

Rahandusministeerium
info@fin.ee
elis-ketter.muursepp@fin.ee
maris.lanno@fin.ee

Meie 02.04.2024 nr 4/64

Arvamuse avaldamine avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Mart Võrklaev!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) pöördub Rahandusministeeriumi poole seoses avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga. Järgnevalt esitame eelnõu kohta oma kommentaarid ja ettepanekud.

1. Avaliku teenistuse regulatsiooni ühtlustamine töölepingu omaga

Kaubanduskoda toetas siis ja toetab ka praegu enne 2013. aasta avaliku teabe seaduse jõustumist tehtud teadlikku valikut ühtlustada avaliku teenistuse regulatsioon töölepingu omaga. Seega peame positiivseks, et ka praeguse eelnõu üks eesmärk on ühtlustada avaliku teenistuse seaduse sätteid töölepingu seaduse sätetega osas, kus erinev regulatsioon ei ole põhjendatud. Sellest eesmärgist lähtuvalt toetame igati järgmisi eelnõus sisalduvaid sätteid:

- eelnõu § 1 punktid 19-21, millega tehakse katseaja regulatsiooni osas viide töölepingu seaduse §-le 10¹ ja tehakse muid muudatusi katseaja sättes, et ühtlustada avaliku teenistuse katseaja regulatsioon töölepingu seaduses sättestatuga;
- eelnõu § 1 punktid 23 ja 49, mille kohaselt ei oma koondamisest etteteatamine enam seost teenistusstaaziga, vaid etteteatamise tähtaeg on edaspidi seotud ametiasutuses teenistuses oldud ajaga ehk muudatuse tegemisel on lähtutud töölepingu seaduse §-st 97;
- eelnõu § 1 punkt 30, mille kohaselt ei või ametnikule maksta töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäärast madalamat põhipalka;
- eelnõu § 1 punkt 31, millega tehakse muudatus ületunnitöö hüvitamise põhimõttes, ühtlustades avaliku teenistuse seaduse töölepingu seadusega ehk edaspidi hüvitatakse ületunnitöö vaikimisi vaba ajaga;
- eelnõu § 1 punkt 44, millega sätestatakse, et kui ametnik soovib enda algatusel teenistusest lahkuda, tuleb selline avaldus esitada kirjaliku vormi asemel kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.



Kaubanduskoja hinnangul võiksid eelnõu koostajad veelgi ulatuslikumalt analüüsida, milliseid muudatusi teha avaliku teenistuse seaduses, et see oleks veelgi sarnasem töölepingu seadusele. Näiteks tekib küsimus, miks ei võimalda avaliku teenistuse seadus ametniku teenistussuhet lõpetada poolte kokkuleppel sarnaselt töölepingu lõpetamisele poolte kokkuleppel.

Meile valmistab muret, et vähemalt ühe eelnõus sisalduva muudatuse puhul on Rahandusministeerium kaldunud kõrvale regulatsioonide ühtlustamise põhimõttest. Tegemist on eelnõu § 1 punktiga 33, mille kohaselt on edaspidi lisaks ametnikele ka riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajate põhipuhkuse kestus 35 kalendripäeva. Praegu on ametiasutuse töötajate põhipuhkuse kestus töölepingu seaduse § 55 kohaselt 28 kalendripäeva, kui töötaja ja tööandja ei ole leppinud kokku pikemas põhipuhkuses.

Kaubanduskoda on vastu eelnõu § 1 punktile 33. Leiame, et nii ametnike kui ka ametiasutuse töötajate põhipuhkus peab olema sarnaselt erasektori töötajatele minimaalselt 28 kalendripäeva, mida iga ametiasutus saab soovi korral pikendada, kui selleks on kaalukad põhjused. Järgnevalt selgitame oma seisukohta lähemalt.

