

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus

*Kas ühendasutuse loomisega on saavutatud kokkuhoid ja teenuse
kvaliteedi paranemine?*

**27.04.2016
Riigikontroll**

PPA moodustamise olulisemad etapid

- **Märts 2007** – PPA moodustamine lisati Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (2007–2011).
- **Jaanuar 2008** – valitsuskabineti nõupidamisel anti PPA moodustamisele heakskiit. Siseminister sai suunised tulla seadusemuudatuste eelnõudega valitsusse sügisel 2008.
- **Mai 2009** – Riigikogu võttis vastu politsei ja piirivalve seaduse.
- **Juuni 2009** – valitsus nimetab ametisse PPA peadirektori.
- **2010. a 1. jaanuar** – Politsei- ja Piirvalveamet alustab tööd.

Auditi eesmärgid:

1. Kas Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni- ja Integratsiooni Ameti ühendamisele püstitatud eesmärgid saavutati?
2. Kas Politsei- ja Piirivalveamet pakub reformide järel paremat avalikku teenust?
3. Kas PPA-l jätkub teenistujaid ülesannete täitmiseks nüüd ja tulevikus?

1. Kas PPA moodustamisele püstitatud eesmärgid saavutati?

- PPA teenuse kvaliteeti puudutavad eesmärgid püstitati üldisel tasemel ja nendega reaalselt ühendamise protsessi käigus tegeleda ei jõutud.
- Riigikontroll hindas, kas
 - PPA ühendamisega taotletud kokkuhoiu eesmärgid (mastaabiefekt) saavutati;
 - PPA ühendamisega planeeritud põhitegevusega hõivatud töötajate osakaal kasvas (tugiteenistujate osakaal vähenes).

Riik soovis asutuste ühendamisel saavutada kokkuhoidu

- kinnisvarakulude vähenemisega;
- ühise tehnika soetamise ja haldamisega kaasneva mastaabiefektiga.

Töötajate arvu ega personalikulu ei olnud kavas vähendada, kuid tugiteenistujate osakaalu sooviti kahandada ja suunata vabanev inim- või raharessurss põhitegevusse.

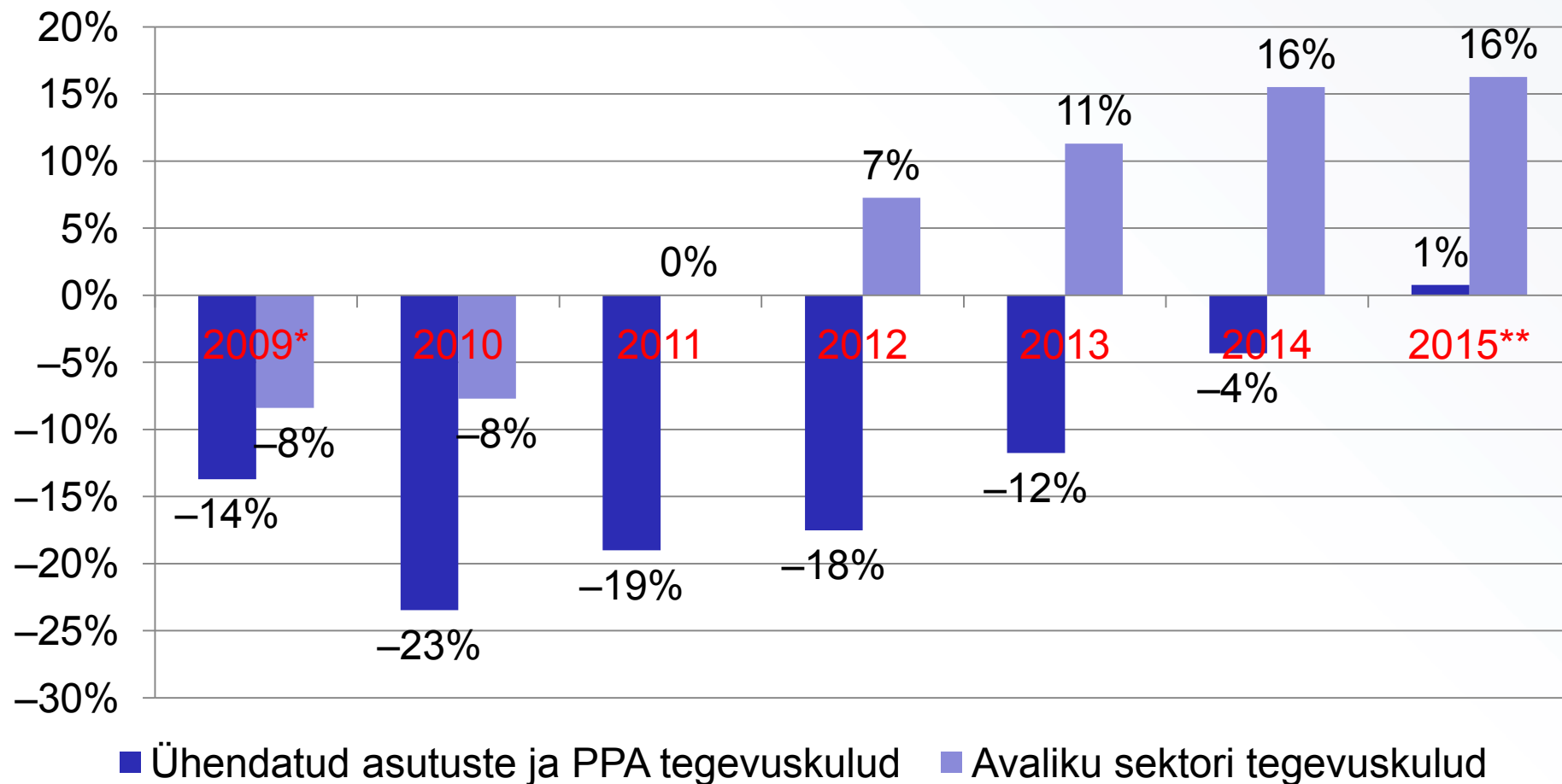
PPA moodustamisega taotletud kokkuhoiu eesmärgid saavutati perioodil 2010–2014 osaliselt

