

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Liia Pajusaar

**AVALIKU SEKTORI HÕIVE JA SELLE DÜNAAMIKA
EESTIS JA TEISTES OECD RIIKIDES**

Lõputöö

Juhendaja:

Indrek Saar, PhD

Tallinn 2017

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2017
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Avaliku sektori hõive ja selle dünaamika Eestis ja teistes OECD riikides</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: <i>Public Sector Employment and its Dynamics in Estonia and in other OECD Countries</i></p> <p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 40 leheküljest. Lõputöö koostamisel on kasutatud 26 allikat. Töö on aktuaalne kuna valitsus on võtnud eesmärgiks vähendada riigiametnike arvu avalikus sektoris. Avaliku sektoris on viimastel aastatel palju ametnikke koondatud ja koondamisi plaanitakse läbi viia ka tulevikus. Avalikus sektoris on tekkinud vajadus leida optimaalne hõive tase, võttes arvesse muutuseid majanduse kogumahas ja struktuuris.</p> <p>Lõputöö eesmärk on analüüsida avaliku sektori hõivet ja selle dünaamikat Eestis ja teistes OECD riikides. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anda ülevaade avaliku sektori olemusest ja struktuurist. 2. Anda ülevaade avaliku sektori hõive mõjuteguritest. 3. Analüüsida avaliku sektori koguhõivet Eestis ja OECD riikides. 4. Analüüsida avaliku sektori hõive struktuuri ja seost erasektori hõivega Eestis ja teistes OECD riikides. <p>Lõputöö puhul on tegemist empiirilise uurimustööga, milles kasutatakse kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset uurimismeetodit. Lõputöö koosneb kahest peatükist, milles antakse ülevaade avaliku sektori eripäradest ja peamistest mõjuteguritest avaliku sektori hõive määramisel. Teises peatükis teostatakse andmete statistiline analüüs, et võrrelda avalikus sektoris töötavate ametnike arvu ja valdkondi, kuhu Eestis ja OECD riigid enam ressursi paigutavad.</p>	
<p>Võtmesõnad: Avalik sektor, valitsussektor avalik hõive, ara hõive, Eesti, OECD</p>	
<p>Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>Public sector, public sector employment, dynamics, Estonia, OECD</i></p>	
<p>Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Rahandusministeeriumi riigi eelarvestrateegia 2017-2020 ja Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs aastatel 2006-2012.</p>	
<p>Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu</p>	
<p>Töö autor: <i>Liia Pajusaar</i></p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalistest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus/ei ole nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Juhendaja:</p>	
<p>Kaitmisele lubatud</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Kolledži direktor: Uno Silberg</p>	

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. AVALIKU SEKTORI ÜLESEHITUS JA HÕIVE	6
1.1 Avaliku sektori olemus ja struktuur.....	6
1.2 Avaliku sektori hõive mõjutegurid	10
2. AVALIKU SEKTORI KOGUHÕIVE JA SELLE STRUKTUUR EESTIS JA OECD RIIKIDES PERIOODIL 2000-2016	16
2.1 Avaliku sektori koguhõive Eestis ja OECD riikides	16
2.2 Avaliku sektori hõive struktuur ja seos erasektori hõivega	21
KOKKUVÕTE	30
SUMMARY	32
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	34
LISAD.....	37
Lisa 1. COFOG klassifikaator	37
Lisa 2. Avalik hõive.....	39
Lisa 3. Erasektori hõive	40

SISSEJUHATUS

Demokraatliku riigi aluseks on riiklikke otsuseid ja ülesandeid täitvad ametnikud, kes on orienteeritud täitma õigusriigis kehtivaid aluseid. Ühiskonna üha suurem tähelepanu on suunatud riigi heaolu käsitlevate probleemide lahendamisele. Tähelepanu keskpunktiks on saanud valitsuse suurenemise ja suurte avalike eelarvete tagajärgede uurimine.

Eesti paistab teiste arenenud riikide võrdluses välja suhteliselt kõrge avaliku sektori töötajate osakaaluga tööealisest elanikkonnast. Kuna Eesti tööealine elanikkond väheneb rahvastiku vananemise ja väljarände tõttu, on siinkohal loomulik eeldada, et ka avalikus sektoris töötavate ametnike arv peaks igal aastal vähenema.

Majanduskoostöö ja Arengu organisatsioon (OECD), mille liige on ka Eesti, on koostanud mitmeid uuringuid liikmesriikide avaliku sektori töötajate osakaalu ja avaliku sektori institutsioonide osatähtsuse kohta.

Teema on aktuaalne, sest valitsus on võtnud eesmärgiks vähendada riigiametnike arvu avalikus sektoris. Avalikus sektoris on viimastel aastatel palju ametnikke koondatud ja koondamisi plaanitakse läbi viia ka tulevikus. Seda kinnitab Rahandusministeeriumi 2015. aastal vastu võetud avaliku teenistuse arengukava ja riigi eelarvestrateegia 2017-2020. Lisaks on valitsuse eesmärk aastaks 2019 Tallinnast välja viia 1000 ametnikku.

Teema on uudne, kuna autorile teadaolevalt ei ole uuritud avaliku sektori hõivet ja selle dünaamikat Eestis kui ka OECD riikides. Lisaks uue valitsuse võimule tulekuga muutuvad ka eelarvelised prioriteedid. Lõputöö tulemusi saab kasutada ametnike optimaalse arvu prognoosimisel ja eelarveliste otsuste langetamisel. Lisaks on võimalik analüüsida avaliku sektori hõive struktuuri ja seost erasektori hõivega.

Töö probleem seisneb selles, et avalikus sektoris on tekkinud vajadus leida optimaalne hõive tase, võttes arvesse muutuseid majanduse kogumahus ja struktuuris. Avalik sektor saab kasvada ainult erasektori arvelt. Selle tulemusel võib tekkida olukord, kus suur avaliku sektori hõive võib kaasa tuua erasektori hõive languse ja sellest tuleneva majanduskasvu pidurdumise. Sellest tulenevalt on töö uurimisprobleemiks küsimus, milline on avaliku- ja erasektori hõive ja selle dünaamika valdkondade lõikes?

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida avaliku sektori hõivet ja selle dünaamikat Eestis ja teistes OECD riikides. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisesanded:

1. Anda ülevaade avaliku sektori olemusest ja struktuurist.
2. Anda ülevaade avaliku sektori hõive mõjuteguritest.
3. Analüüsida avaliku sektori koguhõivet Eestis ja OECD riikides.
4. Analüüsida avaliku sektori hõive struktuuri ja seost erasektori hõivega Eestis ja teistes OECD riikides.

Lõputöö puhul on tegemist empiirilise uurimustööga, milles kasutatakse kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset uurimismeetodit. Kvantitatiivsed andmeid kogutakse Statistikaameti ja Euroopa Liidu Statistikaameti (Eurostat) ning OECD statistika andmebaasidest. Teoreetilisest osast ülevaade saamiseks kasutab autor kvalitatiivset uurimismeetodit, kasutatakse eesti- ja ingliskeelset erialakirjandust ja ingliskeelseid uurimusi. Saadud andmete puhul analüüsib autor avaliku sektori hõivet ja selle dünaamika erinevusi Eestis kui ka OECD riikides.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, mis on omakorda jaotatud kaheks alapeatükiks. Esimeses peatükis käsitletakse lõputöö teoreetilist poolt, kus antakse ülevaade avaliku sektori olemusest ja struktuurist ning ülevaade peamistest mõjuteguritest avaliku sektori hõive määramisel.

Teises peatükis teostatakse andmete statistiline analüüs, et võrrelda avalikus sektoris töötavate ametnike arvu ja valdkondi, kuhu Eestis ja OECD riigid enam ressursi paigutavad. Lisaks antakse ülevaade avaliku sektori hõive struktuurist ja seostest erasektori hõivega Eestis ja teistes OECD riikides.

1. AVALIKU SEKTORI ÜLESEHITUS JA HÕIVE

1.1 Avaliku sektori olemus ja struktuur

Avalik sektor, kui osa majandusest on oluline tugeva ja jätkusuutlikku riigi aluseks, milles töötavad eri valdkondadele orienteeritud inimesed, kes on pädevad ja täidavad seadusest tulenevaid nõudeid. Avalikku sektorit ei saa vaadelda ühtse organisatsioonina, vaid väga erinevate organisatsioonide ühendusena, mis nõuavad eri iseloomuga töökorraldust ja reforme.

Avalik sektor koosneb valitsusest ja avalikult kontrollitavatest või riiklikult rahastatud asutustest, ettevõtetest ja muudest üksustest, mis pakuvad avalikke programme, kaupu või teenuseid. (Supplemental Guidance, 2011)

Avalik sektor on osa majandusest, mis on seotud valitsuse ülekannetega, valitsus saab tulu maksudest ja mõjutab majandust oma jooksvate kulude ja investeringutega. Institutsiooniliselt on avalik sektor osa majandusest, kuhu kuuluvad riigi- ja munitsipaalasutused, fondid ja ettevõtted. Majandusliku tegevuse juhtimise ja kontrolli aspekti kõrval on oluline ka täitevvõimu ning riigi- ja munitsipaalettevõtete tegevus. (Oppi, 2002, lk 12)

Avalik sektor jaguneb valitsussektoriks ja muuks avalikuks sektoriks. Valitsussektor hõlmab avaliku sektori üksusi, keda ei loeta turutootjateks ja keda finantseeritakse peamiselt kohustuslike maksete abil, mida teevad teistesse sektoritesse kuuluvad üksused. Valitsussektorisse kuuluvad peamiselt riigieelarvest rahastatavad asutused, riigieelarve ongi valitsussektori eelarve. Eestis jagatakse valitsussektor kolmeks allsektoriks (Rahandusministeerium, 2017):

1. keskvalitsuse alla kuuluvad riigieelarvelised asutused ehk riigiasutused, riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused, äriühingud ja mittetulundusühingud ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud;
2. kohalike omavalitsuste alla kuuluvad omavalitsuste ameti- ja hallatavad asutused (nt valla- ja linnavalitsused, omavalitsustele kuuluvad üldhariduskoolid), asutatud sihtasutused, äriühingud ja mittetulundusühingud;
3. sotsiaalkindlustusfondide alla kuuluvad Töötukassa ja Haigekassa.

Muu avaliku sektori alla kuuluvad riigi ja teiste valitsussektori liikmete osalusega kaupu ning teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (nt Eesti Energia, Tallinna Sadam) ja Eesti Pank. (Rahandusministeerium, 2017)

Riigi struktuuri süsteemse ülesehituse ning avaliku sektori organisatsioonide arendamisega toetatakse riigi ülesannete tõhusat korraldust ning kvaliteetsete avaliku teenuste pakkumist. (Rahandusministeerium, 2017)

Kaasaegses riigis on avaliku sektori ülesanded need funktsioonid, mida avaliku sektori institutsioonid peavad täitma. Need ülesanded on määratletud seadusandlusega antud riigis, kuid riigiti on avaliku sektori institutsioonide ülesanded erinevad. (Oppi, 2002, lk 13-14)

Avaliku sektori ülesannete areng on peamiselt olnud riigipoolne ühiskondlike funktsioonide ülevõtmine avaliku sektori ülesanneteks. Alles 1980ndate lõpust on arengutendentsid selgelt võtnud suuna avaliku sektori organisatsioonide ülesannete vähendamisele eelkõige subsidiaarsuse printsiibi põhimõtteid järgides. Subsidiaarsuse printsiip on laialdaselt aluseks avaliku halduse reformides kogu maailmas. Samuti on nimetatud printsiip Euroopa Liidu seadusandluse ja täideviiva funktsiooni toimimispõhimõtete aluseks. (Oppi, 2002, lk 14)

Subsidiaarsuse printsiibi kohaselt peab riik sekkumisest loobuma valdkondades, kus üksikinimene end ise või mingi sotsiaalse grupi raames aidata saab ning nimetatud riigiülesanded peavad täitma võimalikult kodanikulähendase avaliku sektori organisatsioonid. (Oppi, 2002, lk 14)