- **Jääb ebaselgeks, millist sisulist probleemi soovitakse muudatuse abil lahendada.** Ametiasutuse töötajate põhipuhkuse kestus on töölepingu seaduse kohaselt 28 kalendripäeva, kuid töölepingu seadus võimaldab ametiasutusel soovi korral pakkuda töötajatele pikemat puhkust, näiteks 35 kalendripäeva. Seega puudub muudatuse järele sisuline vajadus, sest ka täna on võimalik pooltel kokku leppida pikemas puhkuses kui 28 kalendripäeva.
- **Plaanitav muudatus ei aita kaasa ametiasutuste tegevuse efektiivsemaks muutmisele ega kulude kokkuhoiule.** Olukorras, kus 2023. aasta valitsemissektori koondeelarve kulud ületasid tulusid 1,3 miljardi euroga ning suur puudujääk on 2024. aastal ja ka järgnevatel aastatel, tuleb Vabariigi Valitsusel tulude suurendamise kõrval otsida ka kulude kokkuhoiu kohti, sh tegevuskulude osas. Hetkel on otsustatud tõsta tulusid sadade miljonite eurode ulatuses uute maksude kehtestamise ja olemasolevate maksumäärade tõstmise abil, kuid kulude kokkuhoiule ei ole meie hinnangul sama suurt tähelepanu pööratud. Leiame, et praeguses olukorras on igati mõistlik kehtestada nii ametnike kui ka ametiasutuse töötajate põhipuhkuse kestuseks 28 kalendripäeva. Kaubanduskoja ettepanek aitab tagada, et avalikke ressursse kasutatakse säästlikult ja otstarbekohaselt. Samas plaanitav muudatus ei vasta meie hinnangul ühiskonna ootusele avalike vahendite kasutamise osas ega avalikule huvile. Kui näiteks kasvõi pooled ametiasutused rakendaksid täna 28-päevast põhipuhkust, siis oleks ametnikel ja ametiasutuste töötajatel võimalik teha igas aastas täiendavalt mitusada tuhat töötundi või siis oleks võimalik vähendada ametnike/töötajate arvu. Kavandatud muudatused on meie hinnangul aga hoopis vastupidise mõjuga, sest tegemist on tasustatud puhkusega ning eeldades, et avalik teenistus toimib täna efektiivselt, tuleb puhkuse lisandumisel leida igal juhul ka puhkavatele inimestele asendus, mis omakorda tähendab kulude kasvu. Erasektoris see nii üldjuhul on ja puudub teadmine, et avalikus teenistuses saaks erinevalt.



