**Põhjendamatu bürokraatia hoolekandega seotud andmete kogumisel: omavalitsused koormavad liigselt abivajajaid ja Sotsiaalministeerium omavalitsusi**

Riigikontrollil on peagi valmimas audit, mis käsitleb omavalitsustes sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamiseks vajaliku teabe – hoolekandeteabe – kogumist, haldamist ja kasutamist. Riigikontroll uuris, kas hoolekande korraldamisel kogub kohalik omavalitsus (KOV) inimeselt ja riik omavalitsuselt teavet, mida neil on tegelikult oma ülesannete täitmiseks vaja.

KOVil on kohustus korraldada oma territooriumil sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist ning eakate hoolekannet.[[1]](#footnote-1) Selle ülesande täitmisel saab ja loob KOV teavet. Auditis oli tähelepanu teabel, mida inimene on kohustatud sotsiaalteenuste ja ­toetuste taotlemisel KOVile esitama.

**KOVid küsivad abivajajatelt andmeid, mis on juba mujal olemas või mida nad teenuse osutamiseks ei kasuta**

Selgus, et hoolekandeteenuste osutamiseks on KOV pahatihti protsessi üles ehitanud selliselt, et andmeid küsitakse dubleerivaltning jäetakse kasutamata riigi andmebaaside juba praegu pakutavad võimalused või kogutakse lihtsalt menetluse seisukohast ebavajalikku teavet. Auditi käigus vaadeldud KOVide taotlusvormidel oli selliseid andmevälju *ca* 20% ulatuses. Teisisõnu, inimesele on pandud andmete esitamisel koormus, mida saaks vältida.

Sageli nõutakse taotlusvormidel teavet, millest otsuse tegemine konkreetse meetme puhul ei sõltu või ei sõltu see nii detailsest infost, nagu nõutud. Et detailsete andmete küsimine ei ole ilmtingimata vajalik, nähtub tegelikult KOVide endi praktikast: on näiteid selle kohta, et tulemuseni jõuab ka inimest vähem koormates. Kui toimetulekutoetuse taotlejat ootas ühes omavalitsuses 50 lahtriga vorm, saadi teises omavalitsuses hakkama vaid 17 lahtriga, sest ei nõutud kuludokumentides sisalduvate summade rida-realt vormile ümberkirjutamist. See näitab, et protsesside läbimõeldust andmete kogumise seisukohast saab parandada.

Teenuse osutamiseks vajalikud andmed, mida KOV saaks ka riigi andmekogudest, olid sagedamini seotud inimese puude (nt raskusaste, tähtaeg), sissetulekute, registreeritud elukoha aadressi ja sotsiaalse staatusega (nt töötav, töötu, õpilane, lapsehoolduspuhkusel). Peale taotlusvormide nõuti sama infot sageli ka taotlusele lisatavate dokumentidena.

Paljuski saab selle teabe päringutega kätte sotsiaalteenuste ja ­toetuste andmeregistrist (STAR). STARi vahendusel saab andmeid sotsiaalkaitse infosüsteemist inimesele määratud puude, makstavate toetuste, hüvitiste ja pensionite kohta. Lisaks saab maksukohustuslaste registrist andmeid maksustatavate tulude ning haigekassa andmekogust ravikindlustuse ja perearsti kohta jne. STARi ka kasutatakse, kuid selle tehniline töökindlus jätab KOVide väitel soovida, samuti ei saa sealt praegu kõike vajalikku.

STARi probleemid tuleb mõistagi lahendada, kuid STAR ei ole KOVide vaatest ainus võimalus riigi andmekogudest vajalikku teavet hankida. Kuni STARi probleemid kestavad, tuleks senisest enam kasutada muid alternatiive (nt riigiportaal, otsepäringuid võimaldavad lahendused), mida osa omavalitsusi ka teeb. Inimese poole on põhjendatud pöörduda siis, kui ollakse veendunud, et muid mõistlikke viise andmete hankimiseks ei ole või on need ammendavalt ära kasutatud. Riigikontrollil sellist veendumust praegu ei tekkinud.

**Infosüsteemist STAR ei ole kujunenud oodatud tööriista ja Sotsiaal­ministeerium on pannud hoolekandes KOVidele suure aruandluskoormuse, mille põhjendatus on küsitav**

Viidatud auditis analüüsis Riigikontroll ka seda, mil moel Sotsiaalministeerium riiki huvitavaid andmeid omavalitsustelt hoolekande kohta kogub, milline on sellega kaasnev koormus omavalitsustele ja kuidas riik kogutud teavet kasutab.

KOVidel on kohustus esitada riigile hoolekandeandmeid kahel viisil: andmeid tuleb korrapäraselt kanda juba mainitud sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse (STAR) ning kord aastas esitada statistilised aruanded S-veebis **(**tööriist, mis on mõeldud omavalitsuse sotsiaalhoolekande­valdkonna statistiliste aruannete veebipõhise kogumise, koondamise ja avalikustamise jaoks.)

Riik nõuab, et KOV koguks hoolekandeteenuste kohta suures ulatuses andmeid, aga selgitused, milleks keegi kõike seda tegelikult vajab, pole olnud piisavad, samal ajal kui KOV selle infoga ise midagi ei tee.

