

Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs riigi saldoandmike põhjal aastatel 2006-2012

Analüüsi koostaja: SA Eesti Koostöö Kogu

Analüüsi tellija: Rahandusministeerium

Analüüs on rahastatud Euroopa Sotsiaalfondist ja Rahandusministeeriumi eelarvest



EESTI KOOSTÖÖ KOGU 

Lühikokkuvõte

Siiani on riigi tegevuskulude ja töötajate arvu analüüside põhifookuses olnud ameti- ja hallatavad asutused ning töajookulu. Tähelepanu tuleks aga pöörata kogu avalikule sektorile, vähemalt kogu valitsussektorile ning ka majandamiskuludele.

Ameti- ja hallatavates asutustes töötajate arv oluliselt vähenes ja kulude kasv jäi allapoole keskmist taset, sihtasutustes ja suuremas osas avalik-õiguslikes asutustes (v.a Kultuuriministeeriumi haldusala) töötajate arv kasvas ja kulud tõusid üle keskmise tempos.

Majandamiskulud kasvasid perioodil 2006-2012 keskvalitsuses ja muus avalikus sektoris kiiremini kui töajookulud. Kohalikes omavalitsustes ületas töajookulude kasv majandamiskulude kasvu. Muu avaliku sektoriga võrreldes (st peamiselt suurte riigi äriühingutega), on valitsussektori näitajad oluliselt stabiilsemad. See tuleneb kindlasti valitsussektori eripärast vastutada suuresti nende ülesannete täitmise eest, mis ei saa ega tohigi sõltuda majanduse olukorrast (nt haridus, tervishoid, riigikaitse). Valitsussektori funktsioone pole võimalik vastavalt üldisele majandussituatsioonile kiirelt muuta, see vajaks oluliselt pikamajalisemat strateegilist tegutsemist.

Keskvalitsuse tegevuskulud on juba ületanud majanduskasvu järgse tipptaseme, kohalikes omavalitsustes veel mitte. Üldistest majandamiskuludest on kõige suurem kuluartikkel hoonete ülalpidamiskulu ja selle osakaal kuludes kasvab, omavalitsustes veel enam kui keskvalitsuses. Üksikute suurte asutuste mõju kogu valitsussektori kuludele on väga suur, seega võivad juhtimisotsused üksikutes asutustes mõjutada märkimisväärselt kogu sektorit.

Riigi haldusalas toimus töötajate arvu vähenemine üsna järsult ja peamiselt aastatel 2009 kuni 2010. Kohalike omavalitsuste haldusalas on vähenemine toimunud järk-järgult ning jätkus veel ka aastatel 2011 ja 2012.

Töötajate arv kasvas märkimisväärselt riigikaitstes ning hariduses (peamiselt ülikoolide arvelt), muudes valdkondades veidi vähenes. Kulud kasvavad kõikjal, eriti aga tervishoius ja hariduses. Valitsussektori kuludes ongi määrava tähtsusega tervishoiu- ja haridusasutuste kulud. Ka üldised haldustegevuse kulud on oluliselt tõusnud. Kui eesmärgiks oleks saavutada märkimisväärselt mõju, tuleks tähelepanu pöörata just nende sektorite (ümber)korraldamisele.

Eesti paistab teiste arenenud riikide võrdluses välja suhteliselt kõrge valitsussektori töötajate osakaaluga tööealisest elanikkonnast. Kuna rahvastik väheneb, siis tuleb vähemalt sama osakaalu hoidmiseks tulevikus valitsussektori töötajate arvu veelgi vähendada. Samas töajood ka kallineb. Järelikult saab olema võtmetähtsusega valitsussektori töö efektiivsem korraldamine, ehk põhimõtteliste valikute tegemine selleks, et töajoodu oleks vähem vaja ning et majandamiskulu kiire kasv ei jätkuks.

Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega panustab Eesti nii valitsussektori kogukuludes kui ka töajookuludes võrdluses enam kultuurivaldkonda ning haridusse, vähem sotsiaalsesse kaitse ja tervishoidu. Eesti kulutuste struktuur muutub küll Euroopa Liidu keskmisega sarnasemaks, kuid rajasõltuvus on suur, tegevusvaldkondade kulude struktuuris on määrava tähtsusega ajaloolised väljakujunenud proportsioonid.

Sisukord

Sissejuhatus: analüüsi eesmärk, andmed, mõisted ja piirangud.....	4
Mõisted	7
1. Töötajate arvu muutus perioodil 2006-2012.....	9
1.1. Töötajate arvu muutused kogu avalikus sektoris	9
Valitsussektor ja muu avalik sektor	10
Riigi haldusala ja KOV haldusala.....	12
Erineva juriidilise vormiga asutused.....	14
1.2. Töötajate arvu muutus valitsussektoris.....	16
Keskvalitsus	16
Kohalikud omavalitsused.....	22
1.3. Töötajate arvu muutus muus avalikus sektoris	23
1.4. Töötajate arvu muutus tegevusalade lõikes.....	25
2. Tegevuskulude muutus perioodil 2006-2012.....	29
2.1. Tegevuskulude muutus kogu avalikus sektoris.....	29
Tööjõukulud.....	33
Majandamiskulud.....	36
2.2. Tegevuskulude muutus valitsussektoris.....	37
Keskvalitsus	38
Kohalikud omavalitsused.....	47
Tegevuskulud vs tegevustulud.....	50
2.3. Tegevuskulude muutus muus avalikus sektoris	53
2.4. Tegevuskulude muutus tegevusalade lõikes	56
3. Rahvusvaheline võrdlus	64
3.1. Töötajate arv	64
3.2. Kulud.....	67
Kokkuvõte.....	71
Poliitikasoovitused.....	75

Sissejuhatus: analüüsi eesmärk, andmed, mõisted ja piirangud

Käesoleva analüüsi **eesmärgiks** on anda ülevaade avaliku sektori töötajate arvu ning tööjõu- ja majandamiskulu (edaspidi kasutatud ka üldmõistena tegevuskulu) muutumisest, vaadata, kuhu tegelikult on viimastel aastatel rohkem ressursi koondunud ning kust vähenenud. Kulude analüüs ei anna hinnangut avaliku teenuse kvaliteedile või riigi üldisele toimimisele. Küll aga viitab, kui palju ressursi kulub avaliku teenuse osutamiseks, toetava struktuuri ülalpidamiseks või strateegilistele otsustustasanditele, peegeldades seeläbi seniste juhtumis-, poliitikakujundamis- ning rahajaotusotsuste mõju. Eeldades, et riigi ülalpidamine ei tohiks muutuda ühiskonnale suuremaks koormaks, ei ole senine kulude kasvutempo jätkamine tulevikus võimalik. Enne kui saame rääkida, kas riiki oleks vaja kuskilt kokku tõmmata, peame teadma, kas ja kust see üldse paisunud on. Edasiste valikute tegemiseks on kasulik teada tehtud otsuste tagajärgi töötajate arvule ja tegevuskuludele. Asutuse või valitsemisala suurenemist või vähenemist ei tohiks aga kindlasti tõlgendada automaatselt positiivse või negatiivse nähtusena. Enamasti kaasneb suurenemine või vähenemine mingite ülesannete üleandmise või lisandumisega. Ministeeriumite valitsemisalade võrdlemine ei ole enamasti võimalik nende väga suurte erisuste ja omanäoliste tegevusvaldkondade tõttu, seetõttu on ka igasugune reastamine tinglik ega väljenda hinnangut paremusreana.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on:

- anda ülevaade avaliku sektori töötajate arvu ning tegevuskulu muutumisest asutuste gruppide, tegevusvaldkondade ning kululiikide lõikes;
- tuvastada asutuste grupid, tegevusvaldkonnad ja kululiigid, kuhu on ressursse enim koondunud ja kus muutus on olnud suurim;
- selgitada Eesti avaliku sektori töötajate ja kulude näitajaid rahvusvahelises võrdluses;
- analüüsi põhjal anda poliitikasoovitusi riigi ressursside tõhusama ja otstarbekama kasutamise kohta.

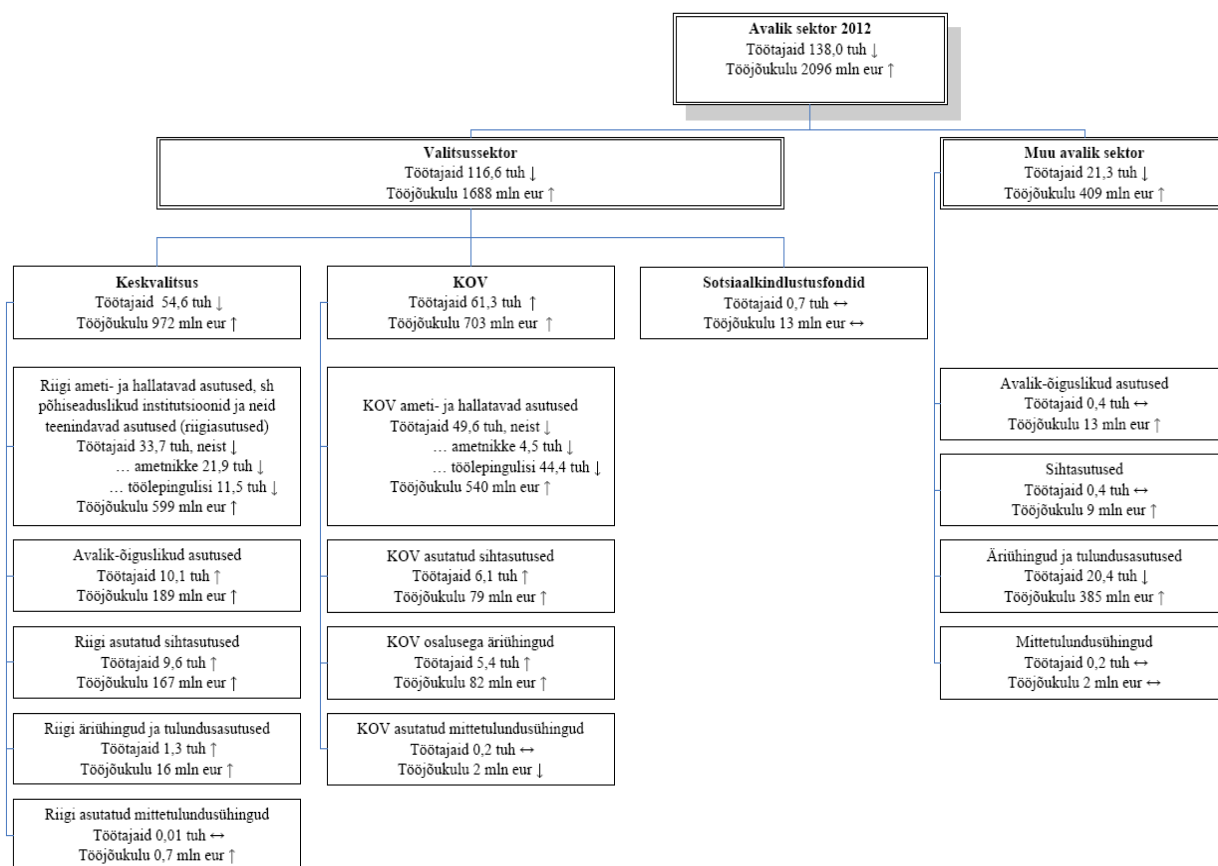
Käesolev analüüs ei anna hinnangut sellele kas

- muutused avaliku sektori ressursikasutuses on põhjendatud,
- riigi funktsioonid on korraldatud tõhusalt,
- avalik teenus on kvaliteetne.

Analüüs on koostatud **riigi saldoandmike** põhjal **aastatest 2006-2012**. Analüüsi viis läbi SA Eesti Koostöö Kogu Rahandusministeeriumi tellimusel ja Rahandusministeeriumi esitatud algandmete tuginedes. Analüüsi piirangud ja võimalused tulenevad suuresti saldoandmike infosüsteemi ülesehitusest ja loogikast. Valitud periood on tingitud saldo andmete kättesaadavusest. Infosüsteem rakendati küll 2005. aastal, kuid Rahandusministeeriumi soovitusel ja andmete kvaliteedist lähtudes võeti algaastaks 2006. Analüüsi valmimise ajaks olid kõige uuemad täielikult sisestatud ja kontrollitud andmed olemas 2012. aasta kohta. Analüüsitav periood annab hea ülevaate kiire majanduskasvu eelsest olukorrast (2006. aasta), majanduskasvu mõjust (2007-2008), kriisi- ja kärpeaastatest (2008-2010) ning kriisist taastumise perioodist (2011-2012).

Hõlmatud on **kogu avalik sektor** (st kõik asutused, mille omanikuks, asutajaks või üheks osanikuks on riik või kohalik omavalitsus). Ent eraldi tähelepanu on pööratud **valitsussektorile**. Kokkuvõtlik skeem avaliku sektori ülesehitusest on toodud järgneval joonisel.

Joonis 1. Ülevaade avaliku sektori jagunemisest 2012. aastal*



*Sotsiaalkindlustusfonde käsitletakse antud analüüsis osana keskkvalitsusest.

Nool numbrite juures tähistab muutust võrreldes 2011. aastaga.

Allikas: Rahandusministeerium

Täpsema ülevaate asutustest, mida avalik sektor hõlmab, leiab veebilehelt www.riigipilt.ee. Nii keskkvalitsuse kui ka omavalitsuste tasandil on enamus asutustest ameti- ja hallatavad asutused ja neist töötab ka enamik töõjõust. Riigi tasandil on veidi üle 300 asutuse, neist pea viiendik on ametiasutused ja 38% hallatavad asutused. Kohalikes omavalitsustes on kokku üle 3000 asutuse, neist pea kümnendik on ametiasutused ja 75% hallatavad asutused.¹ Saldoandmike infosüsteemis on aga **ameti- ja hallatavad asutused konsolideeritud tihti üheks arvestusreaks** (erandiks on mõned suuremad ametiasutused nt Maksu- ja Tolliamet, Politsei- ja Piirivalveamet). See tähendab, et ameti- ja hallatavate asutuste grupe pole võimalik eristada, samuti pole võimalik hinnata olulises osas avaliku sektori üksikutes asutustes toimunud muutuseid. Siin peitub käesoleva analüüsi kõige suurem puudus. Kohalike omavalitsuste puhul tähendab see enamasti seda, et kogu omavalitsusüksus on saldoandmikus vaid üks rida. Ka ministeeriume pole võimalik enamikest allasutustest eristada. Peamised järeldused on seega võimalik välja tuua ministeeriumite valitsemisalade, teatud asutuste gruppide ja eraldiseisvate juriidiliste isikute kohta. Ministeeriumite valitsemisalade ümberjagunemisest tingitud muutuseid on numbriliselt võimalik arvesse võtta üksnes sel juhul, kui

¹ Analüütilise ülevaate riigorganisatsioonist leiab Eesti Koostöö Kogu veebilehelt: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigorganisatsioonist_november2013.pdf.

üks asutus on tervikuna üle viidud, juurde loodud või lõpetatud ja see asutus on saldoandmikes eraldi välja toodud. Muud olulised muudatused on püütud juurde tuua tekstilise põhjendusena.

Eelkirjeldatud meetodilisest puudusest aitab osaliselt üle saada rahvusvahelisel meetodikal põhinev tegevusvaldkondade põhine analüüs (nn COFOG klassifikaatori alusel²), sest saldoandmikes on kõik asutused COFOGi alusel ära liigendatud. Tegevusvaldkondade põhine analüüs ei ole harilikult nii läbipaistev kui asutuste põhine analüüs, kui võimaldab antud piirangute tingimustes teha enam järeldusi ka kohalike omavalitsuste kohta ning anda paremat ülevaadet ka sellistest valdkondadest, mis hõlmavad mitme ministeeriumi valitsemisala (nt üldised valitsussektori teenused) või vastupidi, on ühe ministeeriumi valitsemisala sees (nt sotsiaalne kaitse ja tervishoid).

Kulude analüüs hõlmab riigi raamatupidamises **tööjõukulusid ja majandamiskulud (vastavalt kontod algusnumbritega 50 ja 55)**.³ Vaatluse alt jäävad välja toetused (eraldised ja subsiidiumid) ning investeeringud. Tööjõukulud ei hõlma eripensione.

Tegevuskulude koondnumbritest on kulude topeltkajastamise vältimiseks välja jäetud Riigi Kinnisvara ASi (RKAS) kulud. Probleem tuleneb sellest, et juhul kui asutused ostavad näiteks RKASilt korrashoiuteenust, aga RKAS ostab teenuse omakorda sisse, siis kajastuvad samad kulud nii vastava asutuse kui ka RKASi kuludes ning üksnes kõigi asutuste kulusid kokku lüües võetakse arvesse kahekordselt. Riigi raamatupidamise koondaruandes konsolideerimisgrupi sisemised tulud-kulud elimineeritakse. RKASi kulud on käesolevas aruandes arvesse võetud ja välja toodud juhul, kui ei toimu kulude topeltkajastamist.

Kokkuvõtlikult on saldoandmike infosüsteemi olulisemad piirangud järgmised:

- nii riigi kui kohaliku omavalitsuse ameti- ja hallatavad asutused on tihti konsolideeritud üheks reaks, mistõttu ei ole võimalik analüüsida üksikutes asutustes toimunud muutusi;
- ministeeriumide valitsemisalades toimunud ümberkorraldusi on võimalik numbriliselt hinnata vaid juhul, kui konkreetne asutus on saldoandmikes eraldi reana välja toodud;
- RKAS kulud kajastuvad teatud tegevuskulude liikides topelt, mistõttu on RKAS kulud toodud välja vaid nende kululiikide puhul, kus topeltkajastamist ei toimu.

Kõiki mõisteid on analüüsis kasutatud enamasti samas tähenduses nagu seda tehakse saldoandmike infosüsteemis ja Rahandusministeerium riigihalduse analüüsid. Käesoleva analüüsi eesmärki silmas pidades on tehtud järgnevad erisused:

- Sotsiaalkindlustusfonde (Eesti Haigekassat ja Eesti Töötukassat) ei ole eraldi kategooriana välja toodud. Need on liidetud keskvalitsuse ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisala hulka, sest käesolev analüüs keskendub avaliku sektori asutuste tegevuskuludele ja töötajatele, fondide haldamine ei kuulu tähelepanu alla. Samuti oleksid järeldused Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kohta ilma haigekassa ja töötukassata lünklikud.

² COFOG (Classification of the Functions of Government) on OECD välja töötatud klassifikaator, mis kasutab riigi raamatupidamise infot ja süstematiseerib kõik riigi kulutused vastavalt tegevusvaldkondadele. Kõige esimene ja üldisem tase eritab 10 tegevusvaldkonda. COFOG võimaldab saada ajalist ülevaadet valitsuse eri funktsioonide kulude suundumustest ning võrrelda valitsuste kulutusi riikide vahel.

³ Täpsema ülevaate, mida kontod 50 ja 55 hõlmavad, leiab riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaani kasutusjuhendist. Kättesaadav: http://www.rtk.ee/sites/default/files/Yldeeskirja_kontoplaani_kasutusjuhend_2_0.pdf.

- Saldoandmike infosüsteem eristab avalik-õiguslike juriidiliste isikute haldusala, kuhu enamasti kuuluvad „muu avaliku sektori“ asutused. Kuid on ka mõned üksikud valitsussektori asutused, ehkki vastavad avalik-õiguslikud isikud ise on kajastatud ministeeriumite all. Ühtsema ja läbipaistvama lähenemise huvides on käesolevas analüüsis juhul, kui vaadeldakse keskvalitsust ministeeriumite valitsemisalade kaupa ka kõnealused asutused ministeeriumite valitsemisalade vahel ära jaotatud. Suurim neist on SA Tartu Ülikooli Kliinikum, mis käesolevas analüüsis kajastub Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas. Kaitseleidu Kinnisvara SA on paigutatud Kaitseministeeriumi valitsemisalasse. SA Ülikoolide keskus Saaremaal, MTÜ Eesti Maaülikooli Spordiklubi, SA Eesti Maaülikooli Joosep Tootsi Fond, SA Eesti Maaülikooli Mahekeskus on liidetud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse. Kõik ülejäänud asutused peale ülikooli kliinikumi ei mõjuta tegelikult töötajate arvult ega kuludelt lõpptulemust oluliselt. Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa on juba eelmise punkti alusel pandud Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse.
- Saldoandmike infosüsteem eristab ka maavalitsuste valitsemisala. Selle moodustavad peamiselt sihtasutused, kus maavalitsused on riigi poolt asutaja esindajaks. Seejuures on maavalitsused ja nende hallatavad asutused paigutatud Siseministeeriumi valitsemisalasse. Seega maavalitsuste valitsemisala peegeldab ainult väikest osa tegelikult maavalitsuste haldamisel olevatest asutustest. Ühtsema lähenemise huvides on käesolevas analüüsis kõik maavalitsuste valitsemisala asutused paigutatud ühtviisi Siseministeeriumi valitsemisalasse. Vastupidine ümbertõstmise (kõik maavalitsustega seotud hallatavad asutused tõsta eraldi maavalitsuste valitsemisalasse) ei ole võimalik, sest saldoandmik ei erista kõiki hallatavaid asutusi.

Mõisted

Avalik sektor – avaliku sektori moodustavad kõik asutused, mille omanikuks, asutajaks või osanikuks on riik. See hõlmab nii keskvalitsust kui ka kohalikke omavalitsusi, aga ka näiteks kõiki riigi äriühinguid.

Valitsussektor - valitsussektor hõlmab Statistikaameti definitsiooni järgi neid avaliku sektori üksusi, keda ei loeta turutootjateks ja keda finantseeritakse peamiselt kohustuslike maksete abil, mida teevad teistesse sektoritesse kuuluvad üksused. Seda, millised asutused avalikust sektorist kuuluvad valitsussektorisse, otsustab Statistikaamet rahvusvahelise meetodika alusel ja uuendab seda nimekirja iga poole aasta tagant. Lihtsalt öeldes kuuluvad valitsussektorisse peamiselt riigieelarvest rahastatavad asutused, riigieelarve ongi tegelikult valitsussektori eelarve. Eestis jagatakse valitsussektor omakorda kolmeks allsektoriks:

- keskvalitsus - peamiselt ameti- ja hallatavad asutused (nimetatakse ka riigieelarvelised asutused, st ministeeriumid, ametid, inspeksioonid, aga ka riigi hallatavad koolid, muuseumid jt), kuid siia kuuluvad ka riigi asutatud sihtasutused (suurima mõjuga on haiglad ja Keskkonnainvesteeringute Keskus), äriühingud (Riigi Kinnisvara AS ja AS Hoolekandeteenused), avalik-õiguslikud institutsioonid (nt ülikoolid, Eesti Rahvusringhääling) ja mittetulundusühingud. Siia paigutatakse ka enamik põhiseaduslikke institutsioone (v.a Eesti Pank);
- kohalikud omavalitsused – siia alla kuuluvad omavalitsuste ameti- ja hallatavad asutused (nt valla- ja linnavalitsused, omavalitsustele kuuluvad üldhariduskoolid), asutatud sihtasutused

(nt SA Pärnu Haigla või SA Tallinna Televisioon), äriühingud (nt Ida-Tallinna Keskhaigla AS või Viimsi Haldus OÜ) ja mittetulundusühingud (nt MTÜ Eesti Maaomavalitsuste Liit või MTÜ Võru Jäätmekeskus).

- sotsiaalkindlustusfondid – Haigekassa ja Töötukassa.

Muu avalik sektor – kõik need avaliku sektori asutused, mis ei kuulu valitsussektorisse. Suurimad on mitmed riigi äriühingud (nt Eesti Energia AS, AS Estonian Air või AS Eesti Raudtee). Aga lisaks avalik-õiguslikud juriidilised isikud (nt Eesti Pank, Eesti Advokatuur, Tagatisfond), sihtasutused (nt SA Eesti Akrediteerimiskeskus) ja mittetulundusühingud (MTÜ Eesti Standardikeskus,)

Riigi haldusala – kõik asutused, mille osanik või asutaja on riik. Siia kuuluvad nii valitsussektori (keskvalitsus ja sotsiaalkindlustusfondid) kui ka mitte valitsussektorisse kuuluvad asutused (muu avalik sektor).

Kohalike omavalitsuste haldusala - kõik asutused, mille osanik või asutaja on kohalik omavalitsus. Siia kuuluvad nii valitsussektorisse kuuluvad (KOV sektor) kui ka mitte valitsussektorisse kuuluvad asutused (muu avalik sektor).

Ametiasutused – siia alla loetakse valitsusasutused (ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid, muud valitsusasutused) ning põhiseaduslikud institutsioonid (v.a Eesti Pank, mis kuulub „muu avaliku sektori“ alla). Kuigi Rahandusministeerium käsitleb ka põhiseaduslikke institutsioone (nt Riigikogu, Riigikontroll, Õiguskantsler) enamasti ametiasutuste all, siis käesolevas analüüsis on keskvalitsuse täpsema käsitluse juures põhiseaduslikud institutsioonid eraldi välja toodud. Kuigi kohtud on eraldi kohtuasutused, siis käesolevas analüüsis on need kajastatud ameti- ja hallatavate asutuste all (v.a Riigikohus, mis on põhiseaduslik institutsioon).

Ministeeriumi valitsemisala – hõlmab kõiki nimetatud ministeeriumi juhtimisele või valdkonda kuuluvaid valitsussektori asutusi: nii ameti- ja hallatavaid asutusi kui ka eraldiseisvaid juriidilisi isikuid (avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid).

Töötaja – kui ei ole märgitud teisiti, siis peetakse silmas koosseisulisi töötajaid. Käesolevas analüüsis ei tehta vahet avaliku teenistuse seaduse ja töölepingu seaduse alusel töötavate inimeste vahel. Avaliku teenistuse seaduse alusel töötab ligikaudu viiendik avaliku sektori töötajaskonnast, ülejäänud on töötavad töölepingu alusel. Töötajate arvu arvestatakse täistööaja ekvivalendis.

Tegevuskulu = tööjõukulu + majandamiskulu

Tööjõukulu = palgakulu + muu tööjõukulu

Palgakulu = koosseisu palgakulu + koosseisuväliste oma töötajate palgakulu + koosseisuväliste muude isikute palgakulu + võlaõiguslike lepingute töötasu

Koosseisu palgakulu = põhipalk + lisatasud + preemiad ja tulemustasud + puhkusetasud + toetused + hüvitised

Muu tööjõukulu = maksud + erisoodustused (va eripensionid)

1. Töötajate arvu muutus perioodil 2006-2012

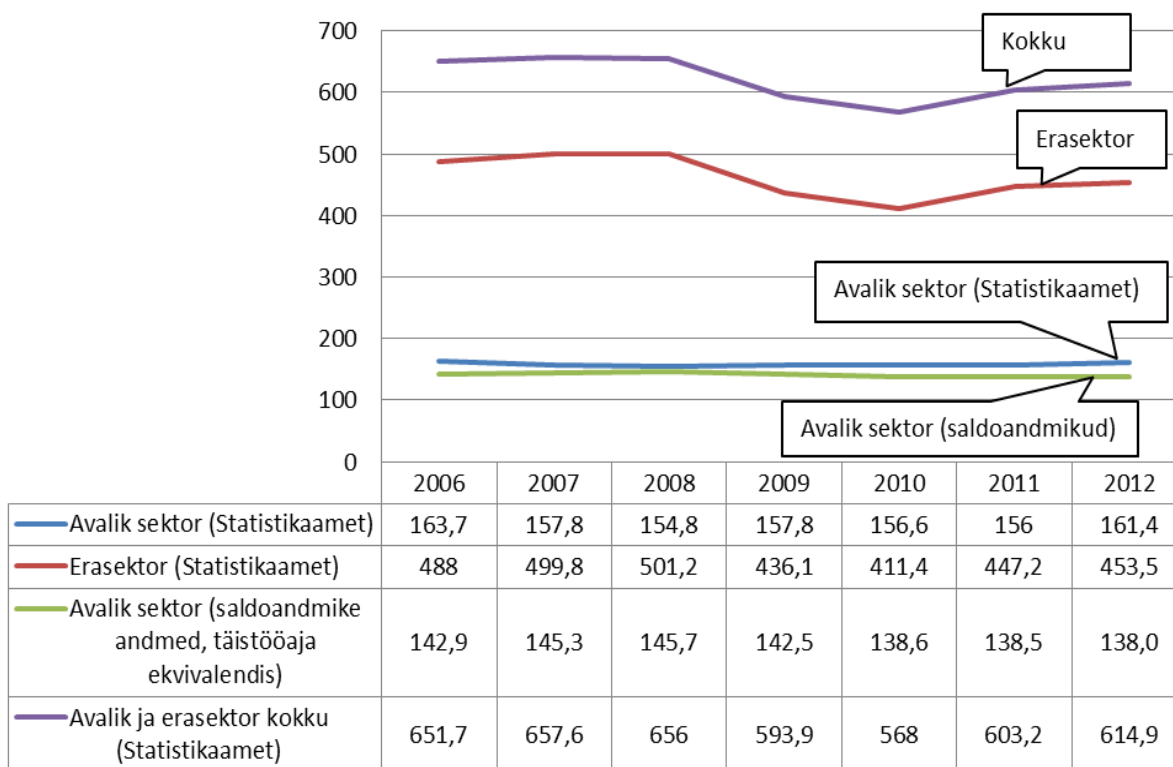
1.1. Töötajate arvu muutused kogu avalikus sektoris

Saldoandmike infosüsteemi andmetel oli 2012. aastal avaliku sektori täistööajale taandatud koosseisuliste töötajate arv ca **138 000 inimest**. Võrreldes 2006. aastaga oli seda ca **5200 inimest ehk 3,6% vähem**. Kui 2007. ja 2008. a avaliku sektori töötajate arv kasvas, siis alates 2009. aastast see aasta-aastalt vähenes.

Statistikaameti andmetel töötas 2012. aastal avalikus sektoris 165 400⁴ ning erasektoris 453 500 töötajat. Hõivatute koguarv vähenes aastatel 2006-2012 5,6%, sh erasektori töötajate arv vähenes 7,1% ning avaliku sektori töötajate arv 1,4%. Üldiseid trende arvestades oli hõivatute arv avalikus sektoris aastatel 2006-2012 üsna stabiilne (vt Joonis 2).

Saldoandmike infosüsteemi andmed erinevad Statistikaameti näitajatest, sest andmete kogumise meetoodika on erinev. Saldoandmike infosüsteemis lähtutakse täistööajale taandatud tööaja summast, samas kui Statistikaameti loetakse kokku kõik töösuhtes olevad inimesed sõltumatult nende koormusest ning ka siis, kui nende töösuhe on parasjagu peatatud. Seetõttu on Statistikaameti numbrid mõnevõrra suuremad saldoandmike numbritest.

Joonis 2. Hõivatute arv avalikus ja erasektoris 2006-2012 (tuhandetes)

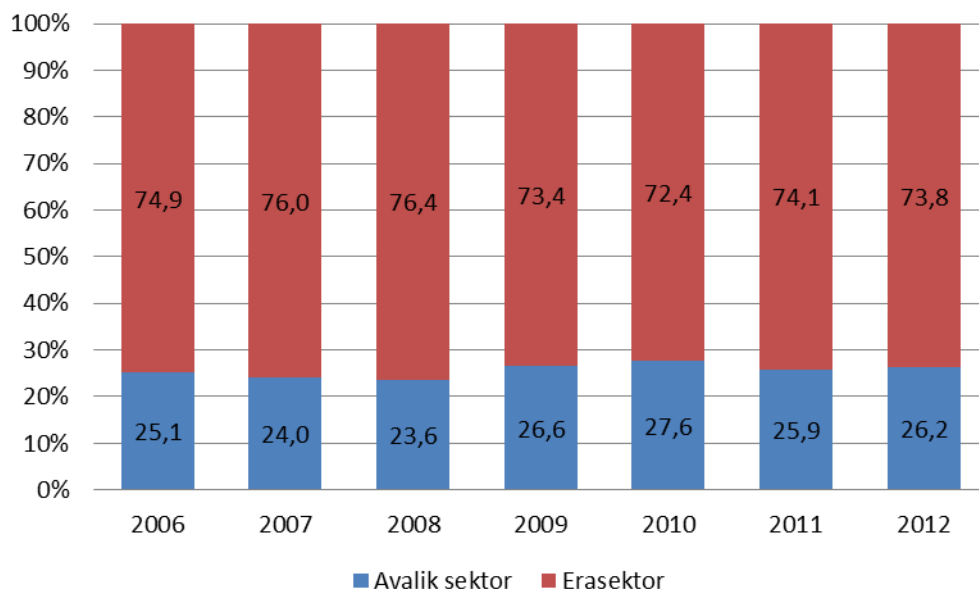


Allikas: Statistikaamet ja riigi saldoandmike infosüsteem

⁴ Statistikaameti 14.02.2014 ümberarvutuse andmed. Varasemalt hindas Statistikaamet 2012. aastal avaliku sektori töötajate arvuks 165 400 ja 2006. aastal 162 700. Erasektoris vastavalt 453 500 ja 488 000.

Avaliku sektori töötajate osakaal koguhõivest püsis stabiilselt umbes veerandi ümber (vt Joonis 3). Majanduskasvu aastate järgselt, kui erasektor kasvas, siis avaliku sektori osakaal paar protsenti vähenes ning kriisi tagajärjel jälle suurenes, sest erasektor tõmbas enam kokku.

Joonis 3. Avalikus ja erasektoris hõivatute osakaalud kõikidest hõivatutest 2006-2012 (%)



Allikas: Statistikaamet

Avaliku sektori töötajatest ca 85% töötab valitsussektoris ning 15% muu avaliku sektori asutustes. Muu avaliku sektori moodustavad peamiselt äriühingud. Riigi haldusalas domineerivad siin suured riigi äriühingud (Eesti Energia, Eesti Post jt). Kohalike omavalitsuste haldusalas on küll suur hulk peamiselt kommunaalmajandusega tegelevad ettevõtteid (nt prügilad, veevärgid, soojusettevõtted), kuid töötajate arv on neis väike ja seetõttu moodustavad nad ka osakaaluna kogu avaliku sektori töötajaskonnast vaid 3,6%.

Tabel 1. Avaliku sektori töötajate jagunemine valitsussektori, muu avaliku sektori ning riigi ja KOV haldusala lõikes 2012. aastal

	KOV haldusala	Riigi haldusala	Kokku
Valitsussektor	44.4%	40.1%	84.5%
Muu avalik sektor	3.6%	11.8%	15.5%
Kokku	48.1%	51.9%	100.0%

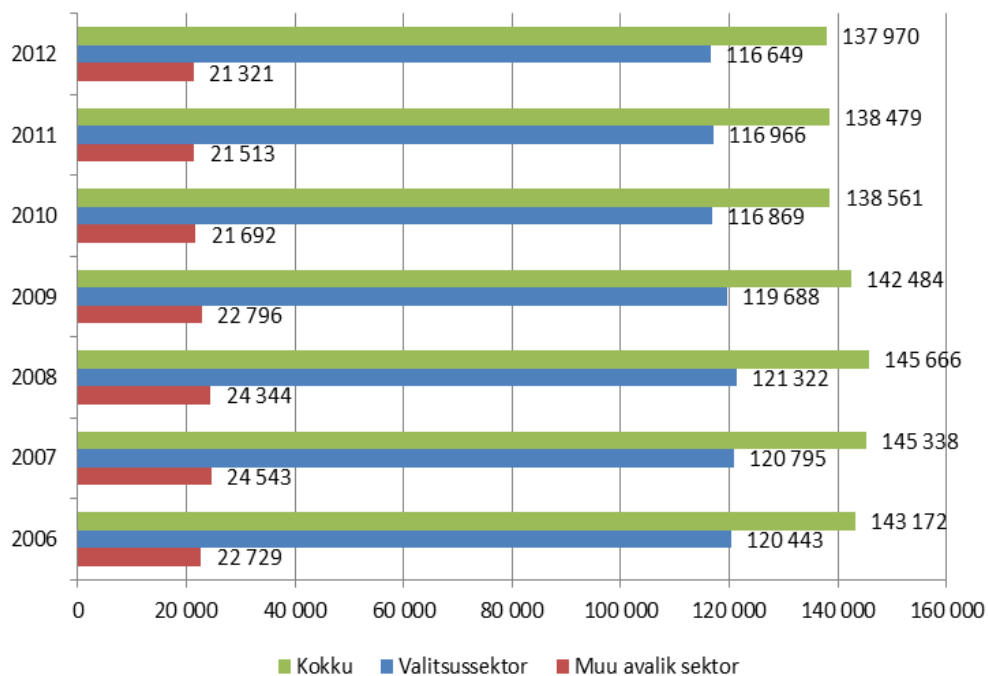
Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Valitsussektor ja muu avalik sektor

2012. aastal töötas valitsussektoris ca 116 600 ning muus avalikus sektoris 21 300 inimest. Aastatel 2006-2012 on valitsussektori töötajate arv vähenenud 3,2% (ca 3800 inimest) ning muu avaliku sektori töötajate arv vähenenud 6,2% (ca 1400 inimest). Muu avaliku sektori töötajate arvu aga on mõjutanud mitme suure äriühingu lisandumine (Eesti Raudtee 2007.aastal, Estonian Air 2011. aastal).

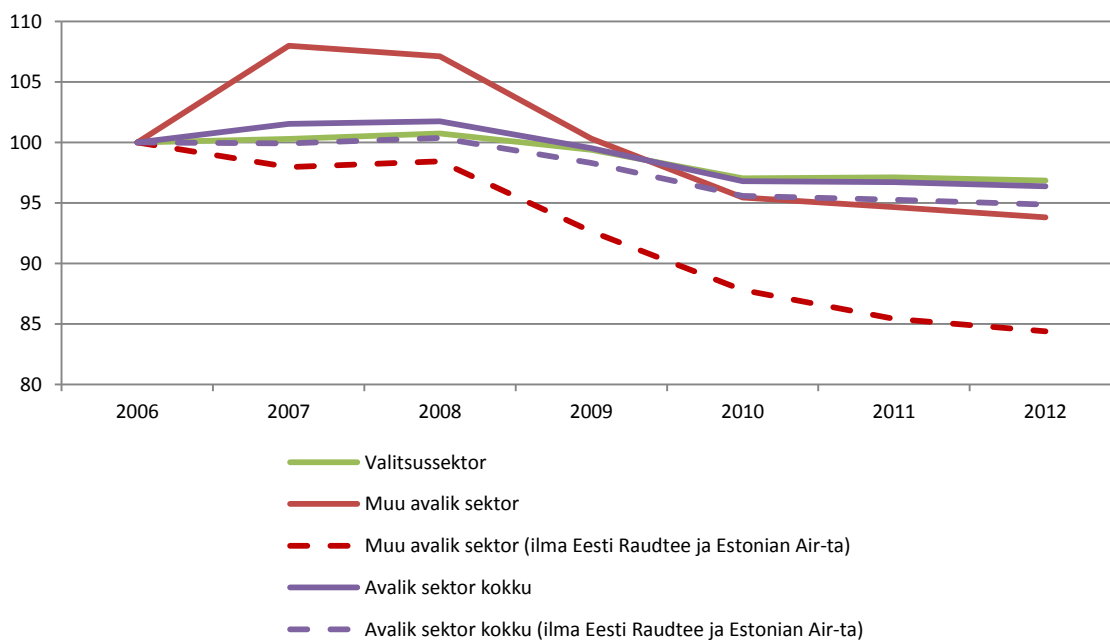
Kui nimetatud äriühinguid mitte arvestada, on muu avaliku sektori töötajate arv vähenenud veelgi enam – 15,6% (ca 3550 inimest).