Avalikku sektorit ei saa vaadelda ühtse organisatsioonina, vaid väga erinevate organisatsioonide ühendusena, mis nõuavad eri iseloomuga töökorraldust ja reforme. See tähendab teatud avaliku halduse funktsioonide tsentraliseerimist ning teiste detsentraliseerimist, samuti erinevate võimaluste kasutamist erastamise ja keskse riikliku juhtimise vahel. Rõhk on mitmekülgsete organisatsiooniliste vormide väljaarendamisel. (Eliassen & Kooiman, 2002, lk 17)

Avaliku sektori aruandlusele ja planeerimisele kulub palju ressursi, ka vaimset energiat. Tulemusjuhtimine tähendabki praktikas enamasti lihtsalt ühikute kokku lugemist, mis soodustab konkurentsi ja koostööst hoidumist ega võimalda juurutada koostöökeskset halduskultuuri. Riigiasutused ei pea omavahel täiendava ressursi pärast konkureerima,

iseendale uusi tööülesandeid juurde mõeldes. Riigi põhiülesannete täitmine pole projektipõhine töö, selle tulemusi ei saa ühikutes mõõta. (Eesti Koostöö Kogu, 2012)

Avaliku sektori töötajate arv on sõltuvuses valitsuse kulutuste prioriteetidest. Mida rohkem riik panustab tööjõumahukatesse valdkondadesse (nt haridus, tervishoid, kultuur), seda suurem on ka avaliku sektori hõive. (OECD, 2010)

Erasektor juhindub eeskätt lõppeesmärgist ehk kasumist ning selle saavutamise viis on enda otsustada. Lisaks on erasektori eesmärgid on kergemini mõõdetavad, kuna väljenduvad rahas. Era kaupade tootmist reguleerib hinnasüsteem. Kuid poliitikute motiivid otsuste langetamisel erinevad üksiku eratarbija eelistustest (kõigi valijate huvide üheaegne arvestamine, omakasu motiiv jms). (Lane, 1996, lk4)

Demokraatlikes riikides võetakse otsused vastu tavaliselt enamushääletusel, kuid iga hääletaja lähtub ikkagi kitsalt oma erahuvidest. Üksikindiviidi suhtumise ühishüvedesse määravad tema eelistused, sissetuleku ning vahendid, mille arvelt ühishüvede pakkumist finantseeritakse. (Parts, 2005)

Ettevõtjad soovivad pöörata poliitikute ja avalikkuse tähelepanu Eesti majandusmudeli eripärale, et ühe lisandväärtust tootva erasektori töötaja kohta on Eestis 1,7 riigieelarvest palka saavat või sellest ülalpeetavat inimest. Majanduse kohandumise käigus väheneda võib erasektori hõive mõjutab otseselt kogu elanikkonna heaolu. (Eesti Koostöö Kogu, 2012)

Avaliku ja erasektori partnerluse mõiste määramine on keeruline, sest partnerlusel on arvukalt erinevaid vorme, mis kõik sõltuvad suures osas iga konkreetse riigi õigusest. Kõige üldisemas tähenduses viitab avaliku ja erasektori partnerlus koostööle avalike ametiasutuste (riigi ja/või kohalike omavalitsuse) ning eraõiguslike juriidiliste isikute vahel. Avaliku ja erasektori eesmärk on tagada riigi ja/ või kohaliku omavalitsuse kohustuste kiirem ja efektiivsem täitmine. (Kergandberg, Blankin & Lemetti, 2007, lk 9)

Praktikas on hakatud kasutama avaliku ja erasektori partnerluse tähenduses kõikvõimalikke koostöövorme, mis tagavad ühelt poolt avalike teenuste kättesaadavuse ning teiselt poolt on mõeldud selleks, et mitte koormata riiki ja/ või kohalikke omavalitsusi liiga suure finantskohustustega. (Kergandberg, Blankin & Lemetti, 2007, lk 9-10)

Sageli on avalikul sektoril vajadus midagi ühiskondlikult tähtsa objekti arendamiseks või avaliku sisuga eesmärgi elluviimiseks, kuid ei ole selleks kohe rahalisi vahendeid. Erasektori

poolt esineb samal ajal huvi oma teadmiste ja kogemuste rakendamiseks ning kaasajaliseks koostööks, mis garanteerib erasektorile stabiilse ja pideva sissetuleku. Avaliku- ja erasektori ühine huvi konkreetse eesmärgi saavutamiseks viibki avaliku- ja erasektori partnerluseni. (Kergandberg, Blankin & Lemetti, 2007, lk 9-10)

Kuid tööturul võib toimuda ka erasektori väljatõrjumine juhul, kui valitsus asendab turul olevad tooted avalikku hõivesse, kui need oleksid pidanud kuuluma erasektorile. Teoreetiliselt võib välja tuua, et avaliku- ja erasektori kaupade asendamine avaldab suurt mõju töökohtade väljatõrjutusele. Avaliku sektori töökohtade kasv ja asendatavad tooted tõrjuvad otseselt erasektori töökohti välja. Väljatõrjumist on võimalik vähendada, kui avalik sektor vähendab hõivet avalikus sektoris või asendab tooted valdkondade lõikes erasektorisse. Suurim väljatõrjutus on riikides, kus avaliku sektori kulutusi asendavad tegevused on kõrged. (Malley & Moutos, 1996)

Statistiliselt ei ole võimalik täielikku välja tõrjutust hinnata, kuid uuringud, mis põhinevad avaliku- ja erasektori tööhõivel, võib leida kinnitust, et avalik hõive tõrjub välja erasektori hõive. Kuid see erineb arenenud riikides ja arengumaades. Avalik hõive toob tavaliselt kaasa kulu, mis avaldab mõju erasektori töökohtadele ja see ei vähenda üldist tööpuudust Lähis-Idas, Põhja-Aafrikas, Kaukaasias ja Kesk-Aasias on väljatõrjumise mõju suurem, kui kusagil mujal (Behar & Mok, 2013).

Kokkuvõtvalt jaguneb avalik sektor valitsussektoriks, keskvalitsuseks, kohalikeks omavalitsusteks ja sotsiaalkindlustusfondiks. Avaliku sektori ülesanne on valitsuse poolt antud informatsiooni selgitada ja organiseerida. Erasektor juhindub lõpptarbijast ja hinnasüsteemist. Avaliku sektori hõive sõltub sellest, millisesse valdkonda riik kõige rohkem panustab. Avalikku sektorit ei saa vaadelda ühtse organisatsioonina, vaid erinevate organisatsioonide ühendusena, mis töötavad erinevate põhimõtete, tööülesannete ja reformide täitmisega.

Avaliku ja erasektori eesmärk on tagada riigi ja/ või kohaliku omavalitsuse kohustuste kiirem ja efektiivsem täitmine. Praktikas on hakatud kasutama avaliku- ja erasektori partnerluse koostöövorme, et avaliku sektori töökoormust efektiivsemalt korraldada ja mitte koormata riiki finantskohustustega.

Lisaks võib toimuda tööturul ka erasektori väljatõrjumine, mille põhjuseks on see, kui valitsus otsustab turul olevad tooted asendada avalikku hõivesse. Selle tulemusel võib avaliku sektori töökohtade kasv tõrjuda erasektori töökohti tööturult välja.

1.2 Avaliku sektori hõive mõjutegurid

Avaliku sektori hõive määramisel tuleb vahet teha ametniku ja avalikus sektoris töötava töötaja vahel, et määrata avaliku sektori hõive ja seda mõjutavaid tegureid. Lisaks on valitsusel tähtis roll piirkondliku arengu edendamisel, et muuta piirkondade tööturg mitmekesisemaks.

Eestis loetakse 2013. aastal jõustunud avaliku teenistuse seaduse (ATS) kohaselt avalikuks teenistuseks töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse (KOV) ametiasutuse koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal. ATS jaotab avaliku teenistuse kaheks: ametnikeks ja töötajateks. (Avaliku teenistuse seadus, 2017)

Ametnik on isik, kes on riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ehk siis ametnik teostab avalikku võimu. (Avaliku teenistuse seadus, 2017)

Töötaja on isik, kes võetakse ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse tööd, mis toetab avaliku võimu teostamist. Töötajad on näiteks personalitöötajad, raamatupidajad, avalike suhete edendajad ja teised. Töötaja töötab töölepingu alusel. (Rahandusministeerium, 2017)

Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise korra kohaselt on ametiasutuse eelarvevahenditega kaetud teenistuskohdade loeteluga, mis annab ülevaate ametiasutuse eesmärkide saavutamiseks vajalikust inimressursist. (Riigiteataja, 2017)

Avaliku sektori töötajate arv on viimastel aastatel püsinud suhteliselt stabiilne, 2015. aastal on siiski täheldada väikest vähenemist. Eesti koguhõivest moodustab avalik sektor ligilähedaselt viiendiku (Rahandusministeerium, 2017). See arv on suur võrreldes eesti elanikkonnaga. Sellest tulenevalt on valitsuse eesmärk igal aastal ametnikke vähendada, et avaliku sektori hõive oleks tasakaalus koguhõivega.

Statistikas kasutatakse suhtarve kogu elanikkonda või tööealise elanikkonda. Kuna Eestis on elanikke vähe, siis ka absoluutnumbrites väike riigisektor näib väikese elanike arvuga läbi jagades suhteliselt suur. Kui väikeriik soovib täita samu ülesandeid ja pakkuda oma elanikele samasuguseid avalikke teenuseid nagu oodatakse suurelt riigilt, siis nõuab see muu hulgas ka proportsionaalselt suuremat tööjõudu (Eesti Koostöö Koda, 2012). Absoluutnumbritest tulenevalt ongi Eesti valitsussektori töötajate osakaal suhteliselt suur võrreldes teiste OECD riikidega

Algan (2002), kes uuris avaliku sektori hõivet ja selle toimimist tööturul (kasutades 1960-2000 aasta 17 OECD riigi koondandmeid) leidis, et empiiriline tööhõive võrrand näitab, et 1 uue avaliku sektori töökohta loomine tõrjub välja 1,5 erasektori töökohta. Selleks, et negatiivne seos ka praktikas toimiks, mängivad rolli erinevad majanduslikud tegurid.

Viimastel aastatel on Eestis jätkunud negatiivsed demograafilised trendid, mille tulemusena väheneb tööeline elanikkond ning erasektoris süveneb kvalifitseeritud tööjõu puudus. Sellised trendid seavad ka riigi kui töandja uute väljakutsete ette. Ühelt poolt on vajalik tagada see, et riigitööl oleksid parimad oma ala tippspetsialistid, kes on motiveeritud panustama kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisse. Teiselt poolt peab riik looma erasektorile tingimused, mis aitaksid kaasa majanduskasvu suurenemisele. Seetõttu tuleb jälgida, et riigitöötajate osakaal üldisest tööealisest elanikkonnast ja avaliku sektori kulutuste osakaal SKT-st ei suureneks. Sellest tulenevalt on Vabariigi Valitsus võtnud eesmärgiks korraldada riigi teenused ümber selliselt, et neid oleks võimalik pakkuda vähema tööjõuga, kuid samas siiski kvaliteetselt ja elanike vajadustele vastavalt.

Kuna Eesti rahvastik väheneb, siis tuleb vähemalt sama osakaalu hoidmiseks tulevikus avaliku sektori hõivet veelgi vähendada. Samas kallineb ka tööjõud, sellest tulenevalt on võtmetähtsusega avaliku sektori töö efektiivsem korraldamine, ehk põhimõtteliste valikute tegemine selleks, et tööjõudu oleks vähem vaja ning majandamiskulu kiire kasv ei jätkuks.

Mida rohkem riik panustab tööjõumahukatesse valdkondadesse (nt haridus, tervishoid, kultuur), seda suurem on ka avaliku sektori hõive. Mida rohkem riik delegerib ülesandeid erasektorile, seda vähem on riigisektoris töötajaid. Eesti avalikus sektor on keskmisest väiksem, kuid ametnikel on suur koormus (OECD, 2015). See selgitab ka vajadust suhteliselt suurema arvu riigipalgaliste töötajate järele. Lisaks, kui Eesti soovib pakkuda samal tasemel kvaliteetseid riigi teenuseid, kui teised OECD riigid, siis oma väiksuse tõttu tuleb korraldada

riigi teenused ümber selliselt, et väiksema tööjõuga oleks võimalik pakkuda samal tasemel kvaliteetseid ja elanike heaolule ning vajadustele vastavalt teenuseid.

