



Hr Veiko Tali  
Rahandusministeerium

Teie: 08.05.2017 nr 12.4-1/03316-1

Meie: 28.06.2017 nr 1-6/1358-4

## Vastus märgukirjale

Austatud kantsler

Olete siseministri 27. detsembri 2016. aasta käskkirja nr 1-3/160 „Politsei- ja Piirivalveameti palgajuhend“ (edaspidi *palgajuhend*) muutmise kooskõlastamisel pööranud tähelepanu järgmistele asjaoludele.

1. *Palgajuhend jäeti Rahandusministeeriumiga enne selle kehtestamist kooskõlastamata, seetõttu toome siinkohal välja märkused, mis kehtivad palgajuhendi algteksti kohta ning mis ei oleks võimaldanud palgajuhendi algteksti kooskõlastamist Rahandusministeeriumi poolt.*

2013. aasta 1. aprillil jõustunud avaliku teenistuse seaduse (edaspidi *ATS*) kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga oma valitsemisala asutuste palgajuhendi. Pärast uue ATS-i jõustumist kehtestati Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) palgajuhend siseministri 30. mai 2013. aasta käskkirjaga nr 1-3/61. PPA palgajuhend kooskõlastati Rahandusministeeriumiga, kellel oli üks terminoloogiline märkus (asendada terminid „palk“ ja „töötasu“ terminiga „põhipalk“).

Kehtiv palgajuhend kehtestati siseministri 27. detsembri 2016. aasta käskkirjaga nr 1-3/160 ning seda Rahandusministeeriumiga ei kooskõlastatud, kuna uue palgajuhendi kehtestamisel ei muudetud algse palgajuhendi põhimõtteid. Arvestades riigi suundumust bürokraatia vähendamiseks oleme seisukohal, et teiste ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste palgajuhendite kooskõlastamine Rahandusministeeriumiga ei ole mõistlik, kuna sellele kulub põhjendamatult mitmete teenistujate tööaeg. Oleme sellel teemal suhelnud ka Rahandus- ja Justiitsministeeriumi kolleegidega, kes on samuti pigem arvamusel, et palgajuhendeid ei peaks Rahandusministeeriumiga kooskõlastama. Rahandusministeeriumil on valminud eriteenistuste ühtlustamise analüüs ja seaduste muutmise väljatöötamiskavatsus, mille kooskõlastamise käigus plaanime esitada ettepaneku ATS-st palgajuhendite kooskõlastamise kohustus välja jätta.

2. *Palgajuhendi punktiga 2.7. defineeritakse „regioonitasu“ kui lisatasu, mida makstakse teatud piirkonnas ja teenistuskohal töötavale teenistujale eesmärgiga tagada piirkonnas politsei tegevuseks vajalik inimressurss. **Regioonitasu ei ole kehtestatud ühegi seadusega.** Siseministri 02.05.2013 määruse nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“ (edaspidi *palgamäärus*) § 1 lõikega 2 antakse võimalus **diferentseerida** politseiametnike palgamäärasid piirkondlikkuse alusel, mis tähendab palgamäära suurendamist nimetatud alusel. Palgamäära diferentseerimine ja lisatasu maksmine ei ole õiguslikult sama tähendusega, sest diferentseeritud palgamäär on olemuslikult põhipalga (politseiametnikel ametipalga) osa ning seetõttu põhipalga alusel arvestatavate lisatasude arvutamise alus.*

Politseiametnikule lisatasu maksmist võimaldab politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi *PPVS*) § 70 lõike 6 alusel kehtestatud siseministri 2. mai 2013. aasta määrus nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“. Määruse järgi võib politseiametnikule maksta lisatasu nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate teenistusülesannete täitmise eest ning samuti § 1 lõikes 2 sätestatud alustel vastavuses PPA palgajuhendiga (§ 3 lõige 1). Määruse § 1 lõikes 2 on lisatasu maksmise alustena nimetatud järgmised tingimused: kvalifikatsiooninõuded, töötingimuste erisus, piirkondlikkus ja muud töö eripära iseloomustavad näitajad. Seega võimaldab määrus maksta politseiametnikule lisatasu ametikohtadel kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel. Regioonitasu makstakse politseiametnikele piirkondlikkuse<sup>1</sup> alusel. Ka kasutati mõistet „regioonitasu“ juba 2013. aasta palgajuhendis, mis Rahandusministeeriumiga kooskõlastati, kes siis ei leidnud, et politseiametnikele regioonitasu maksmine oleks õigusvastane.

