

RIIGIKANTSELEI

AVALIKU TEENISTUSE AASTARAAMAT 2004



RIIGIKANTSELEI

**AVALIKU TEENISTUSE
AASTARAAMAT
2004**

Tallinn
2005

Koostanud: Riigikantselei

Toimetaja: Külli Viks

Keeletoimetaja: Ille-Merike Klamas

Trükkunud ja kujundanud: Riigi Teataja Kirjastus

Kaanepilt: Marek Paju

ISSN 1406-6157

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



AUSTATUD LUGEJAD

1934. aastal ilmus Riigikantselei väljaandena raamat "Valitsusasutiste tegevus. 1918–1934". Selle kaante vahele oli koondatud ülevaade valitsusasutiste, kui kasutada toonast kõnepruuki, tegevusest 15 iseseisvusaasta jooksul. Sellele järgnes viis, siis juba aastaraamatuna koostatud ülevaadet. 1938.–39. aasta oma jäi viimaseks. Võõras võim võttis meilt vabaduse, õiguse ise oma elu korraldada. Aastad läksid, Eesti võitis taas kätte iseseisvuse ja 2000. aastal nägi Riigikantselei poolt üllitatuna ilmavalgust kogumik "Avaliku teenistuse aastaraamat 1999".

Võib vaielda selle üle, kas käesolev avaliku teenistuse aastaraamat on 1934. aastal alguse saanud "Valitsusasutiste tegevuse" järeltulija või mitte. Õigupoolest pole sellel isegi mingit tähtsust. See, mis neid ühendab, on asjaolu, et nii toonane "Valitsusasutiste tegevus" kui ka tänane, nüüd juba kuuendat korda ilmuv avaliku teenistuse aastaraamat on suuresti suunatud avaliku teenistuse ametnikele, kui kasutada tänast kõnepruuki, ja mõlemad on sündinud kirja panduna eelkõige asjaosaliste endi poolt. Mõlema väljaande näol on tegemist omamoodi aruandega, esimene küll eelkõige suunatud minevikku, teine seevastu suuresti suunatud tulevikku. Suurim erinevus on aga selles, et toonane Riigikantselei väljaanne oli institut-

sioonikeskne, praegune seevastu üheselt isikukeskne. Eks vahest just see näitab kõige ilmekamalt arengut arusaamades — Eesti riiki ja ühiskonda ei vii edasi mitte niivõrd institutsioonid, kuivõrd just inimesed — riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikud —, kes nende institutsioonide kaudu on asunud meie riigi ja ühiskonna teenistusse.

Jõudu teile!

Andrus Ansip

Peaminister



HEA LUGEJA

Alates 2004. aastast võtab meie riik osa selliste otsuste langetamisest, mis ei mõjuta ainult Eesti, vaid rohkem kui 450 miljoni Euroopa inimese käekäiku. "Avaliku teenistuse aastaraamatus 2004" on põhjust vaadata, kuidas see meil on õnnestunud, ning pöörata tähelepanu uutele väljakutsetele.

Leian, et oleme Euroopa Liidu asjadega hästi toime tulnud. Vabariigi Valitsusel on Euroopa suunal seatud selged sihid — Euroopa Liidu poliitika aastateks 2004–2006 —, mille alusel kinnitatakse valitsuse eesmärgid igaks eesistumisperioodiks. Selged sihid ja eesmärgid aitavad väikeriigil keskenduda olulisele ja kasutada oma nappe vahendeid arukalt.

Teiseks on meil olemas toimiv Euroopa Liidu asjade otsustamise süsteem. On hea tõdeda, et asjad liiguvad, aga otsuste kvaliteedi parandamiseks tuleb kindlasti veel kõvasti tööd teha. Kolmas oluline küsimus seoses Euroopa Liiduga on tõukefondide kasutamise suutlikkus. Kui enne liitumist oli haldussuutlikkuse võtmeküsimus direktiivide ja regulatsioonide "harmoneerimine", siis nüüd on selleks kujunenud struktuuritoetuste "absorbeerimine". Kuigi Eesti haldussüsteem jõudis struktuurifondide kasutamiseks vajalike ette-

valmistustega valmis plaanitust mitu kuud hiljem, on taotlejate huvi ja teadlikkus taganud Eesti arengut toetavate vahendite kasutamise juba esimesel aastal.

Märk meie avaliku teenistuse küpsemisest on eetika ja põhiväärtuste jõudmine avaliku teenistuse arendamise päevakorda. Meie tegevust juhivad eelkõige ikkagi inimeste sisemine vääriskus ning missioonitunne, mitte välistes ettekirjutused ja hirm karistuse ees. Nii kindlustame selle, et avalikke vahendeid — raha, informatsiooni ja võimu — kasutatakse ainult avalikes huvides. Vaid nii teeme häid otsuseid ning tagame inimeste rahulolu.

2004. aasta sügisel Tartus toimunud riigiametnike foorumil arutlesime Eesti riigi ees seisvate strateegiliste valikute üle. Paistab, et uued sihid on selgunud. Esiteks, Eesti rahva ja kultuuri säilimise kindlustamine rahvastiku vähenemise ja vananemise tingimustes. Teiseks, majanduskasvu säilitamiseks ja kiirendamiseks ning ühiskonna heaolu suurendamiseks vajalik üleminek teadmispõhisele majandusmudelile. Avalike teenistujate ülesanne on aidata igati kaasa nende sihtide saavutamisele. Selle eelduseks on avaliku halduse uuenemisvõime ja avalike teenuste pidev arendamine. See nõuab meilt omakorda üha suuremat leidlikkust ja julgust uuenduslike ideede rakendamisel ning uute töömeetodite kasutusele võtmisel.

Käesolev, järjekorras juba kuues avaliku teenistuse aastaraamat seab eesmärgiks väärtustada avalikus teenistuses euroopalikku perspektiivi, sisemist küpsust ja vääriskust ning loominguilisust uute julgete sihtide elluviimisel.

Avastamist ja äratundmist pakkuvat lugemist!

Heiki Loot

Riigisekretär

SISUKORD

I EESTI EUROOPA LIIDUS: VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED

Euroopa masinavärgist, Siim Kallas

Kas Eesti saab Euroopa Liidus hakkama? Keit Kasemets

Avaliku sektori inimressursi arendamise alane koostöö Euroopa Liidus, Annika Anton

Euroopa Liidu struktuurifondide avanemine Eestis: plaanid ja tegelikkus, Kadri Reinthal

Igav oleks ainult siis, kui tunduks, et minust mitte miski ei sõltu. Intervjuu Euroopa Kontrollikoja liikme Kersti Kaljulaiuga, Kaarel Tarand

II EETIKA JA VÄÄRTUSED AVALIKUS TEENISTUSES

Eetika Euroopa Liidu liikmesriikides — palju paradokse, kuid vähe põhjusi pessimismiks, Christoph Demmke

Eesti avaliku teenistuse ees seisvatest eetikaküsimustest, Aive Pevkur

Õiguskantsleri Kantselei kolm "P-d" — professionaalsus, pühendumus ja pluralism, Kertti Päeva

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamine sõltub ühiskonna valmisolekust ning nõuab aega, Maris Puurmann

Kas avaliku sektori töötaja on teistest eetilisem? — 2004. aasta korruptsiooniuringu tulemused, Mari-Liis Liiv

III AVALIK HALDUS JA INNOVATSIOON

Eesti avaliku sektori innovatsiooniteadlikkus, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Hill & Knowlton Eesti AS

Elektrooniline suhtlus aitab paberimajandust vähendada ja kulusid kokku hoida. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti peadirektori Aivar Rehega, Raigo Neudorf

Eesti osalemine avalike teenuste arendamise alases rahvusvahelises koostöös, Karin Närep

Euroopa Liidu kvaliteedikonverents 2004, Marten Kokk

Teadmispõhine majandus on Eesti edu alus — riigiametnike foorum 2004, Kristi Mae

IV AVALIK TEENISTUS ARVUDES

Ülevaade Eesti ametnikkonnast, Airi Alakivi ja Oliver Väärtnõu

Aasta avaliku teenistuse koolituses, Anu Altermann

Personali värbamine, valik ja hindamine, Ebe Sarapuu

Avaliku teenistuse palgad 2003. aastal, Merle Kritt

V LISAD

EESTI EUROOPA LIIDUS: VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED



EETIKA JA VÄÄRTUSED
AVALIKUS TEENISTUSES

AVALIK HALDUS
JA INNOVATSIOON

AVALIK TEENISTUS
ARVUDES

LISAD

EUROOPA MASINÄRGIST

SIIM KALLAS,
Euroopa Komisjoni asepresident



Euroopa Liit ulatub Tallinnast Dublinini, Lapimaalt Kreekasse. Liit hõlmab 450 miljonit elanikku ja 25 liikmesriiki ning seega on Euroopa lõimumine tihedalt seotud tasakaalu otsimisega suurte ja väikeste, vaeste ja rikkaste, põhja ja lõuna ning ida ja lääne vahel.

Euroopa Liit ei ole impeerium. See on organisatsioon, kes püüab

saavutada suuremat poliitilist ja majanduslikku ühtsust, kaotamata samas iseenda mitmekesisust. Euroopa Komisjon on selle ettevõtmise keskmes ning kuigi välisvaatlejale võib tunduda, et komisjon sarnaneb hiiglasliku "musta kastiga", mille otsustusprotsess on segane ja varjatud, on komisjon tegelikult üles ehitatud selliselt, et tema otsused peegeldavad alati erinevate huvide tasakaalu.

President José Manuel Barroso juhitas komisjonis on minu vastutusallas administratiivküsimused, audit ning korrupsioonivastane võitlus. Need on valdkonnad, mis on poliitiliselt äärmiselt tundlikud. Just segaduste tõttu eelarve kasutamisel astus 1999. aastal tagasi Jaques Santeri juhitud komisjon. Seejärel ametisse astunud Prodi komisjon tegi rea samme, mis suurendasid administratsiooni läbipaistvust, kontrolli eelarve kasutamise üle ning tõhustasid pettusevastast võitlust, kuid see protsess ei ole veel lõppenud.

Mulle usaldatud portfelli katab laia teemade spektrit, millest üks olulisemaid ongi eelarvekontroll. Kui eelmises komisjonis olid eelarve ja eelarvekontroll ühe ja sama voliniku vastutusallas, siis nüüd on need eraldatud. Leedu volinik Dalia Grybauskaitė vastutab eelarve ja mina eelarve täitmise kontrolli eest. See jaotus on loogiline — üks koostab eelarve, teine kontrollib selle kasutamist. Eelarvekontroll tähendab muu hulgas iga-aastast parlamendidebatti eelmise aasta kulu- tuste aruande kinnitamise üle. Kuigi eelmistel aastatel on komisjoni aruanne küll kinnitatud, on seda tehtud koos Euroopa Kontrollikoja poolt eelarve kasutamisele antud mitterahuldava hinnanguga. Minu ja ko-

gu komisjoni üks põhieesmärke on Kontrollikojaalt positiivse hinnangu saamine. Samas eeldab see läbipaistvuse ja avatuse suurendamist just liikmesriikides. Erinevalt Taanist, Eestist ja Suurbritanniast ei avalikusta suurem osa liikmesriike põllumajandustoe- tuste või struktuurifondide kasutajaid, mis omakorda tähendab seda, et suuremast osast ELi eelarve kulu- tustest puudub tänini piisav ülevaade ning seega on peaaegu võimatu kontrollida eelarve otstarbekohast kasutamist.

Teine oluline valdkond minu vastutusallas on adminis- tratiiv- ja personaliküsimused. Komisjon, kelle heaks töötab ametnikke 25 liikmesriigist, on sulatusahjuks erinevatele rahvustele ja administratiivkultuuridele. Minu ülesandeks on tagada, et see paljusus oleks ko- misjoni tugevuseks. Vastupidiselt euroskeptikute väidetele ei ole komisjon tohtu suur bürokraatlik ko- letis. Komisjonis töötab umbes 22 000 inimest ehk umbes sama palju kui Euroopa keskmise linnavalitsu- se administratsioon. Sellestki hulgast tegutseb suur osa tõlkidena, et tagada õigusaktide ja teiste doku- mentide kättesaadavus kõigis ametlikes keeltes, sh ka eesti keeles. Loomulikult on see suur kuluallikas, kuid on elementaarne, et kõik kodanikud saavad seadusi lugeda oma riigikeeles. Vastasel juhul Kodanike Eu- roopat ei eksisteeriks.

Praktiliselt igal Euroopa Komisjoni istungil on arutelul mõni otsus, millel on ülemaailmne tähendus. Olgu see midagi, mis puudutab rahvusvahelist kauban- dust, humanitaarabi, lennu- või meretransporti. On ainuvõimalik, et inimesed, kes selliseid otsuseid ette valmistavad, on väga professionaalsed ja asjatundli- kud. Konkurss on tihe. Euroopa Personalivaliku Amet saab aastas 900 000 tööle asumise sooviavaldust. 2003. aastal valiti välja 2600 inimest. Üks suure- maid dilemmasid Euroopa Liidu personalipoliitikas on geograafilise tasakaalu printsiip ühelt poolt ning võimed ja tööalane tublidus teiselt poolt. Komisjoni juhtimisreform kehtestas ja korrastas ka töölevõtmise ja edutamise põhimõtteid, sätestades, et edutamise aluseks on eeskätt võimed ja tööalane tublidus. Sa- mas tuleb mõnda, et "võimed eelkõige" põhimõte on õigupoolest vastuolus geograafilise tasakaalu vajadu- sega. Euroopa Liidu ülesehitus nõuab, et institutsioo- nide mehitamisel oleksid kõik liikmesriigid vääriliselt esindatud. Kuidas seda tagada? Sellel küsimusel puu- dub rahuldav vastus. Eriti kui silmas pidada tänast olukorda, kus ka uued liikmesriigid on õigustatud

nägema oma esindajaid igasugustel komisjoni ametikohtadel.

Laienemisega seoses otsustasid Euroopa Liidu institutsioonid luua 3400 töökohta spetsiaalselt uute liikmesriikide tarvis. Esimesed konkursid on läbi viidud, esimesed inimesed ametisse määratud. Kuid asi kulgeb aeglaselt. Lisaks sellele on juba toimunud ametisse nimetamised kutsunud esile süüdistusi ühtede riikide eelistamises ja teiste tõrjumises, mis on täiesti alusetud. Põhimõte — parim mees või naine saab koha — teeb oma töö.

Erinevad riigid suhtuvad oma inimeste Euroopa Liidu institutsioonidesse tööle saatmisesse erinevalt. Edu saavutavad need riigid, kus tegeldakse oma inimeste süstemaatilise ettevalmistamisega ja nende käekäigu jälgimisega, tagades neile vajadusel ka soliidse tagasipöördumise kodumaale. On suur asi panna oma võimed proovile rahvusvaheliste probleemide lahendamisel. Mõnikord võib niiviisi oma kodumaale väga palju kasu tuua, tuues ühtlasi kasu väga suurele hulgale inimestele, võideldes suurte asjade eest.

Minu portfelli kolmandaks "sambaks" on pettusevastane võitlus. Pettusega seotud juhtumid, juhul kui need aset leiavad, on Euroopa Liidu jaoks äärmiselt ebameeldivad, kuna õõnestavad avalikkuse usaldust organisatsiooni tegevuse suhtes. Seega on pettuse-

vastane võitlus prioriteet number üks. Komisjon on asutanud sõltumatu teenistuse, OLAFi (*Office Européen de Lutte Antifraude*, Euroopa Liidu pettusevastane amet), kes peab uurima võimalikke pettusi kõikides Euroopa Liidu institutsioonides. Täielik sõltumatus annab teenistusele võimaluse juurdluste läbi viimiseks ja tõe väljaselgitamiseks, ilma, et ükskõik milline institutsioon saaks mõjutada juhtumite uurimist.

Euroopa Liidu ees seisavad mitmed väljakutsed. Paljud neist on minu vastutusallas. Samas on olulised kõikide volinike portfellid, sest kodanikud nõuavad käegakatsutavaid tulemusi. Komisjon peab täitma palju ootusi, muu hulgas aitama kaasa majanduskasvule ja töökohtade arvu kasvule. Kõiki neid ootusi ei ole komisjonil võimalik täita, kuid usun, et see komisjon teeb kõik endast oleneva, et tema poliitika tooks kaasa jõukuse ja heaolu kasvu kõikides liikmesriikides, sealhulgas ka Eestis.

KAS EESTI SAAB EUROOPA LIIDUS HAKKAMA?

KEIT KASEMETS,
Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja



Euroopa Liiduga (EL) ühinemine on Eesti administratsiooni arengut mõjutanud kümnekond aastat. Eriti märkimisväärsed on ühinemisest tingitud muudatused olnud vahetult enne ja pärast Eesti liikmeks saamist. Seetõttu on viimaste aastate "Avaliku teenistuse aastaraamatutes" alati sisaldunud analüüsid Eesti võimastest osaleda Euroopa Liidu otsuste tege-

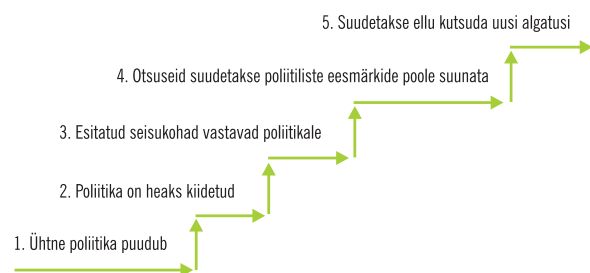
misel ning ametnike valmisolekust uuteks väljakutseteks. Käsitlused on mõistetavalt olnud ettevaatavad ja prognoosivad, kuna me ei omanud Euroopa Liidu ühises otsustamises osalemise kogemust. Kuni liitumiseni saime osalemist vaid kõrvalt vaadata või paremal juhul "läbi mängida".

Kuidas valmisolekut hinnata?

Käesolev aasta on esimene, mil on võimalik praktiliste saavutuste ja probleemide põhjal analüüsida Eesti valmisolekut ja panust Euroopa Liidu otsuste tegemisel. Ühest vastust küsimusele — kas Eesti saab Euroopa Liidus hakkama? — on keeruline anda, kuna head teaduslikku raamistikku riikide suutlikkuse hindamiseks ei ole. Kuigi tulemusliku tegutsemise eeltingimustena tuuakse välja erinevaid suutlikkusi, tõstaksin esile kaks minu arvates olulisemat kriteeriumi. Esiteks, Euroopa Liidu suunalise poliitika olemasolu ning selle elluviimine. Teiseks, riigisisese ELi asjade üle otsustamise süsteemi toimimine ning avaliku teenistuse valmisolek ja kohandumine uute tingimustega. Vaatamata asjaolule, et selleteemalisi empiirilisi analüüse on erinevates riikides (sh Eestis) läbi viidud väga vähe ning aasta liikmeks olemise aeg järelduste tegemiseks, on statistilistest analüüsides ja praktilistest kogemustest lähtuvalt võimalik anda esimesi hinnanguid meie peamistele saavutustele ja puudujääkidele ning otsida võimalusi suutlikkuse parandamiseks.

Valitsuse Euroopa Liidu poliitika

Euroopa Liiduga ühinemisel muutus Eesti valitsuse ELi suunalise poliitika alus. Liitumise eel oli kogu ühiskonda ja administratsiooni hõlmavaks laialduslikuks, konkreetseks ja kõigile arusaadavaks eesmärgiks liikmestaatuse saavutamine. Pärast liitumist on olukord sootuks teistsugune. Ühe suure eesmärgi asemel tuleb tegelda kümnete ja sadade väikeste (sageli esmapilgul tehniliste) eesmärkidega, mis peavad kokku moodustama loogilise terviku — valitsuse poliitilise suuna Euroopa Liidus. Samas ei taga poliitilise suuna olemasolu veel sugugi seda, et ühe liikmesriigi hääl oleks otsuste tegemisel kosta või veelgi enam, et riik suudaks otsuseid endale sobivalt suunata või teha ettepanekuid uuteks algatusteks. See võib olla üks peamisi põhjusi, miks valitsust on kritiseeritud selge Euroopa Liidu poliitika puudumises. Ülevaatliku pildi saamiseks valitsuse poliitikast ning selle elluviimisest tuleb analüüsida otsuste tegemist erinevatel tasanditel. Parema ülevaate annab joonis, millel on eristatud üldised tulemuslikkuse tasemed (vt joonis 1).



Joonis 1. Euroopa Liidu liikmesriigi ELi poliitika tulemuslikkuse tasemed

Olukorda pragmaatiliselt hinnates tuleks Eesti asetada kolmanda ja neljanda astme vahele. Eesti valitsus on heaks kiitnud (ühena vähestest uute liikmesriikide valitsustest) Euroopa Liidu suunalise poliitikadokumendi ("Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004–2006"), mille põhjal võetakse igal poolaastal vastu konkreetseid poliitilisi valikuid ja eesmärgid sisaldav tegevuskava¹. See võimaldab kujundada ministriumide lõikes ühtset poliitilist suunda järgivaid seisukohti

¹ Dokumendid "Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004 - 2006", "Valitsuse eesmärgid Hollandi eesistumisperioodil" ja "Valitsuse eesmärgid Luksemburgi eesistumisperioodil" on kättesaadavad Riigikantselei koduleheküljel www.riigikantselei.ee/euroopa.

ning hinnata seatud eesmärkide täitmist. Valitsuse ELi poliitika heakskiitmiseks toimus laiapõhjaline ühiskondlik arutelu, millesse olid kaasatud kõik soovijad kolmandast sektorist. Poliitikadokumenti arutati ka Riigikogus. Ühiskondliku diskussiooni tulemuslikkust näitab fakt, et kokku esitati 121 muudatusettepanekut, millest ligikaudu 60% leidsid ka dokumendis kajastamist.

2004. aasta teisel poolaastal seadis valitsus esiplaanile 23 eesmärki. Nendest 10 täideti täielikult, 9 osaliselt ning 4 jäi täitmata. Liidu ühe väiksema riigi kohta pole see sugugi paha tulemus. Valitsuse töö tulemuslikkuse hindamise muudab keeruliseks Euroopa Liidu otsustusprotsessi spetsiifika. Ühelt poolt ei ole sageli võimalik otsuste tegemist mõjutada, kui Eesti seisukohad ei kattu enamuse liikmesriikide omadega. Nii näiteks ei toimunud nelja teema puhul otsustamisel mingisugust edasilikumist, kuigi Eesti huvides oli nende valdkondade arendamine.

Teiselt poolt võib otsustusprotsessi väljundiks olla Eestile soodne tulemus ka siis, kui valitsus selle saavutamiseks mitte midagi ette ei võta. Eesti panuse analüüsimiseks on seega väga oluline hinnata otsustusprotsessis esitatud üksikseisukohtade vastavust valitsuse poliitikale ja nende kvaliteeti ning seda, kui tulemuslik on meie sekkumine olnud. Just Eesti seisukohtade Euroopa Liidu otsustusprotsessis esitamise põhjalik faktiline ja sisuline hindamine peaks olema meie järgmiste aastate üheks olulisemaks ülesandeks.

Euroopa Liidu asjade koordineerimine ja avaliku teenistuse valmisolek

ELi otsustusprotsessis osalemisega kaasnes administratsioonile märkimisväärne lisakoormus. 2004. aasta teisel poolaastal esitas Euroopa Komisjon liikmesriikidele arutamiseks ligikaudu 400 eelnõud. Eelnõude menetlemisega on igal nädalal seotud ligikaudu 600 dokumenti, mis peavad riigi seisukoha kujundamiseks jõudma õigete adressaatideni. Igal nädalal toimub ligikaudu 90 kohtumist Euroopa Liidu Nõukogu erinevatel otsustustasanditel. Piiratud ressurssidega väikese riigina on Eestil hästi hakkama saamiseks järgmised võimalused:

- teha selgeks meile olulised teemad ning tegelda ennekõike nendega;
- eristada kõige olulisemad küsimused, mis vajavad valitsuse heakskiitu ja laiaulatuslikku kooskõlastamist, ning küsimused, millega tegeleb konkreetne ministerium;
- kujundada efektiivne dokumentide edastamise ja kooskõlastamise süsteem ning vältida liigset bürokraatiat.

Nende võimaluste kasutamise olulisimaks eelduseks on efektiivselt toimiv Euroopa Liidu asjade riigisisene koordineerimine ning ametnikkonna valmisolek uute ülesannete täitmiseks. 2004. aasta peamiseks eesmärgiks oligi ELi asjade menetlemise süsteemi kujundamine ning selle rakendamine (sh vajaliku õigusliku raamistiku loomine ning vajaliku rutiini tekitamine). Võrreldes teiste uute liikmesriikidega on Eesti selle eesmärgi täitmisega väga hästi hakkama saanud. ELi asjade menetlemine toimib hästi, täites kahte peamist eesmärki — tagada vajalikul tasemel heaks kiidetud riigi seisukohtade õigeaegne olemasolu erinevateks kohtumiseks ning tagada ka nende seisukohtade kooskõlastatus ja ühtsus (vt tabel 1).

See ei tähenda, et Eesti administratsioonis ei oleks ELi asjade ajamisel puudusi. Sageli ei toimu seisukohtade piisavat kooskõlastamist, nende kujundamisele ei eelne mõjude analüüsi ning tihtipeale puuduvad Eestil mitmetes küsimustes üldse seisukohad või kujundatakse need suure hilinemisega alles siis, kui otsuste mõjutamise võimalused on küllaltki piiratud. Probleeme on ka seisukohtade kvaliteediga, mis sageli ei väljenda konkreetset Eesti huve (nii riigisiseses kui ka rahvusvahelises kontekstis) või ei võta arvesse Euroopa Liidu üldisemaid huve.

Puuduste vältimiseks tulevikus üritan välja tuua nende tekkimise põhjused. See pole kuigi lihtne, kuna põhjused tunduvad olevat pigem laiemad ja üldisemad ning on ennekõike seotud otsuste tegemisel osalevate ametnike valmisoleku ja kohandumisvõimega.

Esiteks, liitumine tõi avalikule teenistusele kaasa uued ülesanded, mis eeldavad ametnikelt ka uusi oskusi. Kui enne ühinemist tegeles Euroopa Liidu asjadega väike hulk ametnikke, siis täna puudutavad need suurt osa ametnikkonnast. Enamik ministeriumides töötavaid ametnikke peavad olema valmis Eesti seisukohtade kujundamiseks või nende esitamiseks Brüsselis. Selleks vajalikud oskused arenevad paljuski kogemuste omandamisega, kuid loomulikult on oluline ka ametnike jätkuv koolitus Euroopa Liidu küsimustes.

Teiseks on oluline rõhutada, et valmisolek sõltub paljuski väärtushinnangutest. Olen veendunud, et Eesti ametnikkond saab Euroopa Liidus suurepäraselt hakkama, kui on täidetud kaks eeltingimust. Esiteks, enamus ametnike tunnetab Euroopa Liidu asjade olulisust ning teab hästi teiste riikide seisukohtade ja arutatava küsimuse tausta. Teiseks, kõik ministeriumid korraldavad oma tööprotsessid nii, et põhjalik töö Eesti huvide ning õigusaktide rakendamise võimaluste ja mõjude analüüsimisel tehakse ära siis, kui liikmesriigid hakkavad uusi eelnõusid arutama, mitte siis kui õigusakt on vastu võetud ning seda tuleb rakendada hakata.

Tabel 1. Euroopa Liidu asjade menetlemine Eestis

MENETLUSETAPP	TEGEVUSED
<p>Dokumendi registreerimine, vastutaja ja edasise menetluse määramine (üldjuhul 1 – 2 nädalat)</p>	<p>RIIGIKANTSELEI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Algatuse ja kõigi muude dokumentide saabumine ELi nõukogu sekretariaadist 2. Vastutava ministeeriumi määramine, dokumendi registreerimine ja edastamine; ettepanekute tegemine dokumendi edasiseks menetlemiseks <p>MINISTEERIUM</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Algatusele vastutaja määramine ja edasise menetlemise osas seisukoha kujundamine <p>KOORDINATSIOONIKOGU (igal nädalal)</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Algatuste edasise menetluse otsustamine ja seisukohtade Vabariigi Valitsusele esitamise tähtaja kindlaksmääramine 5. Vajadusel probleemide lahendamine algatuse eest vastutaja osas
<p>Seisukoha kujundamine (üldjuhul 4 – 6 nädalat)</p>	<p>MINISTEERIUM</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Algatuse analüüs 7. Seisukohtade küsimine kaasatud ministeeriumidelt ja huvigruppidele, vajadusel kohtumiste korraldamine 8. Materjalide ettevalmistamine Vabariigi Valitsusele esitamiseks <p>KOORDINATSIOONIKOGU</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Vabariigi Valitsuse seisukohtade läbiarutamine – kooskõlastused, teiste ministeeriumide arvamused, seisukoha vastavus Vabariigi Valitsuse ELi poliitikale 10. Vajadusel ettepanekud seisukoha ja materjalide täiendamiseks <p>VABARIIGI VALITSUSE ISTUNG</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Seisukoha arutamine ja heakskiitmine 12. Riigikantselei edastab seisukoha Riigikogu ELi asjade komisjonile 13. Riigikantselei edastab vajadusel seisukoha Eestist valitud Euroopa Parlamendi saadikutele 14. Vajadusel uus arutelu Vabariigi Valitsuses, kui Riigikogu ei nõustu valitsuse seisukohaga
<p>Seisukoha kaitsmine ELi töögruppides ja COREPERis² (vastavalt menetluse kiirusele)</p>	<p>MINISTEERIUM</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Seisukoha kaitsmine töögrupis 16. Seisukoha täiendamine lähtuvalt töögrupi aruteludest ja vajadusel ettepanekud Vabariigi Valitsuse seisukoha muutmiseks 17. Seisukohtade ettevalmistamine COREPERi kohtumisteks <p>VÄLISMINISTEERIUM</p> <ol style="list-style-type: none"> 18. Seisukohtade koondamine, esitamine COREPERile 19. Seisukohtade kaitsmine COREPERis

² COREPER — *Comité des Représentants Permanents* — alaliste esindajate komitee.

<p>Seisukohtade ettevalmistamine ja kaitsmine ministrite tasandil (ettevalmistusperiood 2 nädalat)</p>	<p>RIIGIKANTSELEI 20. ELi nõukogu päevakordade edastamine ministeeriumidele</p> <p>MINISTEERIUM 21. Eesti seisukohtade ettevalmistamine ja edastamine Riigikantseleile</p> <p>KOORDINATSIOONIKOGU 22. Eesti seisukohtade arutamine ja "sõelumine" valitsuse jaoks – oluliste ja mitte nii oluliste punktide eristamine 23. Vajadusel ettepanekud seisukohtade täiendamiseks</p> <p>VABARIIGI VALITSUSE ISTUNG 24. Arutelu ja seisukohtade heakskiitmine 25. Riigikantselei edastab seisukohad Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile</p> <p>MINISTEERIUM 26. Seisukohtade esitamine 27. ELi nõukogus toimunud aruteludest Vabariigi Valitsusele ülevaate esitamine (tagasiside ka ELi koordinatsioonikogule)</p> <p>VABARIIGI VALITSUSE ISTUNG 28. Ülevaate arutelu, vajadusel otsused seisukoha muutmiseks lähtuvalt läbirääkimiste muutunud olukorrast</p>
<p>Õigusakti vastuvõtmine ja ülevõtmine</p>	<p>RIIGIKANTSELEI 29. Jõustunud õigusaktide kohta väljavõtete tegemine kaks korda kuus ja ELi koordinatsioonikogule vastutavate ministeeriumide ning ülevõtmise või rakendamise tähtaegade osas ettepanekute esitamine</p> <p>KOORDINATSIOONIKOGU 30. Õigusaktide eest vastutavate ministeeriumide määramine. Koordinatsioonikogu liikmed annavad informatsiooni edasi ministeeriumide sees 31. Valitsuskabineti nõupidamisele esitatavate ülevaadete arutamine ja direktiivide ülevõtmise seisu täpsustamine</p> <p>RIIGIKANTSELEI 32. Direktiivide ülevõtmise vastavusloetelu koostamine ning selle täiendamise koordineerimine, Euroopa Komisjoni vastuvõetud õigusaktidest teavitamise koordineerimine 33. Üks kord kahe kuu jooksul valitsuskabineti nõupidamisele direktiivide ülevõtmise seisu kohta ülevaate esitamine 34. Vastavusloetelus toodud tähtaegadest kinnipidamise jälgimine</p> <p>MINISTEERIUM 35. ELi õigusaktide õigeaegse ülevõtmise ja rakendamise tagamine ning selleks vajalike tegevuste planeerimine</p>

AVALIKU SEKTORI INIMRESSURSI ARENDAMISE ALANE KOOSTÖÖ EUROOPA LIIDUS

ANNIKA ANTON,

Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna koolitustalituse juhataja



Euroopa Liidu (EL) avaliku halduse alase koostöö võrgustik EUPAN¹ loodi ELi liikmesriikide vahelise mitteametliku koostöö arendamiseks 1980. aastate esimeses pooles ja on eelkõige suunatud kogemuste vahetamisele ning parimate praktikate tutvustamisele avaliku halduse ja avaliku teenistuse arendamisel.

Koostöövõrgustiku raames tegutseb neli temaatilist töörühma: uuenduslike avalike teenuste, inimressursi arendamise, e-valitsemise ja parema õigusliku regulatsiooni töörühm². Võrgustiku tööd korraldab rotatsiooni põhimõttel ELi eesistujariik. Võrgustiku ladus ja järjepidev toimimine sõltub oluliselt sellest, kui tihedat koostööd teevad troika liikmed (st eelmine, praegune ja järgmine eesistuja) võrgustiku tegevusele prioriteete seades ning neist tulenevate tööplaanide ja eesmärkide suhtes kokku leppides.

Erinevad töörühmad käivad koos üldjuhul kaks korda poolaastas ning iga eesistumisperioodi lõpus toimub liikmesriikides avaliku halduse või avaliku teenistuse arendamise eest vastutavate peadirektorite nõupidamine, millele esitatakse seisukohavõtuks töörühmade raportid ja aruanded. Toimunud on ka mitmed ministrite tasemel kohtumised, kus on arutatud ELi avalike teenistuste jaoks ühiseid aktuaalseid teemasid. 2005. aasta juunis on kavas järgmine ministrite nõupidamine Luksemburgis, kus üheks oluliseks küsimuseks on edasiste suuniste andmine Lissaboni strateegiast tulenevate ülesannete paremaks täitmiseks koostöövõrgustiku tegevuste raames.

Inimressursi arendamise töörühma eesmärgid ja senine tegevus

Alates 2003. aasta novembrist on Riigikantseleil olnud võimalik esindada Eestit inimressursi arendamise töörühmas — esmalt Itaalia eesistumise perioodil koos teiste ELi kandidaatriikidega vaatleja staatuses ning alates 2004. aasta 1. maist Iirimaa eesistumise ajal juba ELi täieõigusliku liikmesriigina. Iirimaa tuleb avaldada suurt tunnustust, sest ta tegi uute liikmesriikide tutvustamiseks ja nende võrgustiku töösse sulandamiseks ära märkimisväärse töö.

Inimressursi arendamise töörühma tegevuse eesmärgiks on avaliku teenistuse personalijuhtimise arendamise alane koostöö liikmesriikide vahel. Töörühmas osalevadki põhiliselt liikmesriikides avaliku teenistuse koordineerimise eest vastutavate institutsioonide esindajad. Käsitluse all on väga lai teemadering — kõik inimressursi juhtimise ja arendamisega seonduvad aspektid alates personali valikust ja värbamisest, ametnike väärtushinnangutest, mobiilsusest, koolitusest ja arendamisest kuni sotsiaalse dialoogi küsimusteni tööandjate ja töövõtjate vahel. Ühiste huvipakkuvate teemade väljalimist raskendavad kohati koostöös osalevate riikide suur arv (pärast ELi laienemist 25 riiki) ja nende avaliku teenistuse süsteemide erinev arengutase. Uutel liikmesriikidel on võimalus õppida nii kogenumate edusammudest kui ka vigadest, näiteks vältida mittetöötavate poliitikate ja praktikate rakendamist. Samas on kindlasti ka n-ö "vanadel olijatel" võimalus uute liikmesriikide reformikogemustest palju õppida ja leida lähendusi just meie uudsete lähenemiste varal.

Inimressursi arendamise töörühma varasem tegevus 15 liikmesriigi osavõtul on hõlmanud võrdlevuuringuid ja parimate praktikate vahendamist sellistel aktuaalsetel teemadel nagu uute tehnoloogiate kasutuselevõtu mõju avaliku teenistuse personalijuhtimisele, keskvalitsuse tulemuspalgasüsteemid erinevates liik-

¹ *European Public Administration Network*, võrgustiku kodulehekülj asub aadressil: www.eupan.org.

² *Innovative Public Services Group, Human Resources Working Group, E-Government Working Group, Better Regulation Working Group*



Avaliku halduse eest vastutavate peadirektorite 43. kohtumine Maastrichtis 2004. aasta detsembris

mesriikides, ELi sisest ametnike mobiilsust puudutava ühtse ingliskeelse sõnastiku koostamine ning Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vahelise ametnike vahetuse süsteemi loomise toetamine.

Irima ja Hollandi eesistumisperiodidel 2004. aastal käsitleti töörühma prioriteetide raames ka mitmeid Eesti avaliku teenistuse arendamise seisukohalt huvipakkuvaid teemasid. Päevakorras olid demograafilised arengud ELi liikmesriikides ja nende mõju avaliku teenistuse pensionisüsteemidele, ametnike mobiilsus ELis ning töötajate vaba liikumise takistuste kõrvaldamine. Avaliku teenistuse ühtsete eetikaprincipide olemasolu ning nende teadvustamise meetmete ja parimate praktikate käsitlemiseks viidi koostöös Euroopa Avaliku Halduse Instituudiga läbi 25 liikmesriigi võrdlevuuring. Uuringu tulemusena töötati liikmesriikide kogemuse analüüsimise põhjal välja ühtne raamistik eetilise käitumise printsiipide teadvustamiseks ja nende rakendamise toetamiseks Euroopa Liidu avaliku teenistuse süsteemides.³ Selline info aitab Eestil välja selgitada tõhusaid avaliku teenistuse eetika teadvustamise meetmeid ja leida liikmesriikidest parimaid praktikaid, mis aitaksid muuta nn paberil eetikakoodeksid realselt omaks võetud avaliku teenistuse väärtusprintsiipideks.

Luksemburgi eesistumisperiodil 2005. a esimesel poolaastal keskendus töörühm sellistele aktuaalsetele teemadele nagu muudatuste rakendamist toetavad inimressursi juhtimise strateegiad liikmesriikides nii

organisatsioonide kui kogu avaliku teenistuse tasandil, avalike teenistujate staatus erinevates avaliku teenistuse süsteemides, elukestva õppe põhimõtete rakendamine avalikus sektoris ja Euroopa Liidu sotsiaaldialoog.

Suurbritannia eesistumisperiod ning töörühma pikemaajaline tööplaan aastateks 2006–2007 hõlmab kõiki Eesti avaliku teenistuse arendamise aktuaalseid teemasid: inimressursi strateegiline juhtimine avalikus teenistuses, avaliku halduse ja personalijuhtimise moderniseerimine, uuenduslikud inimressursi juhtimise süsteemid, juhtide arendamine ja järelkasvu planeerimine, personali värbamise ja valiku parimad praktikad.

Milleks meie rahvusvaheline koostöö avaliku teenistuse arendamisel?

Avaliku teenistuse arendamise riigisisestele probleemidele ja algatustele lahenduste otsimisel tuleb meile kindlasti kasuks kursisolek teistes Euroopa Liidu liikmesriikides toimuvate arengutega. Vahetu info avaliku teenistuse personalijuhtimise uutest suundadest ja trendidest, võimalus tutvustada Eesti kogemusi ja kasutada saadud teadmisi meie avaliku teenistuse (personalijuhtimise arendamiseks ning vahetud kontaktid on kindlasti need olulised märksõnad, mille nimel tasub Eesti ametnikel aktiivselt osaleda ka ELi mittea-

³ Vaata lähemalt EUPANI koduleheküljelt: <http://www.eupan.org/index.asp?option=documents§ion=more&catid=28>.

Töörühma olulisemad raportid on kättesaadaval Riigikantselei avaliku teenistuse veebilehel: www.riigikantselei.ee/avalikteenistus.

metlike töörühmade tegevuses. Selliste võrgustike tegevus annab Eestile võimaluse osaleda meie jaoks aktuaalsetes võrdlevuuringutes, saada infot parimate praktikate kohta ja vahetada kogemusi ning väljendada vajadusel liikmesriikide ühiseid seisukohti ELi tasandi algatuste toetamiseks.

Nii nagu ametlike töörühmade töös, muutub ka mitteformaalse võrgustiku tegevuses osalemisel aktuaalseks ajaressurss, ametnike professionaalsus ja kursisolek nii Eestis kui ka Euroopa Liidus toimuvaga. Vähem tähtis ei ole ka asutusesisene infovahetus ning erinevate ametkondade vaheline koostöö vajamineva info kogumisel ja vahendamisel, eelkõige erinevate uuringute küsimustike täitmiseks ja päevakorras olevatel teemadel arvamuse kujundamiseks.

Riigikantselei senine osalemine töörühma tegevuses on andnud suurepärase praktilise õppetunni selle kohta, kuidas asjad Euroopa Liidu tasandil n-ö tegelikult toimivad, võimaluse võrrelda erinevate eesistujariikide töökorraldust ja töörühmade juhtide kompetentsust 25 liikmesriigi osalusel toimuva otsustusmehhanismiga toimetulekul. Huvitav on jälgida, kui oluline on kultuuridevaheliste erinevuste roll töökorral-

duses ja ühiste arusaamade kujundamises, kuidas kujundavad eesistuja mainet näiteks ajakavast kinnipidamine, dokumentide vormistamine või elektrooniline infovahetus.

Rahvusvahelistes võrgustikes osalemise võimalus ja kogemused aitavad kaasa Eesti ametnike professionaalsuse kasvule ning võimaldavad neil edukalt kaasa rääkida nii Eesti kui ka Euroopa Liidu avaliku teenistuse arendamisel. Koostöös peituvad võimalused. Miks mitte alustada praktiliste oskuste arendamisega ettevalmistusi Eesti edukaks eesistumiseks juba nüüd?

1. juulist 31. detsembrini 2004. a oli Euroopa Liidu eesistujamaaks Hollandi Kuningriik.

Hollandi eesistumise logol on ühendatud tähe kombinatsioonid EU (European Union ehk Euroopa Liit) ja NL (the Netherlands ehk Holland) ning aastaarv 2004. Veebilehel kasutatavale versioonile on lisatud ka eesistumise veebilehe aadress EU2004.nl. Logol on kasutatud Hollandile iseloomulikke värve — punast, valget ja oranži — koos Euroopa Liidule viitava sinisega.



1. jaanuarist 30. juunini 2004. a oli Euroopa Liidu eesistujamaaks Iiri Vabariik.

Iirimaa eesistumise logo keskseks elemendiks on Iirimaa rahvuslik sümbol harf koos tähtedega. Harfi kuldne värv seostub muistse Iirimaaga, samas kui tähtede tumesinine viitab Iirimaa presidendile ning helesinine täht Euroopa Liidu lipule. Logo valisid kolme võimaliku variandi hulgast välja Iirimaa koolilapsed, kellest 75% hääletas just selle variandi poolt.

EUROOPA LIIDU STRUKTUURIFONDIDE AVANEMINE EESTIS: PLAANID JA TEGELIKKUS

KADRI REINTHAL,

Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakonna juhataja



Struktuurifondide avanemine Eestis on nii tervikuna riigi kui ka kitsamalt avaliku halduse valdkonna arengu seisukohalt oluline sündmus. Seda eelkõige põhjusel, et struktuurifondide käivitamiseks loodi põhimõtteliselt uus administreerimissüsteem, mille väljaarendamine toimus paarikümne erineva asutuse ja üksuse koostöös. Lisaks

laekub aastatel 2004–2006 struktuurifondidest Eesti riigieelarvesse üle kahe miljardi krooni aastas, mis on riigi rahakoti suurust arvestades oluline panus Eesti arengusse. Nüüd, mil fondid on aasta jagu toimunud, saab teha kriitilise tagasivaate toimunule.

Eesti haldussüsteem plaanis struktuurifondide kasutamiseks valmis olla 1. jaanuariks 2004. a. Sellise eesmärgi seadmise põhjustasid nii soov hakata võimalikult vara kasutama Eesti arengut toetavaid vahendeid kui ka püüd vältida vahendite kaotaminekut suutmatuse tõttu projektikonkursside õigeaegselt avada ja projekte ellu viia. Tuleb tõdeda, et 2004. aasta 1. jaanuaril struktuurifondid siiski ei avanenud ning esimesed projektikonkurssid kuulutati välja alles aprilli lõpupäevil. Millest oli tingitud see nelja kuu pikkune viivitus?

Struktuurifondide avanemise hilinemise põhjused

Struktuurifondide avanemise ettevalmistustöö käis mitmel erineval rindel korraga: esiteks toimus programmdokumendi ehk RAKi¹ koostamine, teiseks seadusandluse ettevalmistamine ning kolmandaks süsteemide valmisoleku — ladusa töökorralduse ja pädevate töötajate olemasolu — tagamine.

RAKi ja RAKi rakenduskava — programmitäiendi² — valmimine venis algse plaaniga võrreldes umbes kolme kuu võrra. Kuna ettevalmistuste kõigi aspektidega tegelesid asutustes ühed ja samad inimesed, siis nii kaua kui RAK ja selle täiend vajasis tähelepanu, ei olnud neil inimestel võimalik pühenduda muudele ettevalmistustele. Lisaks sellele keetsid ka läbirääkimised RAKi üle Euroopa Komisjoniga üsna pikalt — 2003. aasta hilissügiseni, kusjuures struktuuritoetuste haldamise süsteemi kirjeldava rakenduspeatüki suhtes räägiti läbi viimases osas ning seetõttu polnud varem võimalik haldussüsteemi lõplikult paika panna.

Seadusandluse ettevalmistamise hilinemise põhjuseid otsides tuleks alustada 2003. aasta kevadeni kestnud vaidlustest, mille keskmes oli küsimus, kas struktuuritoetuste valdkonda tuleks reguleerida eraldi seadusega või juba olemas olevate seaduste kaudu. Struktuuritoetuse seaduse ettevalmistamist alustati sisuliselt alles 2003. aasta aprillis. Peab tunnustama, et aeg jäi nii kompleksse seaduse väljatöötamiseks liiga napiks, seda eriti kõigi osapooltega läbirääkimiseks ja kokkulepete saavutamiseks.

Struktuuritoetuse seadus võeti vastu 10. detsembril 2003. a ja jõustus 1. jaanuaril 2004. a. Kuna struktuurifondide rakendamise süsteem Eestis eeldas struktuuritoetuse seadusele lisaks ka rea rakendusaktide kehtestamist, siis olid seaduse hilinemise tõttu määratud hilinema ka ministeeriumide rakendusaktid, mille ettevalmistamisele kulus 2004. a esimene poolaasta. Aja kokkuhoidmiseks püüti rakendusakte ette valmistada paralleelselt seaduse menetlemisega Riigikogus. Samas oli haruministeeriumide aktide ettevalmistamiseks vajalik Rahandusministeeriumi määruste olemasolu, mida kõikides valdkondades ei olnud jõutud veel välja töötada. Seega ootasid haruministeeriumid oma määruste väljatöötamiseks Rahandusministeeriumi määruste valmimist.

Selleks, et tagada süsteemi kuuluvate asutuste valmisolek, viis Rahandusministeerium kõigis rakendus- asutustes ja -üksustes läbi süsteemiauditid ning andis neile tuginedes meetmete käivitamiseks vajalikud akrediteeringud. Auditid toimusid valdavalt 2003. a

¹ Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks — ühtne programmdokument 2004–2006 (RAK).

² "Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks — ühtse programmdokumendi 2004–2006" programmitäiend.

teisel poolaastal. Enne seda ei olnud asutustel võimalik oma tööd nõuetele vastavaks muuta, kuna struktuuritoetuste haldamise süsteemi ülesehituse mitmed põhimõtted olid veel kokku leppimata. Lisaks ilmnes, et süsteemiauditi järel pidid kõik asutused tegelema lünkade täitmisega enne kui neile oli võimalik väljastada akrediteerimisotsus. Rahandusministeerium ei saanud akrediteerimisprotsessi ka kiirendada ega järele anda süsteemidele esitatavate nõuete osas, kuna eesmärk oli hilisemaid rikkumisi ärahoidva süsteemi loomine.

Õppetunnid edaspidiseks

2004. aasta veebruari keskpaiga seisuga Rahandusministeeriumi poolt valitsuskabinetile esitatud ülevaade struktuurifondide avanemise ettevalmistamise protsessist tõi välja järgmised kitsaskohad:

- Rahandusministeeriumi-poolne keskne juhtimine oli kohati nõrk. Teisalt seal, kus Rahandusministeeriumi juhised olid olemas, ei võetud neid alati kuulda.
- Tegevuste ühele perioodile koondumine tingis aja puuduse ja sellest tulenesid nii rakendamisega seotud asutuste kui kohati ka partnerite protsessidesse kaasamisega seotud probleemid.
- Ministeeriumide ettevalmistustega seotud personal vahetus sageli ning see tõi kaasa jätkusuutlikkuse puudumise.

Väljatoodud probleemide taustal ei tohi ära unustada mitmeid õigeaegselt ning plaanitult kulgenud protsesse ja töövõite. Juba 2001. aastal alustatud tulevaste taotlejate teavitamise tööd võib lugeda väga kordaläinuks. Üheski tänaseks avanenud meetmes pole tekkinud taotlejate huvipuuduse probleemi. Edu teadlikkuse valdkonnas kompenseerib ka fondide hilisemat avanemist, sest kindel on, et struktuurifondide vahendid kasutatakse Eestis ära õigeaegselt ja täies mahus. Selge on ka see, et struktuurifonde ei saanud rakendada kiirustades, sest võidetud aeg oleks võinud hiljem kätte maksta valesti kasutatud vahendite või isegi Euroopa Komisjonile raha tagasi maksmise näol.

Struktuurifondide käimalükkamisel omandatud õppetunnid võib lühidalt kokku võtta järgnevate märksõnade abil:

1. Inimesed — Eesti väiksust arvestades on igal üksikul töötajal, tema teadmistel ja motiveeritusel väga suur kaal. Struktuurifondide avanemiseks valmistumisel tuli korraga tegelda nii programmitäiendi, seadusandluse, protseduuride kui ka inimeste ettevalmistamisega. See eeldas väga võimekate ja mitmekülgsete ametnike olemasolu ning paraku ka nende ülekoormatust. Võtmeisikute lahkumine ettevalmistusprotsessi kestel jättis iga kord tuntava lünka ja tõi vastavas asutuses kaasa paariküise tööde takerdumise. Struktuuritoetuste kasutamise edukuse võti seisneb ka edaspidi kogunud töötajate hoidmises.

2. Kommunikatsioon — vana tõde selle kohta, et 80% probleemidest saab alguse kommunikatsioonist, on jätkuvalt aktuaalne. Perioodidel, mil Rahandusministeerium suutis tagada piisava vahetu suhtluse teiste asutuste töötajatega, võis täheldada ka ettevalmistuste paremat ja kiiremat sujumist. Info kõikidele osapooltele edastamise ja suhtluskanalite pideva lahtihoidmise nimel tasub pingutada. Need on ka ükskõik millise protsessi eduka juhtimise eeltingimuseks.
3. Planeerimine — olime teinud ambitsioonika plaani, kuid olemasolevate piiratud ressursside (nii aeg kui inimesed) juures ei olnud võimalik seda täita. Ambitsioonikate plaanide tegemine ei ole ju iseenesest halb, sest sunnib rohkem pingutama. Siiski peavad eesmärgid olema piisavalt realistlikud, et neist ei loobutaks. Struktuurifondide avanemise ettevalmistamisel ei saanudki meil olla muud eesmärki, kui olla valmis abikõlblikkuse perioodi alguse esimeseks päevaks. Eesti valik oli siin erinev nende riikide valikutest, kes algusest peale sihtisid valmisoleku tähtjaks 1. maid. Mõned Eesti asutused palkasid süsteemide arendamisel endale toeks audiitorfirma, mis oli kindlasti kasulik varasema valmisoleku jaoks, kuid me ei tea, kas ja kui märkimisväärselt mõju see avaldab vahendite ärakasutamisele.

