

# Avaliku teenistuse

aastaraamat  
2008





Koostaja: Riigikantselei  
Toimetaja: Anneli Sihver  
Keeletoimetaja: Ille-Merike Klamas  
Kolleegium: Airi Alakivi, Maret Pöder, Eleka Rugam-Rebane  
Kujundaja: Marketing Communication Alliance OÜ  
Trükkija: Print House OÜ  
ISSN 1406-6157

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

Riigikantselei

# Avaliku teenistuse aastaraamat 2008

Tallinn 2009



## Head ametnikud!

Kõik teeme, et maailma majandus elab läbi sügava languse aega, ning ka Eestis tuleb sellega seoses teha keerulisi valikuid. Hanganud majanduse elavdamiseks tuleb valitsusel tegutseda sihipäraselt, võtta vastu tulevikku vaatavaid otsuseid, mille hulka kindlasti kuulub ka eurotsooniga liitumiseks vajalike sammude astumine. Seda teeme meie inimeste suurema heaolu nimel. Olulisi otsuseid ei too meile aga mingi abstraktne riik, vaid need sünnivad ikka päris konkreetsete ametnike töö viljana. Teie tubli töö viljana!

Ometi tuleb praeguses olukorras igal hetkel arvestada kokkuhoiuvajadusega, ning seda tunneme ka omal nahal. Toon päris värske näite: just oli valitsus sunnitud tegema otsuse vähendada ministeeriumide ametnike ning ka ministrite palka. Eelarve planeerimine kriisi ajal lihtsalt nõuab ebapopulaarseid otsuseid ja igakülgset kaalutletud arvestamist. Karmid kokkuhoiumeetmed peavad paratamatult ühel või teisel viisil puudutama kõiki elualasid meie riigis.

Rasketel aegadel tuleb osata käituda paindlikult, reageerides olude muutusele võimalikult täpselt ja kiirelt. Kõik ühe eesmärgi nimel: et tuleksime kriisist välja tugevamana. Olen veendunud, et teie abiga, kallid ametnikud, Eesti Vabariik selle eesmärgi ka saavutab!

A handwritten signature in blue ink that reads "Andrus Ansip". The signature is fluid and cursive.

Andrus Ansip  
Peaminister

22. mail 2009





## Head kolleegid!

2008. aasta oli Eesti jaoks ühtaegu pidulik ja tõsine – tähistasime oma riigi 90. sünnipäeva ning seisime silmitsi üleilmse majanduskriisiga.

Riigi juubeliaastal tuli meil hakata otsima kokkuhoiukohti ja tegema kärpeid. Sellised otsused on valusad, aga vältimatud. Raskete valikute tegemisel muutub oluliseks solidaarsus, kaasamine ja koostöö.

Just seepärast on käesoleva aastaraamatu esimene pool pühendatud muutuva majanduskeskkonnaga kohanemisele ning kaasamisele kui hea riigivalitsemise võtmele.

Eesti avaliku teenistuse ees seisavad muutused. Valitsus on esitanud Riigikogule uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu, millega soovitakse kitsendada ametnike ringi ja uuendada palgasüsteemi. Samuti on kavas anda avaliku teenistuse arendamise valdkonnaga seotud ülesanded Riigikantsleist üle Rahandusministeeriumi valitsemisalasse, et tagada selge vastutus avaliku teenistuse arengu juhtimise eest.

2008. aastat jääb meenutama ka eriline, juubeliaasta hõngu kandev riigiametnike foorum. Selle lõpetas president Toomas Hendrik Ilvese kõne, kus ta lausus järgmised sõnad: „Usun, et olete kuulnud enda aadressil ka palju tunnustavaid sõnu. Tahaksin tunnustajatega liituda. Mu enda vahetu kogemus lubab täie siirusega kinnitada, et Eesti riigiametnik on kohusetundlik, tark ja tubli inimene. Ta adub oma tööga kaasnevat vastutust. Ta teab, et riigi teenimine on lisaks palgatööle ka auasi ja missioon.”

Eesti ametnikud on olnud tublid ja see avaldub ka Eesti rahva paranenud hinnangutes. 2008. aastal tõusis Eesti elanike poolt ametnike asjatundlikkusele antud positiivsete hinnangute osakaal 49 protsendilt 60 protsendile ning ametnike usaldusväärsusel antud positiivsete hinnangute osakaal 30 protsendilt 49 protsendile. Jätakuvalt paranes ametnike pühendumus.

Hinnangute paranemine annab põhjust rahuloluks ja innustab saavutama enamat.

Lootusrikkalt,

Heiki Loot  
Riigisekretär

# SISUKORD

## I peatükk. EELARVE JA PLANEERIMINE KRIISITINGIMUSTES

<b>Eesti majanduse olukorrast</b> .....	10
Urmas Varblane	
<b>Mida tegi riik 2008. aastal ettevõtluse edendamiseks?</b> .....	12
Siim Raie	
<b>Eelarvestamine kriisitingimustes</b> .....	13
Ivar Sikk, Kadri Maasik	

## II peatükk. KAASAMINE – HEA RIIGIVALITSEMISE VÕTI

<b>Kaasamine on avatud otsustamine</b> .....	18
Hille Hinsberg	
<b>Kaasamise hea abimees – blogi</b> .....	20
Gea Otsa	
<b>Energiablogi – võimalus avaldada oma arvamust</b> .....	21
Märt Ridala	
<b>Turvalisem Eesti kõigi kaasabil!</b> .....	22
Lauri Lugna	
<b>MTÜ Eesti Naabrivalve osalemine turvalisuspoliitika põhisuundade väljatöötamisel</b> .....	23
Tiina Ristmäe	
<b>Kaunis eestikeelne lause – keeletalgud</b> .....	24
Toomas Liivamägi	

## III peatükk. AVALIK TEENISTUS MUUTUSTE LÄVEL

<b>Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu lähtekohad</b> .....	28
Monika Tõniste, Signe Reinsalu	
<b>Raske aeg nõuab erakordset inimlikkust</b> .....	30
Sten Hansson	
<b>Eesti erimissioon Afganistanis</b> .....	31
Intervjuu Daniel Erik Schaeriga, Mariann Sudakov	
<b>Pilguheit Tööturuameti ametniku igapäevatoole</b> .....	32
Inna Erik	
<b>Koostöö avaliku teenistuse personalijuhtimise valdkonnas</b> .....	34
Anu Peljo	
<b>Keskse koolituse programmi olemus</b> .....	37
Helena Kivinuk	
<b>Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse kogemus keskse koolituse projektide rakendamisel: siseturvalisuse ühendasutuse ja vanglate ametnike koolitusprojektid</b> .....	38
Tanel Oppi	
<b>Ülevaade Eesti ametnikkonnast 2008. aastal</b> .....	41
Angeelika Lipp	
<b>2008. aasta avaliku teenistuse koolituses</b> .....	50
Helena Kivinuk	

# I PEATÜKK

Eelarve ja  
planeerimine  
kriisitingimustes





## Eesti majanduse olukorrast

Urmas Varblane,

Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor

Tartu Ülikooli majandusteaduskonna töörühm koostas Eesti Arengufondi tellimusel 2007. aasta lõpus uurimuse „Eesti majanduse konkurentsivõime hetkeseis ja tulevikuväljavaated“<sup>1</sup>. Analüüsi põhjal järeldati, et peamine oht Eesti majanduskasvu jätkusuutlikkusele peitub majanduses endas ja seostub selle liiga aeglaselt kaasajastuva struktuuriga. Ajavahemikus 2003–2007 kaotas Eesti majandus tasakaalustatud arengutee ja kasvas kaugelt ülevalpool oma tegeliku suutlikkuse taset. Selle tegi võimalikuks ülikiire laenukoorma kasv (vt graafik 1), mis tekitas ebanormaalselt suure kodumaise nõudluse ja viis üles hinnataseme.

Nende muutuste tulemusena kadus seos palgaskasvu ja tootlikkuse kasvu vahel. Selline majanduse ülekuumenemine andis ettevõtjatele signaali, et siseturule orienteeritus on edukuse alus. Majanduse ekspordile suunatus vähenes ja ekspordi konkurentsivõime langes. Järjest selgemalt avaldus struktuurimuutuste vajadus – lihttöömahukate ekspordisektorite asemele peavad tulema suurema tootlikkusega tööstusharud ja teenuste valdkonnad. Selles olukorras muutusid majanduse edasine arengu märksõnadeks ettevõtete edasine rahvusvahelistumine ja toodete-teenuste ning protsesside innovatsioon.

Paraku tabas maailmamajandust selles struktuurimuutuste käivitamise faasis 2008. aasta sügisel finantskriis, mis kasvab järk-järgult üle suurimaks reaalmajanduslikuks kriisiks pärast Suurt Depressiooni. See muudab Eesti ettevõtete struktuurimuutuste teostamise hoopis raskemaks. Ühelt poolt seetõttu, et meie peamiste kaubanduspartnerite nõudlus väheneb ja teiselt poolt on meie ettevõtetele praegu hoopis raskem saada finantsvõimendust oma ümberstruktureerimise kavade teostamiseks. Praeguses olukorras sõltub Eesti majanduse käekäik väga otseselt sellest, kuidas lahenevad maailmamajanduse globaalsed probleemid. Meie siseturg

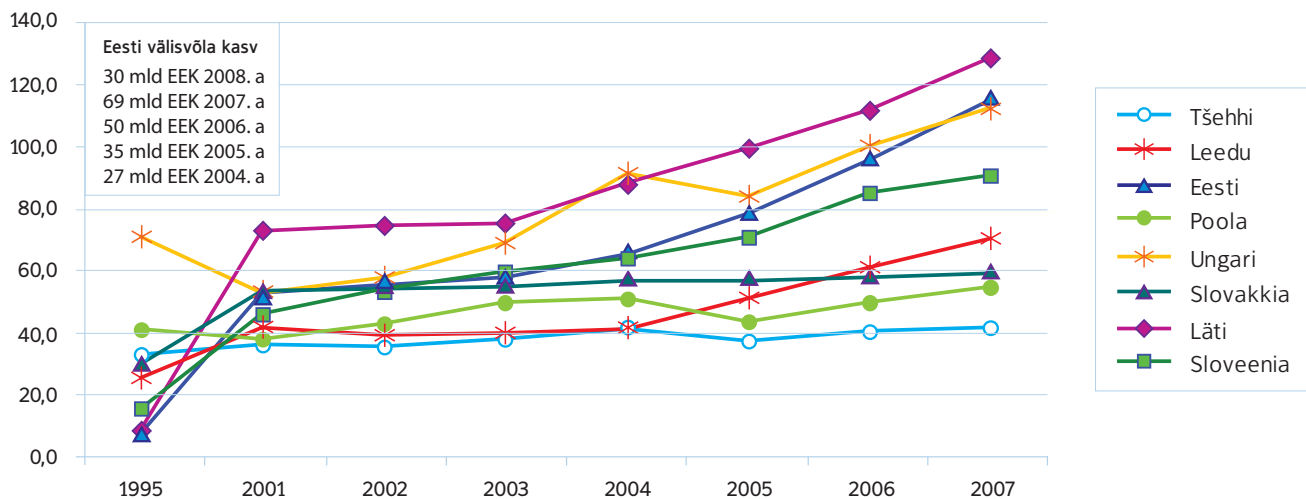
ei taastu niipea, sest laenukoorma äraarukumine oli väga järsk (vt graafik 2) ja pole tõenäoline, et Eestis tegutsevad välismaised pangad suudaksid ja sooviksid endist olukorda taastada.

Selles olukorras oleks loomulik lahendustee – rõhuda kaupade ja teenuste ekspordile ja püüda sellega kompenseerida koduturu nõrkust. Ent väga suure tõenäosusega ei suuda arenenud tööstusriikide massiivsed toetusmeetmed siiski 2009. aasta jooksul oma majandusi uuesti kasvama pöörata ja see muudab ka Eesti eksporditööde elu veel keerukamaks. Praegu on kergem neil ettevõtetele, kes majanduse kasvustadiumis olid konservatiivsed ega paigutanud kogu teenitud kasumit kinnisvarasse kiiret tulu teenima. Raskustes ettevõtted seadsid juba 2008. aasta viimases kvartalis sisse osalise tööajaga töötamise, mis ei lõpe niipea. Üks osa ettevõtjatest võib loota, et kahanenud tööhõukulude ja uue suure tööjõupakkumise tingimustes polegi vaja põhimõttelisi struktuurimuutusi teha ja saab jätkata vanaviisi. Teiselt poolt pakub tööhõuturule tulnud suur hulk tööhõudu, kelle hulgas on ka suhteliselt palju „valgekraesid“, võimalusi alustada uute enam teadmismahukate toodete ja teenuste pakkumist. Tekivad eeldused „uue ettevõtluse“ arenguks, mis alustab suhteliselt sõltumatu varasemast tootmis- ja teenuste pakkumise baasist.

Praegusel hetkel on oluline, et Eesti valitsus võtab olukorda väga tõsiselt. Tegevusi on vaja korraga mitmes suunas. Ühelt poolt on tarvis viia riigi kulutused vastavusse majanduse tegeliku suutlikkusega tulused luua. See on küll valuline tegevus, kuid aitab samas kaasa Eesti rahvusvahelise usaldusväärse taastamisele. Teisalt on tähtis hoida Eesti krooni stabiilsust – see annab rahvusvaheliselt signaali meie majanduse tulevase stabiilsusest, aitab kaasa pangandussektori poolt Eesti ettevõtetele ja eraisikutele antava laenuressursi

1 „Eesti majanduse konkurentsivõime hetkeseis ja tulevikuväljavaated“. Eesti Fookuses Nr 1, 2008, Eesti Arengufond, Tallinn, 2008.





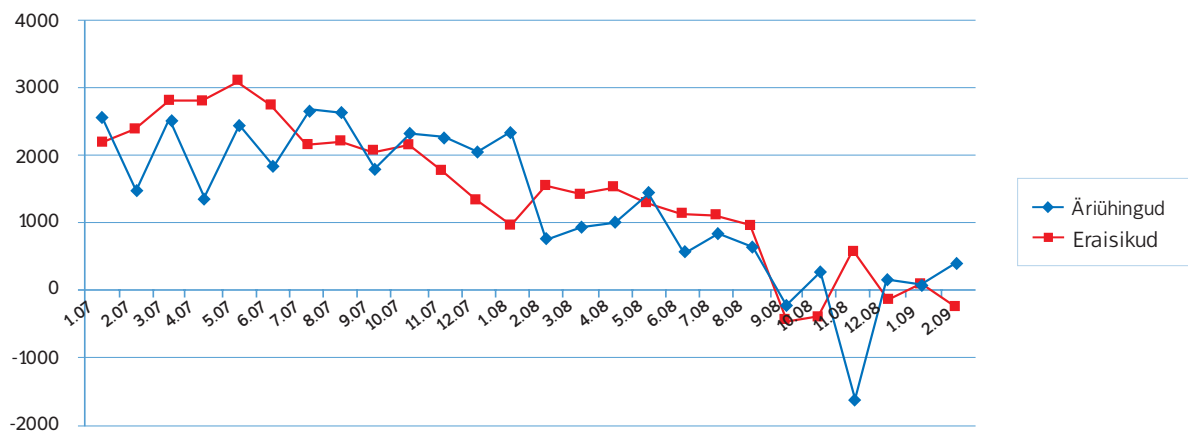
Graafik 1. Eesti välisvõla kasv 2004–2008 miljardites kroonides ning võrdluses teiste Euroopa Liidu uute liikmesriikidega 1995–2007 (% SKPst)

kasvule ning hoiab ära laenuitingimuste edasise karmistumise. Eurole ülemineku selgeks prioriteediks muutmine on riigi usaldusväärse taastamise seisukohast äärmiselt tähtis samm.

Peale eelarvepoliitiliste meetmete oleks praeguses olukorras vajalik säilitada ka riigi aktiivne roll majanduse struktuuri arendamisel ja kiiresti käivitada tegevused, mis aitavad kaasa majanduse väljumisele kriisist – näiteks ettevõtete rahvusvahelistumist toetavate meetmete kiire rakendamine, välisinvestoritele suunatud tegevuste järsk elavdamine, tehnoloogiamahukatesse projektidesse tehtavate investeeringute suurendamine jne. Riigipoolsed investeeringud tuleks säilitada, nii palju kui vähegi võimalik. Samuti peaks vältima uute maksude ja muude varjatud koormiste asetamist ettevõtlussektorile ning käivitada tuleks pidevalt toimiv dialoog riigi ja ettevõtlussektori esindajate vahel. Väga põhjalikku analüüsi vajaksid veel Euroopa Liidu struktuurifondide aeg-

lase kasutuselevõtu põhjused ning võimalused protsessi kiirendamiseks.

Eestil ei ole võimalik kasutada suures mahus ettevõtluse otsust ja laialdast toetamist nagu mitmed Lääne-Euroopa rikkad riigid on välja kuulutanud. See viiks meie riigieelarve nii sügavale puudujääki, et välistaks eurole ülemineku pikemaks ajaks ning see omakorda halvendaks järsult meie riigi usaldusväärset. Küll aga oleks vaja mõelda ühisprojektidele, kus Eesti valitsus suudaks kaasata kommerts pangad ja erasektori rahalised vahendid (nt soodustades eluasemete energiasäästlikumaks ümberehitamist). Nii oleks võimalik kasutada riigi rahalist panust võimendina, mis kaasab erasektori vahendeid. Üldine märksõna oleks senisest tõhusamad rakenduskeemid erinevate välisabi programmide raames, et toetusena eraldatav raha jõuaks kiiremini toetuse saajateni. Lisaks konkurentsivõimet suurendavate meetmete kasutamisele oleks vajalik kiiresti mõelda järsult kasvava töötute



Graafik 2. Eraisikute ja äriühingute laenujäägi kasv 2007–2009 (mIn EEK kuus)

hulga tööhõive küsimustele – oluliselt tuleks suurendada aktiivseid tööpoliitika meetmeid, alates täiend- ja ümberõppe programmide ning lõpetades pikaajaliselt töötute kaasamisega tööklubide tegevusse ning hädaabitöödele.

Eespool nimetatud tegevuste õnnestumise korral ning juhul, kui meie peamiste kaubanduspartnerite majanduse elavdamise meetmed hakkavad mõju avaldama, on 2010. aasta lõpupoole lootust Eesti majanduse paranemiseks. Kui suudame eelarvepuudujäägi hoida Maastrichti kriteeriumide piires ja inflatsioon on ülimald, võib Eesti tõesti saavutada võimaluse minna üle eurole, mis omakorda taastaks maail-

mas usalduse Eesti majanduse vastu. Eurole üleminek aitaks uuesti tuua Eestisse vajalikke investeeringuid – ühelt poolt suureneksid välisinvesteeringud, teisalt avaksid paranevad laenuitingimused Eesti ettevõtetele juurdepääsu odavamale laenuressursile. Niisugused positiivsed muutused looksid pinnase tarbijate kindlustunde kasvuks, aktiveerides tarbimist ning viies majanduse uuesti kasvuteele. Kokkuvõttes toimub sel juhul majanduskriisi tingimustes majanduse struktuuri üsna kiire muutumine, mis taastab konkurentsivõime osas valdkondadest, kuid see on Eestile väga kulukas nii majanduslikus kui sotsiaalses plaanis.

## Mida tegi riik 2008. aastal ettevõtluse edendamiseks?



**Siim Raie,**

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja  
peadirektor

Kui 2008. aasta alguses kasutati Eesti majandusest rääkides ettevaatlikult väljendit „jahtumine“, siis aasta keskel juba „kohanemine“ ning aasta lõpul ei kartnud enam keegi nimetada „kriisi“. Olukord Eesti majanduses on globaalse finantskriisi valguses halvenenud kiiremini, kui keegi oskas ette näha. Loomulikult on see sundinud nii eraettevõtteid kui ka kogu riiki ja avalikku sektorit oma tegevust muutma.

Ka poliitikakujundamises on selgelt näha, et konjunktuur on muutunud – majandusteemad on esiplaanil. Mind kui ettevõtjaid ühendava organisatsiooni esindajat teeb see muidugi ärevaks, sest paljudel poliitikutel ja ametnikel pole piisavalt vahetud kokkupuudet ettevõtlussektoriga ega teadmisi andmaks majandust puudutavatel teemadel pädevaid hinnanguid. Samuti jääb arusaam Eesti ettevõtlusest sageli meedias kajastatu ja seal figureerivate isikute tasemele. Oleks ju loomulik, et sellises olukorras kasvaks nõudlus kaasamise järele – vajadus leida vastavat kompetentsi väljaspool avalikku sektorit. Kahjuks see alati nii ei ole või siis jääb era- ja mittetulundussektori kaasamine näiliseks.

Vaadates tagasi 2008. aastasse, eriti suvekuudesse, kui aktiveerisid arutelud eelarve ja sellega seoses ka maksuküsimuste üle,

jääb ehk negatiivsemana meelde see, et ettevõtjat ei säästetud. Paari nädala jooksul käisid meedias läbi kõikvõimalikud maksetõusud ja muutused, mis tekitasid väikeettevõtjates segadust. Õnneks jäid muudatused siiski kardetust väiksemaks ning ettevõtjate survele asus riik üle vaatama ja vähendama ka valitsussektori kulutusi. Positiivseid arenguid ilmnas ka mõlemal ettevõtjate jaoks alati kõige tähtsamal teemal – maksud ja töajad. Ettevõtete tulumaksusüsteem jätkub muutumatul kujul ja uus töölepingu seadus ning sellega kaasnev paindlikkus peaks kriisiga toimetulekuks tuge andma.

Võitluses bürokraatia kasvuga võis 2008. aastal näha riigi poolt mitmeid positiivseid märke. Riik astus samme, et vähendada ettevõtjate majandusaasta- ja statistikaaruannete täitmise ja esitamise seotud halduskoormust. Olles juba mõnda aega rõhutanud vajadust vaadata üle kõikvõimalike tegevuslubade, litsentside ja registreeringute nõuded ning nende sisuline vajalikkus, oli meeldiv tõdeda, et riik oli selles suunas ka reaalseid meetmeid rakendanud. Ülioluline on tulevikus jätkata administratiivse koormuse vähendamist ja uue ning muudetava seadusandluse mõjude hindamist. Seda mitte ainult õigusaktide, vaid ka ametite tasandil, – et ei juhtuks nii, et ühest otsast lihtsustatakse ja teisest muutub asi üha koormavamaks.

Ettevõtjate huve esindades teeb mind tihti murelikuks Eesti ametiasutuste- ja eriti ministeeriumidevaheline ebapiisav ja kohati puuduv koostöö. Ei ole harvad need juhud, kus tuleb endal olla informatsiooni vahendajaks olukorras, mille puhul eeldaks osapoolte teadlikkust ja informeeritust. Nii nagu äris ei saa turgu ja tarbijat tundma õppida vaid kirjutuslaua taga istudes ja uuringuid lugedes, nii sõltub ka avaliku sektori võime mõista majanduses toimuvaid protsesse tihedast igapäevasest kokkupuutest ärisektoriga, milleks ma kõiki lugejaid tahan julgustada.





## Eelarvestamine kriisitingimustes

**Ivar Sikk,**

Rahandusministeeriumi riigi eelarvepoliitika  
asekantsleri kohusetäitja



**Kadri Maasik,**

Rahandusministeeriumi riigieelarve koordineerimise ja seire  
osakonna juhataja kohusetäitja

### Eelarvestamise protsessi olemus

Riigieelarve koostamise protsess vältab sisuliselt terve aasta, saades alguse valitsemisalade organisatsioonipõhiste arengukavade planeerimisest. Nendes plaanides kirjeldatakse valitsemisalade poliitikalavaldkondade hetkeolukorda, määratletakse nelja aasta perspektiivis eesmärgid ning nende saavutamiseks vajalikud tegevused. Tegemist on olulisima eelarvestrateegia aluseks oleva dokumendiga, mille koostamise käigus lepatakse kokku riigi järgmise nelja aasta prioriteetidid ja tegevused.

Kui organisatsiooni arengukavas määratlevad ministri-  
umid valitsemisala eesmärgid ja tegevused, siis oluline on selle juures küsida ka – palju see maksab. Arengukavas planeeritud tegevuste maksumuse prognoosis (ehk finants-  
plaanis) tuuaksegi välja meetmetega otseselt ja kaudselt seotud kulud.

Seejärel esitatakse ministeeriumi arengukava koos finants-  
plaaniga Rahandusministeeriumile analüüsimiseks. Pärast seda kohtuvad rahandusminister ja vastava valitsemisala  
minister, et jõuda kokkuleppele valitsemisala järgmise nelja aasta kulude raamistiku osas. Riigi eelarvestrateegia kinnitatakse hiljemalt 31. mail, koondades sisuliselt organisat-

sioonipõhised arengukavad. Johtuvalt vahendite piiratusest, läbirääkimiste tulemustest ja Vabariigi Valitsuse otsustest ei pruugi kõik valitsemisalade arengukavades sisalduvad tegevused ja kulud siiski täies mahus riigi eelarvestrateegiasse jõuda.

Kui valitsus on riigi eelarvestrateegia vastu võtnud ja kinnitanud, asuvad ministri-  
umid ja põhiseaduslikud institutsioonid koostama järgmise aasta eelarve taotlust, mis põhineb riigi eelarvestrateegia esimese aasta raames kokkulepitud tegevustel ja rahastamistel. Koos eelarve taotlusega esitavad ministri-  
umid ka tegevuskava, mis on ühtlasi organisatsiooni arengukava ühe aasta rakendusplaan, mille Vabariigi Valitsus kinnitab eelarve vastuvõtmise järel detsembris-  
jaanuaris. Samamoodi kui riigi eelarvestrateegia menetlemise protsessis, kohtuvad ka riigieelarve menetlemise käigus rahandusminister ja vastava valitsemisala minister, et arutada, täpsustada ning analüüsida valitsemisala rahastamise vajadusi. Pärast Rahandusministeeriumi augustikuist tuludeprognoosi selguvad riigi täpsemad rahastamisvõimalused, mis ei pruugi eelarvestrateegia raames kinnitatud plaaniga ühtida ja seetõttu vajavad varem seatud prioriteetidid täiendavat analüüsimist. Üldjuhul esitab Rahandusministeerium septembrikuu jooksul kõigepealt valitsusele vasta-

va aasta eelarveprojekti koos seletuskirjaga kinnitamiseks. Pärast seda esitatakse eelarve Riigikogule menetlemiseks ja vastuvõtmiseks hiljemalt detsembris. Vajaduse korral on aasta kestel võimalik liigendust ja riigieelarvet muuta või koostada lisaelarve.

