

Avaliku teenistuse reform!?

Moderator

Tallinna linnasekretär Toomas Sepp

Linnade ja Valdade päevad 2013

ATSi eesmärgid

- ajakohastada Eesti avalikku teenistust
- kehtestada uus ametniku definitsioon, mille tulemusel kitseneb ametnike ring
- tagada kõigile võrdne ligipääs ametikohtadele, kehtestades konkursside kohustuslikkuse
- luua lihtne, selge ja efektiivne ametnike hindamise süsteem
- luua läbipaistev ja õiglane palgasüsteem, mis võtab arvesse tööturgu, isiku vastutust ja konkurentsivõimelisust
- määrata avaliku teenistuse eest vastutav institutsioon

Justiitsministri deklaratsioonid linnade ja valdade päevadel 2012

- ametniku piirangud ja hüved peavad laienema vaid sisuliselt võimu teostavatele isikutele + lahendada põhjendamatult ulatuslik streigipiirang + tugiteenused sarnase regulatsiooni alusel
- ametniku seniste hüvede osaline kaotamine
- ametnikku motiveerivad hüved
- pere- ja lastesõbralikkus

Rahandusministeeriumi esindaja deklaratsioonid linnade ja valdade päevadel 2012

- osundas ATS § 7 lg 3 p-le 9, mis lubab juhil otsustada, kelle ta ametnikuks määrab
- viitas KOVi enesemääratlusõigusele seoses ATSi rakendusaktidena kehtestatavate VV määruste rakendamisega KOVide suhtes

Tallinna linna esindaja deklaratsioonid linnade ja valdade päevadel 2012

Osundatud kitsaskohad:

- ametniku mõiste ja asendamine
- töötaja regulatsioon
- KOVi asutuste loetelu
- valla- ja linnavalitsuse liikmete staatus
- õiguspärane ootus garantiide kehtima jäämiseks
- rakendamiseiga seotud küsimused

ATSi seos KOViga

- KOV peab ATSi rakendama
- Kas seaduse koostamisel on arvestatud KOVide eripäradega?
- Kas seaduse koostamisel on arvestatud KOVide omavaheliste erinevuste eripäradega?
- Kas KOVidega on arvestatud seaduse rakendamise ettevalmistamisel?
- Kas ja kes on hinnanud mõjusid lähtuvalt KOVidest ?

Teenistujad

Ametiasutus– riigi või KOV üksus	TEENISTUJA			
	AMETNIK	<i>AMETIISIK</i> <i>osa ametnikest või töötajatest</i>	TÖÖTAJA	TÖÖLINE
	Teostab avalikku võimu	<i>Avaliku ülesande täitmine alaliselt või ajutiselt tasu eest või tasuta teenistuses olles vabakutselisena lepingu nimetamise teel valimise teel</i>	Teeb toetavat tööd avalikku võimu teostamistel	Kantseleitöötaja, teenindustöötaja, oskustöoline, mehhanismide juht ja lihttöoline
	Ametikoht	<i>Ametiseisund</i>	Töökoht	Töökoht
Avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe		Eraõiguslik töösuhe, Tööleping	Eraõiguslik töösuhe, Tööleping	

Allikad: ATS, KVS, Tallinna linna ametiasutuste palgajuhend

Avaliku teenistuse seadus

Kas kitsas king KOVide jaoks?

Tallinna linnasekretär Toomas Sepp
Linnade ja Valdade päevad 2013

Teemad

- KOVide osundatud kitsaskohad ATSi menetlemisel
- Lahendamata peamised kitsaskohad
- Ministeeriumid ATSi rakendamisest KOVis
- Ettepanekud

**OSUNDATUD KITSASKOHAD
ATSi MENETLEMISEL**

ATSi menetlemisel KOVid märkasid, et:

- **Ametnik-töötaja jaotus**
 - algselt ei laienenud ATSi § 7 lg 3 p 8 KOVidele
 - keda käsitleda osundatud sätte alusel ametnikuna ja millised on tagajärjed, kui määratakse ebaõigesti?
 - algselt reguleeris ATS ka töötajaga seotud aspekte
- **Ametniku asendamine töötaja poolt**
 - algselt oli asendamise maksimaalne aeg 2 kuud, nüüd 5 kuud

ATSi menetlemisel KOVid märkasid, et:

- **Volikogu palgalise esimehe või aseesimehe ning valla- ja linnavalitsuse liikmete staatus**
 - ATS ei rakendu
 - kaheldav on, kas ATSi koostamisel mõeldi KOKSi regulatsioon piisavalt läbi ning see on ammendav nende suhtes