- PPA kasutuses oleva kinnisvara pind vähenes 30% võrra ja töötaja kohta 12%, kuid kinnisvarakulud erinevalt planeeritust hoopis suurenesid.
- PPA kulutused maismaasõidukitele kasvasid vähem kui mujal avalikus sektoris (PPA-l 9%, mujal avalikus sektoris 21%). Autode arv on vähenenud 150 võrra.
- Ühendamisel kahanesid oluliselt nii PPA töötajate koguarv kui ka personalikulu – **peamine kokkuhoid tuli personali arvelt!**

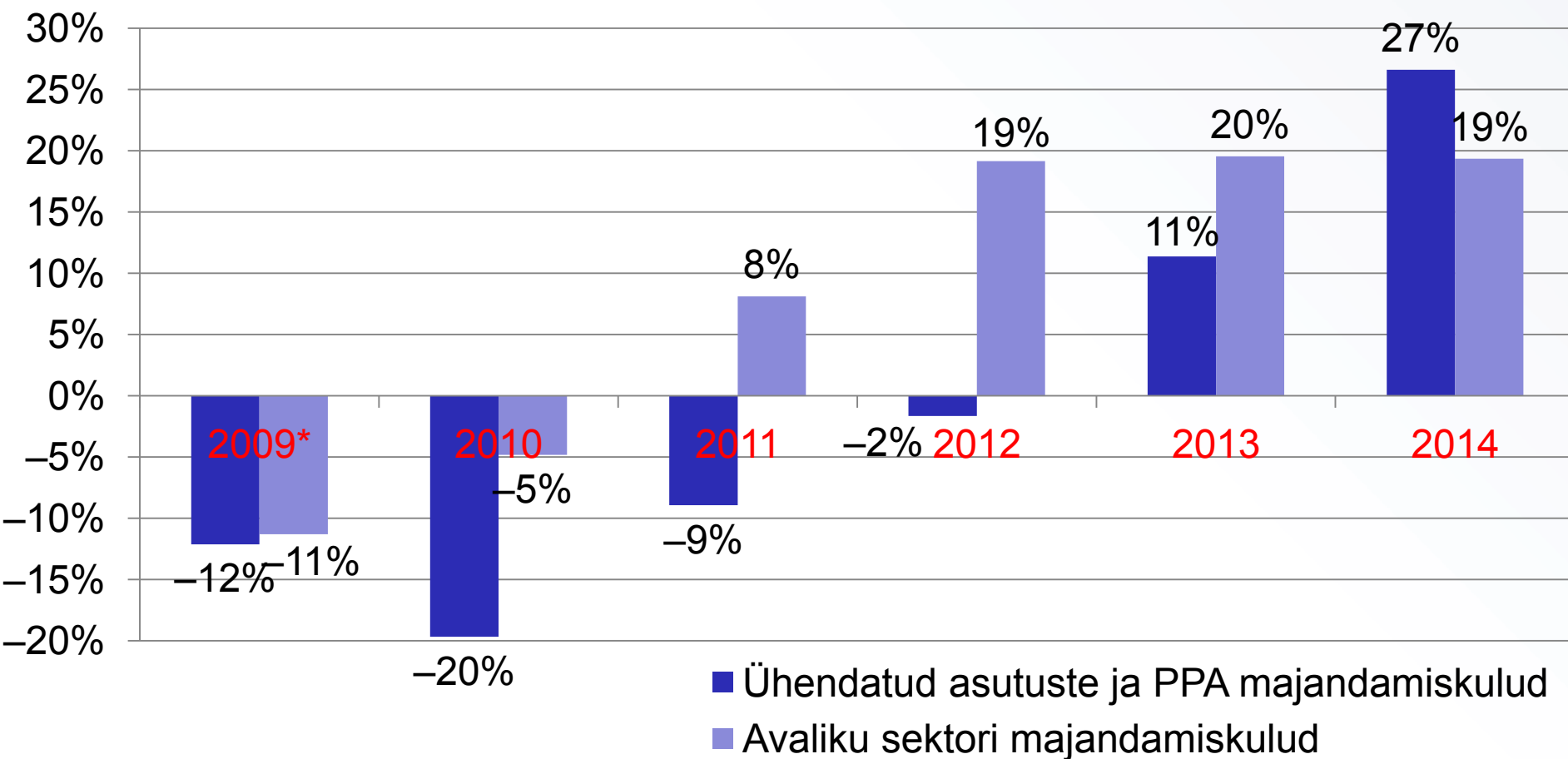
PPA tugiteenuste osutajate osakaal kogu töötajaskonnast on oluliselt vähenenud