Pärast eelarveaasta lõppu esitavad ministriidimid järgmise aasta alguses Rahandusministeeriumile tegevuskava täitmise aruande, millest selgub, kas soovitud olukord saavutatakse ja eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed ja/või tegevused said piisavas mahus ellu viidud. Samuti antakse ülevaade kitsaskohtadest ja sellest, kas tegevused maksid nii palju, kui oli planeeritud.

## Eelarvestamise protsessist möödunud aastal

Arvestades kogu maailmas, sealhulgas ka Eestis toimuvaid kriitilisi majandusolukorda puudutavaid muutusi, oli 2008. aasta riigieelarve menetlus tavapärasest väga erinev. Rahandusministeeriumi 2008. aasta kevadine majandusprognoos<sup>2</sup>, mis avalikustati 3. aprillil 2008. a, andis kindla vastuse, et lisaks riigi 2009.–2012. aasta eelarvestrateegia läbirääkimistele tuleb kiiremas korras alustada arutelusid ka 2009. aasta riigieelarve rahaliste võimaluste üle. Nagu riigi kevadisest majandusprognoosist nähtus, tuli tasakaalus eelarvepositsiooni säilitamiseks "Riigi eelarvestrateegiaga 2008–2011"<sup>3</sup> kavandatud eesmärgid ja tegevused kriitiliselt üle vaadata. Sellest tulenevalt toimusid lahenduste leidmiseks 2008. aasta kevade jooksul mitmed arutelud erinevatel tasanditel. Moodustati töörühmad, kuhu olid kaasatud mitmesuguste valdkondade spetsialistid. Lisaks tavapärasele arutelule valitsuskabinetis ja konsultatsioonidele ametnike tasandil moodustati töörühm valitsuskoalitsiooni erakondade esindajatest (ajakirjanduses sai see hellitava hüüdnime „krokodillikomisjon“). Töörühma ülesandeks oli läbi töötada riigi eelarvestrateegia koostamiseks vajalikke sisulisi kulupoliitilisi otsuseid ja teha omapoolseid ettepanekuid olukorra parandamiseks. Protsessi tulemusel kiitis Vabariigi Valitsus "Riigi eelarvestrateegia 2009–2012" maikuu lõpus heaks.

Olukorra pingelisust ilmestab selgelt asjaolu, et samaaegselt riigi eelarvestrateegiaga koostati juba ka 2008. aasta lisaelarve eelnõu, mille eesmärgiks oli tasakaalustada valitsusektori finantspositsiooni. Arutelud toimusid aprillikuu jooksul peamiselt valitsuskabinetis ja valitsusliidu eestseisuse tasemel. Selleks esitasid Riigikantselei ja ministriidimid ettepanekud leidmaks võimalusi tegevuste rahastamismahu vähendamiseks, samuti olid oodatud ettepanekud tegevuste elluviimise efektiivsemaks muutmiseks. Mitmete pinge-

liste arutelude tulemusena kiitis valitsus "Riigi 2008. aasta lisaelarve seaduse"<sup>4</sup> eelnõu maikuu heaks ning Riigikogu võttis selle seadusena vastu juuni keskel.

Erinevalt tavapärasest eelarveprotsessist, kui esimese poolaasta jooksul kinnitatakse vaid riigi eelarvestrateegia, kinnitati 2008. aasta esimeseks poolaastaks kaks olulist ja töömahukat dokumenti. Kohe juunis jätkusid arutelud vajalike kulu- ja tulupoliitiliste muudatuste üle ning just siis kehtestas rahandusminister oma määrusega 2009. aasta eelarve projekti koostamise tingimused<sup>5</sup>, et valitsemisalad saaksid alustada oma eelarveprojektide koostamisega. Samaaegselt jätkusid eespool nimetatud töörühmas ja valitsuskabinetis arutelud 2009. aasta riigieelarve rahastamisvõimaluste üle. Nende arutelude tulemusena täpsustati juulis eelarveprojektide koostamise tingimusi, põhiseaduslikele institutsioonidele ja ministriidimide valitsemisaladele seatud piirsummasid ning muudeti vastavalt tekkinud olukorrale ka rahandusministri eelarve koostamist käsitlevat määrust.

Augusti alguseks esitasid ministriidimid ja põhiseaduslikud institutsioonid oma haldus- või valitsemisala 2009. aasta eelarve projektid. 25. augustil avalikustatud Rahandusministeeriumi 2008. aasta suvisest majandusprognoosist<sup>6</sup> ilmnes aga kurb tõsiasi, et valitsusektori 2009. aasta eelarvepositsioon oli kevadise prognoosiga võrreldes 4 miljardi krooni võrra halvenenud. Seetõttu toimusid augusti lõpus ja septembri alguses ministrite vahel eelarveläbirääkimised, mille eesmärk oli leida tasakaal kahe keerulise valiku vahel: ühelt poolt valitsemisalade kuluvajadused ning teisalt valitsusektori eelarve tasakaal. Läbirääkimistega paralleelselt ning ka nende järel toimusid septembri jooksul tihedalt valitsuskabineti arutelud leidmaks võimalusi 2009. aasta riigieelarve positsiooni parandamiseks. Pärast pikki ja pingelisi arutelusid kiideti 2009. aasta riigieelarve seaduse eelnõu septembri lõpus Vabariigi Valitsuse istungil heaks ning esitati see Riigikogule menetlemiseks.

Samaaegselt ehk septembri keskel toimus ka 2008. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu koostamine, mis pärast ametnikevahelisi konsultatsioone ja Vabariigi Valitsuse poolt heakskiitmist esitati oktoobri keskel Riigikogule menetlemiseks.

Kokku toimus 24 spetsiaalset valitsuskabineti nõupidamist. Ligi kaks kuud vältasid mitmed pingelised arutelud valitsuskoalitsiooni erakondade esindajatest moodustatud töörühmas, kahel korral kohtusid ministrid rahandusministriga läbirääkimiste laua taga ning toimusid mitmed arutelud ja

2 Rahandusministeeriumi 2008. aasta kevadine majandusprognoos, <http://www.fin.ee/?id=263>.

3 Vabariigi Valitsuse 31. mai 2007. a korraldusega nr 275 heaks kiidetud "Riigi eelarvestrateegia 2008-2011", <http://www.fin.ee/doc.php?78476>.

4 Riigi 2008. aasta lisaelarve seadus, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12988256>.

5 Rahandusministri 11. juuni 2008. a määrus nr 13 "Ministeeriumi valitsemisala 2009. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ning esitamise tähtaeg ja investeringute kava koostamise kord", <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13010682>.

6 Rahandusministeeriumi 2008. aasta suvine majandusprognoos, <http://www.fin.ee/?id=263>.

konsultatsioonid nii ametnike kui ministrite vahel.

## Kogemus, õppetunnid ja tuleviku väljakutsed

2008. aastal oli eelarve koostamise protsess oma erandlikkusega kogemuseks mitte ainult Rahandusministeeriumi, vaid kindlasti kõigi ametnike, poliitikute ning ka meedia jaoks. Eelarve teemadel diskuteerides õpiti paremini tundma eelarve koostamist kui protsessi ning tähtsustama seda kui ühte olulisemat majandusarengu komponenti.

Kõik eelarveprotsessi osalised olid sunnitud väljuma oma valdkonna piiridest ning jälgima riigieelarvet tervikuna, et leida vajalikke kärpekohti ning tagada võimalikult solidaarne lähenemine kõigi valitsemisalade eelarvete suhtes.

Olulisteks märksõnadeks said struktuuridevaheline koostöö ning paindlikkus. Rohkem kaasati protsessi eri valdkondade spetsialiste ja eksperte ning osakondade- ja ministeeriumidevaheline koostöö muutus tihedamaks. Täie kindlusega võib väita, et kõikide riigiasutuste finants- ning sisuosakonnad tegid omavahel oluliselt tihedamat koostööd kui varasematel aastatel.

Spetsialistid said detailse kärpekava koostamise raames sügavamad teadmised numbrite taga peituvast sisust ning sisuosakonnad planeerisid veelgi detailsemalt kavandatud programme ja tegevusi, vaadates kriitiliselt üle tulemuste saavutamiseks vajalikud kulud. Kokkuhoiukavast tulenevalt vaadati lahendusi otsides üle ka organisatsioonide arengukavad, et saavutada eesmärgid vähemate vahenditega, suurendades seejuures välisotetuste kasutamist abikõlblikes valdkondades. Välisotetuste arvelt rahastamise osatähtsus tõusis kõikides valdkondades.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et 2008. aasta eelarve valulik menetlusprotsess kujundas uue, professionaalsema eelarveametniku profiili. Kogu protsess andis teadmise, et tänapäeval peab eelarveametnik ennekõike olema võimalikult paindlik. Lisaks peaks eelarvespetsialist omama ka teadmiste pagasit erinevatest valdkondadest, suutma muudatustele operatiivselt reageerida ning olema valmis pakkuma lahendusi kitsaskohtade likvideerimiseks, hoidmata seejuures rangelt kinni vaid traditsioonilistest planeerimis põhimõtetest.

Varasemate aastate kiire majanduskasvu perioodist väljudes tuli kõigil omandada uusi oskusi ja teadmisi majanduse, sealhulgas eelarvestamise valdkonnas. Samas ei ole ükski kogemus ja arenemisprotsess lõplik ning töö eelarveplaneerimise ja -protsessi paindlikumaks ning lihtsamaks muutmise nimel kestab. Hea meel on siinjuures tõdeda, et 2008. aasta kogemusi arvestades ja 2010. aasta eelarve protsessi silmas pidades on parenduste osas koostöö kõigi ministeeriumidega juba käimas.

Kokkuvõttes peab ütlema, et olukorra kriitilisusest olenev jõuti siiski hetkeolukorra muutustega väga paindlikult sammu pidada. Selle eest tuleb tunnustada kõiki riigieelarve planeerimisega seotud ametnikke, kes otsustest tulenevaid muudatusi tihtilugu oma isikliku aja arvelt pidid tegema, olles sunnitud oma tööpäeva pahatihti päris öötundidesse nihutama. Mitte vähem tähtsaks ei saa siinjuures pidada poliitikute, ajakirjanike ja kogu avalikkuse panust parima tulemuse saavutamise nimel. Pikad eelarvearutelud ei ole küll meedias kuigivõrd positiivset kõla saanud. Siiski võime täna öelda, et meid pikki aastaid mõjutavad otsused ei ole tehtud üleöö, nende mõjusid hindamata või avalikkust informeerimata.



## II PEATÜKK

---

Kaasamine – hea  
riigivalitsemise võti





## Kaasamine on avatud otsustamine

**Hille Hinsberg,**

Riigikantslei valitsuse kommunikatsioonibüroo,  
valitsuse infonõunik

Demokraatlikus riigis on igaühel õigus oma arvamust avaldada ja mõtteid vabalt välja öelda. Ka riigi õigusloome peab olema avatud, kodanikele arusaadav ja võimaldama kaasrääkimist. Kuna need peamised tingimused on Eestis täidetud, siis on avalikkusel järjest enam huvi jälgida, **kuidas** toimub kaasamine: kas õigusloomesse on kaasatud kõik mõjutatavad osapooled, kas toimuv dialoog on sisuline ja kas otsuste suhtes saavutatakse kokkulepe. Nende põhimõtete järgimine näitab valitsemiskultuuri kvaliteeti.

### Millal on mõtet kaasata?

Soovitav on kaasamist alustada võimalikult vara – juba siis, kui kirjeldatakse lahendamist vajavat probleemi ning hinnatakse otsusest tulenevaid võimalikke mõjusid. Mõjude analüüsimine aitab mõista, milliseid muutusi võivad kavandatavad otsused tegelikult kaasa tuua ja keda need muutused enim puudutavad. Samuti aitab mõjuanalüüs välja tuua otsusest puudutatavate osapoolte hinnanguid kaasnevate võimalike riskide, tulude ja kulude osas. Just neil on vajalikku infot ja kogemust, mis aitavad eelnõu õiges suunas kujundama hakata.

Näiteks inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava iga-aastase aruande koostamisel kaasab Justiitsministeerium partnereid nii probleemide kaardistamisel kui ka probleemidele lahenduste pakkumisel. Lahendused ja ettepanekud, kuidas edasi liikuda, pärinevad ennekõike partnerite esitatud aruannetest.

Teine näide: Ühendus Isade Eesti osales aktiivselt perekonnaseaduse koostamisel. Nad esitasid Riigikogu õiguskomisjonile mitmeid ettepanekuid, millest oluline osa leidis eelnõus koha. Toimusid arutelud eelnõu koostajatega. Samuti tutvustasid ühenduse esindajad oma seisukohti ajakirjanduses. Kuigi

esialgsetest muudatustest arvestati vaid osa, oli ühendus rahul võimalusega osaleda konstruktiivses arutelus. Samuti on positiivne tulemus see, et ühenduse liikmed on seaduse eesmärkidest paremini informeeritud.

Milline on valitsusasutuste praktika kaasamise korraldamisel, saab lugeda osalusveebist [www.osale.ee](http://www.osale.ee). Sinna on koondatud kolmteist lugu 2008. aastal läbiviidud kaasamise juhtudest. Neis kirjeldatakse ametnike koostööd kodanikuühenduste ja huvigruppidega erinevate otsuste – õigusaktide, arengukavade, koolitusmeetmete ettevalmistamisel.

Näiteks keskkonnatasude kontseptsiooni ette valmistanud Silja Kraliku hinnangul sai kaasamise tulemusel eelnõu kindlasti kvaliteetsem. Olulise panuse andsid Keskkonnaministeeriumi spetsialistid ning eksperdid mitmetest teadusasutustest.

Saadi ka hea kogemus huvigruppide kaasamisel probleemide lahendamisse. See kinnitas seisukohta, et küsimuste toomine avalikkuse ette eeldab väga tõsist „kodutööd“. Kaasamise käigus õpiti paremini tundma ka koostööpartnereid, nende soove ja koostöövalmidust.

### Kas kaasamine annab parema tulemuse?

Avalikus sektoris loob kaasamine võimaluse teha paremaid otsuseid ja vältida vigu. Tagantjärele vigade parandamine juba vastuvõetud otsuste ja seaduste puhul on aeganõudev. Kaasamata jäetud osapoolte motivatsioon kiirustades vastuvõetud otsuste parandamiseks on enamasti madal. Milleks meie arvamust nüüd vaja on, küsitakse õigustatult.

Ühelt poolt muudab seaduse või arengukava eelnõu põhjalik arutelu ning selgitamine ettevalmistusprotsessi pikemaks ja kulukamaks. Teisalt näitab kogemus, et hästi korraldatud avalikkuse kaasamine võimaldab saavutada paremat tulemust hiljem, kui on aeg seadusi rakendada ning arengukavasid ellu viia.

Selleks, et saavutada hea tulemus, tuleb kõigepealt jõuda selgusele kaasamise eesmärgis ning saavutada osalejatega selle suhtes ühine arusaam. Kaasamise eesmärk võib olla näiteks koguda infot olukorrast, genereerida uusi ideid, saada tagasisidet võimalike lahendusvariantide kohta või jõuda koos otsusele.

Näiteks rahvastiku tervise arengukava koostades seadis Sotsiaalministeerium eesmärgiks kaardistada partnerite kaasabil tervise mõjurid – mida saab igaüks oma tervise heaks teha.

Sotsiaalministeeriumi ametnike hinnangul oli koostöö arengukava koostamisel tormiline ja emotsionaalne, arvamusi laekus väga erinevaid. Arengukava muutus kahe aasta jooksul olulisel määral lähtuvalt tehtud ettepanekutest ning lõplikul kujul väljendab ta kindlasti avalikkuse seisukohti.

## Kaasamine veebi kaudu

Eestis luuakse järjest uusi võimalusi kodanike ja riigi vahelise dialoogi pidamiseks e-vahendite kaudu. Osalusveeb osale.ee on valitsuse keskne kanal kaasamiseks ja avatud otsustamiseks. Siin saab riik kutsuda esitama arvamusi seaduste ja strateegiade kohta. Kõik Eesti inimesed saavad teha valitsusele ettepanekuid Eesti elu paremaks muutmiseks. Osale.ee kaudu saavad inimesed rohkem teada ametiasutuste tööst. Avaliku võimu esindajatel kujuneb aga parem arusaam ühiskonna ootustest.

Osalusveebi senise kasutusperioodi, s.o pooleteise aasta jooksul on läbi viidud üle kuuekümne konsultatsiooni. See tähendab, et seaduse või arengukava ettevalmistamise jooksul avaldatakse eelnõu osalusveebis ning kõigil huvilistel on võimalik välja öelda oma seisukoht selle suhtes. Konsultatsiooni lõppedes avaldab ministeerium tagasiside kõikide laekunud arvamuste kohta. Osalusveebi konsultatsioonide kokkuvõtted on muutumas eelnõu seletuskirja osaks.

Avalikke arutelusid on korraldanud kõik ministeeriumid, lisaks on toimunud ka mitteametlikke veebivestlusi. Näiteks korraldas Unicef Eesti Rahvuskomitee noortekogude kohtumised ministritega. Enne iga kohtumist oli noortel võimalik ministrile küsimusi esitada ka osalusveebi kaudu.

Ühte konsultatsiooni loetakse (klikitakse) keskmiselt üle

4000 – 5000 korra. Enim loetud konsultatsioonid on näiteks harta igaühe õigustest e-riigis (üle 15 000 lugeja) ning töölepingu seadus (9500). Osalusveebis on registreeritud kasutajaid ligi 2500. Neist osa esindab mingit organisatsiooni, näiteks ettevõtlusorganisatsiooni või kodanikuühendust.

Osalusveebis esitatud ettepanekutele on riik kohustatud vastama nagu teistelelegi märgukirjadele või selgitustaotlustele. Erinevus tavapärasest kirjavahetusest seisneb sellise dialoogi avatuses ning kõigile huvitatuile jälgitavas arutelus.

Osaluskeskkonna kasutamine muutub aktiivsemaks, kui inimene tunneb, et riik hoolib tema arvamusest ja ametnik on aldis suhtlema. Riik arendab aga omalt poolt e-töövahendeid, et avalikkusega tõhusamalt suhelda. Viimaste algatustena võib tuua näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi energiablogi, Siseministeeriumi blogi haldusreformi aruteluks ning Justiitsministeeriumi blogi avaliku teenistuse seaduse eelnõu tutvustamiseks.

## Millest sõltub kaasamise edukus?

Kui kaasamist teadlikult ei plaanita või seda tehakse pealiskaudselt, võib tulemuseks olla hoopis töö pidurdumine, segadus, rahulolematuse ning suhete halvenemine koostööpartneritega. Uuringud näitavad, et kaasamise edukus on seotud kogemustega. Seega on vaja kaasamist hoolikalt kavandada ning oskuslikult läbi viia. Nii tekivad positiivsed kogemused, mis omakorda kinnistavad kaasamist ametniku töö loomuliku osana.







## Kaasamise hea abimees – blogi

**Gea Otsa,**

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi  
avalike suhete osakonna nõunik

2008. aastal valmistasime Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ette kaks suurt ja olulist arengukava energeetika valdkonnas – Eesti energiamajanduse riikliku arengukava aastani 2020 ja Eesti elektrimajanduse arengukava 2008–2018. Eesti energeetika seisib teelahkmel mitmes olulises küsimuses: kas ja kuidas jätkata põlevkivi-energeetikaga ning kuidas meid mõjutab Euroopa Komisjoni kliima- ja energiapakett, mida toob kaasa elektrituru täielik avanemine 2013. aastal, milliseks kujunevad otsused osaluste kohta naaberriikide tuumajaamades jne.

Kuna mõlemad arengukavad puudutavad kõiki eestimaalasi ning omavad pikaajalist mõju, siis pöörasid ministeeriumi energeetikaosakond ja avalike suhete osakond tavapärasest veelgi suuremat tähelepanu avalikkuse kaasamisele. Pidasime oluliseks huvigruppide seisukohtade arvesse võtmist arengukavade koostamise võimalikult varases etapis ning ühtlasi soovisime ärgitada laiaulatuslikku ühiskondlikku debatti.

2008. aasta kevadel ning sügisel korraldasime kokku neli avalikku ja kõigile energeetikaküsimustest huvitatutele tasuta osavõtuga energiafoorumit. Eesmärgiks oli nii arengukavadesse sisendi saamine kui ka oma seisukohtade avaldamine energeetika edasiste arengusuundade kohta. Me ei eeldanud energiafoorumitel konsensuse saavutamist, kuid lootsime nii poliitikakujundajatele kui ka turuosalistele ja huvigruppidele teema kohta laiapõhjalisemat infot anda, mis soodustaks valdkonna arengusuundade osas arvamuse kujundamist. Need eesmärgid ka saavutasime.

Avalike suhete funktsiooni seisukohast olid energiafoorumid olulised Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui avatud ja osalust tähtsustava organisatsiooni kuvandi tugevdamiseks. Samuti olime huvitatud, et diskussioon laieneks ka väljapoole energiafoorumit. Seetõttu otsustasime luua energiafoorumite blogi ehk ajaveebi energiafoorum.blogspot.com.

Energiablogi idee tekkis spontaanselt umbes nädal enne esimese energiafoorumit toimumist. Olime varem ministeeriumis arutlenud teemablogide katsetamise üle ja nüüd tundus olevat õige aeg kasutada energiafoorumit teemablogi pilootprojektina. Kuna uue veebikeskkonna ehitamiseks ei olnud eelarves eraldi ressursse ette nähtud, käivitati ajaveeb vabavara [www.blogger.com](http://www.blogger.com) veebikeskkonnas. Sellist lahendust iseloomustas küll kerge käsitöö maik, kuid teisalt kandis Bloggeri ehk vabavara kasutamine sõnumit, et kaasamist ja innovatiivsust on võimalik ühendada ka lisakulutusi tegemata. Lisaks mõjus populaarses Bloggeri keskkonnas ajaveeb kasutajatele tuttavliku ja omasena.

### Energiafoorumite ajaveebi kasutatavus

Energiablogi võeti energeetikahuviliste poolt kiiresti omaks. Blogi avamisest 9. märtsil 2008 kuni 19. jaanuarini 2009 külastas ajaveebi 3248 külalist kokku 8086 korral. Keskmiselt veedeti blogis aega 2 minutit ja 21 sekundit. Sellest järelduvalt tutvus suur osa ajaveebi külastajatest sealse materjaliga ka lähemalt. Oodatult olid külastuse tippajad foorumite toimumise ning nendele järgnevad päevad, kuid ka foorumite vahelisel ajal külastas ajaveebi 30–40 külastajat päevas. Sellel ajavahemikul avaldasime blogis 98 artiklit, mida kommenteeriti 55 korral.

### Energiafoorumite ajaveebi avalikkusele tutvustamine

Koos esimese energiafoorumit tutvustava pressiteatega edastasime ka info valdkondliku blogi kohta, tutvustades seda kui kõigile Eesti energeetika tulevikust huvitatud isikutele suunatud arvamuse avaldamise kohta. Ajaveebi mainiti ka järgneva kolme energiafoorumiga seotud pressiteadetes ja kutsetes. Spetsiaalselt teavitati energiafoorumite toimumisest ja blogis toimuvast koostööpartnereid energeetika valdkonnas. Lisaks registreeriti ja reklaamiti energiablogi Eesti suurimas blogikataloogis [blog.tr.ee](http://blog.tr.ee).

Enne esimest energiafoorumit avaldas energeetika asekanter Einari Kisel blogis artikli<sup>1</sup> diskussiooni soodustamiseks. Artiklis tõstas asekanter kolm olulist küsimust: kas põlevkivienergia eksport on põhjendatud, kui palju võiks Eesti sõltuda imporditavast energiast ning kas Eesti majandus on energiamahukas. Artiklis esitatud probleemipüstitustele sooviti vastuseid leida energiafoorumitelt. Lisaks saatis ajaveebi kaastöö ka Eesti Ekspresi ajakirjanik Toivo Tänavsuu, kelle kriitiline arvamusküsimus<sup>2</sup> aitas kaasa diskussiooni käimalükkamisele.

Blogimine toimus energiafoorumitega samaaegselt, mistõttu kokkuvõtted energiafoorumite ettekannetest ja diskussioonidest ilmusid ajaveebis reaalajas. Suureks väljakutseks oli blogi aktiivsena hoidmine foorumite vahelisel ajal. Selleks kasutasime personaalsemat lähenemist huvigruppidele ja ettevõtete esindajatele, küsides kaastööd.

Energiablogi ja -foorumite teemasid kajastas ka online-meedia. Seejuures kasutasid uudisteportaalid delfi.ee ja postimees.ee blogi tekste otseallikana, mis omakorda suurendas energiafoorumite kajastamist meedias. Uudistele sarnase formaadi kasutamine foorumi otsekajastuses õigustas ennast, sest ajakirjanikel oli mugav ajaveebi tekste kasutada.

## Ajaveebi kui osalustööriista õppetunnid

Blogi aktiivsena hoidmine niivõrd spetsiifilisel ja tehnilisel teemal nagu energeetika on töömahukas. Foorumite vahelisel perioodil oli eesmärgiks koostada vähemalt kaks artiklit nädalas, kuid ajapuuduse tõttu ja teiste tööülesannete kõrvalt oli seda raske teha. Suurema ajaressursi korral võinuks blogi eestvedaja veelgi soodustada veebikeskkonna interaktiivsust – paluda osapooltelt rohkem kommentaare, korraldada küsitlusi, samuti lisada rohkem videosid, pilte jms. Seega tuleks järgmise sarnase projekti korral arvestada, et ajaveebi interaktiivsuse tagamine eeldab suuremat aja- ja tööjõuressurssi.

Siiski on energiablogi kasutajad kiitnud ajaveebi kasutajasõbralikkust ning võimalust saada oluline info kätte ühest kohast. Samuti soodustas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi algatatud ajaveeb spetsiifilise teema kommunikatsioonimeediasse. Laiemas plaanis tasub energiablogi näite varal märkida, et ajaveebi kaudu on võimalik jõuda üheaegselt suure hulga teemast huvitatud osapoolteni ning soodustada valdkondlikku diskussiooni, mis on edaspidi kasulikuks sisendiks poliitikakujundamisprotsessis.

