



Avalik teenistus
Estonian Public Service

AVALIKU TEENISTUSE AASTARAAMAT

2012

Koostaja: Rahandusministeerium
Toimetaja: Kadri Vilba
Kujundaja: OÜ Dada AD

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

SISUKORD

Kokkuvõte aastast 2012 lk 4

Eesti avaliku teenistuse
koolituse arengud aastal 2012 lk 7

2012. aasta avaliku teenistuse
eetika valdkonnas lk 9

Õigusvaldkond aastal 2012 lk 13

2012. aasta värbamise ja valiku valdkonnas lk 16

2012. aasta tippjuhtide
arendamise valdkonnas lk 19

Avalike teenistujate
palgakorraldus 2012. aastal lk 22

Uued väljakutsed
riigi tugiteenuste ühendamisel lk 25

Avaliku teenistuse personalianalüüs lk 29

KOKKUVÕTE AASTAST 2012

Kaido Paabus

Rahandusministeeriumi
Riigihalduse ja avaliku
teenistuse osakonna
juhataja

UUS AVALIKU TEENISTUSE SEADUS

Avaliku teenistuse jaoks oli 2012. aasta ajaloolise tähtsusega – pärast mitmeid luhtunud kaitseid võeti vastu uus avaliku teenistuse seadus (ATS). Uue seadus tekitab kahtlemata küsimusi: kas see aitab ametiasutustesse tuua või seal paremini hoida asjatundlikku, pühendunud ja õigete väärtushinnangutega tööjõudu; kas see vastab kõige paremini organisatsiooni vajadustele; kas tööandjate ja –võtjate huvid on tasakaalustatud jne. Kindlasti võib seadusest leida sätteid, mis tekitavad küsimusi või meelehärmi, kuid sellele vaatamata leitakse, et eelmine seadus oli juba ammu ajale jalgu jäänud. Uus seadus lahendas olukorra, kus tegelik elu ja ametnike töökorraldus olid tõsisel vastuolul seaduse tegeliku mõttega. Vana seadus polnud kooskõlas ei õigusriigi, Euroopa avaliku halduse ega tihtipeale ka terve mõistusega. Uue seadusega loodetakse vältida probleemi, kus tegelik elu ning seadus elavad üksteisest lahutatuna ning iseseisvalt. Lisaks õiguslikule nihilismile oli eelmise ATS-i probleemiks seaduse mittevastavus tänapäevaste organisatsiooni juhtimise vajadustega, mis oli tihtipeale ka peamiseks põhjuseks, miks seaduse mõtete eirati. Palju on kiidetud just uue seaduse paindlikkust töösuhete korraldamisel ning seda ka tööandja vaatevinklist lähtuvalt. Samas loob uus ATS võrreldes vana seadusega just ametnikele mitmetes töökorralduslikes tingimustes suurema kindluse ja kaitse tööandja suva eest.

Uue seaduseelnõu vastuvõtmine Riigikogu poolt on suuresti Justiitsministeeriumi teene. Seal kujundati seaduse ideoloogia ja valati see sellisesse vormi, mis tõi eelnõule ka piisava poliitilise toe. Loomulikult toetus Justiitsministeerium mitme valdkonna puhul teiste ministeeriumide spetsialistidele. Seaduse vastuvõtmise järgselt 13. juunil 2013 läks teatepulk üle Rahandusministeeriumile, kellele on pandud vastutus seaduse rakendamise eest. Uus seadus volitab Rahandusministeeriumit neljateistkümne rakendusakti kehtestamiseks, neist üks rahandusministri ja ülejäänud valitsuse tasandil. Aasta lõpuks võttis valitsus vastu üheksa rakendusakti, seaduse jõustumise ajaks oli valitsusel kinnitamata veel neli rakendusakti, mis polnud aga seaduse jõustumise mõttes kriitilise tähtsusega.

Uue seaduse rakendamine ei ole piirdunud rakendusaktide koostamisega. Sama oluline ja töömahu poolest isegi tähelepanuväärsem oli ametiasutuste toetamine nõustamise ja juhendamise kaudu. Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna töötajad korraldasid ametiasutuste personalitöötajatele suure hulga seminare, kus arutati uute rakendusaktide sisu üle ning lepidi kokku selles, kuidas neid ellu viia. Kõige põhjalikum töö oli seoses ametnik-töötaja jaotuse ja palgajuhendite koostamise ettevalmistamisega. Siin tõi uus seadus kaasa põhimõttelised muudatused, mis pidid olema ellu viidud seaduse jõustumise ajaks 1. aprillil. Seaduse sujuvama rakendumise huvides rääkis Rahandusministeerium üldnimetatud teemad iga ministeeriumiga eraldi valitsemisala lõikes läbi. Lisaks personalitöötajate juhendamisele korraldati ka neli kahepäevast uut seadust tutvustavat koolitust kohalikele omavalitsustele ja kaks ühepäevast üritust riigiametnikele. Ettevalmistamisel on ka uut ATSi tutvustav käsiraamat.

KESKASTMEJUHTIDE ARENDAMINE

Uue avaliku teenistuse seaduse puhul on kõige rohkem kaheldud selles, kas see aitab tõtturult meelitada ametnikutööle tippspetsialiste. Siin pannakse seadusele sageli liiga kõrged ootused. Ehkki seadus seab küll töösuhetel vundamenti, ei piisa sellest, et luua avalikust teenistusest atraktiivne töökeskkond. Suur osa avaliku teenistuse ligiõmbavusest sõltub seadusevälistest asjaoludest. Ennekõike sellest, kui hästi on juhitud suutnud organisatsioonid tööle panna. Sel põhjusel alustati 2012. aastal keskastmejuhtide arendamise programmi (KAJA) kokkupanekuga. Riigikantselei eestvedamisel on viimastel aastatel põhjalikult tegeletud tippjuhtide arendamisega, millel kahtlemata on avaliku teenistuse arengule väga oluline mõju. Samas ei piisa juhtimiskvaliteedi parandamiseks vaid tippjuhtide arendamisest. Suur osa avaliku teenistuse tõhusast toimimisest lasub keskastme juhtidel, kes kujundavad spetsialistidele igapäevase töökorralduse ja -õhustiku. KAJA käivitamisel alustati keskastmejuhtide ja nende vajaduste kaardistamisega, millele järgnevad kompetentsimudeli koostamine ja sellele koolitusprogrammi ülesehitamine.

KOOLITUS JA ARENDAMINE

Enamus ülaltoodud arendustegevustest olid põhisas rahastatud Euroopa Liidu struktuurifondidest (ESF). Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond vastutab ESFist rahastatava Inimressursi arendamise rakenduskava 2007–2013 prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ programmi “Keskne koolitus 2012–2013“ elluviimise eest. Keskmesse koolitusprogrammi (KEKO) koondatakse ametiasutuste üleseid koolitusvajadusi, mida oleks mõistlikum korraldada ühiselt nii kulude kokkuhoiu kui ühtsete väärtuste ja tööharjumuste kujundamiseks. Aprillis kinnitas rahandusminister KEKO 2012.–2013. aasta programmi, mis on jaotatud viieks suunaks: avaliku teenistuse ühtsete põhiväärtuste ja eetika tugevdamine; poliitika kujundamise ja elluviimise oskuste parandamine; lihtsama ja tõhusama riigivalitsemise tagamine; personalijuhtimise oskuste parandamisele ja avalikku teenistust toetava koolitussüsteemi arendamine ning keskastmejuhtide arendamine. Programm pandi kokku teistest ministeeriumidest esitatud vajaduste koondamise ja sünteesimise kaudu. Uue programmi esimesel aastal jõuti läbi viia 79 koolituspäeva 1206 osalejale.

Koolituse valdkonna jaoks oli 2012. aasta oluline ka sel põhjusel, et uue ATSi pandi alus koolitussüsteemi paramaks ülesehitamiseks. Uus seadus andis volitusnormi ametnike koolituskorra kehtestamiseks, millega sai selgemini paika panna erinevate osapoolte vastutuse ametnike koolitamisel. Varasemalt toimus see mitteametlike kokkulepete näol, mis on kaasa toonud üsna erineva taseme koolitussüsteemi arendamisel ministeeriumide valitsemisalade lõikes. Loodetavasti aitab uus määrus selgemate ootuste seadmisega seda probleemi leevendada.

AMETNIKUEETIKA

Ametnikueetika valdkonna jaoks oli lisaks uuele ATSi sama oluline sündmus uue korruptsioonivastase seaduse (KVS) vastuvõtmine. Ka selle seaduse valmistas ette Justiitsministeerium, Rahandusministeeriumil oli oluline roll ametnikueetikat puudutavate osade koostamisel. Uus ATS loob aluse selleks, et ametnikueetika valdkond oleks institutsionaalsemalt korraldatud. Ehkki avaliku teenistuse eetikakoodeks kehtestati juba

1999. aastal, puudus selle rakendamiseks mehhanism. Uus seadus annab volitusnormi ametnikueetika nõukogu loomiseks. Selle nõukogu ülesanne saab olema keskkonna ja väärtuste kujundamine ametnikueetika valdkonnas, sealjuures uue avaliku teenistuse eetika-koodeksi kehtestamine. Valitsus kinnitas 2012. aasta eetikanõukogu puudutava määruse ja 2013. aastal kut-
sutakse nõukogu kokku.

VÄRBAMINE JA VALIK

Värbamise ja valikuvaldkonnas toob uus ATS kaasa mitu põhimõttelist muudatust. Seni kehtis nõue korraldada vabale ametikohale avatud konkurss vaid kõrgemate ametnike ametikohtade puhul. Nüüd on sise- või väliskonkursi nõue kõigil ametitasemetel. See suurendab avaliku teenistuse avatust ning loob võrdsemaid võimalusi ametikoha taotlemisel nii asutuse siseselt kui väliselt. Lisaks konkursi nõudele peavad kõigi avalike konkursside kuulutused olema avaldatud kesksel avaliku teenistuse kodulehel¹, mis hõlbustab avalikus teenistust tööd sooviva inimese otsinguid. Rahandusministeerium alustas ka ettevalmistustööd avaliku teenistuse konkursiveebi integreerimiseks peamiste personaliotsingu portaalidega CV Online ja CV Keskus. Konkursiveebi ning nimetatud värbamiskeskondade ühendamine aitab kiiremini üles leida sobivad tööpakkumised ning samuti vähendab ja ennetab dubleerivat tööd nii kandideerijal kui ka värbajal.

PALGAKORRALDUS

Uue ATSi vastuvõtmine muutis palju ka palgakorralduses. Suurim muutus oli keskse palgaastmestiku kaotamine ning palgakomponentide vähendamine, mis aitab kaasa palgasüsteemi paindlikkuse ning läbipaistvuse suurenemisele. Asutusteülese palgasüsteemide ühtsuse ja asutustesisese õigluse tagamiseks ning palgasüsteemide arendamiseks vajalike teadmiste täiendamiseks viidi läbi koolitused, koostati palgajuhendi näidis ning nõustati asutusi nende palgajuhendite koostamisel. Asutustevaheliste palgavõrdluste tegemiseks täiendati teenistusgrupe ning viidi läbi riigi ametiasutuste

palgauuring. Palgauuringust saadud info annab asutuste juhtidele paremad alused palgaotsuste tegemiseks ning riigile tervikuna ülevaate erinevate asutuste palgatasemetest. Läbipaistvuse saavutamiseks on palgakorralduse peamine rõhuasetus võimalikult sisuka ja aktuaalse palgaanalüüsi ülesehitamisel, mis on keeruline ja ajamahukas protsess ning millele kulub Rahandusministeeriumil aega ka järgnevatel aastatel.

ROHELINE RAAMAT

Vabariigi Valitsus on andnud Rahandusministeeriumile ülesande ette valmistada riigi kui ühtse tööandja personalipoliitika roheline raamat, kaardistamaks ühtse personalipoliitika kujundamise ja rakendamise probleeme. Peamiste kitsaskohtadena toob raamat välja ebaselguse riigi kui ühtse tööandja kontseptsioonis ja eesmärkides. Samuti selles, kui jõuliselt soovib valitsus sekkuda riigi poolt asutatud organisatsioonide personalipoliitikasse ning juriidilised võimalused selleks. Lisaks kirjeldatakse raamatus probleeme erinevates personalivaldkondades kitsamalt. Rohelist raamatut esitleti kantsleritele ning saadeti arvamuse avaldamiseks ministeeriumide personalijuhtidele. Eeldusel, et valitsuses jõutakse probleemides kokkuleppele, saab valge raamatu vormis välja töötada võimalikud lahendusvariandid ning sellele üles ehitada personalipoliitika strateegilised suunad. Teadlikum ning eesmärgistatum personalipoliitika aitaks paremini suunata vahendeid kõige vajalikumate valdkondade arendamisele, kasutades selleks ära ka järgmise Euroopa Liidu eelarveperioodi vahendeid tõhusama ja asjatundlikuma avaliku halduse ülesehitamisel.

EESTI AVALIKU TEENISTUSE KOOLITUSE ARENGUD AASTAL 2012

Rauno Vinni

Rahandusministeeriumi
Riigihalduse ja avaliku
teenistuse osakonna
nõunik

Koolituse valdkonnas oli 2012. aasta tähelepanuväärseimaks tegevuseks avaliku teenistuse seaduse alusel kehtestatava Vabariigi Valitsuse määruse „Ametnike koolituse kord“ ettevalmistamine ja heakskiitmine. Kuigi määrus jõustus 1. aprillil 2013, koostati eelnõu ja määrus kinnitati valitsuse poolt 2012. aastal. Määrus reguleerib avaliku teenistuse ülese ametnike koolituse koordineerimise korraldust, koolitustegevuse korraldamist riigi ametiasutuses, koolituste eest tasumisel omaosaluse rakendamise ning ressursimahuka koolituse lepingu sõlmimise ja kulude arvestamise korraldust.

Avaliku teenistuse kui terviku tasandil on varem kehtinud „Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted“, kuid see dokument oli kehtivuse kaotanud juba aastaid tagasi. Seega enne ametnike koolituse korra jõustumist reguleerisid avaliku teenistuse koolitust peamiselt ametiasutustes kehtivad organisatsioonisesed koolituse korrad. Koolitusjuhtide võrgustikus oli koolituskorralduse juhendmaterjali (koolituse juhtimise hea tava) uuendamist arutatud viimati aastal 2008, kuid kinnitamiseni või ametliku tunnustamiseni tol korral eelnimetatud dokument ei jõudnudki. Niisiis, täidab värske määrus teatavat tühimikku asutusteüleses koolituses – lisaks ametiasutuste koolituse korraldusele käsitleb määrus üleüldist ametnike koolituse koordineerimise korraldust Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse koordineerijana ja ministeeriumide tasandil hõlmates ka nende valitsemisala.

Kuigi määrusega reguleeritakse seni ametlikult kirjeldamata asutusteülest ja -vahelist koolitussüsteemi, lähtub akt sellegipoolest põhimõttest, et Eesti ametnike koolitussüsteem on detsentraliseeritud ja peamine vastutus ametnike teadmiste ning oskuste nõuetele vastavuse ja arendamise eest lasub asutustel endil. Määruses kasutatav koordineerimise mõiste on sihilikult üsna lai – see tähendab eelkõige ühtsete tegevuspõhimõtete kujundamist ja nende rakendamise toetamist nii avalikus teenistuses kui ka ministeeriumide valitsemisalades. Määrus ei loetle üksikasjalikult ministeeriumide ülesandeid oma valitsemisala asutuste koolitustegevuse juhtimiseks, sest ministeeriumide valitsemisalade koolitussüsteemid on väga erinevad. Ametnike koolituse korra üldistuse taseme kindlaksmääramisel oli lähtekohaks eelviidatud koolituse juhtimise hea tava. Selgus, et paljude koolituskorralduse aluste kujundamisel (eriti just

asutuste sisemise koolituskorra määratlemisel) olid hea tava sätted kenasti ajaproovile vastu pidanud. Nii vastab nüüd kehtiv ametnike koolituse kord suurel määral juba varem koolitusjuhtide võrgustikus läbi arutatud põhimõtetele. Kuivõrd eelnõu koostamisel oli eesmärk vältida ülereguleerimist, siis võiks üks tulevane arendusvõimalus ja tugi määruse rakendamisel olla uue koolituse hea tava loomine koolitusjuhtide võrgustikus.

Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnas oli 2012. aastal koolituse valdkonna teiseks suuremaks ettevõtmiseks programmi „Keskne koolitus 2012–2013“ koostamine¹. Kesksele pakutakse selliseid koolitusi, mida pole sisulistel kaalutlustel otsustanud asutustes eraldi korraldada ja/või mis toetavad muudatusi laiemas avalikus halduses. Programmi ettevalmistamine kestis terve esimese kvartali (olles alanud juba 2011. aastal). Rahandusminister kinnitas programmi aprillis 2012, misjärel terve ülejäänud aasta vältel toimus koolitus- ja arendustegevuste kavakohane elluviimine – nii hangete tehniline korraldamine kui ka paljudel juhtidel tegevuste sisuline ettevalmistamine.

Keskse koolituse programmi peaeesmärk on tagada usaldusväärne, asjatundlik ja pühendunud avalik teenistus, aidates kaasa ühtse oskusteabe ja jagatud väärtuste kujunemisele ning toetades muudatuste ettevalmistamist ja rakendamist riigivalitsemise seisukohalt prioriteetsetes valdkondades. Rahandusministeeriumi ülesanne programmi koostamisel on analüüsida ministeeriumide esitatud asutusteüleste koolitusvajadusi ja teha selle alusel ettepanekuid koolitus- ja arendustegevusteks.

2012.–2013. aasta programmi koolitus- ja arendustegevused jagunevad järgmiste alaeesmärkide alla:

- avaliku teenistuse ühtsed põhiväärtused ja eetika;
- poliitika kujundamise ja elluviimise paremad oskused;
- lihtsam ja tõhusam riigivalitsemine;
- paremad personalijuhtimise oskused ja avalikku teenistust toetav koolitussüsteem;
- keskastmejuhtide arendamine.

Kui paljuski on ülal esitatud sihid olnud aastate vältel põhiolemuselt sarnased (nt põhiväärtuste ja eetika edendamine, poliitikakujundamise arendamine jms) ja programmidevahelised erinevused on seisnenud konkreetsetes tegevustes (ning eri perioodide programmide rõhuasetused on leidnud väljenduse alaeesmärgile eraldatud vahendite suurustes), siis 2012.–2013. aasta keskse koolituse programmis on uudseks suunaks keskastmejuhtide arendamine. Käesoleval programiperioodil on kavas luua alused (uuring, koolitus- ja arendusprogramm, *coachingu*-alased ettevõtmised) keskastmejuhtide kui eraldi sihtrühma arendamiseks edaspidistel aastatel.

2012.–2013. aasta programmi esimesel tegevusaastal oli koolituste maht 79 koolituspäeva. Koolitustel osales 1206 sihtrühma liiget. Töötati välja 11 uut koolitusprogrammi, personali- ja palgaanalüüsi põhimõtted, meetodika ning aruandluse vormid ning alustati keskastmejuhtide arendamise süsteemi analüüsiga. Osalejate tagasiside toimunud koolitustegevustele oli kõrge – 94,92% osalejatest olid koolitusega rahul (see tähendab, et koolituse eesmärkide saavutamist, teadmiste rakendatavust töökohal, koolituse sisu ja korraldust hindasid nad üksnes heaks või väga heaks). Enamik kaheaastase programmi kavasolevatest tegevustest viiakse ellu 2013. aastal.

Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna 2013. aasta tegevuskavas on lisaks keskse koolituse programmi elluviimisele ka keskse koolitus- ja arendusüksuse loomise võimaluste analüüs. Keskne elluviimise üksus lubaks efektiivsemalt koolitusi korraldada nii Rahandusministeeriumil kui ka teistel ametiasutustel. Kuid taolise organi loomise otsusele peab eelnema põhjalik üksuse ülesannete kirjeldamine ja tasuvusanalüüs. Lisaks, kuigi 2012.–2013. aasta keskse koolituse programmi rakendamine on alles poole peal, algas juba 2012. aastal uue EL rahastamisperioodi (2014–2020) koolitus- ja arendustegevusi sisaldavate meetmete ettevalmistamine. Loodetavasti jätkub EL struktuuri- ja arendusfondide eraldiste najal asutusteüleste koolituste pakumine järgmisest finantsperspektiivist, et toetada Eesti riigi kui terviku eesmärkide saavutamist ja avaliku teenistuse arendamist selle raames.

1 Programmi rahastatakse 85% ulatuses Euroopa Sotsiaalfondist ja 15% ulatuses riigieelarvest.

2012. AASTA AVALIKU TEENISTUSE EETIKA VALDKONNAS

Anneli Sihver

Rahandusministeeriumi
Riigihalduse ja avaliku
teenistuse osakonna
nõunik

Avaliku teenistuse eetika valdkonna läbivateks märksõnadeks olid 2012. aastal uue avaliku teenistuse seaduse ja korrupsioonivastase seaduse vastuvõtmine. Seetõttu keskendubki käesolev artikkel eelkõige uute seaduste olulisematest muudatustest ja asutuste esitatud nõustamispäringutest ülevaate andmisele ning Rahandusministeeriumi edasistele plaanidele avaliku teenistuse eetika kesksel arendamisel.

AVALIKU TEENISTUSE EETIKA ÕIGUSLIK RAAMISTIK UUTES SEADUSTES

Tähtsaim avaliku teenistuse seaduse muudatus seonduv teenistuskohustuste regulatsiooniga – uue seaduse järgi kehtivad teenistuskohustused üksnes ametnikele ning töötajate puhul on olulisim eelkõige töölepingu seadusest tulenev hoolsus- ja lojaalsuskohustus. Töötajatele ei laiene kõrvaltegevusest teavitamise kohustus, kõrvaltegevuse keelamise alused, streigipiirang ega ka üldisemad avaliku teenistuse kohustused käituda väärikalt, neutraalselt ja avalikku huvi parimal viisil arvestavalt. Nii mõnedki asutused on seadusega lubatud piirides erinevusi püüdnud vähendada, näiteks kehtestades siiski ka töötajatele nõude kõrvaltegevusest teavitada eesmärgiga vältida teenistusalase ja -välise tegevusega kaasnedavat võivat toiminguviirangu rikkumist. Laiemas plaanis eeldab aga uus regulatsioon organisatsioonidelt suuremat tähelepanu organisatsioonikultuuri arendamisele, et vältida kahe täiesti erinevate väärtustega klasside teket.

Avaliku teenistuse seaduse tegevuspiirangute osas võib positiivsena välja tuua, et kõrvaltegevusega tegelemise põhimõtted on ametnike puhul reguleeritud ainult avaliku teenistuse seaduses, mitte enam paralleelselt korrupsioonivastase seadusega. Samuti on kõrvaltegevusest teavitamise protseduur oluliselt selgem teavitatavate tegevuste ja teavitamisviisi osas.

Avaliku teenistuse seadusega samal ajal jõustunud korrupsioonivastase seaduse olulisim muudatus on ametiisiku mõiste laiem ulatus ja korrupsioonisüütegude uute liikide määramine. Kui vana seaduse kohaselt oli ametiisiku definitsiooniga hõlmatud eelkõige erinevate tasandite juhid ja järelevalve teostajad, siis uue seaduse järgi kohaldatakse korrupsioonivastase seaduse põhimõtteid ka nendele teenistujatele,

kes osalevad otsuste ja toimingute sisulises ettevalmistamises või suunamises, näiteks õigusaktide ja poliitikakujundamisega tegelev spetsialist või nõunik, riigihangetega tegelev spetsialist, andmekogu haldur jt. Seega avaliku teenistuse siseselt ei ühti omaval ametnik-töötaja-ametiisik mõisted, st et ka töölepingu alusel teenistusse võetud isik võib olla ametiisik korruptsioonivastase seaduse tähenduses. Lisaks väärrib rõhutamist, et ametiisiku mõistega hõlmatud isikute arv suureneb eriti märkimisväärselt väljaspool avalikku teenistust. Uue korruptsioonivastase seaduse järgi peavad ametiseisundi, avaliku vahendi või korruptiivse tulu vastuvõtmisega seotud keeldudest kinni pidama ka arstid, õpetajad, parkimiskontrolörid jt avalike ülesannete täitjad.

Korruptsioonisüütegude osas on loetelu vana seadusega võrreldes samuti täienenud. Lisaks korruptiivsele tulule, ametiseisundi korruptiivsele tarvitamisele, on rikumisteks ka avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivne tarvitamine. Uues seaduses kasutatavad mõisted on igati kooskõlas OECD käsiraamatus „Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris“ kirjeldatud huvide konflikti olemusega. Praktikas tuleb aga arvestada, et uue seaduse mõisted on laiad ja üsnagi suurt tõlgendusruumi pakkuvad, näiteks millisel juhul kaasneb avaliku vahendi kasutamisega avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis ametiisikule.

AMETNIKUEETIKA NÕUKOGU TEGEVUSE KÄIVITAMINE

Uue avaliku teenistuse seadusega seoses tasub veidi pikemalt peatuda ametnikueetika nõukogu tegevuse käivitamisel. Uue seadusega kehtestati ametnikueetika nõukogu tegevuse aluspõhimõtted. Ametnike põhi- väärtuste ja ametnikueetika tugevdamise eest vastutava eetikanõukogu roll saab olema nii ennetav kui ka aset leidnud juhtumite kohta seisukohti kujundav. Eetikanõukogu võib probleemvaldkondades omal algatusel välja töötada avaliku teenistuse üleseid juhendamaterjale ja anda asutuste või ametnike pöördumisel hinnangu aset leidnud juhtumi kohta. Eetikanõukogu roll on eelkõige teadlikkust tõstev ja selgitav. Aset leidnud juhtumeid analüüsib eetikanõukogu avaliku teenistuse väärtuste võtmes ja seisukoha konkreetse isiku karistamise kohta võtab ametniku tööandja. Seega

peaks eetikanõukogu ühtlustama praktikat eelkõige küsimustes, mis seni on pidevalt päevakorral olnud, kuid mille osas polnud ühtset seisukohta. Ametnikueetika nõukogu esimene suurem ülesanne saab olema uue ametnikueetika koodeksi väljatöötamine ja heakskiitmine. Uue eetikakoodeksi heakskiitmiseni kehtib ka vana avaliku teenistuse seaduse lisana sõnastatud avaliku teenistuse eetikakoodeks.

2012. aasta lõpus võttis Vabariigi Valitsus vastu ka eetikanõukogu töö põhimõtteid täpsustava määruse „Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused“. Määrusega kirjeldati nii eetikanõukogu koosseisu ülesehitus, juhtimine, koosolekute ja otsustamise korraldus kui ka teenindamine. 2013. aastal alustati seaduses ja määruuses sätestatu pinnalt arutelusid eetikanõukogu koosseisu üle ning enne 2013. aasta suve esitati koosseis Vabariigi Valitsusele ka kinnitamiseks.