- 2008. aastal oli tugiteenuseid osutavate töötajate osakaal 19%, 2015. aastal oli see 11%.
- Aastatel 2008–2015 vähenes tugiteenuseid osutavate töötajate arv 56%.
- Põhiteenuseid osutavate töötajate arv on vähenenud samal perioodil 15%.

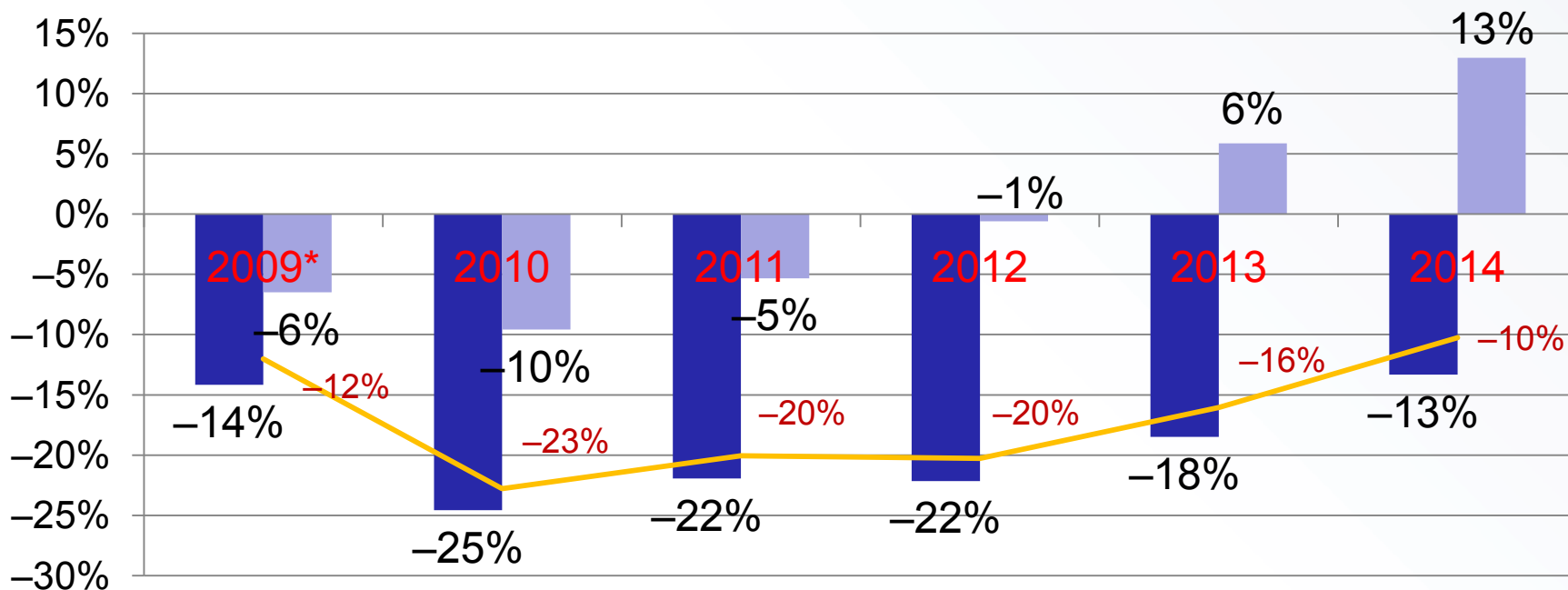
PPA ja avaliku sektori tegevuskulud võrreldes 2008. aastaga



PPA ja avaliku sektori majandamiskulude tase võrreldes 2008. aastaga



PPA ja avaliku sektori tööjõukulude tase võrreldes 2008. aastaga



■ Ühendatud asutuste ja PPA tööjõukulud

■ Avaliku sektori tööjõukulud

— Korrigeeritud andmed PPA kohta 26.04.2016. a seisuga ilma SMITi ja Häirekeskusesse üle läinud töötajate tööjõukuludeta

2. Kas Politsei- ja Piirivalveamet pakub reformide järel paremat avalikku teenust?

Muutuste hindamiseks Riigikontroll

- valis analüüsiks välja 11 PPA pakutavat teenust, mis kataks kõiki valdkondi ja millega oleks seotud suurem osa PPA personalist;
- analüüsis, kuidas PPA ja Siseministeerium on nende teenuste kvaliteeti mõõtnud;
- valis näitajate seast perioodil 2009–2014 võrdlemiseks sobilikud;
- hindas nende põhjal näitajate kaupa, kas teenust on pakutud vähemalt PPA loomise eelsel tasemel, ja analüüsis muutuste põhjusi.

