkokkuvõttes koolitusel osalenute arv suur. Takistuseks ei saanud seegi, et koolitused toimusid Põlvamaa erinevates piirkondades. Osalenud nägid vajadust ka edaspidiste ühiskoolituste korraldamiseks, et üheskoos paikkonna arendamise potentsiaali tõsta. Ühiskoolitus võeti omavalitsuste poolt vastu seda tänuikumalt, et koolitusrahasid on kohalike omavalitsuste eelarvetes üldjuhul napilt.

Tänase seisuga võib öelda, et koolituselt saadud teadmised ning head koostöömõtted ei jäänud vaid klassiruumi seinte vahele, vaid need on juba leidnud rakendust konkreetsetes ühissettevõtmistes. Nii on kümme omavalitsust osalised uues Põlva maakonna veemajandusprojekti, lisaks on algatatud ka Põlvamaa bussiliinide optimeerimise kava.

Projektile „Juhtimissuutlikkuse tõstmine Põlvamaa omavalitsustes“ järgneb 2007. aastal ka jätkuprojekt, mis keskendub organisatsioonisisese ja -välise suhtlemisega seotud võtmeisikute (nt omavalitsusjuhtide ja arenduspetsialistide) juhtimiskompetentside arendamisele. Organisatsiooni sisesuhtluse võtmeisikute oskustest ja suutlikkusest sõltub organisatsiooni ja personali arendamine, samuti organisatsioonikultuuri kujundamine. Organisatsioonivälise suhtlemisega tegelevate inimeste kommunikatiivsetest oskustest oleneb avalikkuse informeeritus ja huvirühmade kaasamine omavalitsuse otsustesse, sellest on mõjutatud nii omavalitsuse otsustusprotsesside avatus kui ka läbipaistvus. Järelikult omab selle sihtgrupi koolitamine selget mõju nii asutusesiseste kui -väliste osapoolte tugevale meeskonnatööle kaasamisele ning seeläbi kogu piirkonna arengule.

Avaliku teenistuse aasta tegudes





AVALIKU TEENISTUSE AASTA TEGUDES



Kantslerid ja maailma arengutrendid

Marika Priske,

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler

Avaliku teenistuse aastaraamat ei ole esimene väljaanne, mis 2007. aasta veebruaris lõppenud, kantsleritele suunatud arenguprogrammist kirjutab. Eesti Ekspressi vahendusel on Eesti avalikkus kantslerite sellekohaste tegemistega juba varem kurssi viidud. Artikkel „Kantslerite reisiklubi vallutab maailma“ oli vähemalt minu tutvusringkonnas väga populaarne ning tekitas palju huvi ja küsimusi. Siinkohal on aga hea võimalus just kolleegidele riigiametnikele programmist lähemalt rääkida.

Programmi juured jäävad aastasse 2004, mil Riigikantselei algatusel loodud töögrupp alustas Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli¹ väljatöötamist. 2005. aasta augustis sai kompetentsimudel valmis ja nüüdseks on selle alusel juba poolteist aastat toimunud erinevad tippjuhtide kompetentside arendamisele suunatud tegevused. Mudeli ühe väljundina valmis arenguprogramm „Maailma arengutrendid ja homme Eesti riik“, mille sihtrühmaks olid ministeeriumide kantslerid.

Programm töötati välja eesmärgiga arendada kantslerite strateegilist mõtlemist, ministeeriumide omavahelist koostööd ning innovaatilist lähenemist Eesti ees seisvate väljakutsetega toimetulekuks. Programm kestis aasta – veebruarist 2006 kuni veebruarini 2007. Täna on saadud muljed ja kogemused juba pisut settida jõudnud. Pean tõdema, et programm osutus huvitavamaks ja kasulikumaks, kui alguses eeldada oskasin. Mõtteainet, kuhu Eestis liikuma peaks ning mida arendada, sai päris palju.

Arenguprogramm oli üles ehitatud teiste riikide kogemustest õppimisele. Programm koosnes neljast moodulist, millest igaühe raames keskenduti kolmele-neljale põhilisele teemale ning Eesti võimalustele teatud konkreetse riigi praktikast õppida. Iga mooduli raames toimus esmalt ettevalmistav ning taustaloov eelseminar, pärast mida suunduti õppereisile. Tagantjärele võib öelda, et nelja külastatava riigi valik sai väga hea.

Esimeseks riigiks, millega lähemalt tutvusime, oli Soome kui võrreldava ajalooga lähinaaber, lühikese ajaga maailma esirinda jõudnud innovatsiooni edendaja. Soome näide tekitab meis lootust, et ka väikeriigil on võimalik globaliseeruva majanduse tingimustes õigete valikute ning avaliku ja erasektori hea koostöö korral olulist edu saavutada. Teiseks sihtpunktiks sai Holland kui hästitoimiv Euroopa Liidu liikmesriik. Holland on tuntud bürokraatiavastase võitluse lipulaevana, kes on võtnud kasutusele aktiivsed meetmed bürokraatiaga tavaliselt kaasnevate patoloogiate – ebaefektiivsus, läbipaistmatus, võimu kuritarvitamine jms – ohjamiseks.

Kolmandana külastasime USA-d, maailma juhtriiki ja tulevikusuundade seadjat paljudel tegevusaladel. USA on üks väheseid riike maailmas, kus on olemas nn majandusarendajate erialaliidud ja konkreetne elukutse *economic development profession*. Lisaks on USA-s juba rohkem kui 50 aastat tegutsenud spetsiaalne valitsusasutus nimega *Small Business Administration*, kes on olnud väikeettevõtluse arengu aktiivseks ning jõuliseks toetajaks. Viimaseks tutvusime Islandiga – riigiga, kus on neli korda vähem inimesi kui Eestis ning kelle suutlikkust riigina toimida ja olla rahvusvahelises plaanis aktsepteeritud võib teistele väikeriikidele eeskujuks seada.

Vaatamis- ja mõtlemisainet oli kõigis neljas riigis palju. Küllap on igal minu kolleegil oma vaatenurk sellele, mis

¹ Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli saab tutvuda ja kompetentsimudeli rakendamise kohta lähemalt lugeda Riigikantselei veebilehelt, <http://www.riigikantselei.ee/?id=7090>.

oli kõige märkimisväärsem. Siinkohal väike läbilõige minule olulisest. Soomes võlus mind kõige rohkem nende läbimõeldud lähenemine tulevikuvõimaluste leidmisele ja koostöö selle nimel. Ühiskond on suutnud kokku leppida, et edu aluseks on asjakohane ja kvaliteetne haridus ning riik panustab tugevalt teaduse, arendustegevuse ja innovatsiooni arengusse. Usaldus on saavutatud riigiametnike järjepideva tööga. Väikese huumoriga võib öelda, et Soomes käimisest oli tõesti kasu. Soome eeskujul on nüüd ka Eestis loodud oma Arengufond, mis teadmisi- ja tehnoloogiapõhiste ettevõtetele riigipoolset "seemnekapitali" pakub.²

Hollandis köitis mind kõige rohkem hoolimine riigiametnikest. Ametnike tehtud tööd hinnatakse ning nende kogemust üritatakse hoida. Selle üheks märgiks on Hollandis väga hästi toimiv ametnike karjääri- ja rotatsioonisüsteem, mis on muu hulgas aidanud palju kaasa ka ametkondade paremale koostööle. Lisaks eelnevale väärrib Hollandi puhul äramärkimist riigi stabiilne ja hästikorraldatud eelarveprotsess, millest Eestis kindlasti üht-teist õppida võiksime.

USA-s hämmastas kõigepealt suhtumine meisse. Võiks eeldada, et sellise suurriigi ametkondade jaoks on Eestist saabunud uudistajatega tegelemine tülikas kõrvalkohustus. Vastupidi, võib-olla kõige rohkem tundsin just seal, et oleme teretunud ning meil on ühine eesmärk muuta maailm paremaks paigaks. Kõik, kellega kohtusime, olid kursis nii Eesti poliitika ja majanduseduga kui ka Eestis toimuvaga üldisemalt. Erinevate organisatsioonide ja ettevõtete esindajatega kohtudes võis aimata, mis suunas globaalsed arengud toimuvad ning kuidas neis protsessides edukas olla. Jäi kõlama mõte, et edu saavutab teerajaja, mitte kopeerija. Eestis peame leidma meile omase ning kasutama ära meie suuruse, avatuse, harituse, asukoha jpm. Me ei tohiks kopeerida suuremates riikides toimivat bürokraatlikku asjaajamist, vaid pigem võtma eeskju Islandilt ja kasutama tervet talupojamõistust.



Kantslerite arenguprogrammi "Maailma arengutrendid ja homne Eesti riik" kolmanda mooduli "Majandusareng" lõpudiskussioonil New Yorgis 20. oktoobril 2006. Foto: Peeter Reštšinski.

Islandis ei tutvunud me riigi strateegilise planeerimisega – seal lihtsalt ei kulutata aega arvukate strateegiatega, kavade ja plaanide koostamisele. Neil on mõned hädavajalikud strateegiad – näiteks teadus ja tehnoloogiapoliitika või teede ehitamise kava. Islandil ei ole üles ehitatud ka Eestile sarnast eelnõude kooskõlastamise süsteemi. Ministeeriumid on väikesed ja paindlikud, olulised küsimused arutab valitsus lihtsalt läbi ja otsustab, protsessid toimuvad kiirelt ja efektiivselt. Island oli muljetavaldav veel mitmeski mõttes. Näiteks inimeste optimism, töökus ning suhtumine riiki. Islandlane töötab tavaliselt 45–50 tundi nädalas. Töötavad ka pea kõik noored alates 14.–15. eluaastast. Kogu kaubandus- ja teenidusektor näis toimivat eeskätt alaealiste panusel. Emad on lastega kodus kuni kuus kuud, kuigi Islandil

lastehoiuteenus ei ole parem kui Eestis. Sündivus on seal palju kõrgem. Inimesed on töökad, ei virise ja teavad, et hea elu aluseks on nende endi tubli töö.

Kõikides riikides kohtusime ka oma otseste kolleegide, ministeeriumides meie kantsleritega samalaadset tööd tegevate ametnikega. Pidasime omavahel tuliseid diskussioone Eesti riigi valikutest ning sellest, kuidas peaksite oma tähelepanu ja raha jaotama ning kuhu suunama. Üheseid lahendusi me ei leidnud, küll saime paremini aru üksteise vaatenurkadest, mis on mõistmise ja koostöö aluseks. Eemalt vaadates avastad nii mõndagi, mis kodus on tegelikult väga hästi ning mille üle võiksime uhked olla.

Tõusta korras kõrgemale igapäevamuredest ning heita olukorrale värske pilk, kõrvutada ennast teistega ja arutada seda kõike kolleegidega, kellega palju ühist – see oligi selle arenguprogrammi kõige suurem väärtus. Paistab, et oleme olnud ka eeskujuks – 2007. aasta mais käisid Eesti kogemusega tutvumas kõik Rootsi kantslerid. Riikidel on, mida üksteiselt õppida.

² Arengufondi kohta leiab täpsemat infot Vabariigi Valitsuse veebilehelt, <http://www.valitsus.ee/?id=5668>.

Kogemusi Euroopa Liidu eesistumisest



Mailis Pukonen,

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat,
Euroopa Liidu asjade direktori asetäitja

Euroopa Liidu sekretariaadil³ avanes 2006. aastal – Soome Euroopa Liidu eesistumise ajal – suurepärase võimalus saata omalt poolt üks inimene Soomet eesistumisperioodiks toetama. Kuigi liikmesriikide välisministeeriumide vahel on vahetusdiplomaatia Euroopa Liidu eesistumise ajal üsna tavapärane praktika, oli Soome pakkumine ainulaadne, kuna pakutav ametikoht oli eesistumise koordineerimiskeskmes ning peaministri vahetus läheduses. Arvestades meie väga tihedaid koostöösuhteid, oli ettepanek tehtud ülima usalduse vaimus, sest eesistuja kätes on palju konfidentsiaalset teavet. See oli võimalus, mille teostamist oleks nii mõnigi liikmesriik ihaldanud.

Soomes lasub vastutus Euroopa Liidu asjade riigisisese koordineerimise eest peaministril, kes ühtlasi kannab poliitilist vastutust protsessi eesmärgipärase kulgemise eest. Valitsust ja peaministrit nõustab ning koordineerimise kesksuks struktuuriks on peaministri alluvuses olev Euroopa Liidu sekretariaat. Teisisõnu on just see üksus Soome Euroopa Liidu poliitika peamine kujundaja. Soome eesistumise ajal juhatati sealt poole aasta vältel kogu Euroopa Liidu otsusetegemist.

Eestist lähetati Soome kolm ametnikku. Lisaks minule kaks vahetusdiplomaati, kellest üks stažeeris Soome Välisministeeriumis ja teine Kaitseministeeriumis.

Minu töö Soome Euroopa Liidu sekretariaadis

Soome poolt oli eeltingimuseks, et Eestist lähetatav ametnik tunneks põhjalikult Euroopa Liidu otsusetegemist, valdaks nii kõnes kui kirjas soome keelt ning tunneks Soome Euroopa Liidu riigisisese koordineerimise struktuuri. Valik langes minule, kuna olin ka varem olnud lühikest aega Soomes stažeerimas, uurides 2002. aastal Soome Euroopa Liidu riigisisese koordineerimise struktuuri ja võimalust seda Eesti oludes rakendada. Lisaks valdan ka soome keelt.

Meie poolt oli eesmärgiks seatud, et Soome saadetav inimene täidaks sisulist tööülesannet, mitte ei oleks üksnes Soome kolleegi "töövarjuks". Lähetamise tähtajaks lepiti kokku juuni–detsember 2006 ning lähetamiskulud kattis Eesti. Soome kindlustas lähetatavale töökoha ja arvuti ning telefoni kasutamise võimalused.

Minu saabumiseks oldi põhjalikult ette valmistatud. Kohale jõudes ootas mind täisvarustuses tööpост: avar töötuba, arvuti, telefon ning kõik muu tööks vajalik. Täpina "I" peal aitas positiivset esmamuljet süvendada töötoa uksele ilutsev nimesilt. Kõik rääkis enda eest – sind oodati ja sa oled teretunud. Minu vastutusalaks kujunes väga huvitav portfell: eesistuja koostöö Euroopa Parlamendiga, Lahti mitteametliku tippkohtumise ettevalmistamine ja detsembris toimuva Euroopa Ülemkogu kohtumise ettevalmistamise koordineerimine.

Soome eesistumist iseloomustas väga aktiivne koostöö Euroopa Parlamendiga. Peaminister Matti Vanhanen käis Euroopa Parlamendile tutvustamas eesistumise prioriteete, Lahti tippkohtumist ning detsembri ülemkogu tulemusi. Toimusid ka peaministri mitmed isiklikud kohtumised parlamendi esimehe ja suurimate fraktsioonide

³ Riigikantselei juures asuva Euroopa Liidu sekretariaadi põhiülesandeks on Vabariigi Valitsuse ja peaministri teenindamine ja nõustamine Euroopa Liiduga seotud asjades. Sekretariaat juhatab Euroopa Liidu koordineerimiskeskuse tööd, koordineerib teabevahetust Euroopa Liidu institutsioonidega ja asjaomaste ministeeriumidega, osaleb Euroopa Liidu õigusaktide korrektse ja õigeaegse rakendamise jälgimises, riigi positsioonide ettevalmistamises valitsustevaheliste konverentside osas jm.

esindajatega. Väliskaubandus- ja Euroopa minister Paula Lehtomäki võttis osa täiskogu kõikidest istungitest, kohtumistest Euroopa Parlamendi komiteede juhatajate ja asejuhatajatega jne. Kõigi selliste esinemiste ning kohtumiste ettevalmistusi korraldati Euroopa Liidu sekretariaadist. Minu tööülesannete hulka kuulus erinevateks puhkudeks kõnede ja jutupunktide kirjutamine, taustamaterjalide ajakohastamine. Tööülesannete täitmisel tuli suureks kasuks Euroopa Liidu eri valdkondade põhjalik tundmine. Hädavajalik oli oskus eristada horisontaalsel tasandil olulisimat ning vaist ette ennustada Euroopa Parlamendi "erihuvi" ühe või teise küsimuse puhul. Parlamendi täisistungite päevakorra jälgimine oli vaevarikas töö, sest see "elas" kuni viimase minutini, võimaldades iga hetk uute teemade sissetoomist ning juba kokku lepitud teemade käsitluse järjekorra muutmist. Valmis tuli olla kõigeks.

Lahti mitteametliku tippkohtumise ettevalmistamine oli keeruline, kuid huvitav kogemus. Keeruline esiteks seetõttu, et kirjutatud reegleid, kuidas ühte mitteametlikku Euroopa Liidu tiptasemel kohtumist tuleks ette valmistada, ei ole. Tuginetakse eelmiste eesistujate kogemustele ning väljakujunenud praktikale. Kõie jäme ots nii päevakorra kui formaadi osas on eesistuja käes. Samas tuleb olla ettevaatlik uute pretsedentide loomisel, millega järgnevad eesistujad arvestama peaksid. Teiseks on eesistumine meedia pideva tähelepanu all. Näiteks tekitas meedias palju kära tippkohtumise raames korraldatud öhtusöök Venemaa presidendi Vladimir Putini osavõtul. Eesistujale on väga tähtis erinevatel foorumitel oma eesmärgid ja tegutsemisviisi selgitada ning jälgida oma kavatsuste selgust ja läbipaistvust. Osalesin Lahti tippkohtumist ettevalmistavate koosolekute korraldamisel, peaministri kõnede ja taustamaterjalide kirjutamisel. Lahtist jääb meelde eelkõige see, et vastupidiselt kartustele õnnestus eesistujal panna Euroopa Liit Venemaa presidendiga ühehäälselt rääkima, mis kahtlemata on märkimisväärne saavutus.

Detsembris toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumise ettevalmistamine oli tavapärasem, kuigi mitte kergem ülesanne. Tavapärasem seetõttu, et protseduurid olid selged. Siiski, kuna tegemist oli ainukese ametliku ülemkoguga Soome eesistumise ajal, pidi eesistuja näitama erakordset sihikindlust lõppjärelduste teksti lühikesena hoidmisel. Lisaks sellele olid ajakohased teemad, nagu Euroopa Liidu edasine laienemine ja Türgi liikmesuse läbirääkimiste seis, tekitanud liikmesriikide seas suuri erimeelsusi. Eesistuja võiduks võib kindlasti lugeda seda, et ülemkogu kinnitas Euroopa Liidu jätkuvat huvi üldise laienemisprotsessi jätkumise suhtes ega seadnud võimalikele tulevastele liitujatele täiendavaid kriteeriume. Vaatamata erimeelsustele õnnestus detsembri ülemkogu eel saavutada kompromiss ka Türgi osas, mis võimaldab liitumisläbirääkimistega edasi minna.

Lõpetuseks

Edukaks liikmesriigiks olemise eeltingimus on nii teoreetiliste teadmiste pagasi olemasolu, hea planeerimine ning koordineerimine kui ka läbirääkimistaktikate ja -peensuste tundmine. Soome eesistumisprotsessis aktiivselt osaledes avanes mul võimalus jälgida protsesside juhtimist seestpoolt: näha, kuidas sünnivad eesistuja ettepanekud, mis on ühe või teise dokumendi tekkimise tegelikud tagamaad, kuidas liikmesriikidega konsulteeritakse ja mil viisil Euroopa Liidu ühispositsioon formeerub. Soome Euroopa Liidu riigisisene koordinatsioonisüsteem on oma ülesehituselt väga lähedane Eesti omale. Seetõttu on just seal omandatud kogemused Eestile kõige päevakajalisemad ning kasulikud.

Stažeerimiskogemuse kõige väärtuslikumaks osaks võibki lugeda tutvumist Euroopa Liidu otsusetegemise protsessi "köögipoolega". Ametnike vahetust liikmesriikide vahel tuleks kindlasti soosida ning toetada mitte ainult Euroopa Liidu eesistumisega seonduvalt, vaid ka laiemalt. See aitaks kaasa üksteise paremale tundmisele ning lähendaks liikmesriike praktilises koostöös. Teiste riikide halduskogemus ja -praktika peaksid Eesti jaoks ka edaspidi olema oma Euroopa Liidu alaste kompetentside parandamise allikaks. See aitaks Eestil edaspidi paremini ära kasutada Euroopa Liidu liikmesusest tulenevaid võimalusi ning kujundada oma positiivset Euroopa Liidu programmi.

Eesti päästeteenistus – teel muutuste tuultest stabiilsesse argipäeva



Kalev Timberg,
Päästeameti peadirektor

Iga päevaga aina kiiremalt muutuv maailmas ei ole meil just sageli võimalust protsesside juhtimisega rahulikult tegelda. Aina sagedamini sunnib argielu meid ikka uuesti prioriteete seadma, võtma omaks keskkonnamuutustest dikteeritud tempo ning lükkama tulevikku unistused probleemidega ükshaaval tegelemisest. Nii peab ka päästeteenistus oma organisatsioonilise ülesehitusega, eelkõige osana ühtlustatud sisejulgeolekut tagavate ametkondade struktuurist, suutma sammu pidada Eestis toimuvate arenguprotsessidega.

Päästeteenistuses oli 2005. aastaks välja kujunenud olukord, mis tegi päästealas põhimõtteliste ümberkorralduste algatamise mõödapääsmatuks. 1. jaanuarist 2005 muutusid seni maavalitsuste haldusalasse kuulunud päästeasutused Siseministeeriumi valitsemisalas asuva Päästeameti kohalikeks asutusteks. See tähendas üleminekut seniselt detsentraliseeritud juhtimismudelilt tsentraliseeritud juhtimismudelile. Teisisõnu, Päästeametil tekkis esmakordselt ka formaal-juriidiliselt otsene vastutus haldusalas toimuva eest. Taolise otsuse langetamine ja selle realiseerimise vajalikkuse teadvustumine ei toimunud loomulikult ilma põhjalike analüüside ja ägedate (kuid sellegipoolest konstruktiivsete) diskussioonideta.

Ümberkorralduste ettevalmistamiseks, analüüside tegemiseks ja visiooni kaardistamiseks moodustati spetsiaalne töögrupp. SWOT-meetodil põhineva analüüsi tulemusena sõnastati ühiselt maakondlike päästeasutuste ümberkorraldamise peamised eesmärgid. Need olid:

- 1) tagada päästeala tasakaalustatud areng, mis on parimal viisil saavutatav süsteemi tsentraliseerimise kaudu;
- 2) koondada teatud osa kompetentsi (kriisireguleerimisspetsialistid, tulekahjude menetlejad, väljaõppespetsialistid, finants- ja personalitöötajad jne) regionaalsesse keskusesse;
- 3) tagada eelarveliste ressursside kasutamise tõhusus ja mõjus;
- 4) muuta päästeala juhtimine läbipaistvamaks ning selgemaks;
- 5) luua paremad eeldused päästeala põhisuundade, sh ennetustöö ja kriisireguleerimise koordineeritud korraldamiseks.

Eelkõige lähtuti aga soovist ning vajadusest moodustada päästealal neli regionaalset päästekeskust, mille ülesehitus ning toimimise põhimõtted oleksid sarnased. Taolise vajaduse dikteeris selleks ajaks meie toimimiskeskkonnas juba läbi viidud üldine regionaliseerimine. Regionaalsel põhimõttel tegutsesid nii sisejulgeolekut tagavad institutsioonid (politsei, piirivalve) kui ka meie partnerid (prokuratuur). Erinevused administratiivses struktuuris ja tegevuspiirkondades oleksid tõenäoliselt hakanud nende asutuste ja Päästeameti vahelist koostööd pärssima.

12. jaanuaril 2006 jõustus siseministri 4. jaanuari 2006 määrus nr 3 "Päästeasutuste ümberkorraldamine", mis tähendas ümberkorraldamise teise etapi algust. Selle tulemusena alustasid 2006. aasta 1. märtsist tööd regionaalsed päästeasutused – tänased Põhja-Eesti, Lõuna-Eesti, Ida-Eesti ja Lääne-Eesti päästekeskused.

16. jaanuaril 2006 nimetati ametisse päästekeskuste direktorid, kes said volituse alustada töötajate värbamist uutesse asutustesse. See tähendas sisuliselt seda, et alustati läbirääkimisi olulise osaga senistest töötajatest ning nende jaoks tehti üleminek ühest asutusest teise võimalikult sujuvaks ning stressivabaks.

Tähtis on rõhutada, et 2006. aastal läbiviidud ümberkorraldamisprotsess ei ole tänaseks lõppenud. Seni läbiviidud ümberkorralduste käigus ei muudetud päästekomandode arvu, struktuuri, koosseise, töökorraldust, võimekust, samuti isikkoosseisu suurusele, tehnikale, varustusele ja teistele näitajatele esitatavaid nõudeid.

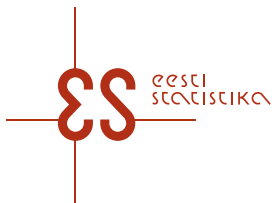
Otsus korraldada päästeteenistus ümber kahes etapis langetati puhtpragmatilistel kaalutlustel. Andsime endale selgelt aru, et kaht taolise ulatusega muudatustekogumit me oma suhteliselt väikesearvulise meeskonnaga samaaegselt hallata ega kommunikeerida ei suuda. Seega seadis Päästeamet endale ülesandeks viia 2006. ja 2007. aasta jooksul läbi põhjalik päästetööde korraldamise ja tegemise valdkonna, ehk päästetööde teenistuskonnana analüüs. Põhiosas keskendub analüüs kolmele aspektile, milleks on päästemeeskondade paiknemine, valveteenistuse töökorraldus ja päästemeeskondadele ning -komandodele esitatavad nõuded ja nende võimekus.

Analüüsi tulemusena selgitatakse välja, kas ja kuidas tagab päästemeeskondade tänane paiknemine Eestis toimunud tööstus- ja elamusektori muudatustega arvestamise ning milliseid muudatusi oleks vaja teha. Teiseks eesmärgiks on analüüsida, kas ja kuidas on võimalik töökorralduse muudatustega tagada operatiivvalmisoleku sidusus piirkonnas toimuvate õnnetuste sageduse ja ulatuse tõenäosusega; analüüsi tulemustele tuginevalt vaadatakse üle päästemeeskondadele ja komandodele kehtestatud nõuded ning nende võimekus. Kolmanda eesmärgina tahame välja selgitada, milliseid meetmeid tuleks rakendada, et pakkuda kõikidele päästjatele motiveerivamaid töö- ja palgatingimusi.

Tänaseks on päästeteenistus uutmoodi struktuurina töötanud ligi aasta. Milline see aasta oli? Veel pole põhjust hõisata: "Reform on lõppenud – elagu reform!"; sest senitehtust ehk suuremgi töö ootab meid veel ees. Õnneks on meil järgmiseks etapiks õppetunnid omast kogemusest võtta. Lootuses, et ehk on nendest abi ka järgmistele organisatsioonide või struktuuride reformijatele, panime need kirja.

- Suurte organisatsiooniliste ja struktuuriliste muudatuste tegemine võtab alati rohkem aega, kui olite selleks algselt planeerinud. Kui olete juba ajagraafikusse lisaja planeerinud – kahekordistage seda!
- Hästi planeeritud, õigesti ajastatud ja selgete sõnumitega varustatud sisekommunikatsiooniprotsess on muudatuste elluvijate edu pant. Rääkige inimestega, selgitage neile läbiviidavate muudatuste eesmärke ja nende saavutamiseks tehtavat. Parimateks kõneisikuteks selles protsessis on nii formaalsed kui ka mitte-formaalsed töökollektiivi liidrid. Ära tuleb kasutada kõiki sisekommunikatsiooni kanaleid, alates interneti kodulehest kuni "suitsunurga diskussiooniklubini". Selleks, et vanast loobuda, vajab iga inimene uue suhtes kindlust, ta peab teadma, millist kasu tema muutusest saab.
- Muudatused tuleb arusaadavaks ja mõistetavaks kommunikeerida ka n-ö väliskeskonnale. Tehke meediast oma hea koostööpartner! Selgitage ajakirjanikele aegselt, üheselt mõistetavalt ja liigselt spetsiifilist terminoloogiat kasutamata muudatuste eesmärke ning nende elluviimisest ühiskonnale tõusvat kasu – nii mini-meerite väliskeskonna negatiivse mõju muudatuste läbiviimise protsessile.
- Leidke muudatuste läbiviimise eestvedajateks kompetentsed liidrid, kes suudavad muudatuste elluviimiseks kaasata võimalikult palju kolleege – soovitud tulemus saavutatakse vaid siis, kui on võimalik summee-rida igaühe isiklik panus.
- Kasulik on meeles pidada, et muudatuste elluviimisel ei saa alahinnata ühtegi pisiasja – liigagi sageli saab taolistel aegadel kinnitust Lorenzi "liblikaefekt": liblika tiivalööök Tokyo rannikul võib kutsuda esile äikesetormi New Yorgis.

Päästeteenistusel on seljataga raske, aga huvitav aasta. Kindlalt võime täna väita vaid seda, et halvemaks pole päästealal midagi muutunud. Pigem on teenuse osutamise kvaliteet tõusnud. Seda kinnitab ka 2006. aasta lõpus Turu-uuringute AS-i poolt läbiviidud riigiinstitutsioonide usaldusvääruse uuring, kus päästeteenistus sai 92 protsendiga konkurentsivõimeliselt kõrgeima reitingu. Kui inimesed on valmis meid usaldama, oleme ilmselt õige arengutee valinud.



eSTAT — 2006. aasta parim uuendus avalikus sektoris



Tuulikki Sillajõe,
Statistikaameti peadirektori asetäitja

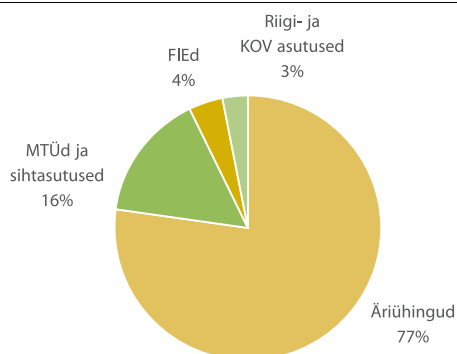
Statistikaameti ülesanne on pakkuda avalikkusele infot Eesti keskkonna, rahvas-tiku, sotsiaalsfääri ning majanduse seisundi ja trendide kohta. Et seda ülesannet täita, korraldab Statistikaamet riiklikke statistilisi vaatlusi, s.t kogub ja töötleb andmeid ning avaldab riiklikku statistikat valitsuse kinnitatud ulatuses ja ette-teatatud ajal vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud kvaliteedikriteeriumidele.

Riikliku statistika tegemiseks vajalikke andmeid on majandusüksustelt (äriühin-gud, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused, kasumitaotluseta organisatsioo-nid, füüsilisest isikust ettevõtjad jt, edaspidi — majandusüksused) läbi aegade kogutud peamiselt paberaruannetega. Aastaid käis andmekogumine nii, et Statistikaamet saatis aruandeko-hustuslastele postiga paberaruandevormid, mille need pärast täitmist omakorda posti teel tagasi saatsid. Täna-seks on juba mõnda aega olnud võimalik esitada samu aruandeid ka Statistikaameti veebilehelt allalaaditavatel MS Exceli vormidel. 8. veebruaril 2006 lisandus neile kahele andmeedastuskanalile veel üks — internetipõhine statistiliste aruannete koostamise ja edastamise kanal eSTAT (vt <http://www.stat.ee>).

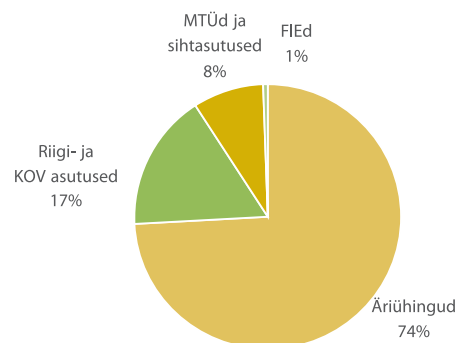
eSTATi kasutajad

eSTAT on täna eeskätt töövahend Statistikaameti aruandekohustuslastele. Andmeesitajate koormuse minimeerimiseks kasutatakse riiklikus statistikas valikvaatlusi⁴, seega ei pea Statistikaametile igal aastal andmeid esi-tama kõik majandusüksused. Vajadus ning võimalus eSTATi andmeedastuskanalina kasutada on ainult nendel majandusüksustel, keda Statistikaamet on aruandekohustusest teavitanud. Kuigi andmeedastaja on majandus-üksus, peab eSTATi siseneja olema eraisik. Üks isik (kontaktisik, nt raamatupidamisfirmas töötav raamatupidaja) võib esitada mitme majandusüksuse aruandeid ning ühe majandusüksuse aruandeid võivad esitada ka mitu isikut (nt raamatupidaja, personalitöötaja ja firma juht koostavad erinevaid aruandeid). Kes konkreetselt ma-jandusüksuse nimel aruandeid esitada ja muuta saab, selle määrab majandusüksuse ametlik esindaja. Et ma-jandusüksuse kontaktisikud saaksid eSTATi kaudu andmeid esitada, loob Statistikaamet majandusüksusele nn peakasutaja, kes saab omakorda õiguse luua kasutajaid. Kokkuvõttes võivad eSTATiga seega varem või hiljem kokku puutuda praktiliselt kõik majandusüksused ning nende esindajatena omakorda väga mitmed isikud.

Potentsiaalsed peakasutajad 2007



Peakasutajad, 31.01.2007



⁴ Valikvaatlus tähendab, et ettevõtted jagatakse teatud tunnuste, nt suurus ja tegevusala, järgi gruppidesse ja igas grupis tehakse juhuslik valik (spetsiaalne statistiline meetod). Andmeid kogutakse ainult juhuvalikusse sattunutelt. Iga aasta kohta koostatakse selline nimekiri uuesti. Kui enamus suuri ettevõtteid peab arvestama, et nad kuuluvad sellesse nimekirja peaaegu alati, siis keskmise või väikese ettevõtte jaoks on tõenäosus mitu aastat järjest aruandekohustuslaste hulka kuuluda väiksem.

eSTATi võimalused

Andmeesitajale pakub eSTAT varasemast oluliselt mugavamalt aruannete täitmise ja andmete edastamise võimalust. Eialgu kõiki Statistikaametile esitatavaid aruandeid eSTATi kaudu edastada ei saa, 2006. aastal oli 162st majandusüksuste poolt täidetavast aruandest selle süsteemi kaudu võimalik esitada vaid 21. eSTATis saab majandusüksus ülevaate kõigist statistilistest aruannetest, mis tal Statistikaametile esitada tuleb. Andmeesitaja saab eSTATi kaudu esitatavad aruanded sidusrežiimis täita ja edastada. eSTATi kaudu esitatavate aruannete täitmisel on muu hulgas võimalik kontrollida aruannetes sisalduvaid andmeid ja parandada aruande täitmisel tekkinud vead. Andmeesitajal on võimalik näha ka kõiki tema poolt varem eSTATis täidetud aruandeid. Lisaks on võimalik näha ka (Statistikaameti poolt infosüsteemi kantud) aruandeid, mille see majandusüksus on esitanud paberil või Exceli-vormingus.

eSTAT tagab turvalise andmeedastamise. Selleks rakendatakse mitmeid tänapäevaseid infoturbemeetmeid. Näiteks saab eSTATi siseneda üksnes läbi Interneti-panga (hanza.net, U-Net) või ID-kaardiga ning ühendus kasutaja arvuti ja eSTATi vahel krüpteeritakse.

Tänu eSTATile väheneb Statistikaameti jaoks andmete käsitsi sisestamise maht. Kokkuvõttes muutub andmete töötlemise protsess kiiremaks ja töödeldud andmed jõuavad kiiremini avalikkuse ette. Üks olulisemaid ning laiemaid eSTATist saadavaid kasusid on see, et tänu kogutavate andmete kvaliteedi paranemisele suureneb ka nende põhjal teostatavate analüüside usaldusväärsus. eSTATi loomisega paralleelselt on toimunud muudatused ka Statistikaameti klienditoe korralduses. Pikka aega oli andmeesitajate teenindamine Statistikaametis ainult aruandepõhine — iga statistilise aruande kohta küsimuste esitamiseks oli võimalik pöörduda valdkonnastatistiku poole. Nii tagati väga professionaalne teenindamine ühe aruande piires. Erialaasjatundjate abi on võimalik kasutada tänapäev, kuid n-õ teise klienditoeena. Koos eSTATiga rakendus keskne andmeesitaja klienditugi, mille kaudu lahendatakse enamasti tekkinud probleemidest. Andmeesitaja teenistuses on telefoninumber 625 9100 ja e-posti aadress klienditugi@stat.ee, millel saab infot kõikide majandusüksusi puudutavate aruannete kohta olenemata valdkonnast (nt ehitus, kaubandus, palk jne). Nii muutus klienditeenus andmeesitajale mugavamaks ja Statistikaameti seisukohalt ülevaatlikumaks, lisaks võitsid valdkonnaspetsialistid aega oma põhiülesannete täitmiseks.

eSTATi esimene tööaasta

2006. aastal ootas Statistikaamet aruandeid ca 46 000 ettevõttelt, kellest 17 000 sai vähemalt ühe neist esitada eSTATi kaudu. Esimese tööaastaga liitus eSTATiga enam kui 4000 peakasutajat, s.o vaid 24% nendest, kellel oli võimalus vähemalt üht aruannet eSTATi kaudu esitada. 60% liitunudest on kuni 19 töötajaga ettevõtted. Eialgu on eSTATiga liitumise aktiivsus seega jäänud ootuspärasest madalamaks. Sellele, millised on seni olnud liitumise või mitteliitumise põhjused, võimaldas valgust heita 2006. aasta septembris Statistikaameti ja portaali www.raamatupidaja.ee koostöös korraldatud küsitlus.