Kuna eetikanõukogu on avaliku teenistuse eneseregulatsioonil põhinev kogu, moodustavad selle enamuse teenistuses olevad ametnikud, kes igapäevaselt ametnikueetika dilemmadega praktilisel tasandil kokku puutuvad ja tunnetavad hästi avaliku teenistuste keskkonda. Ametnikest liikmete puhul peetakse silmas, et esindatud oleksid erinevate tasandite ametiasutused. Tasakaaluks teenistuses olevatele ametnikele kaasa- takse eetikanõukogusse üks kõrge endine ametnik, kellel on seeläbi olemas kogemus ja tunnetus erinevate sektorite toimimispõhimõtetest. Ülejäänud kolm kuni neli liiget kaasatakse avaliku teenistuse väliste ekspertidena, kes on silma paistnud eetikavaldkonna uurimise või käsitlemisega haridus- või teadusasutuses, mõtte- kodades või ajakirjanduses. Ametnikueetika nõukogu on sõltumatu ekspertkogu ja seetõttu ei esinda liikmed konkreetseid asutusi, vaid tuginevad eelkõige enda ekspertteadmisele. Eetikanõukogu moodustatakse Rahandusministeeriumi juurde ja selle koosseisu kinnitab Vabariigi Valitsus. Ametnikueetika nõukogu töö on plaanis regulaarselt käivitada 2013. aastal.

ÜLEVAADE EETIKA-ALASTEST PÄRINGUTEST 2012. AASTAL

Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna tegevuste hulka kuulub ametnike ja asutuste nõustamine ametnikueetika valdkonnas. On hea meel tõdeda, et

ametnikud on eetika-alase nõustamise võimalust senisest enam teadvustanud ning üha enam pöörduakse nõu saamiseks ka ennetavatelt, mitte ainult aset leidnud juhtumite pinnalt. Tõenäoliselt on eetikaküsimuste aktuaalsus samuti seotud olnud uue avaliku teenistuse seaduse ja korruptsioonivastase seaduse jõustumisega. Järgnevalt antakse ülevaade eelmisel aastal enim tähelepanu pälvinud teemadest.

Sarnaselt paari viimase aastaga esitati kõige enam küsimusi ametnike tööalaste koolituste tasustamise lubatavuse kohta. Küsimused olid ajendatud nii konkreetsetest juhtumitest kui ka seotud asutusesiseste põhimõtete väljatöötamisega. Teema aktuaalsuse tõttu kerkis uuesti esile vajadus kokku leppida avaliku teenistuse ülesed ametnike koolitustegevuse tasustamise põhimõtted. Hea tava ettevalmistusi on tehtud 2007. aastast alates ning läbi aastate on dokumendi väljatöötamise kaasatud olnud nii Personalijuhtide Selts, Koolitusjuhtide Kogu kui ka Riigikantselei juures tegutsenud avaliku teenistuse eetikanõukogu ettevalmistav töörühm. 2012. aasta lõpus tutvustati põhimõtteid kantsleritele, kes soovitasid hea tava ministriumides ja nende valitsemisala asutustes kasutusele võtta. Ametnike koolitustegevuse tasustamise põhimõtted on avaldatud ka avaliku teenistuse veebilehel.

Hea tava näol on tegemist ametiasutustele suunatud soovitusliku juhendmaterjaliga, mis eristab otseselt tööülesannetega seotud koolitamist ametikoha eesmärgiga kaudselt või mitteseotud koolitustest. Hea tava ei paku ühte ja ainuõiget lahendust, vaid toob välja tingimused, millal on täiendava tasu saamine keelatud ja erinevad lahendused juhaks, kui ametniku töandja peab täiendavat tasustamist põhjendatuks. Kuigi nii mõnedki asutused ootasid konkreetsemas vormis suuniseid, ilmnes dokumendi väljatöötamise käigus, et asutuste ja valdkondade lõikes on koolitusvajadus, ametnike funktsioonid ja eraturu koolitajate hulk erinevad. Näiteks pideva koolitusvajadusega valdkondades võib koolituste läbiviimine olla ametijuhendijärgne ülesanne; nn hooajaliste koolitusvaldkondade puhul saab koolitust käsitleda nii lisanduvate põhiülesannete kui ka täiendavate ülesannetena; teatud asutused ei käsitle ametnike koolitustegevust ametniku tööülesannete hulka kuuluva tegevusena jne. Täiendavalt tuleb arvestada, et järelevalvega tegelevates ametites

ja inspeksioonides võib kaasneda huvide konflikt, kui ametnik võtab kõigepealt koolitustegevuse eest tasu ja seejärel asub sama isiku suhtes järelevalvet teostama. Samuti võib teatud teemade puhul olla keeruline leida asutuseväliseid koolitajaid.

Kuna asutuste praktika koolitustegevuse osas on erinev, siis pakub „Ametnik koolitajana hea tava“ välja erinevaid võimalusi, mille seast asutused saaksid asutusesiseste põhimõtete sõnastamiseks sobivaimad välja valida. Mõne aasta pärast on plaanis asutuste tagasisidest lähtuvalt hinnata „Ametnik koolitajana hea tava“ rakendumist ning vajadusel selle põhjal kesket tava täiendada.

Seoses uue avaliku teenistuse seaduse jõustumisega pälvisid 2012. aastal tavapärasest suuremat tähelepanu ka kõrvaltegevustest teavitamisega seotud küsimused. Hiljuti jõustunud seadus eeldab, et asutused on kõrvaltegevusest teavitamise protseduuri läbi mõelnud; samuti muutus kõrvaltegevuse definitsioon ehk lisaks ettevõtlusele ja teise töandja juures töötamisele, tuleb 2012. aasta aprillist teavitada ka nimetatavatest ja valitavatest ametikohtadest (näiteks volikogu liige) ja mis tahes juriidilise isiku juht- või kontrollorganis- sisse kuulumisest (näiteks korteriühistu või erakonna juhatuse liige). Seetõttu keskendus suurem osa küsimusi kõrvaltegevusest teavitamise korraldamisele, keelamise alustele ja kõrvaltegevuse definitsioonile. Korduvalt küsiti ka kõrvaltegevustega tegelemise lubatavuse kohta ajal, kui ametnik viibib lapsehoolduspuhkusel. Samuti sooviti teada, kas ametnik, kes eelmise avaliku teenistuse seaduse järgi on kõrvaltegevuseks luba küsinud, peab seda uue seaduse jõustudes uuesti tegema. Lisaks tekitas 2012. aastal segadust ametnike kuulumise lubatavus äriühingu juhtorganitesse pärast seda, kui Riigikohus kuulutas eelmises korruptsioonivastases seaduses selle piirangu põhiseadusvastaseks, kuid avaliku teenistuse seaduses jäi keeld kehtima. Uue avaliku teenistuse seadusega vastuolu kadus ja äriühingu juhtorganitesse kuulumist käsitletakse sarnaselt teiste kõrvaltegevustega, millega tegelemiseks tuleb ametnikku ametisse nimetavat isikut kirjalikult teavitada.

Ülejäänud teemadest kerkivad hooajaliselt kingituste ja soodustuste vastuvõtmisega seotud küsimused

– eelkõige jõuluperioodil ja olukordades, kus valdkondlikud koostööpartnerid kutsuvad ametnikke oma sünnipäevadele. Samuti tunti huvi ametnike värbamisega seotud küsimustes, ametnike sõnavabaduse (näiteks Facebookis avaldatud teave ja avalikele pöördumistele allakirjutamine) ja lennuboonuspunktide isiklikuks tarbeks kasutamise teemadel.

OLULISEMAD TEEMAD 2013. AASTAL

2013. aastaks on avaliku teenistuse eetika valdkonnas lisaks eetikanõukogu töö käivitamisele ja „Keskse koolituse programmi“ raames kavandatud eetika-alastele koolitustele plaanis mitmeid mahukaid tegevusi. Kolmandat korda viiakse läbi uuring „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“, millega võrreldakse viimase nelja aasta jooksul toimunud muutusi ametnike motivatsioonitegurites, avaliku teenistuse väärtustes, hoiakutes eetilisel küsitavate praktikate ning eetika tugevdamise võimaluste kohta. Uuringu sihtrühmaks on tuhat ametnikku erinevatelt avaliku teenistuse tasanditelt. Uuringuga selgitatakse valdkonnad, millele eetikanõukogu, kesksete koolituste ja muude arendustegevuste kaudu enam tähelepanu pöörata. Kuna uuring viidi läbi enne uue ATSi jõustumist, on võimalik analüüsida, kas ja kuidas erinevad hoiakud ametnike ja tulevaste töötajate vahel.

Kuna uus korruptsioonivastane seadus seab avaliku võimu teostavatele asutustele kohustuse tagada korruptsiooni ennetavate meetmete rakendamine ning ametnike ja töötajate teadlikkus korruptsiooni ennetamisest, siis on Rahandusministeeriumil plaanis välja arendada eelkõige riigi ametiasutustele suunatud juhendmaterjal eetika tugevdamiseks kasutatud meetmete olemasolu, piisavuse ja arenguvajaduse enesehindamiseks. Metoodika peaks toetama avaliku teenistuse seaduse ja korruptsioonivastase seaduse ühetaoliseimat rakendamist ja võimaldama asutustel analüüsida, kas korruptsiooni ennetamise ja eetika tugevdamiseks rakendatud lähenemises oleks tarvis midagi muuta. Analoogne kohaliku omavalitsuse asutustele suunatud enesehindamise metoodika töötati MTÜ Korruptsioonivaba Eesti eestvedamisel välja 2011. aastal. Lisaks on eetika juhtimise süsteemide tugevdamine pälvinud viimastel aastatel suurt tähelepanu ka OECD avaliku teenistuse eetika töögrupis (*OECD Public Integrity*

Network). Mitmed riigid (Holland, Kanada, Austraalia) on kesksed enesehindamise metoodikad juba kasutusele võtnud. Kuigi rahvusvahelisi praktikaid tasub põhjalikult analüüsida, ei ole ühtki metoodikat tulenevalt nende seotusest konkreetse riigi õigusraamistiku, avaliku teenistuse süsteemi jm teguritega, võimalik üksüheselt üle võtta. Enne riigiasutuste metoodika väljatöötamist viib Rahandusministeerium läbi riigi ametiasutustes kaardistava uuringu, millega selgitatakse välja eetika tugevdamiseks ja korruptsiooni ennetamiseks enamkasutatavad meetmed, asutuste parimad praktikad ning kogutakse tagasisidet Rahandusministeeriumi tegevustele avaliku teenistuse eetika tugevdamisele suunatud tegevuste koordineerijana.

Viimasena, kuid kindlasti mitte vähemolulisena väärrib märkimist, et 2013. aastal töötatakse Justiitsministeeriumi eestvedamisel välja uus korruptsioonivastane strateegia perioodiks 2013–2020. Sellega otsustatakse pikaajalised riigiüleised tegevussuunad avalikus, era- ja kolmandas sektoris läbipaistvuse suurendamiseks ning korruptsiooni ennetamiseks. Strateegia raames määratletakse ühtlasi ka avaliku teenistuse eetika tugevdamisele suunatud peamised rõhuasetused järgmisteks aastateks.

ÕIGUS- VALDKOND AASTAL 2012

Lia Liin

Rahandusministeeriumi
Riigihalduse ja avaliku
teenistuse osakonna
nõunik

Õigusvaldkonna kaks olulisemat tegevussuunda on õigusaktide ettevalmistamine ja teiste ettevalmistatud õigusaktide kooskõlastamise koordineerimine avaliku teenistuse valdkonnast lähtuvalt ning ametnike ja asutuste õiguslik nõustamine avalikku teenistust puudutavates küsimustes nii kirjalikult kui ka telefoni teel.

ÕIGUSLOOME

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu

2012. aasta alguses esitati avaliku teenistuse seaduse eelnõu Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks ja sealt liikus eelnõu menetlemiseks Riigikogule. Ehkki seaduseelnõu pani kokku Justiitsministeerium, osales Rahandusministeerium nii eelnõu koostamisel kui eelnõu aruteludel Vabariigi Valitsuses ja Riigikogu põhiseaduskomisjonis. Riigikogu menetluse jooksul tehti uude seadusesse veel mitu olulist muudatust. Lisaks Vabariigi Valitsust esindavale justiitsministrile, Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei ametnikele osalesid arutelul ning esitasid oma ettepanekuid ka Eesti Töandjate Keskliidu, Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu ning Tallinna Linnavalitsuse esindajad. 13. juunil 2012 võttis Riigikogu uue avaliku teenistuse seaduse vastu. Esimesed sellega seonduvad muudatused jõustusid juba 16. juulil 2012 ja puudutasid ametnike koondamissätteid ja ametnike reservi.

Kohe pärast seaduse vastuvõtmist esitati ministereeriumitele kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumis ette valmistatud uue seaduse rakendamise määrused. Kooskõlastamisprotsess venis oodatust pikemaks mitme asjaolu tõttu. Osade määruste tegemisel ilmesid ka esimesed uue seaduse puudujäägid, millele varem ei osatud tähelepanu pöörata. Aasta lõpuks oli Vabariigi Valitsus siiski enamuse vajalikest rakendusaktidest vastu võtnud.

Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi koostöös korraldati riigiasutustele kaks uut avaliku teenistuse seadust selgitavat ühepäevast koolitust, kus lektoriteks olid Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi ametnikud. Rahandusministeerium üksi korraldas eraldi veel neli koolitust kohaliku omavalituse üksuste ja omavalitsusliitude esindajatele. Koolitused kestsid kaks päeva, olid väga tiheda programmiga ning

toimusid Tartus, Jõhvis, Pärnus ja Tallinnas. Kõik koolitused korraldati programmi "Keskne koolitus 2012–2013" raames ning Euroopa Sotsiaalfondi toel.

Aasta lõpus valmistati ette ja arutati Justiitsministeeriumiga võimalusi, kuidas muuta avaliku teenistuse seadust ja parandada mõni kriitilise tähtsusega viga enne seaduse jõustumist. Seaduse rakendamise mõttes kõige kriitilisemad muudatused esitati erinevate ministeeriumide eestvedamisel Vabariigi Valitsusele ning Riigikogu võttis need ka 14. märtsil 2013 vastu.

Ametnike reserv

Koos varem kehtinud avaliku teenistuse seadusega loodi 1996. aastal ametnike reserv. Seaduse tegemisel oli ametnike reservi eesmärgiks ametikohalt vabastatud ametnikele uuesti teenistuse leidmine riigi või kohaliku omavalitsuse ametnikuna, ning asutustele vabadele ametikohtadele ametnikukandidaatide kiire ja mugav leidmise võimalus. Ametnike reserv ei hakanud kunagi seatud eesmärki täitma. Esiteks oli see tingitud teistsugusest ametikohtade täitmise viisist – olemasolevad ametnikud edutati, teenistusse asumise pakkumine tehti asutusele teada olevale kandidaadile või korraldati konkurss, kus said osaleda kõik soovijad. Teiseks põhjuseks oli ametnike reservi pidamise meetod – reservi määratud inimesed olid ühtses nimekirjas ja olemas oli info nende haridustaseme ning eelneva avaliku teenistuse töökogemuse kohta, kuid puudusid andmeid nende teadmiste ja oskuste (nt keeleoskus) ning kogu eelneva töökogemuse kohta. Asutused esitasid väga harva päringuid ametnikukandidaatide leidmiseks ametnike reservist. Näiteks Rahandusministeeriumile esitati aastatel 2010–2013 algus kokku 3 päringut.

Ametnike reservi tegelikuks eesmärgiks kujunes avalikust teenistusest lahkunud inimestele avaliku teenistuse staažilise teenimine. Nimelt sai ametnik kuuekuulise ametnike reservis viibitud ajaperioodi eest avaliku teenistuse staaži.

Toodud põhjustel kaaluti juba mitu aastat enne uue avaliku teenistuse seaduse jõustumist ametnike reserv kaotada ja uus avaliku teenistuse seadus vastu võttes seda ka tehti. Viimased inimesed määrati ametnike reservi 6. juulil 2012 ning kõik inimesed arvati ametnike reservist välja ning reserv lõpetas tegevuse 6. jaanuaril 2013.

NÕUSTAMINE

2012. aastal toimus avaliku teenistuse alane nõustamine Rahandusministeeriumis juba kolmandat aastat, see võimaldab mahtusid võrrelda pikemas vaates. Rahandusministeeriumi ülesanne on abistada ametnikke ja asutusi avaliku teenistuse seaduse ja selle alusel antud määruste tõlgendamisel. Nõustamise arvu ja küsimuste päritolu statistikat hakati pidama 2010. aasta kevadest. Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnas säilitatakse kõik kirjalikult ja telefoni teel edastatud küsimused. Viimased on jaotatud vastavalt sellele, kas esitajaks oli ametnik või asutus, riik või kohalik omavalitsus. Lisaks on küsimuste juures märges, millisest valdkonnast see pärineb. Rahandusministeeriumisse saabunud päringuid ei edastata ilma esitaja loata kolmandatele osapooltele. Kõik Rahandusministeeriumi esitatud arvamused on rangelt soovituslikud.

2012. aastal kasvas nõustamiste maht võrreldes eelmise aastaga 35%. Kokku vastati rohkem kui neljasajale päringule nii kirjade, e-maili kui ka telefoni teel. Riigi, kohaliku omavalitsuse asutuste ja ametnike poolt esitatavate päringute osakaal ei muutunud oluliselt võrreldes 2011. aastaga. 2012. aastal oli kohaliku omavalitsuse ametnike ja asutuste esitatud päringute osakaal 1/5 ning küsimuste arv ametnikelt ja asutustelt jaotus 2012. aastal võrdselt.

Nagu 2011. aastal, nii ka 2012. oli üks sagedamini esitatud küsimusi seotud lapsehoolduspuhkusel oleva ametniku õigustega. Seni kehtinud ja ka uue avaliku teenistuse seaduse kohaselt tuleb alla kolme aastast last kasvatava lapse vanemale ja lapsehoolduspuhkusel olevale ametnikule säilitada senine ametikoht ning seda ametikohta ei saa koondada ehk koosseisust ära kaotada või muuta oluliselt teenistustingimusi ja ametijuhendit. Eelmisel aastal tõdeti, et see on püsiva iseloomuga probleem Eestis, kuna asutuste struktuurimuudatusi tehakse üsna tihedalt. 2012. aastal pälvis nimetatud probleem tähelepanu mitmel korral ka ajakirjanduses ning loodetavasti on see lapsehoolduspuhkusel viibivate ja sealt tööle naasvate lapsevanemate õiguste teadvustamisele kaasa aidanud.

2012. aasta enim küsimusi tekitanud teemaks olid tegevuspiirangud ja seda kõikide ametnike puhul (eelmine

aasta oli pigem probleemne tegevuspiirangute rakendamise teenistussuhte peatumise ajal). Tundub, et nii asutused kui ka ametnikud ei teadvusta väga hästi enda jaoks tegevuspiirangute olemasolu ning nende vajalikkust. Aasta teises pooles hakati valitsusasutustes tänu uue avaliku teenistuse seaduse ja korruptsioonivastase seaduse eelnõude menetlemisele ning neis tehtavatele muudatustele rohkem teemaga tegelema. Mitu asutust asusid ette valmistama oma asutusesisest kõrvaltegevustest teavitamise korda. Kindlasti on vajalik ka edaspidi teha uute teenistusse asuvate ametnike seas rohkem teavitustööd ja tuletada meelde teenistuses olevatele ametnikele piirangute olemust ja kõrvaltegevuse põhimõtteid. Uue avaliku teenistuse seadusega muutusid ametnike tegevuspiirangud leebemaks ning oluliselt muutus ka neist teavitamise kord ning asutustel tegevuse keelamise alused.

Sagedamini esinevateks teemadeks olid ka tervise halvenemise tõttu teenistusest vabastamine, konkursi korraldus, staažipuhkuse arvestus, teenistuslehtede vormistamine ja seal teenistussuhte lõppemise aluse märkimine, asendaja asendamine ametniku lapsehoolduspuhkuse ajal, lapsehoolduspuhkusel viibiva kohusetäitjast ametniku õigused ning summeeritud tööaeg ja tasud. Seoses uue seaduse jõustumisega ei ole nende teemade analüüs enam asjakohane. Ainuke nimetatutest, milles uus seadus muutusi ei too, on lapsehoolduspuhkusel oleva ametniku asendaja asendamine. Oluline on seejuures, et sellise „ahel-asendamise“ puhul tuleb viimane asendaja teenistusse mõlema eelmise ametnikohal olnud ametniku asendamiseks ja sõltub seetõttu mõlema ametniku teenistusse naasmisest. Pärast esimese asendatava ametniku lapsehoolduspuhkuselt naasmist ja teenistusse asumist tuleb vabastada mõlemad asendajad olenemata sellest, kas üks neist on omakorda lapsehoolduspuhkusel. Lisaks on oluline, et vastavalt 1. aprillil jõustunud seadusele tuleb lapsehoolduspuhkusel oleva ametniku teenistussuhte lõppemisel kuulutada ametnikohale välja konkurss (kas avatud või sisekonkurss) ning asendajat ei saa automaatselt määrata asendatava asemel teenistusse.

Rahandusministeeriumi pädevusse kuulub avaliku teenistuse seaduse alane nõustamine. Paljud Eesti ametnikud on teenistuses eriteenistustes, kus kehtivad kas täiesti teised reeglid või on eriseadusega kehtestatud

erisused avaliku teenistuse seadusest. Alates 1. aprillist 2013 ei kohaldu põhiseaduslike institutsioonide ja kohaliku omavalitsuse ametnike osas enamik avaliku teenistuse seaduse alusel antud rakendusakte ehk seadust täpsustavad Vabariigi Valitsuse määrused näiteks ametnike nõuete ja koolituse või ametikoha konkursi korraldamise kohta ning seetõttu käsitletakse neis asutustes teenistuses olemist avaliku teenistuse seaduse nõustamise kontekstis samuti eriteenistustena. Kokku on Eestis umbes kakskümmend eriteenistust. Suurima ametnike hulgaga neist tegevteenistus Kaitseväes ja politseiteenistus. Senised nõustamiste statistilised kokkuvõtted näitavad, et enim pöördumisi eriteenistuste seast tuli vanglateenistujate poolt. Teatud küsimustes ei ole Rahandusministeeriumil pädevust suurt hulka ametnikke nõustada ja nende inimeste või asutuste päringud suunatakse vastavad erisätted välja töötanud ministeeriumile või asutusele. Alates 1. aprillist suurenes oluliselt valitsusasutustes töölepingu alusel töötavate inimeste hulk. Töölepingu õiguse osas saab küsimusi esitada Tööinspeksioonile ning vaidluste korral pöörduda lisaks kohtule ka Töövaidluskomisjoni poole.

2013. aasta väljakutseteks on 1. aprillil jõustunud uue avaliku teenistuse seaduse rakendamise koordineerimine ja sellega seonduvad tegevused: ametnike ja asutuste nõustamine uute normide järgi toimetamisel ning võimalike seaduse parandusettepanekute ettevalmistamine ja Justiitsministeeriumile esitamine.

2012. AASTA VÄRBAMISE JA VALIKU VALDKONNAS

Anu Peljo

Rahandusministeeriumi
Riigihalduse ja avaliku
teenistuse osakonna
nõunik

Avaliku teenistuse värbamise ja valiku valdkonna peamised tegevused lähtusid 2012. aastal uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisest ja seaduse rakendamise ettevalmistusest. Uus seadus nägi ametnike värbamise ja valiku korralduses ette üsna suuri muudatusi. Eesti muudatuste taustal on artiklis ära toodud ka valdkondlikud suundumused teistes Euroopa Liidu liikmesriikides.

TRENDID EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDES

Inimressursside juhtimisea seotud muutused laiemalt on otseselt seotud vajadusega nüüdisajastada kogu avalikku teenistust. Ametnike teadmiste, oskuste ja võimekuse tõstmisega püütakse tõsta riigiaparaadi haldussuutlikkust. Arvestades, kuidas ühiskonnaelu korraldamisel otsuseid langetatakse ning seda, milline on riigi kui tööandja maine elanikkonna hulgas, on motiveeritud ja kompetentsed töötajad eeskujuliku valitsemise võtmeteguriks. Euroopa Liidu liikmesriikides on viimase kolme aasta trendiks avalikus sektoris, eriti aga avalikus teenistuses vähendada töötavate isikute arvu ning muuta töötingimusi üha sarnasemaks erasektoris kehtivatele töösuhetele¹. Lisaks ametnike arvu vähendamisele on Eestile sarnaselt märgata ka Euroopa Liidus suundumust varem riigiametnikele mõeldud tööde üleandmist teistsuguste töösuhete alusel töötavatele isikutele. See tähendab, et lisaks ametnike staatuses töötavatele isikutele kasutatakse järjest enam erinevaid töösuhete ja töölevõtmise vorme ning töötamine avalikus teenistuses hakkab üha rohkem sarnanema töötamisele erasektoris.

Vaatamata neile arengutele on avalikus teenistuses võrreldes teistsuguste töösuhete vormidega säilinud erinevused töökindluse tagamisel, värbamisel (vt Tabel 1) ja tasustamisel. Peaaegu kõik liikmesriigid on lihtsustanud ametnike värbamise ja valikuprotseduure, reforminud või isegi tühistanud karjäärisüsteemi, vähendanud sisemist hierarhiat, soodustanud suuremat mobiilsust ja delegeerinud suurema vastutuse vahetutele juhtidele.

1 Demmke, C & Moilanen, T. (2012). The Future of Public Employment in Central Administration. Survey for the Polish EU-Presidency and the EUPAN network, Maastricht, Berlin, Helsinki 2012. Uuringuraport on kättesaadav: <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=694>

Tabel 1. Erinevused avalike teenistujate ja avaliku sektori töötajate värbamisel Euroopa Liidu liikmesriikides².

Väga suur erinevus	Mõningased erinevused	Väga väikesed erinevused	Erinevusi ei ole
Belgia	Eesti	Ungari	Itaalia
Küpros	Saksamaa	Holland	Austria
Hispaania	Rootsi	Poola	
Bulgaaria	Portugal	Taani	
Leedu	Malta	Iirimaa	
Prantsusmaa	Slovakkia		
Läti	Kreeka		
Soome	Sloveenia		
Luksemburg			

Alates 2009. aastast on 23-st Euroopa Liidu liikmeriigist 17-s toimunud avalikus teenistuses muudatused värbamise ja valiku meetodites. Näiteks on Belgias värbamisprotsessi kiirendatud, Leedus muutub ametnike värbamine tsentraliseeritumaks – ametnikukandidaatide teadmisi ja oskusi hakatakse keskselt testima. Maltal püütakse ministrieriumi tasandil korraldada senisest rohkem avatud konkursse. Austrias, Kreekas ja Iirimaa on ametnike värbamine külmutatud. Suurenenud on trend värvata ametnikke avalike konkurssidega eelkõige nendele positsioonidele, kes tegelevad poliitikakujundamisega või otseselt riigi teenimisega. Samas suunas liigub uue avaliku teenistuse seaduse toel ka Eesti. Riigiasutustel, kes on tõhususe ja säästlikkuse tasakaalu otsingutel on aga üha keerulisem vajalikke eksperte tööturult värvata. Põhjuseid võib olla mitu, näiteks avaliku sektori maine, eelarvelised piirangud või uute värbamiste külmutamine.