Kas midagi oleks saanud teha teisiti?

Ettevalmistusprotsessi ja struktuurifondide rakendamise analüüsimiseks on kindlasti vaja küsida, mida oleks saanud teha teisiti? Kas alustada varem? Ettevalmistustöö varasem alustamine ei olnud reaalne alternatiiv, kuna enne haldussüsteemi ülesehitamist oli vaja lõpetada liitumisläbirääkimised Euroopa Komisjoni ja ette valmistada RAK.

Kas kulutada rohkem ressursse? Kindlasti oleks suurema arvu inimestega saanud mingid tööd kiiremini tehtud. Samas peab avalikus sektoris alati arvestama, et ressursid on piiratud ja täiendavate kulutuste tegemisel tuleb hinnata nende oodatavat mõju. Väidan, et suurema hulga töötajate kaasamise korral (ehk suurema hulga maksumaksja raha kulutamisel struktuurifondideks valmistumisel) oleksime ehk olnud valmis mõned kuud varem, kuid lõppkokkuvõttes ei oleks sel olnud märgatavat mõju struktuurifondidest kasutatud vahendite hulgale ehk siis Eesti sotsiaal-majanduslikule arengule.

Struktuurifondid avanesid Eestis plaanitust umbes neli kuud hiljem. Hilinemise peamised põhjused olid varasema kogemuse puudumine ja ettevalmistusteks vajamineva töö mahu ebaadekvaatne hindamine. Sellest hoolimata ei jää struktuurifondide vahendid Eestis kasutamata ja loodetud positiivne mõju Eesti sotsiaal-majanduslikule arengule saavutamata, sest taotlejate suur huvi ja teadlikkus on toonud väga suures mahus kvaliteetseid projekte juba rakendamise esimesel aastal.

IGAV OLEKS AINULT SIIS, KUI TUNDUKS, ET MINUST MITTE MISKI EI SÕLTU

Intervjuu Euroopa Kontrollikoja liikme Kersti Kaljulaiuga

KAAREL TARAND,
Eesti Päevaleht

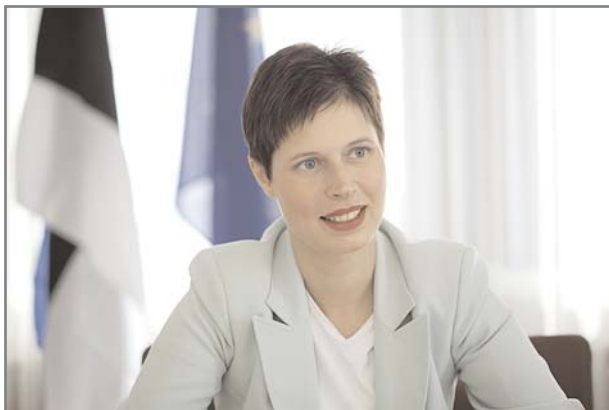


Foto: Euroopa Kontrollikoda

Kontrollikoda on ilmselt vähetuntuim Euroopa Liidu institutsioonidest. Aga samas ka arusaadavaim. Lihtkäsitus teeb ta sedasama, mida riikides riigikontrollid. Kas Kontrollikoja audiitorid on seetõttu kuvandilt samamoodi kurjad ja tülikad ametnikud, kes ei lase tööd teha ja ainult närvivad iga pisiasja pärast?

Kontrollikoda on eeskätt abimees nii Komisjonile, kelle tegevust Euroopa Liidu (EL) finantsjuhtimise korraldamise vallas uuritakse, kui ka Parlamendile, kellele esitatakse Kontrollikoja raportid aruteluks. Komisjon tegeleb pidevalt raamatupidamissüsteemi täiustamisega, kehtestab sisekontrolli standardeid ja esitab nõudmisi liikmesriikidele ELi rahastutest pärit vahendite kasutamise järelevalve osas. Kontrollikoda annab kord aastas ülevaate sellest, kuidas Komisjonil töö sel aastal välja on tulnud ja mida veel paremini tuleks korraldada. See ei ole ainult kriitika, vaid ka põhjendus Komisjoni enda sammudele finantsjuhtimise edendamiseks. Euroopa Parlament omakorda lähtub Kontrollikoja raportist, andes aru maksumaksja ees sellest, kas eelarvesse tulnud eurod on ka asja ette läinud.

Muidugi, juhul, kui kontrollimise käigus selgub midagi kummalist ja on põhjust kahtlustada finantsrikkumist — ehk isegi tahtlikku — siis annab Kontrollikoda asjale "ametliku käigu" ehk esitab materjalid uurimiseks OLAF-ile (*Office Européen de Lutte Anti-fraude*, Euroopa Liidu pettusevastane amet), kellel on õigus läbi viia ulatuslikumaid uurimistoiminguid. "Pisiasjade" pärast närimist muide on keeruline ette võtta, kui kontrollitav eelarve on 100 miljardit eurot aastas, pigem tuleb just keskenduda süsteemsetele probleemidele. Kusjuures suur hulk neid korduvaid

hädasid on just formaalsed — keegi pole midagi kõrvale pannud, lihtsalt dokumendid on viletsasti vormistatud.

Sellepärast need audiitorid Luksemburgi ongi saadetud, et nad elu ei segaks ja ainult neile saadetud pabereid vaataksid? Kas võib öelda, et Kontrollikoja tegelik võim ja ambitsioonid on praegu vastavuses — sest kelle poole veel kui mitte Kontrollikoja poole peaks Euroopa kodanik pöörama silmad, kui talle tundub, et ELi masinavärk on kodanikukauge, bürookraatlik ja vastavalt "niikuinii laristav".

Me ei vaata pabereid ainult Luksemburgis, vaid läheme ikka sündmuskohale ja vaatame, kas lubatud tulemus liikmeriigis on saavutatud. Suhteliselt lihtne on minna ja vaadata, kas lubatud arv asfaldikilomeetreid on tekitatud ja kas toetusealused lambukesed ikka moodustavad nii suure karja, kui on väidetud. Palju keerukam on aru saada, kas tehtud teadusuuring ka asja ette läks — on ju teaduses ka negatiivne tulemus tihtipeale tulemus ja võta siis kinni, kas rahakasutus on olnud otstarbekas. Lissaboni protsessi raames kasvavad rahastud just selliste, keerukamat analüüsi nõudvate rahaeralduste, tarbeks. Kuidas hinnata, kas tööjõu vaba liikumise saavutamiseks või doktorantide suurema mobiilsuse tagamiseks tehtud kulutused on end õigustanud? Kust me teame, et sama raha teisiti kulutamisel nad kõik hoopis rohkem liikunud poleks? Kontrollikoja roll ei ole pelk kontrollimine, vaid osalemine selliste põhimõtetlike küsimuste lahendamise nõustamises, püüdes seejuures muu hulgas ka tähele panna, et protseduurireeglid liiga kurnavaks ei kujuneks.

Kui kodanik ei ole rahul ELi rahakasutusega, siis esimene põhjus on tavaliselt teadmatus. Teine on suutmatus aktsepteerida suure masinavärgi käigukulusid. Neid ei saa siiski olematuks muuta, kuigi on oluline jälgida, et nende osakaal koguvahendites ei oleks liiga suur. Kolmas põhjus on see, et ei nähta reaalselt tulemit ELi raha panustamisest või kahtlustatakse, et oleks sama raha eest ikka rohkem pidanud saama. Vahel on kahtlustustel alust, sest tugevate kontrollimehhanismide tõttu on minu hinnangul takistatud väikeste firmade, sealjuures teadusfirmade ligipääs ELi rahastutele. Lihtsalt taotluskulud ei ole neile vastuvõetavad. Sellega tuleb kindlasti tegeleda ning siin on ka Kontrollikojal tähelepanu juhtiv roll.

Kui palju rahvuslikkust (või vähemasti oma riigi positsiooni) on üldse Kontrollikoja audiitori töös? Või on nii, et arveametnikule jääb tööalaselt sama vähe rahvust kui arvele, mida ta uurib? Sellele vaatamata, kui palju ühistöös loeb või paistab välja igaühe päritolu teljel vanad-ued, põhi-lõuna, suur-väike ...?

Kontrollikoja liige on andnud vande lähtuda oma töös faktidest ja objektiivselt analüüsist, sõltumata sellest, millises riigis asuva probleemi poole need viitavad. Ma ei ole siin oldud pea aasta jooksul selle vande rikumist kellegi poolt täheldanud ega näinud kedagi ka piirpinna lähemas. Riigi huve esindab ELis alati paljude ministritega Euroopa Liidu Nõukogu koosseisudesse kuuluv valitsus ja ka parlamendisaadikutele on siin oma roll. Arvetel ja aruannetel, jah, ei ole rahvust. Küll on iga rahvuse esindajal ehk arusaamu, mis on talle omased tema päritolu tõttu, ja, oi, kuidas see töökeskkonda rikastab. Mulle vahel tundub, et suurim panus minu enda arengusse sellel ametikohal tuleb just asjaolust, et mul on kolleege igast liikmesriigist. Silmaringile mõjub väga hästi, kui viitsida natuke mõelda ja püüda teiste inimeste meile esialgu arusaamatut lähenemisnurka mõista.

Kontrollikoja liikmete galeriid vaadates võib üldistatult öelda, et auditeerimine on hallide vanameeste amet. Teil on 25-st neli naist ja Sina nende hulgas noorim. Kas on tajutav ka mingi suhtumisvahe, vanad-noored, naised-mehed? On võrdõiguslikkus üldse mingi teema?

Vaat see minu noorim olemine on küll naljakas ikka ja jälle ülestulev teema. Mina olen 35, meil on liikmeid vanuses 38, 42 jne ikka ülespoole, pole me mitte mingi pensionäride kogu ühe erandiga! Suhtumine minusse kui noorimasse puudub, suhtumine minusse ja teistesse naistesse kui nõrgematesse ei tule kõne alla. Erinevalt Eestist on siin soolist poliitilist korrektsust palju-palju enam ja see ei ole pingutatud, vaid siinsete meeste loomulik arusaam naiste võrdsetest võimetest.

Keegi ei tule siin selle pealegi, nagu Eestis vahel juhtub, et arutleda naise suutlikkuse üle pere kõrvalt tööd tõsiselt võtta! Eestis ikka juhtub, et keegi mitteavalikus olukorras teatab, et "no olgem nüüd ausad, eks..." jne. Või küsib: "Mis siis teha, kui naine küsibki sama töö eest vähem palka — ega ma ometi pea talle ise juurde pakkuma minema?" See on minu jaoks olnud suurim positiivne erisus Eesti töökeskkonnaga võrreldes! Minu põhiline koostööpartner on sisepoliitika ja teadusuuringute auditi osakond ja minu kabinetil on selle osakonnaga supertoredad suhted. Nemad loodetavasti saavad minult tuge, mida ootavad, ja mina tunnen, et nad arvestavad minu arvamusega. Mitte selle pärast, et peab, vaid et meeldib. Samuti tunnen, et teistele koja liikmetele on minu arvamus oluline, eriti kui juhtun tähelepanu juhtima näiteks IT-vahendite parema ärakasutamise võimalustele. President mainis minu sellealast teotahet isegi Euroopa Parlamendis aastaaruande arutelu ajal vastusena

küsimusele Kontrollikoja meetodikate arendamisest just uute tehnoloogiate valguses.

Nii et see on pigem voorus kui puudus, et sa pole kohe keskkooli lõpust saadik ainult rahandust õppinud ja ses vallas tegutsenud? Kas see on üldisem edu retsept, mida soovitada teistele eestlastele, kes kandideerivad ELi mitmesugustele ametikohtadele?

Ei oska kuidagi soovitada... Meie põlvkonna elukäigus on ajastumõju kindlasti kõvem, kui see praegu oma valikuid tegevate noorte puhul on (loodetavasti ongi nüüd meie riigi ees "igavamad" ajad!). ELi ametnikuks pääsemisel on siiski üsna oluline vastata vastuvõtukonkursside kriteeriumidele, mis algavad ametnikutööks sobivast haridusest. Minust pidi 1987. aastal ülikooli astudes kindlasti saama teadlane, laborirott, poliitikast eemalseisev ja karjääri huvides sundparteistamisele mittekuuluv isend. Nii ma soovisin, nii ei läinud ja olen selle üle õnnelik — aga silmaringi on loodusteaduste tudeerimine muidugi oluliselt avardanud ja polegi ametikohta, kus ma sellest vundamendist tuge poleks saanud.

Milles Su igapäevane töö seisneb? Rutiin? Koosolek koosoleku otsa, lähetused, formaalsuste täitmine? Kas selles on seda tempot ja dünaamilisust, mis Sul varasematel töökohtadel on olnud. Et iga hommik toob avastusi, ootamatusi ...?

Kui meenutada teenistuskäiku Eestis peaministri büroos, siis selles veendun ma ikka uuesti — ei ole palju ilmselt töökohti, mis dünaamilisuselt ja üllatus-terohkusest ligilähedalegi saaksid. Sama mõtet olen heietanud mõnede teistega, kel selline kogemus selja taga. Aga kas niimoodi aastaid järjest jaksaks? On ju vahel tore ka rahulikult millessegi süveneda, selleks on siin rohkem aega. Kahtlemata näeb kohalik töökultuur ette selgema rollijaotuse ja sellest tulenevalt tasakaalustatuma töökoormuse. Praegu ma veel naudin seda. Pidev puusalt tulistamine viib varem või hiljem tööalase või isikliku loodusõnnetuseni. Igav oleks siis, kui tunduks, et minust mitte miski ei sõltu. Kuigi selleks, et sind kuulda võetaks, tuleb siin järjekindlamalt ja kauem pingutada kui Eestis, on edu saavutamine seda toredam.

ELi eelarve on ainult mõnikümmend korda suurem Eesti eelarvest, aga hulka väiksem mõne suurriigi omast. Kas see avaldub ka kuidagi hoiakus, et meile suur raha, neile kühnemust (sakslastele näiteks)? Või võib tajuda netomaksjate ja saajate erinevaid hoiakuid eelarve kui sellise suhtes?

Selliseid poliitilisi väitlusi peetakse mujal. Parlamendis, Euroopa Liidu Nõukogus, aga viimasel ajal ka Komisjonis. Meie kaalume igas oma väljaütlemises hoolega, et me ei sekkuks poliitilise otsuse kujundamisse, kui see just ei puuduta otsustamist finantsjuhtimise või raamatupidamise korraldamise edendamiseks. Põhjus, miks me ei taha anda poliitilisi hinnanguid, tuleneb meie Euroopa lepingutes sõnastatud missioonist ning sellest järelduvast vajadusest olla

erapooletu. Samal põhjusel panen mina konkreetselt suu kinni, kui keegi küsib minu käest avalikustamise eesmärgil minu seisukohta mõnes Eesti sisepoliitilises diskussioonis. Enne aastat 2010 ei kuule minu käest arvamust mitte ühegi poliitikavaldkonna suhtes, mis ei aita kaasa Kontrollikoja missiooni täitmisele liikmesriigis või EL-is tervikuna.

Kontrollikoja audiitori amet, kuitahes meeldiv ta ka poleks, ei saa Sul pensionipõlveni kesta? Mida Sa siis edasi teed — iga amet pärast seda on ju karjäärindelil kukkumine?

Kõigepealt — tööd teen ma üldse sellepärast, et endale oma suurt peret lubada! Ja kõik muud põhjused on teisejärgulised. Seda asjaolu silmas pidades ei saa mingid (kõrvaltvaatajate arvates!) kõikumised ülesalla üldse olulised olla. Ma ei roni karjäärindelil, ma lihtsalt elan oma elu ja huvitavad tööpakkumised on alati tulnud minu juurde. On nad eelnevast ülevalvõi allpool, selle peale ma ei mõtle. Muidugi loeb



Euroopa Kontrollikoja logo



*Foto: Euroopa Kontrollikoda.
Euroopa Kontrollikoja hoone Luksemburgis.*

Kontrollikojas liikme staaž, s.t pärast aastat 2010 minu siit lahkudes peab uus Eesti päritolu liige jälle hakkama endale tegevuskogemust koguma selleks, et vähehaaval ka Kontrollikoja sisehierarhias olulistele kohtadele kandideerima hakata — auditigrupi juhiks, ehk isegi presidendiks... Siin institutsioonis mõjutavad poliitikuud valikuid vähe, valituks osutuvad staažikad, lugupeetud liikmed, keda teised liikmed usaldavad. Niisiis oleks ehk praktiline jääda siia veel üheks perioodiks esimestel aastatel kogunenud "kojasest kapitali" realiseerima, aga jah, ka siis naastes saab pensionipõlveni veel tükk aega tööd teha. Ehk lähen tagasi raadiotööle? Võib-olla hoopis lõpetan teiste kallal närimise ja püüan ise midagi ära teha poliitikas?

EESTI EUROOPA LIIDUS:
VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED

**EETIKA JA VÄÄRTUSED
AVALIKUS TEENISTUSES**

AVALIK HALDUS
JA INNOVATSIOON

AVALIK TEENISTUS
ARVUDES

LISAD

EETIKA EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDES — PALJU PARADOKSE, KUID VÄHE PÕHJUSI PESSIMISMIKS

CHRISTOPH DEMMKE,
Euroopa Avaliku Halduse Instituudi¹ kaasprofessor



Kogu Euroopas jõuavad valitsused üha enam arusaamisele, et vääriskus² avalikus teenistuses on hea valitsemise puhul tähtis küsimus. Mõnikord seisavad liikmesriigid silmitsi ametnikuvääriskuse põhimõtete rikkumisega avalikus sektoris. Ametnikuvääriskuse puudumine mõjutab avaliku halduse ja Euroopa Liidu institutsioonide autoriteeti ning õõnestab

inimeste usaldust nende suhtes. Samas näitavad uuringud, et avaliku teenistuse mainet ei saa parandada lihtsalt vähendades korrupsiooni, pettust või ebaeetilist käitumist. Arutlused eetilise käitumise üle nõuavad vastuseid väga lihtsatele, kuid põhimõtelistele küsimustele: milline on hea ja sobilik käitumine valitsemise vahetumise ja reformimise, jätkuva rahvusvahelistumise, uute ohtude (terrorism), uute väljakutsete (juhtidele suurema otsustusõiguse andmine, suurem avaliku ja erasektori vaheline mobiilsus, avaliku ja erasektori vaheline partnerlus jne) ning uute võimaluste (suurem avatus, kriitilised ja nõudlikud kodanikud, vastutavuse suurem tähtsustamine, parem infotehnoloogia) tingimustes.

Eetikast rääkides tuleks olla aus — vaatamata avalikuse kasvavale tähelepanule, reeglite loomisele ja poliitilistele deklaratsioonidele (viimane neist avaliku halduse eest vastutavatelt peadirektoritelt Maastrichtis 22. novembril 2004³) — kas poliitikud ja (tipp)ametnikud võtavad tõesti eetikat tõsiselt? Või teisiti öeldes, nagu märkis Dennis Thompson üheksakümnendate alguses: "Kuna teised küsimused on tähtsamad kui eetika, on eetika tähtsam kui mis tahes muu küsimus."⁴

On selge, et ühtegi avaliku teenistuse eetika alast arutelu ei saa pidada eraldi eetilise käitumise analüüsist meie ühiskonnas üldiselt. Täna on arutlused eetika üle ajendatud murest, et ebaeetiline käitumine pole mitte ainult tõsine probleem, vaid võimalik, et ka kasvav probleem. Aga kas ebaeetiline käitumine tõesti kasvab? Kas meil on üha rohkem korrupsiooni, pettust, halba juhtimist, valetamist, hirmutamist, ebaeetilist käitumist ja seksuaalset ahistamist? Enne kui hakata vaidlema selle üle, mida nende erinevate probleemidega ette peaks võtma, on oluline omandada parem pilt tegelikust olukorrast ja ebaeetilise käitumise arengust.

Eetika loomusest tuleneb tõsiasi, et keegi ei tea täpselt, kas ja kui palju ühe riigi avalikus teenistuses ebaeetilist käitumist esineb. Teisalt pole aga ebaeetilise käitumise temaatika kunagi pälvinud nii palju avalikku tähelepanu.

Terve hulk argumente toetavad oletust, et ebaeetiline käitumine ei ole tõusuteel.

1. Eriti just 1989. aastast alates on paljud seni kehtinud normid, traditsioonid, struktuurid ja poliitilised protsessid muutunud või kadunud ning sellised arengutendentsid pole omased ainult endistele kommunistlikele riikidele. Viimased aastakümned on näidanud, et kodanikud seavad ametivõime, sümboleid, kehtestatud väärtusi ja ideoloogiaid kahtluse alla kergemini kui varem. Lisaks sellele on kodanikud muutunud kriitilisemaks parteide, kiriku, vaimulike ja poliitikute või poliitiliste ideoloogiate suhtes ning väljendavad oma arvamust palju enesekindlamalt. Ilmalikustumine ning ideoloogiate vaidlustamine on muutnud ka inimeste suhtumist ebaeetilise käitumise erinevatesse vormidesse. Nad suhtuvad ametivõimudesse ja traditsioonilistesse standarditesse kriitiliselt. Tegelikult pole saagenud mitte ebaeetiline käitumine, vaid ebaeetilise käitumise avalik arvustamine. See võib küll tunduda segadust tekitavana, kuid pole isee-

¹ European Institute of Public Administration, <http://www.eipa.nl>.

² Artikkel on tõlgitud inglise keelest. Inglise keeles kasutatakse mõiste *integrity* on käesolevas artiklis tõlgitud (ametniku)vääriskuseks.

³ <http://www.eupan.org>. Vaata ka: Danielle Bossaert ja Christoph Demmke, "Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States", EIPA, Maastricht 2005.

⁴ Thompson, Dennis (1992), "Paradoxes of Government Ethics", *Public Administration Review*, nr. 53 (2), lk. 255.

nesest negatiivne, kuna tähendab, et inimesed võtavad suurema vastutuse oma elu eest. Pealegi ei tähenda väärtuste muutumine seda, et inimestel puudub austus väärtuste ja normide vastu, vaid pigem seda, et avalikkus on muutumas kriitiliseks ja enesekindlamaks.

2. Mitmetes riikides on poliitiline võim üha enam liikunud riigi poliitiliselt tasandilt kõrgemate ametnike kätte, erasektorisse ja jälle tagasi. Seetõttu peavad poliitikud, kõrgemad ametnikud ja avaliku sektori juhid muutma viisi, kuidas nad avalikkust oma tegemistest teavitavad. Sellised põhimõtted nagu aruandekohustus ja vastutus on tähtsamad kui eales varem, vastutustundetut käitumist sallitakse vähem ning see saab kiiremini avalikuks.
3. Kõrgematele ametnikele antakse suurem vastutus ja kaalutusõigus. Ehkki nad on rohkem avalikkuse tähelepanu all, on nad siiski vastuvõtlikumad korruptsiooni ja pettuse suhtes. See on väga vastuoluline areng, kuid ei põhjusta tingimata ebaeetilise käitumise kasvu.
4. Avaliku teenistuse hiljutiste reformide puhul pidasid Euroopa Liidu liikmesriigid esmatähtsaks avatuse ja läbipaistvuse suurendamist. Samal ajal on sagenenud ka avaliku halduse teemade käsitlemine ajakirjanduses ja muus meedias. Seetõttu on poliitikud ja ametnikud avalikkuse palju suurema tähelepanu all ning pea iga päev teatatakse korruptsiooni, petmise või ebaeetilise käitumise uutest juhtudest.
5. Avaliku sektori rolli muutumine, avaliku ja erasektori partnerlus, otsustusõiguse detsentraliseerimine ja uute väärtuste (nt kasumlikkus, personaalne tulemuslikkus ja tööpanus) juurutamine on omakorda kaasa toonud uusi väärtusi, mis on vastuolus traditsiooniliste väärtustega. Ent uued vastuolud ja dilemmad ei tähenda tingimata väärtuste kadumist ja ebaeetilise käitumise kasvu. Pigem tekitavad nad koos uute valikutega ka uusi võimalusi. Või tahame tagasi saada oma vana "suletud" ebadeemokraatlikku ja hierarhilist avalikku teenistust?

Hoolimata eespool toodud argumentidest väidavad paljud asjatundjad, et korruptsioon, pettus ja muud ebaeetilise käitumise vormid on viimasel paaril aastal sagenenud. Muretsemiseks on tõesti mitu põhjust. Esiteks, avalikkuse mure kasv ebaeetilise käitumise pärast viib usalduse vähenemiseni poliitiliste, haldus- ja juriidiliste süsteemide vastu ning ähvardab seeläbi kõigutada mitut ebakindlat demokraatlikku režiimi Euroopas. Teiseks näitavad paljud avaldatud uurimused, et korruptsiooni, pettuse ja ebaeetilise käitumise kõrge tase leiab üha enam kinnitust ning põhjustab suurt majanduslikku kahju⁵. Samal ajal on ebaeetilise käitumise sagedus otseselt seotud isiku ja organisatsiooni

ooni nõrga töösooritusega. Kolmandaks on riikide avalike teenistuste uued arengud ja reformid (nt avaliku teenistuse killustamine ja detsentraliseerimine, vastutuse individualiseerimine, suurem mobiilsus, tihedamad kontaktid kodanike ja erasektoriga, suurema rõhu asetamine uutele väärtustele jne) suurendanud korruptsiooni ja pettuse riske. Samal ajal on tippametnike eetikaalane koostöö nõrk ning nad seisavad silmitsi enamate dilemmadega kui eales varem.

Tõsiselt võetavad arutelud avaliku teenistuse eetika üle peavad vältimatult tegelema tühimikega nende paradoksides ja vastuolude vahel, samamoodi kui ka tühimikega (kodanike) arusaamade, ootuste ja tegelikkuse vahel. Kahjuks valitseb praegu nende kõigi osas ebaselgus.

Täna väärtused pigem muutuvad kui vähenevad. Ent paljude silmis põhjustavad muutused suuremat ebakindlust. Muutuste ajajärgul igatsevad inimesed selgete ja kindlate väärtuste järele. Kahjuks on neid raske pakkuda. Ent nii raske kui see ka ei ole, on liikmesriikide avalikel teenistustel kohustus taastada avalikkuse usaldus ja hoida kõrgel avaliku teenistuse eetilisi põhimõtteid.

Kuna usalduse taastamine on raske, on väga tähtis säilitada reaalsustunne, eriti eetikaalastes aruteludes. Tundub, et sageli on meie ootused riigiametnike suhtes korralikult läbi mõtlemata ja isegi vastuolulised.

- Enamik riigiametnikke käitub väga eetiliselt, kuid inimesed ei usu, et on olemas õiguspäraselt käituv "bürookraat". Tegelikult tundub peaaegu võimatu "müüa" avalikkusele tõest pilti meie avalikest teenistustest.
- Ametnikelt ja personalipoliitikatelt nõutavad väärtused on väga vastuolulised. Personalijuhtimise valdkonnas öeldakse sageli, et inimesed on avaliku teenistuse kõige tähtsam vara ja seda tuleks vastavalt kohelda. Tegelikuses viivad eelarveküsimustele keskendumine ja finantspiirangud selliste poliitikateni, mis ei arvesta personalipoliitika kui olulise teguriga.
- Lahknevus teooria ja tegelikult toimuva vahel on üha suurem. Vaatamata kogu avalikule arutelule eetikakoodeksite, huvide konflikti käsitlevate reeglite jms ning väärtuste üle, ei peegeldu eetikakoodeks mõnede avaliku teenistuse liidrite ja juhtide käitumises. Paistab, et nad ütlevad üht asja ja teevad teist.
- Paljud avalikud teenistujad ei tea, kuidas sobitada traditsiooniliste eetiliste väärtustega kokku oma aastased tööalased eesmärgid ja ametikohale esitatavad nõuded. Iga-aastastel hindamistel loetakse üldiselt kõige tähtsamateks eesmärkideks indivi-

⁵ Vaata: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/topic1.htm>.

aalset ja organisatsioonilist tulemuslikkust ning asjatundlikkust, samal ajal kui kõige tähtsamad eetilised nõudmised on ausus ja erapooletus. Siiani pole tehtud ühtegi uuringut tulemusjuhtimise süsteemide (sealhulgas personali hindamise süsteemid), personali teadmiste ja oskuste juhtimise ning eetika vaheliste suhete kohta. Kas need on osaliselt vastandlikud? Sellele küsimusele vastamiseks võiks mõelda, kas see, kuidas riigiametnik kannab avaliku teenistuse väärtusi ja annab eeskju teistele, peaks mängima olulist rolli tema hindamise juures.

- Eetika uurimine ei ole veel eriti levinud. Selle asemel on paljud asjatundjad, akadeemikud ja riigiametnikud rohkem huvitatud korrupsiooni ja pettuse vastu võitlemisest. Ehkki võitlus pettuse ja korrupsiooniga on eetikastrateegia tähtis osa, peaksid Euroopa Liidu liikmesriigid tundma suuremat muret ametnike eetilise käitumise pärast. Ent enamik korrupsioonivastaseid kampaaniaid pole suurendanud inimeste usaldust avaliku teenistuse vastu. Iroonilisel kombel võivad ebaeetilise käitumise, pettuse ja korrupsiooni suhtes ülitundlikud poliitilised süsteemid toota kodanikke, kes muutuvad ülitundlikuks valitsuse suhtes⁶. Seega ei tohiks uute strateegiate väljatöötamine olla ainult "negatiivne". Olemas peaksid olema ka "positiivsed strateegiad".
- Seal, kus uusi eetikakoodekseid rakendatakse nn "ülevallt alla", tekitavad need sageli teatud koguse küünilisust ja skeptitsismi. Paljud ametnikud tunnevad tõesti, et eetikaalased arutlused on vaid semantika ning et nõudmised ametnikele on viimastel aastatel kasvanud nii ulatuse kui ka kaalu poolest. Nii "hinnatakse neid surnuks"⁷, samas kui nad seisavad silmitsi enda jaoks olulisemate probleemidega, nagu näiteks koosseisude vähendamine, ebakindlust tekitavate muutuste, eelarvepiirangute, piiratud karjääri võimaluste, pensionireformi, töajareformi, stressi ja suure töökoormusega. Sotsiaalsete muutuste, finantspiirangute ja demograafiliste muutuste ajajärgul tunduvad eetikaalased arutelud luksusena. Ent tegelikult see nii ei ole, sest need tegurid on omavahel vägagi seotud. Iga sugune muutus või ebaselgus nõuab selgeid ja kindlaid väärtusi.

Samamoodi tundub ka paljudele töötajatele, et eetikaalased arutlused seonduvad rohkem sõnade kui tegudega. Eriti siis, kui kritiseeritakse "bürokraate". Ühelt poolt võitlevad poliitikud ja kodanikud avaliku

teenistuse süsteemi ja bürokraatia vastu, teiselt poolt on inimesed üha tundlikumad ning nõuavad avaliku sektori töötajatelt teatud tüüpi käitumist ja avaliku teenistuse teatud eetika järgimist. See tundub olevat meie ajastu suur vastuolu.

Täna on peaaegu kõigil Euroopa Liidu liikmesriikidel olemas oma avaliku ja erasektori ühtlustamise strateegiad. See vähendab sektoritevahelisi erinevusi ning püüab ametnikke muuta "tavalisteks inimesteks ja/või juhtideks". Teisalt soovime, et riigiametnikud oleksid EETILISED ja erilised. Kuidas neid dilemmasid lahendada? Milliseid väärtusi peaksid riigiametnikud järgima? Avatus, läbipaistvus ja konfidentsiaalsus samaaegselt? Neutraalsus ja erapooletus samaaegselt juhtide suurema kaalutusõigusega, nt tulemuspalga määramisel? See ei ole eriti lihtne, kuid sellest on liiga vähe räägitud.

Liikmesriikide administratsioonid peavad seega paremini selgitama, miks on eetikakoodeksite kehtestamine ja nende järgimine ametnike poolt nii tähtis. Selle ni jõudmiseks peab mis tahes selline koodeks olema järjekindla personalipoliitika osa.

Inimeste ja nende käitumise muutmine on äärmiselt raske ning selleks ei piisa lihtsalt uue seaduse või eetikakoodeksi vastuvõtmisest. Eetika toimib siis, kui see hõlmab inimeste olemasolevaid uskumusi ja tegetsemislaade. Inimesed õpivad vastuvõetavat ja vastuvõetamatut käitumist tundma sellega tegelikus elus kokku puutudes⁸. Teisisõnu, inimesi ei ole võimalik panna asju tegema parimal võimalikul viisil lihtsalt neid käsikides. Isegi nende mõistuspärasest veenmisest ei pruugi piisata. Vaja on igapäevast teadlikkuse töstmist, paremat koolitust ning, eelkõige, head eestvedamist. Aga kas meie liidrid ikka on tõesti liidrid, eeskujud?

Täna tundub, et liikmesriikide käsutuses on hulk erinevaid eetikainstrumente. Kõik need meetmed, olgu nad siis asutustesisesed või kogu avalikku teenistust hõlmavad, on väärtuslikud, sest täidavad olulisi eesmärke. Pole olemas head või halba eetikainstrumenti, oluline on nende hea kombinatsioon. Ükskõik, kas need on siis distsiplinaarmenetlust või huvide konflikte puudutavad reeglid, eetikakoodeksid, koolitus, hea juhtimine, ebaeetilisest käitumisest teatamise võimalused vms. Käes on aeg vaadata, kuidas neid meetmeid omavahel kõige tõhusamalt kombineerida ja ellu rakendada.

⁶ James Jacobs, "Dilemmas of Corruption Control", Cyrille Fijnaut ja Leo Huberti raamatus "Corruption, Integrity and Law Enforcement", Kluwer, Haag/London/New York, 2002, lk. 285.

⁷ Kanada Juhtimise Arendamise Keskus, A Strong Foundation, Avaliku teenistuse väärtuste ja eetika töörühma raport, lk. 1; vaata ka: Michael Macaulay ja Alan Lawton, "From Virtue to Competence - Changing the Principles of Public Service?", 2004. aasta septembris EGPA konverentsil Ljubljanas esitatud ettekanne.

⁸ Kanada Juhtimise Arendamise Keskus, A Strong Foundation, Avaliku teenistuse väärtuste ja eetika töörühma raport, lk. 2.

EESTI AVALIKU TEENISTUSE EES SEISVATEST EETIKAKÜSIMUSTEST

AIVE PEVKUR,
Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik



Miks on oluline rääkida avaliku teenistuse eetikast? Miks on vaja teadlikult tegelda Eesti avaliku teenistuse eetika arendamisega? Üheks võimalikuks vastuseks on, et avaliku sektori ja erasektori laialdase koostöö, kasvava sektorivahelise tööjõuliikumise ning ametnike otsustusõigu-

se suurenemise ajajärgul annavad eetikapõhimõtted tuge otsuste tegemisel ning aitavad määratleda üksiku avaliku organisatsiooni eesmärgid ja identiteeti. Eetilise käitumise olulisust põhjendatakse järgmiselt — eetiline käitumine¹:

- toob kõigile kasu;
- toetab avaliku teenistuse positiivset kuvandit ning suurendab avalikkuse usaldust avaliku teenistuse vastu;
- hoiab kokku maksumaksja raha ja vähendab riigi kulusid;
- aitab kaasa majanduse kasvule ja sotsiaalsele stabiilsusele;
- tõhustab isiklikku töösooritust ja aitab kaasa organisatsiooni töö tulemuslikkusele;
- suurendab usku seaduslikkusesse, õiguslikkusesse ja demokraatiasse;
- suurendab motiveeritust ja tööga rahulolu ning vähendab ükskõiksust.

Nende eesmärkide saavutamiseks peaks avalik teenistus kandma järgmisi väärtusi²:

- erapooletus;

- seaduslikkus;
- avatus/läbipaistvus;
- otstarbekus;
- võrdsus;
- vastutustundlikkus;
- õiglus;
- usaldusväärsus;
- väärikus³.

Eesti valikud

Erinevas sõnastuses on eelnimetatud väärtusi väljendanud nii Euroopa Liit kui ka OECD. Samad väärtused on sisse kirjutatud ka 1999. aastal kinnitatud Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeksisse. Teoreetiliselt kannab Eesti avaliku teenistuse süsteem eetilisi väärtusi, mis on omased pikemaajalise demokraatia traditsiooniga õigusriikide avalikele teenistustele. Eesti avaliku teenistuse probleemiks ei ole seega hea teoreetilise aluse puudumine, vaid pigem selgete rakendusmehhanismide ja tervikliku käsitluse puudumine. Süsteemselt läbi mõtlemata on see, kuidas aidata kaasa kiiduväärsetele tegudele ja hoida ära laiduväärseid tegusid.

Mitmed eriseaduste alusel reguleeritud Eesti avaliku teenistuse harud (nt kohtud, kaadrikaitseväelased, politsei) on oma eetikakoodeksitega juba kehtestanud või kehtestamas valdkonna spetsiifikast tulenevaid eetikanorme. Kui teatud avaliku teenistuse valdkondade jaoks on otstarbekas välja töötada oma eetikakoodeksid, siis kas ei peaks kogu avalik teenistus minema valdkonnaspetsiifiliste koodeksite teed ja loobuma üldisest avaliku teenistuse eetikakoodeksist? Vastus on pigem eitav, sest selline suund vähendaks avalike teenistujate väärtuste ühisosa, mis seoses avaliku sektori ja erasektori vahel toimuva tööjõuliiku-

¹ Christoph Demmke, "Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity", EIPA, Maastricht 2004. <http://www.eupan.org/index.asp?option=documents§ion=details&id=40>, lk 11.

² EU 2004. Main Features of Ethics Framework for the Public Sector. Proposal by the Dutch Presidency. OECD, "Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries", Paris, OECD, 2000.

³ Inglise keeles kasutatakse avaliku teenistuse eetikast kõnelemisel sageli sünonüümina sõna *integrity*, mille eestikeelse vastena on pakutud näiteks *ausust*. Kuna selle termini tõlkimise ja kasutamise ühene traditsioon puudub ning inglise keeles tarvitatakse mõistet *integrity* sageli kogu avaliku teenistuse eetikavaldkonnale viitamiseks, jääb *aususe* mõiste antud kontekstis liiga piiratuks. Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeksi punktis kasutatakse sõna *väärikus*. Seetõttu võiks edaspidi eetikast rääkides kasutada ingliskeelse *integrity* eestikeelse vastena sõna (*ametniku*) *väärikus*.

misega paratamatult kahaneb. Avalikku teenistust tervikuna ühendavaks väärtuseks võiks olla avaliku teenistuse eriline missioon — riigi teenimine — ning suundumuseks peaks olema Eesti avalike teenistujate ühise eetose leidmine. Selline käsitlus ei muuda valdkondlikke eetikakoodekseid mittevajalikuks, kuid nende toimeväli on kitsam, professionikesksem.

Ka organisatsiooni põhiväärtuste väljatöötamise puhul on tegemist ühtsete väärtuste loomisega, kuid seda veelgi kitsamal väljal. Igal ministriumil, igal ametkonnal võivad olla oma põhiväärtused, mis väljendavad selle organisatsiooni identiteeti. Neil on praktiline väärtus ametnike värbamisel, nende hindamisel, uute töötajate integreerimisel, organisatsiooni põhi-eesmärkide poole püüdlemisel, ametialasel sotsialiseerimisel. Samas ei asenda üksiku organisatsiooni põhiväärtused seda ideaali, neid ootusi avalikule teenistusele tervikuna, mille väljendajaks on avaliku teenistuse eetikakoodeks. Küsimusele, millal on erineval viisil fikseeritud väärtusi või käitumisnorme piisavalt, ei ole ühest vastust. Küsimus on pigem selles, mille jaoks neid tarvitatakse ja millist ideestikku need kannavad. Ei ole mõeldav, et organisatsiooni põhiväärtused on vastuolus avaliku teenistuse eetikakoodeksiga. Samas ei saa välistada võimalust, et kui praegune koodeks jääb ajale jalgu ja ei vasta avaliku teenistuse vajadustele, tuleb seda muuta.

Eetika infrastruktuur

Eetikakoodeksid ja põhiväärtused moodustavad ainult ühe osa avaliku teenistuse eetika infrastruktuurist⁴. Infrastruktuuriks võib nimetada neid meetmeid, mis peaksid aitama ära hoida soovimatut käitumist ja edendada kiiduväärset käitumist. Terviklik avaliku teenistuse eetika infrastruktuur peaks hõlmama kolme funktsiooni: juhtimist, juhiste andmist ja kontrolli.

Juhtimise funktsioon hõlmab esiteks avaliku teenistuse üldisemaid tingimusi, mis väljenduvad eelkõige inimressursside juhtimise poliitikas. Selles, kas ametnike koheldakse õiglaselt ja võrdselt, kas nad saavad oma tööle vastavat palka jms. Teiseks eeldab juhtimine koordineeriva organi tegevust. Eestis on kavas ellu kutsuda avaliku teenistuse eetikanõukogu, kelle ülesandeks oleks tekkinud eetikaprobleemide lahendamine, avaliku teenistuse väärtushoiakute kujundamine ning ebaeetilistele tegudele hinnangu andmine.

Eetikakoodeksid ja põhiväärtused koos koolituse ja poliitilise juhtkonna seisukohavõttudega saab paigutada teise funktsiooni ehk juhiste andmise alla. Eetikalase koolituse rolli ei või kindlasti alahinnata. Praegusel hetkel moodustab avaliku teenistuse eetika Eestis vaid väikese osa ametnike sisseelamiskoolitusest, kuid eesmärgiks on välja töötada terviklik avaliku teenistuse eetika koolituskava. Töö koolitajatega on juba alanud.

Kolmas funktsioon — kontroll — on Eesti avaliku teenistuse infrastruktuuris paremini välja arendatud kui eelmised. Siia alla saab esiteks paigutada seadusandliku raamistiku, mis seab piirangud avalike teenistujate käitumisele ning kehtestab sanktsioonide süsteemi. Näitena võib tuua majanduslike huvide deklareerimise kohustuse või korruptsioonivaldkonna, kus taunitav tegevus on saanud selged seadusandlikud raamid koos karistuste fikseerimisega.

Teiseks oluliseks kontrollimehhanismiks on avalikkuse huvi. Avalikkuse huvi sunnib riiki toimima arusaadavalt ja läbipaistvalt. Meediast kui riigi tegevuse kodanikele vahendajast on kujunenud mõjuvõimas survegrupp. Samas kodanike huvi avalike teenistujate tegetsemise vastu aina kasvab. Ühiskonnas vajab läbirääkimist piir, kus meedia õigustatud huvi isiku vastu muutub privaatsfääri tungimiseks. Riik peaks olema huvitatud aktiivsest ja teadlikust kodanikust, kes suudab avaliku halduse toimimist analüüsida iseseisvalt ning ei toetu ainult meedia poolt loodavale riigi ja avaliku teenistuse kuvandile.

Iga riik on nii eetilise, kui eetilised on tema kodanikud. Riigiametnikud on samal ajal ka kodanikud. Samas on neile antud volitused riiki teostada. Ei saa ära unustada, et riik funktsioneerib oma kodanike jaoks ja mitte vastupidi. Seega peaks olema iga avaliku teenistuja missioon harida ennast kodanikuna ja harida kodanikke selleks, et nad oskaksid nõuda paremat, eetilisemat riiki.

⁴ OECD/PUMA kogumik nr 14: Avaliku teenistuse eetika, aktuaalsed probleemid ja praktika, e.k. 1999.

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI KOLM "P-D" — PROFESSIONAALSUS, PÜHENDUMUS JA PLURALISM

KERTTI PÄEVA,
õiguskantsleri personalinõunik



Avalik sektor on hakanud üha enam tähelepanu pöörama organisatsiooni põhiväärtustele. Samas on vaid vähesed Eesti avaliku sektori organisatsioonid oma põhiväärtused kirjalikult sõnastanud ning rakendavad neid teadlikult igapäevatoos. Mis on organisatsiooni põhiväärtused? Mis kasu saab organisatsioon nende sõnastamisest

ning kuidas tagada, et põhiväärtused ei jääks lihtsalt sõnakõlksuks paberil, vaid muutuksid elavaks ja organisatsioonile kasulikuks?

Organisatsiooni põhiväärtused on püsivad tõekspidamised, millest lähtutakse töölases käitumises. Seega on põhiväärtused organisatsioonis kogu aeg olemas, olenemata sellest, kas need on paberil väljendatud või mitte. Põhiväärtuste kirjapanek aga aitab neid töötajatele arusaadavamaks muuta ning hõlbustab nende teadlikku rakendamist.

Avaliku teenistuse kui terviku raamväärtused on sätestatud avaliku teenistuse eetikakoodeksis ning üksiku organisatsiooni põhiväärtused peaksid suures osas toetuma selles toodud põhimõtetele. Avaliku sektori organisatsiooni põhiväärtuste sõnastamise kaudu on võimalik teenistujatele selgitada ja teadvustada ka avaliku teenistuse eetikakoodeksist tulenevaid üldisi väärtusi ning seostada neid otsesemalt organisatsiooni töövaldkonnaga.

Õiguskantsleri Kantseleis oli põhiväärtuste sõnastamine asutuse missiooni, visiooni ja mitmeaastase tegevuskava väljatöötamise loomulik osa. Avaliku teenistuse eetikakoodeks täitis põhiväärtuste kujundamisel ja mõtestamisel olulist rolli — Õiguskantsleri Kantselei põhiväärtused toetuvad suures osas eetikakoodeksi põhimõtetele. Põhiväärtuste mõtestamise vajadus tulenes soovist liita Õiguskantsleri Kantselei ametnikond ühtseks meeskonnaks, määratleda eesmärgid, mida soovitakse saavutada, ning selgitada välja põhimõtted ja väärtused, millest lähtutakse töölases käitumises ja otsuste tegemisel.

Põhiväärtuste mõtestamise eestvedajaks oli õiguskantsler. Tagantjärele hinnates võib öelda, et õiguskantsleri rolli nende sõnastamisel ja omaksvõtmisel ametnike poolt ei saa alahinnata. Õiguskantsler on kantselei väärtuste kujunemist ja omaksvõtmist oluliselt mõjutanud ka isikuna. Kui tippjuht organisatsiooni põhiväärtuste sõnastamisse ei panusta ega usu selle kasulikkusesse, on raske panna tegutsema ja sellesse uskuma ka teisi töötajaid.

Põhiväärtuste sõnastamine

Põhiväärtuste väljatöötamisel oli kõige olulisem läbi mõelda see, kuidas kindlustada väärtuste jõudmine iga Õiguskantsleri Kantselei ametnikuni. Valida oli kahe variandi vahel — kaasata kõik ametnikud põhiväärtuste sõnastamise protsessi või moodustada võtmeisikutest väärtuste sõnastamiseks juhtgrupp, kes hiljem sõnumi ametnikeni viib. Mida suurem ja keerulisem on organisatsioon, seda raskemaks võib valikute tegemine kujuneda ning seda läbimõeldumalt tuleb tegutseda. Õiguskantsleri Kantselei oma 43 ametnikuga kuulub riigiasutustest väikseimate hulka. Seetõttu ei olnud kogu ametnikkonna vähemal või suuremal määral põhiväärtuste sõnastamisse kaasamine raske. Siiski peeti vajalikuks, et esmase töö teeb ära juhtgrupp, kuhu kuulusid õiguskantsler, õiguskantsleri asetäitjad-nõunikud, kantselei direktor ning personalinõunik. Juhtgrupi ülesandeks oli esialgsete ettepanekute paberile panemine. Sellele järgnes põhiväärtuste arutelu üldkoosolekul kõikide ametnike osavõtul.

Väärtuste kirjapanekul lähtusime põhimõttest, et need peavad olema sõnastatud lihtsalt ja arusaadavalt ning olema ametnikele hõlpsasti meeldejäädavad. Alguses tundus põhiväärtuste sõnastamine olevat lihtne, sest me teadsime, mida Õiguskantsleri Kantseleis hinnatakse, ning milliseid nõudeid seab avalikule teenistujale eetikakoodeks. Me teadsime, et Õiguskantsleri Kantseleis hinnatakse kõrgelt ametnikke, kes omavad häid teadmisi ja oskusi, on lojaalsed, eetilised ja pühendunud, kes on initsiatiivikad ning julgevad avaldada oma arvamust, sest ainult selliste inimestega koos töötades suudab õiguskantsler tipptasemel täita talle seadusega pandud ülesandeid. Väärtuste sõnastamine nii, et need oleksid üheaegselt nii meeldejäädavad kui ka üheselt mõistetavad, osutus siiski oodatust keerulisemaks. Juhtgrupi ja üldkoosoleku töö

tulemusena otsustati sõnastada Õiguskantsleri Kantselei põhiväärtused kolme "P-na", milleks on professionaalsus, pühendumus ja pluralism. Täpsemalt on Õiguskantsleri Kantselei põhiväärtused lahti mõtestatud järgmiselt:

- *Professionaalsus* on kõrged ametioskused ja erialateadmised, kestev enesetäiendamine ja teaduslik tegevus, vastutus- ja kohusetundlik tulemusele suunatud töösuhetumine ning teadlik ametitunnetus.
- *Pühendumus* on töö kõrge väärtustamine, lojaalsus, missioonitunne ja sellest tulenev algatus ning eetiline ja ametile kohane käitumine nii tööil kui ka väljaspool tööaega.
- *Pluralism* on soosiv suhtumine seisukohtade mitmekesisusse, uuenduslikkus ja otsivus ning arutelud ühise seisukoha kujundamiseks.

Õiguskantsleri Kantselei ametnikud on põhiväärtused omaks võtnud ning tänaseks on need muutunud kantselei igapäevatöö oluliseks osaks. Põhiväärtused mängivad ametnike tegevuse suunamisel tähtsat rolli — need annavad ametnikele hindamiskriteeriumid, mille alusel otsustada, milliseid valikuid teha, milline tegevus on soositud, milline taunimisväärne. Samuti on põhiväärtused olulised uute ametnike värbamisel ja valikul ning ametnike hindamisel. Põhiväärtusi aitavad iga töötajani viia juhi eeskuju, ühised arutelud, individuaalsed vestlused ja individuaalne juhendamine. Õiguskantsler vestleb iga uue ametnikuga tema esimesel tööpäeval, selgitades talle nii Õiguskantsleri Kantselei missiooni, visiooni, tegevuskava kui ka põhiväärtusi. Samuti peetakse aeg-ajalt ühiseid arutelusid eetika ja põhiväärtuste teemal.

Õiguskantsleri Kantselei eetikakoodeks

Põhiväärtuste kehtestamise jätkuna valmis möödunud aasta lõpus ühiste arutelude tulemusel Õiguskantsleri Kantselei ametnike eetikakoodeks. Kantselei eetikakoodeks arendab edasi avaliku teenistuse eetikakoodeksit ja korrupsioonivastast seadust. Eetikakoodeksi koostamise ajendiks oli soov lisaks põhiväärtustele täpsemalt määratleda ametnike igapäevakäitumise reeglid ning teadvustada neid kõigile ametnikele. Eetikakoodeks kiideti heaks kõigi kantselei ametnike üldkoosolekul.

