

Riigi teenuste kättesaadavus maakondades

*Kas riigi teenused on kättesaadavad ka väljaspool
Tallinna?*

Riigi teenuste kättesaadavus maakondades

Kas riigi teenused on kättesaadavad ka väljaspool Tallinna?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll on viimase viie aasta jooksul pööranud tähelepanu riigi ja inimese vahelistele suhetele, sealhulgas sellele, kas riigiga on lihtne asju ajada. Kui 2007. aastal auditeeriti e-teenuste kvaliteeti infoühiskonnas, siis selles auditaruandes on fookuses need teenused, mille tarvis on inimesel vaja riigiasutusse kohale minna. Vaadeldi, kas riigiasutuste teenused on maakondades kättesaadavad, kuidas toimub riigiasutustes ümberkorralduste planeerimine ja koordineerimine ning kas ümberkorralduste kulutused ja seatud eesmärgid on proportsioonis.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Teenuste kättesaadavuse hindamine on üks võimalus piirkonna inimeste heaolu mõõta. Teenuse pakkuja asukohavalik mõjutab inimeste elukvaliteeti ja piiratud võimalused teenuseid kasutada on piirkonna majandusliku mahajäämuse üheks põhjuseks. Riigi ülesandeks on korraldada riigiasutuste tegevust nii, et igaüks saaks oma õigusi ja kohustusi lihtsalt ja mõistliku ajakuluga realiseerida. Praegu ja ka tulevikus osutab riik selliseid teenuseid, mis eeldavad inimeste kohaletulemist riigiasutusse. Nende teenuste kättesaadavus peab kogu riigis olema võimalikult ühetaoline.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigi teenused ei ole igas maakonnas kättesaadavad. Ainult neljas maakonnas viieteistkümnest olid kõigi detailselt analüüsitud asutuse klienditeenindused potentsiaalsetele klientidele kättesaadavad (vt tabel 3). Kodakondsus- ja Migratsiooni- ja Sotsiaalkindlustusameti kohalike pensioniametite ligipääsetavuse analüüsist võib järeldada, et isegi need teenused, mida osutatakse kõigis maakonnakeskustes, on halvasti kättesaadavad ligikaudu 30 000 inimesele kogu Eestis, mida on umbes samapalju kui elanikke Põlvamaal või Jõgevamaal, Saaremaal või Valgemaal. Riigikontrolli hinnangul halvendaks klienditeeninduste sulgemine ja teenuse pakkumise vähendamine praegusega võrreldes riigi teenuste kättesaadavust ja suurendaks väljaspool keskusi elavate inimeste kulutusi.

Riigi teenuste kättesaadavusest maakondades ei ole seni tervikülevaadet tehtud, seepärast ei tajuta seda ka probleemina. Riigis ei ole kokku lepitud, milliseid teenuseid ja millisel tasemel tuleb maakonnas kohapeal osutada. Ministeeriumidel ei ole ka ühtset arusaama riigiasutuste võrgu kujundamise põhimõtetest. Seetõttu on Riigikontrolli hinnangul risk, et kasvav surve ministeeriumide eelarvele halvendab teenuste kättesaadavust.

- **Riigi teenused on kõige halvemini kättesaadavad Lääne-Virumaal ja Läänemaal.** Nelja analüüsitud riigiasutuse teenused ei ole kõigis maakondades kättesaadavad.

- **Regionaalminister peaks senisest aktiivsemalt sekkuma riigi regionaalhalduse kujundamisesse, et tagada riigiasutuste teenuste kättesaadavuse ühtlaselt kõigis maakondades.** Regionaalministril ei ole alati täielikku ülevaadet riigiasutuste ümberkorralduste regionaalsest mõjust, sh riigi teenuste kättesaadavusest. Riigi teenuste kättesaadavust ei ole peetud oluliseks regionaalpoliitiliseks küsimuseks.
- **Riigis puudub täpne ja igal ajahetkel õige ülevaade sellest, kus ja milliseid teenuseid riigiasutused osutavad.** Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register sellist ülevaadet ei anna. Ülevaade on oluline nii teenuse kasutajatele kui ka neile riigiametnikele, kes peavad andma klientidele infot. Täpne register on rahandus- ning regionaalministrile oluline töövahend oma koordineerivate ülesannete täitmiseks.
- **Riigiasutuste paiknemise üldisi põhimõtteid ei ole kokku lepitud ja riigiasutuste teenindusvõrk on kujunenud ühe ametkonna keskselt.** Ministeeriumid ei ole koostanud juba 2006. aasta valmima pidanud valitsemisala asutuste piirkondliku paiknemise kava ehk võrgustrateegiat.
- **Alternatiiv muuta riigi teenindusvõrk praeguste maakonnakeskuste asemel ainult regioonikeskustepõhiseks pole kiiresti ning odavalt teostatav ega taga riigi teenuste kättesaadavuse praegust taset.** Seda mitmel põhjusel: regioonid on mitme asutuse puhul erineva maa-alaga ja regioonikeskused ei lange kokku ning riigi infrastruktuur (sh ühistranspordi korraldus) on üles ehitatud maakonnakeskuste põhjal.
- **Riigiasutuste ümberkorraldused, mida auditi käigus käsitleti, osutavad tendentsile, et riigipalgalisel töökohal vähenevad neis maakondades, mis ei osutu riigiasutuse regioonikeskuseks, ja töökohad koonduvad Harjumaale.**
- **Riigiasutuste ümberkorraldused tehakse valdavalt organisatsiooni vajadustest lähtuvalt.** Teenuste kättesaadavuse parandamine ei ole ümberkorraldamise peamiste eesmärkide hulgas ja ümberkorralduse mõju teenuste kättesaadavusele ei mõõdeta ei enne ega pärast ümberkorraldust. Ümberkorraldused on kantud suures osas kulude ja juhtimiskorralduse optimeerimisest, konkreetsetel teenuste kasutajate probleemidest lähtuvaid ning ennekõike just nende lahendamiseks mõeldud ümberkorraldusi Riigikontroll auditi käigus ei tuvastanud.
- **Ümberkorralduste maksumuse kohta puuduvad usaldusväärsed kalkulatsioonid ja kokkuhoidu ei mõõdeta.** Sõltuvalt allikast võib info ümberkorralduse kuluproгноoside kohta oluliselt erineda. Riigiasutuste ümberkorraldamisel kokkuhoidu oluliseks eesmärgiks ei peeta ning kokkuhoiu saavutamine on küsitav. Rahandusministeeriumi võimekus analüüsida riigiasutuste ümberkorraldusega saavutatud kokkuhoidu riigieelarvele ning riigiasutusi kokkuhoiu võimaluste asjus nõustada ei ole piisav.

Riigikontrolli soovitusel

- Regionaalministril juhtida regionaalarengu eesmärkidest lähtuvalt nende regionaalpoliitika põhimõtete väljatöötamist, mis käsitlevad riigiasutuste võrgustiku kujundamist. Nõuda, et ministriumid koostaksid enda valitsemisala riigiasutuste paiknemise kava, ja analüüsida ning nõustada jooksvalt ümberkorraldusi planeerivaid asutusi teenuste kättesaadavuse tagamiseks.
- Rahandusministril parandada riigiasutuste ümberkorralduste finantsplaneerimist ja kooskõla strateegilise planeerimise süsteemiga.
- Justiitsministril parandada õigusloome süsteemi, et õigusaktide mõjude hindamiseks oleksid olemas sobivad juhendid ning teada, kes vastutab mõjude hindamise eest.
- Valdkonnaministritel tagada, et valitsemisala asutuste võrgustik toetaks regionaalarengu strateegias seatud eesmärkide täitmist.

Ministrite vastused

Üldiselt leidsid ministrid, et tegemist on olulise auditi ja valdkonnaga, kus on jätkuvalt küsimusi vastutusalade kindlaksmääramisega ning kokku on leppimata olulistes põhimõtetes.

Regionaalminister lubas, et leiab parima viisi riigi teenuste kättesaadavuse põhimõtete ning kriteeriumite kokkuleppimiseks ning analüüsib riigiasutuste regionaalse paiknemise teemat regionaalarengu strateegia ajakohastamise käigus 2012. aasta lõpuks. Samaks ajaks ajakohastatakse ka regionaalarengu strateegia tegevuskava.

Rahandusminister lubas uuendada riigi- ja kohalike omavalitsuse asutuste registri 2013. aasta lõpuks. Kavas on üle vaadata strateegilise juhtimise meetodika arenduse käigus ka organisatsiooni arengukavad, et seal kajastataks riigieelarve strateegia koostamisel aastateks 2012–2015 ka asutuste piirkondliku paiknemisega seotud küsimused. Rahandusminister mõõnis, et nõudeid riigiasutuste ümberkorralduste kulutuste ja eeldatavate tulude analüüsimiseks tuleb täpsustada.

Justiitsminister lubas viia lõpule õigusaktide mõjude analüüsi töörühma töö ja vajaduse korral muuta või täiendada selle töörühma asjakohaste ettepanekute alusel Vabariigi Valitsuse relementi ning Vabariigi Valitsuse 8.9.1999. aasta määrust „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister lubas vaadata üle, millised on maakondades ühistranspordi teenindustase ja kvaliteedistandardid, ning täiendada teede- ja sideministri asjakohast määrust selles osas.

Teenuste kättesaadavuse parandamisel ei ole alati kiire lahenduse leidmine võimalik, kuid nii ministrid kui ka asutuste juhid lubasid teenuste kättesaadavusele tulevikus enam tähelepanu pöörata. Osa Riigikontrolli soovitatust on juba praegu igapäevapraktikas kasutamist leidnud.

Olgugi et mõne auditeeritu arvates on auditis hinnatud teenuseid, mida kasutatakse harva ning kus lahendus probleemidele peitub peamiselt ühistranspordi paremas korralduses, rõhutab probleemi tõsidust mitme auditeeritu vastuses väljendatud mure – riigiasutuste regionaalse paiknemise korraldamiseks puuduvad üldised põhimõtted ning riigi teenuste kättesaadavust pärsivad eelarvepiirangud.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Riigis ei ole kokku lepitud, milliseid teenuseid tuleb maakonnakeskuses osutada	7
Regionaalministri roll riigi regionaalhalduse kujundamisel on olnud tagasihoidlik	8
Riigi teenused ei ole igas Eesti paigas hästi kättesaadavad	18
Maakonnakeskustepõhine teenindusvõrk kindlustab enamikule inimestest teenuste kättesaadavuse	23
Ümberkorralduste eesmärgiks ei ole riigi teenuste kättesaadavust parandada	28
Strateegiline planeerimine riigiasutuste ümberkorralduste juhtimisel ei tööta	28
Ümberkorraldused tehakse organisatsiooni, mitte inimeste vajadustest lähtuvalt	29
Ümberkorraldused on kallid, mõju säästlikkusele ja teenuste kättesaadavuse paranemisele ei mõõdeta	32
Riigikontrolli soovitusel ning ministrite, Sotsiaalkindlustusameti peadirektori, Eesti Töötukassa juhatuse esimehe, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ning Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktori vastused	38
Auditi iseloomustus	50
Auditi eesmärk	50
Hinnangu andmise kriteeriumid	50
Riigikontrolli varasem audit avalike teenuste valdkonnas	53
Lisa A: auditi küsimused	54
Lisa B: intervjuueeritute nimekiri	55
Lisa C: Pensioniameti, Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti, Eesti Töötukassa ja Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse teenuste kättesaadavus maakondades	56
Lisa D: ühistranspordi sõidugraafiku arvestamine auditeeritute hulgas	60
Lisa E: auditeeritud riigiasutuste struktuuriüksused ja nende paiknemine	61
Lisa F: üldistatud hinnang auditeeritud asutuste teenuste kättesaadavusele	62
Lisa G: asutuste ümberkorralduste planeerimise analüüs	63
Lisa H: asutuste ümberkorralduste põhjused ja eesmärgid	64
Lisa I: Sotsiaalkindlustusameti kohalike pensioniametite teenuste kättesaadavus	66
Lisa J: Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti teenuste kättesaadavus	67
Lisa K: Eesti Töötukassa teenuste kättesaadavus	68
Lisa L: Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse teenuste kättesaadavus	69

Valdkonna ülevaade

1. Eesti riigil on põhiseaduse järgi kohustus tagada juurdepääs õigusemõistmisele, abi vanaduse, töövõimetuse, toitja kaotuse ja puuduse korral ning suhtuda erilise hoolega lasterikastesse peredesse ning puuetega inimestesse. Samuti peab riik tagama igapäevase tööhäda ja lihtsa võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadust ja kohustusi. Majandus- ja sotsiaalse tingimustes vajavad inimesed teatud riiklike teenuseid rohkem, kuid võrreldes jõukama ajaga vähenevad inimeste võimalused teenuse saamiseks raha või ka aega kulutada.
2. Inimese võimalused kasutada riigi teenuseid on määratud teenuse osutamise koha, aja ja viisiga (nt teenuse kasutaja tuleb kohale, teenuse osutaja läheb kohale, e-teenused) ning inimese elukoha ja liikumisvõimalustega. Järjest enam teenuseid osutatakse sidevahendite kaudu, kuid mitme teenuse puhul on nõutav inimese kohtumine ametnikuga (nt teenused töötajale, üldjuhul biomeetrilise või esimese isikutunnistuse taotlemine). Paljude riigi teenuste taotlemine on keerukas ja inimesed eelistavad ise ametiasutusse tulla, et veenduda, kas kõik nõutud dokumendid on esitatud ja taotlemise tingimused täidetud. Inimesega kohtumine hoiab hilisemate võimalike segaduste arvelt kokku ka riigi ressursse (ametnike tööaeg).

Eesti elanikkonna geograafiline paiknemine

3. Eestis elab keskmiselt ühel ruutkilomeetril 30,9 inimest, millega oleme üks Euroopa hõredamalt asustatud riike¹. Tallinna elanikke arvestamata on keskmine rahvastiku tihedus 21 inimest ruutkilomeetri kohta.
4. Eestit iseloomustab ühelt poolt elanike koondumine suurimasse linna (rahvastikuregistri andmetel elab 30% elanikest Tallinnas) ja teisalt suure osa inimeste elamine väikestes küldes (3/4 Eesti asustusüksustest on alla 100 elanikuga, neis elab kokku ca 127 000 inimest ehk 9% Eesti elanikest, pooled asustusüksused on alla 42 elanikuga, neis elab 4% elanikest). Eakaid inimesi, kes rohkem sõltuvad ühistranspordi korraldusest, on maakondades erinev osakaal. Rahvastikuregistri andmetel on eakaid Jõgeva ja Viljandi maakonnas 20% ning 21% Valga ja Võru maakonnas. Harjumaal (arvestamata Tallinna elanikke) on eakaid inimesi 14%, Rapla maakonnas 17%. Eesti elanikest on 63-aastased ja vanemad 18%.

Riigiasutuste paiknemine maakondades

5. Eestis on igal ministril õigus korraldada oma valitsemisala tegevust iseseisvalt. Ainult suuremad ümberkorraldused nagu valitsusasutuse (ametite ja inspeksioonide jt) moodustamine, ümberkorraldamine (nt liitmine) ja tegevuse lõpetamine eeldavad Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu heakskiitu. Need ümberkorraldused, mis seadusemuudatust ei eelda, näiteks struktuurimuudatused valitsusasutuse sees, toimuvad

¹ <http://www.stat.ee/29911>

Kas teadsite, et

Euroopa Liidu keskmine rahvastikutihedus on 114 inimest/km².

Suurima rahvastikutihedusega maa

Euroopas on Malta (1281 in/km²), kellele järgneb Holland (485 in/km²).

Eestist hõredama rahvastikuga maad

Euroopas on Island (3 in/km²), Norra (15 in/km²), Soome (17 in/km²) ja Rootsi (22 in/km²). Kuid enamik nende maade rahvastikust elab aladel, kus rahvastikutihedus ei ole väiksem Eesti omast.

<http://www.stat.ee/29911>

Riiklik regionaalhaldus koosneb kahest osast – **riigi kohahaldusest**, mille elluviijaks on maakondades asuvad riigiasutuste struktuuriüksused, ja **maavanemast** kui polüfunktsionaalsest riigi käepikendusest maakonnas.

Sõitjakäivet mõeldakse sõitjakilomeetrites, üks sõitjakilomeeter vastab ühe sõitja vedamisele ühe kilomeetri kaugusele.

ministri ja asutuse peadirektori heakskiidul. Enamik maakonnas paiknevatest riigiasutustest on mõne ameti või inspektsiooni regionaalse osakonna struktuuriüksused.

6. Maakondadel põhinevat **kohahalduse** korraldust on viimastel aastatel hakanud täiendama regioonipõhine juhtimine ja tegevuse koordineerimine, kusjuures regioonide arv ja nende maa-ala on asutustel erinev. Näiteks on Muinsuskaitseametil kaks regionaalset järelevalveosakonda, kuid Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametil (PRIA) seitse regionaalset bürood (vt lisa E). Valdav enamik inimestele riigiasutustes kohapeal osutatavatest teenustest osutatakse maakonnakeskustes.

Ühistranspordikorraldusel on teenuste kättesaadavusele suur mõju

7. Eestis on **sõitjakäibes** ühistranspordi osakaal $\frac{1}{3}$ (Euroopa Liidus alla $\frac{1}{4}$)². Ühistranspordis on valdav bussiliiklus, viimastel aastatel on küll vähenenud bussiga sõitjate arv, kuid samal ajal on kasvanud sõitjakäive. 2008. aastal oli see linnatranspordi arvestamata ligi kaks miljardit sõitjakilomeetrit³. Seega on inimesed on hakanud tegema pikemaid bussisõite. Veel enam on sõitjakäive kasvanud raudteel.

8. Riigi teenuste kättesaadavust mõjutab ühistranspordi korraldus. Ühistranspordi arenguprogramm toob sõitjate seisukohalt peamise puudusena välja, et turg ei ole korrastatud, sh ei ole koordineeritud avaliku teenindamise lepingu liine ja kommertsliine, eri veoliike, liinivõrke ega optimeeritud sõiduplaane sõitjate vajadustele.

Auditi valim on läbilõige riigiasutustest, kuhu inimene peab teenuse saamiseks kohale minema

9. Riigi teenuste kättesaadavuse hindamiseks valimit moodustades lähtus Riigikontroll printsibist, et asutus osutab silmast-silma-kohtumist eeldavaid teenuseid (st inimesel on seadusejärgne kohustus asutusse kohale tulla või selle tingib teenuse keerukus). Teenuste kättesaadavust analüüs Riigikontroll detailsemalt Kodakondsus- ja Migratsiooniameti, Eesti Töötukassa, Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse ning Sotsiaalkindlustusameti kohalike pensioniametite puhul.

10. Et hinnata, kas riigi teenuste kättesaadavus on ka pikemas perspektiivis tagatud, võeti auditi valimisse valitsusasutuste ümberkorralduste koordineerimise eest vastutavad ministeeriumid ja ministeeriumid, kes on oma valitsemisalas kohahalduse korraldust muutnud või muutmas (vt tabel 1 ja täpsemalt osast „Auditi iseloomustus“). Ümberkorralduste planeerimist analüüsiti detailsemalt Põllumajandusameti, Keskkonnaameti, Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise ja Eesti Töötukassa ümberkorraldamise puhul.

² Ühistranspordi arenguprogramm 2006–2010.