UUS AVALIKU TEENISTUSE SEADUS

Uus avaliku teenistuse seadus võeti vastu 06. juulil 2012 ja selle jõustumise ajaks määrati 1. aprill 2013. Lisaks paljudele muudele uuendustele, tõi uus regulatsioon endaga kaasa olulise muutuse ametnike värbamise ja valiku korralduses.

Peamisteks märksõnadeks uues värbamise ja valiku korralduses on suurem avatus, kompetentsusel põhinev värbamise- ja valikuprotseduur ning kandidaatide võrdsete võimaluste tagamine ja ühetaoline kohtlemine. Lisaks on uues seaduses võrreldes varasemaga juba oma olemuselt oluliselt vähem ettekirjutusi, mis võimaldab ametiasutustel palju paindlikumalt ja asutuste vajadustele sobivamalt konkursse läbi viia.

Kui varem kehtis avaliku konkursi korraldamise kohustus vaid kõrgematele ametnikele, siis uus seadus näeb ette kõigi vabade ametikohtade täitmise avaliku konkursiga. Tõsi, mõningad erandid on siingi. Ette on nähtud olukorrad, kus vaba ametikohta on võimalik täita muul viisil, näiteks põhjendatud juhul võib korraldada sisekonkursi. Vaba ametikoha täitmise erisused ei kehti tippjuhtide puhul, küll aga on erinev nende värbamise ja valiku korraldus, mis reguleeritakse eraldiseisva määrusega. Avatuse suurendamise eesmärgil kuvatakse kõik avaliku konkursi kuulutused avaliku teenistuse kesksel veebilehel (www.avalikteenistus.ee). Nii jõuab info kõigist vabadest ametikohast laia sihtgrupini ühest kohast ning luuakse võrdsed võimalused ametikohale kandideerimiseks.

MÄÄRUSTE KOOSTAMINE

Avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisele järgnes seaduse alusel antavate määruste väljatöötamine. Värbamise ja valiku valdkonnaga seondub otseselt Vabariigi Valitsuse määrus „Ametnike värbamise ja valiku kord“ ning kaudsemalt ka Vabariigi Valitsuse määrus „Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeele oskusele esitatavad nõuded“.

Varasemale valdkonna praktika analüüsile tuginedes oli selge, et ametnike värbamisel ja valiku tegemisel on mõistlik tagada piisav paindlikkus. Seetõttu otsustasime määruse tasandil reguleerida kõige vajalikuma, et oleks tagatud ühtsed põhimõtted. Täpsem tegevuste korraldus otsustatakse juba ametiasutuse siseselt. Näiteks täpsustati määruuses suurema selguse ja ühtsuse tagamiseks, millist infot peab konkursikuulutus sisaldama ning kes peavad kandidaatide seast valiku tegemisel osalema. Kandidaatide sobivuse hindamisel peavad osalema vähemalt vaba ametikoha vahetu juht ja personalitöötaja. Lisaks täpsustati määruuses kandidaatide paremusjärjestuse koostamist. Kui esmane valik pole sobiv, on võimalik tagasi pöörduda sõelale jäänud kandidaatide poole, et uus valik teha ning ei ole vaja korraldada uut konkurssi.

Määrusega „Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeele oskusele esitatavad nõuded“ täpsustatakse avalikku teenistusse asuvatele ja juba teenistuses olevatele ametnikele esitatavaid nõudeid. Avaliku teenistuse seadus esitab miinimumnõuded ametniku haridusele (keskharidus), teovõimelisusele, kodakondsusele ja eesti keele oskusele. Määrusega täpsustati ametnike nõudeid haridustasemele, töökogemusele ja võõrkeeleoskusele lähtuvalt ametipositsioonist. Uus määrus tõi kaasa ka muutuse võõrkeeleoskuse hindamisel. Kui varem hinnati võõrkeeleoskust alg-, kesk- ja kõrgtasemel, mis oli selgelt lahti seletamata, siis nüüdsest on keeleoskustasemete määratlemisel aluseks Euroopa Nõukogu koostatud Euroopa keeleõppe raamdokumendis toodud keeleoskustasemed.

Võrreldes varem ametnikele kehtinud nõuetega, kitsendati ametnike ringi, kellelt eeldatakse kõrgharidust, varasemat töö- või juhtimiskogemust ning võõrkeelte valdamist. Samuti ei ole enam õigusaktiga ette määratud, millised peavad olema ametnike teadmised ja oskused või isiksuseomadused. Lähtudes määruse tasandil kinnitatud miinimumnõuetest, koostatakse nüüdsest täpsemad nõuded ametnikele ametiasutuse siseselt.

MUUDATUSTE RAKENDAMISELE KAASAITAMINE

Muudatuste parema rakendamise eesmärgil kaasati määruste väljatöötamisse erinevate kohtumiste vormis nii ametiasutuste personalijuhte kui värbamise ja valiku

spetsialiste ning enne määruste vastuvõtmist tutvustati määruseid ametiasutuse juhtidele. Peamistes tõmbe keskustes viidi läbi koolitused kohalike omavalitsuse ametnikele.

Valdkonna spetsialistide kaasamiseks ja muudatuste rakendamise ettevalmistamiseks korraldati iga-aastane personalitöötajate seminar just värbamise ja valiku teemadel. Valdkonda puudutavate muudatuste taustal räägiti seminaril veel eesiseivate aastate värbamistrendidest, võtmetöötajate valikust, tööandja brändingu tähtsusest, kandidaatide intervjuerimisest ning võrdse kohtlemise põhimõtetest.

Ühtlasi leidis seminaril poolehoidu idee luua avaliku teenistuse värbamisspetsialistide koostöövõrgustik. Koostöövõrgustiku loomise professionaalse teadmuse ning operatiivse info parema vahendamise eesmärgil tegime 2012. aastal ettevalmistusi, et luua internetipõhine suhtluskeskkond – värbamise ja valiku foorum. Foorum käivitati 2013. aasta märtsis, pidades sh silmas keskkonna vajalikkust 1. aprillist jõustuva uue avaliku teenistuse seaduse rakendamisel.

Selleks, et kõigil soovijatel oleks võimalus saada ülevaade avaliku teenistuse ametikohtadele korraldatavatest konkurssidest ühest kohast, näeb uus seadus ette, et avalikud konkursid tuleb avaldada avaliku teenistuse kesksel veebilehel. Kuigi see veebileht võimaldas konkursikuulutusi ametiasutustel avaldada juba varem, andis uus seadus tõuke arendada veebikeskkond tänapäevastele nõuetele vastavaks. Arendustööd võimaldavad edaspidi peegeldada veebilehel avaldatud konkursikuulutusi erinevatesse tööportaalidesse, mis loodetavasti laiendab avaliku teenistuse värbamiskonkursside kuulutuste kõlapinda ning meelitab ligi suurema hulga sobivaid kandidaate.

Aasta 2013 on uue avaliku teenistuse seaduse esimene rakendamise aasta, mille jooksul peaksid selguma nii uue regulatsiooni eelised kui ka murekohad. Kindlasti saab 2013. aastal oluliseks tegevuseks olema ametiasutuste abistamine seaduse ning määruste rakendamisel, aga ka uute praktikate vahendamisel ja valdkondlike teadmiste tõstmisele kaasaaitamisel.

2012. AASTA TIPPJUHTIDE ARENDAMISE VALDKONNAS

Eve Limbach-Pirn

Riigikantselei
Tippjuhtide kompetentsi-
keskuse juhataja

Küllli Toomet-Björck

Riigikantselei
Tippjuhtide kompetentsi-
keskuse nõunik

2012. aastasse jäi mitmeid tegevusi, mille kohta saab öelda „esmakordselt“. Olulisemadena tõusevad nende hulgast esile kaks – uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmine ja juhtimistalentide programmi käivitamine.

Uus avaliku teenistuse seadus tõi jõustudes kaasa olulisi muutusi tippjuhtide teenistussuhtes. Ühtsete nõuete kehtestamine tippjuhtidele, teenistussuhte tähtaegsus ja vabade ametikohtade täitmine ainult avaliku konkursi korras loovad tippjuhtidele võimalused rotatsiooniks ja avavad neile karjääriperspektiivid, millest nad seni avalikus teenistuses puudust on tundnud. Seni vabatahtlikkuse alusel toimunud hindamine ja arendamine on uue seaduse jõustudes saanud tippjuhi teenistuskohustuseks. Tippjuhtide värbamist, valikut, hindamist ja arendamist reguleeriva määruse väljatöötamine on olnud üks olulisemaid tööülesandeid, mis on andnud võimaluse analüüsida seniseid kogemusi ja sihtrühmaga läbi arutada, kuidas tippjuhtide süsteemse hindamise ja arendamise kaudu nende juhtimisvõimekuse kasvu toetada.

Uut seadust ette valmistades tegime kokkuvõtteid ka praegustest tippametnikest. Vaadates tippjuhtide staažiandmeid, selgub, et valdav enamus tänastest tippjuhtidest tuleb avaliku teenistuse seest – asekanterlerid kasvavad kanterleriteks ja uued asekanterlerid tulevad osakonnajuhatajate hulgast. Kui veidi üle poole tippjuhtidest on oma ametikohal olnud vähem kui viis aastat, siis avaliku teenistuse kogemust on enamusel kümme aastat ja rohkemgi. Keskmise Eesti avaliku teenistuse tippjuht on neljakümnendates eluaastates magistrikraadile vastava haridusega mees, kellel on eelneva avaliku teenistuse kogemus ja kes soovib jääda avaliku teenistusega seotuks ka edaspidi.

Artikli kirjutamise ajal on Eesti avalikus teenistuses 95 tippjuhi ametikohta, millest vakantsed on seitse. Keskmise voolavus tippjuhtide hulgas on 9% aastas. 2012. aastal oli avalikke konkursse tippjuhi ametikohale rohkem kui edutamisi. Läbiviidud üheksast konkursist kaheksa töid teenistusse uue tippjuhi. Heameelt teeb see, et aastaid madalana püsinud tippjuhi ametisse pürgivate kandidaatide keskmine arv konkursil näitab tõusutrendi (2012. aastal keskmiselt 12,7 kandidaati kohale). Varasemast põhjalikumaks on muutunud tippjuhtide valikuprotsess.

Arendustegevustes on 2012. aastal osalenud 81% ametis olevatest tippjuhtidest. Enam kui kolmandiku võrra tõusis individuaalsetes arendustegevustes osalenute osakaal, ulatudes aasta lõpuks 40%-ni sihtrühmast. Üle kolme korra kasvas keeleõppes osalejate arv. Peaaegu 30% tippjuhtidest osales keeleõppes ja enamasti oli õpitav võõrkeel tippjuhi teine või kolmas võõrkeel. Kõige populaarsem õpitav keel oli 2012. aastal tippjuhtide seas prantsuse keel.

Esmakordselt osalesid meie tippjuhid koolitustel selistes maailmamaine ülikoolides nagu Harvardi Ülikooli John F. Kennedy School of Government ja École Nationale d'Administration Pariisis. Kodus oli tippjuhtidel võimalus vahetada kogemusi protsesside juhtimise teemalises grupi-*coaching*'us ja töötubades. Kantslerite kevadine tööviis viis nad lisaks tavapärasele Brüsseli külastusele ka Šveitsi Glaruse kantoni maapäevale, mis on üks väheseid säilinud otsedemokraatia valitsusvorme, ja Euroopa Keskpanga Frankfurdis.

Suurimaks arendustegevuseks oli 11. ja 12. oktoobril toimunud kolmas Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide konverents, mis kandis seekord nime „Ühtsena valitsemise poole 2“. Konverentsil jätkati 2011. aastal käsitletud teemadega – räägiti valitsuse eesmärkidest, nende elluviimisest ja strateegilise juhtimise edasisest korrastamisest ning arutleti, kuidas tõsta avalike teenuste kättesaadavust ja riik kodanikule lähemale viia. Uueks teemaks oli see, mida toob uus avaliku teenistuse seadus kaasa tippjuhtidele, kuidas avada uusi karjääriperspektiive ja hoida pühendumust. Rahvusvahelist vaadet tõi teemasse Gillian Morgan, Walesi valitsuse kantsler aastatel 2008–2012. Konverentsi lõpetas Matti Maasika mõtlemapanev ettekanne „Jäägem eestlasteks, aga juhtigem ka Euroopat!“, milles analüüsiti Eesti ees seisvaid väljakutseid seoses Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisega 2018. aastal. Eesti Euroopa Liidus on peamine teema ka 2013. aasta sügisel toimul konverentsil.

Tänaste tippjuhtide arendamise kõrval oleme jätkuvalt tegelnud potentsiaalsete homsete tippjuhtide otsimise ja arendamisega.

2012. aasta kevadel avasime esmakordselt Eestis vastuvõtu juhtimistalentide programmi, mille eesmärgiks

on tuua heade juhieeldustega noori avalikku teenistusse ning motiveerida neid siduma oma tulevikku riigiteenistusega. Programm pälvis väga suurt tähelepanu nii noorte hulgas kui ka meedias. 147 tugevast kandidaadist valiti välja seitse parimat, kes alustasid juhiks kasvamise teed praeguste avaliku teenistuse tippjuhtide kõrval septembrikuus. Oma juhtimistalent on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Kaitseministeeriumil, Haridus- ja Teadusministeeriumil, Põllumajandusministeeriumil, Keskkonnaministeeriumil, Kultuuriministeeriumil ja Riigikantseleil. Programm kestab 2014. aasta aprillini. Selle aja jooksul töötavad osalejad erinevates ministeeriumides ja Riigikantseleis ning osalevad arendustegevustes. Programmi lõppedes on nad saanud väga hea ettevalmistuse ja mitmekesise kogemuse ning peaksid olema kogemuse kasvades valmis end proovile panema ka avaliku teenistuse juhi kohal. Pärast esimest poolt aastat võib öelda, et programm on ennast õigustanud. Osalejatel on tugev motivatsioon panustada avaliku teenistuse arengusse ning tagasiside nii osalejate kui ka ministeeriumide poolt on olnud väga positiivne. Programm on andnud tõuke ka ministeeriumide siseste talendiprogrammide väljatöötamiseks.

Sügisel algas juba kolmas avalikus sektoris töötavatele juhieeldustega ametnikele suunatud Newton programm. Konkurss sellesse programmi oli varasematest suurem ja kandidaatide tase oli väga tugev. Mõeldes Eesti ees seisvatele väljakutsetele, on Newton programm sel korral Euroopa Liidu suunitlusega.

Jätkus ka Newton II edukamatele lõpetajatele mõeldud jätkuprogramm. Kaks varasemate Newton programmide lõpetajat astus 2012. aastal tippjuhi rolli.

Esimest korda viisime 2012. aastal koostöös Cranfieldi ülikooliga läbi ametite ja inspeksioonide peadirektorite asetäitjatele mõeldud arenguprogrammi. Programm oli suunatud eestvedamise ja innovatsioonilase kompetentsuse edendamisele selles sihtrühmas. Lisaks täiendatud kompetentsidele on programm toonud kasu ka programmi raames tekkinud suhtevõrgustiku näol, mis aitab tugevdada asutusteülest koostööd.

2012. aastasse mahtus ka hulk kohtumisi kolleegidega teistest riikidest. Huvi Eesti kogemuste vastu

tippjuhtide värbamisel ja valikul ning hindamisel ja arendamisel tõi meie tegevusega tutvuma delegatsioonid Hiinast, Moldovast ja Bulgaariast. Kogemusi oleme vahetanud ka Singapuri kolleegidega ning ise käinud tutvumas Iirimaa kolleegide tegevusega.

Lõppenud aastale võib rõõmuga tagasi vaadata. 2013. aasta toob kaasa väga suuri ja olulisi väljakutseid, olgu need siis uue avaliku teenistuse seaduse rakendamine või järgmise tegevusperioodi kavandamine.

AVALIKE TEENISTUJATE PALGA- KORRALDUS 2012. AASTAL

Cerlin Pesti

Rahandusministeeriumi
Riigihalduse ja avaliku
teenistuse osakonna
nõunik

EESTI AVALIKE TEENISTUJATE PALGAKORRALDUST MÕJUTAVAD TEGURID 2012. AASTAL

OECD ja Euroopa Liidu liikmesriikide avaliku teenistuse personali- ja palgapoliitika kujundamist mõjutas 2012. aastal tugevalt veel majanduskriis ning nii jääb see riikide prognooside kohaselt ka tulevikus¹. Erinevate riikide avaliku teenistuse personalijuhtimise peamiseks märksõnadeks on kulude kokkuhoid ja kärpimine, otsitakse võimalusi, kuidas suuta väiksema ressursiga ära teha sama või rohkem kui varem. Palgapoliitikas on riigid kulude kärpimise eesmärgil teinud mitmeid muutusi, millest peamiseks on kogutasu pakett ametnike hüvede vähendamine, neid hüvesid saavate ametnike ringi kitsendamine, tulemuspalga sagedasem rakendamine ning palkade kärpimine või külmutamine.

OECD on kärpimiskeskse palgapoliitika ohuna välja toonud olulisema eesmärgi – vajaliku kvalifikatsiooniga tööjõu hoidmine – tagaplaanile jäämise. Lähimõtetatud kärpimise eesmärgist initsieeritud muutused on OECD ekspertide arvates pigem reaktsioon lühiajalistele vajadustele kui läbimõeldud pikaajaline strateegia. Tööjõuturul konkurentsivõimetu palgatasemega ning liigse tulemuspalgale orienteeritusega võib keskvalitus kahjustada oma tööandja mainet ning vähendada töötajate motivatsiooni. See omakorda võib vähendada ametiasutuste võimekust ning teenuste osutamise kvaliteeti. Kuigi eelarve tasakaalus hoidmine on oluline, tuleks valitsusel üha enam panustada töötajate moraali hoidmisse. Erinevate riikide valitsused peavad leidma vastuse küsimustele, milliseid teenuseid suudetakse limiteeritud eelarvega pakkuda ning millist ametnikkonda selleks üleval jõutakse pidada.

Eesti tööturg näitas sarnaselt 2011. aastale ka 2012. aastal kriisist taastumise märke. Töötuse määr langes Statistikaameti andmetel 12,5%lt 10,5%le ning keskmise kuupalga nominaalkasv oli 5,7% ja reaalkasv 1,8%. Palkade erinevused tegevusvaldkondades on

¹ Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Service of the EU Member States and Ecession States. 60th EUPAN Directors General Meeting, Dublin Castle, 13th June 2013. http://www.eupan.eu/files/repository/20130610132207_Summary_of_Structures_Survey_-_V2.pdf
OECD(2012).PublicSectorCompensationinTimesofAusterity,OECDPublishing.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>

endiselt suured, olles kõrgemalt tasustatud sektorites (info ja side, finantskindlustus, energeetika) puhul rohkem kui 45–60% üle Eesti keskmise, samas kui madalamalt tasustatud valdkondades (haridus, kultuur, kinnisvaraala tegevus, majutus ja toidlustus) on keskmine kuupalk Eesti keskmisest 20–40% madalam. Kuigi tegevusvaldkondade palgatasemeid mõjutab oluliselt tööjõustruktuur (tippspetsialistide osakaal), mille kohta 2012. aasta andmed puuduvad, võib oletada, et haridusvaldkonnas on tippspetsialistide osakaal sarnane kõrgemalt tasustatud valdkondadele, kuid keskmine kuupalk on ligikaudu 50% kõrgemalt tasustatud valdkondadest madalam. Suured palgaerinevused tegevusvaldkondades mõjutavad oluliselt ka palgatasemeid avalikus teenistuses.

Kuigi Eesti tööturg näitas positiivseid trende, oli sarnaselt teistele riikidele Eesti valitsus 2012. aasta riigieelarve tegevus-, sh palgakulude planeerimisel tagasihoidlik – nii nagu 2011. aastal, olid ka 2012. aastal tegevuskulud külmutatud. Personalikulude kasv oli ette nähtud vaid vähestes valitsemisalades kindlate probleemide lahendamiseks. Palkade tõstmine oli lubatud, kuid seda sisemiste vahendite arvelt. Mitmed ametiasutused seda ka tegid, millest täpsem ülevaade on käesoleva aastaraamatu personali- ja palgaanalüüsi peatükis.

2012. aastal mõjutas avaliku teenistuse palgakorraldust, sarnaselt teistele personalijuhtimise valdkondadele, uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmine. Uus sedus seadis palgakorralduse eesmärgiks läbipaistvuse ja õigluse ning sellise palgasüsteemi loomise, mis võtab arvesse tööturgu, isiku vastutust ja palgataseme konkurentsivõimelisust. Uue avaliku teenistuse seaduse väljatöötamine ning selle jõustamine 1. aprilliks 2013. aastal oli ka 2012. aasta peamiseks tegevuseks.

PALGAKORRALDUS UUES AVALIKU TEENISTUSE SEADUSES NING PEAMISED PALGAKORRALDUSE VALDKONNA ARENDUSTE GEVUSED AASTAL 2012

Suurim muudatus uues avaliku teenistuse seaduse palgakorralduse valdkonnas on keskse palgaastmestiku kaotamine, mille tulemusena on juhtidel suurem vabadus määrata enda asutuse palgatasemeid.

Muudatuse eesmärk on tagada paindlikkus, mis võimaldab asutustel paremini reageerida tööturul toimuvatele muutustele. Teisalt on antud muutusega seotud oht, et asutuste juhtide suurema suva tõttu kasvavad ametiasutustevahelised palgaerinevused ning palgasüsteem võib muutuda oluliselt läbipaistmatumaks.

Läbipaistvuse hoidmiseks ning juhtide suva vähendamiseks on kõigil ametiasutustel kohustus koostada palgajuhend, mis näeb ette põhipalga või põhipalga vahemiku, muutuvpalga maksmise tingimused ja korra, muude avaliku teenistuse seaduses sätestatud lisatasude ja hüvitiste maksmise tingimused ja korra ning palga maksmise aja ja viisi. Palgajuhend on avalik dokument, mis peab üleval olema ametiasutuse koduleheküljel. See annab nii ametiasutuste ametnikele ja töötajatele kui ka avalikkusele ülevaate palga määramise alustest vastavas ametiasutuses.

Palgajuhendi koostamiseks ning palgasüsteemi arendamiseks vajalike teadmiste saamiseks viidi Rahandusministeeriumi poolt läbi koolitus riigi ametiasutuste (põhiseaduslikud institutsioonid, ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid) personalijuhtidele ja palgasüsteeme arendavatele spetsialistidele. Koolitusel tutvustati palgasüsteemi loomise ning palgaastmestiku koostamise peamisi põhimõtteid ja töövahendeid. Kokku korraldati viis koolitust, kus osales kokku ligikaudu sada inimest erinevatest riigi ametiasutustest.

Palgajuhendite ja palgasüsteemide ühtluse tagamiseks koostati Rahandusministeeriumi poolt palgajuhendi näidis, nõustati kõiki riigi ametiasutusi, ja põhiseaduslikke institutsioone, palgajuhendi koostamisel, viidi läbi iga ministeeriumi valitsemisala asutustega valitsemisalaülelised palgajuhendite eelnõude ülevaatamised ning kooskõlastati palgajuhendite eelnõud Rahandusministeeriumi poolt. Kõikidel riigi ametiasutustel, ja põhiseaduslikud institutsioonid, on kohustus tulevikus kooskõlastada palgajuhendi muutmised Rahandusministeeriumiga.

Läbipaistvuse tagamiseks tuleb uue avaliku teenistuse seaduse kohaselt avalikustada kõikide ametiasutuste ametnike palgad. Alates 2013. aastast peavad kõikide ametiasutuste kodulehekülgedel üleval olema vastava asutuse ametnike põhipalgad ning alates 2014. aastast

tuleb avalikustada lisaks ka eelmise aasta kogupalgad. Avalikustada ei tule ametiasutuses töötavate töötajate palkasid.

Rahandusministeeriumi poolt viidi läbi riigi ametiasutuste palgauuring, mille tulemuste avalikustamine aitab suurendada läbipaistvust ja suurendada asutustevahelist õiglust. Uuringu tulemusi tutvustati valitsemisalade lõikes personalijuhtidele ja palgavaldkonna arendamises osalevatele spetsialistidele ning kantsleritele (palgauuringu tulemused leiab Rahandusministeeriumi koduleheküljelt www.fin.ee).

Palgaotsusteks vajaliku informatsiooni saamiseks korraldati riigi ametiasutuste, va kohalike omavalitsuste ametiasutuste personalijuhtidele, palgavaldkonda arendavatele spetsialistidele ning tippjuhtidele palga-teemaline teabepäev. Teabepäeval anti ülevaade Eesti majanduse seisust ning Eesti palgaturust, tutvustati 2013. aasta riigieelarve strateegiat ning palgakorralduse peamisi suundi 2013. aastal. Teabepäev peaks saama iga-aastaseks traditsiooniks, mis aitab kaasa palgasüsteemide arendamiseks vajalike teadmiste ühtlustamisele riigi ametiasutustes.

Uue avaliku teenistuse seadusega tehti riigi ametiasutustele, va põhiseaduslikud institutsioonid ja kohalike omavalitsuste ametiasutused, kohustuslikuks liigitada kõik enda asutuse teenistuskohad (nii ameti- kui töökohad) teenistusgruppidesse (vt www.riigiteataja.ee). Teenistusgrupid on valdavas osas sarnaste teenistusvõi tööülesannetega teenistuskohade grupp, mis on jaotatud tasemeteks vastavalt täidetavate ülesannete iseloomule, nt personalijuhtimise valdkonna spetsialist, tippspetsialist ja juht. 2012. aastal vaadati üle 2011. aastal täiendatud teenistuskohade klassifikaator ning tehti vajalikke täiendusi. Kuna tööde sisu ning eesmärk võib aja jooksul muutuda, on teenistuskohade klassifikaator elav dokument, mida täiendatakse vajadusel igal aastal.

PALGAKORRALDUSE VÄLJAKUTSED TULEVIKUS

2013. aasta peamiseks ülesandeks on uue avaliku teenistuse seaduse rakendamine ning väljatöötatud põhimõtete ning töövahendite rakendamise tagamine. Pelgalt töövahendite ja põhimõtete väljatöötamisest ei

piisa hea palgasüsteemi elushoidmiseks. Põhimõtteid ja töövahendeid tuleb pidevalt keskselt üle vaadata ning vastavalt vajadusele täiendada ja muuta. Samuti tuleb tagada palgasüsteeme arendavate inimeste teadmiste olemasolu. Kuna ametiasutustes tegeletakse palgasüsteemidega sageli muude personalijuhtimise valdkonna funktsioonide täitmise kõrvalt, kipuvad sellega seotud oskused kiiresti ununema. Nii on Rahandusministeeriumi kohustus tagada konsultatsiooni pakkumise ning koolituste ja teabepäeva korraldamisega vajalike teadmiste olemasolu. Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et 2013. aasta on pigem väljatöötatud töövahendite ja põhimõtete juurutamise ning vähem uute asjade väljatöötamise aasta.

Pikemas perspektiivis tuleb Rahandusministeeriumil hinnata, kas kohalike omavalitsuste ning maavalitsuste toetamiseks tehakse hetkel piisavalt, kas oleks vaja rohkem teha ning kui laiaulatuslikku kesksel koordineerimist hetkel olemasolev ressurss võimaldab. Teine oluline poliitiline küsimus, millele tuleb vastus leida, on asutustevaheline õiglus ehk sarnase töö eest sarnase palga maksmine. Tegemist on keerulise ja mitmetahulise probleemiga, millele kindlasti ühest vastust ei ole. See omakorda toob kaasa vajaduse määratleda välise palgaturu mõju palgatasemetele. Ehk endiselt vajab lahtirääkimist ning seisukohta sisemise ja välise õigluse tasakaal avaliku teenistuse erinevate asutuste palgatasemetes.