Õiguskantsleri Kantselei eetikakoodeks sisaldab järgmisi põhimõtteid:

- ametnik käitub väärikalt ning teadvustab endale, et vajakajäämised ametialases tegevuses või väärtu käitumine seavad kahtluse alla ka õiguskantsleri ja kantselei usaldusväarsuse;
- ametnik täidab oma töökohustusi parimal võimalikul viisil ausalt, omakasupüüdmatult, täpselt ja hoolikalt;

- ametnik käitub kõikjal lugupeetava ja seaduskuuleka kodanikuna, kellel on kõrged eetilised ja moraalsed tõekspidamised, mis on eeskujuks ka teistele;
- ametnik on suhtlemisel oma kolleegide, koostööpartnerite ja kodanikega alati abivalmis, usalduslik, viisakas ja sõbralik;
- ametnik väldib huvide konflikti ja ei luba perekondlikel, sotsiaalsetel ega muudel suhetel mõjutada oma ametialast tegevust;
- ametnik keeldub teenustest, kingitustest, rahast ja muudest hüvedest, mis võivad mõjutada tema sõltumatust teenistusülesannete täitmisel või mida võidakse nii käsitada;
- ametnik teeb oma tööd pühendumusega ning võimalikult tõhusalt;
- ametnik hoolitseb oma välimuse korrektsuse eest.

Õppetunnid meie kogemusest

Mida on õppida teistel organisatsioonidel Õiguskantsleri Kantselei kogemusest põhiväärtuste ja eetikakoodeksi sõnastamisel?

- Põhiväärtused peavad vastama tegelikkusele ning need tuleb lahti mõtestada ja sõnastada lihtsalt ja meelde jäävalt.
- Põhiväärtuste ja eetikakoodeksi väljatöötamisel on oluline roll tippjuhil. Kui tippjuht organisatsiooni põhiväärtuste ja eetikakoodeksi sõnastamisse ei panusta ega usu selle kasulikkusesse, on raske panna tegutsema ja sellesse uskuma ka teisi töötajaid.
- Et põhiväärtused ja eetikakoodeks jõuaksid kõikide töötajateni, tuleb nende sõnastamisse kaasata nii võtmeisikud kui ka võimalikult lai töötajate ring.
- Et põhiväärtused ja eetikakoodeks ei jääks paljaks sõnakõlksuks, tuleb neid igapäevatöös kasutada ning aeg-ajalt töötajatele meelde tuletada.

Kuigi põhiväärtused ja eetikakoodeks on enamasti eelkõige organisatsiooni sissepoole suunatud, ulatub nende mõju sageli ka väljapoole. Põhiväärtused ja eetikakoodeks peegeldavad organisatsiooni tegelikku olemust. Need mõjutavad üldisi hoiakuid organisatsiooni suhtes nii selle sees kui ka väljaspool. Avaliku sektori organisatsioonide põhiväärtused ja eetikakoodeksid mõjutavad aga kogu avaliku sektori mainet. Õiguskantsler soovib põhiväärtuste ja eetikakoodeksi kaudu teadvustada Õiguskantsleri Kantselei tõekspidamisi mitte ainult asutusesiseselt, vaid ka kodanikkonnale laiemalt. Õiguskantsleri Kantselei põhiväärtused ja eetikakoodeks on avaldatud õiguskantsleri tegevuse ülevaates.

EESTI KODANIKUÜHISKONNA ARENGU KONTSEPTSIOONI RAKENDAMINE SÕLTUB ÜHISKONNA VALMISOLEKUST NING NÕUAB AEGA

MARIS PUURMANN,

Siseministeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialist



Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) on dokument, kus on sõnastatud Eesti avaliku võimu ning kodanikualgatusliku sektori partnerluse alused ja prioriteetsed tegevusvaldkonnad. Riigikogu kiitis kontseptsiooni heaks 2002. aasta detsembris.

kusele, inimeste sõltumatusele ja võimele oma huvide ja väärtuste nimel elukorralduse kujundamisest aktiivselt osa võtta.

Kodanikualgatus kui ressurss

Aktiivne elanikkond ja kodanikud, kes tunnevad huvi ühiskonnas toimuva vastu, väljendavad oma huvisid ja vajadusi ning julgevad võtta vastutuse ümberringi toimuva eest, on iga riigi jaoks oluliseks ressursiks. Esiteks seetõttu, et erinevate huvigruppide, osapoolte ning organisatsioonide aktiivse osaluse tulemusena kujunev dialoog aitab läbi informatsiooni parema leviku ning tehtud panuste kaasa suurema sidususe tekkimisele ühiskonnas. Poliitiliste otsustusprotsesside ja kodanikkonna seotus suurendab usaldust ja tolerantsust erinevate arusaamade vastu. Teiseks toetab kodanikualgatus demokraatia arenemiseks olulisi väärtusi, nagu sallivus, algatuslikkus ja koostöövõime.

Idealis peaks kodanikuühiskonna areng oma olemusest ja eesmärkidest lähtuvalt aset leidma läbi loomulike ning sõltumatute protsesside — läbi ühiskonna avatuse, usalduse, ühiskonnaliikmete vastutuse ja huvi. Nende loomulike protsesside kujunemisele saab aga mitmel moel kaasa aidata. Kodanikuühiskonna arengu toetamise all mõeldakse eelkõige kodanikualgatuseks vajalike tingimuste loomist ning kodanike ühiskonnaelu korraldamises osalemise ja kaasaraäkimise võimaluste avardamist.

Kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni põhisuks on partnerlus

Eesti kodanikuühiskonna toetamise võimalused ja arengu eesmärgid on välja toodud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis. Kontseptsioon töötati välja kodanikeühenduste initsiatiivil ja eestvedamisel avaliku võimu ja mittetulundussektori vahe-

Mis on kodanikuühiskond?

Mõistet *kodanikuühiskond* (või ka *kodanikeühiskond*) kasutatakse erinevates artiklites, sõnavõttudes ning aruteludes küllaltki palju. Siiski on selle termini defineerimine keeruline ülesanne. Erle Rikmann on mõistet analüüsidest välja toonud, et kodanikuühiskonnast mõtlemine ja rääkimine eeldab seisukoha võtmist küsimuses, millisenä näeme ühiskonda tervikuna koos selles valitsevate võimusuhetega ning kuivõrd tajume endi võimalusi, õigusi ja kohustusi neis osaleda¹.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis mõistetakse termini *kodanikuühiskond* all inimeste omaalgatuslikku koostööd oma huvide järgimiseks ning avalike asjade arutamises ja otsustamises osalemiseks, samuti seda koostööd võimaldavaid ühendusi, võrgustikke ja institutsioone². Olulisemateks märksõnadeks on avatus, osalemine, aktiivsus ja koostöö.

Mikko Lagerspetz³ on termini *kodanikuühiskond* teise tähendusena viidanud ka riigist ja äriest suhteliselt sõltumatule ühiskonnasfäärile, mille sees üksikindiviidid ja rühmad teevad koostööd selleks, et edendada oma huve ja väärtusi. Mõlemad seletused viitavad kodanikuühiskonnale kui kodanikualgatuse võimalik-

¹ Erle Rikmann "Avamisest mõistmiseni: kodanikeühiskonna olemus ja võimalused", kogumik "Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond". Avatud Eesti Fond, 2003.

² Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon.

³ Mikko Lagerspetz "Kodanikuühiskonna lühisõnastik", Tallinn 2004.

liste suhete fikseerimise eesmärgil. Koostajad võtsid dokumendi vormiliseks eeskujuks samal perioodil (kontseptsiooni väljatöötamist alustati 1999. aastal) vastuvõetud riiklikud arengukavad ning nii sai dokument sektoritevahelise koostöölepe asemel kontseptsiooni kuju. Oma praeguses vormis valmis dokument 2002. aasta lõpuks, pärast pikki arutelusid ja läbirääkimisi.

Avaliku võimu ning kodanikeühenduste vahelise koostöö aluste fikseerimine ei ole eestlaste poolt leitud ainulaadne lahendus. Mitmes riigis on valitsus ning ühenduste esindajad allkirjastanud sektoritevahelised "vastastikuse arvestamise kokkulepped". Mõnel juhul koordineerib valitsus kodanikuühiskonna arengu toetamist strateegia või programmi alusel. Aga on ka riike, kus eraldi kokkuleppe sõlmimist ei peeta vajalikuks — kodanikuühiskonna arengut soodustavate tingimuste loomist ei käsitata omaette eesmärgina, kuna kodanikualgatus ning sellega arvestamine on kujunenud ühiskonnakorralduse ja poliitilise kultuuri oluliseks osaks.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni erilisus, võrreldes teiste samalaadsete dokumentidega, seisneb eelkõige selles, et see kirjeldab sektorite omavahelisi suhteid läbi kodanikuühiskonna tugevdamise eesmärgi. Kodanikuühiskonna arenguna ei nähta vaid avaliku võimu koostööd valitsusväliste organisatsioonidega. Eesmärgiks on sellise ühiskonna kujunemine, kus inimeste põhiõigused ja -vabadused on kaitstud ning neil on võimalik mõjutada poliitilisi otsuseid.

Kontseptsioon lähtub põhimõttest, et ühiskonna arengu kujundamisel soovitud suunas on oluline tagada sektoritevaheline usaldus, rolliselgus ja vastastikune toetamine. Kontseptsioon lähtub ka avaliku ning kodanikualgatusliku sektori esindajatest kui võrdsetest partneritest, kelle võimalikud panused töötades eespool nimetatud eesmärgi saavutamise nimel, on küll erineva iseloomuga, kuid samaväärselt olulised. Partnerluses töötades saab otstarbekamalt kasutada olemasolevaid ja ideede elluviimiseks vajalikke ressursse (sh inimeste teadmised ja kogemused) ning otsustamisel arvestada erinevate osapoolte huvisid.

Kontseptsiooni praktilisem osa toob välja kodanikuühiskonna sõltumatu arengu võimalikud takistajad — vaatluse alla on võetud teemad kodanikuharidusest statistikani, ühenduste riigieelarvelisest toetamisest elanikkonna teadlikkuse tõstmiseni, avalike teenuste delegeerimisest kuni kaasamistavade korrastamise ja ühtlustamiseni. Loetletud valdkonnad ja tegutsemisprioriteedid on võetud kontseptsiooni rakendamise aluseks.

Kontseptsiooni rakendamisega alustati 2003. aasta sügisel

Kontseptsiooni elluviimiseks on moodustatud valitsuse ning kodanikeühenduste esindajate ühiskomisjon, kelle töösse on kaasatud erinevate ministriumide

ning suuremate valdkondlike kodanikeühenduste katusorganisatsioonide esindajad. Ühiskomisjoni tööd koordineerib Siseministeerium ning komisjoni juhiks on regionaalminister.

Ühiskomisjoni eesmärgiks on kontseptsiooni rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteemi käivitamine. Töö käigus on selgunud, et alles kujunevas koostöös on kõigepealt oluline pöörata tähelepanu vastastikuste ootuste ja vajaduste väljaselgitamisele, ühiste arusaamade kujundamisele ning mõistete täpsustamisele. Ilma selleta on praktiliste tegevuste algatamine esiteks keeruline ja teiseks ennatlik.

Ühiskomisjoni temaatilised alatöögrupid alustasid oma tegevust probleemvaldkondade hetkeolukorra analüüsimise, kitsaskohtade kaardistamise ning lahendusvõimaluste väljapakumisega. Tulemuseks on kontseptsiooni tegevuskava aastateks 2004–2006, mis sai 2004. aasta suveperioodi lõpus ka valitsuse heakskiidu. Tegevuskava keskendub eelkõige vajaduste ja võimaluste täpsustamisele, teavitustegevusele, heade tavade sõnastamisele ja tutvustamisele. Nende tegevuste tulemuseks peaksid olema konkreetsemad muudatusettepanekud, olgu siis seaduste muutmiseks, uute programmide algatamiseks või olemasolevate süsteemide ümberkujundamiseks.

Hetkel on lisaks süsteemi käivitamisele ühiskomisjoni ülesandeks kujunenud ka loetletud tegevuste praktiline elluviimine, mis eeldab komisjon liikmetelt küllaltki suurt panust. Kuna komisjon annab oma töö tulemustest valitsusele aru iga aasta 1. juuniks, siis saab protsessi edasimineku ning tulemuslikkuse hindamise oluliseks vaheetapiks kindlasti 2006. aasta vahekokkuvõtte, kus lisaks tegevuskava elluviimise hindamisele antakse ülevaade ka kogu protsessi toimimisest.

Ühiskomisjoni tegutsemise kõrval on arengu kontseptsiooni oluliseks rakendusmehhanismiks ka iga kahe aasta tagant Riigikogus toimuv kodanikuühiskonna arengu teemaline arutelu. See aitab edasiliikumist hinnata ning teemale olulisemat kõlapinda anda.

Kontseptsiooni elluviimine nõuab aega

Kontseptsiooni laiapõhjaline lähenemine eeldab tihe-dat koostööd väga paljude riigiasutuste ja ühenduste vahel ning suure arvu organisatsioonide ja huvigruppide kaasamist. Kui avaliku sektori organisatsioonide jaoks on keerulises koostööskeemis peamiseks väljakutseks kujunenud ülesannete- ja vastutusejaotuse täpsustamine, siis ühenduste esindajate jaoks on selleks esindamise ning esindatuse küsimus.

Laija ringi erinevate huvigruppide kaasamine nõuab aruteludes osalejatelt väga tugevat ning usaldusväärset organisatsioonilise esindamise kultuuri. Kogemus on näidanud, et ikka tõusetuvad päevakor-da küsimused:

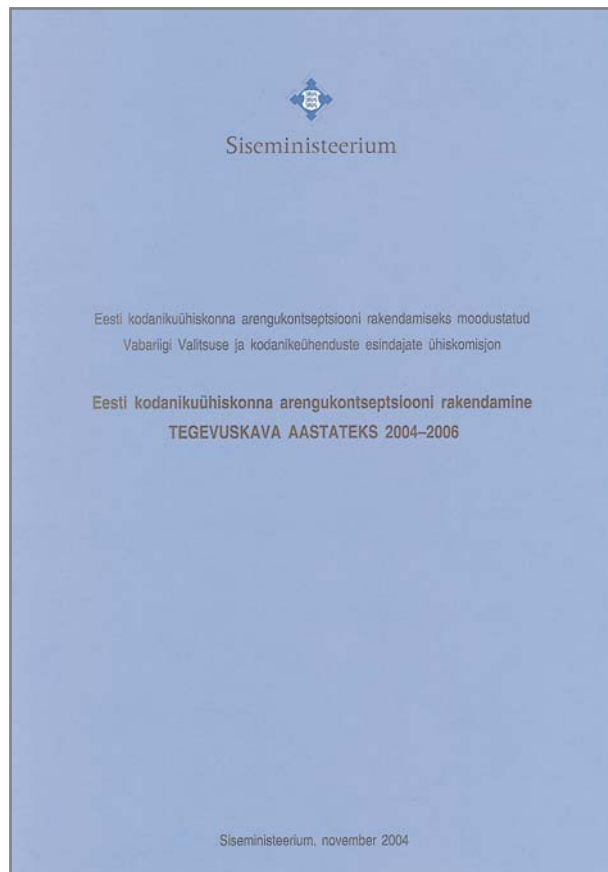
- Kuidas tagada, et ühiskomisjonis esitatud seisukohtadega esindatakse organisatsiooni, mitte isiklike seisukohti?
- Kas ja kuidas antakse kokkusaamisel arutletust tagasisidet esindatud organisatsiooni või võrgustiku liikmetele?
- Kuidas on tagatud esindatud organisatsiooni liikmete osalemine aruteludes?

Esilekerkinud kitsaskohtadele lahenduste leidmine eeldab, et komisjonis esindatud organisatsioonid mõtestavad lahti oma rolli selles küllaltki keerulises koostööskeemis. Seejärel on vajalik analüüsida, kas vastastikused ootused lähevad kokku ka esindajate rollitunnetusega. Üheselt mõistetava ja toimiva ülesannetejaotuse kujunemine võib võtta aega.

Mitmeid kontseptsiooni elluviimises osalejaid ning teisi huvilisi on teinud murelikuks asjaolu, et kontseptsiooni rakendamiseks kokku lepitud kaheaastane tegevuskava ei vii koheste kiirete ja nähtavate muudatusteni, kas siis seadusandluses, statistiliste andmete kogumise süsteemides, rahastamises või muudes kitsaskohtades. Tegevuskava koostamise aluseks oli analüüsi, laiemate arutelude läbiviimist ning teavitustööd eelisjärjekorda seadev lähenemine. Enne muudatustele suunatud kiiret tegutsemist peame olema kindlad tegelikes probleemides, muudatuste vajalikkuses ning sobivaimates valikutes. Näiteks selgus seltsingulepingu alusel tegutsevate kodanikeühenduste seas läbiviidud küsitluse tulemusena, et esialgu viidatud tegutsemist takistavate seadusandlike puudujääkide asemel on tegelikuks ühenduste tegevuse takistajaks vähene teadlikkus regulatsioonist ning sellest tulenevatest võimalustest.

Lisaks tuleb rõhutada, et kontseptsioonis väljatoodud põhimõtete ja prioriteetide elluviimine ei toimu vaid eespool kirjeldatud rakendusprotsessi raames. Nii ühendused kui ka avaliku sektori organisatsioonid on oma programmide ja otsuste kaudu pööranud kodanikualgatuse toetamisele tähelepanu ka varem ja teevad seda jätkuvalt. Kontseptsiooni rakendamise protsessi eesmärgiks on eelkõige kujunenud praktikate ning põhimõtete ühtlustamine.

Aeglane edasimineku, eriti veel ühiskonnas, kus ollakse harjunud kiirete protsessidega, võib tunduda paigalseisuna. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise senisele tulemuslikkusele viitavad kindlasti erinevate osapoolte vahel praeguseks väljakujunenud tugevam dialoog ning praktilise väärtusega tegevuskava, mis aitab kontseptsiooni rakendamise protsessil silma peal hoida. Alahinnata ei tohiks ka algatatud protsessi kui omalaadset koostöötamise ning erinevate huvide ja võimalustega arvestamise praktilist õppetundi.



KAS AVALIKU SEKTORI TÖÖTAJA ON TEISTEST EETILISEM? — 2004. AASTA KORRUPTSIOONIUURINGU TULEMUSED

MARI-LIIS LIIV,
Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik



Justiitsministeeriumil on keskne roll Eesti korruptsioonivastase tegevuse koordineerimisel. Korruptsioonivastase strateegia vastuvõtmisega 2004. aasta veebruaris määratles Vabariigi Valitsus ka korruptsioonivastase võitluse konkreetseid tegevussammude. Neist üheks on regulaarse korruptsiooniuuringu läbiviimine.

Põhjuseid sellise uuringu läbiviimiseks on mitu. Kuigi Eestis on püütud korruptsiooni mõõta ka varem, on senised küsitlused keskendunud peamiselt inimeste kokkupuutele altkäemaksuga. Korruptsiooniuuringu eesmärk on lisaks altkäemaksule uurida ka teiste võimalike korruptsioonivormide levikut ja sellega seonduvat. Kuigi Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeks võimaldab võrrelda Eestit teiste riikidega, ei anna see võimalust saada piisavat infot korruptsiooni kohta Eestis. Seega on regulaarse korruptsiooniuuringu eesmärgiks olukorra kaardistamine ning väärtusliku info saamine korruptsioonivastase tegevuse edasiste sammude kavandamiseks. Korduvalt sama metoodika alusel toimuva uuringu põhjal saab tulevikus osaliselt hinnata ka Justiitsministeeriumi korruptsioonivastase tegevuse edukust ning jälgida korruptsiooniga seonduva muutumist ajas. Kokkuvõttelikult on korruptsiooni uurimiseks kolm peamist põhjust:

- 1) olukorra kaardistamise ja teabe saamise vajadus;
- 2) korruptsioonivastase poliitika väljatöötamiseks si-sendi saamine;
- 3) korruptsioonivastase tegevuse mõõtmise vajadus.

Korruptsiooni mõistest

Kõige sagedamini kasutatav korruptsiooni määratlus on ametikoha kuritarvitamine isiklikuks otstarbeks —

inimene kasutab ametikohast tulenevaid hüvesid või võimalusi selleks, et saada kasu isiklikult või võimaldada seda oma lähedastele. Seda määratlust kasutavad korruptsiooni defineerimisel rahvusvahelised organisatsioonid (nt Maailmapank, Transparency International), mitmed uurijad (nt Rose-Ackerman, Mény & de Sousa¹) ning ka Eesti korruptsioonivastane seadus (§ 5 lg 1).

Korruptsiooni lõplik definitsioon kujuneb legaalse määratluse ning ühiskonnas levinud arvamuste koosmõjus². Korruptsiooni tundub olevat lihtsam määratleda läbi eituse. Näiteks, et korruptsioon ei ole üksnes ametiseisundi kuritarvitamine kitsalt seaduse mõttes või korruptsioon ei ole ainult altkäemaksud. Ka kriminaalõiguse mõttes tuleks korruptsiooni käsitada laiemalt kui vaid ametialaste süütegude lõikes. Lisaks pistisele, altkäemaksule, ametiseisundi kuritarvitamisele jms mahuvad korruptsiooni mõiste alla ka seadusele mittevastava kohtuotsuse või -määruse tegemine, valimistulemuste võltsimine ja muu. Samas ei saa korruptsiooni määratlemise puhul piirduda seadustega, kuna on tegevusi, mida näiteks avalik arvamus käsitab korruptsioonina, ent seaduse mõttes need seda ei ole, ning vastupidi.

Seda, et korruptsiooni mõistega on palju segadust, tõestas ka 2004. aastal Eestis läbiviidud esimene kõikehõlmav korruptsiooniuuring, kus 24% avaliku sektori töötajatest ei osanud öelda, kas nad on korruptsiooniga kokku puutunud, kuna nad ei olnud kindlad, kas tegemist oli üldse korruptsiooniga.

Korruptsiooniuuringu metoodika

Uuringu konkreetsemaks eesmärgiks oli välja selgitada vastused viiele küsimusele:

- kuidas korruptsiooni määratletakse ning mil määral mõistetakse seda hukka;
- millisena tajutakse korruptsiooni levikut;
- kui sageli ja millega seoses korruptsiooniga kokku puututakse;
- kui alati ollakse korruptsioonist teatama;

¹ S. Rose-Ackerman, "Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform. Cambridge University Press", Cambridge, UK, 1999. Y. Mény & L. de Sousa, "Corruption: Political and Public Aspects. International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences", 2001, lk 2824-2830.

² A. Sajo, "From Corruption to Extortion: Conceptualisation of Post-Communist Corruption. Crime", Law & Social Change 40, 2003, lk 171-194.

- milline on võimalik korruptsiooni tekitatav materiaalne ning moraalne kahju.

Uuring viidi läbi 2004. aasta detsembris kolmes jaos. Küsitleti kolme erinevat sihtgrupp: Eesti elanikkonda (1002 inimest, näost näkku küsitlus), ettevõtjaid (503, telefoniküsitlus) ning avaliku sektori töötajaid (901, veebiküsitlus)³. Iga sihtgrupi jaoks koostati omaette küsimustik. Osa küsimustest kattus⁴.

Sellist kolme sihtgrupi uuringut on teadaolevalt kasutanud näiteks Maailmapank Bosnias ja Hertsegoviinas. Teatavasti on korruptsiooni tegeliku taseme täpne mõõtmine äärmiselt keeruline. Erinevate sihtgruppide küsitlemise kaudu on nähtusest terviklikuma pildi loomine siiski võimalik. Eelduseks on see, et üks sihtgrupp peegeldab teatud määral teise käitumist. Nii vastavad avaliku sektori töötajad oletatavasti ausamalt küsimusele, kas neile on pakutud altkäemaksu, kui küsimusele, kas nad ise on meelega vastu võtnud. Viimasele oskavad paremini vastata ettevõtjad ning teised inimesed, kel on olnud kokkupuude avaliku sektori töötajatega.

Kas avaliku sektori töötaja on teistest eetilisem?

Avaliku sektori vastajatele esitati järgmine situatsioon: "Kujutlege, et olete ametnik, kes otsustab projektide rahastamise üle. Üks rahataotlejatest pakub Teile puhkusereisi soojale maale juhul, kui otsustate tema projekti kasuks." Võimalikud vastusevariandid olid:

- Otsustaksin projekti kasuks, kuna see oleks hea majanduslik võit.

- Otsustaksin projekti kasuks, kuna see on levinud praktika.
- Otsustaksin projekti kasuks, kuna vastuteene oleks kahjutu.
- Otsustaksin projekti kasuks, kuna pakkumisest oleks ebaviisakas keelduda.
- Otsustaksin projekti kasuks, kuna vahelejäamisrisk on väike.

Vastajatel oli valida, kas toodud väidetega nõustuda, pigem nõustuda, pigem mitte nõustuda või üldse mitte nõustuda. Ükskõik mis põhjusel projekti kasuks otsustamist võib pidada korruptiivseks käitumiseks. Selliseid vastajaid oli valimis 12%. Teistest enam nõustusid väidetega poliitikud ning riigiametite, inspeksiioonide, valitsusasutuste ja sihtasutuste töötajad.

Uuringu põhjal võib öelda, et avaliku sektori töötajad taunivad korruptsiooni teistest enam (vt tabel 1). Näiteks onupojapoliitika mõistis hukka 81% avaliku sektori töötajatest, 64% ettevõtjatest ning 65% elanikest (tegevus nr 6). Altkäemaksu taunis 94% avaliku sektori töötajatest ning 85% ettevõtjatest ja 68% elanikest (tegevus nr 3).

Eelneva põhjal võiks väita, et avalikku sektorisse lähevadki tööle teistest eetilised inimesed, ent seda arvamust kõigutavad näited altkäemaksu võtmisega või ametiseisundi kuritarvitamisega vahele jäänud ametnikest nii Eestist kui mujalt. Sellist üldistust ei toeta ka elanikkonna uuringu tulemused, mille kohaselt maksavad altkäemaksu pigem avaliku sektori töötajad kui erasektori töötajad — tõenäosus, et avaliku

Nr	Tegevus	Nende osakaal, kes tegevust ei aktsepteeri ⁵		
		Elanikud	Avalik sektor	Ettevõtjad
1.	Ettevõtja pakub eliitkooli direktorile reisi soojale maale, et tema poeg pääseks kooli	75%	94%	86%
2.	Kiirust ületanu pakub politseinikule soodsal tingimusel teenust oma firmas – trahv jääb tegemata	74%	95%	84%
3.	Ettevõtja lubab ametnikule või poliitikule hüvesid eesmärgiga võita riigihange või saada soodne leping	68%	94%	85%
4.	Ametnik tellib arvuteid firmast, mille osanik on tema poeg (lähikondlane)	50%	80%	Ei küsitud
5.	Riigiametnik kasutab ametiautot isiklikuks otstarbeks	58%	70%	56%
6.	Haige pääseb operatsioonile eelisjärjekorras, kuna arst on tema venna kursusekaaslane	62%	81%	64%
7.	Ettevõtja helistab tuttavale ametnikule, kiirendamiseks ettevõtte dokumentide menetlemist, mis on vahepeal takerdunud	46%	64%	53%
8.	Ametnik peab raha eest tööalaseid loenguid	46%	46%	Ei küsitud

Tabel 1. Erinevate tegevuste taunimine

³ Avaliku sektori valim oli jaotatud viieks rühmaks: 1) ministeeriumid, maavalitsused, põhiseaduslikud institutsioonid; 2) riigiametid, inspeksiioonid, valitsusasutused, sihtasutused; 3) politsei (sh Kaitsepolitsei amet), prokuratuur, kohtud, Piiirivalveamet, Teabeamet, Maksu- ja Tolliamet; 4) poliitikud: Riigikogu, linna- ja vallavalitsused; 5) linna- ja vallavalitsused (Tallinna ja teiste suurte linnade puhul ka linnavalitsuse ametid).

⁴ Korruptsiooniuringuga on võimalik tutvuda veebilehel www.korruptsioon.ee.

⁵ Liidetud on vastused "Pigem ei aktsepteeri" ning "Üldse ei aktsepteeri".

ku sektori töötaja on altkäemaksu maksnud, on umbes kaks korda suurem kui tõenäosus, et seda on teinud erasektori töötaja⁶. Võib muidugi spekuloida, et avaliku sektori töötaja räägib oma tegudest ausamalt kui teised, ent antud uuringu põhjal midagi sellist järeldada ei saa. Võib-olla on avaliku sektori töötajad teistest enam kursis sellega, mis on lubatud ning mis on lubamatu — näiteks tunnevad paremini seadusi, teavad reegleid, on saanud vastavat koolitust ning seetõttu taunivad ka korruptsiooni rohkem? Kuna tegu oli veebiküsitlusega, siis ei saa välistada ka seda, et valimisse sattusid keskmisest kohusetundlikumad töötajad, või seda, et vastati nii-öelda "ootustele vastavalt". Ühtegi neist oletustest ei saa paraku ümber lükata ega kinnitada.

Uuringust võib välja lugeda kaudse vihje sellele, et avaliku sektori töötajad ise peavad ennast teistest eetiliseks. Vastajatel paluti hinnata, kes tavaliselt on altkäemaksu initsiaatoriks. Avaliku sektori töötajad arvasid, et reeglina teevad ettevõtjad või elanikud ise ettepaneku altkäemaksu maksmiseks — 85% avaliku sektori töötajatest usub, et tõenäoliselt maksab ettevõtja altkäemaksu omal algatusel ning 83% arvab sama elanike kohta⁷. Ettevõtjatest ning elanikest esitati sarnane küsimus vaid neile, kes olid väidetavalt ise korruptsiooniga kokku puutunud. Ettevõtjatest väitis 56%, et ametnik initsieeris altkäemaksu andmise (iseennast pidas süüdlaseks 43%), elanikest väitis seda 47% (iseendal nägi süüd samuti 47%).

Isiklik kokkupuude korruptsiooniga

25% avaliku sektori töötajatest on paari viimase aasta jooksul kokku puutunud mõne korruptsioonijuhtumiga, kusjuures see juhtum ei pruukinud puudutada neid endid. Teistest rohkem on korruptsiooniga kokku puutunud poliitilised ametnikud (Riigikogu, linna- ja vallavolikogu liikmed). Tõenäosus, et sellesse rühma kuuluvad vastajad on korruptsiooniga kokku puutunud, on neli korda suurem kui teiste rühmade (sealhulgas õiguskaitseametkondade) puhul.

Elanikkonnast on ühe või teise loetletud korruptsioonijuhtumiga kokku puutunud 24% vastanutest, ettevõtjate puhul ulatus see protsent 42-ni. Levinud on pigem "pehmed" korruptsioonivormid, mis võivad viidata kasulikele sotsiaalsetele võrgustikele ning sotsiaalsele kapitalile, ent mida ometigi mitmed vastajad taunivad. Nii näiteks mainis 52% ettevõtjatest ning 40% elanikest, et neil on tänu tutvustele kiirenenud asjaajamine. Samas taunis üle 60% vastajatest seda, kui haige pääseb operatsioonile eelisjärjekorras, kuna arst on tema venna kursusekaaslane. Olukorrad on sisuliselt sarnased. (Vt joonis 1).

Altkäemaksu (sh kingituste ja vastuteenete) levik

Altkäemaksu on pakutud 27 protsendile avaliku sektori töötajatest. Põhiosa neist (20%) moodustavad vastajad, kellele on altkäemaksu pakutud harva. Teistega võrreldes on enam altkäemaksu pakutud õiguskaitsega tegelevate asutuste (politsei, kaitsepolitsei, prokuratuur, kohtud, Piirivalveamet, Teabeamet, Maksu- ja Tolliamet) töötajatele.

Elanikest tunnistas altkäemaksu maksmist 16% vastajatest, ent väidetavalt on nõudlus suurem — 25 protsendilt elanikelt on altkäemaksu nõutud. Ettevõtjatest on sarnaselt elanikega altkäemaksu maksnud 16% ning 24% käest on altkäemaksu nõutud. Elanikelt ning ettevõtjalt saadud andmed sisuliselt kattuvad.

Ettevõtjate ja elanike küsitlemise tulemused kinnitavad üksteist — ettevõtjalt on altkäemaksu nõutud peamiselt sõiduki registreerimisel ja tehnoloogiatulust (13%) ja elanikelt Autoregistrikeskuses (8%). Sellest enam oli elanikelt altkäemaksu, kingitust või vastuteenet soovitud vaid arstidega suheldes (10%) (vt joonised 2 ja 3).

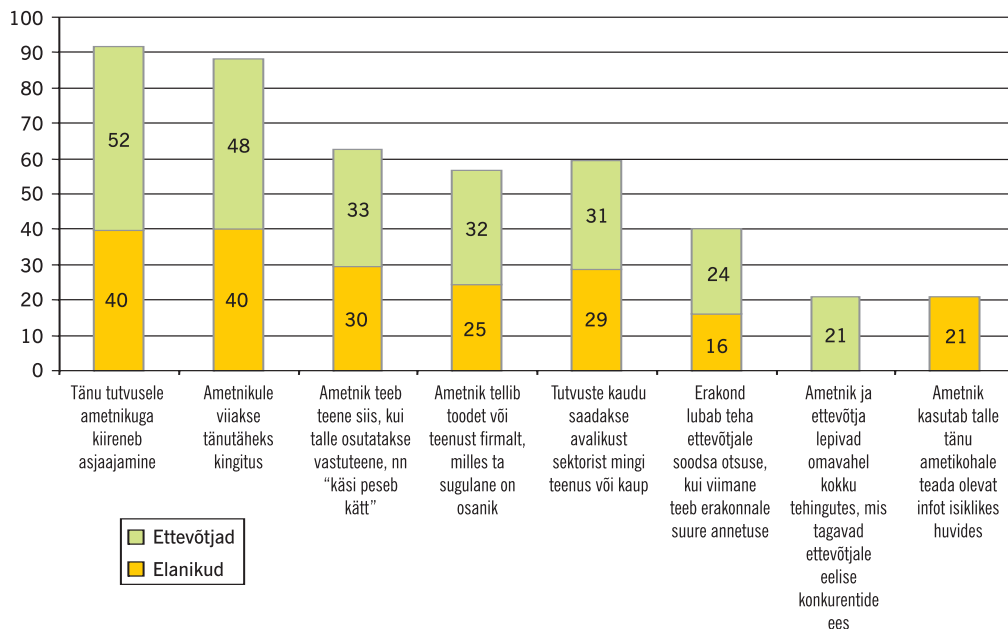
Kokkuvõtteks

Eespool on tutvustatud vaid väikest osa korruptsiooniuuringu tulemustest. Uuringu läbiviijatele andis see vastuseid ka teistele olulistele küsimustele, näiteks korruptsiooni määratlemise, tajumise, teavitamise jms kohta. Huvitavat ja olulist informatsiooni andis uuring korruptsiooni poolt tekitatava mitterahalise kahju kohta. Riigi usaldusväärsus ja korruptsioon on omavahel seotud — mida usaldusväärsemana mingit institutsiooni nähakse, seda ausam ja korruptsioonivabam on selle kuvand ning vastupidi. Näiteks need inimesed, kes usuvad, et kohtud tagavad õiglase õigusemõistmise, ei usu, et altkäemaksu maksmisest oleks kasu. Või teine näide, need avaliku sektori töötajad, kes poliitikut ei usalda, peavad korruptsiooni levinumaks.

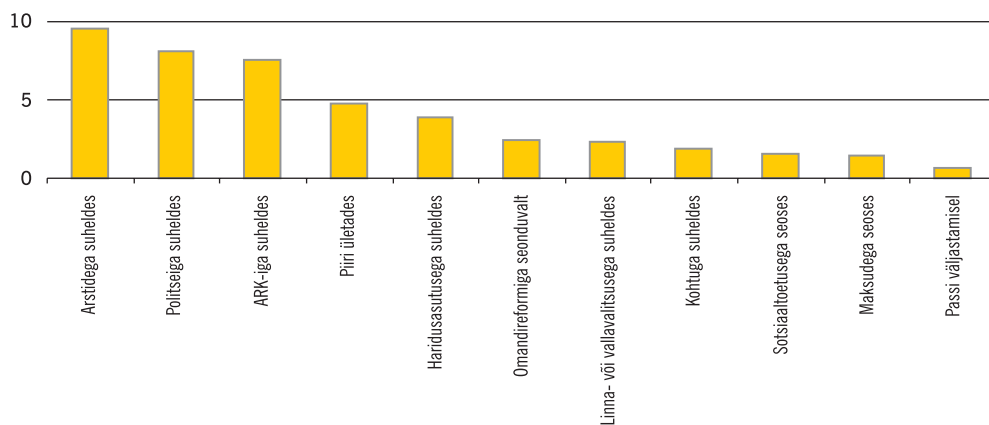
Läbiviidud korruptsiooniuuring andis palju kasulikku informatsiooni, ent teisalt tekitas juurde ka uusi küsimusi, millele vastamine nõuab sügavamalt analüüsi. Nii ei saa ainult vastusprotsentide pinnalt hakata tegema ennatlikke järeldusi korruptsiooni leviku kohta või astuda samme sellega võitlemiseks. Pigem on meil nüüd olemas alus, millelt edasi liikuda ning ka korruptsioonivastases tegevuses edaspidiseid samme plaanida.

⁶ Täpne küsimus elanikele oli: "Kas ise olete kunagi ametnikule peale maksnud, toonud kingituse või teate mõnda oma tuttavat, kes seda on teinud, et mõjutada teenuse osutamist?" Vastusevariandid: "Jah", "Ei", "Isiklikult ei ole, aga tean inimesi, kes on".

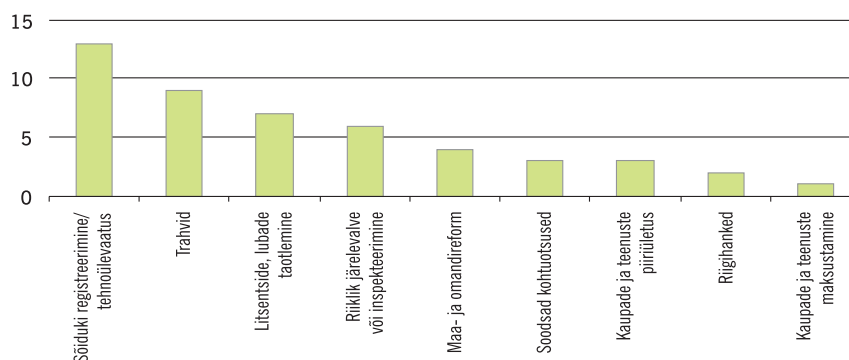
⁷ Täpne küsimus avaliku sektori küsimustikus oli (ettevõtjate ja elanike kohta esitati eraldi küsimused): "Kumb stsenaarium on Teie arvates tõenäolisem korruptsioonijuhtumi korral eraisiku ja ametniku/ettevõtja ja ametniku vahel?" Vastusevariandid: "Ametnik annab märku altkäemaksu maksmiseks või teene osutamiseks", "Eraisik/ettevõtja pakub altkäemaksu või teenet omal algatusel".



Joonis 1. Elanike ning ettevõtjate kokkupuude erinevate korruptsioonivormidega (nende vastajate osakaal, kes on kas ise osalenud või tunnistajaks olnud vastavat tüüpi korruptiivsele tegevusele)⁸



Joonis 2. Elanike kokkupuude altkäemaksuga (nende elanike osakaal, kellelt on "iga kord", "sageli" või "harva" altkäemaksu soovitud)⁹



Joonis 3. Ettevõtjate kokkupuude altkäemaksudega (nende ettevõtjate osakaal, kellelt on "iga kord", "sageli" või "harva" soovitud altkäemaksu, kingitust või vastuteenet)¹⁰

⁸ Küsimus: "Palun öelge iga järgneva situatsiooni puhul, kas olete viimase viie aasta jooksul nendes isiklikult osalenud või nende tunnistajaks olnud." Vastusevariandid: "Olen ise osalenud", "Ei ole ise osalenud, aga olen olnud tunnistajaks", "Ei ole kokku puutunud".

⁹ Küsimus: "Kui tihti on Eesti ametnikud Teile viimase paari-kolme aasta jooksul järgmisi avalikke teenuseid kasutades andnud märku, et sooviksid saada altkäemaksu ükskõik kas siis raha, kingituste või vastuteenete näol?" Vastusevariandid: "Iga kord", "Sageli", "Harva", "Mitte kunagi".

¹⁰ Küsimus: "Kui tihti on viimase paari-kolme aasta jooksul Teie ettevõtetelt järgmisi avalikke teenuseid kasutades altkäemaksu, kingitusi või vastuteeneid soovitud?" Vastusevariandid: "Iga kord", "Sageli", "Harva", "Mitte kunagi".

EESTI EUROOPA LIIDUS:
VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED

EETIKA JA VÄÄRTUSED
AVALIKUS TEENISTUSES

**AVALIK HALDUS
JA INNOVATSIOON**

AVALIK TEENISTUS
ARVUDES

LISAD

EESTI AVALIKU SEKTORI INNOVATSIOONITEADLIKKUS¹

Mis on innovatsioon? Joseph A. Schumpeter (1883–1950), Austria majandusteadlane ning hilisem Harvardi Ülikooli professor, on olulisemaid innovatsiooni valdkonna teoreetikuid läbi aegade. Schumpeteri kohaselt on innovatsioon leiutise, avastuse, uue või olemasoleva teadmise uudne kasutamine majanduslikus protsessis. Kasutamise eesmärk on konkurentsieelise, ideaalis isegi lühiajalise monopoliga saavutamine. Innovatsiooni kutsuvad esile ettevõtjad, kes sellisel moel tekitavad majanduse arengut. Schumpeteri enda sõnade kohaselt on igasugune majanduslikus sfääris "teistmoodi rakendamine" innovatsioon. Seega on innovatsioon majanduslikus tegevuses konkurentsieelise saavutamise ettevõtte tootmis-, juhtimis- jms protsesside muutmise ja/või tooteuunduste kaudu. Nii käsitlevad innovatsiooni Euroopa Liit, OECD ja teised rahvusvahelised organisatsioonid.

Et saada aru, kuidas Eesti arvamusiidrid — poliitikud, ametnikud, ettevõtjad, meediaesindajad — mõistavad innovatsiooni, milline on nende teadlikkuse tase, kuidas ning miks see on selliseks kujunenud ning millised võiksid olla teadlikkuse tõstmise ja parandamise võimalused, viidi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetusel läbi uurimus. Jaanuaris — veebruaris 2005 toimusid süvaintervjuud 39 arvamusiidriga, kelle hulka kuulusid avaliku sektori tippotsustajad, ühiskondlikud arvamusiidrid, ettevõtjad, meediajuhid ja tippajakirjanikud. Intervjuuerialtel paluti öelda, milliseid seoseid tekitab nende jaoks mõiste "innovatsioon", hinnata Eesti innovatiivsust teiste riikidega võrreldes ning kirjeldada Eesti innovatsioonipoliitikat.

Innovatsiooni mõtestamine

Üle poole intervjuuerialt avaliku sektori inimestest juhtis tähelepanu tõsiasjale, et innovatsiooni mõiste pole neile isiklikult ja/või avalikkusele piisavalt arusaadav. Kolm neljandikku küsitletutest väitis, et kõige enam on puudu konkreetsest ja regulaarselt esitata-

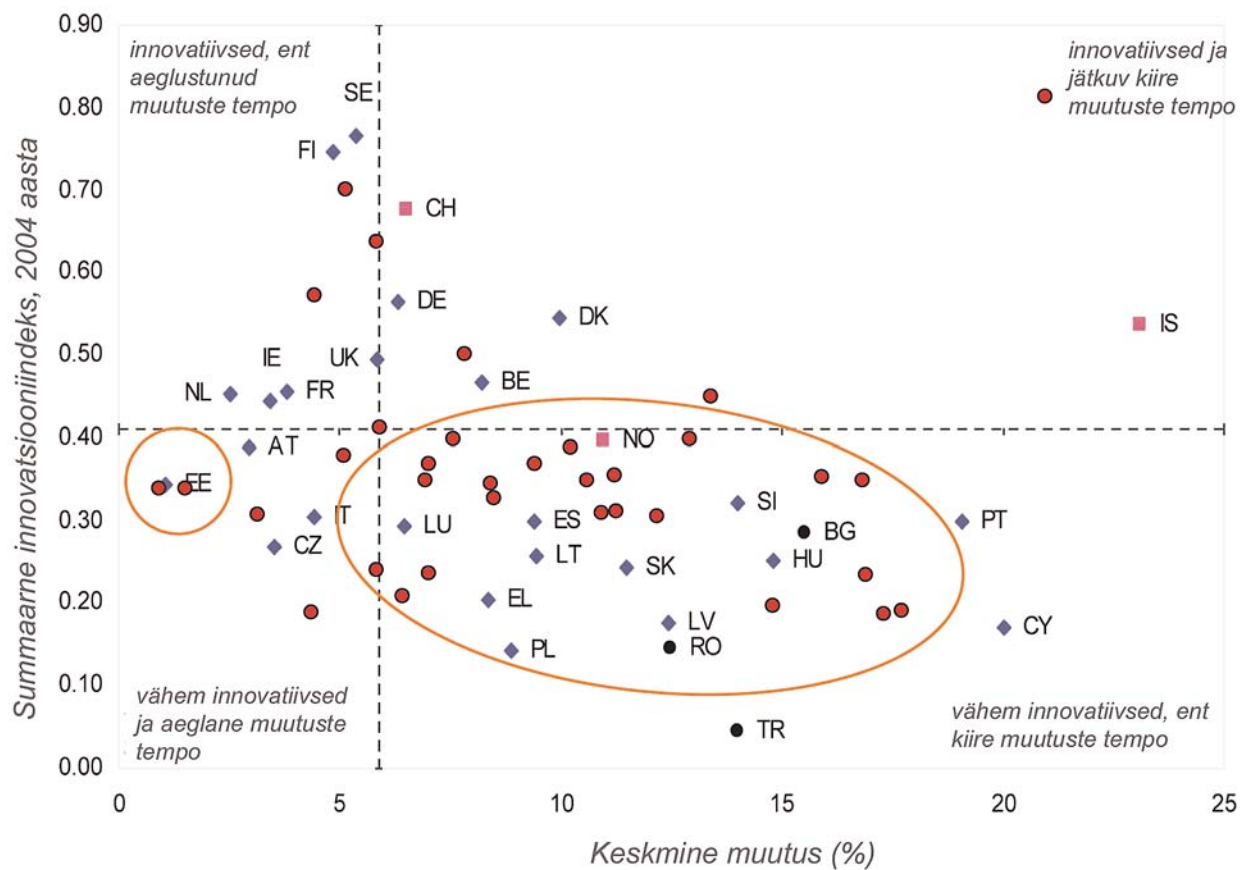
vast infost innovatsiooni kohta. Sama suurele osale vastanutest oli Eesti innovatsioonipoliitika tundmatu poliitikavaldkond.

Põhiseos, mida nii avaliku sektori esindajad kui ka teised intervjuuerialt innovatsiooni mõistega seoses välja tõid, oli tehnoloogiate ja rakenduslike teadustulemuste väljatöötamine ning nende rakendamine ettevõtluses. Võib öelda, et vastustes domineeris innovatsiooni "lineaarne käsitlus" ehk teaduskeskne arusaam, mille kohaselt uued avastused tulenevad baasteadusest, sellele järgneb rakenduslik uuring ning alles protsessi lõppedes saab avastusest majanduslikku kasu.

Tegelikkuses leiab sellisel moel aset vaid väike osa innovatsioonidest ja neid nimetatakse üldjuhul radikaalseteks innovatsioonideks. Olulisema osa innovatsioonidest moodustavad järkinovatsioonid ehk olemasolevate toodete ja protsesside parendamine samm-sammult. Innovatsiooni mõiste sisaldab endas nii uut toodet/teenust (tooteinnovatsioon) kui ka ettevõtete tootmisprotsessi muutumist efektiivsemaks ja/või paindlikumaks (protsessiinnovatsioon). Samalaadselt on innovatsiooniks ka muudatused ettevõtte struktuuris ja juhtimismeetodites (organisatsiooniline innovatsioon) või uuenduslike disainilahenduste või müügi-meetodite kasutusele võtmine (turundusinnovatsioon).

Kui innovatsioon toimub peamiselt erasektori ettevõtetes, kes üritavad parandada oma konkurentsipositsiooni, siis riikliku innovatsioonipoliitika eesmärgiks peaks olema eraettevõtjatele tingimuste ja võimaluste loomine selleks, et nad investeeriksid oma vahendeid kõrgema lisandväärtusega ehk võimalikult suure konkurentsieelise tegevustesse. See on kokkuvõtvalt ka teadmispõhise majanduse olulisim tunnus, mida saab mõõta läbi ettevõtete poolt loodava lisandväärtuse ning kõrg- ja kesktehnoloogilistes valdkondades ning teadmistemahukate teenuste valdkonnas toimuva ekspordi.

¹ Käesolev artikkel tugineb uuringule, mille Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetusel viisid läbi Sihtasutus Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Hill & Knowlton Eesti AS. Uuringu täistekst: Tarmo Kalvet, Rainer Kattel, Kaspar Kõunarpuu, Daniel Vaarik, Katrin Rahu, Evelin Ojamets, Innovatsioon ja Eesti arvamusiidrid. Eeluuringu riikliku innovatsiooniteadlikkuse programmi sihtrühmade relevantsete vajaduste leidmiseks, Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2005.



Joonis 1. Euroopa innovatsiooniarengu 2004. aasta edetabel (European Innovation Scoreboard) ja intervjueeritute subjektiivsed hinnangud Eesti asetusele²

Hinnang Eesti innovatsioonipoliitikale ja innovatiivsusele

Avaliku sektori esindajate hinnang Eesti innovatsioonipoliitikale kattus teiste arvamusiidrite seisukohaga — Eestis puuduvad nii süsteemne innovatsioonipoliitika kui ka tugev poliitikakujundaja. Mõnevõrra üllatuslik oli, et avalikud teenistujad ei maininud Teadus- ja Arendusnõukogu ning selle alakomisjonide rolli Eesti innovatsioonipoliitika kujundamisel. Küll aga mainiti parema koostöö vajalikkust Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vahel.

Riigi poolt kasutatavatest instrumentidest mainiti enam riskikapitalifondi käivitamist ja muid meetmeid, mis iseloomustavad radikaalsete innovatsioonide tekele kaasaaitamist. Seega võib öelda, et Eesti innovatsioonipoliitika, mis on tänaseni olnud suunatud peamiselt teadusasutustes oleva teaduse ja teadmise kommertsialiseerimisele, on oma jälje jätnud ka arva-

musliidrite hinnangutele. Innovatsiooni liigselt teaduskeskne käsitlemine on viinud selleni, et riigi- ja teadusjuhid räägivad üksmeelselt innovatsioonialast privaateelust, millel on nõrk kokkupuude reaalse elu, inimeste, ettevõtluse, muu maailma ja ajaloolise kogemusega.

Uuringu raames paluti vastajatel ka oma varasemale teadmisele ja subjektiivsele hinnangule tuginedes paigutada Eesti Euroopa Liidu innovatsiooniarengu joonisele. Sarnaselt teiste arvamusiidrite hinnangutele varieerusid oluliselt ka avalike teenistujate hinnangud Eesti innovatiivsusele. Ühelt Eesti poliitikut pärineb ka hinnang Eestile kui Euroopa innovatiivseimale riigile (vt joonis 1).

Soovitused innovatsiooniteadlikkuse tõstmiseks

Eesti majanduse jätkusuutlikuks ja tasakaalustatud arenguks on väga oluline, et riigi innovatsioonipoliitika muutuks järgneval kümnendil oluliselt ettevõtja-

² Allikas: European Innovation Scoreboard 2004. Comparative Analysis of Innovation Performance, European Commission, 2004, http://trendchart.cordis.lu/scoreboards/scoreboard2004/pdf/eis_2004.pdf; Eesti asetuse joonisel on tähistatud tähtedega EE ning põhineb uuringu käigus intervjueeritute hinnangul. Eesti asendit puudutavad hinnangud on innovatsioonimaatriksil märgitud punaste ringikujuliste tähistega ning levinumate arvamuste koondumiskese on ümbritsetud ringiga.

keskemaks ning keskenduks teadus- ja arendustegevuse kõrval ka olemasolevate ettevõtete konkurentsivõime parandamisele. Samuti peab paranema avalike teenistujate ja arvamuslimidrite innovatsiooniteadlikkus ning liikuma teaduskeskselt käsitluselt ettevõtluskeskse käsitluse suunas.