Avaliku sektori hõive sõltub ka sellest, kui palju ülesandeid eelistab riik ise täita ja kui palju on välja delegeeritud. Eesti valitsussektori kogukulud ja tööjõukulud on keskmisest väiksemad. Seega on Eestis kulud madalad, kuid töötajate arv pigem kõrgem. Valitsussektori hõive on üldiselt üsna püsiv suurus. (Rahandusministeerium, 2017)

Rahvusvahelise võrdluse järgi eelistab Eesti riik keskmisest enam teenuseid ise pakkuda ning vähem era- ja kolmandale sektorile delegeerida. See selgitab ka vajadust suhteliselt suurema arvu riigipalgaliste töötajate järele. (OECD, 2010)

Valitsemisotsused ja sealhulgas kulutuste prioriteetide valikud jagunevad demokraatlikes riikides erinevate valitsemistasandite ja võimuharude vahel ega ole keskselt kontrollitavad (Eesti Koostöö Koda, 2012). See võib olla üheks põhjuseks, miks on asutuste vaheline asjaajamine keerukas. Lisaks kaasneb asutustevahelise suhtlusega palju bürokraatiat, mida saaks vähendada IT-alaste infosüsteemide ja programmidega.

Avaliku sektori suurust mõjutab ka ajalooline pärand. Eelkõige traditsioon, milliste ülesannetega tegeleb riik, millega kolmas sektor, erasektor ja mis jääb üksikisiku vastutuseks. Eesti pidi hakkama saama totalitaarse riigi pärandiga, kus pea kõik töötajad ja ülesanded kuulusid avalikku sektorisse. Kuigi Eesti on taasiseseisvuse perioodil oma avaliku sektori töötajate hulka koguni ligi 3,5 korda vähendanud, võib see taust riigi ülesehitust ja ootuseid avalikule sektorile endiselt mõjutada. (Eesti Koostöö Koda, 2012)

Igasuguste rahvusvaheliste võrdluste juures on oluline meeles pidada, et pole olemas ühte ja ainuõiget avaliku sektori suurust. Näiteid erinevate praktikate nii poolt kui ka vastu võib leida igasuguseid. Riikides toimivad erinevad heaoluriigimudelid, mis väljenduvad erinevas riigi rollis, struktuuris ning kuludes. (Eesti Koostöö Koda, 2012)

Teadlased on püüdnud leida seoseid riigisektori suuruse ja ülesehitise ning riigi toimimise edukuse vahel. Üldiselt tõdetakse, et ei ole ühest seost avaliku sektori suuruse ja selle ülesehitise ning riigi majanduse edukuse vahel. Varasemad uuringud näitavad (60 riigi paneeluuring, andmed aastatest 1960-90), et majanduslik areng on viinud ka avaliku sektori kasvuni, sest avalik sektor pakub rohkem teenuseid ja reguleerib turgu ning

industrialiseerimine ja vananev rahvastik on kaasa toonud kõrgemad sotsiaalkulutused. (Boix, 2001, pp.1-2)

Lisaks on leitud seos, et demokraatlikes riikides on avalik sektor suurem kui autoritaarsetes riikides, sest demokraatlikes riikides püüab avalik sektor enam elanike ootustele vastata. (Boix, 2001, pp. 2)

Veidi värskem uuring, mis põhineb Euroopa, Ameerika Ühendriikide ja Jaapani võrdlusanalüüsil järeltab siiski, et väiksema valitsussektoriga riigid tunduvad olevat keskmiselt tõhusamad kui suured (Handler, Koebel, Reiss & Schratzenstaller, 2005, pp. 3). Tõhusus on aga suhteline mõiste, mis sõltub sisendressursside kallidusest ega ütle midagi selle kohta, kas avalik teenus on hea kvaliteediga või vastab elanikkonna ootustele.

Arvestades riigi väiksust on Eesti-sisesed regionaalsed sotsiaal-majanduslikud arenguerinevused Euroopa ja muude arenenud majandusega riikide võrdluses on üsna suured. Lisaks on nende erinevuste taustal kohaliku tasandi investeerimissuutlikkus kogu valitsemissektoriga võrreldes olnud Eestis ka üks madalamaid ning see lõhe on viimastel aastatel teiste OECD riikidega võrreldes suurenenud. (OECD, 2011) Ka omavalitsuste kogutulud on viimastel aastatel kasvanud aeglasemalt kui riigi tulud (Rahandusministeerium, 2015). Riiklikul regionaalpoliitikal on sellises olukorras täita seda kaalukam roll piirkondliku arengu edendamisel ja piirkondlike arenguerinevuste vähendamisel (Siseministeerium, 2014).

Linnastumine on üleilmne arenguprotsess, mida pole suudetud ruumiliselt ühtlasema arengu püüdlustes kusagil efektiivselt mõjutada. Samas tuleb arvestada, et linnapiirkondades peitub peamine majanduskasvu ning riigi kui terviku konkurentsivõime potentsiaal. Ühiskonna peamine vaimne, kultuuriline ja majanduslik areng ning innovatsioonid on alati olnud seotud eeskätt linnadega. Nii loob linnade areng rikkust, mida on võimalik regionaalpoliitika kaudu muude piirkondade arenguks ümber jaotada. Sellepärast tähtsustatakse linnade võtmerolli regionaalarengus Euroopas (sh ELi ühtekuuluvuspoliitika raamistikus) ja mujal maailmas üha enam ning paljudes riikides on linnade arengu suunamiseks kujundatud eraldi riiklik linnapoliitika. (Siseministeerium 2014)

Sellest tulenevalt on valitsuse eesmärk suurendada riigiasutuste kohalolekut üle Eesti ning muuta piirkondade tööturgu mitmekesisemaks. Peamiseks probleemiks on ääremaastumine, mis tähendab inimeste, ettevõtete ning teenuste liikumist suurematesse keskustesse ning

pealinna (lisaks välismaale liikumine ning rahvastiku üldine vähenemine). Viimase kümnekonna aastaga on toimunud rahvaarvu vähenemine enamuses maakondades ning prognoosida võib sarnase trendi jätkumist. Riigiasutused on sunnitud olnud samuti oma regionaalset esindatust vähendama, kuna kliendikontaktide arv piirkondades on vähenenud. Töökohtade pealinnast väljaviimine on oluline lahendus negatiivsete mõjude tasakaalustamiseks. (Rahandusministeerium, 2017)

Laiapõhjalise ning valdkonnapoliitikate ja eri haldustasandite vahelist kokkulepet hõlmava regionaalarengu suunamise pikaajalise visiooni vajalikkust Eestile on rõhutanud ka OECD, märkides, et laiapõhjaline regionaalpoliitika saab olla oluliseks täienduseks Eesti riiklikule majandus- ja struktuuripoliitikale ning oluline on saavutada tervet ühiskonda hõlmavat kokkulepet tulevase Eesti piirkondliku arengu kohta. (OECD, 2011)

Samas raportis on OECD pidanud killustatust Eesti riigivalitsemise suurimaks probleemiks, osutades, et Eesti edu jätkumine sõltub just valdkondade vaheliste väljakutsete (sh regionaalne areng) ühtsest lahendamisest. Rõhutatakse, et Eesti konkurentsivõime tõstmine peaks hõlmama kogu riigi potentsiaali ärakasutamist pikemaajalise ruumilise arenguvisiooni alusel, kus laiapõhjaline regionaalpoliitika saab olla oluline täiendus riiklikule majandus- ja struktuuripoliitikale. Selleks on Eestis oluline arendada terviklikku riigivalitsemist ning tervet ühiskonda hõlmavat kokkulepet selles osas, milline peaks Eesti piirkondlik areng välja nägema. Arvestamiseks poliitikate ja rahaliste vahendite planeerimisel paremini regionaalsete vajadustega vajab kogu regionaalpoliitika ka OECD soovitusel tõhusat valdkondlikku (ennekõike ministeeriumide vahelist) ja vertikaalset (riik-maakond-omavalitsus) koostööd ja koordineerimist. (Siseministeerium, 2014)

Kokkuvõtvalt võib öelda, et avaliku sektori töötajate arv on sõltuvuses valitsuse kulutuste prioriteetidest. Ametnike arvu määramisel tuleb teha vahet ametnikul, kes teostab avalikku võimu, töötajal, kes aitab avaliku võimu teostada ja riigiametnikul. 2013. aastal muutunud ATS kitsendab, neid mõisteid olulisel määral.

Statistikas kasutatakse suhtarve kogu tööealist elanikkonda arvestades, kuna Eestis on elanikke vähe, siis absoluutnumbrites väike riigisektor näib väikse elanike arvuga läbi jagades suhteliselt suur.

Rahvastiku arvu vähenemise ja väljarände taustal tuleb avaliku sektori hõivet veelgi vähendada, et hoida tasakaalu tööealise elanikkonna ja ametnike vahel. Võtmetähtsusega on

avaliku sektori töö efektiivsem korraldamine ja põhimõtteliste valikute tegemine selleks, et tööjõudu oleks vähem vaja ning majanduskulu kiire kasv ei jätkuks.

Valitsuse eesmärk suurendada riigiasutuste kohalolekut üle Eesti ning muuta piirkondade tööturgu mitmekesisemaks. Laiapõhjaline regionaalpoliitika oluliseks täienduseks on Eesti riiklikule majandus- ja struktuuripoliitikale luua tervet ühiskonda hõlmav kokkulepe, mis on koostatud tulevase Eesti piirkondliku arengu kohta.

2. AVALIKU SEKTORI KOGUHÕIVE JA SELLE STRUKTUUR EESTIS JA OECD RIIKIDES PERIOODIL 2000-2016

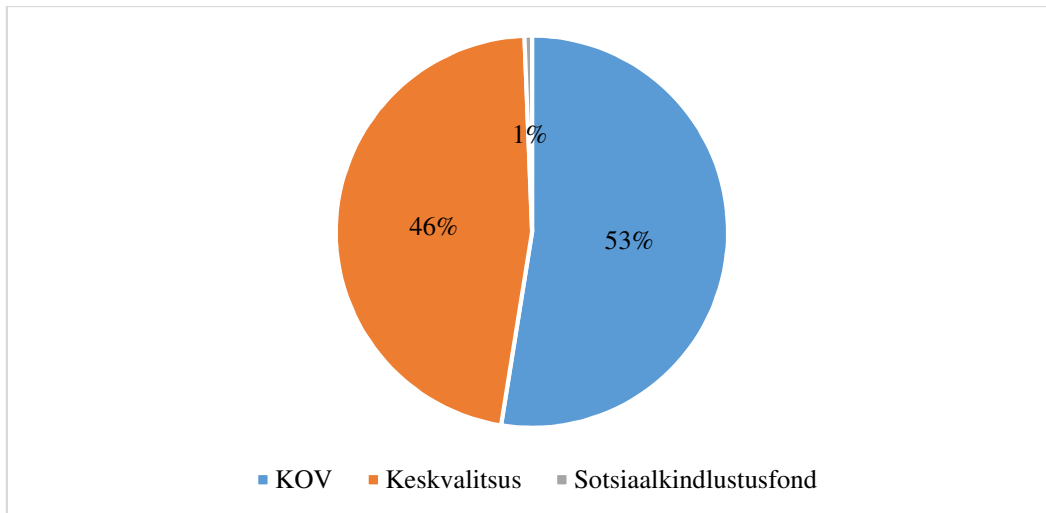
2.1 Avaliku sektori koguhõive Eestis ja OECD riikides

Avaliku sektori hõive sõltub valitsuse prioriteetidest. Riigi panus ise teenuseid pakkuda selgitab ka vajadust suhteliselt suurema arvu riigipalgaliste töötajate järele ja vastupidi. Ametnike arvu vähenemine on oluline, et ühiskonnas tagada stabiilsus. Ametnike arvu tõus tekitaks olukorra, kus riigiametnikke on rohkem, kui tööealisi elanikke, kes seda sektorit üleval peavad. Ametnike vähenemine ja tööülesannete efektiivsem korraldamine tagab ühiskonna jätkusuutlikuma arengu järgmistele põlvedele.

Eesti avalikus sektoris töötas 2015. aastal rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmetel tervikuna täistööajale taandatuna 135 300 töötajat, kellest ligikaudu 87% olid ametis valitsussektoris ja 13% muus avalikus sektoris. (Rahandusministeerium, 2017) Eesti koguhõivest moodustab avalik sektor ligilähedaselt viiendiku, mis on Eesti elanikkonna arvu arvestades suur osakaal.