Joonis 4. Avaliku sektori töötajate arv aastatel 2006 ja 2012: valitsussektor ja muu avalik sektor



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Joonis 5. Muutused avaliku sektori töötajate arvus 2006-2012: valitsussektor ja muu avalik sektor (2006.a töötajate arv = 100)



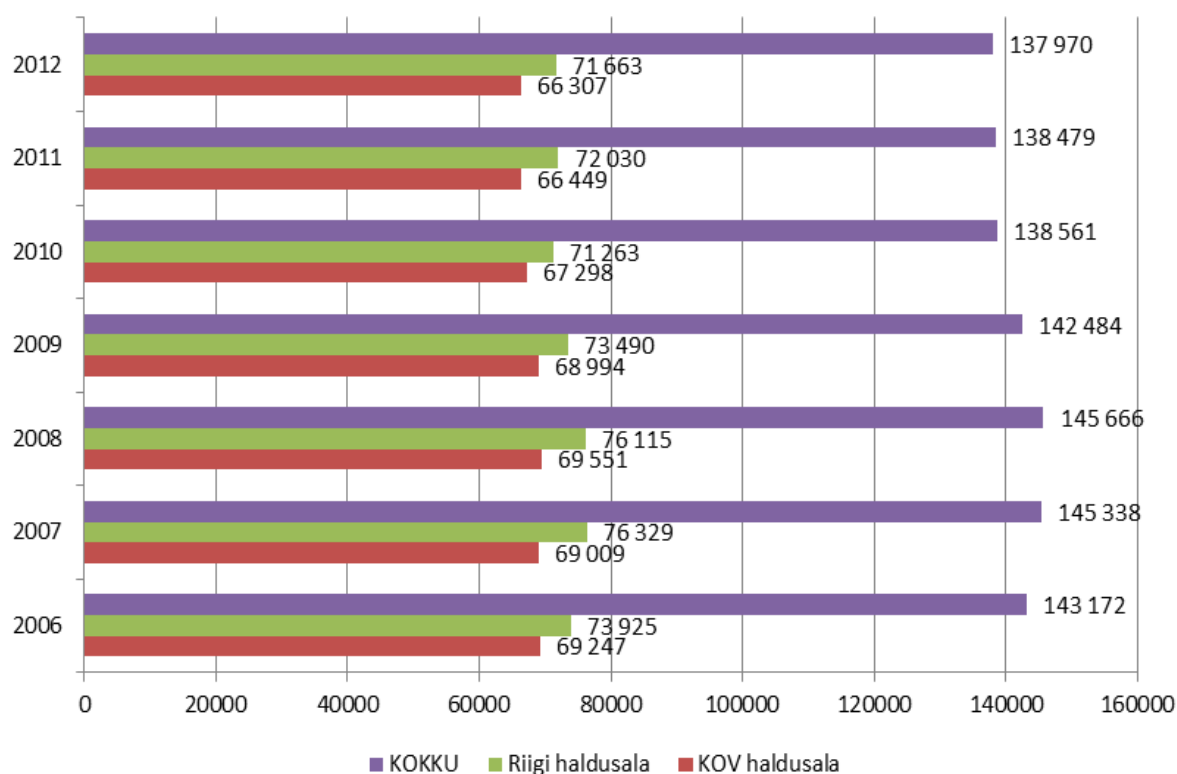
Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Sarnaselt erasektoriga toimus ka riigi äriühingutes just majanduslanguse järgselt märkimisväärne töötajate arvu langus. Tuleb silmas pidada, et äriühingutel ongi lihtsam oma äritegevust ümber korraldada. Valitsussektori asutused on oma tegevuses seotud paljude seadustest tulenevate kohustustega, avaliku teenuse pakkumise ja riigi põhiülesannete täitmise ümberkorraldamine ei ole nii lihtsalt ja kiirelt võimalik.

Riigi haldusala ja KOV haldusala

Avaliku sektori töötajatest ca 52% töötas riigi haldusalas ning 48% kohalike omavalitsuste haldusalas (edaspidi KOV haldusala). Riigi ja KOV haldusala töötajate proportsioonid on aastate lõikes olnud stabiilsed. Perioodil 2006-2012 vähenes töötajate arv **riigi haldusalas 3,1%** (kokku ca 2260 töötajat) ning **KOV haldusalas 4,2%** (kokku ca 2940 töötajat).

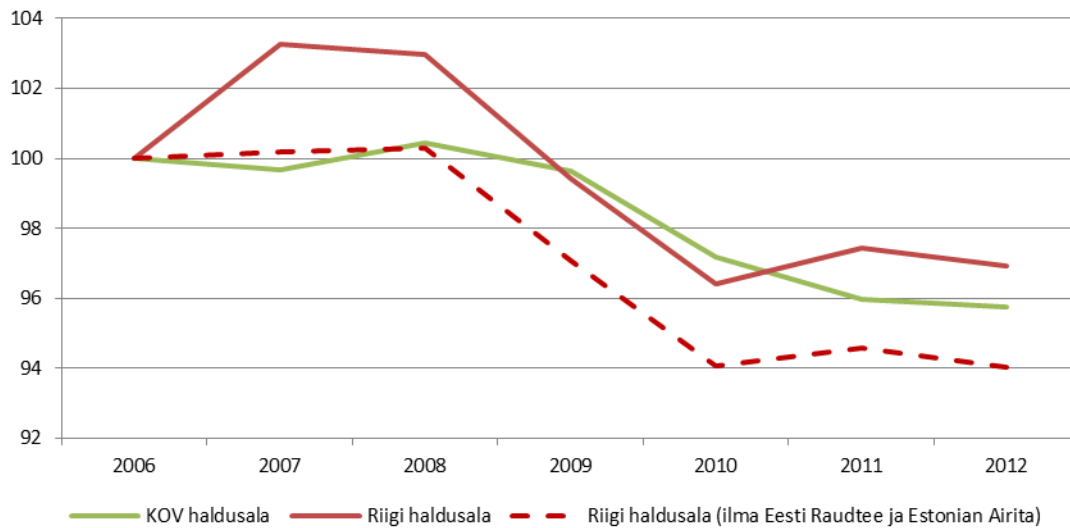
Joonis 6. Avaliku sektori töötajate arv aastatel 2006 ja 2012: riigi ja KOV haldusala



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Peamine vähenemine nii riigi kui KOV haldusala töötajate arvudes toimus aastatel 2009 ja 2010. Majanduskasvu aastatel oli KOV haldusala töötajate arv üsna stabiilne. Riigi haldusala töötajate arv kasvas, aga peamiselt muu avaliku sektori arvelt (avalikku sektorisse lisandus 2007. aastal AS Eesti Raudtee, 2011. aastal AS Estonian Air (vt lähemalt ptk 1.3)), ilma nendeta oli ka riigi haldusala töötajate arv suhteliselt stabiilne.

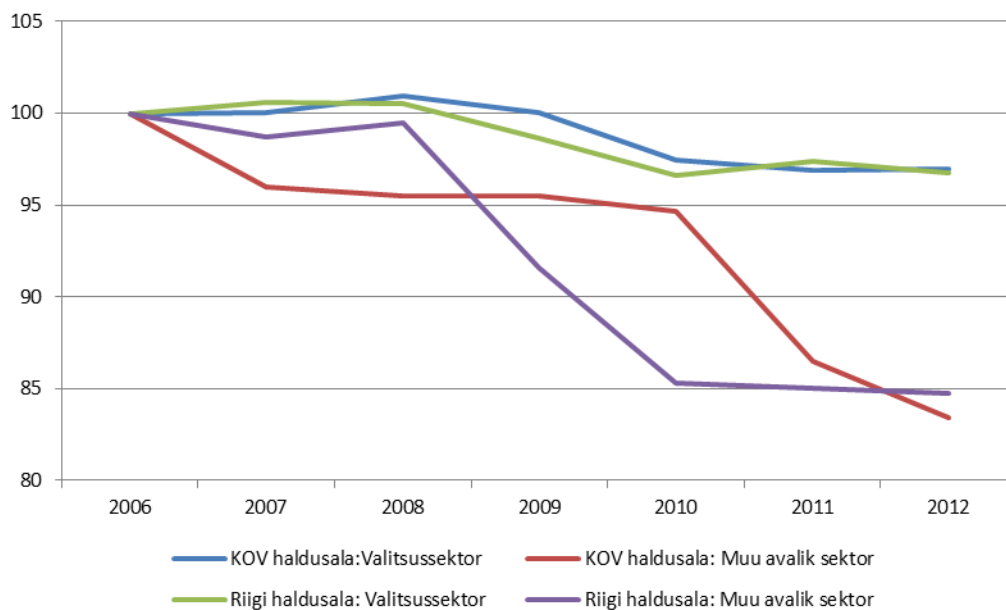
Joonis 7. Muutused avaliku sektori töötajate arvus 2006-2012: riigi ja KOV haldusala (2006.a töötajate arv = 100)



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Joonis 8, kus on töötajate arv toodud ilma avalikku sektorisse lisandunud suurte äriühinguteta (AS Eesti Raudtee ja AS Estonian Air), näitab, et avaliku sektori töötajate arv on muutunud eelkõige muu avaliku sektori arvelt. Valitsussektoris on muutused olnud väiksemad ning riigi ja KOV haldusala kokkuvõttes muutunud suhteliselt sarnases tempos. Riigi haldusalas toimus töötajate arvu vähenemine järsemalt ja peamiselt aastatel 2009 ning 2010. KOV haldusalas on vähenemine toimunud järk-järgult ning jätkus veel ka aastatel 2011 ja 2012.

Joonis 8. Muutused avaliku sektori töötajate arvus 2006-2012: riigi ja KOV haldusala, valitsussektor ja muu avalik sektor ilma lisandunud äriühingute (AS Eesti Raudtee, AS EVR Cargo ja AS Estonian Air) töötajateta (2006.a töötajate arv=100).

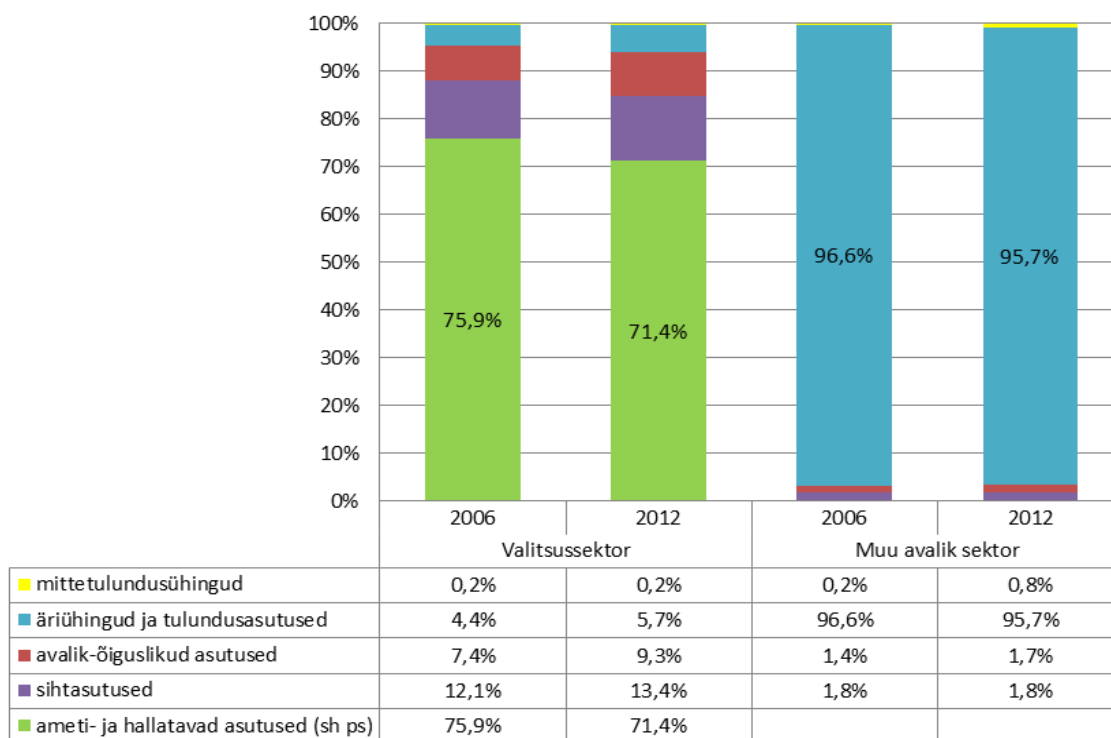


Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Erineva juriidilise vormiga asutused

Kõige enam avaliku sektori töötajaid on ameti- ja hallatavates asutustes (2012. aastal kokku 83 330, neist 33 702 keskvalitsuses, ülejäänud KOVides, vt ka Tabel 2). Samas vähenes aastatel 2006-2012 ameti- ja hallatavate asutuste töötajate osakaal avaliku sektori töötajatest ning kasvas sihtasutuste, avalik-õiguslike asutuste ning äriühingute töötajate arv. Valitsussektoris ja muus avalikus sektoris on erineva juriidilise vormiga asutuste osakaalud erinevad – valitsussektoris domineerivad ameti- ja hallatavad asutused, muus avalikus sektoris äriühingud ja tulundusasutused (vt Joonis 9).

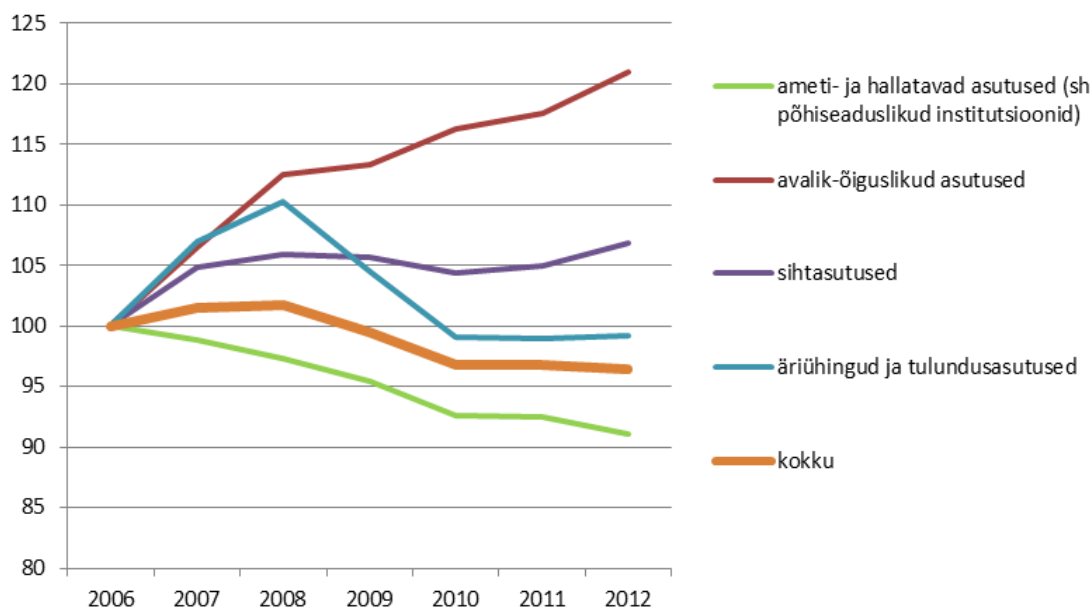
Joonis 9. Valitsussektori ja muu avaliku sektori töötajaskonna struktuur erineva juriidilise vormiga asutuste lõikes 2006. ja 2012.a



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Erineva juriidilise vormiga asutuste töötajate arv muutus uuritud perioodil erinevalt. Ameti- ja hallatavates asutustes (sh põhiseaduslikud institutsioonid) vähenes töötajate arv 8,9% ehk veidi enam kui 8100 töötaja võrra, samas suurenes avalik-õiguslike asutuste ja sihtasutuste töötajate arv (vastavalt ca 1940 ja 1030 töötaja võrra). Osaliselt tulenes avalik-õiguslike asutuste ja sihtasutuste töötajate arvu suurenemine ameti- ja hallatavate asutuste töötajate arvelt (nt avalik-õigusliku Eesti Töötukassa moodustamine Tööturuameti pinnalt, AS Hoolekandeteenused asutamine varasemalt hallatavate asutustena tegutsenud erihooldekodude töö ülevõtmiseks, samuti hallatavate asutustena tegutsenud teatrite muutmine sihtasutusteks). Äriühingute töötajate arv vähenes muu avaliku sektori äriühingute arvelt, valitsussektori äriühingute töötajate arv kasvas seoses Riigi Kinnisvara ASi tegevuse laiendamisega ning AS Hoolekandeteenused moodustamisega.

Joonis 10. Muutused avaliku sektori töötajate arvus 2006-2012: erineva juriidilise vormiga asutused (2006.a töötajate arv = 100)



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Ülevaade muutustes valitsussektori ja muu avaliku sektori töötajate arvudes erineva juriidilise vormiga asutustes on esitatud järgnevas tabelis. Täpsemad selgitused muutuste põhjuste ja suurima mõjuga asutuste kohta on toodud järgnevates peatükkides.

Tabel 2. Töötajate arvu muutused 2006-2012 valitsussektoris ja muus avalikus sektoris erineva juriidilise vormiga asutuste lõikes

	2006	2012	Muutus	Muutus %
Avalik sektor kokku	143172	137970	-5202	-3.6%
Valitsussektor kokku	120443	116649	-3794	-3.2%
ameti- ja hallatavad asutused (sh põhiseaduslikud institutsioonid)	91468	83330	-8138	-8.9%
avalik-õiguslikud asutused	8921	10814	1893	21.2%
mittetulundusühingud	196	247	52	26.4%
sihtasutused	14558	15616	1058	7.3%
äriühingud	5300	6642	1342	25.3%
Keskvalitsus	57223	55367	-1856	-3,2%
ameti- ja hallatavad asutused (sh põhiseaduslikud institutsioonid)	39126	33702	-5424	-13.9%
avalik-õiguslikud asutused	8921	10814	1893	21,2%
mittetulundusühingud		12	12	
sihtasutused	9099	9556	457	5.0%
äriühingud	77	1283	1206	1573.4%
Kohalikud omavalitsused	63220	61282	-1938	-3.1%
ameti- ja hallatavad asutused	52342	49628	-2714	-5.2%

	2006	2012	Muutus	Muutus %
mittetulundusühingud	196	235	39	20.1%
sihtasutused	5459	6060	601	11.0%
äriühingud	5223	5359	135	2.6%
Muu avalik sektor	22729	21321	-1408	-6.2%
avalik-õiguslikud asutused	324	367	43	13.4%
mittetulundusühingud	43	176	133	311.4%
sihtasutused	408	380	-28	-6.8%
äriühingud ja tulundusasutus	21955	20398	-1557	-7.1%

*Siin ja edaspidi on kogu analüüsis käsitletud sotsiaalkindlustusfonde (Eesti Haigekassa ja Töötukassa) keskvalitsuse osana.

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

1.2. Töötajate arvu muutus valitsussektoris

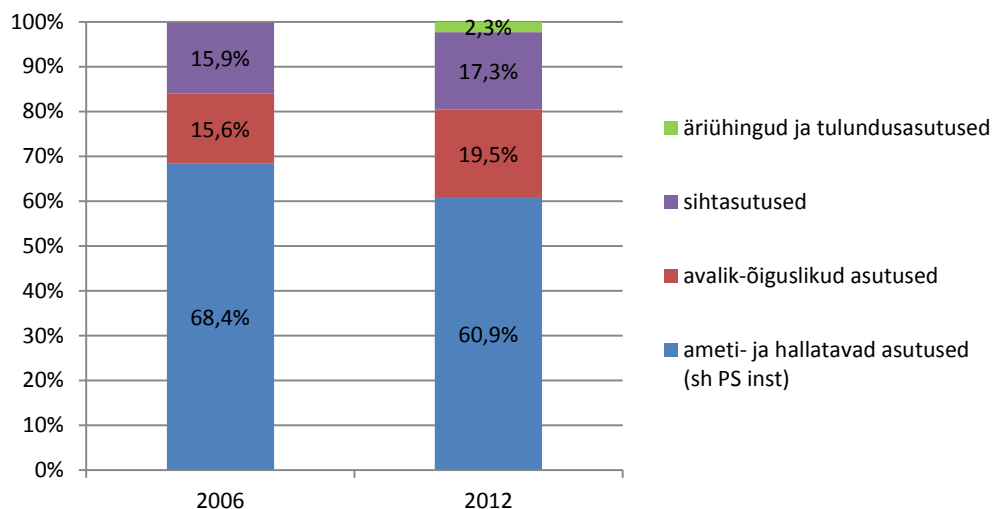
Suurima osa avaliku sektori töötajatest moodustavad valitsussektori töötajad (ca 85% ehk 116 000). Valitsussektori töötajate arv on aastatel 2006-2012 vähenenud ca 3,2% ehk 3800 inimese võrra. Valitsussektor jaguneb omakorda keskvalitsuseks, sotsiaalkindlustusfondideks ja kohalikeks omavalitsusteks (käesolevas analüüsis on vaadatud keskvalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide töötajaid koos). Keskvalitsuses töötas 2012.a 47,5% ja kohalikes omavalitsustes 52,5% valitsussektori töötajatest (proportsioonid on aastate lõikes olnud stabiilsed).

Keskvalitsus

Keskvalitsuses töötas 2012. aastal ca 55 400 töötajat. Töötajate arv vähenes vaadeldaval perioodil 3,2% ehk 1856 töötaja võrra. Enamik vähenemisest toimus struktuursete muutuste, asutuste ümberkorraldamise, liitmise või juurdeloomise tagajärjel. Töötajate arvu muutused olid samas ministeeriumite valitsemisalati ja erinevate juriidiliste isikute lõikes erinevad, oli nii kasvamist kui kahanemist.

Joonis 11 näitab erineva juriidilise vormiga asutuste osakaalude muutust keskvalitsuse töötajaskonnast. Aastatel 2006-2012 vähenes ameti- ja hallatavate asutuste (sh põhiseaduslikud asutused) töötajate arv 14% (5407 töötaja võrra), põhiseaduslikes institutsioonides vähenes 3% (18 töötaja võrra). Suurim tõus oli avalik-õiguslikes institutsioonides, kus töötajate arv suurenes 21% (1893 töötaja võrra, peamiselt ülikoolide ja Eesti Töötukassa arvelt). Kasvas ka sihtasutuste töötajate arv 5% (457 töötaja võrra, peamiselt Innove, Archimedese, EASi ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse arvelt). Kuna sel perioodil loodi või laiendati oluliselt kahe peamise keskvalitsusse kuuluva äriühingu tegevust (AS Hoolekandeteenused ja Riigi Kinnisvara AS, siis kasvas äriühingute töötajate arv 77-lt 1283-le (1573%).

Joonis 11. Keskvalitsuse töötajaskonna struktuur erineva juriidilise vormiga asutuste lõikes 2006. ja 2012.a



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Tabel 3 näitab töötajate arvu muutust ministeeriumite valitsemisalades ja põhiseaduslikes institutsioonides. Kommentaarina on juurde toodud peamised organisatsioonilised muudatused, mis antud perioodil muutuseid põhjustasid ning nimetatud asutused, millega on seotud suurimad muutused.

Tabel 3. Koosseisuliste töötajate arvu muutused 2006-2012 keskvalitsuses valitsemisalade ja erineva juriidilise vormiga asutuste lõikes

	2006	2012	Muutus	Muutus %	Kommentaar olulisemate organisatsiooniliste muutuste kohta perioodil 2006-2012
Põhiseaduslikud institutsioonid	650	619	- 31	-4.8%	
Riigikogu Kantselei	344	320	-24	-7.0%	
Riigikohus	106	105	-1	-0.9%	Kajastab ka SA Eesti Õiguskeskust (2006. aastal 11 töötajat, 2012. aastal enam ei eksisteerinud, ülesanded läksid üle Riigikohtule).
Riigikontroll	94	91	-3	-3.2%	
Vabariigi Presidendi Kantselei	-68	63	-5	-7.4%	Kajastab ka SA Eesti Koostöö Kogu (2006. aastal 6 töötajat, 2012. aastal 4 töötajat)
Õiguskantsleri Kantselei	38	40	3	7.3%	
Haridus- ja Teadusministeerium	12059	13550	1491	12.4%	
ameti- ja hallatavad asutused	5099	5383	284	5.6%	Lisandunud hariduslike erivajadustega laste koolid maavalitsustelt; Rahvusarhiiv Riigikantselei valitsemisalast.
avalik-õiguslikud asutused	6765	7704	939	13.9%	Ülikoolid. Enim kasvas töötajate arv Tallinna Ülikoolis (+32%), Tallinna Tehnikaülikoolis (+22%) ja Tartu Ülikoolis (+12%).
sihtasutused	194	445	251	129.4%	Suurimad mõjutajad SA Innove (+100 töötajat, võttis üle Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse ülesanded), SA

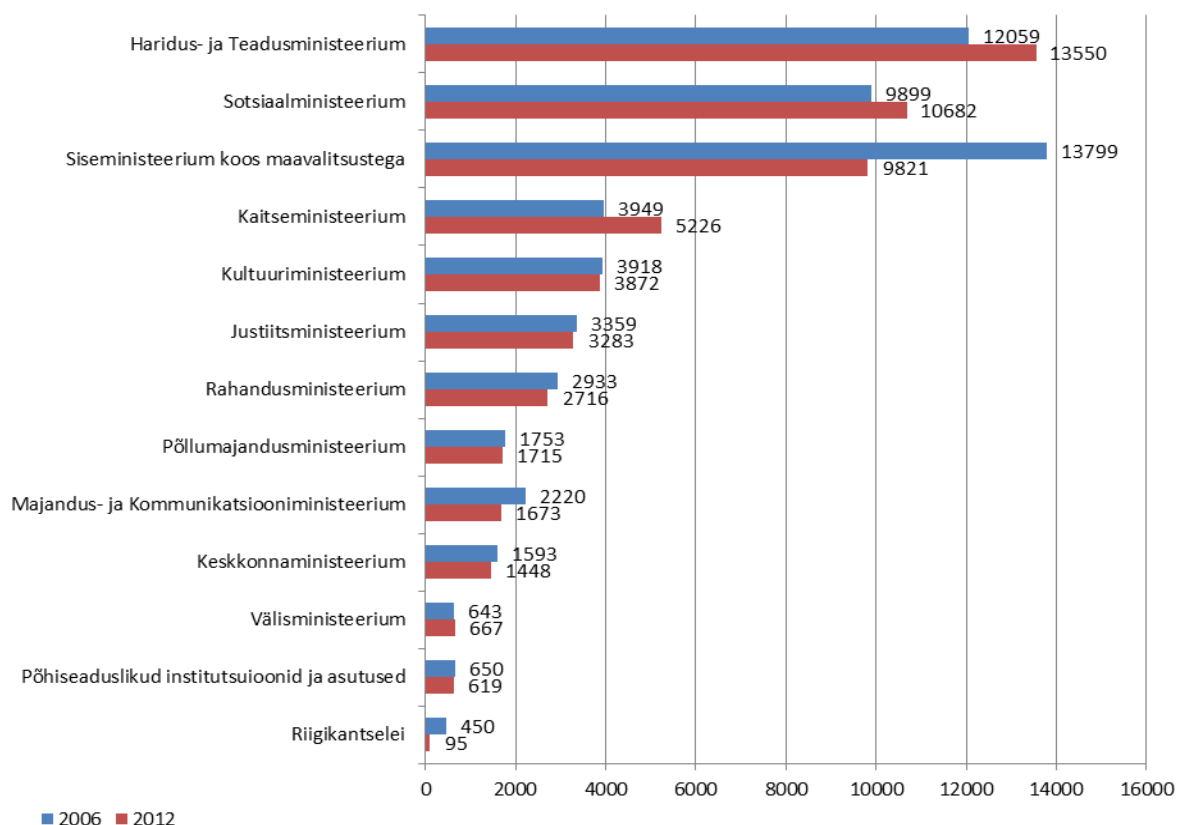
	2006	2012	Muutus	Muutus %	Kommentaar olulisemate organisatsiooniliste muutuste kohta perioodil 2006-2012
					Archimedes (+50), SA Eesti Teadusfond (+50), SA Teaduskeskus AHHA (+40).
äriühingud	1	5	4	646.3%	AS EITSA Kinnisvara
mittetulundus-ühingud		12			
Justiitsministeerium	3359	3283	-76	-2.3%	
ameti- ja hallatavad asutused	3359	3283	-76	-2.3%	Vähenenud kohtute töötajate arv (18%), vanglad stabiilsed. Siseministeeriumi valitsemisalast toodi üle Kohtuekspertiisi ja Kriminialistikakeskus (2006. aastal töötajate arv 97,7), mis ühendati Kohtuarstliku Ekspertiisibürooga ja moodustati Eesti Kohtuekspertiisi Instituut. Siseministeeriumi valitsemisalast võeti üle ka Andmekaitse Inspeksioon ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast Patendiamet. Riigikantseleilt võeti üle Riigi Teataja elektrooniline väljaandmine.
Kaitseministeerium	3949	5226	1277	32.4%	(vt avalik-õiguslike asutuste kommentaar)
ameti- ja hallatavad asutused	3607	4238	631	17.5%	Suurenemine peamiselt Kaitseväe arvelt
avalik-õiguslikud asutused	339	975	636	187.9%	Suurenemine tuleneb Kaitseväe koosseisuväliste valvurite arvamisest koosseisuliste töötajate hulka (Kaitseväe andmetel on tegelik töötajate arvu kasv 109).
sihtasutused	3	13	10	316.6%	SA Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse kasv
Keskkonna-ministeerium	1593	1448	-145	-9.1%	
ameti- ja hallatavad asutused	1584	1414	-171	-10.8%	Loodi Keskkonnaamet, kuhu koondati keskkonnateenistused, looduskaitsekeskus ning kiirguskeskus.
sihtasutused	9	34	25	272.4%	SA Erametsakeskuse kasv
Kultuuri-ministeerium	3918	3872	-46	-1.2%	
ameti- ja hallatavad asutused	1782	1724	-58	-3.2%	Lisandunud maakonnamuuseumid maavalitsustelt. Mõned teatrid (Endla, Ugala) muudetud SA-deks.
avalik-õiguslikud asutused	1563	1411	-152	-9.7%	Rahvusraamatukogu (-90 töötajat), Rahvusoper Estonia (-45 töötajat).
sihtasutused	573	737	164	28.6%	Hallatavad asutused Endla ja Ugala teatrid muudeti sihtasutusteks.
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	2220	1673	-546	-24.6%	
ameti- ja hallatavad asutused	1986	1333	-652	-32.8%	Teedevalitsused muudetud äriühinguteks (liikus muu avaliku sektori alla). Eraldi ei ole enam Sideamet ja Energiaturu Inspeksiooni. Vähenenud Maanteeameti töötajate arv.
sihtasutused	234	340	106	45.2%	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
Põllumajandus-ministeerium	1753	1715	-38	-2.2%	
ameti- ja hallatavad asutused	1743	1699	-44	-2.5%	Suurim struktuurne muutus perioodil oli Põllumajandus-ameti loomine (ühendati Taimetoodangu Inspeksiooni, piirkondlike

	2006	2012	Muutus	Muutus %	Kommentaar olulisemate organisatsiooniliste muutuste kohta perioodil 2006-2012
					maaparandusbüroode ja Maaparanduse Ehitusjärelvalve- ja Ekspertiisibüroo).
sihtasutused	10	17	6	61.0%	Maaelu Edendamise SA kasv
Rahandus- ministeerium	2933	2716	-217	-7.4%	
ameti- ja hallatavad asutused	2810	2400	-410	-14.6%	Maksu- ja Tolliameti töötajate arv vähenenud (-20%). Riigihangete Ameti kaotamine, ülesanded võttis üle ministeerium. Ministeeriumi töötajate arv suurenenud ka Riigikantseleist üle tulnud funktsiooni (avaliku teenistuse ja riigi personalipoliitika korraldamine) tõttu.
sihtasutused	47	91	44	93.6%	SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse kasv
äriühingud	76	225	149	196.1%	Riigi Kinnisvara AS
Siseministeerium (koos maavalitsustega)	13799	9821	-3978	-28.8%	
ameti- ja hallatavad asutused	13445	9423	-4023	-29.9%	Vähenenud märkimisväärselt Päästeteenistuse (12%) ning Politsei- ja Piirivalveamet (-19%) töötajate arv. Samuti vähenenud maavalitsuste ja nende hallatavate asutuste töötajate arvud (hooldekodud, lastekodud, muuseumid ja erivajadustega laste koolid läksid üle erinevate ministeeriumide valitsemisaladesse ja kohalikele omavalitsustele). Andmekaitse Inspektsioon ning Kohtuekspertiisi ja Kriminialistikakeskus (2006. aastal töötajate arv 97,7) viidi üle Justiitsministeeriumi valitsemisalasse.
sihtasutused	353	398	45	12.7%	
Sotsiaal- ministeerium*	9899	10682	783	7.9%	
ameti- ja hallatavad asutused	1988	1432	-556	-28.0%	Tööturuameti funktsioonid läinud üle avalik-õiguslikule Töötukassale. Vähenenud Sotsiaal-kindlustusameti töötajate arv.
avalik-õiguslikud asutused	254	724	470	184.9%	Töötukassa moodustamine, Haigekassa.
sihtasutused	7657	7473	-183	-2.4%	Sisaldab kolme haigla töötajaid (Põhja-Eesti Regionaalhaigla, TÜ Kliinikum ja Viljandi Haigla). Vähenemine tuleneb peamiselt Põhja-Eesti Regionaalhaigla töötajate arvelt (-9%), Viljandi Haigla töötajate arv samas suurenenud (+11%), TÜ Kliinikum stabiilne.
äriühingud		1053	1053		AS Hoolekandeteenused moodustamine (hooldekodude ületulek maavalitsustelt).
Välisministeerium	643	667	24	3.8%	
ameti- ja hallatavad asutused	641	663	22	3.4%	Tõus peamiselt tsiviilmissioonide arvelt (võeti vastu tsiviilmissioonide seadus).
sihtasutused	1	4	2	180.4%	
Riigikantselei	450	95	-355	-78.9%	Rahvusarhiiv läinud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse. Osad funktsioonid läinud üle Rahandusministeeriumile (riigi personalipoliitika) ja Justiitsministeeriumile (Riigi Teataja).
KESKVALITSUS KOKKU	57223	55367	-1856	-3,2%	

*Töötukassa ja Haigekassa ning SA Tartu Ülikooli kliinikum, mis saldoandmikes kuuluvad avalik-õiguslike juriidiliste isikute haldusalasse, on kajastatud Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse.

Joonis 12 illustreerib töötajate arvu ministeeriumite valitsemisalade, põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantslei lõikes ning erinevust 2006. ja 2012. aasta vahel. Suurima töötajate arvuga oli 2012. aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala, umbes poole sellest moodustavad avalikõiguslike ülikoolide töötajad. Haridus- ja Teadusministeeriumi töötajate arvus kajastuvad ka riigi hallatavate koolide töötajad (pea kõik Eesti kutsekoolid, erivajadustega laste koolid ja veel mõned üldhariduskoolid). Töötajate arvult järgnevad Sotsiaalministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalad. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala töötajatest moodustavad 68% kolme suure haigla töötajad (SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Tartu Ülikooli Kliinikum ja SA Viljandi Haigla)⁵, 10% AS Hoolekandeteenused, 5% Eesti Töötukassa. Siseministeeriumi valitsemisalas asub Eesti suurim ametiasutus Politsei- ja Piirivalveamet (hõlmab 57% kogu Siseministeeriumi valitsemisala töötajatest), teine suur asutus on Päästeamet (22% valitsemisala töötajatest). 2012. aastal oli enam kui pooltes valitsemisalades vähem töötajaid kui 2006. aastal.

Joonis 12. Koosseisuliste töötajate arv valitsusasutuste valitsemisalas 2006. ja 2012.a (ainult valitsussektor)



*Siseministeeriumi valitsemisala sisaldab ka maavalitsuste ja nende hallatavate asutuste töötajaid. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala sisaldab Töötukassa, Haigekassa ja SA Tartu Ülikooli töötajaid.