UUED VÄLJAKUTSED RIIGI TUGI- TEENUSTE ÜHENDAMISEL

Marge Lepp

Rahandusministeeriumi
koosseisuväline
projektijuht

RIIGI TUGITEENUSTE ÜHENDAMISE PROJEKTI UUED EESMÄRGID

Riigi tugiteenuste ühendamise projekti alustati 2010. aastal Rahandusministeeriumi juhtimisel lähtudes 29.12.2009 toimunud valitsuskabineti nõupidamisel vastu võetud otsusest (vt <http://www.fin.ee/101006/>).

Juba kahel esimesel aastal valitsemisalades finants-, personali- ja palgaarvestust ühtsesse tarkvarasse koondades ilmnes, et riigiasutused olid oma majandustarkvarades loonud väga erinevaid aruandeid, mida ei olnud võimalik konsolideerida asutustest kõrgema juhtimistasandi, sh riigi, aruanneteks. Kvaliteetse ja operatiivselt kättesaadava aruandluse tagamine erinevatele juhtimistasanditele oli aga üks olulisemaid tugiteenuste projekti eesmärke.

Seetõttu otsustati enne edasist asutuste finants-, personali- ja palgaarvestuse ühtsele majandustarkvarale SAP üleviimist nende valdkondade arvestusobjektid ja aruandlus standardiseerida. Samuti vajab korrastamist ja standardiseerimist SAPi varem viidud asutuste andmete haldus.

Finantsvaldkonnas eeldas aruandluse standardiseerimine eelkõige eelarvestamisel ja raamatupidamises kasutatavate mõistete, printsiipide ja reeglite ühtlustamist. Standardiseeritud finantsaruanded on omakorda eelduseks asutustes täpsemaks eelarvestamiseks.

Personalivaldkonnas ühtlustatud andmed ja standardiseeritud aruanded on sisendiks asutuste strateegilisele juhtimisele ja personalijuhtimisele, kuid lisaks sellele on kasutatavad ka avaliku teenistuse arendamisel. Avaliku teenistuse arendamine on Rahandusministeeriumi vastutusel ning tuleneb uue avaliku teenistuse seaduse nõuetest.

Kavandatavatest muudatustest finants-, personali- ja palgaarvestuses tekkis omakorda vajadus uuendada SAP tarkvara. Samuti otsustati luua SAP tarkvara koosseisus riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu ning kehtestada see Vabariigi Valitsuse määrusega.

Arvestades tugiteenuste projekti lisandunud uute ülesannete keerukust ja mahtu pikendas valitsus projekti

kestust ühe aasta võrra ning kehtestas projekti lõpp-tähtajaks 01.01.2015.

TUGITEENUSTE ÜHENDAMISE PROJEKTI TÄITMINE PERIOODIL 2011-2013

1. SAP tarkvara kasutuselevõtmine ning raamatupidamise ja personaliarvestuse tsentraliseerimine

Paralleelselt uute arvestusstandardite väljatöötamisega jätkati tugiteenuste projektis 2011. ja 2012. aastal riigiasutuste raamatupidamise, personali- ja palgaarvestuse üleviimist ühtsele majandustarkvarale SAP ning arvestusfunktsiooni täitmise koondamist valitsemisalakesksetesse teenindusüksustesse (VTÜ). Lisaks VTÜdele loodi ka Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK), mis alustas iseseisva asutusena tööd alates 01.01.2012 Rahandusministeeriumi valitsemisalas. 2012. aastal osutas RTK teenust Justiitsministeeriumi valitsemisala asutustele, 2013. aastal aga ka Rahandus-, Sotsiaal- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutustele. RTK koosseis komplekteeriti põhiosas teenindamisele võetud valitsemisalade VTÜde personalist.

Lisaks arvestusteenuse osutamisele on selle tegevuse parimaks korraldamiseks RTK ülesanneteks määratud ka raamatupidamise, personali- ja palgaarvestuse standardite väljatöötamine ja juurutamine, ühtse majandusarvestuse tarkvara arendamine ja hooldamine ning riigi nõuete administreerimine. Nimetatud ülesandeid täitvad üksused ja spetsialistid on RTK koosseisu üle toodud rahandusministeeriumist 2013. aasta alguses. Seisuga 1. jaanuar 2012 oli SAP tarkvarale üle viidud 115 asutuse finants-, personali- ja palgaarvestus. 2013. aastal esimesel poolel võtsid ühtse majandus- tarkvara esmakordselt kasutusele veel 38 asutust, seejuures juba uuendatud tarkvara keskkonnas.

2. Finants-, personali- ja palgaarvestuse ühtlustamine ning SAP tarkvara uuendamine

Tugiteenuste ühendamise projekti 2012. aasta fookuses oli finants-, personali- ja palgaarvestuse ühtlustamine ning sellega kooskõlas SAP tarkvara uuendamine. Rahandusministri 30.08.2012 määrusega nr 1 „Eelarveklassifikaator ja riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri“ kinnitati finantsvaldkonnas kasutatavad eelarvestamise ja raamatupidamise arvestusobjektid. SAP

tarkvara uuendamise projektis valmis aasta lõpuks detailanalüüs, mille alusel alustati tarkvara seadistamist. Uuendatud funktsionaalsusega SAP tarkvara anti käiku 3. juunil 2013. Esimestena viidi uude SAP keskkonda kõigi Rahandus- ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste andmed ning Haridus- ja Teadusministeeriumi üldhariduskoolide andmed. Seejuures koolidel juurutati vaid personaliarvestus. Sellega algas ühtlasi riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse andmete kogumise protsess.

Uues lahenduses on kasutusele võetud mitmed uued SAPi moodulid, näiteks uus pearaamat (New General Ledger), projektide haldus (Project System) ja toetuste haldus (Grant Management). Uued moodulid võimaldavad kasutada senisest suuremal arvul arvestusobjekte vastavuses nimetatud eelarveklassifikaatoriga. Samuti lisandus süsteemi uut funktsionaalsust, näiteks projektide halduse moodulis saab planeerida projekti kulusid, sisestada eelarvet, jälgida erinevate tegevustega seotud kulusid jne. Kõige olulisema muudatusena võetakse uues SAPis kasutusele tekke- ja kassapõhise eelarve täitmise jälgimine ja eelarve vabade vahendite saadavuse kontroll (Availability Control). See võimaldab loobuda e-riigikassas riigieelarve klassifikaatori kontrollimisest. Siiani sisestatakse ja võrreldakse riigieelarve klassifikaatoreid topelt, nii raamatupidamis-süsteemis kui ka e-riigikassa infosüsteemis.

3. Majandustarkvaraga SAP integreeritud IT-süsteemide arendamine

3.1. Veebipõhine aruandlussüsteem

2011. aasta algul valmis riigihanke korras tellitud esimene grupp veebikeskkonnas kättesaadavaid personali- ja palgaarvestuse ning finantsaruandeid. Aruanded on loodud Business Object (BO) vahenditega ning sisaldavad infot erinevate juhtimistasandite jaoks, st on kasutatavad asutuse, valitsemisala või üleriigiliste aruannetena.

Nii 2011. aastal kui ka 2012. aastal jätkus olemasolevate aruannete täiendamine ja uute aruannete lisamine Rahandusministeeriumi spetsialistide poolt. Aruannete muutmise ja uute aruannete loomise soovid tulevad süsteemi kasutajatelt (asutustelt). Seda tegevust on seni pidevalt jätkatud.

2012. aasta top 10 aruannete päringunumbritest selgus, et asutused kasutavad pakutavaid teenuseid ja hindavad aruandluskeskkonda loodud aruandeid ning nende vahetut kättesaadavust kõigile volitatud isikutele, sh juhtidele. Enim on 2012. aastal päringuid tehtud kassapõhise eelarve täitmise aruande (10 380 päringut) ja isikukaardi (24 499 päringut) kohta.

2013. aastal realiseeriti seoses uue SAPi käikuandmisega uued finantsarvestuse aruanded lähtudes uutest arvestusobjektidest. Personali- ja palgaarvestuse aruannetes oli muutusi vähem.

3.2. e-arvete haldussüsteem

Rahandusministeerium pakub alates 01.03.2011 kõigile asutustele, kelle finants-, personali- ja palgaarvestus on üle viidud SAP tarkvarasse võimalust kasutada ostuarvete halduseks elektroonilist e-arvete halduskeskkonda (eArvekeskkond ehk eAK). Halduskeskkonda haldab Eesti E-arvete Keskus OÜ koos AS Eesti Postiga.

1. jaanuarist 2013 kasutab eArvekeskuse teenuseid 88 riigiasutust.

Keskuses menetleti 2012. aasta detsembris ligikaudu 9600 arvet. Neist ligi 7% saabus keskusesse e-arvetena (võrdluseks 2012. aasta suve hakul oli e-arvete osakaal 2% arvete mahust), ülejäänud digitaliseeriti. E-arvetena saabunud arvetest suurem osa on tulnud läbi operaatori Itella.

Rahandusministeerium püüab igati kaasa aidata, et suureneks riigiasutustele saadavate arvete hulk e-arvetena, kuna seeläbi hoitakse kokku arvete digitaliseerimisega seotud kulusid. Analüüsitakse näiteks võimalust teha riigiasutustele e-arvete esitamine kohustuslikuks riigihankelepingute raames.

3.3. Riigitöötaja iseteenindusportaal

Riigitöötaja iseteenindusportaal on veebikeskkond infovahetuseks asutuste ja neid teenindavate teenidusüksuste vahel. Infovahetus rajaneb iseteeninduse põhimõttel, mis tähendab seda, et asutuse töötaja sisestab teda puudutava arvestuseks vajaliku info portaalil ja see jõuab pärast asutuse asjaajamise kohast menetlust otse SAPi süsteemi.

Iseteenindusportaalil on planeeritud luua kuus funktsionaalset moodulit, mis realiseeritakse kahes osas. I osa hõlmab puhkuste, lähetuste ja varade haldust. Selle arendamiseks vajaliku riigihanke viis Rahandusministeerium läbi 2012. suve lõpus, arendamine algas novembris. Aasta lõpuks valmis iseteenindusportaalil I osa analüüs ning käesoleva aasta jaanuaris algas puhkuste halduse arendamine. Puhkuste halduse moodul anti käiku 2013. aasta juunis, samal ajal uuendatud SAP tarkvaraga. Lähetuste ja varade haldus valmib sama aasta lõpuks.

Reeglina lähtuvad portaali lahendused SAPi lahendustest. Eesmärk on tagada, et SAPi ja portaali protsessid oleksid maksimaalselt integreeritud, tagades nii ühekordse andmesisestuse kui ka paljude toimingute automaatse täitmise. Näiteks realiseeritakse lähetuste haldus selliselt, et lähetuskorralduste ja lähetuse kuluaruannete menetlus toimub portaalil ning sellele järgnevad automaatsed arvestusprotsessid SAPis (sh SAP lähetuste halduse (Travel Management) ning finants- ja personaliarvestuse moodulites).

Portaali arhitektuur on loodud paindlikult, võimaldades portaali käiku võtta asutuste ning funktsionaalsete moodulite kaupa. Eeltingimuseks on, et asutuse jaoks on uuendatud SAPis käiku võetud vähemalt personaliarvestuse moodul, kuna portaali kasutajad peavad olema SAPi personaliarvestuse moodulis aktiivset töösuhet omavad asutuse töötajad.

Paindlikkust tagab ka portaali ärireeglite komponent, mis võimaldab teha seadistusi asutuse tasandil ja moodulite kaupa, lähtudes asutuste sisekordadest.

Iseteenindusportaalil kasutamine annab asutusele järgmised eelised:

- lihtsustab personalitöötaja, finantstöötaja ja haldusjuhi tööd, kuna andmevahetus SAPiga toimub reaalaajas;
- pole vaja kontrollida asutuse reeglitest kinnipidamist, kuna nende valideerimised toimuvad portaalil;
- annab tervikliku ülevaate asutuse kõikidest varadest (nii põhivarad kui väheväärtuslikud varad) ja lihtsustab nendega seotud tehingute läbiviimist.

TUGITEENUSTE ÜHENDAMISE PROJEKTI EDASISED TEGEVUSED

1. Uuendatud SAP tarkvara rakendamise ja tugiteenuste ühendamise jätkamine

Tugiteenuste ühendamise projekti 2013. ja 2014. aasta peamised tegevused on seotud uuendatud funktsionaalsusega SAPi rakendamisega kõigis projektiga hõlmatud riigiasutustes, sh nii neis asutuses, kelle finants-, personali- ja palgaarvestus oli viidud SAPi perioodil 2010–2012, kui neis, kelle arvestust ei ole seni SAPi viidud. Üleviimine uuendatud SAPi teostatakse asutuste gruppide kaupa järgneva nelja juurutusprojektina ning protsess lõpetatakse 2015. aasta alguseks.

Uue funktsionaalsusega SAPi rakendamine asutustes eeldab, et vastavates asutustes võetakse kasutusele rahandusministri määrusega kinnitatud eelarvestamise ja raamatupidamise arvestusobjektid. Asutuse detailised arvestusobjektid töötatakse välja ühel ajal SAPi juurutusprojektiga. Ühtlasi tagatakse üleminek varem kasutatud arvestusobjektidelt uutele arvestusobjektidele ning nende põhine aruandlus terve kalendriaasta ulatuses, sõltumata sellest, kas üleminek toimus aastavahetusel või aasta keskel.

Üldjuhul juurutatakse SAPi finants- ja personalivaldkonna moodulid samaaegselt. Erandiks on 30 üldhariduskooli, kelle jaoks personaliarvestus on juba juurutatud.

Samuti jätkub arvestusfunktsiooni täitmise koondamine valitsemisalade teenindusüksustesse või Riigi tugiteenuste keskusesse.

2. IT-süsteemide arendamine

Riigitöötaja Iseteenindusportaali I osa kolm funktsionaalset komponenti saavad valmis 2013. aastal ning kõik 2014. aasta alguseks uuendatud SAPile üle viidud asutused võivad portaali mooduleid kasutama hakata. 2013. aastal on kavas läbi viia portaali II osa (teenistus-/töösuhte, koolituste ja tellimuste haldus) riigihange ning alustada arendustöödega.

E-arvete haldusteenuse leping lõpeb 31.12.2013. Plaanis on riigiasutustele e-arvete haldusteenust jätkuvalt keskselt osta ning korraldada uus riigihange. Seejuures

on eesmärgiks laiendada ostuarvete haldamise teenust ka müügiarvete haldamise võimalusega.

Nii iseteenindusportaali II osa arendamise kui e-arvete haldusteenuse ostmise riigihange korraldamise eelduseks on täiendava rahastuse võimalikkus 2014. aastaks.

KOKKUVÕTTEKS

Kui projekti teostamise esimesel kahel aastal oli nii ministeeriumides kui asutustes muutustele palju vastuseisu, siis 2012. aastal oli asutuste tagasiside valdavalt positiivne.

Tugiteenuste ühendamise projekti kolme aasta tegevuste tulemusena on paranenud ja ühtlustunud asutuste arvestuse ja juhtimisotsuste kvaliteet, kuna tõusnud on raamatupidajate ja personaliarvestajate kvalifikatsioon, standardiseeritud on arvestuse protseduurid ning juhtimisotsuste tegemiseks vajalik info on kättesaadav õigeaegselt. Vähem on saavutatud planeeritud kulude kokkuhoidu.

Nii tugiteenuste rahalist kokkuhoidu kui arvestuse kvaliteedi suuremat tõusu on oodata pärast projekti lõppemist, kuna eeldused selleks loodi valdavalt projekti kolmanda aasta tegevustega (investeeringutega).

Tulemust on otstarbekas põhjalikumalt mõõta 2015. aastal, kui uuendatud SAPi ja Riigitöötaja Iseteenindusportaali on vähemalt aasta jooksul kasutanud iga-päevaselt üle poole (ligikaudu 160) projektiga hõlmatud asutustest ning RTK on panustanud töökorralduse optimeerimisse.

Rahandusministeeriumi hinnangul väheneb tänu iseteeninduskorras andmete sisestusega jätkuarenduste tulemusena vajadus asutuste personalitöötajate ja RTK personaliarvestajate järele ca 20%.

e-arvete kasutuselevõtt on vähendanud arvete menetlusele kuluvat tööaega mahus, mis võrdub 11 täiskoormusel töötaja tööajaga ning kasutuse laienemisel peaks see näitaja tõusma vähemalt kahekordseks.

AVALIKU TEENISTUSE PERSONALI- ANALÜÜS

Cerlin Pesti

Rahandusministeeriumi
Riigihalduse ja avaliku
teenistuse osakonna
nõunik

SISSEJUHATUS

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

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

Valim

Analüüs käsitleb riigi ametiasutuste ja kohalike omavalitsuste üksuste – valdade ja linnade personalinäitajaid. Valimi aluseks on avalikud teenistujad, mitte ametikohad 2012. aasta 31. detsembri seisuga.

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

Aastaraamatu aluseks oleva 2012. aasta andmete valim on sama, mis eelmisel aastal. Riigi ühtse personali- ja palgaarvestuse andmekoguga liitunud asutuste andmed on võetud andmekogust ning asutused, kes andmekoguga veel liitunud pole esitasid andmed excel tabelite kujul. Palgaanalüüsi andmed on võetud Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemist¹. 2012. aasta personalistatistika ülevaates on kasutatud järgmisi asutuste gruppe:

Asutuste grupp	Asutuste gruppi kuuluvad asutused
Ministeeriumid	11 ministeeriumi
Ministeeriumide valitsemisala	25 ametit 5 inspeksiooni Kohtud ² Vanglad ³ Häirekeskus Prokuratuur
Põhiseaduslikud institutsioonid oma haldusalaga ja Riigikantselei	Riigikogu Kantselei Vabariigi Presidendi Kantselei Riigikohus Riigikontroll Õiguskantsleri Kantselei Riigikantselei
Kaitsevägi	Eriteenistusliigi „kaadrikaitsevälased“ väljatoomiseks
Maavalitsused	15 maavalitsust
Kohalikud omavalitsused	33 linna 193 valda

Analüüsis kasutatakse allolevaid mõisted järgnevas tähenduses:

- avalik teenistus on ATS-i mõistes töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes;
- ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine;
- avaliku teenistujana mõistetakse isikut, kes teeb palgalist tööd riigi (edaspidi riigiametnik) või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes (edaspidi kov ametnik).

Avalikud teenistujad liigitatakse vastavalt ATS-i §5 kolmeks:

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

Analüüsis on kasutatud järgnevaid lühendeid:

ATS - avaliku teenistuse seadus
 MIN- ministeeriumid
 AMI-ministeeriumide valitsemisala
 PSI- põhiseaduslikud institutsioonid oma haldusalaga ja Riigikantselei
 KK- kaitsevägi ja kaitseleit
 MV-maavalitsused
 KOV- kohalik omavalitsus
 RM- Rahandusministeerium
 MKM- Majandus-ja kommunikatsiooniministeerium
 JUM- Justiitsministeerium
 HTM- Haridus-ja teadusministeerium
 KEM- Keskkonnaministeerium
 RK- Riigikantselei
 SIM- Siseministeerium
 KAM- Kaitseministeerium
 VÄM- Välisministeerium
 SOM- Sotsiaalministeerium
 KUM- Kultuuriministeerium
 PÕM- Põllumajandusministeerium

MAKROMAJANDUSLIK TAUST

2012. aasta majanduslikku väliskeskkonda iseloomustas ebastabiilsus, mis oli põhjustatud ülemaailmse majandusolukorra nõrgenemisest ning Euroopa võlakriisi jätkumisest. Sellest hoolimata iseloomustavad Eesti tööjõuturgu eelmisel aastal pigem

1 <https://saldo.fin.ee>

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

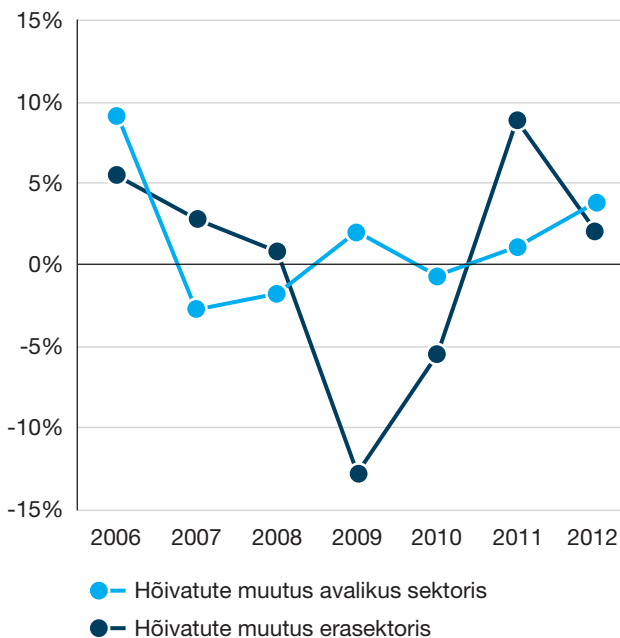
2 Vanglate koond on koostatud 4 vangla andmete põhjal.

positiivsed arengud. Jätkus hõive kriisijärgne taastumine – koguhõive kasvas võrreldes 2011. aastaga 2,6% ehk 15 000 inimese võrra. Erasektoris suurenes hõivatute arv 2% ning avalikus sektoris 3,7% (vt Joonis 1). Kokku oli 2012. aastal tööga hõivatuid 624 400, kellest 73,5% töötas erasektoris ning 26,5% avalikus sektoris (vt Joonis 2).

Samuti jätkas langust töötuse määr ning jõudis aasta lõpuks 9,3%ni, kui töøjõu-uuringu andmeil oli töötuid 64 000 ehk sama palju kui 2003. aasta lõpus. Keskmise palga kasv kiirenes 2012. aastal pea 6%ni. Rahandusministeerium prognoosib aga, et hõive kiire kasvu periood on praeguseks ilmselt läbi ja 2013. ja 2014. aastal on oodata vaid tagasihoidlikku hõive

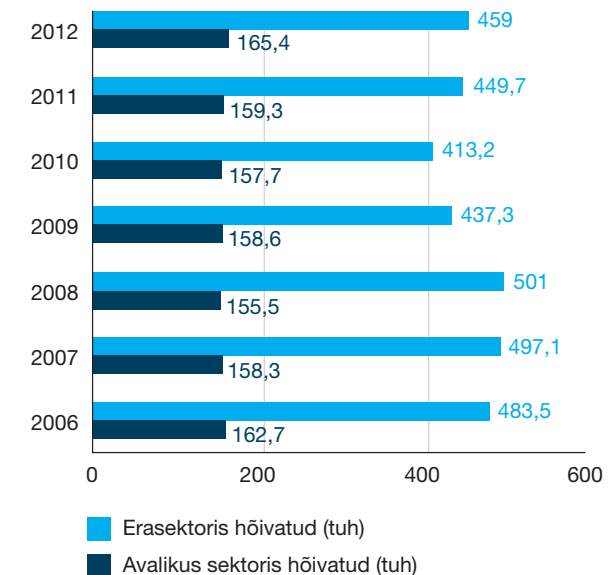
kasvu: umbes 0,3–0,4%. Sellele viitab hõivatute arvu kasvutempo selge aeglustumine viimastel kvartalitel. Lisaks vähendab hõive kasvu potentsiaali tööealise rahvastiku vähenemine, mida kompenseerib lähiaastatel siiski tööealiste vanusstruktuuri muutus, mis lubab eeldada nii töøjõus osalemise kui hõivemäära jätkuvat kasvu. Samas võib ettevõtete hõive kasvu piirata eelmisel aastal kiirenenud elanike väljaränne. Töötuse määr peaks vastavalt hõive arengutele langema 2013. aastal 9% lähedale ning jätkama vähenemist ka järgnevatel aastatel. Kuigi hõive kasv pidurdub 2013. aastal järsult ning jääb ka järgmisel aastal tagasihoidlikuks, siis keskmine palk peaks kasvama samas tempos (6% aastas) ka 2013. aastal.

Joonis 1. Hõivatute arvu muutus perioodil 2006-2012



Allikas: Statistikaamet

Joonis 2. Hõivatute arv erasektoris ja avalikus sektoris perioodil 2006-2012



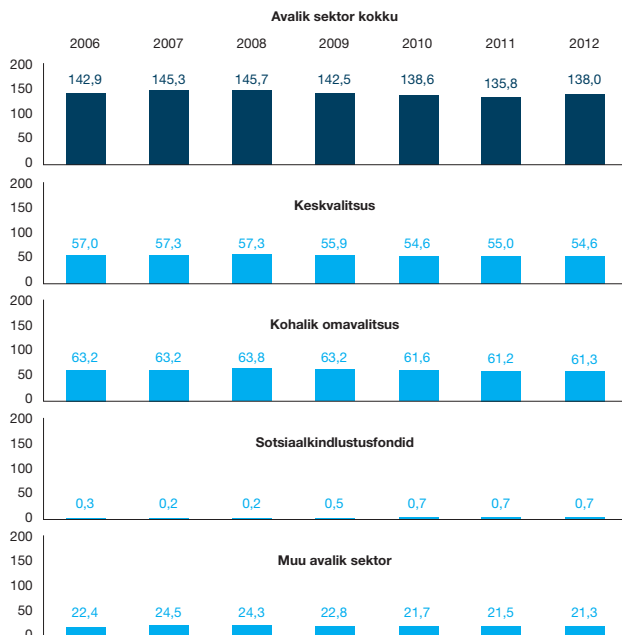
Allikas: Statistikaamet

AMETNIKE ARV

Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi⁴ andmeil oli 2012. aastal avaliku sektori täistööajale taandatud töötajate arv 138 000 inimest, kellest ligikaudu 40% olid ametis keskvalitsuses⁵ ning 44% kohalikes omavalitsustes (vt Joonis 3). Avaliku sektori töötajate arv ei ole kasvanud ning see moodustab riigi koguhõivest ca 22%, mis on püsunud mitu aastat. Nii keskvalitsuse kui KOV-i andmed sisaldavad ka ATS-i alusel töötavaid ametnikke, kellele järgnev analüüs keskendub.