Valitsussektoris töötab veidi enam kui 118 393 töötajat, kes jagunevad keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Kõige suurema töötajaskonnaga on kohaliku omavalitsuse üksused, kus on 62 338 töötajat, mis moodustab kogu valitsussektori töötajate arvust ca 53% (Joonis 1). Keskvalitsuse tasandil on 55 303 töötajat, mis omakorda moodustab kogu valitsussektori töötajate arvust ca 46%. Ülejäänud 752 töötajat on hõivatud sotsiaalkindlustusfondides, mis moodustab valitsussektoris töötajate arvust 1% (Haigekassa, Töötukassa). (Rahandusministeerium, 2017)

Ülejäänud 30% avaliku teenistuse töötajaskonnast moodustavad töölepingulised töötajad, keda 2015. aastal oli kokku 8746, neist 7507 tegid avaliku võimu teostamist toetavat tööd (nt personalitöötajad, raamatupidajad, asjaajajad) ja 1239 töötasid päästeteenistuse seaduse alusel päästetöötajatena. Töölepinguliste töötajate arv kahanes 2015. aastal sarnases tempos ametnikega ehk 1,0% võrra. (Rahandusministeerium, 2017) 2013. aastal muutunud avaliku teenistuse seadus kitsendas olulisel määral ametniku mõistet, selle tulemusel vähenes ka ametnike ja töötajate arv aastate võrdluses.



Joonis 1. Valitsussektori töötajate jaotus aastal 2015 (Rahandusministeerium, 2015; autori koostatud)

Kuigi valitsussektori töötajate osakaal on Eestis suhteliselt kõrge, siis valitsussektori kogukulude osakaal SKP-st on Euroopa Liidu keskmisest madalam. Eriliselt paistab Eesti silma üldiste valitsussektori teenuste väikese osakaaluga SKP-st (COFOG-i alusel). Eestis oli 2012. aastal vastav näitaja 3,6% ja see on Euroopa Liidus kõige madalam (Euroopa Liidu keskmine näitaja 6,7%). OECD riikide keskmisest enam panustab Eesti kaitse, hariduse, kultuuri, avaliku korra ja julgeoleku ning majanduse valdkondadesse (siin on arvestatud kogukulusid). (OECD, 2015) Lähtudes OECD andmetest on tehtud viimane avaliku sektori uuring 2015. aastal ja seda koostatakse iga kahe aasta tagant. Seega on töös kasutatavad andmed 2009-2013 aasta seisuga.

2013. aastal oli OECD riikides keskmine avaliku sektori tööjõu osakaal 21,3%, Eestis oli vastav näitaja 26,1% (Tabel 1). Euroopa Liidu (28 liikmesriigi) keskmine avaliku sektori kogukulude osakaal oli 2013. aastal 48,5% SKPst, Eestis 38,9% (Tabel 2). Üldised avalikud teenused moodustasid 2013. aastal Eesti avaliku sektori kuludest 10,3%, EL riikides keskmiselt oli sama näitaja 14,1%. Eesti eristub siin selgelt teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest, kus riigi äriühingutes on hõivatud keskmiselt oluliselt suurem osa tööjõust (näiteks Tšehhis 18,8%, Poolas 10,5%, Slovakkias 5,1%). (OECD, 2015)

Tabel 1. Avaliku sektori tööjõu osakaal Eestis ja OECD riikides 2013. aastal (OECD, 2015; autori koostatud)

Riigid	Keskmine tööjõukulude osakaal avaliku sektori kogukuludest (protsenti)
Eesti	26,1
OECD riigid	21,3

Eesti tööjõu protsent kogukuludest on suur sellepärast, et kogukulud on madalad, kuid avalikus sektoris töötavate isikute arv on suur võrreldes teiste OECD riikidega.

Tabel 2. Avaliku sektori kogukulude osakaal SKP-st Eestis ja OECD riikides 2013.aastal (OECD, 2015; autori koostatud)

Riigid	Kogukulude osakaal SKP-st (protsenti)
Eesti	38,9
Euroopa Liit (28 riiki)	48,5

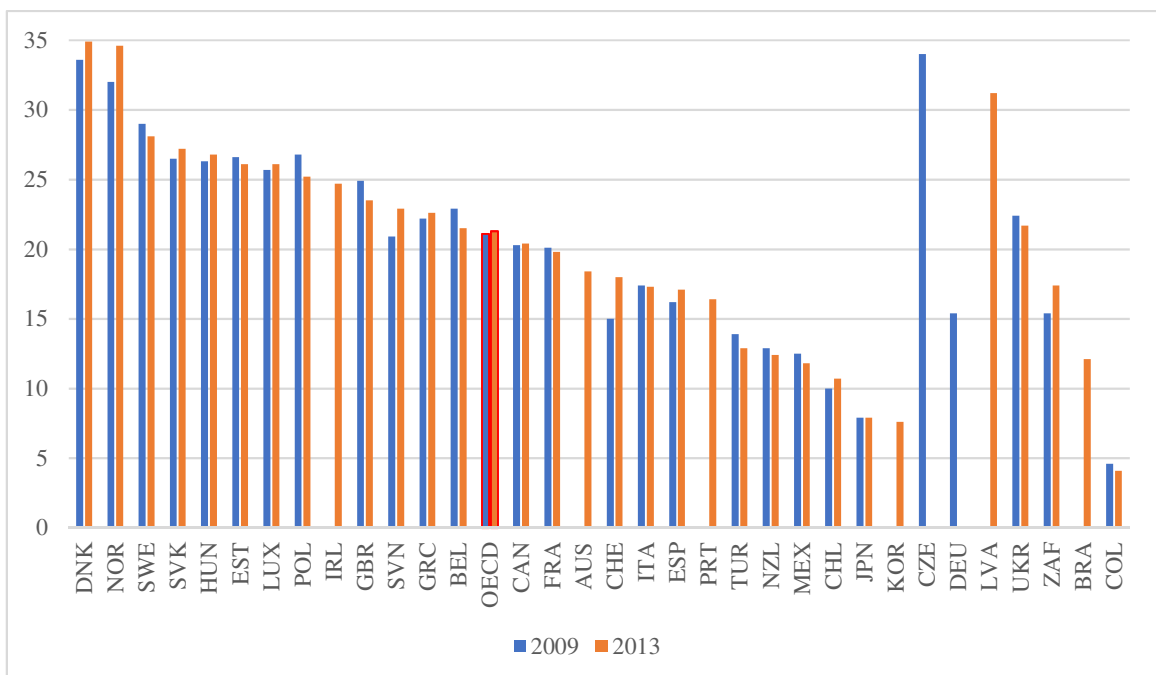
Avaliku sektori tööjõukulud kasvasid 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga 10%. Arvestataval määral oli avaliku sektori tööjõukulude kasvu põhjustajaks ka töötajate arvu mõjuteguritena kirjeldatud asutuste sektorivahetused ja kui need välistada, saame rääkida 7%-st tööjõukulude kasvust. Kõige enam ehk 24% kasvasid tööjõukulud sotsiaalkindlustusfondides, kus on tööjõukulud olnud viimastel aastatel pidevas kasvutrendis. Keskvalitsuse tasandil kasvasid tööjõukulud 7% ja kohaliku omavalitsuse üksustes 6%. (Rahandusministeerium, 2017)

Avaliku sektori tööjõu osakaal on väga erinev OECD riikides. Põhjamaades nagu Taani, Norra ja Rootsi on avaliku sektori tööhõive kõrgel tasemel kogu tööhõivest, mille protsent ulatub 30-ni. Teiselt poolt vaadates on Aasia ja Ladina-Ameerika riikide tööhõive avalikus sektoris väike. Ainult 8% Jaapani kogu tööhõivest moodustab avalik sektor, samas Tšiilis ja Mehhikos on tööhõivemäär 10% (OECD, 2015).

Paljudes OECD riikides vähenes keskvalitsuse tööhõive keskvalitsuse tööhõive reformi tõttu, kuid üldpildis suurenes aastatel 2009 kuni 2013 avaliku sektori tööhõive osakaal

21,1% -lt 21,3%-le. OECD keskmine tulemus hajutab riikide mõningaid tulemusi. Belgias, Poolas ja Ühendkuningriigis vähenes avaliku teenistuse osakaal kogu tööhõivest aastatel 2009 kuni 2013. Seevastu Taanis, Norras ja Sloveenias tõusis avaliku sektori tööhõive 1% võrra ja kõige suurema tõusuga oli Šveits, mille osakaal kogu tööhõivest oli 3% samal perioodil. (OECD, 2015)

Võrreldes avaliku sektori hõive muutust kogu tööjõuga (töötud kaasaarvatud), siis üldine trend OECD riikides on sarnane, kuid mõningate erandite puhul on kasvanud tööjõud keskmiselt 19% aastatel 2009 kuni 2013. Hispaania tööjõu osakaal on langenud sellel perioodil 13,2% -lt 12,7%-le (kogu tööhõivega võrreldes on langenud 16,2% -lt 17,4%-le). Sarnaselt langes ka Kreeka avaliku sektori tööhõive määr 19,9%-lt 17,5%-le, kuigi see on suurem osakaal üldiselt tööhõivest samal perioodil. (OECD, 2015) Samas tuleb märkida, et mõlemas riigis on mõningal määral suurenenud kogu tööhõive (Joonis 2), mille põhjuseks on kogu tööhõive kiirem vähenemine.



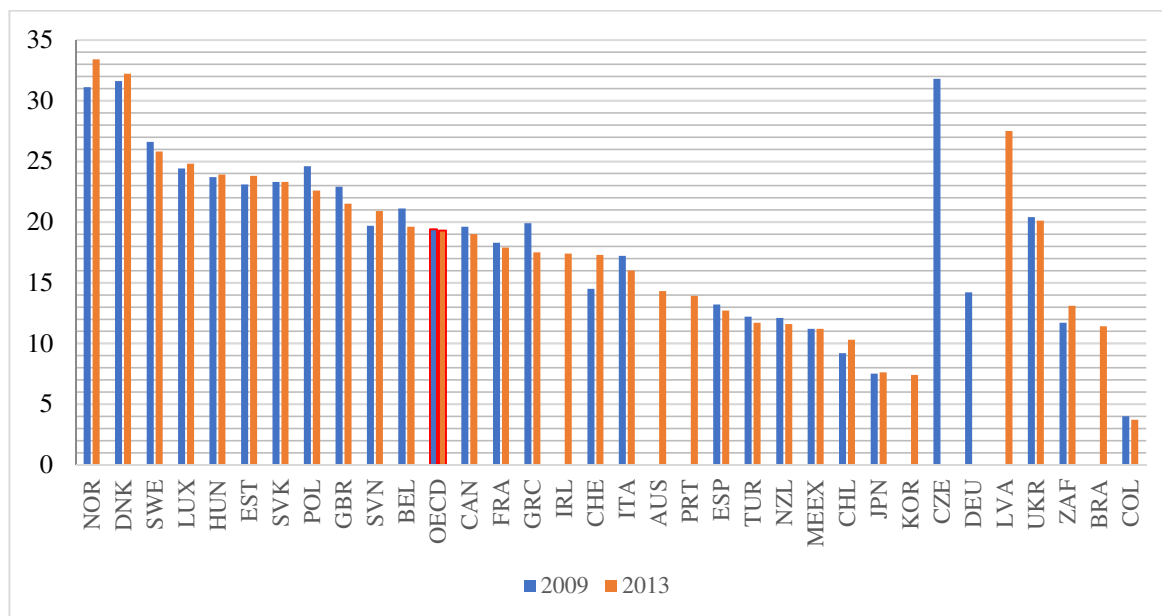
Joonis 2. Avaliku sektori tööhõive osakaal kogu tööhõivest 2009-2013. aastal (protsenti) (OECD, 2015; autori koostatud).

Jooniselt 2 selgub, et Põhjamaades on tööhõivemäär kogu tööhõivest suurema osakaaluga, kui Madalmaades. See on tingitud sellest, et Taani, Norra ja Rootsi kogu tööhõivest moodustab avalik sektor suure osa. Vastukaaluks Tšiili, Jaapani ja Korea tööhõivemäär on

kogu tööhõivest madalam ning sellest võib järeldada, et töötajad on suunatud avalikust sektorist välja.