³ http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=TS111&ti=S%D5ITJAK%C4IVE+TRANSPORDILIIGI+J%C4RGI+%28KVARTALID%29&path=../Database/Majandus/22Transport/12Transporti_uldandmed/&lang=2

Tabel 1. Auditi valimisse võetud asutused

Ministeerium	Valitsemisala asutus
Sotsiaalministeerium	Eesti Töötukassa ⁴
	Tööinspeksioon
	Sotsiaalkindlustusamet
Siseministeerium	Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (Politsei- ja Piirivalveamet)
Justiitsministeerium	Tartu Vangla, Tallinna Vangla, Jõhvi Vangla (kriminaalhooldus)
	Tallinna Halduskohus, Tartu Halduskohus
Haridus- ja Teadusministeerium	Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus
Keskkonnaministeerium	Keskkonnaamet
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Tarbijakaitseamet
Põllumajandusministeerium	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet
Kultuuriministeerium	Muinsuskaitseamet
Rahandusministeerium	–

Allikas: Riigikontroll

Riigis ei ole kokku lepitud, milliseid teenuseid tuleb maakonnakeskuses osutada

11. 2005. aastast kehtivas regionaalpoliitika alusdokumendis „Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015“ järgi soovitakse saavutada maakondade tasakaalustatud areng, peatada maarahvastiku vähenemine ja kujundada Tartust kui teise rahvusliku tähtsusega keskusest, maakonnakeskustest ja Kirde-Eesti suurematest linnadest senisest parem elu- ja tööpaik, mis oleks vastukaaluks Tallinna tõmbejõule, samuti tagada usaldusväärne ja sage ühistranspordi korraldus maakonnakeskuste vahel. Valitsus on strateegias regionaalpoliitika ühe eesmärgina nimetanud inimeste põhivajaduste ja esmatasandi teenuste kättesaadavust ja valikuvõimalusi igas Eesti paigas. Siseministeerium mõistab esmatasandi teenuste all sageli kasutatavaid teenuseid, mida osutavad peamiselt erasektor ja kohalik omavalitsus. Riigikontrolli arvates on esmatasandi teenustega võrdsed ka vähemalt sellised riigi teenused, mida on inimene seaduse järgi kohustatud kasutama või mis annavad eluga toimetulekuks vajalikke õigusi.

⁴ Iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik, võttis üle Tööturuameti ülesanded.

Kas teadsite, et

Vabariigi President on öelnud: „Kui tahame, et Eesti ei koosneks ühest suurlinnast ja rahvuspargist Eesti Vabariik, siis ei tohi me inimeste muredele niiviisi käega lüüa.“

Intervjuu president Ilvesega: Eestit ei või muuta rahvuspargiks, Maaleht 15.10.2009

12. Regionaalarengut mõjutab lisaks regionaalpoliitilistele meetmetele ka riigi valdkondlik poliitika. Riigikontrolli hinnangul on sellel, kus asuvad riigiasutuste klienditeenindused ja milline on regionaalhalduse süsteem, märkimisväärne mõju regionaalarengule – riigiasutused on nii tööandjad kui ka avalike teenuste osutajad. Kui riigiasutus vähendab teenuste osutamist ja nõustamisvõimekust maakonnakeskuses, on teenuse kasutaja sunnitud minema teenust kasutama regioonikeskusesse. Seejärel võib tekkida maakondlikus esinduses ametnikel alakoormus ning sellele järgneda omakorda loogiline sulgemisotsus: koondada ametnikud ja kvalifitseeritud tööjõud järjest suurematesse keskustesse. Kui riik ei osuta enam põhiteenuseid maakonnakeskuses, jääb inimesele võimalus täita oma kohustusi ja realiseerida oma õigusi enda elukohast kaugemal ja kulukamalt ning kohaliku elaniku elukvaliteet langeb.

Regionaalministri roll riigi regionaalhalduse kujundamisel on olnud tagasihoidlik

13. Regionaalministri pädevuses on Vabariigi Valitsuse seaduse ja siseministeeriumi põhimääruse alusel kavandada ja koordineerida regionaalhaldust ja regionaalarengut, analüüsida valdkondliku poliitika mõju regionaalarengule ja nõustada sellel teemal teisi ministreid. Regionaalministri esindaja täpsustas intervjuu käigus, et Siseministeeriumil peaks olema tervikvaade, kus ja milliseid teenuseid riigiasutused osutavad, ja pikas perspektiivis on ministeerium seadnud endale eesmärgiks teha soovitusi, kuidas riigi teenuseid optimaalsemalt osutada. Esimene etapp selle eesmärgi täitmiseks regionaalarengu strateegia kohaselt on kaardistada riigiasutuste paiknemine. Audititoimingute tegemise ajal sellist ülevaadet veel ei olnud ning soovitusi regionaalhalduse korralduse kohta tehtud ei ole. Viimaste aastate prioriteediks regionaalpoliitika vallas on olnud kohalike omavalitsustega seonduvate küsimuste lahendamine.

Riigis ei ole selge, milliseid teenuseid ja kus osutada

14. Riigikontrolli hinnangul peavad riigi teenuste kättesaadavuse ja riigiasutuste paiknemisega seotud küsimused olema riigi regionaalpoliitiliste arengukavade lahutamatuks osaks. Kuigi regionaalpoliitiliste meetmetega tuleb kõikjal Eestis tagada normaalsed elamistingimused ja elukeskkond, sh riigi teenuste kättesaadavus, et vältida inimeste ebavõrdset kohtlemist seoses elukohaga, ei avata ega selgitata jõusolevas regionaalarengu strateegias seoseid eri piirkondade tasakaalustatud arengu ning riigiasutuste teeninduspunktide võrgu vahel ega kehtestata viimase kohta ka selgeid põhimõtteid ega sihte. Strateegias on nimetatud riigi regionaalpoliitika elluviimise põhimõtete seas kesksena regionaalhalduse süsteemi korraldust, kuid 2010. aasta alguseks ei olnud ellu viidud mitmeid strateegias ettenähtud tegevusi, mis peaksid andma aluse regionaalhalduse süsteemi selgepiiriliseks korraldamiseks. Näiteks nimetatakse strateegia tegevuskavas riigiasutuste paiknemise ja tööhõive prognoosi koostamist, kuid seda tegevust ei ole tänini lõpule viidud. Samuti näeb tegevuskava ette töötada välja regionaalarengut suunav raamseadus, mis sätestaks ka harukondlike ja piirkondlike arengukavade koostamise ja kinnitamise. Kolmandaks näeb strateegia ette Riigi Regionaalpoliitika Nõukogu struktuuri ja tööpõhimõtete reorganiseerimise, et koordineerida valdkondliku poliitika regionaalset mõju. Ka need tegevused on ellu viimata.

15. Kuna regionaalarengu strateegias ega üheski teises riigi arengukavas või õigusaktis ei ole põhimõtteid regionaalhalduse korraldamiseks, siis küsis Riigikontroll auditi käigus ministeeriumitelt, kas valitsemisala teenindusvõrgu kujundamisel oleks abi sellistest üldistest suunistest.

16. Kaheksa ministeeriumit üheksast leidsid, et ühtsetest riiklikest seisukohtadest oleks asutuste ümberkorralduste tegemiseks abi. Need põhimõtted ei tohi aga keskenduda vaid vahemaade kindlaksmääramisele, vaid peaksid andma selged suunised, kuidas soovitakse kodanikele riigi teenuseid kättesaadavaks teha (hõlmates ka teenuse osutamise muud vormid, nt e-teenus) ja selle kaudu regionaalset arengut mõjutada. Sealhulgas nentisid Rahandusministeeriumi esindajad, et riigi tegevuse halduspoliitiline korraldus on vaja ära lahendada riigis tervikuna.

17. Auditi lõppfaasis andis Siseministeerium teada, et eraldi regionaalhalduse arengukava pole siiski kavas välja töötada, plaanitava „Kohaliku omavalitsuse arendamise programmi“ (rahastatakse Euroopa Liidu tõukefondist) raames pööratakse tähelepanu vaid kohalike omavalitsuste teenuste kättesaadavusele. Sellisel juhul jääb Riigikontrollile arusaamatuks, millisel eesmärgil on algatatud ja eraettevõtjalt tellitud riigiasutuste kaardistamise projekt (vt p 25).

18. Riik peab kohtlema elanikke võrdselt ja tagama, et riigi teenused saaks lihtsasti kätte nii linnas kui ka maal. Riigiasutuste ümberkorraldused ei lahenda Riigikontrolli hinnangul teenuste kättesaadavuse probleeme (vt punkte 85–98), sest neis ei arvestata alati regionaalarengu strateegias seatud visiooni ning eesmäärke. Seepärast tuleb Riigikontrolli hinnangul riigi regionaalpoliitikas määrata riigi regionaalhalduse olulised, regionaalarengu eesmärkidega kooskõlas olevad ning eri huve tasakaalustavad põhimõtted.

19. Riigikontrolli soovitused regionaalministrile:

- Töötada välja üldised suunised riigiasutuste paiknemise kohta maakondades ja käsitleda regionaalhalduse põhimõtteid regionaalarengu strateegias. Viia regionaalarengu strateegia vastavusse Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. aasta määruses „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ valdkonna arengukavale esitatud nõuetega 2012. aasta esimese poolaasta jooksul.
- Lisada riigi teenuste kättesaadavust iseloomustavad näitajad regionaalarengu strateegia tulemusnäitajate hulka 2012. aasta esimese poolaasta jooksul.

Regionaalministri vastus: Oleme seisukohal, et riigiasutuste paiknemise asemel on oluline pigem nende (täpsemalt nende kohalike esinduste) poolt osutatavate teenuste kättesaadavus. Sageli ei ole asutuse paiknemine teenuse kättesaadavuse peamine määraja, näiteks on mõned asutused korraldanud teenuste osutamise viisil, kus teenuse osutamiseks läheb teenuse osutaja tarbija juurde, mitte vastupidi, või kus teenust osutatakse sidevahendite kaasabil. Nõustume sellega, et riigi teenuste kättesaadavuse põhimõtted ja kriteeriumid vajavad kokkuleppimist ning määratlemist. Samas oleme arvamusel, et põhivastutus riigi teenuste kättesaadavuse tagamisel lasub siiski oma valitsemisala piires vastaval

Ministeeriumid pole koostanud riigiasutuste paiknemise prognoosi

ministeeriumil. See, kas määratlemise kõige sobilikumaks dokumendiks on regionaalarengu strateegia, ministeeriumide valitsemisala arengukavad või näiteks vastavate teenuste osutamist reguleerivad õigusaktid (viimast olete punktis 63 toonud esile ka hea praktikana), vajab täiendavat kaalumist. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. a määrusele nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise ja aruandluse kord“ koostavad kõik ministeeriumid riigi eelarvestrateegia koostamiseks organisatsioonipõhised ministeeriumi valitsemisala arengukavad, milles tuleb kirjeldada organisatsiooni hetkeolukorda ja arendustegevusi. Seega oleks meie arvates otstarbekas, kui riigi teenuste kättesaadavuse temaatikat käsitletaks valitsemisala arengukavades. Kahtleme ka ühtsete teenuste kättesaadavust iseloomustavate näitajate väljatöötamise võimalikkuses. Kindlasti on aga võimalik sellised näitajad määratleda iga teenuse puhul eraldi, tulenevalt teenuse iseloomust ja osutamise viisist. Oleme valmis nimetatud teemat regionaalarengu strateegia uuendamise käigus põhjalikult käsitlema, kuid me ei saa tagada universaalsete näitajate väljatöötamise võimalikkust.

20. Riigi teenuste heal tasemel osutamise tagamiseks igas Eesti paigas nähti regionaalarengu strateegia tegevuskavas 2005–2007 ette, et ministeeriumid (v.a need, millel puuduvad piirkondlikud allasutused) koostavad 2006. aastal piirkondlike riigiasutuste paiknemise ja pikemaajalise tööhõive prognoosi (ehk võrgustrateegia)⁵. Vabariigi Valitsus ei ole käsitlenud regionaalarengu strateegia elluviimist ja selle tegevuskava täitmist ega võtnud vastu uut ajakohastatud tegevuskava. Regionaalarengu strateegia näeb ette hinnata regionaalpoliitika meetmete tulemuslikkust ja põhimõtete järgimist 2010. aastal.

21. Üheksast auditeeritud ministeeriumist ei ole ükski koostanud kogu valitsemisala võrgustrateegiat, olgugi, et kõigi ministeeriumite valitsemisalade asutustes on viimase kolme aasta jooksul tehtud ümberkorraldusi või struktuurireforme.

22. Riigikontrolli soovitused regionaalministrile:

- Ajakohastada regionaalarengu strateegia tegevuskava 2012. aasta jooksul.
- Nõuda ministeeriumitelt valitsemisala kohahalduse kirjelduse ning pikemaajalise tööhõive prognoosi koostamist ja soovitada selle lisamist organisatsiooni arengukava juurde 2010. aasta jooksul.

Regionaalministri vastus: Nõustume soovitusega ajakohastada regionaalarengu strateegia tegevuskava 2012. a jooksul, kuivõrd oleme plaaninud strateegia ajakohastamist 2012. a lõpuks tulenevalt üleriigilise planeeringu „Eesti 2030“ koostamise ning EL struktuuriabi järgmise programmeerimisperioodi ettevalmistustega. Leiame, et ministeeriumide valitsemisala kohahalduse kirjelduse ning pikemaajalise tööhõive prognooside koostamise küsimust saaks lahendada rahandusminister

⁵ Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015, lk 23.

ministeeriumide valitsemisala arengukavade üle peetavatel läbi-
rääkimistel või vajadusel nende arengukavade koostamist reguleerivate
õigusaktide täiendamisega (vt ka kommentaari punkti 19 osas).

Olemasolevad registrid ei anna ülevaadet riigiasutuste paiknemisest

23. Rahandusministeerium haldab riigi- ja kohaliku omavalitsuse
asutuste riiklikku registrit, kuhu koondatakse info riigiasutuste ning
nende koosseisu kohta. Selleks, et oleks võimalik riigiasutuste paiknemist
riigi tasandil koordineerida (mh ka seda, kus osutatakse konkreetse
teenusega seotud teisi teenuseid) ning hinnata inimeste
juurdepääsuvõimalusi riigiasutustele, peavad nii valdkonna koordinaator
kui ka teised teenuste pakkujad teadma, milliseid teenuseid, millise
tööpiirkonnaga, kui paljude ametnike poolt ning kus kohas osutatakse.

24. Riigikontrolli analüüs näitas, et auditeeritud riigiasutuste
struktuuriüksuste paiknemise kohta ei olnud võimalik registrist
usaldusväärseid andmeid saada, sest sinna ei pea esitama andmeid
valitsusasutuse piirkondlike struktuuriüksuste kohta. Samuti
ajakohastatakse registriandmeid vaid kaks korda aastas.

25. Kuna riigiasutuste paiknemise andmed on regionaalpoliitiliselt
olulised ning vajalikud teenuste kättesaadavuse tagamiseks, tellis
Siseministeerium riigi kohahaldusorganite GIS teemakaardi rakendus-
tarkvara juurutamise ja kohahaldusorganite andmebaasi koostamise ja
haldamise kahe lepingu alusel eraettevõtjalt. Riigiasutuste ja nende
piirkondlike struktuuriüksuste andmebaasi koostamise tähtaeg oli 2008.
aasta detsembris, kuid selleks ajaks tellitu valmis ei saanud.
Rakendustarkvara juurutamine pidi lõppema 2009. aasta detsembris.
Siseministeeriumi esindajate sõnusti on tarkvararakendus küll valminud,
kuid selle alusel ei ole loodud igal ajahetkel aktuaalset teemakaarti
riigiasutuste paiknemise kohta. Riigikontrolli hinnangul on andmebaasi ja
tarkvararakenduse tellimine ebaotstarbekas, kui sellest ei ole pikemas
perspektiivis abi riigi regionaalhaldusega seotud eesmärkide täitmisel ja
kui andmebaasis ei uuendata regulaarselt andmeid.

26. Riigikontrolli hinnangul on teenuste kättesaadavuse tagamiseks
vajalik igal ajahetkel aktuaalne ülevaade sellest, milliseid riigi teenuseid
ja kus osutatakse. Kui teenust on tema iseloomust lähtuvalt võimalik
taotleda kirjalikult ning seda maapiirkonnas kohapeal ei osutata, peab
inimestele olema tagatud võimalus esitada taotlus teenuse saamiseks
ükskõik millise maakonnas asuva riigiasutuse kaudu.

27. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Arendada riigi- ja
kohaliku omavalitsuse asutuste registrit ja lisada sinna koostöös
regionaalministriga arendusprojektide tulemusel kogutud andmed kõigi
riigiasutuste ja nende piirkondlike struktuuriüksuste paiknemise ning
kohapeal osutatavate teenuste kohta 2013. aastaks. Luua süsteem registri
info jooksvaks ajakohastamiseks ning kaaluda teemakaardirakenduse
arendamise võimalusi.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium alustab riigi- ja
kohaliku omavalitsuse asutuste registri muudatusvajaduste
detailanalüüsiga 2011. aastal, lähtudes kesksest finants- ja
personaliarvestuse süsteemist, uuest avaliku teenistuse seadusest ning
Rahandusministeeriumi vajadustest ressursihalduspoliitika kujundajana.
Analüüsi kaasatakse kõik olulisemad huvigrupid. Uuendatud register on
kava kohaselt kasutuskõlblik 2013. aasta lõpuks.

Regionaalminister riigiasutuste ümberkorraldustesse üldjuhul ei sekku

Auditis vaadeldakse **suuremate ümberkorraldustena** Keskkonnaameti, Eesti Töötukassa, Politsei- ja Piirivalveameti ning Põllumajandusameti loomisega seotud tegevusi.

28. Regionaalminister saab oma muudatusettepanekuid esitada suuremaid ümberkorraldusi ettevalmistavate seaduseelnõude kooskõlastamise käigus ja Vabariigi Valitsuse istungitel. Regionaalministril on õigus hinnata, kas riigiasutuste ümberkorralduskavad tagavad teenuste kättesaadavuse ja töökohtade säilimise maapiirkondades. Ümberkorralduste puhul hindab ta ka regionaalset tasakaalustatust, seda, et riigiasutused ja töökohad ei koonduks Tallinna. Samas nentisid regionaalministri esindajad intervjuu käigus, et kui põhjendatakse ära muudatuse majanduslik otstarbekus, siis senini nad ümberkorraldusele vastuväiteid tavaliselt pole esitanud. Auditis detailsema tähelepanu all olnud hiljutise **nelja suurema ümberkorralduse** puhul andis regionaalminister oma arvamuse kirjalikult kahel juhul. Eesti Töötukassa ning Politsei- ja Piirivalveameti loomist puudutavate ümberkorralduste kohta regionaalminister kirjalikku arvamust ei esitanud.

29. Näiteks nii Keskkonnaameti kui ka Põllumajandusameti loomist reguleerivate eelnõude kooskõlastamisel juhtis regionaalminister tähelepanu, et seletuskirjas pole piisavalt infot eelnõuga kaasnevate regionaalsete mõjude kohta: milliseks kujunevad ümberkorralduste tulemusel asutuse piirkonnad, kus hakkavad asuma klienditeenindused, kuidas mõjutavad muudatused avalike teenuste piirkondlikku kättesaadavust ja piirkondlikku tööhõivet. Seaduseelnõu seletuskiri annab otsustajatele ja avalikkusele infot kavandatavate muudatuste ja nende mõjude kohta. Seega ei olnud kooskõlastuse käigus esitatud taotlus täiendada seletuskirja pelgalt formaalne nõue.

30. Sellest hoolimata eelnõud koostanud ministeeriumid asjakohast teavet seletuskirja ei lisanud. Põllumajandusameti puhul leppis regionaalminister seletuskirja täiendamise asemel selgitusega, et Põllumajandusministeerium on kavandanud Põllumajandusameti esinduse igasse maakonda. Samas ei ole veel otsustatud, milline on ameti tegutsemiseks maakonnas parim vorm, ja loodava ameti struktuuri ja teenistujate koosseisu väljatöötamine praegu kestab ning selle käigus kaalutakse erinevaid võimalusi.

31. Keskkonnaameti puhul otsustas Vabariigi Valitsus, et Keskkonnaministeerium peab seletuskirja enne Riigikogule saatmist regionaalministri soovitustest lähtuvalt täiendama ja hindama kavandatavate muudatuste regionaalseid mõjusid, eelkõige keskkonnamajanduse avalike teenuste piirkondlikule kättesaadavusele ja piirkondlikule tööhõivele.

32. Keskkonnaministeerium lisas seletuskirja kaks lauset, nentides, et igasse maakonda jäävad ameti esindused ja neis tagatakse avalike teenuste osutamine nii loodus- kui ka keskkonnakaitse valdkonna küsimustes. Koondatavad ametikohad jagunevad ühtlaselt kõigi maakondade vahel. Täpsustamata jäi, kas kõigis esindustes on võimalik saada teenuseid kõigis Keskkonnaameti pädevuses olevates küsimustes ning kus hakkavad esindused asuma, samuti, milline hakkab olema esindustes teenistujate koosseis.