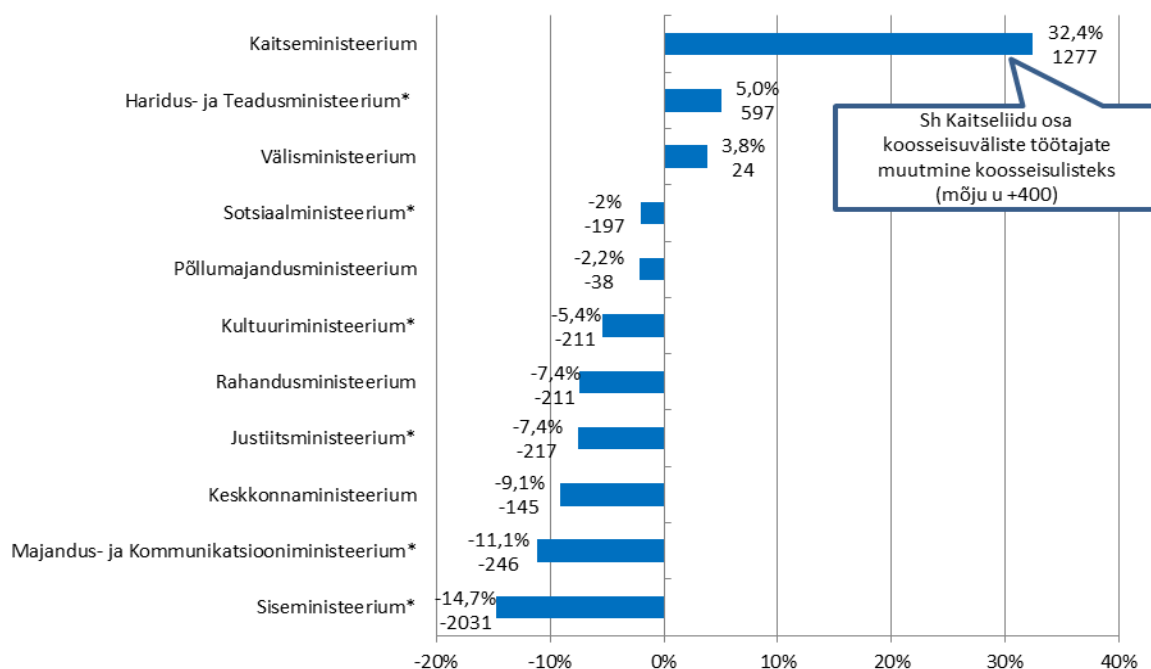
Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Kuna analüüsitaval perioodil toimus valitsemisalade vahel nii ülesannete kui asutuste oluline ümberjagunemine, ei saa eelnevalt toodud valitsemisala põhisest jaotusest (vt Tabel 3 ja Joonis 12)

⁵ Saldoandmike infosüsteemis on vastavalt omandisuhetele ja asutamisosusele osa haiglaid kajastatud Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas, osa Siseministeeriumi (maavalitsuste) ja osa kohalike omavalitsuste haldusalas. Tervishoiuvaldkonna töötajate arvu muutusest ülevaate saamiseks vt Joonis 17.

teha lõplikke järeldusi selle kohta, kas mõni valdkond on tegelikult suurenenud või vähenenud, sest suurenemine või vähenemine võis tuleneda teisest valitsemisalast asutuse või ülesande ülevõtmisest või teisele valitsemisalale üleandmisest. Neist andmetest saab näiteks järeldada, millise ministri vastutusalas oli 2006. aastal 2012. aastaga võrreldes rohkem või vähem töötajaid, kuid mitte öelda, kas näiteks sotsiaalvaldkonda või justiitsküsimustesse on ressursi rohkem pandud. Nimetatud puuduse ületamiseks on toodud eraldi analüüs tegevusvaldkondade kohta rahvusvahelise COFOG klassifikaatori alusel (vt analüüsi peatükk 1.4). Lisaks sellele tehti töötajate arvutused läbi selliselt, et võeti arvesse saldoandmike põhjal kindlaks tehtavad muutused valitsemisalade vahel (vt Joonis 13). Saldoandmikest on võimalik aga andmeid muutuste kohta saada vaid juhul, kui üle on läinud terve asutus (mitte ainult funktsioon) ja see asutus on saldos kajastatud eraldi reana. Kokkuvõttes peegeldab saadud pilt realsemalt nõ puhast muutust töötajate arvus, kuid ei võta siiski arvesse päris kõiki valitsemisalade vahelisi muudatusi.

Joonis 13. Koosseisuliste töötajate arvu muutus ministeeriumite valitsemisalades (ainult valitsussektor), võttes arvesse valitsemisalade vahelisi asutuste liikumisi* (% , töötajate arv; reastatud muutuse % alusel)



*St valitsemisala töötajate arvu suurenemisest/kahanemisest on maha arvestatud maavalitsustelt või teistelt valitsemisaladelt üle tulnud asutuste töötajate arv ning juurde on arvestatud teistesse valitsemisaladesse liikunud töötajate arv ülemineku hetke või viimase saldoandmikes märgitud numbriga. Arvesse võetud liikumised: Siseministeeriumilt (maavalitsustelt) hariduslike erivajadustega laste koolid Haridus- ja Teadusministeeriumile (693 töötajat); Siseministeeriumilt (maavalitsustelt) maakonnamuuseumid Kultuuriministeeriumile (165); Siseministeeriumilt (maavalitsustelt) hooldekodud Sotsiaalministeeriumile (980); Riigikantseleilt Rahvusarhiiv Haridus- ja Teadusministeeriumile (201); Siseministeeriumilt Justiitsministeeriumile Kohtuekspertiisi ja Kriminallistikakeskus (90) ning Andmekaitse Inspeksioon (19); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt Patendiamet Justiitsministeeriumile (68); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast välja Saarte ja Kagu Teedevalitsused (232, liikus valitsussektori arvestusest välja muu avaliku sektori alla).

**Siseministeeriumi valitsemisala sisaldab ka maavalitsuste ja nende hallatavate asutuste töötajaid. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala sisaldab Töötukassa, Haigekassa ja SA Tartu Ülikooli töötajaid.

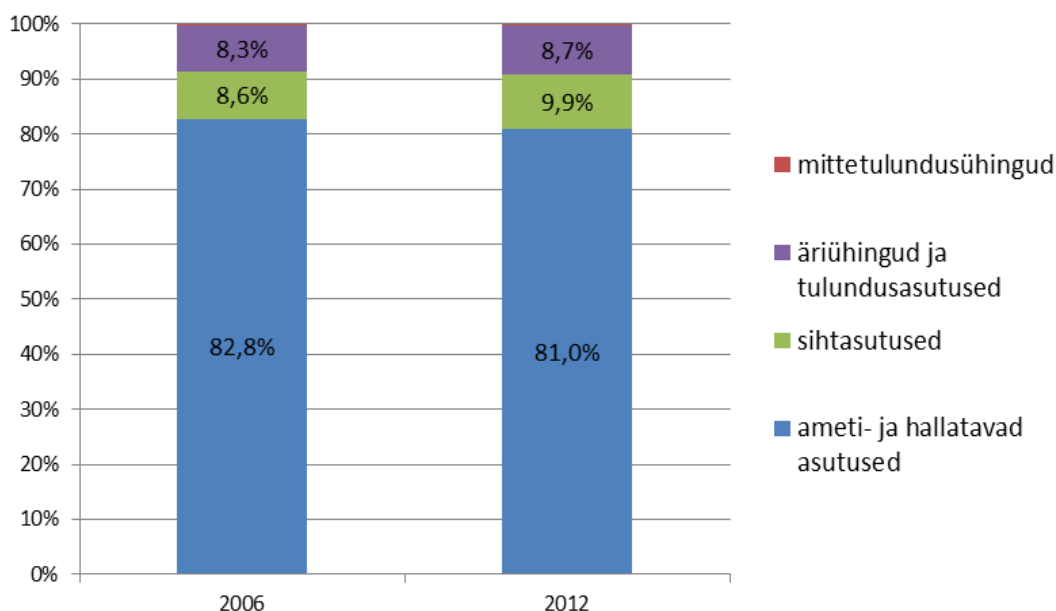
Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Valitsemisalade vahel toimunud liikumisi võimalikult palju arvesse võttes on tulemuseks, et töötajate arv kasvas reaalselt Kaitseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas. Kaitseministeeriumi valitsemisalas on kasv tulenenud peamiselt Kaitseväge arvelt. Kaitseministeeriumi valitsemisala andmed on mõnevõrra eksitavad, sest käsitletud perioodil arvati suur hulk Kaitseliidu koosseisuvälistest töötajatest koosseisulisteks töötajateks, selle muutuse mahaarvestamisel on Kaitseministeeriumi töötajate arvu tegelik kasv umbes 20%. Ka sel juhul jääb Kaitseministeeriumi valitsemisala siiski suurimaks töötajate arvu kasvuga valitsemisalaks. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala töötajate kasv tuleneb ülikoolide ja sihtasutuste arvelt. Väike tõus on toimunud ka Välisministeeriumis (peamiselt tsiviilmissioonide arvelt). Kõigis teistes valitsemisalades on toimunud töötajate arvu vähenemine. Kõige enam on töötajate arv vähenenud Siseministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Mõlemas valitsemisalas tuleneb vähenemine peamiselt ametite ümberkorraldamisest (vt ka Tabel 3).

Kohalikud omavalitsused

2012. aastal töötas kohalike omavalitsuste asutustes ca 61 300 töötajat. Aastatel 2006-2012 on kohalike omavalitsuste töötajate arv vähenenud 3,1% ehk 1938 töötaja võrra. Sarnaselt keskvalitsusega toimus vähenemine peamiselt ameti- ja hallatavate asutuste arvelt, sihtasutuste ja äriühingute töötajate arvud on ka omavalitsustes kasvanud (täpseid arve vt Tabel 2), kuigi omavalitsustes ei ole sihtasutuste ja äriühingute osakaal nii suur kui keskvalitsuses. Nimetatud muutustest tulenevalt on muutunud ka töötajaskonna struktuur (vt Joonis 14).

Joonis 14. Kohalike omavalitsuste töötajaskonna struktuur erineva juriidilise vormiga asutuste lõikes 2006. ja 2012.a



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Saldoandmike infosüsteem võimaldab eristada linnade valitsemisala (eraldi Tallinn ja teised linnad), valdade valitsemisala ning omavalitsusliitude haldusala. Nii linnade kui valdade valitsemisalas on töötajate arvud vähenenud, omavalitsusliitude haldusalas aga suurenenud. Linnades on seejuures töötajate arv veidi enam vähenenud kui valdades. Tallinna linn jääb silma sellega, et kui igal pool mujal on sihtasutuste töötajaskond kasvanud, siis Tallinnas on sihtasutuste töötajate koguarv hoopis

vähenenud, ent see tuleneb eeskätt SA Tallinna Lastehaigla töötajate arvelt (-148). Sel perioodil loodi Tallinnas juurde SA Tallinna Televisioon (+28) ja SA Tallinn 2011 (tippaastal (2011) töötas seal 33 inimest, 2012. aastal 18). Omavalitsusliitude haldusala töötajate arvu kasv tuleneb osaliselt maavalitsustelt hooldekodude ülevõtmisest, veidi on töötajate arvult kasvanud ka piirkondlikud ettevõtlus- ja arenduskeskused (vähenenud on äriühingute (haiglate) töötajate arv).

Tabel 4. Töötajate arvu muutused 2006-2012 kohalikes omavalitsustes

	2006	2012	Muutus	Muutus %
Omavalitsusliitude haldusala	1703	1794	91	5.4%
mittetulundusühingud	126	205	79	63.1%
sihtasutused	445	573	128	28.6%
äriühingud	1132	1016	-116	-10.2%
linnade valitsemisala (v-a Tallinn)	23723	22840	-883	-3.7%
ameti- ja hallatavad asutused	19256	17952	-1304	-6.8%
mittetulundusühingud	44	26	-18	-40.5%
sihtasutused	3862	4271	409	10.6%
äriühingud	562	592	30	5.4%
Tallinna LV valitsemisala	17449	16779	-670	-3.8%
ameti- ja hallatavad asutused	13253	12492	-761	-5.7%
mittetulundusühingud		2	2	
sihtasutused	804	707	-97	-12.0%
äriühingud	3392	3578	186	5.5%
valdade valitsemisala	20345	19868	-477	-2.3%
ameti- ja hallatavad asutused	19834	19184	-649	-3.3%
mittetulundusühingud	26	2	-24	-92.4%
sihtasutused	348	509	161	46.3%
äriühingud	137	172	35	25.5%
Kohalikud omavalitsused kokku	63220	61282	-1938	-3.1%

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

1.3. Töötajate arvu muutus muus avalikus sektoris

Muu avaliku sektori asutustes töötas 2012. aastal ca 21 300 töötajat ehk 15% avaliku sektori töötajatest. Suurima osa (96%) moodustas riigi osalusega äriühingute töötajad. Enamik riigi äriühingutest asus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas.

Tabel 5 annab ülevaate äriühingutes toimunud muutustest. Kohalike omavalitsuste haldusala äriühingutes vähenes töötajate arv 17,5%, riigi haldusalas 3,4%. Aga riigi haldusalasse lisandusid sel perioodil kaks suurt äriühingut: Eesti Raudtee ja Estonian Air. Samuti tulid teedevalitsuste baasil asutatud tee-ettevõtted valitsussektorist üle muu avaliku sektori koosseisu, kui need muutused arvesse võtta, siis oli tegelik töötajate vähenemine riigi äriühingutes sel perioodil 19%.

Tabel 5. Töötajate arvu muutused muu avaliku sektori äriühingutes valitsemisalade lõikes 2006-2012

	2006	2012	Muutus	Muutus %	Kommentaar
Kohalike omavalitsuste haldusala	5711	4713	-998	-17.5%	Kohalike omavalitsuse haldusala ettevõtted tegutsevad peamiselt kommunaalhaldusega (veevärk, prügilad, soojusettevõtted jms).
KOV liitude haldusala	128	216	89	69.5%	
Linnavalitsuste valitsemisala (v.a Tallinn)	2107	1642	-465	-22.1%	
Tallinna LV valitsemisala	2047	1824	-224	-10.9%	Suurimad - Tallinna Autobussikoondise AS, Trammi- ja Trollibussikoondise AS (nüüdseks liidetud Tallinna Linnatranspordi ASiks).
Vallavalitsuste valitsemisala	1430	1031	-398	-27.9%	
Riigi haldusala	16244	15685	-559	-3.4%	Analüüsitava perioodil lisandusid riigi omandisse Eesti Raudtee (hiljem eraldati sellest EVR Cargo) ning Estonian Air. Samuti liikusid teedevalitsuste baasilt asutatud tee-ettevõtted valitsussektorist muu avaliku sektori alla. Kui nende lisandumiste mõju maha arvata, oli tegelik vähenemine perioodil 2006-2012 riigi haldusalas 19% (u 3100 töötajat) , Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala äriühingute töötajate arv vähenes tegelikult 18% (u 2500 töötajat) .
Valitsusasutuse valitsemisala	16124	15605	-519	-3.2%	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	14378	14346	-32	-0.2%	Suurimad on Eesti Energia AS grupp (2012. aastal oli üle 7500 töötaja, 2006. aastal u tuhat töötajat rohkem; 2013 tõsteti RaM valitsemisalasse) ning Eesti Post (2012. aastal oli u 2500 töötaja töötajate arv). <i>Vt ka märkus riigi haldusala kohta.</i>
Justiitsministeerium	27	24	-3	-11.9%	AS Eesti Vanglatööstus
Kaitseministeerium	14		-14	-100.0%	AS Erika Neli ja Arsenal/ E-Arsenal (tegevus lõpetatud)
Keskonnaministeerium	1466	1099	-367	-25.0%	Suurim - Riigimetsa Majandamise Keskus (2012. aastal 823 töötajat).
Kultuuriministeerium	29	18	-11	-37.0%	OÜ Tallinnfilm (varasemalt aktsiaselts)
Põllumajandusministeerium	72	27	-46	-63.1%	Suurim - AS Werol Tehased (riik loobus osalusest)
Rahandusministeerium	49	38	-11	-22.4%	AS Eesti Loto
Siseministeerium	67	54	-13	-19.4%	AS Andmevara
Sotsiaalministeerium	6		-6	-100.0%	Hoolekandeteenused AS viidi üle valitsussektorisse
Välisministeerium	16		-16	-100.0%	AS Lembitu Hotell tegevus lõpetatud
Avalik-õiguslike juriidiliste isikute haldusalad	119	79	-40	-33.4%	Siia kuuluvad ülikoolide loodud äriühingud ning ka Arengufondi asutatud AS SmartCap. Vähenes pea kõigi äriühingute töötajate arv.
Kokku	21955	20398	-1557	-7.1%	

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Lisaks äriühingutele kuuluvad muu avaliku sektori alla ka mõned avalik-õiguslikud asutused (nt Audiitorkogu, Eesti Advokatuur, Eesti Arengufond, Eesti Pank), sihtasutused ja mittetulundusühingud (4% muu avaliku sektori töötajate arvust, kokku 923 töötajat). Neist suurimad asutused on Eesti Pank (2006. aastal 299 töötajat, 2012. aastal 311 töötajat) ning SA Tallinna Hambapolikliinik (2006. aastal 218 töötajat, 2012. aastal 187 töötajat). Ülejäänud asutused on enamasti kuni paarikümne töötajaga.

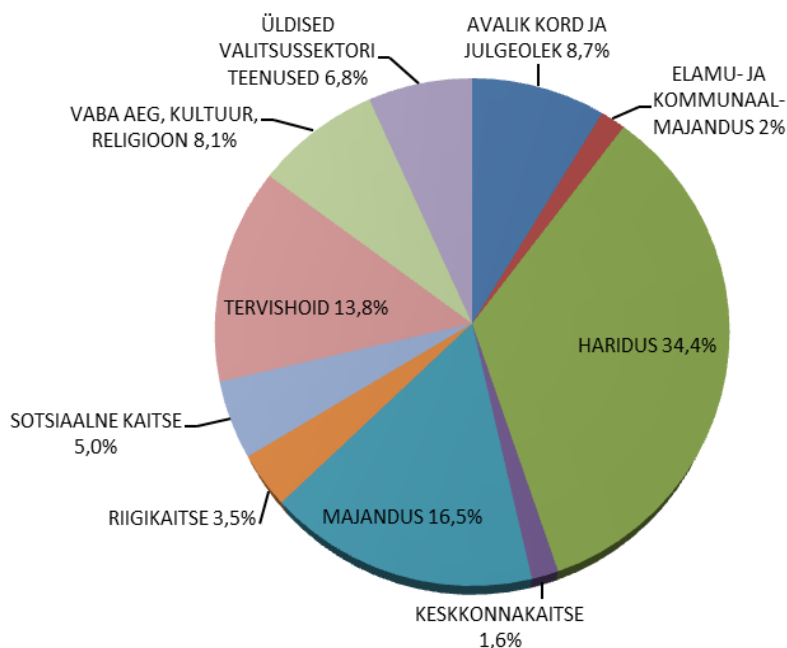
1.4. Töötajate arvu muutus tegevusalade lõikes

Kuna sektorite ja valitsemisalade põhine analüüs ei võimalda head ülevaadet saada nendest valdkondadest, mis on ära jaotatud keskvalitsuse ning omavalitsuste vahel või liikunud erinevate ministriumite valitsemisalade vahel, siis tehti eraldi analüüs tegevusalade lõikes põhinevalt rahvusvahelisele COFOGi klassifikaatorile.

Avaliku sektori töötajaskonna struktuur COFOGi tegevusalade lõikes on aastatel 2006-2012 olnud üsna stabiilne. Enim töötajaid (34%) töötab hariduse valdkonnas, järgnevad majandus (16%) ja tervishoid (14%) (vt Joonis 15).

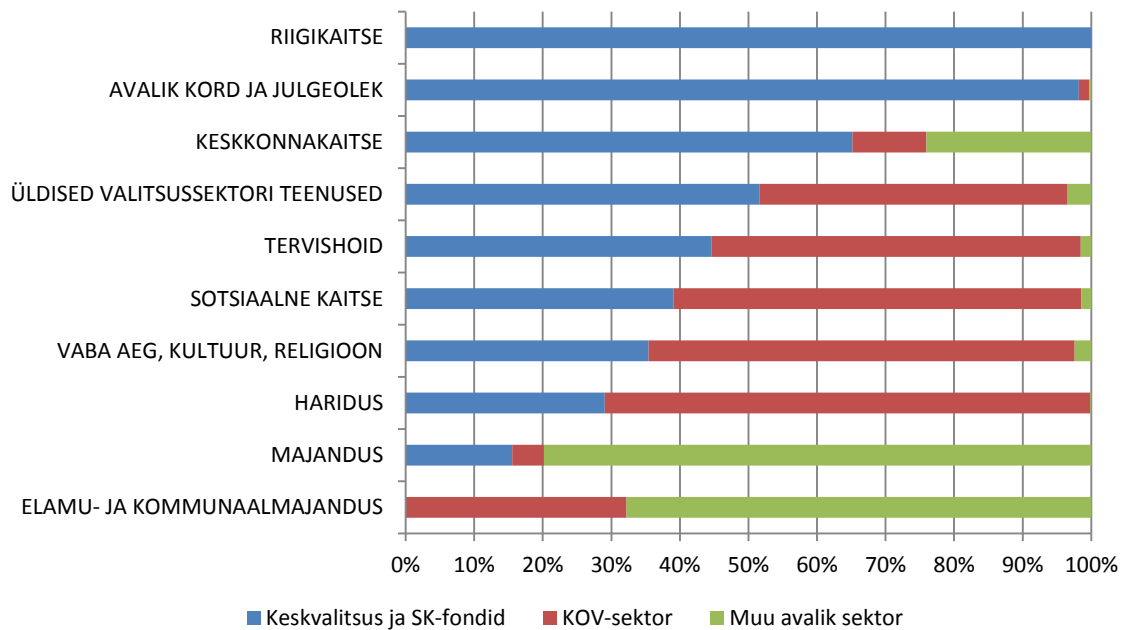
Keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja muu avaliku sektori töötajate osakaaludes tegevusalade lõikes on esineb olulisi erinevusi (vt Joonis 16). Riigi töötajad on enamuses riigikaitse, avaliku korra ja julgeoleku, keskkonnakaitse ning üldiste valitsussektori teenuste tegevusaladel. Kohalike omavalitsuste töötajad hariduse, vaba aja ja kultuuri, sotsiaalse kaitse ning tervishoiu alal. Haridust, kultuuri ja sotsiaalset kaitset rahastavad riik ja omavalitsused kahasse, kuid enamus asutusi on omavalitsuse omandis. Tervishoid on küll keskvalitsuse rahastada, kuid mitmed haiglad kuuluvad omavalitsustele. Muu avaliku sektori ehk peamiselt äriühingute töötajad tegutsevad lisaks majanduse tegevusvaldkonnale ka elamu- ja kommunaalmajanduses ning keskkonnakaitstes. Üldiste valitsussektori teenuste valdkonda liigituvad muust avalikust sektorist Eesti Panga töötajad.

Joonis 15. Avaliku sektori töötajaskonna struktuur tegevusalade lõikes 2012.a



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

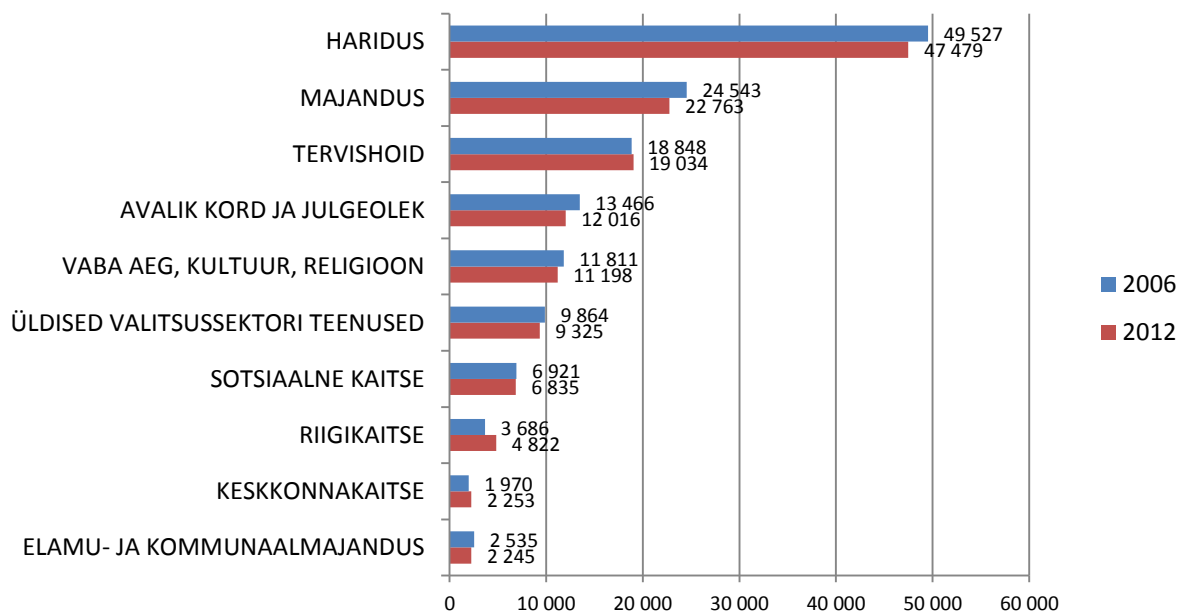
Joonis 16. Keskkvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja muu avaliku sektori töötajate osakaalud tegevusalade lõikes 2012.a



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

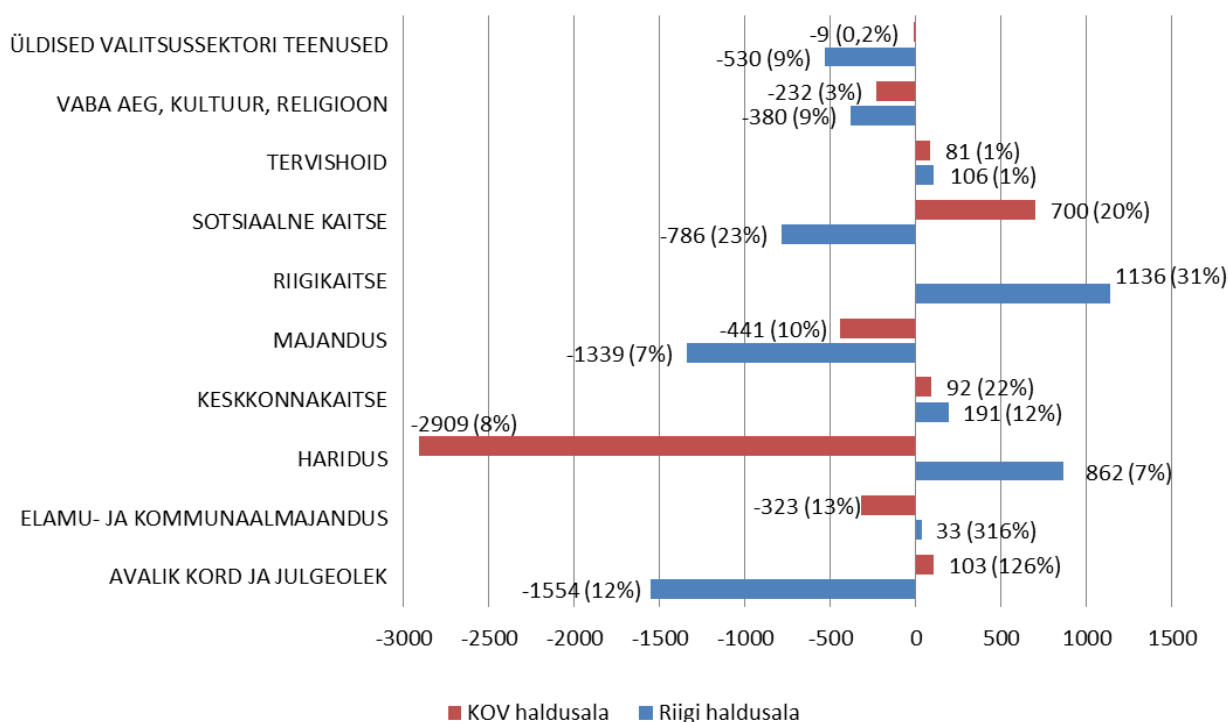
Järgneval joonisel on näha erinevate tegevusalade töötajate arvu muutused aastatel 2006-2012 kogu avaliku sektori ulatuses. Kui enamikel tegevusaladel töötajate arv vähenes, siis riigikaitse töötajate arv oluliselt kasvas. Väike kasv on toimunud ka keskkonnakaitse ja tervishoius. Enim vähenes töötajate arv protsentuaalselt elamu- ja kommunaalmajanduse ning avaliku korra ja julgeoleku tegevusalal, absoluutarvudes aga hariduse valdkonnas.

Joonis 17. Avaliku sektori töötajate arv tegevusalade lõikes 2006. ja 2012.a



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Joonis 18. Perioodil 2006-2012 toimunud muutus töötajate arvus riigi ja KOV haldusalas tegevusalade lõikes (muutus absoluutarvudes ja muutuse %)



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Riigikaitse valdkonna suur kasv langeb kokku Kaitseministeeriumi valitsemisalas toimunud tõusunumbritega. Ülejäänud valdkondade muutused jagunevad aga erinevalt riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusala vahel. Vahel on isegi ühes sektoris töötajate arv vähenenud, teises suurenenud. Joonis 18 näitab, kuidas töötajate arv on muutunud riigi ja omavalitsuse haldusalas (hõlmab nii valitsussektori kui muu avaliku sektori asutusi), võrreldes 2006. ja 2012. aastat.

Keskkonnakaitstes kasvas riigi haldusalas töötajate arv Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvas SA Keskkonnainvesteeringute Keskuses ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisala ameti- ja hallatavate asutuste arvelt. Suurenes ka OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskuse töötajate arv (muu avalik sektor, omaniku esindaja Keskkonnaministeerium). Omavalitsustes on tõusnud keskkonnavaldkonnas töötavate valla- ja linnavalitsuste asutuste teenistujate arvu kasvus. Näiteks Tallinna Keskkonnaameti töötajate arv kasvas 37%.

Tervishoiuvaldkonna töötajate arvus sisalduvad kõik Eesti haiglad, aga ka kiirabi ning riigi- ja omavalitsusasutuste tervishoiuspetsialistid. Arvestades töötajate arvu valdkonnas, on kasv olnud väga väike ja proportsionaalselt üsna ühtlane nii omavalitsussektoris kui ka riigi tasandil.

Majandusvaldkond peegeldab eelkõige äriühingute töötajate arvu vähenemist.

Avaliku korra ja julgeoleku numbrite languse taga on peamiselt Politsei- ja Piirivalveameti töötajate arvu suur langus. Omavalitsussektori väike kasv tuleneb Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti loomisest.

Sotsiaalse kaitse tegevusalal riigi haldusalas töötajate arv vähenes, omavalitsuste haldusalas suurenes, tulenedes osaliselt sellest, et enamik lastekodusid on läinud üle maavalitsuste haldamiselt kohalikele omavalitsustele (2006. a oli üleläänud lastekodudes ca 470 töötajat).

Valdkonna vaba aeg, kultuur ja religioon numbrid peegeldavad peamiselt linnade ja valdade hallatavate kultuuri- ja spordiasutuste ning Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuste töötajate arvu. Kuigi enamik selle valdkonna töötajaid on omavalitsuste asutustes, siis töötajate arv kahanes enam riigi tasandil. Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuuluvates asutustes toimus majanduskasvu aastatel küll töötajate arvu tõus, isegi kui maha arvata maavalitsustelt üle tulnud muuseumidest lisandunud töötajad), kuid alates 2008. aastast töötajaskonna üldnumber järjest vähenes. Üksikutest asutustes olid suurimad kahanejad Eesti Rahvusraamatukogu, teater Ugala, Vene teater ning Rahvusoper Estonia. Kasvas Eesti Meremuuseumi (avati lennusadama kompleks), nukuteatri ja vanalinnastudio (teater NO99) töötajate arv.

Elamu- ja kommunaalmajanduse töötajate arv näitab peamiselt omavalitsusasutuste ning kommunaalettevõtete töötajate arvu muutuseid. Riigi tasandil lähevad siia valdkonda ülikoolide üliõpilaskülade haldamisega tegelevad asutused.

Üldiste valitsussektori teenustega tegelevate töötajate arvu langus on toimunud eeskätt riigi haldusalas, omavalitsustes märkimisväärset muutust koondnumbrites toimunud ei ole. Nii valdade kui linnade (v.a Tallinn) töötajad on selles valdkonnas tegelikult veidi vähenenud (4%). Pea sama palju on aga Tallinna linna töötajate arv kasvanud ja see tuleneb peamiselt Tallinna Linnakantselei arvelt. Riigi tasandi numbrite langus tulenes peamiselt Maksu- ja Tolliameti töötajate arvu vähenemisest (-420 töötajat). Väike vähenemine on toimunud ka Statistikaametis ning maavalitsustes (ja nende hallatavates asutustes).

Suurimad muutused toimusid aga **hariduse** valdkonnas (vt Tabel 6). Need tulenesid kohalike omavalitsuste üldhariduskoolide töötajate arvelt, riigi haldusalas on aga haridusvaldkond hoopis tõusnud ja seda eelkõige tänu ülikoolidele. Kutsekoolide töötajate arv on ka vähenenud, enamuse kutsekoole on riigi haldusalas.

Tabel 6. Detailsem ülevaade töötajate arvu muutusest hariduse tegevusalal 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	muutus %	muutus
Lasteaiad	12 971	13 177	13 365	13 374	13 091	13 155	13 295	3%	325
Üldhariduskoolid (sh HEV koolid)	24 494	23 787	23 199	22 651	21 805	21 329	20 943	-14%	-3 550
Kutseõppeasutused	3 457	3 519	3 418	3 227	3 182	3 099	3 024	-13%	-433
Kõrgkoolid	6 346	7 019	7 668	7 089	7 291	7 459	7 485	18%	1 139
Teadus- ja arendustegevus hariduses	1 030	1 169	1 097	1 343	1 439	1 430	1 677	63%	647
Muu haridus, sh hariduse haldus	1 043	764	842	854	843	879	890	-15%	-153
Hariduse abiteenused	187	129	166	171	177	181	165	-11%	-21
KOKKU	49 527	49 564	49 755	48 708	47 828	47 533	47 479	-4%	-2 047

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

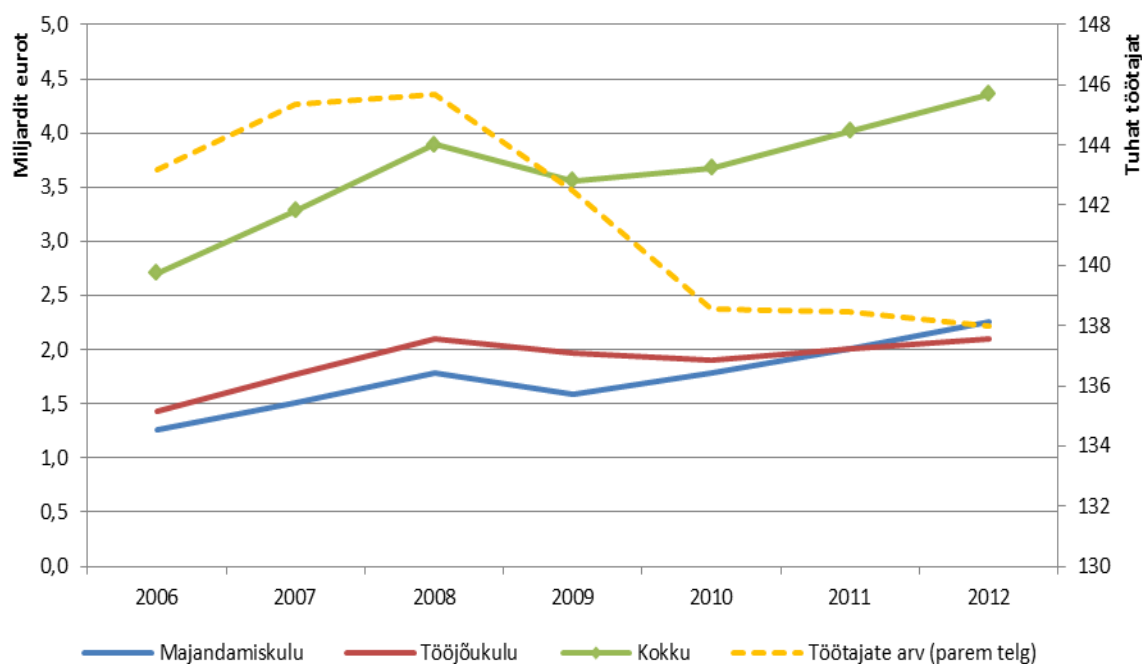
2. Tegevuskulude muutus perioodil 2006-2012

2.1. Tegevuskulude muutus kogu avalikus sektoris

2006. aastal olid avaliku sektori asutuste tööjõu- ja majandamiskulud kokku 2,7 miljardit eurot, 2012. aastal 4,36 miljardit eurot. Tänu Riigi Kinnisvara ASi skeemile on aga saldoandmike põhjal kokku liidetud andmed asutuste tegevuskulude (eelkõige majandamiskulude) kohta moonutatud (vt pikemat selgitust raporti sissejuhatuses). Sellest tulenevalt on edasises analüüsis koondnumbrites Riigi Kinnisvara AS tegevuskulud vaatluse alt välja jäetud. Ilma Riigi Kinnisvara AS kuludeta on suurusjärgud siiski samad: 2006. aasta tegevuskulud endiselt 2,7 miljardit ning 2012. aasta tegevuskulud 4,30 miljardit eurot.

Tegevuskulud (so majandamiskulud ja tööjõukulud) kasvasid perioodil 2006-2012 **59%**⁶ (vt Joonis 19), seejuures kasvasid majandamiskulud ligikaudu kaks korda kiiremini kui tööjõukulud (kasvud vastavalt 75% ja 46%). Kuni 2009. aastani kasvasid tööjõu- ja majandamiskulud samas tempos, kuid sealt edasi kasvasid majandamiskulud kiiremini kui tööjõukulud (tööjõukulud olnud 2009-2012 üsna stabiilsed). Tagajärjena muutus tegevuskulude struktuur: kasvas majandamiskulude osatähtsus ning vähenes tööjõukulude osatähtsus tegevuskuludest (vt Joonis 20).

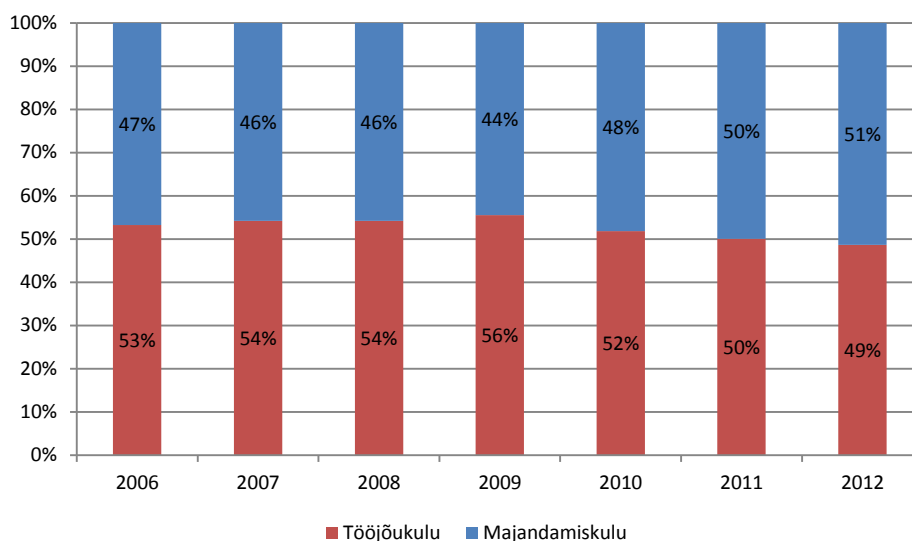
Joonis 19. Tegevuskulud, tööjõu- ja majandamiskulud ning töötajate arv avalikus sektoris aastatel 2006-2012



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

⁶ Kui maha arvata analüüsitava perioodi jooksul avalikku sektorisse lisandunud kaks suurt äriühingut - AS Eesti Raudtee (lisandus 2007. aastal, hiljem eraldus sellest AS EVR Cargo) ja AS Estonian Air (alates 2011) - kasvas aastatel 2006-2012 tegevuskulu avalikus sektoris 51%. Vt ka Tabel 7.

Joonis 20. Avaliku sektori tegevuskulude struktuur 2006-2012



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Kõige enam on tegevuskulud kasvanud muus avalikus sektoris, st eeskätt valitsussektori välistes ettevõtetes. Kasv on toimunud peamiselt majandamiskulude arvel. Analüüsitava perioodil omandas riik aga kaks suurt äriühingut, mis seeläbi lisandusid avaliku sektori, täpsemalt muu avaliku sektori arvestusse. 2007. aastal omandas riik AS Eesti Raudtee (hiljem eraldus sellest AS EVR Cargo), 2011. aastal AS Estonian Air. Isegi kui need kaks äriühingut arvestusest välja jätta, toimus ikkagi muus avalikus sektoris kõige kiirem kulude kasv (vt Tabel 7). Samas ei peegeldu avaliku sektori kuludes väga hüppelist kasvu just neil aastatel, mil raudtee ja lennutevõtte avaliku sektori arvestusse lisandusid (2007 ja 2011), pigem mõjutas enam just üldine majanduse olukord (vt Joonis 19 ja 20).

Tabel 7. Tegevuskulude (sh majandamiskulude ja tööjõukulude) muutus erinevates sektorites 2006 vs 2012

	Tegevuskulud (mln eur)			Majandamiskulud (mln eur)			Tööjõukulud (mln eur)		
	2006	2012	muutus %	2006	2012	muutus %	2006	2012	muutus %
Avalik sektor kokku	2695	4298 (4063)**	59% (51%)**	1260	2207 (2018)**	75% (60%)**	1435	2090 (2045)**	46% (42%)
Valitsussektor	2088	2949	41%	901	1267	41%	1187	1 682	42%
sh keskvalitsus	1182	1739	47%	501	761	52%	680	978	44%
sh kohalikud omavalitsused	906	1209	33%	399	506	27%	507	703	39%
Muu avalik sektor	607	1348 (1114)**	122% (83%)**	359	940 (751)**	162% (109%)**	248	409 (363)**	65% (46%)**

* Tegevuskuludes ei ole arvestatud Riigi Kinnisvara ASi kuludega (vt pikemat selgitust sissejuhatusest). 2006. aastal olid RKASi majandamiskulud 6,65 mln ja 2012. aastal 55,6 mln. Tööjõukulud olid RKASil 2006. aastal 2,1 mln ja 2012. aastal 5,9 mln eurot.

** Analüüsitava perioodi lisandusid avalikku sektorisse kaks suurt äriühingut - AS Eesti Raudtee (hiljem eraldus AS EVR Cargo) ja AS Estonian Air. Sulgudes toodud numbritest on nende äriühingute kulud maha arvatud, see näitab hüpoteetilist olukorda, kui riik ei oleks Eesti Raudteed ja Estonian Airi omandanud.

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Valitsussektori tegevuskulude kasv on võrreldes muu avaliku sektoriga olnud väiksem. Valitsussektori siseselt kasvasid tegevuskulud keskvalitsuses enam kui kohalikes omavalitsustes. Keskvalitsuses kasvasid majandamiskulud töjõukuludest veidi kiiremas tempos (vastavalt 52% ja 44%), kuid omavalitsustes vastupidiselt jäi majandamiskulude kasvu tempo töjõukulude tõusule alla (vastavalt 27% ja 39%) (vt Tabel 7).

Tabel 8 näitab, kuidas tegevuskulud jagunesid riigi ja omavalitsuse tasandi ning valitsussektori ja muu avaliku sektori vahel. Valitsussektoris töötas 85% kõigist avaliku sektori töötajatest (vt ka Tabel 1), kuid tegevuskuludest moodustas valitsussektor 69%. See tähendab, et valitsussektor kasutas enam töjõudu kui muu avalik sektor, kuid kulud töötaja kohta olid märgatavalt madalamad (see kajastub ka palgakuludes, vt Tabel 10).

Erinevused on vähemalt osaliselt seletatavad valitsussektori ja muu avaliku sektori töö erisustega. Muu avaliku sektori asutused (s.o peamiselt riigi äriühingud) on seotud suuremahuliste tootmis- või teenindusvaldkondadega ja jäävad silma just suure majandamiskulude osakaaluga tegevuskuludest ja majandamiskulude tõusuga (vt ka Tabel 7).

Kohalike omavalitsuste haldusalas töötas 48% kõigist avaliku sektori töötajatest, kuid kuludest moodustas omavalitsussektor 32%. Suured erinevused keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel olid just valitsussektoris - omavalitsustes töötas 44% kõigist avaliku sektori töötajatest, kuid nende kulud moodustasid vaid 28% avaliku sektori tegevuskuludest. Keskvalitsuses töötas seevastu 40% töötajaid ja selle kulud moodustasid 40% kuludest. Olukorda seletab see, et keskvalitsuse kanda on mitmed kulukad ülesanded (nt riigikaitse, sisejulgeolek, teadus- ja arendustegevus; ka suuremad haiglaid on riigi omandis, kuid osa haiglaid on samuti omavalitsussektoris). Sellegipoolest viitavad need osakaalud, et omavalitsuste kasutuses on küll veidi rohkem töjõudu kui keskvalitsusel, aga avaliku sektori tegevuskulude muutuses on määrava tähtsusega keskvalitsuse ressursikasutus.

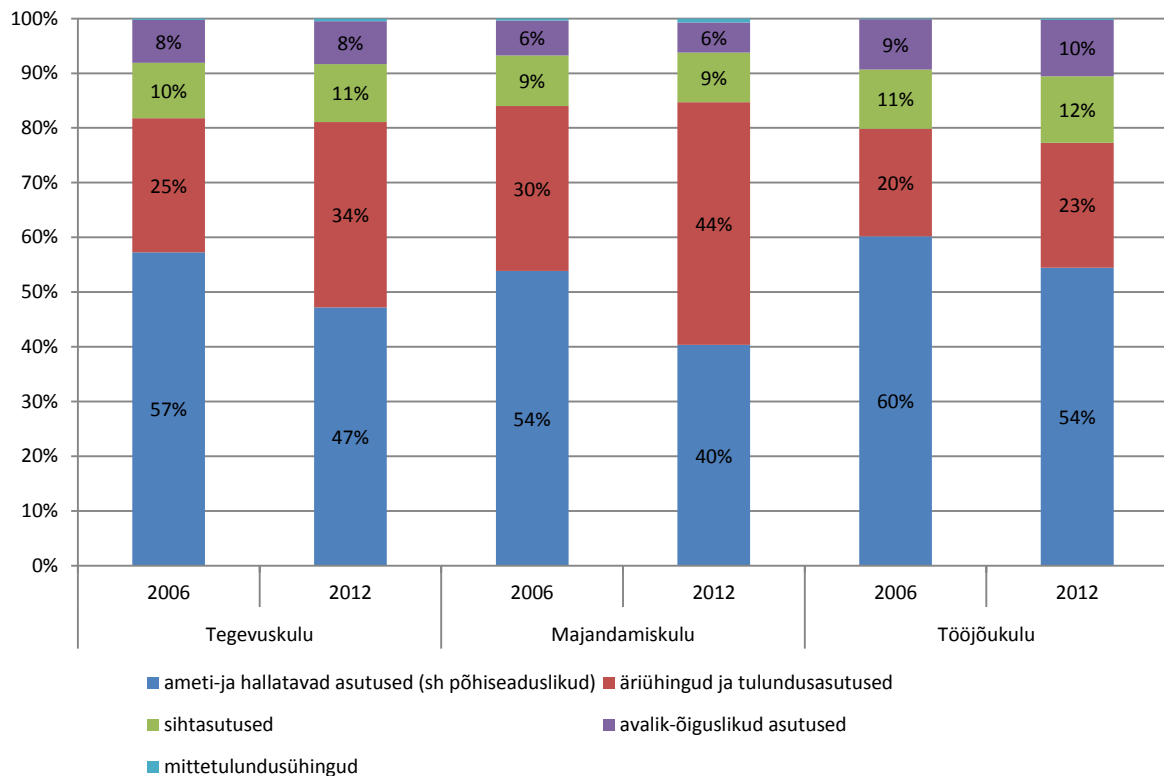
Tabel 8. Avaliku sektori tegevuskulude jagunemine valitsussektori ja muu avaliku sektori ning riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusala lõikes 2012. aastal

	KOV haldusala	Riigi haldusala	Kokku
Valitsussektor	28%	40%	69%
Muu avalik sektor	4%	28%	31%
Kokku	32%	68%	100%

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Kui vaadata kulude jagunemist erineva juriidilise vormiga asutuste lõikes, siis suurima osa avaliku sektori tegevuskuludest moodustasid ameti- ja hallatavate asutuste tegevuskulud (vt Joonis 21). Samas ameti- ja hallatavate asutuste osakaal aastate jooksul vähenes ning seda peamiselt äriühingute tegevuskulude arvelt.

Joonis 21. Avaliku sektori tegevuskulude struktuur erineva juriidilise vormiga asutuste lõikes 2006. ja 2012.a

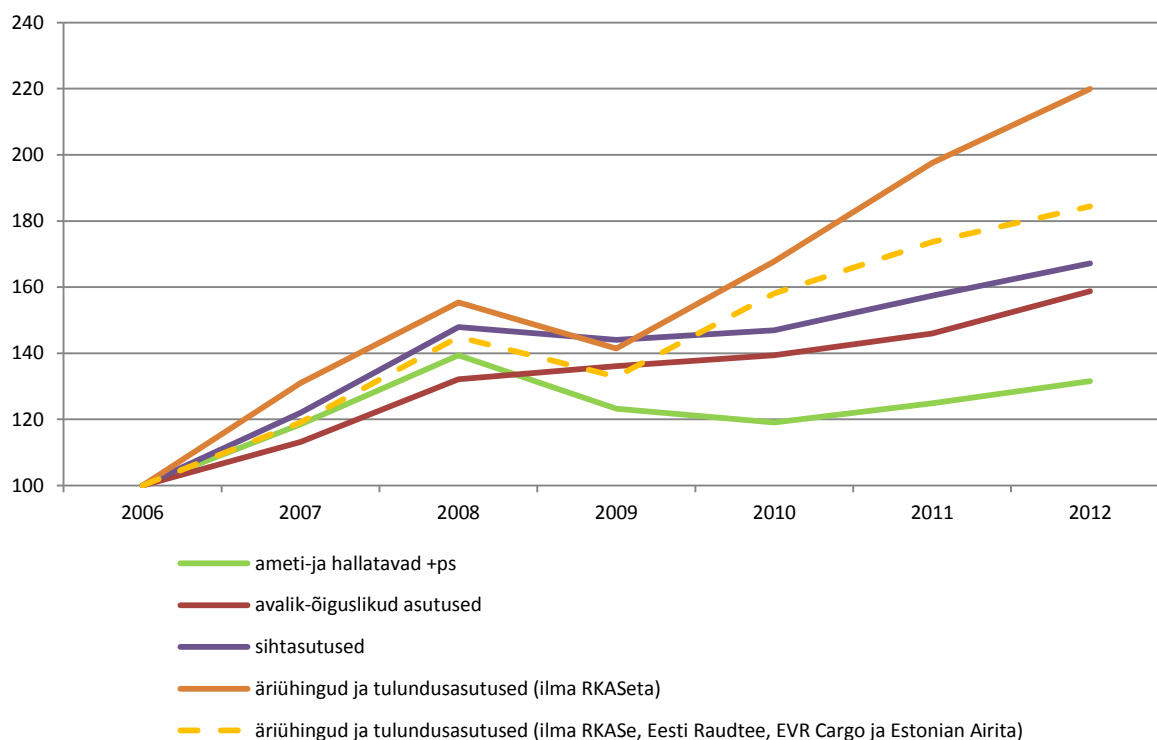


Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Äriühingute tegevuskulude kasv toimus nii muus avalikus sektoris kui ka valitsussektoris (AS Hoolekandeteenused (teine valitsussektori äriühing RKAS on kinnisvara halduskulude topeltkajastamise vältimiseks vaatluse alt väljas)). Isegi kui välja võtta avalikku sektorisse lisandunud AS Eesti Raudtee (ja hiljem eraldatud EVR Cargo) ning AS Estonian Airi kulud, on äriühingute tegevuskulude kasv olnud kõige kiirem. Suurenesid eelkõige äriühingute majandamiskulud – kui 2006. a moodustasid äriühingute majandamiskulud 30% kogu avaliku sektori majandamiskuludest, siis 2012. aastaks oli nende osakaal tõusnud 44%-ni. Tööjõukulude osas oli äriühingute kulude kasv väiksem. Veidi kasvas sihtasutuste ja avalik-õiguslike asutuste tööjõukulude osakaal avaliku sektori tööjõukuludest ja see tulenes valitsussektori asutuste arvelt.

Kokkuvõttes oli äriühingute, sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuskulude kasv oluliselt kiirem ameti- ja hallatavate asutuste kulude kasvust ning 2012. aastaks jäid ainult ameti- ja hallatavate asutuste tegevuskulud alla 2008. aasta ehk majandusbuumi tipu mõjutustega aasta tasemele (Joonis 22).

Joonis 22. Muutused avaliku sektori tegevuskuludes 2006-2012: erineva juriidilise vormiga asutused (2006.a tegevuskulud = 100)



*ps = põhiseaduslikud institutsioonid

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Töajõukulud

Avaliku sektori töajõukulud tõusid aastatel 2006-2012 kokku **46%**⁷. Kui 2006. a moodustasid töajõukulud 53% tegevuskuludest, siis 2012. aastaks oli nende osakaal langenud 49%-ni (vt Joonis 20). Suurima osa töajõukuludest moodustasid koosseisuliste töötajate palgakulu, järgnevad maksud. Ka detailsemas lõikes oli töajõukulude struktuur vaadeldaval perioodil stabiilne (vt Tabel 9).

Tabel 9. Avaliku sektori töajõukulud (mln eurot) ja töajõukulude muutus 2006-2012.a

	2006	2012	Muutus %
Muu töajõukulu (v.a eripensionid)	384,1	551,1	43%
Erisoodustused	19,2	14,4	-25%
Maksud	364,9	536,8	47%
Palgakulu	1053,2	1545,3	47%
Koosseisu palgakulu	1015,9	1488,9	47%
Koosseisuvälised muud isikud	2,7	3,0	11%

⁷ Kui maha arvata analüüsitava perioodi jooksul avalikku sektorisse lisandunud kaks suurt äriühingut - AS Eesti Raudtee (lisandus 2007. aastal, hiljem eraldus sellest AS EVR Cargo) ja AS Estonian Air (alates 2011) - kasvas aastatel 2006-2012 töajõukulu avalikus sektoris 43%. Vt ka Tabel 7

	2006	2012	Muutus %
Koosseisuvälised oma töötajad	5,0	13,8	174%
VÕ lepingute töötasu	29,6	39,7	34%
Tööjõukulu kokku	1437,4	2096,4	46%

*Koosseisuvälised muud isikud on need isikud, kellega ei sõlmita teenistus- või töölepingut ning kelle tasu maksmisel ei peeta tööaja arvestust. Tegemist ei ole töötajatega selles mõttes, et nad ei tee tööd asutuse põhiülesannete täitmiseks, ehkki neile tuleb mingil põhjusel tasu maksta. Siia alla kuuluvad näiteks rahvakohtunikud, reservväelased, kadetid, emeriitprofessorid, vangid.

**Koosseisuvälised oma töötajad – töötajad, kes on teenistusse võetud või tööle vormistatud koosseisuvälisel ametikohal ehk ametikohal, mis ei ole asutuse ametikohtade koosseisus kinnitatud (üldjuhul tähtajalised teenistus- või töösuhted).

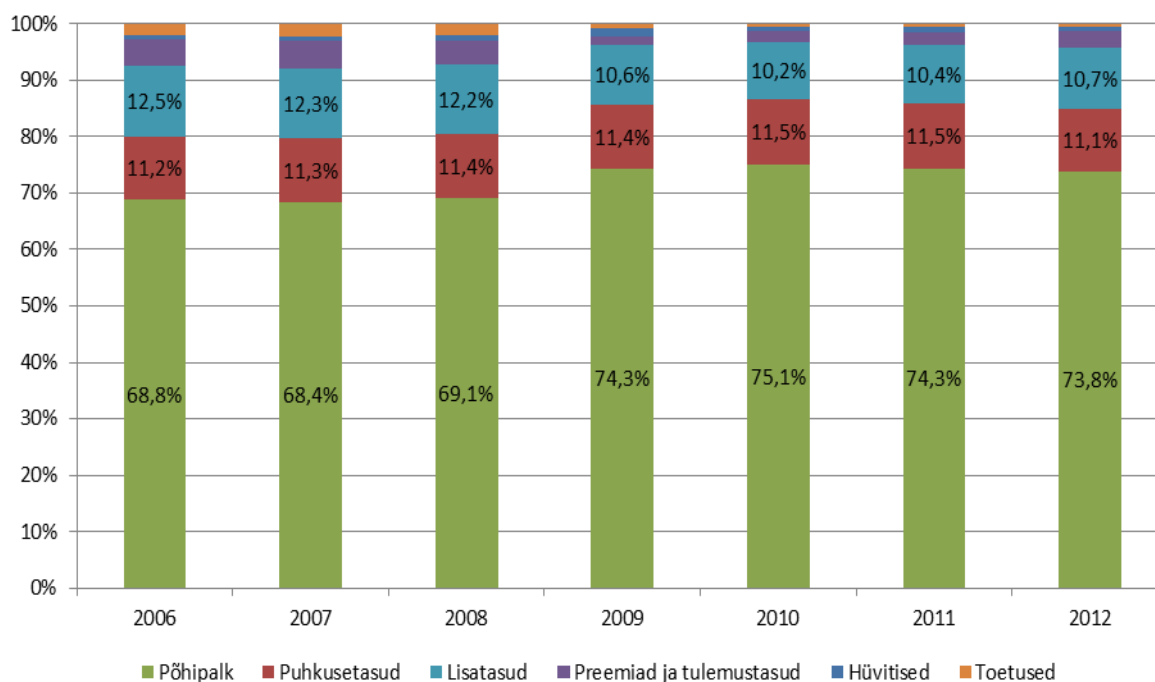
***VÕ lepingute töötasu – võlaõigusliku töövõtulepingu alusel füüsilistele isikutele makstav tasu, kui vajalikud maksud peab kinni ja tasub tööandja.

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Kui vaadata ainult palgakulu, siis suuri muutusi koosseisuliste ja koosseisuväliste töötajate palgakulude struktuuris ei toimunud. Valdava enamuse palgakulust (2012. a 96,3%) moodustas koosseisu palgakulu, koosseisuväliste ja VÕ lepingutega töötajate palgakulu osatähtsus vaadeldaval perioodil märkimisväärselt ei muutunud.

Koosseisuliste töötajate palgakulu puhul on võimalik eristada põhipalka, puhkusetasu, lisatasu, preemiaid ja tulemustasu, toetuseid ja hüvitisi (vt Joonis 23). Suurima osa moodustas põhipalk ning põhipalga osakaal koosseisuliste töötajate palgakulust aastatel 2006-2012 suurenes (suur tõus toimus 2009. aastal). Langesid lisatasude, preemiate ja tulemustasude ning toetuste osakaalud. See tähendab, et avaliku sektori palgasüsteem muutus lihtsamaks ja läbipaistvamaks.

Joonis 23. Avaliku sektori koosseisuliste töötajate palgakulude struktuur 2006-2012.a



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Koosseisuliste töötajate palgakulu ühe töötaja kohta ja selle muutus (st kulu töötajale ilma maksude ja erisoodustusega) oli erinevates sektorites väga erinev (vt Tabel 10). Sektoritest oli kõige suurem keskmine palgakulu muus avalikus sektoris ja seal oli ka kõige suurem palgakulu kasv. Asutuste juriidiliste vormide lõikes paistavad palgakuludega silma põhiseaduslikud institutsioonid ja valitsussektori välised avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Viimases grupis on suurim asutus Eesti Pank. Nende kõrget keskmist palgakulu töötaja kohta seletab suhteliselt väike töötajate arv ning väga kõrget kvalifikatsiooni nõudvad (st kallid) töökohad. Mida rohkem on asutustes madalapalgalisi töökohti, seda madalam tuleb ka keskmine näitaja töötaja kohta. Keskmine palgakulu töötaja kohta viitab, kui palju oleks arvestuslikult võimalik igale töötajale palka maksta (arvestades aasta jooksul palkadeks välja makstud kulu, v.a maksud ja erisoodustused). Aga palgaerinevuste tõttu asutuste vahel ja ka asutuste sees (tulenevalt ka töö erisustest) ei saa siit tegelike palkade kohta lõplikke järeldusi teha.

Suur vahe oli keskvalitsuse ning kohalike omavalitsuste ameti- ja hallatavate asutuste keskmises palgakulus. 2012. aastal moodustas omavalitsuste ameti- ja hallatavate asutuste keskmine palgakulu töötaja kohta vaid 65% keskvalitsuse samast numbrist. Sihtasutuste puhul oli vahe veidi väiksem (omavalitsuse vastav palgakulu moodustas 75% keskvalitsuse näitajast). Ka palgakulu kasv perioodil 2006-2012 oli omavalitsustes oluliselt aeglasem kui keskvalitsuses. Võrreldavad olid mittetulundusühingute palgakulu KOV sektoris ja keskvalitsuses. Äriühingutes seevastu oli 2012. aastal hoopis omavalitsustes keskmine palgakulu töötaja kohta kõrgem kui keskvalitsuses. Keskvalitsuse näitajat mõjutab oluliselt suure töötajate arvuga AS Hoolekandeteenused, kus on palju suhteliselt madalapalgalisi töökohti. Keskvalitsuse äriühingute palgakulu muutus töötaja kohta 2006. ja 2012. aasta võrdluses on negatiivne, sest ASi Hoolekandeteenused 2006. aastal veel ei olnud ja ka Riigi Kinnisvara ASis oli veel suhteliselt vähe ja tõenäoliselt kõrgemapalgalisi töökohti. 2012. aastaks on aga keskvalitsuse äriühingutes töötajate arv oluliselt tõusnud.

Tabel 10. Koosseisuliste töötajate arv ja keskmine palgakulu töötaja kohta ning selle muutus 2006 vs 2012

	Koosseisuliste töötajate arv		Palgakulu töötaja kohta (eurot aastas)			
	2006	2012	2006	2012	Muutus	Muutus %
Keskvalitsus	57 223	55 367	8 166	12 377	4 211	52%
ameti- ja hallatavad asutused	38 493	33086	7 859	12 128	4 269	54%
põhiseaduslikud institutsioonid	633	616	16 629	25 192	8 563	51%
avalik-õiguslikud asutused	8921	10814	8 857	12 685	3 828	43%
mittetulundusühingud		12		8 683	8 683	
sihtasutused	9099	9556	8 102	12 539	4 437	55%
äriühingud ja tulundusasutused	77	1283	19 559	8 861	- 10 699	-55%
KOV sektor	63220	61282	5 835	8 318	2 484	43%
ameti- ja hallatavad	52342	49628	5 661	7 874	2 212	39%
mittetulundusühingud	196	235	6 380	8 671	2 290	36%
sihtasutused	5459	6060	6 377	9 365	2 988	47%
äriühingud ja tulundusasutused	5223	5359	6 984	11 236	4 252	61%
Muu avalik sektor	22729	21321	7 908	13 782	5 873	74%
avalik-õiguslikud asutused	324	367	18 932	25 850	6 918	37%
mittetulundusühingud	43	176	6 933	8 468	1 535	22%

	Koosseisuliste töötajate arv		Palgakulu töötaja kohta (eurot aastas)			
	2006	2012	2006	2012	Muutus	Muutus %
sihtasutused	408	380	11 055	16 509	5 455	49%
äriühingud ja tulundusasutused	21955	20398	7 689	13 560	5 871	76%
Avalik sektor kokku	143172	137970	7 096	10 791	3 696	52%

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Majandamiskulud

Aastatel 2006-2012 kasvasid avaliku sektori majandamiskulud **75%**⁸. Kuna majandamiskulud kasvasid kiiremini kui tööjõukulud, tõusis ka majandamiskulude osakaal tegevuskuludest. Kui 2006.a moodustasid majandamiskulud 47% tegevuskuludest, siis 2012. aastaks oli nende osakaal juba 51%. Majandamiskulud kasvasid hoogsalt just alates 2010. aastast.

Muus avalikus sektoris kasvas enim äriühingute tootmisega seotud kulude osakaal (peamiselt alltöövõttud, aga ka tooraine ja kütus). Sõidukite ülalpidamiskulu tõusu mõjutas oluliselt Estonian Airi lisandumine avalikku sektorisse ja selle õhusõidukite ülalpidamiskulu. Valitsussektoris kasvasid kõige rohkem spetsiifilised avaliku teenuse pakkumisega seotud kuluread: kaitsetstarbeline varustus, sotsiaalteenused ning meditsiini- ja hügieenikulud. Pikema selgituse selle kohta leiab järgnevatest peatükkidest.

Läbivalt kõigis sektorites ja haldusalades kasvasid kinnistute ja rajatiste ülalpidamise kulud. Enim tõusid kulud küttele ja soojusenergiale, üürile ja rendile ning elektrile. Rajatiste puhul suurenes enim korrashoiuteenuste kulu. Aga läbiv korrashoiuteenuste kulude tõus toimus ka hoonete ja kinnistute puhul. Majandamiskulude kasvuga paistsid silma eelkõige need asutused, mis on perioodil saanud uued hooned või juurdeehitused, mis on andnud oma vara üle Riigi Kinnisvara ASile, üürivad hooned Riigi Kinnisvara ASilt või teistelt pakkujatelt.

Tabel 11. Majandamiskulu ja selle muutus 2006-2012.a valitsussektoris ja muus avalikus sektoris (miljonit eurot)*

	konto	Valitsussektor				Muu avalik sektor			
		2006	2012	muutus	muutus %	2006	2012	muutus	muutus %
Majandamiskulu		900,5	1266,8	366,3	41%	359,8	940,2	580,5	161%
Administreerimis- kulud	5500	82,4	73,1	-9,3	-11%	22,4	39,0	16,6	74%
Uurimis- ja arendustööd	5502	28,4	24,4	4,1	-14%	3,6	5,0	1,4	39%
Lähetuskulud (va koolituslähetus)	5503	44,2	55,6	11,3	26%	2,7	4,3	1,5	56%
Koolituskulud (sh koolituslähetus)	5504	26,1	19,4	-6,7	-26%	3,2	3,9	0,7	23%

⁸ Kui maha arvata analüüsitava perioodi jooksul avalikku sektorisse lisandunud kaks suurt äriühingut - AS Eesti Raudtee (lisandus 2007. aastal, hiljem eraldus sellest AS EVR Cargo) ja AS Estonian Air (alates 2011) - kasvas aastatel 2006-2012 majandamiskulu avalikus sektoris 64%. Vt ka Tabel 7

	konto	Valitsussektor				Muu avalik sektor			
		2006	2012	muutus	muutus %	2006	2012	muutus	muutus %
Kinnistute, hoonete, ruumide majandamiskulud	5511	173,9	242,3	68,4	39%	49,7	76,6	26,9	54%
Rajatiste majandamiskulud	5512	83,2	113,9	30,7	37%	54,2	105,9	51,8	96%
Sõidukite ülalpidamise kulud	5513	43,0	58,1	15,1	35%	36,4	170,3	133,9	367%
Info- ja kommunikatsiooni- tehnoloogia kulud	5514	42,7	59,6	16,9	40%	8,1	19,7	11,7	145%
Inventari majandamiskulud	5515	41,3	38,7	-2,7	-6%	3,4	3,5	0,1	2%
Töömashinate ja - seadmete majandamiskulud	5516	6,4	6,1	0,3	-4%	13,7	36,1	22,3	163%
Toiduained ja toitlustusteenused	5521	38,9	52,1	13,2	34%	1,2	1,4	0,2	13%
Meditsiini- ja hügieenikulud	5522	76,8	145,5	68,7	89%	7,3	5,9	1,3	-18%
Teavikute ja kunstiesemete kulud	5523	4,1	4,1	0,03	1%	0,5	0,001	0,5	-100%
Õppevahendite ja koolituse kulud	5524	49,6	72,7	23,1	47%	0,2	0,1	0,04	-23%
Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud	5525	30,2	47,2	17,0	56%	4,1	8,8	4,8	117%
Sotsiaalteenused	5526	39,6	116,4	76,8	194%	0,1	0,01	0,05	-90%
Tootmiskulud	5529	13,5	2,7	-10,8	-80%	138,9	407,8	268,9	194%
Kaitseotstarbeline varustus ja materjalid	5531	9,4	58,3	48,9	521%	0,0004	0,0033	0,0029	696%
Eri- ja vormirietus	5532	5,9	6,8	0,9	15%	0,6	1,0	0,4	76%
Muu erivarustus ja – materjalid	5539	8,7	10,7	2,0	23%	1,7	2,3	0,6	38%
Mitmesugused majanduskulud	5540	51,4	58,9	7,5	15%	7,2	48,6	41,3	572%

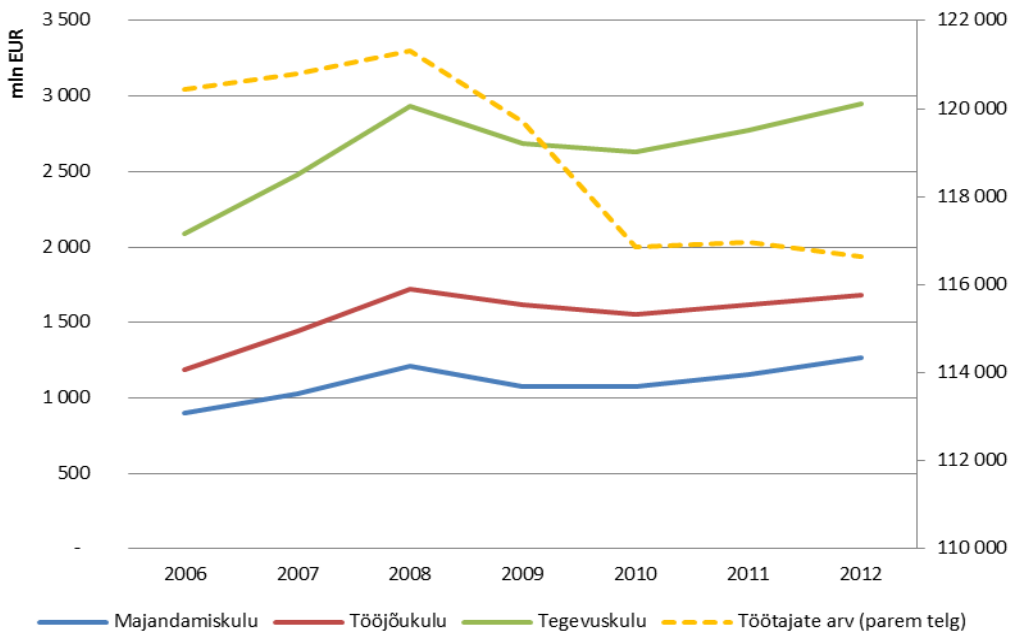
*Kulude topeltkajastamise vältimiseks on antud tabelist välja võetud Riigi Kinnisvara ASi kulud (vt pikemat selgitust raporti sissejuhatuses). Mõjutab üksnes valitsussektorit.

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

2.2. Tegevuskulude muutus valitsussektoris

Valitsussektoris (s.o keskvalitsus ja omavalitsused kokku) kasvasid perioodil 2006-2012 tegevuskulud 41%. Majandamis- ja tööjõukulud tõusid seejuures suhteliselt sarnases tempos (kasvud vastavalt 41% ja 42%). Kui võrrelda valitsussektori ja muud avalikku sektorit, siis muus avalikus sektoris oli töötajate arvu langus, aga samas tegevuskulude kasv märkimisväärselt teravamad kui valitsussektoris. Valitsussektori näitajad on oluliselt stabiilsemad. See tuleneb kindlasti valitsussektori eripäras vastutada suuresti nende ülesannete täitmise eest, mis ei saa ja tohigi sõltuda majanduse olukorrast (nt haridus, tervishoid, riigikaitse). Valitsussektori funktsioone pole võimalik vastavalt üldisele majandussituatsioonile kiirelt muuta, see vajaks oluliselt pikamajalisemat strateegilist tegevust.

Joonis 24. Tegevuskulud, tööjõu- ja majandamiskulud ning töötajate arv valitsussektoris aastatel 2006-2012

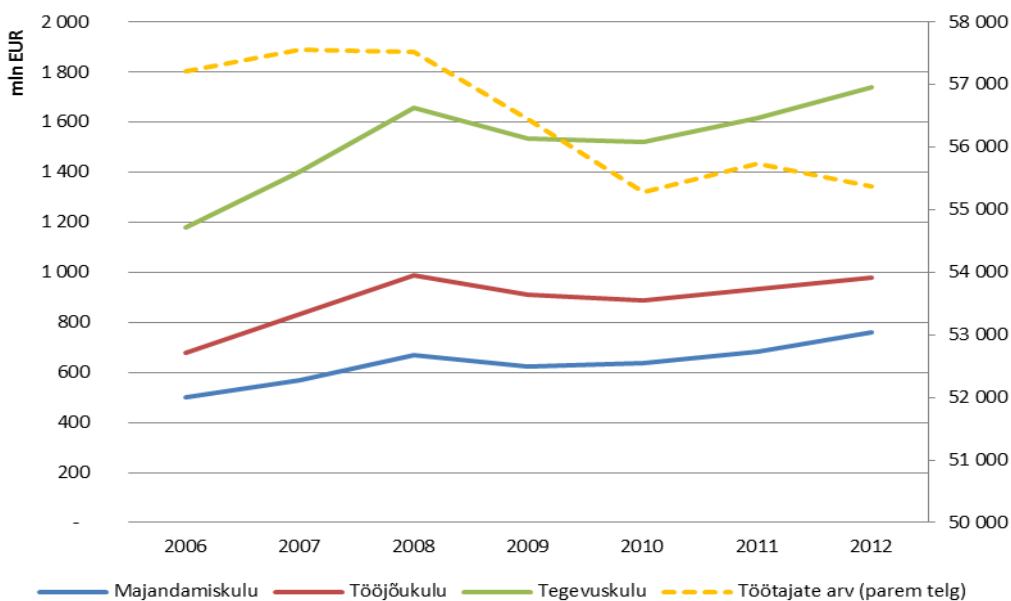


Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Keskvalitsus

Keskvalitsuses kasvasid perioodil 2006-2012 tegevuskulud 47%. Majandamiskulude kasv oli 52% ja tööjõukuludel 44%. 2012. aastaks ei ületanud tööjõukulud seejuures veel perioodi kõige kõrgemat 2008. aasta taset, majandamiskulud ületasid selle taseme juba 2011. aastal.

Joonis 25. Tegevuskulud, tööjõu- ja majandamiskulud ning töötajate arv keskvalitsuses aastatel 2006-2012



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Kui töötajate arvus oli keskvalitsuses erinevate juriidiliste isikute ja valitsemisalade lõikes nii suurenemist kui kahanemist, siis tegevuskulud kasvasid kõikjal. Protsentuaalselt tõusid tegevuskulud kõige enam äriühingutes (st ASis Hoolekandeteenused; kulud tõusid tegelikult ka Riigi Kinnisvara ASis 6 miljonilt 56-le miljonile eurole, kuid koondnumbrites on see topeltkajastamise vältimiseks vaatluse alt väljas). Tegevuskulude tõusult järgnesid sihtasutused (kokku tõus 67%, valitsusasutuste valitsemisalas 78%). Avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuskulu tõus oli 62%, põhiseaduslikes institutsioonides 40% ning ameti- ja hallatavates asutustes 37%. Tegevuskulude kasv ei ole seejuures selges seoses töötajate arvu muutumisega.