Avalikus teenistuses töötas 2012. aastal 27 072 ametnikku, neist 22 043 riigi ametiasutustes ning 5029

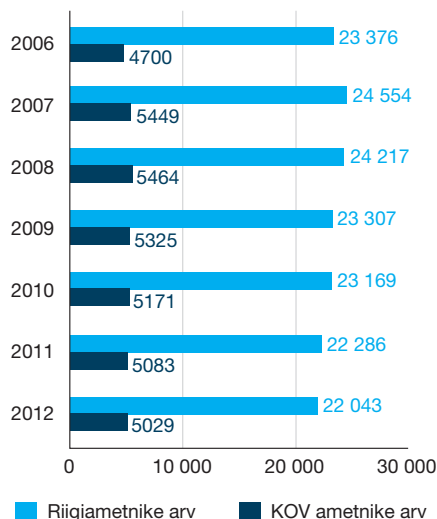
Joonis 3. Täistööajale taandatud töötajate keskmine arv avalikus sektoris



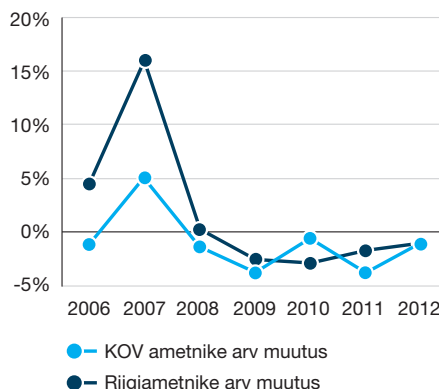
Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

kohalike omavalitsuste asutustes (vt Joonis 4). Avaliku teenistuse töötajad moodustavad kõigest hõivatutest 4,3% ja avaliku sektori töötajatest 16,1%. Alates 2008. aastast on ametnike arv pidevalt veidi vähenenud (vt Joonis 5).

Joonis 4. Riigiametnike ja KOV ametnike arv perioodil 2006-2012



Joonis 5. Riigiametnike ja KOV ametnike arvu muutus perioodil 2006-2012



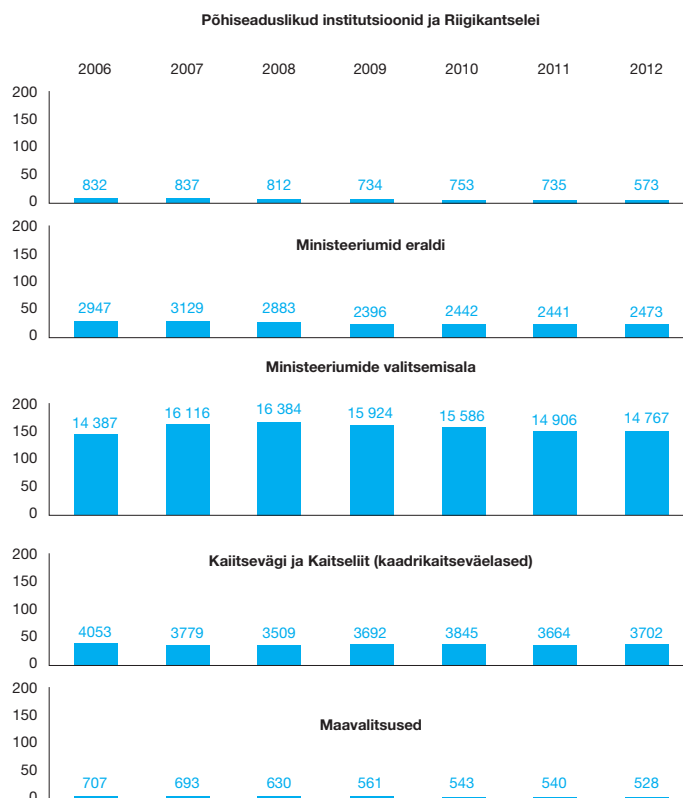
- Saldoandmike infosüsteemi andmed erinevad Statistikaameti näitajatest, sest andmete kogumise meetodika on erinev. Saldoandmike infosüsteemis lähtutakse täistööajale taandatud tööaja summast, samas kui Statistikaametis loetakse kokku kõik töösuhtes olevad inimesed sõltumatult nende koormusest ning ka siis, kui nende töösuhe on parasjagu peatatud (nt lapsehoolduspuhkusel olijad).
- Keskvalitsus hõlmab endas riigi ameti- ja hallatavaid asutusi (sh põhiseaduslikke institutsioone ja neid teenindavaid asutusi), avalik-õiguslikke üksusi, riigi asutatud sihtasutusi, riigi äriühinguid, riigi tulundusasutusi ning riigi asutatud mittetulundusühinguid.

Riigiametnike arv

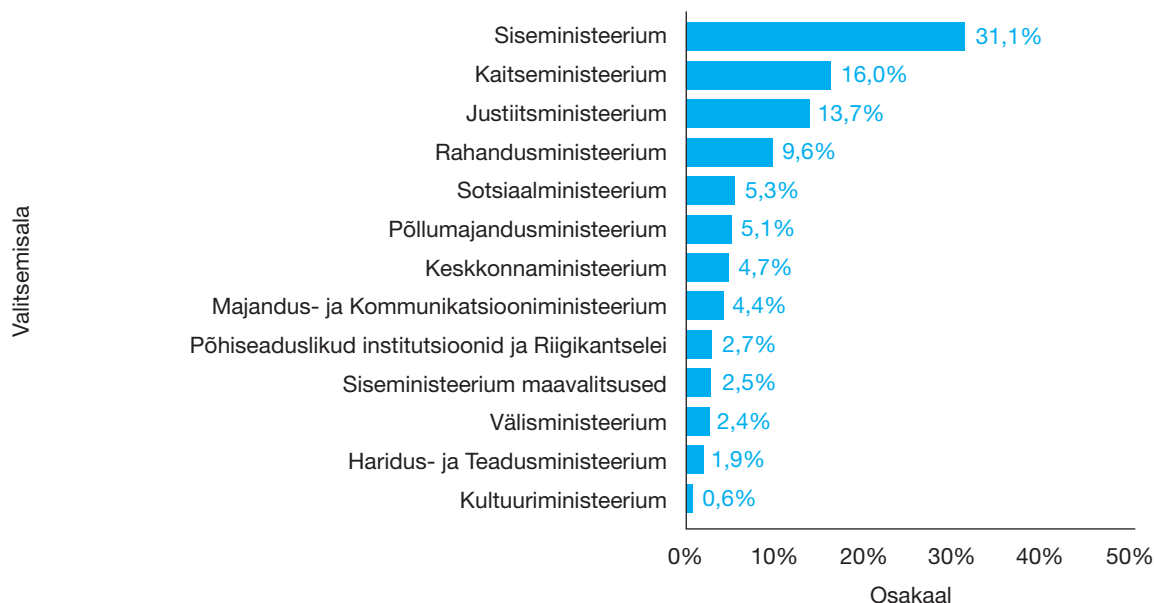
2012. aastal töötas riigiametites 22 043 ametnikku, mis on ligikaudu samal tasemel kui 2011. aastal. Olulisi muutusi ei ole toimunud ka ametiasutuste gruppides. Personali arvu märkimisväärne kahanemine põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei grupis (20,3%) on tingitud struktuurimuutustest (Rahvusarhiivi liikumine Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse).

Riigi ametiasutuste suurused on väga erinevad. Kõige suurema riigiametnike arvuga valitsemisala oli seisuga 31.12.2012 Siseministeeriumil, kus oli teenistuses 31,1% kogu riigi ametkonnast (vt Joonis 7). Suure töötajate arvuga on ka Kaitseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi haldusalad – seal on ametis vastavalt 16% ja 13,7% riigitöötajatest. Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisalade töötajaskonnad moodustavad aga vaid vastavalt 1,9% ja 0,6% riigi ametkonnast.

Joonis 6. Riigiametnike arv perioodil 2006-2012



Joonis 7. Riigiametnike arv valitsemisalade lõikes seisuga 31.12.2012



Kohalike omavalitsuste ametnike arv

Eestis on 31.12.2012 seisuga 226 kohaliku omavalitsuse üksust: 33 linna ja 193 valda. Kõige suurem omavalitsus on Tallinna linnavalitsus, kus töötab 30,3% kõigist KOV ametnikest (vt Joonis 8). Ligikaudu poolte kohalike omavalitsuste töötajate osakaal moodustab aga vähem kui 1% kõigist KOV ametnikest.

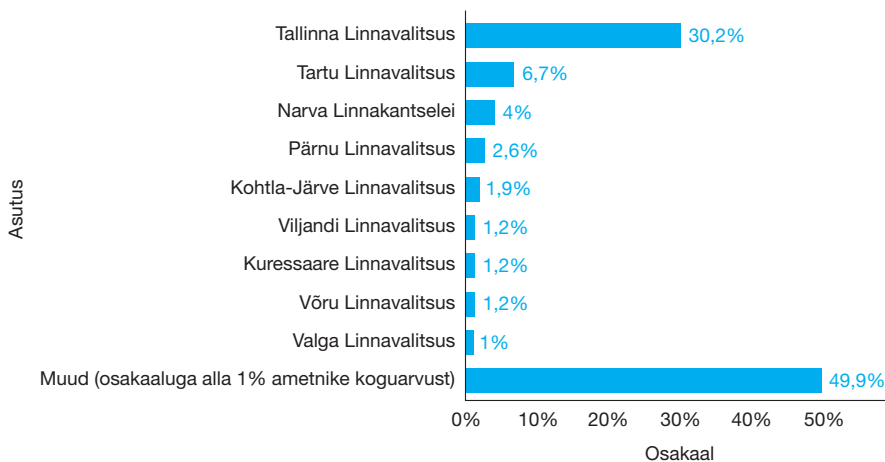
AMETNIKE JAOTUS STAAŽIGRUPPIDESSE

Ametnike teenistusstaaži analüüsimisel on vaadeldud eraldi avaliku teenistuse staaži ning asutuse staaži. Avaliku teenistuse staaž näitab avalikus teenistuses töötamise kestust ning selle arvutamisel summeeritakse kõik

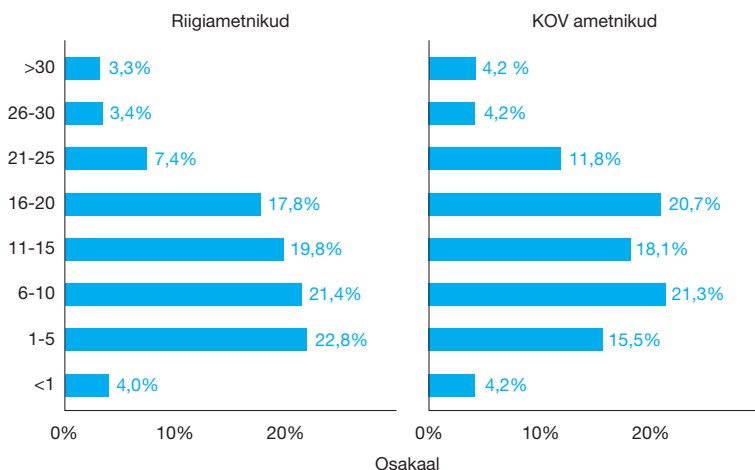
perioodid, mil inimene on töötanud erinevates avaliku teenistuse asutustes. Asutuse staaž näitab töötamise kestust konkreetses asutuses, kus inimene 31.12.2012 seisuga teenistuses oli.

59% kohalike omavalitsuste ametnikest ja 52% riigiametnikest on töötanud teenistuses üle 10 aasta. 5-aastase või lühema avaliku teenistuse staažiga töötajaid on aga kohalikes omavalitsustes viiendik ja riigiasutustes 27% (vt Joonis 9). Üle 10-aastase asutuse staažiga ametnikke töötab kohalike omavalitsuste asutustes 47% ja riigiasutustes 34%. Alla 5-aastase asutuse teenistusstaažiga on aga 28% kohalike omavalitsuste ametnikest ja 43% riigiasutuste ametnikest (vt Joonis 10).

Joonis 8. KOV ametnike arvu jaotus omavalitsuste lõikes seisuga 31.12.2012



Joonis 9. Ametnike jaotus avaliku teenistuse staaži alusel seisuga 31.12.2012

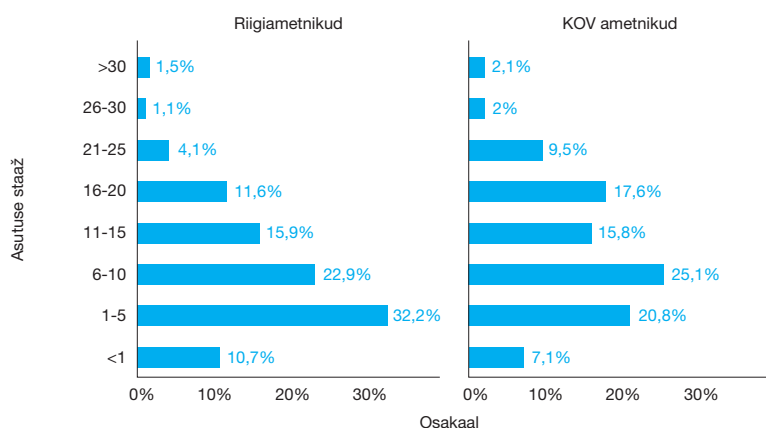


Toetudes eelpool toodud andmetele võib öelda, et üsna suurel osal ametnikest on pikaajaline avaliku teenistuse staaž ja asutuse staaž. See peegeldab ametnikkonna suhtelist stabiilsust ja järjepidevust, mis tagab ekspertteadmiste akumulatsioonise organisatsioonis ja selle institutsionaalse mälu. Samas on aga nii kohalikes omavalitsustes kui ka riigiasutustes piisavalt lühema staažiga töötajaid, kes toovad endaga kaasa uusi teadmisi ja oskusi ning soodustavad seega muuhulgas ka asutusesisest innovatsiooni.

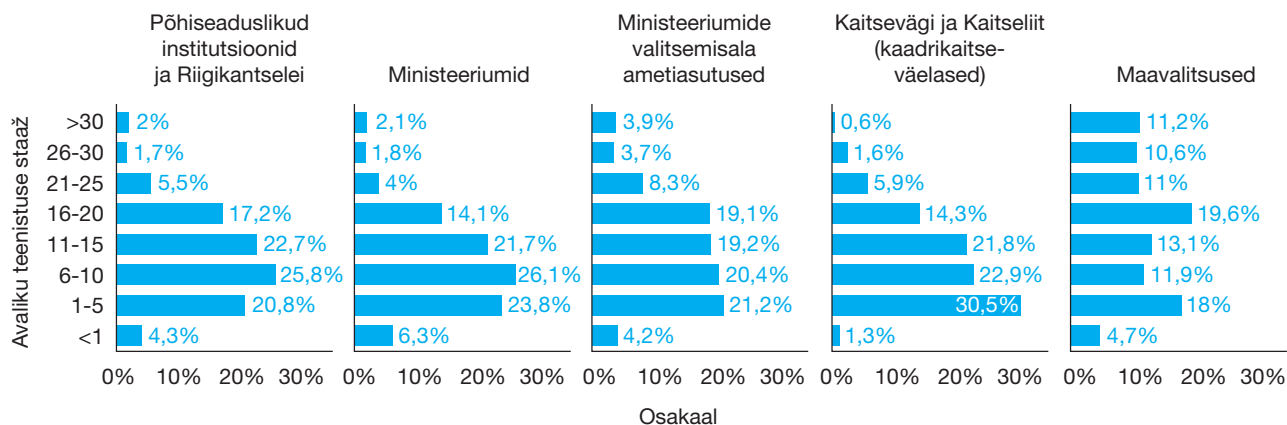
Riigiametnike jaotus staažigruppidesse

Järgnevalt on analüüsitud riigiametnike staaži erinevate ametiasutuste lõikes⁶ ning toodud ära ka ametnike sooline jaotus staažigruppides. Suuri erinevusi töötajate staažis erinevates riigi ametiasutustes ei ole. Siiski võib aga välja tuua, et kõige pikaajalsema staažiga ametnikkond on maavalitsustes. Nii avaliku teenistuse kui asutuse staaži gruppides on seal enim üle 10-aastase staažiga töötajaid. Rohkem kui pooltel (66%) maavalitsuste ametnikel on üle 10-aastane avalikus teenistuses töötamise kogemus ja 49%-l neist on üle 10-aastane asutuse staaž.

Joonis 10. Ametnike jaotus asutuse staaži alusel seisuga 31.12.2012 (v.a Politsei- ja Piirivalveamet ja Kaitsevägi)



Joonis 11. Riigiametnike jaotus avaliku teenistuse staaži alusel seisuga 31.12.2012

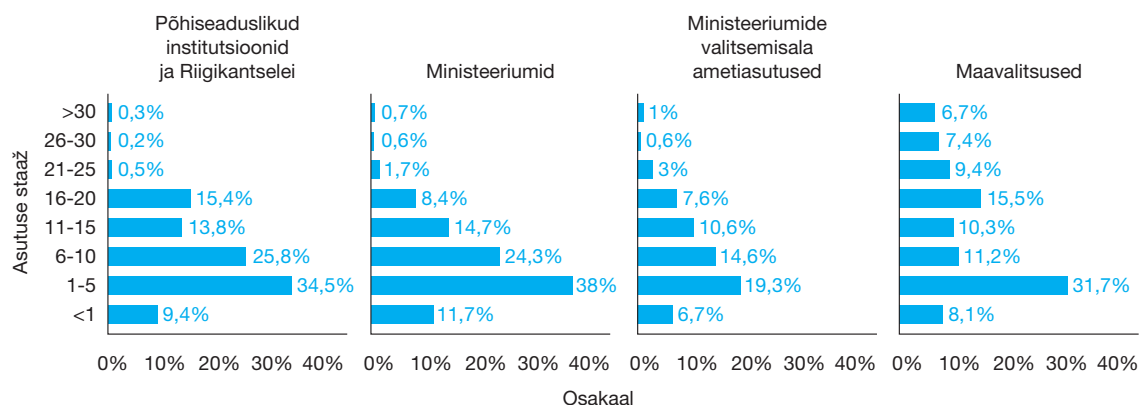


6 Asutuse staaži arvutamisel on välja jäetud Kaitseväge ja Kaitseliidu andmed, et vältida 2010. aastal toimunud Politseiameti ja Piirivalveameti liitumisest tulenevad eksitavad mõjud staaži arvestamisel. Kahe asutuse liitumise tulemusena tekkis uus organisatsioon – Politsei- ja Piirivalveamet – ning uue organisatsiooni ametnike staaži hakati lugema 2010. aastast, kuigi enamus ametnikest olid ühes või teises organisatsioonis juba aastaid enne seda töötanud.

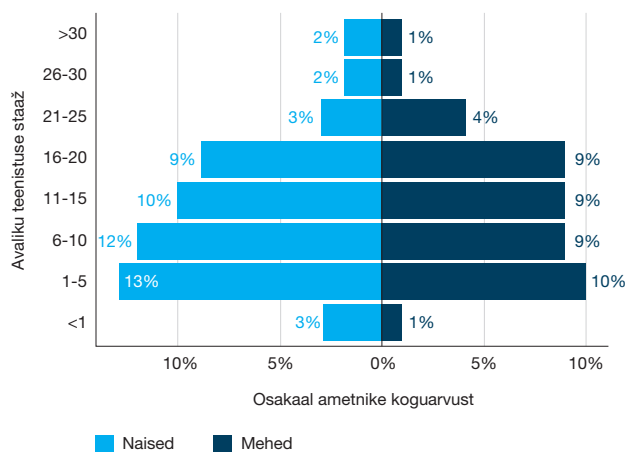
Vaadates riigiametnike soolist jaotust staažigruppides, on näha, et üldiselt ületab naiste osakaal meeste osakaalu enamikes staažigruppides nii avaliku teenistuse staaži kui ka asutuse staaži puhul. Erandiks on vaid avaliku teenistuse staaži puhul grupp 21-25 aastat, kus meeste osakaal on ühe protsendipunkti võrra suurem kui naiste – vastavalt 4% ja 3% (vt Joonis 13 ja Joonis 14). Naiste ülekaal peaaegu kõigis staažigruppides tuleneb suuresti sellest, et naised on riigiametnike hulgas veidi rohkem kui mehi (vt lähemalt alajaotust Ametnike vanuseline ja sooline jaotus).

Asutuse staaži puhul on naiste osakaal võrreldes meestega eriti suur just pikema staažiga töötajate seas. Näiteks 21-25-aastase asutuse staažiga naised on 1,8 korda rohkem kui sama pika staažiga mehed, staažigruppides 25-30 aastat ja üle 30 aasta on aga vahe vastavalt 3,1- ning 4,1-kordne. Avaliku teenistuse staaži puhul on pika staažiga töötajate seas mehed ja naised võrdsemalt jaotunud. Seega võib öelda, et valdavalt töötavad naisametnikud ühes asutuses kauem kui nende meessoost kolleegid.

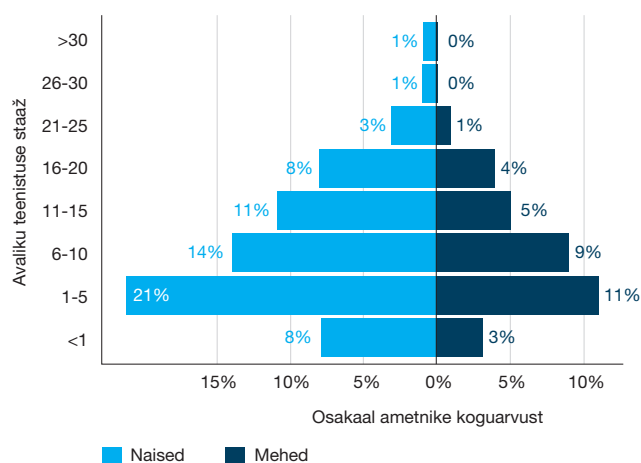
Joonis 12. Riigiametnike jaotus asutuse staaži alusel seisuga 31.12.2012 (v.a Politsei- ja Piirivalveamet ja Kaitseväge)



Joonis 13. Meessoost ja naissoost riigiametnike jaotus avaliku teenistuse staaži alusel seisuga 31.12.2012



Joonis 14. Meessoost ja naissoost riigiametnike jaotus asutuse staaži alusel seisuga 31.12.2012

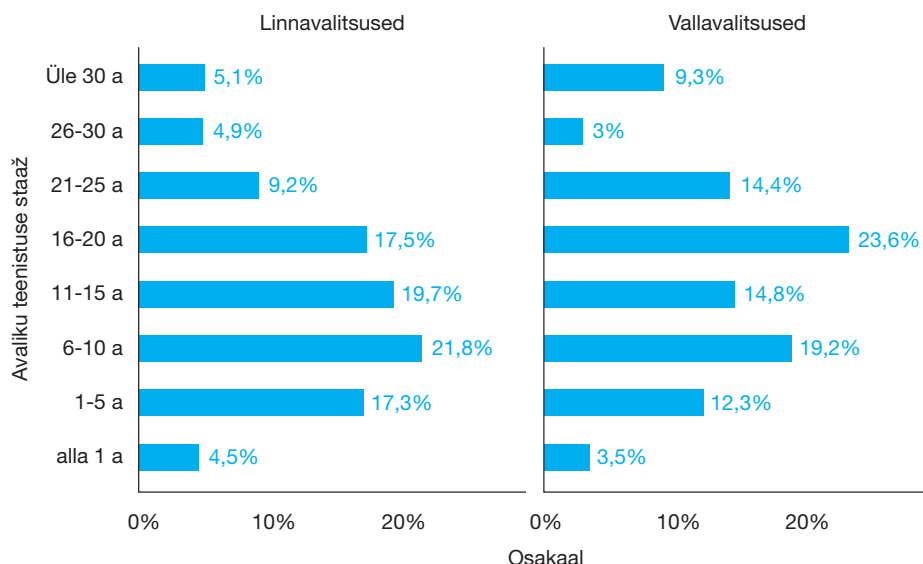


Kohalike omavalitsuste ametnike jaotus staažigruppidesse

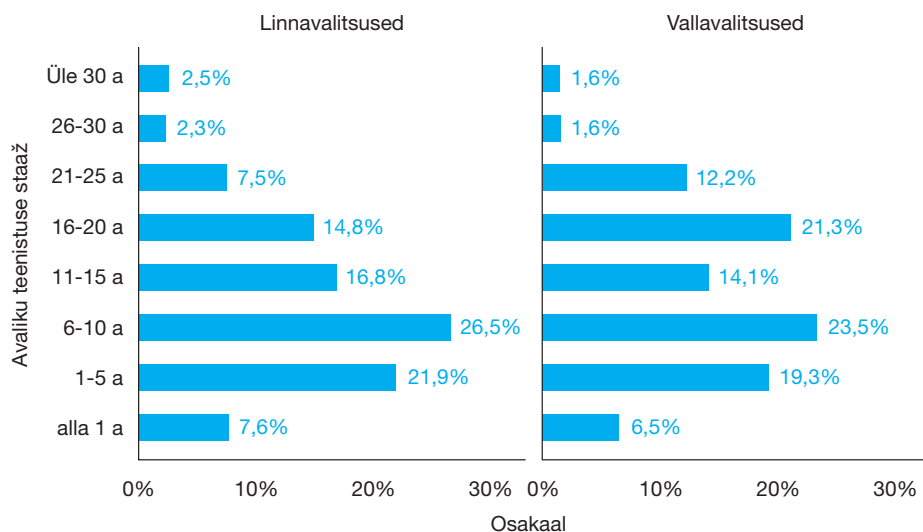
Nii linna- kui vallavalitsuste töötajaskond on üldiselt üsna staažikas ning suur osa personalist on ka väga pika staažiga inimesed (üle 20 aasta) – neljandik vallavalitsuse ja viiendik linnavalitsuse töötajatest on pikema kui 20-aastase avaliku teenistuse staažiga. 16% vallavalitsuse ja 12% linnavalitsuse töötajaid on sama pika asutuse staažiga. Võrreldes aga linna- ja

vallavalitsuse ametnike staaže omavahel, selgub, et vallavalitsuste ametnikud on nii pikema avaliku teenistuse staažiga kui asutuse staažiga. Üle 10-aastase avaliku teenistuse staažiga on 65% vallavalitsuse ametnikest ja 56% linnavalitsuse ametnikest. Üle 10-aastase asutuse staažiga on aga 51% vallavalitsuse töötajatest ja 44% linnavalitsuse ametnikest (vt Joonis 15 ja Joonis 16).

Joonis 15. KOV ametnike jaotus avaliku teenistuse staaži alusel seisuga 31.12.2012



Joonis 16. KOV ametnike jaotus asutuse staaži alusel seisuga 31.12.2012



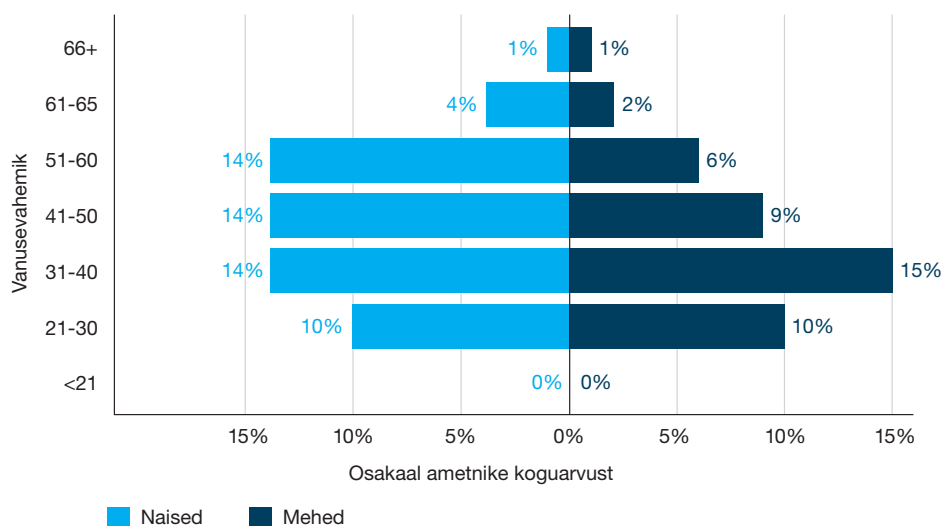
AMETNIKE VANUSELINE JA SOOLINE JAOTUS

Kui vaadata avaliku teenistuse töötajate vanuselist koosseisu, võib öelda, et ametnikkond on pigem noor. Alla 40-aastased ametnikud moodustavad 49% töötajatest, üle 50-aastaseid töötajaid on aga 29% (vt Joonis 17). Meessoost ametnikud on üldiselt nooremad kui naissoost – kõige suurem hulk mehi on vanusegrupis 31-40 aastat, naised jaotuvad ühtlaselt kõrgelt vanusegruppidesse 31-40, 41-50 ja 51-60 aastat.