ATSi menetlemisel KOVid märkasid, et:

- **Enesekorraldusõiguse riive**
 - KOVi asutuste loetlemine ATSiS
 - rakendusaktide kohustuslikkus KOVidele ja VV-le antud volitus
 - makstavate tasude reguleerimine

ATSi menetlemisel KOVid märkasid, et:

- **Rakendamine**
 - seaduse rakendamisega seotud kulude hüvitamine
 - mõistlik aeg seaduse rakendamiseks

ATSi menetlemisel KOVid märkasid, et:

- **Õiguspärane ootus seniste garantiide kehtima jäämiseks**
 - väljateenitud ja aegumata teenistusstaazi eest antava lisapuhkuse säilitamine 2 aastaks
 - vanaduspensioni suurendamiseks arvestatava teenistusstaazi säilimine 5 aastaks
 - teenistusstaazi arvestamise ja lisapuhkuse säilimine teise ametiasutusse tööle asumisel

Vahemärkusena meenutame, mida JuM peab ametnikke motiveerivaks

- **JuMi hinnangul kompenseerivad ametnikule seatud piiranguid:**
 - TLSga võrreldes pikem puhkus ja stabiilsem teenistussuhe
 - hüvitis ametniku hukkumise või töövõime kaotuse korral
 - eelnõu pere- ja lapsesõbralikkus
 - arenguvõimalused (koolitusvõimalused, rotatsioon)
 - õiglane, selge ja tulemuslikku töötamist soosiv palgasüsteem
 - koondamishüvitis võrdne TLSis ettenähtuga
 - välislahetusse saadetud ametniku abikaasa abikaasatasu

Vahekokkuvõte

- ettevalmistav periood, menetlus ja algne eelnõu näitavad, et algselt ei olnud ATSi eelnõu menetlemisel analüüsitud KOVidega seonduvaid aspekte
- eelnõud täiendati kooskõlastamismenetluse käigus KOVide ja liitude ettepanekute alusel
- süsteemset analüüsi ja lähenemist ATSi KOVide osas ei ole – vigade suur tõenäosus



LAHENDAMATA PEAMISED KITSASKOHAD



Lahendamata peamised kitsaskohad (1)

- **Ametnik-töötaja jaotus**

- nt Tallinnas 51% ametikohad
- kas praktika osutub õigeks? ATS § 7 lg 3 p-d 8 ja 9

Nt [Tallinna](#), [Tartu](#), [Pärnu](#) koosseisud

- Nt õigusloomes osalemine, raamatupidajad, hankespetsialistid?
- jaotuse inimlik aspekt (ebakindlus, tungiv soov olla ametnik või vastupidi, töötaja)
- ei saada aru, miks 1996. a tuli töölepingud lõpetada ja nüüd need jälle sõlmida, kuigi tehakse kogu aeg sama tööd
- RahMi juhendis: kui üksuses on kasvõi üks ametnik, siis selle üksuse juht peab olema samuti ametnik

Lahendamata peamised kitsaskohad (2)

- **KOVide omavaheliste eripärade mitte arvestamine**
 - suuremad ja väiksemad KOVid
- **Ebaselgus linna- ja vallavalitsuse liikmete staatuses**
 - valitsuse liige võib samaaegselt täita ametniku ülesandeid. Millisest regulatsioonist tuleb lähtuda?

Millist seadust tuleb kohaldada nende linna ja vallavalitsuse liikmete suhtes, kes täidavad ka ametniku ülesandeid

Justiitsministeeriumi vastus Tallinna Linnakantselei pöördumisele:

...

Linna- ja vallavalitsuse liikmete staatuse osas tuleks lähtuda KOKS regulatsioonist, kuna ATS § 2 lg-s 3 on sätestatud, et kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, ei kohaldata ATS-i linna- või vallavalitsuse liikmele. Kui omavalitsustes täidab vallavanem või linnapea ametiasutuse juhtimise funktsiooni, siis tuleks selle juhtimisfunktsiooni teostamisel samuti lähtuda eriseadusest ehk KOKS-st. Samamoodi täidavad ministrid ametiasutuse juhtimise funktsiooni, kuid selle funktsiooni teostamine ei tee neid ametnikuks ning nende teenistusküsimustes ei lähtuta ATS-st, vaid Vabariigi Valitsuse seadusest. Kui linna- või vallavalitsuse liikmed täidavad lisaks ka ametniku teenistusülesandeid, siis ametniku ülesannete täitmise osas tuleb neile kohaldada ATS regulatsiooni.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Margus Sarapuu
Kantsler

Justiitsministeeriumi vastus 02.01.2013 nr 10-4/10654

Lahendamata peamised kitsaskohad (3)

- Kas alati on õigustatud volikogu ainupädevus rakendusakti kehtestamisel?