33. Riigikontroll järeldeb sellise praktika põhjal, et esimesel juhul kooskõlastas regionaalminister eelnõu, teadmata, kuidas see mõjutab teenuste kättesaadavust ning tööhõivet maakondades. Teisel juhul ei suhtunud Keskkonnaministeerium Vabariigi Valitsuse otsusesse täie tõsidusega.

34. Lisaks seaduse tasemel muudatusi nõudvatele ümberkorraldustele on ka selliseid, mis tehakse asutusesiseste struktuurimuudatustega. Nende ümberkorraldustega kaasnevate regionaalsete aspektide kohta annab regionaalminister hinnangu siis, kui ta kaasatakse ümberkorralduse ettevalmistamisesse. Enamikus auditeeritud riigiasutustes määratakse struktuuriüksused ja nende paiknemine kindlaks osakondade põhimäärusega, olgugi, et Vabariigi Valitsuse seadus nõuab, et valitsusasutuse struktuuri ja tegevuse korraldamise olulisemad sätted tuleb kehtestada valitsusasutuse põhimäärusega. Positiivse erandina on piirkondlikud struktuuriüksused või nende asukohad asutuse põhimääruses nimetanud Tarbijakaitseamet ja kavandatav Põllumajandusamet. Tarbijakaitseamet on sulgenud siiski mitu piirkondlikku struktuuriüksust ameti põhimäärust muutmata⁶.

35. Mitte ükski asutusesiselt struktuurimuudatusi teinud auditeeritust ei taotlenud regionaalministri ametlikku arvamust. Intervjuude käigus selgus, et suurtest seadusemuudatust nõudvatest riigiasutuste ümberkorraldustest enam mõjutatakse riigi kohahalduse korraldust just asutusesisese töökorralduse muudatustega. Selline olukord suurendab Riigikontrolli hinnangul riski, et teenuste kättesaadavus jääb mõjuaspektina tähelepanuta ning halveneb.

36. Maavanema ülesandeks on teha Vabariigi Valitsusele ja ministeeriumidele ettepanekuid maakonnas asuvate riigiasutuste töö korraldamiseks ja tagada riigihalduse optimaalne korraldus maakonnas. Kuna maavanemad saavad Vabariigi Valitsusega suhelda regionaalministri kaudu, siis on regionaalministri kohustuseks kaasata maavanemad otsustamisprotsessi nende pädevusse kuuluvates küsimustes. Vaadeldud nelja reformi puhul kaasas regionaalminister ametliku arvamuse saamiseks maavanemad ainult ühel juhul. Maavanemate kirjalik arvamus jõudis ministrini enne kooskõlastuskirja koostamist vaid Põllumajandusameti moodustamise kohta.

37. Riigikontrolli hinnangul ei ole regionaalminister riigi teenuste kättesaadavuse tagamisel pööranud vajalikku tähelepanu oma ülesandele analüüsida valdkondliku poliitika regionaalseid aspekte, nõustada sellel teemal teisi ministeeriumeid ning veenda neid oma argumentide tõsiduses.

38. Riigikontrolli soovitused regionaalministrile:

- Algatada koostöös justiitsministriga Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmine ja/või lisada määrusele 2010. aasta jooksul juhis, kuidas hinnata õigustloovate aktide mõju regionaalarengule.

⁶ Tarbijakaitseameti kehtiva põhimääruse §-s 10 on loetletud ameti maakonnatalituste asukohtadena: Hiiumaa talitus – Leigri väljak 5, 92412 Kärkla; Jõgevamaa talitus – Aia 2, 48306 Jõgeva; Põlvamaa talitus – Kesk 20, 63308 Põlva; Raplamaa talitus – Tallinna mnt 14, 79513 Rapla. Tegelikult on talitused Hiiumaal, Jõgevamaal, Põlvamaal ja Raplamaal suletud.

- Seada regionaalarengu strateegias riigiasutuste asukohavaliku eesmärgiks arvestada riigi teenuste osutamisel inimeste vajadustega ja paigutada oma ülesannete täitmisel üksteisega seotud asutused ühte asulasse.

Regionaalministri vastus: Nõustume Teie soovitusel kehtestada juhis regionaalarengule kaasnevate mõjude hindamiseks. Justiitsministeeriumi eestvõttel on koostatud põhjalikum metoodiline juhis (kontroll-küsimustikud) õigusaktide erinevate mõjude eelhindamise kohta. Siseministeerium on selle koostamise raames esitanud Justiitsministeeriumile omapoolsed põhjalikumad ettepanekud regionaalarengu mõjude osas. Leiame, et käesoleval hetkel on vajalik Justiitsministeeriumil korraldada valminud juhise rakendamine praktikas, mille sobilikumaks viisiks on tõenäoliselt Vabariigi Valitsuse 28.09.1999. a määruse 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ täiendamine. Juhime tähelepanu, et nimetatud määruse muutmise soovitus on kontrolliaruandes adresseeritud nii regionaalministrile (punkt 45), rahandusministrile (punkt 105) kui ka justiitsministrile (punkt 97). Oleme seisukohal, et antud määruse muutmise algatamise soovitus tuleks adresseerida justiitsministrile koostöös regionaalministri ja rahandusministriga.

Mis puudutab riigiasutuste asukohavaliku põhimõtete seadmist regionaalarengu strateegias (punktid 38 ja 74), siis nõustume selliste põhimõtete kokkuleppimise vajalikkuses, ent me ei ole kindlad, kas regionaalarengu strateegia on selleks kõige sobilikum. Riigi esindatuse tagamisele maakonnakeskuses aitaks kaasa nn riigimaja kontseptsiooni, mis seab eesmärgiks mitte ainult asutuste paigutamise ühte asulasse, vaid ka teenuse osutamise ühtse koha ehk teenindusleti, ellurakendamine (vastav Lääne maakonna näitel valminud kontseptsioon oli hiljuti regionaalministri ettepanekul arutlusel Vabariigi Valitsuses). Siseministeerium on haldusala asutuste uute hoonete projekteerimisel ja ehitamisel lähtunud põhimõttest paigutada võimalusel ühte hoonesse piirkonnas tegutsevad haldusala asutused (nt pääste- ja korrakaitseteenuste puhul).

Justiitsministri vastus: Normitehnika eeskirja kehtiv sõnastus võimaldab auditis toodud soovitusi rakendada ja nõutavaid andmeid seletuskirjas kajastada. Ei saa pidada otstarbekaks normitehnika eeskirja täiendamist iga valitsemisala iga valdkonna võimalike olukordade ja nende näitajate lõikes. Spetsiifiliste temaatiliste või valdkondlike metoodikate rakendamiseks võimaldab normitehnika eeskirja § 27 lõige 2 ministril koostada asjakohased juhendid. Samuti tuleb silmas pidada, et eelpool nimetatud töörühma poolt on väljatöötamisel õigusloomega tegelevatele ametnikele õigusaktide mõjude hindamiseks detailseid soovitusi sisaldavad juhendmaterjalid.

39. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, siseministrile ja sotsiaalministrile:

- Määrata valitsemisala asutuse ja nende kohalike esinduste asukoht kindlaks asutuse põhimääruses 2010. aasta jooksul.

- Hinnata ümberkorralduse kavandamisel nende mõju regionaalarengule, sh riigi teenuste kättesaadavusele, ja esitada analüüs seaduse eelnõu seletuskirjas.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste asukohad on nende põhimäärustes sätestatud. Eksamipunktide näol ei ole tegemist Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse kohalike esindustega, vaid konkreetsete eksamite läbiviimiseks ajutiselt renditud pindadega. Seega puudub võimalus sätestada eksamipunktid asutuse põhimääruses. Samuti ei ole see põhjendatud sisuliselt, kuna nõudlus eksamite läbiviimiseks piirkonniti võib muutuda.

Justiitsministri vastus: Tulenevalt kohtute seaduse § 9 lõikest 3, § 18 lõikest 3 ja § 22 lõikest 2 on kohtute teeninduspiirkonnad ja kohtumajade asukohad määratud justiitsministri 27.10.2005. aasta määruse nr 46 „Maa- ja halduskohtute kohtumajade täpsed asukohad ja teeninduspiirkonnad ning ringkonnakohtute asukohad“ §-des 1–3. Tartu Vangla, Tallinna Vangla ja Viru Vangla kriminaalhooldusosakondade tööpiirkonnad ja talituste asukohad on määratud iga vangla põhimääruses. Märkuse teise poolega, hinnata kaasnevaid mõjusid ja analüüsida neid seletuskirjas, arvestame kindlasti edaspidi eelnõude koostamisel.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaameti põhimääruses on sätestatud Keskkonnaameti aadress ning Keskkonnaameti mujal asuva struktuuriüksuse asukoht ja postiaadress määratakse selle struktuuriüksuse põhimääruses. Keskkonnaameti regioonide põhimäärustes on sätestatud regiooni kõigi kontorite asukohad ja postiaadressid. Samuti on kõigi kontorite asukohad ja postiaadressid avaldatud riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste riiklikus registris ning Keskkonnaameti veebilehel. Sellest tulenevalt leiame, et Keskkonnaameti kohalike esinduste asukohad ja aadressid on piisavalt õigusselgelt kindlaks määratud ning avalikustatud.

Keskkonnaministeerium on keskkonnahalduse ümberkorraldamist lõpetamas, mistõttu ei ole ümberkorraldustega seonduvat seaduse eelnõu ja seletuskirja lähiajal plaanis koostada. Juhul, kui tulevikus selline vajadus tekib, siis arvestame soovitusi ning selgitame ümberkorralduse mõju regionaalarengule põhjalikumalt.

Kultuuriministri vastus: Muinsuskaitseametil asuvad kohalikud esindused maakonnakeskustes. 2010. a jooksul fikseeritakse olemasolev olukord ka Muinsuskaitseameti põhimääruses. Juhul kui kavandame ümberkorraldusi, hindame eelnevalt nende võimalikku mõju muu hulgas regionaalarengule.

Põllumajandusministri vastus: Põllumajandusministeerium on viimastel aastatel tegutsenud aktiivselt, et parandada avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust kodanikele. Põllumajandusministeerium on üks väheseid riigiasutusi, mille allasutused asuvad igas maakonnas. Oleme järginud ning järgime edaspidi, et selline regionaalne jaotus säiliks. Seejuures oleme ümber korraldanud asutuste paiknemist, viies nende asutused maakondades võimalusel ühte asukohta. Nii on teenuste kättesaadavus kodanikele lähemal ning soodustab igapäevast otsesuhtlust riigiasutustega.

Rõhutame, et vajalik on üldine ruumiline planeering riigiteenuste kättesaadavuse osas. Oluline on kaardistada ja kategoriseerida riigi poolt pakutavad avalikud teenused ning kokku leppida riigi poolt osutatavate avalike teenuste (kaasa arvatud e-teenused) standard kodanikele kättesaadavuse osas, lähtuvalt nende kasutamise vajadusest ja eripärast. Samuti tuleks kokku leppida, millisel geograafilisel tasemel peavad riigi teenused ja riigiasutuste esindused olema kodanikele kättesaadavad. Antud auditist selgub, et iga ministeeriumi valitsemisala on määranud oma esindused erineval tasemel ilma ühtsete alusteta.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutuste põhimääruste ajakohastamise käigus 2010. a saab vastavalt Riigikontrolli ettepanekule sinna lisada ka struktuuriüksuste asukohad asula/aadressi täpsusega.

Rahandusminister nende soovitude kohta tagasisidet ei andnud.

Siseministri vastus: Märgime, et Politsei- ja Piirivalveameti asukoht on kindlaks määratud siseministri 30.09.2009. a määrusega nr 44 „Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus“, kus sätestatakse ühtlasi, et ameti mujal asuva struktuuriüksuse asukoht ja postiaadress nimetatakse struktuuriüksuse põhimääruses. Prefektuuride asukohad on kindlaks määratud prefektuuride põhimäärustes (siseministri 30.09.2009. a määrused nr 40, 41, 42 ja 43) ning prefektuuri struktuuriüksuste asukohad struktuuriüksuste põhimäärustes. Oleme seisukohal, et valitsemisala asutuste kohalike esinduste asukoha sätestamine asutuse põhimääruses ei ole otstarbekas. Peame oluliseks, et eelkõige on tähtis kohalike esinduste asukoha kohta informatsiooni kättesaadavus teenuse tarbijale (nt pidev informatsioon asutuse kodulehel ning muudatustest teavitamine meediakanaleid kaasates).

Kinnitame, et siseministeerium ja selle haldusalas olevad asutused arvestavad ümberkorralduste kavandamisel ja tegemisel, et teenused oleksid isikutele võimalikult lihtsalt ja mugavalt kättesaadavad. Muudatuste ja ümberkorraldustega kaasnevad mõjud kajastatakse eelnõude seletuskirjades.

Sotsiaalministri vastus: Täiendame nende valitsemisala asutuste põhimäärusi, mis ei ole kohalike esinduste asukohti määratlenud põhimäärusega. Juhul, kui soovime korraldada ümber valitsemisala asutuste tööd, siis kindlasti hindame ka ümberkorralduste mõju regionaalarengule, sh riigi teenuste kättesaadavusele.

Riigikontrolli üldine kommentaar: Praeguse ni on struktuuriüksuste asukoha kindlaksmääramise praktika asutuste põhimääruses olnud ebaühtlane. On asutusi, kes on struktuuriüksuse asukoha määranud oma põhimääruses (nt vanglate kriminaalhooldusosakonnad), ja on asutusi, kes annavad struktuuriüksuse asukohad struktuuriüksuse, nt mõne osakonna, enda põhimääruses. Riigikontrolli hinnangul soodustab see, kui valitsemisala asutused määravad piirkondlike struktuuriüksuste asukoha kindlaks oma põhimääruses, riigihalduse läbipaistvust, seda nii praegu kui ka tulevikus, ja annab huvitatud osapooltele senisest suurema võimaluse teha ettepanekuid ümberkorralduste planeerimise faasis.

40. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Algatada Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. aasta määruse „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse

kord“ muutmine ja täiendada määrust kohustusega kaasata regionaalminister valitsemisala organisatsioonipõhise arengukava koostamisse.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi seisukoht on, et Riigikontrolli soovitude täitmine aitab parandada riigiasutuste ümberkorralduste kooskõla strateegilistes arengukavades seatud eesmärkide elluviimisega. Rahandusministeerium on strateegilise juhtimise meetodikate arendamise raames koostöös teiste ministeeriumitega üle vaatamas strategiadokumentide, sh ministeeriumite valitsemisalade organisatsioonipõhiste arengukavade koostamise ja rakendamise seonduvat.

Valitsemisala asutuste territoriaalse korralduse muudatuste kajastamine organisatsioonipõhises arengukavas on vajalik, kuna see käsitleb kogu valitsemisala ülesandeid tervikuna ja võimaldab hinnata nende täitmiseks vajalikke ressursse ja organisatsiooni juhtimissüsteemi arendamise vajadust. Asutuste territoriaalse korralduse muutmine eeldab kindlasti muudatustega kaasnevat mõjude analüüsi, mis muu hulgas sisaldab ka avalike teenuste kättesaadavusega kaasnevat.

Kuna eelviidatud määrusega kooskõlas on ministeeriumid oma valitsemisala organisatsioonipõhised arengukavad kinnitanud ja riigieelarve 2011–2014 sisendina Rahandusministeeriumile 1. märtsiks 2010 esitanud, siis kirjeldatud arendusi ja töögrupi seisukohti on võimalik arvesse võtta valitsemisala organisatsioonipõhiste arengukavade koostamisel perioodiks 2012–2015.

Töökohad koonduvad Tallinnasse

41. Kuna puuduvad põhimõtted, kus peaks asuma riigi teenuste osutamise kohad, siis on praeguseks kujunenud olukord, et valitsussektori töökohad on koondunud eelkõige Tallinnasse. Et saavutada Eesti terviklik ja tasakaalustatud regionaalne areng, on oluline pidurdada rahvastiku pealinnapiirkonda koondumist.

42. Suuremad ümberkorraldused Keskkonnaameti ja Põllumajandusameti loomisel on siiski kaasa toonud spetsialistide töökohtade vähenemise väljaspool Tallinna või Harju maakonda (vt tabel 2). Eesti Töötukassa töötajate arv on tööturu keerulise olukorra tõttu aastal 2009 tõusnud nii Tallinnas kui ka väljaspool Tallinna. Politsei- ja Piirivalveameti loomisega seotud koondamiste kohta Riigikontrollil Siseministeeriumilt andmeid saada ei õnnestunud.

Tabel 2. Ümberkorralduste käigus toimunud koondamised ja loodud töökohad

Asutus	Muudatused teenistujate arvus kokku	Muudatused teenistujate arvus väljaspool Harjumaad
Keskkonnaamet	–85	–70
Eesti Töötukassa	+119,5	+92,5
Politsei- ja Piirivalveamet	Andmeid ei esitanud	Andmeid ei esitanud
Põllumajandusamet	–29	–23

Allikas: Riigikontrolli auditeeritute andmete alusel

43. Ka väiksemate asutusesiseste struktuurimuudatuste korral kaovad töökohad peamiselt maapiirkondadest. Näiteks on Sotsiaalkindlustusamet

koondanud tugiteenused regioonikeskustesse ning Tallinnasse ning muutnud töösuhet ekspertarstidega, mille tagajärjel on muutunud Tallinnas ja mujal Eestis asutavate töökohtade proportsioon. Võrreldes 1. jaanuari 2006. aasta andmeid sama kuupäeva andmetega 2009. aastast, on ameti teenistujate arv Tallinnas kasvanud üheksa võrra ja väljaspool Tallinna vähenenud 73 võrra.

Kas teadsite, et

- 27% Eesti elanikest elab asulates, kus on vähem kui tuhat elanikku.
- Linnades rahvaarvuga 20 000 – 50 000 elanikku elab Eestis 8%, Soomes 21% ja Rootsis 26% rahvastikust.

Sulev Mäeltsemees. Capital Cities of Baltic Sea Region: their Position in Human Habitation System, Public Administration and Economy. – Statistikas un Parvaldes Problemas 2007. Riga, 2007

44. Kuigi Siseministeerium asus auditi kestel seisukohale, et töökohtade säilitamine maapiirkondades on oluline, kuid kui riigi ülesandeid saab täita väiksema arvu inimestega nii, et teenuste kvaliteet ei halvene, ei ole ta töötajate arvu vähenemisele vastu, siis Riigikontrolli hinnangul tuleb enne töökohta kaotamist maakonnas igal asutusel veenduda, et olemasoleva personaliga suudetakse tähtaegselt teenindada kõiki kliente. Enne reformi tuleb analüüsida asutuse täidetavaid funktsioone ning nende täitmiseks seadustest tulenevaid tähtaegu. Kui seda ei tehta, siis ei taga ka klienditeeninduse olemasolu maakonnas automaatselt teenuse kättesaadavust, kuna kohapealne personal ei suuda kõiki kliente vajalikul tasemel teenindada. Töökohtade koondamine keskusse võib vähendada ministeeriumi kulutusi, kuid sealjuures ei ole arvestatud mõju kogu avaliku sektori ja inimeste kuludele. Sellele peaks vajaduse korral tähelepanu juhtima regionaalminister. Seda enam, et riigi ülesannete täitmise kvaliteet kohapeal mõjutab otseselt ka kohalikke omavalitsusi (nt suutlikkus kooskõlastada omavalitsuste üldplaneeringuid).

45. **Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Algatada koostöös justiitsministriga 2010. aasta jooksul Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmise ja täiendamise määrust nõudega esitada seaduseelnõu seletuskirjas täpsed andmed maakondade kaupa, kui palju ametnikke on kavas koondada ja kui palju jääb ametikohti alles.