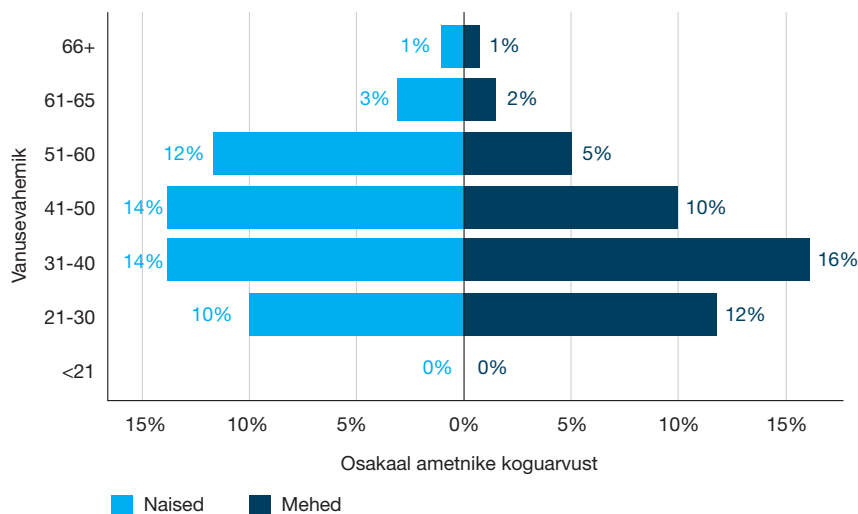
Riigiametnike sooline ja vanuseline koosseis

Riigiametnike vanuseline koosseis on üsna sarnane kõigi avaliku teenistuse ametnike vanuselisele jaotusele. Ligi pooled ametnikest (46%) on alla 40-aastased ja pea kolmandik (29%) üle 50-aastased (vt Joonis 18). Kuid nii nagu Eesti ühiskonda üldiselt iseloomustab elanikkonna vananemine, peegeldub see ka riigiametnike vanuselise jaotuse statistikas. Võrreldes 2000. aastaga on ametnike osakaal nooremates vanusegruppides kahanenud ning vanemates suurenenud. Noorte,

Joonis 17. Ametnike vanuseline ja sooline jaotus seisuga 31.12.2012



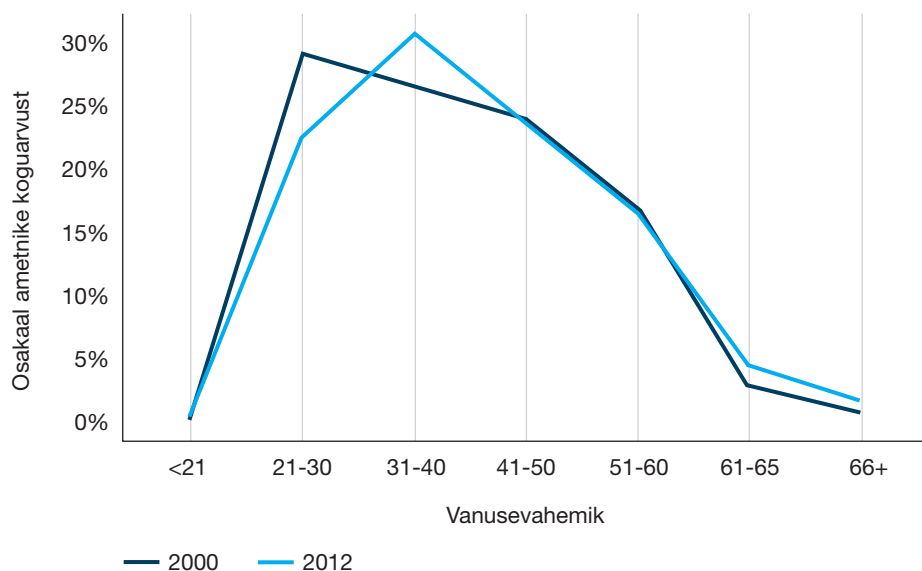
Joonis 18. Riigiametnike sooline ja vanuseline jaotus seisuga 31.12.2012



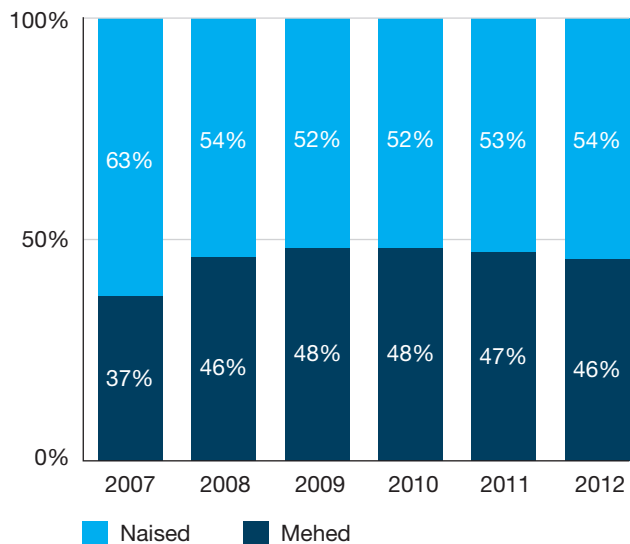
21-30-aastaste inimeste osakaal on viimase 12 aastaga langenud kolmandiku võrra. Eakate, 61-65-aastaste ja vanemate kui 66-aastaste osakaal on aga tõusnud vastavalt kaks ja neli korda. Samuti näitavad andmed, et kui 2000. aastal jäi suurim hulk ametnikke vanusegruppi 21-30, siis 2012. aastal oli kõige rohkem töötajaid vanuses 31-40-aastat (vt Joonis 19).

2012. aastal moodustasid kõigist riigiametnikest 54% naised ja 46% mehed. Viimasel kahel aastal on meeste osakaal mõne protsendipunkti võrra vähenenud, kuid üldiselt on meeste ja naiste osakaalud läbi aastate olnud üsna stabiilsed (vt Joonis 20). Kui vaadata aga erinevaid asutuste grupe, siis seal eri sugupoled nii võrdselt ei jaotu. Kohtunike ja prokuröride seas ning ministeeriumite ning ametite ja inspeksioonide (ilma

Joonis 19. Riigiametnike vanuseline jaotus aastal 2000 ja 2012



Joonis 20. Riigiametnike sooline jaotus perioodil 2007–2012

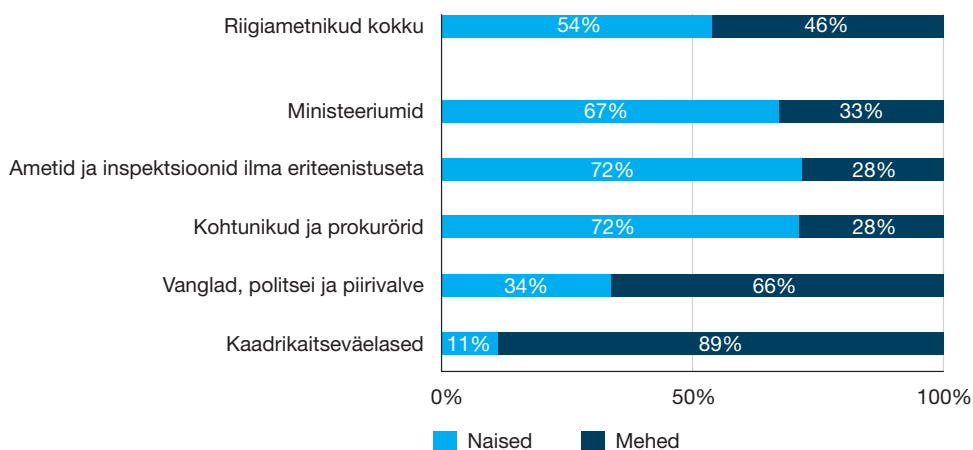


eriteenistuseta) personali hulgas on suur naiste ülekaal – naised moodustavad 72% töötajaskonnast (vt Joonis 21). Samas on aga enamik (89%) kaadrikaitseväelastest ja teistest eriteenistujatest (politseinikest, piirivalvuritest ja vanglaametnikest) mehed. Nii ei peegelda riigiametnike keskmine sooline jaotus tegelikult olukorda enamikes asutuste gruppides.

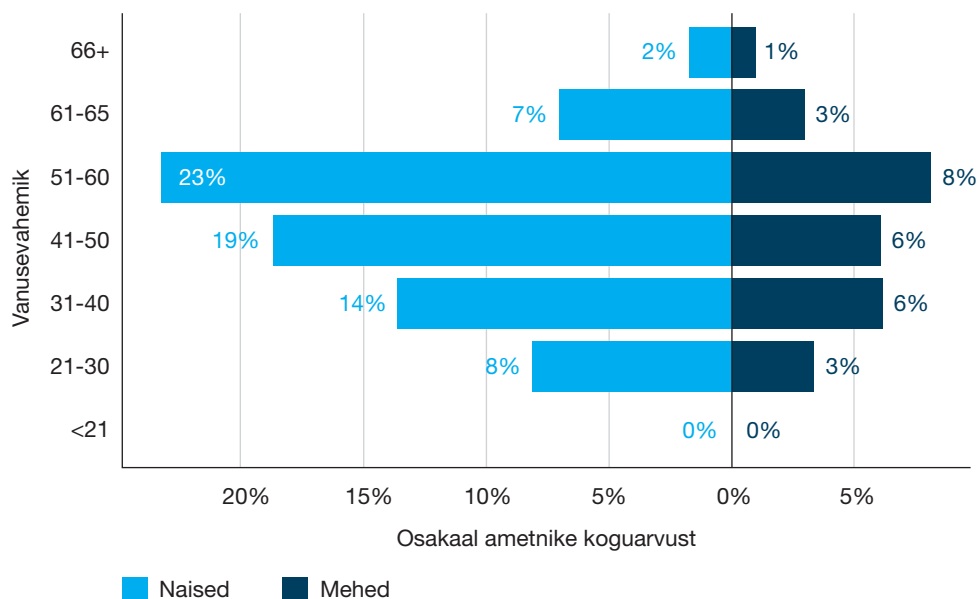
Kohalike omavalitsuste sooline ja vanuseline koosseis

Nii nagu paljusid riigi ametiasutusi, iseloomustab ka kohalike omavalitsuste asutusi märkimisväärne naiste ülekaal – 73% töötajatest on naised. Samuti näitavad andmed, et KOV personal on üsna eakas, 44% ametnikest on üle 51-aasta vanused (vt Joonis 22). Viimase viie aasta jooksul ei ole suuri muutusi vanuselises

Joonis 21. Riigiametnike sooline jaotus eri ametiasutuste lõikes



Joonis 22. KOV ametnike sooline ja vanuseline jaotus



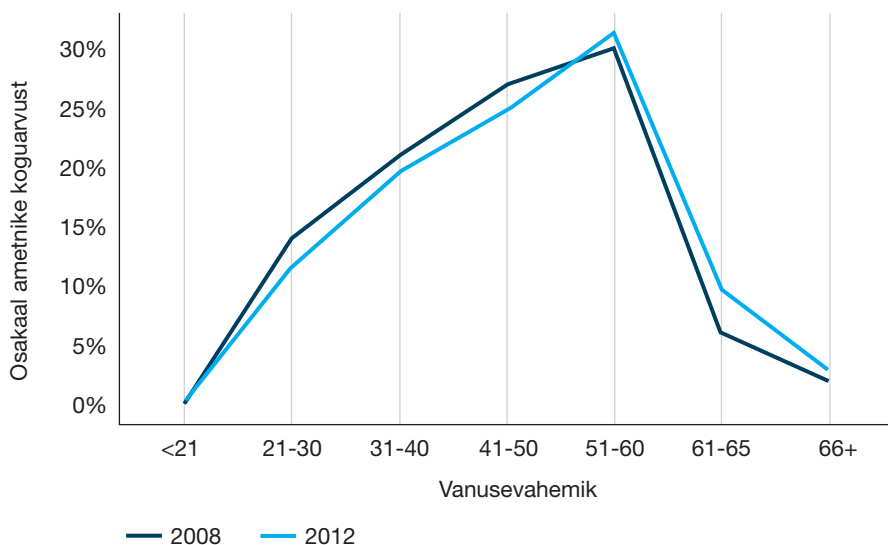
koosseisus toimunud, kuid siiski viitab trend töötajaskonna vananemisele. Kõigis nooremates vanusegruppides (kuni 50 eluaastat) on töötajate arv võrreldes 2008. aastaga kahanenud ning vanemates vanusegruppides (alates 51. eluaastast) suurenenud (vt Joonis 23). Suur vanemaealiste osatähtsus ametnikkonnas tähendab aga seda, et kohalikud omavalitsused seisavad lähiaastail silmitsi väljakutsega asendada korraga palju pensionile siirduvaid töötajaid uutega, mis võib viia töötajate puuduseni ning seega olla ohuks asutuste efektiivsele toimimisele.

HARIDUS

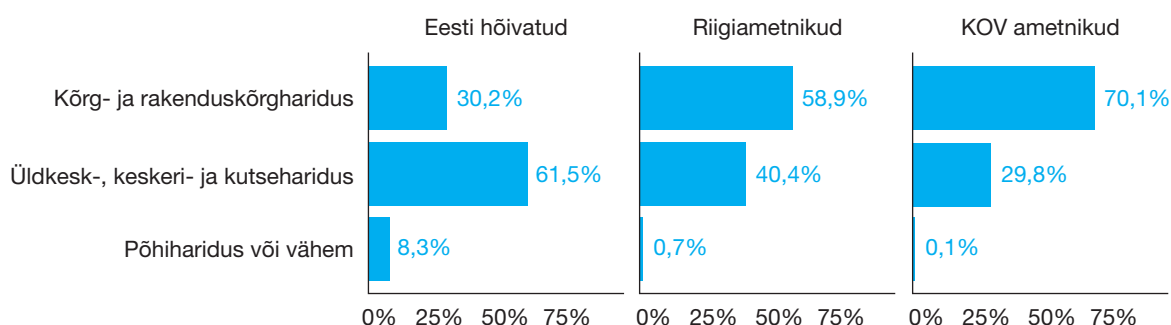
Käesolevas analüüsis on ametnikud jaotatud järgmistesse haridustaseme gruppidesse: kõrg- ja rakendus- kõrgharidus (sh ka magistri- ja doktorikraad); üldkesk-, keskeri- ja kutseharidus ning põhiharidus või sellest madalam haridustase.

Kõrgharidusega inimeste osakaal Eesti kõigist hõivatutest ulatus 2012. aastal Statistikaameti andmetel 30,2 protsendini. Avalikus teenistuses on kõrgharidusega inimeste osakaal oluliselt suurem: KOV ametnike hulgas oli kõrgharitud 2012. aastal 70% (vt Joonis 24) ning riigiametnike hulgas ligi 60%.

Joonis 23. KOV ametnike vanuseline jaotus aastal 2008 ja 2012



Joonis 24. Ametnike jaotus haridustasemete lõikes seisuga 31.12.2012



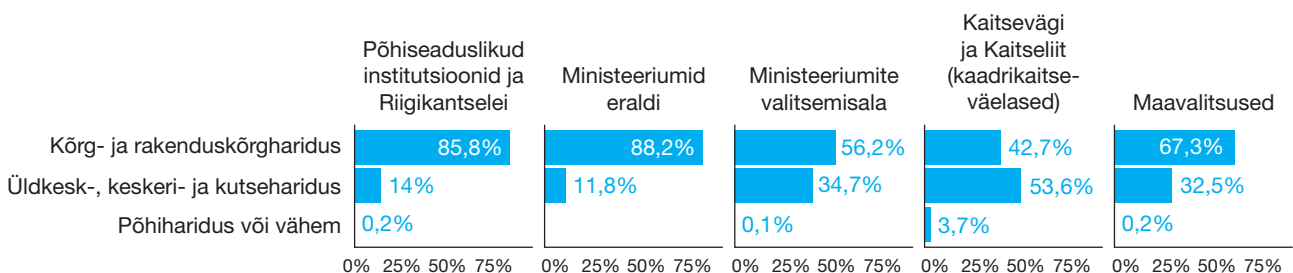
Üldkesk-, keskeri- ja kutseharidusega ametnike osakaal on kõigi hõivatute hulgas ligi 62%, kuid KOV ametnike hulgas ligi 30% ja riigiametnike hulgas 40%.

Kui Eesti hõivatute hulgas keskmiselt on põhihariduse või sellest madalama haridustasemega üle 8%, siis ametnike hulgas on vastava haridustasemega inimeste osakaal tühine. Seaduse alusel kehtib Eesti ametnikele küll üldine keskharidusnõue, kuid sellel on erand. Erandit rakendatakse nende ametnike puhul, kes ATS-i jõustumisel 1996. aasta 1. jaanuaril olid teenistuses ning vastasid teistele teenistusse võtmise tingimustele. Selle tulemusena on avalikus teenistuses ka vähesel hulgal (alla 1%) põhiharidusega ametnikke.

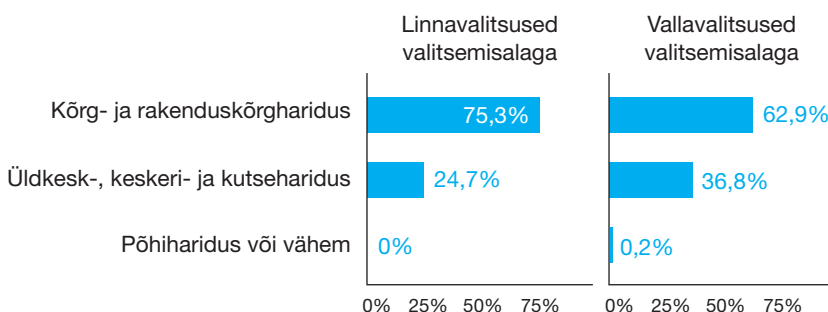
Riigiametnike haridustasemed ei ole viimasel viiel aastal märkimisväärselt muutunud. Kõige rohkem kõrgharidusega ametnikke töötab ministeeriumides (ligi 89%) ning kõige vähem kaitsejõududes (43%) (vt Joonis 25). Kõrgharidusega ametnike osakaal on viimasel aastal veidi tõusnud kõikides asutuste gruppides. Üldkesk-, keskeri- või kutseharidusega ametnike osakaal on kõige suurem kaitsejõududes ning kõige väiksem ministeeriumides ja põhiseaduslikes institutsioonides.

KOV asutuste ametnikest suurima grupi moodustavad samuti kõrgharidusega ametnikud. Linnavalitsustes on kõrgharidusega ametnike osakaal suurem kui valla- valitsustes ning üldkesk-, keskeri- ja kutseharidusega ametnike osakaal vastavalt väiksem (vt Joonis 26).

Joonis 25. Riigiametnike jaotus haridusgruppide lõikes seisuga 31.12.2012



Joonis 26. KOV ametnike jaotus haridusgruppide lõikes seisuga 31.12.2012.



PERSONALIVOOlavus

Personalivoolavust näitavad osakaalud väljendavad teenistusest lahkunud ametnike koguarvu suhet.

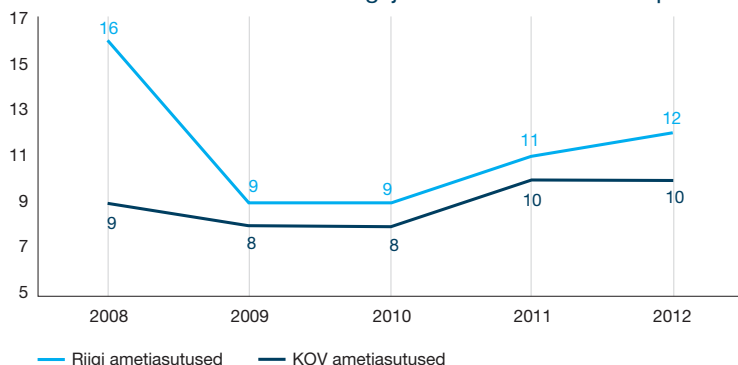
Lähtuvalt teenistussuhte lõpetamise põhjusest on käesolevas analüüsis personali koguvoolavus jagatud kolmeks:

- 1) koondamisest, teenistustähtaja möödumisest või asutuse likvideerimisest tulenev voolavus;
- 2) muu voolavus, mis hõlmab kõiki ülejäänud teenistussuhte lõpetamise põhjuseid, nagu näiteks töötaja distsiplinaarsüütegu, teenistuja surm jms;
 - a. riigiametnike puhul on muust voolavusest eraldatud (ja analüüsitud) vabatahtlik voolavus ehk töötaja enda algatusel teenistusest lahkumist.

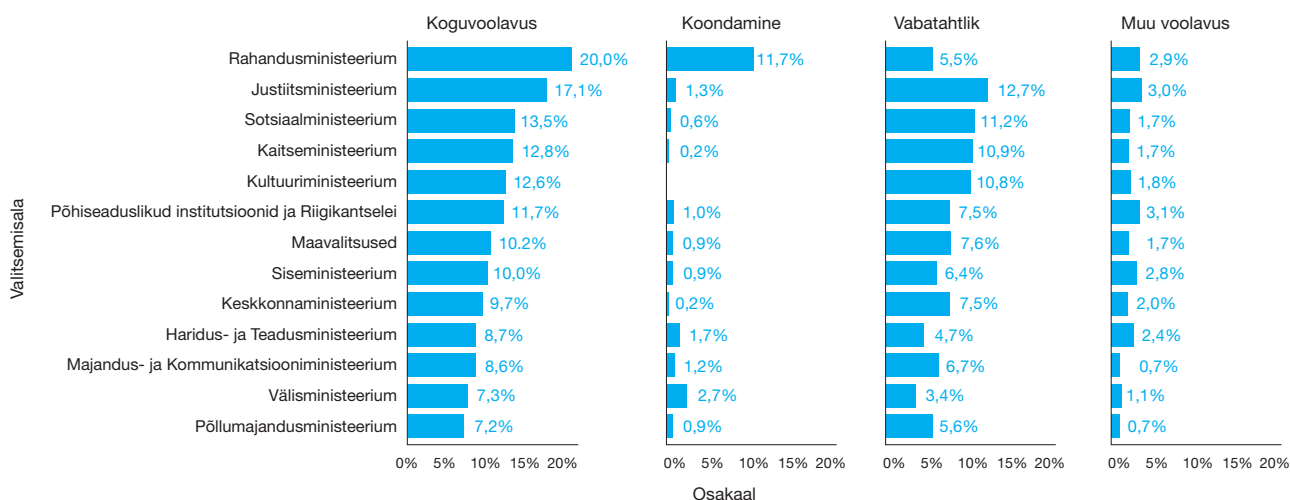
Võrreldes eelmise aastaga on personalivoolavuse tase nii kohalike omavalitsuste kui ka riigi ametiasutustes jäänud enam-vähem samaks. Riigi ametiasutustes oli koguvoolavus 2011. aastal 11% ning 2012. aastal 12%. KOV ametiasutustes oli aga koguvoolavus mõlemal aastal 10% (vt Joonis 27). Kui vaadelda aga viimase viia aasta suundumusi, võib näha, et KOV ametiasutustes on voolavus olnud stabiilsem ja madalam, jäädes aastatel 2008–2012 8 ja 10 protsendi vahele. Riigi ametiasutustes on voolavus aga kõikunud 9st 16 protsendini, olles kõige kõrgem 2008. aastal ja kõige madalam 2010. aastal.

Voolavus koondamisel oli 2012. aastal nii riigi ametiasutustes kui kohalikes omavalitsustes veidi alla 2%. Voolavus muudel põhjustel oli madalam kohalikes omavalitsustes (7,8%), riigi ametiasutustes ulatus see ligi 10 protsendini.

Joonis 27. Personalivoolavus riigi ja KOV ametiasutustes perioodil 2008-2012



Joonis 28. Riigi ametiasutuste personalivoolavus 2012. aastal valitsemisalade lõikes



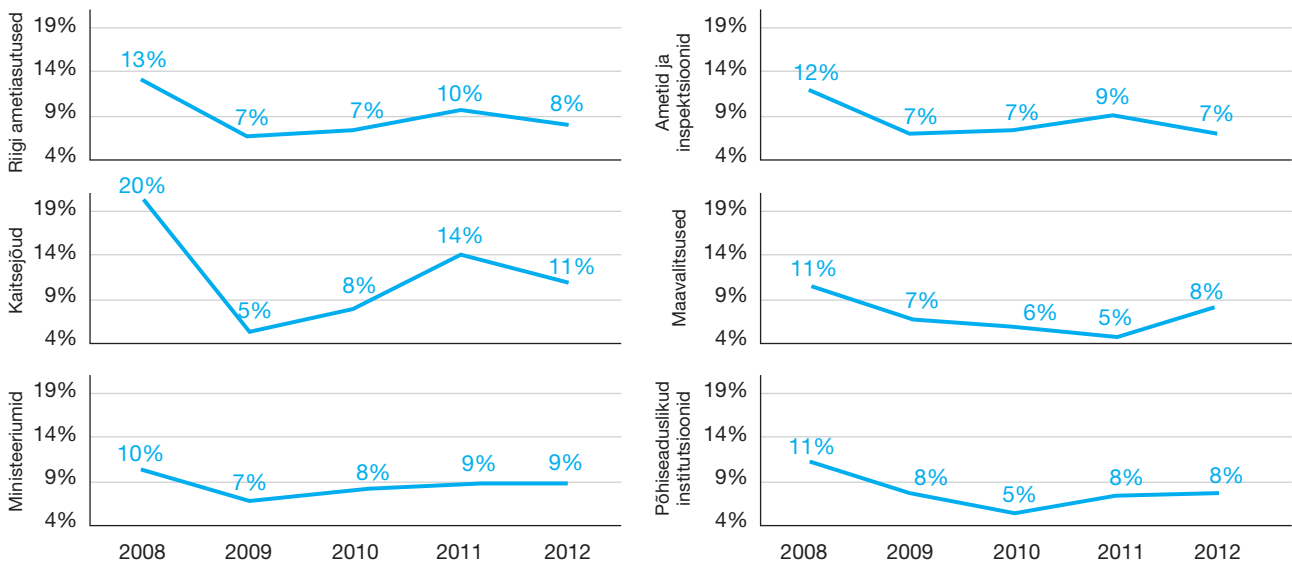
Riigi ametiasutuste personalivoolavus

Riigi ametiasutuste valitsemisalade lõikes võib voolavuse näitajates täheldada üsna märkimisväärseid erinevusi (vt Joonis 28). Kõige suurem personali koguvoolavus oli 2012. aastal Rahandusministeeriumi valitsemisalal, ulatudes 20%ni. Sealhulgas oli vabatahtlik voolavus ligikaudu 6% ning koondamisest, teenistustähtaja möödumisest või asutuse likvideerimisest tulenev voolavus 12%. Viimane tuleneb Maksu- ja Tolliameti struktuuri muutusest, mille tulemusena koondati ligikaudu 200 ametikohta. Samuti paistsid üsna kõrgete voolavuse näitajatega silma Justiitsministeeriumi haldusalasse jäävad asutused (17,1%). Kõige väiksem koguvoolavus oli Põllumajandusministeeriumi haldusalas, jäädes 7,2% juurde.