PPA teenuseid iseloomustavate näitajate tase on püsinud või paranenud (aruande tabel 2, lk 26–27)

Teenus	Näitajate muutus
1. Väljakutsega tegelemise teenus	  
2. Liiklusjärelvalveteenus	  
3. Korrakaitse avalikus ruumis	 
4. Isikute kinnipidamise teenus	 
5. SAR-teenus (SAR – <i>search and rescue</i>)	   
6. Maismaapiiri (sh piiriveekogu) valvamise teenus	    
7. Merepiiri valvamise teenus	  
8. Süüteo ja ohtu sattumise ennetamise teenus	  
9. Piirkondliku politseitöö teenus	  
10. Raskete peitkuritegude avastamise teenus	 
11. Isikut tõendavate dokumentide väljaandmise teenus	  



Näitaja tase paranenud



Näitaja tase stabiilne

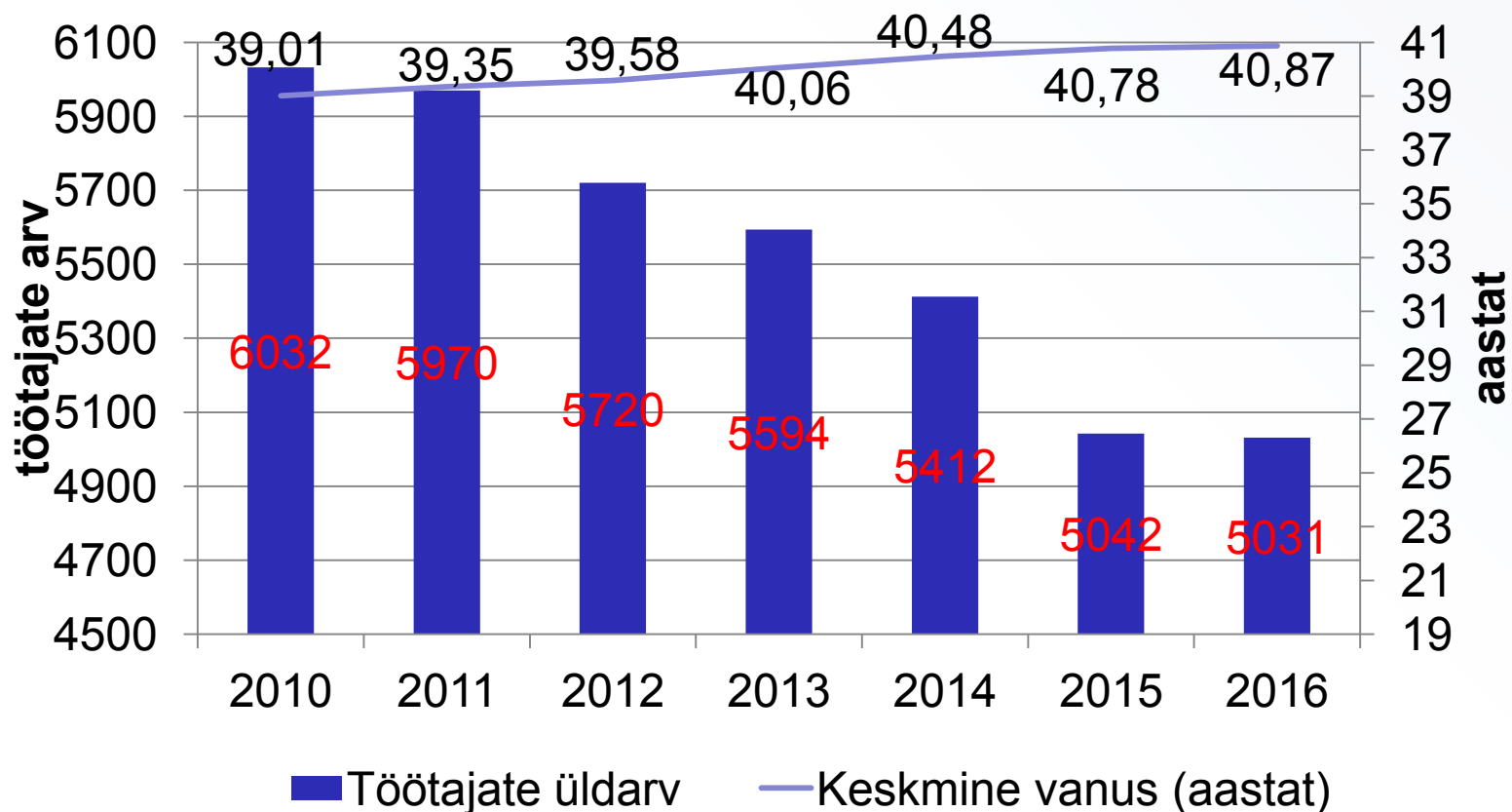
PPA varustatus tehnikaga on paranenud ja tehnika kasutamise intensiivsus kasvanud