Uuringu tulemustest lähtuvalt pakuvad autorid välja kolm soovitusi. Esiteks on oluline innovatsiooni mõiste sisuline lahtiseletamine. Mõistel on hetkel liiga üldine ja laialivalgub tähendus, mistõttu seda käsitatakse retoorilise kõnekujundina, millel ei ole kokkupuudet reaalse eluga. Mõistet võiks paremini selgitada seostades innovatsiooni Eesti ees seisvate väljakutsete ning Eesti ettevõtluse arenguga. Täna päeval mõistega seonduv positiivne ja "püha" kontekst vajab tasakaalustamist — näiteks edulugude kõrval oleks vaja tutvustada ka ebaõnnestunud innovaatorite juhtumeid. Uuringust tuli väga selgelt välja ka see, et erinevatele sihtgruppidele pakuvad huvi erinevad innovatsiooniaspektid, nt poliitikutele ja ametnikele riiklikud meetmed ning teiste riikide kogemus.

Teiseks, kuna hetkel seostatakse innovatsiooni eelkõige teadus- ja arendustegevuse ning (kõrg)tehnoloogiaga ja innovatsiooni nähakse pigem infotehnoloogiasektori ja teiste viimasel aastakümnel kiireid muutusi läbi teinud valdkondade (nt pangandus, telekommunikatsioon) juurde kuuluva nähtusena, on oluline, et innovatsiooni mõistet hakataks kasutama ka teiste valdkondade arengust rääkides. Arvestades traditsiooniliste tööstusharude rolli Eesti majanduses ja nende innovatiivsuspotentsiaali, on oluline tõstatada näiteks puidu- või toiduainetööstuse innovatsioonivõime temaatika. See tähendab, et nende sektorite ja muude valdkondade ettevõtjad ja arvamuslimid peaksid innovatsiooniteemal ka oluliselt rohkem esinema. Tehnoloogilise innovatsiooni kõrval tuleb senisest enam rääkida organisatsioonilisest ja turundusinnovatsioonist, disainist jne.

Kolmandaks, kui paluda arvamuslimidritel üldistatult rääkida innovatsioonitõrgetest, siis on nende seisukohad väga erinevad, ehkki erasektori esindajad tunnevad probleeme väga hästi. Seega on täna vajalik innovatsiooniga seonduvate probleemide selgitamine ja vastava diskussiooni aktiveerimine ühiskonnas.

Soovitused innovatsiooni toetamiseks

Lähtudes põhimõttest, et avalikest ressurssidest toetuste määramisel on oluline tegevuste jätkusuutlikkus (tegevuste iseseisvat jätkamist võimaldavate kompetentside loomine) ja pikaajaline mõju (toetuse mõju peaks olema eristatav ka 3–5 aasta pärast), on soovitatav käivitada järgmised kestvat mõju omavad tegevused.

Esiteks, kuna Eesti majanduse ja ühtlasi ka innovatsioonivaldkonna peamine probleem seisneb erasektori teadmiste ja oskuste väheses kaasajastamises, siis on vajalik ettevõtlussektori innovatsioonitõkete pidev mo-

nitooring, millesse oleksid kaasatud vastava ala ettevõtjad, haridusinstituutsioonid, poliitikakujundajad ja teised osapooled. Regulaarselt korraldatavate uuringute ja arutelude seeria, mille eesmärgiks on välja selgitada vastava valdkonna spetsiifilised teadmiste ja oskuste alased probleemid ja nende kõrvaldamise võimalused, annaks otsese sisendi poliitikakujundamisse, eriti näiteks riigieelarve ja Euroopa Liidu struktuurifondide rakendamise seotud strateegiliste dokumentide ettevalmistamisse. Samuti võiks mainitud monitooringute oluliseks osaks olla tehnoloogiline tulevikuseire. Taolised monitooringud võiks käivitada praegu ja/või tulevikus olulisemates 5–6 majandusklastris ning need peaksid muutuma poliitikakujundamise ja hindamise kohustuslikuks osaks. Monitooringuid võiks koordineerida Teadus- ja Arendusnõukogu.

Teiseks, Eesti senine majandusedu on paljuski tuginenud välisinvesteeringute riiki meelitamise suutlikkusele. Globaalse konkurentsi tugevnemine seab ka Eesti ette uued väljakutsed — kuidas tagada tänaste välisinvesteeringute Eestis püsimine ühelt poolt ning kuidas meelitada Eestisse uusi kõrge lisandväärtuse tootmisele ja ekspordile orienteeritud välisinvesteeringuid teiselt poolt. Seetõttu on oluline välismaiste otseinvesteeringute kaasamisele suunatud teavitustegevus. Vaja on aru saada nii olemasolevate välisinvestorite arengutõketest kui ka potentsiaalsete uute välisinvestorite ootustest Eestile ning sellest lähtuvalt astuda nt haridussüsteemi puudutavaid konkreetseid samme. Maksukoormus ei mängi seejuures enam kuigi suurt rolli.

Lisaks eelnimetatule on vajalikud ka infoseminarid ja konverentsid, mis peavad haakuma eespool kirjeldatuga ja kus võiks tutvustada Eesti ja teiste riikide innovatsioonipoliitikat. Senisest rohkem tuleb avalikusele arusaadavas keeles lahti mõtestada Eesti innovatsiooniprobleemidele tähelepanu juhtivaid hoiatusi (sh rahvusvahelistelt organisatsioonidelt), kuna seda tegemata pole võimalik edendada ka diskussiooni Eesti ees seisvate reaalsete probleemide teemadel, veel vähem astuda poliitiliselt otsustavaid samme praeguse olukorra parandamiseks. Avalik arvamus ei võta omaks ühtegi mõistmatuks jäänud sammu ning poliitiline otsus jääb sellises olukorras langetamata.

ELEKTROONILINE SUHTLUS AITAB PABERIMAJANDUST VÄHENDADA JA KULUSID KOKKU HOIDA

Intervjuu Maksu- ja Tolliameti peadirektori Aivar Rehega

RAIGO NEUDORF,
Eesti Päevaleht



Maksu- ja Tolliameti peadirektori Aivar Rehe sõnul peitub avaliku sektori innovatiivsus olulisel määral selles, kuidas riigiasutused suudavad kodanikega elektroonilisel teel suhelda. Lisaks paberimajanduse vähendamisele aitab see nii riigiasutustel kui ka kodanikel oma kulusid vähendada.

Mida innovatsioon teie arvates üldse avalikus halduses tähendab?

Kui rääkida Maksu- ja Tolliametist, siis näiteks tuludeklaratsioonide esitamisel on viimase nelja-viie aastaga toimunud tuntav murrang — elektroonilise suhtluskanali kasutamise määr on tõusnud väga kõrgele ning see ongi tegelikult see, mis meid edasi viib. Euroopa konkureerib internetiteenuste osas üha enam Ameerika Ühendriikide ning Jaapaniga. Erasektor jookseb siinjuures ees ning avalik sektor on märganud neid eeliseid, mida internetiteenuste kasutamine erasektoris pakub. Meie eesmärk on, et need maksu- maksjad, ettevõtjad või kodanikud, kellel on huvi elektroonilisi teenuseid kasutada, saaksid seda teha. Neil peab olema võimalus oma asjad kiiresti ära ajada. Mina käsitan aega rahana.

Kuid kas innovatiivsust saab mõõta ainult tehnilise poole pealt? Või on siin oluline roll ka inimestel — nende koolitamisel, neile töökeskkonna loomisel?

Kindlasti on. Kui ühiskonnal on huvi elektroonilisi teenuseid tarbida, siis ilmnevad ka elektroonilise keskkonnaga seotud uued riskid — viirused, süsteemsed riskid, internetikuriteod. Teiseks, kui ma varem ütlesin, et elektrooniliste kanalite arendamine aitab kulusid vähendada, siis teiselt poolt tuleb arvestada ka suuremate investeeringutega. See mõjutab ka organisatsiooni.

Elektrooniline keskkond annab klientide efektiivsema teenindamise võimaluse. Samas nõuab see meie töötajatelt personaalset innovatiivsusust. Maksuhalduri aspektist ei piisa sellest, et töötaja oskab natuke ar-

vutit käsitseda. Inimene peab kindlasti olema A ja B tundmisest kõrgemal tasemel. Meie teenindajaid võib elektroonilise töö poole pealt võrrelda erapankade telleritega. Ka meie töötajad peavad oskama elektrooniliselt asju ajada. Maksuhalduri töö on isegi keerukam, sest oleme avatud Euroopa tolliruumile. Meil on vahetu suhe mitte ainult Eesti keskkonnaga, vaid kõigi 25 Euroopa Liidu liikmesriigiga. See sunnib meie töötajaid järjest rohkem arenema.

Kus me paikneme oma innovaatiliste lahenduste poolest Euroopa kontekstis? Kas oleme keskmised, halvemad või paremad?

Kümne punkti skaalat aluseks võttes võib öelda, et tolliteenuste poole pealt oleme suhtluses kolmandate riikidega seitsmendal tasemel. Oleme kasutanud Rootsi tolliorganisatsiooni kogemust. See võimaldab meil täna teenindada kiiresti ja kvaliteetselt. Kui me räägime maksuteenidusest ja meie elektroonilistest teenustest, ehk sellest, kui kiiresti me kodanikele raha tagastame, siis konkureerime Euroopas ainult ühe riigiga — Islandiga. Island on meist natuke ees. Neil esitatakse kõigist tuludeklaratsioonidest elektrooniliselt 82–85 protsenti, meil 77–78 protsenti. Kuid meil on selle eest olemas nn viie päeva periood inimestele raha tagastamisel. Kui 1999. aastal oli meil e-teenuste osakaal 2–3 protsenti, siis 2005. aastal on juba 78 protsenti. See näitab, millise hüppe oleme teinud.

Milline on olnud Maksu- ja Tolliameti innovatiivsuse mõju Eesti majandusele?

Olulist rolli mängib siin üleminek Euroopa tollisüsteemile — sisuliselt kadus ära riiki ümbritsev majanduspiir ja sellega kaasnev administratiivne vormistamiskoormus. Jäi üle ainult vormistamine, mis toimub kolmandate riikidega. Meie kaubandus on 80 protsendi ulatuses liikunud Euroopa majandusruumi. Uuele süsteemile üleminekuga on tunduvalt langenud dokumentide vormistamise koormus. See on üks positiivne mõju.

Maksumenetluse poolest rääkides — täna esitatakse meil 75–80 protsenti käibe- ja tulumaksudeklaratsioonidest elektrooniliselt. See hoiab kokku nii meie kui meie klientide aega ja raha. Ka rõhume me järjest enam sellele, et Maksu- ja Tolliametit ei võetaks ainult jõustruktuurina, vaid ka teenindusorganisatsioonina — osaleme erinevatel seminaridel, õpetame seal

maksumaksjaid, teeme koostööd erinevate liitudega. Kui anda maksumaksjaile detailsem pilt sellest, kuidas erinevad toimingud käivad, annab see häid tulemusi.

Kas Maksu- ja Tolliametis juurutatud uuenduslikud töömeetodid ning lahendused on kirjutatud maha mõne teise riigi pealt? Või on need sündinud siinsete inimeste töö tulemusena?

Elektrooniliste deklaratsioonide arvu kiire kasv alates 1999. aastast on dünaamilise arengu tulemus. Siin tuleb öelda tänu Maksu- ja Tolliameti tollasele meeskonnale, kes õige momendi ära tunnetas ning õigel ajal kliendiuuringute, vastavate IT-lahenduste väljatöötamise ja toote müümisega alustas. Kui toode on halb, ei kasuta seda keegi ei era- ega avalikus sektoris. Tollivormistuse arendamisel kasutati Euroopa rahasid.

Kuidas teie hinnangul toetab või takistab avaliku halduse moderniseerimist praegune avaliku teenistuse süsteem?

Süsteem põhimõtteliselt ei takista. Ma arvan pigem, et edasimineku sõltub asutuse juhtkonnast. Inimestel peab olema soov ja valmisolek aru saada, et meil on võimalus vähendada oluliselt paberimajandust. Seda peab julgelt propageerima.

Kas innovatiivsete lahenduste mahajäämus riiklikus sektoris on erasektoriga võrreldes väga tuntav?

Ma arvan, et mahajäämus on olemas. Kasumlik äri on see, kui sinu toodet ja teenust pidevalt müüakse ning turul on leitud tasakaal. Sel juhul sa arendad oma toodet pidevalt edasi ja töötad väga oma kliendi suunatult. Nii saab planeerida ka investeeringuid. Avalikus sektoris pole ma nii süsteemset lähenemist veel kohanud. Ressursid on olemas, kuid need on väiksemad kui erasektoris. Mina pole avalikus sektoris veel kokku puutunud süsteemsemate aruteludega, kus oleks tähelepanu all näiteks see, kuidas avaliku teenuse pakkumist kolme või viie aasta perspektiivis arendada ning kus planeeritaks ka vastavaid rahalisi ressursse. Siiani on asi edasi liikunud pilootprojektide näol. Selge on see, et alati on veel kümme kohta, kuhu olemasolevat rahanatukest kasutada. Kuid ma arvan, et selles valdkonnas peaksime me aktiivsemad olema.

See, mis toimub asutuse sees, on ju ainult asja üks külg. Milline on koostöö teiste riigiasutustega ning kuidas võib nende arengutega rahule jääda?

Maksu- ja Tolliamet on selles osas päris kaugele jõudnud. Kui ametkondadevahelisest suhtlusest rääkida, siis me liigume järjest rohkem järelevalvelise töö poole. Pean silmas majandus- ja maksukuriitidega seotud koostööd Politsei- ja kaitsepolitseiiga. Liigume selle poole, et anda ka teiste ametkondade ametnikele õigused töötada meie andmebaasidega ja

saada sealt informatsiooni. Eesmärk on vähendada ametkondadevahelist paberivahetust, et saada kiiremini vastused kindlatele küsimustele. Teeme selles osas juba koostööd.

Samuti tegeleme ka tolli suuna arendamisega. Tolli ülesanne pole ühiskonna kaitsmine mitte ainult riigipiiridel, vaid ka siseteadel. Võtame kas või salakaubaveod. On olemas erinevate juhtumite ja väärtegade registrid ning me tahame politsei ja enda elektroonilised registrid ühitada. See tähendab, et mõlemad ametid saavad vajadusel siseneda andmebaasidesse, et näiteks näha, kas inimesel on liiklusrikkumiste liiksaks ka tollirikkumisi.

Kas ka mõni teine riigiasutus on teile silma jäänud püüdlustega innovatiivsete ja modernsete lahenduste poole?

Palju positiivset on kuulda olnud Haigekassa kohta. Olen tähele pannud ka Autoregistrikeskuse püüdlusi. On näha, et klientide surve sunnib aktiivselt tegema vajalikke investeeringuid nende elektrooniliseks teenindamiseks. See on ka mõistetav, sest üks kahest — sa kas puutud pidevalt kokku lõputute kliendijärjekordadega või lood klientide juhtimiseks mingi eelinformeerimise süsteemi. Keskkond sunnib seda tegema.

Mis on see, mis üldse peaks innustama riigiasutusi püüdlema innovatiivsete lahenduste poole?

Maksu- ja Tolliametit on innovatiivsusele innustanud keskkond ise. Maksuhalduri elu läks pärast 2004. aasta 1. maid raskemaks, sest kadus ära teda kaitsev riigipiir. Eesti on avatud nii legaalsele kaubaveole kui ka salakaubaveole — kui keegi ületab Narvas piiri, siis võib ta järgmine peatuskoht olla Pariisis. See tähendab, et meil peab olema operatiivne infovahetus. Mitte ainult Eesti ametkondade vahel, vaid ka meie ning teiste riikide ametkondade vahel. Majanduskeskkond sunnib seda peale. Maksuliini poolelt on innovatiivsete lahenduste kasutusele võtmisel eesmärgiks olnud nii kodanike kui ka äriühingute kulude vähendamine. Kui teised hoiavad raha kokku, siis hoiame ka meie raha kokku.

EESTI OSALEMINE AVALIKE TEENUSTE ARENDAMISE ALASES RAHVUSVAHELISES KOOSTÖÖS

KARIN NÄREP,

Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna nõunik



Seoses Euroopa Liidu-ga liitumisega on Eestil 2003. aastast alates olnud võimalik osaleda ka liikmesriikide vahelises avaliku halduse arendamise alases koostöös. Avaliku halduse kvaliteedile kui olulisele sisendile riigi konkurentsivõime tõstmisse hakati Euroopa Liidu tasandil erilist tähelepanu pöörama 2000. aasta-

te algul seoses Lissaboni strateegia protsessi käivitamisega.

Euroopa Liidu avaliku halduse koostöövõrgustik EUPAN (European Public Administration Network) tegutseb mitmel erineval tasandil. Peamine sisuline töö toimub töögruppides¹, kelle rolliks on ettepanekute tegemine liikmesriikide avaliku halduse kvaliteedi tõstmisele suunatud konkreetsete tegevuste ja meetmete osas. Rahandusministeerium on Eesti esindajaks uuenduslike avalike teenuste töögrupis (*Innovative Public Services Group*, IPSG).

Uuenduslike avalike teenuste töögrupp

Töögrupi eesmärgiks on avalike teenuste kvaliteedi tõstmine kõige laiemas mõttes. Seejuures keskendutakse ka avalike organisatsioonide juhtimise parendamisele ehk juhtimiskvaliteedi tõstmisele üldisemalt. Töögrupi tegevuses osalevad kõik Euroopa Liidu liikmesriigid ja kandidaatriigid, lisaks veel Euroopa Komisjon, Euroopa Avaliku Halduse Instituut, Speyer² ja EFQM³.

Aastatel 2004 ja 2005 on töögrupi peamiseks eesmärgideks⁴:

- 1) Ühtse hindamismudeli (*Common Assessment Framework*, CAF) kui avaliku sektori juhtimiskvaliteedi tõstmise mudeli kasutamisele õhutamine;
- 2) Euroopa Liidu kvaliteedikonverentside korraldamine. Kvaliteedikonverentsid pakuvad nii Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka teiste riikide avaliku sektori organisatsioonidele võimaluse info ja kogemuste vahetamiseks;
- 3) võrdlevanalüüsi (*benchmarking*) meetodite levitamine ja vastava meetodi kasutamisele õhutamine;
- 4) laiemal avalikkusel Euroopa Liidu avaliku halduse alases koostööst teavitamise parandamine;
- 5) loetletud eesmärkide saavutamiseks ka töögrupi enda töömeetodite arendamine.

Üha enam on töögrupis arutluse alla tõusnud küsimus, kuidas eespool nimetatud eesmärkide saavutamiseks arvestada Euroopa Liidu tasandil üldisemalt toimivate protsessidega ehk teisiti öeldes, kuidas arvestada seostega Lissaboni strateegia elluviimise ning avaliku halduse efektiivsuse vahel. Eelnevaga seonduvalt on töögrupi tegevusse uue teemana lisandumas halduskoormuse vähendamise küsimus. Nimetatud rõhuasetused on üha olulisemad ka Eesti jaoks ning Eesti on neil teemadel ka aktiivselt panustanud töögrupi töösse.

Uuenduslike avalike teenuste töögrupp järgib üha enam põhimõtet, et avaliku halduse arendamise meetodid ja liikmesriikide ühistegevust puudutavad ettepanekud peavad põhinema vastavatel analüüsidel ja uuringutel. Nii viidi 2004. aasta jooksul töögrupi tellimisel läbi mitmed tulemuste poolt olulised uurin-gud. Näiteks viidi Hollandi eestvedamisel läbi avaliku sektori tulemuslikkuse võrdlevuuring, mis analüüsis riigieelarvest eraldatavate vahendite suuruse seost erinevate sektorite (nt haridus, tervishoid jne) tulemuslikkusega avalike teenuste pakkumisel. Käesoleval aastal on muu hulgas plaanis jätkata selle uuringu jätku-uuringuga, keskendudes nimetatud seose uuri-

¹ Uuenduslikud avalikud teenused, inimressursside arendamine, e-valitsemine, parem õiguslik regulatsioon.

² German University of Administrative Sciences Speyer.

³ European Foundation for Quality Management.

⁴ "Mid Term Programme 2004-2005 for co-operation in Public Administrations" (2003).

misel avaliku halduse "põhifunktsioonidele" (poliitika kujundamine, õigusaktide eelnõude väljatöötamine). Kahtlemata annavad nimetatud uuringud olulist lisainfot ka iga liikmesriigi enda avaliku halduse alaste muudatuste planeerimiseks.

Töögrupp on võtnud suunaks ka oma tegevuse võimalikult laialdase avalikustamise. Üheks 2004. aasta olulisemaks tegevuseks oli Euroopa Liidu avaliku halduse alase koostöö veebilehe⁵ käivitamine. Veebileht peaks lähitulevikus kujunema oluliseks infoallikaks nii administratsioonidele kui ka laiemale avalikusele üldisemalt, hakates üha enam kajastama seni vaid koostöövõrgustikus levivat infot (nt uuringud jms).

Euroopa Liidu kvaliteedikonverents avaliku sektori organisatsioonidele

Töögrupi üheks peamiseks väljapoole suunatud tegevuseks on 2000. aastal alguse saanud ja üle kahe aasta toimivate Euroopa Liidu kvaliteedikonverentside korraldamine⁶. Konverentsi korraldamine toimub töögrupi ja hetkel Euroopa Liidu eesistujamaaks oleva riigi koostöös. Kui 2002. aastal osales Eesti konverentsil esimest korda ja kuulaja rollis, siis 2004. aastal Rotterdamis juba konverentsi aktiivse ettevalmistaja ja läbiviijana.

Euroopa Liidu kvaliteedikonverentside suurimaks väärtuseks on võimaluse loomine kogemuste ja arvamuste vahetamiseks ning teiste riikide kogemustest õppimiseks. Konverents on aastate jooksul kasvanud nii sisult kui ka mahult, olles oluliseks avaliku halduse arendamise suunanäitajaks⁷. Igal kvaliteedikonverentsil on oma juhtmõte, nt oli see 2004. aastal "Võimaluste muutmine tegelikkuseks"⁸.

Konverentsi ettevalmistamise perioodil oli töögrupi rolliks ettepanekute tegemine konverentsil esinejate ja ettekannete osas, konverentsi sisu koostööstamine, samuti töögrupi liikmete päritoluriikides konverentsi kohta info levitamine jms. Konverentsi ajal olid töögrupi liikmed konverentsi peamise töömeetodi — töötubade — juhtideks ja läbiviijateks.

Rahandusministeeriumil oli samuti mitmeid ülesandeid, et valmistada ette Eesti esindatus konverentsil. Igal liikmesriigil oli võimalus esitada konverentsile kolm head praktikat ehk avaliku sektori organisatsioonidele, kelle edulugu väärriks tutvustamist tervele Euroopa Liidule. Eesti heade praktikate väljavalimiseks viis Rahandusministeerium 2004. aasta alguses läbi konkursi. Konkursi tulemusena valiti Eestit esindama Haigekassa, kes andis ülevaate oma tasakaalus tule-

muskaardil põhineva strateegilise planeerimise süsteemi rakendamise protsessist.

Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei koostöös valmis Eestit esindav stend ehk messiboks. Stendid andsid osalevatele riikidele võimaluse enda ja oma avaliku halduse üldisemaks tutvustamiseks. Arvestades asjaolu, et Euroopas üldiselt ei tunta uusi liikmesriike, sealhulgas Eestit, veel eriti hästi, tuleb antud võimalust kõrgelt hinnata. Eesti tutvustuse märksõnaks oli innovaativsus ning põhirõhk oli asetatud Eesti avaliku halduse e-lahenduste tutvustamisele. Siinkohal tuleb kindlasti märkida, et huvi Eesti riigi ja meie avaliku halduse vastu oli väga suur ning stendi külastas hulgaliselt huvilisi. Märkimist väärib ka see, et Eesti oli ainus Balti riik, kes oma riigi tutvustamise võimalust kasutas.

Pärast konverentsi analüüsis ja hindas töögrupp nii konverentsi sisulist kui ka korralduslikku poolt, et arvestada saadud kogemusi järgmiste kvaliteedikonverentside ettevalmistamisel. Kolmandal Euroopa Liidu kvaliteedikonverentsil osalenud andsid tagasisidelehtedel konverentsile positiivse üldhinnangu ning enamik vastas, et nad võtsid konverentsilt kaasa mitmeid ideid oma tööks ja sooviksid osaleda ka järgmisel konverentsil. Eelöeldule vaatamata on töögrupi üheks 2005. aasta ülesandeks kvaliteedikonverentside kasulikkuse ning nendega jätkamise mõttekuse kriitiline hindamine. Tulevane hinnang hakkab aga mõjutama eelkõige viienda Euroopa Liidu kvaliteedikonverentsi korraldamist, sest neljanda kvaliteedikonverentsi sisuline ettevalmistustöö on juba aktiivselt käimas⁹.

⁵ Vt <http://www.eupan.org>.

⁶ 2000. aasta kvaliteedikonverents toimus Lissabonis ja 2002. aasta konverents Kopenhaagenis.

⁷ 2004. aasta kvaliteedikonverentsil osales ligikaudu 1300 inimest 32 riigist.

⁸ Vt www.3qconference.org.

⁹ Vt www.4qconference.org.

EUROOPA LIIDU KVALITEEDIKONVERENTS 2004

MARTEN KOKK,
Riigikantselei peadirektor



15.–17. septembrini 2004. a toimus Hollandis Rotterdams kolmas rahvusvaheline kvaliteedikonverents, millest võttis osa üle 1200 ametniku kogu Euroopast. Konverentsi korraldas Euroopa avaliku halduse koostöövõrgustik (EUPAN, *European Public Administration Network*). Liikmesriikide tegevust ürituse korraldamisel koordineeris uuenduslike avalike teenuste

töögrupp IPSPG, kus Eestit esindas Juhani Lemmik Rahandusministeeriumist. Konverentsi võõrustajaks oli Hollandi kui Euroopa Liidu eesistujariigi Sise- ja Kuningriigi Asjade Ministeerium. Eelmised sarnased konverentsid toimusid 2000. aastal Lissabonis ja 2002. aastal Kopenhaagenis.

Rotterdams toimunud konverents oli jagatud plenaarsessioonideks, töögruppideks, meistriklassideks ning agoraadeks. Plenaarsessioone toimus kokku kuus ja olulisemad kõnelejad neil olid Ameerika Ühendriikide endine asepresident Al Gore, Hollandi prints Constantijn ja asepeaminister Thomas de Graaf, Euroopa ombudsman Nikiforos Diamandouros ning Tiina Randma-Liiv Tartu Ülikoolist.

Plenaarsessioonil esinejatest pälvis ettearvatult kõige enam tähelepanu USA 45. asepresident Al Gore, kellel oli Bill Clintoni administratsioonis keskne roll föderaalvalitsuse reformiplaani *Reinventing Government* elluviimisel ja ametnike arvu vähendamisel 300 000 võrra. Oma erakordselt kaasahaaravas ja samas lihtsas ettekandes tõi ta esmase olulise põhimõttena, millest valitsuse reformimisel lähtuda, välja kodanike ärakuulamise. "Ei maksa kunagi eeldada, et sa tead ise, mida kliendid tahavad, tuleb neilt ikka küsida," ütles endine asepresident. Teiseks, oma tegevust peab püüdma mõõta. Mõõdikute seadmisel tuleb aga olla väga ettevaatlik, sest inimesed hakkavad tegema täpselt seda, mida mõõdetakse. Ning kolmandaks, tuleb olla loov ning mitte karta vigade tegemist. Inimene, kes vigu ei tee, ei püüa piisavalt, leidis ta. Kuna Al Gore'i isiklik kokkupuude ametnikkonnaga on väga suur, suutis ta hulgaliselt tuua ka elulisi näiteid.

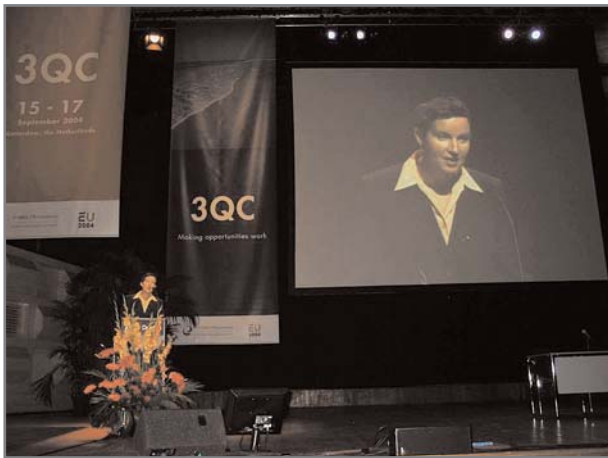
Läbi huumoriprisma pakkus Al Gore välja idee, et igale ametnikule võiks anda "andekssaamise vautšereid" (*forgivness coupon*), et julgustada inimesi võtma ette uusi asju ja mitte alati kartma tagajärgi. Asi pidanuks töötama niimoodi, et juhul kui inimene midagi valesti teeb, siis on tal teatud arv kordi võimalik esitada oma ülemusele vautšer ja teda ei karistata. Publik aplodeeris.

Halduse moderniseerimise kontekstis pidas Al Gore olulisimaks e-valitsuse ja e-lahenduste arendamist, rõhutades samas, et tehnoloogia kasutusele võtmist üksi ei saa pidada eriliseks edusammuks. Oluline on, et muutuksid juhtimiskultuur ja mõtlemisviis. Lisades siiski, et vahel võib ka uue tehnoloogia kasutusele võtmine iseenesest juba kaasa aidata kultuuri ja mõtteviisi muutumisele.

Juhtimiskultuuri muutmisest rääkides leidis Al Gore samuti, et infoajastul vajame me täiesti uut moodi juhtimist. Pole vaja juhte, kes annavad täpseid juhtnööre ja mõõdavad tulemusi. Vaja on juhte, kes suudavad luua nii lõõva visiooni, et nende organisatsioon tunneb ennast osana millestki olulisest. Eriti tähtsaks tuleb pidada eesmärkidest teavitamist — organisatsioonis otsustamise aluseks olevaid väärtusi tuleb selgitada ning neist ka kinni pidada. Kui inimesed neid usuvad ja oluliseks peavad, on haldusreformide läbiviimine juba lihtne ülesanne, kõlas resümee.

Tiina Randma-Liiv Tartu Ülikoolist pidas äärmiselt huvitava kõne Kesk- ja Ida-Euroopa riikides toimunud muutustest nõukogudeaegse haldussüsteemi reformimisel kaasaegseks avalikuks sektoriks. Esmajoones rääkis ta sellest, mida toovad uued liikmesriigid kaasa vanasse Euroopasse — näiteks suure muutuste juhtimise kogemuse. Kuna uutes liikmesmaades on olnud palju noori juhte, kes pole osanud karta riske ning on olnud ka väga ambitsioonikad, on just Kesk- ja Ida-Euroopa suutnud kiiresti välja kujundada muutustele väga vastuvõtliku halduskultuuri.

Üheks Eesti trumbiks on Randma-Liivi sõnul olnud ka noorte ja motiveeritud inimeste tulek avalikku teenistusse ning nende tahe kaasa lüüa Eesti Euroopaga lõimimisel. Eurointegratsioon on omakorda avaldanud suurt mõju meie halduspraktikale, on sundinud avalikku haldust muutuma nii, et mõnes valdkonnas võime isegi Euroopa Liidu vanadele liikmesriikidele eeskujuks olla.



Esineb Tiina Randma-Liiv Tartu Ülikoolist

Selles kontekstis tõi Tiina Randma-Liiv esile ka uute ja moodsate tehnoloogiate väga kiire leviku ja tulemusliku kasutusele võtmise Eesti avalikus sektoris. Vaatamata meie enda üsna kriitilisele suhtumisele e-teenuste pakkumisel tehtavatesse edusammudesse, on need Euroopas siiski üldiselt tunnustatud ja pakuvad suurt huvi. Seda tõestas ka tohutu tähelepanu, mis sai osaks konverentsil eksponeeritud Eesti stendile, kus huvilistel oli võimalik arvuti vahendusel tutvuda meie parimate praktikatega. Tähelepanu köitsid nii e-valitsuse infosüsteem, e-maksuamet, ID-kaardi kasutusvõimalused kui elektrooniline Riigi Teataja.

Plenaarsessioonil esinejaist tahaks veel mainida Sloveenia viiuldajat Miha Pogacnikut, kelle ülimalt energilises esinemises olid ühendatud muusikalised ja organisatsiooniteoreetilised elemendid — vaheldumisi muusikaga rääkis ta kommunikatsiooni ja koostöö olulisusest. Kuigi kokkuvõtteks tuleb möönda, et mõnele võis jääda mulje nagu oleks etenduse vormiline külj hakanud pisut sisu varjutama, oli tegemist ühe väljapaistvama etteastega tervel konverentsil.

Konverentsi kokkuvõtte tegi minu Hollandi kolleeg Rob Kuipers, kes leidis, et kvaliteeditõusu ja tulevaste muutuste edu võti peitub eeskätt juhtimise kvaliteedi tõstmises. Tuleb leida juhte, kes suudavad inimesi inspireerida, anda neile kasvamis- ja arenemisvõimaluse ning kes on valmis võtma muutuste tegemise riske. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutusele võtmine on tähtsuse järjekorras alles teisel kohal ning seegi ei saa toimida ilma muutusteta mentaliteedis, tööprotsessides ja juhtimise kvaliteedis. Nende asjade samaaegseks parandamiseks võiks rohkem kasutada ühtset hindamismudelit CAF või ka EFQM-i. Kolmas edutegur on lihtsustamine ja halduskoormuse vähendamine. Seda mitte üksnes riigi ja kodanike vahelistes suhetes, vaid ka ametnike omavahelises asjaajamises. Neljandaks on oluline kodanike rahulolu mõõtmine, sest see on ainus viis, kuidas me saame teada, kas muudatused on olnud edukad. Muidugi on oluline ka parimate praktikate levitamine ja seda eriti avalike teenuste pakkumisel infotehnoloogia rakendamise osas.

Lisaks plenaarsessioonidele tegutses konverentsil ka umbes 90 erinevat töögrupp, agoraad ja meistriklassi. Palju räägiti CAFist ja e-valitsusest. Teemasid oli seinast seina ja seda võib mingil määral pidada ka Rotterdami konverentsi miinuseks. Töögruppides võis märgata Eesti head esindatust. Töögruppe juhatsid näiteks Juhani Lemmik, Annika Velthut, Keit Kase-mets, Kaido Paabus ja Andres Rannamäe.

Mainimata ei tahaks jätta ka allakirjutanule avanenud võimalust süüa lõunat konverentsi peaesineja Al Gore'iga ning jätkata plenaaristungil alustatud arutelu teemal, mida avalik teenistus saab teha riigi konkurentsivõime tõstmiseks ja millised olid vastavad lahendused *Reinventing Government* programmis. Avaliku sektori kulutusi tuleb vähendada ja kus vähegi võimalik regulatsioone lihtsustada. Küsimus pole enam selles, kas eelnimetatut tuleb teha, vaid selles, kes suudab seda teha kiiremini ja valutumalt ning veenda inimesi, et avalike teenuste maht ja kvaliteet sellest ei lange, vaid pikemas perspektiivis isegi tõusevad.

Kokkuvõttes tuleb aga ürituse eduka teostumise eest tänada Juhani Lemmikut, Annika Antonit, Karin Närepi, Annika Hinnot, Laur Mägit ja Kersti Luhat ning Janek Solodini, tänu kellele olid Eesti esindamine ja tutvustamine ning parimate praktikate esitlemine sellel suurüritusel silmapaistvalt hästi korraldatud.

Järgmine kvaliteedikonverents toimub Tampere 27.–29. septembril 2006. a.



Eesti stend Rotterdami kvaliteedikonverentsil

TEADMISTEPÕHINE MAJANDUS ON EESTI EDU ALUS — RIIGIAMETNIKE FOORUM 2004

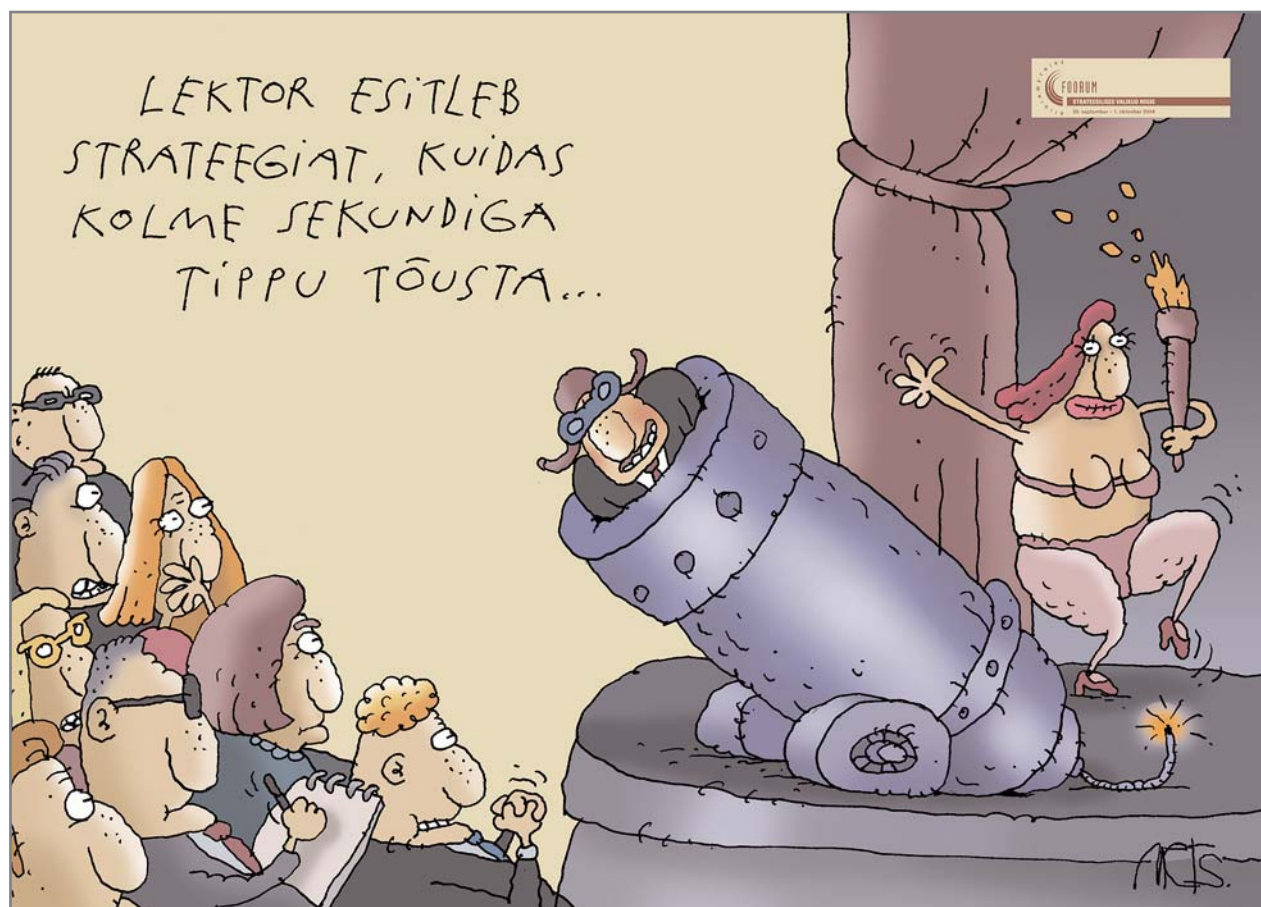
KRISTI MAE,
Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik



Juba viiendat sügist järjest toimus Tartus kõrgemate riigiametnike foorum, seekord teemal "Strateegilised valikud riigis." Kahepäevase foorumi lõppedes jäi kõlama mõte, et Eesti rahva heolu parandamise ainsaks viisiks on üleminek teadmistepõhisele majandusele, mis eeldab senisest loovama hariduse andmist ning riigi suuremat tuge majandusele.

Ka sel korral oli foorumi ettekandjate ning osalejate nimekiri esinduslik. Kahepäevase konverentsi avas vi-deotervitusega välismaal viibinud peaminister Juhan Parts, kes "Eesti edu" sessiooni sisse juhatades kinnitas, et Eesti ei ole oma strateegilistes valikutes sihte kaotanud ning meil seisab ees iseseisvuse jätkuv kindlustamine ja inimeste heolu kasvu tagamine. Riigiametnike foorumi rolliks on mõelda, kuidas nende eesmärkide nimel ühiselt töötada.

Üks eesmärk, millele riik konkurentsivõime tagamisel ja oma arengu planeerimisel kindlasti tähelepanu pöörama peab, on keskkonnasõbralik ning säästlik areng. Keskkonnaminister Villu Reiljan leidis oma ettekandes, et kõik avaliku sektori organisatsioonid saavad sellele kaasa aidata ning peaksidki seda tege-ma. Säästev tarbimine algab piasjadest. "Rohelised riigihanked" on riigi võimaluseks eelistada avaliku sektori tarbimisvalikutes keskkonnasõbralikke lahen-



Foorumil esinejatele jääb üritust meenutama Hillar Metsa temaatiline pilt

dusi ja organisatsioonide ning anda ühiskonnale õigeid signaale puhta elukeskkonna säilitamiseks.

Foorumi ühe intrigeerivama ettekandega esines e-Riigi Akadeemia SA nõukogu liige Linnar Viik, kes alustas oma sõnavõttu seisukohaga, et arutelu teadmispõhise majanduse üle on tänaseks juba tagantjärele tarkus. Arvutanud kokku iga inimese poolt riigi teenuste kasutamiseks kulutatava aja, leidis Viik, et ainuüksi selle aja vähendamine aitab riigil SKPd kasvada, sest inimesed saavad seda aega kulutada uute väärtuste loomisele. Rõõmuga tõdes ta, et Eestis ei nähta infotehnoloogiat muutuste allikana iseeneses, vaid vahendina nende elluviimiseks. Samas toimib infotehnoloogia protsesside võimendajana positiivselt vaid siis, kui on midagi lihtsat ja selget, mida võimendada. Häguse protsessi või segase süsteemi puhul on Linnar Viigi sõnul tulemuseks lihtsalt väga võimas müra. Riik peab olema lihtne, mitte üleloomulike kosmosetehnoloogiate abil üles ehitatud, siis on võimalik seda ka lihtsalt valitseda.

Foorumi peaettekandja Maria João Rodrigues, "Lissaboni strateegia ema", kinnitas, et avaliku halduse ja riigiametnike roll teadmispõhise majanduse arendamisel on ääretult suur. Taolise, inimestel põhineva majanduse väljaarendamisega, tuleb teadlikult ning eesmärgistatult tegelda igas, mitte ainult kõrgtehnoloogilises, valdkonnas. Oluline on kindlasti ka avaliku ja erasektori koostöö. Eesti seniseid samme Lissaboni

strateegia rakendamisel hindas Rodrigues edukaks.

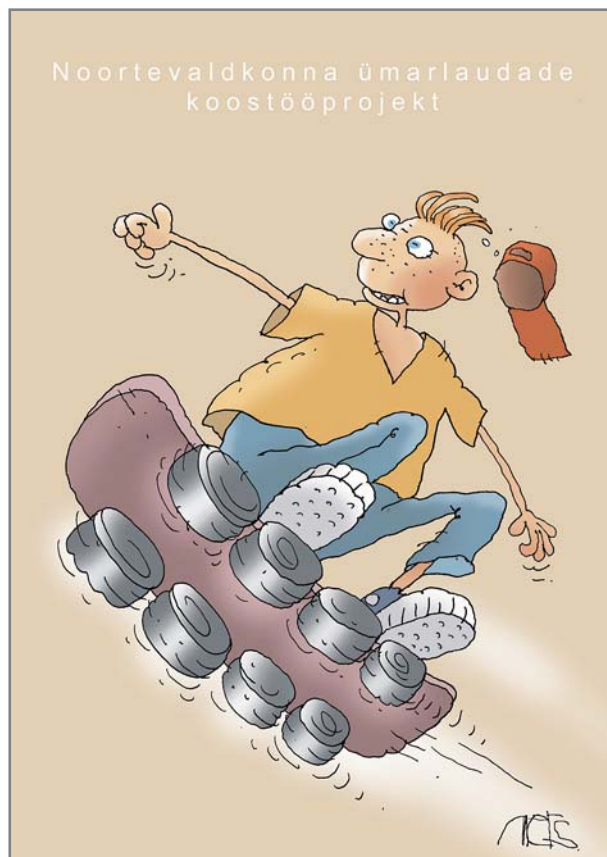
Ühiselt tegutsedes paremini — riigiasutuste koostöökonkurss

Riigiasutuste vahelise koostöö soodustamiseks, koordineerimiseks ning informatsiooni liikumise väärtustamiseks toimus ka 2004. aasta foorumi raames riigiasutuste koostööprojekti konkurss, millest olid oodatud osa võtma kõik koostööprojektid, mida aasta jooksul riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning era- ja kolmanda sektori organisatsioonide koostöös ellu on viidud. 11 konkursile esitatud projekti olid kõik esiletoomist väärt ja nii otsustatigi lisaks peaaühinnale välja anda neli eriauhinda. Esiletõstetud projektidele jäävad konkursil osalemist meenutama Hillar Metsa temaatilised pildid.

Eriauhinna tulemusrikka koostöö eest sotsiaalse kaasatuse suurendamisel ja võrdsete võimaluste loomisel pälvis Sotsiaalministeeriumi projekt "Puuetega inimeste tööhõive edendamine", mille käigus tutvustati Eestis esimest korda laiemalt võrgustikutöö ja juhtumikorralduse põhimõtteid, et leida puuetega inimestele töökohad ning aidata neil ületada võimalikud barjäärid ametisse asumisel. Projekti käigus loodi üle Eesti 12 koostöövõrgustikku, mis arendavad puuetega inimeste tööhõivet ka pärast projekti lõppemist. Koolituse käigus aidati tööle 50 puuetega inimest ning ko-



Auhind tulemusrikka koostöö eest sotsiaalse kaasatuse suurendamisel ja võrdsete võimaluste loomisel projektile "Puuetega inimeste tööhõive edendamine"



Parima kaasaja auhind projektile "Noortevaldkonna ümarlaudade koostöö"

halikud koostöövõrgustikud jätkasid tööd ligi 40 kliendiga. Õpetati välja puuetega inimeste juhtumikorraldajad-töökohtade kohandajad, samuti said koolitust ja nõu üle 400 tööandja, personalitöötaja ning puuetega inimestele teenuste osutaja. Töötati välja ka töökohtade kohandamise käsiraamat ja hea tava tööandjale. Valmis puuetega inimeste tööhõive teemaline veebileht (www.pite.ee), mille administreerimist jätkab Sotsiaalministeerium.

"Parima kaasaja" eriauhinna vääriliseks otsustas riigisekretäri poolt juhitud komisjon tunnistada Haridus- ja Teadusministeeriumi tähtajatu "Noortevaldkonna ümarlaudade koostööprojekti", mille puhul tõsteti esile kodanikeühendustega hea koostöö tava kujundamist. Projekti eesmärgiks oli erinevate partnerite ja tasandite otsustusprotsessidesse ja infovahetusse kaasamine selleks, et soodustada ühist tegutsemist noorte elu edendamisel. Kaheksa temaatilise ümarlaua ülesandeks oli noorsootöö valdkonna arendamise ettepanekute väljatöötamine, eksperthinnangute andmine ning erinevate asjasse puutuvate institutsioonide koostöö koordineerimine.

Kaitsejõudude Peastaabi projekt "Kõikide laste isadepäev 2003" leidis komisjoni poolt tunnustust kui heategevuslikku ja vabatahtlikku koostööd edendav koostööprojekt. Peastaabi poolt korraldatud kõikide laste isadepäev oli tasuta heategevuslik perepidu, mille eesmärgiks seati pereväärtuste, eeskätt isa rolli

vääristamine. Ürituse kandvaks ideeks oli mehelike ametite propageerimine. Tegemist oli Lõuna-Eesti "külma hooaja" suurima rahvaüritusega. Vastavalt tagasisidele ärgitasid selle ürituse atraktiivne vorm ning laialdane meediakajastus inimesi perede koostegutsemise ja isa rolli üle mõtteid vahetama nii mitmeski maakonnas.

Neljas kategooria, milles samuti otsustati anda välja eriauhind, oli tulemuslik koostöö kohalike omavalitsustega. Preemia laureaadiks sai Keskkonnaministeerium, kes oma koostööprojektiga "Ühtsete vee-ettevõtete loomine seitsmes maakonnas" algatas omavalitsustes paiknevate vee-ettevõtete ühendamise maakonna või vesikonna tasandil, et tekiks ühtne ja tugev vee-ettevõtte, kes suudab pärast ELilt saadud toetuste rakendamist iseseisvalt ilma edaspidise riigipoolse abita kvaliteetset teenust pakkuda. Projekti pikemaajaliseks eesmärgiks oli Eesti erinevate piirkondade joogivee kvaliteedi ning reovee puhastamise süsteemide kehtivate nõuetega vastavusse viimine, millega ühtlasi valmistati ettevõtteid ette Euroopa Liidu toetuste vastuvõtmiseks.

Peaauhinna vääriliseks hindas komisjon Sotsiaalkindlustusameti projekti "Vanemahüvitise e-taotlus". 2003. aasta oktoobris alguse saanud projekti eesmärgiks oli riigi ja kodanike omavahelise suhtluse lihtsustamine ning dokumentide kogumise ja andmete käsitsi sisestamise asendamine riigi erinevates



Auhind heategevusliku ja vabatahtliku koostöö edendamise eest projektile "Kõikide laste isadepäev 2003"



Auhind tulemusliku koostöö eest kohalike omavalitsustega projektile "Ühtsete vee-ettevõtete loomine seitsmes maakonnas"



Peaauhind projektile "Vanemahüvitise e-taotlus"

andmekogudes olevate vajalike andmete elektroonilise koondamisega. Samuti oli eesmärgiks andmete mitmekordsel sisestamisel tekkivate vigade vältimine ning hüvitise määramise lihtsustamine. Elektrooniliselt koondatud andmete alusel tehti 2004. aasta kaheksa kuuga enam kui 17 200 vanemale vanemahüvitise väljamakseid ligi 300 miljoni krooni ulatuses.

Projekti läbiviijate sõnul sai 2002. aastal tekkinud idee võimalikuks tänu heale koostööle erinevate riigiasutuste ja infotehnoloogiafirmade vahel. Projekt tõestas, et riigi suuremate andmekogude (riiklik pensionikindlustuse register, ravikindlustuse andmekogu, rahvastikuregister, maksukohustuslaste register) pidamisel on juba saavutatud tase, kus ei pea piirduma üksnes andmete näitamisega, vaid nende andmete alusel saab teha otsuseid sadade miljonite kroonide jagamiseks.

Rohkem teoreetilist teavet praktikuteni — üliõpilastööde konkurs

Eesmärgiga aidata kaasa avaliku halduse arendamisele ja avaliku teenistuse maine tõstmisele, väärtustada avaliku halduse alast teadus- ja arendustegevust ning soodustada teoreetilise teabe jõudmist praktikuteni korraldas Riigikantselei 2004. aastal esmakordselt ka üliõpilastööde konkursi, mille auhinnatud töid foorumil tunnustati. Vaatamata konkursi uudsusele ei olnud esitatud tööd puudust ja nii pidi riigisekretäri poolt moodustatud komisjon tegema valiku 26 seitsmest erinevast kõrgkoolist pärit üliõpilastöö vahel. Lisaks kahele peaaahinnale anti ka sellel konkursil välja kolm eriauhinda.