Näiteks:

- ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kehtestamine
- ametnike haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele nõuete kehtestamine
- ametiasutuse palgajuhendi kehtestamine

Rakendamine

- Rakendamise aeg
- Tallinna tegevuskava ATSi rakendamisel

MINISTEERIUMID

ATSi RAKENDAMISEST KOViS

Ministeeriumid

ATSi rakendamises KOVis

- Rahandusministeerium ega [regionaalminister](#) ei teinud ATSi eelnõu suhtes KOVe puudutavaid ettepanekuid
- Justiitsministeerium seaduse autorina
- Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast tulenev seaduse mõju analüüsi nõue on täitmata regionaalarengu ja kohaliku omavalitsuse korralduse aspektist

Ministriumite seos KOViga

- **Siseministerium (regionaalminister):**
 - analüüsib, kavandab ja koordineerib riigi kohaliku omavalitsuse poliitikat
- **Rahandusministerium:**
 - juhib avaliku teenistuse arendamist
- **Justiitsministerium:**
 - koordineerib ATSi koostamist ja selle muutmist
- **Kellega peaks ATSi küsimustes suhtlema KOV - ATS muudatustega tegeleva JuMiga, avaliku teenistuse arendamisega tegeleva RaMiga ja mis roll selles on regionaalministril?**
- **Kas riigil on ressursi KOVidega tegelemiseks?**

ATSi võimalik muutmine

- Justiitsministeerium vastas 2.01.2013 Tallinna Linnakantselei 12.2012 ettepanekule muuta ATSi KOVide osas ning ütles, et ei pea põhjendatuks ATSi muutmist enne selle jõustumist
- [28.01.2013 on algatatud ATSi muutmine](#)

JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Järeldused

- KOVidega ei arvestatud eelnõu ettevalmistamisel
- KOVide nõustamine seaduse rakendamisel on puudulik
- koolitused toimusid KOVide ettepanekul, aga need ei olnud KOVi spetsiifilised
- näidised oleksid pidanud olema valmis hulga varem
- valitsus ei ole tänaseni kehtestanud 4 rakendusakti
- seaduse rakendamine lükati edasi 4 kuud, KOVide ettepanek oli jätta rakendamiseks aega 1 aasta

Ettepanekud

- kaasata KOVID seaduste väljatöötamisse, mis neid puudutavad
- arvestada seaduste välja töötamisel harta ja KOKSi põhimõtteid
- teha ATSi mõjude analüüs KOVIDest lähtuvalt
- õiguspärane ootus seniste garantiide kehtima jäämiseks
- käsiraamatusse lisada KOVIDe puudutav osa, kus antakse vastused KOVIDe tõstatatud rakendus küsimustele
- avaliku teenistuse kesksel veebilehel luua KKK rubriik

Aitäh!

toomas.sepp@tallinnlv.ee

Avaliku teenistuse reform!?

Diskussiooni küsimused

Moderator Tallinna linnasekretär
Toomas Sepp

Linnade ja Valdade päevad 2013

Kas ATSi võrdse kohtlemise põhimõtet on võimalik järgida?

- Ametiasutused peavad tagama teenistusse soovijate ja teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust.
- **Kas on võimalik teenistujate** ehk töötajate ja ametnike **võrdsus ATSi raames**, kui ATS seab ametnikele piirangud ja töötajatega on põhimõtteliselt võimalik kokku leppida kõiges?

Mis kompenseerib ametnikule seatud piirangud?

- tegevuspiirangud, s.t keeld teatud juhtudel kõrvaltegevuseks
- muutuvpalga maksmisel ülempiir 20% põhipalgast aastas
- keeld maksta ATSiS mittenimetatud tasusid (lisatasu ja toetus)
- palk avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel
- streigikeeld
- ametniku kohustuste mittejärgimise eest distsiplinaarvastutus, karistused: noomitus, palga vähendamine, teenistusest vabastamine

Kes on ametnik, kes on töötaja ja kes on ametiisik?

- **Ametnik** on isik, kes on riigiga või KOViga avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes
- **Töötaja** on füüsiline isik, kes teeb töölepingu alusel tööandjale tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile
- **Ametiisik** on füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel