

Esmatähtsate avalike teenuste tulevik

*Kes meid peatselt ravib ja õpetab ning kes hoiab
korda ja päästab? Milline on realistlik avalike
teenuste osutamise tase väljaspool Harju- ja
Tartumaad?*

Esmatähtsate avalike teenuste tulevik

Kes meid peatselt ravib ja õpetab ning kes hoiab korda ja päästab? Milline on realistlik avalike teenuste osutamise tase väljaspool Harju- ja Tartumaad?

Teadmiseks, et

esmatähtsad ehk **esmateenused** on need teenused, millest sõltub inimeste igapäevane toimetulek (nt hooldus) ja heaolu (nt kauplus) või isegi elu ja tervis (nt pääste, arstiabi) ning millega inimesed sageli kokku puutuvad (nt üldharidus) või mille puudumine võib suuri probleeme tekitada (nt korrakaitse).

Kokkuvõte

Riigikontrolli ülevaade viitab riigi tuumikfunktsioone kandva nelja ametirühma – perearstide, üldhariduskoolide õpetajate, politseiametnike ja päästjate – hõivetrendide näitel, et oleme Eestis jõudnud aega, kus tuleks ausalt tunnustada: kõikjal riigis ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste pakkumine käib meile üle jõu. Selle põhjuseks ei ole mitte ainult raha, vaid ka inimeste puudus.

- Käsitletud valdkondadest on kõige probleemsem perearstiabi, sest pensionile siirduvaid perearste on rohkem kui kandidaate, kes võiks vabad kohad täita. Ligi pooled perearstidest on 60aastased või vanemad ehk on kas juba praegu pensioniealised või saavad soovi korral lähemal ajal pensionile minna. Üha raskem on leida perearsti nimistule uusi arste, luhtunud konkursside arv on viimase viie aasta jooksul kasvanud neli korda. On nimistuid, kus perearsti asemel on ajutine asendaja olnud lausa 7 aastat. Residentuuri lõpetajaid on pikema aja jooksul olnud vähe ja neistki võtavad endale kohe nimistu vähem kui pooled. Residentuuri lõpetajad ei soovi sageli töötada Tallinnast või Tartust eemal.
- Üldhariduskoolide õpetajate ametirühmale on iseloomulik, et klassiõpetajaid jätkub, kuid nappus on just aineõpetajatest (ennekõike loodus- ja täppisteaduste pedagoogidest). Kümne aasta vaates väheneb üldhariduskoolide õpilaste arv, kuid murekoht on, et pedagoogid ei taha väljapoole suuremaid keskusi õpetama minna. Eesti õpetajatest on enam kui kolmandik üle 55aastased ehk jõuavad järgmise kümne aasta jooksul pensioniikka või on juba pensionieas. Samas on alla 30aastaste õpetajate osakaal püsinud juba kümme aastat ühel tasemel ehk alla 10%.
- Politseiametnike on enam-vähem vajalikul hulgal, kuid päästjaid napib paiguti juba praegu. Viie või kümne aasta pärast on aga nende defitsiit terav, sest esiteks ootab ees politseiametnike ja päästjate pensionile mineku tõusulaine ja teiseks tuleb peale liiga vähe neid, kes tahaks seda tööd teha.

Politsei- ja Piirivalveameti hinnangul lahkub aastani 2030 teenistusest ligikaudu 350–400 politseiametnikku enam, kui neid Sisekaitseakadeemiast juurde tuleb. Tööjõu volavuse tõttu on peatselt vaja aastas leida enam kui 100 päästjat, kuid päästjaks tahtvaid sobilikke inimesi on tööturult võtta poole vähem ehk umbes 50–55 inimest aastas. Kokku lahkub 10 aasta jooksul teenistusest 500 päästjat rohkem, kui seniste trendide jätkumise korral tuleb juurde noori, kes on valmis päästjaks õppima.

Seega seisavad esmateenuste osutamises ees murrangulised muutused, millel võib olla oluline mõju teenuste kättesaadavusele, seda eriti piirkondades, mis ei ole Tallinna või Tartu lähedal. Probleemi põhjuseks on nii rahvastiku vananemine ehk noori tuleb vähem peale kui ka asjaolu, et nende vähestegi noorte erialavalikute eelistuste hulgas ei ole esmateenuste ametirühmad.

Kõikjal Eestis, v.a Harju- ja Tartumaal, on teenuste kättesaadavus probleemne

Riigikontroll kandis kaardile info, millises piirkonnas ja millises ametirühmas tekib järgmise 5–10 aasta jooksul töötajatel õigus minna pensionile (vt joonis 1).

Ülevaade näitab, et kogu Eesti väljaspool Harju- ja Tartumaad on ääremaa. Ääremaa all on siin silmas peetud piirkonda, kus korraga on ohus mitmete esmateenuste pakkumine. Maakonniti ja ametirühmade kaupa ei ole pilt päris ühesugune, kuid üldistatult võib väita, et esmatähtsate teenuste kestlik pakkumine on küsimärgi all kõikjal peale nende kahe maakonna. Põhjuseks on suur pensionieelikute osakaal korraga mitmes ametirühmas ja ühtlasi kehvad lood järelkasvuga.

Protsentuaalselt on kõige rohkem pensioniealisi või lähiajal pensioniikka jõudvaid perearste, õpetajaid, politseiametnikke ja päästjaid Hiiu-, Saare- ja Läänemaal, samuti Lääne-Virumaal. Situatsioon on parem Ida-Virumaal ning juba mainitud Harju- ja Tartumaal.

On tekkinud olukord, kus arstid ja õpetajad ei taha tööle minna isegi maakonnakeskustesse. Selline suundumus mõjutab dominoefektina kogu piirkonna arengut.

Lipp lipi ja lapp lapi peal moodusel probleemide lahendamine ei loo tuleviku suhtes kindlust

Kuigi esmateenuste pakkujate muredest ja teenuste kestlikkuse riskidest on avalikkuses pidevalt juttu olnud, ei ole need seni inimeste taluvuspiiri veel ulatuslikult ületanud, sest esmateenuste pakkujad on püüdnud eri viisil probleeme hädapärastel leevendada kas oma asutuse või valdkonna piires.

Hädavajadusest ajendatud kitsad meetmed muudavad aga kogu süsteemi ka bürookraatlikumaks ja kulukamaks. Näiteks võib ajutiste lepingute sõlmimine asendusarstidega olla sobiv lahendus lühiajaliselt, aga pikas vaates on see koormav, ja mis peamine – ei teki vajalikku stabiilsust.

Esmateenuste tase sõltub järelikult palju asutuste juhtide nupukusest, juhtimisoskusest, töötajatele vastutuleku võimalustest jm. Olulisel kohal on ka juhuslikkus – näiteks võib hajaasustusega piirkonda tulla töötaja, kes soovib naasta nostalgilistel põhjustel kunagisse sünnipaika või kel on ääremaale minekuks muu isiklik põhjus.

Sellisel meetodil tegutsedes jõutakse vaid hädapärastel ja ajutiselt auke lappida. Sageli võib samas piirkonnas või eluvaldkonnas tekkida uus probleem, enne kui vanaga on jõutud midagi ette võtta.

Teadmiseks, et

esmateenuste pakkujad on mitmesuguste töökorralduslike võtetega mõjutanud oma asutuse või tööpiirkonna personali-vajadust, näiteks annavad päästjad juba ametisse astudes nõusoleku töötada vajaduse korral ka kodukohast kaugemal.

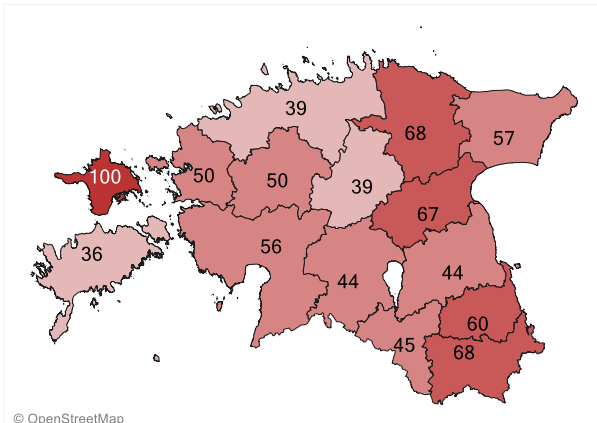
Niisamuti on paindliku personalipoliitika abil suudetud leida uusi inimesi, näiteks õppimise ja töötamise osava sidumise abil. Aina olulisemaks on kõikides ametirühmades saanud töötajate eelistustega arvestamine ning ajutine ja lepinguline asendamine.

Levinud on ka erinevate lisa-, asendus- ja kaugustasude maksmine, mis on otseste kulude (nt transpordikulu) katmise kõrval üha püsivamaks muutunud.

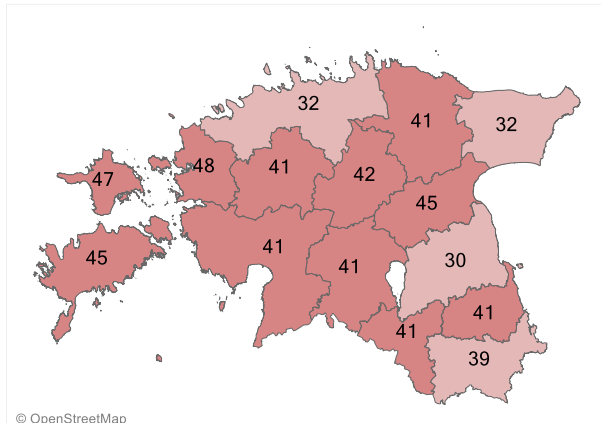
Ülitähtis tööjõuprobleemiga toimetuleku abinõu on üha laialdasem vabatahtlike kasutamine.

Joonis 1. Pensionieelikute ja -ealiste osakaal maakonniti ametirühmade kaupa*

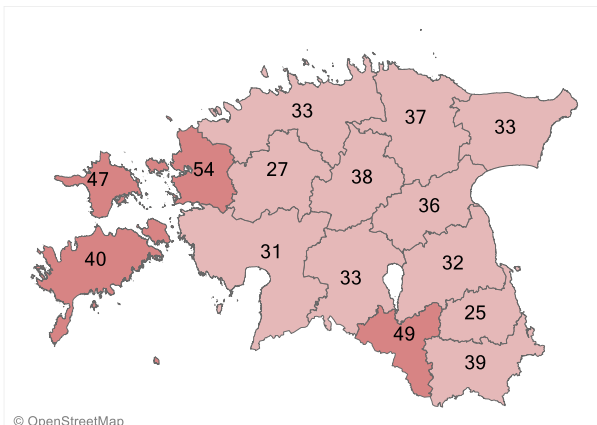
Perearstid



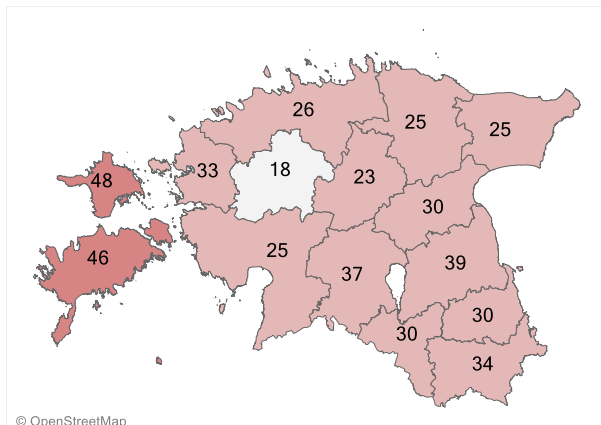
Õpetajad



Politseiametnikud



Päästjad



* Andmed politseiametnike ja päästjate kohta on 01.01.2020. aasta seisuga, perearstide kohta 01.06.2020. aasta seisuga ja õpetajate kohta 2019/2020. õppeaasta seisuga

Teadmiseks, et

pensionile minemise õigus on elukutsete vaates ja isegi nende sees erinev. Sel põhjusel on eri ametirühmades pensioniealiste ja -ealike vanusepiirid erinevad.

Riiklik vanaduspensioniiiga tõuseb järkjärgult 2026. aastaks 65 eluaastani. 2020. aastal on pensioniiga 63 aastat ja 9 kuud, 2021. aastal on see 64 aastat. See puudutab **perearste ja õpetajaid**.

Päästjatel ja politseiametnikel on eri aegadel kehtinud erisugune pensionile minemise korraldus ja sellepärast erinevad teenistujate pensionile siirdumise õigused (vt põhjalikumalt vastavatest aruandete peatükkidest).

Üldistades võib öelda, et osa **päästjaid** võib pensionile minna kolm aastat enne riikliku vanaduspensionii ega saabumist (see soodustus kehtib kuni 2023. aastani), osa aga oluliselt varem (kui staaž lubab).

Mõned **politseiametnikud** saavad politsei-pensionile minna 50aastaselt, mõned 55aastaselt, kuid eelduseks on muude nõuete täitmine (neist olulisem on staaž).

Tööjõuprobleemile ei ole lihtsaid ega kiireid lahendusi

Tööjõunappust on väga raske ületada, sest väljaõpe on üldjuhul aastatepikkune. Ka paljast koolitustellimuste, töötajate palkade ja värbamiste arvu kasvatamisest ei piisa, sest ei ole inimesi, kes asendaks neid, kes vanuse tõttu järkjärgult tööturult lahkuvad.

Valdkondade juhtasutused näevad tööjõuprobleemi ühe lahendusena elukutse populariseerimist, soodustusi õppuritele nende erialasele tööle asumise korral, paindlikku töö- ja õppeaja korraldamist, kogunud inimeste ümberkoolitamist jm. Konkurents käib aga paljuski samade inimeste peale ja kvalifitseeritud tööjõudu vajavad ka teised sektorid.

Kindlasti on tööjõunappuse leevendamisel palju kasu vabatahtlike teenusepakkujate panuse edasisest suurendamisest. Siin on aga sama mure: kui inimesi on vähe, siis ei jätku ka vabatahtlikke, et kõiki esmateenuseid mingilgi tasemel osutada. Kuigi vabatahtlikel on mingites rollides võimalik tegutseda nii siseturvalisuse, hariduse kui ka meditsiini valdkonnas, on üheks nende potentsiaali piiravaks teguriks ettevalmistus – kõikidel vabatahtlikel ei ole elukutselistega võrdsel alusel panustamiseks vajalikku kvalifikatsiooni, nii näiteks ei ole võimalik kasutada harrastusperearsti teenust.

Innovatsioon tehnoloogias ja teenuste pakkumise korralduses pakub leevendust, aga olulisem on inimeste vaim paratamatuteks muutusteks valmis panna

Üheks avalike teenuste arendamise suunaks on e-lahenduste juurutamine. Mõned praegu ajutised (e-)praktikad tulebki võib-olla püsivaks teha, näiteks kaugõustamine perearstiabis, väikekoolis puuduva aineõpetaja asendamine suurkoolist antavate distantstundidega ja kolmanda sektori ulatuslikum kaasamine avalike ülesannete täitmisel.

Riik saab tuumikametirühmade töötajate tegevust ka nutikate masinate ja arvutiprogrammidega tõhustada, kuid tehnika ning tehnoloogia ei saa esmateenuste osutajaid täielikult või piisavalt asendada – nad peavad füüsiliselt kohal olema. Neil töötajatel on ülioluline roll ka selles, kuidas inimesed riiki, sellega kokkupuudet ja selle juhtimist tajuvad.

Seepärast on muutused möödapääsmatud ja talutaval miinimumtasemel teenuse kriteeriumid tuleb uuesti läbi arutada ja kokku leppida. Tulevikus määrabki esmateenuste kättesaadavuse see, kas riik suudab teha läbimõeldud otsuseid. Rahvastiku ja tööjõu edasised trendid on võrdlemisi hästi teada, sestap on vaja reformida avalike teenuste korraldamise poliitikat tervikuna.

Peaküsimus on, kuidas säilitada väikese rahvaarvuga ja regionaalselt ebahütlase rahvastiku paiknemisega Eestis optimaalne tasakaal riigi võimaluste ja inimeste ootuste vahel.

Sellega kaasneb ohtralt teisi küsimusi: kuidas, kus ja millistel juhtudel osutada teenuseid mittekontaktset ja distantsilt? Kus ja kuidas tuleb sõitma panna n-õ riigibuss või riigitakso, mis viiks teenuseosutajad inimeste juurde kohale, või vajadusepõhine sotsiaaltransport, mis viib inimesed teenuseosutaja juurde? Kes viib lapsed kooli ja vanemaealised arstile? Kas väikestes haldusüksustes või isegi maakonna piirides teenuste korraldamine on elujõuline või peaks rääkima koostöövormidest suuremates piirkondades? Kuidas teha nii, et esmateenustes tekiks reserv (nt jätkuks väljaõppinud inimesi, oleks olemas tänapäevased töövahendid), mis aitaks võimalikult valutult tegevuskeskkonda tabanud ootamatusi taluda? Need on vaid mõned mõttekohad, millega edasiminemine eeldab ka seadusandja sekkumist.

Mida riik saab teha?

- Luua uusi soodustusi noorte või karjääri muutvate töötajate ligimeelitamiseks ning järelkasvu koolitamiseks.
- Hoida olemasolevaid töötajaid kauem hõives, arendada nende kvalifikatsiooni ja võimaluse korral pakkuda neile tööd teistel ametikohtadel.
- Võtta kasutusele mitmesuguseid uuendusi, mida pakub tehnoloogiline ja sotsiaalne innovatsioon, et vähendada tööjõu vajadust.
- Seada teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele realistlikud nõuded.

Kõige tõenäolisemalt tuleb mingil viisil kombineerida kõiki neid lahendusi. Igal juhul on tarvis asuda otsuseid tegema juba praegu, sest otsuste mõju saavutamiseks kulub aastaid.



Janar Holm
riigikontrolör

novembris 2020

Sisukord

Perearstid	8
Perearsti nimistute arv on kahanenud	8
Pea pooled perearstid on juba 60aastased või vanemad	8
Rohkem kui pooltes maakondades on keskmine nimistu optimaalsest suurem	10
Nimistule perearsti leidmine on muutunud järjest raskemaks	11
Ajutine asendusarst on muutunud perearstiabis üha püsivamaks lahenduseks	12
Perearstiabi tõhustamiseks arendatakse tervisekeskusi, muudetud on rahastamist ja loodud on inkubatsiooniprogramm	14
Perearstide järelkasv on aastaid tööjõuvajadusele alla jäänud	15
Patsientidel tuleb leppida muutustega perearstiabis	16
Üldhariduskoolide õpetajad	17
Rohkem kui kolmandik õpetajatest jõuab kümne aasta pärast pensioniikka või on pensionieas juba praegu	17
Õpetajate vajadust lähitulevikus mõjutavad muutused õpilaste arvus ning koolivõrgu ümberkorraldused	19
Õpetajaid on puudu, ent paljud õpetajad töötavad osakoormusega	20
Õpetajate keskmise palga kasv on olnud märkimisväärne, lähtetoetust on makstud samas summas juba 12 aastat	21
Õpetajate järelkasv ei ole olnud piisav, probleemi võimendab ametist lahkumine peatselt pärast ametisse asumist	22
Osa õppeainete õpetajate puudus seab ohtu heal tasemel hariduse kättesaadavuse	25
Politseiametnikud	26
Politseiametnike üldarv on kahanenud, kuid patrull- ja piirkonnapolitseinikke on senisest enam	27
Politseiametnike keskmine vanus on veidi tõusnud	28
Tööjõu voolavus on olnud stabiilne, ent pensionile minejate arvu suurenemine toob kaasa muutuse	30
Politseiametnike vanusestruktuuri muutumisest tulenevate riskide maandamisega tegeletakse	31
Politseiametnike keskmine palk on Eesti keskmisest kõrgem, Harjumaale ja Ida-Virumaale teenistujate leidmiseks on kehtestatud regioonitasu	31
Abipolitseinikel on korralikult tähtis roll	32
Järelkasvu koolitatakse nii päeva-, kaug- kui ka täiendusõppes	33
Politseiametnikuks tahtjaid on juurde tulnud, aga neid võiks rohkem olla	35
Politseiametnike pealekasv ei kata lahkujate hulka	36
Päästeametnikud	37
Kutseliste päästjate arv on kümne aastaga vähenenud üheksa protsenti	37
Peatselt saab suur hulk päästjaid õiguse minna pensionile	38
Päästjate tööjõuvoolavus on aastatega vähenenud	39
Komandode võrgustik on praegu optimaalne, kuid päästjate vähesus on paiguti siiski probleem	40
Päästjate keskmine palk jääb Eesti keskmisele alla	42
Vabatahtlikke päästjaid käsitletakse päästevõrgustiku loomuliku osana	43
Tulevikus on kutselistest päästjatest suur puudus, sest pensionile minejatele ei jätku asendajaid	44
Päästjate puudujääk on tulevikus terav, kui päästja elukutse populaarsus ei suurene	46
Üldised tähelepanekud	46
Mida ja miks Riigikontroll analüüsis?	49
Lisa 1. Rahvastikutrendid	52
Eesti on vananeva rahvastikuga riik	52

Lisa 2. Avalikke teenuseid muutvad trendid	54
Avalike teenuste korraldamine peab ühiskonna arenguga ühte jalga astuma	54
Kriis on mõjutanud avalikke teenuseid küllaltki tugevalt	56
Jätkusuutlikkus on joonealusest küsimusest põhiteemaks saanud	56
Kriis on tõstnud avalike teenuste reformimise keskseks teemaks inimeste hoidmise ja arendamise	56
Avalike teenuste poliitika uuendamisel on tugev regionaalpoliitiline mõõde	57
Avalike teenuste korraldamises on rohkelt lahtisi küsimusi ja otsusekohti, millele poliitiline debatt peaks vastuse andma	57

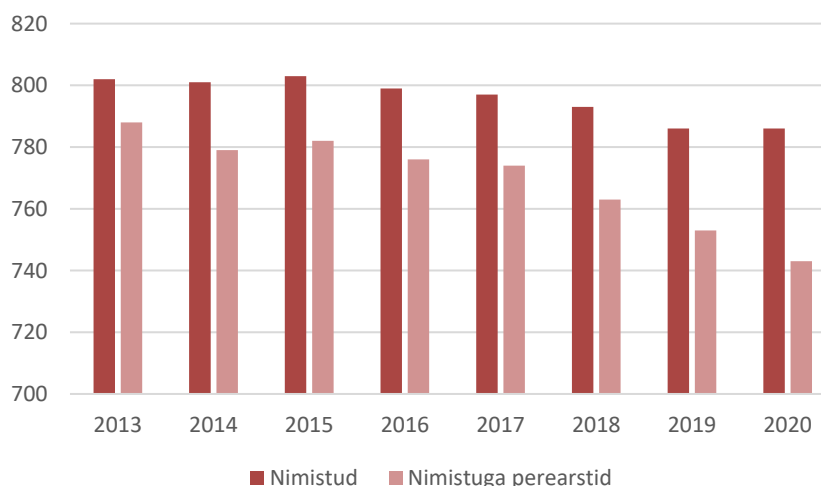
Perearstid

1. Rahvastikutrendid mõjutavad tervishoidu mitmel moel. Inimesed elavad küll järjest kauem, ent tervena elatud aastate arv on viimasel paaril aastal vähenenud.¹ Vananevas ja kasvavate terviseprobleemidega ühiskonnas kasvab nõudlus tervishoiuteenuste ja -töötajate järele. Meditsiinipersonali puudusest on Eestis räägitud juba kaua, kuid seni ei ole läbimurdelist lahendust leitud. Tervisemure korral on esimene kontakt tervishoiusüsteemiga perearst. Kui varem võis öelda, et perearste ja õdesid ei jagu maapiirkondadesse, siis nüüdseks on neid puudu ka maakonnakeskustes ja isegi pealinnas.

Perearsti nimistute arv on kahanenud

2. Eestis on 2020. aastal 736 **nimistuga perearsti** ning kokku 786 nimistut (vt joonis 2).² Nimistute arv on perearstide hulga suurem sellepärast, et kõigil nimistutel ei ole oma perearsti ning nimistu on ajutiselt määratud asendusarstile. 2013. aastal oli nimistuga perearste 788 ja nimistuid 802. Seega on nimistuga perearstide arv viimase kaheksa aasta vältel vähenenud 52 võrra ja nimistute arv samal ajal 16 võrra.

Joonis 2. Nimistuga perearstide arv ja nimistute arv aastatel 2013–2020



Allikas: Terviseamet

Pea pooled perearstid on juba 60aastased või vanemad

3. Perearstide keskmine vanus on viimase kaheksa aastaga tõusnud 3 aastat, olles 2020. aastal 57. Seega on perearstide keskmine vanus lähenemas pensionieale.³ Vanus on tegur, mis oluliselt mõjutab vajadust leida uusi perearste, kuigi paljud perearstid jätkavad pensionieas veel mõnda aega tööd.

4. Näiteks oli 2020. aastal 70aastaseid ja vanemaid perearste 10% (vt joonis 3). Kõige suurem hulk perearste ehk rohkem kui kolmandik kõigist

¹ Vt rahvastikutrendide kirjeldust lisast 1.

² Ülevaates kasutatud andmed 2020. aasta juuni seisuga

³ Perearstid omandavad pensionile minemise õiguse tavapärase riiklikule vanaduspensionile mineku korra kohaselt.

Perearstide arv

Perearsti nimistu – ühe perearsti patsientide nimekiri. Igal Eesti kodanikul ja elamisloa alusel Eestis viibival välismaalasel on õigus registreeruda perearsti nimistusse ja vahetada kirjaliku avalduse alusel perearsti.

Teadmiseks, et

järgmise kümne aasta vältel võib pensionile mineku tõttu perearstide arv väheneda 337 võrra. Perioodil 2025–2030 lisandub neile veel 151 perearsti. Seega vajab ajavahemikul 2016–2025 vanuse tõttu asendamist keskmiselt 34 perearsti aastas ning sealt edasi 2030. aastani 30 perearsti aastas.

Allikas: Urve Mets, Vootele Veldre. Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: tervishoid. Uuringu terviktekst. SA Kutsekoda, 2017.

Perearstide vanuseline jaotus

Teadmiseks, et

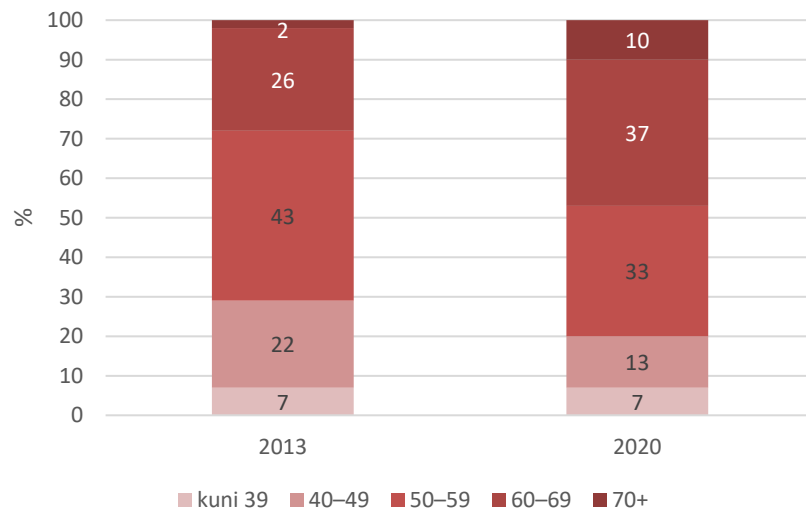
perearstide pensionile siirdumise keskmine vanus on 67 aastat ning mediaan 67,5 aastat.

70aastaseid ja vanemaid perearste on Eestis 71. Kõige rohkem on neid Lääne-Viru maakonnas, kus pea iga viies perearst on vähemalt 70aastane.

Alla 50aastaseid perearste on 152 ning neist suurem osa töötab Harju (104), Tartu (13) ja Ida-Viru (9) maakonnas.

perearstidest kuulub vanuserühma 60–69 aastat. Perearstidest 7% kuulub kõige nooremasse ehk kuni 39aastaste vanuserühma.

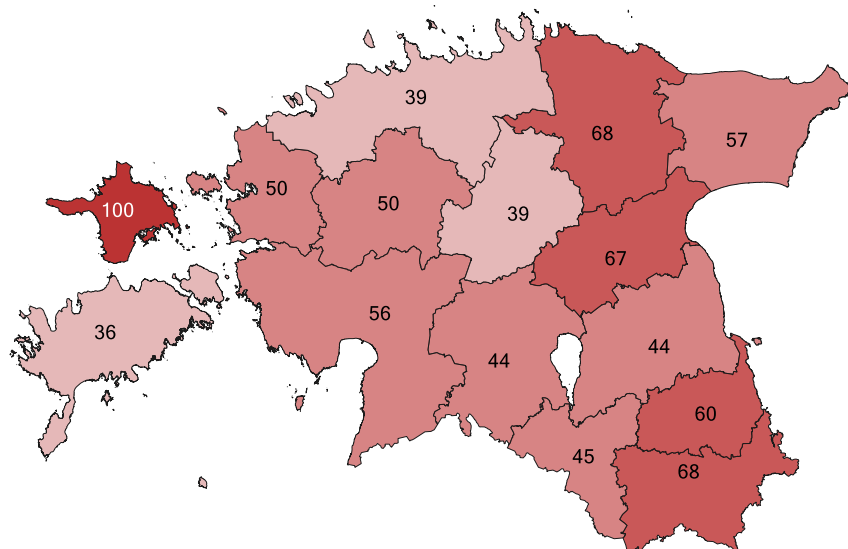
Joonis 3. Perearstide jaotus vanuse järgi 2013. ja 2020. aastal, %



Allikas: Terviseamet

5. Järgmise kümne aasta jooksul jõuavad pensioniikka enam kui pooled praegused perearstid või on pensionieas juba praegu, kui perearstide vanuseline koosseis oluliselt ei muutu. Piirkonniti on 60aastaseid ja vanemaid perearste kõige rohkem Hiiu maakonnas (100%) (vt joonis 4). Enamik perearste on üle 60aastased ka Lääne-Viru (68%), Võru (68%), Jõgeva (67%) ja Põlva (60%) maakonnas. Vähem on neid Saare maakonnas (36%), kus leidub perearste igas vanuserühmas (sh ka noori, s.o alla 40aastaseid), ning ka Harju ja Järva maakonnas, mõlemas 39%.

Joonis 4. 60aastased ja vanemad perearstid maakondades 2020. aastal, %



Allikas: Terviseamet

6. Perearstide põud saab tulevikus olema probleemsem maakondades, kus on lähiajal palju pensionile siirduvaid perearste. Perearste on tegelikult puudu juba praegu. Terviseameti senine praktika näitab, et

suurem osa peremeditsiini eriala lõpetajatest soovib töötada Tallinnas, Tartus või Ida-Virumaal.⁴ Seda kinnitavad ka 50aastaste ja nooremate arstide arvud maakonniti, sest just nendes piirkondades on ka alla 50aastaseid perearste rohkem kui mujal. Seega võib osas piirkondades pensionile siirdujatele asenduse leidmine osutada keeruliseks.

Rohkem kui pooltes maakondades on keskmine nimistu optimaalsest suurem

Muud hõivet mõjutavad tegurid

Teadmiseks, et

nimistuga perearstid võivad tegutseda ettevõtja või palgatöötajana.

Üldarstiabi osutavaid äriühinguid võivad asutada ja neile tegevusluba taotleda ka kohalikud omavalitsused. Omavalitsus võib olla ka äriühingu ainuosanik. Samas saab omavalitsuse asutatud äriühing tervishoiuteenust osutada üksnes koos perearstiga, kellele on Terviseameti otsusega antud nimistu.

Tabel 1. Nimistute arv suuruse järgi

Nimistu suurus	Nimistute arv
Kuni 1200	78
1201–2000	569
2001–2400	126
Üle 2400	13

Allikas: Terviseamet

7. Eesti perearstisüsteem põhineb nimistutel. See tähendab, et igal perearstil on seaduse järgi üks nimistu ja teeninduspiirkond, mis on Terviseameti määratud. Nimistute suuruse piirarvu kinnitab sotsiaalminister, võttes aluseks nii elanike arvu kui ka perearsti nimistu keskmise suuruse.

8. Eesti Perearstide Seltsi, Terviseameti, Eesti Haigekassa ja Sotsiaalministeeriumi hea tahte leppe kohaselt peetakse kvaliteetse perearstiabi tagamisel optimaalseks nimistu suuruseks 1600 inimest.⁵ Seaduse järgi on perearsti nimistu piirsuurus kas 1200–2000 või 2001–2400 inimest.⁶ Viimasel juhul peab perearstiga koos töötama veel üks arst, kes võib olla üldarsti kvalifikatsiooniga.

9. 2020. aastal on Eestis 786 nimistut, neist suurimates on ligi 2800 ja väiksemates alla 500 inimese. Keskmine nimistu suurus Eestis on 1699, maakonniti kõigub see 1380–1904 inimeseni (vt joonis 5). 2013. aastal oli nimistute arv 802 ning nimistu keskmine suurus 1764.

10. Kaheksa aasta jooksul on nimistute arv kasvanud ainult Harju maakonnas, ülejäänud maakondades on nimistute arv jäänud samaks (Saare, Pärnu ja Lääne-Viru maakonnas) või vähenenud. Kõige rohkem on nimistute arv vähenenud Ida-Viru maakonnas (9 võrra). 254 nimistu juures töötas lisaks perearstile vähemalt veel üks arst ning kokku töötas lisaks perearstile nimistute juures 367 arsti. Rohkem kui pooled neist töötasid Harjumaal.

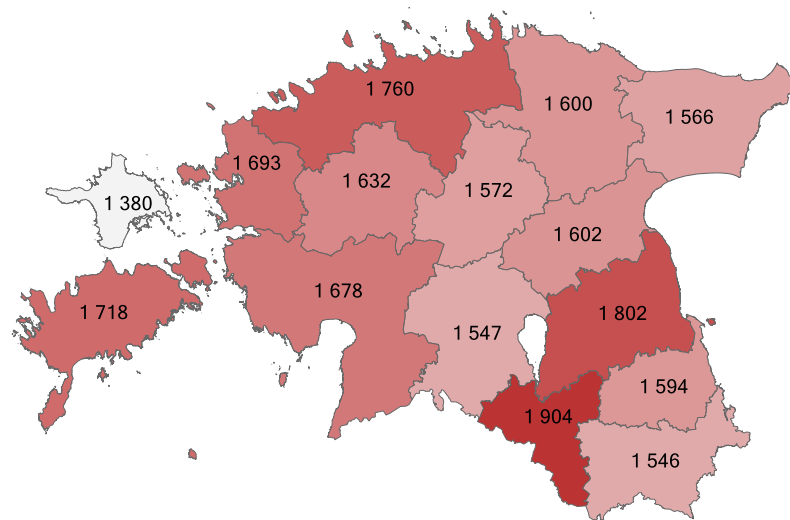
11. Nimistute suurus on seotud nii piirkonna iseärasuste kui ka seal elavate inimeste hulgaga. Terviseameti sõnul võib hõredamalt asustatud regioonis olla inimesi nimistus ka vähem kui 1200, kuid piirsuurusest väiksemad nimistud ei ole haigekassa hinnangul rahalises ega kvaliteedi mõttes jätkusuutlikud. On ka seadusega sätestatud standardist suuremaid nimistuid. Selle põhjuseks on raskus leida nimistule perearst, mistõttu peavad teised perearstid teenindama optimaalsest tasemest suuremat hulka patsiente.

⁴ [Perearstiabi kvaliteetse toimimise tagab laialdasem koostöö](#). Terviseamet, 05.01.2015.

⁵ [Hea tahte koostöökokkulepe „Perearstiabi jätkusuutlikkuse tagamine!“](#). 19.03.2019.

⁶ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#).

Joonis 5. Perearsti nimistu keskmine suurus maakondades 2020. aastal



Allikas: Terviseamet

Teadmiseks, et

perearsti konkursi teade avaldatakse üleriigilise levikuga ajalehes Postimees, Terviseameti kodulehel, Eesti Perearstide Seltsi listis. Kandideerimise tähtaeg on 1 kuu alates väljakuulutamise päevast.

Kandidaadile esitatavad nõuded:

- registreering tervishoiutöötajate riiklikus registris perearstina;
- eesti keele oskus kõnes ja kirjas, soovitatavalt vene, inglise ja soome kõnekeele (olenevalt piirkonnast) oskus.

Kasuks tuleb eelnev töökogemus üldarstiabi osutamisel ning täienduskoolitustel osalemine.

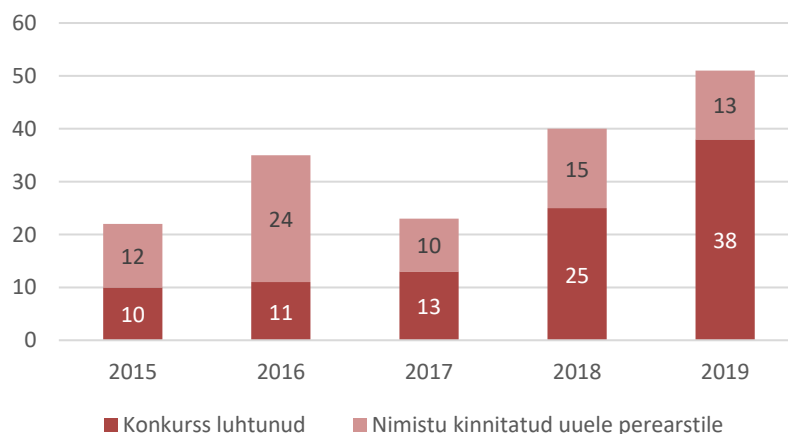
Allikas: [Avaliku konkursi kord perearsti nimistu moodustamise õiguse andmiseks](#)

Nimistule perearsti leidmine on muutunud järjest raskemaks

12. Riik on kohustatud kõigile Eesti inimestele tagama perearsti teenuse, ükski nimistu ei tohi jääda perearstita või ajutise asenduseta.⁷ Kui tekib vajadus luua uus nimistu või mõnele nimistule on vaja otsida uut perearsti, siis valib Terviseamet kandidaadi välja avaliku konkursi korras. Kui konkursi tulemusena nimistule perearsti leida ei õnnestu, tuleb otsida ajutine asendaja.

13. Perioodil 2015–2019 on nimistule perearsti leidmiseks korraldatud 171 konkurssi (vt joonis 6). Neist 97 korral on konkurss luhtunud ning 74 korral on õnnestunud leida nimistule uus perearst. Näiteks luhtus 2019. aastal 38 konkurssi ja vaid 13 nimistule leiti uus perearst. Harvad pole ka juhud, kui nimistule uue perearsti leidmise konkursid kukuvad läbi Harju maakonnas.

Joonis 6. Nimistule perearsti leidmiseks korraldatud konkursid aastatel 2015–2019



Allikas: Terviseamet

⁷ [Eesti tervishoiu arengusuunad aastani 2020](#). Sotsiaalministeerium, 2014.

14. Luhtunud konkursside arv on seega võrdlemisi suur ja see on viie aasta jooksul oluliselt kasvanud. Juhul kui Terviseamet teab juba ette, et teeninduspiirkonnas püsiva perearsti leidmise tõenäosus on väike (nt eelmine konkurss on läbi kukkunud), siis ei hakata (uut) konkursi mõnikord korraldamagi ning otsitakse juba pigem kohe asendusarst.

15. Lähiaastatel kasvab nimistutest loobuda soovijate arv veelgi ja ühtlasi suureneb vajadus uute perearstide järele. Peapõhjuseks on pensionile siirdumine, mis on kõige sagedasem nimistust loobumise põhjus (enam kui 50%-l juhtudest) olnud juba aastast 2013.

Ajutine asendusarst on muutunud perearstiabis üha püsivamaks lahenduseks

16. Perearsti asendamine võib olla lühiajaline (kuni kolm kuud) või pikaajaline (kuni üks aasta, erialase enesetäiendamisega seotud koolituse korral kuni kaks aastat ja lapsehoolduspuhkuse korral lapsehoolduspuhkuse lõpuni). Lühiajalise asendamise korral asendab perearsti tervishoiutöötaja, kellel on arsti kvalifikatsioon. Pikaajalise asendamise korral asendab perearsti tervishoiutöötaja, kellel on perearsti kvalifikatsioon, või premeditsiini residentuuris õppiv arst-resident.

17. Nii lühi- kui ka pikaajalise asendaja leidmine on perearsti ülesanne, kuid pikaajalisest eemalviibimisest tuleb teavitada Terviseametit ja kohalikku omavalitsust. Omaette olukorrad tekivad siis, kui konkursiga ei õnnestu perearstita nimistule perearsti leida või ilmneb muu ettenägematu vältimatu vajadus leida asendaja. Sellistel juhtudel leiab nimistule ajutise asendaja Terviseamet, kes haldab perearstide asendussüsteemi.

18. Asendussüsteemis osalevatele asenduse pakkujatele maksab Terviseamet asendusperioodil ka asendustasu. Sellise tasu saajaid oli 2020. aastal 26.

19. 2020. aasta juuni seisuga on asendusarstid määratud juba 50 nimistule, kuhu kuulub ligi 60 000 inimest (vt tabel 2). Võrdluseks: 2013. aastal oli ajutine asendaja määratud 14 nimistule. 2020. aastal on asendusarste 43. See tähendab, et seitse arsti on asendajaks korraga kahele nimistule.

20. Ajutisi asendajaid töötab juba pea igas maakonnas, v.a Tartu- ja Hiiumaa, ning asendusarst on ligi veerandil piirkonna nimistutest Lääne-Viru, Rapla ja Saare maakonnas. Erinevate asendusskeemide – asendamise kestuse pikendamine, asendamine mitmes nimistus korraga, asendusarsti ja pereõe koostöö (nt telemeditsiin) – kaudu on perearstiabi korraldatud selliselt, et perearstiabi kättesaadavus on tagatud.⁸

Teadmiseks, et

asendustasu sõltub asenduse pakkuja elukoha kaugusest asenduse saaja tegevuskohast järgmiselt:

- kuni 20 km: 592,94 eurot kuus;
- 20–40 km: 784,41 eurot kuus;
- 40–60 km: 975,88 eurot kuus;
- 60 km ja rohkem: 1167,35 eurot kuus.

Teadmiseks, et

asendussüsteemi kaudu asenduse saaja kohustub asenduse pakkujale maksuma minimaalse töötasuna 10,83 eurot tunnis. Kokkuleppel võib tunnitasu olla ka suurem, kuid see peab olema kirjalikult fikseeritud.

Kui asenduse saaja nimistu suurus on asendusteenuse lepingu sõlmimise ajal alla 1200 inimese, kohustub asenduse saaja asenduse pakkujale maksuma minimaalse töötasuna 10 eurot tunnis.

⁸ 03.11.2020 esitas Sotsiaalministeerium tervishoiuteenuste korraldamise seaduse eelnõu, mis näeb ette veel ühe asendusvõimaluse olukorras, kus avalikud konkursid perearsti leidmiseks on korduvalt luhtunud. Sellisesse nimistusse jäänud inimestele võib üldarstiabi ajutiselt pakkuda ka haiglavõrgu arengukava haigla.

Tabel 2. Perearsti nimistute ja ajutise asendajaga nimistute arv ning osakaal 2020. aastal

Maakond	Nimistute arv	Ajutise asendajaga nimistud	
		arv	osakaal, %
Harju	345	9	3
Hiiu	6	–	–
Ida-Viru	89	3	3
Jõgeva	17	2	12
Järva	19	2	11
Lääne	12	2	17
Lääne-Viru	37	9	24
Põlva	16	1	6
Pärnu	52	7	13
Rapla	19	4	21
Saare	18	4	22
Tartu	91	–	–
Valga	14	2	14
Viljandi	30	3	10
Võru	21	2	10

Allikas: Terviseamet

21. Kuigi perearsti asendamist nimetatakse ajutiseks olukorraks, on näiteid, kus asendamise kestust vaadates võib asendamine oma olemuselt olla suhteliselt püsiva loomuga. Näiteks on kolmel nimistul olnud ajutine asendusarst alates 2013. aastast ehk siis juba seitse aastat. Niivõrd kaua kestnud asenduse puhul on seda raske ajutiseks nimetada.

22. Kuivõrd Terviseameti kohustus on tagada teeninduspiirkonnas perearstiabi kättesaadavus, ollakse asendamise korraldamisel võrdlemisi paindlikud ja asendavale arstile püütakse leida sobilik lahendus.

23. Terviseameti hinnangul ei ole elanike vaates olulist erinevust, kas perearstiabi teenust osutab perearst või asendusarst, sest suurem osa asendusarstidest on lõpetanud peremeditsiini eriala. Pigem võib probleemiks osutada asendaja sage vahetumine, samuti võib asendaja erinevalt perearstist, kes vastutab nimistu eest 6 kuud pärast lahkumissoovi esitamist, lahkuda töölt lühikese etteteatamisajaga.

24. Paljud peremeditsiini eriala lõpetajad ei võta Terviseameti sõnul endale nimistut ja asuvad tööle näiteks asendusarstina või nimistu teise arstina. Kõigist 2009.–2020. aastal perearsti eriala lõpetajatest on endale nimistu võtnud 46%. Perearstid soovivad töötada tänapäevastes tingimustes ning meeskonnas, kus on tagatud vajalikud tugiteenused ja kolleegide toetus. Samuti nimetati intervjuudes, et arstid on ligi kümme aastat kestnud õpingute jooksul loonud endale suuremas linnas võrgustiku, millest ei soovita nii lihtsalt loobuda.

25. Perearstide seltsi esindajate sõnul mõjutab asendus- ja perearsti nimistu juures täiendavalt töötavate arstide arvu suurenemist veel see, et

osale arstidele sobibki teise nimistuga töötamine. Põhjuseid on mitu: näiteks on võimalik asendustasuna teenida lisa ja asendamine või täiendava arstina töötamine annab enam vabadust kui püsiva nimistu võtmine.

Perearstiabi tõhustamiseks arendatakse tervisekeskusi, muudetud on rahastamist ja loodud on inkubatsiooniprogramm

26. Sotsiaalministeeriumi sõnutsi on perearstiabi süsteemi tõhustamise üks eesmärke tõsta esmatasandi tervisekeskuste võimekus tasemele, mis võimaldaks neil osutada rohkem teenuseid. Eestis on kavas kuni 2023. aastani investeerida esmatasandi tervisekeskuste ajakohastamisse või ümberehitamisse Euroopa Liidu toetuste raha enam kui 85 miljonit eurot. Sotsiaalministeeriumil on plaanis rajada või renoveerida 2023. aastaks 56 esmatasandi tervisekeskust ning üks maakondlik tervisekeskus.

27. Tervisekeskuste rajamise abil tahetakse luua paremad võimalused perearstide jooksvaks asendamiseks ning tööülesannete efektiivsemaks korraldamiseks, sealhulgas vähendada perearstide halduskoormust, pakkuda inimestele rohkem teenuseid ja diagnostikavõimalusi.⁹ 2020. aastaks on 12 maakonnas rajatud või renoveeritud 33 tervisekeskust, mis teenindavad 176 nimistut.

Tabel 3. Tervisekeskuste ja sealsete nimistute arv maakonniti 2020. aasta

Maakond	Tervisekeskused	Nimistud
Harju	13	60
Ida-Viru	2	9
Jõgeva	1	5
Järva	4	18
Lääne-Viru	3	13
Põlva	1	5
Pärnu	1	4
Rapla	1	9
Saare	1	5
Tartu	3	38
Viljandi	2	7
Võru	1	3

Allikas: Eesti Haigekassa

28. Et motiveerida arste asuma tööle väljaspool Tallinna ja Tartut ning nende vahetus lähikübrust, on kasutusele võetud eriarsti lähtetoetuse meede. Selle otsene eesmärk on mõjutada rahalise stiimuli toel residentuuris eriala omandanud arste valima endale vähemalt viieks aastaks töökoht keskustest kaugemal. Lähtetoetuse suurus on 15 000 eurot. Aastatel 2012–2019 on lähtetoetust saanud 51 arsti, kellest 23 on olnud perearstid.

⁹ [Aastaks 2023 rajatakse üle Eesti kokku 61 uut tervisekeskust](#). Sotsiaalministeerium, 29.11.2018.

29. Väljaspool Tallinna ja Tartut ning nendega piirnevaid valdu töötavad perearstid saavad ka lisatasu ehk kaugusetasu, mille maksmise eesmärk on tagada esmatasandi arstiabi kättesaadavus väljaspool suuremaid keskusi. Kaugusetasuga kaetakse asukohast tulenevad lisakulud, et täiendavalt motiveerida perearste maapiirkondadesse tööle asuma.

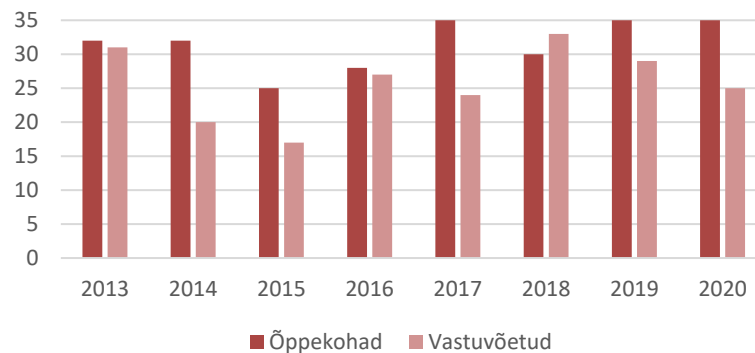
30. Alates 01.04.2020 makstakse perearstidele varasema 196 euro asemel igakuist kaugusetasu 823 eurot. Lähimast haiglast enam kui 40 kilomeetri kaugusel või saarel töötavale perearstile makstakse igakuist kaugusetasu senise 563 euro asemel 1646 eurot.¹⁰ Selle muudatuste tulemusena hakkab täiendavat kaugusetasu saama senise 171 nimistu asemel 285.¹¹

31. Alates 2020. aastast on võimalik perearstil haigekassast rahastatava lisatasu eest võtta tööle peremeditsiini resident või ilma nimistuta perearst. See inkubatsiooniprogramm on loodud väljaspool Tallinna ja Tartut töötavatele perearstidele puhuks, kui nad mingil põhjusel (nt pensionile minek) soovivad loobuda oma nimistust. Loodetakse, et inkubatsiooniprogramm aitab süsteemi juurde tuua rohkem arste, neil paremini sisse elada ja tagada teenuse järjepidevus.¹²

Perearstide järelkasv on aastaid tööjõuvajadusele alla jäänud

32. Eestis on võimalik perearstiks saada, kui läbida Tartu Ülikoolis arsti põhiõpe (6 aastat), millele järgneb erialaõpe Tartu Ülikooli korraldatavas residentuuris peremeditsiini erialal (4 aastat). 2020. aastal oli peremeditsiini residentuuris 35 õppekohta, 2013. aastal 32 kohta (vt joonis 7).

Joonis 7. Perearsti residentuuri õppekohtade ja vastuvõetute arv aastatel 2013–2020



* 2020. a andmed ei sisalda lisavastuvõtu arve, sest need ei olnud aruande koostamise ajal kättesaadavad.

Allikas: Tartu Ülikool

33. Sotsiaalministeeriumi valmisolek õppekohti rahastada on olnud suurem kui soov asuda õppima. Vastuvõetuid oli seoses riigi lisarahastusega rohkem ainult 2018. aastal. Kuigi perearsti eriala populaarsus on Sotsiaalministeeriumi sõnul aja jooksul kasvanud, on vastuvõetuid õppekohtade arvuga võrreldes lõpuks siiski vähem.

34. Perearsti residentuuri lõpetajate arv on viimase seitsme aasta kestel olnud 14–28 vahel, 2020. aastal oli lõpetajaid 17 (vt joonis 8). Tervise-

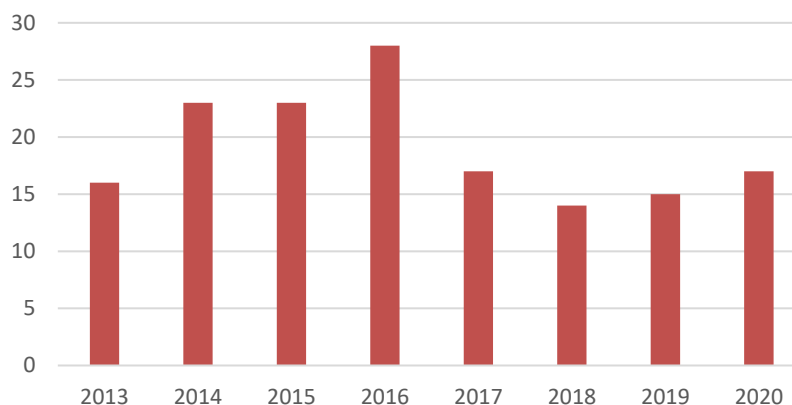
¹⁰ [Maal töötavate perearstide rahastus suureneb](#). Sotsiaalministeerium, 04.03.2020.

¹¹ [Eesti Haigekassa 2020. aasta I poolaasta aruanne](#).

¹² [Tänavu rahastab haigekassa perearstiabi 153 miljoni eurot eest](#). Eesti Haigekassa, 04.03.2020.

ameti andmetel võtavad endale nimistu üldjuhul vähem kui pooled lõpetajad.

Joonis 8. Perearsti residentuuri lõpetanute arv aastatel 2013–2020



Allikas: Tartu Ülikool

35. Samas ei tule perearstide pealekasv ainult otse residentuurist. Eesti Perearstide Selts on toonud välja, et nimistuga perearstina tööleasujate seas on arste, kes pärast õpingute lõppu pole endale nimistut võtnud, aga hiljem seda siiski on teinud. Perearstide seltsi sõnul hindavad arstid eelkõige tugeva meeskonna olemasolu. Samuti aitaks värbamist parandada parem informeeritus töövõimalustest ning nimistut võtmisega seonduva bürokraatia vähendamine.

36. Paljud perearsti eriala lõpetajad eelistavad alustada tööd näiteks nimistu teise arstina või asendusarstina ja võtta suurema vastutuse alles kogemuse kasvades. Sotsiaalministeerium loodab pakkuda tuge eelmainitud inkubatsiooniprogrammi kaudu, mis annab alustavatele perearstidele võimaluse sisse elada, töötades mõnda aega kogunud perearsti kõrval.

37. Samuti on Sotsiaalministeerium seisukohal, et esmatasandi tervisekeskuste süsteem aitab perearstidel koonduda ja seekaudu tekib tugevam vastastikune tugi. Perearstide seltsi arvates vajab perearstide puudus süsteemset lahendamist ning muutused seni harjumuspärasest perearstiabi teenuses on paratamatud.

Patsientidel tuleb leppida muutustega perearstiabis

38. Perearstide nappus on ammine probleem, kuid uuem teadmine on see, et kui umbes viis aastat tagasi oli perearstide nappus terav mõnes maakonnas ja väljaspool maakonnakeskusi, siis nüüdseks on probleem akuutne kogu Eestis.

39. Praeguseks on ligi pooled nimistuga perearstidest 60aastased või vanemad ning 70aastaseid või vanemaid on 10%. Samal ajal on vähe lisandunud noori: kõigist nimistuga perearstidest on alla 40aastaseid vaid 7%. Seega ei saa perearstide puhul rääkida homsest murest, sest neid napib juba täna.

40. Riigi kohustus on tagada kõigile Eesti inimestele perearstiabi teenus. Ent üha sagedasem on olukord, kus nimistule perearsti leidmiseks väljakuulutatud konkursid luhtuvad, sest nimistut võtjat lihtsalt ei leita.

Kokkuvõte

Luhtunud konkursside arv on viimase viie aasta jooksul suurenenud ligi neli korda. Näiteks ebaõnnestus 2019. aastal 38 konkurssi ja vaid 13 nimistule leiti uus perearst.

41. 2020. aastal pole kõigist nimistutest 50-l oma perearsti, seega saab ligi 60 000 inimest peremeditsiini teenuseid asendusarstilt. Asendusarst ei pruugi patsiendi vaatest olla halb lahendus, sest talle on tagatud teenuse kättesaadavus. Samas on perioodil 2013–2020 näiteks mõnel nimistul olnud ajutine asendaja juba 7 aastat ja see tekitab küsimusi süsteemi kestlikkuse kohta.

42. Pensionile siirduvaid perearste on rohkem kui kandidaate, kes võiks vabad kohad täita. Üha raskem on leida perearsti nimistule konkursi korras uusi arste. Residentuuri lõpetajaid on vähe (nt 2020. aastal 17) ja nendest võtavad nimistu endale vähem kui pooled. Peale selle ei soovi residentuuri lõpetajad sageli töötada Tallinnast ja Tartust eemal.