Veebipõhise lühiküsimustiku täitjad olid valdavalt eSTATist kuulnud ning sellega kokku puutunud. 94% vastanutest teadis, mida eSTAT endast kujutab, neist 77% oli seda ka kasutanud. eSTATi kasutanutest ligi 94% tödes, et eelistab veebipõhist andmeedastust paberaruannetele. Küsitlus näitas, et eSTATi kasutatakse eelkõige mugavuse pärast. Samuti toodi positiivsena välja aja ja kulude kokkuhoidu ning head ülevaadet esitatavatest aruannetest. Põhjuseks, miks eSTATi ei ole seni kasutatud, mainiti harjumust esitada paberaruandeid, tehnilisi raskusi ning asjaolu, et kõiki aruandeid ei saa veel eSTATi kaudu esitada. Kajastatud tulemusi kinnitas ka 2006. aasta detsembris Faktum & Arko tehtud põhjalikum eSTATi maine ja tuntuse uuring.

eSTATi tulevik

Lisaks eSTATi poolt tänapäevastele võimalustele on hetkel töös uuendused, et muuta süsteem andmeesitajale veelgi mugavamaks. Kavas on muuta eSTAT pelgalt aruannete esitamise kanalist ka riikliku statistika levitamise kanaliks, mis tutvustab iga ettevõtte puhul just selle tegevusala või suurusgrupi ettevõttele huvi pakkuvaid statistikatooteid. Eriti mahukate aruannete puhul lisandub võimalus genereerida neid otse ettevõtte raamatupidamissüsteemist ja eSTATi kaudu Statistikaametile edastada. 2007. aastal saab eSTATi kaudu esitada 77 statistilist aruannet. Ülejäänud aruandeid saab eSTATi kaudu esitada lähema paari aasta jooksul.

Ametikohtade hindamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kogemuse põhjal



Liina Kasper,

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi personalijuht

Kas meie organisatsioon on tööjoturul konkurentsivõimeline? Kas meie palgasüsteem vastab tänapäeva nõuetele? Millise palgaga peaks uue teenistuja ametisse nimetama? Kas on tagatud organisatsiooni sisemine õiglus? Kas palgatõusutaotlus on põhjendatud? Sellised küsimused kummitavad tänapäeval paljusid organisatioone. Nendega puutus pidevalt kokku ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Alati vastata ei osanudki, sest puudusid kindlad kriteeriumid, mille alusel palka õiglaselt määrata. Paraku ei reguleeri ka kehtiv riigiteenistujate palgaastmestik ametipalku töö sisust, keerukusest

ja nõudlikkusest lähtuvalt. Teame kõik, et situatsioon tööjoturul on muutunud ja üha raskem on leida head spetsialisti.

Meil oli suur soov ja vajadus korrastada olemasolevat palgakorraldust, et seeläbi suurendada sisemist õiglust ning teha võimalikuks organisatsiooni palgataseme võrreldavus teiste organisatsioonide palgatasemega. Palgasüsteemile võimalikult objektiivsete ja põhjendatud aluste saamiseks otsustasime läbi viia ametikohtade hindamise.

Palk on teema, mis paratamatult kütab kirgi. Hirmude mahavõtmiseks alustasime eesmärkide kommunikeerimist organisatsiooni ametnikele sõnumiga, et hindamise tulemusel kellegi palka ei alandata, pigem muutub palganumber pärast korrektuuride tegemist kõrgemaks. Kuna vahendid selleks olid planeeritud, täideti ametnikele antud lubadus. Kindlasti omas hirmude kaotamisel määravat tähtsust asjaolu, et kõigi jaoks oli eesmärk sõnastatud positiivselt.

Hindamisprotsessis oli keskne roll hindamisgrupil. Lähtuvalt hindamisprotsessi põhimõtetest kuulusid hindamisgruppi peamiselt osakonnajuhatajad, asekanterid ning personaliosakonna esindajad. Olulist tähtsust omas asjaolu, et õnnestus moodustada hästi töötav hindamisgrupi tuumik inimestest, kes julgesid oma arvamust avaldada, püüdsid enamasti jääda objektiivseks ega olnud väga domineerivad. Hindamistulemused sündisid põhjalikes aruteludes.

Hindamisprotsessi alguses toimus hindamismeetodit tutvustav koolitus. Koolitusel osalesid nii hilisemad hindamisgrupi liikmed kui ka need juhid, kes oma struktuuriüksuse ametikohti tutvustasid. Enne hindama asumist oli juhtide huvi suur ja soovijaid hindamisgrupis osalemiseks rohkesti. Pärast oma struktuuriüksuse ametikohtade hindamist kippus huvi aga kahanema.

Hindamisperiood kujunes pingeliseks, kuna regulaarselt käidi koos kaks korda nädalas ja hindamiskoosolek kestis iga kord 3–8 tundi. Hindamisgrupi töös osalesid ka konsultandid. Nemed moodustasid erimeelsuste korral tasakaalustava jõu, jälgides, et meetodikat ei moonutataks ning selgitades hindamiskriteeriumide üheseks tõlgendamiseks vajadusel nende sisu. Hindamisel kasutati analüütilist punkt-faktor meetodit. Kokku hinnati 226 ametikohta ja seda üsna lühikese ajavahemiku, poolteise kuu jooksul. Kuigi hindajatele oli see karm aeg, võib tagasi vaadates öelda, et tänu lühikesele hindamisperioodile püsis hindamine hästi fookuses ning asjaosaliste huvi protsessi vastu säilis lõpuni.

Millised olid peamised õppetunnid?

Hindamise algstaadiumis puudus hindajatel meetodika kasutamise kogemus, mistõttu oli probleemiks hinda-

miskriteeriumide sisust ja skaalast üheselt arusaamine. Raskusi valmistas avaliku sektori ametikoha vastutuse mõju hindamine – hindamisel oli vastutuse kriteerium suhteliselt suure kaaluga, ent meetodika ei arvestanud avaliku sektori eripära. Kui erasektori firma iga otsusega kaasneb rahaline mõõde, siis avalikus teenistuses on raske kõiki otsuseid rahasse ümber arvestada. Probleemina võib nimetada ametnike vastutuse ebaselgust seadusandlikul tasandil, formaalne struktuur vähendab näiliselt mõne ametikoha vastutust. Tihtilugu on avaliku sektori peaspetsialisti põhiülesandeks seadusloome. Kuigi otsene vastutus ei lasu õigusakti väljatöötanud ametnikul, vaid ministril, kantsleril ehk kogu kooskõlastusahelal, vastutab sisuliselt ikkagi ametnik.

Tuleb ausalt tunnista, et mitte alati ei tundnud hindajad täpselt hinnatavate tööde sisu. Kuna ametijuhendid ei pruukinud kajastada nõudeid ja täidetavaid ülesandeid täies mahus, ei saanud neid iga ametikoha hindamisel kasutada. Info ametikoha funktsioonide kohta saadi põhiliselt ametikoha tutvustajalt, mistõttu võis ametikoha tutvustaja presenteerimisoskus mingil määral mõjutada konkreetse ametikoha hindamistulemust. Enamasti suutis komisjon siiski neutraalsuse säilitada ja põhjendamatud ettepanekud tagasi lükata. Erimeelsuste lahendamiseks ja konsensusele jõudmiseks võttis hindamisgrupp lisaaega. Muresid lihtsalt maha suruda ei oleks tohtinud – nende mõte tuli lahti rääkida ja kõigil võimaldati oma seisukohti kaitsta. Samuti olid abiks väliskonsultantidelt saadud nõuanded. Vaidlusi tekitanud kriteeriumid ja ametikohad vaatasime uuesti üle ja osa neist hindasime ümber.

Meie puudused ilmnisid eeskätt komisjoni töö põhimõtete ning hindamistulemuste rakendamise kava kommunikatsioonimise. Hindamistulemused ja palgaanalüüsid konkreetse osakonna kohta edastati osakonnajuhatajale, kes sai ülevaate osakonna ametikohtade paigutusest palgasirgel ja võrreldavusest palgaturul (kahjuks tuleb nentida, et palkasid sai võrrelda väga väheste avaliku sektori organisatsioonidega). Hindamisgrupis lepiti kokku, et konkreetsete ametikohtade punktilist väärtust ei avalikustata, kuna meetodikat mittetundvad inimesed võivad selle põhjal valesid järeldusi teha. Osakonnajuhataja omakorda pidi kokkulepitud infot jagama osakonna ametnikega, kuid osakondades levis info erinevalt ja mitte kõik töötajad ei olnud piisavalt informeeritud.

Nagu näitas meie kogemus, on väga tähtis, et hindamisprotsess oleks hästi ette valmistatud ja kommuniqueeritud. Enne hindamisprotsessi alustamist tuleks kogu organisatsioonile arusaadavalt välja tuua hindamise eesmärgid, hindamiskomisjoni töö põhimõtted ja ametikohtade hindamisele järgnevad sammud. Kindlasti tuleks enne hindama asumist põhjalikumalt tutvustada ja lahti rääkida hindamiskriteeriumide sisu ning hindamiskaala. Soovitav oleks esmasel hindamisel kasutada organisatsiooniväliste konsultantide tuge.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis 2005. aastal toimunud ametikohtade hindamisel kasutatud meetodika ei olnud küll spetsiaalselt avalikule sektorile kohandatud, ent seda võis siiski pidada piisavalt objektiivseks. Ametikohtade hindamine võimaldas astuda reaalseid samme organisatsiooni palgasüsteemi korrastamiseks. Kõik hinnatud ametikohad jaotati palgaklassidesse, mille alusel täiustati olemasolevat palgasüsteemi. Ka meil leidis üle- ja alahinnatud ametikohti, mille osas rakendati organisatsiooni sisemise õigluse tagamiseks vajalikke parandusettepanekuid.

Lisaks konkreetsetele hindamistulemustele andis ametikohtade hindamine organisatsiooni jaoks olulist juhtimisinfot. Hindamise käigus saadi hea ülevaade oma organisatsioonist ja erinevate struktuuriüksuste tegevustest. Hindamisprojekti tulemusena on personaliosakonnal töövahend ametikohtade hindamiseks, võrdlemiseks ning personaliprotsesside täiustamiseks. Samuti saadi ülevaade oma organisatsiooni palgataseme konkurentsivõimest turul. Personalijuhile on hindamistulemused vahendiks, mille abil saab seista vastu juhtide survele põhjendamatuks palgatõusuks ja uute töötajate ülemaksmiseks.

Kokkuvõtteks võib öelda, et vaatamata mõningatele puudustele oli ametikohtade hindamise kogemus positiivne ning leiame, et hindamine ei tohiks piirduda ühekordse projektiga. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumil on kavas ametikohtade hindamisega süstemaatiliselt edasi tegelda ning seostada seda ka teiste personaliprotsessidega. Lisaks palgasüsteemi täiustamisele soovime saadud info põhjal üle vaadata ja edasi arendada nii personali planeerimise, värbamise ja valiku kui ka koolituse protsesse.

Riigiametnike foorum 2006: vigadest õppimine



Kristi Mae,

Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik

5. ja 6. oktoobril 2006. a toimus Tartus taas traditsiooniline riigiametnike foorum. Järjekorras juba seitsmes riigi tipp- ja keskastmejuhtidele suunatud kahepäevane konverents oli sel korral läbi aegade kõige suurema osavõtjate arvuga – Vanemuise Kontserdimajja oli kokku tulnud 530 ametnikku 74 riigiasutusest, mitmetest omavalitsustest ning avalik-õiguslikest institutsioonidest.

2005. aasta riigiametnike foorumit kajastades oli Linnar Viik avaliku sektori suhtes kriitiline, leides, et siin on kombeks oma ebaõnnestumised halva koristaja kombel vaiba alla pühkida. Edulugude kajastamise kõrval peab avaliku sektori juurde lahutamatu kuuluma vigadest rääkimine ja nendest õppimine. Nii keskenduti 2006. aasta foorumil enesekriitikale ning senitehtu analüüsimisele. Arutamaks ühiselt senise arengu probleemsemad kohti, suurendati võrreldes varasemate foorumitega oluliselt töötubade arvu. Esmakordselt toimusid töötoad foorumi mõlemal päeval ning nendes analüüsiiti nii korruptsiooni, riigiametnike tasustamise, Euroopa Liidu tegemistes osalemise, kriisikommunikatsiooni, tippjuhtide läbipõlemise kui ka mitmeid teisi olulisi teemasid.

Nagu traditsiooniks kujunenud, oli foorumi avajaks Eesti peaminister. Peaminister Andrus Ansip leidis, et kuigi eksida on lihtne, on Eesti seni hästi hakkama saanud ning suuremaid vigu, mida senise arengu puhul esile võiks tõsta, ei olegi tehtud. Ausus, riigi üle uhke rahvas, uuendusmeelsus, säästlikkus, tootlikkus, inimeste arendamine, madalad maksud ning soodne ettevõtluskeskkond on just need märksõnad, mis ka edaspidi Eestit peaministri sõnul õigel teel peaksid hoidma.

Tunduvalt kriitilisem oli Eesti senise käekäigu ning eelkõige uue haldusjuhtimise põhimõtete rakendamise suhtes foorumi üks peakõnelejaid professor Wolfgang Drechsler Tallinna Tehnikaülikoolist. Professor Drechsler rõhutas, et korrapärasus, läbipaistvus ja võrdne kohtlemine on avalikus sektoris palju olulisemad, kui madalad kulud ja kiirus.

Ärimaailma juhtimisvõtete kasutamine avalikus sektoris ajab omavahel segamini riigi põhialused, eelkõige demokraatia nõuded, ning rahalise vastutuse. Uue lähenemisena pakkus peaesineja välja uus-weberiaanliku riigi teooria, mis ühendab "klassikalise weberiaanliku riigi" arusaamad mitmete uue haldusjuhtimise põhimõtetega.

Foorumi teises sessioonis keskenduti eelkõige korruptsiooni ning eetika teemadele. Aastaid ÜRO peasekretäri asetäitjana töötanud ning praegune Sassari Ülikooli professor Pino Arlacchi jagas kuulajatega Itaalia kogemust ametnikkonna tippasemel korruptsiooniga võitlemisel. Arlacchi sõnul peaks hülgama mõtte, mille kohaselt on korruptsioonivastane võitlus ühekordne ja lõplike tulemustega ettevõtmine. Tulemuste saavutamiseks on vaja läbimõeldud korruptsioonivastase strateegia alusel toimuvat pidevat võitlust.

Ka õiguskantsler Allar Jõks keskendus oma ettekandes peamiselt ametnike seaduskuulekusele. Õiguskantsler leidis, et õigus ja eetika on suuresti kattuvad – õiguslike nõuete rikkumine rikub enamasti ka eetilisi nõudeid. Samas tuleb tihti ette olukordi, kus kõik on „juriidiliselt korrektne“, kuid siiski ütleb sisemine hääl, et midagi on valesti. Jõks rõhutas, et liigne juriidilisus ja sõrmega paberis kinni olemine võib takistada üldinimlike väärtuste tajumist ning alati tuleb kaaluda, kas ja millisel juhul võib rahva õiglustundega arvestamine või mitteamestamine omada õiguslikku tähendust.

Kui 2005. aastal ergutas osalejate meeli oma intrigeeriva ettekandega Linnar Viik, siis mullu tekitas saalis elavat arutelu meediajuht Mart Kadastiku ettekanne võimukandjate ja meedia vahelistest vastuoludest. Kadastik leidis, et vastuolud on paratamatud ning vajalikud. Meedia käsitluses on positiivne ja usaldusväärne ametnik harukordne indiid ning ametnik on inimene enamasti vaid siis, kui avalikustatakse tema jõulupremia või pikantsed seigad eraelust. Vastuseks süüdistab avalik võim meediat pealiskaudsuses, ebaobjektiivsuses, skandaalijanus.

Kadastik jõudis järeldusele, et meedia ei saa olla demokraatia valvekoer, sest see on siiski orienteeritud üksnes müügile. Esineja julged väited tekitasid riigiametnikest koosnevas publikus üsna palju elevust ning arutelu.

Tulevased talendid

Juba kolmandat aastat järjest korraldas Riigikantselei foorumi raames ka avaliku halduse alaste üliõpilastööde konkursi. Kui eelmisel aastal laekus konkursile 18 üliõpilastööd, siis 2006. aastal oli huvi konkursi vastu tunduvalt suurem ning oma töö saatis konkursikomisjonile hindamiseks 28 teadustöö autorit Tartu Ülikoolist, Tallinna Tehnikaülikoolist, Tallinna Ülikoolist, EBS-ist ning Sisekaitseakadeemiast.

Kui 2005. aastal jäi konkursil peaauhind välja andmata, siis 2006. aastal pälvis komisjoni konsensuslikul hinnangul selle Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonnas kaitstud Eveli Lume üliõpilastöö *"Best Practices for Institutional Settings in Public Debt Management: The Case of EU Member States"*. Sarnaselt eelmisele aastale otsustas komisjon välja anda ka kaks eriauhinda. Eriauhinna ja rahalise preemia olulist avaliku halduse temaatikat käsitleva bakalaureusetöö eest "Poliitilis-administratiivsed suhted poliitika kujundamise protsessis 1995. aasta Eesti Vabariigi Valitsuse seaduse näitel" pälvis Moonika Olju Tallinna Ülikoolist, sotsiaalselt ja kultuuriliselt olulist teemat käsitleva magistratöö *"The Preservation of Old Belief in Estonia: Social Capital as End And Means of Public Policy"* eest otsustas komisjon anda eriauhinna Aleksander Aidarovile Tartu Ülikoolist.

Parimate uuenduste tunnustamine

Eelmisel aastal jätkati 2005. aastal uuendusvõimelise riigi temaatikale keskendunud foorumil esmakordselt väljakuulutatud parima uuenduse konkursi traditsiooni. Ka sel sügisel oli eesmärgiks toetada Eesti avaliku halduse arengut uudsete töölahenduste ning neid elluviinud meeskondade tunnustamisega. Konkursikomisjon, kuhu kuulusid Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna juhataja Airi Alakivi, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poliitikadirektor Reet Teder, Poliitikauuringute Keskuse Praxis innovatsioonipoliitika programmi direktor Tarmo Kalvet ning Eesti Päevalehe arvamustoimetaja Indrek Mustimets, valis esitatud uuenduste hulgast tunnustamiseks välja ühe projekti, milleks osutus Statistikaameti projekt eSTAT.

Ettevõtetele ja asutustele ettevalmistatud internetipõhine statistiliste aruannete koostamise ja edastamise kanal eSTAT võimaldab esitada Statistikaametile andmeid turvaliselt, kiiresti ja mugavalt ning otsustada, kes saavad aruandeid esitada ja nende andmeid vaadata. Võiduprojekt tutvustab käesoleva "Avaliku teenistuse aastaraamatu" veergudel (vt lk 53 – 54) lähemalt Statistikaameti peadirektori asetäitja Tuulikki Sillajõe.



Traditsiooniline paneeldiskussioon

Foto: Riigikantselei

– 530 osalejat oli ühelt poolt rõõmustav rekord, kuid samal ajal seadis see osalemisele piirid ning tegi oluliselt keerukamaks ka korraldusliku poole kvaliteedi tagamise. Üsna selgeks sai asjaolu, et ajaga kaasas käimiseks peab foorum nii sisuliselt kui ka vormiliselt uuenema. Ja seda ta 2007. aastal teebki. Kohtumiseni 4. ja 5. oktoobril Narvas!

Foorumi õppetunnid

2006. aasta konverents oli järjekorras juba seitsmes foorum, mis on Tartu Vanemuise Kontserdimajja toonud kokku sadu ametnikke. Samas oli eelmise aasta kogemus ainulaadne ka korraldajatele

Avaliku teenistuse aasta piltides



Sven Soiver,
“TV 3” uudistetoimetaja

Riigiametnikud jäid eelmisel aastal pildi peale 24 843 korda. Kes seda laest võetud arvu ei usu, püüdku tõestada vastupidist. Pilte tegid ajakirjanikud, ametnikud ise, külalised ja palgatud piltnikud. Olgu tegelik arv kas või suurusjärgi võrra väiksem või suurem, üks on kindel – selles valikus on vaid murdosa kõikidest piltidest.

Valik on juhuslik ja allub vaid ühele põhimõttele – pildikatalooge lapates pidi see silma jääma. Tihti sai katalooge lapatud hilistel õhtutundidel või muude asjatoimetuste kõrvalt (näiteks Pandora õppuste pilt jäi silma meditsiinitöötajate läbirääkimiste ajal ajakirjanikuna kõneluste ukse taga tulemusi oodates), kuid kõik need pildid sundisid mind, ja ma loodan, et sunnivad teidki, tähelepanu teritama, pilti lähemalt uurima ja mõtlema sellele, kui vaheldusrikas võib olla riigiametniku töö.

Minu jaoks on kõigil neil piltidel olnud mingi varjatud huumor, mingi iroonia, mingi saatuse kurvivõtt, mingi kõrvalekalle tavalisest päevast. Ehk mingi hetk, mis mitte kunagi ei kordu, kuid mis oma olemasoluga suutis muuta Eesti aastal 2006 eriliseks ja meelde jäävaks kas läbi kajastatud sündmuste või läbi nende inimeste ja organisatsioonide, kes nende lugematute fotograafide ette sattusid.

Head vaatamist!

2006. aasta üheks tähtsündmuseks võib pidada presidendivalimisi. Skaala ühest äärmusest teiseni tundeid tekitanud kuudepikkune protsess peegeldus ka selles osalejate nägudel.



On kõnesid, mida ei unustata – kõne, mille võttis kõige täpselt kokku president Toomas Hendrik Ilves: “Mõne minutiga ütles see väike naine ja suur inimene välja tõe, mida ei andnud ei väänata ega vääriti mõista. Ta küsis otse ja keerutamata: kuhu ja kuidas edasi, Eesti rahva esindus?”

Foto: Postimees/Scanpix, Peeter Langovits



Kõrgete poliitiliste mängudega panid poliitikud Vabariigi Valimiskomisjoni tegema kolm korda järjest tühja tööd. Süvenes stereotüüp riigiametnikest: “Mida nad muud teevad, kui tõstavad vaid pabereid ühest hunnikust teise.” Tulemus tuli ettearvatult alles neljandal korral.

Foto: Postimees/Scanpix, Peeter Langovits



Presidendivalimise häälte lugemist jälgivad kõrgemate riigiametnike kõrgemad tipud – õiguskantsler Allar Jõks, riigikontrolör Mihkel Oviir ja Riigikohtu esimees Märt Rask.

Foto: Postimees/Scanpix, Peeter Langovits

Suur osa ametnike tööst on seotud ülesannetega, mida on raske ette kujutada. Huvitav oleks teada, kuidas järgmiste piltide kangelasid kirjeldasid päevatööd oma kodustele?



Põllumajandusministeeriumi eurokoordinatsiooni büroo juhataja Kristina Uibopuu ja välissuhete büroo peaspetsialist Kristi Matt luulekonkursi "Maal on mõnus" lõpetamisel Põllumajandusministeeriumi hoovis.

Foto: Põllumajandusministeerium

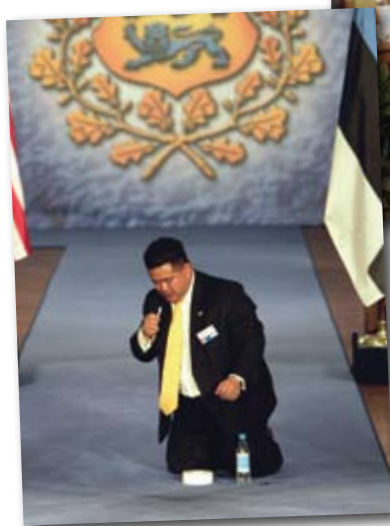


Mõnel ametnikul oli 2006. aastal töö, mida pole varem ette tulnud ja ilmselt enam kunagi ei tule ka – Kultuuriministeeriumi komisjon pidi ametlikult valima, kes on 2011. aastal kultuursem – kas Tallinn või Tartu.

Foto: Postimees/Scanpix, Raigo Pajula

Kiiretel aegadel aitasid Eesti ametnikke USA kolleegid. Pildil märgib anonüümne USA riigiametnik George W. Bushi ja Toomas Hendrik Ilvese pressikonvertsi eel kleepblindiga vaibal kohta, kus presidendid peavad seisatama ja kätt suruma.

Foto: Postimees/Scanpix, Raigo Pajula





Riigikontrolli meeskond (vasakult) Meelis Peerna, Katrin Gottlob, Juhani Lemmik ja Külli Nõmm fotojahil Kõrvemaal mais 2006.
Foto: Riigikontroll/Kristi Kährin

Samas oli ka ülesandeid, mille kirjeldamine on küll lihtne, ent millega võib sellegipoolest kaasneda nii mitmeid väljakutseid kui ka suurt pinget. Järgnevatele fotodele jäädvustatud inimeste tööelu ei saa kindlasti üksluiseks pidada.



Haridus- ja Teadusministeerium – ainus ministeerium, mis jagunenud kahe linna vahel ja mis pannud ministri sõitma Tartu ja Tallinna vahel. Pildil on killuke haridus- ja teadusametnike Tallinna poolt – rahvusvahemuste hariduse osakond – vasakult Cilja Laud, Toivo Keva, tagaplaanil seljaga Leino Lepp.

Foto: Postimees/Scanpix, Liis Treimann

Ehitushinnad jooksevad Kaitseministeeriumil eest ära kiiremini, kui eelarve järgi jõuab. Kaitseministeeriumi asekancler Martin Hurt demonstreerib kahte tulpa: sinine on kaitse-eelarve ehitusraha, punane – palju ehitamine tegelikult maksaks.

Foto: Postimees/Scanpix, Mihkel Maripuu

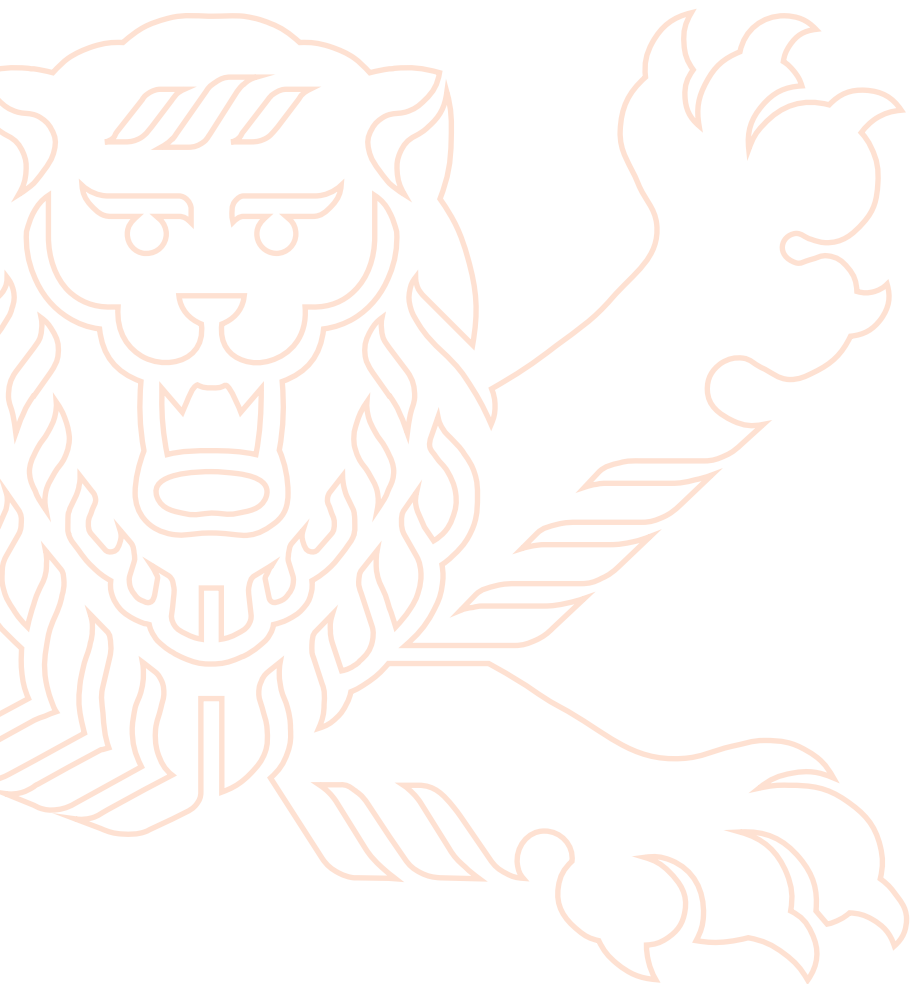


Linnugripi tõrjeõppus Tallinna lennujaamas – nakkusohtlikust piirkonnast on saabunud lennuk, pardal inimene, kellel kahtlustatakse eluohtlikku viirust. Lennuki osas buss, reisijate osas sõdurid.

Foto: Siseministeerium/Ursel Kedars

Avaliku teenistuse aasta arvudes





AVALIKU TEENISTUSE AASTA ARVUDES

Ülevaade Eesti ametnikkonnast 2006. aastal



Kadri Uus,

Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik

2006. aasta avaliku teenistuse aastaraamat jätkab pikaajalist traditsiooni avaliku teenistuse koosseisu alaste põhinäitajate tutvustamisel. Riigikantselei on avaliku teenistuse personalistatistikat kogunud ja analüüsinud juba kümme aastat. Käesolevas aastaraamatus esitatakse ülevaade olulisematest Eesti avalikke teenistujaid iseloomustavatest näitajatest 2006. aasta 31. detsembri seisuga¹, võrreldes hetkeolukorda varasemate aastatega.

Küsitlusvalim ja andmete töötlemine

Enne statistikaülevaate juurde asumist tuleb käsitleda avaliku teenistuse ja avaliku teenistuja mõistete tähendust. Avaliku teenistuse seaduse järgi tähendab avalik teenistus töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Ametiasutuste all peetakse silmas riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavaid asutusi, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine. Avalikud teenistujad jagunevad omakorda ametnikeks ja abiteenistujateks. Ametnik on ametiasutuse koosseisus olevale ametikohale nimetatud või valitud isik, abiteenistuja aga ametiasutuse abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja. Kuna avaliku võimu teostamisega ning avalikust huvist lähtuva sisulise tööga tegelevad üksnes ametnikud, kes ühtlasi moodustavad avalikest teenistujatest ka valdava enamuse, keskendub järgnev statistikaanalüüs eeskätt ametnikkonnale.

Nagu aasta varem, oli Eestis ka 2006. aasta viimasel päeval 71 riigi ametiasutust ning 227 kohaliku omavalitsuse üksust. Viimased jagunesid 194 vallaks ja 33 linnaks. Riigikantselei statistikaküsitluses paluti osaleda kõigil riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustel. Lisaks ametiasutuste teenistuses olevate n-ö tavaametnike andmetele kajastub ülevaates riigiasutustes töötavate kaadrikaitseväelaste statistika (kaadrikaitseväelased töötasid 2006. aastal Kaitsejõudude Peastaabis ja selle allasutustes, Kaitseressursside Ametis, Piirivalveametis ja Sisekaitseakadeemias).

Andmete esitamiseks tuli täita elektrooniline küsitlusvorm. Vastused laekusid kõigilt riigiasutustelt. Kohaliku omavalitsuse asutustest esitasid täidetud küsitlusankeedid 162 linna ja valda, s.o 71% kõigist omavalitsusasutustest. Võib rõõmuga tõdeda, et võrreldes eelmise aastaga, mil andmed laekusid vaid 135 omavalitsusüksuselt, oli 2006. aastal vastanute osakaal selles grupis 12 protsendipunkti võrra suurem. Kuna oma andmed esitasid ka suurimad linnavalitsused (Tartu, Tallinn, Pärnu jne), võib eeldada, et laekunud vastustega on kaetud vähemalt 85% kõigist omavalitsuste ametnikest.

Et omavalitsuste löikes on statistikaandmed esitanud asutuste ring aastate löikes varieerunud ning kaadrikaitseväelaste puhul on tegu muust avalikust teenistusest selgelt eristuva teenistusliigiga, keskendub järgnev statistikaülevaade eeskätt üldisele riigiteenistusele, hõlmates siiski ka teiste eriseaduste alusel tegutsevate riigi ametiasutuste (nt politsei, prokuratuur, vanglad, kohtud ja eriseaduste alusel tegutsevad põhiseaduslikud institutsioonid) ametnikke. Andmeid kohaliku omavalitsuse ametnike ja kaadrikaitseväelaste kohta on analüüsis

¹ Põhjalikum personalistatistika (ilma kommentaarideta) on avaldatud Riigikantselei veebilehel: <http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus>.

kajastatud ainult olulisemate erinevuste kirjeldamiseks.

Sarnaselt eelmistes aastaraamatutes avaldatud statistikaülevaadetele on ka sel aastal esitatud ametiasutuste võrdlevanalüüs järgmiste põhiliste gruppide lõikes:

- ministeeriumid koos valitsemisalaga – 11 ministeeriumi ja nende valitsemisalal olevad ametid, inspeksiioonid ja muud valitsusasutused (kokku esitas andmed 39 ministeeriumide valitsemisala asutust)²;
- põhiseaduslikud institutsioonid – Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikantselei, Riigikohus, Riigikontroll ja Õiguskantsleri Kantselei. Lisaks on põhiseaduslike institutsioonide gruppi kaasatud Riigikantselei haldusalal olev Rahvusarhiiv;
- maavalitsused – 15 maavalitsust;
- kohalikud omavalitsused – 162 linna ja valda.

Ametnike koosseisu iseloomustavad andmed

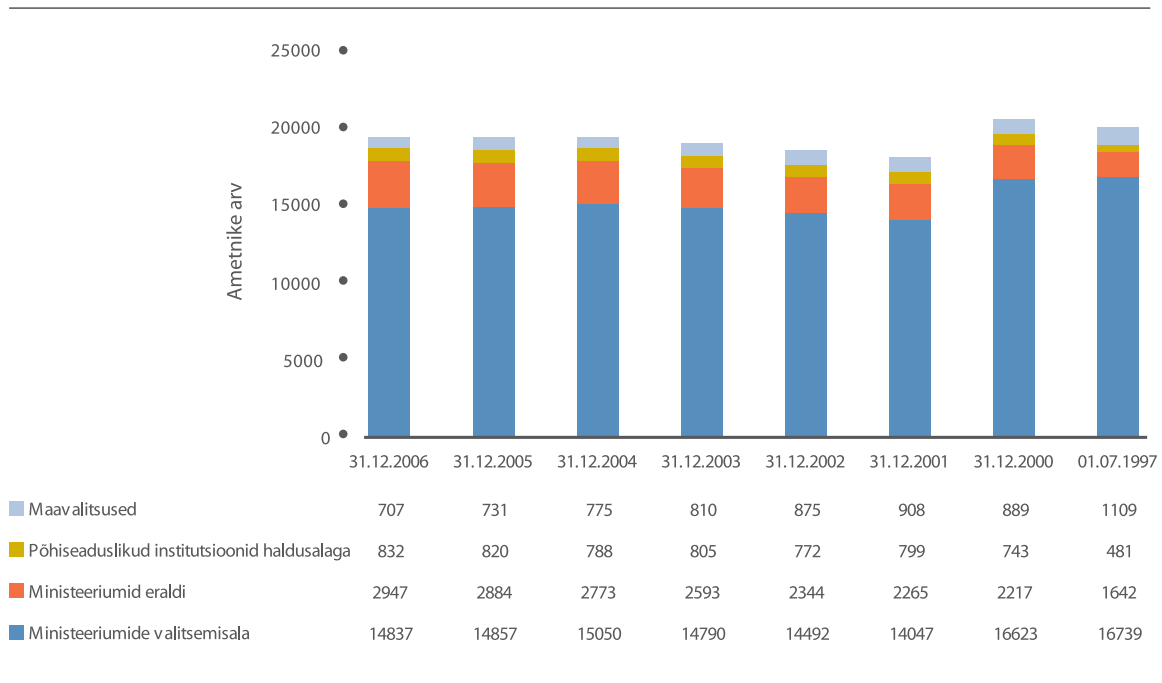
2006. aasta viimasel päeval oli riigi ametiasutuste teenistuses 19 323 ametnikku ning 4053 kaadrikaitseväelast – riigiametnike koguarv oli seega 23 376 inimest. 162-s andmed esitanud kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töötas 3996 ametnikku, kellest 41% moodustasid kahe suurima omavalitsusüksuse, Tallinna ja Tartu linnavalitsuse töötajad. Arvestades seda, et küsitlustulemustes kajastuvad hinnanguliselt 85% omavalitsusametnike andmed, võib kohalike omavalitsuste ametnikkonna üldiseks suurusjärguks hinnata umbes 4700 inimest.

Üldisse avalikku teenistusse kuuluvate riigiametnike koguarv on viimase kolme aasta jooksul püsinud praktiliselt muutumatuna (vähenedes 2005. aastal 0,5% ja kasvades 2006. aastal 0,2% võrra) ning ametnikkond moodustab stabiilselt ligikaudu 4% Eesti tööhõivest. 2005. ja 2006. aasta küsitlustes uuriti ka seda, kui palju on aasta jooksul ametiasutustes töötanud koosseisuväliseid ametnikke (tingimusega, et teenistussuhe on kestnud rohkem kui kolm kuud). Mõlemal aastal moodustas koosseisuvälise ametnike arv umbes 2% kogu ametnikkonnast.

2006. aastal tõusis veidi ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide ametnike arv (vastavalt 63 ja 12 ametniku võrra). Maavalitsuste ametnike arv kahanes 24 võrra ning ka ametites ja inspeksiioonides töötas 2005. aastaga võrreldes 20 ametnikku vähem. Ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide väikeste sammudena kulgenud ent pidev ametnike arvu kasv on toimunud juba 1997. aastast alates – selle tulemusena on nende asutusegruppide ametnikkond 2006. aastaks peaaegu kahekordistunud (vt graafik 1). Maavalitsuste koosseisu iseloomustab seevastu tugevalt vastassuunaline liikumine – vaadates 2006. aastast tagasi 1997. aastasse, näeme et maavalitsuste ametnike arv on kümne aastaga vähenenud 36% (kokku 402 ametniku) võrra. Suurima asutustegrupi ehk ametite ja inspeksiioonide ametnikkond vähenes tugevamalt 2001. aastal, hiljem on selles grupis toimunud mitmeid väiksemaid kõikumisi – viimasel kahel aastal kahanemise suunas.

² Politseiameti koond on koostatud 8 asutuse (sh ka Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei ning Kohtuekspertsiisi ja Kriminialistika Keskus) ja Kaitsejõudude koond 18 asutuse andmete põhjal. Piirivalveameti ja vanglate koond hõlmab 6 asutust.

Graafik 1. Riigiametnike arv asutusegruppide lõikes 1997–2006



Märkimisväärne langus toimus 2006. aastal kaadrikaitseväelaste arvus – võrreldes 2005. aastaga vähenes see seitsme protsendipunkti (299 isiku) võrra. Kui Kaitsejõudude Peastaabi haldusalas töötavate kaadrikaitseväelaste arv jäi praktiliselt samaks (2006. aastal 2414 isikut, 33 võrra vähem kui eelmisel aastal), siis Piirivalveameti teenistuses olevate kaadrikaitseväelaste arv kahanes aastaga 286 isiku võrra (kokku töötas 2006. aastal Piirivalveametis 1619 kaadrikaitseväelast). Lisaks kaitsejõududele ja piirivalveasutustele töötas 2006. aastal 19 kaadrikaitseväelast ka Sisekaitseakadeemias, üks kaadrikaitseväelane kuulus ka Kaitseressursside Ameti koosseisu.