- **Ametnike ja ametiasutuse töötajate puhkuse kestus ei pea erinema erasektori töötajate minimaalsest puhkuse kestusest.** Kuna põhipuhkuse eesmärk on anda töötajale töövaba aega töövõime taastamiseks ja järgmiseks tööperioodiks valmistumiseks, siis peaksid kehtima ühesugused minimaalsed põhipuhkuse tingimused kõikidele töötajatele sõltumata sellest, kas nad töötavad ametnikena, ametiasutuses töötajana või erasektoris töötajana. Kaubanduskoda ei nõustu, et töö ametnikuna või ametiasutuse töötajana on kurnavam kui erasektoris, mis õigustaks automaatselt pikemat põhipuhkust. Samuti on ametnikele ja ametiasutuste töötajatele pakutav palk ning muud töötingimused ja laiemalt kogu töökeskkond meie hinnangul konkurentsivõimeline erasektori poolt pakutavate tingimustega. Ja isegi kui mõne ametiasutuse puhul see ei ole nii, siis tuleks parandada muid töötingimusi, mitte pakkuda automaatselt pikemat põhipuhkust.
Seletuskirjas (lk 20) tuuakse välja, et ametnikele on pikem puhkus ette nähtud eelkõige kompenseerimaks ametnike tegevuspiiranguid, streigikeeldu ja ametnikele pandud erilisi kohustusi. Lisaks on seletuskirjas mainitud, et ka ametiasutuste töötajale on võrreldes nende töötajatega, kes ei tööta avalikus teenistuses, rohkem nõudeid kehtestatud, näiteks ei saa teha palgakokkuleppeid, palk avalikustatakse, juhtivatel kohtadel olevatel töötajatel on tööaeg määratud viie aastaga jne ning seega on mõistlik täiendavate regulatsioonide kompenseerimiseks näha ametiasutuste töötajatele ette pikem põhipuhkus. Oleme arvamisel, et kui ametnikele ja ametiasutuste töötajatele kehtivad nii ranged nõuded, siis võiks hoopis mõelda sellele, kas täna kehtivad nõuded on endiselt vajalikud, mitte asuda põhipuhkuse kestust pikendama. Pikema puhkusega näiteks streigikeeldu või palga avalikustamise nõudeid kompenseerida on meie hinnangul kummaline. Meeles tuleb pidada sedagi, et avalikus sektoris töötamine on samuti inimese teadlik valik, sh peaks ta arvestama töökohale seatud nõuete ja piirangutega, kui ta teeb sellise valiku. Meile ei ole teada, et kedagi oleks sunnitud avalikku sektorisse tööle asuma.
- **Plaanitav muudatus on vastuolus viimase avaliku teenistuse reformi raames tehtud teadliku valikuga ühtlustada avaliku teenistuse regulatsioon töölepingu omale.** Muudatus on vastuolus ka eelnõu ühe peamise eesmärgiga ühtlustada avaliku teenistuse seaduse sätteid töölepingu seaduse sätetega osas, kus erinev regulatsioon ei ole põhjendatud. Põhipuhkuse regulatsiooni osas puudub meie hinnangul mõjuv põhjus, miks peaks ametnike ja ametiasutuse töötajate põhipuhkus olema pikem kui töölepingu seaduses sätestatud.
- **Meile ei ole teada, et sarnane pikendatud põhipuhkus ametnike ja ametiasutuse töötajate osas kehtiks laiemalt teistes ELi liikmesriikides.** Pigem oleme saanud informatsiooni, et sellised soodustused olid tavalised mõnedes Ida-Euroopa riikides pärast iseseisvuse taastamist, kuid neist on loobutud, kuna pole leitud neile põhjendusi.
- **Kavandatav muudatus vähendab paindlikkust ja ametiasutuste otsustusõigust kujundada asutuse eripärast lähtuv puhkuste süsteem. Samas Kaubanduskoja ettepanek aitaks suurendada nii paindlikkust kui asutuste otsustuspädevust.** Juhime tähelepanu, et ka seletuskirjas (lk 34) on



näiteks katseaega ja ületunnitööd puudutavate muudatuste juures just rõhutatud, et muudatuse eesmärk on tõsta paindlikkust ja suurendada asutuste otsustusõigust.

Kaubanduskoja ettepanek:

Muuta avaliku teenistuse seadust (§ 43 lg 2) selliselt, et nii ametnike kui ka riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajate põhipuhkuse kestus on sarnaselt erasektori töötajatele 28 kalendripäeva. Endiselt jääks kehtima põhimõte, et ametiasutus võib ametniku või töötajaga leppida kokku pikemas põhipuhkuses kui seaduses sätestatud, kui ta peab seda põhjendatuks. Kui Rahandusministeerium ei pea võimalikuks meie ettepanekut arvesse võtta, siis palume vastust kahele küsimusele.

- a) Kas ja kuidas aitab muudatus kaasa avaliku sektori efektiivsemaks muutmisele ja kulude kokkuhoiule?
- b) Kas peate õigeks seaduse tasandil avalikus sektoris töötamise ja erasektoris töötamise erineva kohtlemise suurendamist ehk diskrimineerimise suurendamist?