Tabel 12. Tegevuskulude muutused 2006-2012 keskvalitsuses erineva juriidilise vormiga asutuste ja valitsemisalade lõikes

	Töötajate arvu muutus	Tegevuskulu (mln eur)			
		2006	2012	Muutus	Muutus %
KESKVALITSUS KOKKU	-3,2%	1190,5	1801,0	610,5	51%
KESKVALITSUS KOKKU (ilma Riigi Kinnisvara ASita)	-3,2%	1181,7	1739,4	557,7	47%
Ameti- ja hallatavad asutused (sh põhiseaduslikud institutsioonid)	-13,9%	801,9	1,100,5	298,6	37%
Põhiseaduslike institutsioonide haldusala	-2,8%	20,3	28,4	8,1	40%
Riigikogu Kantselei	-7,0%	11,4	15,3	3,9	34%
Riigikohus	10,2%	2,2	4,1	1,9	89%
Riigikontroll	-3,2%	3,0	4,1	1,0	35%
Vabariigi Presidendi Kantselei	-4,7%	2,5	3,0	0,5	18%
Õiguskantsleri Kantselei	7,3%	1,2	1,9	0,7	60%
Valitsusasutuste valitsemisala	-14,0%	781,6	1,072,1	290,6	37%
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	5,6%	85,0	124,2	39,2	46%
Justiitsministeeriumi valitsemisala	-2,3%	65,1	91,9	26,9	41%
Kaitseministeeriumi valitsemisala	17,5%	100,4	193,7	93,4	93%
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	-10,8%	40,3	49,0	8,7	22%
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	-3,2%	31,8	42,6	10,8	34%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala	-32,8%	69,2	89,0	19,8	29%
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala	-2,5%	37,8	42,7	4,9	13%
Rahandusministeeriumi valitsemisala	-14,6%	48,8	67,9	19,1	39%
Riigikantselei valitsemisala	-78,9%	9,9	5,0	-5,0	-50%
Siseministeeriumi valitsemisala (koos)	-29,9%	202,1	227,5	25,4	13%

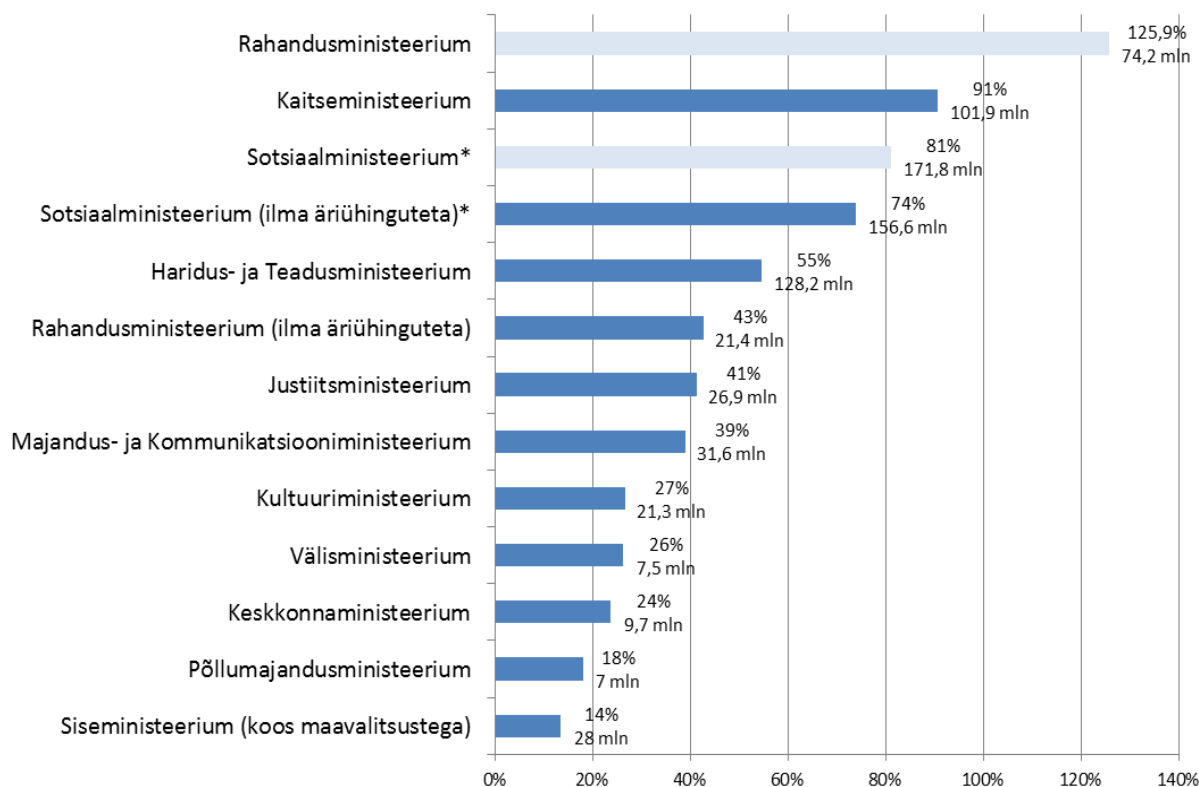
	Töötajate arvu muutus	Tegevuskulu (mln eur)			
		2006	2012	Muutus	Muutus %
maavalitsustega)					
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	-28,0%	62,9	102,8	40,0	64%
Välisministeeriumi valitsemisala	3,4%	28,4	35,8	7,4	26%
Avalik-õiguslikud asutused	21,2%	195,4	315,6	120,2	62%
Valitsusasutuste valitsemisala	21,2%	195,4	315,6	120,2	62%
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	13,9%	143,4	217,0	73,6	51%
Kaitseministeeriumi valitsemisala	187,9%	11,9	19,8	7,9	66%
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	-9,7%	34,0	39,8	5,8	17%
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	184,9%	6,0	39,0	33,0	550%
Mittetulundusühingud		0,0	1,2	1,2	
Sihtasutused	5,0%	184,5	307,6	123,1	67%
PS institutsioonide haldusala	-77,6%	0,9	0,2	-0,7	-76%
Riigikohus	-100,0%	0,7	0,0	-0,7	-100%
Vabariigi Presidendi Kantselei	-36,7%	0,3	0,2	0,0	-12%
Valitsusasutuste valitsemisala	5,2%	183,5	307,4	123,8	67%
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	129,4%	6,6	21,9	15,3	231%
Kaitseministeeriumi valitsemisala	316,6%	0,2	0,8	0,6	334%
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	272,4%	0,4	1,3	1,0	261%
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	28,6%	14,3	19,0	4,7	33%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala	45,2%	12,0	23,8	11,8	99%
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala	61,0%	0,5	2,6	2,1	392%
Rahandusministeeriumi valitsemisala	93,6%	1,4	3,8	2,3	164%
Siseministeeriumi valitsemisala (koos maavalitsustega)	12,7%	5,2	7,8	2,6	50%
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	-2,4%	142,9	226,1	83,2	58%
Välisministeeriumi valitsemisala	180,4%	0,0	0,1	0,1	175%
Äriühingud (koos Riigi Kinnisvara ASiga)	1573,4%	8,8	76,9	68,1	778%
Valitsusasutuste valitsemisala	1573,4%	8,8	76,9	68,1	778%

	Töötajate arvu muutus	Tegevuskulu (mln eur)			
		2006	2012	Muutus	Muutus %
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	646,3%	0,0	0,2	0,2	1770%
Rahandusministeeriumi valitsemisala (Riigi Kinnisvara AS)	196,1%	8,8	61,6	52,8	603%
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala		0,0	15,1	15,1	

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Ministeeriumite valitsemisaladest kasvasid tegevuskulud protsentuaalselt enim Rahandusministeeriumi valitsemisalas, absoluutnumbritelt Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalades (vt Joonis 26). Kõige väiksem suhteline kasv oli Siseministeeriumi valitsemisalas, ent tuleb arvestada, et Siseministeeriumi valitsemisalast (eelkõige maavalitsustest) viidi perioodi jooksul mitmed asutused üle teiste ministeeriumite ja kohalike omavalitsuse valitsemisalasse (loe lähemalt peatükist 1.2). Absoluutsummates on kõige vähem kasvanud Põllumajandusministeeriumi valitsemisala tegevuskulud.

Joonis 26. Muutused ministeeriumite valitsemisala tegevuskuludes 2006-2012.a (keskvalitsus, ainult valitsussektor, reastatud suhtelise muutuse järgi)



* Koos Haige- ja Töötukassa ning TÜ Kliinikumiga.

NB! Graafik peegeldab kogu valitsemisala asutusi, mitte ainult ministeeriumit.

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Rahandusministeeriumi valitsemisala kulude kasvu suurim mõjutaja oli Riigi Kinnisvara AS (tegevuskulude kasv 52 mln eurot), aga ka SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse ja Statistikaameti tegevuskulude tõus on olnud üle 100%. Statistikaameti suure kulude tõusu peamiseks põhjuseks on rahvaloenduse korraldamine, järgnevatel aastatel võiks oodata kulude mõningast langust. Suurim ametiasutus on Rahandusministeeriumi valitsemisalas Maksu- ja Tolliamet, kus 2012. aastal töötas 1645 töötajat ja tegevuskulu oli 36,5 mln eurot. Võrreldes 2006. aastaga on töötajate arv vähenenud koguni 421 võrra (20%), kuid tegevuskulu on kasvanud 5 mln euro võrra (19%).

Kaitseministeeriumi valitsemisala kulude tõusus on valdav osa Kaitseväel, aga ka Kaitseliidu tegevuskulud on kasvanud keskmisest enam (66%).

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kulude kasvus on suurim osa SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglal (tegevuskulud tõusis 41 mln (64%) ja töötajate arv langes samas 9%). Ka teise suure haigla Tartu Ülikooli Kliinikumi kulud kasvasid 35 mln eurot. Avalik-õiguslikud Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa panustasid kokku kulude kasvu 33 mln euroga. Silma jäi ka Sotsiaalkindlustusameti tegevuskulude suhteliselt suur tõus (tegevuskulud tõusid 18 mln (155%), töötajate arv langes 18%), kuid see tulenes spetsiifiliselt osutatavate sotsiaalteenuste (hooldamine, rehabilitatsioon, taastusravi) kulude kasvust. Kui riik osutab või pakub oma asutuste kaudu inimestele sotsiaalteenuseid, mitte ei maksa abi välja toetusena, siis kajastub see asutuse tegevuskuluna.

Sotsiaalministeeriumi tegevuskulude ja ka töötajate arvu kasvu mõjutas märkimisväärselt ka hooldekodude ületulek maavalitsuste haldamiselt (Siseministeeriumi valitsemisala) ja AS Hoolekandeteenused loomine. AS Hoolekandeteenused võttis üle 16 maavalitsuse hallata olnud hooldekodu, kus 2006. aastal töötas kokku 980 töötajat ja tegevuskulu oli ligi 9 mln eurot. Tänapäevaks majandavad AS Hoolekandeteenused koguni 26 hooldekodu, töötajaid oli 2012. aastal 1053 ja tegevuskulu 15,3 mln eurot. Seega majandatakse veidi suurema töötajate arvuga oluliselt rohkem hooldekodusid ja tegevuskulude kasv on oluliselt madalam kui mujal äriühingutes, olles pigem võrreldav tegevuskulude kasvuga ameti- ja hallatavates asutustes.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kulude kasvu panustasid kõige enam avalik-õiguslikud asutused ehk peamiselt ülikoolid (73,6 mln eurot, 51%). Reeglina kasvasid avalikus sektoris majandamiskulud kiiremini kui tööjõukulud, ülikoolides oli aga trend vastupidine ning majandamiskulude osakaal tegevuskuludes langes, kuigi vaadeldaval perioodil valmisid mitmed uued õppehooned, mis harilikult majandamiskulusid oluliselt kasvatavad. Sihtasutuste osa valitsemisala tegevuskulude kasvust on 15,2 mln. Sihtasutuste tegevuskulud ja töötajate arv on valitsemisalas enam kui kahekordistunud ning seda tõusu on põhjendanud peamiselt SA Archimedes ja SA Innove, vähesel määral ka uued loodud sihtasutused Eesti Teadusfond ja Teaduskeskus AHHA. Haridus- ja Teadusministeeriumi ameti- ja hallatavate asutuste kulud ja töötajate arv on tõusnud eeskätt maavalitsustelt üle tulnud hariduslike erivajadustega laste koolide ning Riigikantselei valitsemisalast üle tulnud Rahvusarhiivi arvelt.

Justiitsministeeriumi tegevuskulude kasv tulenes ameti- ja hallatavate asutuste kulude kasvust. Kuigi sel perioodil võttis Justiitsministeerium teiste ministeeriumite valitsemisaladelt üle mitmed asutused ja ülesanded (Andmekaitse Inspektsiooni, Patendiameti, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistikakeskuse, elektroonilise Riigi Teataja väljaandmise jne), jäi valitsemisala tegevuskulude kasv alla keskvalitsuse keskmisele kulude kasvule.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevuskulud tõusid küll vähem kui keskvalitsuses üldiselt, kuid näiteks kulud töötaja kohta tõusid keskmisest rohkem. Põhjus seisnes selles, et

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vähendas oma hallatavates asutustes toimunud ümberkorraldustega (teedevalitsused muudetud äriühinguteks ja need läksid valitsussektorist välja, eraldi ei ole enam Sideametit ja Energiaturu Inspektsiooni, vähenenud Maanteeameti töötajate arv) oluliselt töötajate arvu (33%). Kogu valitsemisala kulude kasvust kolmandiku andis Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (10 mln).

Kultuuriministeeriumi valitsemisala tegevuskulude kasv tulenes peamiselt ameti- ja hallatavatest asutustest (10,8 mln, s.o muuseumid, kontsertasutused, teatrid). Silma jääb just avalik-õiguslike juriidiliste isikute kulude väga väike kasv. Kui keskmiselt tõusid keskvalitsuses avalik-õiguslike isikute tegevuskulud 62%, siis Kultuuriministeeriumi valitsemisalas oli tõus vaid 17% (5,8 mln). Seejuures on üsna erandlik nähtus Rahvusraamatukogu, kus tegevuskulud perioodil isegi langesid 5,4-lt miljonilt 5,3-le miljoni eurole.

Välisministeeriumi valitsemisala (sh saatkonnad ja muu välisteenistus) tegevuskulud kasvasid peamiselt tööjõukulude arvelt (5,2 mln). Majandamiskuludes oli Välisministeeriumi tegevuse eripärast tulenevalt suur lähetuskulude kasv (3 mln).

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas tegevuskulude tõus tulenes peamiselt Maaelu Edendamise Sihtasutuses kulude mitmekordistumisest (2 mln, 393%). Näiteks ühe suurima valitsemisala asutuse Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti kulud kasvasid samuti 2 mln eurot, kuid see tähendas 33% kasvu.

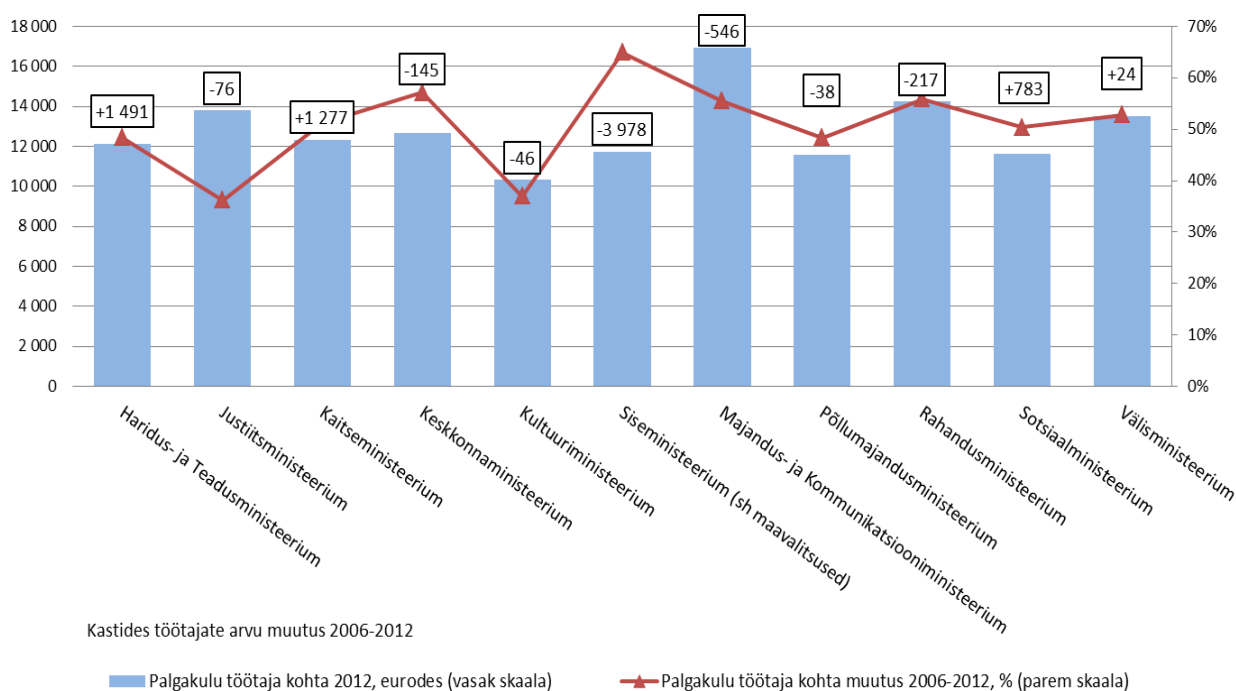
Keskonnaministeeriumi valitsemisalas toimus analüüsitaval perioodil mitmeid organisatsioonilisi ümberkorraldusi just ameti- ja hallatavates asutustes, tulemusena suudeti ameti- ja hallatavate asutuste tegevuskulu kasvu hoida keskmisest oluliselt madalamana (22%, ameti- ja hallatavate asutuste keskmine keskvalitsuses 38%). Eriti madalal hoiti majandamiskulude kasv (9%, keskvalitsuses sama näitaja 49%). Proportsionaalselt oli suurim kulude tõus SA Erametsakeskuses (0,95 mln, 261%). Keskonnavaldkonna analüüsimisel tuleb meele pidada, et SA Keskonnainvesteeringute Keskus paikneb Rahandusministeeriumi valitsemisalas.

Siseministeeriumi valitsemisalas oli väikseim tegevuskulude absoluutne kasv kogu keskvalitsuses, kuid kasvus töötaja kohta oldi keskmiste seas. Oluliseks põhjuseks oli suurim töötajate arvu vähenemine (valitsemisalas kokku oli 2012. aastal 1573 töötajat vähem kui 2006. aastal). Kõige suurem kokkutõmbamine toimus Politsei- ja Piirivalveametis. Kui liita 2006. aasta seisuga kokku kõigi nende asutuste töötajad ja kulud, millest hiljem moodustati Politsei- ja Piirivalveamet, saame tulemuseks, et töötajate arv vähenes 19% (1345 töötajat), tegevuskulud kasvasid 15% (ameti- ja hallatavate asutuste keskmine kasv kogu riigis on 43%) ning majandamiskulud seejuures üksnes 7% (ameti- ja hallatavates asutustes keskmiselt kasvanud kogu riigis 50%) ja tööjõukulud 18% (kogu riigis keskmine 37%). Ka Päästeametis, kus toimus perioodil oluline töötajate arvu langus (u 300 töötajat) tõusid tegevuskulud vaid 31%.

Joonis 27 näitab ministeeriumite valitsemisalade lõikes keskmist koosseisuliste töötajate **palgakulu töötaja kohta** 2012. aastal, selle muutust analüüsitaval perioodil ning töötaja arvu muutust samal ajal (vt ka koosseisuliste töötajate arvu Joonis 12). Keskmine palgakulu töötaja kohta erines valitsemisalade lõikes kuni 1,6 korda. Madalaim keskmine palgakulu töötaja kohta oli 2012. aastal Kultuuriministeeriumi ja kõrgeim Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. 2006. aastal olid seejuures veel kolme ministeeriumi valitsemisala näitajad Kultuuriministeeriumist madalamad, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas oli ka 2006. aastal kõrgeim keskmine palgakulu.

Väiksem kasv töötaja kohta aastatel 2006-2012 oli Justiitsministeeriumis valitsemisalas (36%) ja suurim Siseministeeriumi valitsemisalas (65%). Siseministeeriumi valitsemisalas vähendati samas ka kõige enam töötajate arvu, mis võimaldas palgakulul töötaja kohta märkimisväärselt tõusta. 2006. aastal oli Siseministeeriumi valitsemisalas kõige väiksem palgakulu töötaja kohta. Keskmise palgakulu muutused valitsemisalade lõikes olid väga erinevad ega sõltunud otseselt sellest, millises positsioonis oli keskmine tase võrreldes teiste valitsemisaladega. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on kõige madalam keskmine palgakulu ja samas on ka kasv olnud kõige väiksem. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas oli ka 2006. aastal keskmine palgakulu töötaja kohta kõige kõrgem ning selle kasv on samuti olnud üks kiiremaid.

Joonis 27. Keskmine palgakulu töötaja kohta 2012. aastal, töötaja kohta keskmise palgakulu muutus ja töötajate arvu muutus aastatel 2006-2012 ministeeriumite valitsemisalade* lõikes (ainult valitsussektor ja koosseisulised töötajad)



*NB! peegeldab kogu valitsemisala asutusi, mitte ainult ministeeriumit

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Majandamiskuludes toimus kõige suurem absoluutne kasv keskvalitsuses spetsiifilistes kuluridades: sotsiaalteenused ning kaitseotstarbeline varustus ja materjalid, meditsiini- ja hügieenikulud (vt Tabel 13).

Tabel 13. Majandamiskulu ja selle muutus 2006-2012.a keskvalitsuses (miljonit eurot)*

Majandamiskulu	konto	2006	2012	muutus	muutus %
Keskvalitsus kokku		500,9	761,3	260,4	52%
Sotsiaalteenused	5526	29,1	98,9	69,8	240%
Kaitseotstarbeline varustus ja materjalid	5531	9,4	58,3	48,9	521%
Meditsiini- ja hügieenikulud	5522	50,3	84,3	34,0	68%

Majandamiskulu	konto	2006	2012	muutus	muutus %
Kinnistute, hoonete, ruumide majandamiskulud	5511	88,0	118,6	30,6	35%
Tootmiskulud	5529	4,1	2,1	-2,0	-49%
Rajatiste majandamiskulud	5512	21,7	45,2	23,5	108%
Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud	5525	16,6	31,4	14,8	89%
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	5514	30,0	43,0	13,0	43%
Sõidukite ülalpidamise kulud	5513	32,8	45,0	12,2	37%
Lähetuskulud (va koolituslähetus)	5503	42,0	53,4	11,4	27%
Õppevahendite ja koolituse kulud	5524	16,9	24,6	7,6	45%
Toiduained ja toitlustusteenused	5521	12,7	16,9	4,2	33%
Mitmesugused majanduskulud	5540	6,9	10,7	3,8	55%
Muu erivarustus ja –materjalid	5539	7,9	9,9	1,9	24%
Inventari majandamiskulud	5515	20,7	22,3	1,6	8%
Uurimis- ja arendustööd	5502	21,0	21,8	0,7	3%
Eri- ja vormirietus	5532	4,9	5,4	0,4	9%
Teavikute ja kunstiesemete kulud	5523	1,4	1,6	0,2	17%
Töömashinate ja –seadmete majandamiskulud	5516	5,5	4,1	-1,5	-27%
Koolituskulud (sh koolituslähetus)	5504	18,6	11,6	-6,9	-37%
Administreerimiskulud	5500	60,3	52,6	-7,7	-13%

*Kulude topeltkajastamise vältimiseks on antud tabelist välja võetud Riigi Kinnisvara ASi kulud (vt pikemat selgitust raporti sissejuhatuses).

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Sotsiaalteenuste kulureal kajastatakse avaliku sektori asutuste kulud juhul, kui sisuliselt füüsilistele isikutele antavad toetused antakse üle teenustena või tehniliste abivahenditena. Siin kuludes kajastuvad näiteks rehabilitatsioon ja taastusravi, koduhooldus, päevakeskuse teenus, laste ja noorte ülalpidamisteenused lastekodudes, töötute koolitusteenused, emade ja laste nõustamisteenused tehniliste vahendite andmine jne. Keskvalitsuse kulude kasv tuleb loomulikult eelkõige Sotsiaalministeeriumi valitsemisala vastavate asutuste kulude kasvust (väikesel määral ka maavalitsuste haldamisel olnud lastekodude kuludest Siseministeeriumi valitsemisalas).

Kaitseotstarbelise varustuse ja materjalide kulude alla kuuluvad riigikaitse (peamiselt Kaitse- ja Siseministeeriumi valitsemisala üksuste) kulud varustusele ja materjalidele, mida saab kasutada ainult militaareesmärkidel. Meditsiini- ja hügieenikulude kasv tuleb haiglastest, ent ka Kaitseväe, vanglate, AS Hoolekandeteenuste ning Politsei- ja Piirivalveameti arvelt.

Sotsiaalteenuste osakaal keskvalitsuse kõigist majandamiskuludest oli 2006. aastal 6%, kuid 2012. aastaks oli tõusnud juba 13%-le. Kaitseotstarbelise erivarustuse osakaal tõusis samal perioodil 2%-lt 8%-le. Meditsiiniikulude osakaal majandamiskuludest kasvas 10%-lt 11%-le.

Kõige suurem kuluartikkel majandamiskuludes on kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud (s.o küte, vesi, elekter, korrashoiuteenused, valveteenused, üür jms; vt Tabel 14). Umbes pooltes

ministeeriumite valitsemisalades kasvas see ka kõige enam. Reeglipärasusena jääb silma, et kulud kasvasid enim just neis valitsemisalades, kus ehitatud uusi suuri hooneid või juurdeehitusi ja/või kus vara anti üle Riigi Kinnisvara ASile või osteti Riigi Kinnisvara ASilt teenust. Erandina vähenesid kinnisvara majandamiskulud Keskkonnaministeeriumi valitsemisalal, kus toimus perioodi jooksul ulatuslik asutuste ümberkorraldamine. Riigi Kinnisvara ASiga seotud kulude kasvu põhjuseks peetakse seda, et selle mudeli puhul võetakse kinnisvaraga seotud kulud täielikult arvele ja need tulevad nõ pilti just eelkõige kulumi ja kapitali komponendi arvestamise tõttu.

Kõikidest majandamiskuludest moodustasid kulud kinnistutele, hoonetele ja ruumidele 2006. aastal 18% ja 2012. aastal 16%. Selle osakaalu languse põhjustasid aga teiste spetsiifiliste kulude (sotsiaalteenused, kaitseotstarbeline varustus ning meditsiini- ja hügieenikulud) oluline suurenemine. Kui need spetsiifilised kuluread arvestusest välja võtta, siis oli 2006. aastal kinnistute ja hoonete majandamise kulude osakaal 21% ja 2012. aastal 23% kõigist majandamiskuludest.

Tabel 14. Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud ja selle muutus 2006-2012.a ministeeriumite valitsemisalades (miljonit eurot)

Ministeeriumi valitsemisala	2006	2012	muutus	muutus %
Haridus- ja Teadusministeerium	21,9	31,6	9,6	44%
Justiitsministeerium	6,6	13,6	6,9	105%
Sotsiaalministeerium	8,8	15,2	6,4	72%
Kaitseministeerium	6,9	11,2	4,3	63%
Kultuuriministeerium	8,2	9,7	1,5	18%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	3,8	4,4	0,7	18%
Siseministeerium	16,4	16,7	0,3	2%
Välisministeerium	3,1	3,3	0,2	6%
Põllumajandusministeerium	2,0	2,1	0,1	7%
Keskkonnaministeerium	3,3	2,6	-0,7	-21%

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Tootmiskulude rea vähenemine tuleneb sellest, et Riigi Kinnisvara ASi kulud on arvestusest välja võetud. Koos Riigi Kinnisvara ASiga suurenesid tootmiskulud 32,5 miljoni võrra (2006. a number jääks samaks) ja need olid peamiselt kulud alltöövõtule. Rajatiste kõrged majandamiskulud ja selle tõus oli seotud spetsiifiliste objektidega, nt Keskkonnaministeeriumi valitsemisalal prügilate sulgemine, tööstusrajatiste ja jääkreostuse likvideerimine ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalal teede majandamiskuluga.

Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud on seotud peamiselt erinevate ürituste korraldamisega (sh spordiüritused ja näitused, etendused ja kontserttegevus) ning reklaami ja muu kommunikatsiooniga. Need kulud kasvasid proportsionaalselt pea kõigis valitsemisalades. Enamuse keskvalitsuse kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kuludest moodustasid Siseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (peamiselt Ettevõtluse Arendamise SA), Kultuuriministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalade kulud.

Sõidukite majandamiskulu alla lähevad nii maismaa, õhu kui ka veesõidukid ning kulude tõusu peamiseks põhjuseks toodi kütuse hinna tõus. Sellisel juhul võiks aga eeldada ühtlast kulude tõusu kõigis valitsemisalades. Protsentuaalselt olid suurimad kulude tõusud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (113%, suurim kuluartikkel oli veesõidukite kütus Veeteede Ametis), Sotsiaalministeeriumi (98%, suurimad on haiglate sõidukite kulud) ja

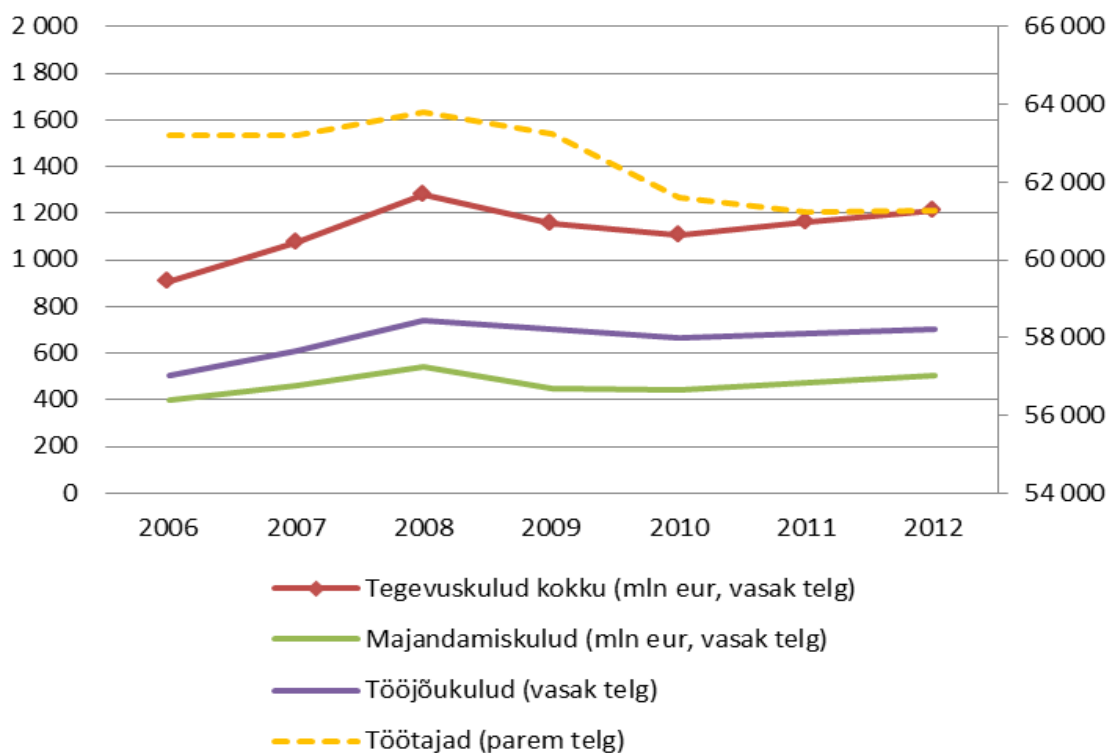
Rahandusministeeriumi (72%, suurimad on Maksu- ja Tolliameti ning Riigi Kinnisvara ASi kulud) valitsemisalas ning väikseimad Välisministeeriumi (3%) ning Siseministeeriumi (13%, enamus Siseministeeriumi valitsemisala sõidukite kulud on seotud Politsei- ja Piirivalveametiga) valitsemisalas, Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas isegi analüüsitud perioodil kulud sõidukite ülalpidamisele vähenesid 16%.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud kasvasid eeskätte viie ministeeriumi valitsemisalades: Siseministeerium (enamus kulusid 2008. aastal loodud Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskuse real), Kaitseministeerium (peamiselt Kaitseväge arvelt), Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium (eelkõige ülikoolid) ning Rahandusministeerium (tõus tuli ka eeskätt ministeeriumi ja tema hallatavate asutuste ridade suurenemine, kuid saldoandmikust pole võimalik näha, millistes asutustes täpsemalt, ent ka siin valitsemisalas alustas 2012. aastal tegevust eraldi Rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskus). Välisministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisalas need kuluread isegi vähenesid.

Kohalikud omavalitsused

Kohalikes omavalitsustes (*edaspidi*: KOV sektor) töötas aastatel 2006-2012 veidi üle poole valitsussektori töötajatest (2012.a 61 300 töötajat ehk ca 52,5% valitsussektori töötajatest). KOV sektori tegevuskulud moodustasid samal ajal veidi üle 40% valitsussektori tegevuskuludest.

Joonis 28. Tegevuskulud, tööjõu- ja majandamiskulud ning töötajate arv kohalike omavalitsuste sektoris aastatel 2006-2012



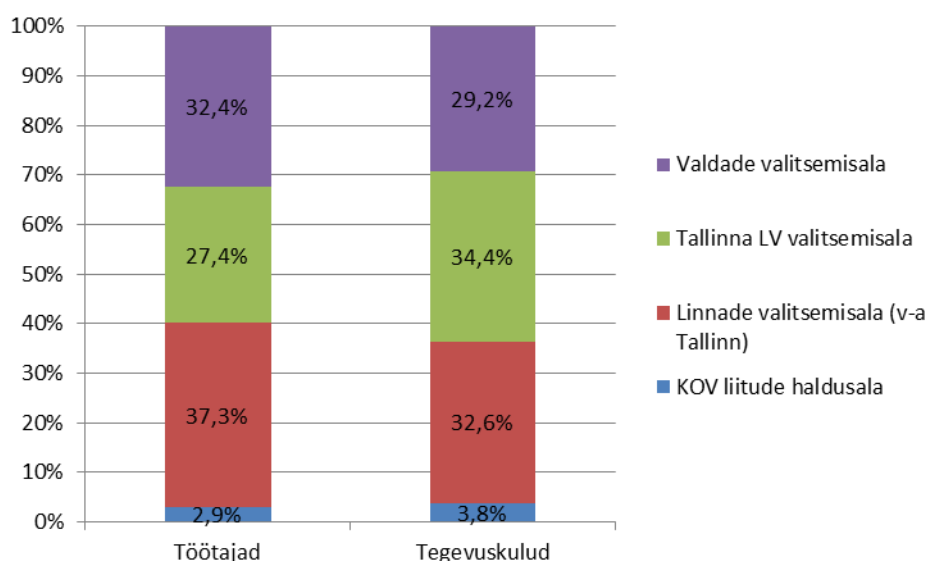
Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Kuni 2008. aastani kasvasid keskvalitsuse ja KOV sektori kulud sarnases tempos, sealt edasi tõusid keskvalitsuse tegevuskulud kiiremini ning seda eelkõige majandamiskulude kiiremast kasvust

tulenevalt. Kohalikud omavalitsused jäid nii majandamiskulude kui ka tööjõukulude kasvutempos alla nii keskvalitsusele kui ka muule avalikule sektorile (vt Tabel 7).

Saldoandmike infosüsteem võimaldab eristada linnade ja valdade haldusala, omavalitsusliitude haldusala ning eraldi Tallinna linna. Tallinna linna valitsemisala töötajad moodustasid 27% kõigist Eesti omavalitsussektori töötajatest, aga tegevuskuludest on Tallinna osakaal isegi üle kolmandiku. Kuigi Eestis on 30 linna ja 185 valda (seisuga 1.11.2013), siis linnade (ilma Tallinnata) töötajate arvu ja tegevuskulude kogunumbrid ületavad valdade vastavaid näitajaid.

Joonis 29 KOV sektori töötajate ja tegevuskulude jagunemine erinevate valitsemisalade vahel 2012.a



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

KOV sektori siseselt muutusid linnade (sh Tallinn) ja valdade valitsemisalade tegevuskulud suhteliselt sarnases tempos (nii majandamis- kui ka tööjõukulud). Protsentuaalselt kasvasid enam omavalitsusliitude tegevuskulud, kuid absoluutnumbrites on nende tegevuskulude kasv võrreldes teiste valitsemisaladega suhteliselt väike.

Tabel 15 Tegevuskulude muutused 2006-2012 KOV sektori siseselt

	Töötajate arvu muutus	Tegevuskulu (mln eur)			
		2006	2012	Muutus	Muutus %
KOV liitude haldusala	5.4%	27.7	45.4	17.7	64.1%
Linnade valitsemisala (v-a Tallinn)	-3.7%	299.7	394.3	94.6	31.6%
Tallinna LV valitsemisala	-3.8%	308.1	416.0	108.0	35.0%
Valdade valitsemisala	-2.3%	270.6	353.3	82.7	30.6%
KOV-sektor kokku	-3.1%	906.0	1,209.0	303.0	33.4%

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Kohalike omavalitsuste majandamiskuludes oli kõige suurema tähtsuse ja absoluutse kasvuga kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud (s.o küte, vesi, elekter, korrashoiuteenused,

valveteenused, üür jms; Tabel 16). Perioodil 2006-2012 kasvasid kulud kinnistute ja hoonete ülalpidamisele omavalitsussektoris 44%. Kõikidest majandamiskuludest moodustasid kulud kinnistutele, hoonetele ja ruumidele 2006. aastal 22% ja 2012. aastal 24%. Kui aga jällegi spetsiifilised kuluread arvestusest välja võtta (sotsiaalteenused ning meditsiini- ja hügieenikulud; kaitseotstarbelise varustuse kulud ei oma KOV sektoris olulist tähtsust), siis oli 2006. aastal kinnistute ja hoonete majandamise kulude osakaal 24% ja 2012. aastal 29% kõigist majandamiskuludest.

Tabel 16. Majandamiskulu ja selle muutus 2006-2012.a kohalikes omavalitsustes (miljonit eurot)

Majandamiskulu	konto	2006	2012	muutus	muutus %
KOV sektor kokku		399,5	505,5	106,0	27%
Kinnistute, hoonete, ruumide majandamiskulud	5511	85,9	123,7	37,8	44%
Meditsiini- ja hügieenikulud	5522	26,5	61,2	34,7	131%
Õppevahendite ja koolituse kulud	5524	32,7	48,2	15,5	47%
Toiduained ja toitlustusteenused	5521	26,2	35,3	9,0	34%
Rajatiste majandamiskulud	5512	61,5	68,7	7,2	12%
Sotsiaalteenused	5526	10,5	17,5	6,9	66%
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	5514	12,7	16,7	3,9	31%
Mitmesugused majanduskulud	5540	44,5	48,2	3,7	8%
Sõidukite ülalpidamise kulud	5513	10,2	13,2	3,0	29%
Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud	5525	13,6	15,9	2,3	17%
Töömashinade ja –seadmete majandamiskulud	5516	0,9	2,1	1,2	140%
Eri- ja vormiriietus	5532	1,0	1,4	0,4	45%
Koolituskulud (sh koolituslähetus)	5504	7,6	7,8	0,3	4%
Muu erivarustus ja –materjalid	5539	0,8	0,9	0,1	8%
Kaitseotstarbeline varustus ja materjalid	5531	0,0002	0,0003	0,0	42%
Lähetuskulud (va koolituslähetus)	5503	2,3	2,3	0,0	-0,4%
Teavikute ja kunstiesemete kulud	5523	2,7	2,5	-0,2	-7%
Administreerimiskulud	5500	22,1	20,6	-1,6	-7%
Inventari majandamiskulud	5515	20,6	16,4	-4,2	-21%
Uurimis- ja arendustööd	5502	7,4	2,6	-4,8	-64%
Tootmiskulud	5529	9,4	0,6	-8,8	-94%

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Meditsiini- ja hügieenikulud olid nagu keskvalitsuseski seotud peaausjalikult haiglate kuludega, aga ka hooldekodude, päevakeskuste jt sotsiaalasutustega. Õppevahendite ja koolituskulud tulenesid

üldhariduskoolide ja lasteaedade tegevusest. Toiduainete ja toitlustusteenuste kulude kasv oli seotud omakorda kõigi eelnevatelt mainitud asutustega.

Tootmiskuludest moodustasid 2006. aastal 97% Ida-Tallinna Keskhaigla vastavad kulud, 2012. aastal aga Ida-Tallinna Keskhaigla selliseid kulusid enam ei kajastanud ja sellest tuleneb suuresti ka üldine tootmiskulude langus 94%. Uurimis- ja arendustööde kulud on ka enam kui poole võrra vähenenud, kuid sellest ei saa teha kaugeleulatuvaid järeldusi, sest uurimiskulusid kajastatakse ka paljudel teistel kuluridadel (ka nt tööjõukuludena võlaõiguslike lepingute alusel).

Tegevuskulud vs tegevustulud

Kuigi valitsussektori asutuste tegevuse peamiseks eesmärgiks ei ole tulu teenimine, mõnikord on see isegi välistatud, on siiski asutuste grupe, kelle tegevus võimaldab muu hulgas ka omatulu teenida (nt muuseumid, teatrid, kontsertasutused, aga ka haiglad, ülikoolid, kutsekoolid). Tegevuskulude kasv võib olla seega vahel seotud ka tegevustulu kasvuga: suurema teenuse mahu pakkumisega kaasneb täiendav tulu, kuid suurenevad ka tegevuskulud. Näiteks kui ehitatakse uus muuseumihoone, mille külastatavus oluliselt kasvab ja toob enam tulu sisse, siis selle uue hoone ülalpidamiseks ja enamate külaliste teenindamisega seoses ka kulud kasvavad.