Kõige suuremateks riigiasutusteks olid 2006. aastal endiselt Politseiamet, kus töötas kokku 4407 ametnikku, ning Maksu- ja Tolliamet 2210 ametnikuga. 2005. aastaga võrreldes on ametnike arv neis ametiasutustes langedud – vastavalt 155 ja 98 ametniku võrra. Rohkem kui tuhandeliikmeline ametnikkond oli veel esimese ja teise astme kohtutes ning vanglates, kus töötas vastavalt 1276 ja 1353 ametnikku (eelmisel aastal vastavalt 1218 ja 1476 ametnikku). Ministeeriumide lõikes olid suurimad Välisministeerium ja Keskkonnaministeerium, vastavalt 594 ja 509 ametnikuga. Selle grupi väikseim asutus oli Kultuuriministeerium 62 ametnikuga. Kõige väiksemas riigiasutuses, Energiaturu Inspeksioonis, töötas nagu 2005. aastalgi 10 ametnikku.

Eesti suurima kohaliku omavalitsuse asutuse, Tallinna Linnavalitsuse teenistuses oli 2006. aastal 1302 ametnikku (100 ametnikku rohkem kui eelmisel aastal). Suuruselt teist kohta hoiab Tartu Linnavalitsus, kus töötas 326 ametnikku (võrreldes eelmise aastaga 12 ametnikku rohkem). Andmed esitanud omavalitsustest väikseim oli nelja ametnikuga Lavassaare Vallavalitsus Pärnumaal. Viis ametnikku töötas Nõva ja Oru vallavalitsuses Läänemaal, Kaisma ja Tootsi vallavalitsuses Pärnumaal, Põide Vallavalitsuses Saaremaal ning Rannu Vallavalitsuses Tartumaal.

Ametnike kodakondsus

Kuni 2004. aasta 1. maini võisid avaliku teenistuse seaduse kohaselt riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikuna töötada vaid Eesti kodanikud. Pärast Euroopa Liitu astumist võivad Eestis avalikku teenistusse kuuluda ka Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud, kes vastavad Eestis ametnikule seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Eelnev ei laiene siiski kõigile avaliku teenistuse ametikohtadele. Eesti kodakondsuse omamine on jätkuvalt

eelduseks töötamiseks ametikohtadel, mille põhiülesandeks on ametiasutuse juhtimine, riiklik järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamine, riigisaladuse töötlemine, riikliku süüdistuse esindamine või riigi diplomaatiline esindamine, ning ametikohtadel, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamisel piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi.

Statistikaküsitluse tulemuste kohaselt oli 2006. aasta lõpus Eesti ametnikkonnas 10 mitte-eesti kodakondsusega ametnikku. Nende seas leidis kaks Soome kodakondset ning üks Leedu kodakondsusega ametnik. Kahe ametiasutuse teenistuses oli aga – ehkki Eesti seadusandlus vastavat luba ei anna – kokku seitse Vene kodakondsusega ametnikku.

Ametnike jaotus põhigruppidesse

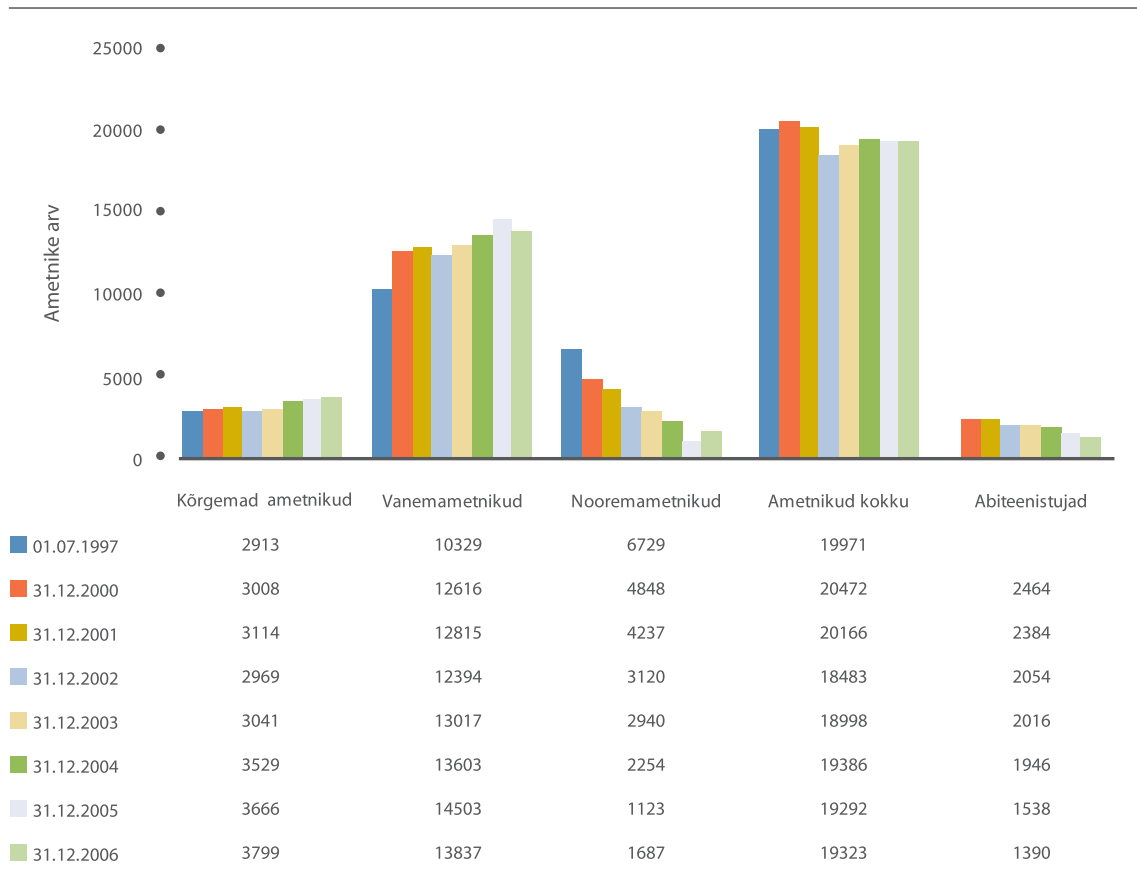
2006. aasta lõpus oli riigi ametiasutustes teenistuses 3799 kõrgemat ametnikku, 13 837 vanemametnikku ja 1687 nooremametnikku (vt graafik 2). 2006. aasta jooksul jätkus aastaid kestnud kõrgemate ametnike osakaalu suurenemine ametnikkonnas (kõrgemate ametnike arv kasvas 3,6% võrra). Koosseisult kõige arvukam põhigrupp ehk vanemametnike grupp on aastaga veidi kahanenud (4,6%). See on seletatav ühelt poolt sellega, et osa varasemaid vanemametnikke on asunud kõrgemate ametnike põhigrupi ametikohtadele, teiselt poolt on suurenenud ka teenistuses olevate nooremametnike arv. Nooremametnikud moodustavad ametnikkonna lõikes endiselt marginaalse grupi, ent võrreldes 2005. aastaga, mil nende arv langes rekordiliselt madalale tasemele, kasvas sellesse põhigruppi kuuluvate ametnike arv 2006. aastaga lausa 50% võrra. Sellise kasvu põhjuseks on eeskätt vanglates teenistuses olevate ametnike ümberjaotus põhigruppide lõikes (kui 2005. aastal kuulus enamus vanglate ametnikest vanemametnike põhigruppi, siis aastaga on domineerivaks kujunenud just nooremametnike põhigrupp).

Vaadates põhigruppide proportsionaalset osakaalu ametnikkonnas kümme aastat tagasi, näeme et tollal moodustasid kõrgemad ametnikud 14,6% osakaaluga ametnikkonna kõige väiksema grupi, pool (51,7%) ametnikkonnast kuulus vanemametnike põhigruppi ja kolmandik (33,7%) nooremametnike põhigruppi. Täna on olukord tugevalt muutunud – kõrgemad ametnikud moodustavad ametnikkonnast viiendiku, vanemametnike põhigrupi osakaal läheneb kolmveerandile (71,6%) ning nooremametnike põhigrupi osakaal on kahanenud väiksemaks kui kümnendik (8,7%). Muutused on osalt seletatavad sellega, et Eesti avalik teenistus ei ole üles ehitatud karjäärisüsteemina, mis eeldaks kõrgemalt ametnikult eelnevat teenistust noorem- ja vanemametniku ametikohal. Samuti on kõrgemate ja vanemametnike grupi osakaalu suurenemine seotud pragmaatiliste kaalutlustega seoses avaliku teenistuse palgakorraldusega – ajale jalgu jäänud palgaastmestiku tingimustes on kõrgemasse põhigruppi kuuluvatele ametnikele võimalik maksta kõrgemat astmepalka³.

Kohalike omavalitsuste ametnikkonna struktuur on viimase kolme aasta jooksul püsinud väga stabiilsena. Juhitide ja nõunike põhigruppi kuulus 2006. aastal 30%, vanemametnike põhigruppi 61% ja nooremametnike põhigruppi 9% kõigist omavalitsusametnikest. Seega on aasta jooksul kõrgemate ametnike arv ühe protsendipunkti võrra kasvanud, vanemametnike arv sama palju langenud ning nooremametnike arv püsinud muutumatuna.

³ Riigiametnike põhigrupid on riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadusega (vt <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12769876>) seotud kindlate palgaastmete vahemikega.

Graafik 2. Riigiametnike jaotus põhi-gruppide lõikes 1997–2006

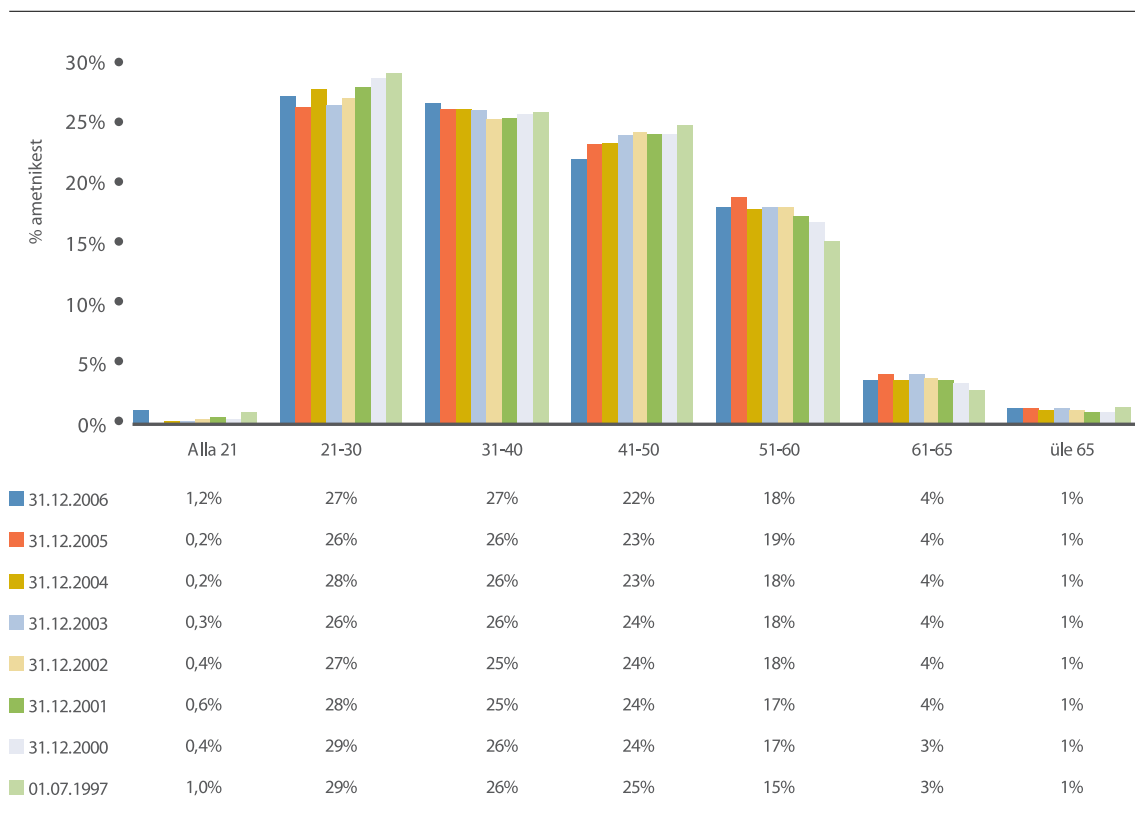


Mis puutub riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes teenistuses olevatesse abiteenistujatesse, siis ei toonud 2006. aasta nende osakaalu suuri muutusi. Kohaliku omavalitsuse ametiasutustes teenistuses olevate abiteenistujate arv on pärast 2005. aastal toimunud suurt langust – 2004. aastal moodustasid abiteenistujad 36% kõigist omavalitsuste avalikest teenistujatest, 2005. aastal kahanes nende osakaal 15 protsendile – veel ühe protsendipunkti võrra langenud. Ka riigiasutustes vähenes abiteenistujate arv 2006. aasta jooksul veidi (1538-lt 1390-le). Abiteenistujate osakaal on riigiasutustes võrreldes 2005. aastaga seega 0,7 protsendipunkti võrra väiksem, ulatudes 6,7 protsendini.

Ametnike vanuseline jaotus

Riigiametnike vanuseline koosseis on kümne aasta jooksul püsinud väga ühetaolisena (vt graafik 3). 2006. aastal toimusid väikesed nihked eelkõige nooremate vanusegruppide osakaalu mõningase suurenemise poole. Suurem osa (54%) Eesti ametnikkonnast kuulub vanusegruppi 21–40 aastat, kusjuures 21–30-aastaseid ning 31–40-aastaseid ametnikke on võrdselt (mõlemas vanusegrupis toimus aastaga ühe protsendipunkti suurune tõus). Võrreldes 2005. aastaga tõusis ühe protsendipunkti võrra ka alla 21-aastaste ametnike osakaal (ehkki vanusegrupi piires tähendab see kuuekordset kasvu, moodustavad sellises vanuses ametnikud kõigist ametnikest siiski üksnes 1,2%). Nii vanusegruppi 51–60 kui ka 61–65 eluaastat kuuluvate ametnike osakaal vähenes 2006. aasta jooksul protsendipunkti võrra, vanemate kui 65-aastaste ametnike osakaal püsis muutumatuna.

Graafik 3. Riigiametnike vanuseline jaotus perioodil 1997–2006



Et Eesti riigiametnikud on suhteliselt noored, kinnitab ka asjaolu, et üheski asutusegrupis peale maavalitsuste ei moodustanud vanemad kui 50-aastased ametnikud rohkem kui veerand asutusegrupi ametnikkonnast. Kõige nooremad on ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide ametnikud – neis asutusegruppides ulatus kuni 30-aastaste ametnike osakaal vastavalt 40 ja 33 protsendini. Alla 40 eluaasta jäi 69% ministeeriumide ja 62% põhiseaduslike institutsioonide ametnike vanus. Suhteliselt kõige vanem oli endiselt maavalitsuste ametnikkond, kus kolmveerand ametnikest olid vanemad kui 41 aastat, sh olid 45% vanemad kui 51-aastased ning kümnendik oli ületanud 61 eluaasta piiri. Enamus väga noortest, alla 21-aastastest ametnikest töötas ametites ja inspektsioonides (selle vanuserühma ametnike osakaal kõigist asutusegrupi ametnikest oli 1,5%), alla 40-aastased ametnikud moodustasid selles asutusegrupis 53,5%.

Kohaliku omavalitsuse ametnikkonnast moodustasid suurima osa (66%) ametnikud vanuses 41–60 eluaastat. Vanemaid kui 51-aastasi ametnikke oli 28% ning alla 30-aastasi ametnikke 30%. 2005. aastal oli omavalitsuste ametnike vanuseline jaotus täpselt samasugune.

Ametnike sooline jaotus

Pärast 1999. aastat, mil naissoost ja meessoost riigiametnike osakaal oli täpselt võrdne (vt graafik 4), on ametnikkonnas järjepidevalt suurenenud naiste ülekaal. Võrreldes 2005. aastaga kärises 2006. aastal lõhe veel 1,5 protsendipunkti võrra sügavamaks – riigiametnike seas oli naise 63,5% ja mehi kõigest 36,5%. Naiste osakaalu suurenemine jätkus ka traditsionaalselt pigem meeste pärusmaaks peetud valdkondades. Näiteks töötas Politsei ameti haldusalas 2005. aastaga võrreldes 197 meest vähem ning 42 naist rohkem, seega oli meeste osakaal 8% võrra vähenenud ning naiste osakaal 2% võrra suurenenud (2005. aastal oli meeste osakaal vähenenud 6,5% ning naiste osakaal kasvanud samuti 2%).

Graafik 4. Riigiametnike sooline jaotus perioodil 1997–2006



2006. aastal olid naised ülekaalus kõigis asutusegruppides (keskmisest tugevamalt maavalitsustes, kus naised moodustasid 74% kõigist ametnikest), samuti kõigis ametnike põhigruppides. Kõrgemate ametnike grupis moodustasid naised 2006. aastal 55,5% (seitse aastat tagasi oli naiste osakaal kõrgemate ametnike põhigrupis 12,5% võrra väiksem ehk 43%; jaotus kaldus 0,4 protsendiga naiste kasuks 2003. aastal). Vanemametnike seas kasvas naiste osakaal aastaga 3% võrra, ulatudes 2006. aastal 66 protsendini. Nooremametnike põhigrupis on erandina tõusnud meeste osakaal – kui 2005. aastal moodustasid mehed nooremametnikest neljandiku, siis aasta hiljem on nende osakaal 36% (seda on siiski vähem kui 2004. aastal, mil meessoos esindajaid oli nooremametnike seas 47%). See on seletatav nooremametnike arvu üldise kasvuga, ametisse asunud nooremametnike seas domineerisid järelikult mehed.

Kohaliku omavalitsuse ametiasutustes jäi ametnike sooline jaotus võrreldes 2005. aastaga samaks – siin ulatus naiste osakaal 72 protsendini ning mehed moodustasid vaid 28% kõigist ametnikest.

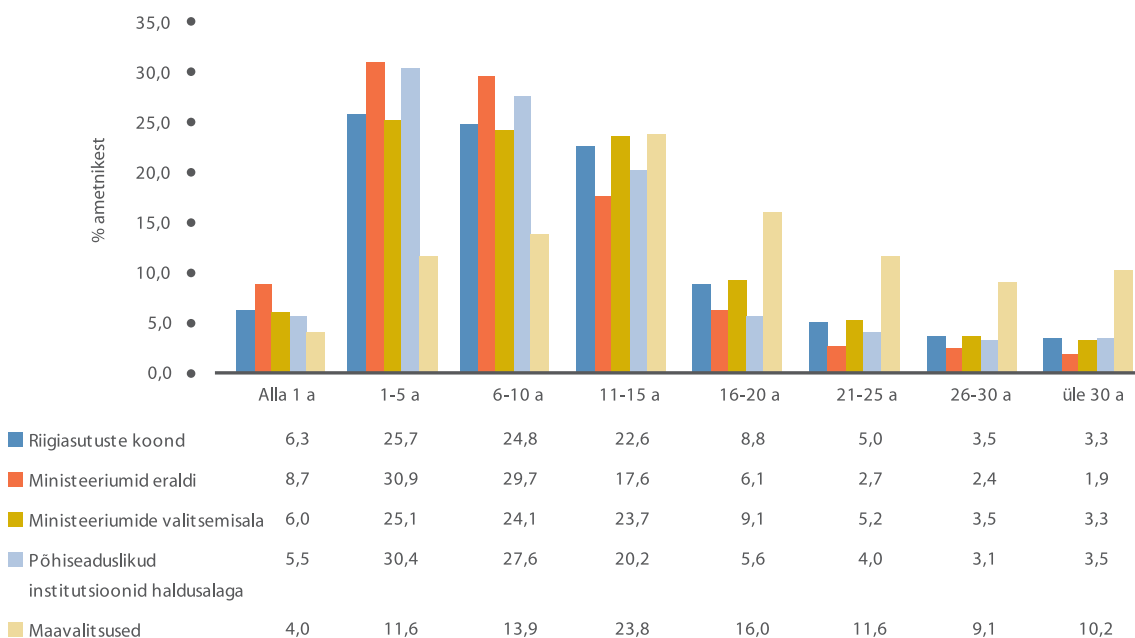
Soolise võrdõiguslikkuse volinik on avaliku teenistuse soolist jaotust hinnates leidnud, et naiste osakaalu pideva suurenemise tingimustes on alust mõelda positiivsete erimeetmete rakendamisele meestele kui alaesindatud soole. Näiteks võib – juhul kui asutuses on mehed alaesindatud – värbamiskulutustes välja tuua, et võrdsete kompetentsidega kandidaatide puhul langetatakse valik mehe kasuks.

Ametnike teenistustaaž

Enamus Eesti ametnikkonnast (50,5%) on avalikus teenistuses olnud üks kuni kümme aastat (vt graafik 5). Palju on ka pikaajalisema avaliku teenistuse staažiga ametnikke – üle kümne aasta on avalikus teenistuses olnud rohkem kui kaks viiendikku (43%) ametnikest, viiendik (21%) rohkem kui 15 aastat. Ametnikud, kelle avaliku teenistuse staaž jääb alla viie aasta, moodustavad ametnikkonnast ühe kolmandiku (32%). Võrreldes aastataguse olukorraga oli 2006. aastal alla viieaastase staažiga ametnikke protsendipunkti võrra vähem ning kauem kui kümme aastat avalikus teenistuses olnute osakaal tõusis 2,5 protsendipunkti võrra.

Ametnike staažijärgne jaotus erinevates asutusegruppides kajastab aastate jooksul kinnistunud olukorda, mille kohaselt valdav enamus ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide ametnikke on avalikus teenistuses olnud alla kümne aasta (2006. aastal vastavalt 69% ning 66%), enamus maavalitsuste ametnikke seevastu rohkem kui kümme aastat (71%). Ametites ja inspeksioonides on jaotus erinevate staažigruppide vahel ühtlasem, enamuse (55%) ametnike avaliku teenistuse staaž jääb siiski alla kümne aasta.

Graafik 5. Ametnike jaotus üldise avaliku teenistuse staaži järgi (31.12.2006 seisuga)

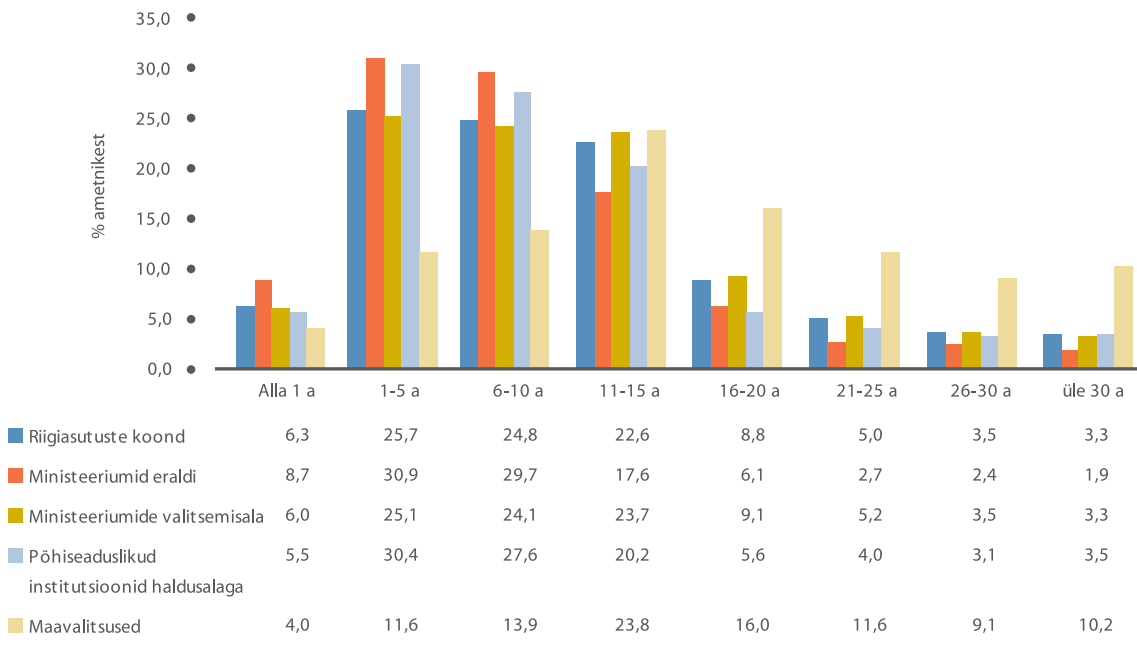


Selles ametiasutuses, mille koosseisu 2006. aasta lõpu seisuga kuuluti, on üldjuhul töötatud samuti üks kuni kümme aastat (59,5%) (vt graafik 6). Sealjuures on peaaegu pooled riigiametnikest (46%) töötanud praeguses teenistuskohas vähem kui viis aastat ning 11% vähem kui aasta. Veidi vähem kui kolmandik (30%) ametnikest on ühes ja samas ametiasutuses töötanud kauem kui kümme aastat. Avaliku teenistuse üldarvestuses on ametnike jaotus samas asutuses töötamise staaži alusel varasematel aastatel olnud väga sarnane. Asutusegruppides esines siiski ka suuremaid kõikumisi.

Ministeeriumides, kelle ametnikkond on varasematel aastatel olnud kõige ebastabiilsem – vähem kui aastase staažiga ametnikud on kolmel viimasel aastal moodustanud ligi viiendiku (aastate lõikes 18%–19%) kõigist ametnikest – on sedavõrd värske meeskonnaliikmete osakaal langenud 13 protsendile. Põhiseaduslikes institutsioonides koos haldusalaga on vähem kui aastase staažiga ametnike osakaal aga eelmise aastaga võrreldes 2,5 protsendipunkti võrra tõusnud, ulatudes 14,5 protsendini asutusegrupi ametnikkonnast. Põhiseaduslikes institutsioonides eraldi (st ilma Riigikantselei haldusalasse kuuluva Rahvusarhiivita) on praeguses teenistuskohas vähem kui aasta töötanud ametnike osakaal tõusnud lausa 18 protsendini. Osalt on selline areng seletatav sellega, et asutusegrupi ametnike suhteliselt väikese arvu juures on suurt mõju avaldanud üksikutes asutustes toimunud ümberkorraldused (nt Vabariigi Presidendi Kantseleis on alla aastase staažiga ametnike 26-protsendiline osakaal seletatav eelmisel aastal toimunud presidendivalimistega seotud meeskonnavahetusega).

Pikema kui kümneaastase staažiga ametnikud moodustasid 2006. aastal erinevates asutusegruppides reeglina kuni kolmandiku kollektiivist, ent erandiks olid jätkuvalt maavalitsused, kus rohkem kui kümneaastase samas asutuses töötamise staažiga inimeste osakaal oli 61% (kolm protsendipunkti rohkem kui eelmisel aastal).

Graafik 6. Ametnike jaotus teenistusstaži järgi samas ametiasutuses (31.12.2006 seisuga)



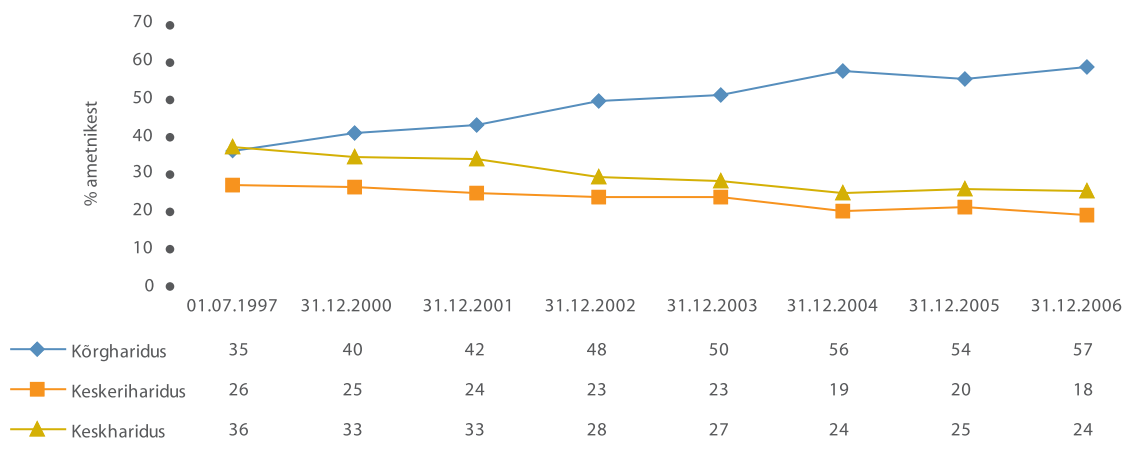
Kohalike omavalitsuste ametnikest moodustavad asutuses vähem kui aasta töötanud inimesed 12%, sama lühikese üldise avaliku teenistuse staažiga inimesi on 8% (vastavalt kahe ja ühe protsendipunkti võrra rohkem kui eelmisel aastal). Võrreldes eelmise aastaga on kohalike omavalitsuste ametnike seas viie protsendipunkti võrra kasvanud nii samas asutuses kui ka avalikus teenistuses kauem kui 10 aastat tegutsenute osakaal. Samas asutuses oli 2006. aastal üle 10 aasta töötanud 37% ning avalikus teenistuses oli sama kaua olnud 46% omavalitsusametnikest.

Ametnike haridustase

Võrreldes 1997. aastaga, mil kõrgharidusega ametnikud moodustasid riigiasutuste ametnikkonnast veidi üle kolmandiku (35%), on kõrgharidust omavate inimeste osakaal ametnikkonnas oluliselt kasvanud (vt graafik 7). 2006. aastal oli kõrgharidusega ametnike osakaal suurem kui kunagi varem, ulatudes 57 protsendini kogu ametnikkonnast (võrreldes 2005. aastaga oli kõrgharidusega ametnikke kolme protsendipunkti võrra rohkem).

Kõrgharidusega ametnike osakaal on kasvanud kõigis ametnike põhigruppides. Kõrgemate ametnike põhigrupis ületas see varemgi üheksat kümnendikku, ent 2006. aasta jooksul tõusis eelmise aastaga võrreldes veel ühe protsendipunkti, ulatudes kokkuvõttes 92 protsendini. Vanemametnikest omas 2006. aastal kõrgharidust 53% ning nooremametnikest 17% – võrreldes 2005. aastaga oli kõrgharidusega ametnike osakaal neis põhigruppides vastavalt viie ja ühe protsendipunkti võrra suurem. Kõige rohkem kõrgharidusega ametnikke on ministeeriumides (81% kõigist selle asutusegrupi ametnikest) ning kõige vähem ametites ja inspeksioonides (51% asutusegrupi ametnikest).

Graafik 7. Riigiametnike hariduslik jaotus 1997–2006



Keskhariidusega ametnikud moodustasid 2006. aastal 24% ning keskeriharidusega ametnikud 18% kõigist ametnikest. Läbilõikes on nimetatud haridustasemega ametnike osakaal ametnikkonnas veidi vähenenud. Nooremametnike põhigrupis, kus ametiülesanded kõrgemat haridustaset ei eeldagi, on aga viimastel aastatel positiivseks suundumuseks rakenduslikke erialateadmisi omavate isikute osakaalu kasv. 2004. aastal omas keskeriharidust 27%, aasta hiljem 38% ning 2006. aastal juba 42% nooremametnikest.

Eestis leidis 2006. aastal ka 75 põhiharidusega riigiametnikku, kes moodustasid kokku 0,4% riigiametnikest. Seitse põhiharidusega ametnikku oli teenistuses ka küsitluses osalenud kohaliku omavalituse ametiasutustes. Kuigi seaduse alusel on ametnikutöö eelduseks keskhariiduse olemine, on tehtud erand neile ametnikele, kes olid teenistuses avaliku teenistuse seaduse jõustumisel 1. jaanuaril 1996. a ning kes vastasid muudele teenistusse võtmise tingimustele ja ametikoha eesmärgi saavutamiseks seatud nõuetele.

Sarnaselt riigiasutuste ametnikele omab ka enamuse (61% ehk protsendipunkti võrra rohkem kui 2005. aastal) kohalike omavalitsuste ametnikest kõrghariidust. Juhtide ja nõunike hulgas ulatus kõrghariidusega ametnike osakaal 2006. aastal 75,5 ning vanem- ja nooremametnike seas vastavalt 60 ja 23 protsendini.

Tasemeõppes õppis 2006. aastal – nagu aasta varemgi – 11% riigiametnikest ning 10% kohalike omavalitsuste ametnikest. Kõige rohkem oli tasemehariidust omandavaid ametnikke põhiseaduslikes institutsioonides, kus paralleelselt tööga omandas uusi teadmisi ligi viiendik (18%) ametnikest. Kõige vähem õppureid oli maavalitsustes (4%).

Ametnike liikumine

Ametnike voolavuse näitaja on viimastel aastatel paari protsendi piires kõikunud. 2004. aasta jooksul lahkus seniselt teenistuskohalt 14% riigiametnikest, aasta hiljem oli voolavus ühe protsendipunkti võrra väiksem ning 2006. aastal tõusis taas, ulatudes 14,5 protsendini. 2006. aasta jooksul ametiasutustes uustulnukatena teenistust alustanud riigiametnikud moodustasid kokku 14,2% kogu ametnikkonnast, asutusesiseseid liikumisi⁴ toimus 11,5% ulatuses.

Kõige stabiilsem on maavalitsuste ametnikkond, kus aasta jooksul lahkus 11,8% ametnikest. Üllataval kombel

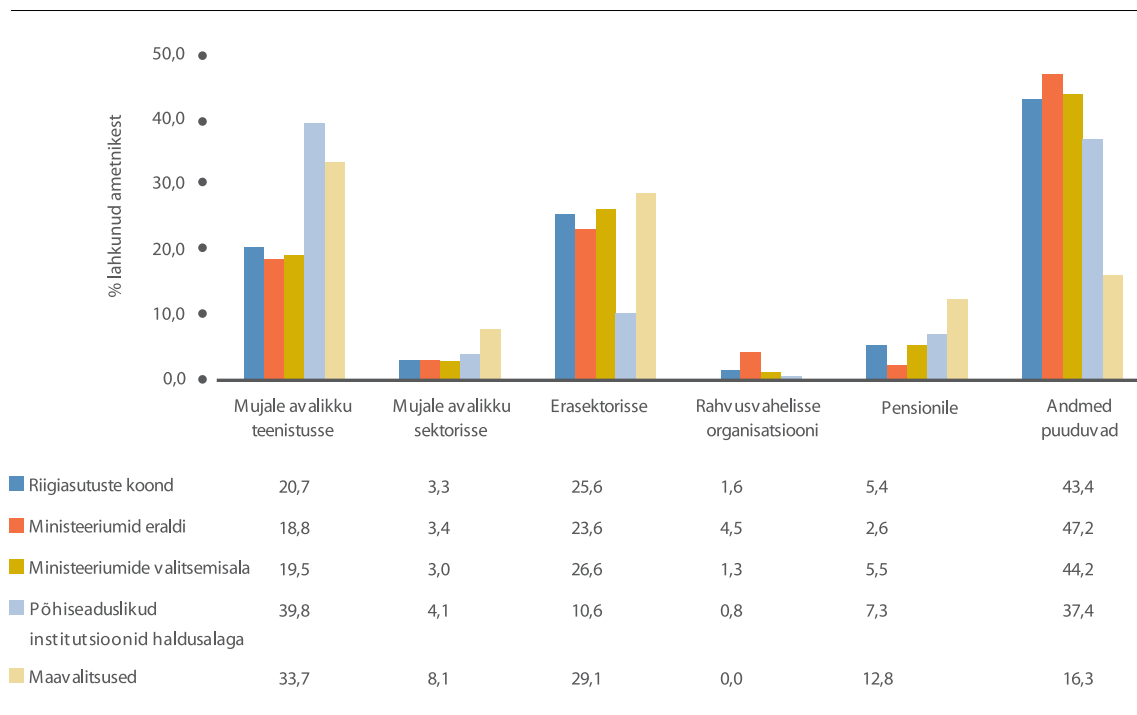
⁴ Asutusesiseste liikumiste all on silmas peetud asutuse teenistuses olnud isikute üleviimist teisele ametikohale, seda nii ühest põhigrupist teise kui ka sama põhigrupi piires. Ametiasutused on asutusesiseste liikumiste hulgas tõenäoliselt kajastanud ka asutuse abiteenistuskohadelt ametniku ametikohale asumist.

on kõige madalama lahkunute osakaaluga asutuste reas teisel kohal ministeeriumid, kus aasta jooksul lahkus teenistusest 12,2% ametnikest (2005. aastaga võrreldes kaks protsendipunkti vähem). Suur erinevus ilmneb nimetatud kahe asutusegrupi vahel aga teenistusse asunud ametnike osas – maavalitsustes moodustasid aasta jooksul olemasoleva meeskonnaga liitunud uued ametnikud kümnendiku, ministeeriumides aga 16% aasta alguses teenistuses olnud ametnikest. Siiski on ministeeriumide koosseisu uuenemine tagasihoidlikum kui varasematel aastatel (kahel eelmisel aastal moodustasid uued tulijad ligi viiendiku ministeeriumide ametnikkonnast). Proportsionaalselt kõige rohkem liikumisi toimus 2006. aastal põhiseaduslike institutsioonide ametnike hulgas – teenistusest lahkunuid oli selles asutusegrupis 17% ning teenistusse asunud 20%.

2006. aastal täiendati küsitlusankeeti neis osades, mis puudutavad asutuse teenistusse tulnud ametnike eelmist ja teenistusest lahkunud ametnike järgmist teenistus- või töökohta. Asutustel paluti lisaks mujal avalikus teenistuses jätkanutele tuua välja need isikud, kes asusid tööle muudesse avaliku sektori organisatsioonidesse (nt erinevatesse haridus-, teadus- ja kultuuriasutustesse). Samuti paluti vastustes eraldi kajastada neid ametnikke, kes asusid tööle Euroopa Liidu institutsioonidesse või muudesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse. Tänu täpsustustele oli võrreldes varasemate aastatega väiksem selliste vastuste osakaal, milles ei osatud ametniku varasemat või edasist tegevusala selgelt määratleda.