Sisekaitseakadeemia päästekolledži päästeteenistuse eriala tudeng Stella Polikarpus sai eriauhinna rakendusliku väärtusega lõputöö eest "Nägemis-, liikumis- ja kuulmispuudega inimeste päästmise õpetamine Eestis". Sander Põllumäe Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonnast pälvis komisjoni otsuse kohaselt eriauhinna oma avaliku sektori kontekstis uudset ja aktuaalselt valdkonda kajastanud magistritöö "Kaugtöö rakendamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes" eest. Tartu Ülikooli üliõpilastest leidis tunnustust Merit Tatar oma bakalaureusetöö "Konsultantide kasutamine avalikus sektoris: vajadused, võimalused ja ohud. Kolme Eesti Vabariigi ministeeriumi näitel" eest. Ka selle töö puhul tõstis komisjon esile avaliku sektori arendamise seisukohalt olulise ja aktuaalse valdkonna uurimist.

Mõlemad 2004. aastal peaauhinna saanud üliõpilastööd sisaldasid rahvusvahelist mõõdet. Tartu Ülikooli politoloogiaeriala tudengi Tarmo Seliste bakalaureusetööd "Postkommunistlike valitsuste stabiilsusest" tõsteti esile väärtusliku andmestiku ning rahvusvahelise mõõtmise eest ning Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise eriala üliõpilase Margit Suurna bakalaureusetöö "Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti Vabariigi Riigikogu rollile otsustusprotsessis" pälvis auhinna väärtuslike tulemuste eest Euroopa Liidu kontekstis.

EESTI EUROOPA LIIDUS:
VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED

EETIKA JA VÄÄRTUSED
AVALIKUS TEENISTUSES

AVALIK HALDUS
JA INNOVATSIOON

**AVALIK TEENISTUS
ARVUDES**

LISAD

ÜLEVAADE EESTI AMETNIKKONNAST

AIRI ALAKIVI,

Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna juhataja

OLIVER VÄÄRTNÕU,

Riigikantselei avaliku teenistuse ja personaliosakonna nõunik 2003–2004



Riigikantselei on kogunud Eesti avalikku teenistust iseloomustavaid andmeid 1996. aastast alates ning 1999. aastast alates on personalistatistika ülevaade olnud avaliku teenistuse aastaraamatu üheks osaks. Käesolev aastaraamat jätkab seda tava. Alljärgnev artikkel sisaldab lühikäsitlust Eesti ametnikkonnast 2004. aasta 31. detsembri seisuga¹.

Küsitluse sihtrühm ja andmete töötlemine

Eesti ametnikkonnast ülevaadet andes tuleb esmalt käsitleda avaliku teenistuse ja avaliku teenistuja mõistet. Avaliku teenistuse seaduse järgi tähendab avalik teenistus töötamist riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Ametiasutustena käsitatakse riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavaid asutusi, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine. Avalikud teenistujad jagunevad ametnikeks ja abi-teenistujateks. Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik. Abiteenistuja on ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja. Kuna avalikku võimu teostavad eelkõige ametnikud ja nende osakaal riigi ametiasutuste koosseisudes on 90% (ametnike osakaal kohaliku omavalitsuse ametiasutuste koosseisudes on 64%), siis keskendutakse järgnevas ülevaates vaid ametnikele — inimestele, kes on otseses usaldus- ja teenistussuhtes riigi või kohaliku omavalitsusega.

Kuni 1. maini 2004. a võisid riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikuna töötada vaid Eesti Vabariigi kodanikud. Seoses Eesti astumisega Euroopa Liitu muutis Riigikogu avaliku teenistuse seadust nii, et alates 1. maist 2004. a võib ametisse nimetada ka Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikke, kes vastavad seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Ametikohadele, mille põhiülesandeks on ametiasutuse juhtimine, riiklik järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamine, riigisadaluse töötlemine, riikliku süüdistuse esindamine või riigi diplomaatiline esindamine ning ametikohtadele, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamisel piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi, nimetatakse vaid Eesti kodanikke.

31. detsembri 2004. a seisuga tegutses Eestis 70 riigi ametiasutust, linnade ja valdade elu korraldas ja juhtis 241 kohalikku omavalitsust. Suurim muudatus riigi ametiasutuste osas toimus 2004. aastal Raudteeministeeriumi valitsemisalas — Maksuamet ja Tolliamet liitusid ühiseks maksuhalduriks ehk Maksu- ja Tolliametiks. Struktuursed muudatused leidsid aset ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas, kus Raudteeamet korraldati ümber Raudteainspeksiooniks ning Justiitsministeeriumi valitsemisalas, kus suleti Maardu vangla ja optimeeriti teiste vanglate koosseise. Kohalike omavalitsuste arv jäi 2003. aastaga võrreldes samaks.

Statistika kajastab kõikide riigi ametiasutuste andmeid. Kohalikest omavalitsustest esitas personaliandmed 164 linna ja valda ehk 68% kõigist omavalitsustest (10 protsendipunkti võrra rohkem kui eelmisel aastal). Kuna oma andmed esitasid kõik suuremad omavalitsused, siis on hinnanguliselt kaardistatud 85% kohaliku omavalitsuse ametnikest.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused esitasid oma personaliandmed Riigikantseleile läbi avalike teenistujate andmekogu või elektrooniliste andmeankeetide abil 2005. aasta jaanuaris. Esinduslik andmekogum võimaldab olulisemad näitajad ja muutused välja tuua järgmistes asutustegruppides:

- ministeeriumid koos valitsemisalaga — ministeeriumid ja nende valitsemisalas olevad ametid, inspeksioonid ja teised asutused, kaasa arvatud

¹ Aastaraamatu piiratud võimalusi arvestades on põhjalikum personalistatistika (ilma kommentaarideta) kättesaadav Riigikantselei veebilehel: <http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus>.

Justiitsministeeriumi haldusalas olevad I ja II astme kohtud

- põhiseaduslikud institutsioonid — Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikantselei, Riigikohus, Riigikontroll ja Õiguskantsleri Kantselei ning Riigikantselei haldusalas olev Rahvusarhiiv;
- maavalitsused — 15 maavalitsust;
- kohalikud omavalitsused — 164 linna ja valda.

Avaliku teenistuse koosseisu iseloomustavad andmed

31. detsembri 2004. a seisuga töötas riigi ametiasutustes 19 386 ametnikku. See arv kajastab kõiki ametnikke, v.a kaadrikaitseväelasi, kes töötavad kaitseväes, Piirivalveametis ja Päästeametis. Koos kaadrikaitseväelastega, keda oli teenistuses 4283, oli riigiametnike arv 2004. aasta lõpus 23 669. 164-s andmed esitanud linnas ja vallas töötas 31. detsembril 2004. a kokku 4142 ametnikku. Seega võib oletada, et kohalike omavalitsuste ametnike koguarv Eestis on 4870 ümber.

Riigiametnike koguarv on 2003. aastaga võrreldes jäänud praktiliselt samaks. Ametnike arv on tõusnud ministeeriumides — 6,9% võrra. Maavalitsustes on ametnike arv 4,3% võrra vähenenud. Ametnike arvu vähenemine on toimunud ka põhiseaduslikes institutsioonides ning ministeeriumide valitsemisalas — vastavalt 2,1% ja 1,3% võrra (vt tabel 1).

	Muutus ametnike arvus	% muutus ametnike arvus	2003	2004
Ministeeriumid eraldi	180	6,9%	2593	2773
Ministeeriumide valitsemisala	-201	-1,3%	15251	15050
Maavalitsused	-35	-4,3%	810	775
Põhiseaduslikud institutsioonid	-17	-2,1%	805	788
Kõik kokku	-73	-0,4%	19459	19386

Tabel 1. Riigiametnike arvu muutus 2003. aastaga võrreldes

Suurima ametnike arvuga Eesti riigiasutus on Politsei-amet, kus töötab 4705 ametnikku (95 ametnikku rohkem kui 2003. aastal). Suuruselt järgmine on kahe ameti ühendamise tulemusena sündinud Maksu- ja Tolliamet 2 268 ametnikuga (2003. aastal oli kahe ametis kokku 2444 ametnikku ehk 176 inimest

rohkem kui 2004. aastal). Rohkem kui tuhat ametnikku töötab veel ka esimese ja teise astme kohtutes ning vanglates — esimeses vastavalt 1 281 ja teises 1 554. Vanglasüsteemi korrastamise tulemusena on vanglaametnike arv vähenenud 258 ametniku ehk 14,2% võrra. Kõige väiksemaks riigiasutuseks on Energiaturu Inspeksioon, milles töötab üheksa ametnikku. Ministeeriumidest on suurimad Välisministeerium ja Keskkonnaministeerium vastavalt 566 ja 476 ametnikuga. Väikseim on Kultuuriministeerium 53 ametnikuga. Kaitsejõudude Peastaabis ja selle haldusalas, Piirivalveametis ning Päästeametis teenivate kaadrikaitseväelaste koguarv on aastaga vähenenud 108 inimese ehk 2,5% võrra. Kokku oli 2004. aasta lõpul ametis 4283 kaitseväelast.

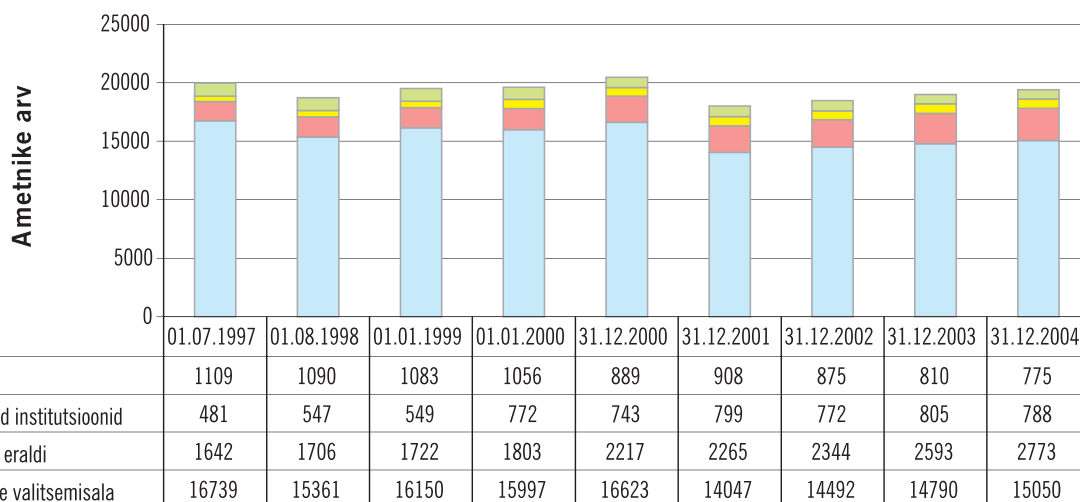
Suurim kohalik omavalitsus on Tallinna Linnavalitsus, kus töötab 1260 ametnikku. Tartu Linnavalitsuse teenistuses on 303 ametnikku ja Narva Linnavalitsuse teenistuses 188 ametnikku. Kõige väiksem omavalitsus on 3 ametnikuga Lavassaare vald Pärnumaal, 4 ametnikku töötab Piirissaare vallas Tartumaal, 5 ametnikuga omavalitsused on Alajõe vald Ida-Virumaal, Vormsi vald Läänemaal, Kaisma vald Pärnumaal ja Öru vald Valgamaal.

Avaliku teenistuse koosseisu üheksa aasta võrdlusandmed näitavad, et ametnike hulk on vähenenud eelkõige maavalitsustes. Teistes asutuste gruppides, eriti aga ministeeriumides, on ametnike arv tõusnud (vt graafik 1).

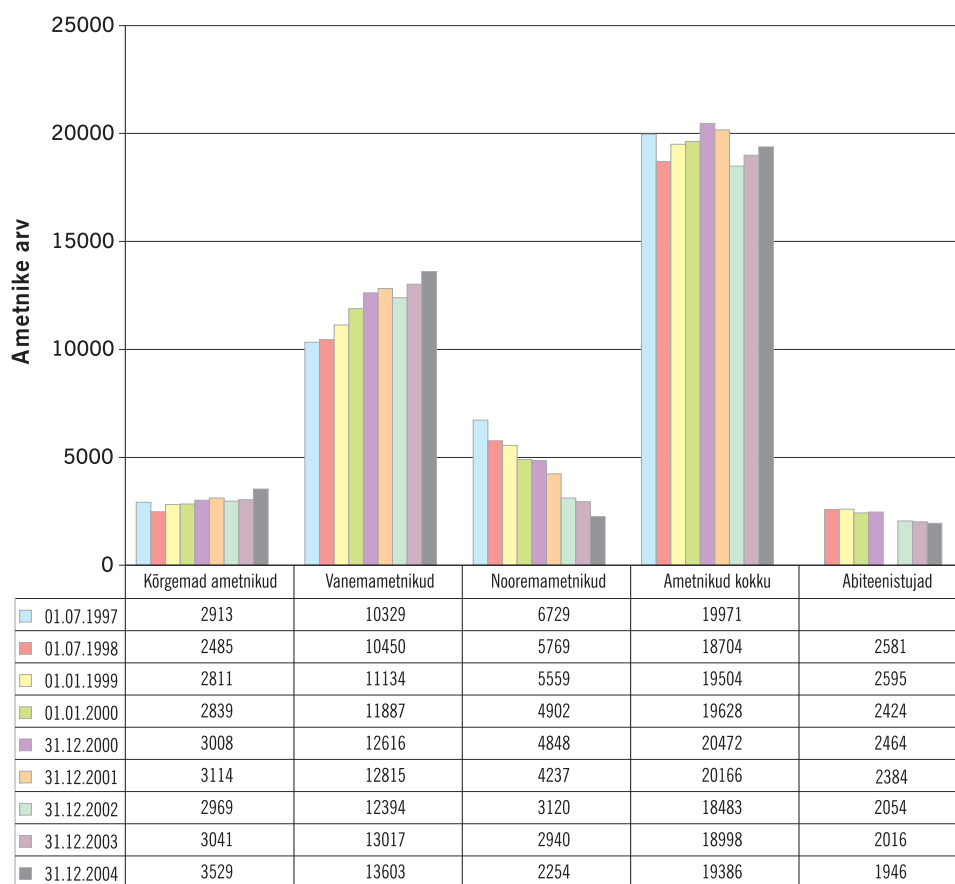
Ametnike jaotus põhigruppidesse

2004. aasta viimasel päeval oli riigi ametiasutuste teenistuses 3529 kõrgemat ametnikku, 13 603 vanemametnikku ja 2254 nooremametnikku (vt graafik 2). Jätneb eelmisi aastaid iseloomustanud areng — nooremametnike arv väheneb ning nii kõrgemate kui ka vanemametnike osakaal kasvab ametnike arvu suurenemise tõttu. Kui viis aastat tagasi oli nooremametnike osakaal ametnike koguarvus 25%, siis 2004. aastal oli vastav näitaja 12%. Kirjeldatud muutuse võimalike põhjuste hulgas on kõige olulisem tõenäoliselt riigiteenistujate jäik palgaastmestik, mis ei võimalda nooremametnikele maksta konkurentsivõimelist ja motiveerivat palka. Vanemametnike keskmine osakaal kogu ametnikkonnas on 70% ja kõrgemate ametnike osakaal 18%.

2004. aasta personalistatistika kinnitab jätkuvalt riigi kõrgemate ametnikega seotud "anomaaliat" ehk kohusetäitjate suurt osakaalu. Üheks põhjuseks on olnud kõrgemate ametnike haridusnõue — kõrgem ametnik peab omama kõrgharidust. Teiseks ja peamiseks põhjuseks on olnud kõrgemate ametnike konkursikorraldus. Avaliku teenistuse seadus sätestab, et kõrgemad ametnikud nimetatakse ametisse avaliku konkursi alusel, mille kuulutab välja riigisekretär. Erinevatel põhjustel on seaduses sätestatud konkursiprotseduuri eiratud ja nii on kohusetäitjate osakaal kõigi kõrgemate ametnike hulgas tõusnud 23%-ni ehk 808



Graafik 1. Riigiametnike arv asutuste gruppide lõikes 1997–2004²



Graafik 2. Riigiametnike jaotus põhigruppidesse 1997–2004

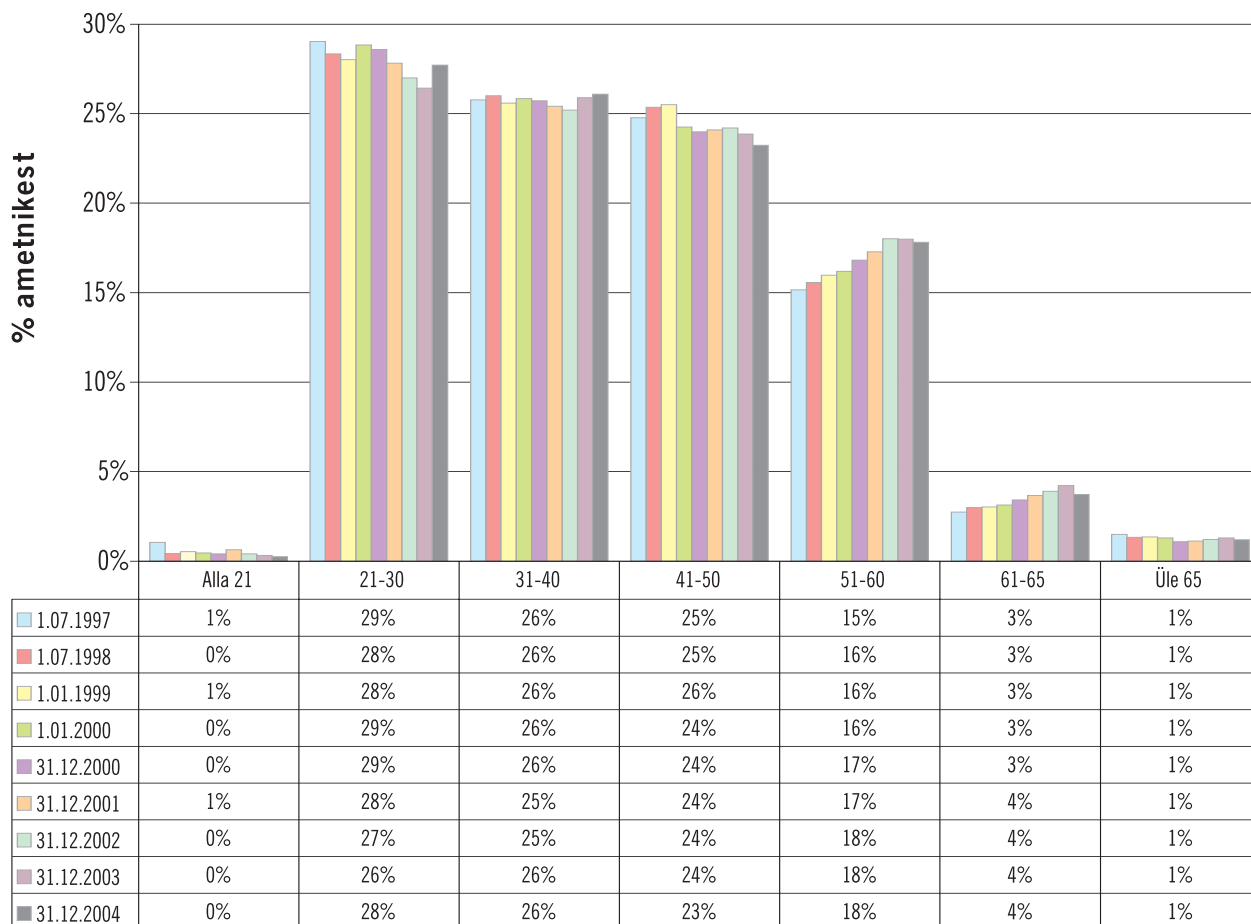
ametnikuni. Aasta-aastalt on nimetatud suht- ja absoluutarv suurenenud.

Samaaegselt on suurenenud asutuste poolt vakantsete ametikohtade täitmiseks läbiviidavate konkursside arv, sh ka kõrgemate ametnike ametikohtade täitmiseks läbiviidavate konkursside arv³. Selle vastuolulise arengu põhjal — üheaegselt on suurenenud nii avalike konkursside arv kui ka kohusetäitjate arv, kuigi personalivoolavuses ei ole olulisi muutusi toimunud — võib öelda, et avalikud konkursid kui üks avaliku

teenistuse avatuse, läbipaistvuse, kompetentsuse ja poliitilise neutraalsuse tagamise mehhanisme on Eesti avalikus teenistuses üha suurema au sees. Samaaegselt soovivad asutused võtta heade tippametnike kiire leidmise ning toimiva meeskonna loomise ja arendamise eest suurema vastutuse kui senine regulatsioon võimaldab. Tõenäoliselt on tulevikus otstarbekas vastutus kõrgemate ametnike värbamisel jagada kaheks: riigisekretäri korraldusel viiakse avalikud konkursid läbi vaid avaliku teenistuse tippjuhtide ametikohtadele (ametite ja inspeksioonide peadirektorid, ministee-

² 2004. a ministeeriumide valitsemisala ametnike arvust kajastuvad ka kohtunikud ja prokurörid.

³ Vt põhjalikumalt ülevaadet aastaraamatu artiklist "Personali värbamine, valik ja hindamine".



Graafik 3. Riigiametnike vanuseline jaotus 1997–2004

riumide asekaantslerid, maavanemad). Avalikud konkursid osakondade juhatajate ja direktorite ning nõunike ametikohtadele viiakse aga läbi ametiasutuste juhtide korraldusel. Nimetatud suunda toetas ka Vabariigi Valitsuse 6. mai 2004. a kabinetiistungil arutluse all olnud avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon.

Kohalikes omavalitsustes on ametnike jaotus põhi-gruppidesse järgmine: 29% ametnikest kuulub juhtide põhigrupi, 61% vanemametnike põhigrupi ja 10% nooremametnike põhigrupi.

Ametnike vanuseline jaotus

Riigiametnike vanuselises struktuuris ei ole viimaste aastate jooksul olulisi muutusi toimunud (vt graafik 3).

21-30-aastaste ametnike grupp on 2003. aastaga võrreldes suurenenud kahe protsendipunkti võrra ehk 28 protsendini kõigist ametnikest. 41-50-aastaste ametnike grupp on aastaga vähenenud ühe protsendipunkti võrra ehk 23 protsendini kõigist ametnikest. Teised vanusegrupid on eelmise aastaga võrreldes jäänud samale tasemele. 54% ametnikest on nooremad kui 41 aastat ja 46% ametnikest vanemad, 5% ametnikest on vanemad kui 61 aastat.

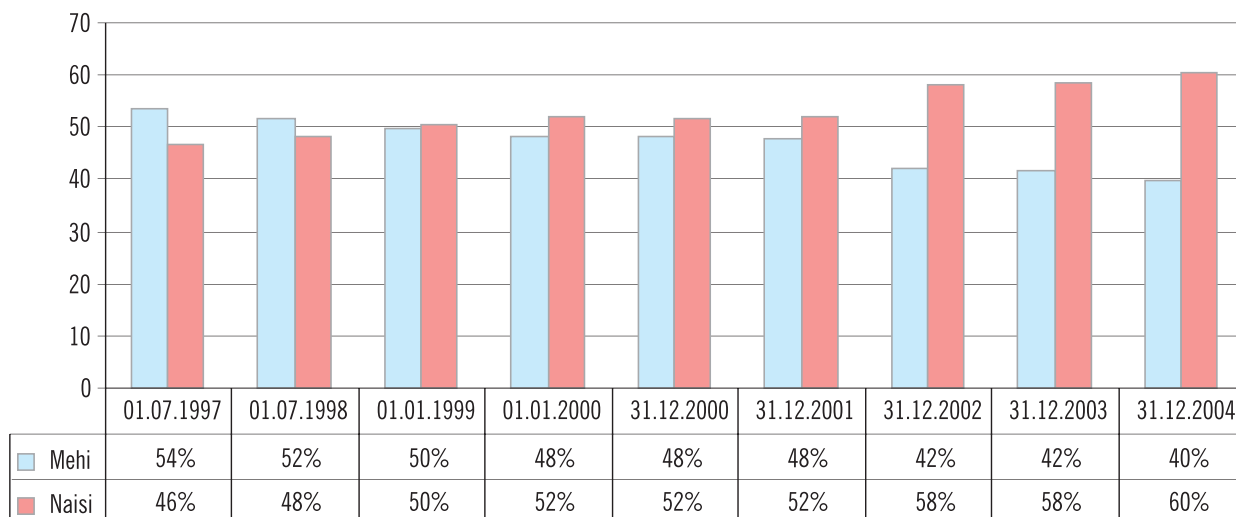
Asutuste gruppide vanuseline struktuur on erinev. Kõige rohkem noori ehk 21-30-aastaseid ametnikke

töötavad põhiseaduslikes institutsioonides (31%), kõige vähem maavalitsustes (8%). 31-40-aastaste ametnike esindatus on erinevates asutuste gruppides enam-vähem võrdne. 41-50-aastaste ja 51-60-aastaste ametnike osakaal on suurim maavalitsustes (vastavalt 32% ja 30%) ning väikseim põhiseaduslikes institutsioonides (20% ja 23%) ning ministeeriumides koos valitsemisalaga (18% ja 17%).

Kohaliku omavalitsuse ametiasutustes jaotuvad ametnikud vanuserühmadesse järgmiselt: 21-30-aastaseid ametnikke on 16%, 31-40-aastaseid 22%, 41-50-aastaseid 31%, 51-60-aastaseid 25% ja üle 61-aastaseid 6%.

Ametnike sooline jaotus

Naiste osakaal on avalikus teenistuses 2004. aastal kahe protsendipunkti võrra tõusnud, moodustades 60% kogu ametnikkonnast (vt graafik 4). Naiste ja meeste osakaal oli täpselt võrdne 1999. aastal, varasematel aastatel ületas meeste arv naiste arvu. Üheksa aasta andmeid vaadeldes tuleb tõdeda, et naiste osakaal on Eesti avalikus teenistuses tasapisi, aga kindlalt kasvanud. 2004. aastal toimunud soolise jaotuse muutuse peamiseks põhjuseks on kaitsevaelaste ja vanglaametnike arvu tuntav vähenemine. Neil kohtadel töötasid eelkõige mehed.



Graafik 4. Riigiametnike sooline jaotus 1997–2004

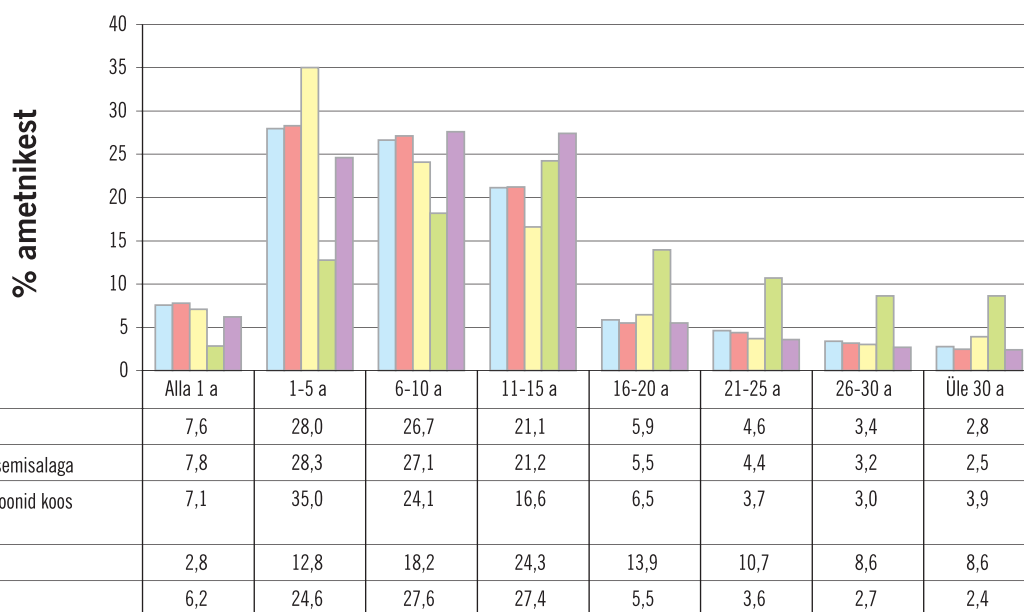
Vaadeldes riigiametnike soolist jaotust põhigrupiti, näeme, et kõrgemate ametnike põhigrupis on naiste osakaal aastaga tõusnud kolme protsendipunkti võrra, suurendades tuntavalt naiste edumaad meeste ees. Kui 2000. aastal oli kõrgemate ametnike seas 57% mehi ja 43% naisi, siis 2004. aastal oli kõrgemate ametnike hulgas 47% mehi ja 53% naisi. Täpselt sama palju on suurenenud ka naiste osakaal noorem-ametnike põhigrupis. Absoluutarvudes oli riigi ametiasutustes 31. detsembril 2004. a tööl 11 690 naist ja 7 696 meest.

Kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ametnike sooline jaotus on olnud aastaid tugevalt naiste kasuks. 2004. aastal oli naiste osakaal 70% ja meeste osakaal 30%.

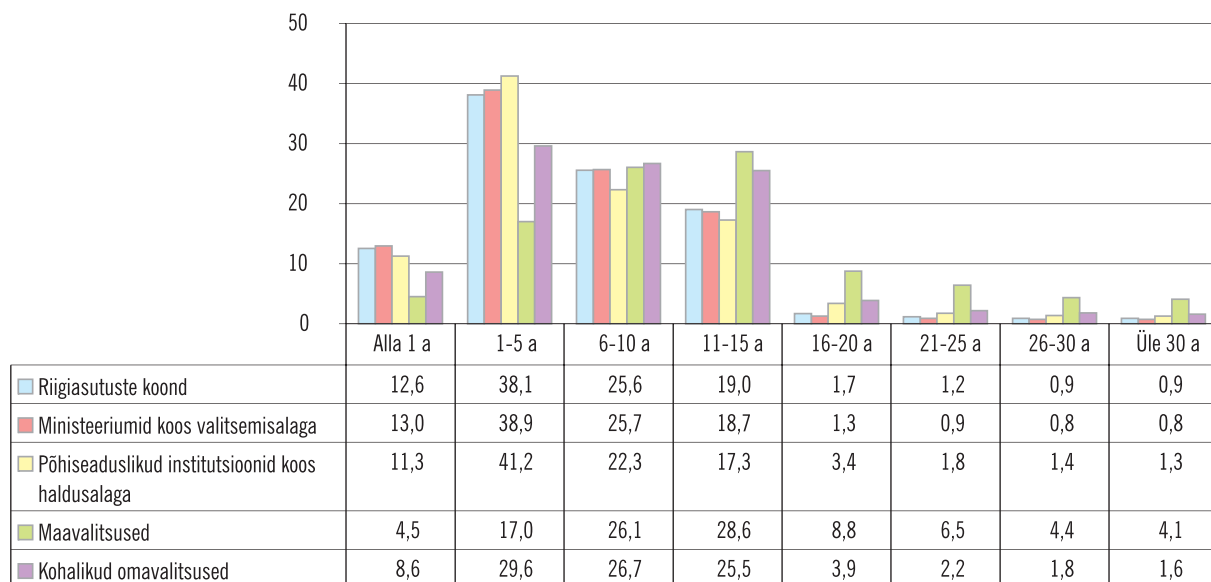
Ametnike teenistusstaaz

Ametnike teenistusstaazi näitajates ei toimunud 2004. aastal olulisi muutusi ning võib öelda, et need näitajad on juba väljakujunenud struktuuriga (vt graafik 5). 36% riigiametnikest ja 31% kohaliku omavalitsuse ametnikest on alla 5-aastase avaliku teenistuse staaziga. Üle 10 aasta on avalikus teenistuses töötanud 38% riigiametnikest ja 42% omavalitsus-ametnikest.

Suurima avaliku teenistuse staaziga ametnikud töötavad maavalitsustes — 66,1% maavalitsuste ametnikest on avalikus teenistuses töötanud üle 10 aasta. Lühima avaliku teenistuse staaziga ametnikud tegutsesvad põhiseaduslikes institutsioonides — 66,2% põhiseaduslike institutsioonide ametnikest on teenistuses olnud alla 10 aasta.



Graafik 5. Ametnike jaotus üldise avaliku teenistuse staazi järgi (31.12.2004 seisuga)



Graafik 6. Ametnike jaotus avaliku teenistuse staaži järgi antud ametiasutuses (31.12.2004 seisuga)

Ametnike ühes ametiasutuses töötamise aeg on sarnane eelmistele aastatele (vt graafik 6). Märkimist väärib alla 1-aastase teenistusaajaga ametnike suhteliselt suur hulk ministeriumides koos valitsemisalaga ja põhiseaduslikes institutsioonides — vastavalt 13% ja 11,3% ametnikest. Kõige kauem on ühes asutuses töötanud maavalitsuste ametnikud, kus üle 10-aastase staažiga on 52,4% ametnikest.

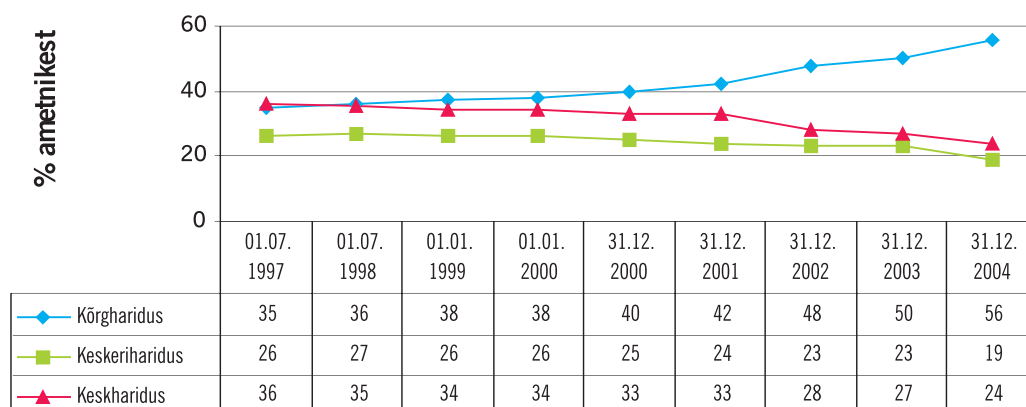
Ametnike haridustase

Ametnike haridustaset iseloomustab juba kaheksandat aastat järjest kõrgharidusega ametnike osakaalu kasv. Kui 1997. aastal oli kõrgharidusega riigiametnike osakaal 35%, siis 2004. aastal oli see 56% (vt graafik 7). Silmapaistev tõus on toimunud just viimase aastaga. Samal ajal on riigiametnike hulgas vähenenud keskharidusega ametnike osakaal — 1997. aastal oli see 36%, 2004. aastal 24%.

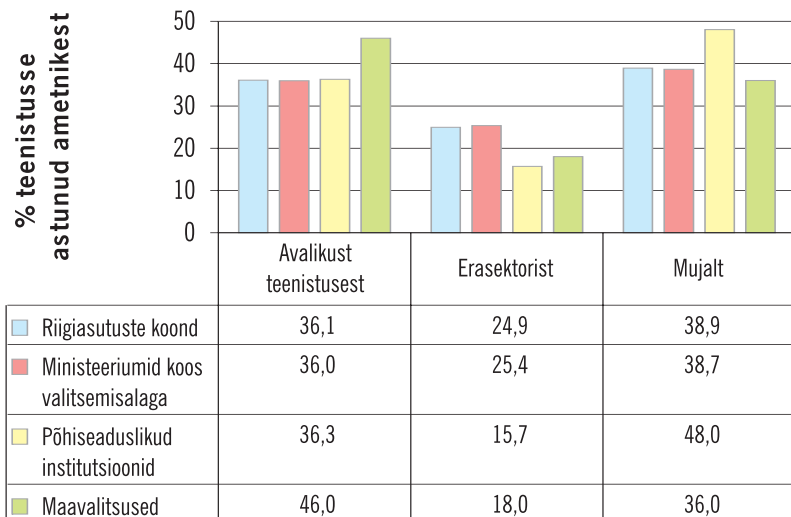
Kohalike omavalitsuste teenistuses olevatest ametnikest on samuti rohkem kui pooltel ehk 58 protsendil kõrgharidus.

Ka ametikohtade põhigruppide lõikes on näha kõrgharidusega ametnike arvu suurenemist aastast aastasse. Riigi ametiasutustes töötavatest kõrgematest ametnikest oli 2004. aasta lõpul kõrgharidus 89 protsendil, kusjuures põhiseaduslikes institutsioonides oli vastav näitaja veelgi kõrgem — 95%. Kohalikes omavalitsustes juhtide ja nõunikena töötavatest ametnikest oli kõrgharidus 73% protsendil. Kõrgharidus on ka keskmiselt 53 protsendil riigi ametiasutuste ja 57 protsendil kohaliku omavalitsuse ametiasutuste vanemametnikest. Nooremametnike põhigrupis on kõrgharidus 45 protsendil riigiametnikest ja 20 protsendil omavalitsusametnikest.

Riigi ametiasutustes oli 2004. aasta lõpul kokku 110 põhiharidusega ametnikku (0,6% ametnike koguarvust). Kohaliku omavalitsuse ametiasutustes oli neid veelgi vähem — 0,2%. Aastate lõikes on põhiharidusega ametnike arv järjest vähenenud. Erandit üldisest keskharidusnõudest rakendatakse neile ametnikele, kes olid teenistuses 1. jaanuaril 1996. a kui jõustus avaliku teenistuse seadus, juhul kui nad vastasid teistele teenistusse võtmise tingimustele ja ametikoha eesmärgi saavutamiseks seatud nõuetele.



Graafik 7. Riigiametnike hariduslik jaotus (1997–2004)



Graafik 8. 01.01.–31.12.2004 teenistusse astunud riigiametnike jaotus eelmise teenistuskoha järgi

Tasemeõppes õppivate ametnike osakaal oli 31. detsembri 2004. a seisuga nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ametiasutustes 11%, mis on kahe protsendipunkti võrra enam kui aasta varem. Asutuste gruppide lõikes on enim tasemeõppes osalevaid ametnike põhiseaduslikes institutsioonides — 16%. Kõige vähem õppijaid on maavalitsustes — 7%.

Ametnike liikumine

2004. aastal vähenes riigi ametiasutustes töötavate isikute arv 73 võrra. 2004. aastal astus riigiteenistusse 17% ja lahkus teenistusest 14% ametnikkonnast (vt graafikud 8 ja 9). 2003. aasta vastavad näitajad on 16% ja 13%, mis näitab voolavuse nõrka suurenemist. Kuna 2004. aastal ei toimunud riigi ametiasutustes suuri struktuurimuudatusi, tuleks personalivoolavuse põhjuseid täiendavalt otsida ja analüüsida. Riigikantselei poolt kogutud andmed ei võimalda nimetatud teemat süvendatumalt käsitleda.

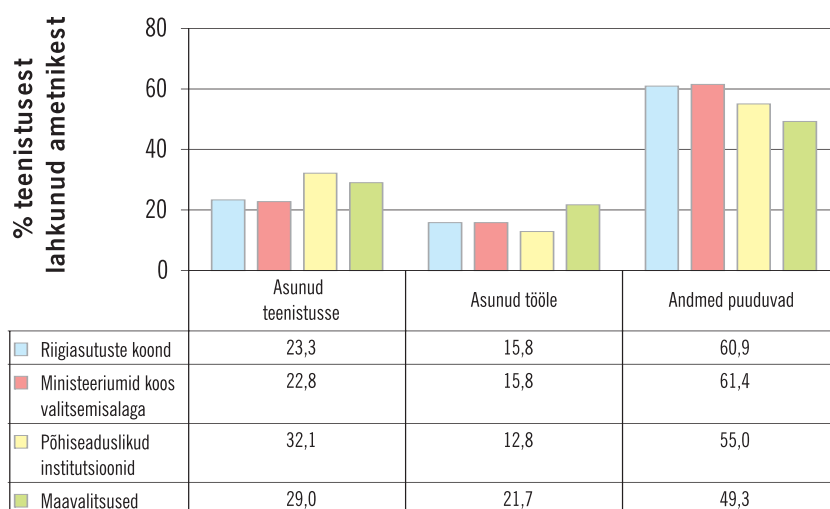
2004. aastal riigi ametiasutustesse teenistusse nimetatud ametnike eelamiseks töökohaks oli 36 protsendil juhtudel avalik teenistus ja 25 protsendil erasektor. Mujalt teenistusse tulnud oli 39%. Kõrgemate ametnike puhul on avaliku teenistuse sees liikumine mõnevõrra rohkem levinud kui vanem- ja nooremametnike puhul.

Umbes neljandik ehk 23% riigi-ametnikest, kes 2004. aastal teenistusest vabastati, jätkasid tööd avalikus teenistuses. Vähemalt 16% siirdus erasektorisse. 61% teenistusest vabastatud ametnike edasise töövõi teenistuskoha suhtes täpsemad andmed puuduvad.

Ülalkirjeldatud statistika kinnitab Eesti avaliku teenistuse üldist suundumust nn avatud süsteemi poole, kus teenistusse astumine era- ja mitetulundussektorist on võimalik ja levinud.

Kokkuvõtteks

Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste kaasabil Eesti avaliku teenistuse kohta kogutud andmed võimaldavad teha kokkuvõtte, et Eesti avaliku teenistuse personalistruktuur on üldjoontes välja kujunenud ja stabiliseerunud. Euroopa Liiduga liitumine ei toonud kaasa täiendavat ametnikkonna kasvu. Ametnikud, kes riigis ja kohalikes omavalitsustes töötavad — 2004. aastal kokku 19 386 inimest — on haritud, asjatundlikud ja õppimistahtelised.



Graafik 9. 01.01.–31.12.2004 teenistusest vabastatud riigiametnike jaotus uue teenistuskoha järgi

AASTA AVALIKU TEENISTUSE KOOLITUSES

ANU ALTERMANN,

Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna koolitustalituse nõunik



Riigikantselei 2004. aasta avaliku teenistuse koolituse alased tegevused keskendusid jätkuvalt tsentraalse koolituse planeerimisele ning asutuste koolitusjuhtidega toimuva koostöö tõhustamisele. Aasta alguses viidi läbi põhjalikum koolitusvajaduste analüüs, mille käigus ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid, põhiseaduslikud institutsioonid ning

maavalitsused kavandasid ametnike koolitusvajaduse 2004. aastal avaliku teenistuse koolituse prioriteetsetes valdkondades¹. Riigikantseleile laekunud andmete alusel koostati detailne "2004. aasta avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamise tegevuskava", milles toodi välja Riigikantselei eelarves tsentraliseeritud koolituseks ettenähtud vahenditest aasta jooksul finantseeritavad koolitustegevused. Riigikantselei eelarvest finantseeriti kokku ca 1,3 miljoni krooni ulatuses 2004. aasta avaliku teenistuse koolitusprioriteetide alaste avatud koolituste läbiviimist ning koolitusprogrammide ja õppematerjalide väljatöötamist. Koostöös Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse ning teiste partneritega koolitati aasta jooksul avaliku halduse arendamise seisukohalt prioriteetsetes valdkondades kokku 2002 riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikku.

"Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtete" kohaselt toimub valdav osa avaliku teenistuse koolituse rahastamisest detsentraliseeritult, ametiasutuste koolituse eelarvest. Viimastel aastatel on Riigikantselei tsentraalsete koolitusvahendite kaasabil toetatud ametnike koolitamist ja ühtse oskusteabe kujundamist avaliku halduse arendamise prioriteetsetes valdkondades. Vastavalt 2004. aasta kevadel vastuvõetud avaliku teenistuse arendamise kontseptsioonile² tsentraalset koolitusfondi edaspidi ei ole. Suurte eelnõude

ja reformide puhul peab ettevalmistav ministeerium kavandama projekti eelarvesse ka koolituskulud nende teiste asutuste ametnike koolitamiseks, kellele muudatuste rakendamise alane teave ja koolitus on vajalik. Reformide alaste koolituste läbiviimise ning vajamineva täiendõppe ettevalmistamise keskuseks saab eelkõige iga riigiasutuse personaliosakond.

Vaatamata ülaltoodud muudatustele jätkab Riigikantselei koostöös ministeeriumidega iga-aastaste avaliku teenistuse koolitusprioriteetide koostamist. Nende rakendamist finantseeritakse järgnevatel aastatel lisaks vastava valdkonna arendamise eest vastutava ministeeriumi vahenditele ka Riigikantselei haldussuutlikkuse tõstmise meetme keskse koolituse alameetme raames eraldatavatest vahenditest³. Koolitustegevuste finantseerimine on suunatud koolitusprogrammide ja õppematerjalide väljatöötamisele ning koolituste läbiviimisele prioriteetsetes valdkondades, samuti koolitusvajaduse väljaselgitamiseks ja avaliku teenistuse personalijuhtimise arendamiseks vajalike uuringute läbiviimisele.

Koolitusstatistika analüüsi meetodika

Riigikantselei on alates 1999. aastast regulaarselt läbi viinud koolitusstatistika alaseid küsitlusi kõigis riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Käesolevas artiklis on esitatud viimase viie aasta (2000–2004) avaliku teenistuse koolitusandmete võrdlev analüüs rõhuasetusega 2004. aastal avaldunud peamistele trendidele.

2004. aastal esitas oma koolitusstatistika Riigikantseleile kokku 227 ametiasutust, nende seas kõik ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid, maavalitsused ning põhiseaduslikud institutsioonid. Küsitlusele vastanud kohalike omavalitsuste arv on aastate lõikes olnud erinev. Viimastel aastatel on see küll jätkuvalt suurenenud, kuid põhjalikke järeldusi ei võimalda kohaliku omavalitsuse koolituse kohta esitatud andmed siiski veel teha. 2004. aasta koolitusstatistika analüüsis on hõlmatud 156 kohaliku omavalitsuse asutuse andmed.

¹ Vt <http://www.riigikantselei.ee/?id=3054>, "Avaliku teenistuse koolitusprioriteetid 2004. aastal".

² <http://www.just.ee/index.php3?cath=8764>, punkt 1.3.2. Ametnike koolitamine.

³ "Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks - ühtne programmdokument 2003–2006", meede 1.4 "Haldussuutlikkuse tõstmine". Vt lähemalt Riigikantselei avaliku teenistuse veebileheküljelt: <http://www.riigikantselei.ee/?id=2386>.

Käesoleva analüüsi aluseks olevad ametiasutuste poolt esitatud andmed ei kajasta Riigikantselei vahenditest ja/või välisabist (kaas)finantseeritud koolituste puhul koolitustele kulutatud asutusevälist raha, küll aga koolituse mahtu ja asutusepoolset finantseeringut.

Kogutud andmete analüüs on aastate lõikes jaotatud nelja peamise teema alla:

- raha — planeeritud ja kulutatud koolituseelarve;
- sihtgrupid — koolituse maht teenistujate põhigruppide lõikes;
- koolitusvaldkonnad — koolituse maht erinevates koolitusvaldkondades;
- koolitusvormid — koolituse korraldamise viisid.

Koolitusstatistika analüüs on esitatud asutuste gruppide kaupa — ministriumid (MIN), ametid ja inspeksioonid (AMI), maavalitsused (MV), põhiseaduslikud institutsioonid (PSI) ja kohalikud omavalitsused (KOV). Riigikantselei tänab kõiki küsimustele vastanud.

Koolituseelarve

Tabelis 1 on välja toodud riigiasutuste planeeritud koolituse eelarve ning koolitusele aasta jooksul tegelikult kulutatud vahendid asutuste gruppide lõikes. Riigiasutustes tervikuna on alates 2000. aastast toimunud järjekindel koolituseelarvete kasv. Sarnaselt eelmistele aastatele on 2004. aastal ametnike koolitamiseks tehtud kulud suurenenud ministriumide, ametite ja inspeksioonide⁴ ning põhiseaduslike institutsioonide grupis. Maavalitsuste grupis oli 2004. aastaks planeeritud koolituseelarve küll mõnevõrra suurem kui 2003. aastal, kuid koolitusele kulutatud vahendite kogusumma on maavalitsuste grupis tervikuna viimasel viiel aastal siiski jätkuvalt vähenenud.

Keskmine koolituskulude protsent palgafondist asutuste gruppide lõikes on esitatud graafikus 1. Et grupis olevate asutuste vahelised erinevused on üsna suured, saab andmete põhjal teha vaid üldisi järeldusi. Võrreldes 2003. aastaga on kõige enam suurenenud koolitusele kulutatud vahendite osakaal palgafondist ministriumide grupis. Kui 2003. aastal ministriumide palgafond suurenes eproportsionaalselt palju võrreldes koolitusele kulutatud vahendite kogusummaga, tuues endaga kaasa koolituskulude osakaalu olulise vähenemise grupis tervikuna, siis 2004. aastal avaldus vastupidine trend — koolitusele kulutatud vahendite summa suurenes keskmiselt 34%, samas kui palgafond suurenes 13%. Kolmandat aastat järjest on koolitusele kulutatud vahendite osakaal

Asutuste grupid	Aasta	Eelarve	Kulutatud
AMI	2000	19 726 412 kr	18 672 047 kr
	2001	19 094 527 kr	17 292 044 kr
	2002	21 568 931 kr	21 530 617 kr
	2003	32 282 007 kr	29 498 608 kr
	2004	42 220 875 kr	39 293 399 kr
MIN	2000	5 383 675 kr	5 409 981 kr
	2001	8 039 471 kr	8 082 461 kr
	2002	7 951 676 kr	7 898 843 kr
	2003	9 695 843 kr	8 134 598 kr
	2004	11 798 829 kr	10 930 371 kr
MV	2000	2 682 236 kr	2 592 237 kr
	2001	2 376 348 kr	2 357 370 kr
	2002	2 429 915 kr	2 199 885 kr
	2003	2 013 370 kr	1 841 733 kr
	2004	2 063 794 kr	1 758 173 kr
PSI	2000	3 007 800 kr	2 544 268 kr
	2001	4 085 700 kr	3 355 135 kr
	2002	3 886 900 kr	3 141 359 kr
	2003	3 660 000 kr	3 318 226 kr
	2004	3 785 000 kr	3 389 947 kr
Kokku	2000	30 800 123 kr	29 218 533 kr
	2001	33 596 046 kr	31 087 010 kr
	2002	35 837 422 kr	34 770 704 kr
	2003	47 651 220 kr	42 793 165 kr
	2004	59 868 498 kr	55 371 890 kr

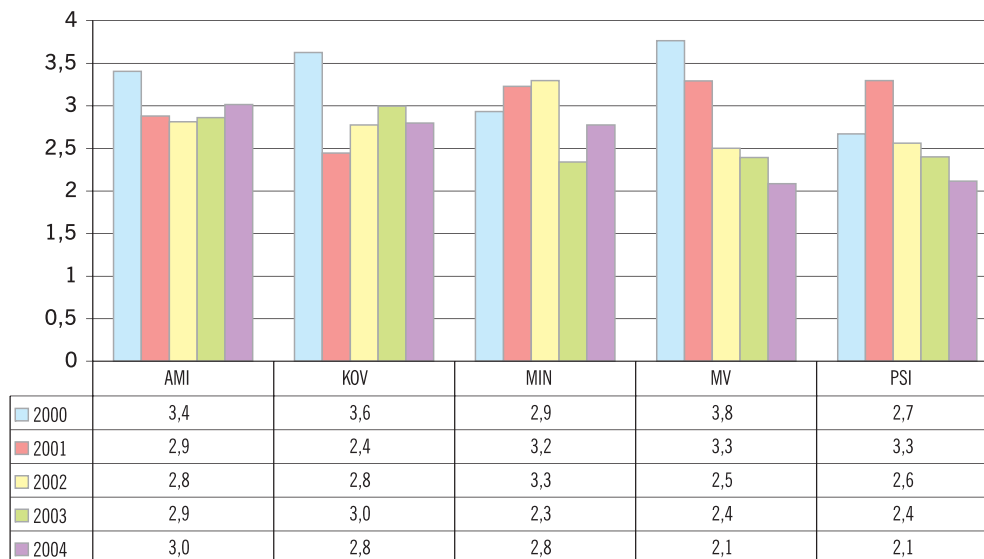
Tabel 1. Koolituseelarve asutuste gruppides

palgafondist stabiilselt suurenenud ametite ja inspeksioonide grupis. 2003. aastaga võrreldes vähenes 2004. aastal keskmine koolituskulude osakaal palgafondist kohalike omavalitsuste, põhiseaduslike institutsioonide ja maavalitsuste grupis.