Kui väikeriik soovib täita samu ülesandeid ja pakkuda oma elanikele samasuguseid avalikke teenuseid nagu oodatakse suurelt riigilt, nõuab see muu hulgas ka proportsionaalselt suuremat töötajad. Sellest tulenevalt ongi Eesti avaliku sektori töötajate osakaal suhteliselt suur. Sama tendents jääb silma ka vaadeldes näiteks teiste OECD liikmesriikide avaliku sektori töötajate osakaalu tööealisest elanikkonnast. Absoluutnumbrites võrreldes jääb Eesti aga enamikest võrdlusalustest riikidest siiski tahapoole. OECD võrdluse aluseks võetud andmebaasi alusel on Eestis üle 138 tuhande avaliku sektori töötaja, Lätis aga näiteks üle 200 ja Soomes 660 tuhande (OECD, 2015).

Kui võrrelda kogu töötajad (kaasa arvatud töötud), siis (Joonis 3) selgub, et avaliku sektori tööhõive arengusuunad aastatel 2009 kuni 2013 on olnud sarnased, välja arvatud üksikud olukorrad, kus suhteliselt stabiilse OECD keskmisest on riigid kõrgemal kui 19%. Näiteks Põhjamaad, kus tööhõive osakaal töötajad on võrreldes teiste riikidega kõrge. Kreeka avaliku sektori hõive kogu töötajad samal perioodil vähenes 19,9%lt 17,5%ni. Oluline on märkida, et see protsent erineb riigiti.



Joonis 3. Avaliku sektori tööhõive osakaal töötajad aastal 2009 kuni 2013 (protsenti) (OECD, 2015; autori koostatud).

Töøjõu või aktiivse elanikkonna alla kuuluvad kõik isikud, kes täidavad nõudeid, mis kuuluvad tööealise elanikkonna alla või ei kuulu töötute hulka. Töøjõu hulka on arvestatud inimesed, kes sellel perioodil töötasid palgatööl või olid füüsilisest isikust ettevõtjad. Rahvusvahelises võrdluses kuuluvad tööealise elanikkonna hulk isikud vanuses 15 aastat ja vanemad, kuid see võib riigiti erineda.

Andmete analüüsist võib järeldada, et ametnike arv on küll vähenenud, kuid suur hulk inimesi on vahetanud lihtsalt valdkonda, kuid töötavad jätkuvalt avalikus sektoris. Riigiti on see olukord erinev ja sellest tulenevalt saab adekvaatse pildi alles siis, kui andmete analüüsiks võtta arvesse kõiki riigi hallatavaid üksusi.

Kuigi Eesti avaliku hõive osakaal on suhteliselt kõrge, siis avaliku hõive kogukulude osakaal SKP-st on Euroopa Liidu keskmisest madalam. Kõige enam paistab see GOFOG-i alusel (Lisa 1) silma just üldiste valitsussektori teenuste väikse osakaaluga SKP-st.

Kui võrrelda avaliku sektori hõive muutust kogu töøjõuga (töötud kaasaarvatud), siis üldine trend OECD riikides on sarnane. Riigid, kus tööhõivemäär on kogu tööhõivest madalam võib järeldada, et töøjõud on suunatud avalikust sektorist välja.

2.2 Avaliku sektori hõive struktuur ja seos erasektori hõivega

Avaliku- ja erasektori hõivatute arvu võrdlus valdkondade lõikes annab hea ülevaate, millistesse valdkondadesse kulub kõige rohkem ressursi ja kas see on otstarbekas. Riikide vahelises võrdluses tuleb lähtuda eri piirkondade eripäradest ja prioriteetidest.

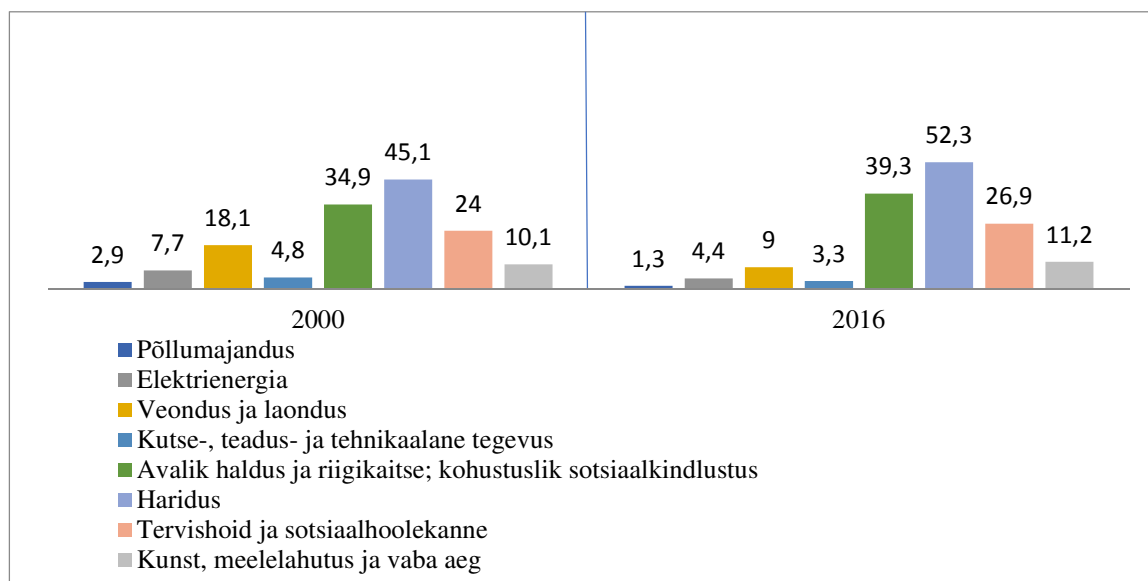
Avaliku sektori töötajate arv on sõltuvuses valitsuse kulutuste prioriteetidest. Mida rohkem riik panustab töøjõumahukatesse valdkondadesse (nt haridus, tervishoid, kultuur), seda suurem on avaliku sektori hõive. Võrreldes teiste OECD riikide avaliku sektori kulutuste jaotusega, panustabki Eesti keskmiselt rohkem just haridusse, tervishoidu ja kultuuri, mis on nn töøjõumahukad sektorid. (OECD, 2015) Hariduse ja kultuuri valdkonnas on avaliku hõive osakaal suurem just töötajate ressursi poolest, kuid tervishoiu valdkonnas suurendab seda protsenti ka lisaks töötajatele ka haiglate suur ülevalpidamise kulu.

Keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja muu avaliku sektori töötajate osakaal tegevusalade lõikes (Lisa 2) esineb olulisi erinevusi. Riigi töötajate hõive jaguneb riigikaitse, avaliku

korra ja julgeoleku, keskkonnakaitse ning üldiste avaliku sektori teenuste valdkondade lõikes.

Kohalike omavalitsuste töötajad jagunevad hariduse, vaba aja ja kultuuri, sotsiaalse kaitse ning tervishoiu valdkonda. Haridust, kultuuri ja sotsiaalset kaitset rahastavad riik ja omavalitsused, kuid enamus asutusi on omavalitsuse omandis. Tervishoid on küll keskvalitsuse rahastada, kuid mitmed haiglad kuuluvad omavalitsustele. Muu avaliku sektori ehk peamiselt äriühingute töötajad tegutsevad lisaks majanduse tegevusvaldkonnale ka elamu- ja kommunaalmajanduses ning keskkonnakaitstes. Üldiste avaliku sektori teenuste valdkonda liigituvad muust avalikust sektorist Eesti Panga töötajad.

Eesti avaliku sektori töötajaskonna struktuur jaguneb COFOG-i tegevusalade lõikes (Lisa 1) aastal 2000 järgmiselt. Kõige rohkem töötajaid töötas hariduse valdkonnas, järgnevad avaliku halduse, riigikaitse ja sotsiaalkindlustuse valdkonnad ning tervishoid (Joonis 4).



Joonis 4. Eesti avaliku sektori töötajaskonna struktuur tegevusalade lõikes 2000-2016. aastal (tuhat), (Statistikaamet, 2017b; autori koostatud)

Aastal 2016 on hariduse valdkonna töötajate arv kasvanud 34,9 tuhandelt 52,3 tuhande töötajani ja tervishoiu valdkonna töötajate arv 24 tuhandelt 26,9 tuhandeni (Joonis 4). Andmete analüüsist selgub, et ametnike arv on suurenenud, kuid 2013. aastal muudetud avaliku teenistuse seadus kitsendab olulisel määral ametniku mõistet. Suur hulk inimesi on vahetanud valdkonda, kuid töötavad endiselt avalikus sektoris.

Hariduse ja tervishoiu suur töötajaskonna arv tuleneb sellest, et nende valdkondade vastu on ühiskonnas suur nõudlus, seega on ka töötajate arv suurem. Hariduse valdkonna protsent tuleneb kohalike omavalitsuste üldhariduskoolide töötajate arvelt, riigi haldusalas eelkõige tänu ülikoolidele. (Eesti Koostöö Kogu, 2012) Haridusvaldkonna osatähtsus avaliku sektori hõives jaguneb kõrg-, üld-, ja põhihariduskoolide kui ka lasteaedade vahel. Lisaks hõive tegurile võib välja tuua ka hariduskulu, mille osatähtsus võrreldes majanduskriisi järgse perioodiga on kõvasti kasvanud.

Tervishoiuvaldkonna töötajate arv sisaldab kõiki Eesti haiglad, aga ka kiirabi ning riigi- ja omavalitsusasutuste tervishoiuspetsialiste. Arvestades töötajate arvu valdkonnas jaguneb see omavalitsussektori kui ka riigi tasandil võrdselt. (Eesti Koostöö Kogu, 2012) Tervishoiu valdkonnas saab välja tuua ka hõivest tingitud kulud, mis ei ole seotud töötajatega, vaid on seotud suures osas haiglate ülalpidamise kuludega. Seega kulub avaliku sektori ressursi nii hõivele kui kogukuludele.

Töötajate arv avalikus sektori on vähenenud põllumajanduse, kutse- ja teadusalase tegevuse valdkonnas. Sellest tulenevalt võib järeldada, et Eesti valitsuse prioriteedid on suunatud hariduse, tervishoiu ja majanduse arendamise valdkondadesse. Lisaks avaliku sektori hõivele on suurenenud ka tegevuskulud kõigis avaliku sektori hallatavates allüksustes, mis on tingitud majanduskriisi järgse kulude kokkuhoiu perioodist.

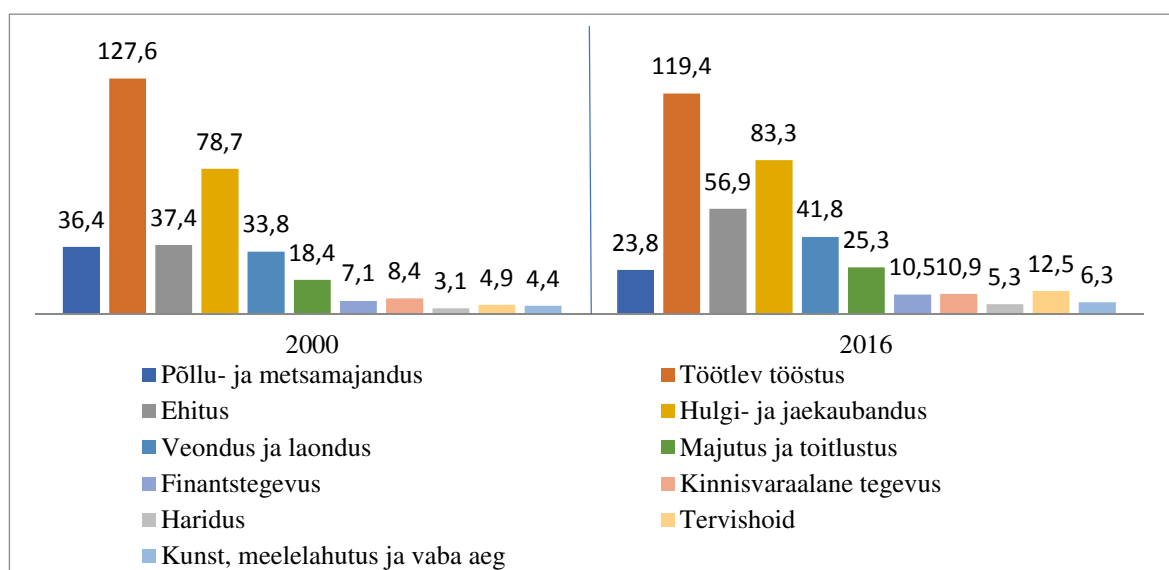
Hõive kiirenev kasv ei ole kooskõlas nõrga majanduskasvu keskkonnaga ega ettevõtlussektori kahaneva kasumiga. (Eesti Pank, 2016) Eesti tööjõu-uuringul põhinevaid hinnanguid võib mõningase hilinemisega mõjutada see, et Maksu- ja Tolliameti töötajate registreerimiskohustuse tõttu on töötajad hakanud liikuma varimajandusest deklareeritud hõivesse. Selle tulemusel on ettevõtted oma töötajate andmeid ja deklareerimiskohustust suurel hulgal suurendanud, kuid tööjõu-uuringu mõju varimajanduse vähenemise hindamisel ei pruugi avaldada üksikasju (isegi anonüümse küsitlustega uuringus) oma mitteametliku töösuhte kohta. Ainuüksi selle põhjal põhinevat hõivehinnangut tuleb võrrelda teiste andmekogudega.