## Energiablogi – võimalus avaldada enda arvamust



### Märt Ridala,

Blogi kasutanud, energeetikaküsimustest huvitatud kodanik

Energiamajanduse strateegilised valikud on Eesti ja kogu maailma seisukohalt väga tähtis küsimus ja seega on maksimaalselt suure teadmuse kogumine otsuste tegemiseks ülimalt vajalik. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi algatatud energiablogi oli mitmeski mõttes uuenduslik nähtus. Esiteks on riigi strateegiliste arengukavade väljatöötamisel avalike foorumite ja blogide kasutamine Eestis kahjuks veel vähe levinud. Energiablogi ja -foorumilaadsed algatused võimaldavad laiapõhjalist arutelu energeetika arengusuundade võimaluste üle, mis oli avatud kõigile valdkonnast huvitatud isikutele. Eespool nimetatud algatused soodustasid diskussiooni tekkimist energeetika küsimustes ning võimaldasid tutvuda erinevate osapoolte arvamustega. Teiseks võib uudeks

ja eesrindlikuks pidada energiablogi infotehnoloogilist lahendust. Energiafoorumite platvormiks kasutati tasuta Blogspoti veebikeskkonda. Internetis teenusena pakutavate infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine avalikus sektoris on väga teretulnud, sest taolised teenused on väga soodsa hinnaga või lausa tasuta ning nende kasutusele võtmine on kiire, sest ei pea läbima aeganõudvat installeerimise ja rakenduse käivitamise protsessi.

Energiafoorumite ja -blogi puhul ei olnud täpselt selge, mis erinevatelt osapooltelt kogutud ideedest edasi sai. Kaasav arengukavade väljatöötamise protsess eeldaks kohe alguses põhimõtete selgitamist, kuidas arvamust avaldanud osapoolte ettepanekuid strateegia väljatöötamisel tegelikkuses arvestatakse ja kas neid üldse arvestatakse. Teisest küljest võinuks arvamuste kvaliteedi tõstmiseks olla foorumis viited valdkonnaga seonduvatele materjalidele.

Kindlasti tuleks ka edaspidi otsedemokraatia huvides avatud otsusetegemisprotsessi rohkem soodustada ning kaasata sellesse enam valitsusväliseid eksperte ja huvigruppe ning küsida kodanike arvamust. Mida avatum on otsusetegemisprotsess ning mida enam kaasatakse sellesse valitsusväliseid eksperte, seda parem on otsuste kvaliteet ja seda suuremat toetuspinda need pälvivad.

1 Einari Kisel. Kolm keerulist küsimust, <http://energiafoorum.blogspot.com/2008/03/einari-kisel-kolm-keerulist-ksimust.html>.

2 Toivo Tänavsuu. Tuumajaam või peeruujam?, <http://energiafoorum.blogspot.com/2008/03/toivo-tnavsuu-tuumajaam-vi-peeruujam.html>.



## Turvalisem Eesti kõigi kaasabil!

**Lauri Lugna,**

Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna juhataja

Riigikogu võttis 10. juunil 2008. a 80 poolthäälega vastu „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“. Kõik Riigikogus esindatud fraktsioonid toetasid seda otsust. Esmakordselt andis Riigikogu valitsusele suunise riigisisese rahu kaitseks ja turvalisuse tagamiseks. Varem on parlamendi roll selles valdkonnas piirdunud õiguskeskkonna loomise ja ühekordsete arupärimistega. Seekord anti valitsusele selge sõnum peamise eesmärgiga vähendada õnnetuste arvu, millega kaasnevad inimkaotused ja -vigastused. Ühtlasi pandi siseministrile kohustus anda kord aastas Riigikogule aru põhisuundade elluviimisest.

„Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ piiritlevad turvalisuspoliitika ühtsed põhimõtted ja pikaajalised mõjupõhised eesmärgid, mis on lähtumiseks ennekõike avalikule sektorile, ent samas on mittetulundus- ja erasektori kaasabita eesmärkideni jõudmine keerukas või isegi võimatu.

Turvalisuspoliitika visioon on vähendada õnnetusi, millega kaasnevad hukkimine ja vigastused. Seda aitavad saavutada üheaegsed meetmed kaheksal suunal – turvalisem tunne, ohutum liiklus, tuleohutum keskkond, kaitstum vara, vähem õnnetusi, turvalisem riik, kiirem abi ja tõhusam turvalisuspoliitika. Turvalisuspoliitika alused suunavad meid pürgima selles suunas, et kõikide ühiskonna liikmete turvalisus oleks tagatud avaliku, era- ja mittetulundussektori koostöö kaudu. Ühtlasi peab turvalisuse tagamisel läbivaks suunaks saama ohtude ennetamine. Suurenema peab ka elanike oskus ohuolukorras õigesti toimida. See tähendab, et paranema peavad inimeste teadmised enese ning teiste hättasattunute aitamiseks. Esmatähtis abinõu igasuguste õnnetuste vältimiseks ongi just inimese enda vastutustunne ja käitumisviis, millega on võimalik viia ohuolukordadesse sattumise tõenäosus miinimumini. Ennetus saab alguse iga inimese teadlikkusest planeerida oma elukorraldust. Peame mõistma, et ühiskonna turvalisuse suurenemine on võimalik vaid koordineeritud ja pikaajalise töö tulemusena. Ennekõike tähendab see järjepidevat riigieelarve planeerimist

turvalisuspoliitika valdkonnas, väliskeskkonna muutuste arvestamist ning avatust uuendustele.

### Miks on laiaulatuslik kaasamine turvalisuspoliitika kujundamisel oluline?

Eestis elavate inimeste arv ei suurene pikemas perspektiivis märgatavalt ja majanduslik olukord on muutlik, seetõttu on turvalisuspoliitika valdkonnas kvalitatiivset arenguhüpet võimalik saavutada vaid tõhusama koostöö ja kaasamise abil. Korrarikkumisi ei ole võimalik vältida või märgatavalt vähendada üksnes täidesaatva riigivõimu kaudu. Üksikisiku ja kogukonna tasandil teatakse kõige paremini, mis on turvalisuse probleemideks konkreetses piirkonnas. Seetõttu tuleb turvalise elukeskkonna loomisesse kaasata elanikud, kohalikud omavalitsused, era- ja mittetulundussektor ning võimaldada neil endil osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel. Hea koostöö tunnuseks on ühisosa leidmine avaliku korra kaitse ja ohutuse alastes tegevustes, nende tegevuste koordineeritud planeerimine ja elluviimine ning vastastikune konsulteerimine ja koostöös ühiskasu saavutamine.

### Kuidas toimus turvalisuspoliitika põhisuundade kujundamine?

Turvalisuspoliitika põhisuundade koostamine kasvas välja siseturvalisuse arengukava koostamisest, millega tehti algust 2007. aasta kevadel. Selleks moodustati 17 temaatilist koostöökoda, kuhu kutsuti esindajaid nii era- kui avalikust sektorist – kokku üle 200 inimese. Arengukava koostamisse oli kaasatud üle 80 organisatsiooni, millest vaid pooled olid riigiasutused, ülejäänud aga era- ja kolmanda sektori esindajad ning teadusasutused. Koostöökojad moodustati temaatiliselt ja selleks kaardistati eelnevalt võimalikke huvigruppe, keda kodade töösse kaasata. Kodade juhtidele, kes olid Siseministeeriumi ning Politsei ameti ja Päästeameti kogenud töötajad, anti ette konkreetsed ootused ja täpsustati kõigi koostöökodade tegevuse eesmärgid. Koostöökodades koondati ja kooskõlastati põhimõtteid, kuidas oleks võimalik

ohutust ja turvalisust suurendada.

Pikemaajaliseks eesmärgiks seati, et koostöökojad jääksid toimima kui alaliselt tegutsevad koostöökojad. Praktikas ei ole see täielikult niiviisi läinud, kuigi enamuses turvalisuspoliitika põhisuundades kajastatud teemadel on aktiivne suhtlus jätkumas erinevates vormides. Tegutsevad terrorismivastase võitluse nõukogu, valitsuse liikluskomisjon, kriteoennetuse nõukogu, siseturvalisuse nõukoda, valitsuse kriisikomisjon, tuleohutuse koostöökoda jne. Üks õppetund vast ongi, et kõik koostööpartnerid ei pruugi olla ka teatud konkreetsema teemaga seotud, mistõttu nende huvi edaspidi protsessi panustada võib olla väike. Küll aga tasub jätkata temaatiliste koostöökodade raames kitsamatel teemadel probleemide arutamist nende koostööpartneritega, kes vastava valdkonnaga iga päev kokku puutuvad. Ühtlasi tuleb märkida, et konkreetsete ja hästi fokuseeritud teemade käsitlemise puhul on sidusrühmade ühe laua taha toomine tõhus, sest siis on nende roll kõigile nähtav.

Põhisuundade koostamise raames korraldati ka üks suurem konverents „Turvalisem Eesti kõigi kaasabil“, kus osalesid kõikide koostöökodade liikmed. Konverentsi nimetus „Turvalisem Eesti kõigi kaasabil“ vaatas tulevikku, seades eesmärgi, et Eesti peab saama turvalisemaks, kui ta täna on. Konverentsil leiti, et suurim takistus turvalisuse suurendamisel on ennekõike välispõhjuste tõttu hukkunud või vigastatud inimeste suur arv. Peamisteks hukkumiste ja vigastuste põhjusteks on liiklusõnnetused ja tulekahjud. Nendel ja mitmel teisel teemal peatuti ka pikemalt ning otsiti lahendusi. Läbiv

mõte, mis konverentsilt kõlama jäi, oli ennetustegevuse ja sisulise koostöö tõhustamise vajadus.

Turvalisuspoliitika põhisuundade eelnõu oli 2007. aasta sügisel üleval ka osalusveebis osale.ee, kuid selle kaudu laekunud tagasiside oli tagasihoidlik. See võis olla tingitud asjaolust, et turvalisuspoliitika väljatöötamise ajal oli osalusveeb suhteliselt vähest aega tegutsenud ning selle tundus ei olnud veel kuigi suur. Suuremat huvi näitasid üles ministeeriumid, kes enne eelnõu valitsusse viimist tegid mitmeid parandusettepanekuid.

Inimeste ja varaga seotud turvalisuse suurendamiseks ning riigi julgeoleku tõhusamaks tagamiseks ei piisa paraku vaid Siseministeeriumi valitsemisala tegevusest. See eeldab ka partnerite panustamist, kes läbi oma põhitegevuste suuremal või vähemal määral toetavad ka turvalisema elukeskkonna loomist. Siseministeeriumi valitsemisala asutused puutuvad ennekõike kokku ebameeldivate sündmuste tagajärgedega, kuid neid põhjustavate tegurite mõjutamine on meie otsesest vastutusest väljaspool. Seetõttu on ainukeseks võimaluseks oma partnereid sisuliselt kaasata. Koostöökodade vormi kasutamine oli hea valik turvalisuspoliitika väljatöötamiseks. Järgmine väljakutse seisnebki selles, kuidas viia põhisuundade elluviimine ka piirkondlikule ja kohalikule tasandile ning vajaduse korral luua sealgi vastavaid koostöökodasid.

Koostöös suurendame turvalisust ning loome tingimused stabiilseks arenguks kogu Eestis.

## MTÜ Eesti Naabrivalve osalemine turvalisuspoliitika põhisuundade väljatöötamisel



**Tiina Ristmäe,**  
MTÜ Eesti Naabrivalve tegevjuht

Siseministeerium tegi mittetulundusühingule Eesti Naabrivalve ettepaneku osaleda siseturvalisuse arengukava koostamises, mille hea meele ja suure koostöösooviga ka vastu võtsime. Olime arengukava koostamise protsessis esindatud väga laiapõhjaliselt. Turvalisuspoliitika põhisuundade koostamiseks olid loodud kolm tasandit – nõukogu, juhtkoda ja koostöökojad. Meie esindajad osalesid nii juhtkoja kui ka koostöökodade tegevustes.

Meie jaoks oli Siseministeerium kaasamise kava loogiliselt üles ehitatud, selgelt oli määratletud ülesande püstitus ning oodatav tulemus. Juhtkoja töösse kaasamine tähendas meie jaoks seda, et meie arvamus oodatakse ka laiemal tasandil, kui seda on valdkonnapõhised teadmised. Võttes aluseks kaasamise hea tava põhimõtted, võib öelda, et erinevatel organisatsioonidel oli võimalus osale-

da turvalisuspoliitika põhisuundade väljatöötamisel. Dokumendi koostamise protsessi väljatöötamisega seonduv eelinformatsioon oli meie arvates huvigruppidele kättesaadav ja ettepanekute ning kommentaaride tähtaja määramisel oli arvestatud ka puhkustepeeroodiga, kuhu dokumendi koostamise algus oli sattunud.

Kaasamise heale tavale viidates võib siiski välja tuua ka mõningast arenguruumi organisatsioonide kaasamisel. Siseturvalisuse arengukava väljatöötamise alguses oli vajalik taustinfo üsna kättesaadav, kuid protsessi arenedes ei olnud enam regulaarset kommunikatsiooni ega teavitust dokumendi n-ö „käekäigust“. Just koostöökodade tegevuses jäi puudu informatsioonist edasiste tegevuste kohta. Edaspidi soovitame rohkem kommunikatsiooni korraldusele mõelda ning vajadusel ka kogu protsessi n-ö miinimum-teavitustöö juba varakult plaanidesse võtta.

Kuigi turvalisuspoliitika põhisuundi käsitlev dokument kiideti 2008. aasta suvel Riigikogus heaks, ei ole Eesti Naabrivalve jaoks sellele järgnenud edasist koostööd Siseministeeriumiga tegevuste elluviimiseks. Meie arvates peaks aga edaspidi kaasamisele järgnev samm kindlasti olema arengukavas väljatoodud tegevuste elluviimises osalemine ja arengukava elluviimine koostöös teiste organisatsioonidega.



## Kaunis eestikeelne lause – keeletalgud

**Toomas Liivamägi,**  
Haridus- ja Teadusministeerium,  
ministri nõunik

Eesti keel on meile midagi väga igapäevast ja harjumuspärast. Me ei märka tema olemasolu, kui teda iga päev kasutame. Küll aga me paneme tähele tema puudumist. Õigekiri ja kirjutatud eesti keel on meedias sageli diskussiooniobjektiks. Harvem mõtleme me oma keelest üldisemalt ja siis ka enamasti murelikult tema säilimise üle. Viimastel aastatel on jõudsalt arenenud keelega seotud tehnoloogia, me räägime digitaalsetest tekstikorpustest, masintõlkest ja semantilistest veebist. Selles klaviatuuri-põhises tehnoloogiamailmas on võib-olla pisut rohkem varju jäänud kõnesüntees ja kõnetuvastus ehk siis räägitud digitaalne keel. Umbes eelkirjeldatud mõtetest sündisidki keeletalgud.

Eesti keelt ja keeletehnoloogiat populariseeriv ettevõtmine sobis Eesti riigi juubeliaastasse väga hästi. Tunnistuseks sellest, et me mõtleme ühes rütmis muu maailmaga, tuli veebruaris juba keeletalguid ette valmistades teade, et UNESCO on 2008. aasta kuulutanud rahvusvaheliseks keelteaastaks. UNESCO üleskutses rõhutati keelilise mitmekesisuse väärtust ja samuti keeletehnoloogia olulisust.

Keeletalgute idee seisnes selles, et kõigil keelehuvilistel, eelkõige aga koolilastel tuli leida lauseid, mis nende arust oleksid eesti keelele iseloomulikud ja samas eestlase kõrvale kaunid kuulata. Hiljem palusime erinevate maade keeletehnoloogidel lasta neid lauseid hääldada nende oma keele kõnesüntesaatoritel. Lõpuks pani Eesti Rahvusringhääling keeletalgute otsesed tulemused – nii laused ja erinevad helifailid kui ka nende analüüsi ja selleteemalised arutlused – ühele DVD-le kokku ning tegi samast materjalist ka telesaate.

### Kaunis lause

Üleskutsse nimetada kaunikõlalisi ja keelele iseloomulikke lauseid leidis vastukaja ja nii laekus pisut rohkem kui kuu aja jooksul Haridus- ja Teadusministeeriumisse 316 lauset. Mitmel juhul olid laused välja valitud üheskoos ja saatjaks märgitud kool või klass. Koolidest nimetaks eraldi Tallin-

na Ühisgümnaasiumi, Viljandi Jakobsoni Gümnaasiumi ja Tihemetsa Põhikooli. Paljudel lausetel oli kaasas kiri või lugu. Need olid tunnistuseks, et eestlastele on keel tähtis ja et me tunneme muret eesti keele ja tema arengute pärast.

Esitatud laused olid väga mitmekesised, nende hulgas oli nii ülepingutatult „ilusaid“ lauseid kui leidlikke poeetilisi väljendusi, nii kõneharjutusi kui ka puhast keelerõõmu. Esitatud lausetest valisid keeletespialistid välja 30 kõige iseloomulikumat ja nendest omakorda valis Eesti keelenõukogu kümme järgmist eesti keelele omast ja kaunist lauset:

Ämber läks ümber.

Kuula, kulla külanaine - kuuled külla tulnud vaime.

Pöidlad pihku põialpoisid!

Millal maksan memme vaeva.

Küll küllale liiga ei tee.

Mahlakas jõhvikas maitstes soisel kaldal hää.

Üle oja mäele, läbi oru jõe.

Kalli ema hella soojust jagub üle mitme põlve.

Emä tuli koju.

Tilluke talleke tatsas tasasel pinnal.

Lausete pealiskaudsegi analüüsi pealt saab öelda, et eestlane tajub intuiitselt päris hästi seda, mis teeb eesti keele ainulaadseks ja ka kauniks: II ja III välte erinevus, palatalisatsiooni, eesti keelele iseloomulikke ja teistes keeltes sageli puuduvaid diftonge. Need on ka iseärasused, millega teistele keeltele kohandatud süntesaatorid võivad hätta jääda.

### Eesti kaunid laused laia maailma

Algatusele suurema rahvusvahelise kõlapinna leidmiseks pöördusime ka teiste riikide haridusministeeriumide poole, et nad annaksid oma maa kõnetehnoloogiakeskuste kontaktid. Euroopa riikidest laekus 16 vastust, milles tunnustati

meie huvitavat algatust.

Kõnesünteesi helifailide saamiseks saatsime valitud laused nii tekstina kui foneetiliste märkidena paarikümnele keeletehnoloogiakeskusele. Nii on koolidele saadetud DVD-l salvestatud kaunid eestikeelsed laused hääldatuna taani, prantsuse, saksa, tšehhi, rootsi, leedu, inglise, hollandi, läti, soome, kreeka, poola, flaami, bulgaaria ja norra keele kõnesüntesaatorite poolt. Kasutada saab kogu materjali emakeele kui võõrkeele õpetamisel.

### **Kokkuvõtteks, mida me teada saime?**

Loomulikult ei olnud keeletalgud uurimus või tõsine teadus, tegemist oli ikkagi otseselt emakeele populariseerimiseks mõeldud ettevõtmisega ja sellisena täitis ta kindlasti oma eesmärgi.

Kõige olulisem on vast see, et vähemalt meil kõigil, kes me selle ettevõtmisega tegelesime, suurenes kindlustunne ees-

ti keele tuleviku suhtes. Võrdluses teiste keeltega on eesti keel praegu kindlasti maailma ligi 6000 erineva keele hulgas esimese poolesaja arenenuma ja elujõulisema kultuurkeele hulgas.

Teiseks sai palju selgemaks, kui võrd oluline on keeletehnoloogia ja et keeletehnoloogiat ei saa „sisse osta“, see on nii keelespetsiifiline, et tuleb kindlasti vastava keele kõnelejal endil välja arendada.

Ja lõpuks ka tõdemus, et näilisest pealiskaudsusest hoolimata tajub eestlane oma keelt ja tema kaunidust siiski päris hästi. Samuti on ta nõus emakeele teemadel alati kaasa rääkima. Positiivne kogemus oli kindlasti ka see, et ettevõtmine rahvusvaheliselt nii hea kõlapinna leidis. Kõik eelöeldu lubab arvata, et taolistel üritustel oleks elujõudu tulevikuski.





## III PEATÜKK

Avalik teenistus  
muutuste lävel





## Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu lähtekohad

**Monika Tõniste,**

Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik



**Signe Reinsalu,**

Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik

Avaliku teenistuse seaduse muudatusi on suuremas või väiksemas mahus kavandatud üle kümne aasta. Selle aja jooksul on koostatud mitmeid erinevaid avaliku teenistuse kontseptsioone ja strateegiaid ning üks kord on avaliku teenistuse seaduse eelnõu terviktekst jõudnud ka Riigikogu menetlusse, kus see läbis esimese lugemise.

### Kuidas seekord avaliku teenistuse seaduse eelnõu sündis?

2007. aastal valmis Justiitsministeeriumis avaliku teenistuse õiguse võrdlev analüüs, selgitamaks välja, millistele põhimõtetele ja kriteeriumidele peab Eesti avaliku teenistuse õiguslik korraldus vastama, et see oleks nüüdisaegne ja kooskõlas rahvusvaheliste soovistega. Analüüsi põhjal, milles käsitleti seitsme riigi (Soome, Taani, Sloveenia, Šveitsi, Saksamaa, Austria ja Hollandi) avaliku teenistuse regulatsiooni, koostati 2007. aastal avaliku teenistuse moderniseerimise kontseptsioon. 13. oktoobril 2008 jõudis uus avaliku teenistuse seaduse eelnõu E-õiguse portaali. Eelnõu sai aktiivse vastukaja osaliseks: kooskõlastustabel kujunes ligi 200-leheküljeliseks. Perioodil 2008. aasta detsember kuni 2009. aasta veebruar toimusid ministeeriumide ja teiste institutsioonide esindajatega kohtumised, kus arutati esitatud ettepanekuid ja mär-

kusi. Koos Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei ametnikega töötati välja rakendusaktide kavandid. 18. märtsil 2009 esitas justiitsminister parandatud ja täiendatud avaliku teenistuse seaduse eelnõu valitsusele.

### Millised on eelnõu lähtekohad?

Eesmärgiks on kujundada avalikus teenistuses tänapäeva oludele vastavad ühtsed personalipoliitika alused.

#### **Avatud avalik teenistus**

Ametnike valik tagatakse õiglase ja avatud konkursi kaudu. Uute ametnike ja töötajate värbamisel tuleb korraldada konkurss, kusjuures võrdne ligipääs ametikohtadele tagatakse nii Eesti kui ka Euroopa Liidu kodanikele. Soositakse liikumist era- ja avaliku sektori vahel ning loobutakse staažist sõltuvatest hüvedest.

#### **Ülesannetepõhine ametniku mõiste**

Lähtutakse kitsast ametniku määratlusest: ametnik on vaid see, kes teostab avalikku võimu. Praegu on ametnike seas palju neid, kes täidavad ülesandeid, mis ei eelda võimuvolitusi. Sestap ei ole nende puhul piirangud, lisanõuded ja hüved ka põhjendatud. Eelnõu eesmärk on määratleda ametnik mitte selle järgi, kus ta töötab, vaid selle järgi, mis



ülesandeid ta täidab. Ametiasutuse töötajatega sõlmitakse töölepingud töölepingu seaduse alusel ning võrreldes erasektoriga sätestatakse nendega töölepingu sõlmimisel avaliku teenistuse seadusest tulenevad üksikud erandid.

### Läbipaistev palgakorraldus

Ametniku palk peab vastama tema teenistusülesannetele, vastutusele ja sooritusele. Seaduse tasandil on paika pandud palgakomponentide suhe: põhipalk peab moodustama ametipalgast vähemalt 70%, individuaalne lisatasu maksimaalselt 30%. Töösoorituse arvestamiseks nähakse ette võimalus maksta ametnikule tulemustasu, kuid ainult tingimusel, et selline võimalus on kokku lepitud juba pikaajalisi tööeesmärke seades. Ametikohtade võrreldavuse tagamiseks töötab Rahandusministeerium välja vastava meetodika. Ametnike palgad avalikustatakse palgakomponentide lõikes avaliku teenistuse veebilehel.

### Vastutus valdkonna arengu eest

Avaliku teenistuse arendamise ja personalijuhtimise koordineerimise eest hakkab vastutama Rahandusministeerium. Valdkonna juhtimise tugevdamiseks on ette nähtud järgmised vahendid: riigieelarve seaduse osana koostatakse iga-aastane personaliplaan; ametiasutused peavad oma palgajuhendi kooskõlastama Rahandusministeeriumiga, parlamentaarse kontrolli vahendina annab rahandusminister kord aastas Riigikogu ees ülevaate ametiasutustes makstavate palkade konkurentsivõimelisusest võrreldes üldise palgaturuga. Personalijuhtimise koordineerimiseks on Rahandusministeeriumi ülesandeks analüüsida avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakenduspraktikat, koondata ja vahendada personalijuhtimise alast teavet, nõustada ametiasutusi ja kehtestada soovituslikke juhendeid.

### Teised olulisemad muudatused

Lisaks eespool nimetatule võib välja tuua terve rea muudatusi võrreldes kehtiva avaliku teenistuse seadusega. Näiteks luuakse õiguslik alus pikaajalise ja kuluka koolituse kulude hüvitamiseks olukorras, kui ametnik lahkuib teenistusest. Ette on nähtud rotatsioon nii ametiasutuses kui ka asutuste vahel, et ametnikke arendada ja nende oskusteavet suurendada. Jäika ja tegelikult mittetoimivat atesteerimissüsteemi asendab vähemalt üks kord aastas läbiviidav arengu- ja hindamisvestlus. Ametnikkonna professionaalsuse tagamiseks on ette nähtud kohustuslik 6-kuuline katseaeg. Ametiasutuse siseseid ja ka asutustevahelisi ametnike üleviimise aluseid on laiendatud, et tagada riigi võime muutunud oludes efektiivselt toimida. Koondamiste puhul on võetud suund ümberõppele ja koondamishüvitiste regulatsioon on viidud kooskõlla uue töölepingu seadusega. Ametnike kõrvaltegevuste puhul on laiendatud lubatavate tegevuste ringi ja täpsustatud teavitamissüsteemi.