*3. Palgajuhendi punktiga 4.6.2. kehtestatakse tasandustasu, mida makstakse politseiametnikule ametipalgast kõrgema palgataseme tagamiseks. Sarnaselt regioonitasuga ei ole tasandustasu kehtestatud ühegi seadusega, ehk et selle kehtestamine palgajuhendiga on õigusvastane. Õiguspärane käitumine oleks maksta politseiametnikele ametipalka vastavalt Politsei- ja Piirivalveametis väljatöötatud põhipalga astmestikule ning kohaldada vajadusel Vabariigi Valitsuse 02.05.2013 määruse nr 18 § 1 lõikega 2 võimaldatud palgamäära diferentseerimist.*

Tasandustasu kehtestamise õigusliku aluse selgitused on samad käesoleva kirja punkti 2 selgitustega. Täiendavaks selgituseks, et uue ATS-i jõustumisel muutus ametnike palga maksmise regulatsioon: ametnikele kehtestati põhipalk ning lõpetati eraldi lisatasude maksmine teenistusaastate, akadeemilise kraadi ja võõrkeelte eest. Kõik nimetatud lisatasud, samuti lisatasu täiendavate ülesannete eest, mida maksti palgataseme tagamiseks, viidi ametnikel põhipalga hulka. Arvestuse aluseks võeti ATS-i jõustumise kuule eelnenud kalendrikuul ametnikule määratud palk (ametipalk koos seaduses või seaduse alusel määratud perioodiliste lisatasudega). Lisatasud võisid olla näiteks seaduse alusel makstav lisatasu teenistusaastate, akadeemilise kraadi, võõrkeelte valdamise eest või Vabariigi Valitsuse määruse alusel makstav lisatasu nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate ülesannete täitmise eest.<sup>2</sup> Ka politseiametnikele maksti eeltoodud lisatasusid ATS-i alusel ning nii ametnike kui politseiametnike üheks palgakomponendiks oli lisatasu täiendavate ülesannete täitmise eest. Oma olemuselt oli see tasu, mida maksti kokkuleppepalga tagamiseks, sest palgaastmele vastav palgamäär ei võimaldanud suuremat palka maksta, lisatasu saamiseks täiendavaid ülesandeid täitma ei pidanud.

Uue ATS-i jõustumisel viidi lisatasu täiendavate ülesannete täitmise, akadeemilise kraadi ja võõrkeelte oskuse eest ametniku põhipalga hulka, sest palgareformi tulemusel ei võinud ametniku palk väheneda. Politseiametnike palgasüsteem põhipalga kehtestamist sarnaselt ametnikega ei võimalda, sest politseiametniku palk koosneb muuhulgas astmepalgast koos teenistusastmetasuga, mis on politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks. Pärast uue ATS-i jõustumist jätkati politseiametnikele lisatasu maksmist täiendavate ülesannete täitmise eest kahel erineval juhul: 1) palga säilitamiseks, kui politseiametnik tegelikult täiendavaid ülesandeid ei täida (palga osa) ning 2) tegelikult täiendavate ülesannete täitmise eest (perioodiline lisatasu). Kahel erineval juhul sama termini kasutamine tekitas aga ebaselgust ning selleks, et oleks võimalik eristada, millist lisatasu makstakse tegelikult täiendavate ülesannete täitmise eest ning millist lisatasu palga säilitamiseks, täiendatigi palgajuhendit terminiga „tasandustasu“.

<sup>1</sup> Eesti Keele Instituudi seletava sõnaraamatu kohaselt tähendab regioon piirkonda (<http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=regioon&F=M>)

<sup>2</sup> Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, kättesaadav <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=39856>

4. *Palgajuhendiga võimaldatud lisatasude määramise regulatsioon on ebaselge, jättes ka objektiivsete kriteeriumide esinemisel (nt teenistusköera juhi lisatasu teenistusköera hooldamise ja õpetamise eest) lisatasu maksmise ja selle suuruse otsustamise juhi pädevusse. Täiendavaid otsustamisel olulisi kriteeriume palgajuhendiga samas ei sätestata. Samamoodi tekitab küsimuse see, et kuidas tagatakse võrdne kohtlemine nt regioonitasu maksmisel, kui objektiivse kriteeriumina on määratletud nt Ida-Viru maakonnas töötamine, kuid tasu suurus võib ulatuda 1–250(+50) euroni.*

Palgajuhendi kohaselt makstakse juhi poolt antavate, kuid ametijuhendis mittesisalduvate täiendavate teenistusülesannete täitmise eest politseiametnikule lisatasu sõltuvalt nende ülesannete mahust ja iseloomust. Lisatasu täiendavate teenistusülesannete täitmise eest määratakse ühekordse või tähtaegse lisatasuna, kuid mitte kauemaks kui kalendriaasta lõpuni. Lisatasu määramisel võetakse arvesse teenistuja lisatööülesande iseloomu, töö mahtu, sooritust jms. Seega saab teenistujale lisatasu maksmisel arvestada objektiivsete kriteeriumidega ning juht ei määra lisatasu oma suva järgi. Ka ATS-i lisatasude puhul ei ole sätestatud lisatasu määramiseks täiendavaid kriteeriume, vaid lisatasu määramine otsustatakse ülesande iseloomu, töö mahtu jms arvestades.