Peale tööjõu-uuringu annavad töötajate arvu kohta teavet veel ettevõtete kvartaliaruannetel põhinev ettevõtlusstatistika, palgauuring, vabade töökohtade uuring ning Maksu- ja Tolliameti andmed palgaväljamakse saanute kohta. Need uuringud hõlmavad mõnevõrra erinevaid osi hõivest ning erinev on ka töötajate arvu definitsioon. Kuna need uuringud

põhinevad ettevõtete ja asutuste andmetel, ei hõlma need varimajanduses töötajaid ega üksikisikust ettevõtjaid, vaid ainult palgatöötajaid.

Tegevusalade järgi (Lisa 3) moodustavad suure osa erasektori hõivest töötlev tööstus, põllumajandus, ehituse ja kaubanduse valdkonnad. Töötajate arv on kahanenud 2000-2016. aasta jooksul kõige rohkem ehituse, veonduse ja laonduse valdkonnas.

Töötleva tööstuse ja ehitussektori valdkonnas (Joonis 5) võib töötajate arvu vähenemise põhjuseks olla see, et tegelikkuses oli hõive kasvu taga tõenäoliselt töötamise registri ja muude maksupoliitika meetmete mõjul kahanenud varimajanduse osakaal. Ehitussektori arengut pidurdab peamiselt vähene aktiivsus rajatistesse investeerimisel, mida ei suuda korvata kasv hoonete ehitamise valdkonnas. Aktiivsem palkade deklareerimine ja tõhusam kontroll tähendavad aga seda, et varem vähemalt osaliselt varimajanduses tegutsenud ettevõtete jaoks kasvab reaalne maksukoormus ning nad tulevad osaliselt või täielikult ausale tööturule tagasi.



Joonis 5. Eesti erasektori töötajaskonna struktuur tegevusalade lõikes 2000-2016. aastal (tuhat), (Statistikaamet, 2017a; autori koostatud)

Hulgi- ja jaekaubanduses kiirenes töajõu-uuringu andmete hõive kasv (Joonis 5). Kuid ka siin võis töajõu-uuringu hinnangut mõjutada töötamise registri hilinenud mõju. Teisest küljest on kaubanduse reaalne lisandväärtus tänu kodumajapidamiste kasutatava tulu kasvule ja tugevale kindlustundele järjepidevalt suurenenud (Eesti Pank, 2016).

OECD avaliku hõive kulutuste jaotus funktsioonide järgi ja nende muutumine ajas kajastab valitsuse peamisi prioriteete ja väljakutseid. OECD avaliku sektori kulutused jagunevad GOFOG klassifikatsiooni järgi (Lisa 1). Rahvastiku vähenemine ja kasvav tööpuudus mõjutab valitsuse võlakooormat ning see kajastub ühiselt seatud eesmärkides ja piirkondlikes kokkulepetes. OECD riikides peamiselt energia, infrastruktuuride, teadus- ja arenguprogrammide kulustruktuuride lõikes.

2013. aastal moodustas OECD valitsuse kogukuludest suurema osa sotsiaalne kaitse. Sotsiaalne kaitse moodustas valitsuse kogukuludest 32,4%. Eriti suur osakaal on Põhjamaades, Luksemburgis, Saksamaal, Jaapanis, Austrias ja Itaalias, kus kogukulud moodustavad rohkem, kui 40%. Prantsusmaal moodustab sotsiaalne kaitse (55%), üle poole sellest läheb pensionide katteks, 12% sellest on haigus- ja töövõimetushüvitis, 10% pere- ja lastetoetus ja 8% töötute toetus. See protsent erineb riigiti (eriti töötute toetuse lõikes), kuid üldiselt on OECD avalikus sektoris sotsiaalse kaitse kogukulud sarnase struktuuriga. (OECD, 2015)

2013. aastal kulutas valitsus keskmiselt 10% tervishoiule, üldistele avalikele teenustele ja haridusele. Majandus kulutused varieeruvad rohkem. Kreekas kulub majandus kulule 25% ja vähem kui 7% kulub Taanil, Iisraelil, Portugalil ja Ühendkuningriigil. (OECD, 2015)

2013. aastal jagunesid OECD valitsuse kulud riigikaitsele (5,5%), avalikule korrale ja turvalisusele (4,4%), eluaseme ja kogukonnale (1,5%), vabale ajale, kultuurile ja religioonile (1,5%) ja keskkonnakaitsele (1,2%). Erinevates riikides võib see protsent erineda, kuna see sõltub riikide valitsuste prioriteetidest. Riigikaitse kulutused jagunevad 10% ulatuses, Iisraelis 14,4%, Ameerika Ühendriikides 9,8%, samas alla 1% kulutab Ungari, Iirimaa, Island ja Luksemburg. (OECD, 2015)

Aastatel 2007 kuni 2013 on suurenenud avaliku sektori kogukulud sotsiaalkaitse ja tervishoiu valdkonnas. Võrreldes finantskriisi aastatega on sotsiaalkaitse osakaal järsult tõusnud riikides, kus tööpuudus on suurem (Hispaania, Iirimaa, Portugal ja Itaalia). Samal ajavahemikul on keskmiselt 0,8% kasvanud tervishoiukulud, Ameerika Ühendriikides 1,5% ja Hollandis 1,9%. Vähestes riikides (Kreeka, Sloveenia), kus sotsiaalse kaitse kulutused on vähenenud on tingitud majanduskulutuste suurenemisega, mille eesmärk on toetada majanduskasvu ja programme, mis aitavad vähendada töötuse määra teatud elanikannarühmades. (OECD, 2015)

Aastatel 2007 kuni 2013 on hariduse kulutused vähenenud. Suurim langus oli Sloveenias (-3,2%), ja Islandil (-2,3%). Üldiste avalike teenuste suurim langus (-7,8%) oli Kreekas, see oli tingitud Kreeka valitsuse suurest võlakooormusest. (OECD, 2015)

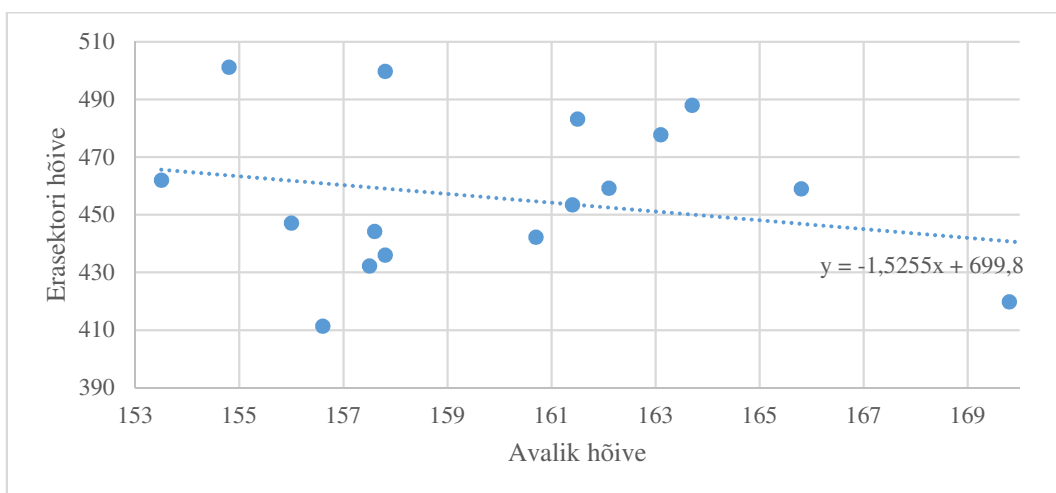
Töäjõu-uuringuga kogutakse andmeid tööelistelt isikutelt (15–74-aastased). Enne 2002. aastat arvestati küsitleva vanuse määramisel vaid sünniaastat: tööelised on inimesed, kes uuringuaasta 1. jaanuaril olid 15–74-aastased. 2002. aastast alates arvestatakse ka sünnikuupäeva: tööelised on inimesed, kes uuringunädalal olid 15–74-aastased. (Statistikaamet, 2017b) Eesti tööjõu-uuringu eesmärk on hinnata usaldusväärset Eesti tööturu olukorda ning saada ülevaade elanike majanduslikust aktiivsusest, tööhõivest, töötusest ja tööoludest.

Eesti on üles näidanud ka suutlikkust reageerida kiiresti ja dünaamiliselt ühiskondliku kriisi või äärmuslikke nõudmisi esitavatel aegadel. Selle dünaamilisuse hoidmiseks on aga Eesti riigiparaadil tarvis õppida toimima ühtse tervikuna, et töötada välja, rakendada ja säilitada valitsuse poliitika prioriteete ning aidata lahendada uusi esilekerkivaid ülesandeid. (OECD, 2011) Sellest tulenevalt tuleb Eestil ära kasutada oma tugevusi, et ületada struktuurseid probleeme.

Eesti kui ka teised OECD riigid on silmitsi mitmete väljakutsega, mis puudutavad elanikkonna vananemisest tingitud kasvavaid finantskohustusi ja tööelise elanikkonna suhtarvu vähenemist. Samal ajal kui Eesti avalik haldus toimib väikeriigi kontekstis. Arvestades Eesti väiksust ja mõjutatavust rahvusvahelistest suundumustest, on küsimus selles, kuidas saab avalik haldus aidata riigil üleilmses konkurentsisis riigi majanduslikus ja ühiskondlik arengus kasvada.

Analüüsi eesmärk on uurida hõive mõju tööelise elanikkonna suhtes. Kas Eesti avaliku sektori hõive mõjutab erasektori hõivet või vastupidi. Sellest tulenevalt on autor avaliku ja erasektori hõive lähteandmeteks võtnud 2000-2016 aasta kogu avaliku ja erasektori hõivatute arvu (tuhandetes) kokku, töandja soo ja liigi järgi.

Analüüsist (Joonis 6) selgub, et avaliku- ja erasektori hõive seos on negatiivne, st kui avalik hõive suureneb siis erasektori hõive väheneb. Lisaks selgub joonisel olevast võrrandist, kui avalik hõive suureneb 1 töötaja võrra, siis erasektori hõive väheneb 1,5 töötaja võrra. Seega võib jooniselt järeldada, et mida suuremaks muutub avalik hõive, seda väiksemaks jääb erasektoris töötajate arv.



Joonis 6. Avalik- ja erasektori hõive aastatel 2000-2016 (tuhat) (Statistikaamet, 2017b; autori koostatud)

Eelnevalt teooria osas (Peatükk 1.2) mainitud Algan'i (2002) empiirilise tööhõive võrrand näitab, et 1 uut avaliku sektori töökohta tõrjub välja 1,5 erasektori töökohta. Selleks, et negatiivne seos ka praktikas toimiks, mängivad rolli erinevad majanduslikud tegurid. See, kui iga täienev avaliku sektori töötaja tõrjub välja erasektoris oleva töötaja, sõltub valitsuse prioriteetidest, töökohtade vajadusest ja üldisest majanduslikust struktuurist. Pikemas perspektiivis peab toimuma asjaolude koosmõju, et negatiivne seos ka praktikas toimiks, kuid see on vähe tõenäoline.