Regionaalministri vastus: Oleme seisukohal, et nimetatud määruse muutmise saab algatada justiitsminister (vt ka seisukohta punkti 38 juures). Määruse muutmiseni saame omalt poolt eelnõude kooskõlastamisel jälgida, et seletuskirjas oleks toodud ametikohtade üldarvude prognoosid (alati ei ole võimalik eelnõu faasis täpselt kajastada andmeid, kui palju ametnikke on tarvis koondada).

Justiitsministri vastust vt punktist 38.

Riigi teenused ei ole igas Eesti paigas hästi kättesaadavad

46. Et anda hinnang riigi teenuste kättesaadavusele maakondades, analüüsis Riigikontroll koostöös ASiga Regio, kui hõlpsasti pääseb ühissõidukiga pensioniametite klienditeenindusse, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) ning Eesti Töötukassa büroodesse ja Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse (REKK)ksamipunktidesse. Analüüsimiseks kasutati rahvastikuregistri ja ühistranspordi registri 2009. aasta juuni keskpaiga andmeid.

47. Riigikontroll luges teenuse kättesaadavaks siis, kui 95% iga maakonna elanikest jõuab pooleteise tunni jooksul ühissõidukit kasutades riigiasutusse ega ela peatusest kaugemal kui linnulennul kolm kilomeetrit. (Vt kättesaadavuse arvutamise metoodikat osast „Auditi iseloomustus“.) Taolise mõõdu rakendamisel võib eeldada, et inimene saab riigiasutuses ühe tööpäevaga käidud ega pea väljaspool kodu ööbima.

48. Ühistranspordiseaduse alusel on kehtestatud soovituslik norm, mis näeb ette, et ühissõidukiga peaks maakonnakeskusesse jõudma kuni ühe tunniga ja jalgstikõik bussipeatusse ei või olla rohkem kui kolm kilomeetrit⁷. Riigikontroll võttis analüüsi aluseks maksimaalse aja, mis meie hinnangul võiks inimesel ühissõidukiga riigiasutusse jõudmiseks kuluda.

49. Ainult neljas maakonnas viieteistkümnest olid kõigi nelja analüüsitud asutuse klienditeenindused potentsiaalsetele klientidele kättesaadavad (vt tabel 3). KMA ja pensioniametite klienditeeninduste kättesaadavuse analüüsist võib järeldada, et maakonnakeskustes osutatavad teenused on halvasti kättesaadavad ligikaudu 30 000 inimesele. Riigikontrolli hinnangul halvendaks teenindusbüroode sulgemine ja teenuse pakkumise vähendamine praegusega võrreldes riigi teenuste kättesaadavust ja suurendaks väljaspool keskusi elavate inimeste kulutusi.

Tabel 3. Inimeste arv, kellel on halb ligipääs riigiasutusele, ja nende osakaal protsentides elanikkonnast, vanuserühmast või määratlemata kodakondsusega isikutest

Maakond	Pensioniamet	KMA	KMA* (60 min)	Töötukassa (15–62-aastased)	REKK* (määratlemata kodakondsusega isikud)
Harju (v.a Tallinn)	3091 (2%)	3125 (2%)	7989 (5%)	1600 (2%)	139 (1%)
Hiiu	516 (5%)	483 (5%)	1074 (10%)	345 (5%)	17 (100%)
Ida-Viru	2353 (1%)	3030 (2%)	6681 (4%)	2690 (2%)	1278 (4%)
Jõgeva	901 (3%)	1130 (3%)	3003 (8%)	319 (1%)	152 (31%)
Järva	1201 (3%)	1303 (4%)	1712 (5%)	803 (3%)	216 (43%)
Lääne	1112 (4%)	1930 (7%)	4357 (16%)	364 (2%)	726 (85%)
Lääne-Viru	4875 (7%)	12 642 (19%)	13 705 (21%)	4635 (11%)	1307 (51%)
Põlva	1439 (5%)	1499 (5%)	1712 (5%)	200 (1%)	134 (48%)
Pärnu	2189 (2%)	2874 (3%)	5949 (7%)	1834 (3%)	1722 (100%)
Rapla	1393 (4%)	1831 (5%)	2857 (8%)	1071 (4%)	199 (37%)
Saare	1381 (4%)	1714 (5%)	2262 (6%)	321 (1%)	188 (100%)
Tallinn	0 (0%)	0 (0%)	5412 (1%)	0 (0%)	2 (0%)
Tartu	777 (1%)	1492 (1%)	6628 (4%)	937 (1%)	78 (2%)
Valga	1048 (3%)	805 (2%)	2061 (6%)	328 (1%)	1696 (92%)
Viljandi	1952 (4%)	2847 (5%)	5558 (10%)	1071 (3%)	263 (62%)
Võru	501 (1%)	648 (2%)	1792 (5%)	328 (1%)	140 (54%)
Inimesi kokku	24 729	37 290	72 752	16 718	8257

* KMA – Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, REKK – Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus

Allikas: AS Regio

⁷ Teede- ja sideministri 7. juuni 2000. aasta määrus „Teenindustasemete soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole“ (RTL 2000, 67, 1033). Arvestab Euroopa Ühenduse Nõukogu määruste 684/92 (EÜT L 074, 2. märts 1992, lk 1) ja 11/98 (EÜT L 004, 8. jaanuar 1998, lk 1–9) nõudeid.

**Pensioniameti
klienditeenindusse ei pääse
inimesed hõlpsalt ühes
maakonnas**

50. Auditi vaadeldud teiste riigiasutuste teenuste (vt lisa F) kättesaadavust Riigikontroll rahvastiku ja ühistranspordi andmete alusel ei analüüsinud. Nende asutuste teenustele juurdepääsetavuse kohta võib kogutud info põhjal teha üldistatud järeldusi maakonna bussiühenduste ning rahvastiku paiknemise andmete alusel. Üldiselt on seitsmest teenuse osutajast neli korraldanud teenuse pakkumise kättesaadaval moel.

51. Auditi kriteeriumile ei vasta pensioniameti teenuste kättesaadavus Lääne-Virumaal (vt tabel 3 punase taustaga lahtrid). Kriitiline (vt tabel 3 kollase taustaga lahtrid) on olukord kahes maakonnas. Halva ligipääsu võimalusega on ligi 25 000 inimest (vt ka lisa I). Valdu, kus enam kui 5% elanikest pääseb teenuseid kasutama raskustega, on 52. Antud hinnang ei arvesta pensioniametite teeninduspiirkondi, vaid sõiduaega lähima klienditeeninduseni.

52. Ealise jaotuse järgi on halvem ligipääs vanemaealistel inimestel. 65 vallas on enam kui 5% pensioniealistest raskustes pensioniametisse pääsemisel.

53. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile ja Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile: Parandada koostöös maavanematega pensioniameti teenuste kättesaadavust Lääne-Viru, Lääne, Hiiu, Põlva, Rapla, Saare ja Viljandi maakonnas.

Sotsiaalministri vastus: Püüame leida lahendusi kulude rahastamiseks 2011. a riigieelarve protsessi käigus, et parandada pensioniameti teenuste kättesaadavust kontrolliaruandes viidatud maakondades. Samuti otsime muid võimalusi, mis ei vaja täiendavaid eelarvevahendeid, teenuste kättesaadavuse parandamiseks.

Sotsiaalkindlustusameti peadirektori vastus: Lähtudes Riigikontrolli soovitusest, kavandame koostööd maavanematega, et leida täiendavaid võimalusi pensioniametite klienditeeninduse kättesaadavuse parandamiseks aktis loetletud piirkondades.

**Kodakondsus- ja
Migratsiooni ameti büroosse
on keeruline pääseda kahes
maakonnas**

54. Auditi kriteeriumile ei vasta Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti teenuste kättesaadavus Lääne maakonnas ja Lääne-Viru maakonnas (vt tabel 3). Kriitiline on olukord viies maakonnas. Enam kui 37 000 inimesel on halb ligipääs KMA büroodele (vt ka lisa J). 74 vallas on rohkem kui 5% elanikest halb ligipääs KMA büroosse. Pensioniametite lahtiolekuaegadega võrreldes ei sobi Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti büroode lahtiolekuaeg busside saabumise ajaga. Kundas näiteks jõudis suvel 2009 buss Rakverre hommikul liiga vara.

55. Kui võtta ligipääsu mõõduks ühistranspordiseaduse alusel kehtestatud soovituslik norm (sõiduaeg maakonnakeskusele üsks tund), siis inimeste arv, kellel on halb ligipääs KMA büroodele, kahekordistus (vt tabel 3 tulp „KMA (60 min)“). Enam kui 5% elanikest on sellisel juhul halb ligipääs KMA büroodesse üheksas maakonnas ja 116 vallas.

56. Riigikontrolli soovitus siseministrile ja Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile: Parandada koostöös maavanematega kodakondsus- ja migratsiooni teenuste kättesaadavust Lääne-Viru, Hiiu ja Põlva maakonnas.

Siseministri vastus: Punktides 56 ja 75 siseministrile tehtud soovitude – parandada kodakondsus- ja migratsiooniteenuste kättesaadavust ning otsida vajaduse korral koostöövõimalusi kohapealsete riigi- või kohaliku omavalitsuste asutustega – osas kinnitame, et siseministeeriumi haldusalas olevad asutused arvestavad teenuste kättesaadavuse planeerimisel oma eelarveliste vahendite piires sellega, et teenus oleks isikutele võimalikult hästi kättesaadav. Siinkohal on aga oluline arvestada ka turvanõuete ja -standarditega (nt isikuandmete kaitse, isikut tõendavate dokumentide hoidmine), mistõttu koostöövõimalustel teiste riigiasutuste kohalike esindustega on teatavad piirangud. Isikutel on kodakondsus- ja migratsiooniteenuseid vaja üldjuhul kasutada suhteliselt harva. Kohustuslikku isikut tõendavat dokumenti (ID-kaarti) peab isik taotlema iga viie aasta järel. Siseministeerium on arendanud kodakondsus- ja migratsiooniteenuseid selliselt, et isikutel oleks võimalik enamikul juhtudel kasutada e-teenuseid, vältimaks isikliku teenindusbüroosse pöördumise vajadust. Tulenevalt eeltoodust leiame, et kodakondsus- ja migratsiooniteenused on kodanikele piisavalt kättesaadavad. Täiendavate büroode avamist ei ole tulenevalt eelarvelistest vahenditest ning vajaliku teenuse mahust ministeerium planeerinud. Mis puudutab korrakaitse- ja päästeteenuseid, siis Politsei- ja Piirivalveamet teeb tihedat koostööd teiste riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustega. Politseilise teenuse osutamine toimub analüüsipõhiselt vastavalt ressursside mahule ööpäevaringselt. Mitmetes väiksema õnnetusriskiga piirkondades on päästeteenuse osutamine korraldatud koostöös kohalike omavalitsustega (28 abikomandot 74-st).

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: Oleme seisukohal, et teenuste kättesaadavuse planeerimisel oleme arvestanud oma eelarveliste vahendite piires teenuste võimalikku parimat kättesaadavust ning hetkel ei pea täiendavate klienditeeninduste avamist ja olemasolevate teeninduste lahtioleku muutmist vajalikuks ja otstarbekaks. Oleme seisukohal, et kodakondsus- ja migratsiooniteenused on kodanikele piisavalt kättesaadavad, võttes arvesse asjaolu, et vastavaid teenuseid on isikutel üldjuhul vaja kasutada suhteliselt harva ning kohustuslikku isikut tõendavat dokumenti peab isik taotlema iga viie aasta järel. Tulenevalt Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisest 01.01.2010. a (liideti Politseiamet, Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet) lähtume teenuste kättesaadavuse arendamisel endise kolme ameti klienditeeninduste riskasutamise võimalustest.

Eesti Töötukassa esindustele on halb ligipääs ühes maakonnas

57. Eesti Töötukassa bürood asuvad 27 asulas. Auditi kriteeriumile ei vasta töötukassa teenuste kättesaadavus Lääne-Virumaal (vt tabel 3). Kriitiline on olukord Hiiu maakonnas. Ligi 17 000 tööealisel inimesel on Eesti Töötukassa büroodele halb ligipääs (vt ka lisa K). 51 vallas on töötukassasse raske ligi pääseda rohkem kui 5% elanikest.

58. Riigikontroll analüüsis 2009. aasta augusti lõpu seisuga nende töötute osakaalu kõigist Eestis registreeritud töötutest, kes elavad asulates, kust on halb ligipääs töötukassa büroodele, ning leidis, et see vastas tööealiste inimeste osakaalule samades asulates. 14. jaanuari 2010. aasta seisuga on end töötuna arvele võtnud 89 410 inimest. Kuna töötute arv on kasvanud, võib eeldada, et ka inimeste arv, kellele töötukassa teenused pole kättesaadavad, on suurenenud.

59. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile ja Eesti Töötukassa juhatuse esimehele: Parandada koostöös maavanematega töötukassa teenuste kättesaadavust Lääne-Viru ja Hiiu maakonnas.

Sotsiaalministri vastus: Teeme Eesti Töötukassa juhatusele ettepaneku otsida võimalusi teenuste kättesaadavuse parandamiseks kontrolliaruande eelnõus viidatud maakondades. Samas juhime Teie tähelepanu asjaolule, et tööturuteenuse ja -toetuste seaduse § 4 lg 4 kohaselt peab töötukassa tagama, et kliendid saavad oma õigusi realiseerida vähemalt igas maakonnas. Hetkel on Eesti Töötukassa osakondade arv 15 ning klienditeenindus toimub juba 27 kohas.

Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Eesti Töötukassa piloteeris 2009. a oktoobris-novembris mobiilse nõustamise teenust piirkondades, kus tööotsinguteks vajaliku informatsiooni ja tööturumeetmete kättesaadavus on asukoha tõttu piiratud. Marsruudi koostamisel tegid töötukassa maakondlikud osakonnad koostööd kohalike omavalitsustega ning arvestasid nendepoolseid soovitusi teenuse osutamise asukohtade osas.

Käesoleval aastal on juba alustatud ning jätkub mobiilse nõustamise teenuse osutamine. Teenuse kättesaadavuse planeerimisel on arvestatud kohalike omavalitsuste ettepanekutega, kasutajate vajadustega, lähtudes elukohast ja ühistranspordi kasutamise võimalustest ning kontrolliaruande eelnõus toodud soovitustega.

Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuseksamipunktis toimuvaleksamile ei pääse bussigapaljudest maakondadest

60. Auditi kriteeriumile ei vasta eksami- ja kvalifikatsioonikeskuse teenuse kättesaadavus 12 maakonnas (vt tabel 3). Halb ligipääs REKKi eksamipunktileksamipäeval on enam kui 8000-l määratlemata kodakondsusega isikul (vt ka lisa L). Pärnu, Lääne-Viru, Valga ja Ida-Viru maakonnas elab igaiühes enam kui tuhat inimest, kes pääsevad eksamipunkti raskustega.

61. REKKi eksamipunktid paiknevad küll aladel, kus elab määratlemata kodakondsusega isikuid suuremal hulgal, kuid selleks, et tagada ka teiste maakondade elanikele võimalus sooritada eksam mõistliku aja ja raha kuluga, korraldab REKK eksameid väljaspool eksamipunkte. Arvestades halba ligipääsu eksamipunktile 11 maakonnas, on selline praktika Riigikontrolli hinnangul põhjendatud. REKKi esindaja märkis auditi kestel, et toimunud ja tõenäolised eelarvekärped seavad kahtluse alla, et väljaspool eksamipunkte suudetakse korraldada vajalikul hulgal eksameid.

62. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile ning Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktorile: Jätkata eksamite korraldamist maakondades vastavalt nõudlusele.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium toetab maakondlike eksamite korraldamise jätkamist Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse poolt nõudluse olemasolu korral.

Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktori vastus: Nõudluse ja rahaliste vahendite olemasolu korral jätkab Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus eksamite korraldamist maakondades vähemalt kaks korda aastas.

Maakonnakeskustepõhine teenindusvõrk kindlustab enamikule inimestest teenuste kättesaadavuse

63. Vaatamata ühtsete põhimõtete puudumisele riigi kohahalduses, võib auditeeritud asutuste teenindusvõrke analüüsides täheldada, et teenuse osutamine on korraldatud maakondliku printsiibi põhjal. Mõne teenuse puhul on seaduses kehtestatud nõue osutada seda igas maakonnas. Näiteks tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt peab Eesti Töötukassa tagama, et töötud, tööotsijad ja tööandjad saaksid tööturuteenuste ja -toetustega seotud õigusi ja kohustusi realiseerida vähemalt igas maakonnas. Riigikontrolli arvates on see hea praktika.

Kas teadsite, et

Harjumaa elanikest elab 73% Tallinnas, Tartumaa elanikest 66% Tartus, Pärnumaa elanikest 48% Pärnus, Järvamaa elanikest 44% Paldiskis ja Jämsas, Jõgeva maakonna elanikest 16% Jõgeval ja Põlva maakonna elanikest 20% Põlvas.

Riigikontrolli rahvastikuregistri põhjal

64. Enamik auditeerituist peab maakondlikku esindatust sobivaimaks lahenduseks ja on oma teenuste osutamise nõnda ka korraldanud. Näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi jaoks on ülesannete täitmisel oluliseks partneriks maavalitsuste haridusosakonnad. Maavalitsustega on ülesannete täitmiseks sõlmitud koostöölepingud. Tarbijakaitseamet teeb maakondades kaastööd tarbijakaitse valdkonnas tegutsevate kodanikeühendustega. Muinsuskaitseamet on mitmes maakonnas delegeerinud osa ülesannetest kohalikule omavalitsusele ja tegutseb mõnel pool maavalitsuse ruumides. Põllumajandusministeerium kavandab kõigi valitsemisala asutuste koondamist maakonnas ühte hoonesse. Ka Riigikontroll on seisukohal, et riigi teenuseid tuleb osutada maakonnakeskustes, et teenuste kättesaadavus ei halveneks, vajaduse korral kaasates partnereid, jagades kinnisvarakulusid või leides muu sobiva võimaluse teenuste osutamiseks kohapeal.

Kas teadsite, et

Eesti keskmine riigi- ja kohalike maanteede tihedus on 0,79 km/km² (maakondade pindala järgi, s.o arvestamata Peipsi järve ja teisi piiriveekogusid), Võrumaal 1,21 km/km², Põlvamaal 0,95 km/km² ja Valgamaal 0,98 kilomeetrit teid ühe ruutkilomeetri kohta.

Riigikontrolli kogumiku „Maakonnad arvudes“ põhjal

65. Riigiasutuse klienditeeninduste tegutsemist maakonnakeskustes toetab vähemalt kaks argumenti. Kagu-Eesti maakondades tagab hea ligipääsu esindustele Eesti keskmisest tihedam teedevõrk, mistõttu on vähem inimesi, kes elavad bussipeatusest kaugemal kui kolm kilomeetrit. Keskmisest hõredam on riigi- ja kohalike maanteede võrk Ida-Virumaal (0,50 km/km²) ja Pärnumaal (0,57 km/km²), kuid neis maakondades tagab hea ligipääsu esindustele inimeste koondumine Narva, Kohtla-Järvele, Sillamäele ja Jõhvi (80% maakonna elanikest) ning Pärnu (48% maakonna elanikest).

66. Suure osa inimeste jaoks mõjutab riigi teenuste kättesaadavust otseselt ühistranspordi korraldus. Seda arvestades nägi regionaalarengu strateegia tegevuskava ette, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Siseministeeriumi töötaksid koos välja ühistranspordi korralduse ühtsed standardid. Selliseid standardeid välja töötatud ei ole.

67. Auditeeritud arvestavad ühissõidukite liine oma vastuvõtuaegade planeerimisel erinevalt (vt lisa D). Rohkem lähtuvad ühissõidukite graafikutest need asutused, kus peamiselt tegeletakse klienditeenindusega, ja vähem need, kus tegeletakse ka muude funktsioonide täitmisega, näiteks riikliku järelevalvega. Riigikontrolli hinnangul tuleks riigiasutuste lahtiolekuaegade kujundamisel arvestada ühissõidukite liinidega.