43. Kui töötajaid pole piisavalt, on riigil valikud kokkuvõttes järgmised: anda osa ülesandeid ühe eriala pädevusest teise pädevusse (nt retsepti-õiguse andmine õdedele), edendada tehnoloogilist ja sotsiaalset innovatsiooni (e-konsultatsioon, telemeditsiin jm kaugteenused; nõudepõhine transport jm) ning korraldada tööd senisest efektiivsemalt (nt pensionile siirduva perearsti kõrvale palgata uus perearst, kes võtab lõpuks nimistu üle). Riik on teatud määral kasutanud kõiki neid lahendusi.

44. Suure tõenäosusega peavad nii tervishoiuteenuse osutajad kui ka patsiendid kohanema uute oludega, sest süsteemi käigushoidmine seni sisseharjunud moel ei ole võimalik. Mitmed praegused ajutised trendid – näiteks juba enne kriisi alanud ja eriolukorras hoogustunud kaugnõustamine või see, et inimesel ei pruugi olla enam kindlat pikaajalist perearsti – saavad peremeditsiini korralduse püsivaks osaks.

Üldhariduskoolide õpetajad

45. Eesti õpilaste tulemused on rahvusvaheliste uuringute (PISA) järgi lugemises, matemaatikas ja loodusteadustes maailma parimate seas. Haridussüsteemi tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse aluseks on see, et kõikidesse koolidesse jaguks vajalikul hulgal kompetentseid õpetajaid. Samas on teada-tuntud probleem, et peatselt pensioniikka jõudvaid pedagooge on palju, noori lisandub liiga vähe ning mitmetes Eesti piirkondades on raske leida nõutava kvalifikatsiooniga õpetajaid.¹³ Järgnevas peatükis on keskendutud üldhariduskoolide õpetajatele, õpetajaametit mõjutavatele teguritele ja õpetajate tööturu tulevikule.

Rohkem kui kolmandik õpetajatest jõuab kümne aasta pärast pensioniikka või on pensionieas juba praegu¹⁴

46. Üldhariduskoolides töötas 2019. aastal 15 843 õpetajat ja õpetajate ametikohtade arv¹⁵ oli 13 216 (vt joonis 9). Piirkonniti töötab neist suurem osa Harju (41%) ja Tartu (13%) maakonnas. Ajavahemikus

¹³ Urve Mets, Andres Viia. [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: haridus ja teadus](#). Uuringuaruanne. SA Kutsekoda, 2018.

¹⁴ Õpetajad omandavad pensionile minemise õiguse tavapärase riiklikule vanaduspensionile mineku korra kohaselt.

¹⁵ Õpetajate ametikohtade arv üldhariduskoolides on õpetajate täiskoomuste summa, Haridus- ja Teadusministeeriumi arvutused.

PISA – rahvusvaheline õpilaste õpitulemuslikkuse hindamise uuring (ingl *Program for International Student Assessment*)

Õpetajate ja õpilaste arv

Tabel 4. Õpetajate ametikohtade ja õpilaste arvu muutus 2010. ja 2019. aasta võrdluses

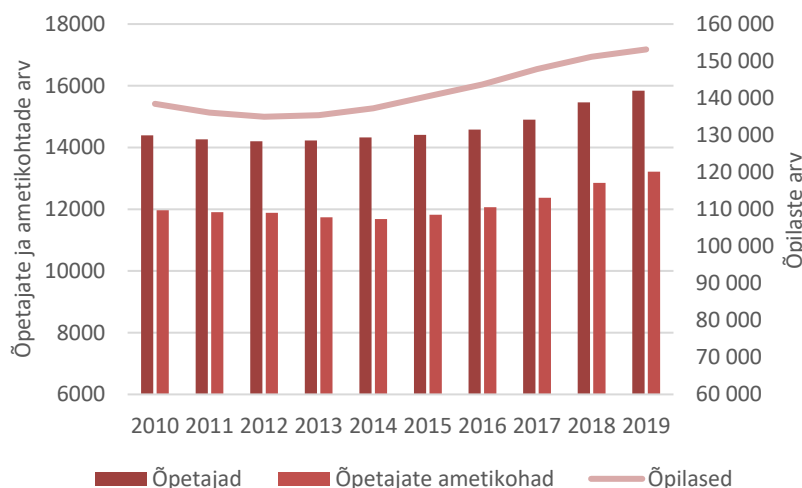
	Õpetajad	Ametikohad	Õpilased
Eesti	+1501	+1247	+14707
Harju	+1508	+1320	+18112
Tartu	+321	+304	+2695
Rapla	+53	+9	+100
Saare	+4	-1	-72
Hiiu	0	-3	-175
Lääne	-9	-8	-236
Ida-Virumaa	-21	-14	-823
Viljandi	-22	-37	-549
Järva	-26	-23	-747
Jõgeva	-29	-49	-892
Valga	-49	-45	-646
Pärnu	-53	-80	-262
Lääne-Virumaa	-57	-36	-852
Põlva	-57	-32	-375
Võru	-62	-60	-935

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Õpetajate vanuseline jaotus

2010–2019 on õpetajate ja õpilaste arv kasvanud viimasel seitsmel aastal, ametikohtade arv aga viimasel viiel. Kasv on toimunud peamiselt Harju, Tartu ja vähesel määral ka Rapla maakonnas (vt tabel 4). Ülejäänud maakondades on õpetajate ja nende ametikohtade arv vähenenud või jäänud samale tasemele ning õpilaste arv vähenenud oluliselt.

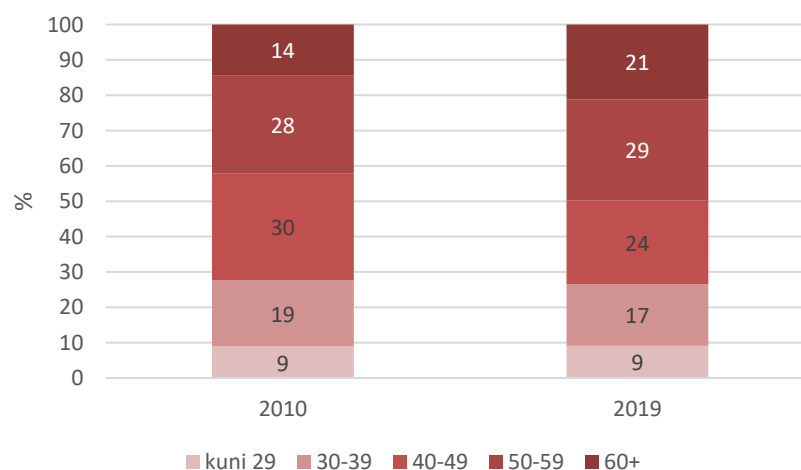
Joonis 9. Õpetajate arv ja õpetajate ametikohtade arv ning õpilaste arv aastatel 2010–2019



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

47. Õpetajate keskmine vanus on viimase kümne aastaga suurenenud 1,6 aastat, olles 2019. aastal 48,3. Õpetajaid vanuses 60aastat ja enam oli viiendik ning pooled kõigist õpetajatest olid 50aastased ja vanemad (vt joonis 10). Samas on alla 30aastaste õpetajate osakaal viimase kümne aasta jooksul olnud püsivalt väiksem kui 10%.

Joonis 10. Õpetajate jagunemine vanuse järgi aastal 2010 ja 2019, %



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

48. Tulevikus on keerukas leida pensionile siirduvate õpetajate asemele uusi õpetajaid.¹⁶ Mõne aine õpetajatest on juba praegu suur puudus. Üheks selliseks valdkonnaks on matemaatika ja loodusteadused (füüsika,

¹⁶ Urve Mets, Andres Viia. [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: haridus ja teadus](#). Uuringuaruanne. SA Kutsekoda, 2018.

keemia, bioloogia, loodusõpetus). 2019. aastal oli juba pea iga viies füüsika- ning iga kuues keemia- ja geograafiaõpetaja pensionieas.

Teadmiseks, et

2019. aastal õpetas Eesti koolides 2084 õpetajat, kes olid juba pensioniealised. See on 13% kõigist õpetajatest. Füüsika-õpetajatest oli pensionieas 19% ning geograafia- ja keemiaõpetajatest 16%.

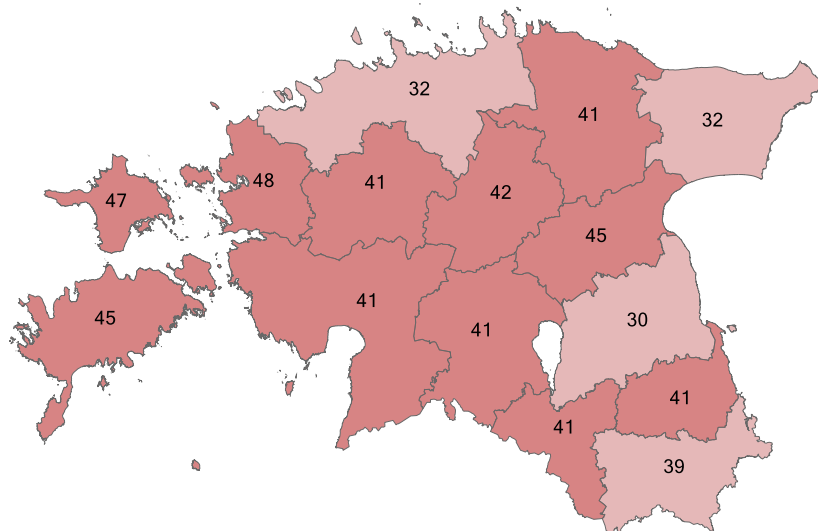
2010. aastal oli pensionieas õpetajaid 1289 ehk 9%.

Matemaatika-, keemia- ja füüsika-õpetajate keskmine vanus oli 2019. aastal 50 aastat, loodusõpetuse õpetajatel 48 ja geograafiaõpetajatel 49 aastat.

49. Kui kümne aasta jooksul noori oluliselt rohkem peale ei tule ning väärikas eas kogenud õpetajad peavad jätkama, siis oleks õpetajatest pensionieas 36% ning veel viis aastat hiljem juba pooled. Piirkonniti on 55aastaseid ja vanemaid õpetajaid kõige rohkem Lääne (48%), Hiiu (47%), Saare ja Jõgeva maakonnas (mõlemas 45%) (vt joonis 11). Lisaks üle 55aastaste õpetajate suurele osakaalule on nendes maakondades alla 30aastaste õpetajate osakaal väike (4–5%, v.a Jõgeva maakond 7%). Üle 55aastaste õpetajate osakaal on väiksem Tartu (30%), Harju (32%) ja Ida-Viru maakonnas (32%).

50. Tartu ja Harju maakonnas on kõige rohkem noori õpetajaid: üle 10%. Need on ka peamised maakonnad, kuhu viimase kümne aasta jooksul on ametikohti juurde tulnud ja kus on õpilaste arv kasvanud. Mujal on ametikohtade arv pigem vähenenud ja noorte õpetajate osakaal vaid 4–7%.

Joonis 11. 55aastaste ja vanemate õpetajate osakaal maakondades 2019. aastal, %



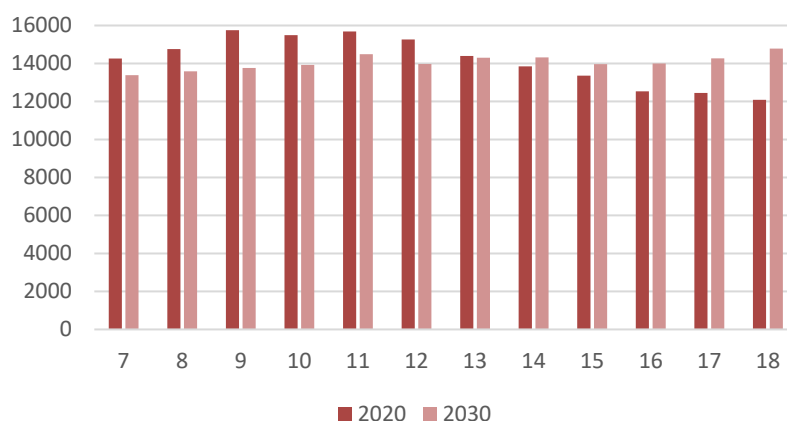
Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Õpetajate vajadust lähitulevikus mõjutavad muutused õpilaste arvus ning koolivõrgu ümberkorraldused

Muud hõivet mõjutavad tegurid

51. Õpetajate vajadust lähitulevikus mõjutab kooliealiste laste (s.t 7–18aastaste) arv ja vanuselise struktuuri muutumine. Kui 2020. aastal on kooliealisi lapsi 169 887, siis 2030. aastal on neid Statistikaameti rahvastikuprognoozi järgi 168 776, see tähendab 1111 last vähem (vt joonis 12). Laste arvu muutusest kooliastmetes ilmneb, et lähitulevikus väheneb laste arv just I ja II kooliastmes (7–12aastased).

52. III kooliastmes (13–15aastased) laste arv suureneb, kasv on veelgi suurem 16–18aastaste rühmas. Siinkohal tuleb aga arvestada, et tegemist on lühiajalise kasvuga, mis tuleneb aastatel 2008–2010 suurenenud sündide arvust, sest tulevikus on sündimus jälle väiksem. Alates III kooliastmest, kus järgmise kümne aasta jooksul õpilaste arv suureneb, on rohkem ka matemaatika ja loodusteaduste õppeaineid. Seega võib kasvada ka vajadus nende ainete õpetajate järele.

Joonis 12. 7–18aastaste arv 2020. aastal ja Statistikaameti rahvastikuprognosis 2030. aastaks

Allikas: Statistikaameti rahvastikuprognosisi põhistsenaarium

Teadmiseks, et

Eestis oli 2019/2020. õppeaastal 516 kooli: 53 algkooli, 306 põhikooli ja 157 keskkooli.

Võrdluseks: Praxise (2014) analüüsi alusel võinuks 2020. aastal Eestis olla 352 põhikooli ja 44 gümnaasiumi.¹⁷

„Koolivõrgu programmis aastateks 2017–2020“ nähti ette, et aastal 2020 on gümnaasiumiastmega koolide arv vähenenud 100-ni ja asutatud on 24 riigigümnaasiumi.

53. Koos demograafiliste trendidega avaldavad õpetajate järelkasvu vajadusele mõju ka koolivõrgu ümberkorraldused. Laste arv on viimase kümne aasta jooksul paljudes Eesti maakondades oluliselt vähenenud, koolide arv on aga kahanenud tagasihoidlikumalt. Haridus- ja Teadusministeerium soovib koostöös omavalitsustega viia üldhariduskoolide võrgu vastavusse demograafiliste trendidega, toetades ilma põhikooliklassideta gümnaasiumite ja riigigümnaasiumite loomist ning suurendades seeläbi omavalitsuste võimekust keskenduda kvaliteetse põhihariduse pakkumisele. Niisiis peaks tulevikus koolivõrgu reformide tulemusel muutuma haridusvõrk piirkondades, kus õpilasi on vähem.

Õpetajaid on puudu, ent paljud õpetajad töötavad osakoormusega

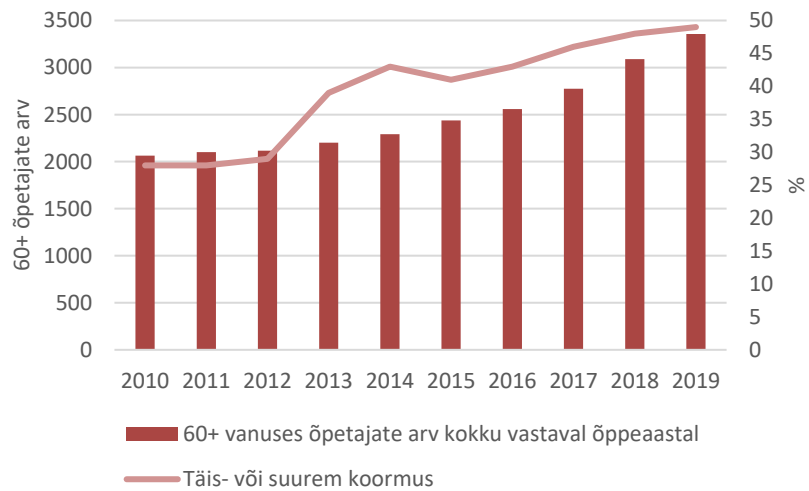
54. Üldhariduskoolide õpetajate keskmine koormus on 2019. aastal 0,83. See näitaja on püsinud samaväärsel tasemel viimased kümme aastat. Kuigi õpetajate puudus on akuutne, töötab 42% Eesti õpetajatest osakoormusega. Õpetajate koormus erineb märgatavalt kooli suuruse ja asukoha vaates: väikestes koolides ja maapiirkonnas on see selgelt väiksem.¹⁸ Täiskoormusega saavad õpetajad töötada suuremates keskustes, kus on piisavalt õpilasi ja koolivõrk on õpilaste arvu arvestades optimaalne.

55. Vähemalt täiskoormusega töötavate õpetajate osakaal on viimase kümne aastaga suurenenud 45%-lt 58%-ni. Märkimisväärne on, et vähemalt täiskoormusega töötavate 60aastaste ja vanemate õpetajate osakaal on kasvanud 28%-lt 49%-ni. Seega teevad 60aastased ja vanemad õpetajad ära üha suurema osa kogu õppetööst (vt joonis 13).

¹⁷ Kaire Pöder, André Veski, Laura Kirss ja Triin Lauri. [Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020](#). Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2014.

¹⁸ Rena Selliov, Kristel Vaher. [Õpetajakoolituse lõpetanud ja alustavad õpetajad EHISe andmetel](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2018.

Joonis 13. 60aastaste ja vanemate õpetajate arv ning 60aastaste ja vanemate täis- või enama koormusega töötavate õpetajate osakaal aastatel 2010–2019



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Teadmiseks, et

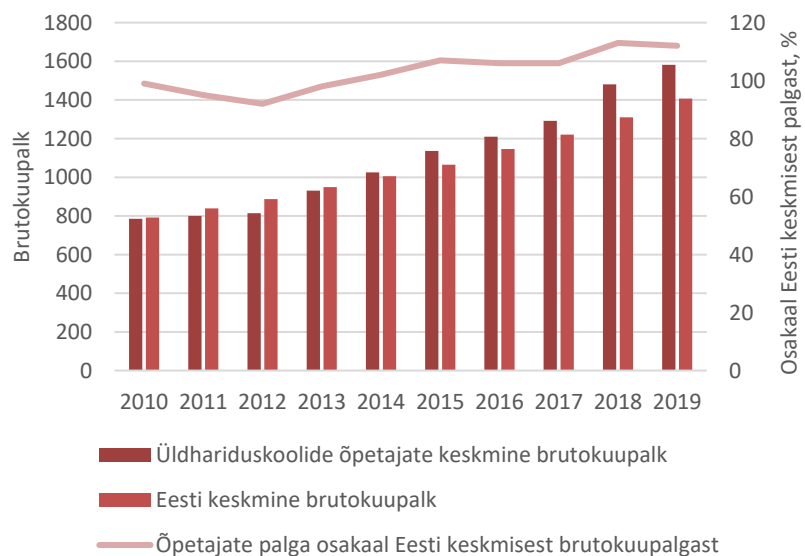
elukestva õppe strateegia 2020 seadis eesmärgiks võrdsustada üldhariduskooli õpetajate keskmine palk Eesti kõrgharidusega töötaja keskmise palgaga. Plaan nägi ette jõuda 2020. aastaks tasemele, kus õpetaja keskmine brutokuupalk moodustab 120% Eesti keskmisest brutokuupalgast.

Allikas: [Elukestva õppe strateegia 2020](#)

Õpetajate keskmise palga kasv on olnud märkimisväärne, lähtetoetust on makstud samas summas juba 12 aastat

56. Viimase kümne aasta jooksul on õpetajate palk märkimisväärselt tõusnud, möödudes Eesti keskmisest palgast (vt joonis 14). Õpetajate palk on viimase üheksa aastaga kasvanud pea kahekordseks: kui 2010. aastal oli üldhariduskoolide õpetajate keskmine brutokuupalk 785 eurot, siis 2019. aastal oli see 1582 eurot ja moodustas 112% sama aasta Eesti keskmisest palgast. Edenemine ei ole siiski olnud nii kiire, kui riigi seatud eesmärgid ette nägid: sihiks oli 120% Eesti keskmisest palgast aastaks 2020.

Joonis 14. Üldhariduskoolide õpetajate keskmine brutokuupalk ja Eesti keskmine brutokuupalk ning õpetajate palga osakaal Eesti keskmisest palgast aastatel 2010–2019



Allikas: Haridussilm

57. Selleks, et toetada kvalifitseeritud õpetajate juurdekasvu ja muuta õpetajaamet atraktiivsemaks, käivitati 2008/2009. õppeaasta algusest

õpetajate lähtetoetuse meede. Lähtetoetust said varem taotleda õpetajad, kes lisaks toetuse muudele nõuetele alustasid pärast õpingute lõpetamist tööd väljaspool Tallinna ja Tartut. 01.02.2018 laiendati toetuse sihtrühma: lisaks üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste õpetajatele on toetust oodatud taotlema ka tugispetsialistid (logopeed, eripedagoog, koolipsühholoog, sotsiaalpedagoog). Alates 01.02.2018 saavad seda taotleda ka õpetajad, kes asuvad tööle Tallinnas või Tartus.

Teadmiseks, et

lähtetoetuse taotlemisega võtab õpetaja või tugispetsialist endale kohustuse töötada oma ametikohal viis aastat.

Tabel 5. Õpetaja lähtetoetuse saajate arv

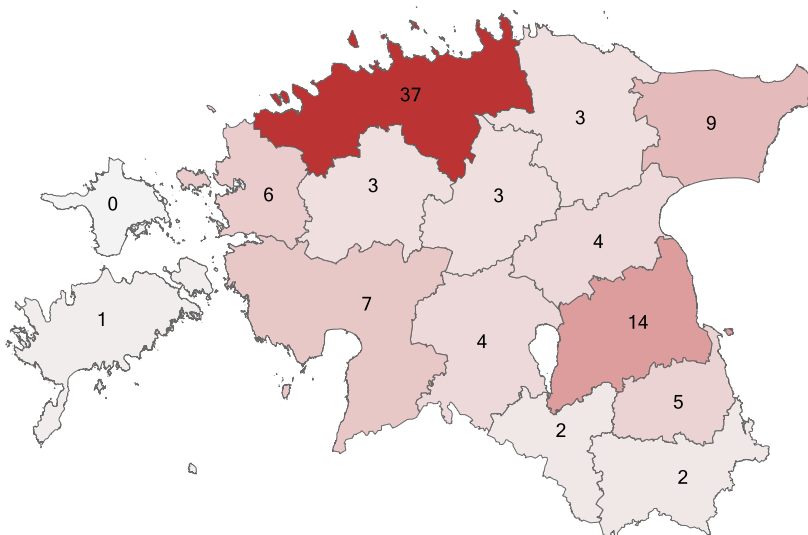
Õppeaasta	Toetuse saajaid
2008/09	68
2009/10	51
2010/11	69
2011/12	52
2012/13	102
2013/14	62
2014/15	76
2015/16	85
2016/17	55
2017/18	67
2018/19	94
2019/20	63
Kokku	844

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

58. Lähtetoetuse suurus on 12 783 eurot ja see on püsinud samal tasemel alates lähtetoetuse süsteemi loomisest ehk siis juba 12 aastat. Kui varem maksti toetus välja kolmes osas, siis alates 01.09.2020 makstakse toetus välja ühe summana. Terve selle aja jooksul on lähtetoetust kasutanud 844 õpetajat (vt tabel 5).

59. Lähtetoetuse saajatest on enamik asunud tööle Harju (37%) ja Tartu (14%) maakonnas (vt joonis 15). Selle meetme esialgne idee oli suunata esimest korda tööd alustavaid õpetajaid töötama väljapoole Tallinna ja Tartut. Samas on teada, et alustavad õpetajad eelistavad pigem töötada suuremates koolides ja sellistes piirkondades, kus on rohkem lapsi.¹⁹

Joonis 15. Lähtetoetust saanud õpetajate osatähtsus maakonniti aastatel 2008–2019, %



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

60. Harju ja Tartu maakonnas on ka noorte õpetajate järelkasv oluliselt suurem kui teistes Eesti maakondades. Seega ei ole meede motiveerinud olulisel määral õpetajaid minema nendest maakondadest mujale töötama. Teisalt ongi vajadus õpetajate järele suurem piirkondades, kus on rohkem õpilasi.

Õpetajate järelkasv ei ole olnud piisav, probleemi võimendab ametist lahkumine peatselt pärast ametisse asumist

61. Õpetajate olemasolu mõjutab olulisel määral see, kui palju koolitatakse uusi pedagooge ja kui paljud õpetajaks õppinud tööle asuvad. Õpetaja elukutse populaarsus on viimastel aastatel natuke suurenenud:

¹⁹ Rena Selliov, Kristel Vaher. [Õpetajakoolituse lõpetanud ja alustavad õpetajad EHISe andmetel](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2018.

Teadmiseks, et

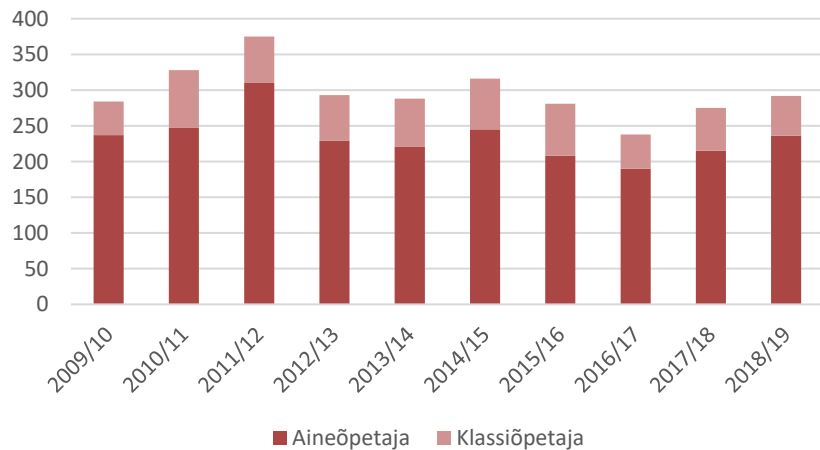
2013. aastal muudeti õpetajate kvalifikatsiooninõudeid. Õpetajana saab tööle asuda ka õpetajakoolitusega mitte seotud magistriõppe õppekava läbinu, kes tõendab oma pedagoogilist pädevust, taotledes õpetajakutse.

2019/2020. õppeaastal töötanud õpetajatest ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele 15%.

õpetajaks õppimise konkurss on muutunud samaväärseks ülikooli õppekavade keskmisega.²⁰ Seda kinnitab üldhariduse õpetajakoolituse konkursi indikaator, mis 2019/2020. õppeaastal oli 0,9.

62. Piisav ettevalmistus aine- ja klassiõpetajana töötamiseks tekib pärast magistritaseme õppe lõpetamist. Aineõpetajaks õppijate arv on viimasel paaril aastal kasvanud. 2018/2019. õppeaastal lõpetas aineõpetaja eriala 236 magistranti, mis on niisama palju kui kümme aastat tagasi (vt joonis 16). Klassiõpetaja eriala lõpetanute arv on veidi kahanenud, kuid viimasel paaril aastal püsinud 50–60 inimese ringis.

Joonis 16. Õpetajakoolituse magistritasemel lõpetanute arv 2009/10.–2018/19. õppeaastal



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Teadmiseks, et

uusi õpetajaid jõuab pärast hariduse omandamist piisavalt tööle vaid lasteaiasõpetajate ja klassiõpetajate puhul, kõigil ülejäänud õpetajakoolituse kutsealadel ei kata tasemeõppes lõpetanud tööjõuvajadust, rääkimata sellest, et suur osa õpetajakoolituse lõpetanuid kas ei asu õpetajana tööle või ei jää tööle kauaks.

Allikas: Urve Mets, Andres Vii. [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: haridus ja teadus](#). Uuringuaruanne. SA Kutsekoda, 2018.

63. Õpetajakoolituse lõpetanute puhul on oluline, kui paljud neist pärast magistrikraadi omandamist tegelikult õpetajana tööle asuvad.

Õpetajakoolituse üliõpilastest kolmandik töötab juba õpingute ajal õpetajana.²¹ Lõpetamisele järgneval aastal töötab üldhariduskoolides keskmiselt 53% aineõpetaja ja 75% klassiõpetaja eriala lõpetanutest (perioodi 2009/2010–2018/2019 keskmine).