Viimastel aastatel on Eestis jätkunud negatiivsed demograafilised trendid, mille tulemusena väheneb tööealine elanikkond ning erasektoris süveneb kvalifitseeritud tööjõu puudus. Sellised trendid seavad ka riigi kui tööandja uute väljakutsete ette. Ühelt poolt on vajalik tagada see, et riigitööl oleksid parimad oma ala tippspetsialistid, kes on motiveeritud panustama kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisse. Teiselt poolt peab riik looma erasektorile tingimused, mis aitaksid kaasa majanduskasvu suurenemisele. Seetõttu tuleb jälgida, et riigitöötajate osakaal üldisest tööealisest elanikkonnast ja avaliku sektori kulutuste osakaal SKT-st ei suureneks. Sellest tulenevalt on Vabariigi Valitsus võtnud eesmärgiks korraldada riigi teenused ümber selliselt, et neid oleks võimalik pakkuda vähema tööjõuga, kuid samas siiski kvaliteetselt ja elanike vajadustele vastavalt.

Rahvusvahelise võrdluse järgi eelistab Eesti riik keskmisest enam teenuseid ise pakkuda ning vähem era- ja kolmandale sektorile delegeerida. See selgitab ka vajadust suhteliselt suurema arvu riigipalgaliste töötajate järele. (OECD, 2010)

Negatiivse mõjuna võib välja tuua selle, et kui avaliku sektori hõive hulka kuuluvad peamiselt kõrgharidusega isikud, siis selle tulemusel võib tekkida erasektoris olukord, kus kvalifitseeritud töölisi jääb vähemaks tööealiste elanike hulgas. Erasektori osakaalu kogu hõives valdkondade lõikes võib mõjutada ka see, et erasektori hõive ressursid on suunatud töötleva tööstuse, ehituse, põllumajanduse, kütuse ja energia valdkondadesse, milles inimressurss on asendunud või asendumas masinate ja tehnikaga, võib kaasa tuua kvalifitseeritud tööliste nappuse.

Oluline on, et avaliku sektori hõive ja erasektori hõive oleks tasakaalus, et avaliku ja erasektori struktuur ei oleks tasakaalust väljas, muidu võib tekkida olukord, kus elanikkonna vananemise ja väljarände tõttu ei suuda tööealine elanikkond avaliku sektorit üleval pidada, sest avalik sektor saab paisuda ainult erasektori arvelt.

Eelnevalt teooria osa peatükis 1.1 mainitud (Malley & Moutos, 1996) uuringus on välja toodud, et negatiivset mõju avaldub tööturule ka avaliku- ja erasektori kaupade asendamine, sest selle tulemusel avaliku sektori töökohtade kasv ja asendatavad tooted tõrjuvad erasektori töökohti tööturult välja. Väljatõrjumist saab vähendada, kui avalik sektor vähendab hõivet avalikus sektoris või asendab tooted valdkondade lõikes erasektorile, et töökorraldust efektiivsemalt tööturul korraldada.

Samuti toob (Behar & Mok, 2013) oma uuringus välja, et avalik hõive võib tuua kaasa kulu, mis avaldab mõju erasektori töökohtadele, kuid see ei vähenda üldist töøjõupuudust.

Ajal kui arengumaad püüavad parandada oma eelarvepositsiooni, piirata ebaefektiivseid kulusid, et saavutada soovitud tulemusi on oluline, et avalik sektor ei asendaks ei vähendaks tööpuudust, suurendaks maksukoormust, sest see pärsib pikaajaliselt erasektori tööhõive kasvu. Avaliku hõive asendamine erasektori arvelt kahjustab pikaajaliselt eelarve jätkusuutlikkust. Olemasolevaid ressursse saaks kasutada muude sotsiaalsete vajaduste rahuldamiseks.

Suurem osa Eesti avaliku sektori töötajaskonna struktuurist jaguneb peamiselt hariduse, tervishoiu ja majanduse valdkondadesse ning väiksem osa sotsiaalse- ja keskkonnakaitse

valdkonda. Eesti erasektori hõive moodustavad peamiselt ehituse, põllumajanduse, majutus ja tootlustuse sektor. OECD riikide valitsused kulutavad keskmiselt suurema osa sotsiaalsele kaitsel ja tervishoiule. Mitmed uuringud tõestavad, et avaliku- ja erasektori proportsioon ei tohi paigast liikuda. Avalik sektor ei tohi erasektori töökohti asendada, sest selle tulemusel võib tekkida olukord, kus riigis ei jätku inimesi, kes suudavad suurt avalikku sektorit üleval pidada, kuna elanike arv väheneb vanaduse ja väljarände tõttu.

KOKKUVÕTE

Avaliku hõive sõltub sellest, milliseid funktsioone ja kui ulatuslikult valitsus neid täidab. Eesti avaliku sektori kogukulud ja töjõukulud on võrreldes teiste riikidega keskmisest väiksemad. Seega on Eestis kulud küll madalad, kuid töötajate arv pigem kõrgem. Autorile teadaolevalt ei ole uuritud avaliku sektori hõivet ja selle dünaamikat Eestis kui ka OECD riikides.

Teema oli aktuaalne Eestis kui ka Põhjamaades, sest riigiametnike arv tööealisest elanikkonnast on suur. Eesti tööealiste elanike arv väheneb igal aastal vanaduse kui ka väljarände tõttu. Seega oleks üheks lahenduseks avalikku hõivet igal aastal vähendada, kuni on saavutatud proportsionaalsus tööealise elanikkonna ja riigiametnike arvu vahel.

Teema oli uudne, kuna autorile teadaolevalt ei ole uuritud avaliku sektori hõivet ja selle dünaamikat Eestis kui ka OECD riikides. Lisaks uue valitsuse võimule tulekuga muutuvad ka eelarvelised prioriteedid. Lõputöö tulemusi saab kasutada ametnike optimaalse arvu prognoosimisel ja eelarveliste otsuste langetamisel.

Töö probleem seisnes selles, et avalikus sektoris tekkis vajadus leida optimaalne hõive tase, võttes arvesse muutuseid majanduse kogumahus ja struktuuris. Vastasel juhul võib ühiskonda jääda üha vähem inimesi, kes suudaks seda sektorit üleval pidada, sellest tulenevalt tuleks igal aastal ametnike arvu vähendada, et ei tekis olukord, kus riigi ja erasektori proportsioon on paigast ära. Sellest tulenevalt on töö uurimisprobleem, milline on avaliku- ja erasektori hõive ja selle dünaamika valdkondade lõikes?

Lõputöö eesmärk oli analüüsida avaliku sektori hõivet ja selle dünaamikat Eestis ja teistes OECD riikides.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet. Esimene oli anda ülevaade avaliku sektori olemusest ja struktuurist. Avaliku sektori eesmärk on korrigeerida turul olevaid puudusi ja seeläbi tõsta ühiskonna heaolu. Avaliku sektori ülesanne on valitsuse poolt antud informatsiooni selgitada ja organiseerida. Avalik sektor jaguneb valitsussektoriks, keskvalitsuseks, kohalikeks omavalitsusteks ja sotsiaalkindlustusfondiks.

Teine uurimisülesanne oli anda ülevaade avaliku sektori hõive mõjuteguritest. Avaliku hõive sõltub valitsuse kulutuste prioriteetidest. Mida rohkem riik panustab töjõumahukatesse valdkondadesse (nt haridus, tervishoid, kultuur), seda suurem on avaliku sektori hõive.

Lisaks sõltub avaliku sektori töötajate arv sellest, kui palju ülesandeid eelistab riik ise täita ja kui palju ülesandeid avalikust sektorist välja delegeerib.

Kolmas uurimisülesanne oli anda ülevaade avaliku sektori hõive andmetest Eestis ja OECD riikides. Rahvusvahelise võrdluse järgi eelistab Eesti riik keskmisest enam teenuseid ise pakkuda ja vähem erasektorile delegeerida, seega on Eestis vaja rohkem riigipalgalisi töötajaid. OECD riigid on jagunenud piirkondadeks, kus Põhjamaades on suur vajadus riigiametnike järgi, kuid Madalmaades on see arv poole väiksem. Selline erinevus tuleb riikide struktuurilistest erinevustest ja sellest, kuidas riik on oma prioriteetid era- ja avaliku sektori vahel jaganud.

Neljas uurimisülesanne oli analüüsida tööhõivet avalikus- ja erasektoris valdkondade lõikes Eestis ja OECD riikides. Avaliku sektori töötajate osakaal on Eestis suhteliselt kõrge, aga kogukulude osakaal SKP-st on Euroopa Liidu keskmisest madalam. OECD riikidega võrreldes panustab Eesti kõige enam riigikaitse, hariduse, kultuuri, avaliku korra ja julgeoleku ning majanduse valdkondadesse. Lisaks selgus, et avaliku- ja erasektori hõive seos on negatiivne, st kui avalik hõive suureneb siis erasektori hõive väheneb

Edaspidi peaks täiendavalt uurima soolist võrdõiguslikkust avalikus sektoris ja võrdlema palgalõhet. Lisaks kaasata analüüsi keskmise palga ja rahvusvahelise soolise võrdõiguslikkuse näitajad.

SUMMARY

The number of public sector employees is addicted to government spending priorities. The more the state contributes to labor-intensive sectors (such as education, health, culture), the larger the public sector employment is.

The title of this thesis is „Public Sector Employment and its Dynamics in Estonia and in other OECD Countries“. It is written in Estonian, it contains two main chapters, each containing two subsections that amount up to 39 pages. The autor refers to 26 sources.

The thesis is topical, because the government has taken on the goal of reducing the number of state officials in the public sector. Also, in the public sector in recent years many officers assembled, and layoffs are going to be conducted in the future. This is confirmed by the Ministry of Finance.

The novelty of the thesis, because the author is not known to have research in the public sector employment and its dynamics in the OECD countries.

The problem of this in the public sector, there was a need to find the optimal level of employment, taking into consideration changes in the gross amount of economy and the structure. Also, the society might remain ever less people who would be able to maintain this sector, Consequently reduce the number of officers each year, to avoid the situations where the state and the private sector is out of proportion.

The aim of this thesis is to analyze the public sector and its dynamics in Estonia and in other OECD countries. In order to achieve the purpose of the thesis, the author has set the following research assignments:

1. To provide an overview of the essence and structure of the public sector.
2. To provide an overview of public sector employment impact factors.
3. To provide an overview of public sector employment data in Estonia and in other OECD countries.
4. To analyze employment in the public and private sektrois in Estonia and in other OECD countries.

The research method used is empirical research, which uses the quantitative and qualitative research method. Quantitative data is collected from the Statistical Office of the European Union (Eurostat) and the OECD's Statistics Database. An overview of the theoretical part, the author uses qualitative research method in Estonian and English professional literature and research in English.

The analysis result showed that the data reveals that the number of officials has been reduced, but a large number of people have simply changed the area, but continue to be employed in the public sector.

However, the situation varies from country. Public and private sector proportions can not move from the place, because it may cause a situation where the country does't have enough people who are will be able to maintain a high public sector. Our country population is already decreasing because of emigration and due to the population aging.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Avaliku teenistuse seadus (2017).

Algan, Y. Cahuc, & Zylberberg, A., 2002. Public Employment and Labor Market Performance. 34, pp. 7-10. Leitud: Economic Policy [08.04.2017].

Behar, A. & Mok, J., 2013. Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment? 143, pp. 5-6. Leitud: International Monetary Fund [08.04.2017].

Boix, C., 2001. *Democracy, Development, and the Public Sector*. 45(1), pp. 1-2. Leitud : American Journal of Political Science. [14.03.2017].

Eesti Koostöö Kogu, 2012. *Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs riigi saldoandmike põhjal aastatel 2006-2012*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/05/Ressursikasutuseanal%C3%BC%C3%BCs_1%C3%B5plik_avalikustatud.pdf [Kasutatud 13. 03. 2017].

Eesti Kaubandus ja Tööstuskoda, 2008. Pressiteade: *Ettevõtlusorganisatsioonid olukorrast majanduses* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.koda.ee/?id=12344> [Kasutatud 07. 04. 2017].