- Merepiiri ja maismaapiiri valvamiseks (sh SAR-teenuse osutamiseks) on lisandunud palju tehnilisi jm abivahendeid (lennutundide arv on kasvanud).
- Merepiirivalves on laevade merepäevade arv kasvanud, laevade arv on samas vähenenud. Väikeste veesõidukite töötundide arv on kasvanud 62% (sõidukite arv on jäänud samaks).
- Politseinike kasutuses olevate maismaasõidukite läbisõit on suurenenud 27%, samas on sõidukite arv vähenenud.
- **Kokkuvõttes on tehnika uuenemine ja remondivajaduse vähenemine võimaldanud selle kasutamise intensiivsust suurendada.**

3. Kas PPA-l jätkub teenistujaid ülesannete täitmiseks nüüd ja tulevikus?

- **Riigikontroll hindas**
 - PPA töötajate arvu vähenemise tagamaid;
 - PPA töötajate vanuselise struktuuri muutusi (2010–2016);
 - PPA töötajate keskmist töötasu suhet avaliku sektori ja Eesti keskmise palga suhtes perioodil 2008–2015;
 - PPA ametikohtade täitmise väljavaadet aastani 2025.

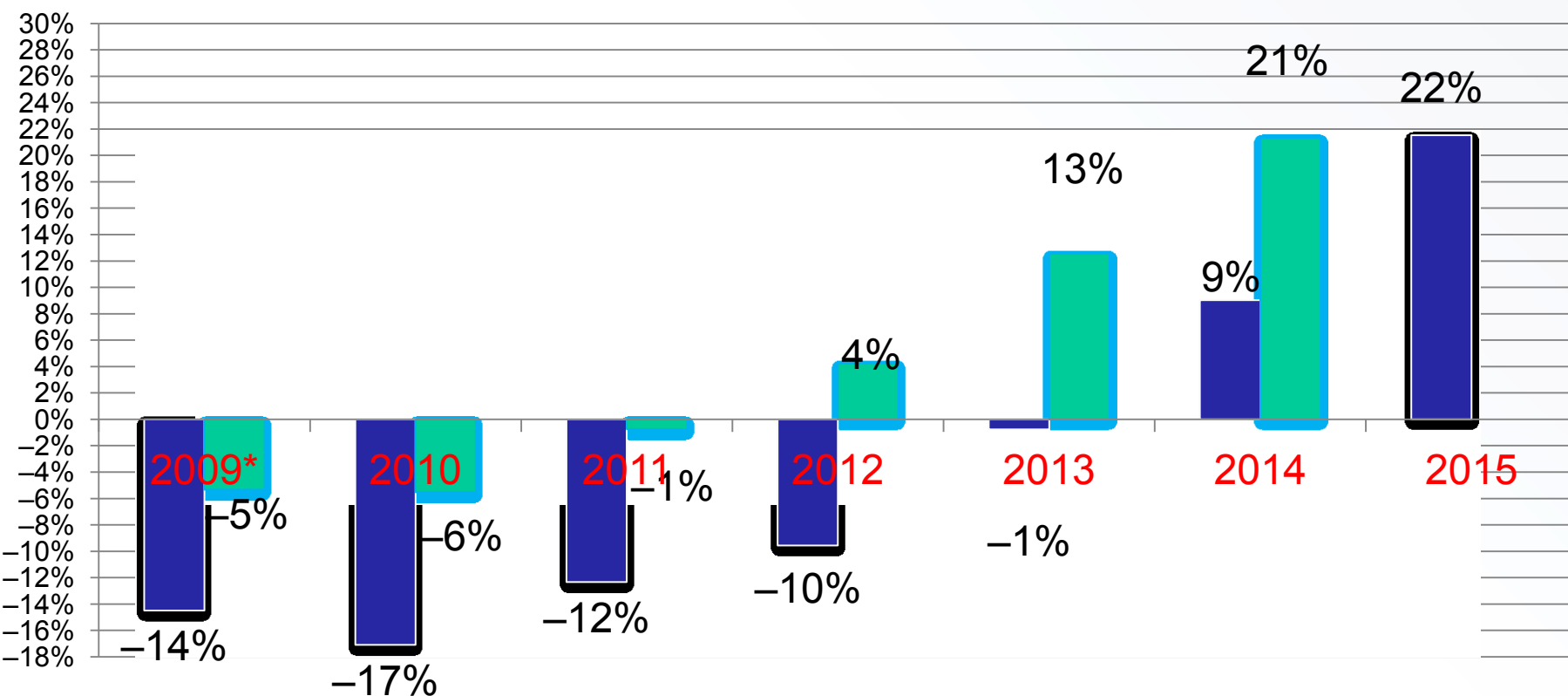
PPA töötajaskond on ajavahemikul 2010–2015 vähenenud ja vananenud (PPAs 21%, mujal avalikus sektoris 5%)



Omal soovil on PPAst lahkunud pigem nooremad, koondatud on pigem vanemaid

- Aastatel 2010–2014 oli kõigist lahkujatest 19–30aastaseid 24%.
- Aastatel 2010–2014 on koondatute hulgas olnud üksikuid 19–30aastaseid, üle 60aastased töötajad moodustasid aga koondatutest 31%.