64. 2009/2010. õppeaastal lõpetanutest töötas järgnenud õppeaastal üldhariduskoolis õpetajana 44% aineõpetajatest ja 66% klassiõpetajatest (vt joonis 17). 2018/2019. õppeaastal aga vastavalt 65% ja 86%.

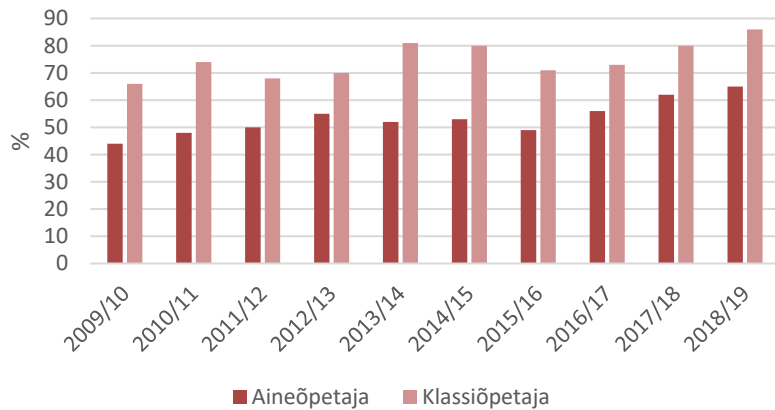
65. Lõpetanute seast tööle jäänute osatähtsus on seega aja jooksul oluliselt kasvanud. Aineõpetajate seas on see siiski märksa väiksem võrreldes klassiõpetajatega. Haridusvaldkonna tööjõu vajadust hinnanud uuringu raportis on toodudki välja, et just aineõpetajate puudus on suurem.²²

²⁰ Õppekava populaarsust mõõdetakse konkursi indikaatoriga ehk suhtega keskmisesse konkursi. Keskmine konkurss kõigi ülikoolide kõikidele õppekavadele võrdsustatakse populaarsuse hindamiseks 1-ga (üle 1 = populaarsem kui keskmine, alla 1 = vähem populaarne kui keskmine).

²¹ Rena Selliov, Kristel Vaher. [Õpetajakoolituse lõpetanud ja alustavad õpetajad EHISE andmetel](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2018.

²² Urve Mets, Andres Vii. [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: haridus ja teadus](#). Uuringuaruanne. SA Kutsekoda, 2018.

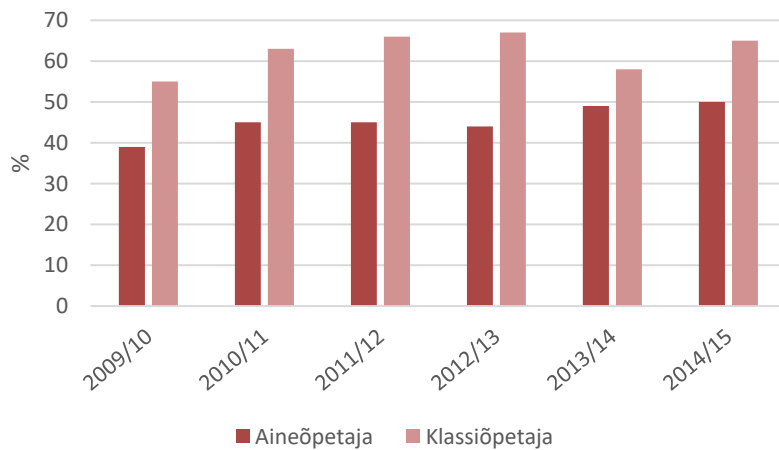
Joonis 17. 2009/2010.–2018/2019. õppeaastal õpetajakoolituse lõpetanud, kes töötasid üldhariduskoolis õpetajana lõpetamise järgneval õppeaastal, %



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

66. Lisaks tööleasumisele on oluline ka kutsekindlus (vt joonis 18). Viiendal õppeaastal pärast lõpetamist (2009/2010.–2014/2015. õppeaasta keskmisena) töötas üldhariduskoolis õpetajana 45% aineõpetajatest ning 62% klassiõpetajatest. 2009/2010. õppeaastal lõpetanud ja tööle asunud õpetajatest töötas viis aastat hiljem üldhariduses õpetajana 39% aineõpetajatest ja 55% klassiõpetajatest. 2014/2015. õppeaastal aga vastavalt 50% ja 65%.

Joonis 18. 2009/2010.–2014/2015. õppeaastal õpetajakoolituse lõpetanud, kes töötasid üldhariduskoolis õpetajana viis aastat hiljem, %



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Esimest korda õpetajaametis alustaja –

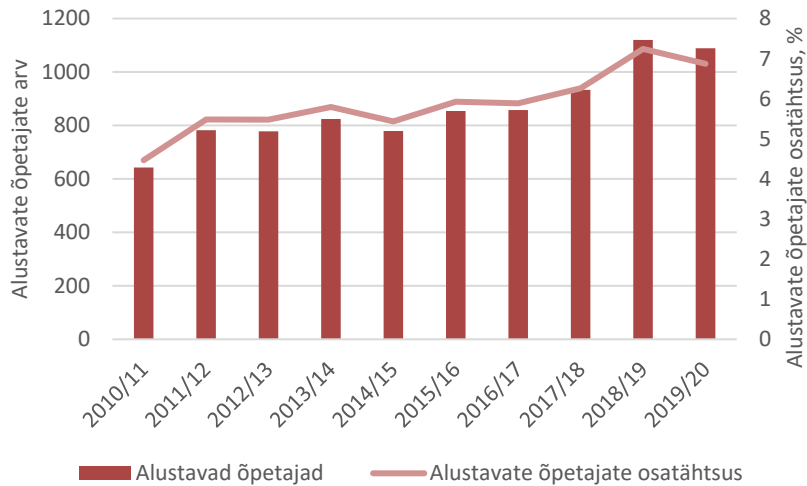
õpetaja, kelle kohta ei ole enne tööle asumist Eesti Hariduse Infosüsteemis EHIS alates 2006/2007. õppeaastast andmeid õpetajana töötamise kohta. Alustav õpetaja võib 2006/2007. õppeaastast alates olla 1) õpetajakoolituse lõpetaja; 2) õpetaja, kes on õpetajakutse omandanud enne 2006/2007. aastat ja/või töötanud õpetajana enne 2006/2007. õppeaastat; 3) õpetaja, kes ei ole enne tööle asumist õpetajakoolitust läbinud, vaid on mõne muu ala taustaga. Seega kattuvad alustavad õpetajad õpetajakoolituse lõpetanutega vaid osaliselt.

67. Seega on kuue vaatlusaluse aasta jooksul mõnevõrra kasvanud õpetajana tööle jäänute osakaal, aineõpetajate seas on ametis püsijaid endiselt vähem kui klassiõpetajate seas.

68. Õpetajate seas on eraldi võimalik eristada ka **esimest korda ametis alustajaid**. Üldhariduskoolides oli 2019/2020. õppeaastal selliseid õpetajaid 1089 ehk siis 7% kõigist õpetajatest (vt joonis 19). Kümne aasta jooksul on nende arv ja osatähtsus kasvanud, 2010/2011. õppeaastal oli neid 643 ehk 4%.

69. Õpetajaametis tööle asunud õpetaja oli 2019/2020. õppeaastal keskmiselt 35aastane. Seega ei pruugi õpetajaamet olla paljude esimene karjäärivalik, vaid elukutse, mille juurde jõutakse hiljem. Õpetajaametisse otsitakse uusi inimesi ka koostöös vabaühendustega ning erinevate programmide kaudu soodustatakse ka varem õpetajaameti omandanute tagasipöördumist. Näiteks SA Noored Kooli on 14 aastaga toonud Eesti haridussüsteemi 250 uut inimest.

Joonis 19. Alustavate õpetajate arv ja osatähtsus kõigist õpetajatest aastatel 2010–2020



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

70. Tartu Ülikoolil on programm „Kogenud kooli“, mille eesmärk on tuua koolidesse reaalainete õpetajaid, kellest on just kõige rohkem puudust. Programm on mõeldud inimestele, kes on valmis minema kooli tööle ja alustama samal ajal õpetajaõpinguid ülikoolis, ning ka neile, kellel on õpetajakoolitus kunagi läbitud, kuid kes ei ole üldse või ammu õpetajana töötanud.

Osa õppeainete õpetajate puudus seab ohtu heal tasemel hariduse kättesaadavuse

Kokkuvõte

71. Aastatel 2010–2019 on Eestis õpetajate ja õpilaste arv kasvanud viimasel seitsmel aastal, ametikohtade arv aga viimasel viiel aastal. Seejuures on nii õpilaste arv kui ka ametikohtade arv suurenenud Harju ja Tartu maakonnas. Teistes maakondades on õpilaste arv oluliselt kahanenud, kuid õpetajate ja õpetaja ametikohtade arv on vähenenud aeglasemalt.

72. Viieksik praegustest õpetajatest on juba 60aastased või vanemad. Järgmise kümne aasta jooksul tekib pensionile jäämise õigus juba kolmandikul praegusest õpetajaskonnast. Samas on alla 30aastaseid vähem kui 10% õpetajaskonnast ja selles vanuses õpetajate osakaal ei ole viimasel kümnel aastal kasvanud. Õpetajate vananemine on eriti terav probleem väljaspool Harju ja Tartu maakonda, kus noorte pedagoogide hulk õpetajaskonnast jääb 4–7% vahele.

73. Õpetajate puudusest rääkides on oluline tähele panna, et praegu on klassiõpetajaid piisavalt, puudus on just mõnede ainete õpetajatest. Üheks selliseks valdkonnaks on matemaatika ja loodusteadused, kus pea iga

viies füüsika- ning iga kuues keemia- ja geograafiaõpetaja on pensioniealine.

74. Arvestades, et õpetajate nooremates vanuserühmades pole juurdekasv olnud piisav, ei ole tulevikus lihtne leida pensionile jääjate asemele uusi õpetajaid. Probleemi võimendab asjaolu, et suuremad laste põlvkonnad jõuavad lähima kümne aasta jooksul kolmandasse kooliastmesse ja gümnaasiumi, kus just matemaatika ja loodusainete osakaal on suurem.

75. Tähelepanuväärne tegur on ka see, et 42% kõikidest õpetajatest töötab osakoormusega. Täiskoormusega töötavate õpetajate osakaal on küll kümne aasta jooksul jõudsalt suurenenud, aga päris paljud pedagoogid ei saa täiskoormusel töötada, sest väikese õpilaste arvuga koolides ei saa koormust täis, või ei soovi õpetajad täiskoormusel töötada.

76. Esmapilgul on siin tulevikku vaadates peidus võimalus – osakoormusega õpetajad võiksid oma koormust suurendada. Selle potentsiaali tegelik realiseerimine eeldab aga aeganõudvaid reforme nii süsteemi tasandil (nt koolivõrgu korrastamine) kui ka asutuste tasandil (nt koolide juhtimiskvaliteedi pidev arendamine, et õpetajad asuksid esmalt õpitud erialal tööle ja paari aasta pärast ei lahkuku süsteemist).

77. Õpetajakoolituse populaarsus on viimastel aastatel veidi suurenenud. Ka pärast õpetajakoolituse lõpetamist õpetajana tööle asunute osakaal on kümne õppeaasta vältel kasvanud. Sellele vaatamata on viiendal tööaastal üldhariduskoolis alles vaid natuke rohkem kui pooled kooli tööle asunud õpetajatest. Seega loobub suur osa õpetajatööst, muu hulgas ka selle pärast, et ühiskonna nõudmised õpetajatele on kõrged, töö stressirohke ja töökeskkond ei paku piisavalt tuge.²³

78. Seni on õpetajate puudust aidanud leevendada see, et pensioniealised õpetajad jätkavad (üha suurema koormusega) töötamist. Samas peab arvestama, et karjääri pikendamine ei pruugi olla väljapääs. Näiteks COVID-19 leviku tõttu on terviserisk suur ja kõik vanemaealised õpetajad ei pruugi töötamist jätkata.

79. Riik on õpetajate järelkasvu tagamiseks kasutanud mitmesuguseid abinõusid: investeerinud õpetajate palgakasvu, loonud lähtetoetuse meetme, püüdnud koostöös vabaühendustega (nt Noored Kooli) tuua juurde noori ning päris uusi kõrgharidusega huvilisi, soodustada varem õpetajaameti omandanute naasmist jm. Vaatamata jõupingutustele ei ole uusi õpetajaid vajalikul hulgal juurde tulnud ning õpetajakonna järelkasv ei ole olnud piisav. Eesootav laste arvu vähenemine võib probleemi küll pehmedada, aga tiptasemel üldhariduse kättesaadavus on siiski ohus.

Politseiametnikud

80. Viimase kümmekonna aastaga on Eesti elu muutunud turvalisemaks ja inimesed on oma käitumisega hakanud turvalisse elukeskkonda rohkem panustama. Turvalisuse taseme hoidmine ja kiire ning asjatundliku abi kättesaadavus on seatud eesmärgiks ka uues siseturvalisuse arengukavas aastani 2030 (edaspidi siseturvalisuse arengukava). Arengukava eelnõus

²³ Aune Valk. [Õpetajaameti atraktiivsus](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2016.

on sedastatud, et selle sihi saavutamise eeldus on nüüdisaegsete oskustega teenistujate olemasolu.

Teadmiseks, et

tulevikus peaks inimeste rahulolu politsei tööga püsima vähemalt 2019. aasta tasemel (82%). Eesmärk on vähendada aastaks 2030 avaliku korra raskete rikkumiste arvu alla 1500 (2018. aastal 1777) ja vigastussurmade arvu 520ni (2019. aastal 687).

Allikas: siseturvalisuse arengukava aastani 2030, eelnõu

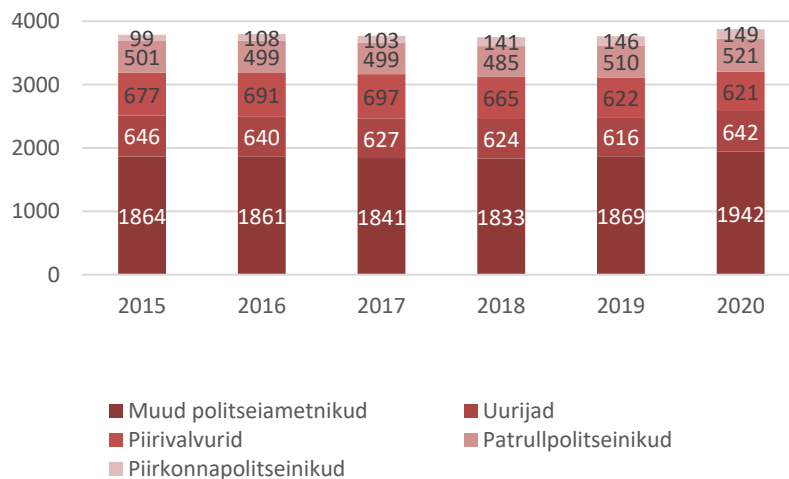
81. Avaliku korra tagamise ehk korrakaitsega tegelevad Eestis mitmed kesk- ja omavalitsuse asutused, kuid peamine ehk üldkorrakaitseasutus on Politsei- ja Piirivalveamet (PPA). Siinse aruande keskmes on vaid need politseiametnikud²⁴, kes töötavad PPAs ja kelle tegevus on otseselt seotud turvalisuse tagamisega riigis. Politseiametnike sekka kuuluvad patrullpolitseinikud, piirkonnapolitseinikud, uurijad ja piirivalvurid, kes on käesoleva analüüsi fookusrühm. Lisaks on veel mitmete ametirühmade esindajaid, näiteks noorsoopolitseinikud, kriminalistid, arestimaja politseinikud, valvebüroo politseinikud, teenuste planeerijad, kes edasises analüüsis on koondatud rühma „muud politseiametnikud“.

Politseiametnike üldarv on kahanenud, kuid patrull- ja piirkonnapolitseinikke on senisest enam

Politseiametnike arv

82. Politseiametnike arv on kümne aastaga vähenenud. Kui 2010. aastal töötas PPAs täistööajale taandatult 4348 politseiametnikku, siis 2020. aastal 3786. Meeldetuletuseks: Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise, mis tõi töökorralduses kaasa suuri muutusi, jõustus 01.01.2010. 2014. aasta oktoobris mindi PPAs valdkondlikult struktuurilt üle teenuspõhisele struktuurile ja ametikohtades oli palju muudatusi. Seetõttu on võrreldavad andmed peamiste ametirühmade kohta olemas aastast 2015, mil politseiametnikke oli kokku 3786 (vt joonis 20).

Joonis 20. Politseiametnike arv ametirühmade kaupa aastatel 2015–2020



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

83. 2015. aastast saadik on kasvanud piirkonna- ja patrullpolitseinike arv. Piirivalvurite arv on vähesel määral kahanenud ja uurijate arv jäänud samaks. Vajaduse korral lõevad välitöödel kaasa ka muud politseiametnikud, näiteks 2020. aasta eriolukorra ajal oli see vägagi tavaline (siis abistasid ka kadetid, kelle õppetöö oli selleks ajaks peatatud).

84. Ka muude politseiametnike koondrühmas (noorsoopolitseinikud, kriminalistid jt) on inimeste arv viimase viie aastaga kasvanud. See on

²⁴ Politsei ja piirivalve seaduse kohaselt on politseiametnik inimene, kes töötab PPAs, Kaitsepolitseiametis või sisekaitsealises rakenduskõrgkoolis politseiametniku ametikohal.

kooskõlas PPA tegevuse mitmekesisemaks muutumisega, mistõttu vajab amet varasemast rohkem eri oskustega politseiametnikke. Politseiametnikke on praegu piisavalt, kuid seniste suundumuste jätkudes on teenuseosutamise jätkusuutlikkus tulevikus ohus, sest väljaõppinud teenistujaid ei ole piisavalt.

Vanuseline jaotus ja tööjõu voolavus

Teadmiseks, et

alates 01.01.2020 teenistusse asunud politseiametnikud politseipensioni ei saa.

2010.–2019. aastal teenistusse asunud tekib pensioniõigus 55aastaselt, kui tal on staaži vähemalt 20 aastat ja 5 viimast aastat on ta olnud pidevalt teenistuses.

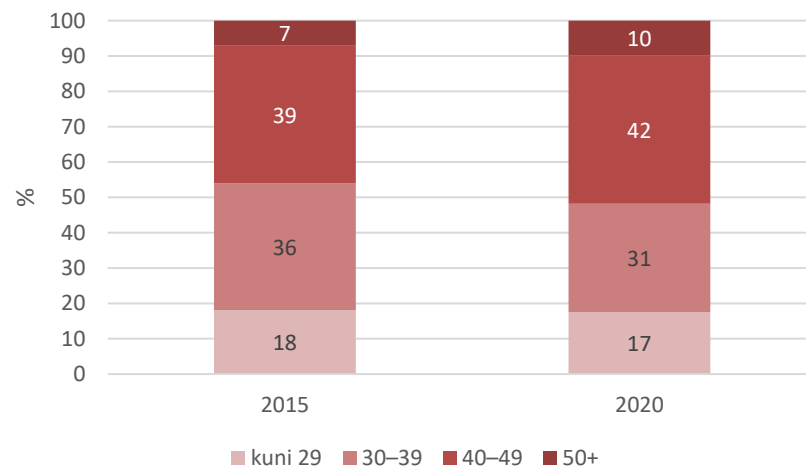
Enne 2010. aastat teenistuses olnud politseiametnikel, kes olid ka 01.01.2010 teenistuses, on üldjuhul vanusenõue 50 aastat (osal piirivalveteenistuses olnutel 55 aastat) ja staažinõue 20 aastat (mõningatel juhtudel on politseistaaži nõue ka ainult 12,5 aastat).

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Politseiametnike keskmine vanus on veidi tõusnud

85. Politseiametnike keskmine vanus on kuue aastaga tõusnud 1,2 aastat, olles 2020. aastal 39,1 aastat. Rohkem kui pooled politseiametnikud on 40aastased või vanemad, mis viitab sellele, et järgmise kümne aasta jooksul kasvab nii pensionieelikute kui ka -ealiste arv (vt joonis 21).

Joonis 21. Politseiametnike jaotus vanuse järgi 2015. ja 2020. aastal, %



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

86. Alla 30aastaste politseiametnike osatähtsus ei ole suurenenud, see on püsinud samal tasemel: 2015. aastal oli neid 18% ja 2020. aastal 17%. Kui kümne aasta jooksul politseiametnike vanuseline koosseis oluliselt ei muutu, saab peatselt pensioniealiseks kolmandik praegustest politseiametnikest. Seega hakkab vanuse tõttu teenistusest lahkumine mõjutama olulisel määral PPA personalipoliitikat.

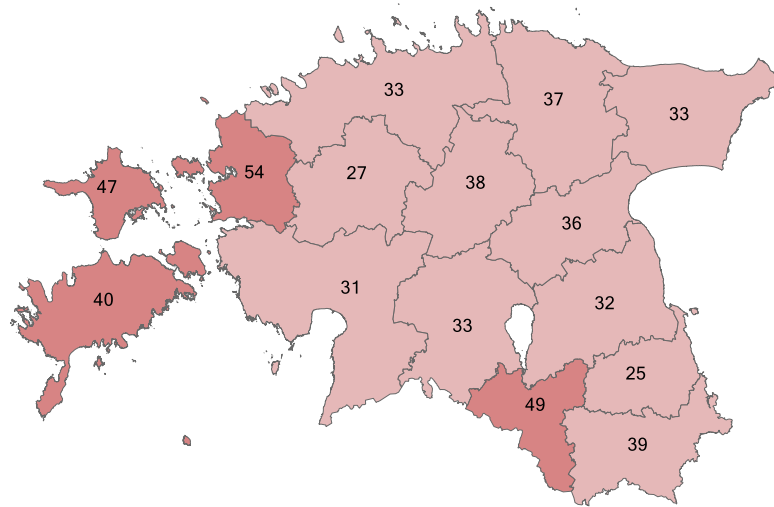
87. Piirkonniti on 45aastaseid ja vanemaid politseiametnikke kõige rohkem Lääne maakonnas²⁵, kus neid on enam kui pool (vt joonis 22). Rohkem on neid ka Valga (49%), Hiiu (47%) ja Saare (40%) maakonnas. Ülejäänud maakondades jääb 45aastaste ja vanemate politseinike arv 25–39% vahele. Kõige vähem on üle 45aastaseid politseiametnikke Põlva ja Rapla maakonnas, kus neid on veerand kõigist politseiametnikest.

88. Alla 30aastaste põlvkond on enim esindatud Tartu maakonnas, kus kolmandik kõigist politseiametnikest on selles vanuserühmas. Kõige vähem on neid aga Hiiu ja Saare maakonnas, kus 30aastaseid ja

²⁵ Politseiametnike vanuselist jaotust on selles aruandes analüüsitud maakonniti, et tekiks võrdlusmoment perearstide, üldhariduskoolide õpetajate ja päästjatega. PPA enda analüüsidest vaadatakse olukorda pigem prefektuuride ja politseijaoskondade kaupa. Põhja prefektuuri tööpiirkond on Harju maakond ning Ida prefektuuri tööpiirkond on Ida- ja Lääne-Viru maakond. Lõuna prefektuuri tööpiirkond on Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi ja Võru maakond. Lääne prefektuuri tööpiirkond on Hiiu, Järva, Lääne, Pärnu, Rapla ja Saare maakond. Lisaks tuleb märkida, et kui ühes maakonnas on patrullid hõivatud, siis saadetakse sündmuskohale teise maakonna lähim patrull. Seega on politseiametnike olemasolu kirjeldamisel maakondlik vaade tinglik.

nooremaid on vaid mõned. Teistes maakondades on alla 30aastaseid politseiametnikke 14–23%.

Joonis 22. 45aastaste ja vanemate politseiametnike osakaal maakonniti 2020. aastal, %



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Teadmiseks, et

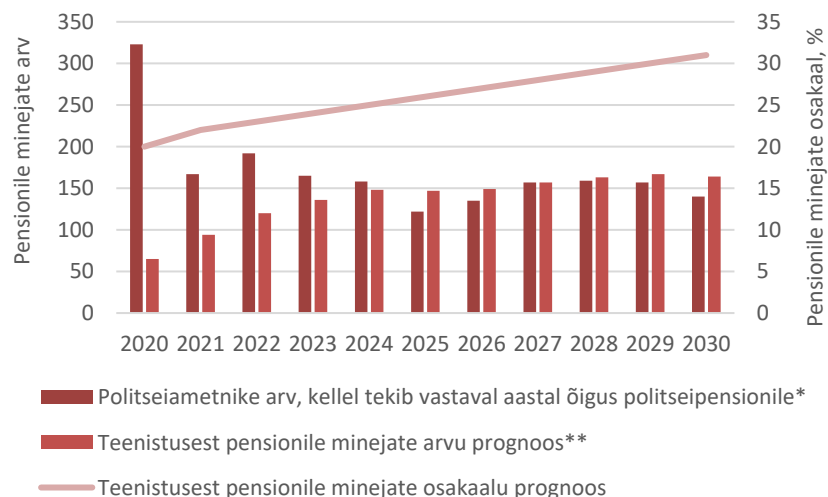
01.05.2019 jõustus seadusemuudatus, mis võimaldab politseiametnikul saada politseipensioni ka siis, kui ta jätkab teenistust (varem pidi teenistusest lahkuma). See tähendab, et pensioniõiguse tekkimisel ja politsei-teenistusest lahkumisel ei ole ühest seost.

01.01.2020 jõustus uuendus, mille kohaselt tekib tulevikus politseipensioni õigus vaid sellel politseiametnikul, kes oli teenistuses 01.01.2020. aasta seisuga. Sellest tulenevalt asus 2019. aastal teenistusse endisi politseiametnikke, kes soovisid, et neil oleks tulevikus võimalus saada politseipensioni, ning mitmed teenistuses olijad lükkasid lahkumise 2020. aastasse.

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

89. Pensionile minemise õigus tekib lähiaastatel suurel hulgal politseiametnikel. Kuna see on oluline PPA personalipoliitikat mõjutav tegur, on asutus olukorda põhjalikult analüüsinud ja teinud pensionile siirdumise prognoosi aastani 2030 (vt joonis 23). Selles on arvesse võetud asjaolu, et politseipensioni õiguse saamise järel ei pea politseiametnik teenistusest kohe lahkuma.

Joonis 23. Politseiametnike pensionile minemise prognoos aastateks 2020–2030



* 2020. aastal pensioniõiguse saanute hulgas on kajastatud ka need politseiametnikud, kes said pensioniõiguse enne 2020. aastat (323 politseiametnikku) ja on siiani jätkanud teenistust. Järgnevatel aastatel kajastuvad vaid need politseiametnikud, kellel tekib pensioniõigus vastaval aastal.

** Pensionile minemise prognoosi arvutusmetoodika: 2020. aastaks prognoosis PPA, et pensionile läheb 20% neist, kes on saanud pensioniõiguse. Järgnevatel aastatel see protsent kasvab kuni 31%ni 2030. aastal. Pensionile minejate hulk arvutatakse järgmiselt: eelmisel aastal pensioniõiguse saanute arvust lahutatakse eelmisel aastal pensionile läinute arv, millele liidetakse vastaval aastal pensioniõiguse saanute arv (nt 2021. aasta pensionile minejate arv $94 = ((323 - 65 + 167) \times 22\%)$).

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

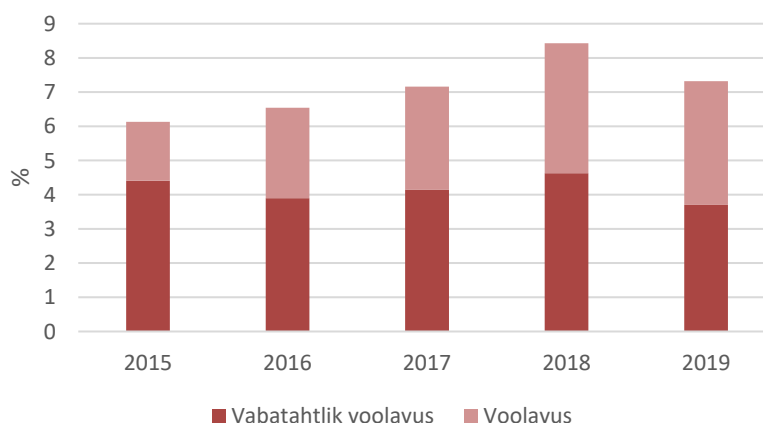
90. PPA prognoosi kohaselt lahkub 2020. aastal teenistusest 65 politseiametnikku, kuid 2021. aastal juba 94 ja 2022. aastal 120 politseiametnikku. 2023. ja 2024. aastal lahkumine kasvab, pensionile läheb vastavalt 136 ja 148 inimest. Kaugemas tulevikus prognoositakse pensionile minejate arvu stabiliseerumist või aeglasema tempoga kasvu.