Omal soovil lahkus protsentuaalselt kõige rohkem töötajaid Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse jäävatest asutustest – vastavalt 12,7%, 10,9%, 11,2% ja 10,8% ametnikest. Kõige väiksem vabatahtlik voolavus oli aga Välisministeeriumi haldusalas – vaid ligikaudu 3% ametnike koguarvust.

Võrreldes vabatahtlikku voolavust asutuste gruppide lõikes, on voolavus kõrgeim kaitsejõududes (11%) ja ministeeriumites (9%), kuid ka teistes asutuste gruppides ei jää voolavus ministeeriumite omale märkimisväärset alla (Joonis 29). Vabatahtlik voolavus on püsinud pea kõikides asutuste gruppides 2011. aastaga võrreldes samal tasemel. Voolavus on kasvanud vaid maavalitsustes.

Joonis 29. Riigi ametiasutuste vabatahtlik personalivoolavus 2012. aastal asutuste gruppide lõikes⁷



7 Aasta 2012 kohta on esitatud vabatahtliku voolavuse numbrid, eelnevatel aastatel on esitatud „muu“ ehk koondamisest mittetingitud voolavus. Valdavalt on tegu vabatahtliku voolavusega, kuid sisaldab ka surmadest tingitud töösuhte lõppemisi jm.

Kohalike omavalitsuste personalivoolavus

Järgnevalt vaatleme kohalike omavalitsuste personali-
voolavust. Võrreldes omavahel linna- ja vallavalitsuste
voolavuse osakaalu, selgub, et linnavalitsuste personal
on stabiilsem (koguvoolavus 2%) kui vallavalitsustes
(koguvoolavus 10%). Nii koondamisest kui muudest
põhjustest tulenev voolavus on vallavalitsustes kõrgem
kui linnavalitsustes (vt Joonis 30).

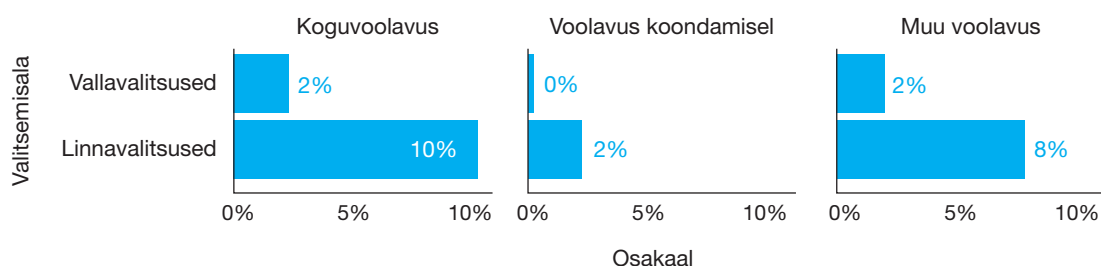
AMETNIKE PALK

Avaliku teenistuse töötajate palgad peavad tagama
kvalifitseeritud tööjõu olemasolu ja professionaalse jär-
jepidevuse. Selleks peab ametnike töötasu olema kon-
kurentsivõimeline ning õiglane, kuid samas lähtuma riigieelarve võimalustest. Käesolev peatükk keskendubki
avalike teenistujate palkade analüüsimisele.

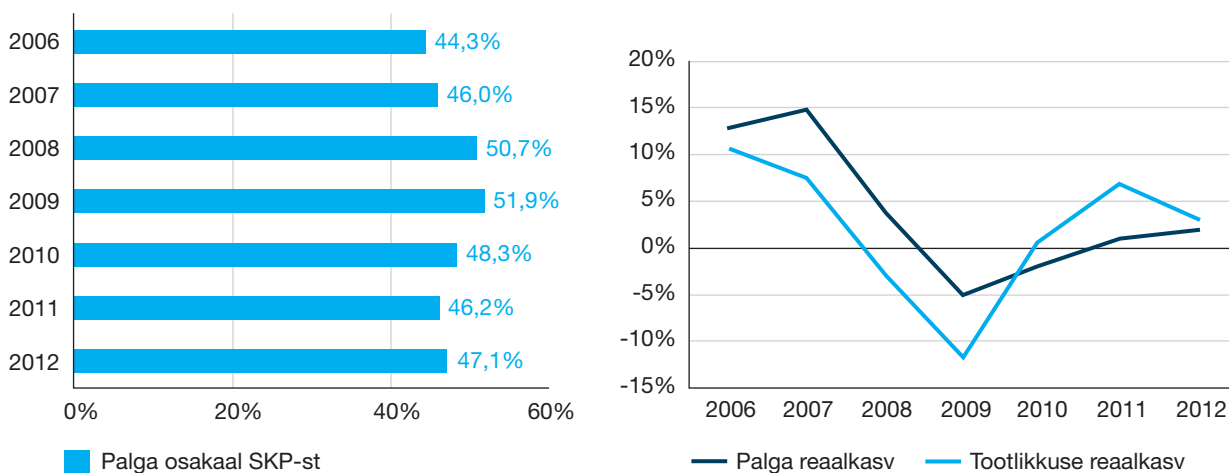
Ülevaade Eesti palgaturust

Eesti keskmine brutopalk oli 2012. aastal 887 eurot
ning võrreldes 2011. aastaga kasvas see 5,7%. Alates
2006. aastast on palga ostujõud peaaegu igal aastal
kasvanud, väljaarvatud 2009 ja 2010, mil keskmise
palga languse ja tarbijahinnaindeksi tõttu palga ostu-
jõud langes 4,9% ja 2% (vt Joonis 31). 2012. aastal oli
palga reaalkasv 1,9%, jäädes seega peaaegu samale
tasemele kui 2011. aastal. Tootlikkuse reaalkasv jäi
palga reaalkasvule veidi alla enne kriisi ja on seda ületa-
nud alates 2010. aastast. Tootlikkus on siiski enamasti
iga aastaga kasvanud, välja arvatud aastatel 2008 ja
2009. Palga osakaal SKPst oli 2012. aastal 47,1% ning
see on püsinud alates 2010. aastast üsna stabiilsena
46-48% ümber.

Joonis 30. Kohalike omavalitsuste personalivoolavus 2012. aastal



Joonis 31. Palga osakaal SKPst ning reaalsalga ja reaalse tootlikkuse muutus perioodil 2006-2012



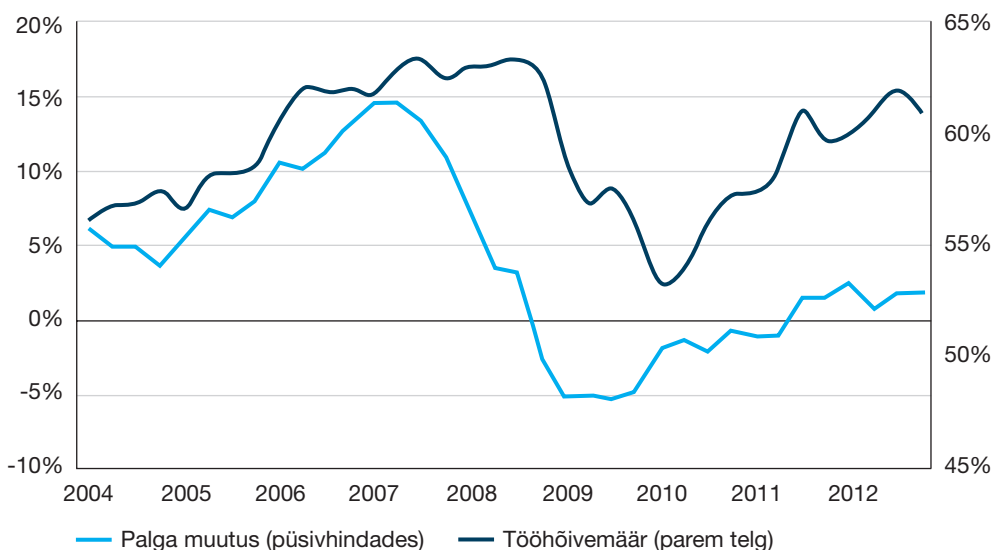
Allikas: Statistikaamet

Vaadates Eesti tööhõive määra, siis võib näha, et peale majanduslangust, alates 2010. aastast, on tööhõive määr järjepidevalt tõusnud ning 2012. aastataks on saavutatud buumieelne tase (vt Joonis). See tähendab ühelt poolt seda, et edasine hõive kasv peaks jääma üsna tagasihoidlikuks ning teisalt seda, et tööturul on jõutud olukorrani, kus enamik kvalifitseeritud inimesi on leidnud endale töökoha ning seega on uusi töötajaid värvata järjest keerulisem. Suurenev nõudlus tööturul mõjutab ka palku – nagu võib näha jooniselt 29, siis hõive määra tõusud ja langused on valdavalt vastavuses muutustega palkades.

Avalik teenistus allub palkade kujundamisel üldisele palgaturu survele ning seega mõjutavad Eesti tööturu eri tegevusvaldkondade palgatasemed otseselt ka avaliku teenistuse palgapoliitikat. Teisisõnu ei saa avaliku teenistuse palgad konkureerivate tööturu segmentide palgatasemetest maha jääda, sest nii ei ole võimalik värvata piisavalt kvalifitseeritud inimesi ja seetõttu kannataks avaliku teenistuse jätkusuutlikkus. Teisalt ei tohiks aga avaliku teenistuse palgatase olla sarnastes tegevusvaldkondades turuliider ega ka riigieelarve võimalusi ületav.

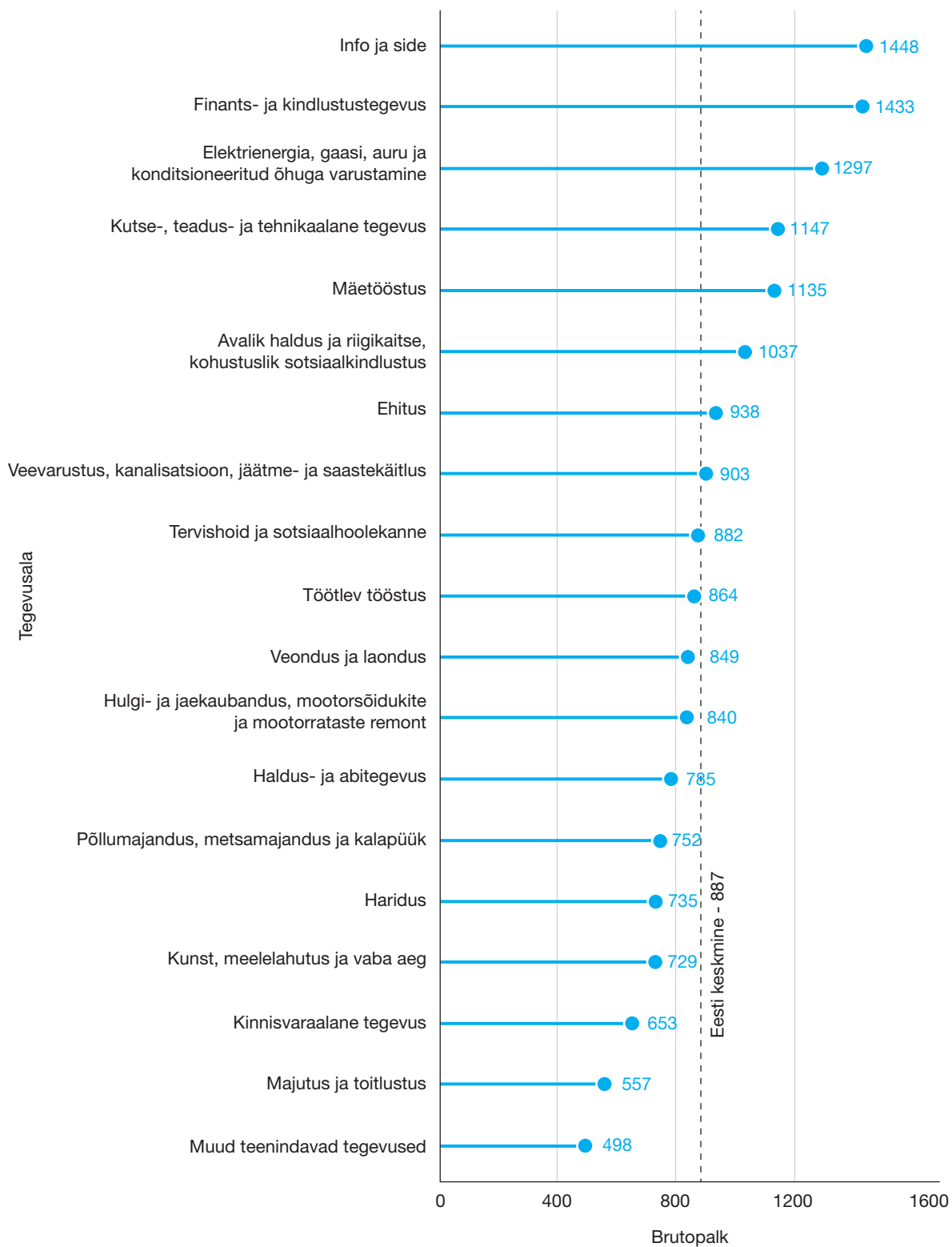
Eesti tööturul on palkade erinevused eri tegevusvaldkondade vahel üsna suured. Kõige kõrgemalt tasustatud (info ja side) ja kõige madalamalt tasustatud (muud teenindavad tegevused) tegevusvaldkonna keskmise brutopalka vahe on pea kolmekordne (vt joonis 33). Sellest tulenevalt varieerub ka turu palgasurve erinevatele avaliku teenistuse asutustele. Näiteks konkureerib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tööjõuturul kõrgelt tasustatud info ja side ning finants- ja kindlustustegevuse sektoriga, Kultuuriministeerium aga pigem madalamalt tasustatud kunsti ja meelelahutuse sektoriga. Lähtuvalt palgaturu erinevustest, peaks nende ministeeriumide keskmine palk erinema pea kaks korda. See läheneb aga vastuolu avaliku teenistuse sisemise õigluse printsiibiga, mille kohaselt peaksid erinevate ministeeriumide sarnast tööd tegevad ametnikud saama ligikaudu samaväärset palka. Nii püüdlebki avaliku teenistuse palgapoliitika ühelt poolt konkurentsivõimelisuse ja teisalt avaliku teenistuse sisemise õiglustunde suurendamise poole.

Joonis 32. Eesti tööhõive määra ja palga muutus aastatel 2004-2012



Allikas: Statistikaamet

Joonis 33. Keskmise brutokuupalk tegevusvaldkonniti 2012. aastal



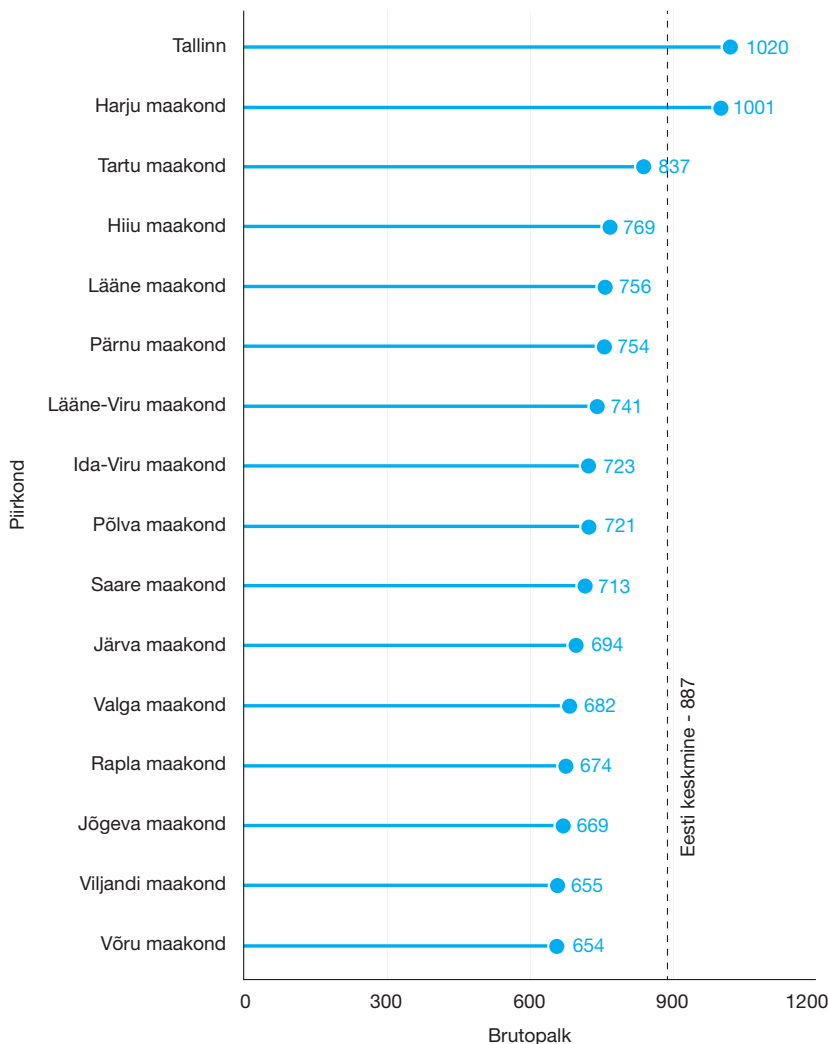
Allikas: Statistikaamet

Lisaks tegevusvaldkondadele varieeruvad palgatase- med Eestis ka maakonniti. Tallinnas ja Harjumaal on tunduvalt suuremad palgad kui mujal maakondades (vt Joonis 34). Tallinna ja Harjumaal keskmine brutopalk ületab Eesti keskmist palka (887 eurot) vastavalt 13,1% ja 11,4%. Ühegi teise maakonna palgatase aga Eesti keskmise palgani ei ulatu. Seega on Tallinnas ja Harjumaal asuvatel avaliku teenistuse asutustel vaja konkureerida suuremate palkadega. See tähendab, et avaliku teenistuse õiglase palgasüsteemi ülesehitamisel on lisaks tegevusvaldkonnast tulenevale palgasurvele vaja arvestada ka palgatasemete regionaalsete erinevustega.

Koosseisuliste ametnike keskmine brutokuupalk

Ametnike palgaandmed pärinevad Rahandusminis- teeriumi saldoandmike infosüsteemist ning analüüsi- takse koosseisuliste ametnike palgakulusid ja keskmist palka. See tähendab, et arvesse ei ole võetud koos- seisuväliste teenistujate ning abiteenistujate palkadele tehtavaid kulusi. Samuti on nende palgaandmed välja jäetud keskmise brutokuupalga arvutamisel. Kesk- mine brutokuupalk sisaldab ametipalka, regulaarseid ja ebaregulaarseid lisatasusid, preemiaid ja tulemus- palka ning toetusi. Keskmise brutokuupalga arvutami- seks on koosseisuliste ametnike palgakuludest välja jäetud hüvitistele tehtud kulusid ning jagatud see

Joonis 34. Keskmine brutokuupalk maakonniti 2012. aastal



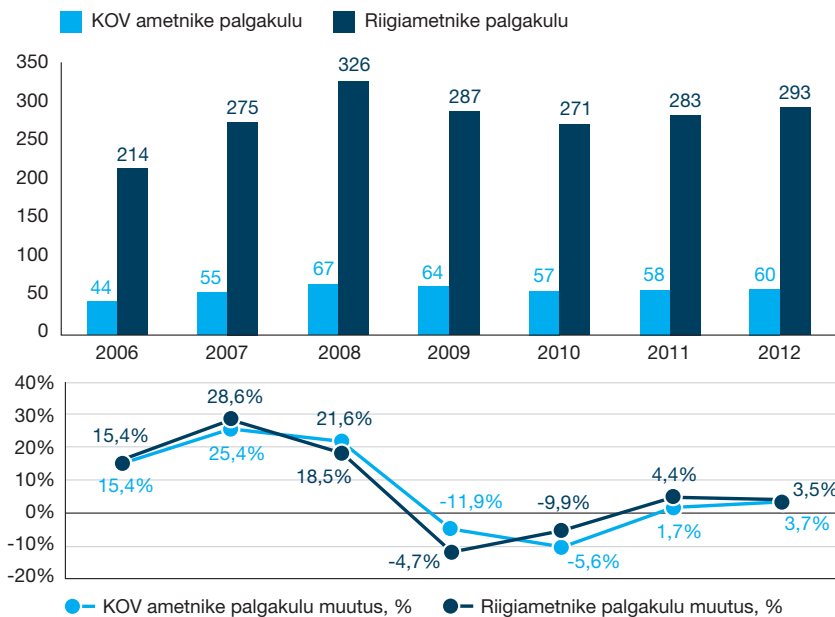
Allikas: Statistikaamet

täistööajale taandatud ametnike keskmise arvuga (sarnast arvutust kasutab Statistikaamet, mis võimaldab andmeid võrrelda Statistikaameti näitajatega).

Perioodil 2006-2012 on avaliku teenistuse koosseisuliste ametnike palgakulud olnud suurimad kriisieelsel 2008. aastal (vt Joonis 35). Majanduskriis hakkas palgaksid mõjutama 2009. aastal, tingides palkade languse. Palgakulud hakkasid uuesti suurenema 2011. aastal ning on viimased kaks aastat stabiilselt kasvanud. Eelneva aastaga võrreldes kasvas 2012. aastal KOV ametnike palgakulu 3,7% ja riigiametnike palgakulu 3,5%.

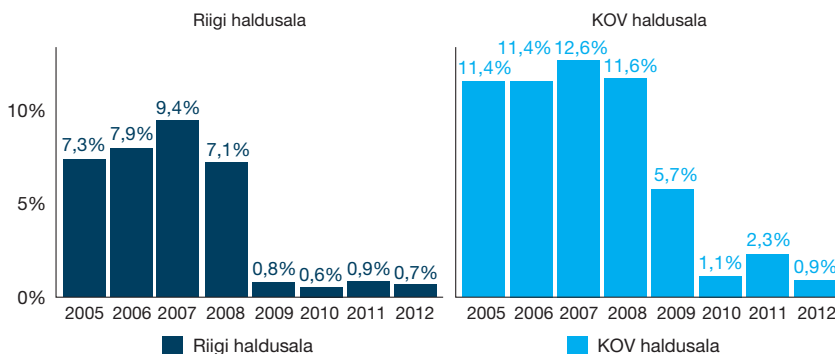
2009. aasta palgakärped tehti suures osas ametnike mitteregulaarsete tasude arvelt. Tulemuspalkade, preemiate ja toetuste osakaal vähenes siis võrreldes 2008. aastaga KOV haldusalas ligi kaks korda ning riigi haldusalas ligi üheksa korda (vt Joonis 36). 2012. aastal jäi tulemuspalka, preemiate ja toetuste osakaal palgakulust samale tasemele vaadates viimaseid aastaid. Võrreldes riigi haldusala ja KOV haldusala omavahel, võib öelda, et viimases makstakse rohkem tulemuspalka, preemiaid ja toetusi.

Joonis 35. Koosseisuliste ametnike palgakulud perioodil 2006–2012



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Joonis 36. Tulemuspalka, preemiate ja toetuste kulude osakaal koosseisu palgakulust perioodil 2005–2012



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

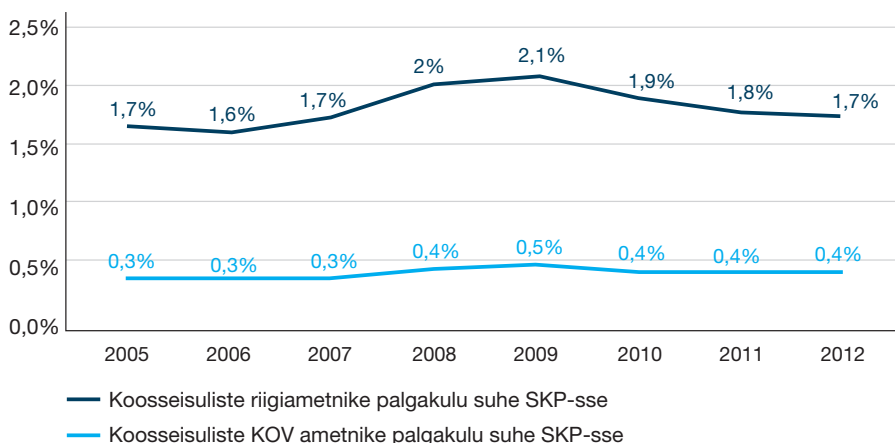
Koosseisuliste riigiametnike (v.a koosseisuvälised ja abiteenistujad) palgakulud olid 2012. aastal 293 miljonit eurot, mis oli 3,5% rohkem kui 2011. aastal. Riigiametnike palgakulud moodustasid nominaalselt SKP-st 1,7% ja KOV ametnike palgakulud 0,4%. Kuna riigiametnikke on rohkem, on ka nende palgakulud suuremad ning seetõttu ka palgakulude suhe SKP-sse kõrgem. Viimase kaheksa aasta jooksul on KOV ametnike palgakulude suhe SKP-sse püsinud praktiliselt muutmatusena, samal ajal kui riigiametnike vastav näitaja on teinud läbi mõningaid tõuse ja langusi (vt Joonis 37).

Riigi ametiasutustest olid 2012. aastal kõige suuremate koosseisuliste ametnike palgakuludega valitsemisalad

Sise-, Kaitseministeeriumi valitsemisalad (31% ja 19,5%), mis tuleneb sellest, et nendes valitsemisalades on kõige rohkem ametnikke. Kõige väiksemate palgakuludega olid aga Põllumajandus- ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalad, vastavalt 4,8% ja 4,7% (vt Joonis 38).