### Millised on eelnõu rakenduspõhimõtted?

Uue avaliku teenistuse seaduse jõustumise aeg ja rakendus- kord kehtestatakse avaliku teenistuse seaduse rakendussea-

dusega. Vastava eelnõu valmimine on plaanitud 2009. aasta suveks. Seetõttu on avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas toodud välja vaid olulisemad rakenduspõhimõtted. Näiteks nähakse ette, et pärast uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmist on ametiasutustel üks aasta üleminekuaega, et üle vaadata ametiasutuse koosseisud ja hinnata, kes teenistujatest jääb ametnikuks ning kellega tuleks sõlmida tööleping. Samuti saavad selle aastase perioodi vältel ametiasutused uue seaduse nõuetega kooskõlla viia siseregulatsioonid. Uue seadusega plaanitavaid soodustusi puudutavad muudatused hakkavad täies mahus kohalduma vaid neile ametnikele ja töötajatele, kes asuvad ametiasutusse teenistusse või tööle pärast seaduse jõustumist. Selleks, et tagada kõigi praeguste ametnike võrdne kohtlemine sõltumata sellest, kas nad pärast seaduse jõustumist jätkavad ametnike või töötajatena, näeb eelnõu ette järgmised soodustingimused:

- palk – säilitatakse senine palk kogusummana;
- puhkus – seaduse jõustumise hetkeks välja teenitud lisapuhkuse päevad säilivad, kuid edasi avaliku teenistuse staaži soodsama puhkuse saamiseks ei arvestata;
- õppelaenu kustutamine – ametiasutuses ametnikuna või töötajana jätkavatel inimestel võimaldatakse õppelaenu kustutamist senises korras kahe aasta jooksul uue avaliku teenistuse seaduse jõustumisest juhul, kui õppelaenu on võetud enne uue avaliku teenistuse seaduse jõustumist ning isik on uue avaliku teenistuse seaduse jõustumise hetkel tööl ametiasutuses;
- pension – isikud, kel on uue avaliku teenistuse seaduse jõustumise ajaks soodsam pension praegu kehtiva avaliku teenistuse seaduse järgi välja teenitud, hakkavad seda pensioniea saabumisel saama. Isikutele, kes töötavad seaduse jõustumise hetkel avalikus teenistuses, lisandub teenistusstaaži vanaduspensioni suurenduse arvutamiseks seni, kuni nad jätkavad töötamist avalikus teenistuses, kuid mitte kauem kui viie aasta jooksul seaduse jõustumisest arvates.

### Lõpetuseks

Selleks et anda inimestele võimalus avaldada arvamust reformi kohta ja saada operatiivselt infot konkreetsete küsimuste kohta eelnõu teemal, käivitasime 2008. aasta oktoobris paralleelselt eelnõu avalikustamisega E-õiguses ka avaliku teenistuse ajaveebi Justiitsministeeriumi veebilehel. Oleme selles portaalis, aga ka muude kanalite kaudu vastanud väga paljudele küsimustele avaliku teenistuse seaduse eelnõu kohta ja teeme seda heal meelel ka edaspidi.

Soovime tulevikuks kõigile asjaosalistele jõudu ja rahulikku meelt! Avalik teenistus vajab muutusi ja loodetavasti on meie vaim selleks aastal 2009 lõpuks valmis.

# Raske aeg nõuab erakordset inimlikkust

Sten Hansson

On elu jõud ja säädus  
usk – usk ja lihtne häädus

Sellised värsiread on kirjutanud August Sang, aastatel 1914–1969 elanud Eesti luuleklassik, kes väärrib imetlust juba ainuüksi seepärast, et ka sügaval stalinistliku režiimi ajal seadis nii oma elus kui loomingus alati esikohale inimlikkuse. Raske aeg nõuab erakordset humaansust. “Elu jõu ja sääduse” tundmine on vajalik ka täna.

“Usk” ei pruugi sugugi tähendada midagi otseselt religiooset või müstilist. Eesti ühiskonda hoiab koos meie inimeste usk, et meil on ühine tulevik, mille kujundamisel saame kõik osaleda. Meie põhiseaduse preambulgi algab seda kinnitavate sõnadega: “Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel...”

Selline usk paneb päris paljusid inimesi pühenduma oma kutsumusele riigiteenistuses (mis eeldab ametisse asudes lausa ustavuse vandumist Eesti põhiseaduslikule korrale), teistes avaliku sektori asutustes ning avalikes huvides tegutsevates vabühendustes. Avalikes huvides töötamisele pühendunud inimeste jaoks on olulised oma riigi eesmärgid, tulevikuväljavaated, maine ja igapäevane käekäik.

Pühendunud inimene näeb oma riigis iseenda, oma pere ja lähedaste jaoks arenguvõimalusi. Talle on tähtis kaaskodanike heaolu. Seepärast osaleb ta nõu ja jõuga õiglase ühis-

konna rajamisel, sisemise ja välise rahu kaitsel, praeguste ja tulevaste põlvete ühiskondliku edu ja üldise kasu arendamisel ning püüab tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimist läbi aegade. Ta usub, et see kõik on õige ja vajalik, ning ta ei heitu, kui keegi juhtub ta tööd kritiseerima või alavääristama.

Kuid nende inimeste vankumatust usust ja pühendumusest pole suurt kasu, kui puudub “lihtne häädus” – poeet Sanga “elu jõu valemi” teine pool.

“Lihtne häädus” tähendab esmalt empaatiat – seda, et soovime ja suudame mõista teiste inimeste tundeid ja vajadusi ning oma tegevuses nendega arvestada. Teiseks tahame olla head (või lausa parimatest parimad) oma kutsealaste teadmiste ja oskuste poolest – “lihtne häädus” tähendab ka asjatundlikkust.

Lihtsat häädust ootame iga elukutse esindajalt, olgu ta õpetaja, kingamüüja, ajakirjanik, lõvitalsutaja või ministeeriumi kantsler. Aga oma pühendumuse, empaatia ja asjatundlikkuse kasvatamist tuleb meil iga päev alustada ikka ainult iseendast.





## Eesti erimissioon Afganistanis



**Daniel Erik Schaer,**  
Eesti asjur Afganistanis



**Mariann Sudakov,**  
Välisministeeriumi pressitalituse  
pressisekretär

### Intervjuu Eesti asjuri Afganistanis Daniel Erik Schaeriga

Eesti Vabariigi erimissioon Afganistanis alustas tegevust 2006. aastal. Esmalt töötas see Helmandi provintsi keskuses Lashkar Gah's. Eesti esimene asjur Afganistanis oli Toomas Kahur. Alates 2007. aastast asuti riigi pealinna Kabuli. 2008. aastal nimetati Eesti suursaadikuks Afganistanis Välisministeeriumi asekantsler poliitikaküsimustes Harri Tiido, kelle asukohaks jäi Tallinn. 2008. aasta märtsis liitus erimissiooniga Eesti tervishoiuekspert, kes tegutseb Lashkar Gah's. Erimissioon vastutab kogu tsiviiltegevuse eest Afganistanis, keskendudes kahepoolsetele suhetele, arengukoostööle ja ülesehitusele. Hetkel on Eesti asjur Afganistanis Daniel Erik Schaer.

#### Miks on Eestile oluline olla esindatud Afganistanis?

Eestil on Afganistanis olemiseks mitmeid tähtsaid põhjuseid. Esiteks, osaleme koos partneritega NATO tähtsaimas välisoperatsioonis Afganistanis – ISAFi<sup>1</sup> missioonis – 150 kaitseväelasega, et aidata afgaanidel stabiliseerida julgeolekuolukorda riigis, sealhulgas võidelda terrorismi ja narkokaubanduse vastu. Suurem osa Eesti kaitseväelastest teenib Löuna-Afganistanis asuvas Helmandi provintsis, kus on pikka aega tehtud head koostööd Briti sõjaväelastega. Helmandi provintsi on julgeoleku osas Afganistani üks problemaatilisemaid piirkondi.

Samuti on väga oluline Afganistani riigi igakülgne ülesehitamine. Afganistan on üks neljast Eesti arenguabi prioriteet-riigist. Eesti tsiviilpanusest ligi kolmveerand on suunatud Helmandi provintsi meditsiinisüsteemi ülesehitamiseks. Helmandis töötab ka Eesti tervishoiuekspert, kelle koordineerida on provintsi saabuva rahvusvahelise meditsiiniabi vastuvõtmine. Meil on mitmeid arengukoostöö projekte, näiteks tsiviilpoolelt osaleme ka Euroopa Liidu politseimis- sioonis EUPOL.

#### Milline näeb välja Eesti asjuri tüüpiline tööpäev ning mille poolest erineb see tööst mõnes muus Eesti välisesinduses?

Tegemist ja kohtumisi on palju. Oluline on hoida suhteid ja sidemeid kõikidega ning infot vahetada. Kohtumisi on palju nii Euroopa Liidu, NATO, ÜRO kui ka teiste rahvusvaheliste panustajate ning Afganistani ametivõimude esindajatega. Iga päev on mitmeid taolisi kohtumisi ja sellest kõigest tuleb anda ülevaade ka Tallinna. Paar korda aastas toimuvad ka tähtsamad visiidid, mil Afganistani saabuvad näiteks Eesti valitsuse esindajad. Visiitide planeerimine ja korraldamine on samuti oluline osa tööst.

Sisulise erinevusena teiste Eesti välisesindustega võrreldes võib välja tuua arengukoostöö suurema tähtsuse. Lisaks ees- pool nimetatud tervishoiuvaldkonna arendamisele toetame näiteks Kabuli Ülikooli Afganistani Keskuse (ACKU) uue hoo- ne rajamist ning Afganistani rahvusarhiivi ja mobiilse raamatukogu täiendamist. Peamine erinevus võrreldes tööga mõnes teises Eesti välisesinduses seisneb julgeolekus, kõik muu on tavapärase. Kohtumisi ning sõite tuleb siin kogu aeg ette planeerida, niisama jalutama minna ei saa. Tavali- selt sõidan kohtumistele ning liigun ringi kahe relvastatud lähikaitsemeeskonna liikme saatel ja soomustatud autoga. Kuna töötan Kabulis erimissioonis üksi, tuleb muu kõrvalt tegelda ka haldusküsimuste ja raamatupidamisega.

#### Mis on sulle kõige olulisem oma töö juures?

Arvan, et kindlasti on väga tähtis Eesti soov abistada ja selle abi nähtavus. Inimeste aitamine on väga tähtis. Meie nišš väikeriigina on siin suurriikidest mõnevõrra erinev, kuna projektide rahastamise võimalused on väiksemad. Seetõttu saame võtta ette asju, millest suurriigid ei pruugi huvitada, näiteks panustame Kabuli Ülikooli mobiilse raamatukogu täiendamisse.

<sup>1</sup> ISAF – ingl k *International Security Assistance Force in Afganistan*. Alates 2003. aastast osaleb Eesti NATO juhitud rahvusvahelises julgeolekuabioperatsioonis (ISAF), millest tänaseks on saanud alliansi tähtsaim välisoperatsioon. NATO liikmesriigina on osalus ISAFis üks Eesti välispoliitilistest prioriteetidest.

Kindlasti kavatseme jätkata tervishoiusektori arendamist. Otsime uusi projekte ja võimalusi. Huvitavatest ideedest võiks esile tuua esmaabipakkide jagamise koolidele ning esmaabi ja tervishoiualase baaskoolituse õpetajatele, kes teadmised õpilastele edasi annaksid. Samuti plaanime jätkata haridusvaldkonna edendamisega.

### Millised on olnud sinu kokkupuuted kohalikega?

Inimsuhted, nii palju kui neid saab praeguses olukorras olla, on väga tähtsad. Siin on oluline ka järjepidevus. Inimesed on Afganistanis tõesti sõbralikud. Kui esimest korda lõunasse (Helmandisse, Lashkar Gah'sse) läksime, viis tervishoiuekspert (toona Argo Parts) meid Bosti haiglasse. Muu hulgas on Eesti toetanud Afganistani Malaariakeskuse tegevust ning Bosti haiglas kohtusime ühe selles keskus töötava arstiga. Arsti naine oli teinud ettevalmistusi meie tulekuks ning katnud külalislahkelt laua piparmündis marineeritud kanaga ja muuga. See on suur asi, kui juba esimesel päeval nii vastu võetakse ja kostitatakse. Eks see on ka märk sellest, kui head tööd on tehtud ja häid suhteid loodud.

Afganistan on väga ilus riik ja inimesed on väga sõbralikud. Loodan, et saan siia kunagi turistina tagasi tulla.

Eesti asjur Daniel Erik Schaer peab blogi oma tegemistest Afganistanis. Blogi on võimalik külastada aadressil <http://blog.vm.ee/>



Daniel Erik Schaer ja Bosti haigla esindajad.  
Foto: Välisministeerium

## Pilguheit Tööturuameti ametniku igapäevatöole

Foto: Tairu Lutter



**Inna Erik,**  
Tööturuameti Lääne-Virumaa osakonna juhataja

Tööturuameti maakondliku osakonna igapäevane töö on mitmekülgne ja sageli väga intensiivne. Juhataja ülesanne on kindlustada teeninduse toimimine alates inimese siseneemisest osakonda. Klient ei tohi tunda, et ta on „vales kohas“, kui ta on otsustanud nõu ja abi küsida. Tähtis on, et ta tunneb hoolivust ja et üheskoos on võimalik leida sobiv lahendus tema probleemile. Probleeme aga piisab, eriti praegusel majanduslanguse ja suureneva töötuse ajal.

Tööta jäämine võib kaasa tuua ka hingelise kriisi ja emotsionaalse haavatavuse, mistõttu ametnike suhtlemisoskus ja empaatiavõime ning ladus töökorraldus on väga olulised. Oleme püüdnud vältida tunglemist ja ootejärjekorda infolaua ees – nende tekkides ruttab appi parasjagu vaba kolleeg. Paar aastat tagasi seadsime teenindussaalisse laste mängunurga värviraamatute ja mänguasjadega – see

võimaldab väikelapse vanemal segamatult konsultandiga nõu pidada.

Kui asutuse maine on hea ja ametniku hoiak julgustav, on ka töötü koostöövalmis ja mõistab peagi, et lootusetuid olukordi pole. Hea näide selle kohta, et näivalt raske olukord võib osutuda millegi uue alguseks, oli möödunud aasta suvel, kui väikeasulas suleti toidukauplus, mis andis tööd viiele inimesele. Juhataja sai tuge ja julgustust oma uuele äriideele avada samades ruumides kodukööök. Ta osales meie ettevõtluskoolituses, kirjutas äriplaani ja sai ettevõtlustoetust 70 000 krooni. Tema sõnul poleks ta söandanud ellu viia unistust oma ettevõttest, kui poleks kaotanud senist tööd.

Ettevõtlustoetus, mida äriplaani alusel on antud 15–20-le taotlejale aastas, on ainult üks kolmeteistkümnest tööturu-teenusest. Sageli ei piisa kliendi aitamiseks ühest teenusest, vaid jätkusuutlikuks töö jätkamiseks on vaja kombineerida mitmeid meetmeid. Eelmise näitega jätkates: toetusega loodud ettevõttele pakkusime tööpraktika raames kokkabiiliseks noort töötut, mis võimaldas ettevõtjal riigi toel välja õpetada sobiv töötaja. Praktika lõppedes kaalume võimalust rakendada praktikant tööle tööandja palgatoetuse abil. Sel viisil aidates ei satu algaja ettevõtja kohe raskustesse ja tema usaldus Tööturuameti vastu kasvab.

Meilt nõuab küsimuste kompleksne lahendamine kogu osakonna koostööd, juhtumite läbiarutamist ja meie poole pöörduvatele inimestele õige tegevuskava valikut.

Eriti rõõmustab nende klientide edu, kelle võimalused tööturul on puude tõttu piiratud. Toon näite kõnetakistusega keskealisest naisest, kes oli juba pikka aega töötanud ja kellel puudus eriala. Tal oli ka raskusi tööandja juures töövestlustel. Nõustamise tulemusel otsustas ta osaleda toateenindaja kursustel, mille ta edukalt lõpetas. Nõustaja käis temaga kaasa mitme tööandja juures, et abistada töövestlustel. Lepiti kokku neljakuisel tööpraktikas puhastusteenindajana, mille lõppedes tööandja võttis naise tööle palgatoetuse abil.

Töövahendus on tulemuslik vaid siis, kui maakonna tööandjaid tuntakse, nendega suheldakse ja silmast silma kohtutakse. Töökohtade ja -tingimustega käime tutvumas kohapeal, et anda põhjalikumad infot klientidele; ettevõtetes korraldatavatele lahtiste uste päevadele suuname ka tööotsijaid. Tavaks on saanud ka meie osakonna iga-aastased töö- ja kutsemessid koos tööandjate ja ametikoolidega.

Suhete loomist ja kujundamist võibki pidada juhataja töö üheks võtmesõnaks. Nii neid, mis on suunatud osakonnast välja – avatud ja usaldusväärse kommunikatsiooni loomine

kohalike omavalitsuste, erinevate ühingute ja koolitusasutustega – kui ka neid, mis on suunatud osakonda – positiivsete suhete ja tööõhkkonna loomine kollektiivis. Head suhted töötajate, tööandjate ja oma kolleegidega aitavad leida häid lahendusi, mis toetavad Eesti tööhõive kasvu.

Leian ka, et on väga oluline, et inimene oma probleemiga ei jääks „mittekellegimaale“, kui selle lahendamine kuulub teise ametkonna pädevusse. Sageli see nii ongi – sotsiaalvaldkonda hõlmavaid seadusi on palju, ülereguleerimine toob kaasa liigse bürokraatia ja kaotab silmist inimese. Mitmeid kattuvaid tegevuskavasid ja toimetulekuplaane peab näiteks pikaajalisele töötule koostama nii omavalitsuse sotsiaaltöötaja kui ka tööturuametnik. Sotsiaaltöötaja on sage külaline Tööturuametis – kas on koolitee katkestanud noortele vaja leida töö või praktikavõimalus või leida pikaajalistele töötutele tööharjutuse võimalusi.

Olen pikka aega töötanud tööturuasutuses, ja tänu oma meeskonnale kasvanud ka juhina. Imetlen iga päev oma kolleege – hoolimata stressirohkest tööst ja täitmist vajavatest paberikuhjadest, on neis palju entusiasmi ja abivalmidust, mis annab kindlustunde, et nad seavad abi vajava inimese alati esikohale.





## Koostöö avaliku teenistuse personalijuhtimise valdkonnas

**Anu Peljo,**  
Riigikantselei avaliku teenistuse  
osakonna nõunik

Eesti avaliku teenistuse süsteem on üsnagi detsentraliseeritud ning personalijuhtimise korraldamise eest vastutab iga organisatsioon eraldi. Vastutus avaliku teenistuse arendamise eest on jagatud Riigikantselei, Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi vahel. Riigikantselei ülesanded personalijuhtimise valdkonna arendamisel on seotud ametnike värbamise, valiku ja hindamise, koolituse ja arendamise (sh tippjuhtide valik, värbamine ja arendamine) ning personali- ja koolitusjuhtide koostöö ning avaliku teenistuse statistika kogumise koordineerimisega. Nimetatud teemadega tegeleb Riigikantseleis avaliku teenistuse osakond.

Koostöö ja teadlik koordineerimine on detsentraliseeritud süsteemi edu võtmeteguriteks. Süsteemset ülevaadet ametnikkonna olukorrast ja arenguvajadustest soovitakse nii avaliku teenistuse siseselt kui ka väljastpoolt. Oluline on, et asutuste personalitöötajad oleksid kursis erinevatel tasanditel toimuvate arengutega, saaksid luua ja süvendada väärtuslikke kontakte, vahetada mõtteid olulistel teemadel ning jagada parimaid praktikaid. Seetõttu on koostöö personalijuhtimise valdkonnas Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna tegevustes üheks prioriteediks ning koostöö toimimiseks ja edendamiseks oleme loonud mitmeid erinevaid võimalusi.

### Personalitöötajate koostöö

Koostöö personalitöötajate vahel toimub mitmes erinevas vormis. Info võimalikult suure sihtgrupini jõudmiseks korraldatakse kord kvartalis teabepäevi. Tasuta teabepäevad toimuvad nii Tallinnas kui ka väljaspool (nt Tartus) ning on avatud kõigile avaliku teenistuse personalitöötajatele. Teabepäevadel käsitletakse erinevaid teemasid alates seaduseelnõude tutvustamisest ja erinevate projektide käivitamisest kuni praktiliste näpunäidetenii, kuidas toetada muutuste juhtimises nii juhtkonda kui ka personali või planeerida kiirelt kaduma kippuvat aega.

**Osaleja kommentaar:** Sain olulist uut infot, samuti väga hea oli suuna näitamine, kust on vajadusel võimalik infot leida.

Lisaks teabepäevadele korraldatakse personalijuhtidele ja -spetsialistidele olulistel teemadel koolitusi ja seminare. Seminaridel on pöhirõhk parimate praktikate jagamisel. Näiteks vahetatakse kogemusi, kuidas turundada konkursikuulutusi, kuidas viia läbi intervjuusid, milline on väärtuspõhine juhtimine ja kuidas seda rakendada või kuidas personalijuhtidena pidada läbirääkimisi, ning arutletakse paljudel muudel teemadel.

**Osaleja kommentaar:** Palju kasulikke teadmisi nii tööks kui igapäevaeluks. Teadmised, kuidas läbirääkimistel vastaspoolega positiivseid tulemusi saada.

Iga aasta kevadel toimub traditsiooniline personalijuhtide kevadseminar. Kevadseminaride eesmärgiks on anda põhjalik ja süsteemne ülevaade uuematest trendidest ühes personalitöö valdkonnas. Nii on varasematel aastatel luubi alla võetud teemadeks näiteks kompetentsimudeli väljatöötamine ja personalistrateegia koostamine. 2008. aasta kevadseminaril keskenduti mentorluse ja juhendamise teemale.

**Osaleja kommentaar:** Sain palju ideid, kuidas strateegia arutelu oma organisatsioonis läbi viia. Praktilise töö suur osakaal andis lisaväärtust teema olulisusele.

2008. aasta jaanuarikuus alustas tegutsemist personalijuhtide koostöökogu ehk *Personalijuhtide Selts* ning aasta lõpuks oli seltsis juba 24 liiget. Personalijuhtide Selts (lühend: PJS) toimib iseseisvalt ning tema tegevust koordineerib igal sügisel valitav juhatus. Seltsi eesmärgiks on kaasa aidata avaliku teenistuse personalijuhtimise arendamisele ja väärtustamisele ning seltsi liikmete ja teiste personalitöötajate erialaste teadmiste arendamisele. Personalijuhtide Seltsi regulaarsed kohtumised leiavad aset pealelõunastel aegadel rotatsiooni korras ühes riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses. Alati on ühe osa kohtumisest moodustanud korraldava asutuse enda tööde ja tegemiste tutvustus.

Seltsi kohta leiab täiendavat informatsiooni aadressilt [www.avalikteenistus.ee/pjs](http://www.avalikteenistus.ee/pjs).

**Seltsi liikme kommentaar: Mida on selline koostöö vorm minule andnud? Kõigepealt pean tunnustama, et eelneva kuue aasta jooksul avaliku teenistuse personalitöös ei ole ma tutvunud nii paljude oma ala inimestega kui selle viimase aastaga. Palju meeldivam on oma tööd teha, kui on, kellega nõu pidada, arvamust küsida, arutleda, kogemusi vahetada. Olen saanud külas käia, oma silmaga näha ja kõrvaga kuulda, kuidas teised asutused töötavad ning millised on nende asutuste töö ja personalijuhtimise põhimõtted.**

Ministeeriumide personalijuhtide ümarlaua puhul on tegemist paindliku ja mitteametliku koostöövormiga, mille eesmärgiks on konsulteerida olulistest küsimustest ministeeriumide personalijuhtidega ning kaasata neid avaliku teenistuse arendamise. Viimatistel ümarlaudadel on tutvustatud avaliku teenistuse seaduse eelnõu ning arutletud avaliku teenistuse elektroonilise personaliarestuse arendamise edasiste tegevussuundade üle.

Mõnikord on oluline edastada kolleegidele informatsiooni, mis oma olemuselt on kiireloomuline või ei eelda diskussiooni (nt teavitamine toimuvatest koolitustest või värbamisvajadustest). Sellise informatsiooni edastamiseks on kasutusel avaliku teenistuse personalitöötajate meililist [personal@riik.ee](mailto:personal@riik.ee).

2008. aasta detsembris ilmus esimene avaliku teenistuse personalijuhtimise infokiri. Infokirjas jagatakse uudiseid ja informatsiooni toimunud või eesootavate sündmuste kohta, tuuakse näiteid parimatest praktikatest ning teiste riikide kogemustest, antakse ülevaateid Eestis või rahvusvahelisel tasandil läbiviidud uuringutest või teadusartiklitest jne. Esimeses numbris tutvustati infokirja koostööpartnereid, kelleks on Koolitusjuhtide Kogu, Personalijuhtide Selts, Riigikantselei avaliku teenistuse osakond, Rahandusministeeriumi riigihalduse osakond, Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond ning Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus. Igaühel neist on ajakirjas oma rubriik.

Infokiri sündis ja kujuneb ka edaspidi tihedas koostöös rubriikide esindajate ja ka kõigi huvilistega. Infokiri ilmub elektrooniliselt ning sellega on võimalik tutvuda aadressil [www.avalikteenistus.ee/?id=14991](http://www.avalikteenistus.ee/?id=14991).

**Koolitusjuhtide koostöö**

## Koolitusjuhtide koostöö

Sarnaselt personalijuhtide koostööga toimub koostöö ka koolitusjuhtide vahel. Koolitusjuhtide Kogu loodi juba kaheksa aastat tagasi, mil 23 asutajaliiget kinnitasid ühenduse tegevuspõhimõtted ja eesmärgid. Koolitusjuhtide Kogu koondab ametiasutustes personaliarenduse ja koolituse korraldamisega tegelevaid töötajaid. Koolitusjuhtide Kogul on kolm põhilist eesmärki: esiteks, aidata kaasa elukestva õppimise põhimõtete teadvustamisele ja personaliarendustöö väärtustamisele ametiasutustes. Teiseks, toetada ametiasutuste eesmärkide saavutamist teenistujate täiendõppe süsteemi väljaarendamise ja soodsa õppimiskeskonna loomise kaudu ning kolmandaks, arendada oma liikmete erialaseid teadmisi ja oskusi.

Kogu liikmed käivad koos igal kuul, et vahetada kogemusi ning lahendada esilekerkinud probleeme. Sügisel ja kevadel toimuvad kahepäevased seminarid, kus arutatakse olulisi teemasid ning tutvutakse mõne uue võimaliku koolituskoha või koolitajaga. Kogu liikmed on üksteisele juhendajateks, konsultantideks ja õpetajateks, kasutades ära erinevat töökogemust koolitusvaldkonnas ja erinevat hariduslikku tausta.

## Rahvusvaheline koostöö

Lisaks riigisisesele koostööle on kahtlemata oluline teada, kuidas toimub personalijuhtimine teistes riikides ning mida on meil vastastikku teineteiselt õppida. Praktikate vahetamise eesmärgil on näiteks toimunud koolitusjuhtide õppeseminar lirimaal ning 2008. aastal personalijuhtide õppeseminar Soomes, kus kohtuti kolleegidega Soome Rahandusministeeriumist, Riigikontorist (*Valtiokonttori*) ja koolituskeskusest HAUS. Õppeseminaril tutvuti Soome avaliku teenistuse ja selle arenguga ning personalijuhtimise valdkonna tegevusega. Kogemusi vahetati muu hulgas avaliku teenistuse personalijuhtimise ülesannete, juhtimise arendamise strateegia, palgapoliitika, väärtuste ning eetika teemade osas. Koolituskeskuses HAUS tutvuti pakutavate koolitustingimuste ja -võimalustega. Osaleti ka Soome personalijuhtide foorumil, kus anti ülevaade Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise süsteemist ja väljakutsetest.