Töäjõu voolavus on olnud stabiilne, ent pensionile minejate arvu suurenemine toob kaasa muutuse

91. Teenistustest lahkunud politseiametnike arv kasvas ajavahemikul 2015–2017 igal aastal, kuid vähesel määral või mõõdukalt (vt joonis 24). Veidi kiiremini kasvas töäjõu voolavus (kõik töölt lahkumise põhjused kokku) 2018. aastal – 2017. aasta 7,2%-lt 8,4%-le (ehk 2017. aastal lahkus 283 teenistajat ja 2018. aastal 337²⁶). 2019. aastal oli voolavus taas väiksem, 7,3%. Niisiis ei ole politseiametnike voolavus protsentuaalselt olnud suur²⁷, sest paljude jaoks on omandatud erialal potentsiaalsete tööandjate arv üsna piiratud. Kuid äraminejaid on siiski sadu ja PPA jaoks muutub olukord tõsisemaks siis, kui pensionile minejate arv lähiaastatel kasvab.

92. Ka vabatahtlik voolavus ehk politseiametniku enda algatusel töölt äraminek oli 2019. aastal protsentuaalselt viieaastast perioodi (2015–2019) vaadates kõige väiksem – kui varem kõikus vabatahtlik voolavus 3,9 ja 4,6% vahel, siis 2019. aastal oli omal soovil lahkujaid 3,7%. Parem tulemus on seletatav pensionisüsteemi eelkirjeldatud reformidega, millega loodi alates 01.05.2019 võimalus jätkata pärast pensioni vormistamist teenistust ja võeti neilt, kes ei olnud 01.01.2020. aasta seisuga teenistuses, õigus saada politseipensioni.

Joonis 24. Töäjõu voolavus aastatel 2015–2019, %



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

93. Politseiametnike kutsekindlus – kui paljud kooli lõpetanud jätkavad kuni viis aastat pärast lõpetamist teenistuses – on olnud üsna hea, võrreldes näiteks üldhariduskoolide õpetajatega. Sisekaitseakadeemia päevaõppe (nii kutse- kui ka kõrgharidusõppe) lõpetanuid oli aastatel

²⁶ PPA täpsustas, et ühtse arvestuse pidamise huvides on voolavuse näitajate hulgas ka kooli kõrvalt töötanud kadettide lahkumised. Kuivõrd kooli ajal töötavad kadetid kajastuvad ka töötajate keskmises arvus, kadetid voolavuse näitajail oluliselt ei mõjuta.

²⁷ Võrdluseks: 2019. aasta andmetel oli avalikus teenistuses personali voolavus 12,6%, sh vabatahtlik voolavus 8,1%. Allikas: [avaliku teenistuse 2019. aasta aruanne](#). Rahandusministeerium, 2020.

2015–2020 kokku 454. Neist noortest on PPA andmetel alates 2015. aastast teenistusest lahkunud kokku 40 inimest (ehk need teenistujad olid pärast lõpetamist teenistuses vähem kui 5 aastat).

94. 08.10.2020. aasta seisuga oli 2020. aastal kogu PPAs alustatud 351 konkurssi. Neist pooleli (kandideerimine või valikuvõor kestmas) oli 53 (15%), edukalt lõppenud 245 (70%), luhtunud 47 (14%) ja tühistatud 6 (1%) konkurssi. 47st luhtunud konkursist oli politseiametniku kohale 42, töölepingulisele ametikohale 4 ja ametniku kohale 1. Peamiselt luhtuvad konkursid seetõttu, et kandidaadid ei vasta ametikohale ette nähtud tingimustele.

95. Kui võtta võrdlusmomentiks kogu avaliku teenistuse konkursside luhtumise osakaal, mis aastal 2019 oli 21%²⁸, siis ei ole PPA olukord värbamise ja valiku edukuse vaatest tööjõuturul täiesti muretu. Ent kogu avaliku teenistuse seisu vaadates ei olnud Riigikontrolli aruande kirjutamise ajal ka suuri probleeme.

Politseiametnike vanusestruktuuri muutumisest tulenevate riskide maandamisega tegeletakse

96. Riik on astunud samme, et ennetada politseiametnike vähesuse probleemi. Näiteks muudeti pensionite maksmise korda – alates 01.05.2019 makstakse väljateenitud aastate pensioni täies ulatuses ka juhul, kui inimene jätkab teenistust pärast pensioni määramist. Muudatuse eesmärk on vältida kogunud ametnike lahkumist politseitöölt muule tööle, et hakata lisaks palgale saama ka politseipensioni. Meede on uus ja selle tegelik mõju ilmneb siiski mõne aja möödudes.

97. Politseiteenistuses jätkamist soodustavad ka politseiametnike tervisenõuete uuendused. Vastne kord on kehtinud alates 2019. aasta detsembrist. Kui varem olid kõikide teenistujate tervisenõuded ühesugused, siis nüüd on tervisenõuete kontrollimise süsteem reformitud paindlikumaks.

98. Politseiametnike hea kehaline vorm on jätkuvalt oluline, kuid uues korras on tegelikest tööülesannetest ja ohuteguritest lähtudes eristatud sise- ja välitööde tegijate tervisenõuded. Pealekauba on arsti ja juhi otsusel võimalik politseiametnikul jätkata teenistust ka siis, kui on ilmnenud olulised kõrvalekalded tervises, kuid need ei takista tal töötamast selle valdkonna mõnel muul ametikohal.

99. Samuti sõltub nüüd tervisekontrolli sagedus vanusest: üldjuhul toimub see iga kolme aasta järel, 40–49aastastel aga iga kahe aasta järel ning vanuses 50+ kord aastas. Seni on nõuetele mittevastava tervisliku seisundi tõttu vabastatuid vähe olnud. Tervisekontrolli muutuste tegelik mõju tööhõivele ei ole veel ilmnenud, kuid uuenduste idee oligi olla valmis tulevikuks, sh muutusteks töötajaskonna vanuselises jaotuses.

Politseiametnike keskmine palk on Eesti keskmisest kõrgem, Harjumaale ja Ida-Virumaale teenistujate leidmiseks on kehtestatud regioonitasu

100. Politseiametnike keskmine baaspalk oli 2015. aastal 1284 eurot ning 2020. aastal 1679 eurot (vt joonis 25). 2020. aastal moodustab nende

²⁸ [Avaliku teenistuse 2019. aasta aruanne](#). Rahandusministeerium, 2020.

Muud hõivet mõjutavad tegurid

Teadmiseks, et

nõuetele mittevastava tervisliku seisundi tõttu on tööandja algatusel aastatel 2015–2019 teenistusest vabastatud võrdlemisi vähe politseiametnikke, kokku vaid 18:

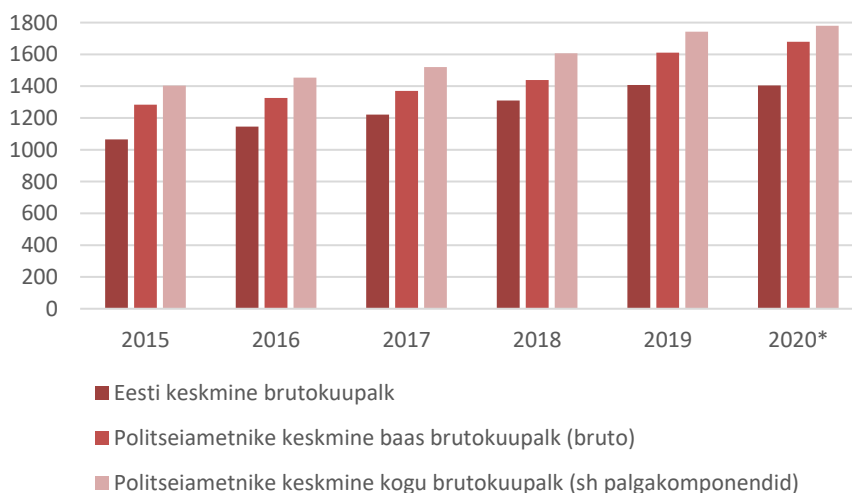
- aastal 2015 – 3;
- aastal 2016 – 1;
- aastal 2017 – 9;
- aastal 2018 – 2;
- aastal 2019 – 3.

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

keskmine baaspalk 120% Eesti keskmisest palgast²⁹ ning vaadeldud perioodil on palgakasv olnud Eesti keskmisest kiirem.

101. PPA on seadnud sihiks, et politseiametnike keskmine baaspalk oleks võrdne 1,2kordse Eesti keskmise palgaga ja et nad selle palga teenimiseks ei peaks tegema pidevalt ületunde.

Joonis 25. Eesti keskmine ja politseiametnike keskmine brutokuupalk aastatel 2015–2020, eurodes



* Eesti keskmise palga puhul on võetud aluseks 2020. aasta I kvartali keskmine palk, politseiametnike puhul 2020. aasta 7 kuu keskmine.

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet ning Siseministerium

Teadmiseks, et

joonisel 25 esitatud keskmises palgas kajastuvad ka juhtide ja teenuse planeerijate palgad, eesliinitöötajate palk on selline:

Tabel 6. Eesliinitöötajate keskmine palk

Keskmine palk, €	2019	2020 juuli
patrull-politseinikud	1382	1435
piirivalvurid	1419	1487
piirkonna-politseinikud	1398	1469
uurijad	1661	1739

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

102. PPAs on kasutusel ka regioonitasu ehk lisatasu, mida makstakse Ida-Virumaal ja Põhja prefektuuris töötavale teenistujale, et tagada nendes piirkondades politsei tegevuseks vajalik isikkoosseis. Põhja prefektuuris makstakse politseiametnikele ühes kuus regioonitasu kuni 200 eurot ja Ida-Viru maakonnas kuni 300 eurot.

Abipolitseinikel on korraldajates tähtis roll

103. Korraldajates on järjest olulisemaks muutunud vabatahtlike ehk **abipolitseinike** panus (vt joonis 26). Abipolitseinike arv on viimasel ajal kasvanud enam kui 150 võrra, olles 2020. aastal 1075³⁰. Kasv on olnud mõõdukas, välja arvatud hüpe 2016. aastal ja veidi kiirem tõus 2020. aastal.

104. Ka tundides mõõdetuna on abipolitseinike panus tähelepanuväärne: töötundide arv on ühe vabatahtliku kohta kõikunud 89 ja 104 tunni vahel aastas. See on 11–13 kaheksatunnist tööpäeva aastas ja viitab abipolitseinike süsteemsele tegutsemisele, mitte harvadel kordadel paari tunni kaupa politseitöös kaasalöömisele. Kui võtta võrdlusmomentideks

Abipolitseinik – inimene, kes vabatahtlikult oma vabast ajast osaleb politsei tegevuses seaduses sätestatud alustel ja korras. Abipolitseinik ei kuulu politseiametnike koosseisu. Politsei tegevuses osalemise ajal on abipolitseinik riigivõimu esindaja.

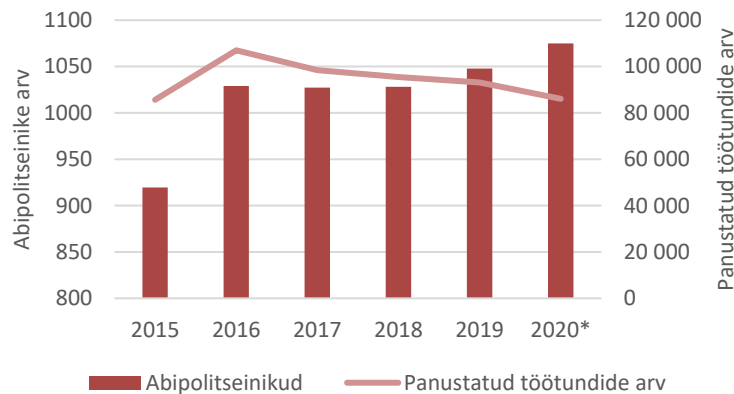
Allikas: abipolitseiniku seadus

²⁹ Eesti keskmine brutopalk sisaldab kõiki palgakomponente. Joonisel 26 on täpsema võrdluse huvides esitatud politseiametnike keskmine palk nii koos lisanduvate palgakomponentidega (ületunnitasu, lisatasu öösel ja riigipühäl töötamise eest, preemia, tulemuspalk jms) kui ka ilma nendeta.

³⁰ 1075 on 6 kuu keskmine abipolitseinike arv. 01.07.2020. aasta seisuga oli abipolitseinikke juba 1153.

ühe töötaja aastane tööaeg, siis 2018. ja 2019. aastal võrdus abipolitseinike tööaeg umbes 45–46 politseiametniku tööajaga³¹.

Joonis 26. Abipolitseinike arv ja panustatud töötundide arv aastatel 2015–2020



* 2020. aasta 6 kuu jooksul panustatud töötundide arv on võrreldavuse huvides korrutatud kahega.

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

105. Vabatahtliku tegevuse tähtsust siseturvalisuses kinnitab ka siseturvalisuse arengukava, mille kohaselt on vabatahtlikel ka tulevikus oluline roll siseturvalisuse tagamisel, eeskätt ennetustöös. Arengukava eesmärk on suurendada nende inimeste osakaalu, kes on valmis hakkama vabatahtlikuks, 2018. aasta 13%-lt 15%-ni aastal 2030. Vabatahtlikkuse soodustamiseks on kavas mitmekesistada vabatahtlikus tegevuses osalemise võimalusi, suurendada kaasajate asjatundlikkust ning arendada vabatahtlike koolitamis- ja tunnustamissüsteemi.

Järelkasvu koolitatakse nii päeva-, kaug- kui ka täiendusõppes

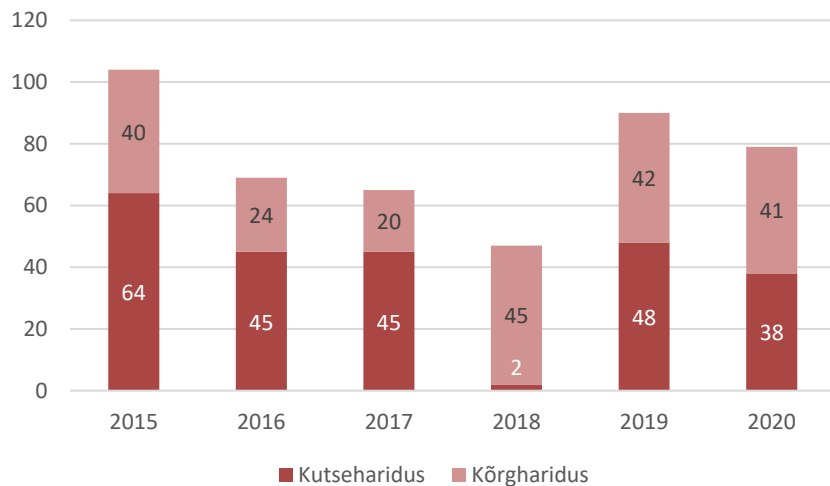
106. Politseiametnike järelkasvu koolitatakse peamiselt Sisekaitseakadeemias nii kutse- kui ka kõrghariduse tasemel. Sisekaitseakadeemia päevaõppes oli 2020. aastal 79 lõpetajat, neist 38 kutse- ja 41 kõrgharidusõppes ja (vt joonis 27).

107. Arvestades eesootavaid muutusi töötajaskonnas, on PPA viimastel aastatel pidevalt taotlenud Sisekaitseakadeemialt märgatavalt rohkem õppekohti, kui akadeemia suudab pakkuda. Viimase 3–4 aasta jooksul on kinnitatud riiklik koolitustellimus olnud umbes 50–75 tasemeõppe õppekoha võrra PPA vajadusest väiksem. Põhjuseks on see, et puudub raha, mis võimaldaks avada täiendavaid õppekohti.

Järelkasv

³¹ Näiteks 2020. aasta töötundide arv on 2015.

Joonis 27. Sisekaitseakadeemia päevaõppe lõpetanute arv aastatel 2015–2020



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Teadmiseks, et

Politsei- ja Piirivalveametil ja Siseministeeriumil on võimalik kaasa rääkida selles, kui palju politseinikke Sisekaitseakadeemias välja õpetatakse. Politsei- ja Piirivalveamet teeb kord aastas esseeisvate aastate personalivajaduse prognoosi ning esitab sellest lähtudes õppekohtade arvu ülejäärmise aasta vastuvõtuks ning sealte vaadates veel kolmeks aastaks. Näiteks 2020. aastal esitab Politsei- ja Piirivalveamet õppekohtade arvu aastateks 2022–2025.

Sisekaitseakadeemia koondab kõigi kolledžite ning instituudi õppekohtade vajaduse ning esitab ülevaate, millises mahus on neil võimalik soove täita.

Kuna Politsei- ja Piirivalveameti õppekohtade soov ja Sisekaitseakadeemia võimalused seda täita on sageli erinevad, järgnevad Politsei- ja Piirivalveameti, Sisekaitseakadeemia ja Siseministeeriumi osalusel võimalike õppekohtade plaani läbirääkimised ning kokkulepete tegemine.

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

108. PPA hinnangul on igal aastal niisiis puudu suurusjärgus 25–50 õppurit, kuid seoses pensionile siirdumisega ja politseiametnike teistel põhjustel teenistusest lahkumisega see vajak kumuleerub – kui praegu ei värvata piisavalt, liigub värbamisvajadus edasi järgnevatessse aastatesse, kus puuduvate inimeste leidmine võib osutada veel keerulisemaks.

109. Siseministeeriumi prognoosi kohaselt on väljaõppinud politseiametnike aastane puudujääk PPA arvutustest umbes kaks korda suurem³². Tööle asuvate Sisekaitseakadeemia lõpetanute ebapiisava arvu tõttu muutub värbamine keerukamaks ning olemasolevate inimeste arendamine ja hoidmine veelgi tähtsamaks.

110. Eelnimetatud probleemiga toimetulemiseks ja tarviliku väljaõppega töötajaskonna suurendamiseks on lisaks Sisekaitseakadeemia päevaõppele tähtsal kohal kaugõppe vormis politseilise väljaõppe edendamine. PPA on teadlikult soodustanud töötamise ja õppimise kombineerimist. Kui PPAse tuleb tööle inimene, kellel ei ole politseiharidust, on tal mitmeid võimalusi õppida.

- **Täiendusõppeprogramm** on mõeldud muu kõrg- või kutseharidusega politseiametnikele (nt uurijad, analüütikud, juhid) politseilise väljaõppe andmiseks. Täiendusõpe toimub ametniku igapäevaste tööülesannete kõrval.

Õppeprogrammi esimesed kaks moodulit, mis on kõigile osalejatele kohustuslikud, kestavad kokku 9 nädalat (vajaduse korral põimitakse

³² Süsteemse personalivajaduste hindamise eest vastutab PPA. Samas tegeleb Siseministeerium siseturvalisuse töötajate koostisvajaduse analüüsimisega ja tegi selleks täiendava politseiametnike vajaduse analüüsi. Siseministeeriumi hinnangul lahkuab aastatel 2021–2029 aastas keskmiselt 304 politseiametnikku. Sisekaitseakadeemia tasemeõppe lõpetab keskmiselt 107 politseiametnikku ning täiendusõppe läbib aastas keskmiselt 73 politseiametnikku. Aastatel 2021–2029 kujuneb keskmiseks puudujäägiks aastas 124 politseiametnikku.

Erinevused kahe asutuse prognoosides on ootuspärased, sest hiljutised muudatused politseiteenistuse õigusaktides tähendavad, et olukord on uus ja ettevaatavate analüüside tegemiseks on veel vähe alusteavet. Arvutuste tegemisel võib põhjendatult kasutada alternatiivseid eeldusi. Riigikontroll on kasutanud PPA kui vastutava asutuse tööjõuvajaduse prognoosi, mis on kahest mudelist konservatiivsem.

sinna ka alarmsõidumoodul). Osa teenistujate põhitööst lähtuv valikmoodul (menetluse baastadmised) kestab samuti 9 nädalat. Seega võib õpe kokku kesta 9–18 nädalat. Kokku on õppeprogrammi aastatel 2016–2020 lõpetanud 259 inimest.

- **Kutseõppe kaugõpe**, mis kestab ligikaudu 1 aasta 7 kuud, on mõeldud muu kõrg- või kutseharidusega teenistujatele, kes puutuvad oma igapäevatoos pidevalt kokku vahetu ohu situatsioonidega (patrullpolitseinik, piirivalvur, kiirreageerija jt). Kutseõppe kaugõpe käivitati alates 2017/2018. õppeaastast. Rühmi on seni olnud viis ning immatrikuleeritud õppurite arv 119: 2018. aastal 23, 2019. aastal 50 ja 2020. aastal 46. Lõpetajate arv ei ole veel teada.

111. Täiendus- ja kaugõpe on paindlikud väljaõppe vormid³³. Selline mitmekesiste võimalustega töötajate arendamise süsteem käib ühte jalga laiemate tegevuskeskkonna trendidega, kus politsei peab toime tulema üha keerukamate probleemidega, milleks vajatakse eripalgelise baasharidusega spetsialiste.

Politseiametnikuks tahtjaid on juurde tulnud, aga neid võiks rohkem olla

112. 2020. aastal oli Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži päevaõppesse kandideerijate arv viimaste aastate suuremaid – kutseõppes (politseiametniku õppekava) oli konkurss umbes 4 avaldust õppekohale ja kõrgharidusõppes (politseiteenistuse õppekava) oli konkurss 7 avaldust õppekohale. Koolitustellimus 2020. aastaks oli 50 kohta kõrghariduse päevaõppes ning 50 kohta kutseõppe päevaõppes.

113. Kõik õppekohad täideti ja lähtudes võimalusest ning täiendavast kokkuleppes, võttis Sisekaitseakadeemia kõrgharidusõppesse 6 õppurit enam, kui algselt õppekohti oli planeeritud (kokku 56 õppurit), ning kutseõppesse 4 õppurit enam kui koolitustellimuses õppekohti oli (kokku 54 õppurit). Positiivne on ka see, et 2020. aastal oli kandidaatide keskmine punktisumma vestlusvoorus võrreldes eelnevate aastatega suurenenud, mis viitab selle aasta kandidaatide paremale tasemele.

114. Politseiniku eriala on püütud muuta atraktiivseks, sellega tegeleb nii Sisekaitseakadeemia (nt sisekaitseõpet pakutakse 13 gümnaasiumis valikainena) kui ka PPA (asutus püüab end tööandjana atraktiivsemaks muuta). Sisekaitseakadeemia päevaõppesse tulijatele kehtivad mitmesugused hüved ja toetatakse ka õppimise kõrval praktiseerimist.

115. Näiteks on Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži õppuritele tagatud tasuta elamine akadeemia ühiselamutes, tasuta toitlustamine akadeemia sööklates ja tasuta vormivarustus, mille kindlustab PPA. Samuti saavad õppurid õppeperioodil igakuist stipendiumit 260 eurot, millele võib lisanduda täiendav stipendium hea õpeedukuse, sporditulemuste jms eest.

116. Pärast minimaalsete oskuste omandamist (peab olema läbitud ja kaitstud avaliku korra kaitsmise praktika) võivad õppurid olla PPA

³³ Lisaks võimaldab PPA politseiametnikel, kel on juba politseiline kutseharidus, omandada kaugõppes politseilise rakenduskõrghariduse. Et tegu on juba töötavate ametnike kompetentsuse suurendamisega, pole siinses aruandes seda põhjalikumalt käsitletud.

Teadmiseks, et

politseiametniku kutseõppe kaugõppesse saab üksnes Politsei- ja Piirivalveameti suunamise kaudu. Tegemist on ameti vaates väga populaarse õppevariandiga, mida üksused kasutavad vabade õppekohtade täitmiseks. 2020. aasta oktoobri seisuga on pea kõik tulevikus avatavad kolm õpperühma komplekteeritud.

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

nõusolekul veerand koormusega õppetöö kõrvalt teenistuses, enamasti nädalavahetustel. Koolivaheaegadel võivad nad saajaprotsendilise koormusega teenistuses olla.

117. Vaatamata nendele meetmetele ei ole varasematel aastatel konkurss nii tugev olnud kui 2020. aastal, näiteks 2019. aasta vastuvõtu järel jäi päevases kutseõppes 12 õppekohta täitmata.

Politseiametnike pealekasv ei kata lahkujate hulka

Kokkuvõte

118. Politseiametnike arv on viimase kümne aasta jooksul seoses mitmete juhtimisreformidega vähenenud pea 12%, seda vaatamata umbes paariprotsendilisele kasvule 2019. ja 2020. aasta võrdluses. PPAs on täpsemalt murekohaks kujunemas see, et paljud politseiametnikud jõuavad järgmise 10 aasta jooksul pensioniikka ja noorte pealekasv ei ole piisavalt suur, et ära katta vanuse tõttu teenistusest lahkujate hulka.

119. See seab PPA olukorda, kus värbamine on üha keerukam ja järjest olulisemaks muutub olemasoleva töötajaskonna hoidmine ja arendamine. PPA hinnangul lahkub eesseeisval perioodil ehk aastaks 2030 teenistusest ligikaudu 350–400 politseiametnikku enam, kui neid Sisekaitseakadeemia politseiõppe lõpetajate hulgast juurde tuleb. See tähendab, et senisel kursil jätkates väheneb politseiametnike arv ligikaudu 10%.

120. PPA ja Siseministeerium on probleemi teadvustanud ja asunud sellega tegelema. Näiteks soodustatakse kogunud ametnike jätkamist teenistuses ka pärast pensioniõiguse tekkimist, sõltuvalt inimesest ja tema tervislikust olukorrast kas senisel või teisel ametikohal. Teiseks soodustatakse nii uute kui ka praeguste teenistujate taseme- ja täiendusõpet. Töötajatele on loodud paindlikud võimalused osaleda kaug- või täiendusõppes. Ka tervisnõuete kontrollimine muudeti 2019. aasta lõpus paindlikumaks, et süsteem arvestaks varasemast rohkem konkreetse inimese tegelikku võimekust, mitte ainult vanust.

121. Siseturvalisuse arengukavas on personaliprobleemi leevendamise abinõude seas erilisel kohal ka vabatahtlike kaasamine, korraldaks see abipolitseinike arvu ja nende töömahu suurendamist. Samas on teada, et paljud aktiivsed inimesed on korraga seotud mitmete vabatahtlike organisatsioonidega. Laiemaid rahvastikutrende vaadates tekib küsimus, kust leida kõikide esmateenuste osutamiseks vajalikke vabatahtlikke.

122. Kõike arvesse võttes on õhus siiski küsimus, kas senistest meetmetest piisab, et tagada piisaval arvul politseiametnike olemasolu ja korraldaks toimepidevus. PPA tööjõuvajaduse ja Sisekaitseakadeemia koolitamissuutlikkuse vahel on võrdlemisi lai veelahe. Varem on probleemiks olnud ka noorte tagasihoidlik huvi eriala vastu, mistõttu kõiki päevaõppe õppekohti ei suudetud täita. Sestap ei piisa ka ainult täiendavast rahasüstist õppekohtade arvu suurendamiseks.

123. Pikemas vaates tuleb politseiniku elukutse populaarsena hoida, kusjuures soodne toetav trend on noorte kasvav huvi elukutsete vastu, kus sotsiaalse väärtuse loomine ning missioonitunne on kesksel kohal. 2020. aastal oligi huvi eriala vastu suur, aga hetkel ei ole teada, kas see trend on ajutine (nt sellepärast, et 2020. aasta koroonakriisi ajal olid politseiametnikud rohkem n-õ pildis) või mitte.

Päästeametnikud

Teadmiseks, et

Päästeamet on suuruselt kolmas avaliku sektori asutus Eestis. Päästeametis on viis valdkonda: päästetöö, ennetustöö, ohutusjärelvalve, demineerimine ja hädaolukordadeks valmistumine.

Päästetööde juhtimisel rakendatakse Eestis neljatasandilist mudelit: komando, korrapidamisgrupp, regionaalne ja ülერიigiline tasand.