2. Lahkumishüvitise maksmise võimalus ametnikule teenistusest vabastamise korral (eelnou § 1 p 50)

Eelnou § 1 p 50 lisab avaliku teenistuse seadusesse põhimõtte, mille kohaselt on asutusel õigus maksta ametnikule teenistusest lahkumisel lahkumishüvitist kuni ametniku kolme kuu põhipalga ulatuses. Eelnou kohaselt ei ole lahkumishüvitise maksmine lubatud, kui ametnik vabastatakse teenistusest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest või kui ametnik vabastatakse teenistusest asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise.

Kaubanduskoda on sellele muudatusele vastu mitmel põhjusel.

- **Jääb ebaselgeks, mis on lahkumishüvitise maksmise eesmärk.** Seda ei ole paraku selgitatud ka seletuskirjas.
- **Puudub praktiline vajadus lahkumishüvitise maksmiseks.** Juba täna pakutakse töötutele, sh endistele ametnikele erinevaid teenuseid ja toetuseid, et leida uut tööd ning saada hakkama töötuna oleku ajal. Näiteks kui ametnik vabastatakse teenistusest ja ta ei leia koheselt uut tööd, siis on tal võimalik sarnaselt töölepinguga töötanud inimestele end töötuna arvele võtta ja teatud kriteeriumite täitmise korral saada töötuskindlustushüvitist.
- **Lahkumishüvitise maksmine on meie hinnangul selgelt vastuolus ühiskonna ootusega, et avalikke vahendeid tuleb kasutada säästlikult ja otstarbekohaselt.** Näiteks kui ametnik ei ole piisavalt hästi oma kohustuste täitmisega hakkama saanud ja ta vabastatakse ametist tema enda soovil ja seejärel otsustab asutus maksta ametnikule lahkumishüvitist kolme kuu põhipalga ulatuses, siis see kahjustaks olulisel määral avalikku õiglustunnet. Samuti riivaks õiglustunnet olukord, kus ametnikule makstakse lahkumishüvitist ja ta asub peagi ametnikuna tööle teises asutuses. Lisaks juhime tähelepanu, et plaanitav muudatus on vastuolus ka seletuskirja esimeses lauses toodud eesmärgiga aidata kaasa riigi ressursside otstarbekale kasutamisele.

Kaubanduskoja ettepanek:

Jätta eeltoodud põhjustel eelnõust välja § 1 p 50, mis võimaldab asutusel maksta ametnikule lahkumishüvitist. Kui Rahandusministeerium leiab, et lahkumishüvitise maksmise võimaluse loomine vastab ühiskonna ootustele, selle järele on sisuline vajadus ning muudatus aitab avalikke vahendeid kasutada säästlikult ja eesmärgipäraselt, siis palume seletuskirjas tuua veenvaid argumente, miks on sellise võimaluse loomine hädavajalik ja tuua näiteid, millistes olukordades oleks mõistlik lahkumishüvitist maksta.

3. Töölepingu seaduse muudatused seoses põhipuhkuse nõude aegumisega (eelnõu § 3)

Eelnõu lisab töölepingu seaduse § 68 lõikesse 6 põhimõtte, mille kohaselt ei aegu põhipuhkuse nõue ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse, kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada. Viidatud sättesse lisandub ka lause, et kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada, siis sellisel juhul taotleb töötaja puhkuse kasutamist esimesel võimalusel. Eelnõu § 3 lisab põhipuhkuse nõude peatumise aluste loetellu ka ajutise töövõimetuse aja, mille tulemusena pikeneb muudatuse jõustumisel põhipuhkuse aegumisperiood töötaja ajutise töövõimetuse perioodi võrra.

Kaubanduskoda on seisukohal, et eelnõu § 3 sõnastust tuleb muuta. Saatsime viidatud sätte kohta 1. aprillil 2024 oma märkused, küsimused ja ettepanekud koos Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liiduga ning ei hakka neid seisukohti uuesti kordama. Varasemalt saadetud ühispöördumine on lisatud ka käesolevale kirjale.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja kommentaare ja ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Lisa. Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu ühispöördumine

Marko Udras

marko.udras@koda.ee 6040070