Eesti avaliku teenistuse ja personalijuhtimise parimate praktikate, kogemuste ja väljakutsete vastu on huvi tundnud teisedki riigid, nii oleme olnud ise vastu võtmas näiteks Gruusia, Vietnami, Norra, Horvaatia, Bulgaaria ja Tadžiki delegatsioonidega.

Rahvusvahelist koostööd ning parimate praktikate vahetamist on plaanis kindlasti jätkata. Lisaks erinevate riikide personalijuhtimise valdkonnas kontaktide loomisele ja hoidmisele osaleb Riigikantselei avaliku teenistuse osakond ka mitmes rahvusvahelises personalijuhtimise koostöövõrgustikus. Näiteks Euroopa Liidu Avaliku Halduse võrgustiku inimressursside juhtimise (EUPAN HRWG) ja Euroopa Personalivärbamise Büroo (EPSO) poolt ellu kutsutud koostöövõrgustikus, samuti Euroopa Liidu personalieeskirjade töörühmas. Eesti on ka Euroopa Avaliku Halduse Instituudi (EIPA) liige ning Riigikantselei avaliku teenistuse osakond osaleb EIPA nõukogus töös.

### Kokkuvõtteks

Ka kõige parema professionaali töös tuleb ette olukordi,

mil tekkinud küsimusele vastamiseks on vaja teavet või abi. Nagu öeldakse, ühenduses on jõud ning kaks pead on ikka kaks pead. Riigikantselei on püüdnud aidata kaasa erinevate koostöövormide toimimisele, mille kaudu on võimalik edastada personalijuhtimist puudutavat informatsiooni, tutvustada parimaid praktikaid ning vahetada kogemusi.

Seminaridel, koolitustel ja teabepäevadel on esinejad tihti olnud personalitöötajate endi hulgast. Siinkohal soovikingi neid selle eest tunnustada ja tänada. Ühtlasi võin kinditada, et avalikus teenistuses on palju kompetentseid ja pühendunud personalispetsialiste ja -juhte – inimesi, kes annavad endast parima oma asutuse personali juhtimisel ja arendamisel ning ka laiemalt selleks, et kõik saaksid hea teeninduse.



Personalijuhtide Selts õppevisiidil Soomes koolituskeskuses HAUS

Täpsemat infot personalitöötajate ja koolitusjuhtide koostöö ning koostöö erinevate vormide kohta leiab avaliku teenistuse veebilehelt [www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee) uudiste ja personalijuhtimise rubriigi alt.





## Keskse koolituse programmi olemus

**Helena Kivinuk,**

Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna koolitustalituse nõunik

Riigi üldise haldusvõimekuse tõstmisel on oluline, et muudatuste ja uute seaduste kavandamisel ning reformide läbiviimisel tegeldakse teadlikult ka muutuste juhtimisega ning kavandatakse keskselt proaktiivseid koolitus- ja arendustegevusi, mis ühelt poolt toetavad reformide edukat läbiviimist ning teiselt poolt võimaldavad riigi koolitusressursse säästlikumalt kasutada. Keskelt on otstarbekas läbi viia riigi ja avaliku teenistuse arendamise seisukohast strateegilise tähtsusega projekte, mis aitaksid valdkonda oluliselt arendada ning oleksid pikemaajalise mõjuga.

Aastatel 2005–2008<sup>2</sup> oli keskse koolituse programmi eesmärgiks toetada koolitus- ja arendustegevusi valdkondades, mis Vabariigi Valitsuse poolt igal aastal avaliku teenistuse koolitusprioriteetidena heaks kiideti. Tegevused olid suunatud avalike teenistujate ühtse oskusteabe kujundamisele, ametialaste oskuste arendamisele ning juhtimise, koostöö ja koordineerimise kvaliteedi edendamisele. Samuti toetasid kavandatud tegevused avaliku teenistuse tippjuhtide kui avaliku halduse arendamise ja riigi haldusvõimekuse tõstmisel strateegiliselt olulise sihtgrupi koolitust ja arendamist.

Lisaks koolitus- ja arendustegevustele, mis toetavad uueduste ja muudatuste elluviimist, on programmis tegevusi, mis on välja kasvanud eelmistel aastatel läbiviidud arendustegevustest, kuid ka tegevusi, mis on jätkuvalt iga perioodi programmis, kuna need on riigile olulise tähtsusega, nagu näiteks ametnike eetikaalased koolitused, uute riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike sisseelamiskoolitused jms. Selline programmi ülesehitus tagab tegevuste jätkusuutlikkuse ning pikaajalise mõju.

Rahulolu koolitustega on keskse koolituse programmi raames alati väga kõrge olnud. Väga heaks või heaks on koolitusi hinnanud keskmiselt 94% osalejatest. Aastate lõikes on rahuloluprotsent olnud järgmine: 2005. aastal 92%; 2006. aastal 96% ja 2007. aastal 94,8%.

Nii keskselt korraldatud koolitused kui ka asutuste poolt kavandatud koolitused toetavad elukestva õppe põhimõtteid ning aitavad kaasa usaldusväärse ja asjatundliku avaliku teenistuse kujunemisele, kus töötavad professionaalsed ja eetilised riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikud.

2 Ajavahemik september 2005 – märts 2008 jagunes kolmeks perioodiks, kus keskse koolituse programmi tegevusi finantseeriti Euroopa Liidu Sotsiaalfondist (75%) ja Riigikantselei eelarvest (25%).

Valdkond	Koolitatute arv perioodil 2005–2008
Avaliku teenistuse eetika	873
Avaliku teenistuse personalijuhtimine	422
Elektroniline asjaajamine	86
Euroopa Liidu alane koolitus	116
Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse arendamine	286
Kvaliteetsed avalikud teenused	26
Poliitika ja õigusaktide mõjude analüüs (ning osapoolte kaasamine)	266
Riigihangete korraldamine	201
Strateegiline juhtimine	255
Avaliku teenistuse tippjuhtide arendamine	428
Siseaudit	143
<b>Koolitatuid kokku</b>	<b>3102</b>
<b>Koolituseelarve kokku</b>	<b>9 562 704,19 kr</b>

Tabel 1. Keskse koolituse programmist koolitatute arv ja eelarve perioodil 2005–2008

## Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse kogemus keskse koolituse projektide rakendamisel: siseturvalisuse ühendasutuse ja vanglate ametnike koolitusprojektid



### Tanel Oppi

Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse direktori ülesannetes

Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskusel (ATAK) on juba mõningane koostöökogemus Riigikantseleiga keskse koolituse programmi raames erinevate koolitusprogrammide väljatöötamisel ja rakendamisel. Üldjuhul on tegemist olnud pikema perioodi jooksul ettevalmistatud ning põhjalikult sihtgrupi tagasisidest lähtuvalt „peenhäälestatud“ koolitusprogrammidega, mis igati vastavad keskse koolituse programmi peamisele eesmärgile: horisontaalse koolituse abil oluliselt tõsta Eesti avaliku sektori haldussuutlikkust.

2008. aasta augustis-septembris esitas Riigikantselei ATAK-ile mitmed nii mõneski mõttes erakorralised pakkumuskutsed.

Kolm pakkumuskutset lähtusid vajadusest toetada koolitusprojektiga Siseministeeriumi valitsemisalas Politsei- ja Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti baasilt loodavat siseturvalisuse ühendasutust. Kaheksa kutset olid seotud Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävate vanglatega, täpsemalt Tallinna, Tartu ja vast avatud Jõhvi vangla personali koolitamisega.

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise toetamisele suunatud koolitusprojektide eesmärgiks oli eelkõige toetada asutuste ühendamise protsessi kahes õnnestumise seisukohast kriitilises valdkonnas. Kõige mahukamaks osutus asutuste tipp- ja keskastmejuhtide ettevalmistamine liitmisprotsessi 2009. aasta tegevusteks, kus rõhuasetus on asutustesiseste töörühmade suunamisel, osaledes nende tegevustes, et hoida töötajate motivatsiooni. Ka nn analüütika kui juhtimisotsustele sisendi loomise valdkonna koolitused teenisid samasugust eesmärki, kuid seda teises sihtrühmas (eelkõige organisatsioonide analüütikaspetsialistid). Koostöö soodustamiseks korrakaitsevaldkonnas ning pakutava avaliku teenuse kvaliteedi tagamiseks kutsuti ellu ka koolitused piirivalvuritele korrakaitse temaatika lähemaks tutvustamiseks.

Vanglate ametnike kompetentside arendamisele suunatud kaheksa koolitusprojekti võib tinglikult jaotada kolmeks: kinnipeetavatega töötavate ametnike psühholoogia valdkonda kuuluvad koolitused, enesekaitse koolitused ning Justiitsministeeriumi vanglate osakonna ametnike koolitus. Kõigi nende projektide laiem eesmärk oli ametialase kompetentsuse kasv, et tagada parem haldussuutlikkus avaliku teenuse pakkumisel.

## Milles seisnes nimetatud koolitusprojektide erakorralisus?

Esiteks ajaline mõõde. Tulenevalt asjaolust, et planeeritud rahastamine oli seotud perioodi 2004–2006 struktuurivahendite kasutamisega ja isegi seni planeeritud abikõlblikkuse perioodi pikendamisega, toimus kogu protsess alates kutsete ATAK-isse jõudmisest, pakkumuste koostamisest ja projekti „käima vedamisest“ kuni aruandluseni märkimisväärselt lühikese ajavahemiku jooksul.

Teiseks mahuline mõõde. Mõlemal juhul võisime me alakoolitusprojektid küll enda jaoks tinglikult koondada ühise nimetaja alla, kuid projektijuhtimise tähenduses tuli ikkagi leida ressursid üheteistkümneme koolitusprojekti samaaegseks rakendamiseks. Maht tähistab nende projektide erakorralisuse tähenduses ka sihtgruppide ning koolituspäevade arvulist hulka, mis sisuliselt tuli mahutada 2008. aasta kolme sügiskuuksse.

Kolmanda ja tähtsaima tegurina tuleb kindlasti välja tuua olulisuse mõõde. Seda eriti Siseministeeriumi valitsemisala projekti juures. Siseministeerium oli käivitanud Eesti mõistes väga suuremahulise organisatsioonilise muudatuse projekti. Hõlmataivate inimeste arvu, eelarve mahtude ja avaliku teenuse osutamisele avaldatava mõju seisukohast ei olnud Eesti avalikus sektoris midagi sedavõrd mastaapset veel tehtud. Projekti elluviimist mõjutas olulisel määral asjaolu, et ühendasutuse moodustamine oli koolituste toimumise ajaks jõudnud etappi, kus mitmetele põhimõttelistele küsimustele hakati vastuseid leidma ja edasiseks sihte seadma.

Eelnevast lähtuvalt pidime ATAK-is tõsiselt kaaluma enda võimekust sedavõrd mahukate ja ressursinõudlike projektide töösse võtmiseks. Väikesel koosseisul (kaheksa töötajat) oli sügisesse planeeritud juba mitmeid koolitusprojekte. Kvaliteetsete koolitusprogrammide väljatöötamine, lektoritega mehitamine ning rakendamine on tavaliselt pikem protsess. Julgesime siiski projektid töösse võtta ning meie hinnangul võib nende põhjal välja tuua mitmeid olulisi õppetunde.

Olulisim nendest on kindlasti tõdemus, et hädavajalik on mahuka täienduskoolitusprojekti prioriteediks tunnistamine kõige kõrgemal juhtimistasemel. Ministeeriumi ja ameti juhtkonnas peavad võtmepositsioonidel olevad ametnikud mõistma projekti eesmärki, sisu ning ühtlasi seda, kuidas tänu täienduskoolitusele liigutakse lähemale organisat-

sioonile olulistele eesmärkidele. Täienduskoolitus on selles tähenduses osa juhtimisprotsessist, mis pakub lisaväärtust. See ei ole kellegi eralõbu, mida tuleks tolereerida poliitilise korrektsuse huvides („sest koolitus on ju oluline ...“). Välja võib tuua ka vastupidise tõdemuse: täienduskoolitus ei ole võluvits, mis lahendab lühikese aja jooksul organisatsiooni struktuurist ja kultuurist lähtuvad probleemid.

Teiseks võib esile tuua koostöö ja usalduse olulisuse. Olulisteks märksõnadeks on ühelt poolt tihe koostöö ministeeriumide, asutuste, Riigikantselei ja lektorite vahel ning teisalt valmisolek vajaduse korral oma plaane muuta, leida aega koosolekuks, pidada kinni tähtaegadest. Mahukate projektide õnnestumise seisukohast on tähtsal kohal usaldus, et eespool nimetatud aspektid toimivad ning kõik osapooled võrdsest pingutavad õnnestumise nimel. Koostöö ja usaldus selles võtmes olid kesksel kohal nende projektide rakendusetapis.

Kokkuvõtteks võib kindlalt väita, et kvantitatiivses tähenduses need keskse koolituse projektid õnnestusid: minimaalse ajakuluga saavutati maksimaalne efekt koolituste sihtgrupi ja koolituspäevade tähenduses. Sedavõrd suure haardega, erinevatesse organisatsioonidesse ja isegi geograafilistesse piirkondadesse ulatuvaid koolitusprojekte väga tihti ellu ei kutsuta ega teostata. Küll aga seekord. Kvalitatiivses tähenduses ehk erinevate alaprojektide eesmärkide saavutamise seisukohast võib vähemalt koolituste tagasiside põhjal anda esmase positiivse hinnangu. Sihtgrupid mõistsid koolituste vajalikkust, hindasid lektorite tööd kõrgelt ning nägid ka valdavalt positiivset rakenduspraktikat ette. Koolituse pikemaajalise mõju selgitavad organisatsioonid välja siis, kui uus siseturvalisuse ühendasutus on tööd alustanud ning uutele ametikohtadele võetud tipp- ja keskastme juhid, samuti vanglateenistujad on koolitustel saanud teadmisi ja oskusi oma töös rakendanud.

Võib ainult tunnustada Riigikantselei ning Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi initsiatiivi sellesisulistele projektide ellukutsumisel, mis väärtustab täienduskoolitust strateegiliste muudatuste elluviimisel ennetava meetmena. ATAK-il on nii eespool kirjeldatud kui ka teiste keskse koolituse programmi projektide näol olemas avalike teenistujate laiemahaardeliste koolitusprojektide juhtimise ja läbiviimise kogemus, mis pidevas muutumises ja arengus oleva avaliku teenistuse seisukohast on väga oluline ka järgmiste koolitusprojektide kavandamisel.



## Koolitusprojekti partnerite kommentaarid

Juhina pean oluliseks, et muudatuste läbiviimisel oleksid kõik protsessiga kaasnevad etapid läbi mõeldud, analüüsitud ning selle tulemusena ühtsed arusaamad kujundatud. Igapäevatoos ei olegi võimalik kõiki muutuse juhtimise etappe – vajadus, tulevikuvision, ettevalmistus, elluviimine, hindamine – katsetada. Toimunud koolitus andis aga selleks ideaalse võimaluse.

Muudatuse läbiviimine on edukas vaid siis, kui meeskond on orienteeritud tulemusel, ja ka selles osas andis koolitus hea ülevaate. Ka juhid ja juhtkond peavad olema valmis ise muutuma! Käimasolev muudatus, mille raames koolitus toimus, on eriline seetõttu, et planeeritav muutus liidab ajalugu, erinevat töökultuuri ja mälestusi. Enda jaoks sain veel kord kinnitust, et töötajate kaasamine, ülevaadete andmine arengutest ja tagasiside andmine on edu pandiks.

**Elmar Vaher,**

Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekt

Enne vastava koolituse läbimist oli mul arusaam, et analüüside koostamisega tegelevad spetsialistid, kes valdavad väga hästi oma eriala, sest see tugines suuresti piirivalves kogetule. Kuid koolituse käigus selgus minu jaoks tõsiasi, et hea analüüsi koostamiseks peab meeskond koosnema nii väga headest eriala spetsialistidest kui ka analüütikutest, kellel on vastav eriharidus. Ainult sellisel juhul on võimalik asutuses viia läbi analüüsi, mis toetavad asutuse tippjuhte otsuste tegemisel, tuginedes adekvaatsetele analüüsidele.

Lisaväärtusena peab kindlasti välja tooma loodud kontaktid teiste asutuste spetsialistidega, eriti Politseiametist, kellega on pärast koolitust jätkunud tihe ja tõhus koostöö. Seda just loodava teenistuse infosüsteemi TEEM loomisel.

**Rando Kruusmaa,**

piirivalvekapten, Piirivalveamet

Politsei osales üsna aktiivselt juba analüüsikoolituse ettevalmistamisel. Nii oli võimalik oma asutuse andmeid kasutades koolitaja juhendamisel erinevaid analüüsitehnikaid õppida. Sai ka mitmeid ideid, kuidas teha prognoosimudeleid. Näiteks analüüsime õigusrikkumiste mustreid ja hindasime selle järgi alaealiste rikkujate võimalikku osa avastamata kuritegudes ning kas see on kasvav või kahanev trend. See andis juhtkonnale aluse otsuseks, et alaealistega tegelemine peaks olema prioriteetsem, et alaealisi õigusrikkujaid nende esimeselt teolt tabada ja hoida ära nende kuritegelikule teele minekut.

**Marilis Sepp,**

vanemkomissar, Politseiamet

Sisejulgeoleku ühendasutuse loomisega seotud koolitusprojekt on piirivalvuritele loonud eeldused tulemuslikumaks koostööks politseiga, nüüdsest on piirivalvuritel konkreetsem ettekujutus, kuidas politsei teatud olukordi lahendab. Koolitusega pandi alus koostöö viimiseks uuele tasandile. Omandatud teadmiste valguses mõistavad politsei ja piirivalve üksteise ülesandeid paremini, mis hõlbustab ühistegevuste läbiviimist ning aitab kaasa üheks organisatsiooniks kasvamisele.

**Rein Orav,**

Piirivalveameti staabiülem, piirivalvekolonel

Eesti vanglateenistus on viimaste aastatega teinud läbi tõsised muutused: vanglate turvalisus ja julgeolek vastavad rangetele nõudmistele, samuti oleme karmistanud vanglate kodukorda ja piiranguid vangidele. Palju tähelepanu on pälvinud nii vanglaametnike oskuste-teadmiste kui ka füüsilise vormi edendamine.

Lähiaastail ongi vanglateenistuse sihiks järjest enam meie töötajaskonna arendamine, sest uut tüüpi vanglates tuleb ka vangidega uut moodi töötada. Kinnipeetavatele kehtivad nüüd palju karmimad piirangud: vangid ei saa omavahel pidevalt suhelda, nende liikumine on äärmiselt piiratud ja järelevalve range. Vaieldamatult aitab selline korraldus paremini ellu viia vangistuse eesmärgi ning juhtida kurjategijaid õiguskuulekale teele. Teisalt aga võivad karmid piirangud ja kindel kord kutsuda esile vangide rahulolematust ja agressivsust.

Selle projekti raames koolitati ca 350 vanglaametnikku. Õpiti näiteks enesekehtestamist, tüli ja vägivalda lahendamist ning vangiga suhtlemist, lähtudes vangistuse eesmärkidest ning ametnike turvalisuse ja vangla julgeoleku tagamise tingimustest.

**Elina Siimon,**

Justiitsministeeriumi vanglate osakonna õiguse ja arenduse talituse nõunik

# Ülevaade Eesti ametnikkonnast 2008. aastal



Anneliika Lipp,

Riigikantselei avaliku teenistuse osakond

Riigikantselei on avaliku teenistuse personalistatistikat kogunud ja analüüsinud juba 12 aastat ehk sama kaua, kui on jõus olnud avaliku teenistuse seadus<sup>3</sup>. 1999. aastast alates on personalistatistika ülevaade olnud üheks osaks avaliku teenistuse aastaraamatust ning see traditsioon jätkub selgi aastal. Alljärgnevas artiklis on esitatud ülevaade Eesti avaliku teenistuse olulisematest personalinäitajatest 2008. aasta 31. detsembri seisuga<sup>4</sup>. Hetkeolukorda võrreldakse ka varasemate aastatega<sup>5</sup>.

## Küsitlusvalim ja andmete töötlemine

Enne statistikaülevaate juurde asumist on oluline lahti mõtestada avaliku teenistuse ja avaliku teenistuja mõistete tähendus. Avaliku teenistuse seaduse alusel tähendab avalik teenistus töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Ametiasutuse all mõistetakse riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavat asutust, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine. Avaliku teenistuja all peetakse silmas isikut, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Teenistujad jagunevad omakorda ametnikeks, abiteenistujateks ning koosseisuväliseks teenistujateks. Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik. Abiteenistuja seevastu on ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja. Koosseisuväline teenistuja on aga isik, kes määratud ajaks nimetatakse või võetakse töölepingu alusel teenistusse ametniku või abiteenistuja niisuguste ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu.

Andmete analüüsimisel on kajastatud ka neid ametnikke, kelle teenistussuhteid reguleerivad lisaks avaliku teenistuse

seadusele teised seadused (piirivalveametnikud, politsei-ametnikud, päästeametnikud, vanglaametnikud, prokurörid, kohtunikud, kohtunikuabid – edaspidi *avaliku teenistuse eriliigid*).

Kuna avaliku võimu teostamisega ning avalikust huvist lähtuva sisulise tööga tegelevad üksnes ametnikud, moodustades avalikus teenistuses valdava enamuse, keskendub alljärgnev statistikaanalüüs eeskätt ametnikkonnale.

2008. aasta 31. detsembri seisuga oli Eestis 68 riigi ametiasutust. Kohaliku omavalitsuse üksusi oli 227, mis omakorda jagunesid 194 vallaks ja 33 linnaks. Riigikantselei statistika-küsitluse ankeete oli palutud täita kõigil riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustel. Andmete esitamiseks tuli ametiasutustel täita elektrooniline andmevorm, mis kajastas andmeid ametnike arvu, staaži, soolise jaotuvuse, haridustaseme, teenistusse asumiste ja teenistusest lahkumiste ning ametikohtade arvu kohta. Küsitlusankeedile vastasid kõik riigi ametiasutused. Kohaliku omavalitsuse ametiasutustest esitasid ametnike arvu kohta andmed kõik, ametnike staaži ja haridustaset kajastav statistika oli korrektselt esitatud peaaegu kõigil (97,3% omavalitsusüksustest) ning ametnike lahkumisi ja teenistusse asumisi ning ametikohtade arvu asutuses kajastasid 164 omavalitsusüksust (72,3% omavalitsusüksustest).

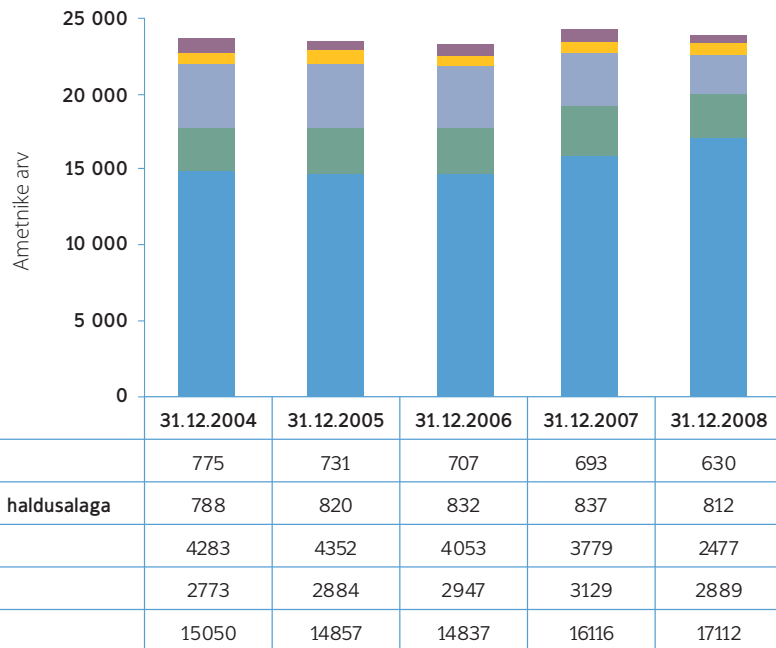
Ülevaadet 2008. aasta avaliku teenistuse personalistatistikast kajastatakse järgmiste asutusegruppide lõikes:

- Ministeeriumid koos valitsemisalaga – 11 ministeeriumi ja nende valitsemisalas olevad ametid, inspeksiioonid ja muud valitsusasutused (kokku esitas andmed 35

3 Avaliku teenistuse seadus jõustus 01.01.1996. a.

4 Põhjalikum personalistatistika (ilma kommentaarideta) on avaldatud veebilehel [www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee) ning käesoleva kogumiku lisan „Avalik teenistus arvudes 2008“.

5 2007. aasta andmeid on korrigeeritud.



Graafik 1. Riigiametnike arv asutusegruppide lõikes 2004–2008

ministeeriumide valitsemisala asutust)<sup>6</sup>. Nimetatud grupis kajastuvad andmed ka avaliku teenistuse eriliikide ametnike kohta;

- Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei koos oma haldusalaga – Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikohus, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikantselei. Põhiseaduslike institutsioonide gruppi on arvatud ka Riigikantselei haldusalas tegutses Rahvusarhiiv;
- Maavalitsused – 15 maavalitsust;
- Kohalikud omavalitsused – 33 linna ja 194 valda.

### Ametnike koosseisu iseloomustavad andmed

31. detsembri 2008. a seisuga töötas riigi ametiasutustes (koos avaliku teenistuse eriliikide ametnikega) kokku 23 920 ametnikku (vt graafik 1)<sup>7</sup> ning kohaliku omavalitsuse ametiasutustes 5464 ametnikku. Seega töötas 2008. aasta viimase päeva seisuga avalikus teenistuses kokku 29 384 ametnikku.

Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike koguarv vähenes 2007. aastaga võrreldes 619 ametniku võrra. 2007. aastal oli ametnike koguarv 30 003 (riigiametnikud ja kohaliku omavalitsuse ametnikud).