Teenuste osutamine ainult regioonikeskustes ei taga riigi teenuste kättesaadavust

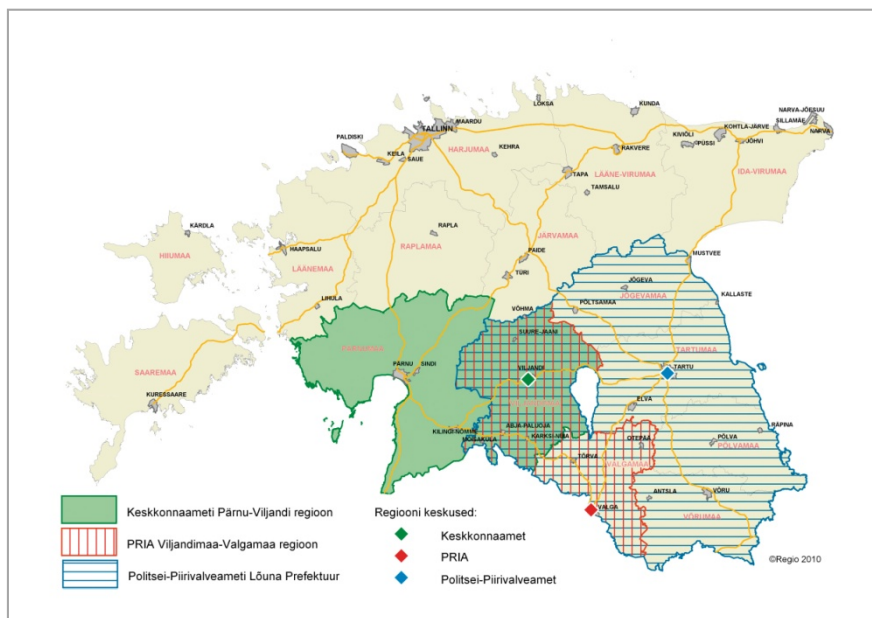
Kas teadsite, et

Eesti maa-ala jaotati 15 haldusüksuseks 1964. aasta detsembris, kui moodustati Kohtla-Järve rajoon.

ENSV Teataja 1964, 51, 224

68. Riigi halduskorralduse diskussioonides on viimastel aastatel põhiliseks jututeemaks olnud maavalitsuste roll ja vajadus sellise institutsiooni järele. Riigi kohahalduse vaates on siin küsimus kahetine: kas kujundada oma teenindusvõrk välja maakonna- või suuremate regioonikeskuste põhjal ning kellega teha koostööd teenuste pakkumisel konkreetses keskus.

69. Maakonnast suuremate regioonide moodustamiseks puuduvad ühtsed põhimõtted ja ka koostöö riigiasutuste vahel ning selle tulemusel ei kattu mitme riigiasutuse regioonide maa-ala ning regioonide arv ei ole sama (vt lisa E). Olenevalt osutatavate teenuste iseloomust taotlevad riigiasutused võimalikult ühesuuruseid regioone kas rahvaarvu või siis pindala aluseks võttes. Näiteks Viljandi maakond on Keskkonnaametis ühes regioonis koos Pärnumaaga, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametis (PRIA) koos Valgamaaga, Tarbijakaitseametis koos Jõgevamaaga, pensioniametis koos Tartumaa, Jõgevamaa jt Kagu-Eesti maakondadega (vt tabel 4).



Viljandimaa kuulumine regioonidesse

Allikas AS Regio

70. Riigiasutuste regioonide erinev territoriaalne ulatus on toonud kaasa olukorra, et regioonikeskused paiknevad mõne maakonna inimeste jaoks eri suundades. Näiteks võib tuua Viljandi (vt tabel 4), Rapla ja Järva maakonna. Rapla maakond kuulub regioonidesse, mille keskused on Pärnus, Türil ja Tallinnas; Järva maakond kuulub regioonidesse, mille keskused on Pärnus, Türil, Rakveres ja Tallinnas.

Tabel 4. Viljandi maakonna kuulumine regioonidesse

Asutus	Regioon	Regiooni- keskus	Maakonnad regioonis
Politsei- ja Piirivalveamet	Lõuna Prefektuur	Tartu	Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi , Võru
Tööinspeksioon	Lõuna inspeksioon	Tartu	Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi , Võru
Keskonnaamet	Pärnu-Viljandi regioon	Viljandi ⁸	Pärnu, Viljandi
Muinsuskaitseamet	Lõuna-Eesti järelevalveosakond	Tartu	Ida-Viru, Jõgeva, Lääne-Viru, Põlva, Tartu Valga, Viljandi , Võru
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet	Viljandi-Valgamaa büroo	Valga	Valga, Viljandi
Sotsiaalkindlustusamet	Tartu Pensioniamet	Tartu	Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi , Võru
Tarbijakaitseamet	Viljandi- ja Jõgevamaa talitus	Viljandi	Jõgeva, Viljandi
Halduskohus	Tartu Halduskohtu Tartu kohtumaja	Tartu	Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi , Võru
Kriminaalhooldus	Tartu vangla kriminaalhooldus-osakond	Tartu	Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi , Võru

Allikas: Riigikontroll

71. Ka nendes riigiasutustes, kus regionaalset juhtimistasandit loodud ei ole, hakkavad teeninduspiirkondade kaudu välja kujunema suuremad regioonid. Näiteks Tarbijakaitseameti maakondlikest talitustest on viimastel aastatel liidetud Tartu ja Põlvamaa talitused, Viljandi ja Jõgevamaa talitused, Pärnu ja Raplamaa talitused ning Lääne ja Hiiumaa talitused.

72. Riigikontrolli hinnangul tuleb seni, kuni riigi infrastruktuur (sh ühistranspordi korraldus) on üles ehitatud maakonnakeskuste põhjal, vältida, et riigi teenuste osutamine tsentraliseeritakse regioonikeskustesse või pealinna ja loobutakse maakonnakeskustepõhisest teenindusvõrgust. Enamiku teenuste puhul, mille osutamisel peab inimene ilmuma riigiametniku palge ette või ta soovib seda ise, ei takista õigusaktid praegu riigiasutuse esinduse sulgemist maakonnas. Riigikontrolli arvates tuleb anda inimestele kindlustunne, et riigi teenuste kättesaadavus on alates mingist tasemest (nt maakond) tagatud.

73. Riigikontrolli arvates on otstarbekam, kui seaduse tasandil lepatakse kokku regioonide arvus ja maa-alas ning regioonikeskuse asukohas. Siis oleks inimestel suurem selgus, tekiks võimalus kujundada lisaks maakonnal põhinevale ühistranspordile ka regioonikeskusele tuginevaid liine ning korraldada tugiteenuste osutamist eri ministeeriumite piirkondlike struktuuriüksuste vahel.

⁸ Siin juhataja asukoha tähenduses.

74. Riigikontrolli soovitusd regionaalministrile:

- Seada regionaalarengu strateegias eesmärgiks tagada riigiasutuste esindatus maakonnakeskustes nende teenuste osutamiseks, mis nõuavad inimese isiklikku kohaletulekut, mahukat nõustamist või mis annavad inimesele eluga toimetulekuks hädavajalikke õigusi.
- Analüüsida teenuste kättesaadavuse aspektist ministeeriumite valitsemisala asutuste regionaalset korraldust ning moodustatud regioonide sobivust ja kooskõla Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega ja regionaalarengu strateegia eesmärkidega 2012. aasta jooksul. Vajaduse korral algatada seaduse ja strateegia muutmine.

Regionaalministri vastus: Oleme seisukohal, et ministeeriumidel on õigus kujundada ümber oma valitsemisala asutusi, sh nende kohalikke esindusi, tulenevalt nende poolt täidetavate ülesannete ja osutatavate teenuste spetsiifikast. Asutuse poolt isikutele suunatud teenuste sihtrühmad, tarbimise sagedus ja maht ning teenuse osutamise viis on vägagi erinevad, mistõttu kahtleme seaduses või strateegias ühtsete (st standardsete) teeninduspiirkondade määramise võimalikkuses ja otstarbekuses. Sellegipoolest oleme valmis vajadusel analüüsima riigiasutuste regionaalsete teeninduspiirkondade teemat regionaalarengu strateegia ajakohastamise käigus 2012. aasta lõpuks.

75. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, keskkonnaministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Otsida vajaduse korral koostöövõimalusi kohapealsete riigi- või kohaliku omavalitsuse asutustega või korraldada ise regulaarselt teenuse osutamist kohapeal, sellest elanikke piisavalt pika ajavaruga ette informeerides.

Haridus- ja teadusministri vastus: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus teeb juba täna eksamite korraldamisel ja info levitamisel koostööd Politsei- ja Piirivalveameti regionaalsete esindustega kõikides maakondades ning samuti mitmete kõrgkoolidega. Info eksamite kohta on kättesaadav ning eksamitele on võimalik registreerida ka väljaspool eksamipunkte. Samuti arendab Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus käesoleval ajal e-teenuseid, mis vähendavad tulevikus isikute vajadust eksamipunkte külastada (e-tunnistus, e-eksam).

Justiitsministri vastus: Kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku § 19 lõike 1 teise lause kohaselt võib halduskohus kaebaja taotlusel või omal algatusel ning kooskõlastatult vastava maakohtu esimehega otsustada kohtuistungil pidamise kaebajale lähima maakohtu ruumides. Seega on auditis tehtud ettepanek ka täna teostatav.

Mis puudutab kriminaalhooldusosakondade koostööd riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega, siis märgime, et osakondadel on olemas kohalikul tasandil toimiv koostöövõrgustik. Nt on kriminaalhooldusosakondadel väiksemates kohtades kokkuleppel kohaliku omavalitsuse üksusega avatud vastuvõtupunktid vallamajaruumides.

Keskkonnaministri vastus: Arvestades seda, et Keskkonnaametil on kontorid kõigis maakondades ning kõigis maakondades osutatakse avalikke teenuseid esmaspäevast reedeni, on soovitus alates Keskkonnaameti loomisest täidetud.

Põllumajandusministri vastus: Nõustume soovitusena ning soovime täiendada ettepanekut soovitusena, et teenuse osutamise vajadust kohapeal tuleb analüüsida lähtuvalt teenuse iseloomust (sihtgrupp, kasutamise tihedus jne) ja teenuse osutamise võimalustest (nt transpordiühenduse olemasolu).

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas toimub antud põhimõtte rakendamine kalapüügilubade väljastamisel. Piirkondlikud kalamajandusosakonna inspektorid käivad regulaarselt ja etteteatutult kalapüügilubade taotlejatega kohtumas, et teha püügilubade taotlemine kodanikele mugavaks. Ressursside optimaalseks planeerimiseks tehakse seda vastavalt vajadusele: näiteks Võrumaal on sihtgrupis ligikaudu paar kutselist kalapüügiloa taotlejat, seega korraldatakse kohtumisi kaks korda kuus, seevastu kohtades, kus nõudlus antud teenuse järele on suurem, käiakse kokkulepitud aegadel vähemalt kord nädalas. Seega on oluline analüüsida avalike teenuste osutamist lähtuvalt sihtgrupist ja nende vajadusest kodanikele.

Rahandusminister ei ole oma vastuses soovitusena kohta selget seisukohta väljendanud.

Siseministri vastust vt punktist 56.

Sotsiaalministri vastus: Ministeeriumi ja valitsemisala asutuste töötajad otsivad igapäevaselt võimalusi teenuste paremaks korraldamiseks, tehes selleks muuhulgas koostööd kohalike omavalitsustega. Mõningatel juhtudel seab teenuste kättesaadavusele piirangud meil kasutada olevad eelarvevahendid. Samuti seab piiranguid teenuse spetsiifika. Näiteks töötuna arvelevõetud inimene peab otsima aktiivselt tööd ja pöörduma töötukassasse tööotsimiseks ning täitma tööotsimiskava. Lähtudes teenuste osutamise spetsiifikast ei ole võimalik tööle saamisega seotud nõustamist hajutada kohapealsete riigi või kohaliku omavalitsuse asutustega.

Riigikontrolli üldine kommentaar: Riigikontrolli hinnangul on üks võimalus riigi põhiteenuste (sh näiteks teenused, kus inimesel on seadusest tulenevalt kohustus isiklikult asutusse kohale minna, mida kasutatakse massiliselt, mis eeldavad mahukat nõustamist või mis annavad eluga toimetulekuks hädavajalikke õigusi) hea kättesaadavuse tagamiseks maakondades osutada teenust maakonnas perioodiliselt omal algatusel või kui võimalik, siis koostööpartnerite kaudu.

76. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Töötada välja koostöös Siseministeeriumiga regionaalarengu strateegia tegevuskavas ette nähtud ühtsed ühistranspordi korralduse standardid ning tagada, et nende rakendamisel ei halveneks riigi teenuste kättesaadavus. Koostöös maavanematega tagada, et täidetak avalikule kohalikule liiniveole kehtestatud teenindustaseme soovituslikud normid.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ühistranspordi teenindustase on reguleeritud teede- ja sideministri 7. juuni 2000. a määrusega nr 41 „Teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole“ (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=82599>). Nõustume, et ühistranspordi teenindustaseme ja kvaliteedi standardid maakonnaliikluse osas vajavad ülevaatamist ning nimetatud määrus selles osas täiendamist. Oleme antud tööga ka alustanud ning esialgne ettepanek

on esitatud maavalitsustele. Hetkel käivad nendega läbirääkimised. Piirkondade eripärade tõttu on ühtsete nõuete väljatöötamine, nendes kokku leppimine ja nende kehtestamine aeganõudev ja keeruline protsess. Kui need standardid kehtestada kohustulikena, on ühtlasi vajalik lahendada ka standardite täitmise kontrolli küsimus. Maavalitsustel puudub sageli ressursid piisava järelevalve teostamiseks. Antud probleemi lahendamise koostöös Maanteeametiga, kellel on alates eelmisest aastast maakondliku bussiliikluse kavandamise ja korraldamise funktsioon vastavalt ühistranspordiseaduse §-le 81.

Ümberkorralduste eesmärgiks ei ole riigi teenuste kättesaadavust parandada

77. Praktikas mõjutavad riigi teenuste kättesaadavust kõige vahetumalt riigiasutuste organisatsioonilised muudatused. Praegu sõltuvad riigi teenuste kättesaadavuse tagamine ja riigiasutuste võrgu kujundamine suurel määral riigiasutuste juhtide ja ministeeriumi ametnike arusaamast, kus ning kuidas konkreetse teenuse pakkumine korraldada. Sageli arvestatakse sellisel juhul ainult teenuse osutamise majanduslikku efektiivsust ning vähem analüüsitakse inimeste tegelikke võimalusi ja vajadusi riigiga asju ajada. Riigikontroll vaatas, kas viimase aja ümberkorralduste käigus on arvestatud riigi teenuste kättesaadavusega.

78. Riigiasutuste töö ja ülesehituse ümberkorraldamine ei ole üksnes asutusesisene küsimus. Avalikkuse informeerimiseks ja riigieelarve planeerimiseks tuleb kavandatud muudatused kirjeldada ministeeriumi organisatsioonilises arengukavas. Ümberkorraldust kirjeldav seletuskiri peab andma ülevaate põhjustest, miks muudatusi on tarvis teha, kirjeldama mõõdetavad muudatuste eesmärgid ning esitama arvutused muudatustega seotud kulude kohta. Seda selleks, et hiljem hinnata muudatuste tõhusust ja mõjusust.

Strateegiline planeerimine riigiasutuste ümberkorralduste juhtimisel ei tööta

79. Ministeeriumi organisatsiooniline arengukava on osa valitsuse strateegiline planeerimise süsteemist. Kõik ministeeriumis ja tema valitsemisalas planeeritavad muudatused kirjeldatakse selles dokumendis nelja-aastase perspektiiviga. Nii tagatakse, et info ümberkorralduste kohta oleks varakult kättesaadav huvirühmadele ning algaks aegsasti nende kaasamine ümberkorralduste ettevalmistamisse. Samuti, et eelarve planeerijad saaksid paremini juhtida eelarve kulusid ning saavutada säästu riigi teenuste pakkumisel.

80. Auditi käigus selgus, et neljast auditeeritud ümberkorraldusest (vt punkt 10) vaid üks lähtus organisatsiooni arengukavast. Ministeeriumid ei planeeri oma arengukavades valitsemisala asutustega seotud ümberkorraldusi ette, vaid kajastavad sageli neid arengukavades tagantjärele (vt lisa G). Näiteks ministri 6.1.2009. aasta käskkirjaga kinnitatud Keskkonnaministeeriumi arengukavas aastateks 2009–2012 ega ka varasemates arengukavades ei nähtud ette Keskkonnaameti moodustamist ja valitsemisala asutustena nimetati endiselt Riiklikku Looduskaitsekeskust, Kiirguskeskust ja keskkonnateenistusi. Keskkonnaamet alustas tööd 1. veebruaril 2009. Ameti moodustamist ei kajastanud ka ministeeriumi tööplaan. Riigikogus teatas minister, et alus Keskkonnaameti arengukavas kajastamiseks tekib alles seaduse

vastuvõtmisel. Keskkonnaamet leidis toimiva asutusena märkimist arengukavas 2010–2013, mis kinnitati 4. märtsil 2009.

81. Väljaspool strateegilise planeerimise süsteemi kiirelt elluviidud ümberkorraldused valitsemisalas ei võimalda huvirühmasid kaasata ja põhjustavad nendega vastuolusid. Viimane ilmnes eriti selgelt Keskkonnaameti ümberkorraldamisel. Seevastu Tööturuameti ülesannete Eesti Töötukassale üleandmine oli eelnevalt sotsiaalpartneritega kokku lepitud ja vastuolusid ei tekkinud.

82. Ümberkorralduste vastavust organisatsiooni arengukavale jälgib Rahandusministeerium. Auditi käigus selgus, et eksisteerib põhimõte, mille kohaselt tehakse ümberkorraldused olemasoleva eelarve piires. Kuna seetõttu puudub otsene risk, et eelarvekulud kasvavad, siis kooskõlastab Rahandusministeerium ka need ümberkorralduse kavad, mida ei ole mainitud organisatsiooni arengukavas (vt lisa G). Riigikontrolli hinnangul on see halb praktika, mis ei soodusta säästlikkust teenuste pakkumisel, kinnistab riigiasutuste väljakujunenud kulubaasi ja vähendab kogu strateegilise planeerimise süsteemi tõsiseltvõetavust.

83. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Algatada Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. aasta määruse „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ muutmine ja täpsustada organisatsioonilise arengukava sisunõuded ja lisada sinna organisatsiooni võrgustrateegia, mille täpses sisus leppida kokku regionaalministriga hiljemalt 2012.–2015. aasta riigieelarve strateegia koostamise ajaks.

Rahandusministri vastust vt punktist 40.

Ümberkorraldused tehakse organisatsiooni, mitte inimeste vajadustest lähtuvalt

84. Riigiasutuse ümberkorraldusel saab olla kaks põhimõttelist ajendit: pakkuda riigi elanikele paremat teenust või pakkuda olemasolevaid teenuseid efektiivsemalt (st sama palju ja sama kvaliteediga, aga väiksema rahaga). Selleks tuleb ümberkorralduste planeerimisel seletuskirjas üheselt mõistetavalt fikseerida muudatusi ajendavad probleemid ja nende põhjused, samuti ka ümberkorralduse eesmärgid ja kulud.

85. Riigiasutuste ümberkujundamisel tuleb hinnata, kas praegune asutuse töökorraldus on põhjustanud inimestele probleeme ning miks on inimese seisukohalt parim lahendus just valitud organisatsiooniline muudatus. Samuti tuleb hinnata võimalikke alternatiive. Selliseid selgitusi Riigikontroll ümberkorraldusi puudutavate seaduseelnõude seletuskirjades ei tuvastanud, olgugi et Põllumajandusameti ja Keskkonnaameti loomisest ning Tööturuameti funktsioonide üleandmisel Eesti Töötukassale oli kaalutud uue organisatsiooni alternatiive.