2004. aasta koolitustegevuse statistika küsitlusele vastates esitasid asutused Riigikantseleile andmed ka asutuse eelarvest tehtud koolituskulude jagunemise kohta otsesteks ja kaudseteks⁵. Otseste koolituskuludena toodi välja koolitustel osalemise tasud, lektoritasud ning õppematerjalide ettevalmistamiseks või ostmiseks tehtud kulud. Kaudsete koolituskulude alla liigitati asutuse koolituseelarvest tasutud koolitusruumide ja -inventari rendi kulud, toitlustuskulud, majutuskulud, sõidukulud, lähetatute kindlustuskulud, päevarahad ning muud koolituslähetuste kulud. Graafikus 2 on esitatud ülevaade otseste ja kaudsete koolituskulude osakaalu kohta 2004. aasta koolituse kogukuludes asutuste gruppide lõikes.

⁴ 2003. aasta koolitusstatistika ei sisaldanud Kaitsejõudude Peastaabi ja selle allasutuste andmeid. 2004. aastal oli nende asutuste planeeritud ja kulutatud eelarve ca 9 miljonit krooni, mis selgitab ka AMI grupi koolituseelarve olulist suurenemist 2003. aastaga võrreldes. Kaitsejõudude Peastaabi ja selle allasutuste koolituseelarve sisaldas lisaks ametnike koolituse eelarvele ka kaitseväelaste koolituseks planeeritud ning kulutatud eelarvelisi vahendeid, kuna ametnike ja kaitseväelaste koolitamiseks planeeritud summasid ei ole võimalik üksteisest eristada. Kaitseväelaste koolituse andmed sisalduvad ka Piirivalveameti poolt esitatud planeeritud ja kulutatud vahendite ülevaates.

⁵ Otsesteks ja kaudseteks koolituskulud ei ole üksteisest eristatud Maksu- ja Tolliameti, Siseministeriumi, Haridus- ja Teadusministeriumi ning Keskkonnaministeriumi poolt esitatud andmetes. Nimetatud asutuste puhul on kõik koolituskulud koolitusstatistika analüüsis kajastatud otseste kuludena.

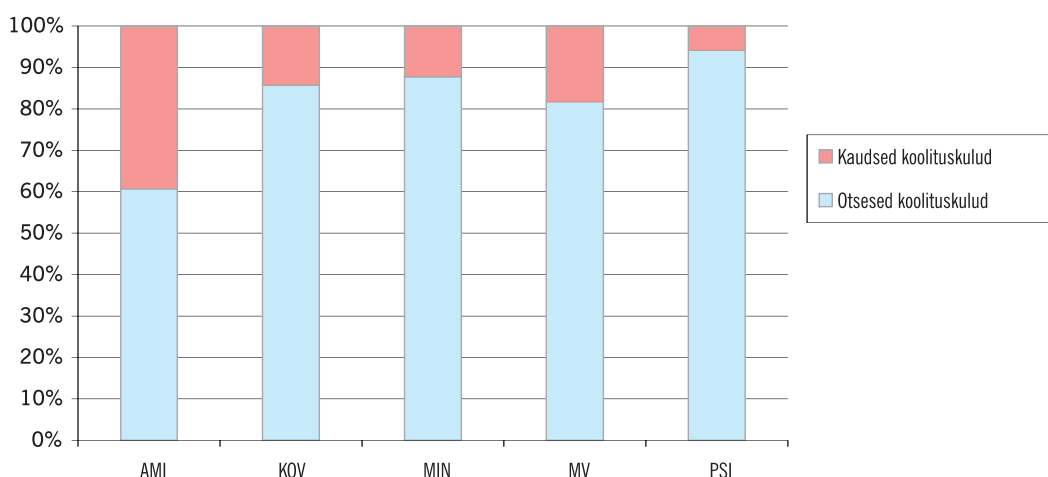


Graafik 1. Koolitusele kulutatud raha (protsent palgafondist)

Kaudsete kulude osakaal koolitusele kulutatud vahenditest oli kõige suurem ametite ja inspeksioonide grupis, moodustades 39% koolituse kogukuludest. Kaudsete koolituskulude suurt osakaalu ametite ja inspeksioonide grupis selgitab teiste asutuste gruppidega võrreldes oluliselt suurem majasisese⁶ koolitusvormi kasutamise maht (vt graafik 10), mille puhul koolituse läbiviimine eeldab sageli vaid kaudsete kulude tegemist. Kaudsete kulude osakaalu suurendavad näiteks väliskoolitustel osalemine, ametite ja inspeksioonide piirkondlike allasutuste, maavalitsuste ning kohaliku omavalitsuse asutuste ametnike osalemine Tallinnas toimuvatel koolitustel jms. Kaudsete kulude osakaal oli kõige väiksem (6%) põhiseaduslike institutsioonide grupis.

Ministeeriumide ning ametite ja inspeksioonide keskmine koolituspäeva hind⁷ (vt graafik 3), mis 2003.

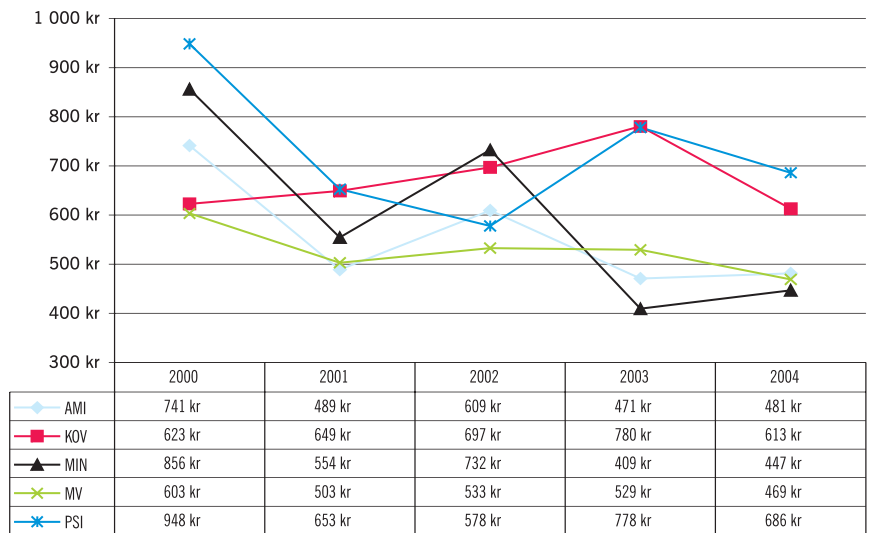
aastal oluliselt vähenes, hakkas 2004. aastal taas suurenema. Vastupidine tendents avaldub kohalike omavalitsuste ning põhiseaduslike institutsioonide gruppides, kus 2003. aastal toimunud koolituspäeva hinna olulisele suurenemisele 2004. aastal järgnes keskmise koolituspäeva maksumuse märgatav vähenemine. Kõige enam on keskmine koolituspäeva hind eelmise aastaga võrreldes vähenenud kohaliku omavalitsuse asutustes (21% võrra), kus suur hinnalangus on seletatav kõige odavama koolitusvaldkonna — asutuse põhitegevusega seotud koolituse — mahu olulise suurenemisega. Sellele vaatamata on keskmine koolituspäeva hind nii kohalike omavalitsuste kui põhiseaduslike institutsioonide gruppides teiste asutuste gruppide keskmisest hinnast oluliselt kõrgem. Kõige kõrgem keskmine koolituspäeva hind oli 2004. aastal põhiseaduslike institutsioonide grupis. Sarna-



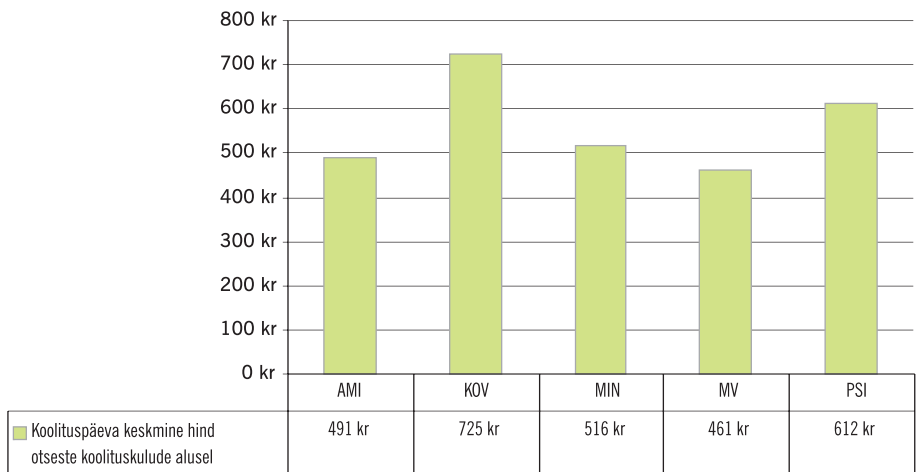
Graafik 2. Otseste ja kaudsete koolituskulude osakaal asutuse eelarvest tehtud koolituskuludes asutuste gruppide lõikes 2004. aastal

⁶ Majasisene koolitus — koolituse vorm, mille puhul on koolitajaks oma asutuse spetsialist, koolituse läbiviimiseks kasutatakse asutusesisest kogemust ja teadmisi.

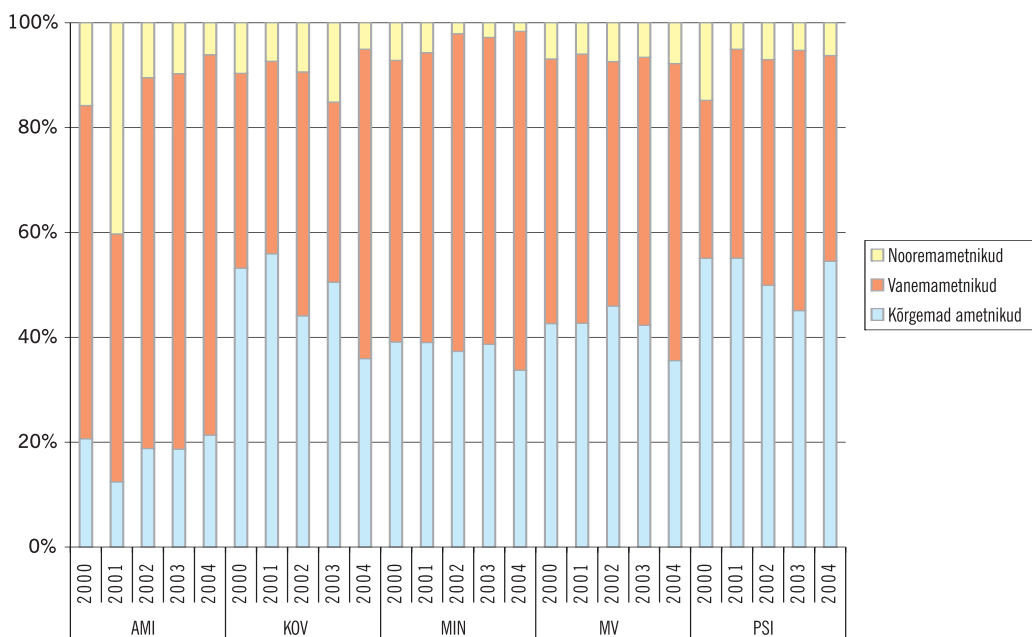
⁷ Keskmise koolituspäeva hinna arvutamisel on arvestatud nii otseseid kui ka kaudseid koolituskulusid.



Graafik 3. Keskmise koolituspäeva hind asutuste gruppides



Graafik 4. Keskmise koolituspäeva hind 2004. aastal otseste koolituskulude alusel



Graafik 5. Koolituse maht ametnike põhi-gruppide lõikes

selt 2003. aasta andmetega oli jätkuvalt keskmine koolituspäeva maksumus kõige madalam ministeeriumides.

2004. aasta koolitusandmeid analüüsid vaatles Riigikantselei eraldi ka otseste koolituskuludena tasutud keskmist koolituspäeva hindu. Graafikus 4 esitatud otseste koolituskulude alusel arvutatud keskmine koolituspäeva hind võimaldab saada ülevaate vaid koolitusteenuse eest tasutud keskmistest summast ning tulemused ei ole mõjutatud transpordi-, majutusega muudest kaudsetest kuludest. Analüüsist selgub, et koolituse keskmine maksumus ühe koolituspäeva kohta on kõige kõrgem kohalikes omavalitsustes, kus vaid koolitusel osalemise või õppematerjalide soetamise eest maksti keskmiselt 725 kr koolituspäeva eest. Järgnevad põhiseaduslikud institutsioonid, ministeeriumid ning ametid ja inspeksioonid. Kõige madalam keskmine päevahind (461 kr) koolitusteenuse ostmisel oli maavalitsuste grupis.

Koolituse sihtgrupid

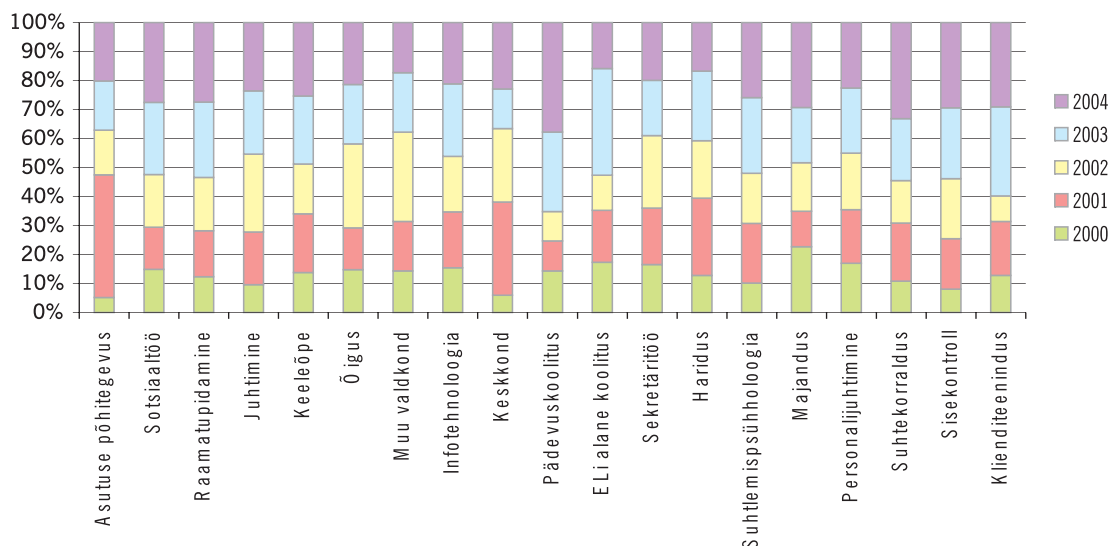
Graafikus 5 toodud tulpdiagramm kirjeldab koolituse proportsionaalset mahtu (tundides) ametnike põhi-gruppides erinevate aastate lõikes. Kõikides asutuste gruppides peale põhiseaduslike institutsioonide suurenes 2004. aastal vanemametnike koolituse maht. Kuna avalikus teenistuses tervikuna on kõige enam just vanemametnikke, on ka nende koolituse maht teiste ametnike põhi-gruppide koolitusmahuga võrreldes püsivalt kõige suurem, moodustades 2004. aastal keskmiselt 68% koolituse kogumahust. Kõrgemate ametnike koolituse maht on jäänud 2003. aastaga sarnasele tasemele. Vähenenud on nooremametnike koolituse mahu osakaal, seda eelkõige kohaliku omavalitsuse asutustes (10% võrra).

Koolitusvaldkonnad

Graafik 6 kirjeldab avaliku teenistuse koolitusvaldkondade mahtu (tundides) aastate lõikes⁸. Eelmise aastaga võrreldes suurenes koolituse maht 2004. aastal kõige rohkem keskkonna, suhtekorralduse, majanduse ning pädevuskoolituse valdkonnas. Koolitusmahud on stabiilselt suurenenud ka sisekontrolli, asutuse põhitegevuse, juhtimise ning keelekoolituse valdkonnas. 2003. aastaga sarnases mahus koolitati ametnikke personalijuhtimise, õiguse, raamatupidamise, sekretäritöö, sisekontrolli, infotehnoloogia, sotsiaaltöö ning majanduse valdkonnas.

Riigikantselei viis koostöös Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskusega 2004. aastal senisest suuremas mahus koolitusi läbi avaliku teenistuse personalijuhtimise koolitusprioriteedi rakendamise raames. Aasta jooksul finantseeriti Riigikantselei eelarves tsentraliseeritud koolituseks ettenähtud vahenditest valdkonna koolitusi 259 727 krooni ulatuses. Keskelt finantseeritud koolitustel osales 564 ametnikku ning valdkonna koolitusmaht oli kokku 4686 tundi, moodustades 35,8% ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide, põhiseaduslike institutsioonide, maavalitsuste ning kohaliku omavalitsuse asutuste koolituse kogumahust personalijuhtimise valdkonnas.

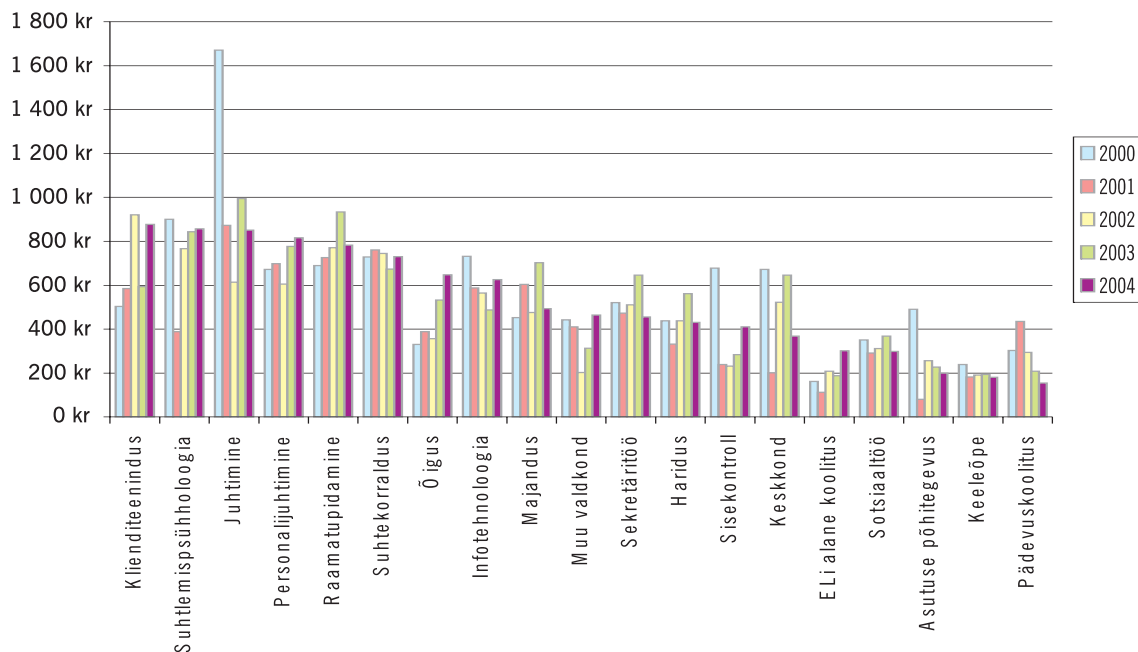
2003. aastaga võrreldes vähenes kõige enam koolituse maht Euroopa Liidu (EL) alase koolituse⁹ valdkonnas (57% võrra). 2003. aastal toimunud ELi alase koolituse mahu olulist kasvu põhjustas peatselt saabuv Euroopa Liiduga liitumine. ELi alaseid koolitusi viidi varasemate aastatega võrreldes suuremas mahus läbi ka Riigikantselei vahendite toel. 2004. aastal toimunud ELi alase koolituse mahu vähenemine avalikus teenistuses tervikuna oli seotud Riigikant-



Graafik 6. Koolitusmahu jaotus valdkonniti

⁸ Graafiku aluseks on kõigi asutuste, välja arvatud Piirivalveameti (PV), koolitusandmed, kuna PV poolt esitatud andmete põhiosa moodustab kaitseväelaste koolitus. Vastavate andmete kasutamine moonutaks ametnike koolituse mahtude protsentuaalset jagunemist. Kaitsevõjude Peastaabi ja selle allasutuste puhul on analüüsis kajastatud vaid nimetatud asutustes töötavate avalike teenistujate koolitusandmed. Kaitseväelaste andmeid koolitusstatistika analüüsi ei sisalda.

⁹ Euroopa Liidu alane horisontaalne koolitus (ELi institutsioonid, otsustusprotsess, õigus).



Graafik 7. Koolitusvaldkondade keskmine koolituspäeva hind

selei poolt (kaas)finantseeritud ELi alase koolituse mahu vähenemisega. Samuti selgitab valdkonna koolituse mahu vähenemist ministriumide ning ametite ja inspeksioonide ametnike ELi alase koolitusvajaduse muutumine üha valdkonnaspetsiifilisemaks, mis toob endaga kaasa koolitusvajaduse vähenemise horisontaalsetel teemadel.

Kui 2003. aastal finantseeris Riigikantselei üksnes ELi alaseid koolitusi ca 1,2 miljoni krooni ulatuses, siis 2004. aastal kõigi avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamist kokku ca 1,3 miljoni krooni ulatuses. ELi lastele koolitustele kulus 2004. aastal 437 124 krooni. 2004. aastal oli ELi laste koolituste läbiviimise keskne rahaline tugi ligemale kolm korda väiksem kui 2003. aastal. Keskvalt finantseeritud ELi alase koolituse maht oli 2004. aastal kokku 5484 tundi (80% võrra väiksem kui 2003. aastal), moodustades 29% kogu ministriumide, ametite ja inspeksioonide ning põhiseaduslike institutsioonide ELi alase koolituse mahust. Keskvalt pakutud ELi alastel koolitustel osales 2004. aastal kokku 452 osalejat.

Lisaks ELi alasele koolitusele vähenesid 2004. aastal koolitusmahud hariduse, infotehnoloogia ning vähesel määral ka klienditeeninduse ja suhtlemispsühholoogia valdkonnas.

Koolitusvaldkondade keskmine koolituspäeva hind

2003. aastal klienditeeninduse valdkonnas toimunud keskmise koolituspäeva hinna olulise langusega võrreldes (vt graafik 7), tõusis klienditeenindus 2004.

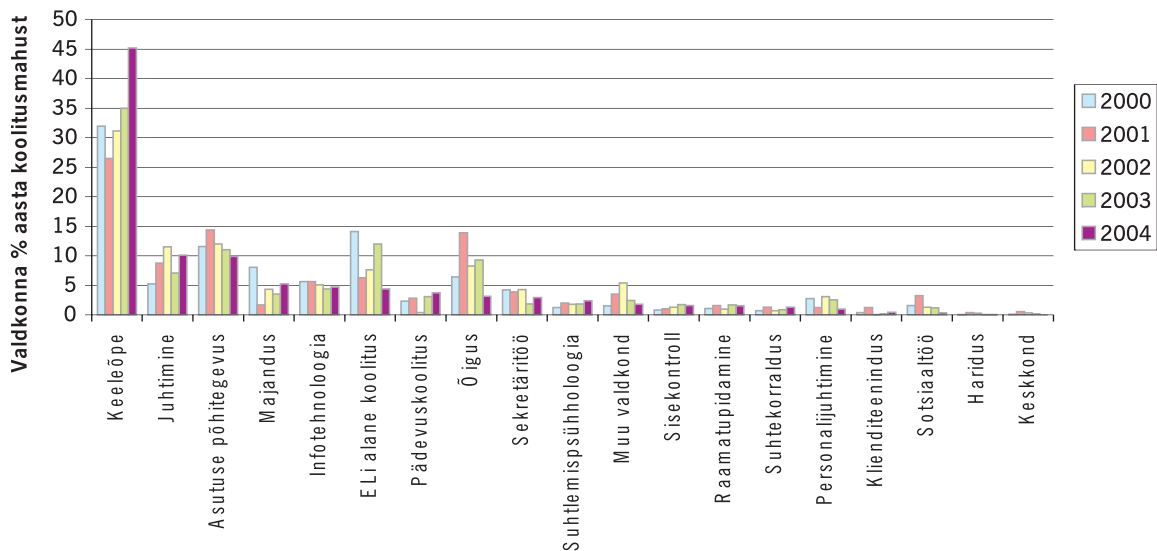
aastal taas kõige kallimaks koolitusvaldkonnaks (878 krooni päev). Püsivalt on kallimate koolitusvaldkondade hulgas suhtlemispsühholoogia (857 krooni) ning juhtimine (852 krooni). Nimetatud valdkondade kõrget koolituspäeva hinda selgitab osaliselt koolitusgruppides osalejate väike arv ning interaktiivse koolitusvormi kasutamine. 2003. aastaga võrreldes suurenes kõige enam (60% võrra) keskmine koolituspäeva hind ELi alase koolituse valdkonnas, mis oli osaliselt seotud Riigikantselei eelarvest ELi laste koolituste läbiviimiseks kasutatud summa ning koolituste mahu vähenemisega. Olulisel määral suurenes koolituspäeva keskmine hind ka sisekontrolli ning "muu" valdkonna koolituste puhul. 2004. aastal oli kõige odavamaks koolitusvaldkonnaks pädevuskoolitus, jätkuvalt oli odavamate valdkondade seas keeleõpe ning asutuse põhitegevusega seotud koolitus.

Koolitusvaldkondade mahud

Ministriumide püsivalt kõige suurema mahuga koolitusvaldkonnaks on alates 1999. aastast keeleõpe (vt graafik 8). 2004. aastal suurenes keeleõppe maht 2003. aastaga võrreldes 10% võrra, moodustades 45% koolituse kogumahust. Suurenenud on ka juhtimisalase koolituse maht, tõustes koolituse mahu osakaalu poolest teiseks suuremaks valdkonnaks. Kõige enam vähenesid ministriumides ELi, õiguse ning personali juhtimise alase koolituse mahud. Nagu eespool kirjeldatud, võib ELi alase koolituse mahu vähenemise ühe põhjusena välja tuua keskvalt finantseeritud koolituste mahu vähenemise.

Ametite ja inspeksioonide grupis¹⁰ (vt graafik 9) oli ka 2004. aastal kõige suurem asutuse põhitegevuse-

¹⁰ Ei sisalda Piirivalveameti andmeid.



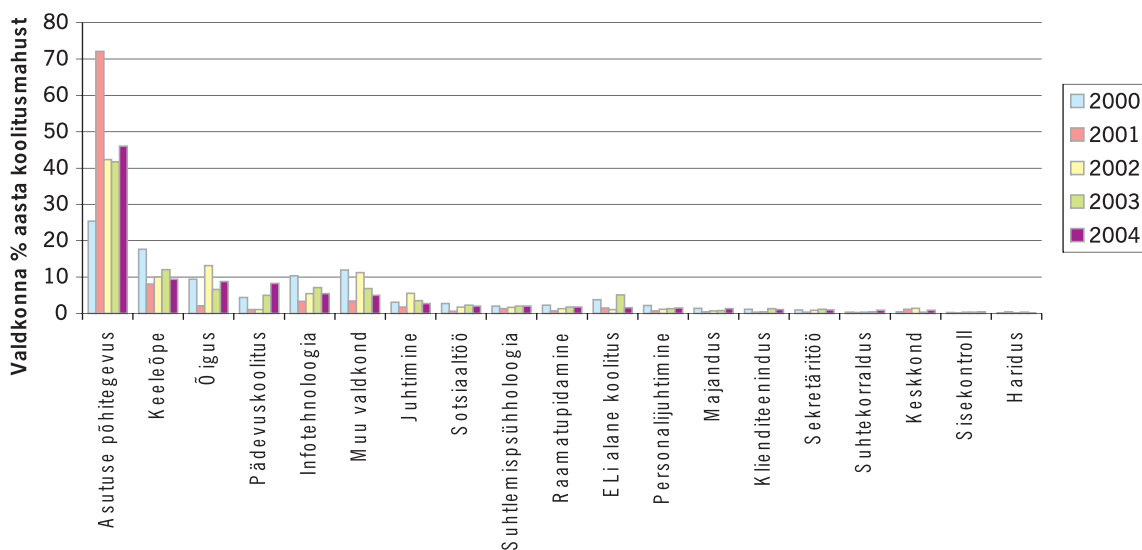
Graafik 8. Koolitusvaldkondade mahud ministeriumides

ga seotud koolituse maht, moodustades 46% kogu aastast koolitusmahust. Keeleõppe maht vähenes küll 2003. aastaga võrreldes mõnevõrra, kuid oli jätkuvalt koolitusmahu osakaalu poolest teisel kohal. Mahult kolmandaks tõusis õiguse alane koolitus, märgatavalt suurenes ka pädevuskoolituse¹¹ maht. Sarnaselt ministeriumide grupile vähenes ka ametites ja inspeksioonides 2003. aastaga võrreldes kõige enam ELi alase koolituse maht, moodustades vaid 1,6% kogu aastast koolitusmahust. Kahanesid ka infotehnoloogia, "muu" valdkonna, juhtimise, sotsiaaltöö, klienditeeninduse, sekretäritöö ning hariduse alaste koolituste mahud.

Maavalitsuste grupis tõusis 2004. aastal suurima mahuga koolitusvaldkonnaks haridus¹². Pädevuskoolituse valdkonnas, mille maht on viimastel aastatel olnud püsivalt kõige suurem, toimus 2004. aastal oluline koolitusmahu vähenemine ning valdkond langes

mahu poolest teisele kohale. 2003. aastaga võrreldes suurenes koolitusmaht märgatavalt asutuse põhitegevuse, sotsiaaltöö, keeleõppe ning juhtimise valdkonnas. Kõige enam vähenes koolitusmaht pädevuskoolituse, õiguse ning suhtlemispsühholoogia valdkonnas. Kui varem on erinevate valdkondade koolituste maht kõige ühtlasemalt jagunenud kohaliku omavalitsuse asutustes, siis 2004. aastal viidi erinevate valdkondade koolitusi kõige ühtlasemas mahu läbi just maavalitsuste grupis.

Kohalikes omavalitsustes suurenes 2004. aastal oluliselt asutuse põhitegevusega seotud koolituse maht, moodustades 32% kogu aasta koolitusmahust. Asutuse põhitegevusega seotud koolituse kõrval on peamisteks koolitusvaldkondadeks sotsiaaltöö, raamatupidamine ning juhtimine. Seoses asutuse põhitegevusega seotud koolitusmahu osakaalu olulise suurenemisega vähenes enamiku teiste koolitusvaldkondade



Graafik 9. Koolitusvaldkondade mahud ametites ja inspeksioonides

¹¹ Pädevuskoolitus - ametnike põhigrupi nõuetega seotud mahukamad koolitused, mis sisaldavad suhteliselt võrdses mahu erinevaid koolitusvaldkondi.

¹² Haridus ja kultuur; hariduse korraldus kohalikus omavalitsuses; haridusnõuniku koolitus; kultuurikorraldus kohalikus omavalitsuses; valla/linna haridusjuhi kursus; maakonna linnade kultuurijuhtide kursus.

osakaal aastases koolitusmahus 2003. aastaga võrreldes või jäi sarnasele tasemele. Kõige enam vähenes koolitusmaht õiguse, infotehnoloogia ning keeleõppe valdkonnas.

2003. aastal põhiseaduslikes institutsioonides oluliselt kasvanud keeleõppe maht vähenes 2004. aastal küll mõnevõrra, kuid (sarnaselt ministeeriumide gruppiga) jäi siiski kõige suurema mahuga valdkonnaks — keeleõppe moodustas kogu aasta koolitusmahust 34%. 2003. aastale sarnaselt jäid keeleõppe kõrval püsivalt olulisteks valdkondadeks asutuse põhitegevus ning õigus. Eelmise aastaga võrreldes viidi suuremas mahus läbi klienditeeninduse, infotehnoloogia, juhtimise ning "muu" valdkonna koolitusi. Lisaks keeleõppele vähenes koolitusmaht sekretäritöö, sotsiaaltöö ning suhtlemispsühholoogia valdkonnas.

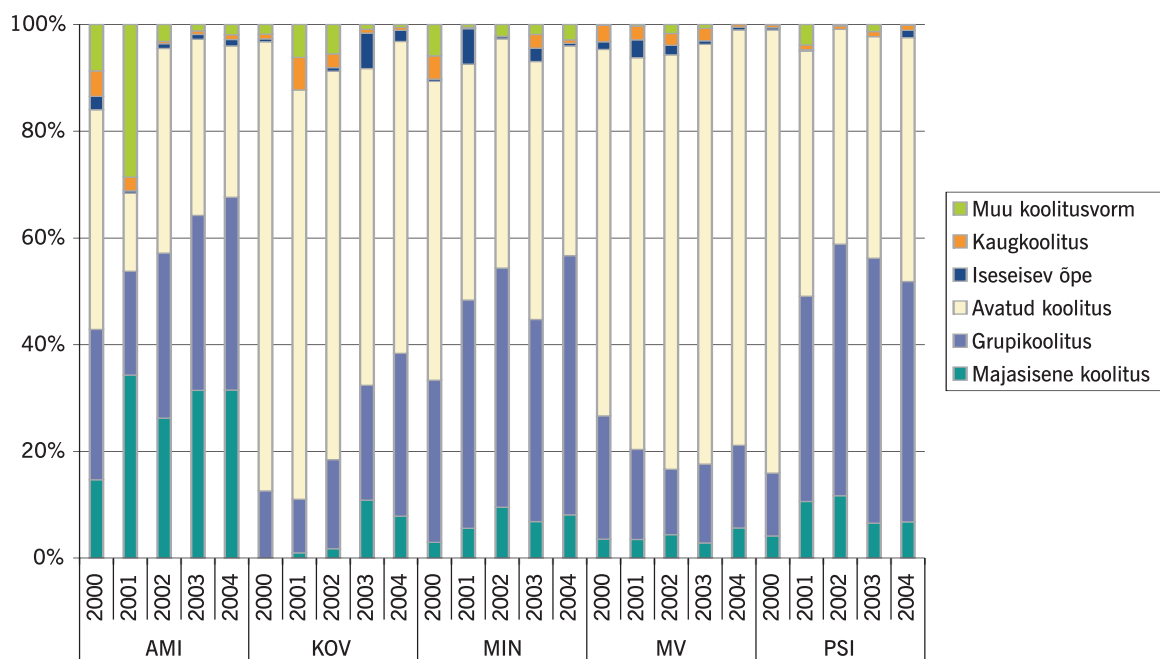
Koolitusvorm

Erinevalt 2002. ja 2003. aastast, mil kõige suuremas mahus osaleti avatud koolitustel¹³, tõusis 2004. aastal kõige mahukamaks koolitusvormiks grupikoolitus¹⁴ (vt graafik 10). Avatud koolituse osakaal vähenes 2003. aastaga võrreldes kõikides asutuste gruppides (v.a põhiseaduslikud institutsioonid, kus avatud kursuste maht ainsana suurenes) keskmiselt 6% võrra ning langes teisele kohale. Eelmise aasta kasvutendentsiga võrreldes kahanes 2004. aastal iseseisva

õppe ning kaugkoolituse osakaal. Nimetatud koolitusvormide maht vähenes kõige enam kohalike omavalitsuste ning ministeeriumide gruppides. Majasisese koolituse¹⁵ maht jäi 2003. aastaga sarnasele tasemele.

Ametnike koolitajad

Ametiasutustel paluti koolitusstatistika küsitluses ära näidata kümne kõige suurema üldmahuga (koolituse maht korrutatud koolituskuluga) koolitaja koolitusmaht tundides ning kroonides. Ülejäänud koolitajate mahud koolitusstatistika küsitluses üksteisest ei eristu. Seega, sarnaselt eelmistele aastatele ei peegelda kogutud andmed koolitusfirmade koolituse kogumahu absoluutarvudes, vaid proportsionaalselt. 25 riigija kohaliku omavalitsuse asutuse poolt kõige sagedamini nimetatud koolitusasutuse koolitusmahud on esitatud tabelis 2¹⁶. Kümne suurema üldmahuga koolitaja seas nimetati 410 erinevat koolitajat, nendest 25 kõige sagedamini nimetatud koolitusasutust katavad koolituse kogumahust kroonides 43,1% ning koolituse tunnimahust 37,8%. Keskvalitsuse asutused nimetasid 10 suurema koolitaja hulgas 248 erinevat koolitajat. 25 kõige sagedamini nimetatud koolitusasutust katavad koolituse kogumahust kroonides 56,3% ja tunnimahust 44,5%.



Graafik 10. Koolitusvormide maht (tundides) asutuste gruppides

¹³ Avatud koolitus - koolituse vorm, mille puhul üks või enam töötajat osalevad koolitusasutuse poolt välja pakutud avalikul koolitusel koos teiste asutuste töötajatega; koolitus on suunatud erinevate asutuste töötajatele.

¹⁴ Grupikoolitus/tellimuskoolitus - koolituse vorm, mille puhul koolitus tellitakse ja koostatakse lähtudes konkreetse asutuse (kas siis kõigi teenistujate või kindla sihtgrupi, nt keskastmejuhid) vajadustest; koolitaja on väljastpoolt ametiasutust.

¹⁵ Majasisene koolitus - koolituse vorm, mille puhul on koolitajaks oma asutuse spetsialist, koolituse läbiviimiseks kasutatakse asutusesisest kogemust ja teadmisi.

¹⁶ Sisaldab lisaks ametnike täiendõppe mahtudele ka asutuse koolitusarvestuses fikseeritud tasemekoolituse mahtusid.

Nimetamiste arv	Koolitusfirma	Koolitusmaht rahas	Koolitusmaht tundides	Keskmine päevahind
128	ATAK ¹⁷	1 830 752 kr	22926	559 kr
98	Stuudium-S OÜ	984 240 kr	7638	902 kr
79	Avaliku Halduse Arengukeskus OÜ	372 202 kr	2287	1 139 kr
71	Addenda OÜ	459 256 kr	3172	1 013 kr
55	Sisekaitseakadeemia	2 775 450 kr	77519	251 kr
48	Maaelu Arengu Instituut OÜ	168 022 kr	1503	783 kr
47	Tallinna Tehnikaülikool	320 222 kr	3560	630 kr
35	Preisemann Koolitus OÜ	546 788 kr	3843	996 kr
29	Eesti Juristide Liit	717 895 kr	4401	1 142 kr
26	Geomedia OÜ	19 325 kr	305	444 kr
25	BCS Koolitus AS	1 009 088 kr	7399	955 kr
24	Akle OÜ	14 500 kr	190	534 kr
23	EMI-ECO Arenguprogrammide Keskus	162 181 kr	968	1 173 kr
23	Eesti Kommunaalmajanduse Ühing MTÜ	32 440 kr	325	699 kr
21	Kesk - Eesti Arenduskeskus	195 368 kr	4203	325 kr
23	Äripäeva Kirjastuse AS	95 378 kr	335	1 993 kr
21	Õppekeskus N.O.R.T.	34 649 kr	502	483 kr
20	Prantsuse Kultuurikeskus	683 365 kr	33586	142 kr
19	Arvutiinfo OÜ	18 740 kr	170	772 kr
18	Tallinna Pedagoogikaülikool	165 937 kr	18508	63 kr
17	Eesti Avaliku Halduse Instituut	76 577 kr	446	1 202 kr
16	Eesti Akadeemiline Sotsiaalturva Ühing	143 257 kr	2208	454 kr
15	Tartu Ülikool	196 617 kr	3941	349 kr
15	Pärnumaa Omavalitsuste Liit	143 590 kr	1634	615 kr
14	Audentes AS	717 800 kr	8553	587 kr

Tabel 2. 25 koolitusasutust, keda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused kõige sagedamini nimetasid 10 suurema koolitaja hulgas

¹⁷ Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus.

PERSONALI VÄRBAMINE, VALIK JA HINDAMINE

EBE SARAPUU,
Riigikantselei personaliosakonna konsultant 2002–2005



Riigikantselei 2004. aasta avaliku teenistuse värbamist, valikut ja hindamist puudutavale küsitlusele vastas kokku 194 asutust, sealhulgas 15 maavalit-sust, seitse põhisea-duslikku institutsiooni, 11 ministeeriumi, 37 ametit, inspeksiooni ja muud ministeeriumi haldusalas olevat asu-

tust¹ ning 124 kohaliku omavalitsuse asutust. Küsimustik saadeti laiali kõigile riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustele. Kohaliku omavalitsuse asutustele saadetud küsimustikest saadi tagasi vaid pooled ning 68% vastanutest ei olnud 2004. aastal oma asutuses värbamist, valikut ja hindamist läbi viinud. Seega ei ole kohaliku omavalit-suse asutuste kohta kahjuks võimalik üldistusi teha.

Sarnaselt eelmiste aastatega koosnes küsimustik kol-mest eraldiseisvast osast. Esimeses osas soovisime teada, kui palju korraldati avalikus teenistuses vaba-de ametikohtadele konkursse, kas ja kui paljude ametnikega viidi läbi katseaja ja iga-aastaseid vest-lusi, kas asutused viisid läbi perioodilisi atesteerimisi ja millised olid atesteerimise tulemused ning kui palju tehti edutamissetpanekuid ja kui paljusid ametnikke ettepaneku tulemusena ka edutati. Küsitluse teine osa sisaldas detailsemaid küsimusi vabade ametikoh-tade täitmiseks korraldatud konkursside kohta. Küsit-luse kolmas osa keskendus iga-aastaste vestluste kor-raldusele. Saadud andmete analüüsimisel on kasuta-tud võrdlust eelmiste aastatega.

Värbamine ja valik

Stabiilse, kvalifitseeritud ja motiveeritud ametnikkon-na olemasolu on oluline nii riigi eduka arengu kui ka avaliku teenistuse maine seisukohast. Sellise amet-nikkonna kujundamisel ei saa alahinnata avalike kon-

kursside tähtsust. Riigikantselei soovis oma iga-aasta-ses küsitluses saada infot selle kohta, kui palju vaba-de ametikohtade täitmiseks konkursse läbi viidi, milli-seid kanaleid kasutati vabadest ametikohtadest teavi-tamiseks ning milliseid meetodeid kasutati kandidaa-tide seast valiku tegemiseks.

Avalikud konkursid

2004. aastal korraldati avalikus teenistuses vabadele ametikohtadele kokku 1017 konkursi². Kõigist välja-kuulutatud konkurssidest 119 tunnistati luhtunuks. Keskmiselt laekus ühele konkursile 23,9 avaldust. Riigisekretär kuulutas 2004. aastal välja 83 avalikku konkursi, neist 81 kõrgema ametniku ametikohale ja kaks vanemametniku ametikohale. 70-st riigi ameti-asutusest viis vähemalt ühe avaliku konkursi läbi 21 asutust ning keskmiselt laekus ühele avalikule kon-kursile 6,3 avaldust. 83-st väljakuulutatud avalikust konkursist luhtus 23 ehk 28%. Asutused korraldasid 2004. aastal 934 konkursi, neist 150 kõrgema ametniku, 755 vanemametniku ja 29 nooremametri-ku ametikohale. Konkursse viis läbi 58 asutust ehk 83% ning keskmiselt laekus ühele konkursile 25,4 avaldust. 934-st väljakuulutatud konkursist luhtus 96 ehk 10%.

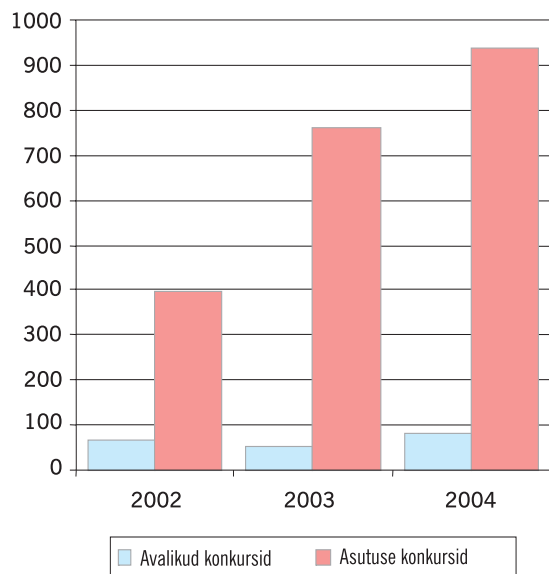
Võrreldes 2004. aastal läbiviidud konkursside arvu aasta jooksul teenistusse asunud ametnike arvuga võib öelda, et konkursi korras asus teenistusse hin-nanguliselt 65% kõrgematest ametnikest, 34% vanem-ametnikest ja 4% nooremametnikest. Need osakaalud on väga sarnased eelmise aasta vastavate näitaja-tega — 2003. aastal asus konkursi korras teenistusse hinnanguliselt 63% kõrgematest ametnikest, 31% vanemametnikest ja 5% nooremametnikest.

Vastavalt avaliku teenistuse seadusele tuleb kõrgemad ametnikud, mõningate eranditega, teenistusse võtta avaliku konkursi teel. Samas näitab statistika, et kõrgemate ametnike värbamisel eelistatakse avalikele konkurssidele (kasutati 23 protsendil juhtudest) asu-tuse poolt korraldatavaid konkursse (kasutati 42 prot-sendil juhtudest) ja muid värbamise meetodeid (kasuta-ti 35 protsendil juhtudest). Murettekitav on ka luhtu-

¹ Politseiameti koond on koostatud 7 asutuse, kaitsejõudude koond 23 asutuse ja piirivalve koond 9 asutuse andmete põhjal. Justiitsministeerium esitas koondina ka kohtute ja vanglate statistika.

² See arv hõlmab nii riigisekretäri poolt väljakuulutatud ja avaliku teenistuse seaduse kohaselt läbiviidud avalikke konkursse kui ka asutuse poolt väljakuulutatud konkursse. Asutuse poolt väljakuulutatud konkursi all mõistetakse muud vabale ametikohale kandideerimise võimalusest teavitamist laiemale avalikkusele ligipääsetavas kohas (nt ajalehes, interneti andmebaasis vms).

nud avalike konkursside protsent (28% kõigist avalikest konkurssidest). Positiivse poole pealt saab eelmiste aastatega võrreldes välja tuua väljakuulutatud konkursside ning konkursile laekunud avalduste suurema arvu. Läbiviidud avalike konkursside ja asutuse poolt korraldatud konkursside arvud on ära toodud graafikus 1.



Graafik 1. Avalikud konkursid ja asutuse poolt korraldatud konkursid 2002–2004

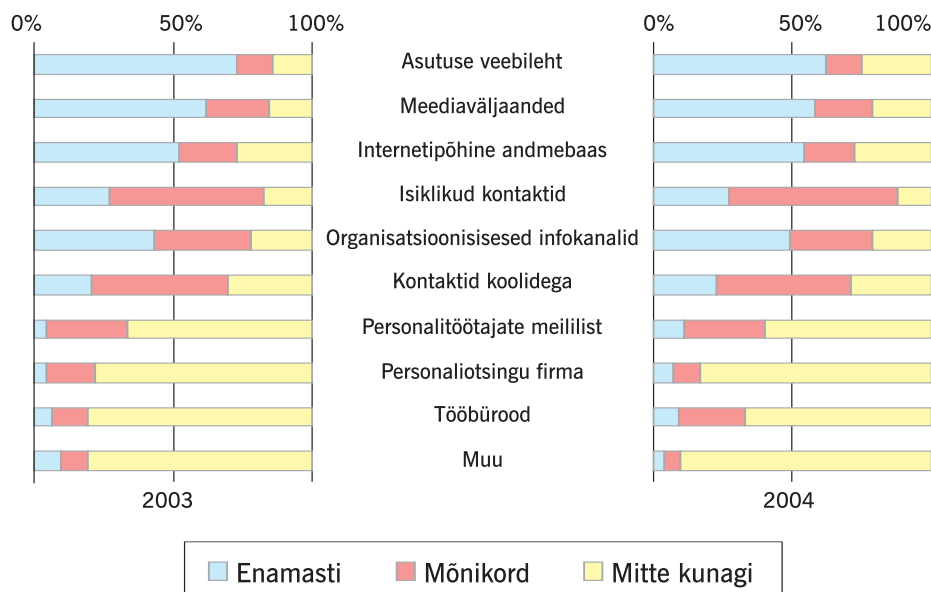
Värbamiskanalid

Küsimustiku teine osa keskendus konkursside läbiviimisel kasutatud värbamiskanalitele. Küsisime asutustelt, milliseid kanaleid nad kasutasid vabade ametikohtadest teavitamiseks ning milliste kanalite kaudu said kõige rohkem sobivaid kandidaate. Asutuste poolt kasutatud värbamiskanalitest annab ülevaate graafik 2.

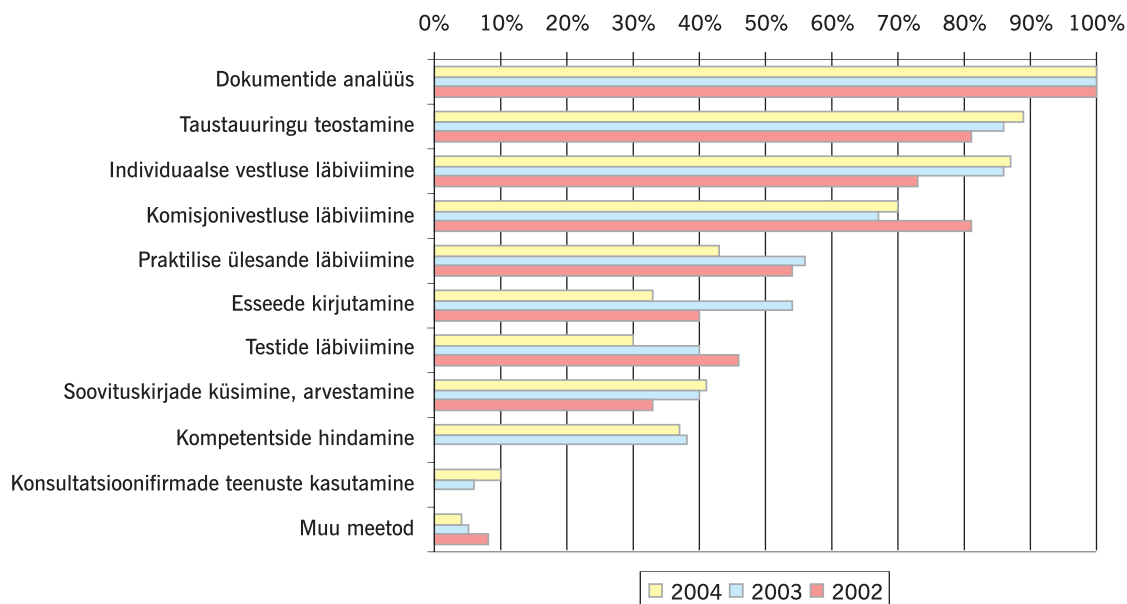
Küsitluse tulemused näitavad, et asutused kasutasid vakantsetest ametikohtadest teavitamiseks korraga mitmeid erinevaid infokanaleid. Kõige populaarsemad värbamiskanalid olid asutuse veebileht, meediaväljaanded, internetipõhised andmebaasid ning organisatsioonisisest infokanaliid. Meediaväljaannetest osutus eelmisele aastale sarnaselt populaarseimaks Eesti Päevaleht (36 asutust), järgnesid Postimees (31 asutust), erinevad kohalikud lehed (26 asutust), Eesti Ekspress (12 asutust) ja Äripäev (9 asutust). Personalitöötajate meililiste, personaliotsingu firma teenuseid ning tööbüroosid kasutati kandidaatide leidmisel üsna harva. 2003. aasta ja 2004. aasta küsitlustulemused on selles osas üsna sarnased. Küsitlusele vastanute arvamuse kohaselt saadi kõige sobivama ettevalmistusega kandidaadid meediaväljaannete, internetipõhiste andmebaaside, isiklike kontaktide ning asutuse veebilehe kaudu (vt tabel 1). Ka need vastused sarnanevad 2003. aasta küsitlustulemustele. Tähelepanu väärib, et personaliotsingu firmade, tööbüroode ja organisatsioonisisest infokanalite tulemuslikkust hinnati suhteliselt madalaks.