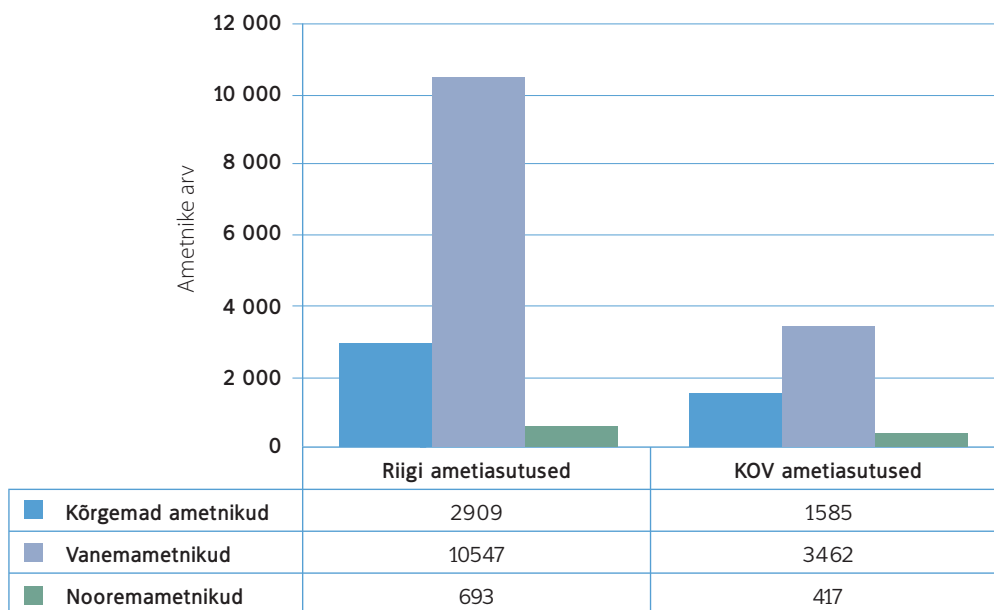
Alates 2005. aastast on uuritud ka seda, kui palju on aasta jooksul riigi ametiasutustes töötanud koosseisuväliseid ametnikke. Kui 2005. ja 2006. aastal moodustas koosseisuväliste ametnike arv umbes 2% kogu riigi ametiasutuste ametnikkonnast ja 2007. aastal tõusis vastav näitaja 2,5 protsendini, siis 2008. aastal oli koosseisuväliseid ametnikke 636 ehk 2,7%. Koos teenistuse eriliikides töötavate ametnikuga moodustavad koosseisuvälised ametnikud kogu riigi ametnikkonnast 3,2 protsenti.

Ametnike arv vähenes 2008. aastal enamikus ametiasutustes. Kui 2007. aastal töötas ministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes 23 023 ametnikku, siis 2008. aastal oli see arv 22 478, seega saame järeldada, et selles asutusegrupis vähenes ametnikkond 545 ametniku võrra (kokku 2,4%). Ministeeriumides oli 2007. aastal ametnike arv 3129, kuid 2008. aastal vähenes see 2889-le (kokku 7,7%). Nii nagu ministeeriume, iseloomustab ka maavalitsusi ametnikkonna kahanemine. Kahe viimase aasta arve vaadeldes selgub, et 2008. aastal vähenes ametnike arv maavalitsustes 63 võrra ehk 9,1%.

Ametiasutuste lõikes vähenes ametnike arv kõige rohkem kohtutes (kokku 318 ametniku võrra, moodustades 23,7% kohtute ametnikkonnast) ning Politseiametis (kokku 320 ametniku võrra, 7,2% politsei ametnikkonnast). Ministeeriumides vähenes ametnike arv 63 võrra ehk 2,0%.

6 Politseiameti koond hõlmab 7 asutuse (sh ka Julgestuspolitsei ja Keskkriminaalpolitsei) andmeid ning kaitsejõudude koond 19 asutuse andmeid. Päästeameti ja Piirivalveameti koond on koostatud 6 asutuse andmete põhjal. Vanglate koond on koostatud 5 vangla ning kohtute koond 4 maakohtu, 2 halduskohtu ja 3 ringkonnakohtu andmete põhjal.

7 Ametnike arv ministeeriumides koos valitsemisalaga, põhiseaduslikes institutsioonides koos haldusalaga ning maavalitsustes.



Graafik 2. Riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnike jaotus põhigruppide lõikes 2008. aastal<sup>8</sup>

riiumide valitsemisalade võrdluses võis märgata suurimat ametnikkonna protsentuaalset vähenemist Rahandusministeeriumi valitsemisalas (kokku 7,7%), kus Maksu- ja Tolliametist ning Rahandusministeeriumist lahkus koondamise või teenistustähtaja lõppemise tõttu 8,8% ametnikkonnast. Maavalitsuste lõikes toimus kõige suurem ametnike arvu vähenemine Rapla Maavalitsuses (ametnike arv vähenes 20%).

Kõige rohkem suurenes ametiasutuste lõikes ametnike arv vanglate süsteemis (kokku 411 ametniku võrra, moodustades 31,3% vanglate ametnikkonnast) ning Sisekaitseakadeemias (kokku 27 ametniku võrra, 64,3% Sisekaitseakadeemia ametnikkonnast). Vanglate süsteemis toimunud ametnike arvu suurenemise ja ühtlasi kohtutes töötavate ametnike arvu vähenemise üheks põhjuseks võib tuua struktuurimuudatuse, mille kohaselt kohtusüsteemis töötanud kriminaalhooldajad asusid tööle vanglate alluvusse. Vanglasüsteemis töötavate ametnike arvu kasvu suurendas ka Viru vangla avamine.

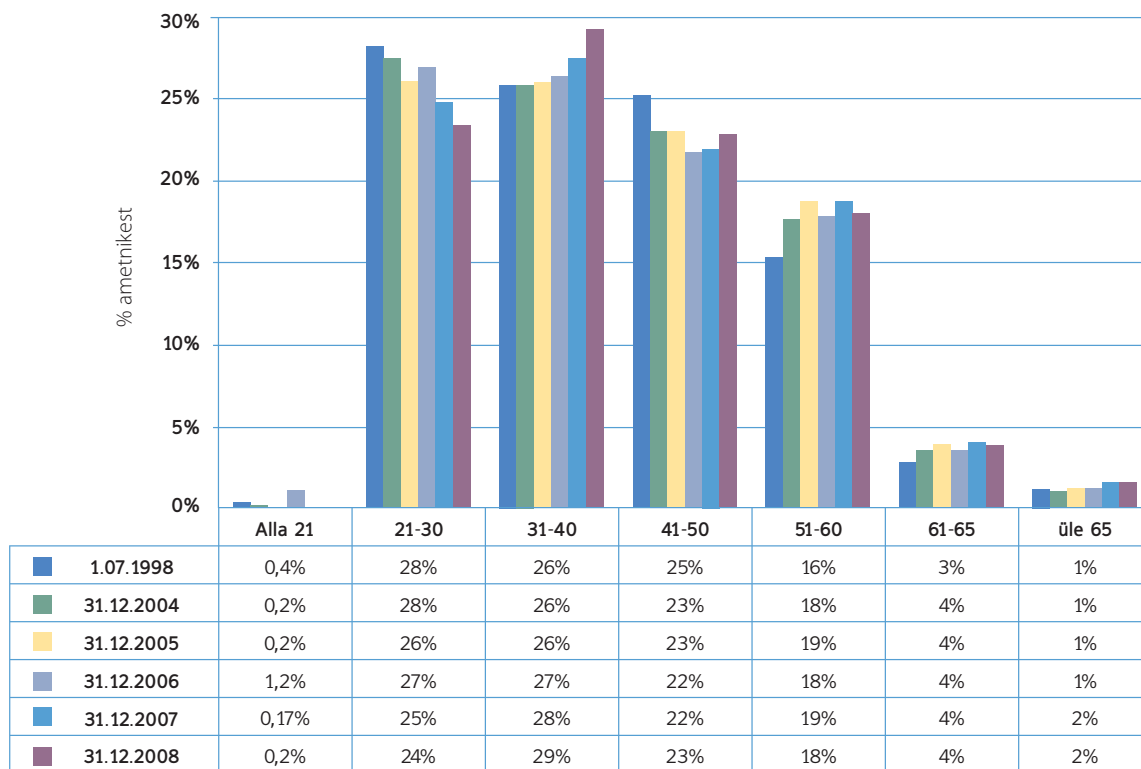
Ministeeriumide valitsemisalade lõikes kasvas ametnikkond protsentuaalselt kõige rohkem Kaitseministeeriumi valitsemisalas (kokku 8%), seda nii avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate ametnike kui kaadrikaitseväelaste lõikes. 2007. aastal oli Kaitsejõudude Peastaabis 2363 kaadrikaitseväelast ja Kaitseressursside Ametis 1 kaadrikaitseväelane. 2008. aastal oli nendeks arvudeks vastavalt 2473 ja 4, mis näitab kaadrikaitseväelaste arvu 4,8% suurust kasvu.

Kohalikes omavalitsustes on ametnike arv tõusnud 16 ametniku võrra.

2008. aasta tõi muudatusi ka kõige suuremate ja väiksemate riigi ametiasutuste ametnike arvu osas. Kõige suuremateks ametiasutusteks 2008. aastal olid endiselt Siseministeeriumi valitsemisalas asuv Politseiamet (koos haldusala asutustega) 4132 ametnikuga (sh 3128 politseiametnikku) ning Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Maksu- ja Tolliamet 1941 ametnikuga. 2007. aastaga võrreldes kahtnes Politseiametis ametnike arv 320 ametniku võrra ning Maksu- ja Tolliametis 175 ametniku võrra. Enam kui tuhandeliikmelise ametnikkonnaga olid veel esimese ja teise astme kohtud ja vanglad ning Päästeamet ja Piirivalveamet. Kõige väiksem riigi ametiasutus oli 2008. aastal Riigihangete Amet 17 ametnikuga, millele järgnes Keeleinspeksioon 18 ametnikuga. Ministeeriumidest olid suurima ametnikkonnaga taas Välisministeerium ja Keskkonnaministeerium, vastavalt 552 ja 467 ametnikuga, ning väikseima ametnikkonnaga Kultuuriministeerium, kus töötas 60 ametnikku.

Kohalike omavalitsuste grupis on ametnike arvult Eesti suurimaks omavalitsuseks Tallinna Linnavalitsus 1426 ametnikuga (4 ametnikku vähem kui eelmisel aastal), millele järgnes Tartu Linnavalitsus, kus 2008. aastal töötas 307 ametnikku (22 ametnikku vähem kui eelmisel aastal). Andmed esitanud omavalitsustest väikseimad olid kolme ametnikuga Ruhnu Vallavalitsus Saare maakonnas ja nelja ametnikuga Lavassaare Vallavalitsus Pärnu maakonnas.

8 Siin ja järgnevalt keskendub riigiametnike statistikaanalüüs riigiametnikele ilma kaadrikaitseväelasteta.



Graafik 3. Riigiametnike vanuseline jaotus perioodil 1998–2008

## Ametnike kodakondsus

Alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga (1. mai 2004. a) võivad avaliku teenistuse seaduse kohaselt riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikena töötada ka Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud, kes vastavad Eestis ametnikule seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Siiski piirab seadus seda vabadust ametikohtadel, mille põhiülesandeks on ametiasutuse juhtimine ja riiklik järelevalve, ning ametikohtadel, mis on seotud riigikaitse või kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse või riigi diplomaatilise esindamisega. Samuti ei saa välisriikide kodanikud töötada ametnikena, kellel on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamisel piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi.

Kui 2007. aasta lõpu seisuga töötas riigi ametiasutustes 7 mitte-eesti kodakondsusega ametnikku, siis 2008. aastal oli riigi ametiasutustes välisriigi kodakondsusega ametnikke 4, kellest 2 töötas ministeeriumides ja 2 ametites või inspeksioonides.

Andmed esitanud kohalike omavalitsuste koosseisu kuulus 3 mitte-eesti kodakondsusega isikut. 2007. aastal kuulus kohalike omavalitsuste koosseisu 5 mitte-eesti kodakondsusega isikut.

## Ametnike jaotus põhigruppidesse

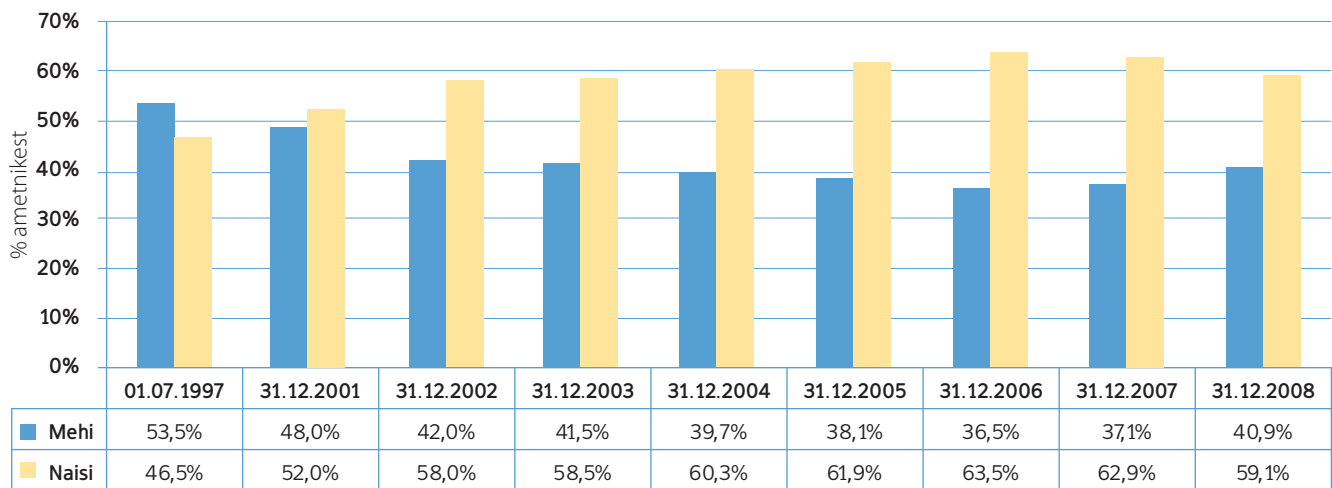
Kuivõrd avaliku teenistuse eriliikide ametnikud ei jagune avaliku teenistuse seaduse alusel töötavatele ametnikele sarnaselt põhigruppidesse (kõrgemad, vanem- ja nooremametnikud), siis on alljärgnevalt välja toodud andmed põhigruppidesse jaotumise kohta vaid nende ametnike osas, kellele rakendub avaliku teenistuse seadus.

2008. aasta lõpus oli riigi ametiasutuste teenistuses 2909 kõrgemat ametnikku, 10 547 vanemametnikku ja 693 nooremametnikku. Kui veel üksteist aastat tagasi oli kõrgemate ametnike osakaal ametnikkonnas 14,6% ning kuus aastat tagasi 16,1%, siis nüüd on kõrgemate ametnike osakaal 20,6% riigi ametiasutuste ametnikkonnast. Läbi aastate on kõige arvukam olnud vanemametnike põhigrupp, moodustades 2008. aastal ligi kolmveerandi (74,5%) kogu ametnikkonnast. Üheteistkümneme aasta perspektiivis võib vastupidist trendi märgata nooremametnike puhul, kes 1997. aastal moodustasid veel kolmandiku kogu ametnikkonnast (33,7%), kuid kelle osakaal tänaseks on langenud 4,9 protsendini. Sellist vähenemist võib osaliselt seletada avaliku teenistuse palgakorraldusega, mis paraku ei võimalda nooremametnikele maksta konkurentsivõimelist palka. Abiteenistujate osakaal on 8,2 protsenti ametnikkonnast.

## Ametnike vanuseline jaotus

Riigiametnike vanuselises struktuuris ei ole märkimisväärsed





Graafik 4. Riigiametnike sooline jaotus perioodil 1997–2008

muutus toimunud juba aastaid: Eesti ametnikkonda võib endiselt nooreks pidada (vt graafik 3). 2008. aasta oli vanuselise jaotuse poolest suhteliselt stabiilne. Kui eelmisel aastal kuulus vanusegruppi 21–40 aastat 52,6% Eesti ametnikkonnast, siis 2008. aastal oli see 52,8% ning koos kaadrikaitseväelastega 55%. 39,6% riigi ametiasutuste ametnikkonnast (koos kaadrikaitseväelastega) olid 41–60-aastased ja 5,3% üle 61 eluaasta. Nii nagu 2007. aastal, oli ka 2008. aastal kuni 21-aastaste ametnike osakaal 0,2% kogu ametnikkonnast. 2006. aastal moodustas see grupp 1,2% ametnikkonnast.

Kõige noorem ametnikkond töötab endiselt ministeeriumides ja põhiseaduslikes institutsioonides, kus 21–30-aastaste ametnike osakaal ulatus vastavalt 32,9 ja 22,2 protsendini (2007. aastal vastavalt 36,8% ja 25,6%). Alla 40 eluaasta oli 66% ministeeriumide ametnikest ja 52,1% põhiseaduslike institutsioonide ametnikest. Alla 21-aastaste ametnike osakaal oli kõige suurem kaadrikaitseväelaste hulgas (0,4%). Võrreldes teiste asutusegruppidega oli sarnaselt eelmise aastaga ka 2008. aastal suhteliselt kõige vanem ametnikkond maavalitsustes. Kogu ametnikkonnast moodustasid seal üle 41-aastased ametnikud 76,2%.

Kohaliku omavalitsuse ametiasutustes moodustasid suurima osa (56,5%) 41–60-aastased ametnikud. Vanemaid kui 60-aastaseid ametnikke oli 8,6%, 31–40-aastaseid 20,6% ning alla 30-aastaste ametnike osakaal oli 14,3%.

## Ametnike sooline jaotus

Kui veel üksteist aastat tagasi oli mehi avalikus teenistuses rohkem kui naisi ning üheksa aastat tagasi oli mehi ja naisi praktiliselt võrdselt, siis tänaseks on mehi avalikest teenistujatest 40,9% ja naisi 59,1% (vt graafik 4). Võrreldes 2007. aastaga on meeste osakaal avalikus teenistuses tõusnud (2007. aastal oli meeste osakaal kõigest 37,1%).

Arvestades ametnike hulka ka kaadrikaitseväelased, saame meeste osakaaluks 45,4% ametnikkonnast. Siiski võib öelda, et tasakaalustamatus ametnikkonna soolises jaotuses on endiselt olemas.

Naiste ülekaalu on märgata kõigis asutusegruppides. Kõige rohkem naisi töötab maavalitsustes ja põhiseaduslikes institutsioonides, moodustades 74,9% maavalitsuste ja 70,3% põhiseaduslike institutsioonide ametnikkonnast. Ministeeriumides on naiste osakaal 66,7% ning ametites ja inspeksioonides 56,8%.

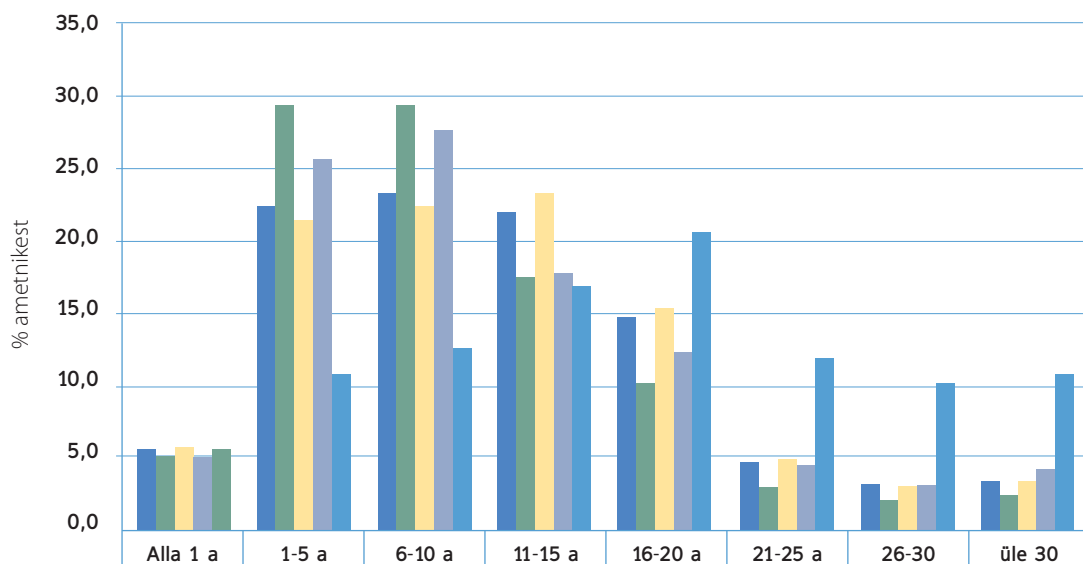
Protsentuaalselt kõige rohkem mehi (41,6%) töötas avalikus teenistuses kõrgemate ametnikena. Vanemametnike grupist moodustasid mehed 24,1% ning nooremametnike grupist 17,7%.

Kaadrikaitseväelaste koosseisus, kus meeste osakaal oli 84,4% ja naiste osakaal 15,6%, märgatavaid muutusi ei toimunud. 2007. aastaga võrreldes olid protsendid vastavalt 82,1 ja 17,9, millest võib järeldada, et meeste osakaal on selles grupis 2,3 protsendipunkti võrra langenud.

Tasakaal puudub ka kohalike omavalitsuste ametnike soolises jaotuses – naised moodustavad ligi kolmveerandi (72,7%) kohalike omavalitsuste ametiasutuste ametnikest. Meeste osakaal on suurem kõrgemate ametnike grupis (46,1%). Vanemametnike ning nooremametnike grupis ulatub aga naiste osakaal vastavalt 78,7 ja 93,8 protsendini.

## Ametnike teenistusstaaz

Ametnike teenistusstaazi näitajates tõi 2008. aasta kaasa kõikumisi. Kui 2007. aastal moodustasid riigi ametiasutuste ametnikud, kelle avaliku teenistuse staaz jäi 1–10 aasta vahele 48,2%, siis 2008. aastal oli see 45,8% (vt graafik 5). 2007. aastaga võrreldes võis selles grupis täheldada 2,4-prot-



	Alla 1 a	1-5 a	6-10 a	11-15 a	16-20 a	21-25 a	26-30	üle 30
Riigiasutuste koond	5,7	22,5	23,3	22,1	14,8	4,8	3,3	3,5
Ministeeriumid eraldi	5,2	29,6	29,4	17,8	10,3	3,0	2,2	2,5
Ministeeriumide valitsemisala	5,9	21,5	22,4	23,3	15,5	4,9	3,2	3,4
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga	3,7	25,9	27,8	18,0	12,4	4,6	3,3	4,3
Maavalitsused	5,7	11,0	12,7	17,0	20,8	11,9	10,2	10,8

Graafik 5. Riigiametnike jaotus üldise avaliku teenistuse staaži järgi (31.12.2008 seisuga)

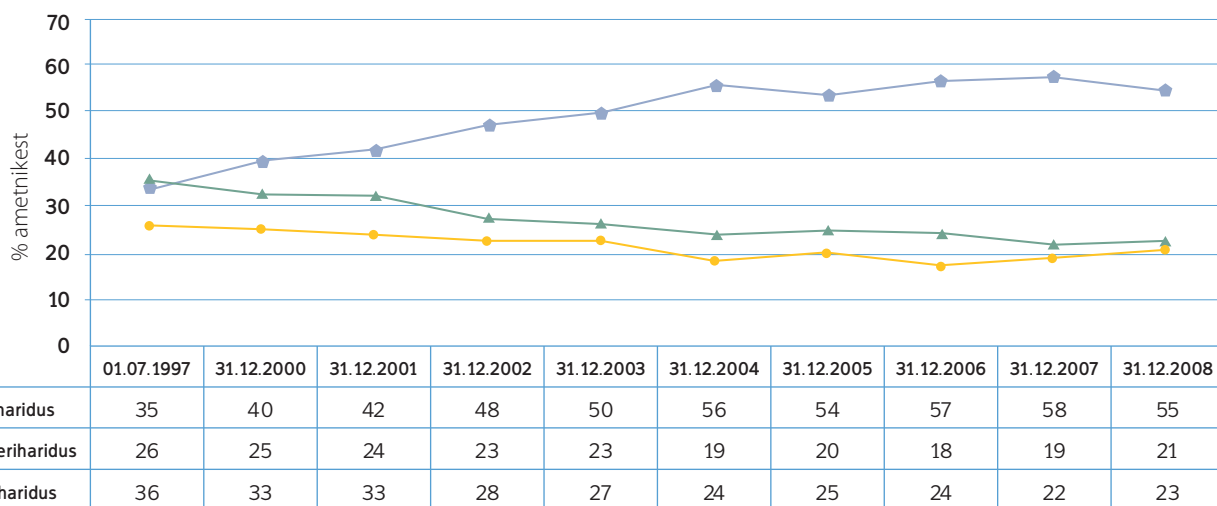
sendilist langust. Kui 2007. aastal jagunesid nii 1–5- kui ka 5–10-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnikud võrdselt – mõlemad moodustasid 24,1% kogu ametnikkonnast, siis 2008. aasta lõpus moodustasid mõlemad vastavalt 22,5% ja 23,3%. Siit näeme, et suurem on vähenemine olnud väiksema staažiga ametnike arvus. Alla 1-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnike arv on aastaga langenud 0,9 protsendipunkti, moodustades 5,7% ametnikkonnast. Kõige rohkem alla 1-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnikke töötab ametites ja inspeksioonides, kus nende osakaal moodustab 5,9% ametnikkonnast. Asutusegruppide lõikes töötas kõige rohkem alla 5-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnikke ministeeriumides ja põhiseaduslikes institutsioonides, kus nende osakaal moodustas vastavalt 34,8% ja 29,6%.

Riigiametnikud, kelle avaliku teenistuse staaž on üle 10 aasta, moodustasid 2008. aastal 48,5% kogu ametnikkonnast. 2007. aastaga võrreldes näitab see 3,2-protsendipunktilist tõusu. Kõige pikema avaliku teenistuse staažiga ametnikud, sarnaselt eelmistele aastatele, töötavad maavalitsustes, kus üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnikud moodustasid 70,7% kogu asutusegrupi ametnikkonnast. Kõige vähem oli üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnikke ministeeriumides, kus nende osakaal moodustas 35,8% ametnikkonnast. 2007. aastaga võrreldes tähendas see 2-protsendipunktilist tõusu. Ülaltoodud tendentsid näi-

tavad suuremat liikumist kuni 10-aastase staažiga ametnikkonna hulgas ning pikema (üle 10-aastase) staažiga ametnike püsivust teenistuses.