Allikas: Päästeamet

124. Inimeste ja ettevõtete jaoks esmatähtsate teenuste seas on ka päästetöö. Päästetööd teeb ja juhib Päästeamet, mis tagab ka päästesündmusteks reageerimise valmiduse. Päästeameti igapäevane valmisolek põhineb 72 riiklikul komandol, 4 pommigrupil ja 117 vabatahtlikul komandol³⁴. Ööpäevaringses valmisolekus on umbes 300 riiklikku päästjat ja 200 vabatahtlikku päästjat. Nende jõududega jõutakse 15 minutiga appi 95%-le elanikkonnast.

125. Siseturvalisuse arengukavas on sedastatud, et sarnaselt korrakaitsega on kestlik teenusepakkumine ohus ka päästevaldkonnas, kui riik päästetöötajatesse piisavalt ei investeeri. Riigikontrolli aruande selles peatükis ongi antud ülevaade päästjatest ja valdkonna tööjõu tulevikutrendidest.

Päästjate arv

Kutseliste päästjate arv on kümne aastaga vähenenud üheksa protsenti

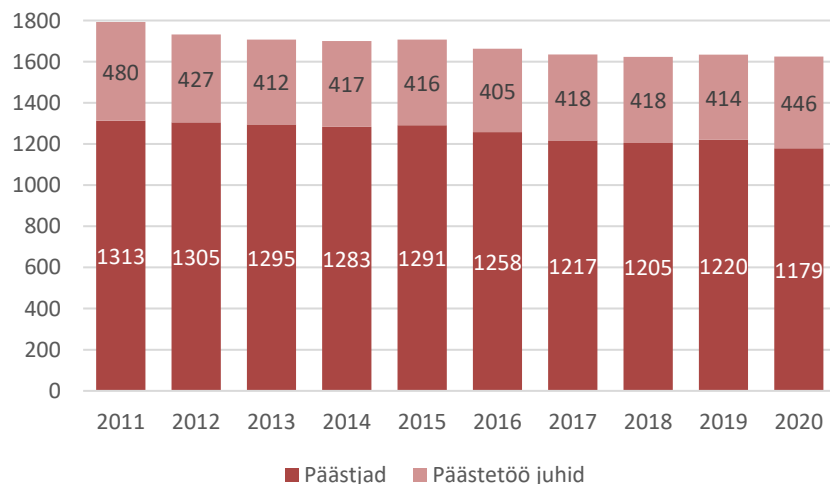
126. 01.01.2020. aasta seisuga oli kutselisi päästjaid kokku 1625, nendest päästjaid 1179 ja päästetöö juhte 446 (vt joonis 28). Päästetöö juhtideks on rühmapealikud, meeskonnavanemad, operatiivkorrapidajad ja vanemoperatiivkorrapidajad. Nende ülesanne on vahetu päästetöö korraldamine ja nad kasvavad välja päästjate ridadest. Kümne aasta jooksul on päästjate ja päästetöö juhtide arv vähenenud 9% võrra.

Teadmiseks, et

Päästeteenistuse spetsialistid ja inspektorid teevad järelvalvet tuleohutus- või kemikaaliohutussuete täitmise üle, ennetavad tulekahjusid ja muid õnnetusi, kavandavad tegevust õnnetustega kaasneva kahju vähendamiseks ning uurivad õnnetuste põhjusi, viivad läbi menetlusi ning tegelevad ohutusteadlikkuse suurendamisega.

Selles rühmas on töötamise eelduseks kõrgharidus (nt ennetuse alal ka turundus-, sotsiaaltöö- ja koollitusala haridus) ning Sisekaitseakadeemias, töö käigus või täienduskoolitusel omandatud kutseoskused.

Joonis 28. Päästjate ja päästetöö juhtide arv aastatel 2011–2020



Allikas: Päästeamet

CBRN – (ingl *chemical, biological, radiological and nuclear threats*) – rahvusvaheline lühend keemilistest, bioloogilistest, patogeenidest, radioaktiivsetest ainetest, tuumamaterjalist jms tulenevate ohtude kohta, mis võivad ilmneda rünnakute ja tahtlikult toimepandud kuritegude tõttu.

127. Kutselised päästjad ja päästetöö juhid töötavad graafiku alusel valveteenistuses. Valveteenistujate hulka kuuluvad veel ka demineerijad ja **CBRN-spetsialistid**. See on väike spetsiifilise ettevalmistusega spetsialistide rühm, mis 2020. aastal koosnes 68 inimesest. Päästeametis on lisaks valveteenistujatele ametis veel terve hulk erinevaid päästeteenistuse spetsialiste, näiteks ohutusjärelvalve inspektorid; päästetööde, hädaolukorras valmisoleku, ohutusjärelvalve ja ennetuse

³⁴ [Päästeameti kodulehel](#) on võimalik vaadata kõikide riiklike ja vabatahtlike komandode asukohti ning lisaks ka riiklike komandode ajatsoone (5, 10, 15 ja 30 minutit), mis näitavad sõiduaega normaaltingimustel.

spetsialistid; nõunikud, eksperdid. Päästeteenistuse spetsialiste oli 2020. aastal 187.

128. Demineerijaid ja CBRN-spetsialiste ning päästeteenistuse spetsialiste Riigikontrolli aastaaruanne ei käsitle, sest need rühmad on teistsuguse erialase baasettevalmistusega, rühmad on ka pisemad ja nendes ei ole ette näha ägedat tööjõupuuduse probleemi.

Vanuseline jaotus ja tööjõu voolavus

Teadmiseks, et

päästeteenistujatel on keerukas pensionile minemise süsteem:

päästeteenistuja riiklik vanaduspension, mille õigus tekib riikliku pensioniõigusliku ea täitumisel. Päästjatel on õigus vanaduspensioni suurendamisele, mis on seotud päästeteenistuse staažiga;

vanaduspensioni ootel oleva

päästeteenistuja toetus: vanaduspensioni ootele on õigus jääda kuni kolm aastat enne riikliku vanaduspensioni ikka jõudmist. Toetuse taotlemiseks peab päästeteenistujal olema vanust vähemalt 60 aastat, päästeteenistuse staaži vähemalt 15 aastat ja lisaks 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži;

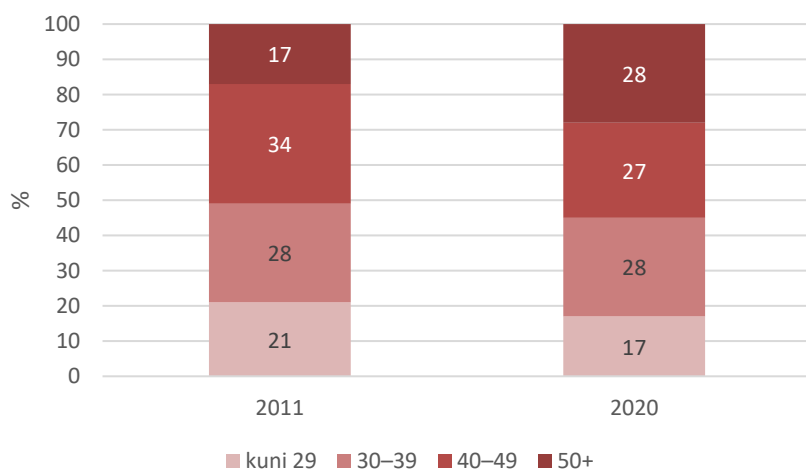
väljateenitud aastate pensioni õigus tekib nendel päästeteenistujatel, kes 1) on töötanud ametikohal vähemalt 25 aastat või 2) kes on teenistusest vabastatud pikaajalise töövõimetuse või koondamise tõttu ja kel on teenistusest vabastamise päevaks riikliku vanaduspensioni ikka jõudmisest puudu kuni 5 aastat ning nende üldine pensionistaaž on vähemalt 25 aastat, millest vähemalt 12 aastat ja 6 kuud on töötatud päästeteenistuses.

Allikas: Päästeamet

Peatselt saab suur hulk päästjaid õiguse minna pensionile

129. Päästjate ja päästetöö juhtide keskmine vanus on Eestis kümne aasta jooksul tõusnud kaks aastat, olles 2020. aastal 42 aastat. Kümne aastaga on 50aastaste ja vanemate päästjate vanuserühm kasvanud, suurenemine on toimunud 40–49aastaste arvelt (vt joonis 29).

Joonis 29. Päästjate ja päästetöö juhtide jagunemine vanuse järgi aastatel 2011 ja 2020, %

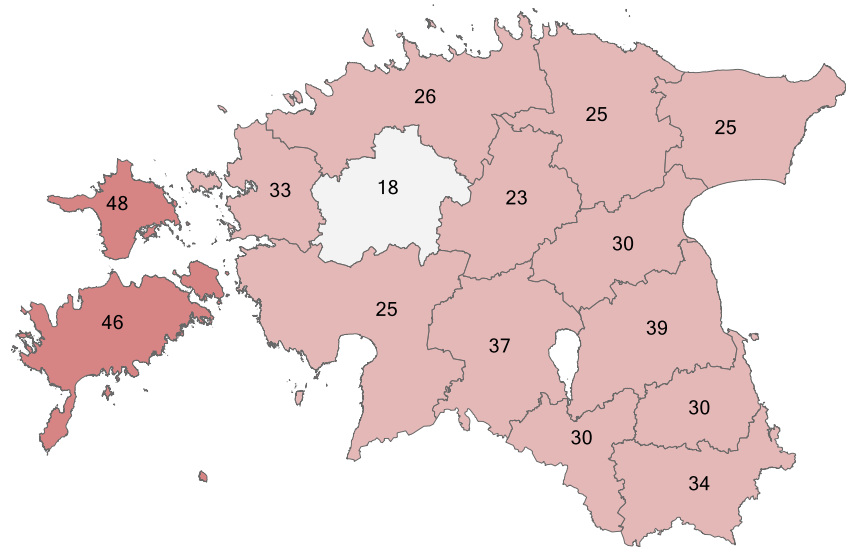


Allikas: Päästeamet

130. 30–39aastaseid on 2011. ja 2020. aasta võrdluses sama palju, kuid alla 30aastaste päästjate osakaal on veidi vähenenud. Seega on 5–10 aasta pärast vanuse tõttu teenistusest lahkumine saamas oluliseks teguriks, mis mõjutab Päästeameti personalipoliitikat, eriti arvestades seda, et päästjate puhul on hea füüsiline vorm võtmetähtsusega.

131. Piirkonniti on kõige rohkem üle 50aastaseid päästjaid Saare (46%) ja Hiiu (48%) maakonnas (vt joonis 30). Üle 50aastaste päästjate osatähtsus on suur ka Tartu (39%) ja Viljandi (37%) maakonnas. Vanim päästja on praegu 74aastane. Väiksem on 50aastaste ja vanemate osakaal Põhja-Eesti piirkonnas, eriti just Rapla (18%) maakonnas, samuti Järva (23%) ning Pärnu (25%) maakonnas.

Joonis 30. 50aastaste ja vanemate päästjate osakaal maakonniti 2020. aastal, %



Allikas: Päästeamet

Päästjate tööjõuvoolavus on aastatega vähenenud

132. Päästjate tööjõuvoolavus oli Päästeameti üks murekohti kümme aastat tagasi: 2011. aastal lahkus 10% päästjaid ja päästetöö juhte. Pärast seda on päästjate tööjõuvoolavus pidurdunud – kui 2015. aastal oli see 6,1%, siis 2019. aastal 4,8% (vt joonis 31).

Teadmiseks, et

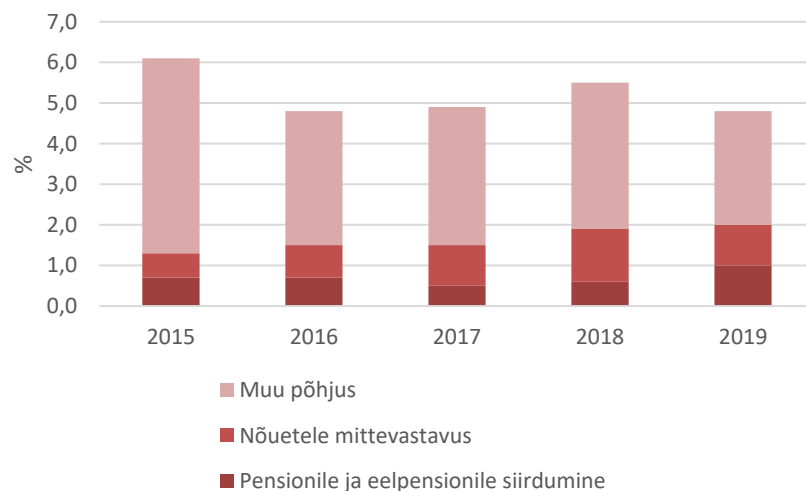
füüsilisi katseid korraldatakse kord aastas. Füüsilise ettevalmistuse nõuded kehtivad meespäästeteenistujatele neljas vanuserühmas ja naispäästeteenistujatele ühes vanuserühmas järgmiselt:

- 18–29aastased mehed;
- 30–39aastased mehed;
- 40–49aastased mehed;
- 50aastased ja vanemad mehed;
- kõik naised.

Allikas: siseministri määrus „Päästeteenistujate kutseosobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, haridus- ja tervisenõuded“ ja Päästeamet

133. Kõige enam on vähenenud vabatahtlik voolavus (vt joonisel 31 muul põhjusel töölt lahkumist). Kui 2011. aastal oli vabatahtlikke äraminejaid 6,4%, siis 2015. aastal 4,8% ja 2019. aastal 2,8%. Vähem on neid lahkujaid, kes ei vasta päästjate tervisenõuetele, 2015. aastal oli neid 0,6% ja 2019. aastal 1%. Eel- või vanaduspensionile siirdujaid on päästetöötajate hulgas olnud püsivalt vähe – nende osakaal päästjate koguarvust on viimasel viiel aastal olnud 0,7% ja 1% vahel.

Joonis 31. Päästjate ja päästetöö juhtide tööjõuvoolavus aastatel 2015–2019, %



Allikas: Päästeamet

134. Intervjuudest Päästeameti töötajatega jt ekspertidega jäi kõlama, et üks oluline päästjate voolavust vähendanud tegur on olnud päästjate soodne töögraafik. Paljudele päästjatele on meeltnööda see, et nad saavad teha järjest 24tunnise vahetuse ning seejärel on neil mitmepäevased pausid (kuine täistööaeg on seitse 24tunnist vahetust). Vahepealsel ajal on võimalik tegeleda muude tegevustega, sh lisateenistust pakkuvate töödega või hoopis vabatahtliku tööga.

135. Riik on kaalunud üleminekut 24tunniste vahetuste süsteemilt 12tunniste vahetustega töökorraldusele, et päästjad oleks vahetuse ajal paremini puhunud. Sellisel juhul oleks ühes kuus rohkem vahetusi ja päästjate vastuseisu tõttu ei ole seda reformi ellu viidud.

Komandode võrgustik on praegu optimaalne, kuid päästjate vähesus on paiguti siiski probleem

136. Päästevaldkonna juhtimismudeli esmatasandil on praegu 72 elukutseliste ja 117 vabatahtlike päästjate komandot. Intervjuudest selgus, et komandovõrgustik on hetkel optimaalne. Teisest küljest analüüsib Päästeamet pidevalt olukorda ja komandode võrgustikku võidakse ka muuta, võttes arvesse näiteks uute elurajoonide või suurte tehaste rajamist. Päästeameti analüüsi kohaselt ei tohiks komandode arv siiski alla 66 langeda. Niisiis võib päästevõrgustikus muudatusi ette tulla, kuid suuri reforme ametil endal plaanis ei ole.

137. Üks olulisem näitaja, millega komandode võrgustiku arendamisel tuleb arvestada, on komando mehitamine. Päästeameti peadirektori käskkirjaga on määratud komandode arv piirkondades ja standard- ning kriitiliste valvekoosseisude suurus. Standardvalvekoosseis on tava- ja plaanikohane valvekoosseisu suurus, mis tagab tõrgeteta päästeteenuste osutamise.

138. Kui komando valvekoosseisu standardkriteeriumit ei ole võimalik normtööaja ulatuses täita, siis kavandatakse koosseis kriitilise kriteeriumi alusel. Kriitiline valvekoosseis on väikseim valvekoosseisu suurus, millega on kindlustatud konkreetse komando valmisolek ning millest allapoole langedes katkeb osaliselt või täielikult päästeteenuste osutamine. Oluline on tähele panna, et 72 komandost 27s on kriitiline ja standardkoosseis sama suurusega. Näiteks Antslas piisabki Päästeameti arvates kolmest teenistujast valvekoosseisus, et tagada kvaliteetne päästetöö.

139. Hõredamalt asustatud regioonides, näiteks väikesaartel, on kriitilise valvekoosseisu tagamine Päästeameti hinnangul siiski mõningaseks mureks. Samuti esineb probleeme suuremates komandodes (rohkem Põhja regioonis), kus on kaks põhiautot ja alati ei suudeta mõlemat masinat kriitilise koosseisuga mehitada. Sel juhul pannakse meeskonnad kokku ühe auto peale või kaasatakse võimaluse korral päästjaid teisest komandost. Kui näiteks hommikul selgub, et komandos on valvevahetuse koosseis alla kriitilise (nt haigestumise tõttu), siis tuuakse inimene teisest komandost või leitakse muu lahendus (meetmed on sätestatud valmisoleku tagamise korras).

Muud hõivet mõjutavad tegurid

Teadmiseks, et

- keskmine elupäästevõimekusega päästemeeskonna kohale jõudmise aeg oli 2019. aastal 8 minutit ja 56 sekundit;
- keskmine vabatahtlike päästesündmusele kohalejõudmise aeg oli 2019. aastal 16 minutit ja 46 sekundit;
- riiklikus komandos on pidevalt valves vähemalt 3 inimest. Riiklik komando reageerib kutsele ühe minuti jooksul ja juhtumitele, mis pole eluohtlikud, kolme minuti jooksul;
- vabatahtlikus komandos on üldjuhul kodus valmisolekus 2 inimest, kes reageerivad 1–15 minuti jooksul (vastavalt Päästeametiga sõlmitud lepingutele).

Allikas: Päästeamet

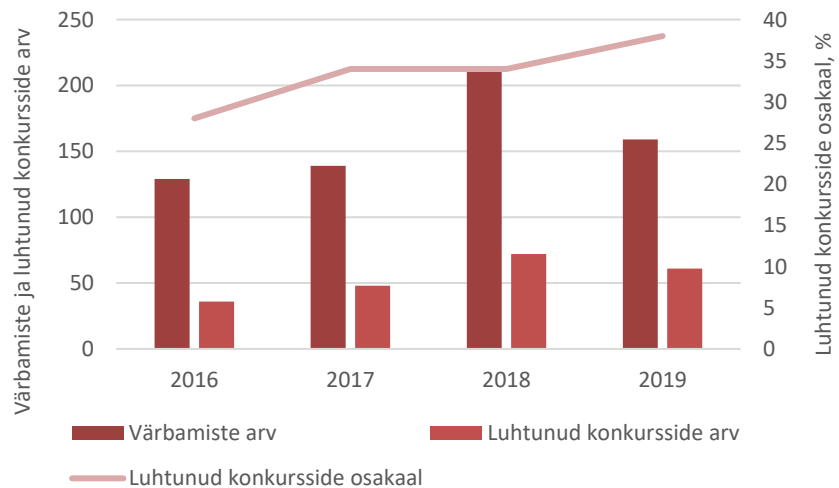
140. Päästeamet kasutab tööjõupuuduse probleemi lahendamiseks ka teisi abinõusid, näiteks:

- kuigi igal päästjal on oma kodukomando, on Päästeametil õigus neid planeerida valvevahetusse vastava päästepiirkonna teistesse komandodesse, kui neis töötajaid napib. Eemal töөлkäimisega seotud kulud kompenseeritakse. Sõitmisele kuluva aja vähendamine oli lisapõhjus, miks loobuti 12tunniste valvete ideest;
- hoitakse päästja elukutse atraktiivsena, muu hulgas säilitatakse 24tunniste valvetega töökorraldus, mida päästjad eelistavad.

141. Päästeamet jälgib pidevalt nii kriitiliste kui ka standardkoosseisude täitmist. Näitajad on ajas vähe muutunud. 2018. aastal oli kõikide riiklike päästekomandode kohta kokku 2,8%-l valvevahetustel koosseis alla kriitilise piiri, 2019. aastal oli see näitaja 3,3% ja 2020. aasta esimese seitsme kuu näitaja oli 3,1%. Standardkoosseisu täitmise näitaja oli 2018. aastal 79%, 2019. aastal ning 2020. aasta esimese seitsme kuu näitaja oli ühtemoodi 78%.

142. Uute töötajate leidmise keerukust võib iseloomustada vabade ametikohtade täitmiseks korraldatud konkursside edukuse kaudu. Päästeametil on olemas statistika, mis puudutab kõiki teenistuskohi (sh päästeteenistuse spetsialistid ja demineerijad) aastatel 2016–2019 (vt joonis 32).

Joonis 32. Aastatel 2016–2019 värbamiste ja luhtunud konkursside arv ning luhtunud konkursside osakaal kõigist



Allikas: Päästeamet

143. Üldise trendina võib järeldada, et uute inimeste leidmine ei ole Päästeametis lihtne: luhtunud konkursside osakaal on enam kui kolmandik, aastal 2019 näiteks lausa 38%. See on riigiüleses vaates üks suuremaid. Avalikus teenistuses luhtus 2019. aastal keskmiselt 21% konkurssidest³⁵. Päästeameti hinnangul on 2020. aastal majanduslanguse tingimustes kandideerijate arv siiski suurenenud.

³⁵ [Avaliku teenistuse aruanne 2019](#). Rahandusministeerium, 2020.

Teadmiseks, et

meeskonnavanem on päästetööde esimese tasandi juht. Tema ülesandeks on teha ja juhtida päästetööd, tagada valmisolek, juhtida ja korraldada valverühma tööd ning osaleda päästealases ennetustöös. Operatiivteenistuskult alluvad meeskonnavanematele päästjad.

Meeskonnavanema teenistuskohale on vaba teenistuskoha olemasolul võimalik asuda teenistujal, kes vastab päästemeeskonnajuhi kutsestandardile (tase 5) ning kellel on eelnev päästetöö kogemus.

Meeskonnavanemana töötamine loob eeldused liikuda operatiivkorrapidaja või vanemoperatiivkorrapidaja teenistuskohale.

Allikas: Päästeamet

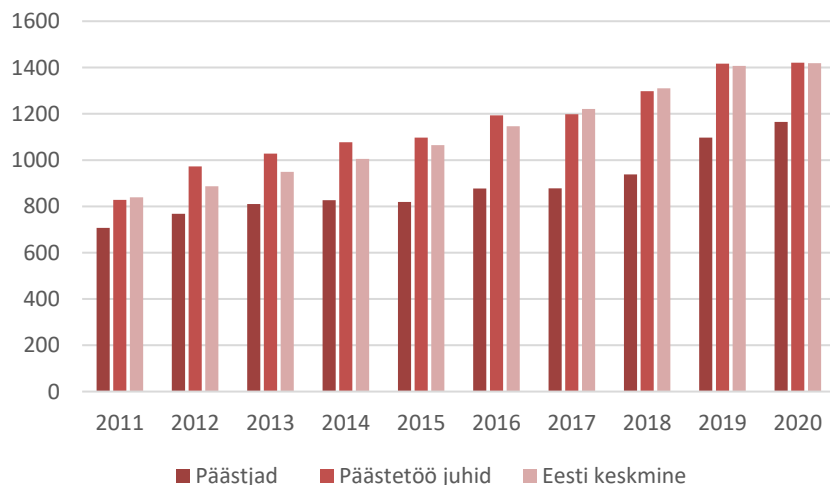
144. 01.09.2020. aasta seisuga oli komandodes 9 vakantset päästja ja 12 vakantset meeskonnavanema ametikohta. Vabad päästjate ametikohad olid Harjumaa päästepiirkonnas (5 inimest), Pärnumaal (2 inimest), Ida-Virumaal ja Järvamaal (mõlemas 1 inimene). Meeskonnavanemate vakantsed ametikohad olid Harjumaal (4 kohta), Raplamaal (2 kohta) ja Lääne-Virumaal, Ida-Virumaal, Põlvamaal, Viljandimaal, Hiiumaal ning Pärnumaal (igas maakonnas 1 vaba koht).

145. Päästjate nappus väljendub muu hulgas selles, et vähe on ka neid, kes suudaks ja tahaks meeskonnavanema vastutust kanda. Probleemi lahendamiseks on Päästeamet loonud süsteemi, kus päästjad saavad olla meeskonnavanema ülesannetes ajutiselt. See lubab harjutada rolliga toimetulemist ja soodustab meeskonnavanemate järelkasvu tekkimist. Tulemusena on vähenenud ilma meeskonnavanemata vahetuste arv. Kui 2019. aastal oli selliseid vahetusi 2,5% kõikidest vahetustest, siis 2020. aasta esimesel poolaastal oli see näitaja 2,2%.

Päästjate keskmine palk jääb Eesti keskmisele alla

146. Päästjate esindajad ja valdkonna ametiasutused on aastaid kurtnud, et päästjate palk on madal ja seetõttu ei ole elukutse noorte jaoks atraktiivne. Joonis 33 näitab, et päästjate keskmine palk on läbi aastate jäänud Eesti keskmisest brutopalgast maha. Kui 2011. aastal oli päästja palk 84% Eesti keskmisest, siis 2019. aastal oli see 78%. Seega pole kümne aasta jooksul päästjate ja Eesti keskmise brutopalga suhe praktiliselt muutunud.

Joonis 33. Päästjate, päästetöö juhtide ja Eesti keskmine brutopalk aastatel 2011–2020 (I poolaasta)



Allikas: Päästeamet ja Statistikaamet

147. Kui kogenud päästja on jõudnud karjääris päästetöö juhi positsioonile, siis on tema palgatase Eesti keskmisega sama. Kusjuures aastatel 2012–2016 oli päästetöö juhtide sissetulek Eesti keskmisest parem, aga viimastel aastatel enam mitte.

148. 2019. aastal oli Päästeametis palgaelarve kasv, see suurenes suisa 20% ja enamik lisarahast suunati komandotasandi palkade tõusuks³⁶. Ometi ei ole päästjate ega päästetöö juhtide palk koos vaadatuna jõudnud Eesti keskmisele brutopalgale järele, kuigi see on üks Päästeameti sihtidest.

Teadmiseks, et

vabatahtlikuks päästjaks soovija peab olema vähemalt 18aastane, läbima koolituse ja sooritama päästekeskuse korraldatud eksami.

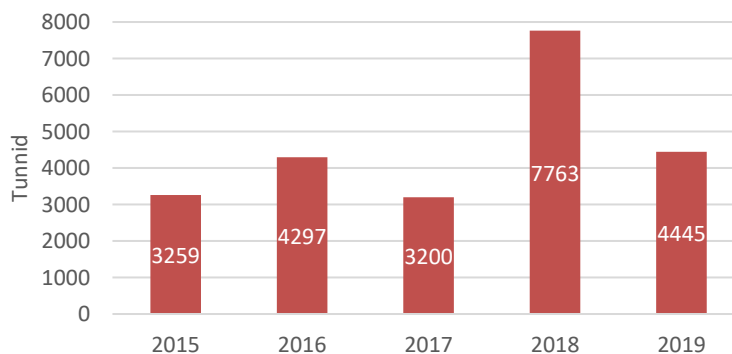
Vabatahtliku füüsiline ettevalmistus peab tagama päästeülesannete nõuetekohase täitmise, kandidaadi tervist kontrollib arst või tõendab selle vastavust kehtiv mootorsõidukijuhi tervisetõend.

Vabatahtlike päästjaid käsitletakse päästeõrgustiku loomuliku osana

149. Ennetustöösse, päästeteenuse tagamise ja valmisolekusse panustavad olulisel määral ka vabatahtlikud päästjad. Vabatahtlikul päästel on Eestis pikad traditsioonid, selle arendamisega on aastaid süsteemselt tegelenud nii vabatahtlikud ise kui ka Päästeamet. Nii koosnebki Eesti päästeõrgustik lisaks elukutselistele päästjatele ligi 2100 vabatahtlikust päästjast.

150. Vabatahtlike päästjate kaalukat rolli päästeteenuse pakkumisel võib iseloomustada nende väljakutsetele (helistamisest kuni päästesündmuse lõpuni) kulunud töötundide kaudu (vt joonis 34). Näiteks 2018. aastal, mil Eestis olid ulatuslikud maastikutulekahjud, panustasid vabatahtlikud väljakutsetel pea 7763 töötundi, 2019. aastal 4445 töötunni ulatuses ja 2020. aasta esimesel poolaastal 2272 tundi. Väljasõitudele kulunud ajale lisandub kogu muu aeg, mille vältel vabatahtlikud kas on valves või tegelevad näiteks ennetustööga, kuid selle ajakulu üle kesksed arvestused ei peeta.