Eesti Pank, 2016. *Tööturu ülevaade*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/tooturu-ulevaade/2016/tooturu-ulevaade-22016> [Kasutatud 13. 03. 2017].

Eliassen, K., A. & Kooiman J., 2002. *Avaliku sektori juhtimine*. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 17.

Eurostat, 2011. *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics*. Classification of the Functions of Government. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917333/KS-RA-11-013-EN.PDF/2eb9714a-ee4b-49fe-baab-e9af5ca457b1> [Kasutatud 13. 03. 2017].

Handler, H., Koebel, B., Reiss, P., Schratzenstaller, M., 2005. *The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe*. 246, pp. 3. Leitud: WIFO (Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung) Working Papers [14.03.2017].

Kergandberg, E., Blankin, P. & Lemetti, M., 2007. *Avaliku ja erasektori partnerlus*. Tallinn: Äripäev

Lane, J., E. 1996. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Tallinn: Külim, pp 4.

Malley, J. & Moutos, T., 1996. Does Government Employment “Crowd-out” Private Employment? 98(2), pp., 289- 302. Leitud: Evidence from Sweden,” *Scandinavian Journal of Economics* [08.04.2017].

Rahandusministeerium, 2017. *Avaliku teenistuse 2015. aasta aruanne*. [Võrgumaterjal] Leitav: file:///C:/Users/meelis/Downloads/Avaliku_teenistuse_aruanne_2015_koond.pdf [Kasutatud 10. 03. 2017].

Rahandusministeerium, 2017. *Riigi eelarvestrateegia 2017-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: [file:///C:/Users/meelis/Downloads/Riigi-eelarvestrateegia-2017-2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/meelis/Downloads/Riigi-eelarvestrateegia-2017-2020%20(1).pdf) [Kasutatud 13. 03. 2017].

Rahandusministeerium, 2017. *Tegevus- ja ajakava töökohtade pealinnast väljaviimiseks 2017-2019*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.fin.ee/valitsus-arutas-avaliku-sektori-tookohtade-tallinnast-valjaviimise-plaani/> [Kasutatud 25. 03. 2017].

Riigiteataja, 2017. *Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017014> [Kasutatud 25. 03. 2017].

Parts, E. 2005. *Majanduse põhialused. Valituse roll majanduses*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjB-ZuhiYPUAhVDCpoKHbVzB28QFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.andrus.planet.ee%2Far%2FMikro%25C3%25B6konoomika%25202011%2FMI-Tekst-10-1-Parts-Valitsuse-roll-majanduses.pdf&usg=AFQjCNE31Aky-Fc3AfS-jwq7d_qCvZzVVQ [Kasutatud 13. 03. 2017].

Siseministeerium, 2014. *Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020*. [Võrgumaterjal]

Leitav:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_straategia_2014-2020.pdf [Kasutatud 13. 03. 2017].

Statistikaamet, 2017a. *Hõivatute osatähtsus tööandja liigi ja tegevusala järgi*. [Võrgumaterjal]

Leitav:<http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Dialog/varval.asp?ma=TT02051&ti=H%D5IVATUTE+OSAT%C4HTSUS+%28AVALIK+JA+ERASEKTOR+KOKKU+%3D+100%29+T%D6%D6ANDJA+LIIGI+JA+TEGEVUSALA+%28EMTAK+2008%29+J%C4RGI&path=../Database/Sotsiaalelu/15Tooturg/02Heivatud/02Aastastatistika/&lang=2> [Kasutatud 08. 04. 2017].

Statistikaamet, 2017b. *Hõivatud soo ja tööandja liigi järgi*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Dialog/varval.asp?ma=TT206&ti=H%D5IVATUD+SOO+JA+T%D6%D6ANDJA+LIIGI+J%C4RGI&path=../Database/Sotsiaalelu/15Tooturg/02Heivatud/02Aastastatistika/&lang=2> [Kasutatud 08. 04. 2017].

Supplemental Guidance, 2011. *Public Sector Definition* [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://na.theiaa.org/standardsguidance/Public%20Documents/Public%20Sector%20Definition.pdf> [Kasutatud 10. 03. 2017].

OECD, 2015. *Government at a Glance 2015*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081e.pdf?expires=1489389531&id=id&accname=guest&checksum=1D4AC61AD79BDC225F56F0BA68B8B6B0> [Kasutatud 13.03.2017].

OECD, 2010. *Public Administration after “New Public Management”*. [Võrgumaterjal]

Leitav: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-administration-after-new-public-management_9789264086449-en#page7 [Kasutatud 13.03.2017].

OECD, 2011. *Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations*. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/contenteditors/Failid/oecd_hindamisdokument_ee sti_keeles.pdf [Kasutatud 25.03.2017].

Oppi, T. 2002. *Sissejuhatus avalikku haldusesse*. Tallinn Sisekaitseakadeemia, lk 12.

LISAD

Lisa 1. COFOG klassifikaator

Esimese ja teise taseme COFOG (Classification of the Functions of Government) klassifikatsiooni struktuur, (Eurostat, 2011; autori koostatud)

Kategooria	Alamkategooria
1 Üldised valitsussektori teenused	1.1 Täidesaatvad ja seadusandlikud organid; rahandus- ja fiskaalpoliitika; välispoliitika 1.2 Majanduslik välisabi 1.3 Üldised teenused 1.4 Alusuuringud 1.5 Teadus- ja arendustegevus üldistes valitsussektori teenustes 1.6 Muud üldised valitsussektori teenused 1.7 Valitsussektori võla teenindamisega seotud tehingud 1.8 Üldiseloomuga ülekanded valitsussektori teistele tasanditele
2 Riigikaitse	2.1 Sõjaline riigikaitse 2.2 Tsiviilkaitse 2.3 Sõjaline välisabi 2.4 Teadus- ja arendustegevus riigikaitstes 2.5 Muu riigikaitse
3 Avalik kord ja julgeolek	3.1 Politsei 3.2 Tuletõrje 3.3 Kohus 3.4 Kinnipidamiskohad 3.5 Teadus- ja arendustegevus avalikus korras ja julgeolekus 3.6 Muu avalik kord ja julgeolek
4 Majandus	4.1 Üldine majandus-, kaubandus- ja töøjõupoliitika 4.2 Põllumajandus, metsamajandus, kalandus ja jahindus 4.3 Kütus ja energia 4.4 Kaevandamine, töötlev tööstus ja ehitus 4.5 Transport 4.6 Side

	<p>4.7 Muud majandusharud</p> <p>4.8 Teadus- ja arendustegevus majanduses</p> <p>4.9 Muu majandus</p>
5 Keskkonnakaitse	<p>5.1 Jäätmekäitlus</p> <p>5.2 Heitvee käitlus</p> <p>5.3 Saaste vähendamine</p> <p>5.4 Bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse</p> <p>5.5 Teadus- ja arendustegevus keskkonnakaitses</p> <p>5.6 Muu keskkonnakaitse</p>
7 Tervishoid	<p>7.1 Meditsiinitooted, -vahendid ja -seadmed</p> <p>7.2 Ambulatoorsed teenused</p> <p>7.3 Haiglateenused</p> <p>7.4 Avaliku sektori tervishoiuteenused</p> <p>7.5 Teadus- ja arendustegevus tervishoius</p> <p>7.6 Muu tervishoid</p>
8 Vaba aeg, kultuur ja religioon	<p>8.1 Vabaaja- ja sporditeenused</p> <p>8.2 Kultuuriteenused</p> <p>8.3 Ringhäälingu- ja kirjastamisteenused</p> <p>8.4 Religiooni- ja muud ühiskondlikud teenused</p> <p>8.5 Teadus- ja arendustegevus vaba aja tegevustes, kultuuris ja religioonis</p> <p>8.6 Muu vaba aeg, kultuur ja religioon</p>
9 Haridus	<p>9.1 Eelharidus ja esimese taseme haridus</p> <p>9.2 Teise taseme haridus</p> <p>9.3 Teise taseme järgne, kolmanda taseme eelne haridus</p> <p>9.4 Kolmanda taseme haridus</p> <p>9.5 Taseme alusel mittemääratletav haridus</p> <p>9.6 Hariduse abiteenused</p> <p>9.7 Teadus- ja arendustegevus hariduses</p> <p>9.8 Muu haridus</p>
10 Sotsiaalkaitse	<p>10.1 Haigused ja vaegurlus</p> <p>10.2 Vanadus</p> <p>10.3 Toitjakaotus</p> <p>10.4 Perekond ja lapsed</p> <p>10.5 Töötus</p> <p>10.6 Eluase</p> <p>10.7 Muud sotsiaalsed riskirühmad</p> <p>10.8 Teadus- ja arendustegevus sotsiaalses kaitses</p> <p>10.9 Muu sotsiaalne kaitse</p>

Lisa 2. Avalik hõive

Hõivatute osatähtsus valdkonna lõikes aastal 2000-2016 (tuhat), (Statistikaamet, 2017; autori koostatud)

	Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	Ehitus	Veondus ja laondus	Majutus ja toitlustus	Kinnisvaraalane tegevus	Haridus	Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	Kunst, meelelahutus ja vaba aeg
2000	7,3	6,7	34,9	8,6	27	93,5	82,9	69,7
2001	6	8,6	28,7	9,2	27,2	95,3	79,8	69,1
2002	5,9	5,5	19,8	12,6	19,9	94,6	78	70,4
2003	6,1	2,6	20,5	8,8	16,4	92	70	66,8
2004	4,2	-	19,2	-	-	93	64,5	76,8
2005	4,3	-	17,2	-	-	95,9	61,3	70,5
2006	4,5	1,9	18,1	10,3	-	93,4	68,2	64,5
2007	3,9	1,9	22,6	8,9	10,9	92	70,3	52,2
2008	4,3	1,2	20,6	5,3	12,6	91,2	68,9	60,6
2009	9,8	-	19,4	-	21,6	92,3	74,1	55,2
2010	7,8	-	19,6	-	-	90,8	77,1	56,9
2011	3,5	-	21,7	-	-	93,1	71,5	61,6
2012	5,4	2	19,1	-	13,6	91	69,9	63,4
2013	4,9	1,4	18,5	-	13,9	91,8	75,2	60,8
2014	4,1	1,5	21,6	5,4	11	92,2	73,7	58,5
2015	7,6	1,9	18,2	5,1	11,2	88,7	66,3	63,5
2016	5,1	1,7	17,8	4,6	7,6	90,9	68,3	63,9

Lisa 3. Erasektori hõive

Hõivatute osatähtsus valdkonna lõikes aastal 2000-2016 (tuhat), (Statistikaamet, 2017).
autori koostatud

	Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	Ehitus	Veendus ja laondus	Majutus ja toitlustus	Kinnisvaraalane tegevus	Haridus	Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	Kunst, meelelahutus ja vaba aeg
2000	92,7	93,3	65,1	91,4	73	6,5	17,1	30,3
2001	94	91,4	71,3	90,8	72,8	4,7	20,2	30,9
2002	94,1	94,5	80,2	87,4	80,1	5,4	22	29,6
2003	93,9	97,4	79,5	91,2	83,6	8	30	33,2
2004	95,8	98,6	80,8	95,3	94,6	7	35,5	23,2
2005	95,7	99,1	82,8	94,2	92,8	4,1	38,7	29,5
2006	95,5	98,1	81,9	89,7	90,9	6,6	31,8	35,5
2007	96,1	98,1	77,4	91,1	89,1	8	29,7	47,8
2008	95,7	98,8	79,4	94,7	87,4	8,8	31,1	39,4
2009	90,2	99,1	80,6	97,1	78,4	7,7	25,9	44,8
2010	92,2	99,4	80,4	95,1	90,1	9,2	22,9	43,1
2011	96,5	98,8	78,3	97,4	94,9	6,9	28,5	38,4
2012	94,6	98	80,9	96,7	86,4	9	30,1	36,6
2013	95,1	98,6	81,5	96,5	86,1	8,2	24,8	39,2
2014	95,9	98,5	78,4	94,6	89	7,8	26,3	41,5
2015	92,4	98,1	81,8	94,9	88,8	11,3	33,7	36,5
2016	94,9	98,3	82,2	95,4	92,4	9,1	31,7	36,1