86. Ümberkorralduste põhjuste kirjeldamiseks kasutatakse planeerimise faasis ja eelnõu seletuskirjas tervet hulka bürokraatlikke märksõnu, kuid inimeste tegelike vajadustega põhjendatakse ümberkorraldust harva (vt ka lisa H). Riigikontrolli küsimustikule saadetud vastustest ning auditeeritud asutuste juhtidega korraldatud intervjuudest selgub, et valdavalt peetakse ümberkorralduste põhjuseks organisatsiooni vajadusi, millel puudub otsene seos teenuste kasutajate vajadustega. Seepärast saab Riigikontrolli

Ümberkorralduse vajaduse põhjendused ei ole sisulised

Kas teadsite, et

demokraatlik otsustamine eeldab infot ning teadmisi otsuste eelduste, sisu ning tagajärgede kohta.

hinnangul pidada seletuskirjas antud selgitusi formaalseks õigustuseks juba tehtud valikutele ja Riigikogu liikmetel puudub tegelikult informeeritud otsuse tegemiseks alus.

87. Seletuskirjades ei ole selgesti väljendatud seda, kuhu, mil viisil ja milliste vahenditega soovitakse jõuda (vt lisa H). Kuna selged eesmärgid puuduvad, siis pole võimalik ka hiljem anda adekvaatset hinnangut muudatuste eesmärgipärasusele. Intervjuude käigus nentisid auditeeritud, et ümberkorraldust võib ebaõnnestunuks lugeda vaid siis, kui kaasnevad olulised ja avalikkusele nähtavad korralduslikud tõrked teenuste pakkumisel (pikad järjekorrad, tõrkuv infosüsteem, menetlustähtaegade massiline ületamine jmt), muul juhul on ümberkorralduse tulemused juhtkonda rahuldavad.

88. Suur osa tähelepanust kulub asutuste tugiteenuste ning juhtimiskorralduse muutmisele, mis on tavapäraselt ka ümberkorralduse peamine eesmärk. Sisulise tegevuse ümberkorraldamisega, mis otseselt mõjutab teenuste kvaliteeti (sh kättesaadavust), asutakse tegelema pärast uue asutuse käivitumist. Näiteks Keskkonnaamet alustas oma toimingute (või menetluste) optimeerimist pärast moodustamist. Vaadeldud suuremate ümberkorralduste puhul võis ümberkorralduse eesmärke mitmel juhul (st teenuste kättesaadavust puudutavaid) aimata vaid ümberkorralduse prognoositavatest mõjudest.

89. Intervjuude käigus selgus, et seletuskirjas olevaid üldisi eesmärke hakatakse sageli lahti mõtestama ning nende saavutamiseks vajalikke tegevusi kindlaks määrama alles pärast seda, kui uus asutus on tööle hakanud. Vaid Põllumajandusameti puhul määrati enne ameti loomist kindlaks funktsioonid, mida uus asutus täitma peaks hakkama. Mõned seletuskirjas välja toodud eesmärkidest ei pruugi pärast ümberkorralduse rakendumist olla reaalsed. Nii nenditi Siseministeeriumi intervjuus, et näiteks Politsei- ja Piirivalveameti loomise eesmärgiks seatud avaliku korra rikkumiste ja teiste väärtegade üldarvu vähenemine ning kuritegude tulemuslikum kohtueelne menetlemine jääb eelarveraha vähenemise tõttu lähiajal pigem saavutamata. Seda hoolimata sellest, et tugiteenuste optimeerimisest vabanev ressurss soovitakse suunata põhiteenuste osutamisesse.

90. Riigikontrolli hinnangul on eesmärkide ebamäärasuse tõttu ümberkorraldustega saavutatud tulemusi hiljem raske kui mitte võimatu eesmärkidega seostada. Puudub võimalus teha ka järelhindamisi ning hinnata muudatuse mõju. Ka teenuste kättesaadavus võib seepärast halveneda, sest mida ei mõõdetata, seda ka ei juhitata. Näiteks ei ole teenuste halb kättesaadavus ühegi vaadeldud nelja suurema ümberkorralduse puhul probleemina esile toodud, olgugi, et Riigikontrolli analüüsi käigus selgus, et probleeme kättesaadavusega on (vt tabel 3, nt KMA analüüs).

91. Selgete eesmärkide puudumine on probleem ka Rahandusministeeriumi jaoks, kelle esindaja nentis auditi käigus, et ümberkorralduste järelhindamine peaks olema kohustuslik, sest see annab kindluse muudatuste tulemuste saavutamise kohta ja selle põhjal saab planeerida arengut. Rahandusministeerium märkis, et järelhinnanguid tehakse suhteliselt vähe suurte halduskulude ja -koormuse tõttu. Ka enamik auditeerituist ei olnud ümberkorraldusi hinnanud ega planeerinud nende järelhindamist.

Ümberkorralduse mõju teenuse kättesaadavusele jääb tähelepanuta

Kas teadsite, et

kui geoloogilise uuringu luba taotletakse Palamuse valda Jõgeva maakonnas, siis on huvitatud isikul ja isikul kelle õigusi võib avatud menetluses antav luba puudutada, õigus kahe nädala jooksul kuulutuse ilmumisest, mis avalikustas taotluse, esitada loa väljaandjale (Keskkonnaameti Tartu-Jõgeva regioon) omapoolseid kirjalikke või suulisi seisukohti või nõuda enda ärakuulamist. Loa taotlusega saab tutvuda Tartu kontoris Aleksandri 14. Kui taotletakse maavara kaevandamise luba turba kaevandamiseks Lavassaare turbamaardlas Koonga vallas Pärnumaal, siis saab huvitatud isik ja isik kelle õigusi võib antav luba puudutada, ühe kuu jooksul kuulutuse ilmumisest, esitada Keskkonnaministeeriumile ettepanekuid taotluse kohta või vastuväiteid. Taotlusega saab ette teatamisel tutvuda Keskkonnaministeeriumi maapõue osakonnas Narva mnt 7a Tallinnas.

<http://www.ametlikudteadaanded.ee/index.php?act=1>

92. Ümberkorralduste elluviimiseks koostatud eelnõude seletuskirjades on teenuste kättesaadavuse kohta märgitud vaid, et see ei halvene, kuid seisukohta ei ole tõendatud analüüsiga. Võib öelda, et kui asutused ei mõõda oma teenuste kättesaadavust ega esita selle kohta infot ka seletuskirjas, siis ei ole ka Riigikogul ega avalikkusel võimalik sekkuda teenuste kättesaadavuse tagamiseks.

93. Ümberkorraldused, mis on keskendunud vaid võimalikult optimaalse töökorralduse saavutamisele, jätavad sageli tähelepanuta võimekuse täita seadusest tulenevaid ülesandeid. Näiteks on Keskkonnaametil suure töökoormuse tõttu probleeme kohalike omavalitsuste üldplaneeringute tähtaegse kooskõlastamisega. Planeeringute korraldus on Siseministeeriumi valitsusalas ja regionaalminister on seadnud Euroopa Liidu toetusraha jaotamise aluseks arengukavade olemasolu. Arengukava ja tulevikus ka planeeringu puudumise tõttu tekivad edaspidi väga konkreetsed õiguslikud probleemid.

94. Ümberkorralduste käigus võib mõne teenuse kättesaadavus halveneda. Keskkonnaameti moodustamisel oli näiteks üheks eesmärgiks tagada ametnikele nende kompetentsuse suurendamiseks igas alamvaldkonnas (jäätmehääd, välisõhk, maavarad, vesi jne) piisav töökoormus. Keskkonnaameti veebilehe andmetel on kõigis Keskkonnaameti regioonides üks maapõue spetsialist (v.a Harju-Järva-Rapla regioon, kus on kaks spetsialisti), kes menetleb näiteks loa taotlusi geoloogilisteks uuringuteks ja maavarade kaevandamiseks. Kui varem menetleti seesuguseid taotlusi igas maakonna keskkonnateenistuses, siis praegu ainult selles Keskkonnaameti regiooni kontoris, kus töötab taotlust menetlev spetsialist. Et teenuse kättesaadavuse halvenemist kompenseerida, on igas Keskkonnaameti kontoris tööl küll üks keskkonnakorralduse spetsialist, kes teenindab inimesi kõigis keskkonnaga seotud valdkondades (maapõue, vesi, jäätmehääd, välisõhk), kuid kui inimene soovib saada nõu mõnes erilaadses või keerukamas küsimuses, siis tõenäoliselt peab ta ikkagi pöörduma regiooni spetsialisti poole.

95. Justiitsministeeriumi 2009. aastal ettevalmistatud dokumendi „Õiguspoliitika arengusuunad 2010–2013“ oluliseks osaks on õigusmõjude analüüsi korralduse muutmise kava, milles on Riigikontrolli hinnangul esitatud kõik vajalikud põhimõtted ja antud juhised muu hulgas ka regionaalarengut ja riigi teenuse kättesaadavust puudutavate mõjude hindamiseks.

96. **Riigikontrolli soovitus regionaalministritele:** Jälgida, et riigi kohahalduses muudatuste tegemisel hinnataks ümberkorralduse regionaalseid mõjusid.

Regionaalministri vastus: Kinnitame, et kavatseme muudatuste kooskõlastamisel ka edaspidi seda teha, kaasates mõjude hindamisel alati ka maavanemaid.

97. **Riigikontrolli soovitus justiitsministritele:** Viia 2010. aasta jooksul lõpuni õigusaktide mõjude analüüsi töörühma töö, lahutades vajaduse korral õigusmõjude analüüsi kava õiguspoliitika arengusuundade 2010–2013 paketist ning alustades töörühma ettepanekute järgi Vabariigi Valitsuse 11.6.1996. aasta määruse „Vabariigi Valitsuse reeglendi

kinnitamine“ ja Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmist.

Justiitsministri vastus: Nõustume soovitusel viia lõpule õigusaktide mõjude analüüsi töörühma töö ja vajadusel muuta või täiendada selle töörühma asjakohaste ettepanekute alusel Vabariigi Valitsuse reglementi ning Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määrust „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ (normitehnika eeskiri).

Ümberkorraldused on kallid, mõju säästlikkusele ja teenuste kättesaadavuse paranemisele ei mõõdeta

98. Rahandusministeerium on arvamisel, et ümberkorralduse planeerimise käigus peab hindama ümberkorralduse kulusid ja tulusid, mis on hiljem samuti olulisteks tulemusnäitajateks. Riigikontrolli hinnangul ei planeerita riigiasutuste ümberkorraldusi üldiselt piisava detailsusega, eriti puudulik on ümberkorraldusega seotud tulude-kulude planeerimine.

99. Iga ümberkorraldus nõuab kulusid ja nende planeerimist. Eestis ei ole juurdunud praktika, mille järgi arvutatakse planeerimise faasis välja reformi detailne maksumus (sh kaudsed kulud) ning seejärel hinnatakse, kas sellise rahasumma kulutamine on vastavuses oodatud tulemusega.

100. Kehtib põhimõte, et ümberkorralduskuludeks asutustele üldjuhul eelarvest raha juurde ei anta. Sellest tulenevalt tehakse ka asutustes kuluplaanid suure üldistusena. Eraldi ümberkorralduse projekti detailset eelarvet ei koostata, sest selle järele puudub auditeeritute hinnangul tarvidus. Riigieelarvelise asutuse juhtimisinfoks piisab tavapärasest eelarve täitmise jälgimisest. Eelarve seisukohast lähtudes võib seepärast alkatada ning ellu viia iga ümberkorralduse, kui see ei nõua eelarvest enam, kui ühendatavate asutuste kehtivate eelarvete summa. Sellised muudatused ei pruugi parandada teenuste kättesaadavust ega ka teenuse pakkumise kuluefektiivsust.

101. Riigikontrolli analüüsitud seletuskirjades on ümberkorralduste elluviijad näidanud reformi maksumuse arvutamisel erinevaid kululiike. Intervjuude käigus selgus, et alati ei tea ümberkorralduste ettevalmistajad täpselt, millised kulusid ümberkorraldusega siduda ja milliseid mitte. Nii ei pruugi seletuskirjas toodud ümberkorralduse maksumus näidata alati tegelikult ümberkorraldusest tingitud kulutusi. Rahandusministeeriumi hinnangul ei saa ümberkorralduste ettevalmistajatele subjektiivsust kulude määratlemisel ette heita, sest Vabariigi Valitsuse määrus „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“, mis antud tegevust koordineerib, on üldine ja jätab ümberkorralduste ettevalmistajatele suure otsustusvabaduse seletuskirja kujundamiseks. Riigikontroll leiab, et ümberkorralduse maksumuse arvutamisel tuleks aluseks võtta tüüpmodel, kus sisalduvad kõik ümberkorraldusega seotud võimalikud kulukohad.

102. Vaadeldud nelja suurema ümberkorralduse puhul ainult kahel juhul (Politsei- ja Piirivalveameti loomine ja Tööturuameti lõpetamine) on ümberkorralduse kulude arvuline suurus (ümberkorralduse maksumus) Riigikogule ja avalikkusele arutamiseks seaduseelnõu seletuskirjas välja toodud.

Ümberkorraldustega seotud kuludest ei ole täpset ülevaadet

103. Seletuskirjas on esitatud suuremad kulunumbrid kui need, mis esitati Riigikontrolli päringu vastusena. See viitab asjaolule, et kuluplaanide koostajad ning kulude üle arvestuse pidajad ei mõista ühtmoodi, millised kulud siduda ümberkorraldusega ning millised asutuse muude tegevustega. Tervikuna saab avalikkus nõnda moonutatud pildi sellest, kui palju ümberkorraldustele kulus.

104. Kokkuvõtteks on Riigikontrolli hinnangul ümberkorraldusega seotud detailse kuluplaani koostamata jätmise tagajärg puudulik kulude juhtimine, seda nii ümberkorraldusi teinud asutuses kui ka Rahandusministeeriumis, sest puudub võimalus näha ümberkorralduse projekti käigus tehtud kulusid. Seda probleemi nentisid nii intervjueeritud kui ka Riigikontrolli küsimustikule vastanud ametnikud, kes pidasid vajalikuks detailsete kuluplaanide koostamist. Riigikontrollile kinnitati, et tehniline võimekus sellise projektipõhise detailse kuluarvestuse pidamiseks on asutuste raamatupidamises olemas.

105. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Töötada välja 2010. aasta jooksul tüüpmodel riigiasutuste ümberkorralduse kuluplaani koostamiseks ning nõuda selle kasutamist. Vajaduse korral muuta Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määrust „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ ja/või täiendada eeskirja ümberkorralduse kuluplaani koostamise juhendiga.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium seisukoht on, et nõudeid õigustloovate aktide mõjude hindamiseks ning rakendamiseks vajalike kulutuste ja eeldatavate tulude analüüsimiseks tuleb täpsustada. Justiitsministeerium tegeleb õigusaktide mõjuanalüüsi süsteemi arendamisega programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames ja selle töö käigus saaks Justiitsministeeriumi eestvedamisel üle vaadata ka Vabariigi Valitsuse 28.09.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“.

Justiitsministri vastust vt punktist 38.

Segadused koondamistasude väljamaksmisega riigiasutuste ümberkorraldamisel

106. Ümberkorralduste kuludest moodustavad personalikulud sageli suurema osa. Mingis vormis personaliplaan on kõigil auditeeritud ka olemas olnud. Tööturuameti ametnike koondamise juhtum on kõige tähelepanuväärsem juhtum ümberkorraldustega seotud personalikulude juhtimisest.

107. Juhul kui valitsusasutus likvideeritakse või korraldatakse ümber, sh hallatavaks asutuseks või avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks, ei ole põhjendatud koondamishüvitiste maksmine neile teenistujatele, kes võtavad vastu töökoha uues asutuses ning kelle õiguspärasest ootust varasemas teenistussuhtes tekkinud hüvede kestmisele ei rikuta.

108. Tööturuameti tegevuse lõpetamisel koondati kõik ameti 360 teenistujat ning neile maksti välja koondamishüvitis kogusummas 13,71 miljonit krooni. Seadusandja ei näinud ette koondamishüvitise maksmata jätmist ja üleminekusätteid juhuks, kui Tööturuameti ametnik võtab vastu tööpakkumise Eesti Töötukassas. Koondatud ametnikest võeti töötukassasse tööle 261 töötajat, kellele väljamakstud koondamishüvitise suurus oli 9,8 miljonit krooni.

109. Riigikontrolli hinnangul tekib koondamishüvitisele õigus siis, kui töösuhe riigiga lõppeb, st ametnik keeldub talle pakutud ametikohast uues asutuses. Koondamishüvitis on ette nähtud kompenseerimaks ametiasutuse likvideerimise tõttu töökoha kaotust ja ärajäänud sissetulekut kuni uue töökoha leidmiseni. Kui teenistujad ei ole päevagi töötanud ning nende õiguspärast ootust ei kahjustata, pole õiglane maksta eelarverahast nii hüvitist vabastamise kui ka töötasu jätkuva töö eest.

110. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Lähtuda riigiasutuste ümberkorraldamisel põhimõttest, et riigiasutuse likvideerimisel ja ümberkorraldamisel valitsusasutuseks, hallatavaks asutuseks või avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks ei maksta koondamishüvitist neile teenistujatele, kes võtavad vastu töökoha uues asutuses. Tagada sellisel juhul ametnike õiguspärasest ootusest tekkinud hüvede kestmine üleminekusätetega.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et koondamishüvitist ei tohiks maksta uues asutuses töökoha vastu võtnutele juhtudel, kus ei muutu ametikoha eesmärk, põhifunktsioonid, nõutav erialane ettevalmistus, teenistuse paikkond ning ei vähene ametipalk või seaduse alusel makstavad lisatasud.

Juba praegu on sellistel tingimustel võimalik ametnike üleviimine ühest ametiasutusest teise Avaliku Teenistuse Seaduse § 47(1) alusel. Lisaks sellele on senise praktika kohaselt konkreetse asutuse tegevuse ümberkorraldamist reguleeriva õigusakti rakendussätetes ette nähtud uuele töökorraldusele ülemineku tingimused, sh vajadusel teatud soodustingimuste kadumise kompenseerimine või soodustingimuste jätkumise asjaolud.

Seega on õiguslikult kõik võimalused olemas. Rahandusministeerium omaltpoolt pöörab tulevikus konkreetsete rakendussätete olemasolule ja koostöös ministeeriumitega enam tähelepanu ning aitab omaltpoolt kaasa asutuste personalijuhtide informeerituse paranemisele.

Sotsiaalministri vastus: Selleks, et edaspidi vältida hüvitise maksmist avalikust teenistusest töölepingulisele tööle üleminekul oleks vaja muuta avaliku teenistuse seadust (ATS), sest seadus ei reguleeri riigiasutusest avalik-õiguslikku asutusse üleminekut. See tagaks ka selle, et erinevate asutuste likvideerimisel või ümberkorraldamisel riigiasutusest hallatavaks asutuseks ja eraõiguslikuks asutuseks (avalik-õiguslikuks isikuks) oleks ametnikele tagatud võrdsed õigused ja erisätete lisamine ei sõltuks konkreetse asutuse likvideerimist käsitlevast eelnõust. Rahandusminister ei saa määrusega kitsendada avaliku teenistuse seadust, regulatsioon peab olema seaduses. Tööturuameti likvideerimisel maksti ametnikele hüvitist vastavalt avaliku teenistuse seadusele. ATS § 115 lg 1 kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest ametiasutuse likvideerimise tõttu. Tööturuamet likvideeriti, mistõttu ametnikud vabastati avalikust teenistusest. ATS § 131 lg 1 kohaselt makstakse teenistusest vabastamisel ametiasutuse likvideerimise tõttu ametnikule hüvitist sõltuvalt avaliku teenistuse staažist. ATS § 131 lg 13 kohaselt peab ametnik tagastama saadud hüvitise sellele ajavahemikule vastavas ulatuses, mille võrra varem ta uuesti teenistusse asus enne ajavahemiku möödumist, mille eest talle hüvitist maksti. ATS sätestab põhimõtte, et hüvitis tuleb tagastada juhul, kui ametiasutuse likvideerimise tõttu ametist vabastatud isik asub uuesti teenistusse. Tööturuamet likvideerimisel vabastati ametnikud

avalikust teenistusest ja osa neist asus töölepingu alusel tööle töötukassasse. Töötukassas asusid inimesed tööle töölepingu alusel, sh määrati neile katseaeg. Sellist võimalust, et avalikust teenistusest vabastamisel ja tööle asumisel töölepingu alusel jätta koondamishüvitis maksmata ATS ette ei näe ja koondamishüvitise maksmata jätmisel oleks rikutud seadust. Tööturuameti likvideerimist käsitleva eelnõu ettevalmistamise ajal oli analoogset küsimust käsitlev kaasus jõudnud riigikohtusse (vt riigikohtu lahend 3-3-1-53-08) ja ringkonnakohtu uus otsus (3-07-2584) jõustus 30. aprillil 2009. a ehk Tööturuameti toimimise viimasel päeval.