Käesolevas peatükis keskendutakse ainult sellele tulule, mida asutused on teeninud väljastpoolt avalikku sektori (st teistelt Eesti või välismaa juriidilistest või füüsilistelt isikutelt). Suurem osa valitsussektori asutuste tulust tuleb tegelikult valitsussektorist endast ehk raha riigile tegelikult juurde ei teenita. 2006. aastal moodustas valitsussektorist endast teenitud tulu osakaal 77% kogutulust (nii majandustegevuse tulu kui saadud toetused kokkuarvestatuna), 2012. aastal oli sama osakaal 78%. Kui vaadata eraldi majandustegevusest saadud tulu ning toetuseid, siis 2006. aastal saadi majandustegevusest teenitud tulust 36% väljastpoolt avalikku sektorit. 2012. aastaks oli see osakaal tõusnud 44%-ni. Toetustest tuli 2006. aastal 13% ja 2012. aastal vaid 3% väljastpoolt avalikku sektorit (näiteks EL struktuurifondide toetused liiguvad läbi riigieelarve, st nad on valitsussektori sisesed tulud/kulud).

Kõige suurem tulu väljastpoolt valitsussektorit oli analüüsitud perioodil ülekaalukalt saastekvootide müügist teenitud tulu. Kui see kõrvale jätta, siis enim tulu teenivate asutuste gruppina jäävad silma ülikoolid ja haiglad ning üksiku erandliku nähtusena Tallinna Transpordiamet.

Tabel 17 annab ülevaate mõnedest traditsiooniliselt olulises mahus omatulu teenivatest asutustest, nende tuludest ja kuludest ning vastavate osakaalude muutusest võrreldes aastaid 2006 ja 2012.

Ülikoolide teenitud tulu absoluutsummad olid kõige suuremad, kuid majandustegevuse tulu osakaal küündis 2012. aastal parimal juhul kuni kolmandikuni tegevuskuludest. Mõnel juhul oli tegevustulu osakaal tegevuskulust võrreldes 2006. aastaga isegi langenud. Tegevuskulu kasvas reeglina ka protsendina reeglina enam kui tegevustulu (v.a Eesti Kunstiakadeemia). Näiteks 2012. aastal said avalik-õiguslikud ülikoolid väljastpoolt avalikku sektorit tulu 52,8 miljonit eurot (42% rohkem võrreldes 2006. aastaga), kuid tegevuskulu oli samas 212,5 miljonit eurot (51% rohkem võrreldes 2006. aastaga). Väljastpoolt avalikku sektorit saadud tulude (nii tulu majandustegevusest kui ka toetused) osakaal tegevuskuludest oli ülikoolidel 2006. aastal keskmiselt 27% ning 2012. aastaks langes see 25%-le.

Kuigi ka haiglate peamine eesmärk ei ole omatulu teenimine, said näiteks suuremad haiglad (TÜ Kliinikum, PERH, Ida- ja Lääne Tallinna Keskhaiglad, Pärnu ning Viljandi haiglad) 2012. aastal tulu

väljastpoolt avalikku sektorit kokku 25,2 miljonit eurot (kasv võrreldes 2006. aastaga 52%). Sellise tegevustulu osakaal eelarvest ei ületanud üldjuhul 10% (v.a Lääne-Tallinna Keskaiglal14%).

Üks asutuste grupp, mis märkimisväärse osa tegevuskuludest suudab katta majandustegevusest saadud tuluga, on muuseumid. Edukamatel muuseumitel moodustab väljastpoolt avalikku sektorit teenitud tulu isegi veidi üle 60% tegevuskuludest (Eesti Meremuuseum, Eesti Vabaõhumuuseum). Suurima tulu teenis just pärast uue ekspositsiooni avamist Eesti Meremuuseum. Kuigi tegevuskulu Eesti Meremuuseumil pea kuuekordistus, siis väljastpoolt avalikku sektorit teenitud tulu kasvas pea 29 korda. Tulemusena kattis Eesti Meremuuseum 2012. aastal 64% oma tegevuskulust väljastpoolt avalikku rahakotti teenitud tuluga. Muuseumide võime väljastpoolt avalikku sektorit omatulu teenida oli aga väga erinev ning kõikus ka aastati märkimisväärselt. Eesti Kunstimuuseumi kogemusest on näha, et pärast uue KUMU hoone avamist 2006. aastal oli huvi suur ja tulu oluliselt kasvas, kuid 2012. aastal ei suutnud muuseum teenida enam sama palju tulu kui 2006. aastal. Kuna üha rohkem kultuuriobjekte tehakse korda ning tekib uusi atraktiivseid külastuskeskusi, siis muutub konkurets külastajate ja muu majandustegevuse tulu teenimiseks üha tihedamaks.

Olulise osakaalu oma tegevuskuludest suutsid väljastpoolt avaliku sektori rahakotti teenida ka teatrid ning see osakaal oli enamasti üsna püsiv. Osakaalu kasvatamisega jäid silma Vene Teater ning Vanalinnastudio (Teater NO 99), kuid veidi erinevatel põhjustel. Esimene vähendas veidi tegevuskulusid ja poole võrra kasvatanud tegevustulusid. Teisel juhul seevastu tegevuskulud küll oluliselt kasvasid, kuid tulud kasvasid veelgi enam.

Huvitav asutuste grupp on kutseõppeasutused, kelle osa tegevusest on samuti õpilastele praktikavõimaluste pakkumise abil tulu teenimine just eeskätt majandustegevuse kaudu. Kui vaadata aga seda, kui palju suutsid kutsekoolid teenida tulu väljastpoolt avalikku sektorit ning selle osakaalu tegevustuludes, siis oli pilt väga mitmekesine. Samas on ka tegevuskulu muutused olnud väga erinevad. On koole, kus ise suudeti teenida 3% tegevuskuludest, aga ka selliseid kus teeniti 25%. Mõnes kohas on need protsendid langenud, teisel tõusnud.

Tabel 17. Ülevaade valitud asutuste väljastpoolt avalikku sektorit saadud tegevustulust (tulu toetustest ja majandustegevusest) 2006-2012

	Tulu väljastpoolt avalikku sektorit (tuhat eurot)			Tegevuskulu (tuhat eurot)			Väljastpoolt avalikku sektorit saadud tulude osakaal tegevuskuludest	
	2006	2012	Muutus	2006	2012	Muutus	2006	2012
Ülikoolid								
Tartu Ülikool	14 384	20 672	44%	65 199	98 167	51%	22%	21%
Tallinna Tehnikaülikool	9 827	15 860	61%	33 426	53 883	61%	29%	29%
Tallinna Ülikool	7 611	9 184	21%	18 836	28 442	51%	40%	32%
Eesti Maaülikool	4 189	5 301	27%	14 941	21 339	43%	28%	25%
Eesti Kunstiakadeemia	902	1 375	53%	4 540	6 012	32%	20%	23%
Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia	326	430	32%	3 327	4 617	39%	10%	9%
Kutseõppeasutused								
Pärnumaa Kutsehariduskeskus	610	972	59%	2 858	3 919	37%	21%	25%
Ida-Virumaa	126	114	-10%	2 703	3 276	21%	5%	3%

	Tulu väljastpoolt avalikku sektorit (tuhat eurot)			Tegevuskulu (tuhat eurot)			Väljastpoolt avalikku sektorit saadud tulude osakaal tegevuskuludest	
	2006	2012	Muutus	2006	2012	Muutus	2006	2012
Kutsehariduskeskus								
Haapsalu Kutsehariduskeskus	158	224	42%	1 403	2 613	86%	11%	9%
Narva Kutseõppekeskus	154	217	40%	2 747	2 556	-7%	6%	8%
Võrumaa Kutsehariduskeskus	152	95	-37%	1 624	2 281	40%	9%	4%
Viljandi Ühendatud Kutsekeskkool	127	190	49%	1 313	1 877	43%	10%	10%
Sillamäe Kutsekool	96	103	6%	1 121	1 485	33%	9%	7%
Valgamaa Kutseõppekeskus	95	118	25%	908	1 420	56%	10%	8%
Vana-Antsla Kutsekeskkool	59	25	-57%	538	461	-14%	11%	6%
Haiglad								
SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	3 993	4 217	6%	63 714	104 670	64%	6%	4%
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	5 011	6 614	32%	69 529	104 636	50%	7%	6%
Ida-Tallinna Keskhaigla AS	3 364	6 532	94%	32 071	65 289	104%	10%	10%
Lääne-Tallinna Keskhaigla AS	4 296	5 148	20%	26 299	35 709	36%	16%	14%
SA Pärnu Haigla	1 108	1 697	53%	14 873	22 956	54%	7%	7%
SA Viljandi Haigla	683	1 039	52%	8 074	12 013	49%	8%	9%
Muuseumid								
Eesti Kunstimuuseum	1 000	872	-13%	3 162	4 260	35%	32%	20%
Eesti Meremuuseum	68	1 949	2751%	511	3 030	493%	13%	64%
Virumaa Muuseumid SA	478	876	83%	984	1 818	85%	49%	48%
Eesti Vabaõhumuuseum	610	1 041	71%	1 193	1 678	41%	51%	62%
Eesti Rahva Muuseum	34	124	261%	1 199	1 678	40%	3%	7%
Tallinna Linnamuuseum	47	403	750%	725	1 393	92%	7%	29%
Eesti Ajaloomuuseum	22	167	647%	649	976	50%	3%	17%
Eesti Spordimuuseum	21	14	-34%	378	384	1%	6%	4%
Eesti Teatri- ja Muusikamuuseum	37	40	7%	374	378	1%	10%	11%
Tartu Kunstimuuseum	9	23	155%	298	341	15%	3%	7%
Eesti Arhitektuurimuuseum	35	35	-1%	349	306	-12%	10%	11%
Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum	12	26	120%	302	298	-1%	4%	9%
SA A.H.Tammsaare Muuseum Vargamäel	10	10	-2%	51	65	27%	20%	15%
Teatrid								
Rahvusoper Estonia	1 798	2 853	59%	7 556	9 126	21%	24%	31%
Teater Vanemuine	1 422	2 217	56%	5 038	6 628	32%	28%	33%

	Tulu väljastpoolt avalikku sektorit (tuhat eurot)			Tegevuskulu (tuhat eurot)			Väljastpoolt avalikku sektorit saadud tulude osakaal tegevuskuludest	
	2006	2012	Muutus	2006	2012	Muutus	2006	2012
SA Eesti Draamateater	1 092	1 219	12%	2 485	2 835	14%	44%	43%
Tallinna Linnateater	759	854	13%	2 209	2 166	-2%	34%	39%
Eesti Riiklik Nukuteater	649	753	16%	1 385	1 926	39%	47%	39%
(SA) Pärnu Teater Endla	844	907	7%	1 619	1 646	2%	52%	55%
SA Vene Teater	350	528	51%	1 829	1 593	-13%	19%	33%
(SA) Viljandi Draamateater Ugala	328	427	30%	1 206	1 392	15%	27%	31%
Teater Vanalinnastudio (Teater NO99)	241	484	101%	809	1 141	41%	30%	42%

Allikas: Rahandusministeerium

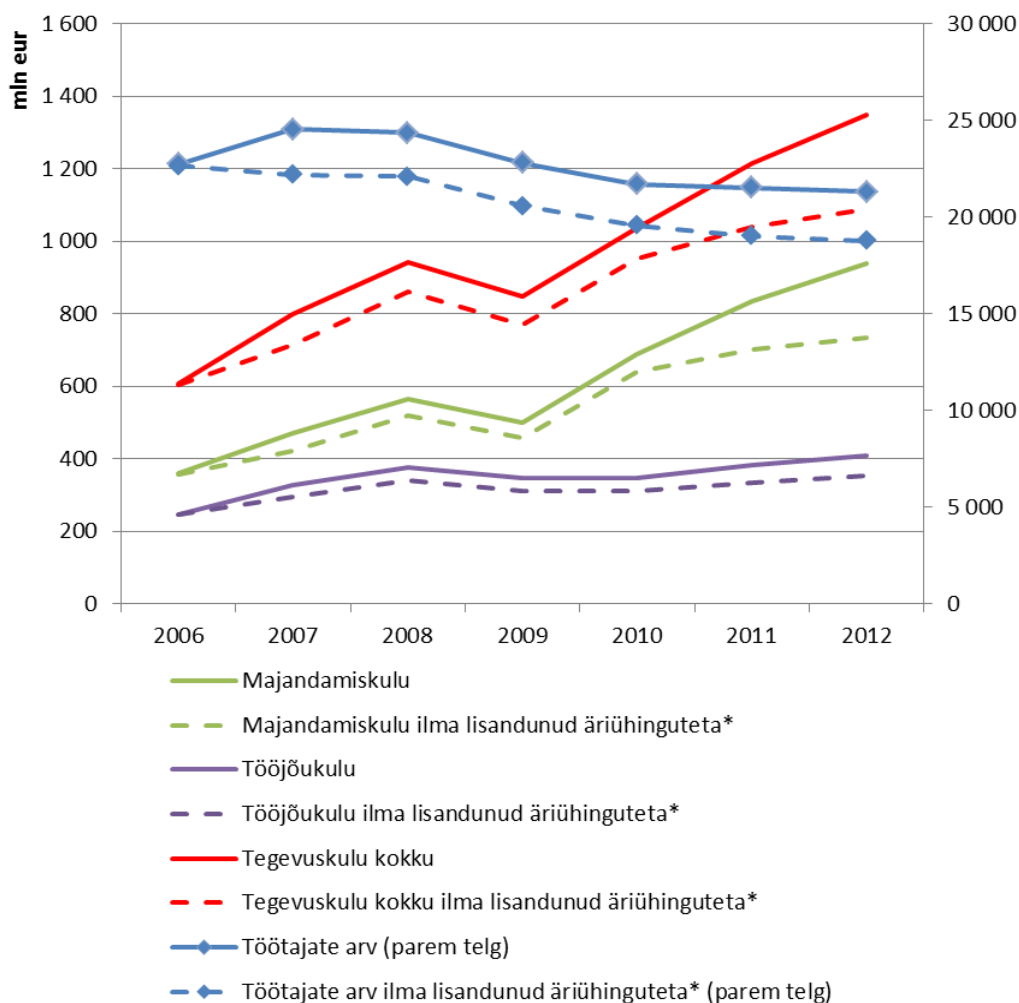
Kokkuvõttes on näha, et erinevate asutuste võime teenida tulu väljastpoolt avalikku sektorit ehk avalikku rahakotti on väga erinev ja see on erinev isegi sama tegevusalal toimetavate asutuste vahel. Kõik välja toodud asutuste grupid said vaadeldaval perioodil suuri investeeringuid taristu korrastamiseks. Kõigi tegevus põhimõtteliselt võimaldab olulises osas täiendavat tulu teenida. Samas mingisugust selget reeglipärasust on keeruline välja tuua. Kindlasti ei ole vettpidav argument, et suurema tulu teenimiseks on alati vaja suurendada ka tegevuskulu. Suurem tegevuskulu ei tähenda igal juhul suuremat tulu. KUMU õppetund on kindlasti väga hoiatav näide, kuidas uue atraktiivse hoone kasutuselevõtuga kaasnev esialgne edu ei pruugi kestma jääda. Turul konkureerivad sarnased asutused sageli samade tuluallikate peale. Olemasolevad numbrid ei luba ka seda, et näiteks kultuuriasutused, kellel on võimalus olulises osas tulu teenida, võiks üksnes väljastpoolt avalikku sektorit saadud tulust ära majandada. Kuid olulised muutused on võimalikud, nii suurema kui väiksema tulu ja kulu suunas.

2.3. Tegevuskulude muutus muus avalikus sektoris

Avaliku sektori töötajatest töötas 2012.a ca 15% muus avalikus sektoris, samas muu avaliku sektori asutuste tegevuskulud moodustasid avaliku sektori tegevuskuludest ligikaudu kolmandiku (muu avaliku sektori tegevuskulud olid 2012.a 1,35 miljardit eurot).

Aastatel 2006-2012 suurenes muu avaliku sektori tegevuskulude osakaal avaliku sektori tegevuskuludest märkimisväärselt. Põhjuseks nii majandamiskulude üldine kasv kui ka mitme suure äriühingu lisandumine (nt Estonian Air, Eesti Raudtee, EVR Cargo ja tee-ettevõtted, mis hiljem liitumise tulemusel moodustasid AS Eesti Teed). Suurenenud on eelkõige tootmiskulud, sõidukite ülalpidamiskulud ning hoonete ja rajatiste ülalpidamiskulud. Isegi kui Eesti riik ei oleks Eesti Raudteed ja Estonian Airi omandanud ning tee-ettevõtted poleks valitsussektorist liikunud muu avaliku sektori arvestusse, oleks kulude dünaamika olnud üsna samasugune (vt Joonis 30). Kõige suurem vahe tuli Estonian Airi majandamiskulude (eelkõige lennukite ülalpidamiskulu) lisandumisest 2011. aastal.

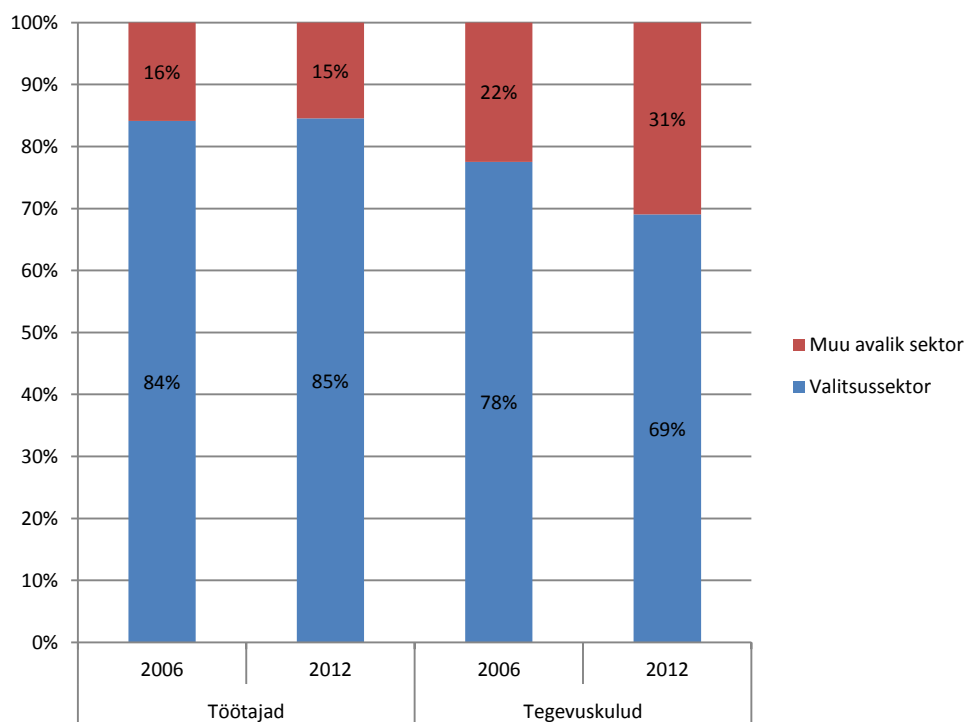
Joonis 30. Tegevuskulud, tööjõu- ja majandamiskulud ning töötajate arv muus avalikus sektoris aastatel 2006-2012



*Maha on arvatud muu avaliku sektori arvestusse lisandunud Estonian Air, Eesti Raudtee, EVR Cargo ja tee-ettevõtted, mis hiljem liitumise tulemusel moodustasid AS Eesti Teed. Kirjeldab hüpoteetilist olukorda, kui riik ei oleks Eesti Raudteed ja Estonian Airi omandanud ning tee-ettevõtted poleks muudetud äriühinguks ja valitsussektori arvetusest välja jäetud.

Muu avaliku sektori asutustest suurima osa moodustavad äriühingud ja tulundusasutused – nende töötajate arv moodustas 96% ja tegevuskulud 97% muu avaliku sektori vastavatest näitajatest. Samas on muus avalikus sektoris ka avalik-õiguslikke juriidilised isikud (nt Eesti Pank, Notarite Koda, Eesti Arengufond), sihtasutusi (nt Kredex, Tallinna Hambapolikliinik) ning mittetulundusühinguid.

Joonis 31. Valitsussektori ja muu avaliku sektori töötajate ja tegevuskulude osakaalud avaliku sektori töötajatest ja tegevuskuludest aastatel 2006 ja 2012.



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Järgnevas tabelis on esitatud ülevaade 2012. a suurimate tegevuskuludega muu avaliku sektori asutustest. Suurimaks mõjutajaks nii töötajate arvu kui ka tegevuskulude poolest on Eesti Energia (Eesti Energia tegevuskulud moodustasid 2012. aastal 40% kogu muu avaliku sektori tegevuskuludest ja 37% töötajate arvust). Aastatel 2006-2012 lisandusid mitmed uued suurte tegevuskuludega äriühingud. Uuritud perioodil reeglina äriühingutes töötajate arv vähenes, tegevuskulud aga enamasti märkimisväärselt kasvasid (peamiselt majandamiskulude arvelt). Suurim töötajate arvu vähenemine toimus AS Eesti Postis, ka ettevõtte tegevuskulud olid erandina 2012. aastal väiksemad kui 2006. aastal.

Tabel 18. Muu avaliku sektori asutused, kelle 2012.a tegevuskulud moodustasid enam kui 1% muu avaliku sektori tegevuskuludest

Asutus	Tegevuskulud (mln eur)			Töötajate arv			Tulu majandustegevusest ja saadud toetused väljastpoolt avalikku sektorit (mln eur)		
	2006	2012	Muutus %	2006	2012	Muutus %	2006	2012	Muutus %
Muu avalik sektor kokku	607,4	1 348,4	122%	22729	21321	-6,2%	1 055,0	1 528,8	45%
Eesti Energia AS (grupp)	242,5	534,9	121%	8562	7573	-11,6%	555,2	763,5	38%
AS Estonian Air	-	120,2	-	-	309	-	-	92,5	-
Riigimetsa Majandamise	48,8	102,8	111%	1159	823	-29,0%	69,3	128,8	86%

Asutus	Tegevuskulud (mln eur)			Töötajate arv			Tulu majandustegevusest ja saadud toetused väljastpoolt avalikku sektorit (mln eur)		
	2006	2012	Muutus %	2006	2012	Muutus %	2006	2012	Muutus %
Keskus									
AS EVR Cargo	-	77,0	-	-	947	-	-	83,7	-
Elering AS	-	51,5	-	-	141	-	-	27,4	-
AS Eesti Post	48,7	46,1	-5%	4000	2447	-38,8%	44,0	45,0	12%
AS Eesti Raudtee	-	37,7	-	-	889	-	-	24,2	-
Tallinna Linnatranspordi AS*	34,0*	45,0	33%	1882*	1744	-7,3%	2,1	1,5	-27%
AS Eesti Loto	12,0	27,2	127%	49	38	-22,4%	18,1	42,8	136%
AS Tallinna Sadam	23,4	25,4	9%	530	281	-47,1%	70,6	81,2	15%
AS Tallinna Lennujaam**	12,1	24,2	100%	386	539	39,6%	14,5	21,4	46%
AS Eesti Teed	-	23,7	-	-	393	-	-	3,2	-
Eesti Pank	15,1	17,3	15%	299	311	4,2%	3,8	5,6	15%

*Tallinna Linnatranspordi AS loodi 2012.a Tallinna Autobussikoondise ja Tallinna Trammi ja Trollibussikoondise ühendamisel. Tegevuskulud ja töötajate arv 2006. a kohta on leitud nimetatud asutuste näitajate liitmisel.

**2006. a andmed on koos AS Tallinn Airport GH-ga.

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

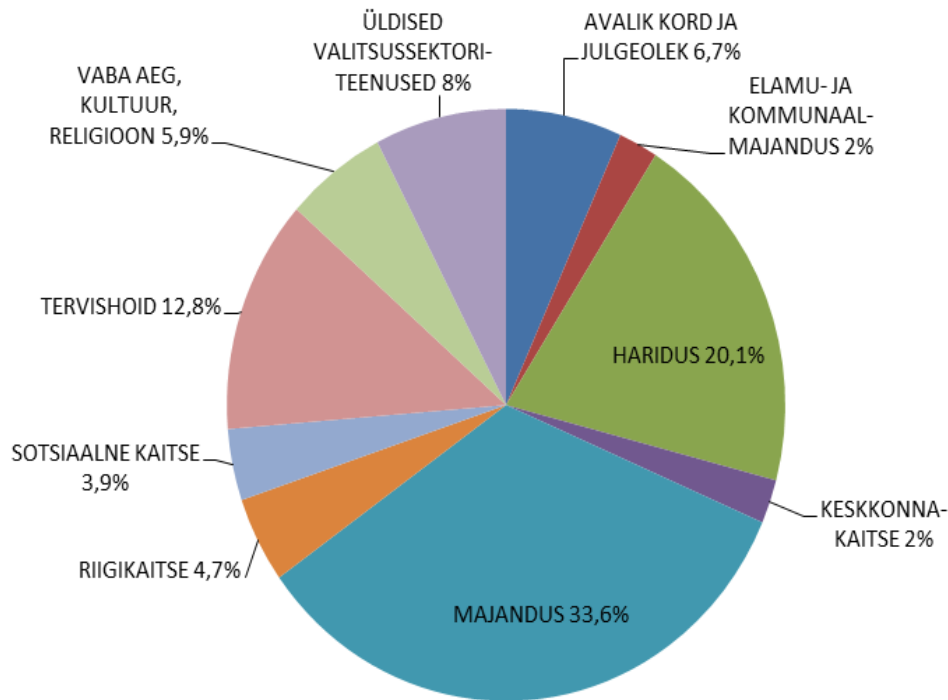
Käesolevas analüüsis on tegevuskulude kõrval vaadatud ka seda, kui palju tegevustulu on asutused suutnud teenida väljastpoolt avalikku sektorit, st suutnud avalikku sektorisse raha juurde tuua. Väljastpoolt avalikku sektorit teenitud tulu tõusis riigi äriühingutes protsentuaalselt enim Eesti Lotos ja Riigimetsa Majandamise Keskuses. Mitmed vaadeldud riigi äriühingud teenisid 2012. aastal väljastpoolt avalikku sektorit tulu vähem kui oli sama aasta tegevuskulu. Mitmetel äriühingutel oli ka tegevustulu suhteline kasv perioodil 2006-2012 aeglasem kui tegevuskulu kasv. Seega ka äriühingutes ei tähenda tegevuskulu kasv automaatselt tegevustulu kasvu. Samas tuleb arvestada, et tulu kasv võib ilmnedda pikemas perspektiivis.

2.4. Tegevuskulude muutus tegevusalade lõikes

Käesolevas peatükis vaadatakse tegevuskulude muutuseid COFOG tegevusalade lõikes. Suurima osakaalu avaliku sektori tegevuskuludest moodustasid nii 2006. kui ka 2012.a majanduse valdkonna tegevuskulud, järgnesid haridus ja tervishoid (vt Joonis 32). Kui teiste tegevusalade puhul vastasid töötajate proportsioonid oma suurusjärgult tegevuskulude proportsioonidele (vt Joonis 15), siis majanduse ja hariduse tegevusalad olid selles osas erandlikud. Majanduse valdkonnas (st tulu

teenimisele suunatud riigi äriühingud) oli tegevuskulude osakaal avaliku sektori tegevuskuludest suurem kui majanduse valdkonna töötajate osakaal avaliku sektori töötajate arvust (st tegevuskulud töötaja kohta kõrged); hariduse valdkonnas oli olukord vastupidine (st kulud töötaja kohta madalad).

Joonis 32. Avaliku sektori tegevuskulude struktuur tegevusalade lõikes 2012.a

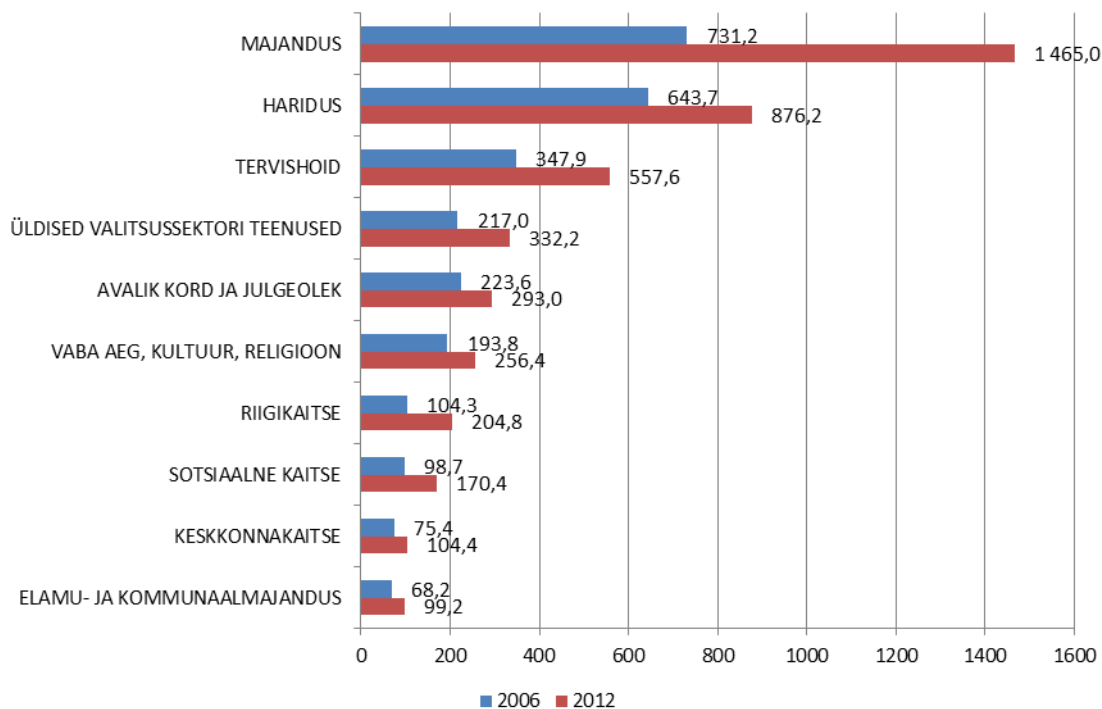


Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Aastatel 2006-2012 kasvasid tegevuskulud kõikidel tegevusaladel (vt Joonis 33). Nii absoluutnumbrites kui ka protsentuaalselt kasvasid enim kulud majanduse tegevusalal (kasv üle 700 mln euro ehk enam kui 100%), peamiseks mõjutajaks oli äriühingute lisandumine avalikku sektorisse ja majandamiskulude kasv. Ülejäänud avalikus sektoris on aga kulude muutuse osas kõige määravam see, mis toimub hariduses ja tervishoius, sest need on kõige kulukamad valdkonnad. Kui majanduse tegevusala välja jätta, siis moodustasid hariduse ja tervishoiu kulude kasvud poole kõigist tegevusalade kasvust. Protsentuaalselt suurim tõus toimus riigikaitse, sotsiaalses kaitse ning tervishoiu valdkondades. Üldiste valitsussektori teenuste kulude tõusus omasid suurt rolli Riigi Kinnisvara ASi kulud. Kui RKASi välja jätta, oli üldiste valitsussektori teenuste tegevuskulu 2012. aastal 270,6 miljonit eurot ja muutus võrreldes 2006. aastaga 25%⁹.

⁹ RKASi väljajätmine mõjutab üksnes 2012. aasta üldiste valitsussektori teenuste kulunumbrit, sest 2006. aastal oli RKASi kulud ei mõjutanud märkimisväärselt üldnumbreid (tegevuskulud kokku 8,75 mln) ning olid ära jaotatud hoopis hariduse ja majanduse tegevusaladel.

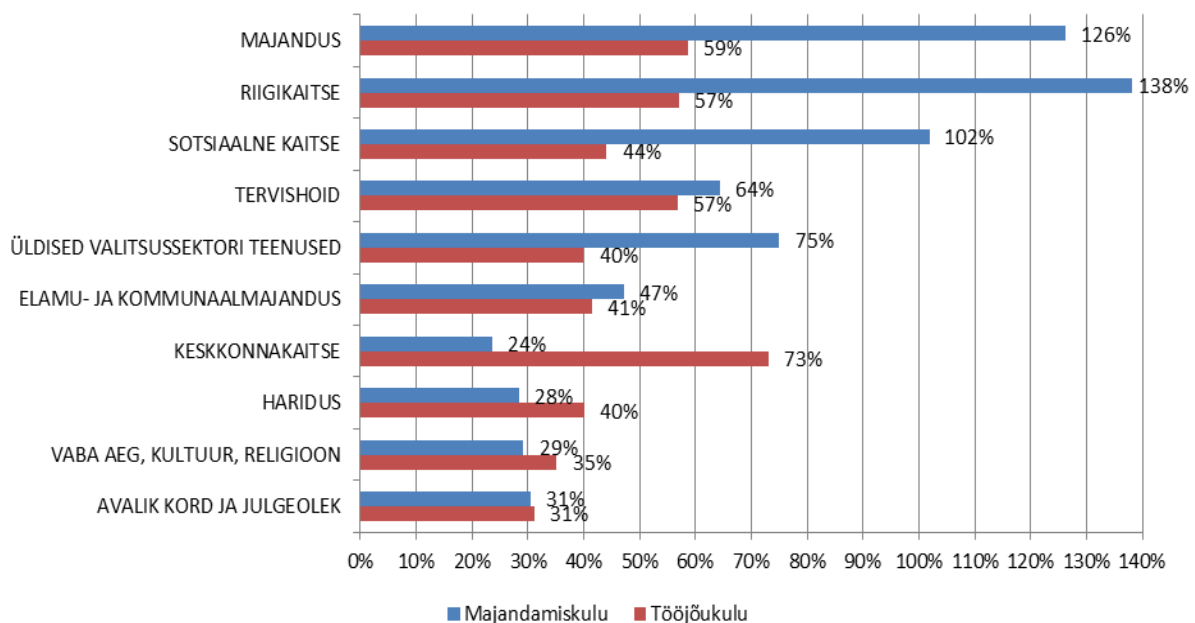
Joonis 33. Avaliku sektori tegevuskulud tegevusalade lõikes 2006. ja 2012.a (mln eurot)



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

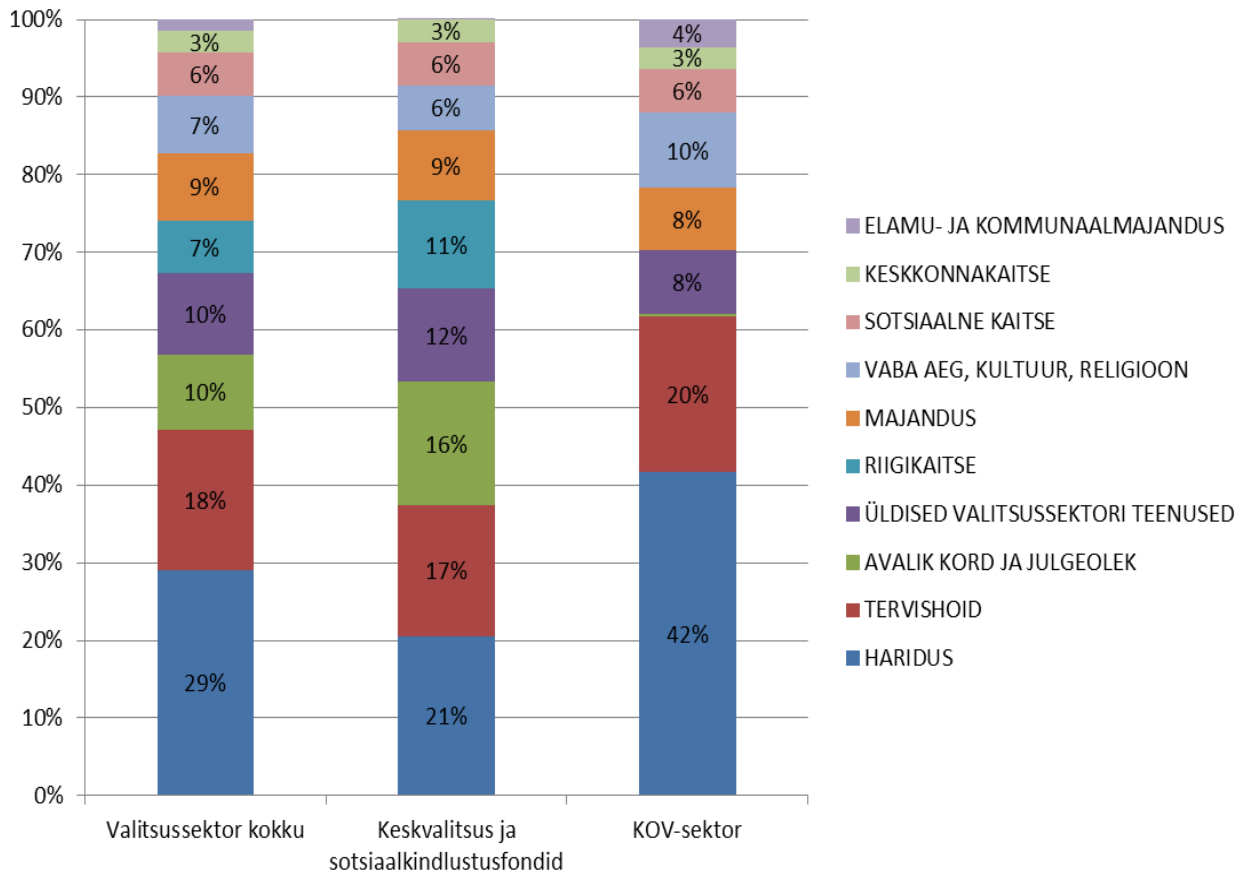
Valdaval osal tegevusaladel kasvasid majandamiskulud kiiremini kui tööjõukulud. Erandiks oli keskkonnakaitse, haridus ning vaba aeg, kultuur ja religioon, kus tööjõukulud kasvasid kiiremini kui majandamiskulud (vt Joonis 34). Üldiste valitsussektori teenuste tegevusalal oli ilma Riigi Kinnisvara ASi arvestamata majandamiskulude kasv 6% ja tööjõukulude kasv 36%.