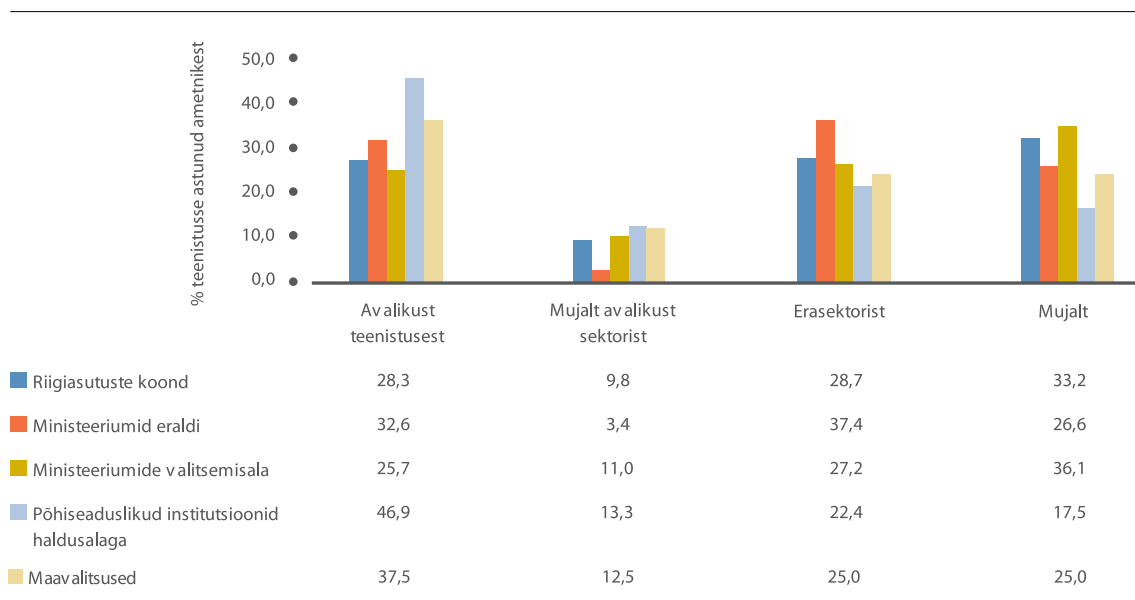
Küsitlustulemused näitavad, et kõige suurem osa lahkunud ametnikest, kelle edasine töötee on varasemas teenistuskohas teada, lahkus erasektoris (vt graafik 8). Sellise valiku tegi 26% lahkunud ametnikest – kuue protsendipunkti võrra rohkem kui eelmisel aastal. Avalikus teenistuses jätkas 21% ametnikest (kolm protsendipunkti vähem kui 2005. aastal). Muusse avaliku sektori organisatsiooni liikus 3,3% kõigist ametnikest ning rahvusvahelisse organisatsiooni asus tööle 1,6% lahkunutest (kokku 45 inimest). Pensionile lahkus 2006. aastal 5,4% ametnikest.

Graafik 8. 2006. aastal teenistusest vabastatud riigiametnike jaotus uue teenistuskoha järgi



2006. aastal uuel ametikohal ametnikukohustusi täitma hakanud isikute seas oli peaaegu võrdselt neid, kelle eelmine töökoht oli olnud erasektoris (28,7%) ning neid, kes tegutsesid ka vahetult enne ametikoha vahetust avalikus teenistuses (28,3%) (vt graafik 9). Kümnendik 2006. aastal vabale teenistuskohale asunud inimestest tuli muudest avaliku sektori asutustest.

Graafik 9. 2006. aastal teenistusse asunud riigiametnike jaotus eelmise teenistuskoha järgi



Tasub märkida, et ametnike põhigruppide lõikes toimub kõrgemate ametnike puhul teiste gruppidega võrreldes oluliselt rohkem avaliku teenistuse siseseid liikumisi. 2006. aastal ühe ametiasutuse teenistusest lahkunud kõrgematest ametnikest jätkas teadaolevalt teises avaliku teenistuse asutuses 30,5% ning samal aastal teenistusse tulnute eelmine töökoht oli olnud avalikus teenistuses 53,3% kõrgemate ametnike puhul. Asutusegruppide lõikes oli avaliku teenistuse sees ametikohta vahetanute osakaal märkimisväärselt suur põhiseaduslike institutsioonide uute ametnike hulgas (46,9%), erasektorist avalikku teenistusse tulnute osakaal oli kõige suurem ministeeriumides (37,4%).

Kokkuvõtteks

2006. aasta statistikaküsitluse tulemustes kajastub mitmete Eesti avalikus teenistuses aastaid kestnud suundumuste kinnistumine. Ametiasutuste ja ametnikkonna üldstruktuur, arvuline koosseis ning ametnikkonna osakaal tööhõives on aastaid püsinud väga stabiilsena. Erinevate asutusegruppide personalinäitajates peegeldub üsna selgelt Eesti regionaalsete tööjouturgude olustik. Eesti suurimates linnades tegutsevate keskvalitsuse asutuste ametnikkond on endiselt suhteliselt noor ja mobiilne, maavalitsuste ning kohalike omavalitsuste ametnikkond aga eakam ning stabiilsem.

Positiivsena võib jätkuvalt märkida, et Eesti ametnikud omavad oma ametikohustuste täitmiseks head ettevalmistust. Kuigi kõrgharidusega ametnike osakaal ametnikkonnas oli ennegi suur, tõusis see aastaga veelgi, ulatudes läbi aegade kõrgeimale tasemele. Kui kõrgemate ametnike ametikohtadel on tervitatav kõrgharidusega isikute arvu suurenemine, siis nooremametnike ametigrupis kasvab sobivalt pigem rakendusliku iseloomuga eriharidust omavate ametnike osakaal.

Probleemsema poole pealt peab välja tooma asjaolu, et ametnikkonna sooline jaotus oli 2006. aastal veelgi tugevamalt naissoo kasuks kallutatud. Et teatud ametikohtadel tähendab naissoo ülekaal ilmset probleemi, samuti ei saa ühiskonna huvide esindatust silmas pidades ükskõik millises plaanis liiga homogeenset avalikku teenistust heaks pidada, sunnib väljakujunenud olukord mõtlema personalipoliitika (sh eriti värbamis- ja palgakorralduse) ümberkujundamise vajadusele avalikus teenistuses. Samale viitavad ka praktiliselt kõigi avaliku teenistuse asutuste probleemid sobivate ametnikukandidaatide leidmisel ja hoidmisel. Kaasajal, mil töötajail on rohkem võimalusi enesele sobiva organisatsiooni valimiseks kui vastupidi, võib oodata pigem väljakutsete kasvu kui praeguste kitsaskohtade iseeneslikku lahendamist. Loodetavasti suudab meie hea hariduse ning uuenudusmeelse mõtteviisiga avalik teenistus tänastele probleemidele siiski leida sellised lahendused, mis tagavad riigi ülesannete ja eesmärkide täitmises järjepidevuse ning aja nõuetega kaasaskäimise.

Personali värbamine, valik ja hindamine avalikus teenistuses 2005. aastal

Kadri Uus,

Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik

Avalikus teenistuses 2006. aastal läbiviidud värbamiste, personalivaliku ning ametnike hindamise kohta laekusid Riigikantseleile andmed kõigilt riigi ametiasutustelt, v.a kohtud. Andmed esitasid 15 maavalitsust, 7 põhiseaduslikku institutsiooni, 11 ministeeriumi ning 38 ametit, inspeksiooni ja muud ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvat asutust.¹ Valdavas osas kohalikes omavalitsustes eelmisel aastal uusi teenistujaid ei otsitud ning hindamisi ei toimunud, (osaliselt) täidetud küsimustikud saadi tagasi 109 omavalitsusest. Kuna omavalitsuste osas on laekunud info pinnalt üldistuste tegemine raskendatud, keskendub järgnev ülevaade üksnes riigiasutustele.

Nagu varasematel aastatel, hõlmas küsitlus seegi kord mitut eraldiseisvat osa. Esimeses osas küsiti infot valdkonna põhinäitajate kohta – kui palju korraldati avalikus teenistuses vabadele ametikohtadele konkursse, kui suure osaga ametnikkonnast viidi läbi katseaja ning iga-aastasi vestlusi, kui palju toimus perioodilisi atesteerimisi ning edutamisi. Uuriti ka seda, kui suur osa konkurssidest õnnestus või ebaõnnestus ning millised olid atesteerimiste, vestluste ja edutamiste tulemused. Küsitluse teine osa käsitles värbamise ja valiku küsimusi ning kolmas osa keskendus iga-aastaste vestluste korraldusele.² Võrreldes saadud andmeid eelmiste aastate küsitlustulemustega, saab välja tuua värbamise, valiku ja hindamise valdkondade põhilised arengud ja trendid avalikus teenistuses.

Värbamine ja valik

Eesti riigi üha ambitsioonikamaks muutuvate eesmärkide saavutamisel on üheks võtmetähtsusega küsimuseks professionaalsete ja oma tööle pühendunud ametnike olemasolu. Sobivate oskuste, teadmiste ja väärtushoiakutega inimeste leidmine muutub samas aasta-aastalt keerukamaks. Avatud ja aktiivne tööturg tähendab tihevat konkurentsi nii erasektoriga kui ka avaliku teenistuse sees. Parimate inimeste leidmiseks tuleb tunda ja osata sobivalt kasutada erinevaid värbamise ja valiku meetodeid.

Värbamisprotsessis ja valikute tegemisel tuleb samas alati meeles hoida avaliku teenistuse põhiväärtusi, teiste seas avalikkuse ja läbipaistvuse põhimõtet. Nendest põhimõtetest kantuna sätestab avaliku teenistuse seadus (teatud eranditega) avalike konkursside korraldamise nõude kõrgemate ametnike ametikohtade täitmiseks. Lisaks avalikele konkurssidele avaliku teenistuse seaduse mõistes³ võivad asutused iseseisvalt korralda konkursi ükskõik millise vaba ametikoha täitmiseks. Konkursside läbiviimine aitab ühelt poolt kaasa kompetentsete kandidaatide ringi avardamisele, teiselt poolt kujundab ka avalikkuse usaldust avaliku teenistuse toimimise õigus-pärasuse vastu.

Konkursid vabadele ametikohtadele

Riigi ametiasutustes korraldatud konkursside üldarv on viimastel aastatel püsunud suhteliselt stabiilsena. 2006. aastal korraldati vabadele ametikohtadele kokku 1279 konkurssi, 2005. aastal toimus 1223 konkurssi (vt graafik 1).

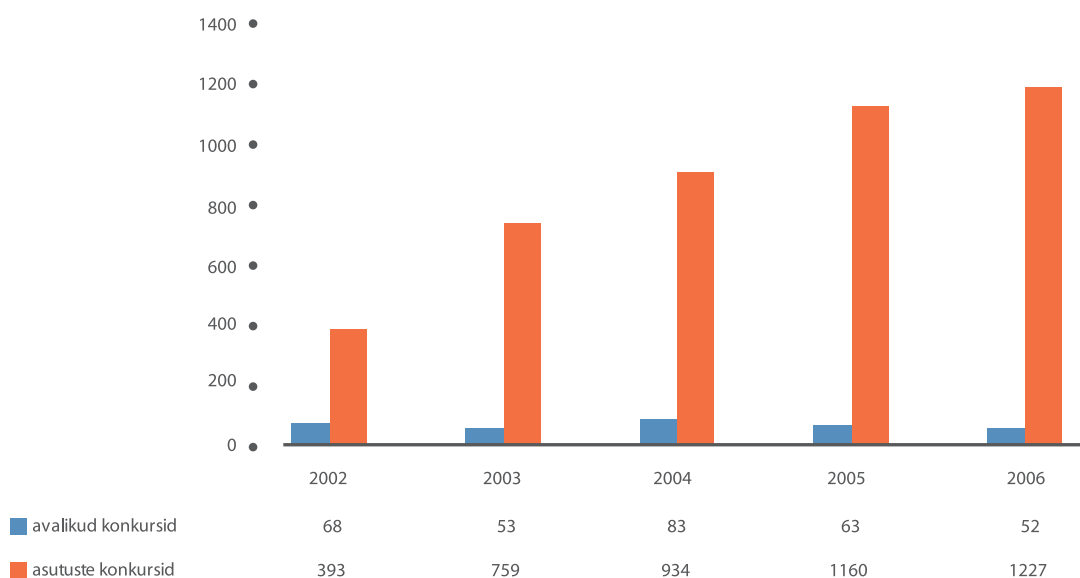
¹ Kuigi Kaitsepolitsei ameti üldisi personaliandmeid teenistussuhete erisusest tulenevalt ei avalikustata, esitas amet Riigikantseleile siiski oma personali värbamise, valiku ja hindamise üldandmed.

² Lisaks värbamise, valiku ja hindamise küsimustele sisaldas küsitlusvorm ka neljandat osa. See käsitles asutustes rakendatavaid juhtimismeetodeid ning pakkus võimaluse kajastada arendustegevusi, mis personalijuhtimise valdkonnas aasta jooksul ellu viidi. Kuna viimase osa küsimused ei seostu otseselt artikli põhiteemaga, siis neid siinkohal ei kajastata.

³ Käesolevas artiklis kasutatakse mõistet „avalik konkurss“ tähistamaks avaliku konkursi korraldamist avaliku teenistuse seaduse tähenduses ja mõistet „asutuse konkurss“ tähistamaks asutuse poolt iseseisvalt läbiviidud konkursi, mis sisuliselt võib ka olla avalik konkurss.

2006. aasta küsitluse andmed kinnitavad aastate lõikes tugevnevat trendi, mille kohaselt enamus konkurssidest kuulutatakse välja ning viiakse läbi ametiasutuste tasandil ning riigisekretäri poolt väljakuulutatavaid avalikke konkursse toimub küllaltki vähe. Viimaseid viidi 2006. aastal läbi 52 korral⁴, neist 51 kõrgema ametniku ametikohale ning üks vanemametniku ametikohale. Asutuse konkursse viidi 2006. aastal läbi 1227 korral – eelmise aastaga võrreldes toimus seega 67 sedalaadi konkursi rohkem. Kõrgemate ametnike leidmiseks korraldasid asutused 177 konkursi, vanem- ja nooremametnike ametikohtadele viidi läbi vastavalt 1013 ja 37 konkursi.

Graafik 1. Avalikud konkursid ja asutuste poolt korraldatud konkursid 2002–2006



Võrreldes toimunud konkursside arvu avalikku teenistusse astunud ametnike arvuga, on võimalik ligikaudselt kindlaks määrata, kui suur osa aasta jooksul ametisse nimetatud ametnikest konkursi⁵ läbis. Kui 2005. aastal langes konkursi läbinud kõrgemate ametnike osakaal 61%-ni, siis 2006. aastal see näitaja veidi tõusis, ulatudes taas ülemöödunud aasta tasemele – konkursi läbis 65% aasta jooksul ametisse astunud kõrgematest ametnikest. Kuigi avaliku teenistuse seadus nõuab riigiasutustes kõrgemate ametnike ametikohtade täitmist konkursi korras, on samas lubatud konkursi mittekorraldamine juhul, kui ametnik nimetatakse ametisse kohusetäitjana. Selle võimaluse kasutamine on tänases avalikus teenistuses ka laialt levinud. 2006. aastal moodustasid kohusetäitja staatuses kõrgemad ametnikud rohkem kui viiendiku (21%) kõigist selle põhirupi esindajatest. Võrreldes 2005. aastaga oli kohusetäitjatest kõrgemate ametnike osakaal siiski viie protsendipunkti võrra väiksem.

Vanemametnike põhirupis läbis 2006. aastal konkursi 51% ning nooremametnike põhirupis 10% ametisse nimetatutest. Seega on konkursi teel värvatute osakaal eelmise aastaga võrreldes vanemametnike põhirupis kahe ja nooremametnike põhirupis ühe protsendipunkti võrra langenud.

Vähemalt ühe konkursi viis 2006. aastal läbi 59 ametiasutust (sealhulgas korraldas avalikke konkursse 13 ning asutuse konkursse kokku 58 asutust). Avalikule konkursile laekus keskmiselt 5,5 avaldust ning asutuse konkursi-

⁴ Lisaks riigisekretäri poolt väljakuulutatavatele avalikele konkurssidele kajastuvad koondarvus ka Prokuratuuri poolt analoogiliselt korraldatud konkursid, mille kuulutab välja riigi peaprokurör.

⁵ Kui ei ole märgitud teisiti, on kõrgemate ametnike puhul konkurssidest rääkides edaspidi mõeldud nii *de jure* kui *de facto* avalikke konkursse ehk nii avaliku teenistuse seaduse alusel toimunud kui ka asutuse poolt korraldatud konkursse.

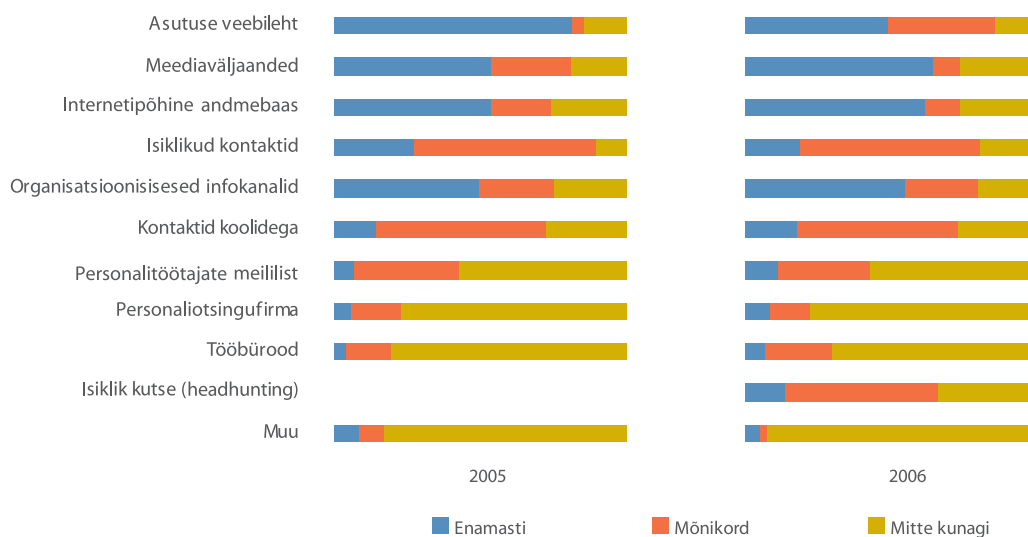
le 13,1 avaldust. Seega oli konkursist osavõtnute ring mõnevõrra väiksem kui eelmisel aastal – siis oli keskmine avalduste arv avaliku konkursi puhul 7,7 ja asutuse konkursi puhul 17,9.

Kahjuks on jätkuvalt suur ebaõnnestunud konkursside arv. Asutuse konkursid ebaõnnestusid 2006. aastal kokku 296 korral – see tähendab ligi veerandit (24%) kõigist sedalaadi konkurssidest. Avalike konkursside osas oli luhtumisi võrreldes eelmise aastaga küll vähem (18% vs 24,5%), kuid kõigi konkursside üldarvestuses on luhtunud konkursside osakaal aastaga seitsme protsendipunkti võrra tõusnud (17%-lt 24%-le).

Kanaliid vabadest ametikohtadest teavitamiseks

2006. aastal vabadest ametikohtadest teavitamiseks kõige sagedamini kasutatud infokanalitest annab ülevaate graafik 2. Aastate jooksul on selles valdkonnas välja kujunenud suhteliselt stabiilsed eelistused.

Graafik 2. Erinevate värbamiskanaliite kasutamise sagedus 2005. ja 2006. aastal



Nimekiri kanalitest, mille kaudu levitab oma värbamisinfot enamasti ametiasutusi, ei ole 2006. aastal võrreldes eelmise aastaga muutunud. Sellesse kuuluvad asutuse veebileht (kasutajateks 86% asutustest), isiklikud kontaktid (80%), organisatsioonised infokanalid (79%), meediaväljaanded (74%), internetipõhised andmebaasid (värbamisportaalid) (74%) ning kontaktid koolidega (73%). Vähemus levitas infot personalitöötajate meililisti vahendusel (42%) ning kasutas tööhõiveametite ning personaliotsingufirmade abi (vastavalt 30% ja 22%).

Eelistatud meediaväljaannete osas on üle-eestiliste väljaannete lõikes võrdselt populaarsed ajalehed Postimees ja Eesti Päevaleht, kummaski avaldas värbamiskuulutusi 39 asutust. Üleriigiliste päeva- ja nädalalehtede kõrval on väga levinud info edastamine kohalikes ajalehtedes – 2006. aastal kasutas seda võimalust kokku 37 asutust. Lisaks avaldasid mõned asutused konkursiteateid erialajakirjades, muukeelsetes ajalehtedes ning kaks asutust kasutas ka raadioreklaami. Muude infovõlvikanalite kasutamise osas toodi välja näiteks infovoldikute ja plakatite kasutamine ning reklaam linnaliinibussides.

2006. aastal lisati küsimustikku üks täiendav (tegelikult isiklike kontaktide iseloomu täpsustav) vastusevariant – uuriti, kui paljud ametiasutused kasutavad tööturu tihedas konkurentsivõimelisel *headhunting*'ut,

“peakütlustimist”⁶. Küsitlustulemuste kohaselt on selline värbamisviis avalikus teenistuses küllaltki levinud – seda kasutas kokku 66% kõigist neist 70 ametiasutusest, kes 2006. aastal uusi töötajaid värbas. Samas ei liigitu *headhunting* siiski päris igapäevaste värbamismeetodite hulka. Enamus (53%) asutusi kasutas seda aeg-ajalt ning vaid 13% nimetas seda tavapäraseks, enamiku värbamiste puhul kasutavaks meetodiks.

Üpris ootuspäraselt hinnati kõige sagedamini kasutatud teabelevikanalid ka kõige kasulikumateks (vt tabel 1). Kõige rohkem sobivaid kandidaate saadi interneti andmebaaside (värbamisportaalide) kasutamise ning ajalehetes info levitamise teel. Suhteliselt hea hinnangu pälvis ka isiklike kontaktide, sh *headhunting*'u kasutamine. Ka ülejäänud kanalite osas leidis vastanuid, kes olid just nende kaudu jõudnud kõige sobivamate kandidaati deni – seega võivad, olenevalt täidetavast ametikohast, soovitud sihini viia väga erinevad värbamiskanalid.

Tabel 1. Infokanalid, mille kaudu saadi kõige rohkem sobivaid kandidaate 2005. ja 2006. aastal⁷

Kanalid	Osakaal valikutest	
	2006	2005
Interneti andmebaasid	23%	22%
Meediaväljaanded	22%	24%
Isiklikud kontaktid	12%	18%
Isiklik kutse eelvalitud inimesele (<i>headhunting</i>) ⁸	12%	
Asutuse veebileht	10%	12%
Organisatsioonisiseseid infokanalid	8%	9%
Kontaktid koolidega	7%	7%
Tööhõiveametid	3%	0%
Personaliotsingufirmad	2%	3%

Valikumeetodid

Ametiasutuse pakutavast töö- või teenistuskohast huvitatud kandidaatide seast sobivaima valimiseks kasutati 2006. aastal analoogselt varasematele aastatele esmase hindamise meetodi ja dokumentide analüüsi (seda kasutas 96% asutustest) kõrval läbivalt ka taustauuringuid (87%) ning individuaalseid vestlusi kandidaatidega (88%). Võrreldes 2005. aastaga kasutati oluliselt vähem komisjonivestlusi (65% 2006. aastal vs 81% 2005. aastal) ning kandidaadile praktilise ülesande andmist (vastavalt 38% vs 54%). Muid hindamise meetodeid on varasemate aastatega võrreldes kasutatud pigem vähem (vt graafik 3). Rakendatavate valikumeetodite osas täheldatavad arengud väljendavad osalt arvatavasti selgelt väljakujunenud eelistusi ühe või teise meetodi kasutamiseks, teiselt poolt võivad need kohati viidata ka valikuprotsessi vähesemale põhjalikkusele ning kergema vastupanu teele minekul tegelikkuses kasulikest meetoditest loobumisele.

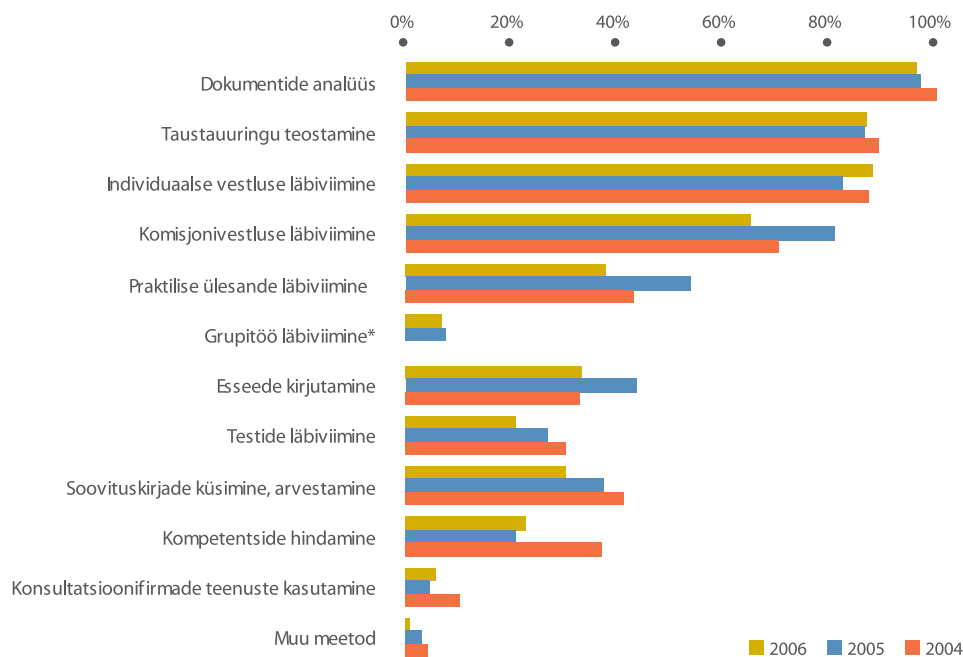
Kasutatud valikumeetodite tulemuslikkuse hindamisel said kõige kõrgemad punktid individuaalse ja komisjonivestluse läbiviimine (vastavalt 2,8 ja 2,7 punkti 3st). Suhteliselt suure kasuteguriga hindamise meetodiks peeti ka praktiliste ülesannete andmist (2,5 punkti). Üldiselt peeti enamasti tegelikult kõiki kasutatud meetodeid ka suhteliselt tulemuslikuks. Alla kahe punkti jäid vaid soovituskirjade küsimisele ning konsultatsioonifirmade teenuste kasutamisele antud hinnangud.

⁶ Eelvalitud inimesele esitatakse isiklik kutse vaba ametikoha täitmiseks.

⁷ Asutustel paluti nimetada kuni kolm kanalit, mille kaudu saadi kõige rohkem sobivaid kandidaate. Tabelis kajastub kanalite suhteline nimetamissagedus kõigi nimetatud kanalite seas.

⁸ 2005. aastal *headhunting*'ut eraldi välja ei toodud, see liigitus isiklike kontaktide kategooriasse.

Graafik 3. Kandidaatide valikul kasutatud meetodid aastatel 2004–2006



* 2004. aasta küsitluses grupitöö läbiviimise kohta eraldi küsimust ei olnud, grupitööd liigitasid praktilise ülesande läbiviimise kategooriasse.

Personali hindamine

Avaliku teenistuse seadus näeb ette mitu hindamismehhanismi, mille eesmärgiks on tagada iga ametniku vastavus tema ametikohal esitatavatele nõuetele, tema kompetentsus ja sobivus valitud alal tegutsemiseks. Konkursi korras ametisse astuv ametnik läbib esmase atesteerimise valikuprotsessis, pärast ametisse asumist viiakse temaga kuni kuuekuulise katseaja lõpus läbi katseaja vestlus. Edaspidi toimub perioodiline hindamine ametniku ja tema vahetu ülemuse iga-aastase vestluse vormis, lisaks näeb seadus ette iga kolme aasta tagant toimuva atesteerimise⁹. Atesteerimine viiakse läbi ka ametnike edutamise korral. N-ö kontrollile suunatud eesmärgide kõrval võimaldab hästi toimiv hindamissüsteem saada olulist infot asutuse töökorralduse parandamiseks, ametnike motivatsiooni tõstmiseks ning erinevate personalialaste otsuste tegemiseks.

Katseaja vestlused

2006. aastal rakendati katseaga kokku 1624 ametniku ametisse nimetamisel ehk 59% kõigi ametisse astunud ametnike osas. Aasta tagasi oli katseajaga ametisse nimetatute osakaal kaheteist protsendipunkti võrra suurem. 2006. aastal kohaldati katseaga kokku 68 kõrgema ametniku, 1436 vanemametniku ja 120 nooremametniku teenistusse võtmisel. Kõige sagedamini on katseaga rakendatud vanemametnike põhirühmis – 72% ametisseastunute puhul. Kõrgemate ametnike põhirühmis kohaldati katseaga viiendikule (19%) kõigist aasta jooksul ametisse astunud ametnikest ning nooremametnike põhirühmis 31% ametnikele.

Katseaja vestlus viidi läbi 1088 ametnikuga, sh otsustati katseag mitterahuldavaks lugeda vaid 15 korral.

⁹ Ametikohtade põhirühvide atesteerimisnõuded on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 19. novembri 1996. a määrusega nr 293.

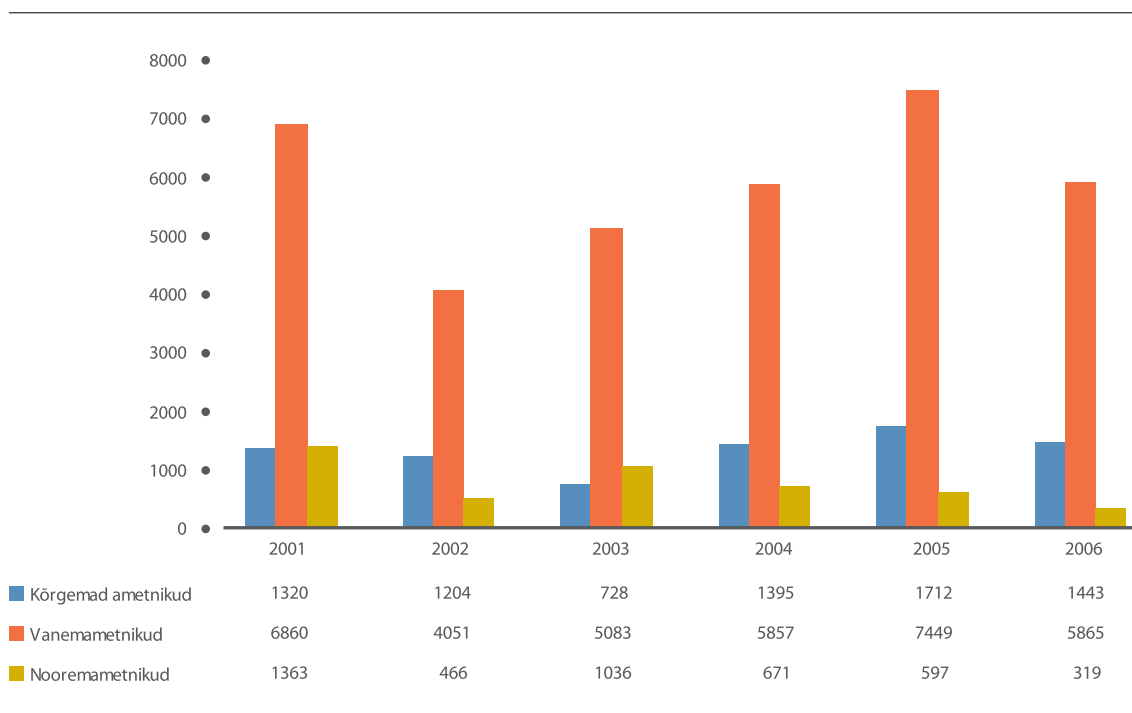
Iga-aastased vestlused

2006. aastal läbiviidud iga-aastaste vestluste osas laekusid Riigikantseleile andmed 7627 toimunud vestluse kohta. Seda on oluliselt vähem kui 2005. aastal, mil küsitluse tulemused kajastasid 9758 läbiviidud vestluse andmeid ning veidi vähem ka 2004. aastal toimunud vestlustest. Enne 2006. aastat oli iga-aastaste vestluste kasutamine järjepidevalt kasvanud (vt graafik 4).

Vaatamata 2005. ja 2006. aasta küsitlustes kajastatud andmete suurele vahele ei saa tegelikult väita, et iga-aastaste vestluste läbiviimises oleks aastaga toimunud drastiline langus. Asutuste selgitavate kommentaaride alusel väljendab see pigem asutuste raskusi seoses läbiviidavate vestluste statistikaküsitluses kajastamisega. Nimelt on mitmed, sealhulgas väga suured¹⁰ asutused selgituste kohaselt planeerinud vestluste läbiviimiseks ajavahemiku aasta lõpust järgmise aasta alguseni, mistõttu ei olnud küsitluse läbiviimise ajaks¹¹ teatud hulk vestlusi toimunud.

Olemasolevate andmete põhjal on raske selgeid järeldusi teha, kuid võib öelda, et suure tõenäosusega ei ole kokkuvõttes toimuvate iga-aastaste vestluste arv eelmise aastaga võrreldes tõusnud ega ka väga tugevalt langenud.

Graafik 4. Toimunud iga-aastaste vestluste arv (aastatel 2001 –2006)



Iga-aastaste vestluste korraldust puudutavatele küsimustele vastas 2006. aastal 66 ametiasutust. Saadud vastuste põhjal täidavad iga-aastased vestlused asutustes enamasti nii organisatsiooni kui ka personali arendamisele orienteeritud eesmärgi ning on tihedalt seotud ka teiste personalijuhtimise valdkondadega (vt graafik 5). Kõige sagedamini on vestluse eesmärgiks töötaja eelmise perioodi töösoorituse ja -tulemuste hindamine

¹⁰ Näiteks 2110 töötajaga Maksu- ja Tolliamet edastas info, et kuna asutuses on vestluste struktuur üles ehitatud organisatsiooni struktuuri mõttes "ülevalt alla" toimivana (kõrgeima tasandi juht viib esmalt läbi vestlused oma otsealluvatega, pärast mida vestlevad viimased oma korda oma alluvatega jne), jõuti 2006. aasta lõpuks arenguvestlusi pidada vaid veerandiga kõrgematest ametnikest.

¹¹ Täidetud ankeetide esitamise tähtaeg oli 15. jaanuar 2007. a.

(93% asutustest) ning tema koolitusvajaduse väljaselgitamine (94% asutustest). Valdav enamus hindab vestluse käigus töötaja vastavust ametikohal esitatavatele nõuetele (89%) ning täpsustab töötaja tööeesmärke järgmiseks hindamisperiodiks (88%).

Vestluste tulemused olid asutustes enamasti aluseks koolituste planeerimisele (97%), ametijuhendite uuendamisele (85%), info liikumise parandamisele (74%) ning organisatsioonikultuuri arendamisele (72%). Enamuse asutuste puhul olid vestluste tulemused sisendiks nii konkreetsete ametikohade (61%) kui ka asutuse üldise töökorralduse (56%) ümberkorraldamisele. 55%-s asutustest on vestlustelt saadud info olnud aluseks ka palkade korrigeerimisele.

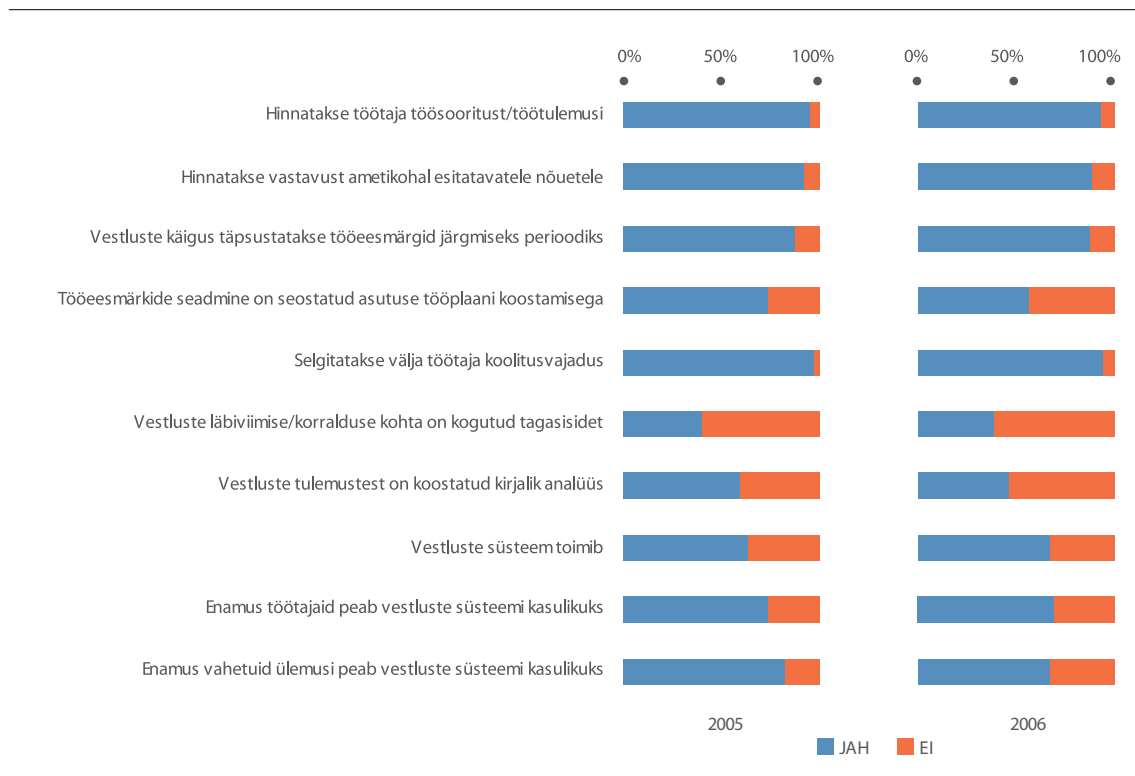
Eespool nimetatud küsimustes on 2006. aasta küsitlustulemused eelmise aasta tulemustega väga sarnased. Samas esines kahe aasta võrdluses ka erinevusi. Üpris tugevalt läheb lahku nende asutuste arv, kes seostavad iga-aastaste vestluste raames toimuva tööeesmärkide seadmise asutuse kui terviku tööplani koostamisega. 2006. aastal oli sellise seose loonud 57% asutustest ehk 17 protsendipunkti võrra vähem kui aasta tagasi. Teiselt poolt oli 2006. aastal aga mõnevõrra rohkem neid asutusi, kus vestluse käigus hinnati töötaja vastavust kompetentsimudel¹² sisalduvatele nõuetele (13% vs 8% kõigist vestlusi läbiviinud asutustest) ning asutusi, kus vestlused olid tulemuspalga maksmise aluseks (17% vs 11%).