Värbamiskanalid	Hinnang tulemuslikkusele
Meediaväljaanded	24%
Internetipõhine andmebaas	20%
Asutuse veebileht	13%
Isiklikud kontaktid	13%
Kontaktid koolidega	11%
Organisatsioonisisest infokanaliid	9%
Personaliotsingu firma	4%
Personalitöötajate meililist	3%
Tööbürood	3%

Tabel 1. Asutuste hinnang värbamiskanalite tulemuslikkusele (% vastanutest)



Graafik 2. Erinevate värbamiskanalite kasutamise sagedus 2003. ja 2004. aastal



Graafik 3. Kandidaatide valikul kasutatud meetodid 2002–2004

Valikumeetodid

Lisaks küsimustele värbamiskanalite kohta sisaldas küsimustiku teine osa küsimusi ka kandidaatide seas valiku tegemiseks kasutatud meetodite ning nende tulemuslikkuse kohta. Kandidaatide seast sobivaima väljavalimiseks kasutasid kõik asutused kandidaatide poolt esitatud dokumentide analüüsi (vt graafik 3). Suurem osa asutusi pidas eelnevale lisaks vajalikuks ka individuaalse vestluse, taustauuringu või komisjonivestluse läbiviimist. Mõned asutused rakendasid ka praktilise ülesande lahendamist, kompetentside hindamist, esseede kirjutamist ja teste või arvestasid kandidaadi poolt esitatud soovituskirju. Kõige tulemuslikumateks hindamismeetoditeks hinnati praktilise ülesande lahendamist, individuaalset ja komisjoni-vestlust, kompetentside hindamist ning dokumentide analüüsi.

Eelmine aastatega võrreldes on kasutatud valikumeetodite hulgas vähenenud praktilise ülesande lahendamise, esseede kirjutamise ja testide osakaal ning suurenenud taustauuringu teostamise ja vestluste läbiviimise osakaal. Seega on langenud toetus valikumeetoditele, mis võimaldavad kandidaatide objektiivsemat hindamist (praktilised ülesanded, esseed ja mitmesugused testid), ning eelistatakse subjektiivsemaid valikumeetodeid nagu vestlus ja taustauuring.

Personali hindamine

Personali hindamise eesmärk on ametnike ja asutuste töö tulemuslikkuse parandamine, tõhusate personalialaste otsuste tegemine ning töötajate motiveerimine. Hindamisele kuuluvad kõik ametnikud mõningate eranditega. Personali hindamine on avaliku teenistuse seaduses reguleeritud katseaja vestluse, igal aastal vahetu ülemuse poolt läbiviidava vestluse, iga kolme aasta tagant läbiviidava perioodilise atesteerimise ja ametnike edutamisel läbiviidava hindamise kaudu.

Katseaja vestlused

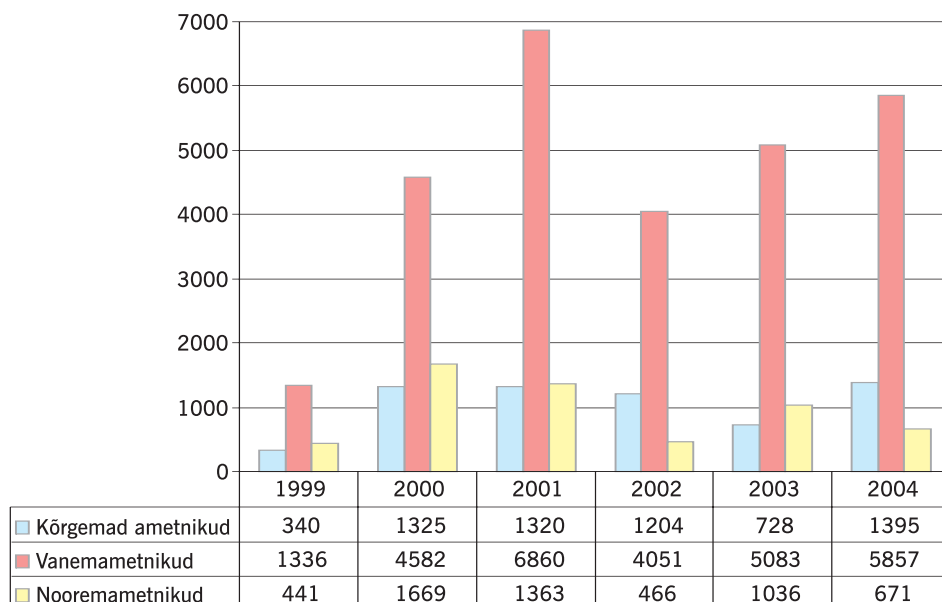
Katseaga võib mõningate eranditega rakendada kõigile teenistusse asuvatele ametnikele. Võrreldes mingil perioodil katseajaga teenistusse nimetatud ametnike arvu teenistusse asunud ametnike üldarvuga, on võimalik kaudselt määrata, kui suurele osale ametnikest on katseaga rakendatud. 2004. aastal annab selline võrdlus tulemuseks, et katseaga rakendati 25% kõrgemate ametnike, 69% vanemametnike ja 68% nooremametnike ametisse nimetamisel (2003. aastal 28% kõrgemate ametnike, 76% vanemametnike ja 61% nooremametnike ametisse nimetamisel). Katseaja lõpu vestluste tulemused näitavad, et nii 2003. kui 2004. aastal jädi ametnikuga enamasti rahule (mõlemal aastal 98% juhtudest).

Iga-aastased vestlused

Iga-aastaste vestluste läbiviimine näitas kasvutendentsi kuni 2002. aastani, mil läbiviidud vestluste arv vähenes. 2003. aastast alates on vestluste arv taas tõusnud (vt graafik 4).

2004. aastal kasvas vanemametnike ja kõrgemate ametnikega ning vähenes nooremametnikega läbiviidud hindamisvestluste arv. Erimeelsused vestlusel antud hinnangu osas tekkisid vaid kolmel juhul (0,04% kõigist ametnikega läbiviidud vestlustest).

Analoogselt eelmisele aastale küsisime ka sellel aastal informatsiooni iga-aastaste vestluste asutustes kasutamise ja nende teiste personalisüsteemidega seotuse kohta. Ametikohal esitatavatele nõuetele vastavuse ja töösoorituse ning töötulemuste hindamise kõrval uurisime ka seda, kas hinnatakse ametniku vastavust kompetentsinõuetele ning kui paljud asutused selgitavad vestluste käigus välja ametnike koolitusvajaduse. Lisaks soovisime teada, kas vestluste raames toimub eesmärkide seadmine järgmiseks hindamisperioodiks,



Graafik 4. Läbiviidud iga-aastaste vestluste arv 1999–2004

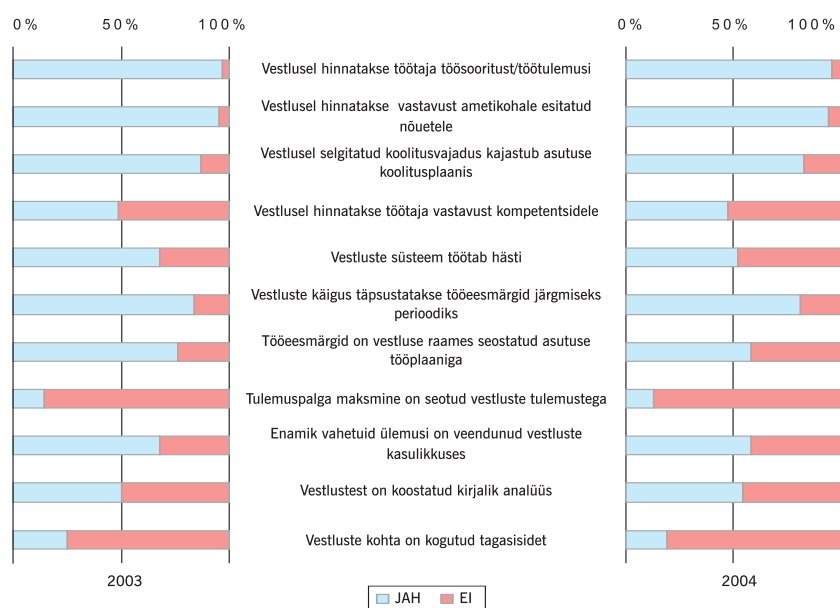
kas eesmärgid on seotud asutuse kui terviku tööplaaniga ning kas tulemuspalga maksmine on seotud vestluste tulemusega. Küsisime ka asutuste hinnangut vestluste süsteemi toimimisele — kas vestluste süsteem töötab hästi, kas vestlused on kasulikud, kas vestluste tulemuste kohta koostatakse kirjalik analüüs ning kas vestluste kohta on kogutud tagasisidet. Vastustest annab ülevaate graafik 5.

2003. ja 2004. aastal vestluste korraldusele antud hinnangutel on palju ühist. 2004. aastal hinnati vestlustel peamiselt töötaja töösooritus ning vastavust ametikohale esitatavatele nõuetele (95% vastanustest). Enamuses asutustest (82%) selgitati vestluste käigus välja ka töötajate koolitusvajadus, mis kajastus asutuse koolitusplaanis. 81 protsendi asutuste puhul hõlmas hindamisvestlus ka järgmise perioodi eesmärkide seadmist. 58% vastas, et vestluste käigus

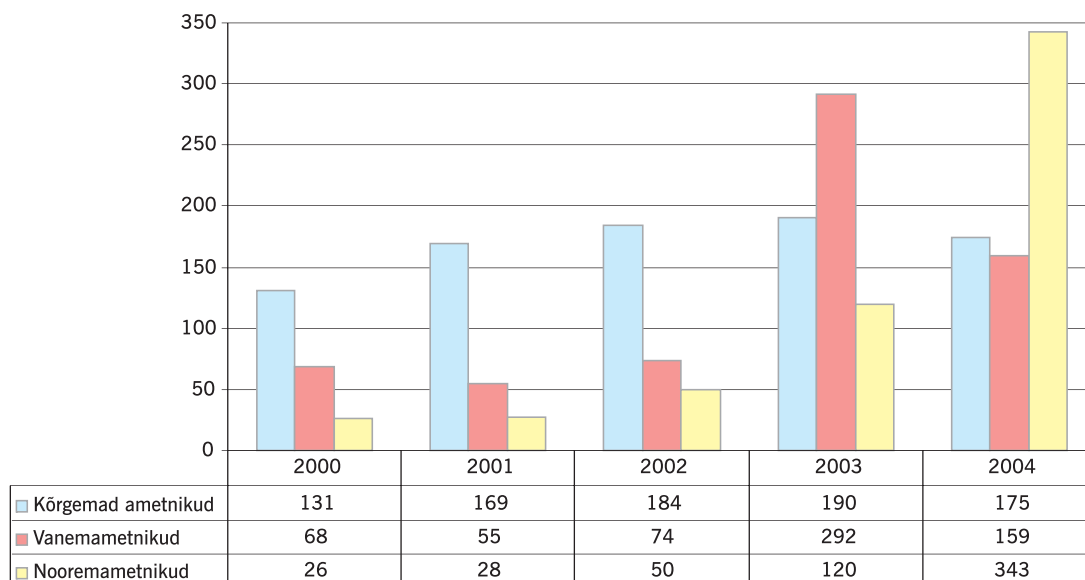
seatavad eesmärgid on seotud asutuse kui terviku tööplaaniga. Peaaegu pooled vastanustest hindasid töötajate vastavust väljatöötatud kompetentsinõuetele. Tulemuspalga maksmine on vestluste tulemustega seotud 13 protsendis asutustest. Vestluste süsteemi toimimist ja vestluste kasulikkust hinnati madalamalt kui 2003. aastal.

Perioodilised atesteerimised

2004. aasta lõpuks oleks perioodilise atesteerimise pidanud läbima 2738 ametnikku. Erinevatel põhjustel läbis atesteerimise aja 786 ametnikku, ehk 29% atesteerimisele kuuluvatest ametnikest. Perioodilise atesteerimise läbiviimise kohustust eirati peamiselt seoses organisatsiooniliste muudatustega ning ootuses, et atesteerimissüsteem kaotab kehtivuse. Läbiviidud perioodiliste atesteerimiste tulemusena loeti 92%



Graafik 5. Küsitlusele vastajate hinnangud iga-aastaste vestluste korraldusele asutuses 2003–2004



Graafik 6. Edutamiseks esitatud ametnike arv 2000–2004

hinnatud ametnikest atesteerituks. Atesteerimine lükati edasi 44 ametniku puhul (5,5% atesteeritustest). Mitteamesteerituks loeti 20 ametnikku ehk 2,5% kõigist atesteerimise läbinud ametnikest. Perioodiliste atesteerimiste arv on aastast aastasse kahanenud. 2000. aastal viidi läbi 73% ettenähtud atesteerimistest, 2001. aastal 71%, 2002. aastal 62%, 2003. aastal 61% ning 2004. aastal ainult 29% ettenähtud atesteerimistest. Ametnike perioodilise atesteerimise osas valitseb järjest enam arusaam, et selline tööalase hindamise vorm on oma esialgse eesmärgi täitnud ning tulevikus võiks tööalane hindamine jääda "pehmesse" ehk iga-aastaste vestluste läbiviimise vormi.

Edutamised

Edutamise korras hinnati ametnikke 2004. aastal kokku 677 korral (vt graafik 6). 95 protsendil juhtudest otsustati edutamisetpanek heaks kiita, 5 protsendil juhtudest edutamisetpanekut ei rahuldatud. Edutamiseks esitatud ametnike arv on aastast aastasse kasvanud. 2003. aastaga võrreldes on kasvanud (peaaegu kolmekordistunud) nooremametnike edutamiste arv, kõrgemate ametnike ja vanemametnike edutamiste osakaal on langenud.

AVALIKU TEENISTUSE PALGAD 2003. AASTAL

MERLE KRITT,

Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna peaspetsialist



Rahandusministeerium kogub regulaarselt andmeid avaliku teenistuse (v.a kohaliku omavalitsuse asutused) töötasu- vahendite kasutamise kohta, et hinnata asutuste töötasukulu kogumahtu ja selle jagunemist palgaelementide ning avalike teenistujate ja töötajate põhi- gruppide järgi. Käes- olev artikkel kajastab

andmeid põhiseaduslike institutsioonide ja valitsus- asutuste 2003. aasta keskmiste palkade ja palga- struktuuri kohta. Välja on toodud töötasukulu ja kesk- miste palkade statistilised võrdlusandmed. Töötasuku- lu ja keskmised palgad ei hõlma koondamishüvitiisi, töövõtulepingu alusel tasustatud isikute ja koossei- süvliste teenistujate töötasusid.

Valitsusasutuste keskmine palk¹

Valitsusasutuste (s.o ministeeriumid², ametid, ins- peksioonid, maavalitsused ning muud valitsusasu- tused³) keskmiseid palku vaadeldes näeme, et need suurenesid 2003. aastal 2002. aastaga võrreldes keskmiselt kõige enam muude valitsusasutuste grupis (14,8%) ning kõige vähem maavalitsustes (5,8%). Kõige suurema ja kõige väiksema palgaga valitsus- asutuse keskmise palga erinevus oli 2002. ja 2003. aastal peaaegu ühesugune, vastavalt 3,1 ja 3,2 kor- da. Taoline erinevus valitsusasutuste keskmistes pal- kades on püsinud alates 1999. aastast. 2003. aastal oli valitsusasutustest kõrgeim keskmine palk Energia- turu Inspeksioonis (14 985 krooni) ja madalaim Tööturuametis (4741 krooni).

Palgaandmeid asutuste liikide järgi analüüsidest ilm- neb, et ka üheliigiliste asutuste keskmised palgad olid väga erinevad. Ministeeriumidest oli kõige kõrgem

keskmise palk Justiitsministeeriumis (14 786 krooni) ja kõige madalam Keskkonnaministeeriumis (7959 krooni). Justiitsministeeriumi palk oli ministeeriumide grupi keskmisest palgast (11 051 krooni) 1,3 korda kõrgem ning Keskkonnaministeeriumi palk 1,4 korda madalam. Keskkonnaministeeriumi madal keskmine palk on seletatav sellega, et ministeeriumi koosseisu kuuluvad ka maakondlikud keskkonnateenistused, mille palgatase on ministeeriumi teiste struktuuri- üksuste palgatasemest madalam.

Inspeksioonide poolt esitatud andmetest selgub, et kõrgeim keskmine palk oli Energiaturu Inspeksioon (14 985 krooni), talle järgnesid Andmekaitse Inspekt- sioon (11 856 krooni) ja Tehnilise Järelevalve Ins- peksioon (9529 krooni). Madalaim keskmine palk oli Tervisekaitseinspeksioonis — 6033 krooni. Suhteli- selt sarnaseid funktsioone täitva Veterinaar- ja Toidu- ameti keskmine palk oli 8022 krooni. Ametite hulgas paistavad madala palgaga silma Tööturuamet (4741 krooni) ja Piirivalveamet (5598 krooni). Ametite kõrgeimad keskmised palgad olid Maanteeametis (12 429 krooni), Lennuametis (11 350 krooni) ja Riigihangete Ametis (10 402).

Keskmine palk varieerus 2003. aastal valitsusasutus- test kõige enam ametites, kus kõrgeima ja madalaima keskmise palga erinevus oli 2,6-kordne. Kõige ühtla- sema keskmiste palkade tasemega olid maavalitsu- sed. Kõrgeima (Pärnu Maavalitsus — 10 155 krooni) ja madalaima (Põlva Maavalitsus — 6707 krooni) keskmise palga erinevus oli 1,5-kordne.

Asutuste keskmiste palkade suur erinevus võib tule- neda mitmetest asjaoludest. Asutuse keskmine palk sõltub talle eraldatud töötasu- vahendite suurusest, mis omakorda tuleneb valdkonna riiklikust prioriteetsusest eelarveaastal, samuti asutuse koosseisust, struktuu- rist ja töö mahust.

Valitsusasutuste 2003. ja 2002. aasta keskmiste pal- kade kohta esitatud võrdlusandmetest ilmneb, et 2003. aastal toimus Haridus- ja Teadusministeeriu-

¹ Asutuste keskmine palk 2002. ja 2003. aastal ning 2003. aasta keskmise palga muutus 2002. aastaga võrreldes on esitatud aastaraamatu lisa 3. Lisas esitatud asutuste keskmised palgad on arvatud samadel meetodilistel alustel kui Statistikaameti poolt avaldatav keskmine palk, mis 2003. aastal oli 6723 krooni.

² "Ministeeriumide" grupp hõlmab ministeeriume ja Riigikantseleid.

³ Muude valitsusasutuste all kajastuvad Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja Riikliku Lepitaja Kantselei.

	Keskmine palk kuus, krooni					Juurdekasvutempo, %				
	1999	2000	2001	2002	2003	Eelmine aasta=100%				1999=100%
						2000	2001	2002	2003	2003
Ministeeriumid ja Riigikantselei	6758	7981	8942	9766	11051	18,1	12,0	9,2	13,2	63,5
Ametid	5183	5828	6233	6890	7512	12,4	6,9	10,5	9,0	44,9
Inspeksioonid	4834	4952	5673	6344	7044	2,4	14,6	11,8	11,0	45,7
Maavalitsused	5489	5728	6795	7845	8298	4,4	18,6	15,4	5,8	51,2

Tabel 1. Valitsusasutuste keskmine palk 1999–2003

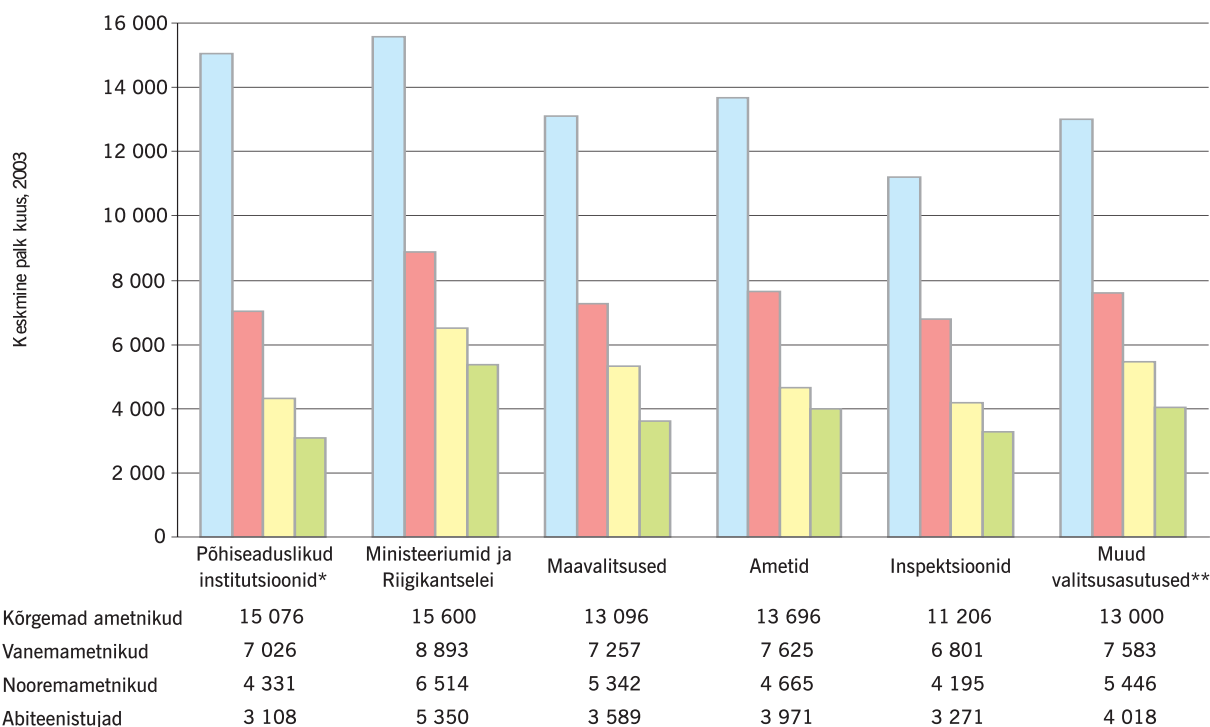
mis ning Kultuuriministeeriumis, Riigihangete Ametis, Sideametis, Statistikaametis ja Päästeametis ning Riikliku Lepitaja Kantseleis ja Ida-Viru Maavalitsuses keskmise palga langus. See oli peamiselt tingitud asjaolust, et asutuste aasta keskmine täidetud ametikohtade arv oli eelmise aastaga võrreldes suurem, kuid töötasudeks ettenähtud vahendid jäid samaks või ei kasvanud piisavalt, et tagada vähemalt sama suur keskmine palk kui 2002. aastal.

Viie aasta jooksul on valitsusasutuste palkade kaalutud keskmine suurenemine olnud 50,3%. Ametites (kõige väikesema juurdekasvuga grupp) oli keskmine palk 2003. aastal 18,6% madalam kui ministeeriumides (kõige suurema juurdekasvuga grupp). Eelnevate aastatega võrreldes on mõningal määral muutunud valitsusasutuste ring, kus makstakse keskmisest kõrgemat või madalamat palka. Muutused puudutavad eelkõige kõrgemat keskmist palka saavaid asutu-

si. Kõrge keskmise palga tase on püsinud Andmekaitse Inspeksioonis, Kaitseministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ning Siseministeeriumis. Lisaks paistavad 2003. aastal kõrge keskmise palga tasemega silma Energiaturu Inspeksioon ning Justiitsministeerium. Keskmiste palkade tase on püsinud madal kinnipidamiskohtades, Sotsiaalkindlustusametis, Tervisekaitseinspeksioonis ja Tööturuametis. Tööturuamet on olnud madalaima keskmise palgaga valitsusasutus alates 2000. aastast. Valitsusasutuste keskmine palk 1999–2003 ning selle juurdekasvutempo on esitatud tabelis 1.

Avalike teenistujate põhigruppide keskmised palgad

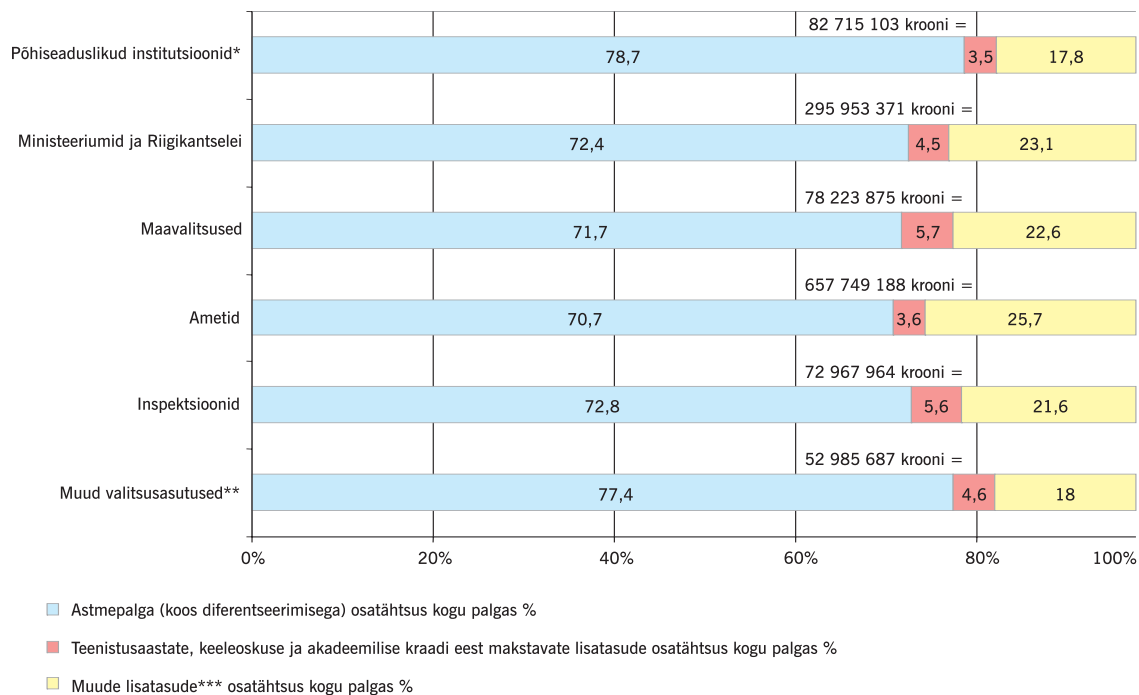
Teenistujate põhigruppide 2003. aasta keskmised palgad põhiseaduslikes institutsioonides ja valitsus-



* V.a Presidendi Kantselei ja Riigikogu Kantselei, kuna nendes institutsioonides ei jaotata ametnikke põhigruppidesse

** Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja Riikliku Lepitaja Kantselei.

Graafik 1. Teenistujate põhigruppide keskmised palgad 2003. aastal



* V.a Presidendi Kantselei ja Riigikogu Kantselei, kuna nendes institutsioonides ei jaotata ametnikke põhigruppidesse

** Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsakaitse- ja Metsauuenduskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja Riikliku Lepitaja Kantselei.

*** Muude lisatasudena käsitletakse avaliku teenistuse seaduse § 9 lõige lõike 3 alusel täiendavate tööülesannete täitmise ja nõutavast tulemuslikuma töö eest makstavaid lisatasusid, puhkusetuust ning teisi seadusega ettenähtud hüvitusi (v.a koondamishüvitused).

Graafik 2. Töötasuvahendite protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi kõrgemate ametnike, vanem- ja nooremametnike ning abiteenistujate põhigruppides kokku, 2003

asutustes on esitatud graafikus 1. Graafik näitab, et kõige suuremad keskmised palgad olid 2003. aastal kõigil põhigruppidel ministeeriumides. Kõige väiksemad keskmised palgad olid ametnikel inspeksioonides, abiteenistujatel aga põhiseaduslikes institutsioonides. Ministeeriumide ametnike mõnevõrra suurem keskmine palk teiste valitsusasutustega võrreldes on seletatav seadusega sätestatud kõrgemate palgamääradega. Aastatel 1999–2003 on teenistujate põhigruppide keskmiste palkade omavaheline suheatus püsunud enam-vähem samal tasemel.

Avaliku teenistuse palgastruktuur

Erinevate palgaelementide osakaalu keskmises palgas ehk palgastruktuuri⁴ vaadeldes näeme, et kehtivad palgakorralduslikke regulatsioone rakendatakse valitsusasutustes väga erinevalt. Astmepalga (koos diferentseerimisega, edaspidi astmepalk) osakaal kogu palgas oli 2003. aastal erinevates põhigruppides 58,7–82,8%. Madalaim astmepalga osakaal kogu palgas oli ametite kõrgematel ametnikel ja kõrgeim muude valitsusasutuste abiteenistujatel. Kõrgemate ametnike ja vanemametnike põhigruppides paistavad madala astmepalga ja kõrge lisatasude osakaaluga silma ministeeriumid, ametid ja maavalitsused. Ametite kõrgematel ametnikel moodustas astmepalk 58,7% ja lisatasud 36,8% palgast ning ministeeriumide kõrgematel ametnikel vastavalt 64,8% ja 29,9%. Vanemametnike põhigrupis olid astmepalga

ja lisatasude osakaalud maavalitsustes vastavalt 68,7% ja 25,7% ning ametites 69,7% ja 26,4%. Need arvud näitavad, et vastavad valitsusasutused kasutasid suurel määral võimalust maksta lisatasu täiendavate tööülesannete ja nõutavast tulemuslikuma töö eest.

Töötasuvahendite protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi teenistujate põhigruppides kokku on esitatud graafikus 2. Kõige suurem astmepalga osakaal kogu palgas oli põhiseaduslikes institutsioonides (78,7%), kõige madalam aga ametites (70,7%). Teenistusaastate, keeleoskuse ja akadeemilise kraadi eest makstavate lisatasude osakaal kogu palgas oli kõrgeim maavalitsustes (5,7%) ning madalaim põhiseaduslikes institutsioonides (3,5%). Põhiseaduslike institutsioonide kõrge astmepalga osakaal tuleneb asjaolust, et nendes asutustes (v.a I ja II astme kohtud) rakendatakse suhteliselt kõige kõrgemaid palgaastmeid, mida riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus lubab, samuti sellest, et Riigikontrolli seadus võimaldab Riigikontrolli teenistujate kuupalgamäära suurendada kuni kaks korda, võrreldes ministeeriumide vastavate kategooriate teenistujate palgamääradega.

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

EESTI EUROOPA LIIDUS: VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED

EETIKA JA VÄÄRTUSED AVALIKUS TEENISTUSES

AVALIK HALDUS JA INNOVATSIOON

AVALIK TEENISTUS ARVUDES

LISAD

Lisa 1. Ametnike arv

	Meeste arv		Naiste arv		Muutus (%)		Muutus		Ametnike arv		Muutus (%)	
	seisuga 31.12.2003	seisuga 31.12.2004	seisuga 31.12.2003	seisuga 31.12.2004	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2004
Ministeeriumid valitsemisalaga												
Haridus- ja Teadusministeerium	43	47	87	84	9,3	-3,4	4	-3	130	131	1	0,8
Keeleinspeksioon	3	3	14	14	0,0	0,0	0	0	17	17	0	0,0
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kokku	46	50	101	98	8,7	-3,0	4	-3	147	148	1	0,7
Justiitsministeerium	59	49	130	131	-16,9	0,8	-10	1	189	180	-9	-4,8
I ja II astme kohtud (k.a kohtunikud)	195	226	992	1055	15,9	6,4	31	63	1187	1281	94	7,9
Prokuratuur (k.a prokurörid)	53	53	192	196	0,0	2,1	0	4	245	249	4	1,6
Vanglad (8 vanglat)	1151	929	661	625	-19,3	-5,4	-222	-36	1812	1554	-258	-14,2
Justiitsministeeriumi valitsemisala kokku	1458	1257	1975	2007	-13,8	1,6	-201	32	3433	3264	-169	-4,9
Kaitseministeerium	99	98	92	102	-1,0	10,9	-1	10	191	200	9	4,7
Kaitsejõudude Peastaap* (ka Riigikaitseosakonnad)	169	143	364	332	-15,4	-8,8	-26	-32	533	475	-58	-10,9
Kaitseministeeriumi valitsemisala kokku	268	241	456	434	-10,1	-4,8	-27	-22	724	675	-49	-6,8
Keskonnaministeerium	210	223	225	253	6,2	12,4	13	28	435	476	41	9,4
Maa-amet	64	69	132	145	7,8	9,8	5	13	196	214	18	9,2
Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus	37	44	16	17	18,9	6,3	7	1	53	61	8	15,1
Keskonnainspeksioon	131	134	71	82	2,3	15,5	3	11	202	216	14	6,9
Kekonnaministeeriumi valitsemisala kokku	442	470	444	497	6,3	11,9	28	53	886	967	81	9,1
Kultuuriministeerium	19	18	34	35	-5,3	2,9	-1	1	53	53	0	0,0
Muinsuskaitseamet	14	14	28	29	0,0	3,6	0	1	42	43	1	2,4
Kultuuriministeeriumi valitsemisala kokku	33	32	62	64	-3,0	3,2	-1	2	95	96	1	1,1
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	82	89	131	165	7,9	20,6	7	34	213	254	41	16,1
Veeteede Amet	201	207	72	72	2,9	0,0	6	0	273	279	6	2,2
Maanteeamet	47	49	29	32	4,1	9,4	2	3	76	81	5	6,2
Lennuamet	11	11	14	15	0,0	6,7	0	1	25	26	1	3,8
Sideamet	68	59	60	63	-15,3	4,8	-9	3	128	122	-6	-4,9
Raudteeinspeksioon (2003. aastal Raudteeamet)	22	21	10	7	-4,8	-42,9	-1	-3	32	28	-4	-14,3
Patendiamet	12	13	64	62	7,7	-3,2	1	-2	76	75	-1	-1,3
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	26	23	11	11	-13,0	0,0	-3	0	37	34	-3	-8,8
Konkurentsiamet	11	14	29	28	21,4	-3,6	3	-1	40	42	2	4,8
Tarbijakaitseamet	9	6	51	50	-50,0	-2,0	-3	-1	60	56	-4	-7,1
Energiaturu Inspeksioon	4	5	5	4	20,0	-25,0	1	-1	9	9	0	0,0
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala kokku	493	497	476	509	0,8	6,5	4	33	969	1006	37	3,7

Põllumajandusministeerium	60	59	-1	-1,7	131	148	17	11,5	191	207	16	7,7
Veterinaar- ja Toiduamet	95	78	-17	-21,8	191	181	-10	-5,5	286	259	-27	-10,4
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	95	111	16	14,4	153	222	69	31,1	248	333	85	25,5
Taimetoodangu Inspeksioon	55	46	-9	-19,6	127	115	-12	-10,4	182	161	-21	-13,0
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kokku	305	294	-11	-3,7	602	666	64	9,6	907	960	53	5,5
Rahandusministeerium	96	107	11	10,3	248	241	-7	-2,9	344	348	4	1,1
Maksuamet	181				939				1120			
Tolliamet	594				730				1324			
Maksu- ja Tolliamet		687	-88	-12,8		1581	-88	-5,6		2268	-176	-7,8
Riigihangete Amet	9	10	1	10,0	14	15	1	6,7	23	25	2	8,0
Statistikaamet	62	43	-19	-44,2	283	249	-34	-13,7	345	292	-53	-18,2
Rahandusministeeriumi valitsemisala kokku	942	847	-95	-11,2	2214	2086	-128	-6,1	3156	2933	-223	-7,6
Siseministeerium	40	55	15	27,3	92	113	21	18,6	132	168	36	21,4
Kodakondsus- ja Migratsiooni amet	49	59	10	16,9	358	359	1	0,3	407	418	11	2,6
Piirivalveamet *	77	77	0	0,0	135	129	-6	-4,7	212	206	-6	-2,9
Poliitsei amet	2885	2869	-16	-0,6	1725	1836	111	6,0	4610	4705	95	2,0
Päästeamet *	68	60	-8	-13,3	80	101	21	20,8	148	161	13	8,1
Andmekaitse Inspeksioon	6	8	2	25,0	9	11	2	18,2	15	19	4	21,1
Siseministeeriumi valitsemisala kokku	3125	3128	3	0,1	2399	2549	150	5,9	5524	5677	153	2,7
Sotsiaalministeerium	31	34	3	8,8	147	156	9	5,8	178	190	12	6,3
Tervisekaitseinspeksioon	26	24	-2	-8,3	229	221	-8	-3,6	255	245	-10	-4,1
Tööturuamet	25	17	-8	-47,1	233	276	43	15,6	258	293	35	11,9
Sotsiaalkindlustusamet	39	41	2	4,9	511	530	19	3,6	550	571	21	3,7
Tööinspeksioon	59	61	2	3,3	80	82	2	2,4	139	143	4	2,8
Ravimiamet	16	16	0	0,0	45	45	0	0,0	61	61	0	0,0
Tervishoiuamet	4	5	1	20,0	21	23	2	8,7	25	28	3	10,7
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kokku	200	198	-2	-1,0	1266	1333	67	5,0	1466	1531	65	4,2
Välisministeerium	220	226	6	2,7	317	340	23	6,8	537	566	29	5,1
Ministeeriumid kokku	959	1005	46	4,8	1634	1768	134	8,2	2593	2773	180	6,9
Ametid ja inspeksioonid kokku	6573	6235	-338	-5,1	8678	8815	137	1,6	15251	15050	-201	-1,3
Ministeeriumidvalitsemisalaga kokku	7532	7240	-292	-3,9	10312	10583	271	2,6	17844	17823	-21	-0,1
Maavalitsused												
Harju Maavalitsus	37	40	3	7,5	74	78	4	5,1	111	118	7	6,3
Hiiu Maavalitsus	10	9	-1	-11,1	23	22	-1	-4,5	33	31	-2	-6,1
Ida-Viru Maavalitsus	11	10	-1	-10,0	49	47	-2	-4,3	60	57	-3	-5,0
Järva Maavalitsus	12	13	1	7,7	40	36	-4	-11,1	52	49	-3	-5,8
Jõgeva Maavalitsus	14	10	-4	-40,0	40	35	-5	-14,3	54	45	-9	-16,7
Lääne Maavalitsus	8	7	-1	-14,3	34	32	-2	-6,3	42	39	-3	-7,1
Lääne-Viru Maavalitsus	12	12	0	0,0	37	38	1	2,6	49	50	1	2,0

	Meeste arv seisuga 31.12.2003	Muutus	Muutus (%)	Naiste arv seisuga 31.12.2003	Muutus	Muutus (%)	Naiste arv seisuga 31.12.2004	Muutus	Muutus (%)	Ametnike arv seisuga 31.12.2003	Muutus	Muutus (%)
Pärnu Maavalitsus	15	-1	-7,1	38	36	-2	-5,6	53	50	-3	-5,7	
Põlva Maavalitsus	13	0	0,0	35	33	-2	-6,1	48	46	-2	-4,2	
Rapla Maavalitsus	14	0	0,0	37	34	-3	-8,8	51	48	-3	-5,9	
Saare Maavalitsus	16	0	0,0	33	32	-1	-3,1	49	48	-1	-2,0	
Tartu Maavalitsus	16	-1	-6,7	42	39	-3	-7,7	58	54	-4	-6,9	
Valga Maavalitsus	14	-1	-7,7	37	33	-4	-12,1	51	46	-5	-9,8	
Viljandi Maavalitsus	12	2	14,3	41	36	-5	-13,9	53	50	-3	-5,7	
Võru Maavalitsus	11	2	22,2	35	35	0	0,0	46	44	-2	-4,3	
Maavalitsused kokku	215	-6	-2,8	595	566	-29	-4,9	810	775	-35	-4,3	
Põhiseaduslikud institutsioonid												
Riigikantselei	58	48	-10	108	111	3	2,7	166	159	-7	-4,2	
Rahvusarhiiv **	59	58	-1	160	158	-2	-1,3	219	216	-3	-1,4	
Riigikogu Kantselei	62	56	-6	141	135	-6	-4,4	203	191	-12	-5,9	
Õiguskantsleri Kantselei	17	17	0	18	24	6	25,0	35	41	6	17,1	
Presidendi Kantselei	17	17	0	31	33	2	6,1	48	50	2	4,2	
Riigikohus	23	25	2	29	30	1	3,3	52	55	3	5,8	
Riigikontroll	31	26	-5	51	50	-1	-2,0	82	76	-6	-7,3	
Põhiseaduslikud institutsioonid	267	247	-20	538	541	3	0,6	805	788	-17	-2,1	
Kõik asutused kokku	8014	7696	-318	11445	11690	245	2,1	19459	19386	-73	-0,4	
Kaadriskaitseväelased												
Kaitsejõudude Peastaap koos haldusalaga	1756	1830	74	412	397	-15	-3,6	2168	2227	59	2,7	
Piirivalveamet	1874	1686	-188	345	366	21	6,1	2219	2052	-167	-7,5	
Päästeamet	3	3	0	1	1	0	0,0	4	4	0	0,0	
Kokku	3633	3519	-114	758	764	6	0,8	4391	4283	-108	-2,5	
Kõik ametnikud kokku***	11347	11347	0	12203	12203	0	0,0	23850	23669	-181	-0,8	

* Kaitsejõudude, Piirivalveameti ja Päästeameti kaadriskaitseväelased on eraldi arvestatud tabeli allikas.

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

**** Kõik küsitlusega haaratud ametnike grupid summeeritud (va kohaliku omavalitsuse ametnikud) s.o ministriteeriumid koos valitsemisalaga, põhiseaduslikud institutsioonid, maavalitsused ja kaadriskaitseväelased.

Lisa 2 / Tabel 1

Ametnike jaotus soo ja vanuse järgi 31.12.2004 seisuga

	< 21		21-30		31-40		41-50		51-60		61-65		> 65		Ametnikke KOKKU	Sooline jagunemine
		%		%		%		%		%		%		%		
Kõik riigi ametiasutused kokku																
1 Kõrgemad ametnikud																
1.1. Mehed	0	0,0	367	22,1	495	29,9	388	23,4	300	18,1	74	4,5	34	2,1	1658	47,0%
1.2. Naised	0	0,0	464	24,8	531	28,4	490	26,2	323	17,3	52	2,8	11	0,6	1871	53,0%
1.3. KOKKU	0	0,0	831	23,5	1026	29,1	878	24,9	623	17,7	126	3,6	45	1,3	3529	
2 Vanemametnikud																
2.1. Mehed	0	0,0	1613	32,3	1445	29,0	945	18,9	665	13,3	234	4,7	85	1,7	4987	36,7%
2.2. Naised	7	0,1	2455	28,5	2037	23,6	2083	24,2	1687	19,6	280	3,2	67	0,8	8616	63,3%
2.3. KOKKU	7	0,1	4068	29,9	3482	25,6	3028	22,3	2352	17,3	514	3,8	152	1,1	13603	
3 Nooremametnikud																
3.1. Mehed	15	1,4	195	18,6	245	23,3	310	29,5	237	22,5	35	3,3	14	1,3	1051	46,6%
3.2. Naised	25	2,1	279	23,2	305	25,4	288	23,9	240	20,0	46	3,8	20	1,7	1203	53,4%
3.3. KOKKU	40	1,8	474	21,0	550	24,4	598	26,5	477	21,2	81	3,6	34	1,5	2254	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)																
4.1. Mehed	15	0,2	2175	28,3	2185	28,4	1643	21,3	1202	15,6	343	4,5	133	1,7	7696	39,7%
4.2. Naised	32	0,3	3198	27,4	2873	24,6	2861	24,5	2250	19,2	378	3,2	98	0,8	11690	60,3%
4.3. KOKKU	47	0,2	5373	27,7	5058	26,1	4504	23,2	3452	17,8	721	3,7	231	1,2	19386	
5 Abiteenistujad*																
5.1. Mehed	7	0,9	66	8,8	89	11,9	180	24,0	234	31,2	110	14,6	65	8,7	751	38,6%
5.2. Naised	8	0,7	118	9,9	187	15,6	293	24,5	396	33,1	110	9,2	83	6,9	1195	61,4%
5.3. KOKKU	15	0,8	184	9,5	276	14,2	473	24,3	630	32,4	220	11,3	148	7,6	1946	
Ministeeriumid koos valitsemisalaga																
1 Kõrgemad ametnikud																
1.1. Mehed	0	0,0	315	22,5	445	31,8	309	22,1	250	17,9	55	3,9	25	1,8	1399	47,5%
1.2. Naised	0	0,0	398	25,7	445	28,8	398	25,7	255	16,5	42	2,7	8	0,5	1546	52,5%
1.3. KOKKU	0	0,0	713	24,2	890	30,2	707	24,0	505	17,1	97	3,3	33	1,1	2945	
2 Vanemametnikud																
2.1. Mehed	0	0,0	1555	32,3	1411	29,3	919	19,1	624	13,0	223	4,6	76	1,6	4808	37,7%
2.2. Naised	7	0,1	2349	29,6	1884	23,7	1902	24,0	1507	19,0	232	2,9	57	0,7	7938	62,3%
2.3. KOKKU	7	0,1	3904	30,6	3295	25,9	2821	22,1	2131	16,7	455	3,6	133	1,0	12746	
3 Nooremametnikud																
3.1. Mehed	15	1,5	192	18,6	240	23,2	309	29,9	233	22,6	31	3,0	13	1,3	1033	48,5%
3.2. Naised	25	2,3	260	23,7	284	25,8	266	24,2	211	19,2	37	3,4	16	1,5	1099	51,5%
3.3. KOKKU	40	1,9	452	21,2	524	24,6	575	27,0	444	20,8	68	3,2	29	1,4	2132	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)																
4.1. Mehed	15	0,2	2062	28,5	2096	29,0	1537	21,2	1107	15,3	309	4,3	114	1,6	7240	40,6%
4.2. Naised	32	0,3	3007	28,4	2613	24,7	2566	24,2	1973	18,6	311	2,9	81	0,8	10583	59,4%
4.3. KOKKU	47	0,3	5069	28,4	4709	26,4	4103	23,0	3080	17,3	620	3,5	195	1,1	17823	
5 Abiteenistujad																
5.1. Mehed	5	0,9	42	7,1	70	11,9	131	22,3	194	33,0	90	15,3	56	9,5	588	39,6%
5.2. Naised	8	0,9	91	10,1	127	14,2	210	23,4	312	34,8	85	9,5	64	7,1	897	60,4%
5.3. KOKKU	13	0,9	133	9,0	197	13,3	341	23,0	506	34,1	175	11,8	120	8,1	1485	
Ministeeriumid eraldi																
1 Kõrgemad ametnikud																
1.1. Mehed	0	0,0	145	31,5	142	30,8	90	19,5	69	15,0	12	2,6	3	0,7	461	47,7%
1.2. Naised	0	0,0	217	43,0	150	29,7	81	16,0	44	8,7	12	2,4	1	0,2	505	52,3%
1.3. KOKKU	0	0,0	362	37,5	292	30,2	171	17,7	113	11,7	24	2,5	4	0,4	966	
2 Vanemametnikud																
2.1. Mehed	0	0,0	228	44,7	116	22,7	57	11,2	66	12,9	33	6,5	10	2,0	510	30,4%
2.2. Naised	0	0,0	552	47,3	278	23,8	156	13,4	137	11,7	35	3,0	9	0,8	1167	69,6%
2.3. KOKKU	0	0,0	780	46,5	394	23,5	213	12,7	203	12,1	68	4,1	19	1,1	1677	

	< 21	21-30	31-40	41-50	51-60	61-65	> 65	Ametnikke KOKKU	Sooline jagunemine
	%	%	%	%	%	%	%		
3 Nooremametnikud									
3.1. Mehed	0 0,0	10 29,4	10 29,4	10 29,4	2 5,9	1 2,9	1 2,9	34	26,2%
3.2. Naised	1 1,0	53 55,2	16 16,7	14 14,6	9 9,4	3 3,1	0 0,0	96	73,8%
3.3. KOKKU	1 0,8	63 48,5	26 20,0	24 18,5	11 8,5	4 3,1	1 0,8	130	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)									
4.1. Mehed	0 0,0	383 38,1	268 26,7	157 15,6	137 13,6	46 4,6	14 1,4	1005	36,2%
4.2. Naised	1 0,1	822 46,5	444 25,1	251 14,2	190 10,7	50 2,8	10 0,6	1768	63,8%
4.3. KOKKU	1 0,0	1205 43,5	712 25,7	408 14,7	327 11,8	96 3,5	24 0,9	2773	
5 Abiteenistujad									
5.1. Mehed	0 0,0	4 9,1	5 11,4	12 27,3	11 25,0	9 20,5	3 6,8	44	50,6%
5.2. Naised	1 2,3	2 4,7	7 16,3	7 16,3	12 27,9	6 14,0	8 18,6	43	49,4%
5.3. KOKKU	1 1,1	6 6,9	12 13,8	19 21,8	23 26,4	15 17,2	11 12,6	87	

Ametid ja inspeksioonid

1 Kõrgemad ametnikud									
1.1. Mehed	0 0,0	170 18,1	303 32,3	219 23,3	181 19,3	43 4,6	22 2,3	938	47,4%
1.2. Naised	0 0,0	181 17,4	295 28,3	317 30,5	211 20,3	30 2,9	7 0,7	1041	52,6%
1.3. KOKKU	0 0,0	351 17,7	598 30,2	536 27,1	392 19,8	73 3,7	29 1,5	1979	
2 Vanemametnikud									
2.1. Mehed	0 0,0	1327 30,9	1295 30,1	862 20,1	558 13,0	190 4,4	66 1,5	4298	38,8%
2.2. Naised	7 0,1	1797 26,5	1606 23,7	1746 25,8	1370 20,2	197 2,9	48 0,7	6771	61,2%
2.3. KOKKU	7 0,1	3124 28,2	2901 26,2	2608 23,6	1928 17,4	387 3,5	114 1,0	11069	
3 Nooremametnikud									
3.1. Mehed	15 1,5	182 18,2	230 23,0	299 29,9	231 23,1	30 3,0	12 1,2	999	49,9%
3.2. Naised	24 2,4	207 20,6	268 26,7	252 25,1	202 20,1	34 3,4	16 1,6	1003	50,1%
3.3. KOKKU	39 1,9	389 19,4	498 24,9	551 27,5	433 21,6	64 3,2	28 1,4	2002	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)									
4.1. Mehed	15 0,2	1679 26,9	1828 29,3	1380 22,1	970 15,6	263 4,2	100 1,6	6235	41,4%
4.2. Naised	31 0,4	2185 24,8	2169 24,6	2315 26,3	1783 20,2	261 3,0	71 0,8	8815	58,6%
4.3. KOKKU	46 0,3	3864 25,7	3997 26,6	3695 24,6	2753 18,3	524 3,5	171 1,1	15050	
5 Abiteenistujad									
5.1. Mehed	5 0,9	38 7,0	65 11,9	119 21,9	183 33,6	81 14,9	53 9,7	544	38,9%
5.2. Naised	7 0,8	89 10,4	120 14,1	203 23,8	300 35,1	79 9,3	56 6,6	854	61,1%
5.3. KOKKU	12 0,9	127 9,1	185 13,2	322 23,0	483 34,5	160 11,4	109 7,8	1398	

Eriseaduste alusel töötavad ametnikud

1 Kaitsevälased**									
1.1. Mehed	98 3,0	1743 51,3	1013 28,7	477 12,5	173 4,1	13 0,3	2 0,1	3519	82,2%
1.2. Naised	17 2,3	189 24,8	302 39,9	209 27,0	40 5,1	7 0,9	0 0,0	764	17,8%
1.3. KOKKU	115 2,9	1932 46,4	1315 30,8	686 15,2	213 4,3	20 0,4	2 0,0	4283	

Maavalitsused

1 Kõrgemad ametnikud									
1.1. Mehed	0 0,0	6 5,2	18 15,5	50 43,1	27 23,3	11 9,5	4 3,4	116	49,4%
1.2. Naised	0 0,0	7 5,9	27 22,7	44 37,0	37 31,1	4 3,4	0 0,0	119	50,6%
1.3. KOKKU	0 0,0	13 5,5	45 19,1	94 40,0	64 27,2	15 6,4	4 1,7	235	
2 Vanemametnikud									
2.1. Mehed	0 0,0	19 20,9	19 20,9	13 14,3	27 29,7	7 7,7	6 6,6	91	18,4%
2.2. Naised	0 0,0	26 6,4	84 20,8	127 31,4	125 30,9	35 8,7	7 1,7	404	81,6%
2.3. KOKKU	0 0,0	45 9,1	103 20,8	140 28,3	152 30,7	42 8,5	13 2,6	495	
3 Nooremametnikud									
3.1. Mehed	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	1 50,0	1 50,0	2	4,4%
3.2. Naised	0 0,0	3 7,0	10 23,3	11 25,6	13 30,2	4 9,3	2 4,7	43	95,6%
3.3. KOKKU	0 0,0	3 6,7	10 22,2	11 24,4	13 28,9	5 11,1	3 6,7	45	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)									
4.1. Mehed	0 0,0	25 12,0	37 17,7	63 30,1	54 25,8	19 9,1	11 5,3	209	27,0%
4.2. Naised	0 0,0	36 6,4	121 21,4	182 32,2	175 30,9	43 7,6	9 1,6	566	73,0%
4.3. KOKKU	0 0,0	61 7,9	158 20,4	245 31,6	229 29,5	62 8,0	20 2,6	775	

	< 21		21-30		31-40		41-50		51-60		61-65		> 65		Ametnikke KOKKU	Sooline jagunemine
	%		%		%		%		%		%		%			
5 Abiteenistujad																
5.1. Mehed	0	0,0	2	4,3	5	10,6	10	21,3	16	34,0	9	19,1	5	10,6	47	45,6%
5.2. Naised	0	0,0	2	3,6	7	12,5	9	16,1	18	32,1	9	16,1	11	19,6	56	54,4%
5.3. KOKKU	0	0,0	4	3,9	12	11,7	19	18,4	34	33,0	18	17,5	16	15,5	103	

Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga

1 Kõrgemad ametnikud																
1.1. Mehed	0	0,0	46	32,2	32	22,4	29	20,3	23	16,1	8	5,6	5	3,5	143	41,0%
1.2. Naised	0	0,0	59	28,6	59	28,6	48	23,3	31	15,0	6	2,9	3	1,5	206	59,0%
1.3. KOKKU	0	0,0	105	30,1	91	26,1	77	22,1	54	15,5	14	4,0	8	2,3	349	
2 Vanemametnikud																
2.1. Mehed	0	0,0	39	44,3	15	17,0	13	14,8	14	15,9	4	4,5	3	3,4	88	24,3%
2.2. Naised	0	0,0	80	29,2	69	25,2	54	19,7	55	20,1	13	4,7	3	1,1	274	75,7%
2.3. KOKKU	0	0,0	119	32,9	84	23,2	67	18,5	69	19,1	17	4,7	6	1,7	362	
3 Nooremametnikud																
3.1. Mehed	0	0,0	3	18,8	5	31,3	1	6,3	4	25,0	3	18,8	0	0,0	16	20,8%
3.2. Naised	0	0,0	16	26,2	11	18,0	11	18,0	16	26,2	5	8,2	2	3,3	61	79,2%
3.3. KOKKU	0	0,0	19	24,7	16	20,8	12	15,6	20	26,0	8	10,4	2	2,6	77	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)																
4.1. Mehed	0	0,0	88	35,6	52	21,1	43	17,4	41	16,6	15	6,1	8	3,2	247	31,3%
4.2. Naised	0	0,0	155	28,7	139	25,7	113	20,9	102	18,9	24	4,4	8	1,5	541	68,7%
4.3. KOKKU	0	0,0	243	30,8	191	24,2	156	19,8	143	18,1	39	4,9	16	2,0	788	
5 Abiteenistujad																
5.1. Mehed	2	1,7	22	19,0	14	12,1	39	33,6	24	20,7	11	9,5	4	3,4	116	32,4%
5.2. Naised	0	0,0	25	10,3	53	21,9	74	30,6	66	27,3	16	6,6	8	3,3	242	67,6%
5.3. KOKKU	2	0,6	47	13,1	67	18,7	113	31,6	90	25,1	27	7,5	12	3,4	358	

Põhiseaduslikud institutsioonid

1 Kõrgemad ametnikud																
1.1. Mehed	0	0,0	43	34,7	29	23,4	17	13,7	23	18,5	7	5,6	5	4,0	124	41,8%
1.2. Naised	0	0,0	58	33,5	50	28,9	33	19,1	24	13,9	5	2,9	3	1,7	173	58,2%
1.3. KOKKU	0	0,0	101	34,0	79	26,6	50	16,8	47	15,8	12	4,0	8	2,7	297	
2 Vanemametnikud																
2.1. Mehed	0	0,0	27	49,1	9	16,4	5	9,1	9	16,4	3	5,5	2	3,6	55	25,6%
2.2. Naised	0	0,0	58	36,3	38	23,8	24	15,0	28	17,5	10	6,3	2	1,3	160	74,4%
2.3. KOKKU	0	0,0	85	39,5	47	21,9	29	13,5	37	17,2	13	6,0	4	1,9	215	
3 Nooremametnikud																
3.1. Mehed	0	0,0	1	10,0	4	40,0	0	0,0	2	20,0	3	30,0	0	0,0	10	16,7%
3.2. Naised	0	0,0	16	32,0	9	18,0	8	16,0	12	24,0	3	6,0	2	4,0	50	83,3%
3.3. KOKKU	0	0,0	17	28,3	13	21,7	8	13,3	14	23,3	6	10,0	2	3,3	60	
4 Kõik ametnikud (1+2+3)																
4.1. Mehed	0	0,0	71	37,6	42	22,2	22	11,6	34	18,0	13	6,9	7	3,7	189	33,0%
4.2. Naised	0	0,0	132	34,5	97	25,3	65	17,0	64	16,7	18	4,7	7	1,8	383	67,0%
4.3. KOKKU	0	0,0	203	35,5	139	24,3	87	15,2	98	17,1	31	5,4	14	2,4	572	
5 Abiteenistujad																
5.1. Mehed	1	2,4	5	12,2	4	9,8	11	26,8	11	26,8	7	17,1	2	4,9	41	59,4%
5.2. Naised	0	0,0	1	3,6	6	21,4	6	21,4	7	25,0	4	14,3	4	14,3	28	40,6%
5.3. KOKKU	1	1,4	6	8,7	10	14,5	17	24,6	18	26,1	11	15,9	6	8,7	69	

* Abiteenistuja on abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja.