Sääst võib olla ümberkorralduste eesmärk, aga vabanev raha suunatakse ümber sama valitsemisala sees

111. Kulude planeerimise teine aspekt on seotud ümberkorraldusest tulevikus saadava säästuga, mille arvestused on veel ebamäärasemad kui otseste kulude hindamine. Ümberkorraldustega seotud õigusaktide seletuskirjades säästu kohta piisavas detailsuses infot ei ole esitatud. Tagantjärele info selle kohta sai Riigikontroll eraldi päringu alusel (vt tabel 5).

112. Üldine säästu arvestamise ja juhtimisega seotud probleem tuleb sellest, et isegi selge kulustruktuuriga konkreetsete teenuste maksumust ei ole välja arvatud (v.a teatud ulatuses endises Politseiametis) ning seletuskirjades esitatud.

113. Kulude kokkuhoid muudatuste puhul üldjuhul peamiseks eesmärgiks ei ole olnud. Kõigist auditeeritustest on siinjuures erandlik Tarbijakaitseamet, kes väitis, et ümberkorralduse eesmärgiks oli kulusid kokku hoida. Kulude kokkuhoiu eesmärgil on vähendatud nii personali kui ka asutuse käsutuses olevat kogupinda.

Tabel 5. Ümberkorraldustest tulenev otsene rahaline sääst

Asutuse nimetus	Kulu liik	Ümberkorralduse tulemusena planeeritud kokkuvõtte, mln kr	Ümberkorralduse tulemusena tegelik kokkuvõtte, mln kr
Keskkonnaministeerium	personalikulu	12,9	12,4
	majanduskulu	0,5	0,5
Siseministeerium	personalikulu	0	0
	majanduskulu	0	0
Põllumajandusministeerium	personalikulu	0	0
	majanduskulu	0	0
Sotsiaalministeerium	personalikulu	3,6	0
	majanduskulu	7,3	0
Kokku		24,3	12,9

Allikas: Riigikontrolli auditeeritute vastuste alusel

114. Saavutatud kokkuvõtte, ei planeeritud ega ka tegelik, ei ületa auditeeritute puhul ümberkorralduste otseseid kulusid. Võrreldes kokkuvõtte asutuste eelarvetega, siis on tegemist väheolulise osaga eelarvest. Parimal juhul avaldub see ümberkorralduse aasta või sellele järgneva aasta tegevuskulude mõningases languses või kasvu

pidurdumises. Riigikontrolli hinnangul ei ole võimalik kulude kokkuhoiu pikaajalist mõju usaldusväärselt hinnata.

115. Kokkuhoitava raha osas (st raha, mis jääb üle pärast ümberkorraldusega seotud otseste kulude mahaarvamist kehtivast eelarvest) tehakse eraldi kokkulepped Rahandusministeeriumiga. Näiteks tehakse selles mahus kärpeid, suunatakse raha alafinantseeritud tegevustele või harva ka Vabariigi Valitsuse reservi.

116. Valdav osa vaadeldud ümberkorraldustega kaasnevast kulude vähenemisest saavutatakse tugiteenuste ja juhtimiskorralduse muutmise arvelt. Seda muudatust on suhteliselt lihtne jälgida ja muudatuste aastal võimaldab see ka kulude struktuuris muudatusi teha. Põhjuseks, miks võimalikku säästu ulatust ei prognoosita ning suurem osa ümberkorralduse kuludest jääb juhtimata ja sääst saavutamata, on asjaolu, et teenuste (sh ka kättesaadavuse aspekti) maksumus on teadmata ja üldjuhul hakatakse teenuste pakkumise korralduse optimeerimisega tegelema alles pärast formaalse ümberkorralduse toimumist.

Tabel 6. Ümberkorraldatud asutuste eelarvega kinnitatud tegevuskulude muutused

Eelarveüksus	Eelarveaasta tegevus- ja muude kulude eelarved (mln krooni) ning muutused võrreldes eelmise aastaga (%)						
	2007	2008	%	2009	%	2010	%
Keskkonnaamet ⁹ *	159	195	23%	173	-11%	158	-9%
Töötukassa*	–	–	–	3427	–	3428	–
Põllumajandusamet*	105	96	-8%	80	-17%	72	-10%
Politsei- ja Piirivalveamet*	2118	2457	16%	2278	-7%	2067	-9%

* Enne asutuse moodustamist on eelarve leitud uue asutuse moodustanud asutuste eelarvete summana

Allikas: Riigikontrolli arvutused auditeeritavate esitatud info, eelarve seaduste ja riigieelarvestrateegia alusel

117. Nelja ümberkorraldatud asutuse ümberkorralduse eelsed eelarved kokku on vähenenud võrreldes varasema perioodi eelarvega keskmisel 9–10% võrra (vt tabel 6). Sisuliselt tähendab see seda, et umbes sama suur sääst oleks saavutatud ka siis, kui liidetud asutused oleksid jätkanud oma endisel kujul ja teinud 2009. aastal Vabariigi Valitsuses kokku lepitud eelarvekärped.

⁹ Keskkonnameti esitatud andmed, 2007 ja 2008 ilma keskkonnateenistuste osata, keda ei osata ministeeriumi eelarvest eraldada.

Kas teadsite, et

Vabariigi President on rõhutanud:
„Kellelgi pole voli unustada, et riigieelarve raha on maksumaksja, mitte parlamendi, valitsuse või ministeeriumide raha. Ja inimesed maksavad riigile makse ikka selleks, et riik täidaks oma ülesandeid.“

<http://www.president.ee/et/k6ned/?gid=130225>

118. Kokkuvõtteks saab öelda, et riigiasutuste ümberkorraldusi iseloomustab planeerimise pealiskaudsus, keskendumine tugiteenuste tsentraliseerimisele ning kulude juhtimise ja säästu alatahtsustamine. Sellises olukorras ei ole Riigikontrolli hinnangul tagatud, et riigiasutuste paiknemise ümberkorraldamiseks tehtud kulud oleksid tasakaalus muutmisest saadava kasuga inimestele. Seletuskirjades toodud argumente säästu, mastaabiefekti ning teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse optimaalse tasakaalu kohta ei saa seetõttu samuti pidada tõsiseltvõetavaiks.

119. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Valmistada 2010. aasta jooksul ette Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmine ja täiendada määrust nõudega esitada asutuste tegevuse ümberkorralduse puhul õigusakti seletuskirja eelnõus planeeritava säästu prognoos.

Rahandusministri vastust vt punktist 105.

Justiitsministri vastust vt punktist 38.

/Allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning ministrite, Sotsiaalkindlustusameti peadirektori, Eesti Töötukassa juhatuse esimehe, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ning Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktori vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal mitmeid soovitusi. Ministrid ning Sotsiaalkindlustusameti peadirektor, Eesti Töötukassa juhatuse esimees, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor ja Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktor saatsid ajavahemikul 15–30 märts 2010 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Regionaalminister ja siseminister: Täname Teid riigiasutuste poolt kodanikele osutatavate teenuste kättesaadavuse teema tõstatamise ja põhjaliku käsitlemise eest. Tegemist on kahtlemata kodaniku vaates erinevate riigiasutuste igapäevatoõ olulisima tahuga.

Me ei saa siiski kuidagi nõustuda kontrolliaruande eelnõus toodud mitmete hinnanguliste väidetega, mis ei tugine konkreetsetele faktidele (nt justkui ei arvestaks riigiasutuste teenindusvõrk riigi terviklikke huve või ei peetaks teenuste kättesaadavust oluliseks eesmärgiks), ega tendentsidega, mis on järeldatud liiga väikese analüüsitud ümberkujundamise juhtumite hulga põhjal (nt teenuste varasemast halvem kättesaadavus või riigipalgaliste töökohtade süvenev koondumine pealinnas). Meile teadaolevalt ei ole analüüsi objektiks valitud riigi teenuste osutamise kohad muutunud ega kokkuvõttes riigipalgalised töökohad senisest enam koondunud Tallinna. Seetõttu ei ole korrektne väita, et keegi oleks mingeid olulisi samme astumata jätnud või valesid otsuseid langetanud.

Oleme ka oma tegevuses viimasel ajal pööranud avalike teenuste kättesaadavusele suurt tähelepanu. Meie tegevuse fookus on olnud suunatud inimeste igapäevast elu kõige enam mõjutavate nn esmateenuste kättesaadavuse tagamisele. Esmateenuste all käsitleme neid nii avaliku kui erasektori poolt osutatavaid teenuseid, mida laiem tarbijaskond kasutab igapäevaselt või sagedase perioodiga. Vastavate avaliku sektori poolt osutatavate teenuste kättesaadavus on valdavalt kohalike omavalitsuste ülesanne. Seetõttu oleme viimastel aastatel tegelenud nii kohalikele omavalitsustele asjakohase infrastruktuuri väljaarendamise toetamisega, teenuste ühise osutamise stimuleerimisega ning erinevate e-teenuste väljaarendamisega. Samuti on valminud enamuses maakondades esmateenuste kättesaadavust käsitlevad sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringud (vt. <http://www.siseministeerium.ee/25414/>). Oleme arvamisel, et ka riigi teenuste kättesaadavuse analüüsimisel ja tegevusprioriteetide seadmisel tuleb lisaks liikumisvõimaluste analüüsimisele pöörata tähelepanu teenuse sihtrühma suurusele ning teenuse tarbimissagedusele.

Leiame, et Teie poolt edastatud kontrolliaruande eelnõus on tõstatatud mitmeid olulisi riigi teenuste kättesaadavust puudutavaid aspekte, mis vajavad edasist põhjalikumat arutelu. Nõustume igati Riigikontrolli seisukohtadega, et riigi teenuste kättesaadavus vajab püsivat tähelepanu ja seiret ning riigiasutuste kohalike esinduste ümberkorralduste ettevalmistamisel on alati vaja analüüsida mõjusid lisaks teenuste osutamise majanduslikule tõhususele ka nende kättesaadavusele. Riigiasutuste kohalike esinduste ümberkorraldamist puudutavad otsused peavad olema põhjalikult kaalutletud ning otsuste alused läbipaistvad ja tuvastatavad.

Kontrolliaruande eelnõus jääb siiski kahetsusväärseks kõlama üldine toon, justkui riigi teenused on halvasti kättesaadavad ning kuna riigiasutuste ümberkorraldamiste raames teenuste kättesaadavuse mõjutusi ei analüüsita piisavalt põhjalikult, siis olukord järjest halveneb. Oleme arvamisel, et olukord ei ole niivõrd dramaatiline – üksikute eranditega on riigiasutused osutanud ja osutavad ka praegu neid riigi teenuseid, mille puhul peab inimene teenuse saamiseks ise kohale minema, maakonnakeskustes. Ühtlasi märgime, et mõned kaalukad järeldused ei tulene otseselt aruandes analüüsitud riigiasutuste ümberkorraldamise juhtumitest ning osa konkreetseid soovitusi ei sobitu õigusaktides määratletud pädevuste jaotusega.

Näiteks ei ole auditis vaadeldud viimastel aastatel ümberkorraldusi teinud riigiasutuste poolt selliste teenuste, mille puhul peab inimene teenuse saamiseks ise kohale minema, osutamise kohad muutunud (jäädes endiselt maakonnakeskustesse ning Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse puhul suurematesse linnadesse). Kuigi auditis on analüüsitud teenuste kättesaadavust ainult 2009. a suve seisuga, võib eeldada, et teenuste kättesaadavuse osas ei ole olulisi muutusi nende riigiasutuste tegevuse tulemusena aset leidnud. Nimetatud riigiasutuste teenuste kättesaadavust mõjutavad peamiselt siiski inimeste liikumisvõimalused, sh. maakondlike ühistranspordiliinide korraldus. Samas on nende teenuste kättesaadavuse parandamise soovitused adresseeritud vastavale ministrile ning riigiasutuse juhile, kuigi ühistranspordi korraldamisega seotud küsimused kuuluvad majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse. Siinjuures on oluline arvestada, et ühistransporti kasutavate teenuse tarbijate osakaal, võrreldes isikliku transpordi kasutajatega, on täpselt teadmatu ning vajaks eraldi uuringu teostamist. Samuti on mõned Vabariigi Valitsuse määruste muutmise soovitused adresseeritud regionaalministrile, kuigi õigusaktides ei ole sätestatud regionaalministri ülesandena riigi teenuste koordineerimist ning soovitustes nimetatud õigusaktide muutmine kuulub kas justiits- või rahandusministri pädevuse hulka.

Teise näitena on kontrolliaruande eelnõus väidetud, et riigipalgalised töökohad koonduvad Tallinnasse. Analüüsitud riigiasutuste ümberkorralduste juhtumitest saab mõne asutuse puhul seda küll järeldada, ent ometigi ei saa automaatselt järeldada, et see oleks muutnud teenuste kvaliteeti või kättesaadavust. Siiski on punktis 44 Siseministeeriumi ja Riigikontrolli hinnanguid ekslikult vastandatud, kuigi mõlemad asutused on seisukohal, et töökohtade vähendamine on sageli paratamatu juhul, kui selle tulemusena teenuste kvaliteet või asutuse võime tähtaegselt kliente teenindada ei halvene. Statistikaameti andmetel on aastatel 2000–2009 avaliku sektori tööhõive vähenenud kõikjal Eestis, kusjuures kõige enam Tallinnas ja Harjumaal. 2009. a oli avaliku sektori töötajate osakaal Harjumaal (22,5%) üks madalaimaist maakondlikest näitajatest, samas kui 1990ndate aastate algul oli Harjumaal näitaja Eesti kõrgeim. Nn valgekraede (ehk kontoritöötajate) tööhõive on Statistikaameti andmeil kõikjal Eestis kasvanud, kusjuures kõige tagasihoidlikumalt Tallinnas ja Harjumaal. Seega ei saa nimetatud töökohtade ümberkorraldamise tulemused omada kvantitatiivselt olulist mõju ei piirkondade tööhõivele ega rahvastiku pealinnapiirkonda koondumisele. Ometigi

on punktis 41 sellele viidatud.

Kontrolliaruande eelnõus on hinnatud regionaalministri rolli regionaalhalduse kujundamisel tagasihoidlikuks ning väidetud, et regionaalminister riigiasutuste ümberkorraldustesse üldjuhul ei sekku. Juhime Teie tähelepanu asjaolule, et nende hinnangute aluseks toodud analüüsis on ekslikult arvestamata jäänud mitmed faktid. Nii on näiteks punktis 13 väidetud, et siseministeeriumil puudus audititoimingute tegemise ajal ülevaade riigiasutuste paiknemisest, kuigi selleks ajaks oli ministeeriumi tellimisel valminud riigiasutuste registri töötlus, mille alusel oli koostatud andmestik riigiasutuste kohalike esinduste paiknemisest aadresskoha täpsuse ning 2008. a ametikohtade koosseisude andmetega. Punktis 14 on väidetud, et regionaalminister ei ole ellu viinud mitmeid regionaalarengu strateegia tegevuskavas ette nähtud tegevusi, sh regionaalarengut suunava raamseaduse välja töötamist ja sellega seotult Riigi Regionaalpoliitika Nõukogu reorganiseerimist. 2005. a moodustati siseministeeriumi juurde töörühm, mille töö tulemusena valmis 2007. a seaduse eelnõu. Eelnõu menetlus kooskõlastuste tulemusena siiski lõppes, kuivõrd omavalitsusliidud olid põhimõtteliselt vastu kavale suunata regionaalset arengut läbi maavalitsuste. Punktis 33 on väidetud, et Põllumajandusameti loomise eelnõu kooskõlastas regionaalminister formaalselt. Olukorda, kus Põllumajandusameti moodustamise teemat arutati põhjalikult koos põllumajandusministeeriumi kantsleri ja maavanematega eraldi nõupidamisel, ei saa meie hinnangul käsitleda formaalsusena. Punktis 36 on väidetud, et regionaalminister kaasas maavanemaid nelja reformi puhul ainult ühel juhul, ei vasta tõele, kuna maavanemaid kaasati arvamuse andmiseks ka Keskkonnaameti moodustamise korral. Olukorras, kus Eesti Töötukassa ümberkorralduste käigus töökohtade arv väljaspool Harjumaad suurenes ning teenuse osutamise asukohad ei muutunud, on äärmiselt ebakonstruktiivne soovida regionaalministri sekkumist ümberkorralduste tegemisse.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli auditi fookus on suunatud riigiasutustele, mis osutavad teenuseid, mille puhul inimesel on seadusest tulenevalt kohustus isiklikult asutusse kohale minna, mis eeldavad mahukat nõustamist õiguse või kohustuse realiseerimiseks, mis annavad eluga toimetulekuks hädavajalikke õigusi või kus konkreetset riigi teenust kasutatakse massiliselt. Teenuse kättesaadavuse hindamise meetodika loomisel võtsime aluseks kõikidele kättesaadava transpordiliigi. Kuna varem pole sellise meetodikaga teenuste kättesaadavust uuritud, siis hinnangu sellele, kas vaadeldud teenuste kättesaadavus on aja jooksul paranenud, saame anda järeldusi.

Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevalt on regionaalhalduse korralduse koordineerimine regionaalministri pädevuses. See pädevus hõlmab endas Riigikontrolli hinnangul riigi kohahalduse korralduse koordineerimist, sh riigiasutuste paiknemise, teenuste kättesaadavuse ja tööhõive kui regionaalarengut mõjutavate aspektide koordineerimist piirkonna ettevõtjate ja elanike vajadusi arvestades.

Riigikontroll teeb auditeid auditite standardi kohaselt ning iga järeldus tugineb auditi käigus kogutud dokumenteeritud tõenditele.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor: Täname auditi „Riigi teenuste kättesaadavus maakondades“ lõpparuande eelnõus toodud tähelepanekute, seisukohtade ning Politsei- ja Piirivalveametile suunatud ettepaneku eest. Arvestame võimaluste piires auditi aruandes kajastatuga oma edaspidises töös.

Peame ka oluliseks märkida, et aruandes on hinnang teenuste kättesaadavusele antud ainult lähtuvalt ühistranspordi korraldusest, samas on aruandes märgitud, et Eestis on ühistranspordi osakaal sõitjakäibes 1/3. Oleme seisukohal, et kodakondsus- ja migratsiooniteenuste kättesaadavus ei sõltu vaid ühistranspordi korraldusest (peatuste asukoht ja sõiduplaan).

Täname audiitoreid meeldiva koostöö eest.

Rahandusminister: Rahandusministeerium tunnustab Riigikontrolli tööd avalike teenuste kättesaadavuse analüüsil. Lisaks 2007.aastal auditeeritud e-teenuste kättesaadavusele on viimase auditi käigus antud hinnang ka selliste teenuste kättesaadavusele, mille tarvis on inimesel vaja riigiasutusse kohale minna.

Olukorras, kus vastutus avalike teenuste optimaalse korraldamise eest on jagatud mitme ministeeriumi vahel ning iga organisatsioon vastutab oma valdkonna avalike teenuste kättesaadavuse ja nende kvaliteetse osutamise eest ise, on üsna ootuspärane, et ministeeriumid on eriarvamusel selles, kelle ülesanne on koordineerida riigiasutuste võrgustiku kujundamist.

Samuti ei ole ühegi ministeeriumi pädevuses avalike teenuste poliitika välja töötamise või arendamise kohustust, üleüldise järelevalve teostamise kohustust avalike teenuste osutamise suunamise ja osutamise üle ega ka avalike teenuste standardite väljatöötamise koordineerimise kohustust.