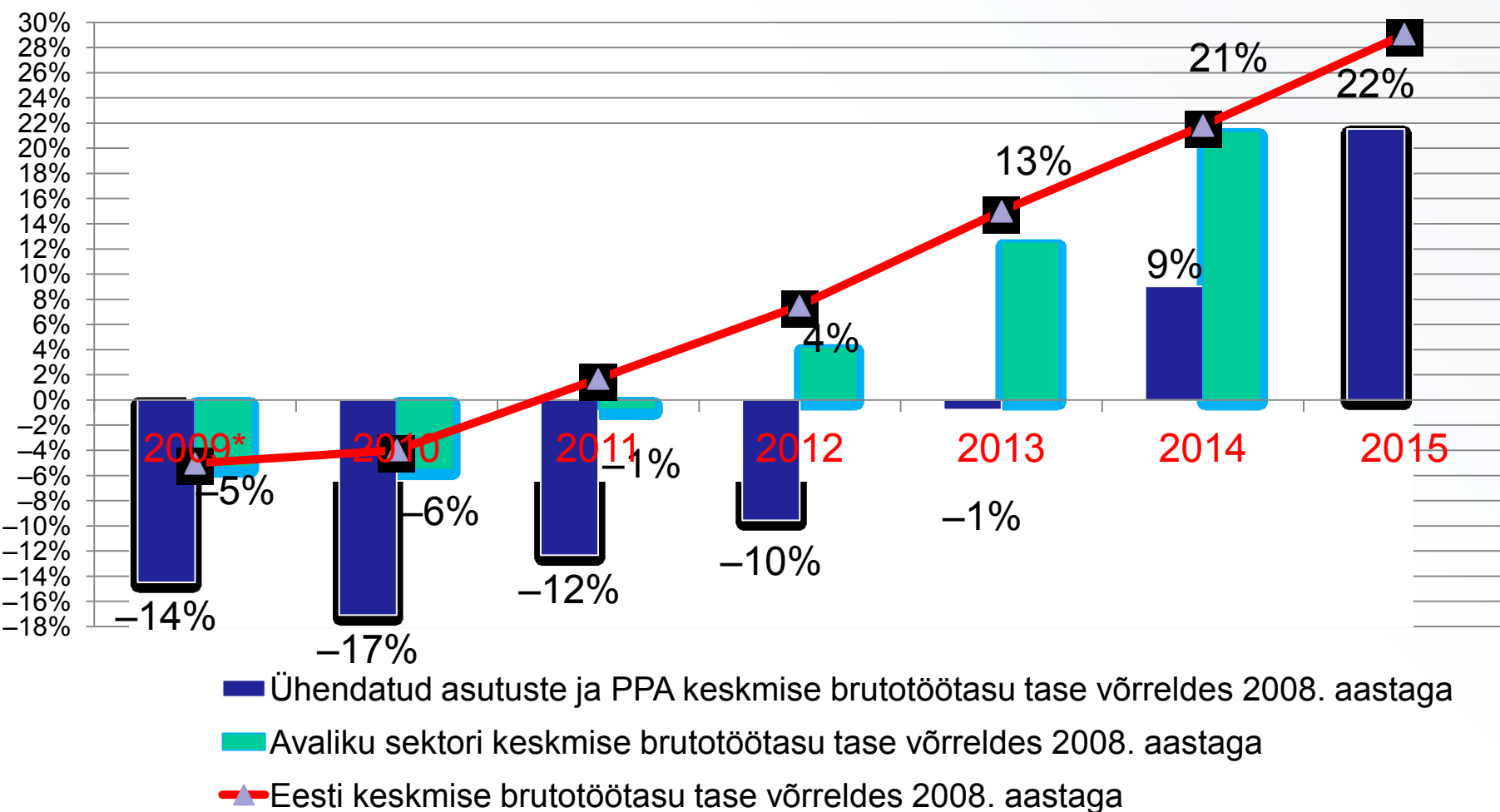
PPA keskmise brutotöötasu kasv 2008–2015 on jäänud avaliku sektori keskmisele alla