Lisaks avaliku teenistuse staažile kajastatakse statistikas ka ametniku staaži samas asutuses. Ametiasutuses, kus 2008. aasta lõpu seisuga töötati, on 65,8% ametnikest töötanud 1–10 aastat. Seejuures jääb 31,7% ametnike teenistusstaaž vastava ametiasutuse koosseisus 1–5 aasta vahele ja 23,5% ametnike teenistusstaaž 5–10 aasta vahemikku. Praeguses teenistuskohas vähem kui aasta töötanud ametnike osakaal oli 2008. aastal 10,6%. 10–20 aastat staaži oli 31%-l ja üle 20-aastase staažiga oli ainult 3,2% ametnikest. Kõige rohkem oli alla üheaastase staažiga ametnikke ametites ja inspeksioonides, 10,8%. 10–15-aastase samas asutuses töötamise staažiga ametnikke oli kõige rohkem samuti ametites ja inspeksioonides (20,5% ametnikkonnast), 15–25-aastase staažiga ametnikke oli kõige rohkem maavalitsustes (28,9% ametnikkonnast).

Kohalike omavalitsuste ametiasutuste ametnikke, kelle teenistusstaaž avalikus teenistuses jäi alla 10 aasta, oli 48,9%, üle 10 aasta teenistusstaaži oli 51,1%-l ametnikkonnast. Suurima osa nendest moodustasid ametnikud, kelle avaliku teenistuse staaž jäi 1–5 aasta või 10–15 aasta vahele (mõlemad 22,9%). Omavalitsusametnikke, kelle teenistusstaaž avalikus



Graafik 6. Riigiametnike jaotus haridustaseme järgi 1997–2008

teenistuses samas asutuses jäi alla või oli üle 10 aasta, oli vastavalt 58,7% ja 41,3%. Asutuse staaži puhul osutusid suurimateks gruppideks taas 1–5 aasta ja 10–15 aasta pikkuse staažiga ametnikud, moodustades vastavalt 31% ja 20,7% omavalitsusametnikest.

## Ametnike haridustase

Ametnike haridustase on pikka aega näidanud positiivset arengusuunda, langedes siiski paari protsendipunkti võrra 2005. ja 2008. aastal (vt graafik 6). Kõrgharidust omavate isikute osakaal avalikus teenistuses moodustas 2008. aastal 55,4% kogu ametnikkonnast, olles eelmise aastaga võrreldes 2,9 protsendipunkti võrra madalam.

Vaadates andmeid avaliku teenistuse põhigruppide lõikes (ilma teenistuse eriliikide ametniketa), võib märgata kõrgharidusega ametnike osakaalu tõusu. Kõrgemate ametnike põhigrupis omasid 2008. aastal kõrgharidust 92,7% ametnikest, mis näitab 1,1-protsendipunktilist tõusu võrreldes 2007. aastaga. Vanemametnikest omasid kõrgharidust 58,4% ning nooremametnikest 20,5% (kõrgharidusega ametnike osakaalu tõus 2007. aastaga võrreldes vastavalt 5,2 protsendipunkti ja 3,1 protsendipunkti).

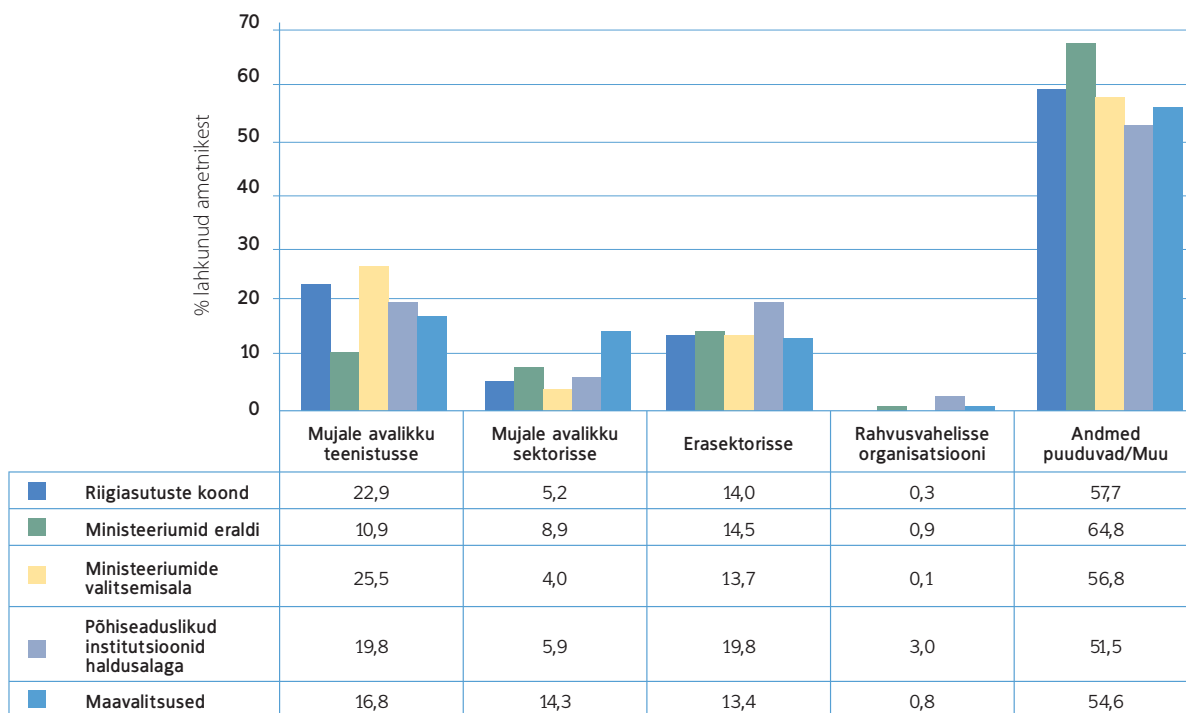
Kõige rohkem kõrgharidusega ametnikke töötas ministeeriumides, moodustades 83,4% ministeeriumide ametnikkonnast ja tõustes 2007. aastaga võrreldes 1,2 protsendipunkti. Kõige vähem kõrgharidusega ametnikke töötas avaliku teenistuse eriliikides, kus kõrgharidust omasid 36,9% ametnikest ning ametites ja inspeksioonides (kõrgharidusega ametnike osakaal 49,2%). 2007. aastaga võrreldes võis ametites ja inspeksioonides töötavate ametnike hulgas täheldada kõrgharidusega ametnike osakaalu langust 3,1 protsendipunkti ulatuses.

Keskharidusega riigiametnikud moodustasid 2008. aastal 23,2% kogu ametnikkonnast. Nende arv oli aastaga tõusnud 1,1 protsendipunkti võrra. Tõusis ka keskeriharidusega ametnike osakaal (1,9 protsendipunkti võrra), moodustades 21% ametnikkonnast. Kõige rohkem oli keskharidusega ametnikke avaliku teenistuse eriliikides töötavate ametnike hulgas (35,5%) ja ametites ning inspeksioonides töötavate ametnike seas (26,2% ametnikkonnast). Kõige rohkem keskeriharidusega töötajaid oli samuti avaliku teenistuse eriliikide ametnike hulgas (26% ametnikkonnast) ning ametites ja inspeksioonides (24,2% ametnikkonnast).

Riigi ametiasutustes oli 2008. aasta lõpus kokku 75 põhiharidusega ametnikku, mis moodustas 0,3% ametnike koguarvust. 2007. aastal moodustas põhiharidusega ametnike arv 0,5% kogu ametnikkonnast. Eesti ametnikele kehtib seaduse alusel üldine keskharidusnõue, kuid erandit rakendatakse nende ametnike puhul, kes olid teenistuses avaliku teenistuse seaduse jõustumisel 1. jaanuaril 1996. a ning vastasid teistele teenistusse võtmise tingimustele ja ametikoha eesmärgi saavutamiseks seatud nõuetele. Kuivõrd seaduse jõustumisest on möödunud 13 aastat, on põhiharidusega ametnike osakaalu langus mõistetu.

Kohalikes omavalitsustes omas kõrgharidust 63% ametnikest, mis jääb 2007. aastaga võrreldes samaks (langus 0,7 protsendipunkti). Juhtide ja nõunike hulgas oli kõrgharidusega ametnike osakaal 78,7% (2007. aastaga võrreldes tõus 1 protsendipunkti võrra), vanemametnike seas 60,2% (2007. aastaga võrreldes langus 1,7 protsendipunkti võrra) ning nooremametnike hulgas 27,1% (2007. aastaga võrreldes langus 0,9 protsendipunkti võrra).

Tasemeõppes õppis 2008. aastal 8,1% kogu ametnikkonnast. Kõige rohkem tasemeõppes õppivaid ametnikke töötas ministeeriumides (12%) ning kõige vähem maavalitsustes



Graafik 7. 2008. aastal teenistusest vabastatud riigiametnike jaotus uue teenistuskoha järgi

(3,5%). Kohalikes omavalitsustes omandas tasemeharidust 6,4% ametnikest.

## Ametnike liikumine

Riigi ametiasutuste tasandil on teenistusse asunud ja teenistusest lahkunud ametnike hulk tasakaalus. Avalikku teenistusse asus 2905 ametnikku (14% ametnike koguarvust) ning teenistusest lahkus erinevatel põhjustel 3030 ametnikku (14,8% ametnike koguarvust). Erinevatesse ametiasutustesse teenistusse asunud riigiametnike arv vähenes eelmise aastaga võrreldes 1,6 protsendipunkti võrra. Proportsionaalselt kõige rohkem liikumisi toimus maavalitsuste grupis (teenistusest lahkus 17,2% ja teenistusse asus 7,2%), millele järgnesid ametid ja inspeksioonid (teenistusest lahkus 15% ja teenistusse asus 14,9%).

Asutusegruppidest kõige stabiilsema personaliga olid põhiseaduslikud institutsioonid, kus aasta jooksul lahkus erinevatel põhjustel ametist 12,1% ametnikest. 2007. aastal oli põhiseaduslikest institutsioonidest lahkunud ametnike osakaal 13,8%). Põhiseaduslikele institutsioonidele järgnesid sama näitaja poolest ministeeriumid 14,1 protsendiga.

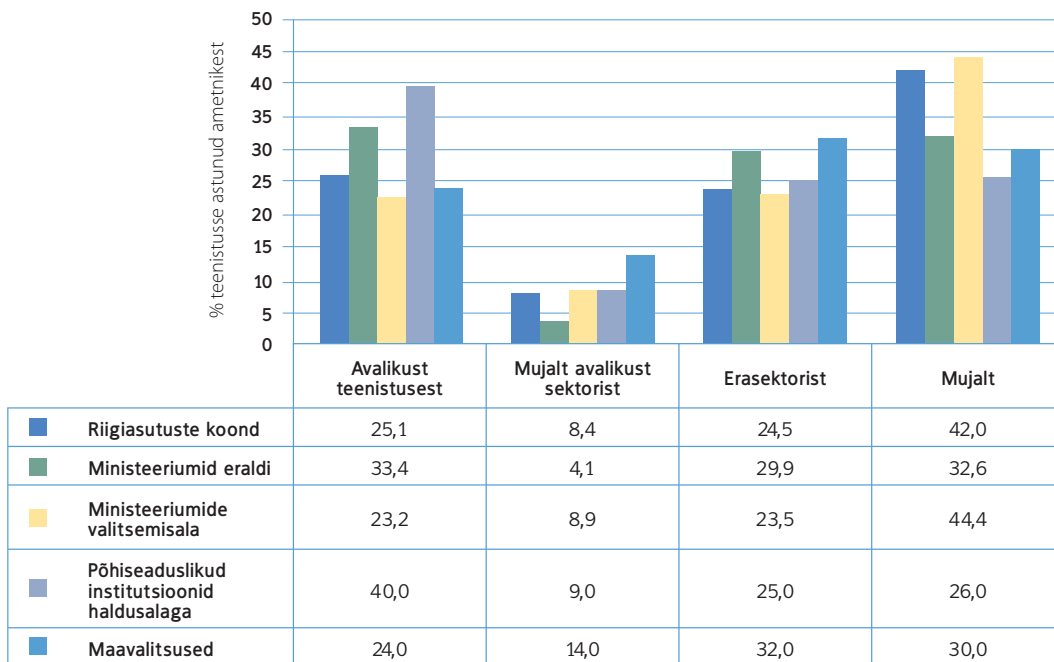
Andmete paremaks analüüsimiseks paluti asutustel täpsustada, milline on olnud teenistusse asunud ametnike eelmine töö- või teenistuskohast ning kuhu on teenistusest lahkunud ametnikud edasi tööle või teenistusse asunud. Täiendavalt uuriti, kui paljud teenistusest lahkunud ametnikest lahkusid teenistustähtaja lõppemise, asutuse likvideerimise või

koondamise tõttu.

Avaliku teenistuse siseselt liikus 10,6% ametnikest. Tõenäoliselt mängivad siin rolli nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas toimunud asutuste ühendamisest kui ka erinevad asutustesisest struktuurimuudatused. Lahkunud ametnikest asusid taas avalikku teenistusse 22,9% ning avalikku sektorisse tööle 5,2%. Erasektoris asusid tööle 14% ametnikest. 2007. aastal asus erasektoris tööle 23,4% ning 2006. aastal koguni 26,2%. Vähenenud on lahkumiste arv Euroopa Liidu või muudesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, kuhu 2008. aastal siirdus 10 ametnikku (0,3% lahkunud ametnikest) (vt graafik 7). 2007. aasta seisuga oli liikumisi Euroopa Liidu institutsioonidesse või muudesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse 0,9%, mis näitab 0,6 protsendipunkti suurust vähenemist. 2008. aasta statistikaandmetest tulenevalt võib järeldada, et üha vähem liiguvad ametnikud avalikust teenistusest erasektoris. Pigem asutakse taas tööle avalikku teenistusse või kolmandasse sektorisse (53,7% lahkunud ametnikest).

Hea on veel tõdeda, et teenistusse asunud uutest ametnikest 25,1% on tulnud avalikust teenistusest. 24,5% teenistusse asunutest on tulnud erasektorist ja 42,0% mujalt.

Esmakordselt oleme püüdnud lahkunud ametnike andmete alusel välja arvutada ka personalivoolavuse täpsema näitaja. Personalivoolavuse leidmiseks arvasime lahkunud ametnike hulgast välja need ametnikud, kes lahkusid teenistusest



Graafik 8. 2008. aastal teenistusse astunud riigiametnike jaotus eelmise teenistuskoha järgi

kas teenistustähtaja lõppemise, asutuse likvideerimise või koondamise tõttu. Seejärel jagasime saadud tulemuse aasta keskmise ametnike arvuga. 2008. aastal lahkus teenistusest teenistustähtaja lõppemise, asutuse likvideerimise või koondamise tõttu 803 ametnikku ehk 26,1% lahkunutest. Eespool kirjeldatud personalivoolavuse valemit kasutades on arvutuslikuks personalivoolavuse näitajaks riigi ametiasutustes 10,6%. Kõige kõrgem oli personalivoolavus teenistuse eriliikides töötavate ametnike hulgas (13,1%) ning ametite ja inspeksioonide ametnike hulgas (11,1%). Kõige stabiilsema personaliga asutusegrupiks olid maavalitsused (personalivoolavus 2,4%) ja põhiseaduslikud institutsioonid (personalivoolavus 8,6%).

Kõige rohkem avaliku teenistuse siseseid liikumisi ametnike põhigruppide lõikes toimus nooremametnike puhul. Lahkunud ning teenistusse asunud nooremametnikke oli 2008. aastal vastavalt 12,2% ja 13,1%. Lahkunud ja juurde tulnud kõrgemaid ametnikke oli vastavalt 9,2% ja 6,5%. Lahkunud vanemametnikke oli kokku 11,2% ja avalikku teenistusse asunud vanemametnikke 9,6%. Avalikust teenistusest tulnud kõrgemaid ametnikke oli 36%, vanemametnikke 25,8% ja nooremametnikke 15,5%. Erasektorist avalikku teenistusse tööle tulnud kõrgemaid ametnikke oli 29,5%, vanemametnikke 26,2% ja nooremametnikke 39,5%. Kõige suurem (9,3%) oli asutusesisene liikumine kõrgemate ametnike põhigrupis. Neile järgnesid vanemametnikud 5,7% ja nooremametnikud 4%-ga.

## Kokkuvõtteks

2008. aasta statistikaandmed näitasid taas Eesti avaliku teenistuse viimase aja arengusuundade kinnistumist. Personali struktuur Eesti avalikus teenistuses on võrdlemisi stabiilne. 2008. aasta tõi kaasa eelkõige ametnike koguarvu vähenemise – kokku 619 ametniku võrra. Põhjuseks võib tuua Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas toimunud asutuste ühendamise ning asutusesisesed struktuurimuudatused, milles omajagu rolli mängis ulatuslik majanduskriis.

2008. aasta näitas positiivset arengutendentsi nende ametnike osas, kes oma seniselt ametikohalt lahkudes jäid tööle avalikku teenistusse või avalikku sektorisse laiemalt. Kui 2006. aastal suundus suurem osa oma seniselt ametikohalt lahkunud ametnikest erasektorisse, siis 2007. ja 2008. aastal ületas nende ametnike hulk, kes asusid tööle mõnel muul ametikohal avalikus teenistuses või teisel ametikohal avalikus sektoris, nende ametnike hulga, kes suundusid erasektorisse. Kuigi ametnike soolises jaotuses on endiselt suhteliselt suur naiste ülekaal, võib pidada positiivseks trendiks seda, et soolise tasakaalustamatuse pidurdumine jätkub.



## 2008. aasta avaliku teenistuse koolituses

**Helena Kivinuk,**

Riigikantselai avaliku teenistuse osakonna  
koolitustalituse nõunik

Riigikantselai on avalike teenistujate koolitust iseloomustavaid andmeid kogunud juba alates 1999. aastast. Ametiasutustelt küsitav info ning koolitusstatistika analüüsi metoodika on kümne aasta jooksul olnud üldjoontes sama, mis tagab andmete võrreldavuse. Järgnevas koolitusstatistika analüüsis on esitatud viimase viie aasta (2004–2008) avaliku teenistuse koolitusandmete võrdlevanalüüs.

Analüüsis tuuakse esmalt välja ülevaade koolituse rahastamisest avalikus teenistuses üldiselt ning seejärel koolituse mahud koolitusvaldkondade ja -vormide lõikes. Välja on toodud 2008. aasta suurema mahuga koolitajad, seda nii ajalisel kui ka rahalisel mahul.

Alates 2005. aastast on analüüsis koolituskulude hulka läbiarvestatud riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes oma töötajate koolitamiseks eraldatud välisabi summad. Analüüs ei sisalda riikliku arengukava haldussuutlikkuse tõstmise meetme<sup>9</sup> keske koolituse programmi raames Riigikantselai ja juhtimiskoolituse alameetme raames omavalitsusliitudele eraldatud rahalisi vahendeid ning ametiasutuste eelarvest teiste asutuste ametnike koolitamiseks kasutatud summasid, kuna need moodustavad vaid ligikaudu 1% riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste koolituse kogukulust. Küll aga sisaldab analüüs vastavate koolituste mahtu tundides.

Koolitusstatistika küsitluses paluti osaleda kõigil riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustel, kus töötamist loetakse avalikuks teenistuseks. Andmed esitasid kõik riigi ametiasutused ja 89% kõigist kohalikest omavalitsustest.

Koolitusandmete analüüs on esitatud asutusegruppide kaupa – ministriumid (MIN), ametid ja inspeksioonid (AMI)<sup>10</sup>, maavalitsused (MV), põhiseaduslikud institutsioonid (PSI)<sup>11</sup> ja kohalikud omavalitsused (KOV).

### Koolituse rahastamine

2008. aastaks planeeriti koolitustegevuste rahastamiseks ligikaudu 6% vähem vahendeid kui 2007. aastal (täpsem ülevaade tabelis 1). Eelarvelisi vahendeid planeerisid vähem nii ametid, inspeksioonid, maavalitsused kui ka põhiseaduslikud institutsioonid. Samas ministriumide ja kohalike omavalitsuste planeeritud koolituseelarved suurenesid 2007. aastaga võrreldes ligikaudu 19%. Kokkuvõttes kasutati koolitusteks 2008. aastal kokku (sh välisabi) ligikaudu 16% rohkem rahalisi vahendeid kui aasta varem. Raha parem kasutamine võib olla tingitud ka sellest, et paljudes asutustes vähendati 2008. aasta II poolaastal koolituse eelarvet, mistõttu esitasid asutused Riigikantselai andmed vähendatud eelarvete kohta ning selle tõttu tekkis olukord, nagu oleksid asutused koolitustegevuste rahastamiseks vähem ressursi planeerinud.

Eelarvelistele vahenditele lisaks kasutati 2008. aastal ametnike koolitamiseks välisabi<sup>12</sup> summas 39 259 395 krooni ehk 71% rohkem kui 2007. aastal. Kõige suuremas summas kasutasid välisabi koolitustegevuste toetamiseks ametid ja inspeksioonid (34 631 921 kr). Järgnesid ministriumid (3 099 601 kr), kohalikud omavalitsused (1 200 055 kr), maavalitsused (285 902 kr) ning põhiseaduslikud institutsioonid (497 426 kr). Oluline vähenemine välisabi kasutamise osas leidis aset põhiseaduslikes institutsioonides, kus

9 Vt <http://www.avalikteenistus.ee/haldusmeede>, Haldusvõimekuse arendamine.

10 Sh ministriumide valitsemisalas olevad muud valitsusasutused.

11 Sh Riigikantselai ning Riigikantselai haldusalas tegutsev valitsusasutus Rahvusarhiiv.

12 Andmed esitati Riigikantselai juhul, kui ametiasutus oli välisabi saajaks (välisabi kasutav projekti eest vastutav asutus, kelle poolt esitatud välisabi saamise taotlus rahuldati).

Asutusegrupp	Aasta	Eelarve	Kasutatud
AMI	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
	2007	90 447 541 kr	81 175 632 kr
	2008	82 204 986 kr	73 409 256 kr
KOV	2004	13 904 208 kr	11 755 427 kr
	2005	12 207 877 kr	10 479 258 kr
	2006	17 677 019 kr	15 989 106 kr
	2007	25 918 966 kr	20 564 788 kr
	2008	30 794 441 kr	27 461 767 kr
MIN	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
	2007	16 806 813 kr	15 064 252 kr
	2008	20 048 171 kr	17 111 130 kr
MV	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
	2007	2 074 140 kr	1 964 641 kr
	2008	1 709 916 kr	1 502 951 kr
PSI	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
	2007	7 246 954 kr	7 325 681 kr
	2008	6 033 365 kr	5 187 706 kr
Kokku	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
	2007	116 575 448 kr	105 530 206 kr
	2008	109 996 438 kr	97 211 043 kr

Tabel 1. Koolituseelarve asutusegruppides 2004–2008

see summa vähenes ligikaudu 92%. Välisabi moodustas keskmiselt 28% riigiasutuste töötajate koolitamiseks tehtud kuludest.

Koolituse kogukulu 2008. aastal oli 163 932 205 krooni<sup>13</sup> (sh välisabi 39 259 395 kr), suurenedes 2007. aastaga võrreldes 19,3% võrra.

Ametnike koolitamiseks kasutatud rahalised vahendid riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes tervikuna moodustasid 2008. aastal keskmiselt 2,5% asutuste palgafondist (vt graafik 1<sup>14</sup>). Võrreldes 2007. aastaga vähenes koolituskulude osakaal palgafondis 0,4% võrra.

lude osakaal palgafondis 0,4% võrra.

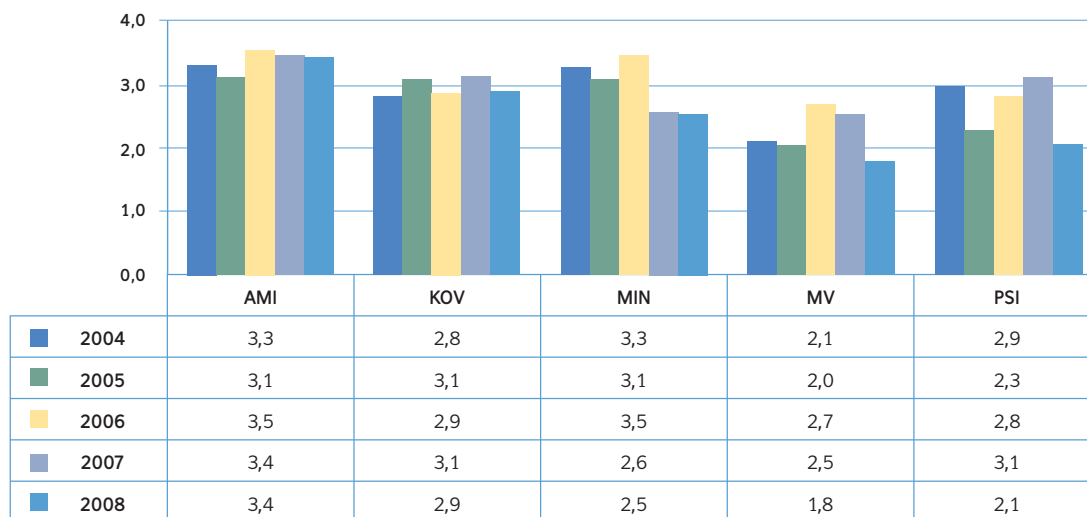
Avaliku teenistuse tippjuhtide<sup>15</sup> koolitust finantseerisid riigi ametiasutused 2008. aastal 937 315 krooni ulatuses. Tippjuhtide koolituskulud moodustasid 0,7% ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide ning maavalitsuste koolituskuludest.

2008. aastal osales avaliku teenistuse tippjuhtidest vähemalt ühel koolitusel 89 ametnikku: 13 kantslerit, 45 asekanclerit, 19 peadirektorit ning 12 maavanemat. Keskmine koolitustundide arv ühe osaleja kohta oli jätkuvalt kõige kõrgem

13 Summa ei kajasta Riigikantsleile keskse koolituse programmist tehtud kulutusi.

14 2006., 2007. ja 2008. aastal on protsendi arvutamisel võetud aluseks koolituse kogukulu.