STAR on järjekordne näide olukorrast, kus arvestatavate kuludega arendatud infosüsteemi tegelikud kasutajad ei saa sellest ikka vajalikku tulemust kätte ning see toob kaasa uued arendus- või halduskulud. STAR on küll põhimõtteliselt vajalik, kuid selle sagedased tehnilised tõrked, probleemid toimeloogikas jms on toonud ebamõistlikku tööd juurde. Sotsiaalministeerium ei ole suutnud tekkinud probleeme 10 aasta jooksul lahendada. STARi arendamisel on tehtud hankeid ca 3,7 miljoni euro ulatuses. STARist lähtuvad hädad võimendavad omakorda mitmeid teisi probleeme (nt inimeste koormust andmete esitamisel, teabe dubleerimist, teabe tagasihoidlikku analüüsimist).

STARi hädade üks põhjusi on olnud, et Sotsiaalministeerium ei ole süsteemi arendamisega senimaani järjepidevalt tegelenud. Ministeeriumis on olnud aegu, kus võtmetöötajate lahkumisega seoses on STARi küsimused jäänud ministeeriumi tasemel konkreetse vastutajata. STARi on arendatud jupikaupa: liigutud on ühest väiksest projektist teise ja lisatud uusi mooduleid, kuid kvaliteet ja kasutajamugavus on jäänud tagaplaanile. Puudu on olnud pikemast vaatest, kuhu STARi arendamisega soovitakse jõuda.

Pärast STARi üleandmist Sotsiaalkindlustusametile on asjad hakanud liikuma õiges suunas, kuid jätkuvalt on ebaselge, kas ja millal saavad omavalitsuste tõstatatud probleemid lahenduse. Olukorda ei tee kergemaks ka riigieelarve pingeline seis, mis arendustööde plaane mõjutab.

KOVidelt nõutav S-veebi aruandlus on üsna koormav (11 aruannet, 793 andmevälja): vajalike andmete kokkusaamine võib võtta päevi. Selline koormus ei ole mõistlikus tasakaalus tegeliku vajadusega andmete järele, kuna vähe on näiteid, et sellises detailsuses andmeid kasutataks aruandlusele seatud eesmärkide nimel järjepidevalt. KOVid ise neid andmeid enamasti sellises detailsuses ei vaja.

Sotsiaalministeeriumi toodud näited kasutuskohtadest osutavad, et vajadused riigi tasemel kipuvad olema sageli ühekordse iseloomuga või ei ole need aruandlusele seatud eesmärgiga – sotsiaalhoolekande olukorra hindamine ja arengu planeerimine – otseselt seotud (nt artiklid ajakirjanduses, ministeeriumi juhtkonna visiitide ettevalmistamine, päringutele vastamised). Sestap tuleks praeguse aruandluse maht kriitiliselt üle vaadata ja loobuda selles andmetest, mida korrapäraselt ei vajata. Muudatused tuleks teha, ootamata ära STARi andmekvaliteedi paranemist, kuna küsimus ei ole niivõrd andmete kogumise vahendis, kuivõrd andmete vajalikkuses üldiselt.

**Hoolekandeteabe kogumine ja kasutamine ei ole praegu hästi korraldatud.** Omavalitsuse ja riigi tasemel on tegematajätmisi, mis vastastikku probleeme võimendavad. Tulemuseks on nii ülemäärane koormus teabe kogumisel ja haldamisel kui ka fakt, et teabe väärtust ei kasutata ära. See on ka näide olukorrast, kuidas infosüsteemide (STAR) lahendamata probleemid pärsivad valdkonna arengut.

**Teabe kasutamist ja kogutava teabe tegelikku vajadust tuleb järjepidevalt jälgida, vähendada vajaliku teabe dubleerimist ja lõpetada mittevajaliku teabe kogumine.**[[2]](#footnote-2) Infoühiskonna arenedes on nii mujal kui ka Eestis hakatud järjest enam teadvustama andmete ühekordse kogumise põhimõtet. Vältima peaks toiminguid, mis ei ole tingimata vajalikud või millele seatud eesmärk on saavutatav ka muul, menetlusosalist vähem koormaval moel. Piirdumine andmete kogumisel vaid minimaalselt vajalikuga on samuti üks kesksetest põhimõtetest isikuandmete kaitse õiguses.

**Riigikontrolli arvates on hoolekande alal KOVidele pandud statistilise aruandluse koormus ülemäära suur.** Sellega kaasnev halduskoormus ei ole mõistlikus tasakaalus tegeliku vajadusega andmete järele, kuna sellises detailsuses andmeid järjepidevalt ei kasutata. Olukord ei lähe kokku ka riigikorralduse üldiste arengusuundadega, mis tähtsustavad muu bürokraatia kõrval järjest enam ka riigi sisebürokraatia vähendamist. Sarnaselt omavalitsusega peab ka riigiasutus korrapäraselt analüüsima kogutava teabe vajalikkust, loobuma mittevajaliku teabe kogumisest ja vähendama teabe dubleerimist.

**Allikas: Riigikontrolli aastaraport #e-riik**

**Tallinn, 11. november 2019**

1. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 6. Sotsiaalhoolekande seaduse alusel on määratud KOVi korraldada 13 teenust. Lisaks seadusega kindlaks määratud kohustuslikele teenustele arendab KOV välja ja osutab teenuseid ka vabatahtlikult, kui selle järele on vajadus. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. aasta määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, § 2 ja 12. [↑](#footnote-ref-2)