** Kaitsevälasete hulka on loetud kaadrikaitsevälased, kes töötavad Piirivalveametis, Kaitsejõudude Peastaabis ja Päästeametis.

Lisa 2 / Tabel 2

Ametnike staaži näitajad 31.12.2004 seisuga (aastates)

	< 1 %	1-5 %	5-10 %	10-15 %	15-20 %	20-25 %	25-30 %	> 30 %	Ametnikud kokku								
Kõik riigi ametiasutused kokku																	
1 Kõrgemad ametnikud																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	157	4,4	863	24,5	924	26,2	855	24,2	301	8,5	170	4,8	144	4,1	115	3,3	3529
1.2. Staaž antud asutuses	328	9,3	1335	37,8	938	26,6	734	20,8	82	2,3	54	1,5	28	0,8	30	0,9	3529
2 Vanemametnikud																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	1068	7,9	3770	27,7	3736	27,5	2903	21,3	705	5,2	604	4,4	440	3,2	377	2,8	13603
2.2. Staaž antud asutuses	1708	12,6	5199	38,2	3510	25,8	2629	19,3	191	1,4	131	1,0	115	0,8	120	0,9	13603
3 Nooremametnikud																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	244	10,8	786	34,9	507	22,5	341	15,1	132	5,9	124	5,5	73	3,2	47	2,1	2254
3.2. Staaž antud asutuses	400	17,7	858	38,1	507	22,5	326	14,5	55	2,4	42	1,9	37	1,6	29	1,3	2254
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1469	7,6	5419	28,0	5167	26,7	4099	21,1	1138	5,9	898	4,6	657	3,4	539	2,8	19386
4.2. Staaž antud asutuses	2436	12,6	7392	38,1	4955	25,6	3689	19,0	328	1,7	227	1,2	180	0,9	179	0,9	19386
Ministeeriumid koos valitsemisalaga																	
1 Kõrgemad ametnikud																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	139	4,7	720	24,4	794	27,0	730	24,8	233	7,9	133	4,5	120	4,1	76	2,6	2945
1.2. Staaž antud asutuses	285	9,7	1142	38,8	799	27,1	595	20,2	50	1,7	34	1,2	20	0,7	20	0,7	2945
2 Vanemametnikud																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	1015	8,0	3566	28,0	3558	27,9	2734	21,4	627	4,9	539	4,2	379	3,0	328	2,6	12746
2.2. Staaž antud asutuses	1637	12,8	4964	38,9	3298	25,9	2437	19,1	140	1,1	93	0,7	82	0,6	95	0,7	12746
3 Nooremametnikud																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	237	11,1	758	35,6	484	22,7	316	14,8	119	5,6	114	5,3	67	3,1	37	1,7	2132
3.2. Staaž antud asutuses	390	18,3	829	38,9	480	22,5	299	14,0	43	2,0	36	1,7	33	1,5	22	1,0	2132
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1391	7,8	5044	28,3	4836	27,1	3780	21,2	979	5,5	786	4,4	566	3,2	441	2,5	17823
4.2. Staaž antud asutuses	2312	13,0	6935	38,9	4577	25,7	3331	18,7	233	1,3	163	0,9	135	0,8	137	0,8	17823
Ministeeriumid eraldi																	
1 Kõrgemad ametnikud																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	63	6,5	321	33,2	282	29,2	207	21,4	43	4,5	19	2,0	18	1,9	13	1,3	966
1.2. Staaž antud asutuses	173	17,9	423	43,8	215	22,3	138	14,3	9	0,9	5	0,5	2	0,2	1	0,1	966
2 Vanemametnikud																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	200	11,9	635	37,9	442	26,4	211	12,6	64	3,8	50	3,0	39	2,3	36	2,1	1677
2.2. Staaž antud asutuses	323	19,3	858	51,2	345	20,6	108	6,4	15	0,9	10	0,6	10	0,6	8	0,5	1677
3 Nooremametnikud																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	13	10,0	39	30,0	44	33,8	21	16,2	4	3,1	8	6,2	1	0,8	0	0,0	130
3.2. Staaž antud asutuses	18	13,8	48	36,9	45	34,6	13	10,0	4	3,1	2	1,5	0	0,0	0	0,0	130
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	276	10,0	995	35,9	768	27,7	439	15,8	111	4,0	77	2,8	58	2,1	49	1,8	2773
4.2. Staaž antud asutuses	514	18,5	1329	47,9	605	21,8	259	9,3	28	1,0	17	0,6	12	0,4	9	0,3	2773
Ametid ja inspeksioonid																	
1 Kõrgemad ametnikud																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	76	3,8	399	20,2	512	25,9	523	26,4	190	9,6	114	5,8	102	5,2	63	3,2	1979
1.2. Staaž antud asutuses	112	5,7	719	36,3	584	29,5	457	23,1	41	2,1	29	1,5	18	0,9	19	1,0	1979
2 Vanemametnikud																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	815	7,4	2931	26,5	3116	28,2	2523	22,8	563	5,1	489	4,4	340	3,1	292	2,6	11069
2.2. Staaž antud asutuses	1314	11,9	4106	37,1	2953	26,7	2329	21,0	125	1,1	83	0,7	72	0,7	87	0,8	11069
3 Nooremametnikud																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	224	11,2	719	35,9	440	22,0	295	14,7	115	5,7	106	5,3	66	3,3	37	1,8	2002
3.2. Staaž antud asutuses	372	18,6	781	39,0	435	21,7	286	14,3	39	1,9	34	1,7	33	1,6	22	1,1	2002
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	1115	7,4	4049	26,9	4068	27,0	3341	22,2	868	5,8	709	4,7	508	3,4	392	2,6	15050
4.2. Staaž antud asutuses	1798	11,9	5606	37,2	3972	26,4	3072	20,4	205	1,4	146	1,0	123	0,8	128	0,9	15050

	< 1		1-5		5-10		10-15		15-20		20-25		25-30		> 30		Ametnikud kokku
	%		%		%		%		%		%		%		%		
Eriseaduste alusel töötavad ametnikud																	
1 Kaitseväelased*																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	233	10,4	1138	49,9	1652	67,6	893	36,9	287	12,5	62	2,8	9	0,4	9	0,4	4283
1.2. Staaž antud asutuses	573	25,6	1524	67,0	1318	53,0	773	31,2	73	3,0	14	0,6	5	0,2	3	0,1	4283
2 Kõik kaitseväelased kokku																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž kokku	233	10,4	1138	49,9	1652	67,6	893	36,9	287	12,5	62	2,8	9	0,4	9	0,4	4283
2.2. Staaž antud asutuses	573	25,6	1524	67,0	1318	53,0	773	31,2	73	3,0	14	0,6	5	0,2	3	0,1	4283
Maavalitsused																	
1 Kõrgemad ametnikud																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	3	1,3	24	10,2	35	14,9	73	31,1	42	17,9	23	9,8	15	6,4	20	8,5	235
1.2. Staaž antud asutuses	11	4,7	32	13,6	60	25,5	82	34,9	21	8,9	17	7,2	4	1,7	8	3,4	235
2 Vanemametnikud																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	19	3,8	71	14,3	101	20,4	103	20,8	60	12,1	55	11,1	46	9,3	40	8,1	495
2.2. Staaž antud asutuses	24	4,8	95	19,2	133	26,9	131	26,5	39	7,9	29	5,9	26	5,3	18	3,6	495
3 Nooremametnikud																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	0	0,0	4	8,9	5	11,1	12	26,7	6	13,3	5	11,1	6	13,3	7	15,6	45
3.2. Staaž antud asutuses	0	0,0	5	11,1	9	20,0	9	20,0	8	17,8	4	8,9	4	8,9	6	13,3	45
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	22	2,8	99	12,8	141	18,2	188	24,3	108	13,9	83	10,7	67	8,6	67	8,6	775
4.2. Staaž antud asutuses	35	4,5	132	17,0	202	26,1	222	28,6	68	8,8	50	6,5	34	4,4	32	4,1	775
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga																	
1 Kõrgemad ametnikud																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	15	4,3	119	34,1	95	27,2	52	14,9	26	7,4	14	4,0	9	2,6	19	5,4	349
1.2. Staaž antud asutuses	32	9,2	161	46,1	79	22,6	57	16,3	11	3,2	3	0,9	4	1,1	2	0,6	349
2 Vanemametnikud																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	34	9,4	133	36,7	77	21,3	66	18,2	18	5,0	10	2,8	15	4,1	9	2,5	362
2.2. Staaž antud asutuses	47	13,0	140	38,7	79	21,8	61	16,9	12	3,3	9	2,5	7	1,9	7	1,9	362
3 Nooremametnikud																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	7	9,1	24	31,2	18	23,4	13	16,9	7	9,1	5	6,5	0	0,0	3	3,9	77
3.2. Staaž antud asutuses	10	13,0	24	31,2	18	23,4	18	23,4	4	5,2	2	2,6	0	0,0	1	1,3	77
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	56	7,1	276	35,0	190	24,1	131	16,6	51	6,5	29	3,7	24	3,0	31	3,9	788
4.2. Staaž antud asutuses	89	11,3	325	41,2	176	22,3	136	17,3	27	3,4	14	1,8	11	1,4	10	1,3	788
Põhiseaduslikud institutsioonid																	
1 Kõrgemad ametnikud																	
1.1. Avaliku teenistuse staaž	15	5,1	101	34,0	84	28,3	45	15,2	16	5,4	11	3,7	7	2,4	18	6,1	297
1.2. Staaž antud asutuses	32	10,8	138	46,5	71	23,9	52	17,5	1	0,3	0	0,0	2	0,7	1	0,3	297
2 Vanemametnikud																	
2.1. Avaliku teenistuse staaž	21	9,8	78	36,3	53	24,7	44	20,5	6	2,8	2	0,9	8	3,7	3	1,4	215
2.2. Staaž antud asutuses	34	15,8	83	38,6	55	25,6	40	18,6	0	0,0	1	0,5	1	0,5	1	0,5	215
3 Nooremametnikud																	
3.1. Avaliku teenistuse staaž	6	10,0	19	31,7	15	25,0	10	16,7	4	6,7	4	6,7	0	0,0	2	3,3	60
3.2. Staaž antud asutuses	9	15,0	19	31,7	15	25,0	15	25,0	1	1,7	1	1,7	0	0,0	0	0,0	60
4 Kõik ametnikud kokku (1+2+3)																	
4.1. Avaliku teenistuse staaž	42	7,3	198	34,6	152	26,6	99	17,3	26	4,5	17	3,0	15	2,6	23	4,0	572
4.2. Staaž antud asutuses	75	13,1	240	42,0	141	24,7	107	18,7	2	0,3	2	0,3	3	0,5	2	0,3	572

* Kaitseväelaste hulka on loetud kaadrikaitseväelased, kes töötavad Piirivalveametis, Kaitsejõudude Peastaabis ja Päästeametis.

Lisa 2 / Tabel 3

Ametnike jaotus haridustaseme järgi 31.12.2004 seisuga

	Ametnikke						Õppimine taseme-				
	kokku	Kõrgharidus	%	Keskeriharidus	%	Keskharidus	%	Põhiharidus	%	koolituse vormis	%
Kõik riigi ametiasutused kokku											
1 Kõrgemad ametnikud	3529	3137	88,9	188	5,3	199	5,6	2	0,1	444	12,6
2 Vanemametnikud	13603	7166	52,7	2991	22,0	3589	26,4	42	0,3	1398	10,3
3 Nooremametnikud	2254	1022	45,3	615	27,3	1077	47,8	66	2,9	229	10,2
4 KOKKU (1+2+3)	19386	11325	58,4	3794	19,6	4865	25,1	110	0,6	2071	10,7
Ministeeriumid koos valitsemisalaga											
1 Kõrgemad ametnikud	2945	2596	88,1	170	5,8	174	5,9	2	0,1	366	12,4
2 Vanemametnikud	12746	6652	52,2	2812	22,1	3426	26,9	41	0,3	1308	10,3
3 Nooremametnikud	2132	1004	47,1	581	27,3	1009	47,3	64	3,0	215	10,1
4 KOKKU (1+2+3)	17823	10252	57,5	3563	20,0	4609	25,9	107	0,6	1889	10,6
Ministeeriumid eraldi											
1 Kõrgemad ametnikud	966	891	92,2	23	2,4	52	5,4	0	0,0	114	11,8
2 Vanemametnikud	1677	1283	76,5	188	11,2	206	12,3	0	0,0	226	13,5
3 Nooremametnikud	130	26	20,0	44	33,8	60	46,2	0	0,0	24	18,5
4 KOKKU (1+2+3)	2773	2200	79,3	255	9,2	318	11,5	0	0,0	364	13,1
Ametid ja inspeksioonid											
1 Kõrgemad ametnikud	1979	1705	86,2	147	7,4	122	6,2	2	0,1	252	12,7
2 Vanemametnikud	11069	5369	48,5	2624	23,7	3220	29,1	41	0,4	1082	9,8
3 Nooremametnikud	2002	978	48,9	537	26,8	949	47,4	64	3,2	191	9,5
4 KOKKU (1+2+3)	15050	8052	53,5	3308	22,0	4291	28,5	107	0,7	1525	10,1
Eriseaduste alusel töötavad ametnikud											
4 Kaadrikaitseväelased	4283	810	19,5	1148	26,6	2266	52,7	58	1,3	516	12,0
5 KOKKU	4283	810	19,5	1148	26,6	2266	52,7	58	1,3	516	12,0
Maavalitsused											
1 Kõrgemad ametnikud	235	211	89,8	12	5,1	12	5,1	0	0,0	16	6,8
2 Vanemametnikud	495	268	54,1	122	24,6	104	21,0	1	0,2	37	7,5
3 Nooremametnikud	45	3	6,7	9	20,0	32	71,1	1	2,2	2	4,4
4 KOKKU (1+2+3)	775	482	62,2	143	18,5	148	19,1	2	0,3	55	7,1
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga											
1 Kõrgemad ametnikud	349	330	94,6	6	1,7	13	3,7	0	0,0	62	17,8
2 Vanemametnikud	362	246	68,0	57	15,7	59	16,3	0	0,0	53	14,6
3 Nooremametnikud	77	15	19,5	25	32,5	36	46,8	1	1,3	12	15,6
4 KOKKU (1+2+3)	788	591	75,0	88	11,2	108	13,7	1	0,1	127	16,1
Põhiseaduslikud institutsioonid											
1 Kõrgemad ametnikud	297	282	94,9	6	2,0	9	3,0	0	0,0	54	18,2
2 Vanemametnikud	215	146	67,9	34	15,8	35	16,3	0	0,0	37	17,2
3 Nooremametnikud	60	14	23,3	20	33,3	25	41,7	1	1,7	11	18,3
4 KOKKU (1+2+3)	572	442	77,3	60	10,5	69	12,1	1	0,2	102	17,8

Lisa 2 / Tabel 4

Kõrgharidust eeldavate ametikohtade arv 31.12.2004 seisuga

	Ametikohti kokku	Ametnikke kokku	Kõrgharidust eeldavaid ametikohti		Kõrgharidust eelda- vatest ametikohta- dest täidetud			Sealhulgas amet- nikega, kellel on kõrgharidus	
			%	%	%	%	%	%	
Kõik riigi ametiasutused kokku									
1 Kõrgemad ametnikud	3889	3529	90,8	3484,5	89,6	3175	91,1	2836,75	89,4
2 Vanemametnikud	14264	13603	95,4	4139,5	29,0	3682	88,9	2782,75	75,6
3 Nooremametnikud	3008	2254	74,9	132	4,4	5	3,8	5	100,0
4 KOKKU (1+2+3)	21160	19386	91,6	7756	36,7	6861	88,5	5624,5	82,0
Ministeriumid koos valitsemisalaga									
1 Kõrgemad ametnikud	3265	2945	90,2	2888,5	88,5	2622	90,8	2317,75	88,4
2 Vanemametnikud	13395	12746	95,2	3656,5	27,3	3254	89,0	2375,25	73,0
3 Nooremametnikud	2874	2132	74,2	127	4,4	0	0,0	0	0,0
4 KOKKU (1+2+3)	19533	17823	91,2	6672	34,2	5876	88,1	4693	79,9
Ministeriumid eraldi									
1 Kõrgemad ametnikud	1043	966	92,6	757	72,6	679	89,7	640	94,3
2 Vanemametnikud	1759	1677	95,3	679	38,6	631	92,9	593	94,0
3 Nooremametnikud	126	130	103,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4 KOKKU (1+2+3)	2928	2773	94,7	1436	49,0	1310	91,2	1233	94,1
Ametid ja inspeksioonid									
1 Kõrgemad ametnikud	2222	1979	89,1	2131,5	95,9	1943	91,1	1677,75	86,4
2 Vanemametnikud	11636	11069	95,1	2977,5	25,6	2623	88,1	1782,25	67,9
3 Nooremametnikud	2748	2002	72,9	127	4,6	0	0,0	0	0,0
4 KOKKU (1+2+3)	16605	15050	90,6	5236	31,5	4566	87,2	3460	75,8
Eriseaduste alusel töötavad ametnikud									
1 Kaadrikaitseväelased	6480	4283	65,7	1817	29,0	1122	61,7	677	60,8
2 KOKKU	6480	4283	65,7	1817	29,0	1122	61,7	677	60,8
Maavalitsused									
1 Kõrgemad ametnikud	246	235	95,5	242	98,4	231	95,5	211	91,3
2 Vanemametnikud	484	495	102,3	241	49,8	211	87,3	204,5	97,1
3 Nooremametnikud	50	45	90,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4 KOKKU (1+2+3)	780	775	99,4	483	61,9	442	91,4	415,5	94,1
Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga									
1 Kõrgemad ametnikud	378	349	92,3	354	93,7	322	91,0	308	95,7
2 Vanemametnikud	386	362	93,8	242	62,7	217	89,7	203	93,5
3 Nooremametnikud	84	77	91,7	5	6,0	5	100,0	5	100,0
4 KOKKU (1+2+3)	848	788	92,9	601	70,9	544	90,5	516	94,9
Põhiseaduslikud institutsioonid									
1 Kõrgemad ametnikud	326	297	91,1	302	92,6	272	90,1	262	96,3
2 Vanemametnikud	237	215	90,7	148	62,4	125	84,5	114	91,2
3 Nooremametnikud	65	60	92,3	5	7,7	5	100,0	5	100,0
4 KOKKU (1+2+3)	628	572	91,1	455	72,5	402	88,4	381	94,8

Lisa 2 / Tabel 5

Perioodil 01.01.–31.12.2004 asutusest lahkunud ja teisele tööle asunud ametnike arv

	Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusest lahkunud ametnikke kokku		Asunud teenistusse teisel ametikohal avalikus teenistuses		Asunud tööle erasektoris		Andmed puuduvad		
			%		%		%		%	
Kõik riigi ametiasutused kokku										
1	Kõrgemad ametnikud	3510	406	11,6	123	30,3	60	14,8	223	54,9
1.1.	Kõrgharidusega	2987	356	11,9	110	30,9	55	15,4	191	53,7
1.2.	Keskeriharidusega	236	29	12,3	9	31,0	1	3,4	19	65,5
1.3.	Keskharidusega	286	21	7,3	4	19,0	4	19,0	13	61,9
2	Vanemametnikud	13011	1802	13,8	383	21,3	314	17,4	1105	61,3
2.1.	Kõrgharidusega	6673	987	7,6	258	26,1	188	19,0	541	54,8
2.2.	Keskeriharidusega	3021	374	12,4	51	13,6	60	16,0	263	70,3
2.3.	Keskharidusega	3447	441	12,8	74	16,8	66	15,0	301	68,3
3	Nooremametnikud	2934	508	17,3	127	25,0	56	11,0	325	64,0
3.1.	Kõrgharidusega	365	70	2,4	20	28,6	6	8,6	44	62,9
3.2.	Keskeriharidusega	1080	186	17,2	49	26,3	16	8,6	121	65,1
3.3.	Keskharidusega	1191	252	21,2	58	23,0	34	13,5	160	63,5
4	KOKKU	19455	2716	14,0	633	23,3	430	15,8	1653	60,9
Ministeriumid koos valitsemisalaga										
1	Kõrgemad ametnikud	2932	338	11,5	103	30,5	45	13,3	190	56,2
1.1.	Kõrgharidusega	2455	292	11,9	91	31,2	40	13,7	161	55,1
1.2.	Keskeriharidusega	213	27	12,7	8	29,6	1	3,7	18	66,7
1.3.	Keskharidusega	263	19	7,2	4	21,1	4	21,1	11	57,9
2	Vanemametnikud	12134	1700	14,0	351	20,6	300	17,6	1049	61,7
2.1.	Kõrgharidusega	6131	907	14,8	230	25,4	179	19,7	498	54,9
2.2.	Keskeriharidusega	2831	362	12,8	50	13,8	55	15,2	257	71,0
2.3.	Keskharidusega	3308	431	13,0	71	16,5	66	15,3	294	68,2
3	Nooremametnikud	2784	500	18,0	124	24,8	56	11,2	320	64,0
3.1.	Kõrgharidusega	346	68	19,7	19	27,9	6	8,8	43	63,2
3.2.	Keskeriharidusega	1024	184	18,0	49	26,6	16	8,7	119	64,7
3.3.	Keskharidusega	1120	248	22,1	56	22,6	34	13,7	158	63,7
4	KOKKU	17850	2538	14,2	578	22,8	401	15,8	1559	61,4
Ministeriumid eraldi										
1	Kõrgemad ametnikud	893	112	12,5	20	17,9	19	17,0	73	65,2
1.1.	Kõrgharidusega	734	102	13,9	19	18,6	16	15,7	67	65,7
1.2.	Keskeriharidusega	28	4	14,3	1	25,0	1	25,0	2	50,0
1.3.	Keskharidusega	131	6	4,6	0	0,0	2	33,3	4	66,7
2	Vanemametnikud	1557	227	14,6	32	14,1	44	19,4	151	66,5
2.1.	Kõrgharidusega	1099	165	15,0	23	13,9	32	19,4	110	66,7
2.2.	Keskeriharidusega	179	22	12,3	2	9,1	4	18,2	16	72,7
2.3.	Keskharidusega	279	40	14,3	7	17,5	8	20,0	25	62,5
3	Nooremametnikud	142	17	12,0	7	41,2	2	11,8	8	47,1
3.1.	Kõrgharidusega	32	10	31,3	6	60,0	0	0,0	4	40,0
3.2.	Keskeriharidusega	47	3	6,4	1	33,3	2	66,7	0	0,0
3.3.	Keskharidusega	63	4	6,3	0	0,0	0	0,0	4	100,0
4	KOKKU	2592	356	13,7	59	16,6	65	18,3	232	65,2
Ametid ja inspeksioonid										
1	Kõrgemad ametnikud	2039	226	11,1	83	36,7	26	11,5	117	51,8
1.1.	Kõrgharidusega	1721	190	11,0	72	37,9	24	12,6	94	49,5
1.2.	Keskeriharidusega	185	23	12,4	7	30,4	0	0,0	16	69,6
1.3.	Keskharidusega	132	13	9,8	4	30,8	2	15,4	7	53,8

	Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusest lahkunud ametnikke kokku		Asunud teenistusse teisel ametikoal avalikus teenistuses	Asunud tööle erasektorisse	Andmed puuduvad			
			%				%	%	%
2 Vanemametnikud	10577	1473	13,9	319	21,7	256	17,4	898	61,0
2.1. Kõrgharidusega	5032	742	14,7	207	27,9	147	19,8	388	52,3
2.2. Keskeriharidusega	2652	340	12,8	48	14,1	51	15,0	241	70,9
2.3. Keskharidusega	3029	391	12,9	64	16,4	58	14,8	269	68,8
3 Nooremametnikud	2642	483	18,3	117	24,2	54	11,2	312	64,6
3.1. Kõrgharidusega	314	58	18,5	13	22,4	6	10,3	39	67,2
3.2. Keskeriharidusega	977	181	18,5	48	26,5	14	7,7	119	65,7
3.3. Keskharidusega	1057	244	23,1	56	23,0	34	13,9	154	63,1
4 KOKKU	15258	2182	14,3	519	23,8	336	15,4	1327	60,8

Maavalitsused

1 Kõrgemad ametnikud	236	20	8,5	4	20,0	4	20,0	12	60,0
1.1. Kõrgharidusega	207	18	8,7	4	22,2	4	22,2	10	55,6
1.2. Keskeriharidusega	17	1	5,9	0	0,0	0	0,0	1	100,0
1.3. Keskharidusega	12	1	8,3	0	0,0	0	0,0	1	100,0
2 Vanemametnikud	496	47	9,5	16	34,0	11	23,4	20	42,6
2.1. Kõrgharidusega	280	33	11,8	14	42,4	6	18,2	13	39,4
2.2. Keskeriharidusega	136	9	6,6	0	0,0	5	55,6	4	44,4
2.3. Keskharidusega	79	5	6,3	2	40,0	0	0,0	3	60,0
3 Nooremametnikud	68	2	2,9	0	0,0	0	0,0	2	100,0
3.1. Kõrgharidusega	8	1	12,5	0	0,0	0	0,0	1	100,0
3.2. Keskeriharidusega	29	1	3,4	0	0,0	0	0,0	1	100,0
3.3. Keskharidusega	31	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	
4 KOKKU	800	69	8,6	20	29,0	15	21,7	34	49,3

Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga

1 Kõrgemad ametnikud	342	48	14,0	16	33,3	11	22,9	21	43,8
1.1. Kõrgharidusega	325	46	14,2	15	32,6	11	23,9	20	43,5
1.2. Keskeriharidusega	6	1	16,7	1	100,0	0	0,0	0	0,0
1.3. Keskharidusega	11	1	9,1	0	0,0	0	0,0	1	100,0
2 Vanemametnikud	381	55	14,4	16	29,1	3	5,5	36	65,5
2.1. Kõrgharidusega	262	47	17,9	14	29,8	3	6,4	30	63,8
2.2. Keskeriharidusega	54	3	5,6	1	33,3	0	0,0	2	66,7
2.3. Keskharidusega	60	5	8,3	1	20,0	0	0,0	4	80,0
3 Nooremametnikud	82	6	7,3	3	50,0	0	0,0	3	50,0
3.1. Kõrgharidusega	11	1	9,1	1	100,0	0	0,0	0	0,0
3.2. Keskeriharidusega	27	1	3,7	0	0,0	0	0,0	1	100,0
3.3. Keskharidusega	40	4	10,0	2	50,0	0	0,0	2	50,0
4 KOKKU	805	109	13,5	35	32,1	14	12,8	60	55,0

Põhiseaduslikud institutsioonid

1 Kõrgemad ametnikud	291	48	16,5	16	33,3	11	22,9	21	43,8
1.1. Kõrgharidusega	279	46	16,5	15	32,6	11	23,9	20	43,5
1.2. Keskeriharidusega	5	1	20,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0
1.3. Keskharidusega	7	1	14,3	0	0,0	0	0,0	1	100,0
2 Vanemametnikud	232	45	19,4	14	31,1	3	6,7	28	62,2
2.1. Kõrgharidusega	159	40	25,2	12	30,0	3	7,5	25	62,5
2.2. Keskeriharidusega	36	3	8,3	1	33,3	0	0,0	2	66,7
2.3. Keskharidusega	37	2	5,4	1	50,0	0	0,0	1	50,0
3 Nooremametnikud	63	5	7,9	3	60,0	0	0,0	2	40,0
3.1. Kõrgharidusega	11	1	9,1	1	100,0	0	0,0	0	0,0
3.2. Keskeriharidusega	22	1	4,5	0	0,0	0	0,0	1	100,0
3.3. Keskharidusega	29	3	10,3	2	66,7	0	0,0	1	33,3
4 KOKKU	586	98	16,7	33	33,7	14	14,3	51	52,0

Lisa 2 / Tabel 6

Perioodil 01.01.–31.12.2004 teenistusse astunud ametnike jagunemine eelmise töö või teenistuskoha järgi

		Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusse astunud ametnikke kokku				Erasektorist	Mujalt		
			Avalikust teenistusest							
			%	%	%	%				
Kõik riigi ametiasutused kokku										
1	Kõrgemad ametnikud	3510	354	10,1	172	48,6	58	16,4	124	35,0
1.1.	Kõrgharidusega	2987	307	10,3	153	49,8	46	15,0	108	35,2
1.2.	Keskeriharidusega	236	22	9,3	11	50,0	6	27,3	5	22,7
1.3.	Keskharidusega	286	25	8,7	8	32,0	6	24,0	11	44,0
2	Vanemametnikud	13011	2210	17,0	753	34,1	531	24,0	926	41,9
2.1.	Kõrgharidusega	6673	1236	9,5	400	32,4	297	24,0	539	43,6
2.2.	Keskeriharidusega	3021	323	10,7	136	42,1	76	23,5	111	34,4
2.3.	Keskharidusega	3447	651	18,9	217	33,3	158	24,3	276	42,4
3	Nooremametnikud	2934	695	23,7	252	36,3	224	32,2	219	31,5
3.1.	Kõrgharidusega	365	91	3,1	34	37,4	31	34,1	26	28,6
3.2.	Keskeriharidusega	1080	218	20,2	75	34,4	86	39,4	57	26,1
3.3.	Keskharidusega	1191	386	32,4	143	37,0	107	27,7	136	35,2
4	KOKKU	19455	3259	16,8	1177	36,1	813	24,9	1269	38,9
Ministeeriumid koos valitsemisalaga										
1	Kõrgemad ametnikud	2932	306	10,4	148	48,4	53	17,3	105	34,3
1.1.	Kõrgharidusega	2455	263	10,7	130	49,4	42	16,0	91	34,6
1.2.	Keskeriharidusega	213	20	9,4	10	50,0	6	30,0	4	20,0
1.3.	Keskharidusega	263	23	8,7	8	34,8	5	21,7	10	43,5
2	Vanemametnikud	12134	2119	17,5	721	34,0	514	24,3	884	41,7
2.1.	Kõrgharidusega	6131	1171	19,1	377	32,2	284	24,3	510	43,6
2.2.	Keskeriharidusega	2831	312	11,0	129	41,3	75	24,0	108	34,6
2.3.	Keskharidusega	3308	636	19,2	215	33,8	155	24,4	266	41,8
3	Nooremametnikud	2784	682	24,5	248	36,4	221	32,4	213	31,2
3.1.	Kõrgharidusega	346	84	24,3	32	38,1	28	33,3	24	28,6
3.2.	Keskeriharidusega	1024	217	21,2	75	34,6	86	39,6	56	25,8
3.3.	Keskharidusega	1120	381	34,0	141	37,0	107	28,1	133	34,9
4	KOKKU	17850	3107	17,4	1117	36,0	788	25,4	1202	38,7
Ministeeriumid eraldi										
1	Kõrgemad ametnikud	893	141	15,8	34	24,1	30	21,3	77	54,6
1.1.	Kõrgharidusega	734	124	16,9	33	26,6	22	17,7	69	55,6
1.2.	Keskeriharidusega	28	5	17,9	0	0,0	4	80,0	1	20,0
1.3.	Keskharidusega	131	12	9,2	1	8,3	4	33,3	7	58,3
2	Vanemametnikud	1557	361	23,2	85	23,5	92	25,5	184	51,0
2.1.	Kõrgharidusega	1099	269	24,5	72	26,8	60	22,3	137	50,9
2.2.	Keskeriharidusega	179	33	18,4	8	24,2	10	30,3	15	45,5
2.3.	Keskharidusega	279	59	21,1	5	8,5	22	37,3	32	54,2
3	Nooremametnikud	142	19	13,4	5	26,3	8	42,1	6	31,6
3.1.	Kõrgharidusega	32	3	9,4	2	66,7	0	0,0	1	33,3
3.2.	Keskeriharidusega	47	8	17,0	0	0,0	7	87,5	1	12,5
3.3.	Keskharidusega	63	8	12,7	3	37,5	1	12,5	4	50,0
4	KOKKU	2592	521	20,1	124	23,8	130	25,0	267	51,2
Ametid ja inspeksioonid										
1	Kõrgemad ametnikud	2039	165	8,1	114	69,1	23	13,9	28	17,0
1.1.	Kõrgharidusega	1721	139	8,1	97	69,8	20	14,4	22	15,8
1.2.	Keskeriharidusega	185	15	8,1	10	66,7	2	13,3	3	20,0
1.3.	Keskharidusega	132	11	8,3	7	63,6	1	9,1	3	27,3

	Ametnike arv seisuga 31.12.2004	Teenistusse astunud ametnikke kokku					Erasektorist		Mujalt	
		Avalikust teenistusest					%	%	%	%
2 Vanemametnikud	10577	1758	16,6	636	36,2	422	24,0	700	39,8	
2.1. Kõrgharidusega	5032	902	17,9	305	33,8	224	24,8	373	41,4	
2.2. Keskeriharidusega	2652	279	10,5	121	43,4	65	23,3	93	33,3	
2.3. Keskharidusega	3029	577	19,0	210	36,4	133	23,1	234	40,6	
3 Nooremametnikud	2642	663	25,1	243	36,7	213	32,1	207	31,2	
3.1. Kõrgharidusega	314	81	25,8	30	37,0	28	34,6	23	28,4	
3.2. Keskeriharidusega	977	209	21,4	75	35,9	79	37,8	55	26,3	
3.3. Keskharidusega	1057	373	35,3	138	37,0	106	28,4	129	34,6	
4 KOKKU	15258	2586	16,9	993	38,4	658	25,4	935	36,2	

Maavalitsused

1 Kõrgemad ametnikud	236	14	5,9	7	50,0	2	14,3	5	35,7
1.1. Kõrgharidusega	207	14	6,8	7	50,0	2	14,3	5	35,7
1.2. Keskeriharidusega	17	0	0,0	0		0		0	
1.3. Keskharidusega	12	0	0,0	0		0		0	
2 Vanemametnikud	496	36	7,3	16	44,4	7	19,4	13	36,1
2.1. Kõrgharidusega	280	22	7,9	10	45,5	5	22,7	7	31,8
2.2. Keskeriharidusega	136	5	3,7	4	80,0	0	0,0	1	20,0
2.3. Keskharidusega	79	9	11,4	2	22,2	2	22,2	5	55,6
3 Nooremametnikud	68	0	0,0	0		0		0	
3.1. Kõrgharidusega	8	0	0,0	0		0		0	
3.2. Keskeriharidusega	29	0	0,0	0		0		0	
3.3. Keskharidusega	31	0	0,0	0		0		0	
4 KOKKU	800	50	6,3	23	46,0	9	18,0	18	36,0

Põhiseaduslikud institutsioonid haldusalaga

1 Kõrgemad ametnikud	342	34	9,9	17	50,0	3	8,8	14	41,2
1.1. Kõrgharidusega	325	30	9,2	16	53,3	2	6,7	12	40,0
1.2. Keskeriharidusega	6	2	33,3	1	50,0	0	0,0	1	50,0
1.3. Keskharidusega	11	2	18,2	0	0,0	1	50,0	1	50,0
2 Vanemametnikud	381	55	14,4	16	29,1	10	18,2	29	52,7
2.1. Kõrgharidusega	262	43	16,4	13	30,2	8	18,6	22	51,2
2.2. Keskeriharidusega	54	6	11,1	3	50,0	1	16,7	2	33,3
2.3. Keskharidusega	60	6	10,0	0	0,0	1	16,7	5	83,3
3 Nooremametnikud	82	13	15,9	4	30,8	3	23,1	6	46,2
3.1. Kõrgharidusega	11	7	63,6	2	28,6	3	42,9	2	28,6
3.2. Keskeriharidusega	27	1	3,7	0	0,0	0	0,0	1	100,0
3.3. Keskharidusega	40	5	12,5	2	40,0	0	0,0	3	60,0
4 KOKKU	805	102	12,7	37	36,3	16	15,7	49	48,0

Põhiseaduslikud institutsioonid

1 Kõrgemad ametnikud	291	34	11,7	17	50,0	3	8,8	14	41,2
1.1. Kõrgharidusega	279	30	10,8	16	53,3	2	6,7	12	40,0
1.2. Keskeriharidusega	5	2	40,0	1	50,0	0	0,0	1	50,0
1.3. Keskharidusega	7	2	28,6	0	0,0	1	50,0	1	50,0
2 Vanemametnikud	232	41	17,7	15	36,6	9	22,0	17	41,5
2.1. Kõrgharidusega	159	34	21,4	13	38,2	8	23,5	13	38,2
2.2. Keskeriharidusega	36	2	5,6	2	100,0	0	0,0	0	0,0
2.3. Keskharidusega	37	5	13,5	0	0,0	1	20,0	4	80,0
3 Nooremametnikud	63	12	19,0	3	25,0	3	25,0	6	50,0
3.1. Kõrgharidusega	11	7	63,6	2	28,6	3	42,9	2	28,6
3.2. Keskeriharidusega	22	1	4,5	0	0,0	0	0,0	1	100,0
3.3. Keskharidusega	29	4	13,8	1	25,0	0	0,0	3	75,0
4 KOKKU	586	87	14,8	35	40,2	15	17,2	37	42,5

Lisa 3 / Tabel 1

Keskmine palk kuus ning selle muutus 2002. ja 2003. aastal

	Keskmine palk kuus		
	2002 (krooni)	2003 (krooni)	Muutus (%)
<i>Ministeeriumid koos valitsemisalaga</i>			
Haridus- ja Teadusministeerium	10 462	9 768	-6,6
Keeleinspeksioon	6 886	7 668	11,3
Justiitsministeerium	10 201	14 786	44,9
Kinnipidamiskohad	5 537	6 297	13,7
Prokuratuur	11 162	13 880	24,4
I ja II astme kohtud	7 594	9 846	29,7
Kaitseministeerium	11 733	13 983	19,2
Keskonnaministeerium	7 515	7 959	5,9
Keskonnainspeksioon	5 844	6 737	15,3
Maa-amet	7 510	7 678	2,2
Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus	7 317	8 727	19,3
Kultuuriministeerium	11 703	11 381	-2,7
Muinsuskaitseamet	8 475	9 171	8,2
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	12 546	13 860	10,5
Energiaturu Inspeksioon	12 911	14 985	16,1
Konkurentsiamet	8 443	9 297	10,1
Lennuamet	10 865	11 350	4,5
Maanteeamet	10 923	12 429	13,8
Patendiamet	7 463	8 262	10,7
Raudteeamet	8 822	9 503	7,7
Riigihangete Amet	10 856	10 402	-4,2
Sideamet	9 547	9 459	-0,9
Tarbijakaitseamet	7 205	8 147	13,1
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	9 143	9 529	4,2
Veeteede Amet	7 754	8 930	15,2
Põllumajandusministeerium	8 762	9 921	13,2
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet	6 833	7 368	7,8
Taimetodangu Inspeksioon	7 463	7 603	1,9
Veterinaar- ja Toiduamet	7 576	8 022	5,9
Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus	7 182	7 180	0,0
Rahandusministeerium	11 593	12 421	7,1
Maksuamet	8 443	9 428	11,7
Statistikaamet	7 985	7 035	-11,9
Tolliamet	7 512	10 238	36,3
Siseministeerium	11 707	12 474	6,6
Andmekaitse Inspeksioon	10 955	11 856	8,2
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	6 008	6 711	11,7
Piirivalveamet	5 532	5 598	1,2
Politsei	7 632	8 090	6,0
Julgestuspolitsei	7 844	9 194	17,2
Keskkriminaalpolitsei	10 594	10 967	3,5
Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus	8 853	9 496	7,3
Päästeamet	7 524	7 037	-6,5
Sotsiaalministeerium	8 207	11 660	42,1
Ravimiamet	8 890	9 332	5,0

	Keskmine palk kuus		
	2002 (krooni)	2003 (krooni)	Muutus (%)
<i>Ministeeriumid koos valitsemisalaga</i>			
Riikliku Lepitaja Kantselei	14 245	13 435	-5,7
Sotsiaalkindlustusamet	4 936	5 345	8,3
Tervisekaitseinspeksioon	5 394	6 033	11,8
Tervishoiuamet	9 618	9 890	2,8
Tööinspeksioon	5 836	7 114	21,9
Tööturuamet	4 735	4 741	0,1
Välisministeerium	7 999	9 786	22,3
Riigikantselei	10 589	11 005	3,9
Rahvusarhiiv	6 285	7 421	18,1
<i>Maavalitsused</i>			
Harju Maavalitsus	8 393	8 606	2,5
Hiiu Maavalitsus	9 638	9 960	3,3
Ida-Viru Maavalitsus	7 881	7 206	-8,6
Jõgeva Maavalitsus	7 961	8 017	0,7
Järva Maavalitsus	7 608	8 351	9,8
Lääne Maavalitsus	7 381	7 861	6,5
Lääne-Viru Maavalitsus	8 089	8 241	1,9
Põlva Maavalitsus	5 742	6 707	16,8
Pärnu Maavalitsus	8 928	10 155	13,8
Rapla Maavalitsus	7 836	8 170	4,3
Saare Maavalitsus	8 736	9 699	11,0
Tartu Maavalitsus	7 406	7 828	5,7
Valga Maavalitsus	7 494	8 502	13,4
Viljandi Maavalitsus	7 932	8 337	5,1
Võru Maavalitsus	7 225	7 592	5,1
<i>Põhiseaduslikud institutsioonid</i>			
Presidendi Kantselei	12 140	13 505	11,2
Riigikogu Kantselei	9 590	10 418	8,6
Riigikohus	15 244	18 154	19,1
Riigikontroll	13 324	15 595	17,0
Õiguskantsleri Kantselei	14 778	15 143	2,5
Ministeeriumid ja Riigikantselei KOKKU	9 766	11 051	13,2
Ametid KOKKU	6 890	7 512	9,0
Inspeksioonid KOKKU	6 344	7 044	11,0
Maavalitsused KOKKU	7 845	8 298	5,8
Muud valitsusasutused KOKKU*	8 865	10 174	14,8
Põhiseaduslikud institutsioonid KOKKU	11 655	13 105	12,4

* Muude valitsusasutuste all on kajastanud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja Riikliku Lepitaja Kantselei

Lisa 3 / Tabel 2

Kõrgemate, vanem- ja nooremametnike ning abiteenistujate töötasuvahendite protsentuaalne jagunemine palgaelementide järgi, 2003

	Astmepalga (koos diferentseerimisega) osatahtsus kogu palgas	Teenistus- aastate, keele- oskuse ja akadeemilise kraadi eest makstavate lisatasude osatahtsus kogu palgas	Muude lisatasude osatahtsus kogu palgas*	Töötasu Kokku
	%	%	%	krooni
KÕRGEMAD AMETNIKUD				
Põhiseaduslikud institutsioonid	74,5	4,9	20,7	20 338 466
Ministeeriumid ja Riigikantselei	64,8	5,3	29,9	170 019 758
Ametid	58,7	4,5	36,8	162 290 879
Inspeksioonid	72,2	6,6	21,3	22 748 067
Maavalitsused	67,3	6,7	26,0	39 209 105
Muud valitsusasutused**	70,7	5,6	23,7	12 492 890
VANEMAMETNIKUD				
Põhiseaduslikud institutsioonid	72,9	3,3	23,8	50 308 189
Ministeeriumid ja Riigikantselei	72,2	4,7	23,1	156 689 305
Ametid	69,7	3,9	26,4	502 618 380
Inspeksioonid	72,9	5,1	21,9	41 312 285
Maavalitsused	68,7	5,7	25,7	42 552 406
Muud valitsusasutused**	79,2	4,7	16,1	32 259 089
NOOREMAMETNIKUD				
Põhiseaduslikud institutsioonid	65,1	2,9	32,0	19 791 417
Ministeeriumid ja Riigikantselei	68,2	3,9	27,9	10 089 094
Ametid	70,5	3,6	25,8	19 699 250
Inspeksioonid	72,2	6,6	21,2	6 966 495
Maavalitsused	59,6	6,7	33,8	3 362 669
Muud valitsusasutused**	77,7	6,4	15,9	3 182 759
ABITEENISTUJAD***				
Põhiseaduslikud institutsioonid	83,0	0,0	17,0	2 138 951
Ministeeriumid ja Riigikantselei	67,5	0,0	32,5	8 235 865
Ametid	76,9	0,0	23,1	39 133 101
Inspeksioonid	79,6	0,0	20,4	1 941 116
Maavalitsused	73,1	0,0	26,9	4 880 055
Muud valitsusasutused**	82,8	0,0	17,2	5 050 950

* Muude lisatasudena käsitatakse "Avaliku teenistuse seaduse" § 9 lõike 3 alusel täiendavate tööülesannete ja tulemuslikuma töö eest makstavaid lisatasusid, puhkusetootust ning teisi seadusega ettenähtud hüvitusi (v.a koondamishüvitused).

** Muude valitsusasutuste all on kajastatud Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus, Prokuratuur, Rahvusarhiiv ja Riikliku Lepitaja Kantselei.

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