Joonis 34. Väljakutsele kulunud aeg summeeritult kõikide vabatahtlike komandode peale kokku aastatel 2015–2019



Allikas: Päästeamet

Teadmiseks, et

2019. aastal tegutses 427 Päästeameti töötajat töövälisel ajal vabatahtlike päästjatena, 306 neist töötab Päästeameti operatiivpoolel ja 121 kontoris.

Suur hulk vabatahtlike päästjaid on aktiivsed ka teistes vabatahtlike ühenduses. 2020. aasta andmetel on 146 inimest tegevad ka vabatahtlike merepäästjatena (või on kandidaadid), 37 priitahtlikku päästjat on abipolitseinikud (või on kandidaadid). Suisa 283 on samal ajal ka kaitseliitlased.

Eriti aktiivsed vabatahtlikud kuuluvad samal ajal rohkem kui kahte organisatsiooni: üks vabatahtlik päästja on veel ka abipolitseinik ja merepäästja; lausa 17 on nii kaitseliitlased kui ka abipolitseinikud; 21 on ühtaegu Kaitseliidus ja vabatahtlikus merepäästes; veel üks aktivist on nii kaitseliitlane, abipolitseinik kui ka merepäästja.

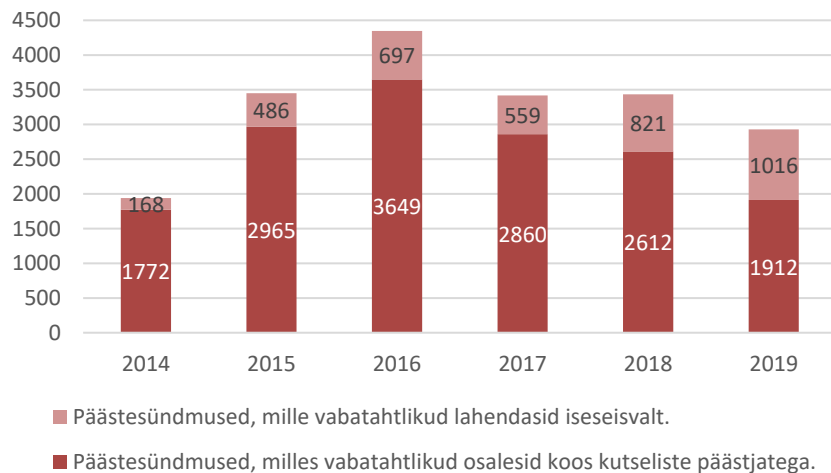
Allikas: Päästeamet

151. Seejuures tuleb märkida, et kuivõrd päästevaldkonnas on ülioluline valmisolek, on vabatahtlike päästjate ühendustel Päästeametiga lepingud, kus on täpselt sätestatud ka vabatahtlike valvekohustused. Lepingutes on määratud ka sündmusele reageerimise ajad.

152. Vabatahtlikud päästjad lahendavad sündmusi iseseisvalt või koostöös komandoga (vt joonis 35). Vabatahtlike ettevalmistus ei luba neil suuremate ja keerukamate päästesündmustega (nt suitsusukeldumisega) iseseisvalt tegeleda. Praegu käivad arutelud selle üle, kas vabatahtlikud päästjad peaksid läbima vastava koolituse ja saama tulevikus suitsusukeldumise õiguse. Sündmuste arv, mille vabatahtlikud on iseseisvalt lahendanud, on viimasel viiel aastal siiski kasvanud.

³⁶ [Päästjate keskmine palk tõuseb 1000 euroni](#), 15.12.2018. a seisuga.

Joonis 35. Vabatahtlike osalemiste arv päästesündmustel aastatel 2014–2019



Allikas: Päästeamet

153. 2015. aastal valminud Päästeameti strateegias aastani 2025 on seatud eesmärgiks, et Päästeameti toetusel kasvab vabatahtlike päästeorganisatsioonide liikmete arv üle 4000 ja tunnistusega vabatahtlike päästjate arv on suurem kui 3000. Vabatahtlike päästekomandode arvu säilimisel praegusel tasemel suureneks selle strateegia kohaselt aastaks 2025 vabatahtlike arv peaaegu kaks korda. Siiski tuleb arvestada, et vabatahtlike aktiivsus sõltub ka tegutsemisest teistes siseturvalisuse ja kaitseülesannetega seotud valdkondades, nii vabatahtlikkuse alusel kui ka (põhi)tööna.

Järelduskasv

Teadmiseks, et

päästjatel on väga olulised käelised oskused, kuna töö on vaja kasutada erinevaid tööriistu (nt haamer, kang, mootorsaag).

Tänastel noortel on need oskused ekspertide hinnangul pigem nõrgad, kuna nad kasvavad varasematest põlvkondadest küll tehnoloogiarikkamas, kuid samas vähem füüsilist ja käelist tööd eeldavas keskkonnas.

Väga oluline on tehniline taip – päästeautod muutuvad järjest tehnoloogiarikkamaks ning seoses uute tehniliste lahenduste kasutuselevõtuga on väiksemal hulgal päästjatel vaja omandada ka erinevad tehnilised oskused (nt droonide kasutamine, tuukrite erivarustus) või neid oskusi regulaarselt uuendada.

Allikas: Terje Kaelep, Anneli Leemet [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele, siseturvalisus ja õigus. Siseturvalisuse alavaldkond](#), Uuringu terviktekst. SA Kutsekoda, 2020.

Tulevikus on kutselistest päästjatest suur puudus, sest pensionile minejatele ei jätku asendajaid

154. Päästjal peab olema päästja kutseharidus või tal tuleb see omandada kahe aasta jooksul alates teenistusse võtmise päevast. Kui tööle vormistatud päästjal kutseharidus puudub, siis suunatakse ta õppima Sisekaitseakadeemia päästekolledžisse, mis asub Väike-Maarjas.

155. Päästekolledž avab päästja kutseõppe rühmi kaks korda aastas, ühes rühmas on 40 õppekohta. Seega on ühes aastas ette nähtud koolitada 80 inimest. Õppekohtade arv on olnud viimasel kuuel aastal ühesugune, erandiks on vaid 2016. aasta, mil õppekohti oli 60. Edasisteks aastateks on samuti prognoositud 80 õppekohta aastas.

156. Sügisel alustavas rühmas on õppekohad 100% täidetud. Talvine õpperühm täidetakse päästjatega, kes sügisest rühmast välja jäid, või vahetult värvatud uute töötajatega, ning neid õppekohti alati ei suudeta täita. Näiteks jäi 2020. aasta jaanuaris alustanud rühmas täitmata 10 õppekohta.

157. Seega ei leevenda koolitustellimuse suurendamine päästjate nappust, kitsaskohaks on värbamine. Värbamine toimub aegsasti enne õpperühma alustamist, aga tööle vormistatakse uued päästjad enne kooli algust. Nõuetele mittevastavad päästjad ei saa päästetööl kõiki ülesandeid täita. Nad ei või teha suitsusukeldumist jt väljaõpet nõudvaid spetsiifilisi tegevusi.

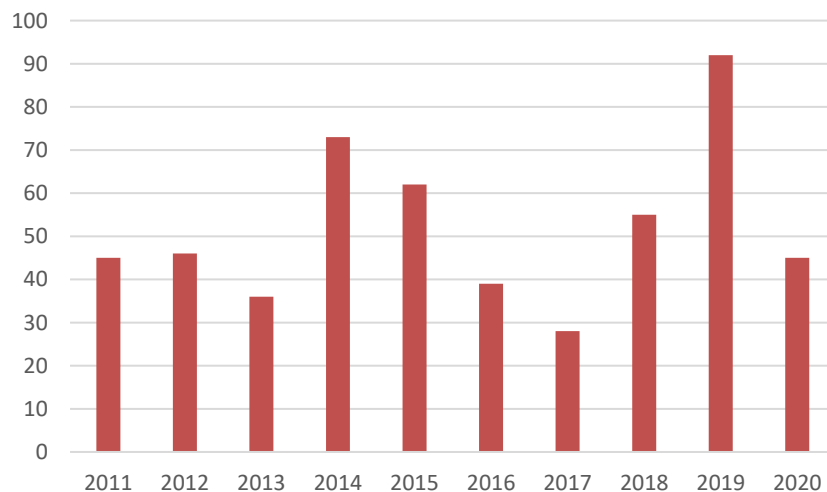
158. Päästjaks õpitakse 40 nädalat: õppetöö koolis kestab 29 nädalat ja praktika päästeasutuses 11 nädalat. Lõpetajad saavad päästja kutsehariduse ehk päästja (tase 4) kutsequalifikatsiooni. Päästjaks õppimine toimub päevaõppe vormis.

159. Päästetöö juhtidel peab olema päästjatöö kogemus, nemad õpivad jätkuõppes, et omandada päästemeeskonna juhi 5. taseme kutse. Õppekava pikkus on pool aastat ehk maht 30 ainepunkti, kuid õpe toimub hajutatuna, et õppijad ei oleks kogu aeg oma töökohast eemal. Õppetöö hajutamise tulemusena on õppe pikkus 10 kuud.

160. Sisekaitseakadeemia lõpetanud päästjate arv on olnud üsna kõikumine (vt joonis 36). Aastatel 2016–2020 oli esmaõppe lõpetanute arv aastas keskmiselt 52 inimest. Kokku lõpetas sel perioodil 259 päästjat. Samal ajal lahkus aastas keskmiselt 75 päästjat ehk kokku 372 inimest.

161. Lisaks liigub igal aastal asutusesiseselt kõrgemale ametikohale umbes 30 päästjat. Seega on päästjaid juurde vaja üle 100 inimese aastas. Järelkasvu ja tööjõuvajaduse erinevus on aastas järelikult umbes 50 inimest.

Joonis 36. Päästevaldkonna esmaõppe lõpetajate arv aastatel 2011–2020³⁷



Allikas: Sisekaitseakadeemia

162. Kuigi päästjaks õppida tahtjaid on vähe, siis Päästeameti statistika näitab, et päästevaldkonna esmaõppe lõpetanute kutsekindlus on suur. Aasta pärast tööle asumist pole neist keegi töölt lahkunud ja viie aasta möödudes vaid mõni üksik isik. Päästeameti arvates võib kutsekindlust seletada karjääri alustanute noore eaga. Päästjad lahkuvad (nt palga tõttu) süsteemist pigem siis, kui on jõutud pereloomise ikka ja/või perre sünnivad lapsed. Perekondlikel põhjustel lahkumist tuleb ette ka pärast viieaastast töötamist Päästemetis. Kutsekindlus tuleneb muidugi ka sellest, et päästjate võimalused teha erialast tööd muudes organisatsioonides on küllaltki piiratud.

³⁷ Joonisel ei ole esitatud päästemeeskonna juhi õppe lõpetanuid, sest nemad on juba Päästemetis tööl.

Kokkuvõte**Päästjate puudujääk on tulevikus terav, kui päästja elukutse populaarsus ei suurene**

163. Tööjõu voolavus, mis päästjate seas oli veel kümme aastat tagasi tõsine probleem, on praeguseks märgatavalt kahanenud. Tööjõu voolavuse peamine mõjutaja on praeguse ajani olnud vabatahtlik voolavus, mille põhjus on paljuski madalpoolne palgatase. Päästjate ja Eesti keskmise palga suhe on püsinud suhteliselt samal tasemel, päästja palk moodustab Eesti keskmisest praegu umbes 80%.

164. Madalavõitu palk on omakorda üheks põhjuseks, miks päästja kutse ei ole noorte seas piisavalt populaarne ja Sisekaitseakadeemia ei suuda täita päästevaldkonna esmaõppe vabu õppekohti. Tulemusena ei ole päästjate järelkasv olnud aastaid piisav. Seni on Päästeamet päästjate vähesusest tulenevate probleemidega erinevaid töökorralduslikke võtteid kasutades siiski toime tulnud.

165. Kui pensioniaja kättejõudmine on seni olnud väga väheste päästjate lahkumise põhjus, siis peatselt muutub olukord oluliselt. Umbes viie kuni kümne aasta pärast tekib paljudel päästjatel õigus minna pensionile. Täpset pensionile jääjate arvu on keeruline prognoosida, sest päästjatel on selleks mitmeid variante. Aga võib eeldada, et pensioniõiguse tekkides lahkuvad paljud teenistusest, sest töötamise ajal päästjad väljatöötatud aastate pensioni ei saa, erinevalt politseiametnikest.

166. Päästevaldkonna plussiks on see, et võrreldes teiste Riigikontrolli aastaaruandes vaadeldud valdkondadega on päästjate väljaõpe lühem ja neid võiks võrdlemisi kiiresti juurde koolitada. Kuid kitsaskohaks on päästjatöö kesine atraktiivsus tööjõuturul ja selle kinnituseks (lisaks osale täitmata koolituskohtadele) on ka avaliku teenistuse keskmisega (21% aastal 2019) võrreldes suur luhtunud konkursside osakaal (38% Päästeametis).

167. Oluline päästevõimekuse tagamise viis on arendada vabatahtlike päästjate võrgustikku ja käsitleda vabatahtlikke komandosid täieõigusliku päästevõrgustiku osana. Ent ka vabatahtlike päästekomandode mehitamine on väheneva rahvastiku tingimustes varasemast raskem. Samuti ei ole vabatahtlike väljaõpe elukutseliste päästjatega samal tasemel. Kõike kokku võttes tõuseb küsimus, kas riik suudab viie või kümne aasta pärast tagada senisel tasemel päästevõimekuse üle kogu riigi. Muu hulgas Saare ja Hiiu maakonnas ning väikesaartel, kus päästjate puudus on tulevikus eriti terav.

Üldised tähelepanekud

168. Eesti avalikud teenused toimivad võrdlemisi hästi, kui võtta aluseks riiklikes arengukavades seatud näitajad ja võrrelda Eestit teiste riikidega³⁸. Ent suhteliselt head tulemused on vähemalt osaliselt saavutatud tuleviku arvelt, sest investeerimine esmateenuste kestlikkuse nurgakiviks olevatesse inimestesse on olnud ebapiisav. Selle väite aluseks on tõdemus, et Eestis on juba praegu puudus perearstidest ja osas

³⁸ Vt näiteks: „[Government at a Glance 2019](#)“. OECD. Paris: OECD Publishing, , 2019 ja PISA ([Programme for International Student Assessment](#), OECD) uuringuid või „[Public sector achievement in 36 countries. A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes](#)“. The Netherlands Institute for Social Research, 2015.

piirkondades ka üldhariduskoolide õpetajatest ning päästjatest ja peatselt ka politseiametnikest.

169. Mida eelnevas tõdemuses uut on? Kui perearstide ja üldhariduskoolide õpetajate vähesus on teada-tuntud teema, siis päästjate ja politseiametnike eesootav pensionile mineku laine on ehk seni vähem teadvustatud info. Väga oluline on siinkohal nende ametirühmade vanuselise koosseisu muutuste kuhjuv efekt – riik on ühel hetkel silmitsi olukorraga, kus korraga läheb suur hulk esmateenuste osutajaid pensionile või saab selle õiguse. Samal ajal ei ole vabade ametikohtade täitmiseks piisaval hulgal nõutava haridusega uusi inimesi.

170. Kui ühe lühikese aja jooksul otsustab töölt lahkuda suur hulk inimesi, tõusevad teenuste toimepidevusega seotud riskid uuele tasemele. Harju- ja Tartumaal ei pruugi see olla suur probleem, kuid ülejäänud Eestis küll. Lisaks võrdub riigi mõõtkavas viieaastane perspektiiv homsega ja kümneaastane vaade ülehommega. See tähendab, et muutusteks töötajaskonna hõives tuleb valmistuda täna.

171. Uued tehnoloogiad ja teenuseosutamise viisid (telemeditsiin, nõudepõhine transport jms) võivad kehva väljavaadet ilustada, kuid ei ole tõenäoliselt püsiv lahendus. Sestap võib riik tulevikus seista vägagi ebamugavate valikute ees: kas vähendada üle riigi või teatud piirkondades teenuste kättesaadavust või kvaliteeti või mõlemat?

172. Siinkohal on oluline märkida, et finantsressursside piisavus on küll tähtis arengueeldus, kuid tööjõu nappuse probleemile eelarve hüppeline suurendamine kiiret lahendust ei pakuks, vähemalt kõikide avalike teenuste puhul mitte. Pudelikaelaks on inimeste koolitamiseks kuluv pikk aeg või elukutse vähene atraktiivsus noorte silmis. Näiteks kestab perearstide koolitamine kümme aastat. Päästjate koolitamine on küll kordades lühem – vaid aasta–, kuid selle eriala populaarsust kahandavad muud põhjused: väike palk ja raske ning ohtuderikas füüsiline töö.

173. Kõikides siinses aruandes vaadeldud ametirühmades väärtustatakse varasemast rohkem toetavat töökeskkonda. Ühest küljest tähendab see tänapäevast ja tervislikku füüsilist olustikku, kuid sellest veel olulisem on n-õ pehme pool: töö tähendusrikkus, juhtimiskvaliteet, töötajate kaasamine ja usaldamine.

174. Toetavat töökeskkonda nimetasid kõik ametirühmad aastaruande tarbeks tehtud intervjuudes ühe tähtsama võimalusena, mis muudaks elukutse atraktiivsemaks. Seda ka perearstide seas, kes on tegelikult eraettevõtjad või äriühingute töötajad. Riigi jaoks tähendab igakülgsest toetava töökeskkonna väärtustamise trend seda, et peale töötajate koolitamise ja nende arengu soodustamise on tarvis tõsiselt võtta ka juhtimiskvaliteedi arendamist.

175. Riik kui tööandja või teenuste rahastaja peab niisiis siinse aruande leidude põhjal tulevikus olema töötajate värbamisel, arendamisel ja hoidmisel üha paindlikum ning töötajasõbralikum. Näiteks tuleb riigi personalipoliitikas võtta arvesse järgmist:

- töötajate koolitamisel ja arendamisel on oluline see, et inimesed saaksid töötada ja õppida samal ajal;

- pensioniea saabumisel on üha tavalisem, et inimesed jätkavad töötamist (ning töötamisega samal ajal pensioni maksmine soodustab seda, et kogenud inimesed jätkaksid);
- oluline on soodustada inimeste liikumist avaliku teenistuse sees. Näiteks võiksid politseiametnikud ja päästjad, kes ei vasta füüsilistele nõuetele või on pensioniealised, jätkata teistel siseturvalisuse valdkonna ametikohtadel.

176. Riigikontroll ei analüüsinud oma aastaaruandes Eesti regionaalpoliitikat, kuid see poliitikavaldkond on paratamatult seotud perearstiabi, politsei- ja päästetöö ning üldhariduse korraldamisega. Linnastumise mõjul ei ole väljaspool suuremaid keskusi töötamine paljudele spetsialistidele atraktiivne.

177. Esmateenuste pakkujate hõivetreendide regionaalses vaates eksisteerivad niisiis kaks keskust – Tallinn ja Tartu – ning ülejäänud Eesti ongi juba ääremaa, kus töötajate leidmiseks on vaja erimeetmeid. Needki ei pruugi oodatud tulemust tagada ja teenuse pakkumiseks vajalike inimeste olemasolu võib sõltuda juhusest, näiteks sellest, kas värvatav kandidaat on piirkonnast pärit ja kas tal on seal olemas suhtevõrgustik või talle laiemalt atraktiivne elukeskkond.

178. Nende viimaste tähelepanekute pinnalt võib sõnastada Eesti riigi ees seisva avalikke teenuseid puudutava sõlmküsimuse nii: milline on realistlik avalike teenuste osutamise tase väljaspool Harju- ja Tartumaad?

Mida ja miks Riigikontroll analüüsis?

Teadmiseks, et

avalikke teenuseid võivad osutada nii keskvalitsus kui ka kohalik omavalitsus või sünnivad teenused nende koostöös. Järjest rohkem pakuvad avalikke teenuseid kas lepingute alusel või omal initsiatiivil ka vabaihendused ja isegi äriühingud. Niisiis on tänapäeval avalike teenuste pakkujate ring lai.

Avalike teenuse pakkujate mõjutavad mitmekesised, omavahel seotud mikro- ja makrotasandi tegurid: inimeste ja ettevõtete vajadused ning eelistused, teadmiste ja oskuste ning raha ja tehnoloogia olemasolu, riigi ja omavalitsuste organisatoorne võimekus, demograafilised trendid jm.

Paljudes riikides on (taas) aktuaalseks teemaks saanud teenusepakkujate detsentraliseerimine. Vastutuse andmine esmatasandile on laialt levinud idee, mis ei kaotanud oma päevakajalisust ka koroonakriisi mõjul. Pigem vastupidi – populaarsust võitis mõte, et kuigi mõelda tuleb globaalselt, s.t ühistes huvides, peab tegutsemise ehk konkreetsetele oludele reageerimine olema lokaalne.

Eelnevale vaatamata lasub lõplik vastutus avalike teenuste poliitika, teenusepakkujate mudelite arendamise ja rahastamise aluste kujundamise eest seadusandjal.

179. Avalike teenuste osutamise võime on Eesti ühiskondlikus debatis päevakajaline teema. Nii jooksvates poliitilistes aruteludes kui ka riiklikes strateegiadokumentides (nt riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ eelnõus) on seni deklareeritud, et avalikud teenused peavad olema kvaliteetsed ja kättesaadavad sõltumata elukohast.³⁹ Harvem on mainitud tõsiasi, et sajabrotsendiline ühetaolisus ei ole mitmetel põhjustel alati tegelikkuses võimalik.

180. Eestis mõjutab teenuste osutamise võimet tugevasti demograafiline olukord (rahvastiku vananemine, kvalifitseeritud tööjõu nappus), ääremaastumine ja majandustegevuse koondumine Harju- ja Tartumaale. Rahvastikutrendid muudavad avalike teenuste pakkujate seega nii kasutajate kui ka pakkujate poolel. Eestis on vähe mõlemaid – nii konkreetse teenuse tarbijaid (ja teenuste rahastamiseks vajalikke maksumaksjaid) kui ka vajaliku kvalifikatsiooniga teenuse pakkujaid.

181. Et avalikud teenused vastaksid paremini ühiskonna ootustele, on võimalik kasutusele võtta mitmesuguseid moodsaid tegevusmudeleid (nt teenuste koostöö, kogukondlikud teenused) ja nutikaid lahendusi (nt ennetavad teenused, e-teenused). Ent need uuendused on praegusel ajajärgul vaid inimeste nappuse probleemi leevenduseks – riigi võimaluste ja inimeste vajaduste ebakõla muutub aja möödudes aina teravamaks.

182. 2020. aasta koroonakriis on seda ebakõla võimendanud ning tõstnud päevakorda esmateenuste katkematu toimimise küsimuse, sest erakorralistes oludes on välja tulnud avalike teenuste osutamise nõrgad küljed. Paljud riigid avastasid, et neil puudub kriisivaru nii otseses (nt kaitsevahendid) kui ka kaudses mõttes (nt ei ole esmateenuste osutajaid piisavalt) ja kuude kaupa kestva kriisi ajal ei suudeta inimeste esmavajadustega edukalt toime tulla.

183. Pandeemia mõju Eesti avalikele teenustele pole veel päris selge, sest tervishoiu ja majanduse kriis ei ole seljatatud. Kindel on aga see, et inimesed ja ettevõtted on riigi hakkamasaamise lati tõstnud kõrgele: ühelt poolt eeldatakse juba tekkinud probleemide sujuvat lahendamist ja teiselt poolt vajatakse kindlustunnet, et riik suudab valmis olla uuteks kriisideks. Ühiskond ootab, et riigivalitsemine laiemalt ja avalikud teenused kitsamalt toimiks igas olukorras ja suudaks šokkidega edukalt kohaneda.

184. Eelnevast tõuseb küsimus, milline on riigi tegelik võimekus tagada avalike teenuste osutamine ehk kas meil on olemas selleks vajalikud inimesed.

185. Riigikontroll otsis vastust järgmistele küsimustele:

- Kui palju on Eestis esmateenuste pakkujaid? Milline on nende vanuseline jaotus?
- Millised muud tegurid on mõjutanud ja mõjutamas esmateenuste pakkujate tööhõivet? Sõltuvalt teenuseosutajate rühmast uuriti

³⁹ Riigi pikaajaline arengustrateegia „Eesti 2035“, eelnõu, 08.10.2020. aasta seisuga.

näiteks, kui suur on olnud tööjõu voolavus, millised on olnud palgatrendid, millised reformid on tööhõivet mõjutanud.

- Milline on ametirühmas tulevane tööjõu vajadus? Kui suur on järelkasv? Millised asjaolud mõjutavad järelkasvu piisavust? Mida võib eelnevast järeldada?

186. Avalik sektor pakub sadu teenuseid. Riigikontroll keskendus nendele teenustele ja teenuseosutajatele, mida iseloomustab

- suurearvuline ja mitmepalgeline sihtrühm, sage kasutus;
- eelnevast tulenevalt kõrge maksumus ehk suur osakaal riigieelarvest;
- arvestatav mõju kõikide ühiskonnaliikmete elukvaliteedile ja majanduse konkurentsivõimele (mitte ainult kasu kitsale tarbijarühmale).

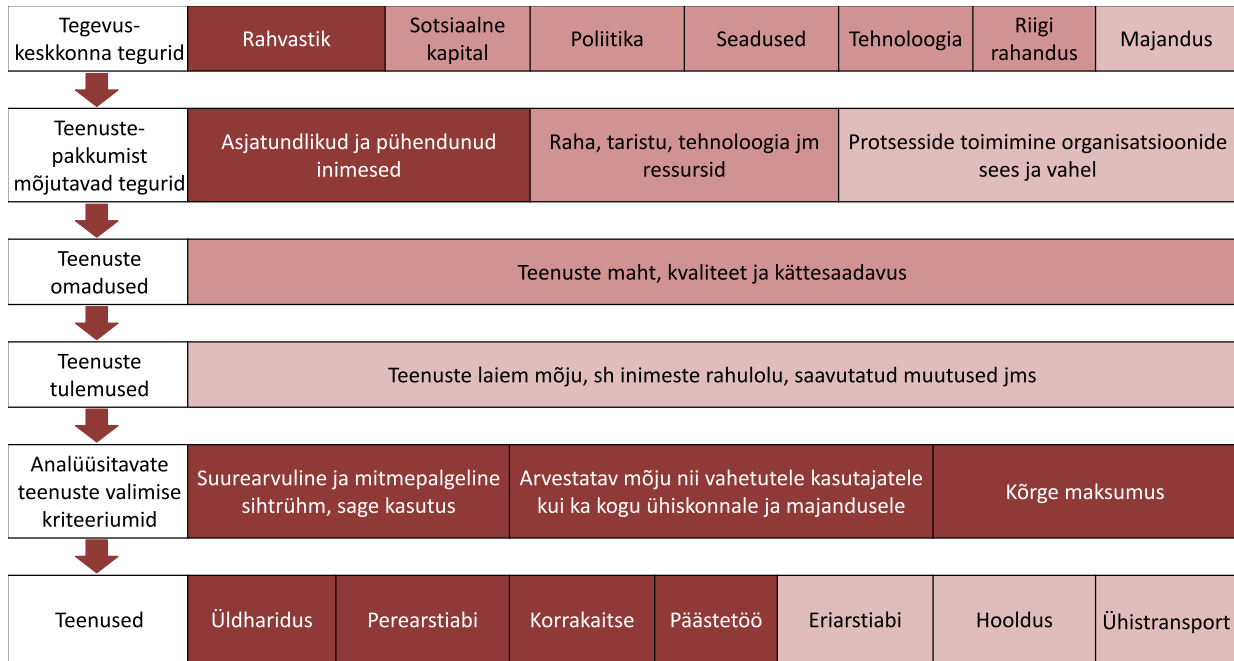
187. Eelnevate kaalutluste koosmõjul jäid sõelale

- perearstid;
- üldhariduskoolide õpetajad;
- politseiametnikud;
- päästjad.