5. *Palgajuhendi punktiga 5.2.1. kehtestati alates 01.01.2017 PPA 1. palgaastme põhipalga miinimumvahemik 452–614 eurot kuus. Vabariigi Valitsuse 18.12.2015 määruse nr 139 „Töötasu alammäära kehtestamine“ § 1 lõikega 2 kehtestati alates 01.01.2017 kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 470 eurot kuus, mis on 18 eurot kõrgem kui PPA palgajuhendiga kehtestatud töötasu alammäär. Palume muuta andmed korrektseks esimesel võimalusel.*

Töötasu alammäära muutus alates 1. jaanuarist 2017. aastal jäi tähelepanuta seetõttu, et palgajuhend valmistati ette enne töötasu alammäära muudatust. Arvestame märkusega ja muudame andmed korrektseks palgajuhendi järgmise muutmise ajal.

Täiendavaks selgituseks lisan, et kuna igale palgaastmele vastab põhipalga vahemik, mis sisaldab kuu põhipalga miinimum- ja maksimummäära ning keskmise vahemiku, siis on palga määramisel võimalik valida kolme vahemiku vahel, kusjuures näiteks miinimumvahemikus on võimalik valida vahemik 452–614. Kuigi PPA palgajuhendis on põhipalga miinimumvahemiku alammäär madalam, kui kehtestatud töötasu alammäär, ei tähenda see, et seda alammäära peab kasutama. Teenistuja palk määratakse haldusaktis ning ministeeriumil puuduvad andmed, et PPA oleks mõnele ametnikule või töötajale määranud töötasu alammäärast madalama palga.

6. *Palgajuhendi punktiga 5.2.5. võimaldatakse ametnikule ja töötajale maksta erandjuhul põhipalga astmestikus vastavale ameti- või töökohal ettenähtud põhipalga vahemiku maksimummäärast kõrgemat ja miinimummäärast madalamat põhipalka. Soovitame võtta põhipalga vahemiku miinimummäärast madalama põhipalga maksmise võimalus palgajuhendist välja ning PPA palgapoliitika läbipaistvuse tagamiseks kirjeldada selgemalt ära, millistel tingimustel on võimalik kohaldada erandpalkasid (soovitavalt vaid põhipalga vahemiku maksimummäärast kõrgemat põhipalka). Palgaastmestiku moodustamisel arvesse võetavad asjaolud peaks välistama palgavahemiku miinimummäärast madalama põhipalga määramise vajaduse. Palgaastmestikust tulenev palgaastme põhipalga miinimummäär peaks andma vastavale palgaastmele kuuluvatele teenistujatele kindlustunde, et nende töö on tasustatav vähemalt samal määral.*

Kaalume muudatust vastavalt soovitusel palgajuhendi järgmise muutmise ajal.

7. Soovitame lihtsustada PPA töötasustamise süsteemi ning muuta see seaduspäraseks, läbipaistvaks ning tavalisele kodanikule ja politseiametnikule arusaadavaks. Kui teatud ebakorrektsused palgajuhendis on tingitud 1. aprillil 2013 jõustunud ATS'i mõjudest, on äärmiselt mõistlik viia vajalikud muudatused sisse PPVS'i, et palgajuhendi koostamisel ei oleks vaja kasutada ebakorrektsaid lahendusi. Lisaks palume kiiremas korras võtta PPA kodulehelt (<https://www.politsei.ee/dotAsset/281424.pdf>) maha siseministri 30.05.2013 käskkiri nr 1-3/61 „Politsei- ja Piirivalveameti palgajuhend“ või märkida juurde selle kehtivusaeg. Vastavalt ATS § 65 lõikele 3 palume avalikustada PPA kodulehel kehtiv PPA palgajuhend.

PPA palgakorraldus tuleneb PPVS-st ja on seega seaduspärane. Samuti ei saa nõustuda väitega, et PPA palgakorraldus on läbipaistmatu, pigem on see politseiametnike vaates läbipaistev, sest iga politseiametnik näeb oma palgalehelt, millistest komponentidest tema palk täpselt koosneb. Kehtivate õigusaktide kohaselt makstakse politseiametnikele lisatasusid seadusest lähtudes ning politseiametnike palgasüsteemi korrastamise vajadust tuleb vaadata koosmõjus eripensioniga, kuna need on omavahel tihedalt seotud.

PPA veebilehel on kehtetu palgajuhend asendatud kehtiva palgajuhendiga.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Lauri Lugna  
kantsler

Teadmiseks: Politsei- ja Piirivalveamet

Lisa:

- 1) Rahandusministeeriumi 2. aprilli 2013. aasta kiri nr 1.1-11./3631 „Siseministeeriumi valitsemisala ametiasutuste palgajuhendite kooskõlastamine“;
- 2) Siseministri 30. mai 2013. aasta käskkiri nr 1-3/61 „Politsei- ja Piirivalveameti palgajuhend“

Svetlana Meister 6125012  
[svetlana.meister@siseministeerium.ee](mailto:svetlana.meister@siseministeerium.ee)