Joonis 34. Muutused avaliku sektori tegevus-, majandamis- ja tööjõukuludes (%) tegevusalade lõikes 2006-2012.a



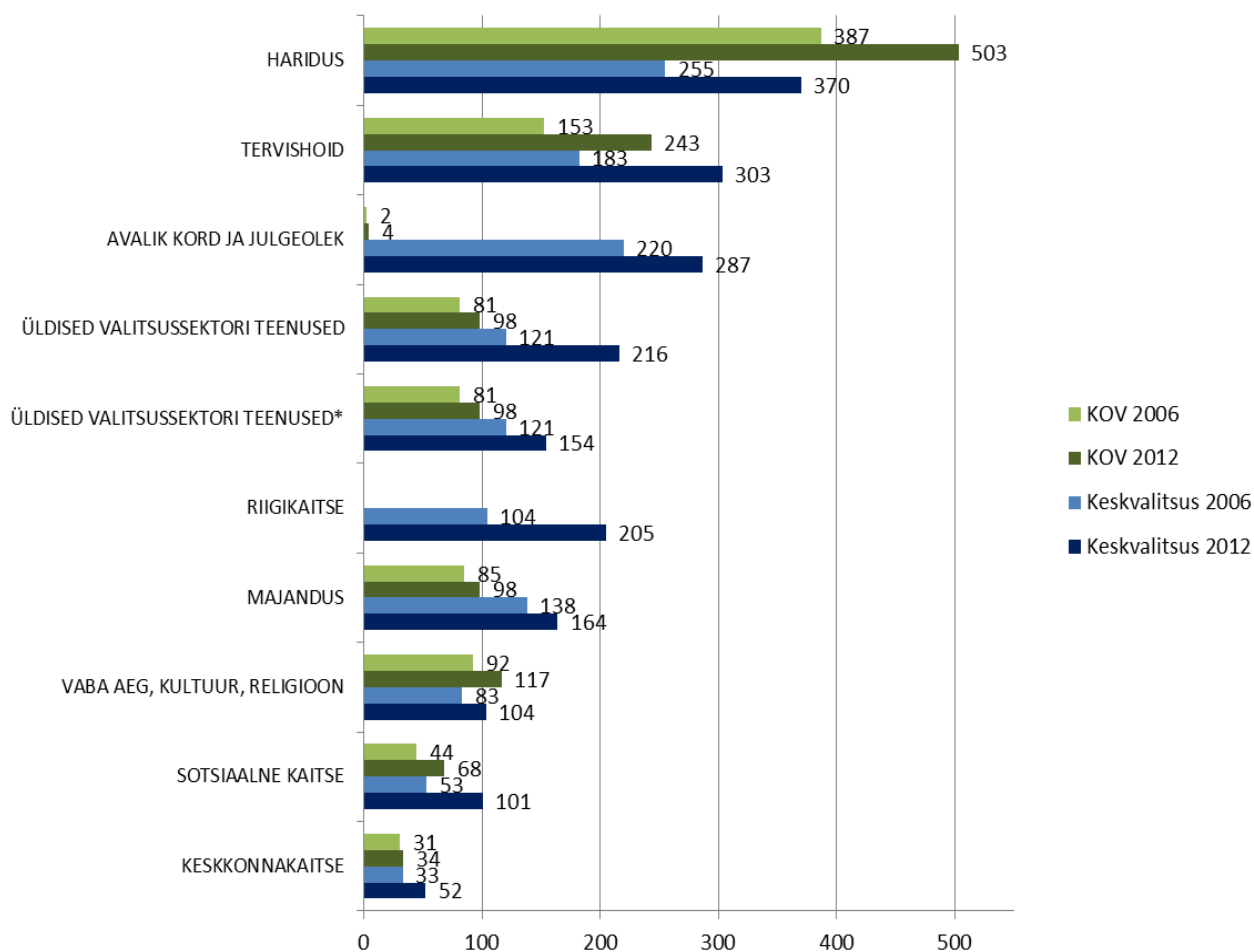
Suhteliselt sarnaselt avaliku sektori töötajate jagunemisele keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel jagunevad ka tegevuskulud – riigikaitse, avaliku korra ja julgeoleku ning majanduse kulud on valdavalt tehtud riigiasutuste poolt, elamu- ja kommunaalmajanduse tegevuskulud kohalike omavalitsuste asutuste poolt.

Joonis 35. Tegevuskulude jaotus keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel tegevusalade lõikes 2012.a



Kui jätta välja need tegevusalad, millega tegelevad peamiselt keskvalitsuse asutused (riigikaitse, avalik julgeolek ja kord) või omavalitsuste asutused (elamu- ja kommunaalmajandus), on näha, et kõikidel tegevusaladel kasvasid keskvalitsuse tegevuskulud enam kui omavalitsustes (vt järgnev joonis). Kui kõrvutada saadud tulemused muutustega töötajate arvus, siis selgub, et kui näiteks üldiste valitsussektori teenuste puhul vähenes keskvalitsuse töötajate arv enam kui omavalitsustes, siis keskvalitsuse kulud selles valdkonnas kasvasid enam kui omavalitsustes.

Joonis 36. Muutused tegevuskuludes keskvalitsuses ja kohalikes omavalitsustes tegevusalade lõikes 2006- 2012.a (mln eurot)

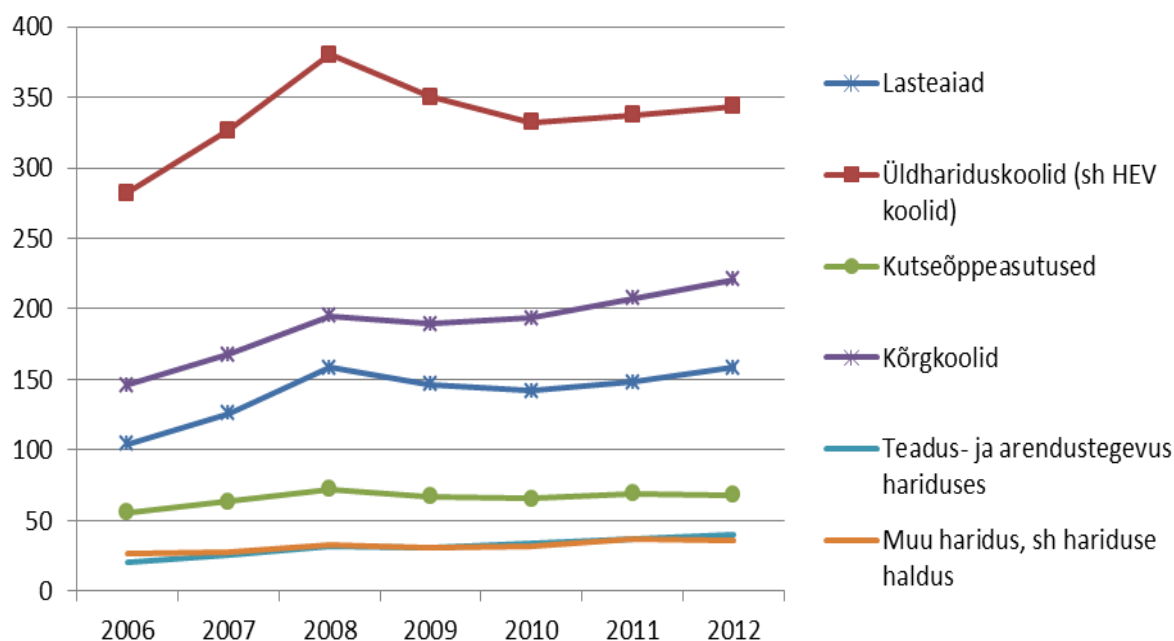


*2012. aasta arvestusest on maha võetud RKASi kulud (vt selgitusi ka allmärkusest nr 9 ja raporti sissejuhatuses)

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Tegevusalade lõikes on kõige suurem kulu hariduskulu. **Haridusvaldkonna** tegevuskulude kasv tuleneb enim kõrgharidusest (74 mln eurot). Üldhariduskoolide kulud kasvasid 61 mln eurot ning lasteaedades 54 mln. Erinevate haridustasemetega lõikes oli aga kulu dünaamika uuritava perioodil erinev (vt Joonis 37). Tegevuskulud kasvasid kõikjal, sh töajõukulud kasvasid veidi kiiremini kui majandamiskulud. Suurim tegevuskulude kasv oli kõrgkoolides (peamiselt töajõukulude arvelt). Tegevuskulud kasvasid palju ka üldhariduskoolides (peamiselt majandamiskulude arvelt) ning lasteaedades (peamiselt töajõukulude arvelt). Majanduskriisi järgsel kulude kokkuhoiu perioodil elasid kõige suurema languse läbi üldhariduskoolid, mis on valdavalt kohalike omavalitsuste haldamisel. Töajõukulu töötaja kohta oli kõige kõrgem hariduse halduses, seal oli ka kulude kasv töötaja kohta kõige suurem, kuid töötajate arv vähenes samas 15% (hariduse halduse alla liigitatavatest kuludest andsid suurima osa Haridus- ja Teadusministeeriumi ning tema hallatavate asutuste kulud (saldoandmik ei võimalda eristada kui suur oli siin ministeeriumi ja kui suur hallatavate asutuste osa), SA Innove, SA Archimedese ja Tallinna Haridusameti kulud). Kõige madalam töajõukulu töötaja kohta oli lasteaedades.

Joonis 37. Hariduse tegevuskulude muutus perioodil haridustasemetel lõikes aastatel 2006-2012 (mln eur)



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

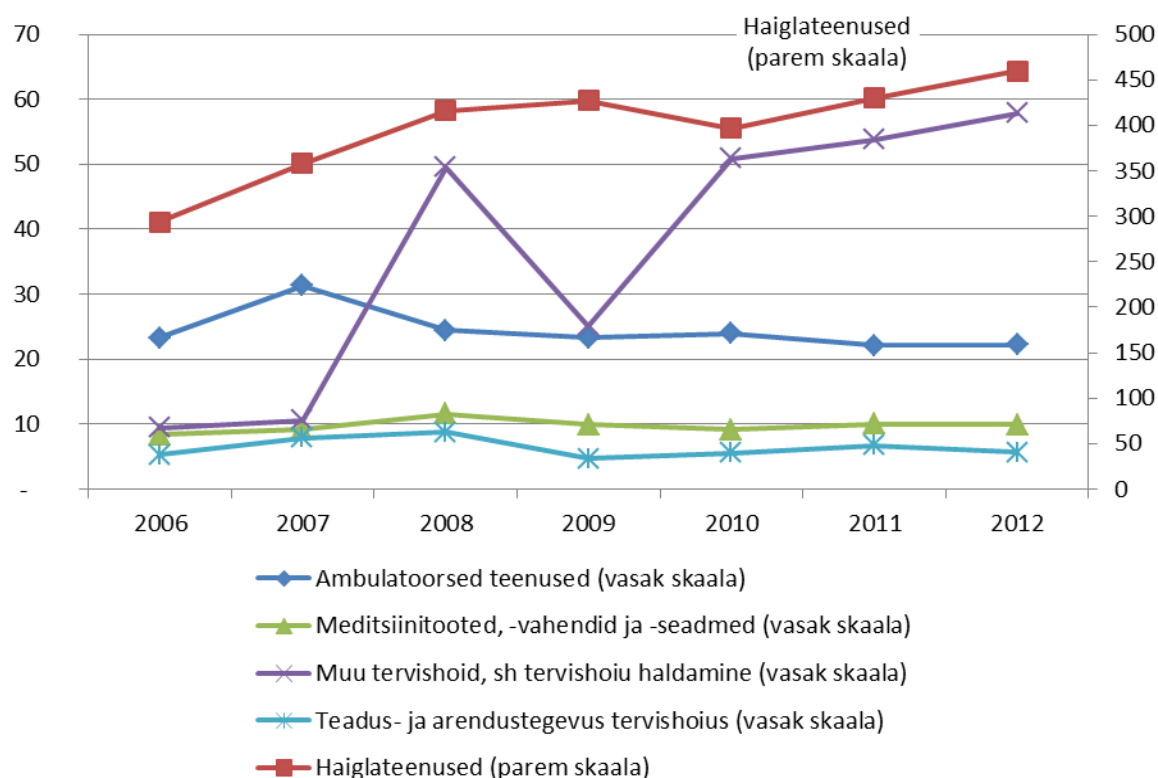
Tervishoiu tegevusalal ei ole tegelikult keskvalitsuse ja omavalitsuse haldusala kulude eristamine kuigi sisukas, sest tegemist on suuremas osas haiglate kuludega, kuid Eestis on olukord, kus osades haiglates teostab omanikuõiguseid keskvalitsus, osades kohalik omavalitsus. Näiteks Põhja-Eesti Regionaalhaigla, TÜ Kliinikum ja Tallinna Lastehaigla kuuluvad keskvalitsuse alla, kuid rahastamissüsteem on aga sarnane.

81% tervishoiuvaldkonna tegevuskulust oli haiglateenuste kulu. Kuigi haiglavõrgu arengukava haiglaid¹⁰ on Eestis kokku 19, siis nelja suurema haigla (Põhja-Eesti Regionaalhaigla, TÜ Kliinikumi, Ida- ja Lääne Tallinna Keskhaiglate) kulud moodustasid 69% kõigi arengukava haiglate kuludest. Tervishoiu tegevusala kuludest 11% oli nn muu tervishoiukulu, kuhu hulka kuulub ka tervishoiu halduskulu ja sellest suurima osa moodustas Sotsiaalministeerium koos ameti- ja hallatavate asutustega, Eesti Haigekassa ning E-Tervise SA.

Haiglateenusele kulus 2006. aastal 294 mln eurot ja 2012. aastal 460 mln eurot (vt Joonis 38). Protsentuaalselt kasvasid aga enim nõ muud kulud, sh kulud tervishoiu haldusele. Ambulatoorse meditsiiniteenuste kulude langus tuleneb peamiselt parameditsiiniteenuste kulude langusest.

¹⁰ Vt tervishoiuteenuste korraldamise seadus ning Vabariigi Valitsuse määrus „Haiglavõrgu arengukava“.

Joonis 38. Tervishoiu tegevuskulude muutus aastatel 2006-2012 (mln eur)



Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Avaliku korra ja julgeoleku kuludes tõusid osakaaluna kõige enam vanglate kulud, järgnesid halduse ja päästeteenuse kulud. Summaliselt läks enim raha aga politsei- ja piirivalveteenusele. Kõigi omavalitsuste kuludes olid suurimad Tallinna Munitsipaalpolitsei ameti kulud.

Üldised valitsussektori teenuste kulude tõusu riigi haldusalas mõjutasid oluliselt Riigi Kinnisvara ASi kulud, mis 2012. aastal on täies mahud liigitatud üldiste valitsussektori teenuste alla. Ilma Riigi Kinnisvara ASi arvestamata, oleks keskvalitsuse kulud 2012. aastal 154 miljonit, mitte 216 miljonit eurot (vt Joonis 36). Kui RKAS kõrvale jätta, siis panustasid riigi tasandil üldiste valitsussektori teenuste kulude kasvu kõige enam Viljandi maavalitsuse (2010. aastal loodi Viljandi Maavalitsuse juurde kõiki maavalitsusi teenindav raamatupidamiskeskus), Statistikaamete (hüppeline tõus just 2011-2012, tõenäoliselt vähemalt osaliselt seoses rahvaloendusega), Välisministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti kulude tõusud. Kohalike omavalitsuste üldise valitsussektori kulude kasvust moodustas pea poole Tallinna linna kulude kasv. Ja Tallinna linna kulude kasvu panustasid enim Tallinna Linnakantselei kulud. Üldiste valitsussektori teenuste tegevusala kohta täpsete järelduste tegemiseks oleks vaja edaspidi läbi viia põhjalikum analüüs, sest erinevatel aastatel on siin kajastatud erinevate asutuste kulud.

Järgmises tabelis on toodud kokkuvõtvalt erinevate tegevusalade tööjõukulud ühe töötaja kohta. 2012. oli tööjõukulu ühe töötaja kohta oli suurim üldiste valitsussektori teenuste tegevusalal (RKAS on antud juhul arvestuses sees), järgnesid majandus, riigikaitse ja keskkonnakaitse. Proportsionaalselt on enim kasvanud aga majanduse, elamu- ja konnaalrajanduse ning tervishoiu tegevusaladel.

Tabel 19. Töajõukulud töötaja kohta erinevatel tegevusaladel 2006. ja 2012.a (kogu avalik sektor)

Tegevusala	Töajõukulu töötaja kohta		
	2006	2012	Muutus %
AVALIK KORD JA JULGEOLEK	11 903	17 505	47%
ELAMU- JA KOMMUNAALMAJANDUS	7 710	12 315	60%
HARIDUS	8 613	12 582	46%
KESKKONNAKAITSE	11 492	17 404	51%
MAJANDUS	11 413	19 519	71%
RIIGIKAITSE	14 592	17 518	20%
SOTSIAALNE KAITSE	7 232	10 553	46%
TERVISHOID	10 010	15 542	55%
VABA AEG, KULTUUR, RELIGIOON	8 436	12 025	43%
ÜLDISED VALITSUSSEKTORI TEENUSED	13 792	20 421	48%
Kokku	10039	15195	51%

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

Kui vaadata **üldiste valitsussektori teenuste** tegevusala töajõukulusi töötaja kohta veel eraldi riigi ja KOV haldusala vahel, siis näeme, et kui 2006. aastal oli töajõukulu ühe töötaja kohta riigi ja KOV haldusalas enam-vähem samas suurusjärgus, siis 2012. aastaks olid erinevused oluliselt kasvanud.

Tabel 20. Töajõukulu töötaja kohta üldiste valitsussektori teenuste tegevusalal aastatel 2006 ja 2012

	Töajõukulu töötaja kohta		Muutus %
	2006	2012	
KOV haldusala	13 487	17 593	30%
Riigi haldusala	14 017	22 728	62%

Allikas: Saldoandmike infosüsteem

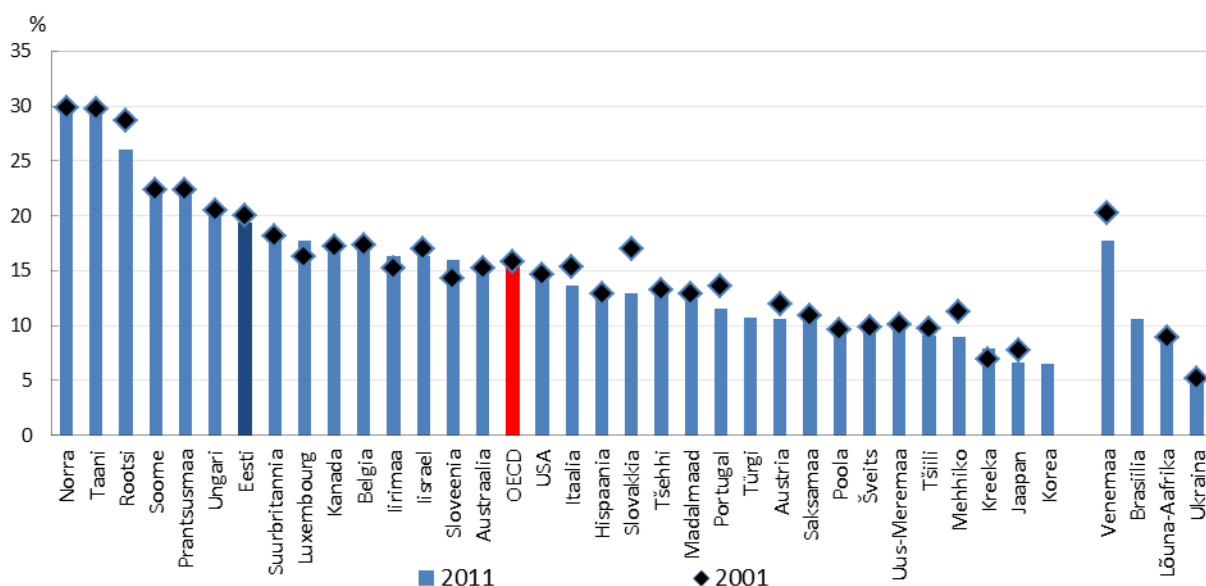
Keskvalitsuse tasandil oli enam kõrgepalgalisi töökohti. Kõige kõrgem keskmine kulu töötaja kohta oli neis asutustes, kus vähe töökohti ja enamus neist kõrget kvalifikatsiooni nõudvad. Seetõttu olid ka üldiste valitsussektori teenuste tegevusalal kõige kõrgemad töajõukulud töötaja kohta põhiseaduslikel institutsioonidel (Õiguskantsleri Kantslei, Riigikogu kantslei, Riigikontroll), Riigikantseil ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute haldusalas (Eesti Pank). Keskvalitsuses oli kõige enam töökohti üldiste valitsussektori tegevusalal Rahandusministeeriumi valitsemisalas (suurim Maksu- ja Tolliamet), järgnesid Välisministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisala (peamiselt maavalitsused).

3. Rahvusvaheline võrdlus

3.1. Töötajate arv

Levinuim rahvusvaheliselt võrreldav näitaja on valitsussektori töötajate arvu suhe tööealise elanikkonda või hõivatute koguhulka. Arenenud riikide hulgas paistab Eesti silma suhteliselt kõrge valitsussektori töötajate osakaaluga (vt Joonis 39). 2011. aasta andmete alusel oli OECDs keskmiselt valitsussektori töötajate osakaal 15,5% kogu tööealisest elanikkonnast, Eestis oli vastav näitaja 19,4%¹¹. Ka riigiettevõtete arvestusse lisamisel Eesti positsioon oluliselt ei muutu, kuigi eraldivõetuna töötas riigi äriühingutes 2011. aasta andmetel 3,8% tööealisest elanikkonnast, OECD keskmine oli samas 4,7%. Eesti eristub siin selgelt teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest, kus riigi äriühingutes on hõivatud keskmiselt oluliselt suurem osa töötajast (näiteks Tšehhis 18,8%, Poolas 10,5%, Slovakkias 5,1%).¹²

Joonis 39. Valitsussektori töötajate osakaal tööealisest* elanikkonnast (2001 vrld 2011)



Allikas: OECD Government at a Glance 2013, andmed International Labour Organization (ILO), LABORSTA; OECD Labour Force Statistics

*Tööealine elanikkond on defineeritud 15-aastased ja vanemad.

Märkused: Austraalia ja Tšiili andmed on avaliku sektori kohta (valitsussektor ja avaliku sektori ettevõtted)

Andmed Austria, Tšehhi, Itaalia, Madalmaade ja Uus-Meremaa kohta on esitatud täistööaja ekvivalendis.

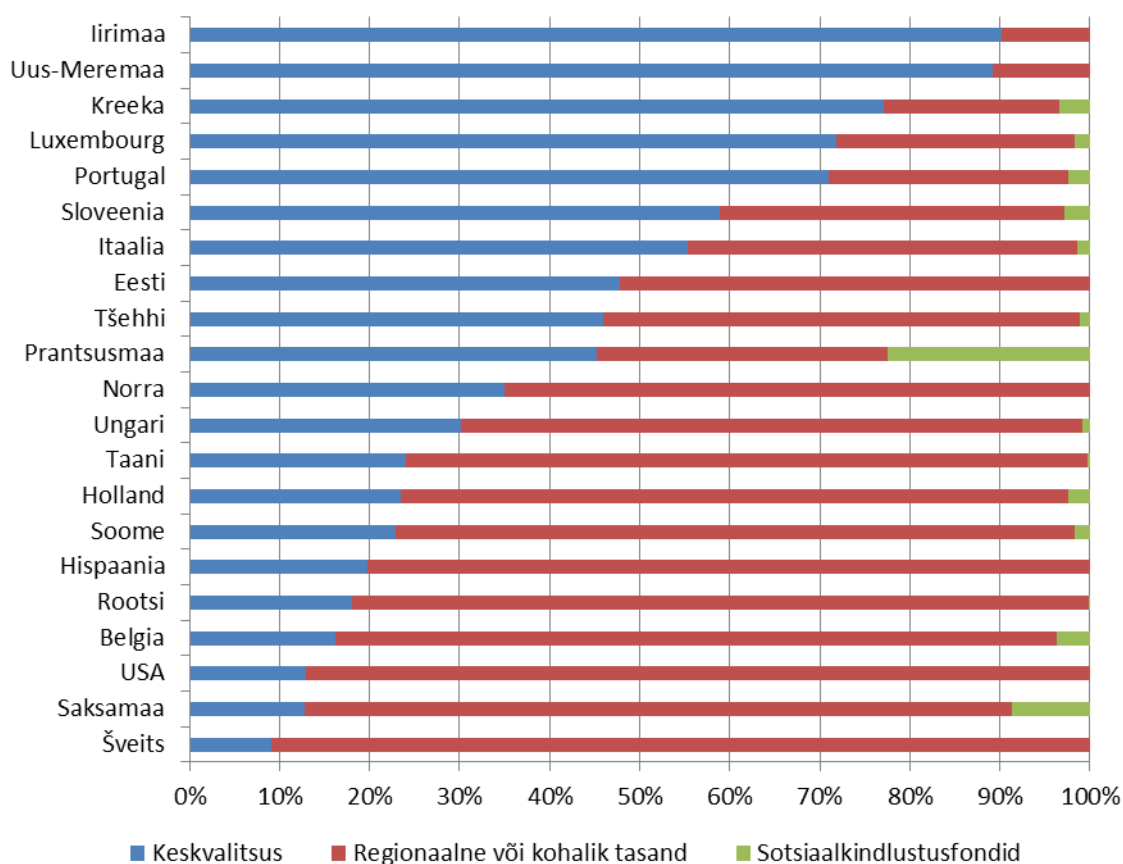
Saksamaa, Iirimaa, Norra, Rootsi, Suurbritannia ja Ukraina - 2011 asemel 2010; Ungari, Jaapan, Mehhiko, Brasiilia ja Venemaa - 2011 asemel 2009; Tšiili, Kreeka, Portugal ja Šveits - 2011 asemel 2008; Prantsusmaa ja Lõuna-Aafrika - 2011 asemel 2006; Ukraina - 2001 asemel 2002.

¹¹ Eesti Statistikaamet on 2014. aastal tulenevalt Eesti rahvaarvu ümberhindamisest ka antud näitaja ümber arvutanud. Ümberarvutamiste tulemusena muutus aga näitaja minimaalselt (2011. aastal valitsussektori osakaal töötajates 19,3% (muutus varasemate andmetega -0,1%) ja 2001. aastal 20,2 (muutus varasemate andmetega +0,1%)) ja see ei muuda Eesti positsiooni käesolevas võrdluses.

¹² OECD Government at a Glance 2013, lk 102-103.

Töötajate jagunemist keskvalitsuse ja regionaalse või kohaliku tasandi vahel peetakse riigivalitsemise tsentraliseerituse/detsentraliseerituse näitajaks.¹³ Kui Eestis on jaotus riigi tasandi ja kohaliku omavalitsuse tasandi töötajate vahel peaaegu pooleks, siis näiteks ülejäänud OECD riikides on keskvalitsusel üldiselt väiksem osakaal. Samas võib leida ka küllalt vastupidiseid näiteid, kus keskvalitsuse töötajate osakaal moodustab üle 70% (nt Portugal, Luxembourg, Uus-Meremaa) ja isegi üle 90% (Iirimaa). Töötajate jagunemine keskvalitsuse ja madalama tasandi vahel mõjutab muu hulgas ka riigi suurus ning kas tegemist on unitaar- või föderaalriigiga. Suurtes ja föderaalsetes riikides on reeglina enam valitsussektori töötajaid keskvalitsusest madalamal tasandil.

Joonis 40. Valitsussektori töötajate jagunemine erinevate tasandite vahel (2011. a andmed, valik OECD riike)



Allikas: OECD Government at a Glance 2013

Peamised selgitused, miks Eestis töötab valitsussektoris suhteliselt palju inimesi, võib kokku võtta järgnevalt:

- Statistikas kasutatakse suhtarve kogu elanikkonda või tööealisse elanikkonda. Kuna Eestis on elanikke vähe, siis ka absoluutnumbrites väike riigisektor näib väikese elanike arvuga läbi jagades suhteliselt suur. Kui väikeriik soovib täita samu ülesandeid ja pakkuda oma elanikele samasuguseid avalikke teenuseid nagu oodatakse suurelt riigilt, nõuab see muu hulgas ka proportsionaalselt suuremat tööjõudu. Sellest tulenevalt ongi Eesti valitsussektori töötajate

¹³ OECD Government at a Glance 2013, lk 102-105.

osakaal suhteliselt suur. Sama tendents jääb silma ka vaadeldes näiteks teiste OECD liikmesriikide valitsussektori töötajate osakaalu tööealisest elanikkonnast. Absoluutnumbrites võrreldes jääb Eesti aga enamikest võrdlusalustest riikidest siiski tahapoole. OECD võrdluse aluseks võetud andmebaasi alusel on Eestis üle 138 tuhande valitsussektori töötaja, Lätis aga näiteks üle 200 ja Soomes 660 tuhande.

- Avaliku sektori töötajate arv on sõltuvuses valitsuse kulutuste prioriteetidest. Mida rohkem riik panustab töötajate hulka valdkondadesse (nt haridus, tervishoid, kultuur), seda enam on ka riigipalgalisi töötajaid.¹⁴ Võrreldes teiste OECD riikide valitsussektori kulutuste jaotusega, panustabki Eesti keskmiselt rohkem just haridusse ja kultuuri, mis on nn töötajate sektorid.¹⁵
- Valitsemisotsused ja sealhulgas kulutuste prioriteetide valikud jagunevad demokraatlikes riikides erinevate valitsemistasandite ja võimuharude vahel ega ole keskselt kontrollitavad.
- Avaliku sektori töötajate arv sõltub ka sellest, kui palju ülesandeid eelistab riik ise täita ja kui palju on välja delegeeritud.¹⁶ Rahvusvahelise võrdluse järgi eelistab Eesti riik keskmisest enam teenuseid ise pakkuda ning vähem era- ja kolmandale sektorile delegeerida.¹⁷ See selgitab ka vajadust suhteliselt suurema arvu riigipalgaliste töötajate järele.
- Valitsussektori suurust mõjutab ka ajalooline pärand. Eelkõige traditsioon, milliste ülesannetega tegeleb riik, millega kolmas sektor (tugevas katoliikliku traditsiooniga riigis ka kirik), erasektor ja mis jääb üksikisiku vastutuseks. Eesti pidi hakkama saama totalitaarse riigi pärandiga, kus pea kõik töötajad ja ülesanded kuulusid avalikku sektorisse. Kuigi Eesti on taasiseseisvuse perioodil oma avaliku sektori töötajate hulka koguni ligi 3,5 korda vähendanud, võib see taust riigi ülesehitust ja ootuseid avalikule sektorile endiselt mõjutada. Me oleme näiteks oma õppeasutuste võrku (nii üld- kui ka kutsehariduses) ja haiglavõrku oluliselt koomanud, ent puhtalt elanikkonna koguarvule tuginevad vajaduspõhised arvestused oleks ette näinud siiski veel radikaalsemaid reforme. Olemasolevat vähendada on keerulisem kui midagi uut vajaduspõhiselt üles ehitada või vajaduse suurenedes laiendada. Omad piirangud seab ka väikese rahvaarvu kohta suhteliselt suur territoorium ja regionaalse teenuste kättesaadavuse tagamine.

Eelnevad selgitused ei tähenda, et valitsussektori töötajate hulka poleks võimalik vähendada kas töö efektiivsuse kasvu abil või ülesannetest loobumise tulemusel. Kuna töötajate absoluutarvud on suured, siis saaksidki märkimisväärsed muutused makrotasandil toimuda aga juhul, kui avalikus sektoris midagi põhimõtteliselt teistmoodi või vähem tegema hakataks. Valitsussektori hõive on üldiselt üsna püsiv suurus (kui mitte arvestada väga erakorralisi sündmuseid, nt Eesti riigisektori ümberkujundamine pärast Nõukogude Liidust eraldumist ja taasiseseisvumist). Isegi hiljutistel kriisiaastatel, kui räägiti vajadusest avalikku sektorit kokku tõmmata, suuri ja järske muutuseid nii Eestis kui ka teistes OECD riikides ei toimunud.

¹⁴ OECD 2010 „Public Administration after “New Public Management”“ Series: Value for Money in Government

¹⁵ OECD Government at a Glance 2013, lk 77.

¹⁶ OECD 2010 „Public Administration after “New Public Management”“ Series: Value for Money in Government

¹⁷ OECD Government at a Glance 2013, lk 83.

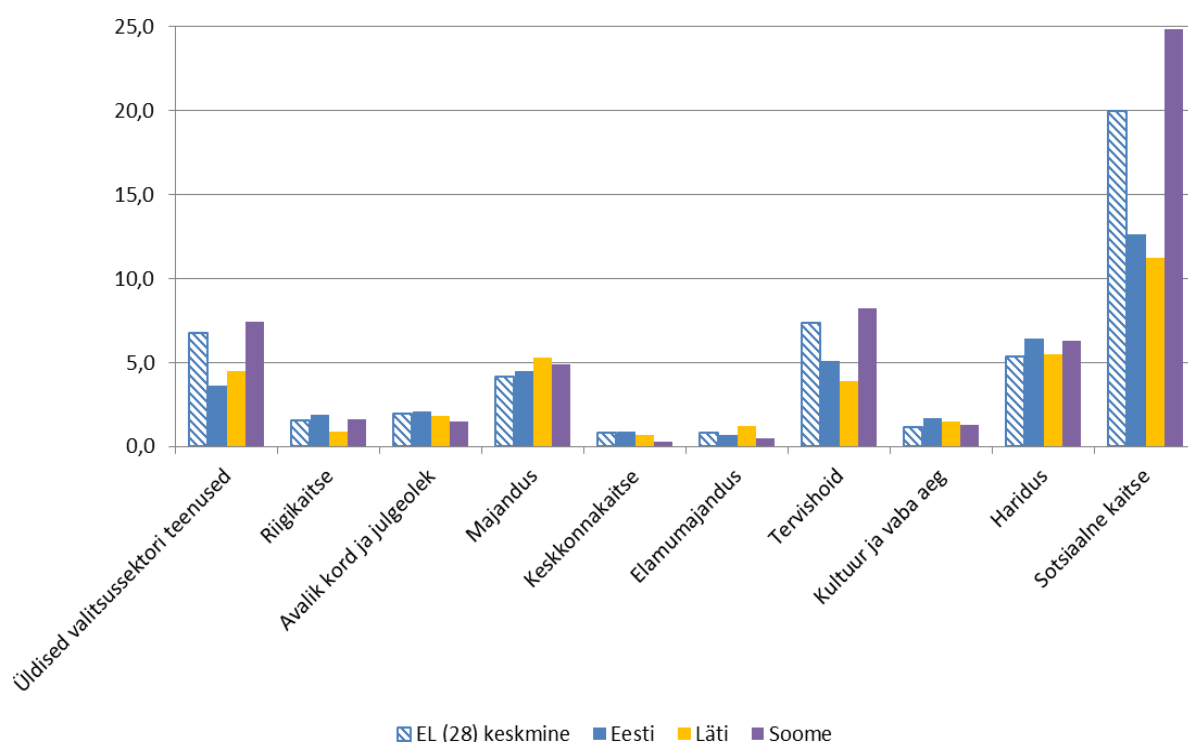
3.2. Kulud

Kuigi valitsussektori töötajate osakaal on Eestis suhteliselt kõrge, siis valitsussektori kogukulude¹⁸ osakaal SKPst on jällegi Euroopa Liidu keskmisest madalam. Euroopa Liidu (28 liikmesriigi) keskmine valitsussektori kogukulude osakaal oli 2012. aastal 49,3% SKPst, Eestis 39,5%. 2006. aastal oli sama näitaja Euroopa Liidu (27 liikmesriigi) keskmisena 46,2%, Eestis 33,6%.

Sarnaselt valitsussektori töötajate arvule on ka kulude osakaal keskvalitsuse poole kaldu. Keskvalitsuse kulud olid 2012. aastal Eestis 29,7% SKPst (2006. aastal 25,3%), Euroopa Liidus 26,9% SKPst (2006. aastal 25,2%).

Euroopa Liidu liikmesriikide keskmiste näitajatega võrreldes panustab Eesti valitsussektori **kogukuludes** oluliselt enam hariduse, kultuuri, riigikaitse, avaliku korra ning majanduse valdkondadesse (vt Joonis 30). Sotsiaalse kaitse, tervishoiu ning üldiste valitsussektori teenuste rahastamise jällegi märkimisväärselt vähem. Eriliselt paistab Eesti silma üldiste valitsussektori teenuste väikese osakaaluga SKPst. Eestis oli 2012. aastal vastav näitaja 3,6% ja see on Euroopa Liidus kõige madalam (EL28 keskmine näitaja 6,7%).

Joonis 41. Valitsussektori kogukulud tegevusalade (COFOG) lõikes 2012. aastal (% SKPst)



Allikas: Eurostat

Võrdlus erinevate riikidega näitab, et valitsuste prioriteetid valdkondade rahastamisel on väga erinevad. Ka võrdluses lähimate naabrite, Soome ja Lätiga teeb Eesti kohati teistsuguseid valikuid. Kultuuri, haridusse, riigikaitse, avaliku korra tagamiseks ja isegi elamumajandusse panustame isegi

¹⁸ Käesolevas peatükis on räägitud rahvusvahelises statistikas kasutatavast valitsussektori kogukulust („total general government expenditure“), mitte üksnes kitsalt majandamiskulust ja tööjõukulust nagu ülejäänud analüüsis.

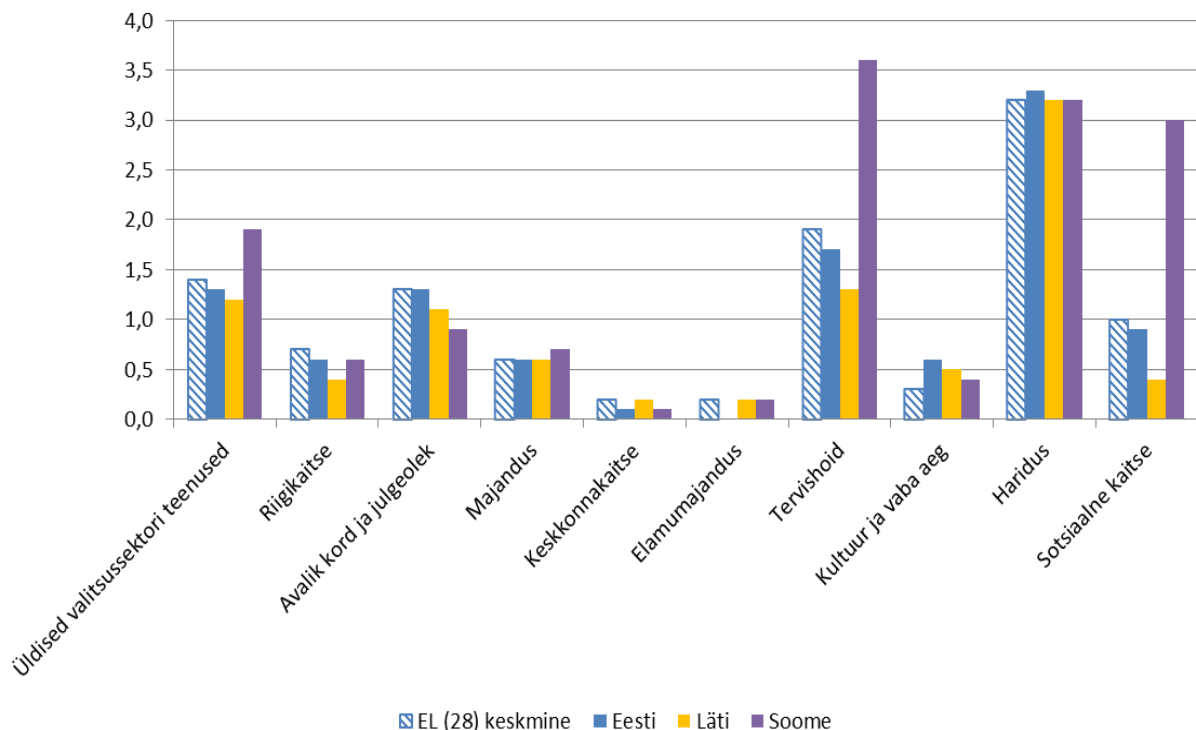
rohkem kui Soome. Samas on Soome valitsussektori kogukulud SKPst oluliselt kõrgemad kui Eestis (Soomes 56,7%, Eestis 39,5%). Läti valitsussektori kogukulud SKPst on veel veidi madalamad kui Eestis (36,5%), aga nad kulutavad meist enam üldiste valitsussektori teenuste, majanduse ning elamumajanduse valdkondades.