Et vestluste korraldus ja nende kaudu saadav info vastaksid maksimaalselt asutuse vajadustele ja ootustele, oli kaks viiendikku (39%) ametiasutustest 2006. aastaks täiendanud vestlustel kasutatava atesteerimislehe B-osa. Nii 2005. kui ka 2006. aastal oli kaks viiendikku asutustest korraldanud organisatsioonis uuringu või küsitluse, et saada personalilt vestluste korralduse ja läbiviimise kohta tagasisidet. Samas oli 2006. aastal võrreldes eelmise aastaga vähem neid asutusi, kes olid vestluste tulemustest koostanud kokkuvõtva kirjaliku analüüsi (46% vs 60%).

Mis puudutab üldist hinnangut iga-aastaste vestluste süsteemi kasulikkusele, peab kaks kolmandikku 2006. aastal küsitlusankeedi täitnud inimestest (enamasti on tegu asutuste personalijuhtide ja -spetsialistidega) vestluste süsteemi toimivaks. 2005. aastal pidas iga-aastaste vestluste süsteemi hästi toimivaks 63% vastanutest. Hinnangutes sellele, kui kasulikuks peavad iga-aastaste vestluste süsteemi vestluste läbiviijad (juhid) ja tavatöötajad, on vastanud võrreldes eelmise aastaga pisut tagasihoidlikumad. Sellegipoolest jäävad siingi positiivsed vastused ilmsesse ülekaalu – küsitlustulemuste kohaselt hindab enamus vahetuid juhte iga-aastaste vestluste süsteemi kasulikuks 73%-s seda hindamissüsteemi rakendanud asutusest ning enamus töötajaid 69%-s asutustest.

¹² Küsimustele iga-aastaste vestluste seostamise kohta ametnike kompetentside hindamise ja tulemustasude määramisega paluti vastata ainult neil asutustel, kes rakendavad kompetentsijuhtimist ja/või tulemustasustamist.

Graafik 5. Küsitlusele vastanute hinnangud iga-aastaste vestluste korraldusele asutuses aastatel 2005–2006



Iga-aastaste vestluste tulemuste vaidlustamine on üsna vähelevinud praktika. 2006. aastal avaldas oma vestluse tulemuste osas eriarvamust vaid kolm ametnikku (eelmise aasta seitsme vastu).

Perioodilised atesteerimised

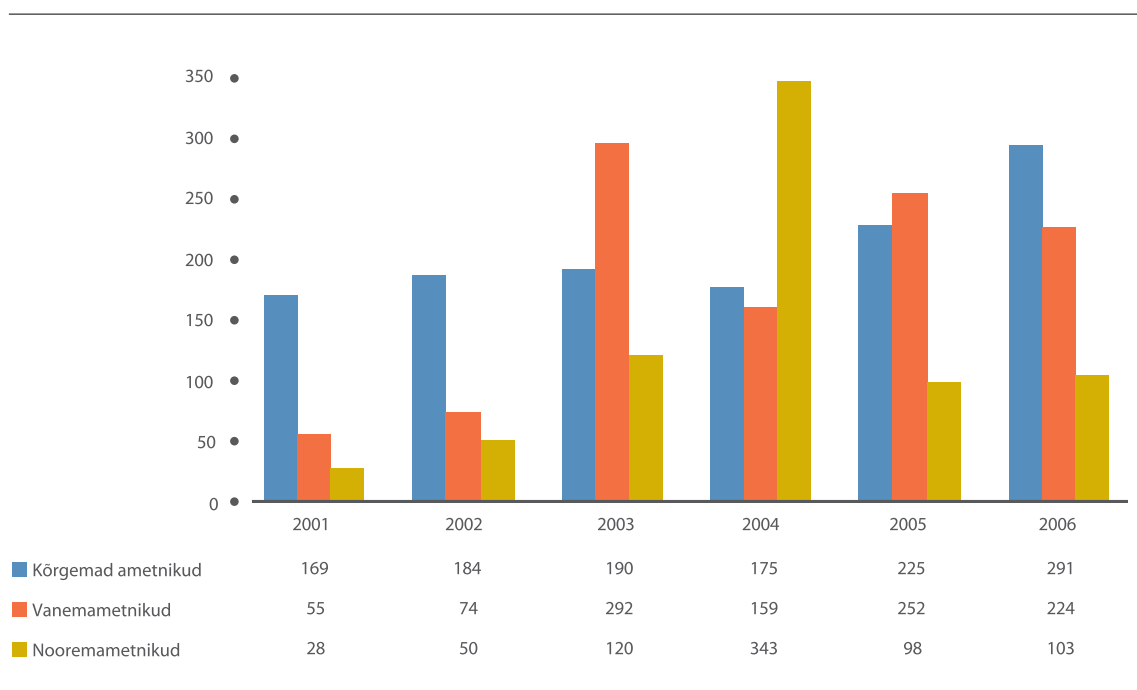
Avaliku teenistuse seaduses ettenähtud perioodilise atesteerimise oleks 2006. aasta jooksul pidanud läbima 2350 ametnikku, kuid realselt läbis atesteerimise 557 ametnikku. Seega kinnitavad 2006. aasta andmed, et atesteerimine kui ametnike teadmiste, oskuste ja omaduste hindamise instrument, mida tuleb kasutada lisaks iga-aastastele vestlustele, on Eesti avalikus teenistuses oma sisulise mõtte kaotanud. Kui 2000. aastal atesteeriti kokku ligi kolmveerand (73%) kõigist atesteerimiskohustuslastest, siis kõigil järgnenud aastatel on atesteerimiste arv stabiilselt langenud ning seitse aastat hiljem atesteeriti alla veerandi (24%) atesteerimisele kuulunustest. Selgitavates kommentaarides on mitmed ametiasutused välja toonud, et atesteerimistes nähakse tarbetut lisakohustust, kuivõrd ametnike hindamiseks kasutatakse alternatiivseid meetodeid – iga-aastased vestlused, kompetentside hindamine jms –, mis sisuliselt täidavad samu eesmärgi. Lisaks nimetatakse atesteerimiste mitetoimimise/edasilükkamise põhjustena erinevaid organisatsioonilisi tegureid (ümberkorraldused struktuuris, juhtide vahetumine jms).

Valdav enamus (94%) nendest, kellega 2006. aastal atesteerimine läbi viidi, läbis hindamise edukalt. Samas leidis kuus ametnikku (kõik nooremametnike põhigrupist), kes otsustati lugeda mitteatesteerituks. Neist nelja jaoks tõi see otsus kaasa teenistusest vabastamise ning ülejäänud kaks viidi üle teisele ametikohale. 26 ametniku puhul otsustati atesteerimine edasi lükata. Atesteerimistulemusi ei vaidlustanud ükski ametnik.

Edutamised

2006. aastal edutati kokku 598 ametnikku – 97% kõigist edutamisele esitatutest (vt graafik 6). Võrreldes 2005. aastaga tehti 2006. aastal 36 edutamisetpanekut rohkem ning ka realselt edutatute osakaal on ühe protsendipunkti võrra tõusnud. 16 korral otsustati juhi poolt tehtud edutamisetpanekut ka mitte rahuldada. Kõige rohkem edutati kõrgemate ametnike ametikohtadel töötavaid inimesi – 286 korral¹³, praktiliselt kolm korda rohkem kui nooremametnikke (96 korral). Edutatud nooremametnike arvu võib proportsionaalses plaanis pildada isegi suureks, kui võrd viimastel aastatel moodustavad nooremametnike põhigruppi kuuluvad isikud kogu ametnikkonnast küllalt marginaalse osa.

Graafik 6. Edutamisele esitatud ametnike arv 2001–2006



Kokkuvõtteks

2006. aasta ei toonud avaliku teenistuse värbamise, valiku ja hindamise praktikatesse olulisi muudatusi. Läbi viidud küsitluse tulemused kinnitavad juba teada-tuntud tõsiasju ning seniste trendide jätkumist. Vakantsete ametikohtade täitmisel eelistatakse rangete protseduuriereeglitega seotud riigisekretäri poolt väljakuulutatavate avalike konkursside korraldamise asemel asutuse konkursside korraldamist. Et viimasedki tähendavad avaliku teenistuse pakutavate töö- ja teenistusvõimaluste avalikkusele nähtavaks ja läbipaistvaks tegemist ning kõigile kompetentsetele kandidaatidele võrdsete võimaluste loomist, on rõõm tõdeda, et avalikus teenistuses kasutatakse konkurse aasta-aastalt aina rohkem. Meelehärmu tekitab samas luhtunud konkursside järjepidevalt kasvav osakaal. Asutuste eelistused värbamiseks kasutatavate infokanalite ja personalivaliku meetodite osas on enamasti selgelt välja kujunenud ning tööturu üha tihenevas konkurentsisis ehk liigagi stabiilselt paigas.

¹³ Selle arvu sees on ka need ametnikud, keda edutatakse tegelikult samale ametikohale, sest enne seda olid nad võetud vastavale ametikohale kohusetäitjaks.

Personali hindamise osas saame kinnitust perioodiliste atesteerimiste järjekindlale varjusurma vajumisele. Enamus ametiasutustest hindab kasulikumaks hindamisvahendiks iga-aastaste vestluste korraldamist. Paljudes asutustes on õnnestunud kujundada vestlustest instrument, mis on otseselt või kaudselt seostatud mitmete personalijuhtimise valdkondadega (koolitus, tasustamine, üldine töökorraldus) ning panustab seega nii üksikisikute kui ka organisatsiooni arengusse.

Avaliku teenistuse õigusaktide uuendamisel on soovitatav loobuda ebaotstarbekatest meetmetest (atesteerimiskorraldus) ning arendada sobivaid meetmeid (konkursid, vestlused jm asutusepõhised hindamismeetodid), jättes viimaste puhul asutuste tasandile piisavalt paindlikkust.

2006. aasta avaliku teenistuse koolituses



Anu Altermann,
Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna koolitustalituse nõunik

Riigikantselei on kogunud ja analüüsinud avalike teenistujate koolitust iseloomustavaid andmeid 1999. aastast alates. Koolitustegevuse alase ülevaate, sh koolituskulude ning -mahtude alaste võrdlusandmete omamine võimaldab ametiasutustel järgnevatel aastatel paremini planeerida koolitustegevusi ja ressursse ning toetada seeläbi süsteemset ja tulemuslikku koolitus- ja arendustegevust avalikus teenistuses. Alljärgnevas koolitusstatistika analüüsis on esitatud viimase viie aasta (2002–2006) avaliku teenistuse koolitusandmete võrdlevanalüüs¹.

Ametiasutustelt küsitav info ning koolitusstatistika analüüsi meetodika on kaheksa aasta jooksul olnud üldjoontes sama. Andmete koosseis on aastate jooksul siiski tehtud mõningaid muudatusi, nendest suuremad toimusid 2005. aastal. Pikemalt käsitleti vastavaid muudatusi eelmises avaliku teenistuse aastaraamatus. 2006. aastal küsiti ainsa uuendusena ametiasutustelt lisaks traditsioonilistele koolitusvaldkondadele andmeid ka uute ametnike sisseelamiskoolituste kohta, mille eesmärgiks on anda uutele ametnikele põhjalik sissejuhatus tööks riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses.

Kogutud andmete analüüsis antakse esmalt ülevaade koolituse rahastamisest avalikus teenistuses üldiselt ning koolituspäeva maksumusest. Seejärel analüüsitakse koolituse mahtusid sihtgruppide, koolitusvaldkondade ja -vormide lõikes. Eraldi tuuakse välja koolituse rahaline ja ajaline analüüs avaliku teenistuse koolitusprioriteetide lõikes ning kõige viimasena tutvustatakse suurima ajalise ja rahalise mahuga koolitajaid. Tippjuhtide koolitust kajastatakse läbivalt koolituse rahastamise peatüki all.

Koolituse rahastamise osas on oluline märkida, et alates 2005. aastast on analüüsis koolituskulude hulka läbivalt arvestatud riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes oma töötajate koolitamiseks eraldatud välisabi summad. Analüüs ei hõlma riikliku arengukava haldussuutlikkuse tõstmise meetme² keske koolituse alameetme raames Riigikantseleile ja juhtimiskoolituse alameetme raames omavalitsusliitudele eraldatud rahalisi vahendeid ning ametiasutuste eelarvest teiste asutuste ametnike koolitamiseks kasutatud summasid. Küll aga kajastab analüüs vastavate koolituste mahtu tundides.

Koolitusstatistika küsitluses paluti osaleda kõigil riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustel, kus töötamist loetakse avalikuks teenistuseks. Andmed esitas Riigikantseleile kokku 215 ametiasutust, nende seas kõik ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid ning ministeeriumide valitsemisalas olevad muud valitsusasutused³, maavalitsused ning põhiseaduslikud institutsioonid. Kohalikest omavalitsustest esitas koolitusstatistika andmed 144 linna ja valda ehk 63% kõigist omavalitsustest (7% võrra rohkem kui eelmisel aastal). Andmed esitasid kõik suuremad omavalitsusüksused, nende seas esmakordselt ka Tartu Linnavalitsus. Seega võib eeldada, et vastused esindavad põhiosa omavalitsusametnike koolitusest.

Koolitusandmete analüüs on esitatud asutuste gruppide kaupa – ministeeriumid (MIN), ametid ja inspeksioonid (AMI)⁴, maavalitsused (MV), põhiseaduslikud institutsioonid (PSI) ja kohalikud omavalitsused (KOV).

¹ Põhjalikum ülevaatega 2006. aasta koolitusstatistikast on võimalik tutvuda Riigikantselei veebilehel, <http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus>.

² Vt. <http://www.riigikantselei.ee/haldusmeede>, "Haldussuutlikkuse tõstmise meede".

³ Vanglate statistikas ei ole kajastatud Tallinna Vangla, kes koolitusaruannet ei esitanud.

⁴ Sh ministeeriumide valitsemisalas olevad muud valitsusasutused.

1. Koolituse rahastamine

2006. aastal suurenes koolitustegevuste rahastamiseks kasutatud eelarveliste vahendite summa riigiasutustes keskmiselt 31% võrra (täpsema ülevaate annab tabel 1). Nii koolituse planeeritud eelarve kui ka koolituseks kasutatud eelarvelised vahendid suurenesid kõikides asutuste gruppides, sh maavalitsustes, kus perioodil 2002–2005 ametnike koolitamiseks kasutatud rahalised vahendid järk-järgult vähenesid. Sarnaselt varasemate aastatega suurenes nii koolituseks planeeritud kui ka kasutatud eelarveliste vahendite summa kõige rohkem ametite ja inspeksioonide grupis. Ressursside kasv oli eelkõige tingitud kaadrikaitsevæelaste koolituse rahastamiseks kasutatud summade suurenemisest 14,7 miljoni krooni võrra. Oluliselt kasvasid koolituskulud ka põhiseaduslike institutsioonide grupis, kus mitmed asutused kasutasid koolituseks aasta jooksul isegi rohkem rahalisi vahendeid kui eelarves planeeritud.

Tabel 1. Koolituseelarve asutuste gruppides 2002–2006

Asutuse grupp	Aasta	Eelarve	Kasutatud
AMI ⁵	2002	21 568 931 kr	21 530 617 kr
	2003	32 282 007 kr	29 498 608 kr
	2004	42 220 875 kr	39 293 399 kr
	2005	58 421 507 kr	51 007 294 kr
	2006	72 259 375 kr	69 019 476 kr
MIN	2002	7 951 676 kr	7 898 843 kr
	2003	9 695 843 kr	8 134 598 kr
	2004	11 798 829 kr	10 930 371 kr
	2005	13 829 000 kr	13 371 767 kr
	2006	15 950 146 kr	15 518 779 kr
MV	2002	2 429 915 kr	2 199 885 kr
	2003	2 013 370 kr	1 841 733 kr
	2004	2 063 794 kr	1 758 173 kr
	2005	1 948 070 kr	1 741 680 kr
	2006	2 114 320 kr	1 860 498 kr
PSI	2002	3 886 900 kr	3 141 359 kr
	2003	3 660 000 kr	3 318 226 kr
	2004	3 785 000 kr	3 389 947 kr
	2005	4 130 000 kr	3 632 466 kr
	2006	4 670 000 kr	4 679 285 kr
Kokku	2002	35 837 422 kr	34 770 704 kr
	2003	47 651 220 kr	42 793 165 kr
	2004	59 868 498 kr	55 371 890 kr
	2005	78 328 577 kr	69 753 207 kr
	2006	94 993 841 kr	91 078 038 kr

⁵ AMI grupi 2006. aasta koolituseelarve sisaldab Päästeameti regionaalsetes päästekeskustes töölepingu seaduse alusel töötavate teenistujate (päästetöötajate) koolituseks kavandatud ressursse. Koolituseks kasutatud eelarveline raha sisaldab vaid Päästeameti ametnike koolituskulusid. Töölepingu seaduse alusel töötavate teenistujate koolituseks kasutatud vahendid summas 463 207 krooni koolituskuludes ei kajastu. Muinsuskaitseameti poolt esitatud koolituskulude alased andmed on kajastatud vaid tabelis 1. Seoses koolitusmahtude ja osalusalaste andmete mittetäieliku esitamisega ei ole Muinsuskaitseameti ametnike koolitusmahtusid hõlmatud alljärgnevas analüüsis.

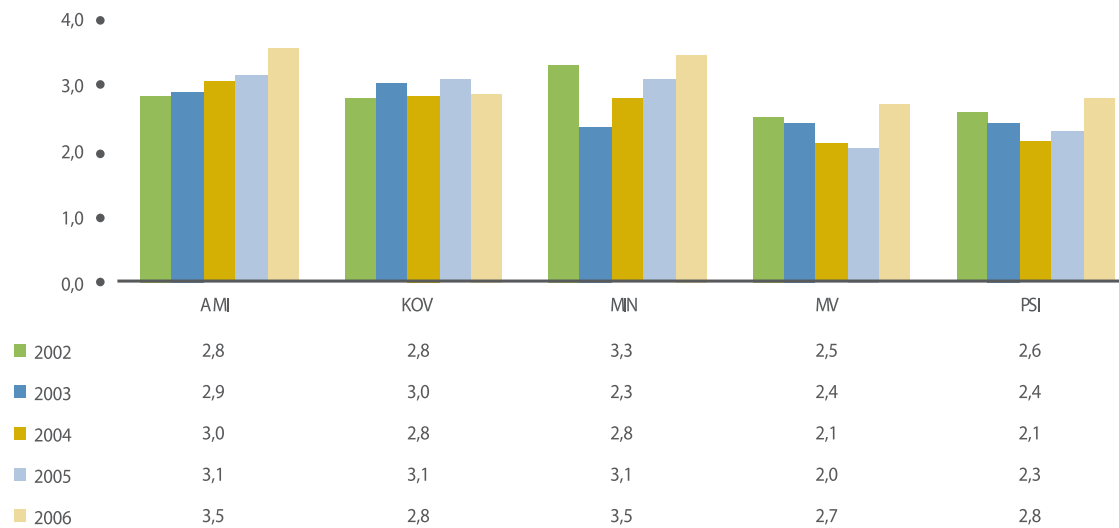
Lisaks eelarvelistele vahenditele kasutasid riigiasutused 2006. aastal oma ametnike koolitamiseks välisabi⁶ summas 9 472 912 krooni ehk 39% rohkem kui 2005. aastal. Kõige suuremas summas kasutasid välisabi koolitustegevuste toetamiseks ametid ja inspeksioonid (6 046 258 krooni), järgnesid ministriumid (2 442 943 krooni), põhiseaduslikud institutsioonid (522 642 krooni) ning maavalitsused (461 069 krooni). Välisabi moodustas keskmiselt 9,4% riigiasutuste poolt oma töötajate koolitamiseks tehtud kulutustest.

Riigikantseleile koolitusstatistika esitanud kohalike omavalitsuste koolituse kulu oli 2006. aastal 16 357 771 krooni. Sellest 368 665 krooni ehk 2,3% moodustas välisabi.

Riigikantselei tellimisel viidi riigi- ja omavalitsusametnikele koolitusi läbi 3 915 515 krooni eest⁷. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste koolituse kogukuluks⁸ kujunes 2006. aastal seega 120 824 236 krooni. Koolituse kogukulu suurenes 2006. aastal 36,9%.

Ametnike koolitamiseks kasutatud rahalised vahendid riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes tervikuna moodustasid 2006. aastal keskmiselt 3,1% asutuste palgafondist (vt graafik 1⁹). 2005. aastaga võrreldes suurenes koolituskulude osakaal palgafondis 0,4% võrra.

Graafik 1. Koolitusele kulutatud raha (protsent palgafondist) 2002–2006



Avaliku teenistuse tippjuhtide¹⁰ koolitust finantseerisid riigi ametiasutused 2006. aastal 1 069 273 krooni ulatuses. Tippjuhtide koolituskulude osakaal seega ei muutunud, moodustades jätkuvalt 1,1% ministriumide, ametite ja inspeksioonide ning maavalitsuste koolituskuludest. Ametiasutuste poolt kasutatud rahalistele vahenditele lisandus keskne finantseerimine Riigikantselei tellimusel¹¹. Kokku kasutati 2006. aastal avaliku teenistuse tippjuhtide koolitamiseks 1 872 063 krooni ehk ligi kaks korda rohkem vahendeid kui 2005. aastal.

⁶ Andmed esitati Riigikantseleile juhul, kui ametiasutus oli välisabi saajaks (välisabi kasutatav projekti eest vastutav asutus, kelle poolt esitatud välisabi saamise taotlus rahuldati).

⁷ Sellest 2 697 037 krooni moodustas toetus Euroopa Liidu struktuurifondidest (keskse koolituse alameetmest).

⁸ Koolituse kogukulu – koolituseks kasutatud eelarvelised vahendid koos ametiasutuste poolt oma töötajate koolitamiseks kasutatud välisabiga ja Riigikantselei poolt keskselt tellitud koolituse rahastamisega.

⁹ 2005. ja 2006. aastal on protsendi arvutamisel võetud aluseks koolituse kogukulu.

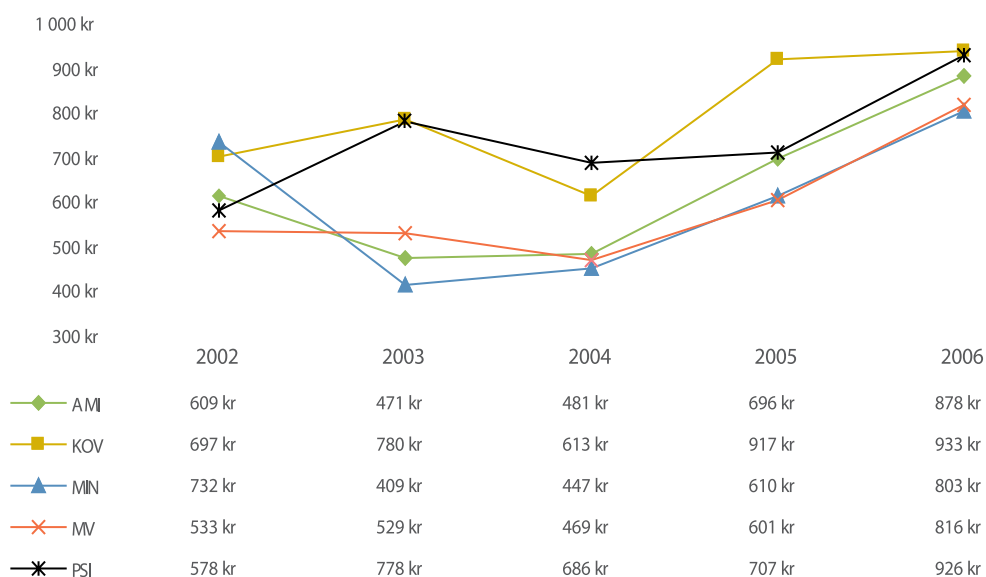
¹⁰ Avaliku teenistuse tippjuhtide gruppi on käesolevas analüüsis arvatud ministriumide kantslerid ja asekanclerid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning maavanemad.

¹¹ Riigikantselei tellimisel tippjuhtide arendamisele suunatud koolituste läbiviimist finantseeriti 802 790 krooni ulatuses, millest 512 482 krooni moodustas toetus Euroopa Liidu struktuurifondidest (keskse koolituse alameetmest).

1.1. Koolituspäeva keskmine hind

Koolituspäeva keskmine hind suurenes 2006. aastal 23,4% võrra (vt graafik 2). Kõige rohkem suurenes koolituspäeva maksumus maavalitsuste grupis (35% võrra), järgnesid ministeeriumid ning põhiseaduslikud institutsioonid (vastavalt 31,5% ja 31% võrra). Kui 2005. aastal oli kohaliku omavalitsuse ametnike koolituspäeva keskmine maksumus oluliselt kõrgem teiste asutuste gruppide ametnike koolituspäeva keskmisest maksumusest, siis 2006. aastal hinnad ühtlustusid. Keskmiseks koolituspäeva maksumuseks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes kujunes 871 krooni. Koolituspäeva hinna suurenemist selgitab eelkõige kalleima koolitusvormi (tellimuskoolituse) osakaalu märgatav suurenemine koolituse kogumahus (vt alapeatükk "Koolituse mahud koolitusvormide lõikes"). Samal ajal jätkus ka tellimuskoolituste päevahinna suurenemine – võrreldes 2005. aastaga oli koolituspäeva maksumus keskmiselt 70,6% võrra kõrgem. Avatud koolitustel kallines päevahind 49,6% võrra. Tellimuskoolituste ja avatud koolituste hinnatõusu mõjutas tõenäoliselt nii suurem vajadus vastavate vormide alusel läbiviidavate koolituste järele kui ka rahaliste ressursside lisandumine tänu Euroopa Liidu struktuurifondi toetusele.

Graafik 2. Koolituspäeva keskmine hind asutuste gruppides 2002–2006

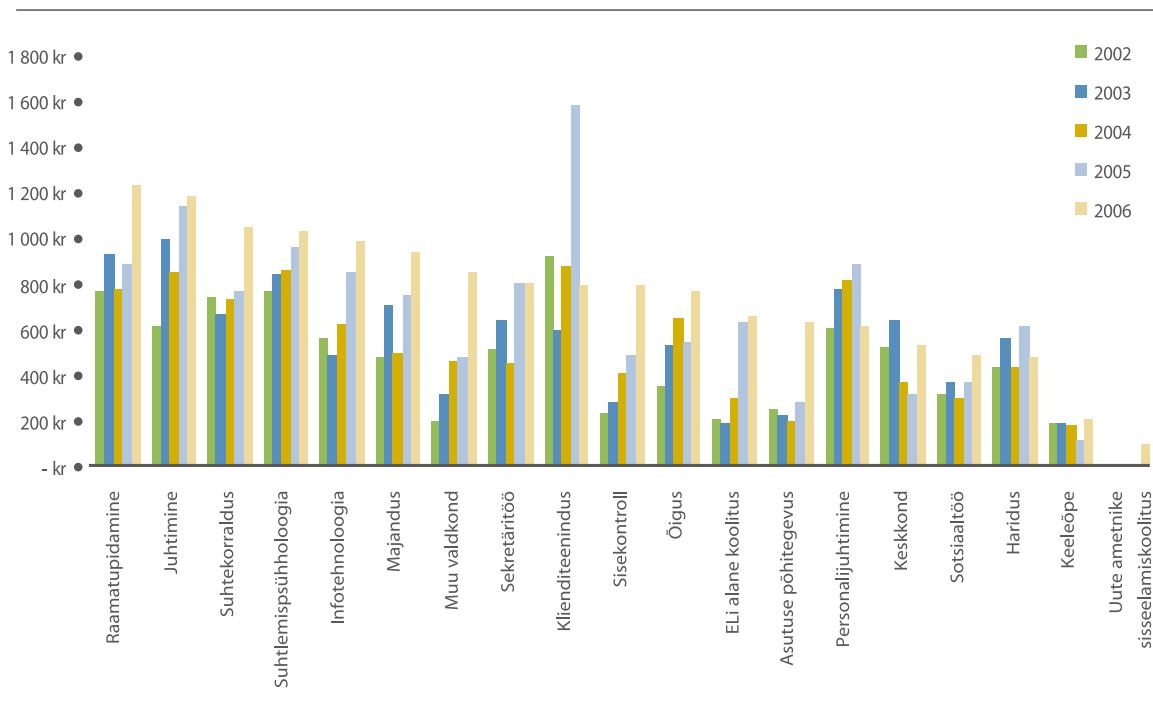


Kõige kõrgema keskmise koolituspäeva maksumusega valdkonnaks tõusis 2006. aastal raamatupidamine (1 230 kr) (vt graafik 3). Püsivalt on kallimate koolitusvaldkondade hulgas juhtimine (1 186 kr) ning suhtlemispsühholoogia (1 028 kr). Klienditeeninduse valdkonnas, kus 2005. aastal toimus hüppeline hinnatõus ning mis on aastaid olnud üheks kallimaks koolitusvaldkonnaks, vähenes koolituspäeva keskmine maksumus 49,6% võrra. Samal ajal suurenes klienditeeninduse koolituse maht ligi kolm korda. Seega võib valdkonnas täheldada mastaabiefektist tingitud hinnalangust. Koolituspäeva keskmine hind vähenes ka personalijuhtimise ja hariduse valdkonnas. Kõikides teistes valdkondades koolitused kallinesid – kõige rohkem asutuse põhitegevusega seotud valdkonnas (123,7% võrra).

Kõige madalam keskmine koolituspäeva maksumus oli uute ametnike sisseelamiskoolituse valdkonnas (98 kr), mille kohta 2006. aastal esitati andmed esmakordselt. Nimetatud valdkonna keskmise koolituspäeva hinna kujunemist mõjutab asjaolu, et need on üldjuhul asutuste sisekoolitused, lisaks tellib olulisel määral neid koolitus Riigikantselei keskse koolituse alameetme raames ning need on osalejatele tasuta. 2006. aastal moodustasid

keskselt tellitud uute ametnike sisseelamiskoolitused keskmiselt 25% nende koolituste kogumahust riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Keskne rahastamine aga koolituspäeva hinna arvestuses ei kajastu. Kuigi keeleõppe keskmine koolituspäeva maksumus suurenes 76,1% võrra, on see jätkuvalt üheks odavamaks koolitusvaldkonnaks. Keeleõppe puhul on paljudes asutustes rakendatud korda, mille kohaselt ametnik on kohustatud teatud osa koolituse kuludest ise tasuma. See mõjutab ka päevahinna kujunemist, kuna Riigikantseleile esitatud koolitusandmetes kajastub vaid asutusepoolne finantseering.

Graafik 3. Koolituspäeva keskmine hind 2002–2006 koolitusvaldkondades



2005. aastaga võrreldes vähenes riigiasutuste kõrgemate, vanem- ja nooremametnike koolituse maht keskmiselt 9,4% võrra. Riigiametnikud osalesid eelmisel aastal keskmiselt 3,2 erineval koolitusel¹². Keskmine koolitustundide arv osaleja kohta oli jätkuvalt kõige suurem kõrgemate ametnike grupis – 54,5 akadeemilist tundi. Vanemametnike grupis oli keskmine koolituse maht osaleja kohta 45,1 ning nooremametnike grupis 21,3 tundi. Sarnaselt 2005. aastaga oli riigiasutustest kõige suurem koolituse maht ühe koolitusel osalenud ametniku kohta ministeeriumides – keskmiselt 67,7 tundi ning kõige väiksem maavalitsustes – keskmiselt 38,2 tundi. Koolitustundide arv ühe osaleja kohta suurenes ainsana põhiseaduslike institutsioonide grupis, kus koolituse mahuks ametniku kohta kujunes 55,1 tundi ehk 5,2 tundi rohkem kui 2005. aastal. Kohaliku omavalitsuse ametnike keskmine koolituse maht osaleja kohta oli 29,7 tundi, jäädes seega oluliselt alla riigiametnike koolitusmahudele.

Sarnaselt 2005. aastaga osales avaliku teenistuse tippjuhtidest eelmisel aastal vähemalt ühel koolitusel 75 erinevat ametnikku: 10 kantslerit¹³, 31 asekanclerit, 21 peadirektorit ning 13 maavanemat¹⁴. Kui riigiametnike koolitusmaht tervikuna eelmisel aastal vähenes, siis tippjuhtide koolitusmaht suurenes 9,7%. Keskmine koolitustundide arv ühe osaleja kohta oli jätkuvalt kõige kõrgem kantslerite grupis – 103,4 koolitustundi, järgnes maavanemate grupp 95,8 tunniga, asekanclerite grupp 73,2 tunniga ning ametite ja inspeksioonide peadirektorite grupp 56,5 tunniga. Seega osalesid ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide ning maavalitsuste

¹² Arvutamisel on aluseks võetud ametnike arv, kes osalesid aasta jooksul vähemalt ühel koolitusel.

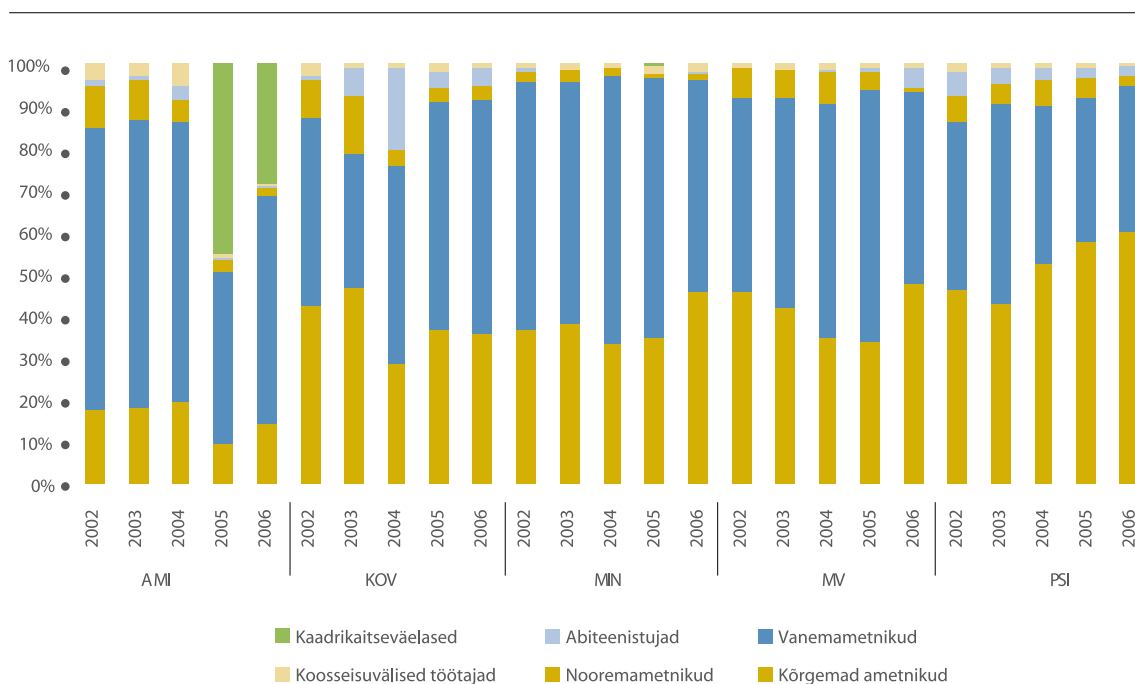
¹³ Seoses Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri vahetumisega kajastub ministeeriumi statistikas kahe kantsleri osalus.

¹⁴ Seoses Saare maavanema vahetumisega kajastub maavalitsuste statistikas kahe maavanema osalus.

tippjuhid koolitustel ligi kaks korda suuremas mahus (82,2 tundi osaleja kohta) kui vastavate asutuste ametnikud keskmiselt (46,2 tundi osaleja kohta).

Ametnike põhigruppide lõikes osalesid 2006. aastal koolitustel jätkuvalt kõige suuremas mahus vanemametnikud, kelle koolituse maht moodustas keskmiselt 67,6% kõrgemate, vanem- ja nooremametnike koolituse kogumahust (vt graafik 4). Suurt koolitusmahtu selgitab asjaolu, et avalikus teenistuses tervikuna on ametnike põhigruppide lõikes kõige rohkem just vanemametnikke. Kõrgemate ametnike koolituse maht suurenes 2005. aastaga võrreldes 4,7% võrra, moodustades 29,9% ametnike koolituse kogumahust. Kõrgemate ametnike koolituse mahu osakaal ametnike koolituse kogumahus suurenes eelmisel aastal kõikides asutuste gruppides peale kohalike omavalitsuste. Teenistujate gruppidest kõige rohkem vähenes 2006. aastal kaadrikaitseväelaste koolituse maht – kui 2005. aastal moodustas nende koolitusmaht 34,6% avaliku teenistuse koolituse kogumahust, siis 2006. aastal oli vastav näitaja 19,9%. Kaadrikaitseväelaste koolitusmaht tundides vähenes 56,5% võrra. Kui arvestada kaadrikaitseväelaste koolituskulu ning koolitusmahtu, suurenes selle teenistujate grupi koolituse keskmine päevahind eelmisel aastal ligi neli korda.