188. Avalike teenuste pakkumise võimekus koosneb kolmest peamisest tegurite komplektist: 1) kompetentsete ja pühendunud inimeste olemasolu; 2) raha, taristu, tehnoloogia jm ressursside piisavus; 3) asjakohased institutsioonid (nii organisatsioonid kui ka nendevahelised suhted, ühiskondlikud normid ja tavad). Riigikontroll lähtus avalike teenuste hindamisel eeldusest, et eesmisval perioodil on nendest teguritest kõige tähtsamaks just piisava hulga kvalifitseeritud tööjõu olemasolu.

189. See lähtekoht toetub ühest küljest mitmesugustele kirjalikele allikatele, mis räägivad õpetajate, politseinike, päästjate ja perearstide vähesusest Eestis. Teisest küljest on tuleviku riigivalitsemist käsitlevates uuringutes populaarne väide, et valitsemise kvaliteet sõltub riigiaparaadi kohanemisvõimest ja selle eelduseks omakorda on esmaklassiliste teadmiste ja oskustega avaliku sektori töötajad.⁴⁰ Seega huvitasisid Riigikontrolli tööhõive trendid kindlates teenuseosutajate rühmades. Riigikontrolli aastaaruande ulatust on kirjeldatud joonisel 37.

⁴⁰ Vaata näiteks: Mariana Mazzucato, Rainer Kattel. [COVID-19 and public-sector capacity](#). Oxford Review of Economic Policy, 2020.

Joonis 37. Mida Riigikontroll analüüsis?

Legend

	Otsesed tegurid, mida on aastaaruandes puudutatud.
	Kaudsed tegurid, mida on puudutatud määral, mis on vajalik teema ja tähelepanekute mõistmiseks.
	Tegurid, mis jäid aruande fookusest välja või mida on käsitletud vaid riivamisi.

Allikas: Riigikontroll

190. Riigikontroll tegi järeldusi siinses ülevaates käsitletud valdkondade kohta eraldi, kuid otsis ka ühisosa, mis ütleks midagi kogu Eesti avalike teenuste korraldamise poliitika kohta.

191. Aruande lisa 1 on lühike Eesti demograafiliste suundumuste iseloomustus. Lisa 2 on ka avalike teenuste korraldamist mõjutavate teiste trendide kirjeldus. Eesmärk on näidata, kui mitmepalgeline on avalike teenuste arendamisega seotud valikute palett.

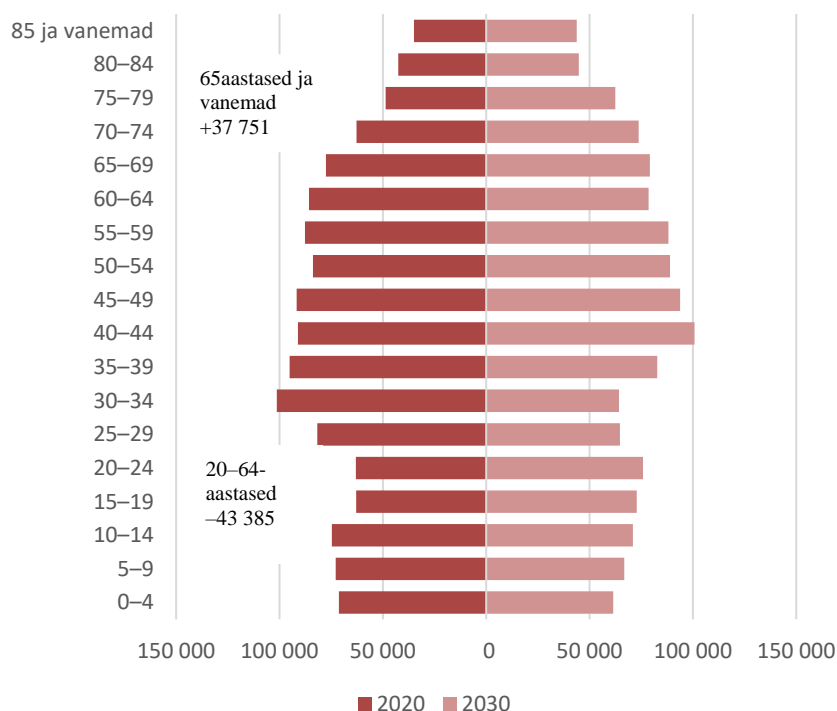
Lisa 1. Rahvastikutrendid

Rahvastikutrendid

Eesti on vananeva rahvastikuga riik

192. Statistikaameti rahvastikuprognnoosi põhistsenaariumi kohaselt kahaneb rahvaarv 2030. aastaks 2020. aastaga võrreldes enam kui 15 000 inimese võrra. 65aastaste ja vanemate inimeste arv kasvab ligi 38 000 võrra ehk 14% (vt joonis 38). Põhilises tööeas (20–64 aastat) inimeste arv väheneb enam kui 43 000 võrra ehk 6%, laiemas mõttes tööealiste (15–74) arv siiski vähem, ligi 21 000 võrra ehk 2%. Kui praegune rändetrend (st sisseränne on väljarändest suurem) jätkub, siis võib sisserände (sh tagasirände) suurenemine aidata aga tööjõu vähenemist leevendada.

Joonis 38. Rahvaarv 01.01.2020 ja rahvastikuprognnoos 2030. aastaks



Allikas: Statistikaamet, rahvastikuprognnoosi põhistsenaarium

193. Vanemaealiste osakaalu kasv tuleneb inimeste pikemast elueast. 2019. aastal oli meeste oodatav eluiga sünnimomendil 74,4 ja naistel 82,8 aastat. Eesti rahvastiku tervise arengukavas 2020–2030 on seatud eesmärgiks, et 2030. aastaks kasvab oodatav eluiga meestel 78 ja naistel 84 aastani.

194. Eeldatav keskmise eluea pikenemine tähendab seda, et vanemaealised püsivad kauem tööturul. Tulevikus on tööturul konkurentsivõime hoidmiseks oluline kohaneda tehnoloogilise arenguga ning omandada vajalikud infotehnoloogilised oskused. See eeldab ühtlasi töötajatele asjakohaste täiendus- ning ümberõppevõimaluste pakkumist.

Tervena elatud aastad – keskmine arv aastaid, mille jooksul inimene elab tõenäoliselt igapäevategevuste piiranguteta, kui suremus ja rahvastiku tervisenäitajad jäävad samaks.

195. Rahvastiku vananemine ei väljendu ainult tööaliste arvu vähenemises, vaid tähendab ka seda, et inimeste vajadused muutuvad. Kuigi oodatav eluiga on tõusnud, siis **tervena elatud aastate** arv on viimastel aastatel Eestis langenud tagasi kümne aasta tagusele tasemele. 2019. aastal elavad tervena mehed 54,1 ja naised 57,6 eluaastat. Nende trendide koosmõjus tekib vajadus uute tervise- ja sotsiaalvaldkonna teenuste järele.

196. Regionaalseid erinevusi süvendab linnastumine, eeslinnastumine, koondumine tömbekeskustesse ning ääremaastumine. Kui kümme aastat tagasi elas Harju maakonnas kõigist Eesti inimestest 41,8%, siis 2020. aastal juba 45,1%. 2030. aastaks prognoositakse Harju maakonnas elanikkonna kasvu veelgi (49,4%) ehk juba pea poole Eesti rahvastikuni.

197. Rahvaarv kasvabki enam Harjumaal, sealhulgas Tallinnas. Tartu maakonna rahvaarv püsib samuti väikses kasvutrendis. Kõigis ülejäänud maakondades elanike arv väheneb. Kõige suurem on elanike arvu vähenemine Ida-Viru, Järva, Valga ja Jõgeva maakonnas. Kahaneva rahvaarvuga maakondades on elanikkond keskmisest vanem ja neis kujundab rahvastikku peamiselt suremus.

Lisa 2. Avalikke teenuseid muutvad trendid

Avalike teenustega seotud suundumused

Avalike teenuste korraldamine peab ühiskonna arenguga ühte jalga astuma

198. Avaliku sektori jätkusuutlikkuse põhiküsimus on valmisolek edaspidisteks tegevuskeskkonna muudatusteks. Tuleviku riigivalitsemist on kirjeldatud paljudes teadus- ja rakendusuringutes, mis sageli sisaldavad nn megatrendide ehk laiade rahvusvaheliste sotsiaal-majanduslike suundumuste loetelu, millele mõnikord on lisatud ka lokaalsete trendide analüüs. Kui megatrendide nimekirjad on tihti sarnased, siis riiklike või valdkondlike trendide kirjeldused varieeruvad rohkem.

199. Oluline on tähele panna, et valitsused saavad trendidega kohanemise edukust mõjutada – sel põhjusel on mõistlik teenuseosutamist puudutavaid trende ka selles aruandes kajastada. Tabelis 7 on vasakus veerus võetud kokku riigivalitsemise megatrendid ja paremas veerus on vaadeldud nende mõju avalike teenuste pakkumisele.

Tabel 7. Megatrendide mõju avalike teenuste korraldamisele. Rahvastiku arengusuunad

Megatrendid ja nende mõju	Mõju avalikele teenustele
Demograafiline olukord muutub: <ul style="list-style-type: none"> rahvastik vananeb; noorte arv väheneb; pensionisüsteem on surve all; tervishoiu ja sotsiaalkaitse kulud suurenevad. 	<ul style="list-style-type: none"> Kui maksumaksjate arv kahaneb ja avalike teenuste kasutajate arv suureneb, on teenuste rahastamiseks tarvis kas makse tõsta, teenuste mahtu või kättesaadavust kärpida. Koos rahvastiku vananemisega vananeb ka avalikke teenuseid osutav tööjõud – tekib teenusepakkujate nappus. Avalik sektor konkureerib noorte töötajate pärast teiste sektoritega ja peab muutuma paindlikumaks tööandjaks.
Linnastumine: <ul style="list-style-type: none"> linnastumine saab hoogu juurde; loodus- ja tehiskeskonda on keeruline kokku sobitada; tarvidus arendada suuremahulisi infrastruktuuri-projekte; urbanistlik vaesus tekitab uusi slumme. 	<ul style="list-style-type: none"> Linnaplaneerimise kvaliteet mõjutab elukvaliteeti. Elukvaliteet meelitab inimesi piirkonda tulema või sealt lahkuma. Maksumaksjate ja teenuste kasutajate olemasolu mõjutab tugevalt teenuste pakkumise korraldust regioonis. Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ise võib olla inimeste liikumise ajendiks.
Individaalsuse kasv: <ul style="list-style-type: none"> majandusliku heaolu paranedes kasvavad ka inimeste ootused; üldise ebavõrdsuse suurenemine võib kaasa tuua soovi erilisele kohtlemisele avalikes teenuste osutamisel; haridustaseme tõustes tahavad inimesed riigi asjades rohkem kaasa rääkida; inimesed on üksteisega enam ühenduses ja näiteks sotsiaalmeedias nobedasti leviv info paneb inimesi aktiivsemalt tegutsema. 	<ul style="list-style-type: none"> Inimeste ja ettevõtete nõudlikkus kasvab, sest osatakse märgata eeskujusid / toimivaid lahendusi teistes sektorites ja riikides. Info teenuste tulemusnäitajate kohta on paremini kättesaadav ja need, kes oskavad ja jõuavad enda eest seista, suudavad endale paremad tingimused välja nõuda. Sotsiaalmeedia lubab kiiresti ja tõhusalt koondada huvipooli ja moodustada (kitsaste) huvidega survegrupe.

Majanduse arengusuunad

Megatrendid ja nende mõju	Mõju avalikele teenustele
Majanduslik ühteseotus: <ul style="list-style-type: none"> kaubandus ja investeringud on muutnud majandussidemed väga tihedaks; majandus- ja kaubandussuhted on järjest keerukamad; toimuvad teravad vaidlused majandusbarjääride kaotamise või kehtestamise teemal; epideemiate majanduslikud ja rahanduslikud riskid on suured. 	<ul style="list-style-type: none"> Ühteseotus mõjutab ka avalike teenuste osutamist, sest piirid eri sektorite vahel hägustuvad, näiteks võib erasektor vabalt pakkuda avalikke teenuseid (nt koguda jagamismajanduse platvormide kaudu makse kokku) ja avalik sektor võib teha investeringuid turgude kujundamiseks ja tegeleda ettevõtlusega uute teenuste loomiseks (nt personaalmeditsiin). Koostöö kvaliteet ja oskused muutuvad senisest veel olulisemaks: võrgustunud ja koostööle rajatud avalikus halduses väheneb sunni osakaal ja suureneb usalduse

	<p>tähtsus. Oluline on seejuures avaliku sektori kui usalduse looja roll – ka võrgustikes peab keegi olema eestvedaja.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ulatuslikku koostööd tehakse ka teenuse kasutajatega, toimub teenuste koostöö, -pakkumine, -rahastamine ja -hindamine. ▪ Avaliku sektori ülesandeks jääb ka kriisideks valmistumine – tuleb tagada, et oleks plaan ja kõik osalised suudaks kokkulepitud rollid välja kanda.
<p>Riikide võlatase on suur:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiskaalsed suhted rahvusvahelisel tasandil ja valitsuste vahel on järjest olulisemad. ▪ Riigid on globaalse turu riskide suhtes haavatavad. ▪ Tuleviku majandus- ja rahanduskriiside suhtes ollakse haavatavad. ▪ Rahvastiku vananemine soodustab riigivõla suurenemist. ▪ Avalike teenuste nõudlus kasvab, kuid nende rahastamise võimekus on kesine. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Majanduskeskkonna heal toimimisel on tugev positiivne seos valitsemise kvaliteediga. Heatasemeline peab olema nii poliitika loome kui ka selle elluviimine ehk teenuste osutamine kokkulepitud viisil. ▪ Kriiside ennetamisel ja juhtimisel (sh finantsressursside hankimisel) on valitsustel keskne roll. ▪ Kriiside mastaapsuse tõttu on olulisel kohal ka sujuv rahvusvaheline koostöö ja ka siin on valitsustel väga suur roll.
<p>Majanduslikus võimijaotuses on nihked:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ n-õ globaalne lõuna muutub tugevamaks majanduspiirkonnaks; ▪ maailmas tekib mitu suurt jõukeskust; ▪ kasvu allikaks on innovatsioon; ▪ suurenev tarbimine soodustab majanduslike võimaluste teket. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalik sektor soodustab innovatsiooni majanduses laiemalt, kuid riigid on loonud suurel hulgal ka avaliku sektori sisemisi innovatsiooniüksusi, mida rahastavad kesk- ja kohalikud omavalitsused või ülikoolid. Sellised avaliku sektori innovatsioonilaborid tegelevad peamiselt avalike teenuste uuendamiseks.

Tehnoloogia ja kliima arengusuunad

Megatrendid ja nende mõju	Mõju avalikele teenustele
<p>Tehnoloogia areneb kiiresti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ kommunikatsioon teiseb; ▪ kasutatakse rohkem avaandmeid; ▪ avaliku ja erasektori hüvede erinevused hägustusvad; ▪ julgeoleku tagamisel muutub küberohutudega tegelemine järjest tähtsamaks; ▪ esile tõusevad uued teenuste osutamise mudelid; ▪ toimub uus tööstusrevolutsioon; ▪ transport muutub. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ava- ja suurandmed aitavad tabada teenuste kasutamises uusi mustrid ja/või luua uusi rakendusi teenuste tõhusamaks osutamiseks. ▪ Osa avalikke teenuseid automatiseeritakse – paljud rutiinsed tegevused on võimalik anda (tarkvara)robotitele, et inimesed saaksid keskenduda keerukamatele, loovust nõudvatele tegevustele. Tehisintellekt muudab oluliselt töö olemust, küsimus on, kui kiiresti. Millises valdkonnas rohkem, millises vähem? ▪ Tehnoloogia võimaldab võtta kasutusele uued teenuseosutamise mudelid, nt jagamismajanduses juba toimivad transporti korraldamise platvormid ja see mõjutab ka ühistransporti.
<p>Kliima muutumine:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ mõju ökosüsteemidele võib olla suur ja raskesti hallatav; ▪ rahvusvaheline kehv koostöö ei taga adekvaatset reageerimist; ▪ surve on kliimasoojenemise mõjusid eirata ja jätkata sissetöötatud viisidel; ▪ suurlinnade roll kasvab. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalike teenuste osutamisel on tarvis teada nende ökoloogilist jalajälge. Hea näide on (ühis)transport, mille nutikam planeerimine ja laiem kasutamine vähendab keskkonnamõju. ▪ Kliimat mõjutab tugevasti see, kuidas linnades on korraldatud teenuste kättesaadavus (lasteaiad, koolid, e-teenused), see mõjutab näiteks inimeste liikumist.
<p>Ressursse napib:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ toiduainete tootmine ja põllumajandus on surve all (nt kliimamuutuste tõttu); ▪ kasvab nõudlus vee järele; ▪ energiavajadus suureneb; ▪ metallide ja mineraalide kasutamisel valitseb tihe konkurents; ▪ võitlus ressursside nimel tekitab uusi riikidevahelisi konflikte. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalik sektor peab planeerima ja juhtima kriisivarude olemasolu ning kindlustama energijalgeoleku; ▪ E-teenuste pakkumine leevendab kohati avalike teenuste osutamiseks vajaliku ressursi vajadust, kuid samal ajal on vaja uut tüüpi ressursse e-teenuste ülalpidamiseks (vajalike teadmistega inimesed, aja- ja asjakohaste institutsioonide olemasolu jms).

Allikas: KPMG „Future state 2030: the global megatrends shaping governments“, 2013 ja Riigikontroll

Teadmiseks, et

avaliku väärtuse kontseptsiooni järgi on teenuste korraldamise lähtepunktiks inimese vajadused, mitte süsteemi loogika. Kesksel kohal on küsimus, millist väärtust avaliku teenusega pakutakse ehk millist kasu organisatsioon teenuse kasutajale loob (arvestades kasutada olevaid ressursse).

Avalik väärtus koosneb nii majanduslikust kasust kui ka n-ö pehmetest komponentidest. Näiteks teenuste puhul võivad need olla ka ligipääsetavus, võrdsete võimaluste tagamine jms.

Seega on avalik väärtus tugevalt seotud konkreetse teenuse kontekstiga. Muu hulgas sõltub avalik väärtus palju kasutajast – mida ta pakutud väärtusega teeb, kuidas ta seda enda huvides kasutab (nt kuidas patsient arsti nõuannetest kinni peab).

Seega on väärtuste loomisel kesksel kohal partnerlus (suhtlus, koostöö), seoste nägemine ja panus laiemale ning pikemaajalisele mõjule (väärtuse kestlikkus).

Allikas: [Public Value in Public Service Transformation: Working with Change](#). Paris: OECD Publishing, 2019.

Kriis on mõjutanud avalikke teenuseid küllaltki tugevalt

200. Juba enne koroonakriisi räägiti riigivalitsemises palju avalike teenuste innovatsioonist ja **avaliku väärtuse** loomisest. Avalike teenuste analüüsimisel tuleks lähtuda sellest, kas nendesse tehtud investeering edendab inimeste heaolu ja ühiskonna konkurentsivõimet ning n-ö teenib end tagasi.

201. See on põhimõtteline nihe arusaamades – kui avalikke teenuseid vaadata ainult kuluna, siis see viib mõtted kärpimisele (inimesed, raha). Kui avalikke teenuseid võtta investeeringuna, siis see sunnib küsima, mis valdkondadesse me peaks oma ressursid panema, et ühiskonnana enim dividende teeniksime. Kuidas investeering rohkem kasu looks? Selliste küsimuste esitamine tähendab praktikas, et nii keskvalitsused kui ka kohalikud omavalitsused peavad olema valmis uuendama nii teenuste korraldamise mudeleid kui ka rahastamist.

202. Koroonakriis on võimendanud avalike teenuste reformimise vajadust. Kriisi lõplik mõju avalike teenuste osutamisele Eestis ei ole küll veel selge, see sõltub muu hulgas tugevasti majanduse edasisest käekäigust. Sotsiaal- ja tervishoiu- jt elutähtsate teenuste tarve on suurenenud. Samas võib ressursside piiratus tuua kaasa uuendusi, näiteks tehnoloogia kiirendatud tempos kasutuselevõtu. Kindel on see, et eesootava arengu tegelik olemus sõltub lisaks eelkirjeldatud megatrendidele palju ka Eesti otsustajate valikutest, kõik vastused ei ole ette antud.

Jätkusuutlikkus on joonealusest küsimusest põhiteemaks saanud

203. Koroonakriis ja sellega kaasnev majanduskriis panid riigi toimimise järsku proovile. Realiseerus teoretikute ennustus, et tulevikus on edukad need riigid, kes suudavad tulla toime suure mõjuga ootamatustega. Kriis on selle kinnituseks, et avalike teenuste jätkusuutlikkus ei ole oletuslik tulevikuteema, millega tegelemist saab ühest valimistsüklist teise edasi lükata.

204. Seni on Eestis tegeletud avalike teenuste korralduse järkjärgulise tõhustamisega, olgu selleks muutused koolivõrgus, perearstide koondamine tervisekeskustesse või politseijaoskondade ja päästekomandode võrgustiku optimeerimine. Kriis seadis sellise üksikküsimuste lahendamisele ja alt-üles algatustele (ehk asutuste initsiatiivile) rajatud lähenemise küsimuse alla. Teenuseosutamise süsteemis peaks ootamatustega toimetulemiseks olema veidi reserve, mille tekitamiseks peaks teadlikult tegelema.

Kriis on tõstnud avalike teenuste reformimise keskseks teemaks inimeste hoidmise ja arendamise

205. Esmateenuste puhul oli, on ja jääb peateemaks nende rahastamine. Samas on finantsressursid alati piiratud ja seda arvestades tuleks otsida ka teisi võimalusi tagada teenuste osutamise jätkusuutlikkust. Esmateenuste osutajate hõivet vaadates on oluliseks teemaks tõusnud veel see, millised on n-ö mitterahalised võimalused tähtsustada esmateenuste pakkujaid.

206. Väga oluline on näiteks paindlik personalipoliitika, muu hulgas värbamisel, uute ja kogunud töötajate arendamisel ning inimeste hoidmisel. Inimesed ja nende vajadused ning eelistused ei ole

ühesugused, kuid erinevuste teadvustamine ning tööandja vastutulelikkus on üks võti, mis teeks avalikus sektoris töötamise huvipakkuva(ma)ks.

Avalike teenuste poliitika uuendamisel on tugev regionaalpoliitiline mõõde

207. Eesti inimarengu aruandes 2019/2020⁴¹ on öeldud, et inimesed liiguvad sinna, kus heaolu on suurem. Heaolu tähtsaks komponendiks on kvaliteetne haridus. See on esimene tegur, mis inimarengu aruande autorite sõnutsi inimesed liikuma paneb. Teine mobiilsuse käivitaja on see, kas muud avalikud ja erasektori teenused on lihtsasti kättesaadavad või mitte. Probleemiks on seejuures nõjutud ringi teke – kui kaob üks või kaks esmateenust, lähevad ka teised.

208. Näiteks – miks on Eesti mõistes suurtes linnades ja hea elukvaliteediga paikades väga raske uusi perearste leida? See küsimus viitab vajadusele selgelt riigi tasandil otsustada, milline on teenuste koondamise realistlik tase – tõmbekeskus, vald, maakond, regioon? Edasi, kuidas korraldada esmateenuste kättesaadavus nii, et kesksel tasandil vastu võetud (regionaal-) poliitilised otsused oleks hästi seotud valdkondlike ning kohalike arengutega?

Avalike teenuste korraldamises on rohkelt lahtisi küsimusi ja otsusekohti, millele poliitiline debatt peaks vastuse andma

209. Eelnev ülevaade illustreerib, et avalike teenuste korraldamise võimalused on mitmekesised. Lihtne (mitteamendav) loetelu avalike teenuste poliitikavalikutest on tabelis 8. Tabel näitab, et avalike teenuste korraldamise poliitika kujundamisel on meetmete paketi lisaks rahale palju teisi nii tuntuid kui ka vähem tuttavaid valikuid.

Tabel 8. Avalike teenuste korraldamise poliitikavalikute näidisloetelu

Teenuse-osutamise mudelid	Õigusaktid	Info ja inimeste mõjutamine	Raha	Personali-poliitika	Muud meetmed
Teenust pakub kesk- või omavalitsuse asutus ise.	Teenuse-osutamine reguleeritakse seadustes ja määrustes.	Teavitatakse avalikkust, sotsiaalkampaaniad.	Kehtestatakse teenustasud kõikidele või osale kasutajatele (nt maksad siis, kui kasutad teenust).	Arendatakse inimeste teadmisi ja oskusi.	Teenuse osutamine automatiseeritakse; tehisintellekt, masinõpe.
Teenuseosutamine delegeeritakse keskvalitsuselt madalamale valitsemistasandile.	Teenused standardiseeritakse: ühetaolised protsessid/ juhised, kättesaadavuse ja kvaliteedi kriteeriumid.	Tehakse poliitikaanalüüse ja levitatakse tulemusi.	Omaosalus (nt maksad kasutajana teenuse püsikulude / teenuse olemasolu eest).	Keskne personali-poliitika: ühised väärtused, keskne tugi eri personali-juhtimise funktsioonides, ühtlustatud sotsiaalsed garantiid jms.	Võetakse kasutusele e-lahendused: uued suhtluskanalid, andmete ristkasutus jms.
Teenuseosutamine delegeeritakse kolmandale või erasektorile.	Nõutakse tulemusi: lepatakse kokku väljundite ja mõju sihttasemed.	Tehakse sihtrühmade arvamusuuringuid ja levitatakse tulemusi.	Suurendatakse või vähendatakse teenuste mahtu.	Parandatakse avaliku sektori konkreetsete elukutsete atraktiivsust.	Optimeeritakse organisatsioone ja protsesse, ergutatakse horisontaalset koostööd.

⁴¹ Eesti inimarengu aruanne 2019/2020. Linnastunud ühiskonna ruumilised valikud. SA Eesti Koostöö Kogu.

Teenuse osutamine erastatakse.	Nõutakse tegutsemist: lepatakse kokku tegevuskavad.	Kogutakse ja analüüsitakse suur- ja avaandmeid ning levitatakse tulemusi.	Antakse toetusi kasutajatele või teenuseosutajatele.	Arendatakse riigi kui tööandja üldist mainet.	Luuakse ühtsed teeninduspunktid: riik ja/või riik + omavalitsus + erasektor.
Teenuse luuakse osaliselt või täielikult koos inimeste ja/või neid esindavate ühendustega.	Tehakse tugevamat või nõrgemat järelvalvet lepete elluviimise üle.	Tehakse kvalitatiivseid kasutajakogemuse uuringuid.	Kehtestatakse sihtotstarbelised maksud (nt hoolduskoormuse rahastamise maks).	Suurendatakse juhtimiskvaliteeti, teenuste arendamises kasutatakse uusi juhtimisvõtteid (nt disainmõtlemine).	Teenuste osutamisel ja rahastamisel on selge rollijaotus nii valitsemistasandite kui ka sektorite vahel.
Teenuseosutamine diferentseeritakse regionaalselt või kasutajatepõhiselt.	Kasutatakse sanktsioone või keelde.	Kasutatakse käitumis-ökoonoomika ideid ja tööriistu, et mõjutada inimeste otsuseid ja käitumist.	Tõstetakse makse, et suurendada üldiselt riigieelarve tulusid.	Töötingimuste ja keskkonna paindlikkus (nt nn tööampsude lubamine) ja töötajasõbralikkus.	Pakutakse nõudepõhist (sotsiaal)transporti.

Allikas: Riigikontroll

210. Riigikontrolli aastaaruande tähelepanekute pinnalt võib tõstatada veel hulga teisi olulisi küsimusi, millele vastuste otsimine ei olnud selle aruande fookuses. Näiteks:

- Mil määral panustab riik kriisi- ja tavaolukorras avalike teenuste osutamisel ja säilitamisel era- ja kolmanda sektori toele?
- Kuidas riik saab avalike teenuste osutamist mõjutada olukorras, kus nii teistel sektoritel kui ka kohalikul tasandil ja kogukonnal on süsteemis järjest suurem kaal?
- Millised on vabatahtlike kasutamise piirid avaliku võimu teostamisel? Millised (uued) nõuded vabatahtlike teadmiste ja oskuste peaks kehtima, et nad saaksid enamal määral avaliku võimu teostamises kaasa lüüa?
- Kuidas lahendada teenuste arendamise üksikküsimusi, unustamata seejuures suurt pilti? Kas riik peaks kujundama keskse avalike teenuste poliitika ja heaks kiitma avalike teenuste arendamise alused sarnaselt e-teenuste arendamisega, kus koostööplatvorm eksisteerib (avalike teenuste nõukoda Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures)?