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

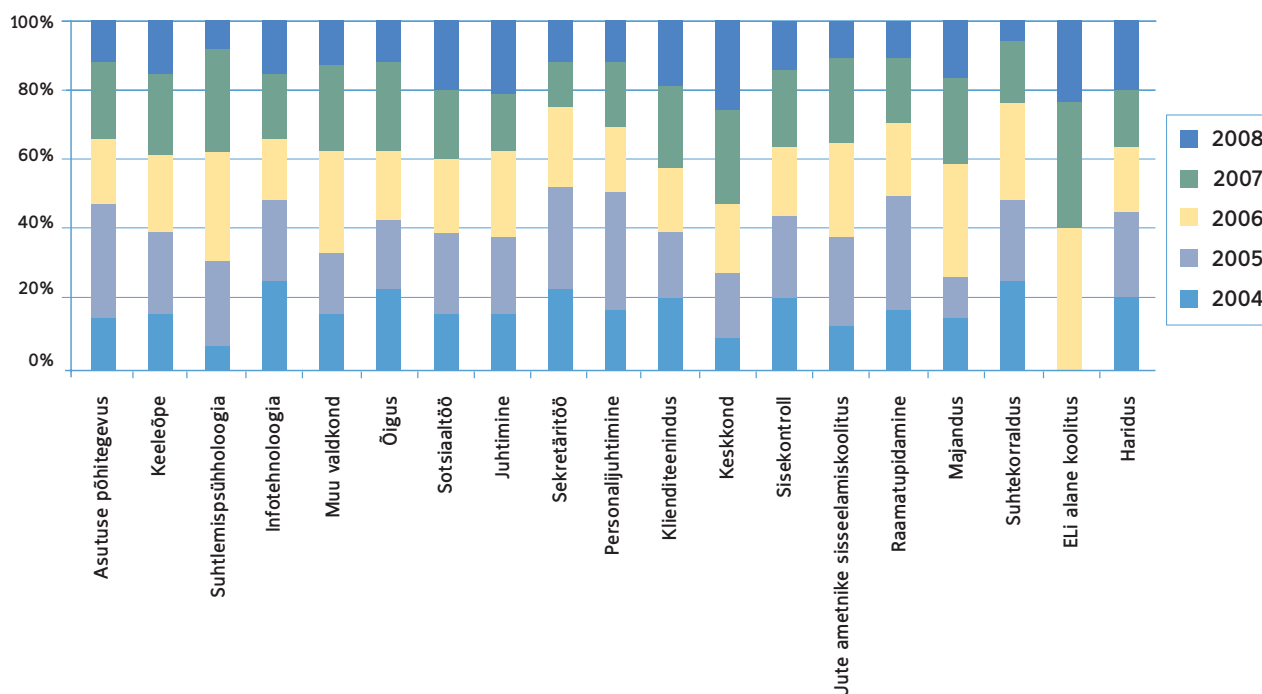


Graafik 1. Koolitusele kulutatud raha (protsent palgafondist) 2004–2008

kantslerite grupis – 94,5 koolitustundi (s.o 18% võrra kõrgem kui 2007. aastal), järgnes peadirektorite grupp 63,2 tunniga, asekanclerite grupp 51,6 tunniga ning maavanemate grupp 48,9 tunniga. 2008. aastal vähenes koolitusmaht ühe osaleja kohta maavanemate grupis (ligikaudu 72% võrra). Asekanclerite ja peadirektorite grupis jäi keskmine koolitustundide maht enam-vähem samale tasemele aasta varasemaga võrreldes.

### Koolituse mahud koolitusvaldkondade lõikes

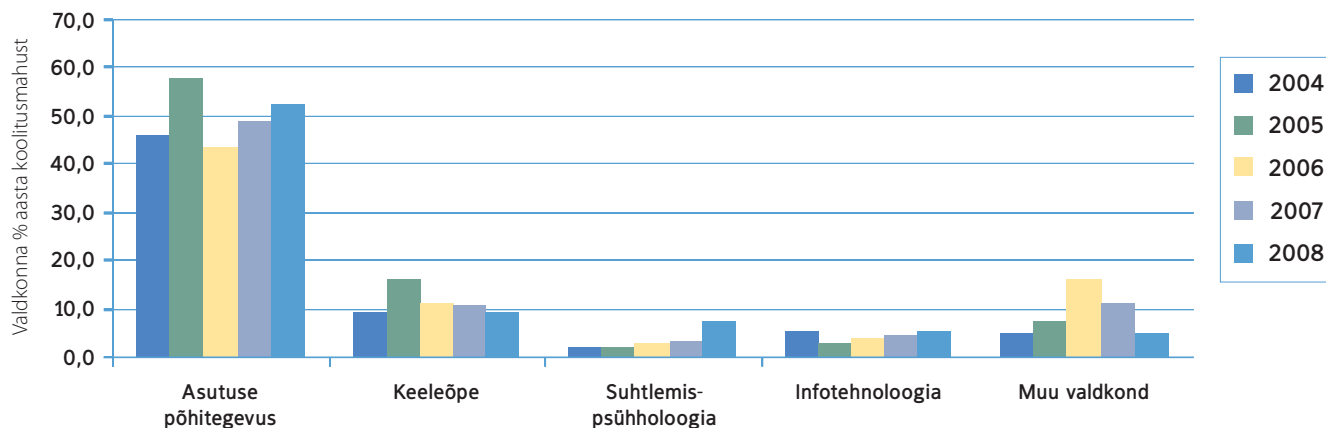
Koolitusvaldkondades kasvas koolitusmaht sisekontrolli ja hariduse valdkonnas, vastavalt 27,6% ja 22,4% (vt graafik 2). Kui aastatel 2005–2006 kasvas „muu“ valdkonna<sup>16</sup> maht järkjärgult, siis 2008. aastal jätkus 2007. aastal alanud „muu“ valdkonna mahu vähenemine. Kui vähenemine 2007. aastal oli 7,3%, siis 2008. aastal langes koolitusmaht „muus“ vald-



Graafik 2. Koolitusmahu jaotus valdkonniti 2004–2008

<sup>16</sup> „Muu“ valdkond sisaldab koolitusi, mis ei sobi 18 põhivaldkonna alla.





Graafik 3. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda ametites ja inspeksioonides 2008. aastal

konas 72% võrra. Suurima mahuga valdkonnaks oli eelmisel aastal asutuse põhitegevusega seotud koolitusvaldkond, järgnes keeleõpe. Enam-vähem samale tasemele jäid suhtlemispsühholoogia ja majanduse valdkonna koolitusmahud.

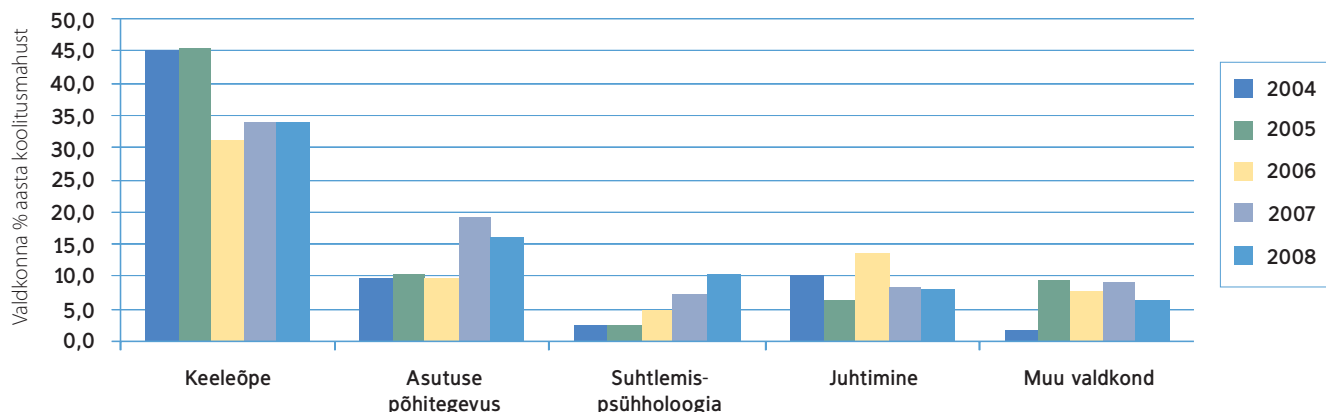
Uute ametnike sisseelamisele suunatud koolitused, mille kohta andmed esitati kolmandat aastat järjest, moodustasid taas keskmiselt 1% koolituse kogumahust. Suurusjärk on kõigil kolmel aastal olnud ühel tasemel. Asutusegruppide lõikes on sisseelamiskoolitustel kõige rohkem osalenud maavalitsuste ametnikud, kus valdkonna koolitused moodustavad 1,5% koolituse kogumahust. Kõige väiksem osakaal on sisseelamiskoolitustel kohaliku omavalitsuse üksuste grupis, moodustades vaid 0,6% koolituse kogumahust.

Ametite ja inspeksioonide grupis tõusis 2008. aastal sisekontrolli valdkonna koolitusmaht (ligikaudu 24% võrra) ning hariduse valdkonna koolitusmaht (ligikaudu 16,7% võrra). Vaatamata sellele on tegemist valdkondadega, mis viie suurima mahuga koolitusvaldkonna hulka ei mahu. Sarnaselt 2007. aastale moodustasid suurima protsendi aasta koolitusmahust asutuse põhitegevusega seotud koolitused, mille maht 2008. aastal mõnevõrra kasvas (vt graafik 3). Kõige

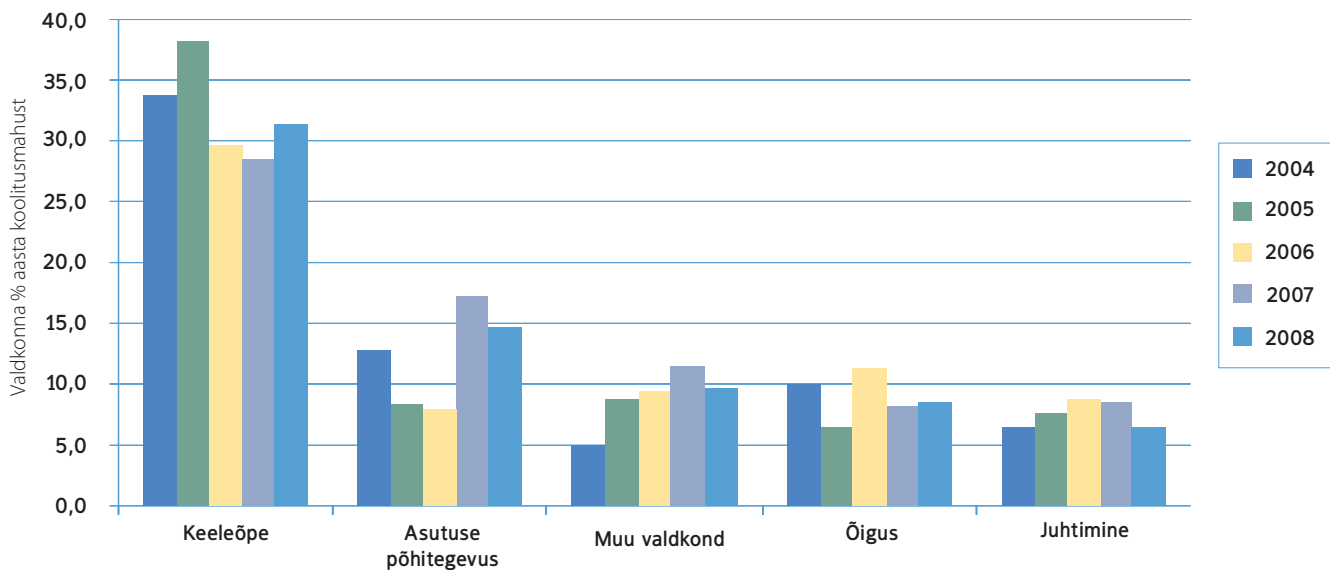
enam vähenes ELi alase valdkonna koolituse mahu osakaal, kuid kõige väiksema mahuga valdkonnaks jäi sarnaselt 2007. aastale hariduse valdkond. Ametite ja inspeksioonide grupis moodustas viie suurema koolitusvaldkonna maht keskmiselt 79,5% koolituse kogumahust.

Keeleõppe maht ministeeriumides jäi eelmisel aastal samale tasemele, olles püsivalt kõige suurema mahuga valdkonnaks ning moodustades koolituse kogumahust 33,8% (vt graafik 4). Valdkondade võrdluses suurenes kõige rohkem ELi alase valdkonnaga seotud koolitusmaht, jäädes siiski üheks väiksema mahuga koolitusvaldkonnaks. Teiste valdkondadega võrreldes osalesid ministeeriumide ametnikud kõige vähem keskkonna ja hariduse valdkonna koolitustel. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda moodustasid keskmiselt 74,8% koolituse kogumahust ministeeriumides.

Põhiseaduslike institutsioonide grupis moodustas viie suurema valdkonna maht 68,1% koolituse kogumahust (vt graafik 5). Keeleõppe valdkonna maht jäi enam-vähem samale tasemele, moodustades suurima protsendi aasta koolitusmahust (31,3%). Kõige väiksemas mahus osalesid põhiseaduslike institutsioonide ametnikud raamatupidamise ja sotsiaaltöö



Graafik 4. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda ministeeriumides 2008. aastal



Graafik 5. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda põhiseaduslikes institutsioonides 2008. aastal

valdkonna koolitustel. Aasta jooksul ei osaletud kordagi hariduse valdkonna koolitustel.

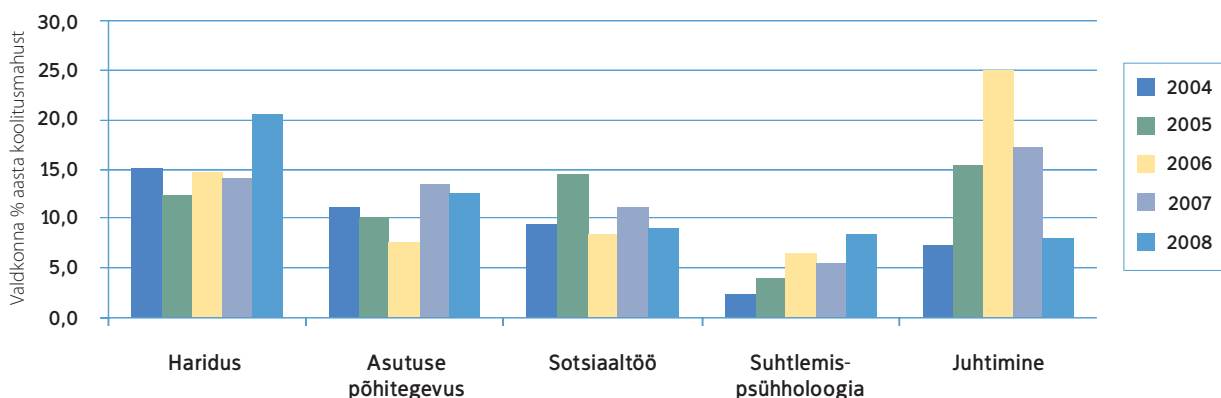
Kui maavalitsuste grupis oli juhtimise valdkonna koolituse maht kolmel eelmisel aastal suurima mahuga koolitusvaldkonnaks, siis 2008. aastal langes juhtimise valdkond viiendale kohale, moodustades koolitusmahust vaid 7,9% (vt graafik 6). Oluliselt tõusis personalijuhtimise valdkonna koolituste maht, kasvades peaaegu 2,5 korda. Viie suurema koolitusvaldkonna maht moodustas keskmiselt 58,3% koolituse kogumahust. Kõige väiksemas mahus osaleti suhtekorralduse ja keskkonna valdkonna koolitustel.

Kohalikes omavalitsustes moodustas viie suurema koolitus-

valdkonna maht keskmiselt 58,3% koolituse kogumahust. Oluliselt vähenesid „muu“ valdkonna koolitused, moodustades 11,5% koolituse kogumahust (vt graafik 7). Suurima mahuga koolitusvaldkonnaks oli asutuse põhitegevusega seotu. Kõige väiksemas mahus osalesid omavalitsusametnikud sarnaselt kahe eelmise aastaga sisekontrolli alastel koolitustel. Kui 2007. aastal keeleõppe maht oluliselt vähenes, siis eelmisel aastal selle valdkonna koolitusmaht suurenes ligikaudu 2,3 korda, kuid viie suurema mahuga koolitusvaldkonna hulka keeleõpe siiski ei jõudnud.

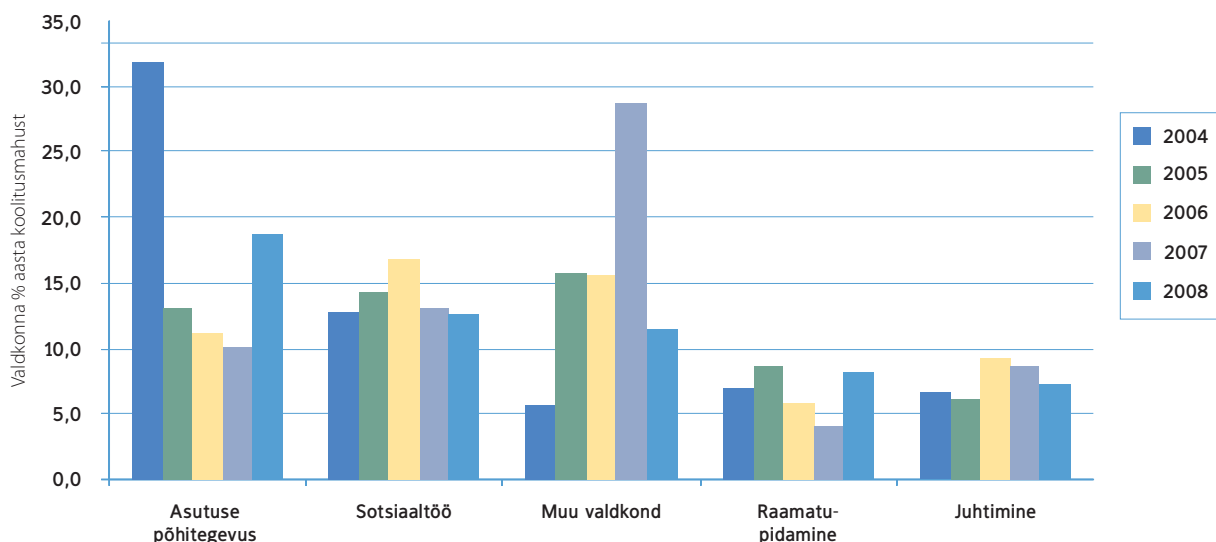
### Koolituse mahud koolitusvormide lõikes

Kui aastatel 2006–2007 oli suurima mahuga koolitusvormiks tellimuskoolitus<sup>17</sup>, siis 2008. aastal käisid ametnikud enam



Graafik 6. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda maavalitsustes 2008. aastal

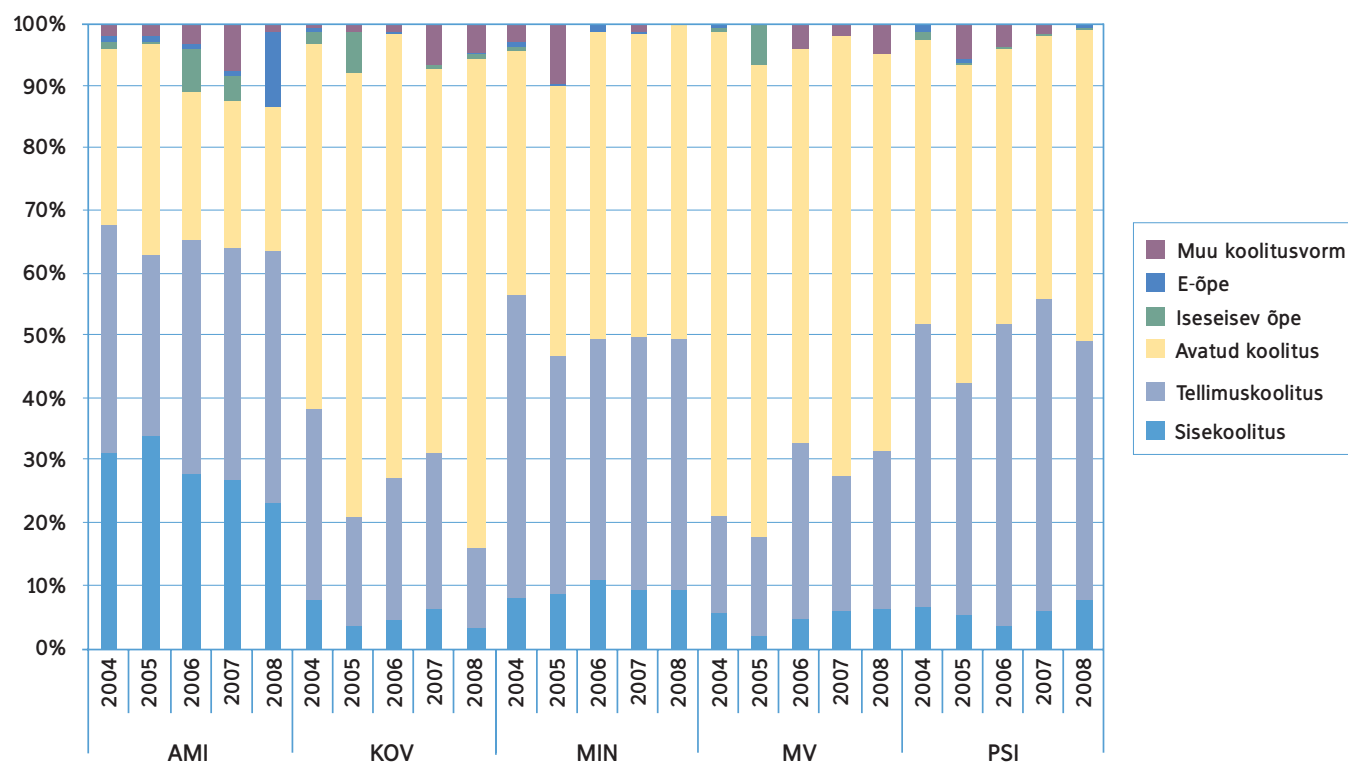
<sup>17</sup> Tellimuskoolitus – koolitusvorm, mille puhul koolitustel osalejad on ühest organisatsioonist ning koolitaja on väljastpoolt.



Graafik 7. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda kohalikes omavalitsustes 2008. aastal

avatud koolitustel<sup>18</sup> (vt graafik 8). Avatud koolituste maht moodustas koolituste kogumahust ligikaudu 39%. Enam tõusis avatud koolituste maht kohalikes omavalitsustes (ligikaudu 16,8% võrra) ning põhiseaduslikes institutsioonides (ligikaudu 7,8% võrra). Sama koolitusvormi maht vähenes

aga maavalitsustes (ligikaudu 7,2% võrra). Tellimuskoolituste maht jäi kõikide asutusegruppide lõikes samale tasemele aasta varasemaga võrreldes, moodustades koolituse kogumahust ligikaudu 36,4%. Enam vähenes tellimuskoolituste maht kohalikes omavalitsustes, kus vastav näitaja vähenes



Graafik 8. Koolitusvormide maht (tundides) asutusegruppides 2004–2008

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

Nr	Koolitaja	Koolitusmaht kroonides <sup>20</sup>
1	Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)	3 226 572
2	Stern Koolitus OÜ	1 790 384
3	Invicta	1 554 488
4	Inscape Koolitus OÜ	1 462 607
5	PerCapita OÜ	1 028 889
6	Addenda OÜ	962 705
7	Äripäeva Kirjastuse AS	798 175
8	Tallinna Ülikool	796 864
9	Eesti Väitlusselts	714 483
10	Preisemann Koolitus OÜ	661 072

Tabel 2. Kümme kõige suurema rahalise mahuga koolitajat

12,2% võrra. Sisekoolituse<sup>19</sup> maht langes 5% võrra, moodustades keskmiselt 16% koolituse kogumahust. E-õppe maht suurenes ametites ja inspeksioonides ligikaudu 11,8% võrra. Iseseisva õppe maht oli jätkuvalt minimaalne igas asutusegrupis.

### Ametnike koolitajad

Viimasel neljal aastal on suurima rahalise ja ajalise mahuga riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnike koolitajaks Sisekaitseakadeemia (sh Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus, ATAK). Kümme kõige suurema rahalise mahuga

koolitusasutust katsid koolituse rahalisest kogumahust 14,2%.

Kümme koolitusasutust, kelle koolitustel osalesid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnikud 2008. aastal kõige suuremas ajalises mahus, on esitatud tabelis 3. Kümme kõige suurema mahuga koolitajat katsid koolituse kogumahust tundides 24,4%.

Viie suurima ajalise ja rahalise mahuga koolitaja seas nimetati kokku 339 erinevat koolitajat.

Nr	Koolitaja	Koolitusmaht tundides <sup>21</sup>
1	Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)	69 362
2	Eesti Väitlusselts	41 868
3	Kirde Piirivalvepiirkond	29 151
4	Julgestuspolitsei	21 604
5	Prantsuse Kultuurikeskus	20 691
6	Põhja Politseiprefektuur	18 846
7	Eesti Õiguskeskus SA	12 438
8	Lõuna Politseiprefektuur	12 385
9	International Language Services OÜ	7 426
10	Põhja Piirivalvepiirkond	7 414

Tabel 3. Kümme kõige suurema tunnimahuga koolitajat

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

20 Kogutud andmed ei peegelda koolitusasutuste rahalist kogumahtu absoluutarvudes, vaid proportsionaalselt.

21 Kogutud andmed ei peegelda koolitusasutuste ajalist kogumahtu absoluutarvudes, vaid proportsionaalselt.

## Kokkuvõte

Tagasivaade eelmiste aastate koolitustegevusele annab ülevaate olulistest valdkondadest ametnike koolitamisel, sellele kulutatud ressursist ning põhilistest muutustest. Üheks suurimaks muudatuseks 2008. aastal oli ametites ja inspeksioonides e-õppe vormi kasutamise suurenemine, mis näitab, et üha enam üritatakse leida uuenduslikke õppemeetodeid, mis aitavad kokku hoida aega ja raha ning muudavad ametnike koolituse paindlikumaks.

Kuigi ametnike koolituseks ja arendamiseks planeeritud ressurss 2008. aastaks oli mõnevõrra väiksem kui eelmisel aastal, siis kogu kasutatud ressurss on aasta-aastalt kasvanud, seda ka 2008. aastal. Hüppelise kasvu tegi 2008. aastal välisabi kasutamine, suurenedes 72% võrra, mis näitab, et

asutused on hakanud enam kasutama ressursse, mis ei tule otseselt nende endi eelarvetest.

Aastate jooksul on kõige suurema mahuga valdkonnaks olnud asutuse põhitegevusega seonduvad koolitused, seda ka eelmisel aastal. Järgnesid keeleõppe ja suhtlemispsühholoogia valdkonna koolitused. 2008. aastal vähenes oluliselt „muu“ valdkonna alane koolitus, mille põhjuseks võib olla tõsiasi, et asutused määravad täpsemalt ära koolituste sisu ega lähe kergema vastupanu teed, määrates koolituse valdkonnaks „muu.“

Riigikantselei tänab kõiki küsitlusele vastanud!





[www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee)