Graafik 4. Koolituse maht teenistujate gruppide lõikes 2002–2006



2. Koolituse mahud koolitusvaldkondade lõikes

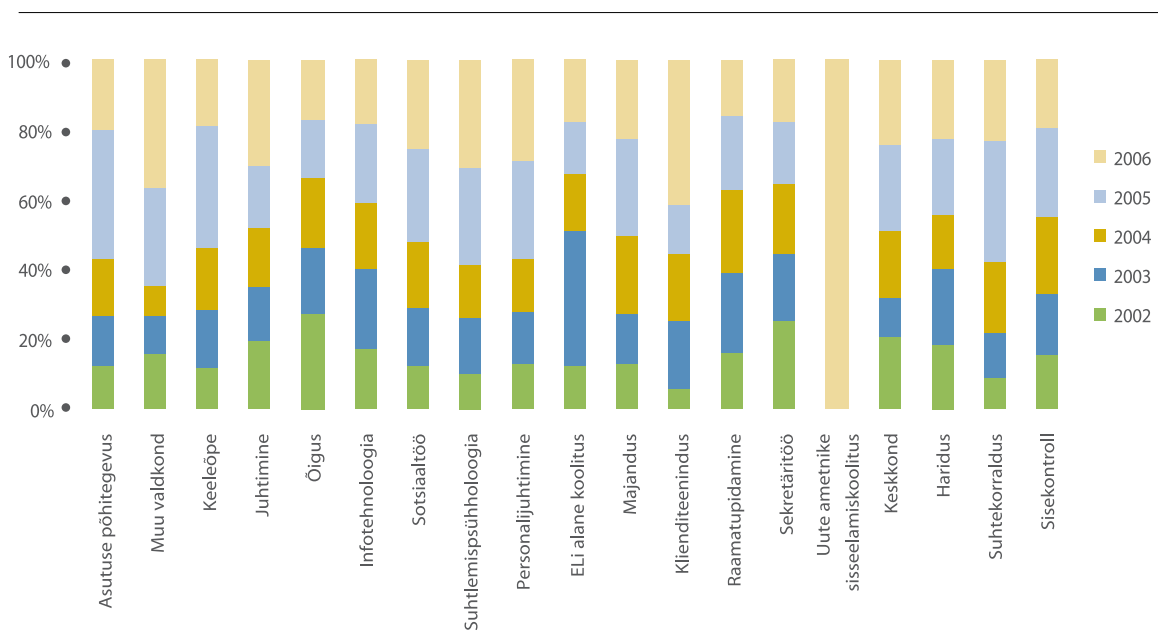
Püsivalt kõige suurema koolitusmahuga valdkondades – asutuse põhitegevusega seotud koolitus ning keeleõpe – toimus 2006. aastal oluline mahu vähenemine (vt graafik 5). Kuigi põhitegevusega seotud koolitustel osalesid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnikud võrreldes teiste valdkondadega jätkuvalt kõige suuremas mahus (keskmiselt 33,4% koolituse kogumahust), vähenes valdkonna koolituste mahu osa koolituse kogumahus 13% võrra. Keeleõppe maht vähenes 5,6% võrra. Juba teist aastat järjest on oluliselt suurenenud „muu“ valdkonna¹⁵ maht, tõustes 2006. aastal mahu poolest teiseks suurimaks valdkonnaks. Kõige rohkem

¹⁵ „Muu“ valdkond sisaldab koolitusi, mis ei sobi 18 põhivaldkonna alla.

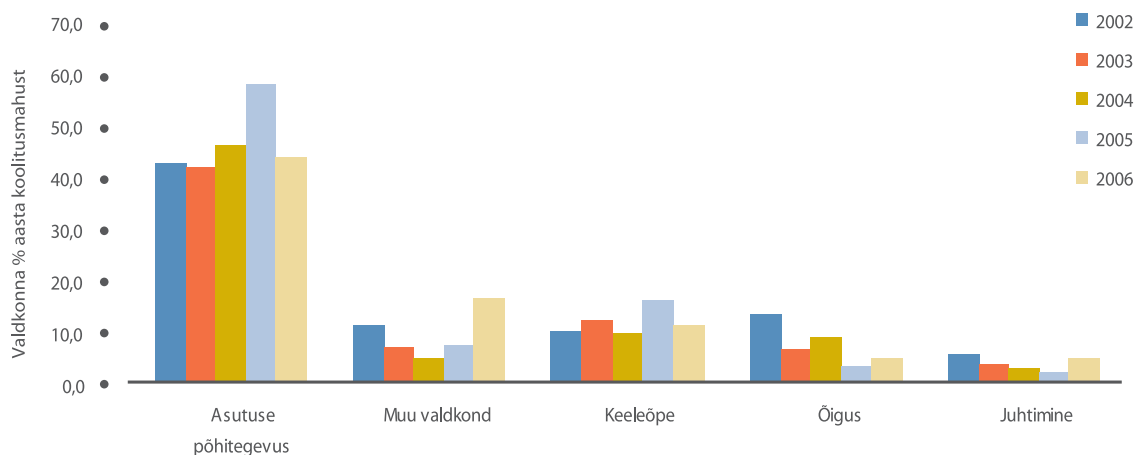
suurenes koolituse maht klienditeeninduse valdkonnas. Oluliselt suurenes ka juhtimise alaste koolituste maht – kõige rohkem maavalitsuste ja ministeeriumide grupis (vastavalt 9,5% ja 7,3%).

Uute ametnike sisseelamisele suunatud koolitused, mille kohta esitati andmed esmakordselt, moodustasid keskmiselt 1,1% koolituse kogumahust. Asutuste gruppide lõikes on kõige rohkem osalenud sisseelamiskoolitustel ministeeriumide ametnikud, kus valdkonna koolitused moodustavad 5,9% koolituse kogumahust. Kõige väiksem osakaal on sisseelamiskoolitustel põhiseaduslike institutsioonide grupis, moodustades vaid 0,1% koolituse kogumahust.

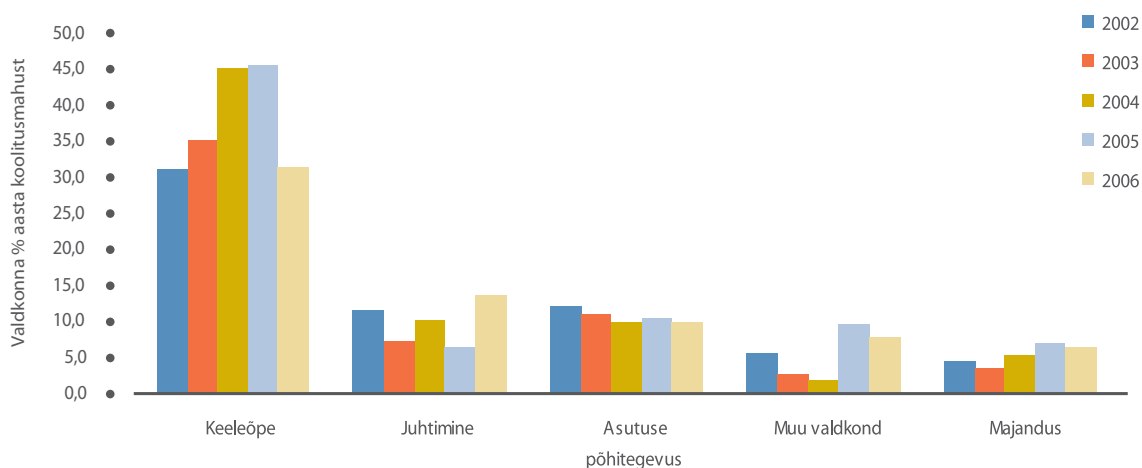
Graafik 5. Koolitusmahu jaotus valdkonniti 2002–2006



Asutuse põhitegevusega seotud koolituse mahu oluline vähenemine on eelkõige tingitud vastavasisulistest koolituste mahu kahanemisest ametite ja inspeksioonide grupis (vt graafik 6). Valdonna koolituste maht vähenes 14,1% võrra, moodustades koolituse kogumahust 43,7%. Oluliselt vähenes ka keeleõppe maht. Kõige rohkem suurenes „muu“ valdkonna koolituste mahu osakaal (9%), tõustes teiseks suurima mahuga valdkonnaks. Kõige väiksemas mahus osaleti majanduse, sisekontrolli ja hariduse valdkonna koolitustel ning uute ametnike sisseelamiskoolitustel. Ametite ja inspeksioonide grupis moodustas viie suurema koolitusvaldkonna maht keskmiselt 80,5% koolituse kogumahust.

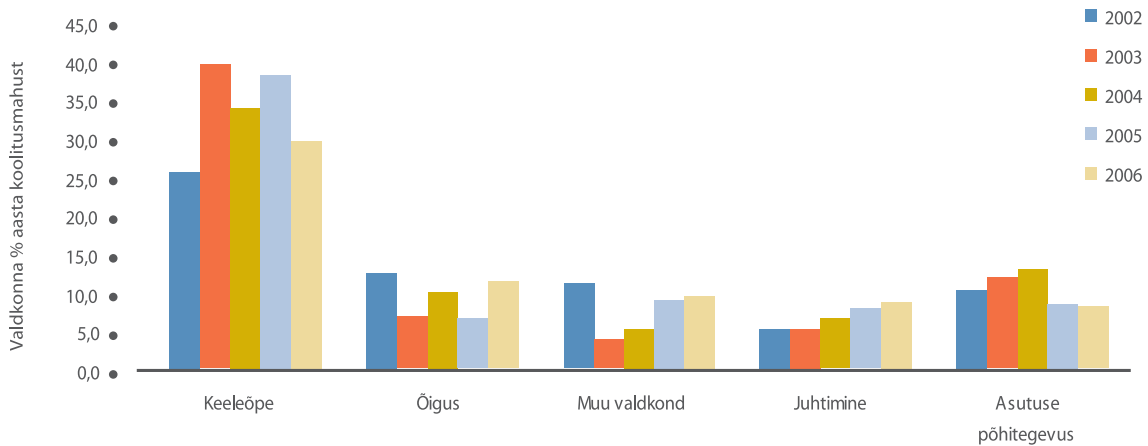
Graafik 6. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda ametites ja inspeksioonides 2006. aastal

Keeleõppe maht vähenes eelmisel aastal kõige rohkem ministeeriumides – 14,1% võrra. Sellele vaatamata on keeleõpe ministeeriumides siiski püsivalt kõige suurema mahuga valdkonnaks, moodustades 31,3% koolituse kogumahust (vt graafik 7). Sarnaselt ministeeriumidele on keeleõppel jätkuvalt suur osakaal ka põhiseaduslike institutsioonide grupis, võttes koolituse kogumahust enda alla 29,6% (vt graafik 8). Valdkondade võrdluses suurenes ministeeriumides kõige rohkem juhtimise alaste koolituste maht (7,3% võrra). Teiste koolitusvaldkondadega võrreldes osalesid ministeeriumide ametnikud kõige vähem klienditeeninduse ja hariduse valdkonna koolitustel. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda graafikus 7 moodustasid keskmiselt 68,8% koolituse kogumahust ministeeriumides.

Graafik 7. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda ministeeriumides 2006. aastal

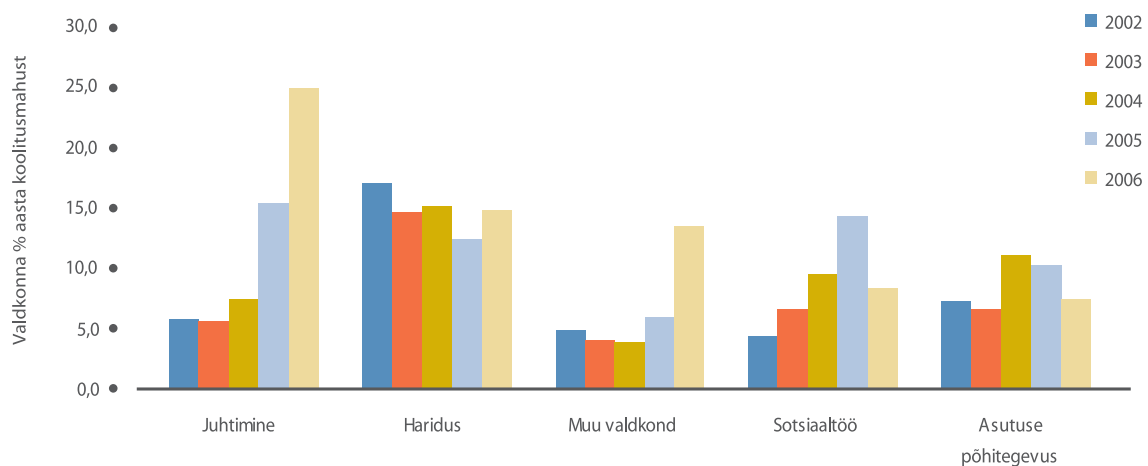
Põhiseaduslike institutsioonide grupis moodustas viie suurema valdkonna maht 66,9% koolituse kogumahust. Kõige rohkem suurenes 2006. aastal õiguse valdkonna koolituste maht (4,8% võrra). Kõige väiksemas mahus osalesid põhiseaduslike institutsioonide ametnikud sisseelamiskoolitustel ning klienditeeninduse ja hariduse valdkonna koolitustel. Aasta jooksul ei osaletud mitte ühelgi keskkonnaalasel koolitusel.

Graafik 8. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda põhiseaduslikes institutsioonides 2006. aastal



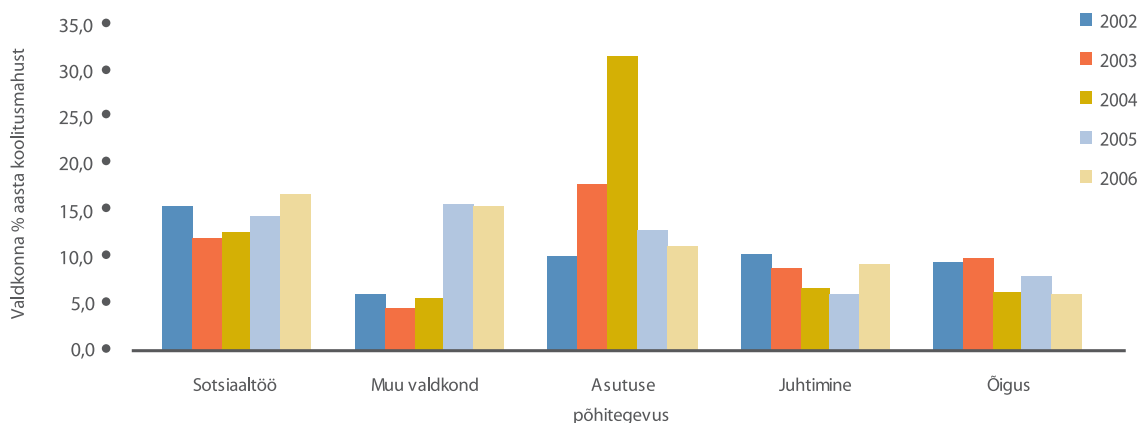
Juba teist aastat järjest on maavalitsuste suurima mahuga koolitusvaldkonnaks juhtimine, moodustades 2006. aastal 24,9% koolituse kogumahust (vt graafik 9). Püsivalt on viie suurima mahuga koolitusvaldkonna seas esindatud haridus, sotsiaaltöö ja asutuse põhitegevusega seotud koolitus. "Muu" valdkonna koolituse maht suurenes 2006. aastal 7,5% võrra, tõustes mahu poolest kolmandaks suuremaks valdkonnaks. Viie suurema koolitusvaldkonna maht moodustas keskmiselt 69,1% koolituse kogumahust. Kõige väiksemas mahus osaleti klienditeeninduse ja ELi valdkonna ning uute ametnike sisseelamiskoolitustel.

Graafik 9. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda maavalitsustes 2006. aastal



Kohalikes omavalitsustes tõusis 2006. aastal suurima koolitusmahuga valdkonnaks sotsiaaltöö (vt graafik 10). Samaselt teiste asutuste gruppidega suurenes ka omavalitsustes juhtimise alaste koolituste maht. Viie suurema koolitusvaldkonna maht moodustas keskmiselt 59,1% koolituse kogumahust. Kõige väiksemas mahus osalesid omavalitsusametnikud sisseelamiskoolitustel ning sisekontrolli alastel koolitustel. Oluliselt vähenes ka raamatu-pidamise alaste koolituste maht.

Graafik 10. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda kohalikes omavalitsustes 2006. aastal



3. Koolituse mahud koolitusvormide lõikes

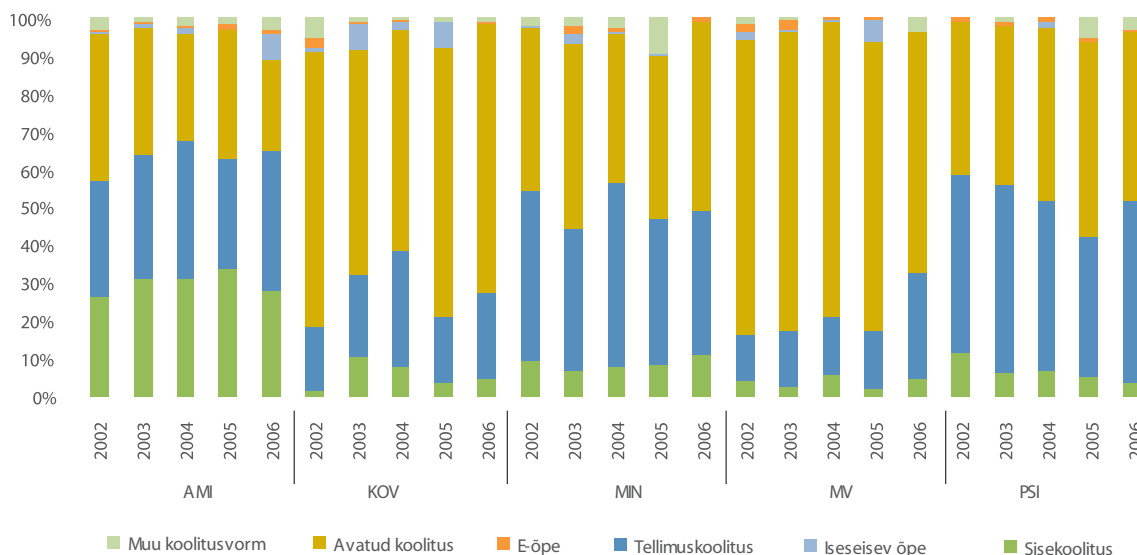
Kui 2005. aastal oli suurima mahuga koolitusvormiks avatud koolitus¹⁶, siis 2006. aastal tõusis selleks taas tellimuskoolitus¹⁷, moodustades koolituse kogumahust keskmiselt 36,3% (vt graafik 11). Tellimuskoolituste maht suurenes kõikides asutuste gruppides, kõige rohkem aga maavalitsustes (12,6% võrra). Kõige rohkem kasutatavaks koolitusvormiks oli tellimuskoolitus ametites ja inspeksioonides ning põhiseaduslikes institutsioonides. Teistes asutuste gruppides osaleti jätkuvalt kõige suuremas mahus avatud koolitustel. Keskmiselt moodustasid avatud koolitused 33,9% riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike koolituse kogumahust. Sisekoolituse¹⁸ maht eelmisel aastal mõnevõrra vähenes, moodustades keskmiselt 21,8% koolituse kogumahust. Mahu vähenemine tulenes eelkõige ametite ja inspeksioonide grupist, kus võrreldes 2005. aastaga sisekoolituste osakaal vähenes 6% võrra. E-õppe ja muude koolitusvormide maht jäi 2005. aastaga sarnasele tasemele. Mõnevõrra suurenes iseseisva õppe maht – seda just ametites ja inspeksioonides.

¹⁶ Avatud koolitus – koolitusvorm, mille puhul koolitusel osalevad erinevate organisatsioonide töötajad.

¹⁷ Tellimuskoolitus – koolitusvorm, mille puhul koolitusel osalejad on ühest organisatsioonist ning koolitaja on väljastpoolt.

¹⁸ Sisekoolitus – koolitusvorm, mille puhul nii koolitaja kui ka koolitusel osalejad on samast organisatsioonist.

Graafik 11. Koolitusvormide maht (tundides) asutuste gruppides 2002–2006



4. Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamine

Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamist rahastatakse põhilises osas ametiasutuste koolituse eelarvest ning täiendavalt ELi struktuurifondidest haldussuutlikkuse tõstmise meetme keskse koolituse alameetme raames, kus toetuse saajaks on Riigikantselei, kuid koolitustel osalejateks kõik vastava koolituse sihtgruppi kuuluvad riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikud.

2006. aastal oli kokku seitse avaliku teenistuse koolitusprioriteeti¹⁹: avaliku teenistuse eetika, avaliku teenistuse personalijuhtimine, kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse arendamine, poliitika ja õigusaktide mõjude hindamine ning osapoolte kaasamine, siseaudit, strateegiline juhtimine, uue „Riigihangete seaduse“ rakendamine. Nimetatud valdkondadest lisandus 2006. aastal nimekirja uue prioriteetina vaid siseaudit. Teised valdkonnad olid prioriteetides esindatud ka 2005. aastal ning nende rakendamise mahtude osas on alljärgnevalt esitatud võrdlusandmeid varasemast perioodist.

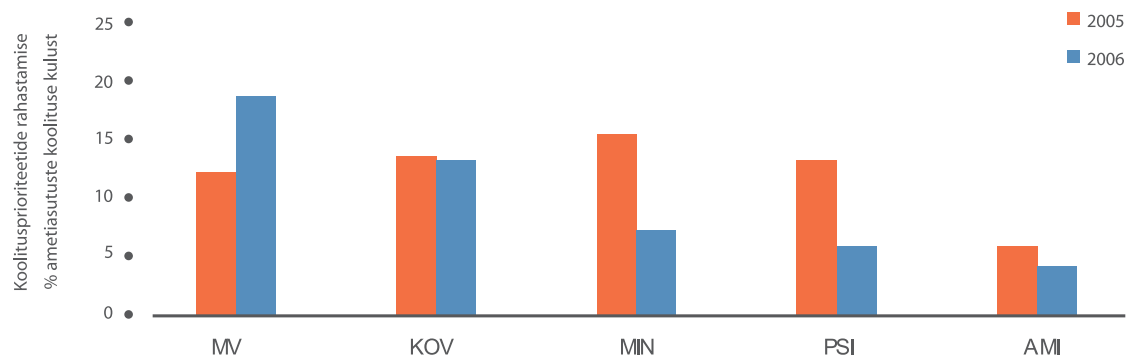
Koolitusprioriteetide raames läbiviidud koolitustegevusi rahastasid ametiasutused 7 479 781 krooni ulatuses ehk 2005. aastaga võrreldes sarnases suurusjärgus. Oluline on aga asjaolu, et kui 2006. aastal kasutati summa seitsme prioriteedi rakendamiseks, siis 2005. aastal oli koolitusprioriteete kokku üheksa²⁰. Seega kasutasid ametiasutused 2006. aastal ühe koolitusprioriteedi rakendamiseks keskmiselt 21% rohkem rahalisi vahendeid kui 2005. aastal.

Kuna 2006. aastal suurenes oluliselt ametiasutuste poolt oma töötajate koolitamiseks kasutatud koolituse kulu (vt alapeatükk „Koolituse rahastamine“), kuid koolitusprioriteetide rakendamiseks kasutatud vahendid jäid samasse suurusjärku, vähenes sellest tingituna avaliku teenistuse koolitusprioriteetidena heakskiidetud valdkondades läbiviidud koolituste rahalise mahu osakaal koolituse kogukulus. Kui 2005. aastal kasutasid ametiasutused rahalistest vahenditest keskmiselt 12,3% koolituste rahastamiseks prioriteetidena heakskiidetud valdkondades, siis 2006. aastal oli vastav näitaja 6,4% (vt graafik 12).

¹⁹ Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 19. jaanuari 2006. a istungi protokolliga nr 3.

²⁰ Avaliku teenistuse eetika, avaliku teenistuse personalijuhtimine, elektrooniline asjaajamine, Euroopa Liidu alane koolitus, kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tõstmine, kvaliteetsed avalikud teenused, poliitika ja õigusaktide mõjude analüüs, riigihangete korraldamine, strateegiline juhtimine.

Graafik 12. Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rahastamine



Lisaks ametiasutuste poolt kasutatud rahalistele vahenditele finantseeris Riigikantselei keskselt 2006. aastal avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamiseks tellitud koolitustegevusi 2 853 767 krooni ulatuses, millest 2 022 558 krooni moodustas toetus ELi struktuurifondidest. Võrreldes 2005. aastaga rahastati keskselt prioriteetide rakendamist ligi kolm korda suuremas mahus.

Avaliku teenistuse koolitusprioriteetidena heakskiidetud valdkondades koolituste läbiviimiseks kasutati kokku seega 10 333 548 krooni, mis moodustas 8,6% 2006. aasta koolituse rahastamise kogukulust. 2005. aastal kasutati koolitusprioriteetide rahastamiseks kokku 8 938 816 krooni, mis moodustas 10,1% kogu avaliku teenistuse koolituse rahastamisest 2005. aastal.

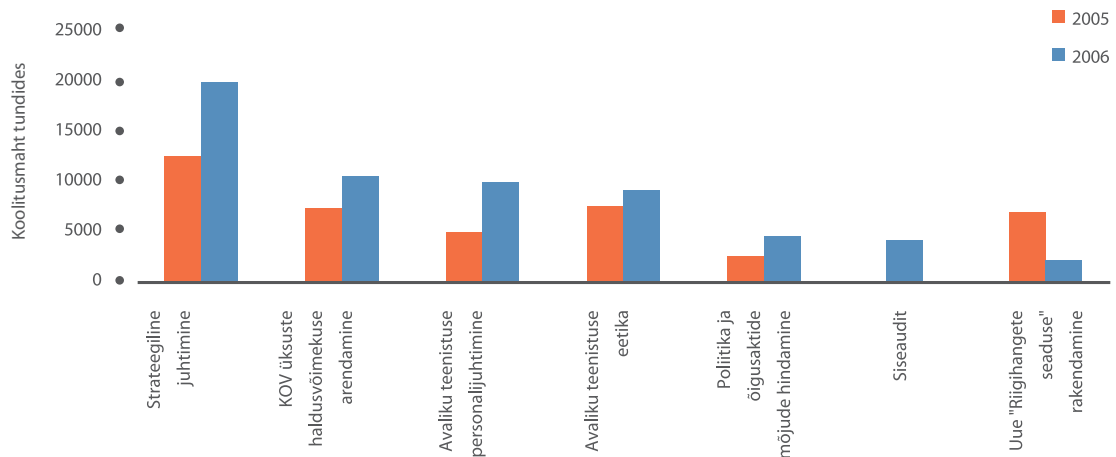
Koolitusprioriteetidena heakskiidetud koolituste ajaline maht moodustas keskmiselt 5,3% riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste koolituse kogumahust tundides. 2005. aastaga võrreldes suurenes prioriteetide ajaline maht koolituse kogumahus keskmiselt 0,3% võrra. Kõige suurem osakaal prioriteetsetel teemadel läbiviidud koolitustel oli sarnaselt 2005. aastaga kohalikes omavalitsustes (12,8%), järgnesid maavalitsused (10,3%), ministriumid (5,5%) ning põhiseaduslikud institutsioonid (4,9%). Nagu ka 2005. aastal, oli 2006. aastal kõige väiksem osakaal prioriteetsetel teemadel läbiviidud koolitustel ametites ja inspeksioonides, kus vaid 4,1% koolitustest toimus prioriteetidena heakskiidetud valdkondades.

Koolitusprioriteetide lõikes osalesid ametnikud kõige suuremas mahus strateegilise juhtimise alastel koolitustel, järgnesid kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse arendamise ning personalijuhtimise valdkonnad. Kõige väiksemas mahus osaleti uue „Riigihangete seaduse“ rakendamise valdkonna koolitustel, mis on seletatav uue seaduse vastuvõtmisega Riigikogus alles 2007. aasta jaanuaris. Valdkondades, mis on olnud koolitusprioriteetideks nii 2005. kui ka 2006. aastal, on koolitusmaht tundides vähenenud vaid riigihangete valdkonnas (vt graafik 13). Proportsionaalselt on 2005. aastaga võrreldes kõige rohkem suurenenud koolituste ajaline maht personalijuhtimise (103% võrra) ning poliitika ja õigusaktide mõjude hindamise valdkondades (84% võrra).

Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide kogumahust keskmiselt 27,7% moodustas Riigikantselei poolt keskselt tellitud koolitus. Kõige suurem osakaal oli keskselt pakutud koolitustel avaliku teenistuse eetika valdkonnas, moodustades 60,4% koolituse kogumahust²¹. Järgnesid siseauditi (39,5%), kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse tõstmise (34,5%) ning poliitika ja õigusaktide mõjude hindamise (31,1%) valdkonnad. Keskselt ei rahastatud 2006. aastal koolitusi uue „Riigihangete seaduse“ rakendamise toetamiseks, kuna selleks kavandas Rahandusministeerium eraldi ressursid välisabi projektist.

²¹ Riigikantselei tellimusel viidi 2006. aastal eetika prioriteedi raames läbi 19 erinevat koolitusüritust (nendest 9 olid uute ametnike sisseelamiskoolitused, mis sisaldasid eetika moodulit), kus osales kokku 397 riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikku.

Graafik 13. Avaliku teenistuse koolitusprioriteetidena heakskiidetud valdkondade koolitusmahud



Koolituspäeva keskmine hind avaliku teenistuse koolitusprioriteetidena heakskiidetud valdkondades (877 kr) oli samas suurusjärgus kui koolituspäeva keskmine maksumus avaliku teenistuse koolitustel tervikuna.

5. Ametnike koolitajad

Vastavalt tabelites 2 ja 3 esitatud andmetele oli sarnaselt 2005. aastaga suurima rahalise ja ajalise mahuga riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnike koolitajaks Sisekaitseakadeemia (sh Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus, ATAK). Kuna 2006. aastal suurenes juhtimise alaste koolituste maht kõikides asutuste gruppides ning valdkonna keskmine koolituspäeva hind oli jätkuvalt üks kõrgemaid (vt graafik 3), on rahalise mahu alusel koostatud edetabeli eesotsas arvukalt juhtimiskoolitust pakkuvaid koolitusasutusi. Kümme kõige suurema rahalise mahuga koolitajat katsid koolituse rahalisest kogumahust 13,4%.

Tabel 2. Kümme kõige suurema rahalise mahuga koolitajat

Nr	Koolitaja	Koolitusmaht tundides ²²
1.	Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)	3 199 078 kr
2.	Inscape Koolitus OÜ	2 735 166 kr
3.	Eesti Õiguskeskus SA	1 929 593 kr
4.	EBS Juhtimiskoolituse Keskus	1 314 082 kr
5.	Stern Koolitus OÜ	1 132 218 kr
6.	Self-II OÜ	1 073 156 kr
7.	Invicta	986 093 kr
8.	Helvetia Balti Partnerite OÜ	925 851 kr
9.	Tartu Ülikool	857 680 kr
10.	Audentes Ariko AS	765 507 kr

Kümme koolitusasutust, kelle poolt pakutud koolitustel osalesid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnikud 2006. aastal kõige suuremas ajalises mahus, on esitatud tabelis 3. Suurema koolitusmahuga asutuste

²² Kogutud andmed ei peegelda koolitusasutuste korraldatud koolituste ajalist kogumahtu absoluutarvudes, vaid proportsionaalselt.

edetabelis on esindatud mitmed mahukaid asutuse põhitegevusega seotud sisekoolituse korraldanud ametiasutused. Asutuse põhitegevusega seotud koolituse maht oli 2006. aastal jätkuvalt ka kõige suurem (vt graafik 5). Kümme kõige suurema mahuga koolitajat katsid koolituse kogumahust tundides 14,5%.

Tabel 3. Kümme kõige suurema tunnimahuga koolitajat

Nr	Koolitaja	Koolitusmaht tundides ²³
1.	Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)	32626 ²⁴
2.	Lõuna Politseiprefektuur	22551
3.	Tartu Ülikool	22110
4.	Prantsuse Kultuurikeskus	17988
5.	Tallinna Ülikool	16034
6.	TAIEX	11293
7.	Eesti Õiguskeskus SA	10036 ²⁵
8.	Tallinna Kiirabi	9800
9.	Muraste Piirivalvekool	9162
10.	Julgestuspolitsei	9077

Viie suurima ajalise ja rahalise mahuga koolitaja seas nimetati kokku 295 erinevat koolitajat.

Kokkuvõte

Riigi strateegiliste eesmärkide saavutamise eelduseks on toimiv ja jätkusuutlik avalik teenistus, milles töötavad asjatundlikud, usaldusväärsed ja pühendunud ametnikud. Koolituse mõju ametnike professionaalsuse ja nende töö tulemuslikkuse suurendamisele ning muudatuste edukale rakendamisele avalikus halduses on raske alahinnata. Seda näitab ka viimastel aastatel oluliselt suurenenud avaliku teenistuse koolituse rahastamine. Koolituskulude osakaal ametiasutuste palgafondis on järjepidevalt kasvanud, ületades 2006. aastal viimase viie aasta jooksul esmakordselt kolme protsendi piiri. Rahaliste vahendite rohkus on aga toonud endaga kaasa koolitusteenuste kiire hinnatõusu, mis kahjuks ei ole võimaldanud suurendada avalike teenistujate koolitusmahtusid rahaliste vahenditega sarnases suurusjärgus. Koolitustundide arv ühe osaleja kohta riigiasutustes eelmisel aastal isegi vähenes.

Koolitusvaldkondade mahtudes toimus 2006. aastal nihe juhtimise valdkonna koolituste osakaalu suurenemise poole. Kuigi jätkuvalt osaleti kõige rohkem asutuse põhitegevusega seotud koolitustel ning keelekursustel, suurenes juhtimiskoolituste maht viimaste aastatega võrreldes märkimisväärselt. Juhtide ja juhtimisvaldkonna kui terviku arendamine on seega oluliselt hoogustunud. Oma osa on siin kahtlemata avalikus halduses toimuvatel üldistel muutustel, näiteks Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määruse nr 302 "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord" vastuvõtmisel. Võrreldes 2005. aastaga toetati oluliselt suuremal arvul riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste juhtimisvõimekuse tõstmisele suunatud koolitusprojekte Euroopa Liidu struktuurifondidest riikliku arengukava haldussuutlikkuse tõstmise meetme raames. Seega võib järeldada, et 2006. aastal olid koolitus- ja arendustegevused varasemaga võrreldes suuremal määral planeeritud ja ellu viidud kõige olulisematest organisatsiooni ja avaliku halduse kui terviku arenguvajadustest lähtudes.

Riigikantselei tänab kõiki küsitlusele vastanuid!

²³ Kogutud andmed ei peegelda koolitusasutuste korraldatud koolituste ajalist kogumahtu absoluutarvudes, vaid proportsionaalselt.

²⁴ Sisekaitseakadeemia koolitusmahust 54,5% moodustas Piirivalveameti ja Päästeameti koolitus.

²⁵ SA Eesti Õiguskeskus koolitusmahust 76,5% moodustas kohtute koolitus.

Avaliku teenistuse palgad 2006. aastal



Merle Kritt,

Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna peaspetsialist

Rahandusministeerium kogub regulaarselt andmeid avaliku teenistuse (v.a kohaliku omavalitsuse asutused) töötasuvahendite kasutamise kohta, et hinnata asutuste töötasukulu kogumahtu ja selle jagunemist palgaelementide ning avalike teenistujate põhigruppide lõikes. Varasematel aastatel koguti andmeid majandusaasta aruande koosseisus, mis andis ülevaate kogu majandusaastal kasutatud töötasuvahendite kohta. 2006. aastal aga kogus Rahandusministeerium andmeid töötasuvahendite kasutamise kohta 1. aprilli seisuga. Seetõttu kajastab ka käesolev artikkel andmeid valitsusasutuste palkade ja palgastruktuuri kohta 1. aprilli 2006. a seisuga. Tulenevalt andmete kogumise erinevatest alustest on välja toodud töötasukulu ja keskmiste palkade statistilised andmed 2006. aastal, kuid ei ole esitatud võrdlusandmeid eelmise aasta kohta. Töötasukulu ja keskmised palgad ei hõlma töövõtulepingu alusel tasustatud isikute ja koosseisuväliste teenistujate töötasusid.

Valitsusasutuste keskmine palk¹

Valitsusasutuste (s.o ministeeriumid², ametid, inspeksioonid, maavalitsused ning muud valitsusasutused³) keskmisi palku vaadeldes näeme, et kõige suurema ja kõige väiksema palgaga valitsusasutuse keskmise palga erinevus 2006. aastal oli 3,3 korda. Niisugune erinevus keskmistes palkades on püsinud alates 1999. aastast. Kõrgeim keskmine palk 2006. aastal oli Prokuratuuris (21 781 krooni) ja madalaim Päästeametis (6698 krooni).

Palgaandmeid asutuste liikide järgi analüüsidest ilmneb, et ka üheliigiliste asutuste keskmised palgad olid väga erinevad. Ministeeriumidest oli kõige kõrgem keskmine palk Justiitsministeeriumis (17 697 krooni) ja kõige madalam Välisministeeriumis (10 735 krooni). Justiitsministeeriumi palk oli ministeeriumide grupi keskmisest palgast (13 516 krooni) 1,3 korda kõrgem ning Välisministeeriumi palk 1,3 korda madalam. Ministeeriumidest paistab madala palgaga silma ka Keskkonnaministeerium (11 120 krooni), kus ministeeriumi koosseisu kuuluvad ka maakondlikud keskkonnateenistused, mille palgatase on ministeeriumi teiste osakondade palgatasemest madalam.

Inspeksioonide poolt esitatud andmetest selgub, et kõrgeim keskmine palk oli Energiaturu Inspeksioonis (16 378 krooni), kellele järgneb Andmekaitse Inspeksioon (11 941 krooni) ja Raudteeinspeksioon (11 036 krooni). Madalaim keskmine palk oli Tervisekaitseinspeksioonis – 7286 krooni. Ametite hulgas paistavad madala palgaga silma Päästeamet (6698 krooni), Piirivalveamet (6833 krooni) ja Tööturuamet (7005 krooni). Ametite kõrgeimad keskmised palgad olid Lennuametis (15 091 krooni), Maanteeametis (14 772 krooni) ja Riigihangete Ametis (13 804 krooni).

Asutusegruppide sees varieerus 2006. aastal palk kõige rohkem muude valitsusasutuste grupis, kus kõrgeima ja madalaima keskmise palga erinevus oli 2,9-kordne. Kõige ühtlasema keskmiste palkade tasemega olid maavalitsused. Kõrgeima (Hiiu Maavalitsus – 10 588 krooni) ja madalaima (Ida-Viru Maavalitsus – 7894 krooni) keskmise palga erinevus oli 1,3-kordne.

¹ Asutuste keskmine palk 01.04.2006. a seisuga on esitatud aastaraamatu lisa 3 tabelis 1.

² Ministeeriumide grupp hõlmab ministeeriume ja Riigikantseleid.

³ Muude valitsusasutuste all kajastuvad Häirekeskus, Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsa- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja vanglad.

Asutuste keskmiste palgade suur erinevus võib tuleneda mitmetest asjaoludest. Keskmine palk sõltub asutusele eraldatud töötasuvahendite suuruselt, mis omakorda tuleneb valdkonna riiklikust prioriteetsusest eelarveaastal, samuti asutuse koosseisu struktuurist, ametikohtade suhtelisest väärtusest, lähtudes neile esitatavatest kvalifikatsiooni- ja kogemusenõuetest, töö keerukusest, juhtimise ja vastutuse ulatusest ning mõjust.