■ Ühendatud asutuste ja PPA keskmise brutotöötasu tase võrreldes 2008. aastaga

■ Avaliku sektori keskmise brutotöötasu tase võrreldes 2008. aastaga

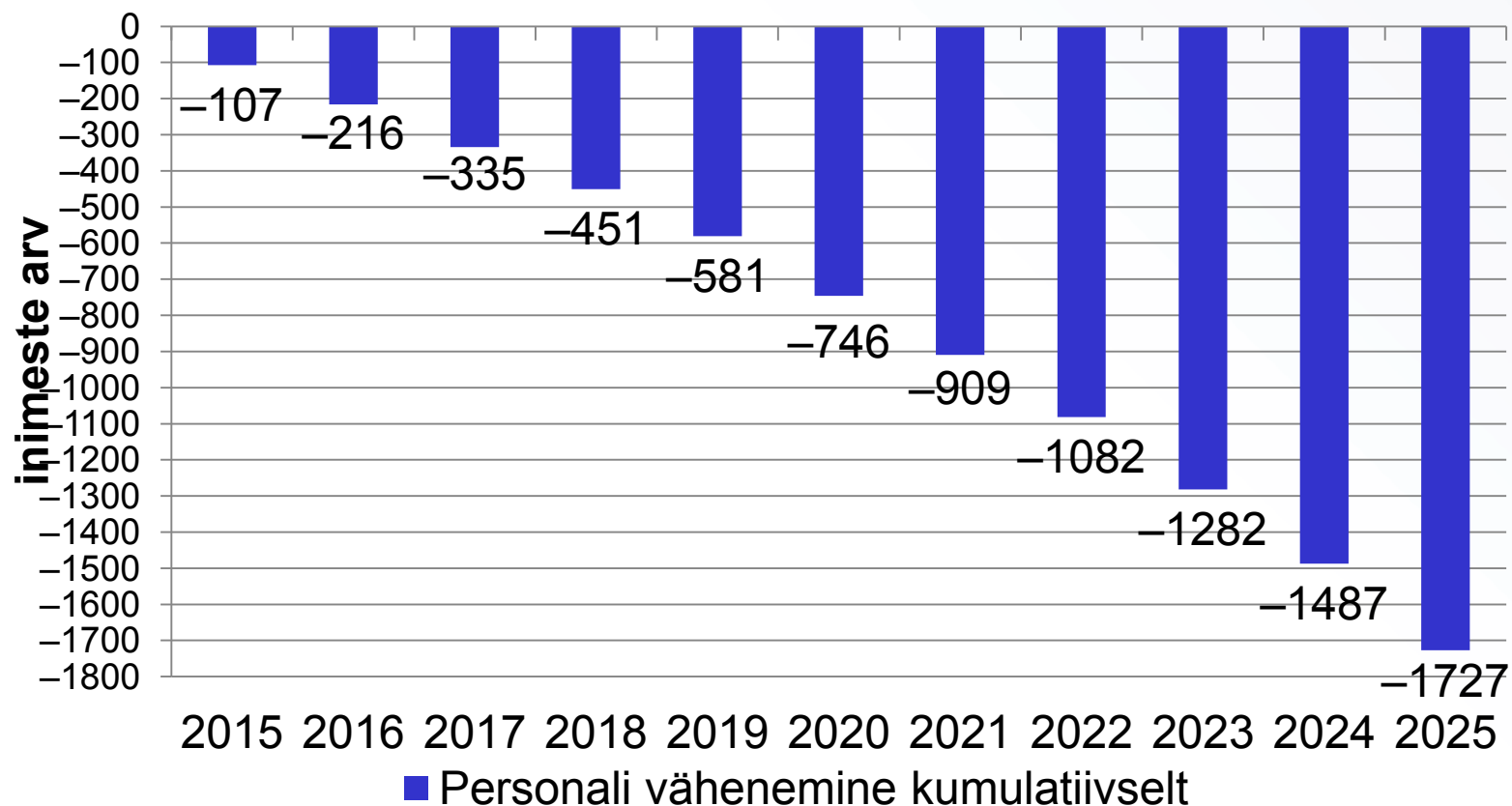
PPA keskmise brutotöötasu kasv 2008–2015 on jäänud avaliku sektori ja Eesti keskmisele alla



PPA teenistujate palgaerinevused on ühtlustatud

- **Korrakaitse ja piirivalve töötajatel on palgad ühtlustunud, säilinud on regionaalsed eripärad.** 2009. aastal oli Ida prefektuuris keskmiselt piirivalvuri palk 123% sama piirkonna patrullpolitseiniku palka ja 2014. aastal 105%, Põhja prefektuuris vastavalt 89% ja 96%.
- **Kõige vähem on palk kasvanud PPA-s kodakondsuse ja migratsiooni (KM) valdkonnas.** 2010. aasta alguses oli KM-valdkonna keskmine palk PPA keskmisega sama, 2014. aasta alguses 18% väiksem.