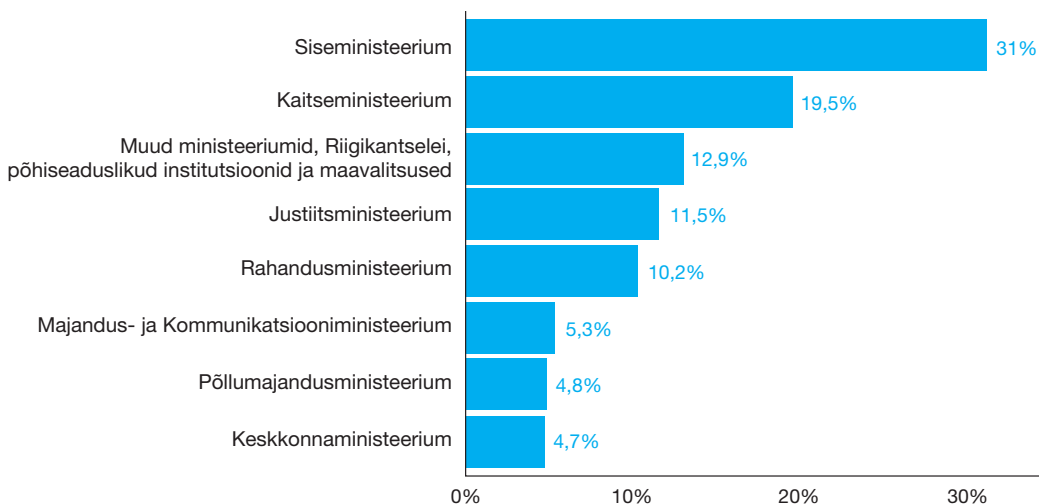
Avaliku teenistuse kriisiaegne palgalangus ning üldturust tagasihoidlikum kasv 2010. aastal on kaasa toonud ametnike kuupalga ja Eesti keskmise kuupalga suhte languse (vt Joonis 39). 2012. aastal aga langus seiskus ja ametnike keskmise brutokuupalga suhe Eesti keskmisesse brutopalka jäi võrreldes 2011. aastaga samale tasemele. Veel võib välja tuua, et riigi

Joonis 37. Koosseisuliste ametnike palgakulude suhe SKP-sse (jooksevhindades)



Allikas: Statistikaamet (SKP jooksevhindades) ja Rahandusministeeriumi saldoandmikud

Joonis 38. Koosseisuliste riigiametnike palgakulude jaotus valitsemisalade lõikes 2012. aastal



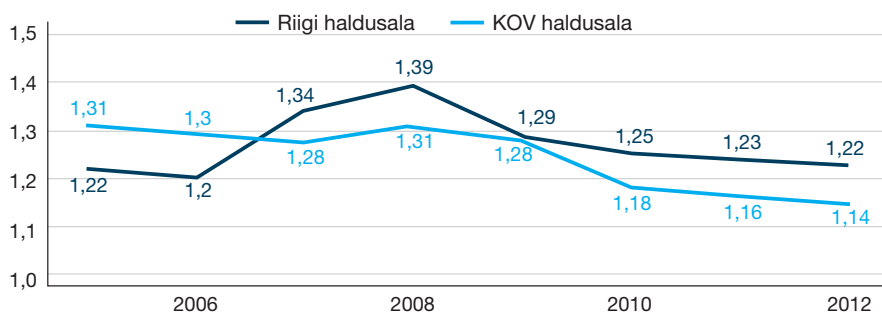
ametiasutuste muutused palgatasemetes on võrreldes KOV ametiasutustega olnud järsemad, ehk on toimunud suuremad palgatõusud ja -langused. Riigi ametiasutustes oli keskmine kuupalk 2012.a 1081 eurot, mis on 5,2% kõrgem kui eelmisel aastal (1,22 Eesti keskmist). KOV ametnike keskmine kuupalk oli 2012. a 1012 eurot, mis on 4,2% kõrgem eelmisest aastast (1,14 Eesti keskmist).

Riigiametnikud

Kõrgemate riigiametnike keskmine kuupalk oli 2012.

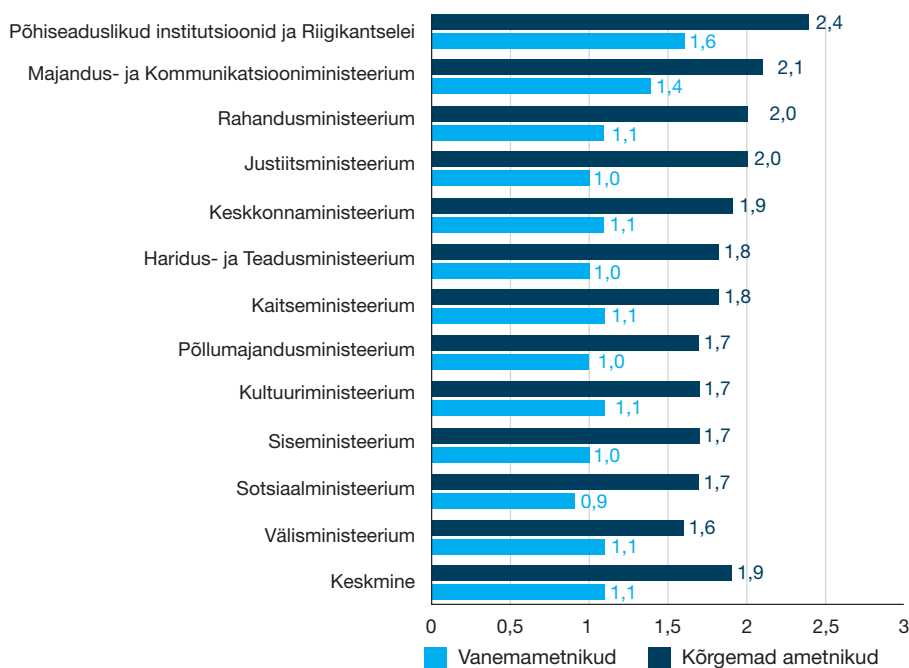
aastal 1706 eurot ehk 1,9 Eesti keskmist brutokuupalka. Võrreldes 2011. aastaga palk kasvas veidi (4,4%). Vanemametnike keskmine brutopalk oli aga 956 eurot ehk 1,1 keskmist palka, mis on 6,1% suurem kui 2011. aastal. Nii kõrgemate riigiametnike kui vanemametnike puhul on keskmine kõrgeim palgatase põhiseaduslikes institutsioonides ja neid teenindavates asutustes, kus kõrgemad riigiametnikud teenivad 2,4-kordset ning vanemametnikud 1,6-kordset Eesti keskmist palka (vt Joonis 40). Ministeeriumide valitsemisalade puhul on mõlemas ametnike grupis näha palgaturu mõju

Joonis 39. Ametnike keskmise brutokuupalga suhe Eesti keskmise brutokuupalka



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

Joonis 40. Riigi ametiasutuste kõrgemate ja vanemametnike keskmise brutokuupalga suhe Eesti keskmisesse 2012. aastal valitsemisalade lõikes



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

palgatasemetele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumi valitsemisalades, mis konkureerivad kõrgema palgatasemega tegevusvaldkondadega, on kõrgem keskmine kuupalk kui näiteks madalama palgaturu survega Sotsiaal- ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalades.

KOV ametnikud

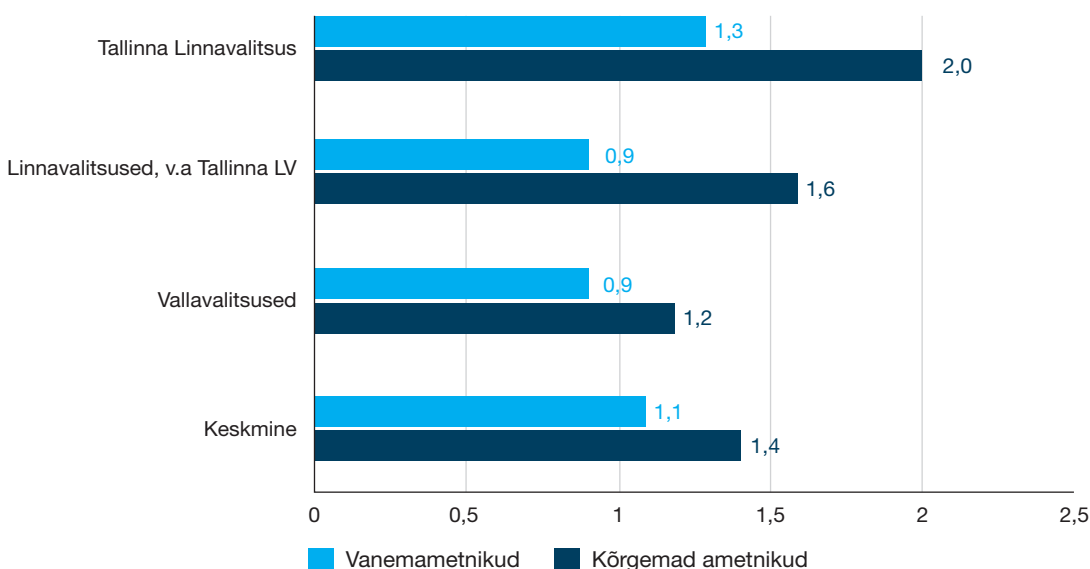
KOV ametiasutuste kõrgemate ametnike keskmine brutokuupalk oli 2012. aastal 1,4 Eesti keskmist. Võrreldes 2011. aastaga oli kõrgemate ametnike keskmine brutokuupalk kasvanud 3,8%. Vanemametnike keskmine kuupalk oli 1,1 keskmist kuupalka, mis on 4,3% kõrgem kui eelmisel aastal. Kohalike omavalitsuste palkasid mõjutab regionaalsetest palgatasemete erinevustest tulenev surve. Seega teenivad Tallinna Linnavalitsuse kõrgemad ametnikud 29% kõrgemat palka ning vanemametnikud 34% kõrgemat palka kui teistes linnavalitsustes keskmiselt (vt Joonis 41).

KOOLITUS AVALIKUS TEENISTUSES

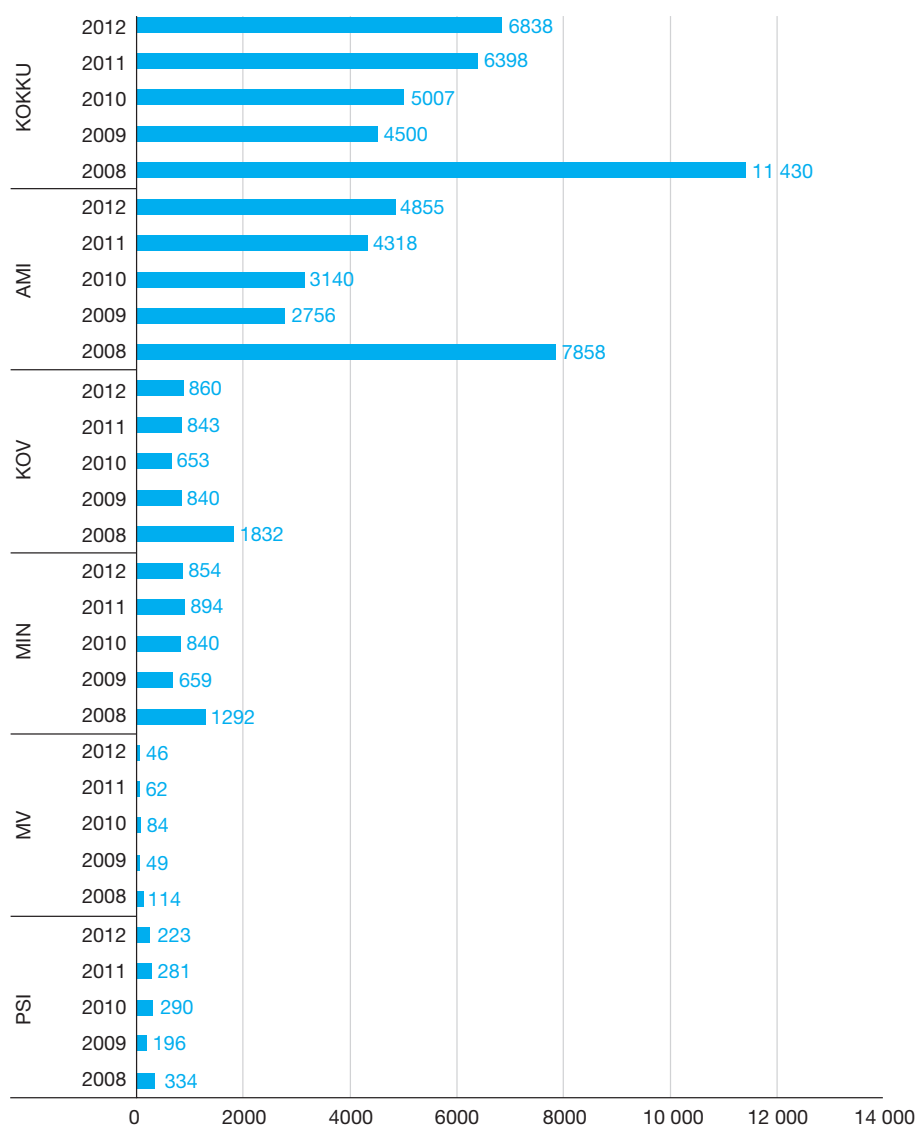
Koolituseks kasutatud rahaliste vahendite summa riigi ja KOV ametiasutustes oli 2012. aastal 6,8 miljonit eurot (vt Joonis 42). Avaliku teenistuse koolituse rahastamine suurenes võrreldes 2011. aastaga 6,4%.

Koolitamiseks kasutatud rahaliste ressursside osakaal palgakuludest oli 2012. aastal 1,8%. Võrreldes 2011. aastaga on koolituskulude osakaal pisut tõusnud – eelmisel aastal oli vastav näitaja 1,7%. Koolituskulude osakaal palgakuludest jäi samaks põhiseaduslike institutsioonide, ministeeriumide ja kohalike omavalitsuste grupis, vähenes aga ministeeriumide valitsemisalades ning maavalitsuste grupis (vt Joonis 43). 2012. aastal oli kõige madalam koolituskulude suhe palgafondi endiselt maavalitsuste grupis (0,8%) ning kõige kõrgem ministeeriumide grupis (2,1%).

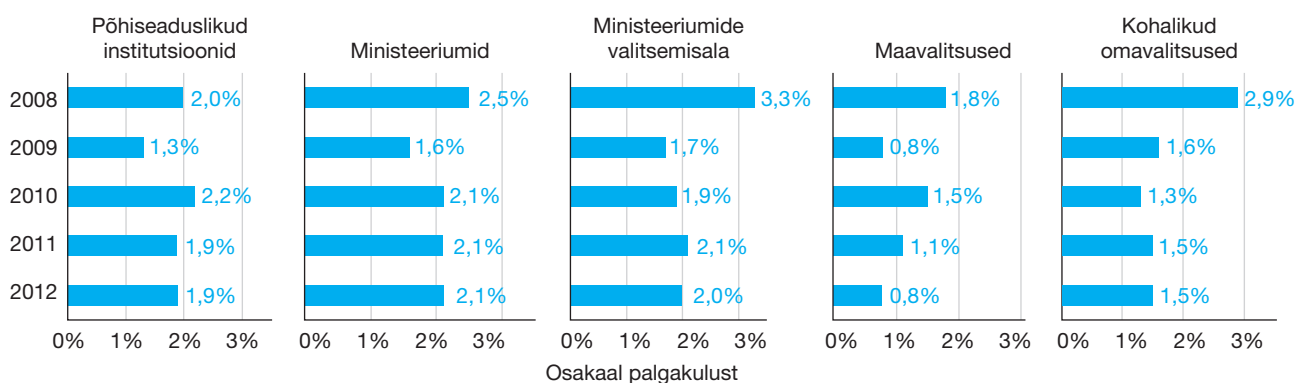
Joonis 41. KOV kõrgemate ja vanemametnike keskmise kuupalga suhe Eesti keskmisele 2012. aastal



Joonis 42. Koolituskulud asutusegruppides 2008–2012 (eurodes)



Joonis 43. Koolituskulude osakaal palgakuludest perioodil 2008–2012



VÄRBAMINE JA VALIK

2012. aastal asus teenistusse 2726 riigi- ja KOV ametnikku, moodustades 10% kõikidest ametnikest. Võrreldes 2011. aastaga on teenistusse asujate osakaal tõusnud üks protsent.

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

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

toetamine ning selleks võrdsete võimaluste tagamine. Mobiilsuse kontekstis on üheks oluliseks näitajaks asutusesiseste konkursside läbiviimise osakaal kõikidest läbiviidud konkurssidest.

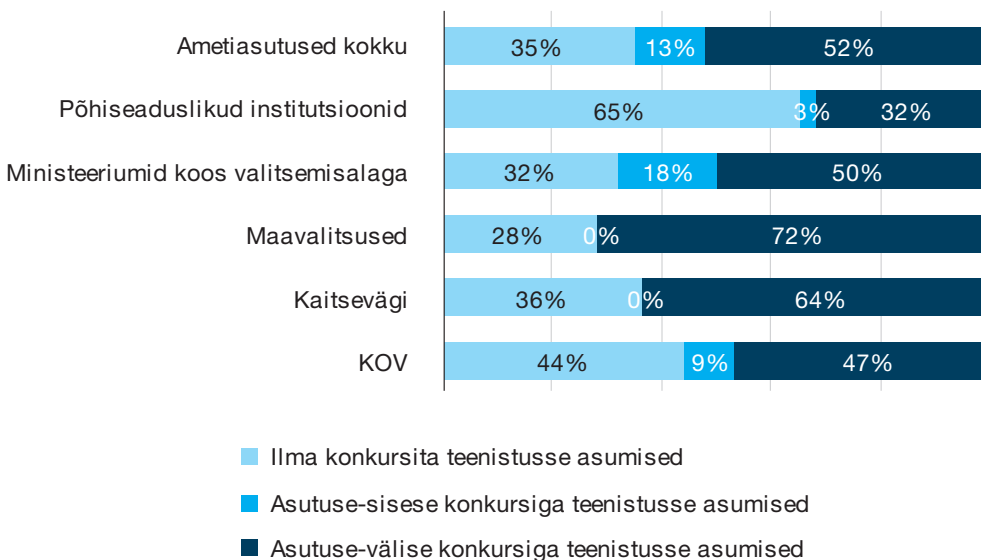
Riigiametnike värbamine ja valik

Asutusevälise ja -sisese konkursiga teenistusse asujate osakaal on 2011. aastaga võrreldes tõusnud ning konkursi kaudu nimetati ametisse 65% kõikidest teenistusse asujatest (vt joonis 44). Läbiviidud konkursse oli 2012. aastal 5% rohkem kui 2011. aastal. Lõhe läbiviidud konkursside ja konkursi tulemusena teenistusse asujate arvu erinevuses on seletatav luhtunud konkurssidega.

Kõikidest 2012. aastal riigi ametiasutustes teenistusse asujatest läbisid asutusevälise konkursi umbes pooled ametnikud (51% ametnikest). Avaliku teenistuse avatuse printsiipi silmas pidades peaks konkurssidega teenistusse võetud ametnike osakaal olema suurem.

Seadused näevad konkursikohustuse teenistusse võtmisel ette teatud ametnike gruppidele (nt kohtunikud, kõrgemad päästeametnikud, kõrgemad ametnikud), samas olid 2012. aastal veel võimalikud erisused konkursiväliseks töölevõtmiseks, kuna seadus lubas siis ametnikku teenistusse võtta ka kohusetäitjana. Seda

Joonis 44. Konkursiga teenistusse asumiste osakaal asutusegruppide lõikes 2012



võimalust ametiasutused ka kasutasid, küll aga tunduvalt vähem kui 2011. aastal. Kõrgematest ametnikest asus teenistusse asutusevälise konkursiga 2012. aastal 77% ametnikest (2011. aastal oli see näitaja 34%).

Kõikidest läbiviidud konkurssidest moodustasid enamuse (79%) asutusevälised konkursid (vt joonis 45). 2011. aastaga võrreldes on läbiviidud asutuseväliste konkursside arv jäänud sarnaseks, kuid suurenenud on asutusesiseste konkursside läbiviimiste arv. Võrreldes 2010. aastaga korraldati asutusesiseseid konkursse 41% rohkem.

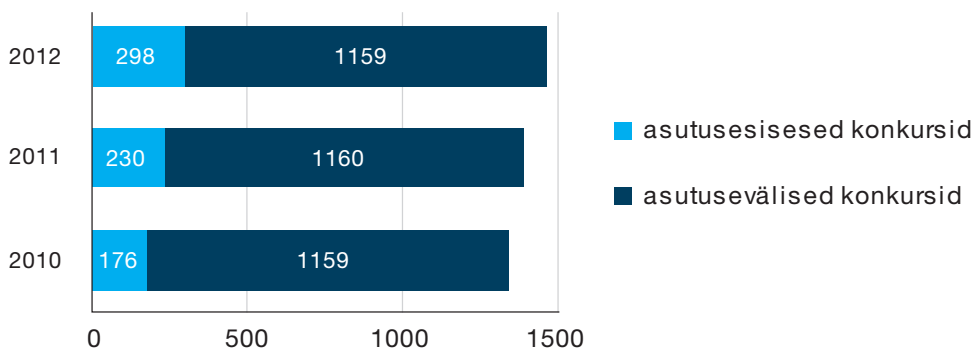
Kandidaatide arv asutusevälistel konkurssidel on 2011. aastaga võrreldes mõnevõrra vähenenud. Keskmiselt

laekus 2012. aastal ühele asutusevälisele konkursile 8 avaldust (2011. a vastavalt 21,3). Läbiviidud konkursside lõikes kandidaatide arv muidugi varieerub, sõltudes nii ametikoha grupist kui ka ametikoha valdkonnast.

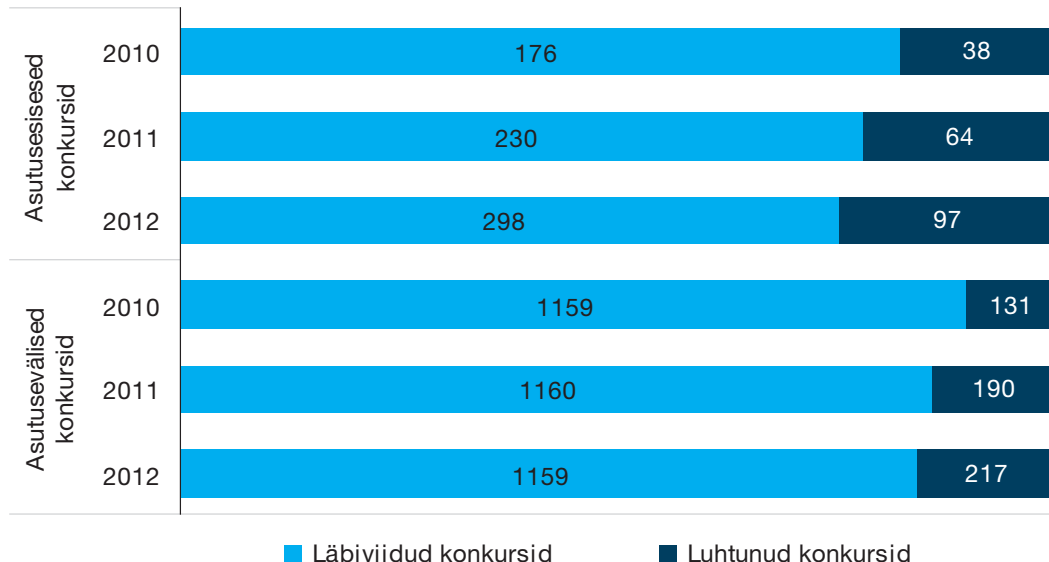
Vähemalt ühe asutusesisese konkursi viisid läbi 30 ametiasutust. Keskmiselt osales ühel sisekonkursil 7 kandidaati.

Kõikidest läbiviidud konkurssidest luhtus 22%, mis on 4 protsendipunkti rohkem kui 2011. a. Luhtunud konkursside arv kasvas 2011. aastaga võrreldes nii läbiviidud sisekonkursside kui ka asutuseväliste konkursside puhul. 2012. aastal luhtus 33% sisekonkurssidest ning 19% asutusevälistest konkurssidest (vt joonis 46).

Joonis 45. Asutusesiseste ja asutuseväliste konkursside läbiviimine 2010-2012 aastal



Joonis 46. Riigi ametiasutustes läbiviidud konkursid ja nende luhtumised 2010-2012 aastal



Kohaliku omavalitsuste ametnike värbamine ja valik

KOV ametnikena asus 2012. aastal teenistusse 436 ametnikku (9% kõigist KOV ametnikest), nendest 56% asusid teenistusse konkursi kaudu. Kokku viidi KOV ametiasutustes läbi 244 konkursi, millest 84% moodustasid asutusevälised konkursid. Asutusevälistel konkurssidel kandideeris keskmiselt 14 kandidaati. Läbiviidud kõikidest konkurssidest luhtus 10%.

Kokkuvõtvalt võib 2012. aasta valiku ja värbamise statistikast lähtuvalt välja tuua, et ilma konkursita teenistusse asumised on vähenenud. Riigi ametiasutustes on suurenenud läbiviidud konkursside luhtumiste osakaal ning vähenenud on nii riigi kui ka KOV ametiasutuste puhul konkurssidel osalenud kandidaatide keskmine arv. Luhtunud konkursid ja konkurssidel osalenud kandidaatide keskmise arvu vähenemine viitavad sellele, et sobivaid ametnikke on üha raskem leida. Positiivsena võib aga seegi aasta välja tuua ametnike mobiilsuse kasvu, mis väljendub asutusesiseste konkursside läbiviimise osakaalu suurenemises.

HINDAMINE

ATS-st tulenev ametnike hindamissüsteem on kehtinud peaaegu alates seaduse kehtestamisest (1996. aastast) alates. Seadusega nähti ette ametnike atesteerimissüsteem, mille kohaselt pidi iga kolme aasta tagant läbi viidama ametnike ametikohale sobivuse hindamise ehk atesteerimise. Seaduse jõustumise algusaastatel oli selge, et soovitud kujul hindamissüsteem ei rakendu ning alates 1998. aastast lisandus jäigale atesteerimissüsteemile pehmem iga-aastaste vestluste läbiviimise

kohustus. Kui iga-aastaste vestluste läbiviimine on ametiasutustes kasutusel juhtimisinstrumentina, siis atesteerimisi praktikas läbi ei viida. Atesteerimist on erinevate ATS-i muutumiste üritamistega püütud kaotada, kuid seni tulemusteta. Atesteerimissüsteemi kaotamise eesmärki peab silmas ka 2011. aastal koostatud uus ATS.

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

Riigiametnike hindamine

Viimase nelja aasta iga-aastaste vestluste kohta kogutud statistilised andmed näitavad läbiviidud vestluste arvu kõikumist (vt joonis 47). 2012. aastal viidi vestlused läbi 37% ametnikega, mis on enam vähem samal tasemel nagu 2011 aastal (vestlused viidi läbi 40% ametnikega). Vestluste läbiviimise protsent vähenes 2012 aastal enim ametite- ja inspeksioonide ning põhiseaduslike asutuste grupis ning suurenes enim maavalitsuste grupis. Ootus iga-aastastele vestlustele on aga kindlasti suurem.

Kohaliku omavalitsuste ametnike hindamine

KOV-des viidi iga-aastaseid vestlusi 2012. aastal läbi 35% ametnikega. Võrreldes 2011. aastaga on vestluste läbiviimise arv kasvanud kuue protsendipunkti võrra, kuid on siiski väike. Suurimas KOV-s Tallinna Linna-kantseleis, kes on ühtlasi ka üks aktiivsemaid vestluste pidajaid, viidi vestlusi läbi 81% ametnikega.

Joonis 47 : Vestluste läbiviimine asutusegruppide lõikes 2008-2012 aastal