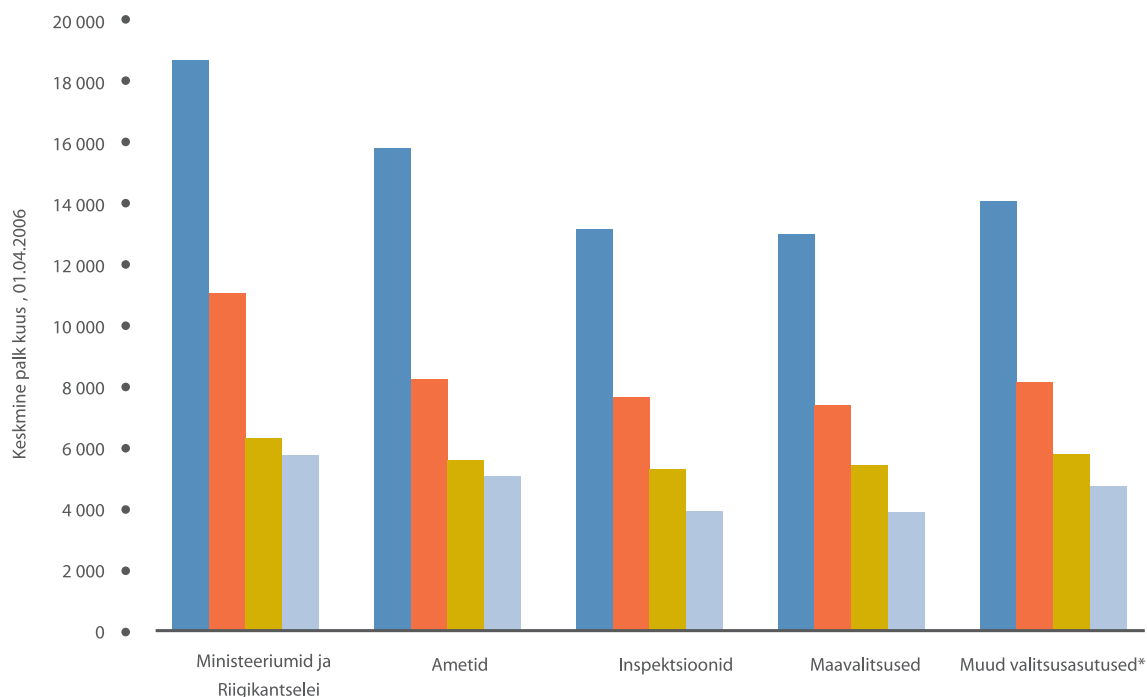
Kaheksa aasta jooksul on valitsusasutuste palgad keskmiselt suurenenud 79,9%. 1999. aastal oli valitsusasutuste grupi keskmine palk 5344 krooni ning 2006. aastal 9614 krooni. Maavalitsustes (kõige väikesema juurdekasvuga grupp) oli keskmine palk 2006. aastal 43,4% madalam kui ministeeriumides (kõige suurema juurdekasvuga grupp). Eelmiste aastatega võrreldes on mõningal määral muutunud nende valitsusasutuste ring, kus makstakse keskmisest kõrgemat või madalamat palka. Kõrge keskmise palga tase on püsinud Justiitsministeeriumis, Energiaturu Inspeksioonis ning Kaitseministeeriumis. Lisaks eespool nimetatutele oli 2006. aastal kõrge keskmise palga tase ka Prokuratuuris ning Rahandusministeeriumis. Keskmiste palgade tase on püsinud madal vanglates, Sotsiaalkindlustusametis, Tervisekaitseinspeksioonis ja Tööturuametis. Kõige madalama keskmise palga tasemega olid 2006. aastal Päästeamet ja Piirivalveamet. Valitsusasutuste keskmine palk 1999. ja 2006. aastal ning selle juurdekasvutempo on esitatud järgmises tabelis.

Tabel 1. Keskmine palk valitsusasutustes 1999. ja 2006. aastal

	Keskmine palk kuus, krooni		Juurdekasvutempo, %
	1999	2006	$\frac{2006}{1999} = 100\%$
Ministeeriumid ja Riigikantselei	6758	13516	100,0
Ametid	5183	8219	58,6
Inspeksioonid	4834	8174	69,1
Maavalitsused	5489	8594	56,6

Avalike teenistujate põhigruppide keskmised palgad

Teenistujate põhigruppide 2006. aasta keskmised palgad valitsusasutustes on esitatud graafikus 1. Graafik näitab, et kõige suuremad keskmised palgad igas põhigrupis olid ministeeriumides. Kõige väiksemad keskmised palgad olid kõrgemate ametnike, vanemametnike ja abiteenistujate põhigrupis maavalitsustes, nooremametnike põhigrupis aga inspeksioonides.

Graafik 1. Teenistujate põhigruppide keskmised palgad 01.04.2006


■ kõrgemad ametnikud	18 681	15 790	13 136	12 988	14 055
■ vanemametnikud	11 041	8 244	7 630	7 400	8 142
■ nooremametnikud	6 312	5 575	5 294	5 417	5 776
■ abiteenistujad	5 754	5 053	3 926	3 883	4 745

* Muude valitsusasutuste all on kajastatud Häirekeskus, Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsa- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja vanglad.

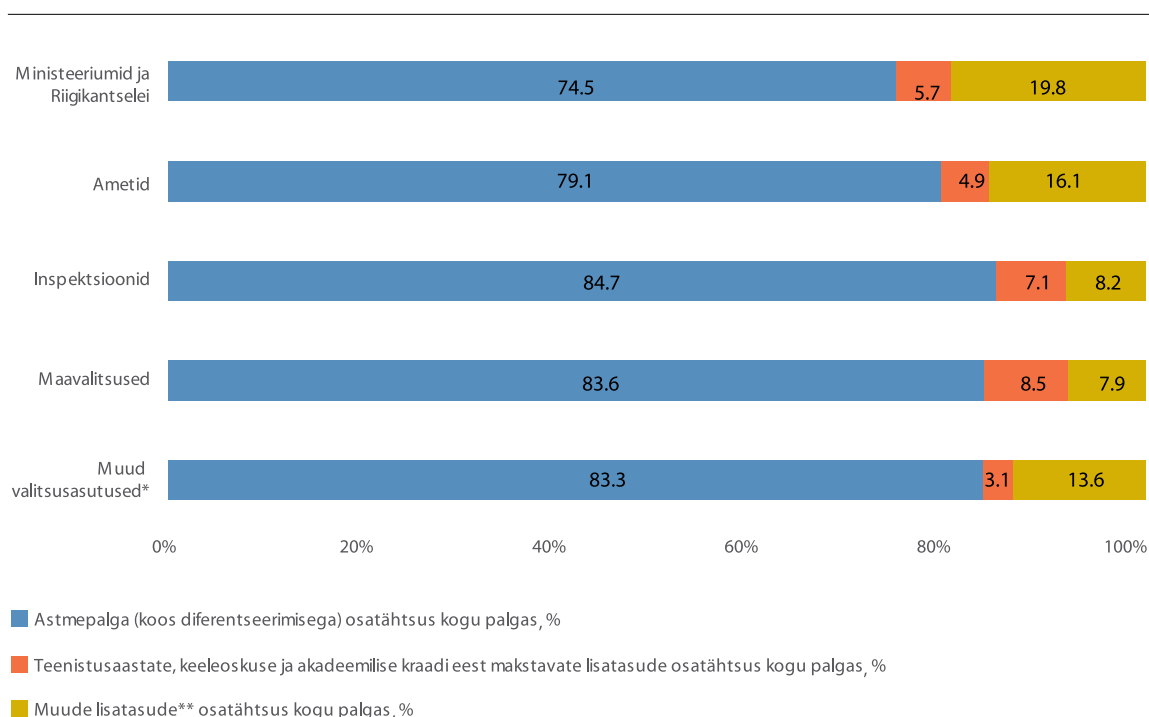
Avaliku teenistuse palgastruktuur

Erinevate palgaelementide osakaalu keskmises palgas ehk palgastruktuuri⁴ vaadeldes näeme, et kehtivaid palgakorralduslikke regulatsioone rakendatakse valitsusasutustes väga erinevalt. Astmepalga (koos diferentseerimisega, edaspidi *astmepalk*) osakaal kogu palgas oli 2006. aastal erinevates põhigruppides 69,8–90,9%. Madalaim astmepalga osakaal kogupalgas oli kõrgemate ametnike põhigrupis ametites ja kõrgeim abiteenistujate põhigrupis muudes valitsusasutustes. Kõrgemate ametnike ja vanemametnike põhigruppides paistavad madala astmepalga ja kõrge lisatasude osakaaluga silma ministeeriumid, ametid ja muud valitsusasutused. Ametite kõrgematel ametnikel moodustas astmepalk 69,8% ja lisatasud 24,4% palgast ning muude valitsusasutuste kõrgematel ametnikel vastavalt 70,3% ja 23,9%. Vanemametnike põhigrupis olid astmepalga ja lisatasude osakaalud ministeeriumides vastavalt 78,4% ja 16,4% ning ametites 80,8% ja 13,6%. Need arvud näitavad, et nimetatud asutused kasutasid suurel määral võimalust maksta ametnikele lisatasu täiendavate tööülesannete ja nõutavast tulemuslikuma töö eest.

⁴ Asutuste töötasuvahendite protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi kõrgemate ametnike, vanem- ja nooremametnike ning abiteenistujate põhigruppide lõikes on näidatud aastaraamatu lisa 3 tabelis 2.

Töötasuvahendite protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi teenistujate põhigruppides kokku on esitatud graafikus 2. Kõige suurem astmepalga osakaal kogupalgas oli inspeksioonides (84,7%), kõige madalam aga ministeeriumides (74,5%). Teenistusaastate, keeleoskuse ja akadeemilise kraadi eest makstavate lisatasude osakaal kogupalgas oli kõrgeim maavalitsustes (8,5%) ning madalaim muudes valitsusasutustes (3,1%). Inspeksioonide kõrge astmepalga osakaal tuleneb asjaolust, et nendes asutustes rakendatakse suhteliselt kõige kõrgemaid palgaastmeid, mida riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus lubab, samuti kasutatakse küllaltki kõrgeid astmepalga diferentseerimise määrasid.

Graafik 2. Töötasuvahendite protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi kõrgemate, vanem- ja nooremametnike ning abiteenistujate põhigruppides kokku, 01.04.2006



* Muude valitsusasutuste all on kajastatud Häirekeskus, Julgestuspolitsei, Keskriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsa- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja vanglad.

** Muude lisatasudena käsitatakse avaliku teenistuse seaduse § 9 lõike 3 alusel täiendavate tööülesannete täitmise ja nõutavast tulemuslikuma töö eest makstavaid lisatasusid, esindustasu, riigisaladuse hoidmise lisatasu ning teisi seadusega ettenähtud hüvitisi.

Kokkuvõtteks

Avaliku teenistuse 2006. aasta palkasid iseloomustavate andmete alusel võib öelda, et asutuste palgastruktuuri ja keskmiste palkade osas olulisi muudatusi toimunud ei ole. Pigem jätkub väljakujunenud suundade hoidmine. Endiselt on kõigis teenistujate põhigruppides püsivad kõrgemad keskmised palgad ministeeriumide grupis ning ka keskmisest kõrgemat või madalamat töötasu pakkuvate asutuste ring on jäänud samaks. Samuti on kõrgemate ametnike ja vanemametnike põhigrupis säilinud kõrge lisatasude ja madal astmepalga osakaal.

Lisad





Lisa 1 / Appendix 1

	Ametnike arv seisuga 31.12.2005	Ametnike arv seisuga 31.12.2006	Muutus	Muutus (%)	
	Number of officials in 31.12.2005	Number of officials in 31.12.2006	Change in numbers	Change in per- centage	
Ministeriumid valitsemisalaga / Ministries with their subordinate agencies					
Haridus- ja Teadusministeerium	146	163	17	11,6	Ministry of Education and Research
Keeleinspeksioon	17	18	1	5,9	Language Inspectorate
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kokku	163	181	18	11,0	Ministry of Education and Research TOTAL
Justiitsministeerium	176	178	2	1,1	Ministry of Justice
I ja II astme kohtud (k.a kohtunikud)	1218	1276	58	4,8	The courts of first and second instance (including judges)
Prokuratuur (k.a prokurörid)	254	266	12	4,7	Prosecutor's Office (including prosecutors)
Vanglad (7 vanglat)	1476	1353	-123	-8,3	Prisons (7 prisons)
Justiitsministeeriumi valitsemisala kokku	3124	3073	-51	-1,6	Ministry of Justice TOTAL
Kaitseministeerium	215	206	-9	-4,2	Ministry of Defence
Kaitsejõudude Peastaap*	515	573	58	11,3	General Staff of the Defence Forces with subordinate units*
Kaitseressursside Amet	61	66	5	8,2	Defence Resources Agency
Kaitseministeeriumi valitsemisala kokku	791	845	54	6,8	Ministry of Defence TOTAL
Keskkonnaministeerium	504	509	5	1,0	Ministry of the Environment
Keskkonnainspeksioon	210	199	-11	-5,2	Environmental Inspectorate
Maa-amet	229	236	7	3,1	Land Board
Metsakaitse- ja Metsauuendus- keskus	61	66	5	8,2	Centre of Forest Protection and Silvi- culture
Keskkonnaministeeriumi valitsemis- ala kokku	1004	1010	6	0,6	Ministry of the Environment TOTAL
Kultuuriministeerium	55	62	7	12,7	Ministry of Culture
Muinsuskaitseamet	45	51	6	13,3	National Heritage Board
Kultuuriministeeriumi valitsemisala kokku	100	113	13	13,0	Ministry of Culture TOTAL
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	251	242	-9	-3,7	Ministry of Economic Affairs and Communications
Energiaturu Inspeksioon	10	10	0	0,0	Energy Market Inspectorate
Konkurentsiamet	39	38	-1	-2,6	Competition Board
Lennuamet	28	27	-1	-3,7	Civil Aviation Administration
Maanteeamet	88	93	5	5,4	Road Administration
Patendiamet	73	75	2	2,7	Patent Office
Raudteainspeksioon	27	27	0	0,0	Railway Administration
Sideamet	108	100	-8	-8,0	National Communications Board
Tarbijakaitseamet	62	60	-2	-3,3	Consumer Protection Board
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	35	33	-2	-6,1	Technical Inspectorate
Veeteede Amet	268	290	22	7,6	Maritime Administration
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi valitsemisala kokku	989	995	6	0,6	Ministry of Economic Affairs and Communications TOTAL
Põllumajandusministeerium	208	267	59	22,1	Ministry of Agriculture

Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	358	377	19	5,0	Agricultural Registers and Information Board
Taimetoodangu Inspeksioon	164	165	1	0,6	Plant Production Inspectorate
Veterinaar- ja Toiduamet	248	256	8	3,1	Veterinary and Food Board
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kokku	978	1065	87	8,2	Ministry of Agriculture TOTAL
Rahandusministeerium	370	361	-9	-2,5	Ministry of Finance
Maksu- ja Tolliamet	2208	2110	-98	-4,6	Tax and Customs Board
Riigihangete Amet	24	24	0	0,0	Public Procurement Office
Statistikaamet	314	337	23	6,8	Statistical Office
Rahandusministeeriumi valitsemisala kokku	2916	2832	-84	-3,0	Ministry of Finance TOTAL
Siseministeerium	182	155	-27	-17,4	Ministry of Internal Affairs
Andmekaitse Inspeksioon	20	23	3	13,0	Data Protection Inspectorate
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	408	437	29	6,6	Citizenship and Migration Board
Piirivalveamet *	231	262	31	11,8	Border Guard Administration*
Politsei amet	4562	4407	-155	-3,5	Police Board
Päästeamet **	133	137	4	2,9	Rescue Board**
Siseministeeriumi valitsemisala kokku***	5536	5453	-83	-1,5	Ministry of Internal Affairs TOTAL ***
Sotsiaalministeerium	194	210	16	7,6	Ministry of Social Affairs
Ravimiamet	69	70	1	1,4	Agency of Medicines
Sotsiaalkindlustusamet	588	588	0	0,0	Social Insurance Board
Tervisekaitseinspeksioon	250	321	71	22,1	Health Protection Inspectorate
Tervishoiuamet	26	25	-1	-4,0	Health Care Board
Tööinspeksioon	138	131	-7	-5,3	Labour Inspectorate
Tööturuamet	292	278	-14	-5,0	Labour Market Board
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kokku	1557	1623	66	4,1	Ministry of Social Affairs TOTAL
Välisministeerium	583	594	11	1,9	Ministry of Foreign Affairs
Ministeeriumid kokku	2884	2947	63	2,2	Ministries in TOTAL
Ametid ja inspeksioonid kokku	14857	14837	-20	-0,1	Agencies in TOTAL
Ministeeriumid valitsemisalaga kokku	17741	17784	43	0,2	Ministries and their agencies in TOTAL
Maavalitsused / County Governments					
Harju Maavalitsus	99	102	3	3,0	Harju County Government
Hiiu Maavalitsus	30	30	0	0,0	Hiiu County Government
Ida-Viru Maavalitsus	51	51	0	0,0	Ida-Viru County Government
Jõgeva Maavalitsus	46	42	-4	-8,7	Jõgeva County Government
Järva Maavalitsus	46	41	-5	-10,9	Järva County Government
Lääne Maavalitsus	39	35	-4	-10,3	Lääne County Government
Lääne-Viru Maavalitsus	47	43	-4	-8,5	Lääne-Viru County Government
Põlva Maavalitsus	46	43	-3	-6,5	Põlva County Government
Pärnu Maavalitsus	49	46	-3	-6,1	Pärnu County Government
Rapla Maavalitsus	45	43	-2	-4,4	Rapla County Government
Saare Maavalitsus	48	47	-1	-2,1	Saare County Government
Tartu Maavalitsus	46	49	3	6,5	Tartu County Government
Valga Maavalitsus	47	45	-2	-4,3	Valga County Government
Viljandi Maavalitsus	48	48	0	0,0	Viljandi County Government
Võru Maavalitsus	44	42	-2	-4,5	Võru County Government
Maavalitsused kokku	731	707	-24	-3,3	County Governments in TOTAL

Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga / Constitutional institutions with their subordinate units					
Riigikantselei	170	163	-7	-4,1	State Chancellery
Rahvusarhiiv ****	202	193	-9	-4,5	National Archives****
Riigikogu Kantselei	218	231	13	6,0	Chancellery of the Riigikogu
Õiguskantsleri Kantselei	42	40	-2	-4,8	Office of the Legal Chancellor
Presidendi Kantselei	48	46	-2	-4,2	Office of the President
Riigikohus	56	65	9	16,1	Supreme Court
Riigikontroll	84	94	10	11,9	State Audit Office
Põhiseaduslikud institutsioonid kokku	618	639	21	3,4	Constitutional institutions in TOTAL
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga kokku	820	832	12	1,5	Constitutional institutions with subordinate agencies in TOTAL
Kõik riigiasutused kokku	19292	19323	31	0,2	All state agencies in TOTAL
Kaadrikaitseväelased / Professional Military					
Kaitsejõudude Peastaap koos haldusalaga	2447	2414	-33	-1,3	General Staff of the Defence Forces with subordinate units
Kaitseressursside Amet	0	1	1	100,0	Defence Resources Agency
Piirivalveamet	1905	1619	-286	-15,0	Border Guard Administration
Sisekaitseakadeemia	0	19	19	100,0	Public Service Academy
Kaadrikaitseväelased kokku	4352	4053	-299	-6,9	Professional Military in TOTAL
Kõik ametnikud kokku*****	23644	23376	-268	-1,1	Civil service in TOTAL*****

* Kaitsejõudude, Piirivalveameti, Päästeameti ja Sisekaitseakadeemia kaadrikaitseväelased on eraldi arvestatud tabeli allosas. NB: ajateenijad kaadrikaitseväelaste hulka ei kuulu.

** Päästeameti koosseis ei kajastu regionaalsete päästkeskuste töötajad.

*** Siseministeriumi koondis on hõlmatud ka Sisekaitseakadeemias töötavate riigiametnike andmed. 2006. aastal oli Sisekaitseakadeemias teenistuses kokku 32 riigiametnikku - 24 meest ja 8 naist. 2005. aastal töötas Sisekaitseakadeemias 33 ametnikku, sh 26 meest ja 7 naist.

**** Põhiseaduslike institutsioonide grupis on kajastatud ka Riigikantselei haldusalas asuva Rahvusarhiivi andmed.

***** Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid summeeritult (v.a kohalikud omavalitsused ning Kaitseministeriumi valitsemisalas olev Teabeamet ja Siseministeriumi valitsemisalas olev Kaitsepolitsei amet), s.o ministeriumid koos valitsemisalaga, põhiseaduslikud institutsioonid, maavalitsused ja kaadrikaitseväelased.

* Members of professional military in the Defence Forces, Border Guard Administration, Rescue Board and Public Service Academy are brought out in a separate section below. NB: conscripts are not members of professional military.

** Employees of Regional Rescue Services are not included in the membership of the Rescue Board.

*** The aggregate data of the Ministry of Internal Affairs also includes public servants working in the Public Service Academy. In 2006 32 public servants (including 24 men and 8 women) and in 2005 33 public servants (26 men and 7 women) worked in the Public Service Academy.

**** Data on the National Archives in the area of government of the State Chancellery is reflected in the group of constitutional institutions.

***** The total of all groups of officials covered by the survey (except local government officials and Information Board in the area of the government of the Ministry of Defence and Security Police Board in the area of government of the Ministry of Internal Affairs) that is ministries with their subordinate agencies, constitutional institutions, county governments and professional military (regular members of the Defence Forces).

Lisa 2, Tabel 1 / Appendix 2, Table 1

Riigiametnike jaotus soo ja vanuse järgi seisuga 31.12.2006
Distribution of officials by gender and age (as of 31.12.2006)

	< 21	21-30	31-40	41-50	51-60	61-65	> 65	Amet- nikud KOKKU	Sooline jagune- mine
	%	%	%	%	%	%	%	Offi- cials in TOTAL	Distrib- ution by gender
Kõik riigi ametiasutused kokku / All state agencies in total									
1 Kõrgemad ametnikud / Higher officials									
1.1. Mehed/Men	2 0,1	387 22,9	545 32,2	374 22,1	274 16,2	79 4,7	30 1,8	1691	44,5%
1.2. Naised/Women	1 0,0	493 23,4	669 31,7	487 23,1	382 18,1	60 2,8	16 0,8	2108	55,5%
1.3. KOKKU/TOTAL	3 0,1	880 23,2	1214 32,0	861 22,7	656 17,3	139 3,7	46 1,2	3799	
2 Vanemametnikud / Middle-grade officials									
2.1. Mehed/Men	62 1,3	1472 31,0	1372 28,9	895 18,9	644 13,6	200 4,2	98 2,1	4743	34,3%
2.2. Naised/Women	126 1,4	2577 28,3	2216 24,4	2044 22,5	1727 19,0	321 3,5	83 0,9	9094	65,7%
2.3. KOKKU/TOTAL	188 1,4	4049 29,3	3588 25,9	2939 21,2	2371 17,1	521 3,8	181 1,3	13837	
3 Nooremametnikud / Junior officials									
3.1. Mehed/Men	13 2,1	68 11,1	105 17,2	186 30,5	201 33,0	22 3,6	15 2,5	610	36,2%
3.2. Naised/Women	20 1,9	251 23,3	234 21,7	262 24,3	245 22,7	47 4,4	18 1,7	1077	63,8%
3.3. KOKKU/TOTAL	33 2,0	319 18,9	339 20,1	448 26,6	446 26,4	69 4,1	33 2,0	1687	
4 Kõik ametnikud / All officials (1+2+3)									
4.1. Mehed/Men	77 1,1	1927 27,4	2022 28,7	1455 20,7	1119 15,9	301 4,3	143 2,0	7044	36,5%
4.2. Naised/Women	147 1,2	3321 27,0	3119 25,4	2793 22,7	2354 19,2	428 3,5	117 1,0	12279	63,5%
4.3. KOKKU/TOTAL	224 1,2	5248 27,2	5141 26,6	4248 22,0	3473 18,0	729 3,8	260 1,3	19323	
5 Abiteenistujad* / Support staff									
5.1. Mehed/Men	4 0,7	36 6,0	69 11,6	126 21,1	197 33,0	95 15,9	70 11,7	597	42,9%
5.2. Naised/Women	10 1,3	49 6,2	98 12,4	204 25,7	280 35,3	90 11,3	62 7,8	793	57,1%
5.3. KOKKU/TOTAL	14 1,0	85 6,1	167 12,0	330 23,7	477 34,3	185 13,3	132 9,5	1390	
Ministeeriumid koos valitsemisalaga / Ministries with their subordinate agencies									
1 Kõrgemad ametnikud / Higher officials									
1.1. Mehed/Men	2 0,1	332 23,1	488 33,9	305 21,2	224 15,6	65 4,5	23 1,6	1439	45,4%
1.2. Naised/Women	1 0,1	410 23,6	567 32,7	393 22,7	300 17,3	50 2,9	13 0,7	1734	54,6%
1.3. KOKKU/TOTAL	3 0,1	742 23,4	1055 33,2	698 22,0	524 16,5	115 3,6	36 1,1	3173	
2 Vanemametnikud / Middle-grade officials									
2.1. Mehed/Men	62 1,4	1423 31,2	1335 29,3	859 18,8	606 13,3	187 4,1	90 2,0	4562	35,0%
2.2. Naised/Women	126 1,5	2476 29,3	2082 24,6	1890 22,3	1530 18,1	281 3,3	72 0,9	8457	65,0%
2.3. KOKKU/TOTAL	188 1,4	3899 29,9	3417 26,2	2749 21,1	2136 16,4	468 3,6	162 1,2	13019	
3 Nooremametnikud / Junior officials									
3.1. Mehed/Men	13 2,2	68 11,4	101 16,9	185 30,9	199 33,3	18 3,0	14 2,3	598	37,6%
3.2. Naised/Women	19 1,9	237 23,8	221 22,2	249 25,1	217 21,8	36 3,6	15 1,5	994	62,4%
3.3. KOKKU/TOTAL	32 2,0	305 19,2	322 20,2	434 27,3	416 26,1	54 3,4	29 1,8	1592	

4 Kõik ametnikud All officials (1+2+3)																	
4.1.	Mehed/Men	77	1,2	1823	27,6	1924	29,2	1349	20,4	1029	15,6	270	4,1	127	1,9	6599	37,1%
4.2.	Naised/Women	146	1,3	3123	27,9	2870	25,7	2532	22,6	2047	18,3	367	3,3	100	0,9	11185	62,9%
4.3.	KOKKU/TOTAL	223	1,3	4946	27,8	4794	27,0	3881	21,8	3076	17,3	637	3,6	227	1,3	17784	
5 Abiteenistujad Support staff																	
5.1.	Mehed/Men	4	0,8	32	6,3	59	11,5	106	20,7	171	33,5	79	15,5	60	11,7	511	43,0%
5.2.	Naised/Women	9	1,3	45	6,6	83	12,2	185	27,3	232	34,2	70	10,3	54	8,0	678	57,0%
5.3.	KOKKU/TOTAL	13	1,1	77	6,5	142	11,9	291	24,5	403	33,9	149	12,5	114	9,6	1189	
Ministeeriumid eraldi / Ministries																	
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials																	
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	138	29,8	145	31,3	89	19,2	71	15,3	16	3,5	4	0,9	463	44,1%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	208	35,4	210	35,7	95	16,2	55	9,4	15	2,6	5	0,9	588	55,9%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	346	32,9	355	33,8	184	17,5	126	12,0	31	2,9	9	0,9	1051	
2 Vanemametnikud Middle-grade officials																	
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	225	45,1	112	22,4	59	11,8	71	14,2	23	4,6	9	1,8	499	28,2%
2.2.	Naised/Women	0	0,0	548	43,1	345	27,1	172	13,5	155	12,2	43	3,4	9	0,7	1272	71,8%
2.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	773	43,6	457	25,8	231	13,0	226	12,8	66	3,7	18	1,0	1771	
3 Nooremametnikud Junior officials																	
3.1.	Mehed/Men	1	2,7	8	21,6	14	37,8	8	21,6	4	10,8	1	2,7	1	2,7	37	29,6%
3.2.	Naised/Women	1	1,1	48	54,5	19	21,6	9	10,2	5	5,7	6	6,8	0	0,0	88	70,4%
3.3.	KOKKU/TOTAL	2	1,6	56	44,8	33	26,4	17	13,6	9	7,2	7	5,6	1	0,8	125	
4 Kõik ametnikud All officials (1+2+3)																	
4.1.	Mehed/Men	1	0,1	371	37,1	271	27,1	156	15,6	146	14,6	40	4,0	14	1,4	999	33,9%
4.2.	Naised/Women	1	0,1	804	41,3	574	29,5	276	14,2	215	11,0	64	3,3	14	0,7	1948	66,1%
4.3.	KOKKU/TOTAL	2	0,1	1175	39,9	845	28,7	432	14,7	361	12,2	104	3,5	28	1,0	2947	
5 Abiteenistujad/ Support staff																	
5.1.	Mehed/Men	0	0,0	4	8,3	10	20,8	8	16,7	17	35,4	7	14,6	2	4,2	48	54,5%
5.2.	Naised/Women	2	5,0	1	2,5	4	10,0	13	32,5	9	22,5	7	17,5	4	10,0	40	45,5%
5.3.	KOKKU/TOTAL	2	2,3	5	5,7	14	15,9	21	23,9	26	29,5	14	15,9	6	6,8	88	
Ametid ja inspeksioonid / Subordinate agencies of ministries																	
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials																	
1.1.	Mehed/Men	2	0,2	194	19,9	343	35,1	216	22,1	153	15,7	49	5,0	19	1,9	976	46,0%
1.2.	Naised/Women	1	0,1	202	17,6	357	31,2	298	26,0	245	21,4	35	3,1	8	0,7	1146	54,0%
1.3.	KOKKU/TOTAL	3	0,1	396	18,7	700	33,0	514	24,2	398	18,8	84	4,0	27	1,3	2122	
2 Vanemametnikud Middle-grade officials																	
2.1.	Mehed/Men	62	1,5	1198	29,5	1223	30,1	800	19,7	535	13,2	164	4,0	81	2,0	4063	36,1%
2.2.	Naised/Women	126	1,8	1928	26,8	1737	24,2	1718	23,9	1375	19,1	238	3,3	63	0,9	7185	63,9%
2.3.	KOKKU/TOTAL	188	1,7	3126	27,8	2960	26,3	2518	22,4	1910	17,0	402	3,6	144	1,3	11248	
3 Nooremametnikud Junior officials																	
3.1.	Mehed/Men	12	2,1	60	10,7	87	15,5	177	31,6	195	34,8	17	3,0	13	2,3	561	38,2%
3.2.	Naised/Women	18	2,0	189	20,9	202	22,3	240	26,5	212	23,4	30	3,3	15	1,7	906	61,8%
3.3.	KOKKU/TOTAL	30	2,0	249	17,0	289	19,7	417	28,4	407	27,7	47	3,2	28	1,9	1467	

4	Kõik ametnikud All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	76	1,4	1452	25,9	1653	29,5	1193	21,3	883	15,8	230	4,1	113	2,0	5600	37,7%
4.2.	Naised/Women	145	1,6	2319	25,1	2296	24,9	2256	24,4	1832	19,8	303	3,3	86	0,9	9237	62,3%
4.3.	KOKKU/TOTAL	221	1,5	3771	25,4	3949	26,6	3449	23,2	2715	18,3	533	3,6	199	1,3	14837	
5	Abiteenistujad Support staff																
5.1.	Mehed/Men	4	0,9	28	6,0	49	10,6	98	21,2	154	33,3	72	15,6	58	12,5	463	42,1%
5.2.	Naised/Women	7	1,1	44	6,9	79	12,4	172	27,0	223	35,0	63	9,9	50	7,8	638	57,9%
5.3.	KOKKU/TOTAL	11	1,0	72	6,5	128	11,6	270	24,5	377	34,2	135	12,3	108	9,8	1101	
Kaadrikaitseväelased / Professional military																	
1	Kaadrikaitseväelased** Professional military**																
1.1.	Mehed/Men	35	1,0	1531	45,8	1133	33,9	486	14,5	142	4,2	16	0,5	1	0,0	3344	82,5%
1.2.	Naised/Women	4	0,6	143	20,2	316	44,6	185	26,1	57	8,0	4	0,6	0	0,0	709	17,5%
1.3.	KOKKU/TOTAL	39	1,0	1674	41,3	1449	35,8	671	16,6	199	4,9	20	0,5	1	0,0	4053	
Maavalitsused / County governments																	
1	Kõrgemad ametnikud Higher officials																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	5	5,1	12	12,2	37	37,8	31	31,6	9	9,2	4	4,1	98	43,2%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	11	8,5	26	20,2	41	31,8	47	36,4	4	3,1	0	0,0	129	56,8%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	16	7,0	38	16,7	78	34,4	78	34,4	13	5,7	4	1,8	227	
2	Vanemametnikud Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	14	16,3	16	18,6	15	17,4	26	30,2	10	11,6	5	5,8	86	19,0%
2.2.	Naised/Women	0	0,0	29	7,9	58	15,8	112	30,5	135	36,8	25	6,8	8	2,2	367	81,0%
2.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	43	9,5	74	16,3	127	28,0	161	35,5	35	7,7	13	2,9	453	
3	Nooremametnikud Junior officials																
3.1.	Mehed/Men	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0%
3.2.	Naised/Women	0	0,0	3	11,1	4	14,8	6	22,2	8	29,6	5	18,5	1	3,7	27	100,0%
3.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	3	11,1	4	14,8	6	22,2	8	29,6	5	18,5	1	3,7	27	
4	Kõik ametnikud All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	0	0,0	19	10,3	28	15,2	52	28,3	57	31,0	19	10,3	9	4,9	184	26,0%
4.2.	Naised/Women	0	0,0	43	8,2	88	16,8	159	30,4	190	36,3	34	6,5	9	1,7	523	74,0%
4.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	62	8,8	116	16,4	211	29,8	247	34,9	53	7,5	18	2,5	707	
5	Abiteenistujad Support staff																
5.1.	Mehed/Men	0	0,0	1	2,9	2	5,9	7	20,6	11	32,4	8	23,5	5	14,7	34	43,6%
5.2.	Naised/Women	1	2,3	1	2,3	4	9,1	7	15,9	17	38,6	9	20,5	5	11,4	44	56,4%
5.3.	KOKKU/TOTAL	1	1,3	2	2,6	6	7,7	14	17,9	28	35,9	17	21,8	10	12,8	78	
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga / Constitutional institutions with their subordinate agencies																	
1	Kõrgemad ametnikud Higher officials																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	50	32,5	45	29,2	32	20,8	19	12,3	5	3,2	3	1,9	154	38,6%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	72	29,4	76	31,0	53	21,6	35	14,3	6	2,4	3	1,2	245	61,4%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	122	30,6	121	30,3	85	21,3	54	13,5	11	2,8	6	1,5	399	
2	Vanemametnikud Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	35	36,8	21	22,1	21	22,1	12	12,6	3	3,2	3	3,2	95	26,0%

2.2.	Naised/Women	0	0,0	72	26,7	76	28,1	42	15,6	62	23,0	15	5,6	3	1,1	270	74,0%
2.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	107	29,3	97	26,6	63	17,3	74	20,3	18	4,9	6	1,6	365	
3	Nooremametnikud Junior officials																
3.1.	Mehed/Men	0	0,0	0	0,0	4	33,3	1	8,3	2	16,7	4	33,3	1	8,3	12	17,6%
3.2.	Naised/Women	1	1,8	11	19,6	9	16,1	7	12,5	20	35,7	6	10,7	2	3,6	56	82,4%
3.3.	KOKKU/TOTAL	1	1,5	11	16,2	13	19,1	8	11,8	22	32,4	10	14,7	3	4,4	68	
4	Kõik ametnikud All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	0	0,0	85	32,6	70	26,8	54	20,7	33	12,6	12	4,6	7	2,7	261	31,4%
4.2.	Naised/Women	1	0,2	155	27,1	161	28,2	102	17,9	117	20,5	27	4,7	8	1,4	571	68,6%
4.3.	KOKKU/TOTAL	1	0,1	240	28,8	231	27,8	156	18,8	150	18,0	39	4,7	15	1,8	832	
5	Abiteenistujad Support staff																
5.1.	Mehed/Men	0	0,0	3	5,8	8	15,4	13	25,0	15	28,8	8	15,4	5	9,6	52	42,3%
5.2.	Naised/Women	0	0,0	3	4,2	11	15,5	12	16,9	31	43,7	11	15,5	3	4,2	71	57,7%
5.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	6	4,9	19	15,4	25	20,3	46	37,4	19	15,4	8	6,5	123	
Põhiseaduslikud institutsioonid / Constitutional institutions																	
1	Kõrgemad ametnikud Higher officials																
1.1.	Mehed/Men	0	0,0	47	34,3	42	30,7	21	15,3	19	13,9	5	3,6	3	2,2	137	39,6%
1.2.	Naised/Women	0	0,0	69	33,0	68	32,5	38	18,2	26	12,4	5	2,4	3	1,4	209	60,4%
1.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	116	33,5	110	31,8	59	17,1	45	13,0	10	2,9	6	1,7	346	
2	Vanemametnikud Middle-grade officials																
2.1.	Mehed/Men	0	0,0	24	40,7	15	25,4	9	15,3	8	13,6	2	3,4	1	1,7	59	24,8%
2.2.	Naised/Women	0	0,0	60	33,5	47	26,3	25	14,0	32	17,9	13	7,3	2	1,1	179	75,2%
2.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	84	35,3	62	26,1	34	14,3	40	16,8	15	6,3	3	1,3	238	
3	Nooremametnikud Junior officials																
3.1.	Mehed/Men	0	0,0	0	0,0	4	44,4	0	0,0	1	11,1	3	33,3	1	11,1	9	16,4%
3.2.	Naised/Women	1	2,2	11	23,9	9	19,6	4	8,7	16	34,8	3	6,5	2	4,3	46	83,6%
3.3.	KOKKU/TOTAL	1	1,8	11	20,0	13	23,6	4	7,3	17	30,9	6	10,9	3	5,5	55	
4	Kõik ametnikud All officials (1+2+3)																
4.1.	Mehed/Men	0	0,0	71	34,6	61	29,8	30	14,6	28	13,7	10	4,9	5	2,4	205	32,1%
4.2.	Naised/Women	1	0,2	140	32,3	124	28,6	67	15,4	74	17,1	21	4,8	7	1,6	434	67,9%
4.3.	KOKKU/TOTAL	1	0,2	211	33,0	185	29,0	97	15,2	102	16,0	31	4,9	12	1,9	639	
5	Abiteenistujad Support staff																
5.1.	Mehed/Men	0	0,0	2	4,9	8	19,5	10	24,4	12	29,3	5	12,2	4	9,8	41	65,1%
5.2.	Naised/Women	0	0,0	1	4,5	6	27,3	1	4,5	8	36,4	4	18,2	2	9,1	22	34,9%
5.3.	KOKKU/TOTAL	0	0,0	3	4,8	14	22,2	11	17,5	20	31,7	9	14,3	6	9,5	63	

* Abiteenistuja on abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja.
Support staff are clerical staff employed under employment contracts in support staff positions.