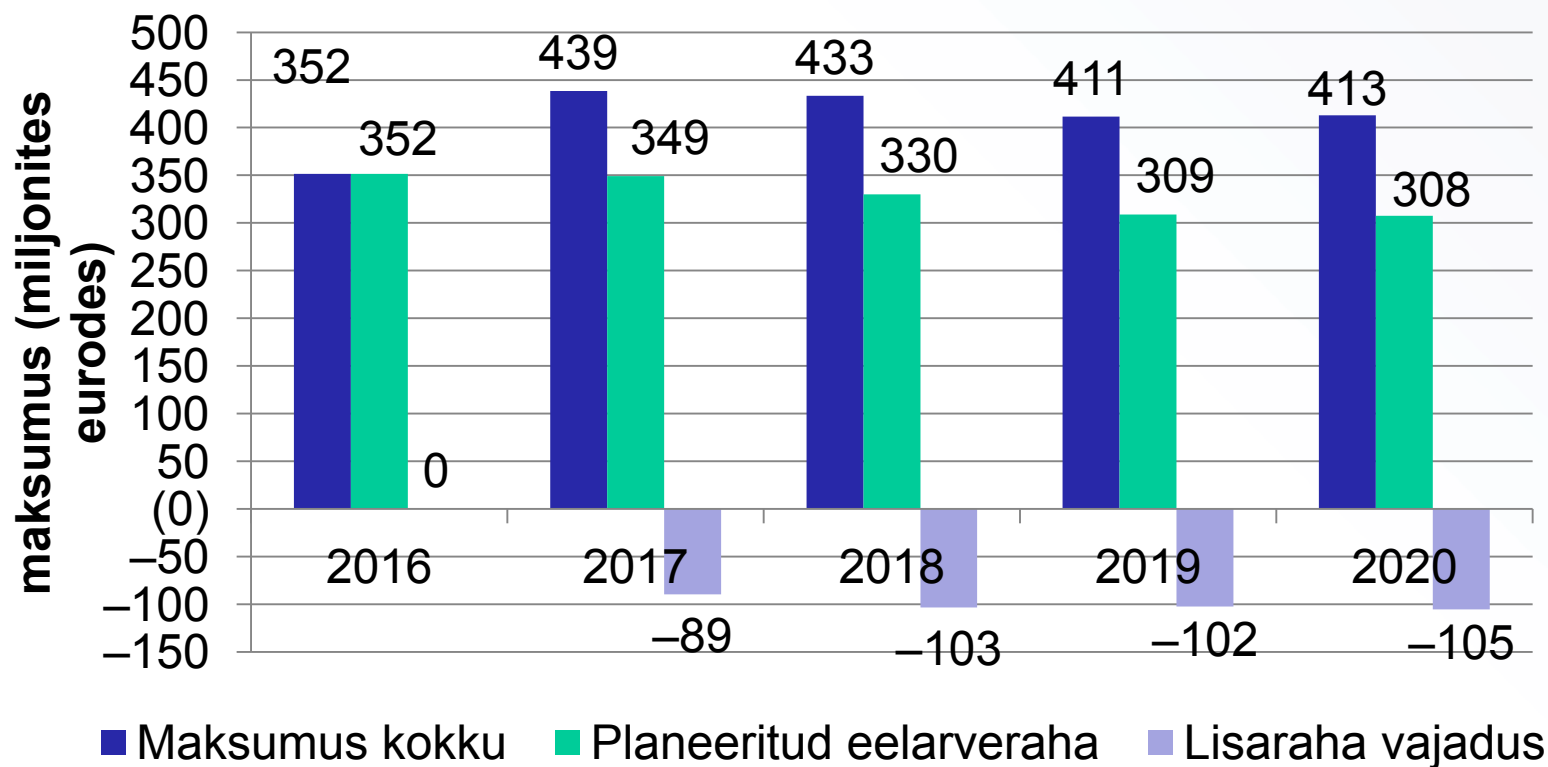
PPA ametikohtade täitmine on järgnevatel aastatel järjest suurem väljakutse



Mida toob tulevik? Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 (STAK)

- **STAK on oluline samm edasi valdkonna strateegilisel juhtimisel, kuid arengukava on viiendiku ulatuses rahalise katteta (perioodiks 2015–2020 on puudu 399 miljonit eurot).**
- STAKis ei ole seatud prioriteete, mistõttu ei ole selge, mis viiakse raha puudusel kindlasti ellu ja mis jääb tegemata.
- STAKis ei ole analüüsitud, milline on arengukava vähemas mahus rakendamise mõju eesmärkide elluviimisele ja siseturvalisusele laiemalt.

Siseturvalisuse arengukava 2016–2020 rahastamine (2016. a aprilli seisuga)



Riigikontrolli kokkuvõtvad hinnangud

- **PPA moodustamine on olnud tõhus, kuna tugiteenistujate osakaal on vähenenud ning PPA avalikke teenuseid iseloomustavate näitajate tase on püsinud või paranenud.**
- **PPA personali edasise vähenemise või vähendamisega kaasnevaid riske ja mõju siseturvalisusele tervikuna ei ole seni põhjalikult analüüsitud.**
- **PPA töötajate vanuselisest struktuurist tulenev personali väga tõenäoline jätkuv vähenemine võib juba oluliselt kahandada PPA võimekust tulevikus praegusel tasemel ülesandeid täita ja teenuseid pakkuda.**

Mida on õppida PPA moodustamise kogemusest?

- Rohkem oleks tulnud tähelepanu pöörata PPA moodustamise mõõdetavate eesmärkide püstitamisele ja elluviimisele.
- Edaspidisteks asutuste töö ümberkorraldamisteks riigis (sh käimasoleva riigireformi käigus) on oluline mõõdetavate avaliku teenuse kvaliteeti puudutavate eesmärkide püstitamine ja nende saavutamisest lähtumine ümberkorralduste elluviimisel.

Riigikontrolli soovitused:

- analüüsida, kuidas mõjub „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ (STAK) eesmärkide elluviimisele ja siseturvalisusele laiemalt olukord, kus lisaraha STAK elluviimiseks ei leita;
- tagada PPA struktuurile ja ülesannetele vastava personali pidev olemasolu (palk, koolitustellimus, PPAse tööle asumise lihtsustamine, PPA ülesannete ülevaatamine);
- analüüsida nooremate töötajate PPAst lahkumise põhjuseid ning leida alternatiivseid võimalusi, kuidas ametist lahkujate arvu vähendada.

Tänan!