Võrreldes 2006. ja 2012. aastat, tõusid valitsussektori kogukulud SKPst Eestis kõige enam sotsiaalse kaitse valdkonnas, järgnesid haridus, tervishoid, riigikaitse ja üldised valitsussektori teenused, kulud langesid kultuurivaldkonnas. Euroopa Liidu keskmistes näitajates toimus sarnaselt suurim tõus sotsiaalse kaitse ja tervishoiu valdkonnas. Kasvasid kulud ka üldistele valitsussektori teenustele ning avalikule korrale. Langesid kulud ainult elamumajanduse valdkonnas.

Valitsussektori **tööjõukulude** osakaal SKPst on Euroopa Liidu keskmisel tasemel (Eestis 2012. aastal 10,8%, EL28 10,7%). Ent keskmise töötasu osas jäi Eesti kõigis võrreldavates gruppides näiteks OECD keskmisele alla (võrreldakse nii erinevaid positsioone (nt tippjuhid, keskastme juhid, nooremametnikud) kui ka ameteid (nt politseiametnik, tollitöötaja, õpetaja)). Isegi võttes arvesse riigi suhtelisi võimalusi (SKP per capita) ning üldist palgataset (keskmine kõrgharidusega töötaja tasu), maksti Eesti avaliku sektori töötajatele vähem palka kui teistes kõrgelt arenenud riikides.¹⁹

Tööjõukulude võrdlus tegevusalade lõikes näitab, et osakaaluna SKTst kulutab Eesti Euroopa Liidu keskmisega võrreldes oluliselt enam kultuuritöötajate (0,3%) ja veidi enam ka haridustöötajate (0,1%) palkadeks (vt Joonis 42).

Joonis 42. Valitsussektori tööjõukulud tegevusalade (COFOG) lõikes 2012. aastal (% SKPst)



Allikas: Eurostat

¹⁹ OECD Government at a Glance 2013, lk 106-117.

Euroopa Liidu keskmisena püsis valitsussektori tööjõukulu SKPst nii 2006. kui ka 2012. aastal samal tasemel. Valitsussektori üldiste teenuste ja avaliku korra tegevusaladel tõusis 0,1%, tervishoius isegi langes 0,1%. Eestis tõusis perioodil 2006-2012 tööjõukulu SKPst 1,2%. Kasv tuli sotsiaalse kaitse, tervishoiu, hariduse ning valitsussektori üldiste teenuste tegevusaladelt.

Tabel 21 annab ülevaate Eesti positsioonist peamiste töötajate arvu ja valitsussektori kulude näitajate võrdluses vastavalt andmeallikale kas Euroopa Liidu või OECD liikmesriikide keskmise suhtes.

Tabel 21. Valik näitajaid Eesti valitsussektori töötajate arvu ja kulude kohta rahvusvahelises võrdluses (vastavalt andmeallikale kas Euroopa Liidu või OECD riikide keskmise näitajaga võrreldes)

	Eesti	EL või OECD* keskmine
Valitsussektori töötajate osakaal tööealisest elanikkonnast (2011)	19,4%	15,5%*
Keskvalitsuse töötajate osakaal kõigist valitsussektori töötajatest (2011) ¹	47,8%	42,2%*
Riigi äriühingute töötajate osakaal tööealisest elanikkonnast (2011)	3,8%	4,7%
Valitsussektori kogukulude osakaal SKPst (2012)	39,5%	49,3%
Keskvalitsuse kulude osakaal SKPst (2012)	29,7%	26,9%
Üldiste valitsussektori teenuste kulude osakaal SKPst (COFOGi alusel, 2012)	3,6%	6,7%
Valitsussektori tööjõukulude osakaal SKPst (2012)	10,8%	10,7%
Keskmine aastane töötasu keskvalitsuse keskastme juhtidel (USD PPP, 2011) ²	47 344	126 008*
Keskvalitsuse keskastme juhtide keskmine aastane töötasu suhtena kõrgharidusega töötaja töötasusse	1,1	1,8*
Keskvalitsuse keskastme juhtide keskmine aastane töötasu suhtena SKPsse per capita	1,83	3,17*

* OECD keskmine näitaja. Märgistamata on EL liikmesriikide keskmine.

¹ Variatiivsus näitajates on väga suur.

² Arvestatud on töötasu ja sotsiaalmakseid ning kohandatud tööajaga (D3 positsioon).

Allikad: International Labour Organization (ILO), LABORSTA; OECD Labour Force Statistics; Eurostat; 2012 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments; OECD STAN/National Accounts Statistics

Kokkuvõttes võib öelda, et Eestis on teiste arenenud riikidega võrreldes suhteliselt palju valitsussektori töötajaid ja kuna valitsussektori üldised kogukulud on madalad (sh tööjõukulu keskmisel tasemel), siis jäävad töötajate tasud keskmiselt väiksemaks. Eesti panustab nii valitsussektori kogukuludes kui ka tööjõukuludes teiste Euroopa Liidu riikidega võrdluses enam kultuurivaldkonda ning haridusse, vähem sotsiaalsesse kaitseesse ja tervishoidu. Tegevusvaldkondade kuludes on näha oluline rajasõltuvus – valdkondade vahelised proportsioonid on visad muutuma. Näiteks Eesti on ajalooliselt palju panustanud kultuurivaldkonda ja kuigi kogukulud on just seal viimastel aastatel langenud, jääme võrdluses Euroopa Liidu keskmisega ikka peale. Vastupidiselt on näiteks sotsiaalse kaitse kulud proportsionaalselt enim kasvanud, kuid teistest riikidest jäävad need

endiselt madalamaks. Üldiselt valitseb Eestis siiski tendents, et kulude struktuur muutub Euroopa liikmesriikide keskmisega üha sarnasemaks.

Igasuguste rahvusvaheliste võrdluste juures on oluline meeles pidada, et pole olemas ühte ja ainuõiget avaliku sektori suurust. Näiteid erinevate praktikate nii poolt ja kui ka vastu võib leida igasuguseid. Riikides toimivad erinevad heaoluriigimudelid, mis väljenduvad erinevas riigi rollis, struktuuris ning kuludes. Teadlased on püüdnud leida seoseid riigisektori suuruse ja ülesehitise ning riigi toimimise edukuse vahel. Üldiselt tõdetakse, et ei ole ühest seost valitsussektori suuruse ja selle ülesehituse ning riigi majanduse edukuse vahel. Varasemad uuringud näitavad (60 riigi paneeluuring, andmed aastatest 1960-90), et majanduslik areng on viinud ka avaliku sektori kasvuni, sest avalik sektor pakub rohkem teenuseid ja reguleerib turgu ning industrialiseerimine ja vananev rahvastik on kaasa toonud kõrgemad sotsiaalkulutused.²⁰ Lisaks on leitud seos, et demokraatlikes riikides on avalik sektor suurem kui autoritaarsetes riikides, sest demokraatlikes riikides püüab avalik sektor enam elanike ootustele vastata.²¹ Veidi värskem uuring, mis põhineb Euroopa, Ameerika Ühendriikide ja Jaapani võrdlusanalüüsil järeldab siiski, et väiksema valitsussektoriga riigid tunduvad olevat keskmiselt tõhusamad kui suured.²² Tõhusus on aga suhteline mõiste, mis sõltub sisendressursside kallidusest ega ütle midagi selle kohta, kas avalik teenus on hea kvaliteediga või vastab elanikkonna ootustele.

²⁰ Boix, Carles. (2001). Democracy, Development, and the Public Sector. *American Journal of Political Science*, Vol 45. No.1.

²¹ Sealsamas.

²² Handler, Heinz; Koebel, Bertrand; Reiss, Philipp; Schratzenstaller, Margit. (2005) The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe. WIFO (Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung) Working Papers, No. 246.

Kokkuvõte

Peamised tähelepanekud töötajate arvu muutumise kohta:

- Statistikaameti andmetel vähenes aastatel 2006-2012 avaliku sektori töötajate arv 1,4%²³. Riigi saldoandmike infosüsteemi andmed näitab avaliku sektori töötajate arvu vähenemist 3,6% (so ca 5200 täistööajale taandatud töötajat). Peamine erinevus Statistikaameti ja saldoandmike infosüsteemi vahel tuleneb sellest, et Statistikaamet ei tee vahet osa- ja täisajaga töötajate vahel, saldoandmikes on andmed taandatud täistööaja ekvivalendile.
- Avaliku sektori töötajatest ca 52% töötas riigi haldusalas ning 48% kohalike omavalitsuste haldusalas (proportsioonid on aastate lõikes olnud stabiilsed). Perioodil 2006-2012 riigi haldusalas töötajate arv vähenes 3,1% (kokku ca 2260 töötajat) ning KOV haldusalas vähenes 4,2% (kokku ca 2940 töötajat). Riigi haldusala näitajaid mõjutasid aga oluliselt kahe suure äriühingu lisandumine riigi omandisse: 2007. aastast Eesti Raudtee (hiljem eraldati sellest EVR Cargo) ning 2011. aastast Estonian Air. Kui need kaks äriühingut arvestusest maha võtta, siis oleks töötajate arvu vähenemine perioodil 2006-2012 riigi haldusalas olnud 6% (ca 4400 töötaja võrra).
- Riigi haldusalas toimus töötajate arvu vähenemine järsemalt kui kohalikes omavalitsustes ja peamiselt aastatel 2009 ning 2010. KOV haldusalas on vähenemise toimunud järk-järgult ning jätkus veel ka aastatel 2011 ja 2012.
- Valitsussektori töötajate arv vähenes 3,2% (ca 3800 inimest) ning muu avaliku sektori töötajate arv vähenes 6,2% (ca 1400 inimest). Kui muu avaliku sektori numbritest maha võtta avalikku sektorisse lisandunud Eesti Raudtee ja Estonian Airi töötajad, kujuneb tegelikuks töötajate vähenemiseks muus avalikus sektoris 16%. Kui veel maha võtta valitsussektori koosseisust muu avalikku sektori arvestusse lisandunud tee-ettevõtted, oli vähenemine 19%.
- Nii avalikus sektoris tervikuna kui ka valitsussektoris vähenes ameti- ja hallatavate asutuste töötajate arv, suurenes sihtasutuste ja avalik-õiguslike töötajate arv. Valitsussektori äriühingute töötajate arv kasvas, muus avalikus sektoris vähenes. Muutuste põhjuseks oli nii asutuste ümberkorraldused (näiteks hallatavate asutuste muutmine sihtasutusteks), teenuste sisseostmine kui ka muutused ülesannetes ja tegevustes.
- Alates 2006. aastast realselt suurenes ministeeriumite valitsemisaladest (arvestatud ainult valitsussektorit) töötajate arv Kaitseministeeriumis (peamiselt Kaitseväe arvelt) ning Haridus- ja Teadusministeeriumis (ülikoolide arvelt). Enim vähenes töötajate arv Siseministeeriumi (eeskätt Politsei- ja Piirivalveametis, Päästeametis ja maavalitsustes) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (eeskätt Maanteeameti arvelt) valitsemisalal. Mitmetes riigi põhifunktsioonides töötajate arv oluliselt kahanes (nt politsei ja piirivalve, päästeteenistused, kutseõppeasutused, üldhariduskoolid, kohtud) või toimus paigalseis (sotsiaalse kaitse ja tervishoiu valdkonnas), töötajate hulk kasvas märgatavalt Euroopa Liidu raha jagamise ja haldusega seotud asutustes.
- Muu avaliku sektori asutustest moodustasid suurima osa Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse jäävad äriühingud. Enamikes äriühingutes töötajate arv ulatuslikult vähenes (nt Eesti Energias, Eesti Postis ning riigi tulundusasutuses Riigimetsa Majandamise Keskus).

²³ Statistikaamet korrigeeris oma andmeid 14.02.2014. Varasemate andmete alusel oli samal perioodil avaliku sektori töötajate arv hoopis suurenenud 1,7%.

- Kohalike omavalitsuste töötajate arv vähenes 3,1% (ca 1940 töötaja võrra). Vähenemine tulenes ameti- ja hallatavate asutuste arvelt, sihtasutused ja äriühingud on kasvanud. Veidi kasvas ka omavalitsusliitude haldusalas tegutsevate asutuste töötajate arv (5,4%, ca 90 töötajat).

Peamised tähelepanekud tegevuskulude muutumise kohta:

- Valitsussektoris (s.o keskvalitsus ja omavalitsused kokku) kasvasid perioodil 2006-2012 tegevuskulud 41%, muus avalikus sektoris 122%. Majandamis- ja tööjõukulud tõusid kogu valitsussektoris seejuures suhteliselt sarnases tempos (kasvud vastavalt 41% ja 42%). Valitsussektori kuludest on seejuures siin ja edaspidi topeltkajastamise vältimiseks maha arvestatud Riigi Kinnisvara ASi kulud.
- 2012. aastal kulutas valitsussektor majandamiskuludele ligikaudu 366 miljonit eurot (41%) rohkem kui 2006. aastal. Tööjõukuludele vastavalt umbes 495 miljonit eurot (42%) enam. Seejuures oli omavalitsuste kulude tõus keskvalitsusest oluliselt väiksem. Keskvalitsuses kasvasid aastatel 2006-2012 majandamiskulud 52% ja tööjõukulud 44%, kohalikes omavalitsustes vastavalt 27% ja 39%.
- Muu avaliku sektori asutustel suurenesid majandamiskulud alates 2009. aastast märkimisväärselt ning sellest tulenevalt on suurenenud ka majandamiskulude osakaal tegevuskuludes (60%-lt 70%-le). Valitsussektoris toimus perioodil 2008-2010 väike langus, kuid alates 2010. aastast on nii tööjõu- kui ka majandamiskulud taas tõusutrendis. Valitsussektori tegevuskulud 2012. aastal olid ületanud juba 2008. aasta ehk majanduskasvu järgse tippaasta taseme.
- Riigi haldusalas olid tegevuskulud töötaja kohta kõrgemad kui KOV haldusalas. Ka keskvalitsuses olid valitsemisalade lõikes kulude kasvatamise võimalused ebaühtlased. Tegevuskulu (sh tööjõukulu) töötaja kohta ja selle kasv oli valitsemisalade lõikes ja asutuse ti vii väga erinev. Reeglina olid kulud töötaja kohta suurenenud seal, kus töötajate arvu oluliselt kahanes. Mõned üksikud erandlikud asutused kulutasid tegevuskuludeks 2012. aastal isegi vähem kui 2006. aastal.
- Majandamiskuludest kasvasid valitsussektoris kõige enam spetsiifilised kuluread: kaitseotstarbeline varustus, sotsiaalteenused ning meditsiini- ja hügieenikulud. Muudes majandamiskuludes on suurimad tõusud taristu majandamiskuludes (hoonete ja rajatiste korrashoiuteenused, tüür ja rent, küte ja soojus, remondi- ja hooldusteenused) ja sõidukite ülalpidamise kuludes. Lisaks ka IT kuludes ning kommunikatsiooni, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kuludes. Kui spetsiifilised kuluread arvestusest välja võtta, siis oli keskvalitsuses 2006. aastal kinnistute ja hoonete majandamise kulude osakaal 21% ja 2012. aastal 23% kõigist majandamiskuludest. Kohalikes omavalitsustes olid samad osakaalud 24% ja 29%. Majandamiskulude kasvuga paistavad silma eelkõige need asutused, mis on perioodil saanud uued hooned või juurdeehitused, mis on andnud oma vara üle Riigi Kinnisvara ASile, üürivad hooneid Riigi Kinnisvara ASilt või teistelt pakkujatelt.
- Avaliku sektori töötajatest töötas 2012.a ca 15% muus avalikus sektoris, samas muu avaliku sektori asutuste tegevuskulud moodustasid avaliku sektori tegevuskuludest ligikaudu kolmandiku (muu avaliku sektori tegevuskulud olid 2012.a 1,35 miljardit eurot). Aastatel 2006-2012 on muu avaliku sektori tegevuskulude osakaal avaliku sektori tegevuskuludest märkimisväärselt suurenenud. Põhjuseks nii majandamiskulude üldine kasv kui ka mitme suure äriühingu lisandumine.

- Üldiste valitsussektori teenuste puhul vähenes riigi haldusala töötajate arv enam kui KOV haldusalas, samas kasvasid riigi haldusala kulud enam. Tööjõukulud ühe töötaja kohta aga olid suurimad üldiste valitsussektori teenuste tegevusalal.
- Mõned valitsussektori asutused teenisid märkimisväärset tulu majandustegevusest ning samuti tuli väike osa toetustest väljastpoolt avaliku sektorit ennast. 2006. aastal saadi majandustegevusest teenitud tulust 36% väljastpoolt avalikku sektorit (st teistelt Eesti või välismaa residentidelt). 2012. aastaks oli see osakaal tõusnud 44%-ni. Toetustest tuli 2006. aastal 13% ja 2012. aastal 3% väljastpoolt avalikku sektorit. Summaliselt teenivad sellist tulu kõige enam ülikoolid ja haiglad, kuid osakaaluna tegevuskuludest ei ületa väljastpoolt valitsussektorit saadud tulu üldjuhul ülikoolide puhul kolmandikku ja haiglate puhul 10%. Mõned üksikud muuseumid suudavad väljastpoolt avalikku sektorit teenitud tulust katta isegi 60% tegevuskuludest. Valitsussektori asutuste suutlikkus teenida tulu väljastpoolt avalikku sektorit on aga väga erinev nii samal tegevusalal toimetavate asutuste vahel kui ka aastate lõikes samas asutuses.
- Ka muus avalikus sektoris ei kaasnenud tegevuskulude kasvuga ka tegevustulude kasv. Mitmed riigi äriühingud teenisid 2012. aastal väljastpoolt avalikku sektorit tulu vähem kui oli sama aasta tegevuskulu, tegevustulu suhteline kasv perioodil 2006-2012 oli mitmel äriühingul aeglasem kui tegevuskulu kasv.

Peamised tähelepanekud rahvusvahelise võrdluse kohta:

- Võrreldes teiste kõrgelt arenenud riikidega on Eesti valitsussektori üldised kogukulud madalad, tööjõukulu keskmisel tasemel. Töötajaid on valitsussektoris suhteliselt palju, keskmine töötasu töötajate kohta madal.
- Valitsussektori hõive on nii Eesti kui ka teistes arenenud riikides üldiselt üsna püsiv suurus. Majanduskriisi aastatel ei toimunud ka teistes riikides järske muutuseid.
- Valitsussektori kogukuludes panustab Eesti Euroopa Liidu liikmesriikide keskmiste näitajatega võrreldes oluliselt enam hariduse, kultuuri, riigikaitse, avaliku korra ning majanduse valdkondadesse. Sotsiaalse kaitse, tervishoiu ning üldiste valitsussektori teenuste rahastamise jällegi märkimisväärselt vähem. Eriliselt paistab Eesti silma üldiste valitsussektori teenuste väikese osakaaluga SKPst. Kuigi näiteks Soome valitsussektori kogukulud SKPst on oluliselt kõrgemad kui Eestis (Soomes 56,7%, Eestis 39,5%), siis kultuuri, haridusse, riigikaitse ja avaliku korra tagamiseks panustame isegi rohkem kui Soome.
- Tööjõukulude võrdlus tegevusalade lõikes näitab, et osakaaluna SKTst kulutab Eesti Euroopa Liidu keskmisega võrreldes oluliselt enam kultuuritöötajate (0,3%) ja veidi enam ka haridustöötajate (0,1%) töötasudeks.
- Tegevusvaldkondade kuludes ilmneb ka rahvusvahelises võrdluses oluline rajasõltuvus – ajalooliselt väljakujunenud proportsioone on keeruline muuta. Näiteks Eesti on traditsiooniliselt palju panustanud kultuuri ja kuigi kogukulud (%-na SKPst) on just seal viimastel aastatel langenud, kulutame võrdluses Euroopa Liidu keskmisega siiski enam. Vastupidiselt on näiteks sotsiaalse kaitse kulud proportsionaalselt enim kasvanud, kuid teistest riikidest jäävad need endiselt madalamaks. Üldiselt muutub Eestis valitsussektori kulude struktuur järjest enam Euroopa liikmesriikide keskmisega sarnasemaks.

Soovitused edasiseks analüüsiks:

Käesoleva analüüsi fookuses oli avaliku sektori asutuste ja laiemate tegevusvaldkondade vahelised ressursikasutuse muutused. Analüüs keskendus üksnes sisenditele, st kuludele ja töötajate arvule. Tegemist on esimese omataolise uuringuga ja selle maht ei võimaldanud kõiki tegevusvaldkondi detailselt ette võtta. Hinnangut ei antud ka sellele, kas avaliku sektori ressursikasutus on kooskõlas riigi majanduslike võimalustega või kas riik täidab oma funktsioone hästi, kas avalik teenus on kvaliteetne. Edasiste järelduste ja soovituste tegemiseks oleks vaja keskenduda enam järgmistele teemadele: a) avaliku sektori kulutuste seos üldiste makromajanduslike näitajatega; b) detailsemad muutused tegevusvaldkondade alavaldkondades (COFOG 2. tase); c) riigi ülesannete täitmise põhiprotsesside analüüs; d) ootused riigi funktsioonide täitmisele, tegeliku ressursikasutuse kooskõla püstitatud prioriteetidega.

Poliitikasoovitused

1. Riigi ressursside tõhusa ja otstarbeka kasutamise tagamiseks tuleb tähelepanu alla võtta kogu avalik sektor või vähemalt kogu valitsussektor.

Traditsiooniliselt on riigieelarve raha kasutamise jälgimise fookuses peamiselt ameti- ja hallatavad asutused. Nn riigieelarveliste asutustena tuleks käsitleda aga kogu valitsussektorit. Isegi need asutused, mis suudavad teenida märkimisväärselt tulu väljastpoolt avalikku sektorit, saavad valdava enamuse oma sissetulekust riigieelarvest.

Analüüsitud aastatel on töötajate arvu kasv ja tegevuskulude keskmisest suurem kasv toimunud just sihtasutustes, avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes ja äriühingutes. Erandina on avalik-õiguslikest vähem kasvanud või isegi koomale tõmmanud mõned Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutused. Kui soovitakse otsida vastust küsimusele, kust valitsussektor on paisunud, siis tuleks vaadata just iseseisvate juriidiliste isikute poole.

Ameti- ja hallatavates asutustes on töötajate arv kõige enam langenud ning tegevuskulud kõige vähem kasvanud. Pea kõikides ministeeriumite valitsemisalades on aastatel 2006-2012 läbi viidud suuri struktuurseid muudatusi. Iga organisatsioonilise muudatusega kaasnevad aga täiendavad kulud: koondamistasud, uue töökorralduse väljatöötamine ja juurutamine, visuaalse identiteedi muudatused, IT-lahenduste muutmine, vahel ka asukoha muutmine jne. Seetõttu tuleks mastaapseid reforme ette võtta vaid juhul, kui ollakse veendunud, et saadav kasu ületab kulu ja arvesse võetakse kõik kaasnevad kulud. Mitmete toimunud reformide mõju on veel ka vara hinnata.

Iseseisvate juriidiliste isikute tugevnemine on viinud muu hulgas ka selleni, et valitsusasutuste ressursid poliitikakujundamiseks on suhteliselt vähenenud. Mitmete sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevus mõjutab riigi poliitikat valdkonnas kohati isegi enam kui ministeeriumite tegevus. Poliitiline vastutus sihtasutuste tegevuse eest on aga hägus.

Ka muu avaliku sektori äriühingute tegevus väärib enam tähelepanu, sest selle tegutsemise efektiivsusest sõltub näiteks riigieelarve tulu. Mitmed valitsussektori välised suured äriühingud teenisid 2012. aastal väljastpoolt avalikku sektorit tulu vähem kui oli sama aasta tegevuskulu.

2. Töötajate arvu vähenemine valitsussektoris peab paratamatult jätkuma.

Statistikaameti pikaajaline rahvastikuprognosis näitab, et kui tööjõus osalemine jääb samaks, siis 2040. aastaks kahaneks tööjõud 20%.²⁴ Eestis on teiste arenenud riikidega võrreldes valitsussektori töötajate osakaal tööealisest elanikkonnast niigi kõrge. Et valitsussektor veel enam koormavamaks ei muutuks ning erasektorilt tööjõudu ära ei võtaks, peab töötajate arv valitsussektoris veelgi vähenema. Tööturu trendidega kaasaskäimiseks peaks Rahandusministeeriumi hinnangul näiteks keskvalitsuse töötajate arv jätkuvalt kahanema ca 450 töötaja võrra aastas (u 1%). Töötajate arvu vähendamise vajaduse tingib ka toimunud kiire palgakasv, tööjõud on muutunud kallimaks. Madalate palkadega ei ole võimalik enam kvalifitseeritud töötajaid leida, ent kuna Rahandusministeeriumi eelarve prognooside järgi ei ole võimalik tegevuskulusid kasvatada, siis peab vajaliku töö ära tegema väiksema arvu töötajatega.

²⁴Statistikaamet.

Eesti Pank. Tööturu ülevaade I/2014.

Valitsussektori hõive on üldiselt üsna püsiv suurus. Rahvusvaheline kogemus näitab, et isegi kui hiljutistel kriisiaastatel räägiti vajadusest avalikku sektorit kokku tõmmata, siis suuri ja järske muutuseid arenenud riikides tegelikult ei toimunud. Kuna valitsussektori töötajate absoluutarvud on suured, siis saaksidki märkimisväärsed muutused makrotasandil toimuda vaid juhul, kui töö sisus midagi põhimõtteliselt teistmoodi või vähem tegema hakataks (vt ka soovitus nr 5).

3. Palgakasv peab olema selgelt suunatud madalapalgaliste, kuid kõrget kvalifikatsiooni nõudvate gruppide järeleaitamiseks.

Palgakasv on olnud Eestis viimastel aastatel kiire.²⁵ Tööjõuturul konkurentsivõimeliseks tööandjaks olemiseks on vaja tagada ka avalikus sektoris turuga sarnane palgakasv. Eelarvelised võimalused selleks jäävad aga üha väiksemaks. Samuti on keskmine palgakulu ja selle kasv olnud sektorite, valitsemisalade ja asutuste lõikes väga erinev. Seega ei ole mõistlik ega võimalik tagada ühtlast palkade kasvu kõikjal.

Eesti Pank rõhutab oma viimases tööturu ülevaates, et lähiajal seisab ees palgakasvu oluline pidurdumine ning avalik sektor ei tohiks palgakasvu vedada, sest see muudab erasektori kohanemise keerulisemaks ja võib ohustada eelarve tasakaalu. Kui erasektoris toimub palga korrigeerimine, peab selleks olema valmis ka avalik sektor.²⁶ Samas tuleb arvestada, et avalikus sektoris on enam kõrget kvalifikatsiooni ja spetsiifilisi oskuseid nõudvaid töökohti. 40% kõrgharidusega inimestest on hõivatud avalikus sektoris (kogu tööjõust on avalikus sektoris 26%). Ei saa eeldada, et riik suudab pakkuda kvaliteetset avalikku teenust ja tagada teenuse hea kättesaadavus ilma konkurentsivõimelist palka pakkumata. Kõrge voolavus ja rahulolematuse tähtsates sektorites (st riigi põhiülesannete täitmisel: julgeolek ja avalik kord, haridus, tervishoid, sotsiaalne kaitse) on ohtlikud riigi julgeolekule ning mõjutavad üldist heaolu ja riigi konkurentsivõimet.

Viimastel aastatel ongi püütud eelarveliste otsustega eelistada teatud töötajate grupe (nt õpetajad, politseinikud, kaitsevõimelised). Samas tuleb aga veenduda, et eraldatud täiendav raha ka jõuaks soovitud sihtgrupini. Riigi organisatsiooni ülesehitusest ja regulatsioonidest tulenevalt ei ole aga võimalik alati otseselt tagada, et eraldatud raha leiaks sihipärast kasutamist. Pehmem meetod selle tagamiseks on koguda konkreetseid andmeid ning analüüsida, kas oodatud tulemus tegelikult saavutati. Suurem läbipaistvus riigi kuludes ja avalikustamine aitaks kaasa riigieelarve raha sihipärasele kasutamisele. Teine võimalus on regulatsiooni või organisatsioonilist korraldust muuta. Keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste ülesannete ja rahastamise selge kokkuleppimine aitaks kindlasti vältida seniseid vaidluseid ja üksteisest möödarääkimist näiteks õpetajate või kultuuritöötajate palgakorralduses. Meditsiinitöötajate palgavaidlused on samuti välja toonud nõrkused korralduses, kus vastutus on hajutatud valitsuse, avalik-õigusliku haigekassa ning sihtasutuste või äriühingutena tegutsevate haiglate vahel.

Sarnaselt erasektoriga tuleb ka avalikus sektoris üha enam rõhutada tööjõu tootlikkuse olulisust. Riigieelarve piiranguid arvesse võttes ja teades, et tegevuskulude jätkuv kasv ei ole enam võimalik, peab palgatõusu tagamiseks kaasama töötajate arvu vähenemine ja seega töö efektiivsuse kasv.

4. Majandamiskulude kontrolli all hoidmine muutub üha tähtsamaks.

Alates 2010. aastast on majandamiskulude kasvutempo ületanud tööjõukulude kasvu. Kui kõrvale jätta spetsiifilised kuluread (sotsiaalteenused, meditsiinikulud ja kaitseotstarbeline varustus), veavad

²⁵ Eesti Pank. Tööturu ülevaade I/2014.

²⁶ Eesti Pank. Tööturu ülevaade I/2014.

kulude kasvu kinnistuste, hoonete ja rajatiste haldamine, sõidukite ülalpidamiskulu, IKT ja kommunikatsioonikulud, spetsiifilistes sektorites ka lähetuskulud. Uue taristu ehitamisel või laiendamisel tuleb arvestada hilisemate ülalpidamiskulude kasvuga. Varasemal perioodil ei ole see alati tähelepanu pälvinud. Eriti kohalike omavalitsuste tegevuskuludest nõuavad ühe suurema osa kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud.

Põhjalikumat analüüsi vajaks riigi tugitegevuste tsentraliseerimise projektide edukus. Nii kinnisvara halduses, IKT arendamises kui ka raamatupidamis- ja personaliarvestuses on viimastel aastatel riik läbi viinud laiaulatuslikud ümberkorraldused. Käesoleva analüüsi pinnalt ei ole aga võimalik nende tegevuste otstarbekusele ja tulemuslikkusele täpsemat hinnangut anda. Selgelt tuleb välja üksnes riigi kinnisvara üürimudelile ülemineku mõju, sellega kaasnev oluline kulude kasv, mis on tingitud tegelike kulude nn pildile toomisest. Infotehnoloogiakeskuste loomine on pidurdanud üksikute asutuste IKT kulude kasvu, kuid kulud tervikuna on siiski oluliselt tõusnud. Osa IKT kulusid on tõenäoliselt peitunud ka tööjõukuludesse. Kui raamatupidamisarvestuse koondamine võiks anda kokkuhoidu üldiste valitsussektori teenuste ja valdkondade halduskulus, siis seda mõju käesolevast analüüsist ei nähtu.

Kui majandamiskulude kasv veelgi kiireneb, aga tegevuskulude kasvaks riigieelarves raha ei ole, siis järelikult jääb vähem raha tööjõukuludeks. Ometi rõhutatakse nii poliitilises diskussioonis kui ka riigi strateegilistes dokumentides üha enam vajadust panustada inimestesse. Ka riik tööandjana peaks siin eeskju näitama.

5. Kulude kasvu ohjamiseks tuleb tööprotsessid ja täidetavad ülesanded põhjalikult üle vaadata ning motiveerida asutusi kokku hoidma. Riigi põhitegevused peavad saama prioriteediks.

Tegevuskulude kasvu pidurdamiseks lihtsaid lahendusi enam tõenäoliselt palju ei ole, sest ulatuslike organisatsiooniliste ümberkorralduste ja majanduskriisi aegse kärpe käigus on loodetavasti lihtsad võimalused ära kasutatud. Oluliseks kulude kokkuhoiuks vajaks avaliku sektori töö põhimõttelist ümberkorraldamist, seejuures tööprotsesside ja täidetavate ülesannete ülevaatamist, aga ka avalikule sektorile pandavate ootuste realistlikumaks muutmist. Vajab selget avalikku kommunikatsioon, milliseid ootuseid on võimalik riigil ja omavalitsustel täita.

Tõhusamaks toimimiseks peavad kõik asutused analüüsima, kas oleks võimalik midagi hoopis teistmoodi teha kui seni harjutud. Keskelt ei ole võimalik öelda, kus on ruumi kokkuhoiuks või parendamiseks, sest see eeldab põhiprotsesside sisukat analüüsi. Ühetaoline lähenemine võib veelgi halvendada riigi põhifunktsioonide toimimist. Samas kõigi valdkondade eelisarendamine ei ole võimalik ning selgete prioriteetide seadmine muutub piiratud ressursside kasutamise tingimustes veelgi olulisemaks. Prioritiseerimise vajalikkus tuleneb ka Eesti kui väikeriigi staatusest. Ja seda saab teha ainult keskselt ning poliitilise otsusena.

Keskselt on võimalik ka välja töötada mehhanismid, mis motiveeriks asutusi ressursse tõhusalt kasutama, vajadusel ka kokku hoidma (nt reservi kogumise võimaluste suurendamine või muud meetmed, et vältida näiteks nn aastalõpu kulurallit). Tõhusam tegutsemine peab olema asutustele selgelt kasulik. Seni soovitud tulemusjuhtimise süsteem ei täida tegelikult praktikas seda ülesannet. Ka akadeemilises kirjanduses on rõhutatud, et tulemusjuhtimine avalikus sektoris tekitab hoopis vale motivatsiooni ja töötab vastu ühtse valitsemise põhimõtetele.²⁷

²⁷ Tulemusjuhtimise sobimatuses avalikku sektorisse just organisatsiooni tasemel, selle negatiivsete mõjude ning ühtse valitsemise põhimõtetele vastutöötamise kohta on väga palju akadeemilist kirjandust. Vt nt

Kuigi Eesti paistab rahvusvahelises võrdluses silma üldiste valitsussektori teenuste kulude madala tasemega, näitab põhjalikum ja täpsem analüüs, et tegevusvaldkondade sees on just haldusega seotud kulud märkimisväärselt kasvanud. Seda kinnitab ka asutustepõhine analüüs, mille järgi on rohkem ressursi suunatud sihtasutustesse, mis tegelevad peamiselt haldamistegevustega. Riigi mõjusam toimimine ja parem avalik teenus tähendab aga kindlasti hoopis põhitegevusele enamate ressursside suunamist. Euroopa Liidu toetusraha ja selle administreerimine on väga oluliselt mõjutanud Eesti riigisektori ülesehitust ja toimimist. Uue toetusperioodi võtmeküsimuseks võiks olla administreerimissüsteemi tõhusamaks muutmine. Hiljemalt siis, kui toetusraha väheneb, tuleb olla valmis nende asutuste kokkutõmbamiseks.

6. Tegevusvaldkondadest on riigi ressursikasutusele määrava tähtsusega see, mis toimub hariduses ja tervishoius.

Kui eesmärgiks on saavutada märkimisväärset kokkuhoidu või vähemalt kulude kasvu pidurdada, tuleks erilist tähelepanu pöörata just haridus- ja tervishoiusektorite ümberkorraldamisele. Need on valitsussektoris kõige suurema kulude osakaaluga ja ka absoluutsummas kõige enam kasvanud valdkonnad. Töötajate arvu osas on ka haridus (just ülikoolid) üks kahest reaalselt kasvanud valdkonnast valitsussektoris. Teine olulisena kasvav valdkond nii töötajate arvult kui ka tegevuskuludelt on riigikaitse, ent kujunenud julgeolekupoliitilises olukorras ning tulenevalt Eesti kohustustest NATO liikmena, on selles valdkonnas olemas selge laiem poliitiline kokkulepe. Kogu avaliku sektori kuludest on riigikaitse siiski ka üks väiksemaid valdkondi.

Peamiselt kohalike omavalitsuste halduses olevas üldhariduses on töötajate arv küll vähenenud, kuid kulud kasvanud siiski oluliselt. Teadus- ja arendustegevus ning kõrgharidus (st ülikoolid) on üks väheseid valdkondi, kuhu on analüüsitud perioodil reaalselt inimressursi oluliselt juurde tulnud. Haridusvaldkond on erandlik ka selle poolest, et tööjõukulu on kasvanud enam kui majandamiskulu (teine erand on kultuurivaldkond). Võtmeküsimuseks on just teadus- ja arendustegevusse ning kõrgharidusse suunatud ressursside tõhus ja mõjus kasutamine. Üldhariduskoolide osas on pikalt räägitud vajadusest koolivõrku kokku tõmmata ja ka riigi tegevused on vastavalt planeeritud, käesolev analüüs toob selle tähtsuse veelkord välja.

Tervishoius on küll töötajate arv stabiilne, kuid tegevuskulude kasv hariduse järel teisel kohal. Kuigi tervishoiu omapäraks on väga kallis tööjõud, siis ka siin sektoris on just majandamiskulud kasvanud kiiremini kui tööjõukulud.

Ka teistes valdkondades on põhimõttelised muutused möödapääsmatud, kuid hariduses ja tervishoius oleks kogu valitsussektori seisukohalt võimalik saavutada kõige suurem rahaline mõju.

Christensen, Tom; Lægreid, Per (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, Public Administration Review, Nov/Dec, 1059-1066.

Governments for the Future. Main report. (2013) Finnish Ministry of Finance, Kättesaadav <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/22/cover>.

O'Flynn, Janine; Buick, Fiona; Blackman, Deborah & John Halligan (2011) You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-Up Government, International Journal of Public Administration, 34:4, 244-254.