**Kaitseväelaste hulka on loetud kaadrikaitseväelased, kes töötavad Kaitsejõudude Peastaabis, Kaitseressursside Ametis, Piirivalveametis ja Sisekaitseakadeemias.
Professional military section includes regular members of the Defence Forces in General Staff of the Defence Forces and military units, Defence Resources Agency, Border Guard Administration and in Public Service Academy.

Lisa 2, Tabel 2 / Appendix 2, Table 2

Riigiametnike staaži näitajad seisuga 31.12.2006 (aastates)
Length of service of officials as of 31.12.2006 (in years)

	< 1		1-5		5-10		10-15		15-20		20-25		25-30		> 30		Amet- nikud KOKKU	
		%		%		%		%		%		%		%		%	Officials in TOTAL	
Kõik riigi ametiasutused kokku / All state agencies in total																		
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials																		
1.1. Avaliku teenistuse staaž ¹	106	2,8	733	19,3	1045	27,5	947	24,9	460	12,1	217	5,7	169	4,4	122	3,2		3799
1.2. Staaž antud asutuses ²	277	7,3	1271	33,5	1023	26,9	857	22,6	252	6,6	56	1,5	39	1,0	24	0,6		3799
2 Vanemametnikud Middle-grade officials																		
2.1. Avaliku teenistuse staaž	932	6,7	3617	26,1	3422	24,7	3183	23,0	1132	8,2	644	4,7	447	3,2	460	3,3		13837
2.2. Staaž antud asutuses	1571	11,4	4776	34,5	3412	24,7	2821	20,4	895	6,5	137	1,0	117	0,8	108	0,8		13837
3 Nooremametnikud Junior officials																		
3.1. Avaliku teenistuse staaž	178	10,6	624	37,0	316	18,7	239	14,2	102	6,0	107	6,3	64	3,8	57	3,4		1687
3.2. Staaž antud asutuses	223	13,2	716	42,4	307	18,2	251	14,9	72	4,3	51	3,0	29	1,7	38	2,3		1687
4 Kõik ametnikud kokku All officials (1+2+3)																		
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1216	6,3	4974	25,7	4783	24,8	4369	22,6	1694	8,8	968	5,0	680	3,5	639	3,3		19323
4.2. Staaž antud asutuses	2071	10,7	6763	35,0	4742	24,5	3929	20,3	1219	6,3	244	1,3	185	1,0	170	0,9		19323
Ministeeriumid koos valitsemisalaga / Ministries with their subordinate agencies																		
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials																		
1.1. Avaliku teenistuse staaž	79	2,5	610	19,2	885	27,9	818	25,8	378	11,9	175	5,5	140	4,4	88	2,8		3173
1.2. Staaž antud asutuses	200	6,3	1071	33,8	913	28,8	733	23,1	177	5,6	36	1,1	28	0,9	15	0,5		3173
2 Vanemametnikud Middle-grade officials																		
2.1. Avaliku teenistuse staaž	887	6,8	3425	26,3	3271	25,1	2992	23,0	1070	8,2	580	4,5	391	3,0	403	3,1		13019
2.2. Staaž antud asutuses	1474	11,3	4575	35,1	3258	25,0	2628	20,2	815	6,3	102	0,8	84	0,6	83	0,6		13019
3 Nooremametnikud Junior officials																		
3.1. Avaliku teenistuse staaž	176	11,1	604	37,9	299	18,8	223	14,0	86	5,4	98	6,2	59	3,7	47	3,0		1592
3.2. Staaž antud asutuses	219	13,8	696	43,7	287	18,0	230	14,4	57	3,6	44	2,8	27	1,7	32	2,0		1592
4 Kõik ametnikud kokku All officials (1+2+3)																		
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1142	6,4	4639	26,1	4455	25,1	4033	22,7	1534	8,6	853	4,8	590	3,3	538	3,0		17784
4.2. Staaž antud asutuses	1893	10,6	6342	35,7	4458	25,1	3591	20,2	1049	5,9	182	1,0	139	0,8	130	0,7		17784
Ministeeriumid eraldi / Ministries																		
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials																		
1.1. Avaliku teenistuse staaž	47	4,5	269	25,6	355	33,8	228	21,7	89	8,5	24	2,3	26	2,5	13	1,2		1051
1.2. Staaž antud asutuses	98	9,3	466	44,3	273	26,0	166	15,8	37	3,5	5	0,5	4	0,4	2	0,2		1051
2 Vanemametnikud Middle-grade officials																		
2.1. Avaliku teenistuse staaž	201	11,3	605	34,2	479	27,0	268	15,1	82	4,6	52	2,9	42	2,4	42	2,4		1771
2.2. Staaž antud asutuses	284	16,0	748	42,2	508	28,7	167	9,4	24	1,4	17	1,0	14	0,8	9	0,5		1771
3 Nooremametnikud Junior officials																		

3.1. Avaliku teenistuse staaž	9	7,2	37	29,6	41	32,8	23	18,4	10	8,0	3	2,4	2	1,6	0	0,0	125
3.2. Staaž antud asutuses	12	9,6	42	33,6	38	30,4	26	20,8	5	4,0	2	1,6	0	0,0	0	0,0	125
4 Kõik ametnikud kokku All officials (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	257	8,7	911	30,9	875	29,7	519	17,6	181	6,1	79	2,7	70	2,4	55	1,9	2947
4.2. Staaž antud asutuses	394	13,4	1256	42,6	819	27,8	359	12,2	66	2,2	24	0,8	18	0,6	11	0,4	2947
Ametid ja inspeksioidid / Subordinate agencies of ministries																	
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	32	1,5	341	16,1	530	25,0	590	27,8	289	13,6	151	7,1	114	5,4	75	3,5	2122
1.2. Staaž antud asutuses	102	4,8	605	28,5	640	30,2	567	26,7	140	6,6	31	1,5	24	1,1	13	0,6	2122
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	686	6,1	2820	25,1	2792	24,8	2724	24,2	988	8,8	528	4,7	349	3,1	361	3,2	11248
2.2. Staaž antud asutuses	1190	10,6	3827	34,0	2750	24,4	2461	21,9	791	7,0	85	0,8	70	0,6	74	0,7	11248
3 Nooremametnikud/Junior officials																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	167	11,4	567	38,7	258	17,6	200	13,6	76	5,2	95	6,5	57	3,9	47	3,2	1467
3.2. Staaž antud asutuses	207	14,1	654	44,6	249	17,0	204	13,9	52	3,5	42	2,9	27	1,8	32	2,2	1467
4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	885	6,0	3728	25,1	3580	24,1	3514	23,7	1353	9,1	774	5,2	520	3,5	483	3,3	14837
4.2. Staaž antud asutuses	1499	10,1	5086	34,3	3639	24,5	3232	21,8	983	6,6	158	1,1	121	0,8	119	0,8	14837
Kaadrikaitsevæelased / Professional Military																	
1 Kaadrikaitsevæelased Professional military																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	186	4,6	869	21,4	1239	30,6	1282	31,6	341	8,4	110	2,7	18	0,4	8	0,2	4053
1.2. Staaž antud asutuses	462	11,4	1675	41,3	867	21,4	980	24,2	68	1,7	1	0,0	0	0,0	0	0,0	4053
Maavalitsused / County governments																	
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	5	2,2	18	7,9	29	12,8	59	26,0	57	25,1	25	11,0	15	6,6	19	8,4	227
1.2. Staaž antud asutuses	19	8,4	31	13,7	30	13,2	60	26,4	61	26,9	13	5,7	6	2,6	7	3,1	227
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	22	4,9	64	14,1	66	14,6	108	23,8	48	10,6	51	11,3	47	10,4	47	10,4	453
2.2. Staaž antud asutuses	37	8,2	77	17,0	78	17,2	123	27,2	66	14,6	27	6,0	26	5,7	19	4,2	453
3 Nooremametnikud/Junior officials																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	1	3,7	0	0,0	3	11,1	1	3,7	8	29,6	6	22,2	2	7,4	6	22,2	27
3.2. Staaž antud asutuses	1	3,7	0	0,0	5	18,5	3	11,1	8	29,6	5	18,5	1	3,7	4	14,8	27
4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	28	4,0	82	11,6	98	13,9	168	23,8	113	16,0	82	11,6	64	9,1	72	10,2	707
4.2. Staaž antud asutuses	57	8,1	108	15,3	113	16,0	186	26,3	135	19,1	45	6,4	33	4,7	30	4,2	707
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga / Constitutional institutions with their subordinate agencies																	
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	22	5,5	105	26,3	131	32,8	70	17,5	25	6,3	17	4,3	14	3,5	15	3,8	399
1.2. Staaž antud asutuses	58	14,5	169	42,4	80	20,1	64	16,0	14	3,5	7	1,8	5	1,3	2	0,5	399
2 Vanemametnikud Middle-grade officials																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	23	6,3	128	35,1	85	23,3	83	22,7	14	3,8	13	3,6	9	2,5	10	2,7	365
2.2. Staaž antud asutuses	60	16,4	124	34,0	76	20,8	70	19,2	14	3,8	8	2,2	7	1,9	6	1,6	365
3 Nooremametnikud/Junior officials																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	1	1,5	20	29,4	14	20,6	15	22,1	8	11,8	3	4,4	3	4,4	4	5,9	68
3.2. Staaž antud asutuses	3	4,4	20	29,4	15	22,1	18	26,5	7	10,3	2	2,9	1	1,5	2	2,9	68

4 Kõik ametnikud kokku/All officials (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	46	5,5	253	30,4	230	27,6	168	20,2	47	5,6	33	4,0	26	3,1	29	3,5	832
4.2. Staaž antud asutuses	121	14,5	313	37,6	171	20,6	152	18,3	35	4,2	17	2,0	13	1,6	10	1,2	832
Põhiseaduslikud institutsioonid / Constitutional institutions																	
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	20	5,8	94	27,2	113	32,7	65	18,8	21	6,1	11	3,2	9	2,6	13	3,8	346
1.2. Staaž antud asutuses	56	16,2	158	45,7	61	17,6	59	17,1	9	2,6	1	0,3	1	0,3	1	0,3	346
2 Vanemametnikud Middle-grade officials																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	18	7,6	91	38,2	53	22,3	55	23,1	8	3,4	5	2,1	3	1,3	5	2,1	238
2.2. Staaž antud asutuses	54	22,7	88	37,0	42	17,6	43	18,1	8	3,4	1	0,4	1	0,4	1	0,4	238
3 Nooremametnikud Junior officials																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	1	1,8	18	32,7	12	21,8	13	23,6	5	9,1	2	3,6	2	3,6	2	3,6	55
3.2. Staaž antud asutuses	3	5,5	18	32,7	13	23,6	16	29,1	4	7,3	1	1,8	0	0,0	0	0,0	55
4 Kõik ametnikud kokku All officials (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	39	6,1	203	31,8	178	27,9	133	20,8	34	5,3	18	2,8	14	2,2	20	3,1	639
4.2. Staaž antud asutuses	113	17,7	264	41,3	116	18,2	118	18,5	21	3,3	3	0,5	2	0,3	2	0,3	639

¹Total length of public service.

²Length of service at given agency.

Lisa 2, Tabel 3 / Appendix 2, Table 3

Riigiametnike jaotus haridustaseme järgi seisuga 31.12.2006
Distribution of officials by educational level (as of 31.12.2006)

	Ametnik- ke kokku	Kõrgharidus	Keskeriharidus	Keskharidus	Põhiharidus	Õppimine taseme- õppe vormis
	Total number of officials	Higher education	Vocational secondary education	Secondary education	Basic education	The number of officials who are acquiring further formal education
		%	%	%	%	%
Kõik riigi ametiasutused kokku / All state agencies in total						
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials	3799	3489 91,8	124 3,3	184 4,8	0 0,0	465 12,2
2 Vanemametnikud Middle-grade officials	13837	7307 52,8	2627 19,0	3855 27,9	30 0,2	1426 10,3
3 Nooremametnikud/Junior officials	1687	288 17,1	713 42,3	636 37,7	45 2,7	185 11,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	19323	11084 57,4	3464 17,9	4675 24,2	75 0,4	2076 10,7
Ministeeriumid koos valitsemisalaga / Ministries with their subordinate agencies						
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials	3173	2916 91,9	106 3,3	149 4,7	0 0,0	368 11,6
2 Vanemametnikud Middle-grade officials	13019	6804 52,3	2461 18,9	3707 28,5	29 0,2	1359 10,4
3 Nooremametnikud/Junior officials	1592	271 17,0	687 43,2	586 36,8	43 2,7	180 11,3
4 KOKKU/Total (1+2+3)	17784	9991 56,2	3254 18,3	4442 25,0	72 0,4	1907 10,7
Ministeeriumid eraldi / Ministries						
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials	1051	986 93,8	18 1,7	45 4,3	0 0,0	118 11,2
2 Vanemametnikud Middle-grade officials	1771	1358 76,7	179 10,1	230 13,0	6 0,3	211 11,9
3 Nooremametnikud/Junior officials	125	33 26,4	49 39,2	42 33,6	1 0,8	18 14,4
4 KOKKU/Total (1+2+3)	2947	2377 80,7	246 8,3	317 10,8	7 0,2	347 11,8
Ametid ja inspeksioid / Subordinate agencies of ministries						
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials	2122	1930 91,0	88 4,1	104 4,9	0 0,0	250 11,8
2 Vanemametnikud Middle-grade officials	11248	5446 48,4	2282 20,3	3477 30,9	23 0,2	1148 10,2
3 Nooremametnikud/Junior officials	1467	238 16,2	638 43,5	544 37,1	42 2,9	162 11,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	14837	7614 51,3	3008 20,3	4125 27,8	65 0,4	1560 10,5
Kaadrikaitseväelased/Professional Military						
1 Kaadrikaitseväelased Professional military	4053	936 23,1	1269 31,3	1757 43,4	91 2,2	421 10,4
Maavalitsused / County governments						
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials	227	207 91,2	6 2,6	14 6,2	0 0,0	8 3,5
2 Vanemametnikud Middle-grade officials	453	247 54,5	114 25,2	91 20,1	1 0,2	21 4,6
3 Nooremametnikud/Junior officials	27	2 7,4	3 11,1	21 77,8	1 3,7	0 0,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	707	456 64,5	123 17,4	126 17,8	2 0,3	29 4,1
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga / Constitutional institutions with their subordinate agencies						
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials	399	366 91,7	12 3,0	21 5,3	0 0,0	89 22,3
2 Vanemametnikud Middle-grade officials	365	256 70,1	52 14,2	57 15,6	0 0,0	46 12,6
3 Nooremametnikud/Junior officials	68	15 22,1	23 33,8	29 42,6	1 1,5	5 7,4
4 KOKKU/Total (1+2+3)	832	637 76,6	87 10,5	107 12,9	1 0,1	140 16,8
Põhiseaduslikud institutsioonid / Constitutional institutions						
1 Kõrgemad ametnikud Higher officials	346	318 91,9	9 2,6	19 5,5	0 0,0	80 23,1
2 Vanemametnikud Middle-grade officials	238	168 70,6	34 14,3	36 15,1	0 0,0	31 13,0
3 Nooremametnikud/Junior officials	55	15 27,3	19 34,5	20 36,4	1 1,8	5 9,1
4 KOKKU/Total (1+2+3)	639	501 78,4	62 9,7	75 11,7	1 0,2	116 18,2

Lisa 2, Tabel 4 / Appendix 2, Table 4

Kõrgharidust eeldavate ametikohtade arv riigiteenistuses seisuga 31.12.2006
Number of posts requiring higher education (as of 31.12.2006)

	Ame- tikohti kokku	Ametnikke kokku	Kõrgharidust eeldavaid ametikohti	Kõrgharidust eeldavatest ametikohta- dest täidetud	Sealhulgas ametnikega, kellel on kõrgharidus
	Total number of posts	Total number of officials %	Number of posts requiring higher education %	Posts of requir- ing higher education staffed %	Staffed with offi- cials with higher education %
Kõik riigi ametiasutused kokku / All state agencies in total					
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	4057	3799 93,6	3752 92,5	3423 91,2	3166,75 92,5
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	15480	13837 89,4	3939,8 25,5	3326 84,4	3212,4 96,6
3 Nooremametnikud/Junior officials	1716	1687 98,3	6 0,3	1 16,7	1 100,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	21253	19323 90,9	7697,8 36,2	6750 87,7	6380,15 94,5
Ministeeriumid koos valitsemisalaga / Ministries with their subordinate agencies					
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3387	3173 93,7	3094 91,3	2822 91,2	2605,75 92,3
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	14566	13019 89,4	3428,3 23,5	2887 84,2	2807,5 97,3
3 Nooremametnikud/Junior officials	1605	1592 99,2	1 0,1	1 100,0	1 100,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	19558	17784 90,9	6523,3 33,4	5710 87,5	5414,25 94,8
Ministeeriumid eraldi/Ministries					
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	1108	1051 94,9	1053 95,0	948 90,0	900 94,9
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	1804	1771 98,2	838,8 46,5	760 90,6	690 90,8
3 Nooremametnikud/Junior officials	127	125 98,4	0 0,0	0 0,0	0 0,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	3039	2947 97,0	1891,8 62,3	1708 90,3	1590 93,1
Ametid ja inspeksioonid / Subordinate agencies of ministries					
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2279	2122 93,1	2041 89,6	1874 91,8	1705,75 91,0
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	12763	11248 88,1	2589,5 20,3	2127 82,1	2117,5 99,6
3 Nooremametnikud/Junior officials	1478	1467 99,3	1 0,1	1 100,0	1 100,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	16520	14837 89,8	4631,5 28,0	4002 86,4	3824,25 95,6
Kaadrikaitseväelased / Professional Military					
1 Kaadrikaitseväelased/ Professional military	6323	4053 64,1	1567 24,8	1125 71,8	736 65,4
Maavalitsused / County governments					
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	239	227 95,0	237 99,2	223 94,1	204 91,5
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	496	453 91,4	250,5 50,5	226 90,3	214,9 95,0
3 Nooremametnikud/Junior officials	33	27 81,8	0 0,0	0 0,0	0 0,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	768	707 92,1	487,5 63,5	449 92,2	418,9 93,2
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga / Constitutional institutions with their subordinate agencies					
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	431	399 92,6	421 97,7	378 89,8	357 94,4
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	418	365 87,3	261 62,4	213 81,6	190 89,2
3 Nooremametnikud/Junior officials	78	68 87,2	5 6,4	0 0,0	0 0,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	927	832 89,8	687 74,1	591 86,0	547 92,6
Põhiseaduslikud institutsioonid / Constitutional institutions					
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	376	346 92,0	366 97,3	325 88,8	309 95,1
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	264	238 90,2	166 62,9	140 84,3	120 85,7
3 Nooremametnikud/Junior officials	65	55 84,6	5 7,7	0 0,0	0 0,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	705	639 90,6	537 76,2	465 86,6	429 92,3

Lisa 2, Tabel 5 / Appendix 2, Table 5

 Perioodil 01.01.-31.12.2006 asutusest lahkunud ja teisele tööle asunud ametnike arv
 Number of officials who have left the agency or acquired a new job during 01.01.-31.12.2006

	Ametnike arv seisuga 31.12.2005	Teenistusest lahkunud ametnike kokku	Asunud teenistusse teisel ametikohal avalikus teenistuses	Asunud tööle teisel ametikohal avalikus sektoris	Asunud tööle erasektoris	Asunud tööle EL-i/muusse rahvusvahelisse organisatsiooni	Lahkunud pensionile ¹	Andmed puuduvad
	Number of officials as of 31.12.2005	Total number of officials who have left office	New post acquired in public service	New job acquired in public sector	New job acquired in private sector	New job acquired in the EU/other international organization	Retired	No data available
		%	%	%	%	%	%	%
Kõik riigi ametiasutused kokku / All state agencies in total								
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3666	420 11,5	128 30,5	20 4,8	107 25,5	15 3,6	21 5,0	129 30,7
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	14503	1911 13,2	357 18,7	63 3,3	518 27,1	22 1,2	111 5,8	840 44,0
3 Nooremametnikud/Junior officials	1123	461 41,1	93 20,2	9 2,0	90 19,5	8 1,7	19 4,1	242 52,5
4 KOKKU/Total (1+2+3)	19292	2792 14,5	578 20,7	92 3,3	715 25,6	45 1,6	151 5,4	1211 43,4
Ministeeriumid koos valitsemisalaga / Ministries with their subordinate agencies								
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3047	324 10,6	87 26,9	16 4,9	95 29,3	15 4,6	15 4,6	96 29,6
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	13672	1807 13,2	325 18,0	55 3,0	492 27,2	21 1,2	98 5,4	816 45,2
3 Nooremametnikud/Junior officials	1022	452 44,2	88 19,5	9 2,0	90 19,9	8 1,8	18 4,0	239 52,9
4 KOKKU/Total (1+2+3)	17741	2583 14,6	500 19,4	80 3,1	677 26,2	44 1,7	131 5,1	1151 44,6
Ministeeriumid eraldi / Ministries								
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	1027	109 10,6	22 20,2	5 4,6	31 28,4	7 6,4	2 1,8	42 38,5
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	1725	210 12,2	40 19,0	7 3,3	36 17,1	6 2,9	7 3,3	114 54,3
3 Nooremametnikud/Junior officials	132	33 25,0	4 12,1	0 0,0	16 48,5	3 9,1	0 0,0	10 30,3
4 KOKKU/Total (1+2+3)	2884	352 12,2	66 18,8	12 3,4	83 23,6	16 4,5	9 2,6	166 47,2
Ametid ja inspeksioonid / Subordinate agencies of ministries								
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2020	215 10,6	65 30,2	11 5,1	64 29,8	8 3,7	13 6,0	54 25,1
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	11947	1597 13,4	285 17,8	48 3,0	456 28,6	15 0,9	91 5,7	702 44,0
3 Nooremametnikud/Junior officials	890	419 47,1	84 20,0	9 2,1	74 17,7	5 1,2	18 4,3	229 54,7
4 KOKKU/Total (1+2+3)	14857	2231 15,0	434 19,5	68 3,0	594 26,6	28 1,3	122 5,5	985 44,2
Maavalitsused / County governments								
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	234	32 13,7	13 40,6	2 6,3	8 25,0	0 0,0	3 9,4	6 18,8
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	465	52 11,2	14 26,9	5 9,6	17 32,7	0 0,0	8 15,4	8 15,4
3 Nooremametnikud/Junior officials	32	2 6,3	2 100,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	731	86 11,8	29 33,7	7 8,1	25 29,1	0 0,0	11 12,8	14 16,3
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga / Constitutional institutions with their subordinate agencies								
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	385	64 16,6	28 43,8	2 3,1	4 6,3	0 0,0	3 4,7	27 42,2
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	366	52 14,2	18 34,6	3 5,8	9 17,3	1 1,9	5 9,6	16 30,8
3 Nooremametnikud/Junior officials	69	7 10,1	3 42,9	0 0,0	0 0,0	0 0,0	1 14,3	3 42,9
4 KOKKU/Total (1+2+3)	820	123 15,0	49 39,8	5 4,1	13 10,6	1 0,8	9 7,3	46 37,4
Põhiseaduslikud institutsioonid / Constitutional institutions								
1 Kõrgemad ametnikud/Higher officials	335	59 17,6	26 44,1	1 1,7	4 6,8	0 0,0	2 3,4	26 44,1
2 Vanemametnikud/Middle-grade officials	228	39 17,1	14 35,9	2 5,1	6 15,4	1 2,6	4 10,3	12 30,8
3 Nooremametnikud/Junior officials	55	6 10,9	3 50,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	3 50,0
4 KOKKU/Total (1+2+3)	618	104 16,8	43 41,3	3 2,9	10 9,6	1 1,0	6 5,8	41 39,4
Kaadrikaitsevälased / Professional Military								
1 Kaadrikaitsevälased/ Professional military	4352	1426 32,8	556 39,0	192 13,5	357 25,0	0 0,0	32 2,2	289 20,3

¹ Pensionile lahkunute seas on kajastatud ka teenistujad, kes olid asutusest lahkudes pensioniealised ja kelle puhul ei ole teada järgmist teenistus- või töökohta.
 The number of retirees also includes officials who were at the pensionable age when leaving the office and whose next job or position is unknown.

Lisa 2, Tabel 6 / Appendix 2, Table 6

Perioodil 01.01.- 31.12.2006 riigiteenistusse astunud ametnike jagunemine eelmise töö- või teenistuskoha alusel
Distribution of officials who entered the service during 01.01.- 31.12.2006 by previous job or position

	Ametnike arv seisuga 12/31/2005	Teenistusse astunud ametnike kokku	Avalikust teenistusest	Mujalt ava- likust sektorist	Erasektorist	Mujalt	Asutuse- sisesed liikumised	
	Number of officials as of 31.12.2005	Total number of officials who entered the service %	From public service %	Elsewhere from public sector %	From private sector %	From else- where %	Change of position inside the office %	
Kõik riigi ametiasutused kokku / All state agencies in total								
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3666	349 9,5	186 53,3	30 8,6	68 19,5	65 18,6	429 11,7
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials	14503	2001 13,8	526 26,3	221 11,0	610 30,5	644 32,2	1584 10,9
3	Nooremametnikud/Junior officials	1123	381 33,9	61 16,0	18 4,7	105 27,6	197 51,7	202 18,0
4	KOKKU/Total (1+2+3)	19292	2731 14,2	773 28,3	269 9,8	783 28,7	906 33,2	2215 11,5
Ministeeriumid koos valitsemisalaga / Ministries with their subordinate agencies								
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	3047	264 8,7	140 53,0	19 7,2	52 19,7	53 20,1	381 12,5
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials	13672	1881 13,8	481 25,6	204 10,8	578 30,7	618 32,9	1549 11,3
3	Nooremametnikud/Junior officials	1022	371 36,3	58 15,6	18 4,9	103 27,8	192 51,8	193 18,9
4	KOKKU/Total (1+2+3)	17741	2516 14,2	679 27,0	241 9,6	733 29,1	863 34,3	2123 12,0
Ministeeriumid eraldi/Ministries								
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	1027	121 11,8	51 42,1	11 9,1	28 23,1	31 25,6	161 15,7
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials	1725	328 19,0	93 28,4	5 1,5	142 43,3	88 26,8	307 17,8
3	Nooremametnikud/Junior officials	132	24 18,2	10 41,7	0 0,0	7 29,2	7 29,2	39 29,5
4	KOKKU/Total (1+2+3)	2884	473 16,4	154 32,6	16 3,4	177 37,4	126 26,6	507 17,6
Ametid ja inspeksioonid / Subordinate agencies of ministries								
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	2020	143 7,1	89 62,2	8 5,6	24 16,8	22 15,4	220 10,9
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials	11947	1553 13,0	388 25,0	199 12,8	436 28,1	530 34,1	1242 10,4
3	Nooremametnikud/Junior officials	890	347 39,0	48 13,8	18 5,2	96 27,7	185 53,3	154 17,3
4	KOKKU/Total (1+2+3)	14857	2043 13,8	525 25,7	225 11,0	556 27,2	737 36,1	1616 10,9
Maavalitsused / County governments								
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	234	19 8,1	13 68,4	1 5,3	3 15,8	2 10,5	20 8,5
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials	465	51 11,0	14 27,5	8 15,7	15 29,4	14 27,5	8 1,7
3	Nooremametnikud/Junior officials	32	2 6,3	0 0,0	0 0,0	0 0,0	2 100,0	1 3,1
4	KOKKU/Total (1+2+3)	731	72 9,8	27 37,5	9 12,5	18 25,0	18 25,0	29 4,0
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga / Constitutional institutions with their subordinate agencies								
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	385	66 17,1	33 50,0	10 15,2	13 19,7	10 15,2	28 7,3
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials	366	69 18,9	31 44,9	9 13,0	17 24,6	12 17,4	27 7,4
3	Nooremametnikud/Junior officials	69	8 11,6	3 37,5	0 0,0	2 25,0	3 37,5	8 11,6
4	KOKKU/Total (1+2+3)	820	143 17,4	67 46,9	19 13,3	32 22,4	25 17,5	63 7,7
Põhiseaduslikud institutsioonid / Constitutional institutions								
1	Kõrgemad ametnikud/Higher officials	335	63 18,8	33 52,4	8 12,7	12 19,0	10 15,9	21 6,3
2	Vanemametnikud/Middle-grade officials	228	55 24,1	27 49,1	7 12,7	11 20,0	10 18,2	22 9,6
3	Nooremametnikud/Junior officials	55	7 12,7	3 42,9	0 0,0	2 28,6	2 28,6	8 14,5
4	KOKKU/Total (1+2+3)	618	125 20,2	63 50,4	15 12,0	25 20,0	22 17,6	51 8,3
Kaadrikaitseväelased / Professional Military								
1	Kaadrikaitseväelased/ Professional military	4352	1109 25,5	459 41,4	259 23,4	111 10,0	280 25,2	462 10,6

Lisa 3, Tabel 1 / Appendix 3, Table 1

Valitsusasutuste keskmine palk kuus 01.04.2006 (Eesti kroonides)
Average monthly salary of governmental institutions as of 01.04.2006 (in Estonian kroons)

		Keskmine palk kuus (kroonides)/ Average monthly salary (kroons)		
<i>Ministeeriumid koos valitsemisalaga</i>			<i>Ministries with areas of government</i>	
Haridus- ja Teadusministeerium		14 590	Ministry of Science and Education	
	Keeleinspeksioon	8 406	Language Inspectorate	
Justiitsministeerium		17 697	Ministry of Justice	
	Vanglad	7 336	Prisons	
	Prokuratuur	21 781	Prosecutor's Office	
Kaitseministeerium		15 343	Ministry of Defence	
	Kaitseressursside Amet	11 688	Defence Resources Agency	
Keskkonnaministeerium		11 120	Ministry of the Environment	
	Keskkonnainspeksioon	8 419	Environmental Inspectorate	
	Maa-amet	9 692	Land Board	
	Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus	10 248	Centre of Forest Protection and Silviculture	
Kultuuriministeerium		15 954	Ministry of Culture	
	Muinsuskaitseamet	9 475	Heritage Conservation Inspectorate	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium		14 005	Ministry of Economic Affairs and Communications	
	Energiaturu Inspeksioon	16 378	Energy Market Inspectorate	
	Konkurentsiamet	9 598	Competition Board	
	Lennuamet	15 091	Civil Aviation Administration	
	Maanteeamet	14 772	Road Administration	
	Patendiamet	9 954	Patent Office	
	Raudteeinspeksioon	11 036	Railway Administration	
	Sideamet	11 434	Communications Board	
	Tarbijakaitseamet	8 388	Consumer Protection Board	
	Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	10 120	Technical Inspectorate	
	Veeteede Amet	9 908	Maritime Administration	
Põllumajandusministeerium		12 832	Ministry of Agriculture	
	Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	7 897	Agricultural Registers and Information Board	
	Taimetoodangu Inspeksioon	8 162	Plant Production Inspectorate	
	Veterinaar- ja Toiduamet	7 986	Veterinary and Food Board	
Rahandusministeerium		16 251	Ministry of Finance	
	Maksu- ja Tolliamet	9 662	Tax and Customs Board	
	Riigihangete Amet	13 804	Public Procurement Office	
	Statistikaamet	8 601	Statistical Office	
Siseministeerium		14 161	Ministry of Internal Affairs	
	Andmekaitse Inspeksioon	11 941	Data Protection Inspectorate	
	Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	8 547	Citizenship and Migration Board	
	Piirivalveamet	6 833	Border Guard Administration	
	Politseiamet	8 503	Police Board	
	Julgestuspolitsei	8 921	Personal Protection Service	
	Keskriminaalpolitsei	11 196	Central Criminal Police	
	Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus	10 762	Forensic Service Centre	

	Keskmine palk kuus (kroonides)/ Average monthly salary (kroons)	
Päästeamet	6 698	Rescue Board
Häirekeskus	7 578	Alarm Centre
<i>Maavalitsused</i>		
<i>County Governments</i>		
Harju Maavalitsus	8 546	Harju County Government
Hiiu Maavalitsus	10 588	Hiiu County Government
Ida-Viru Maavalitsus	7 894	Ida- Viru County Government
Jõgeva Maavalitsus	8 334	Jõgeva County Government
Järva Maavalitsus	8 634	Järva County Government
Lääne Maavalitsus	8 433	Lääne County Government
Lääne-Viru Maavalitsus	8 683	Lääne-Viru County Government
Põlva Maavalitsus	8 596	Põlva County Government
Pärnu Maavalitsus	9 027	Pärnu County Government
Rapla Maavalitsus	8 259	Rapla County Government
Saare Maavalitsus	8 268	Saare County Government
Tartu Maavalitsus	8 892	Tartu County Government
Valga Maavalitsus	8 009	Valga County Government
Viljandi Maavalitsus	9 135	Viljandi County Government
Võru Maavalitsus	8 342	Võru County Government
Sotsiaalministeerium	14 620	Ministry of Social Affairs
Ravimiamet	11 098	Agency of Medicines
Sotsiaalkindlustusamet	7 348	Social Insurance Board
Tervisekaitseinspeksioon	7 286	Health Protection Inspectorate
Tervishoiuamet	11 904	Health Care Board
Tööinspeksioon	7 543	Labour Inspectorate
Tööturuamet	7 005	Labour Market Board
Välisministeerium	10 735	Ministry of Foreign Affairs
Riigikantselei	14 846	State Chancellery
Rahvusarhiiv	7 784	National Archives
Ministeeriumid ja Riigikantselei KOKKU	13 516	Ministries and State Chancellery IN TOTAL
Ametid KOKKU	8 219	Boards IN TOTAL
Inspeksioonid KOKKU	8 174	Inspectorates IN TOTAL
Maavalitsused KOKKU	8 594	County Governments IN TOTAL
Muud valitsusasutused KOKKU*	9 290	Other Governmental agencies IN TOTAL*

* Muude valitsusasutuste all kajastuvad Häirekeskus, Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja vanglad.

* Other governmental agencies refer to Alarm Centre, Personal Protection Service, Central Criminal Police, Forensic Service Centre, Centre of Forest Protection and Silviculture, Prosecutor's Office, National Archives and prisons.

Lisa 3, Tabel 2 / Appendix 3, Table 2

**Kõrgemate, vanem- ja nooremametnike ning abiteenistujate töötasuvahendite protsentuaalne jagunemine
palgaelementide järgi, 01.04.2006**
**Division of salary elements by percentage of funds allocated for salaries of higher, middle-grade and junior
officials and support staff, 01.04.2006.**

	Astmepalga (koos diferent- seerimisega) osatähtsus kogu palgas	Teenistus- aastate, keele- oskuse ja akadeemilise kraadi eest makstavate lisatasude osatähtsus kogu palgas	Muude lisatasude osatähtsus kogu palgas*	Kokku töötasu (ühe kuu kohta)	
	Share of salary rate (differentiaton included) in the total salary	Share of additional remuneration payable for years of service, language proficiency and academic degree in total salary	Share of other additional remuneration in total salary*	Total salary (per month)	
	%	%	%	krooni/kroons	
KÕRGEMAD AMETNIKUD					KÕRGEMAD AMETNIKUD
Ministeeriumid ja Riigikantselei	71.9	6.6	21.5	19 626 372	Ministries and State Chancellery
Ametid	69.8	5.8	24.4	14 735 356	Boards
Inspeksioonid	82.5	8.6	8.9	2 362 550	Inspectorates
Maavalitsused	83.5	9.7	6.9	2 935 248	County Governments
Muud valitsusasutused**	70.3	5.7	23.9	1 870 050	Other governmental agencies**
VANEMAMETNIKUD					MIDDLE-GRADE OFFICIALS
Ministeeriumid ja Riigikantselei	78.4	5.2	16.4	17 690 800	Ministries and State Chancellery
Ametid	80.8	5.6	13.6	52 707 165	Boards
Inspeksioonid	85.7	6.4	7.9	4 210 311	Inspectorates
Maavalitsused	83.5	8.3	8.2	3 292 264	County Governments
Muud valitsusasutused	83.1	4.6	12.3	7 045 955	Other governmental agencies
NOOREMAMETNIKUD					JUNIOR OFFICIALS
Ministeeriumid ja Riigikantselei	76.7	4.3	19.0	836 326	Ministries and State Chancellery
Ametid	87.3	3.8	8.8	791 618	Boards
Inspeksioonid	85.1	8.3	6.6	702 813	Inspectorates
Maavalitsused	77.2	10.3	12.5	146 251	County Governments
Muud valitsusasutused	88.4	6.6	4.9	164 615	Other governmental agencies
ABITEENISTUJAD***					SUPPORT STAFF***
Ministeeriumid ja Riigikantselei	79.9	0.0	20.1	537 986	Ministries and State Chancellery
Ametid	85.6	0.0	14.4	9 890 962	Boards
Inspeksioonid	90.4	0.0	9.6	194 358	Inspectorates
Maavalitsused	87.9	0.0	12.1	309 848	County Governments
Muud valitsusasutused	90.9	0.0	9.1	890 904	Other governmental agencies

* Muude lisatasudena käsitatakse avaliku teenistuse seaduse § 9 lõike 3 alusel täiendavate tööülesannete täitmise ja tulemusliikuma töö eest makstavaid lisatasusid, esindustasu, riigisaladuse hoidmise lisatasu ning teisi seadusega ettenähtud hüvitusi.

** Muude valitsusasutuste all kajastuvad Häirekeskus, Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja vanglad.

*** Abiteenistuja on abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja.

*Pursuant to subsection 9 (3) of the Public Service Act, other additional remuneration is deemed to be additional remuneration payable for the performance of supplementary functions or for more effective work than required, holiday benefits and other compensations provided by law (except for lay-off compensation).

**Other governmental agencies refer to Alarm Centre, Personal Protection Service, Central Criminal Police, Forensic Service Centre, Centre of Forest Protection and Silviculture, Prosecutor's Office, National Archives and prisons.

***Support staff are clerical staff employed under employment contracts in support staff positions.

www.riigikantselei.ee