Tehnilist laadi märkusena soovime täpsustada, et auditi aruande lk 29 lõik 115 väide „115. Kokkuhoitava raha osas või harva ka Vabariigi Valitsuse reservi (nt Tööturuameti puhul).“ on ebatäpne, sest reservi suunatud Tööturuameti vahendid ei olnud kokkuhoid, vaid VV seaduse § 105.3 lg 9 alusel finantseeriti läbi reservi (sihtotstarbelise eraldisena) aktiivseid tööturumeetmeid, töötutoetust ja töötute eest riigi poolt makstavat sotsiaalmaksu.

Justiitsminister: Auditis on esitatud regionaalministrile ja rahandusministrile kokku neli soovitus algatada koostöös justiitsministriga Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmise, täiendamaks eeskirja regionaalarengule kaasnevate mõjude hindamise juhise (p 38) ja riigiasutuste ümberkorralduse kuluplaani koostamise juhise (p 105) ning nõudega esitada seaduseelnõu seletuskirjas täpsed andmed maakondade kaupa, kui palju ametnikke on kavas koondada ja kui palju jääb ametikohti alles (p 45) ja nõudega esitada asutuste tegevuse ümberkorralduse puhul õigusakti eelnõu seletuskirjas planeeritava säästu prognoos (p 119).

Normitehnika eeskiri sisaldab seletuskirja osas muu hulgas järgmised nõuded.

Normitehnika eeskirja § 27 lõike 1 teise lause kohaselt on seaduse eelnõu seletuskirja eesmärk põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust ja eelnõu põhiseisukohti ning anda ülevaade seaduse vastuvõtmisega kaasnevatest mõjudest. Sama sätte lõike 2 kohaselt võivad ministrid ja riigisekretär oma valdkonnas anda ministeeriumidele täiendavaid soovitusi seaduse vastuvõtmisega kaasnevate mõjude hindamise meetodika osas.

Vastavalt normitehnika eeskirja § 34 lõikele 1 selgitatakse seletuskirja osas „Seaduse jõud“ seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid sotsiaalseid tagajärgi, mõjusid riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, sealhulgas seaduse rakendamisega seonduvat koolitusvajadust ning seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kui mõjude analüüsimisel kasutatakse sotsioloogilisi või statistilisi uurimusi või muid andmeid, viidatakse kasutatud dokumentidele või lisatakse nende koopiad.

Normitehnika eeskirja § 35 kohaselt esitatakse seletuskirja osas „Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud“ seaduse rakendamiseks vajalike otsuste kulutuste eelarve ning kulutuste katmise allikad ja kulutuste põhjendused. Kulutuste eelarve peab olema seotud riigieelarves ettenähtud või kavandatavate vahenditega. Käsitletavas osas kirjeldatakse ka seaduse rakendamise mõjusid kohalike omavalitsuste eelarvetele ning esitatakse muud kaudsete kulutuste prognoosid ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud. Kui kulutuste katmine toimub osaliselt või täielikult Euroopa Liidu vahenditest, märgitakse seletuskirjas Euroopa Liidu finantseeringute osakaal.

Seega võib asuda seisukohale, et normitehnika eeskirja kehtiv sõnastus võimaldab auditis toodud soovitusi rakendada ja nõutavaid andmeid seletuskirjas kajastada. Ei saa pidada otstarbekaks normitehnika eeskirja täiendamist iga valitsemisala iga valdkonna võimalike olukordade ja nende näitajate lõikes. Spetsiifiliste temaatiliste või valdkondlike meetodike rakendamiseks võimaldab normitehnika eeskirja § 27 lõige 2 ministritel koostada asjakohased juhendid. Samuti tuleb silmas pidada, et eelpool nimetatud töörühma poolt on väljatöötamisel õigusloomega tegelevatele ametnikele õigusaktide mõjude hindamiseks detailseid soovitusi sisaldavad juhendmaterjalid.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister: Täname võimaluse eest tutvuda kontrolliaruande „Riigi teenuste kättesaadavus maakondades“ eelnõuga ja avaldada oma arvamust auditi käigus tehtud tähelepanekute ja soovitude kohta. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetab aruandes toodud seisukohta, et inimestel peab olema võimalik suhelda riigiasutustega ning realiseerida oma õigusi ja kohustusi lihtsalt ja mõistliku ajakuluga.

Riigi teenuste kättesaadavuse hindamisel on Riigikontroll vaadelnud asutusi, mis osutavad elanikele silmast-silma-kohtumist eeldavaid teenuseid. Auditi valimisse kuulub ka Tarbijakaitseamet. Siinkohal tuleb märkida, et Tarbijakaitseameti osutatav teenus, milleks on tarbijate nõustamine ja nende probleemide lahendamisele kaasaaitamine, ei ole selline teenus, mille tarvis on inimesel vaja riigiasutusse kohale minna. Peamiselt osutatakse selliseid teenuseid sidevahendite kaudu. Tarbijakaitseameti 2008. aasta tegevusaruande kohaselt nõustas amet 2008. aasta jooksul tarbijaid 24 143 korral, kusjuures silmast-silma kohtumisel käis vaid 3122 tarbijat (<http://www.tka.riik.ee/aastaruanne-2008>).

Ka Eesti Konjunktuuriinstituudi läbi viidud uuring tarbijakaitse olukorrast Eestis (märts 2010) näitab, et ligi 82% küsitletud elanikest eelistavad tarbijakaitsealase info hankimisel internetti ja telefoni ning alla poole küsitletuist (44%) pidasid infokanalitena vajalikuks maakonnatalitust (<http://www.tka.riik.ee/tarbijakaitse-olukorrast-eestis-marts-2010>).

Riigikontrolli kommentaar: Täname Tarbijakaitseameti ametnikke ja auditi kontaktisikut meeldiva koostöö eest. Tarbijakaitseamet on auditi valimis seetõttu, et teenuste osutamise käigus toimub mahukas nõustamine, tarbijavajaduse lahendamine eeldab kaebaja isiklikku kohaleilmumist ning tarbijakaebuste ja järelepärimiste arv on lähtuvalt Tarbijakaitseameti igas kvartalis esitatud andmetest pidevalt kasvanud.

Põllumajandusminister: Täname Teid kontrolliaruande eelnõu „Riigi teenuste kättesaadavus maakondades“ koostamise ja edastamise eest. Põllumajandusministeerium on viimastel aastatel tegutsenud aktiivselt, et parandada avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust kodanikele. Põllumajandusministeerium on üks väheseid riigiasutusi, mille allasutused asuvad igas maakonnas. Oleme järginud ning järgime edaspidi, et selline regionaalne jaotus säiliks. Seejuures oleme ümber korraldanud asutuste paiknemist, viies nende asutused maakondades võimalusel ühte asukohta. Nii on teenuste kättesaadavus kodanikele lähemal ning soodustab igaühe otsesuhtlust riigiasutustega.

Rõhutame, et vajalik on üldine ruumiline planeering riigiteenuste kättesaadavuse osas. Oluline on kaardistada ja kategoriseerida riigi poolt pakutavad avalikud teenused ning kokku leppida riigi poolt osutatavate avalike teenuste (kaasa arvatud e-teenused) standard kodanikele kättesaadavuse osas, lähtuvalt nende kasutamise vajadusest ja eripärast. Samuti tuleks kokku leppida, millisel geograafilisel tasemel peavad riigi teenused ja riigiasutuste esindused olema kodanikele kättesaadavad. Antud auditist selgub, et iga ministeeriumi valitsemisala on määranud oma esindused erineval tasemel ilma ühtsete alusteta.

Sotsiaalminister: Esitasite meile läbivaatamiseks 5.03.2010. a kontrolliaruande eelnõu „Riigi teenuste kättesaadavus maakondades“. Oleme aruandega tutvunud ning täname Teid tehtud soovitude eest.

Sotsiaalkindlustusameti peadirektor: Sotsiaalkindlustusamet nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et riigiasutuste teenused peavad olema elanikele kättesaadavad asukohast sõltumata. Audit selgitas välja, et kõigis piirkondades see siiski nii ei ole. Selgituseks lisame, et juba praegu ei ole teenindamisel määravaks konkreetse maakonna piirid, vaid iga inimene võib pöörduda kõige lähemasse või talle sobivasse klienditeenindusse. Nt aktis toodud Rakke elanikud ei pea sõitma maakonna keskusesse Rakverre, kuhu on 45 km, vaid saavad soovi korral oma probleemi lahendada Jõgeval, kuhu on 32 km. Praktikas seda valikuvõimalust juba ka kasutatakse, kuid mõõname, et elanikke on vaja teavitada senisest rohkem ja selgitada, et nii dokumentide esitamiseks kui ka informatsiooni saamiseks võib pöörduda ükskõik millisesse Sotsiaalkindlustusameti klienditeenindusse. Alates 2004. aastast ei ole Sotsiaalkindlustusameti klienditeeninduspunktide arvu vähendatud.

Aastatel 2004, 2005, 2006 viisime läbi kliendirahulolu uuringu, mis näitas, et klienditeeninduspunktide asukohad erilist kriitikat esile ei kutsunud ja vaid väike protsent inimestest soovis pensioniameti asukoha muutmist (seda linnas).

Asutusesiseste struktuurimuudatuste tegemisel oleme lähtunud teenuste kasutajate vajadustest. Toome näiteks töösuhte muutmise ekspertarstidega. Ametnikuna töötada soovivate ning vajaliku praktilise arstitöö kogemusega inimeste leidmisega oli suuri raskusi. Sotsiaalkindlustusameti administratiivne suutlikkus ei olnud enam vajalikul tasemel. Oli otstarbekas sõlmida senistes asukohtades praktiseerivate arstidega tsiviilõiguslikud lepingud, mis andis võimaluse arstil teha ka ekspertiisialast tööd.

Oleme teinud arvestuse nimetatud ümberkorraldusega kaasnenud kokkuhoiu osas. Kui 2007. aastal oli arstide palgafond 7 miljonit krooni, siis 2009. aastal oli see 6, 2 miljonit krooni (ja seda suurenenud töömahu juures, vrd 2007.a ~ 90 000 ekspertiisi, 2009. a ~ 107 000 ekspertiisi). Kui varem riigiametnikuna töötanud arstidele tuli maksta avaliku teenistuse seaduse alusel ettenähtud hüvitisi, siis tsiviilõigusliku lepingu alusel tasustatakse vastavalt tehtud tööle. Kirjeldatud ümberkorraldus on end igati õigustanud.

Sotsiaalkindlustusamet peab klientide teenindamise paremaks muutmist jätkuvalt oma igapäevatöö prioriteediks.

Haridus- ja teadusminister: Täname, et olete kontrollaruandes käsitlenud ka Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava asutuse, Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse, poolt osutatavate avalike teenuste kättesaadavust maakondades

Keskkonnaminister: Kontrollaruande eelnõu järgi oli auditi üks eesmärk hinnata silmast-silma osutatavate riigiteenuste ning selliste teenuste, mille järele on suur nõudlus ning mille kasutajad eelistavad teenuse keerukuse tõttu vahetut suhtlemist, kättesaadavust. Teiseks vaadeldi, kas viimastel aastatel ümberkorraldusi teinud riigiasutuste teenused on maakondades kättesaadavad, kuidas toimus ümberkorralduste planeerimine ja koordineerimine ning kas ümberkorralduste kulutused ja seatud eesmärgid on proportsioonilis.

Ühe ümberkorraldusena analüüsiti auditis Keskkonnaameti moodustamist. Peame oluliseks ära märkida, et Keskkonnaameti osutatavad avalikud teenused ei ole valdavas osas sellised, mis eeldavad inimese riigiasutusse kohale minemist. Keskkonnaameti antavaid lubasid, litsentse, kooskõlastusi jms on võimalik taotleda ja kätte saada nii tava- kui e-posti teel. Lisaks on teenuseid võimalik tarbida elektrooniliste lahenduste kaudu (nt metsateatised, keskkonnaloa, harrastuskalapüügiload) või mobiiltelefoni kaudu (nt harrastuskalapüügiload). Sellest tulenevalt ei ühti Keskkonnaameti osutatavad avalikud teenused auditi objektiks võetud avalike teenuste kirjeldusega.

Hoolimata sellest, et Keskkonnaameti avalikud teenused ei ole nn silmast-silma osutatavad riigiteenused, peab Keskkonnaministeeriumi oluliseks, et vajadusel oleks inimestel võimalus igas maakonnas Keskkonnaameti teenuseid tarbida. Sellest tulenevalt ei ole Keskkonnaameti moodustamise järgselt suletud ühtki maakonna kontorit, kus inimesed on harjunud avalikke teenuseid tarbima.

Lisaks kontori füüsilisele olemasolule mõeldi ümberkorraldusi tehes ka sellele, et igas kontoris oleks ametnik, kes suudaks Keskkonnaameti tegevusvaldkondades esmaseid avalikke teenuseid osutada. Sellest tulenevalt on iga maakonna kontoris teenistuses üks keskkonnakorralduse spetsialist, kes osutab esmaseid teenuseid keskkonnakasutuse valdkondades (jäätmekäitluste, veemajanduse, välisõhk, maapõue), üks looduskaitse spetsialist, kes osutab esmaseid teenuseid looduskaitse valdkonnas ning üks metsanduse spetsialist, kes osutab esmaseid teenuseid metsanduse valdkonnas. Eeltoodud riigiteenuste osutamise põhimõtteid on Riigikontrolli audiitoritele selgitatud. Sellest hoolimata jõutakse aruande punktis 93 järeldusele, et Keskkonnaameti „osade piirkondade inimesed saavad teenuse raskemini kätte“.

Kontrollaruande eelnõu punktis 84 märgitakse, et „riigiasutuse ümberkorraldusel saab olla põhimõtteliselt kaks ajendit: pakkuda riigi elanikele paremat teenust või pakkuda olemasolevaid teenuseid efektiivsemalt“. Tulenevalt auditi eesmärgist keskendutakse edasises analüüsis peamiselt sellele, kas ümberkorralduse eesmärgiks oli avaliku teenuse parem füüsiline kättesaadavus ning kas seda on ümberkorralduste planeerimisel seletuskirjas piisavalt selgitatud. Paraku on jätnud Riigikontrolli tähelepanuta selle, kas ümberkorralduse eesmärk oli avaliku teenuse muu parameetri parandamine. Keskkonnaameti loomise üks peamisi eesmärke oli luua organisatsioonilised eeldused, et inimestele ja ettevõtetele suunatud avalikud teenused muutuksid kvaliteetsemaks ja ühetaolisemaks. See eesmärk ja põhjused, mis raskendasid enne ümberkorraldusi selle eesmärgi saavutamist, olid kirjas Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse ühendamise Keskkonnaametiks seonduva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjas ning neid selgitati Riigikontrolli audiitoritele ka kohtumisel Keskkonnaministeeriumi esindajaga. Sellest tulenevalt ei saa me nõustuda kontrollaruande eelnõus toodud väitega, et ümberkorraldused tehakse organisatsiooni, mitte inimeste vajadustest lähtuvalt.

Ümberkorralduste strateegilist planeerimist analüüsid esindajad kontrollaruande eelnõu punktis 80, et Keskkonnaministeeriumi arengukavas aastateks 2009 kuni 2012 ega ka varasemates arengukavades ei nähtud ette Keskkonnaameti moodustamist ning et Keskkonnaameti moodustamist ei kajastanud ka Keskkonnaministeeriumi tööplaan. Valitsusliidu programmis aastateks 2007 kuni 2011 on lubadus viia lõpule looduskaitseasutuste reform, andes Riiklikule Looduskaitsekeskusele kaitsealade valitsemise kohustuse ja järelevalveõigused. Keskkonnaministeeriumi arengukava ja 2008. aasta tööplaan nägid ette keskkonnateenistuste tööanalüüsi korraldamise. Nagu Riigikontrolli audiitoritele on selgitatud alustati keskkonnahalduse ümberkorraldamisega peale keskkonnateenistuste tööanalüüsi valmimist. Arvestades tööanalüüsi tulemusi peeti otstarbekaks tegeleda keskkonnateenistuste ja Riikliku Looduskaitsekeskuse edasise töökorralduse ja organisatsioonilise ülesehitusega üheaegselt. Kuna tegemist oli tööplaanilise tööülesandega, algatati ümberkorraldamise ettevalmistamine ministri käskkirjadega.

Kontrollaruande eelnõu punktis 88 väidetakse, et ümberkorraldamisel asutakse sisulise tegevuse ümberkorraldamisega tegelema pärast uue asutuse käivitamist ning näiteks on toodud, et Keskkonnaamet alustas oma toimingute või menetluste optimeerimist pärast moodustamist. Riigikontrolli on auditeerimise käigus informeeritud, et eeltegevustega menetluste optimeerimiseks alustati enne Keskkonnaameti moodustamist. Keskkonnaministeeriumi tellimisel valmis analüüs „Haldusaktide (keskkonnaloade) menetlusreeglite, sisu- ja vorminõuete ülevaate ning nende ühtlustamise ettepanekute koostamine (analüüs) ning analüüsi alusel õigusaktide muutmise eelnõude koostamine“ ja korraldati pilootprojekt menetlusprotsesside kaardistamiseks. Samas oligi Keskkonnaameti moodustamise üheks eesmärgiks luua organisatsioonilised eeldused toimingute ja menetluste optimeerimiseks, kuna ministeeriumi osakonnad ei jõudnud õigusloometegevuste kõrvalt sellega tegeleda (see oli kirjas ka Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse ühendamise Keskkonnaametiks seonduva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjas).

Kontrollaruande eelnõu punktis 92 väidetakse, et „ümberkorraldused, mis keskenduvad vaid võimalikult optimaalse töökorralduse saavutamisele, jätavad sageli tähelepanuta seadusest tulenevate ülesannete täitmise võimekuse“ ning ajalehe Oma Saar artikli alusel tuuakse näiteks, et Keskkonnaametil on probleeme kohalike omavalitsuste üldplaneeringute tähtaegse kooskõlastamisega. Leiame, et ajalehe artikkel ei ole piisav alus auditi väite tõendamiseks ning vastava üldistuse tegemiseks.

Kontrolliaruande eelnõu tabelis 6 on esitatud ümberkorraldatud asutuste eelarvega kinnitatud tegevuskulude muutused. Tabeli allmärguse järgi on Keskkonnaameti andmed esitatud keskkonnateenistuste osata, kuna Keskkonnaministeerium ei oskavat nendega seotud kulusid ministeeriumi eelarvest eraldada. Keskkonnaministeeriumi 11.05.2009 kirjaga nr 9526 määratud kontaktisiku käest tegevuskulude muutuste andmeid ei küsitud. Juhul, kui neid oleks küsitud, oleks me saanud Riigikontrollile edastada andmed, et otseselt keskkonnateenistustega seotud tegevuskulud olid 2007. aastal ca 75 miljonit krooni (55 miljonit krooni personalikulud ja 20 miljonit krooni majanduskulud) ning 2008. aastal ca 88 miljonit krooni (65 miljonit krooni personalikulud ja 23 miljonit krooni majanduskulud). Keskkonnateenistustega seotud otseste tegevuskulude hulka on arvestatud töötasud koos tööandja maksudega, kinnistute ja hoonetega seotud kulud, sõidukitega seotud kulud, inventarikulud, riigisiseste lähetustega seotud kulud, esinduskulud, postikulud, sidekulud ja bürootarvete kulud. Eeltoodut arvestades peaks tabelis 6 olema Keskkonnaameti 2007. aasta tegevuskulude suuruseks 159 miljonit krooni ja 2008. aasta tegevuskuludeks 195 miljonit krooni.

Riigikontrolli kommentaar: Keskkonnaamet oli auditi valimis seetõttu, et mitmete teenuste osutamise käigus toimub mahukas nõustamine, mille puhul võib eeldada, et inimene soovib isiklikult spetsialistiga kohtuda. Keskkonnakulude andmine mõjutab paljude inimeste õigusi ja nõustamist vajavad lisaks teenuse taotlejale ka teised huvitatud isikud. Samuti on Keskkonnaameti teenuste hulgas selliseid, mille taotlejate arv maakonniti on suur. Näiteks anti Keskkonnaministeeriumi auditi käigus esitatud andmetele tuginedes 2007. aastal välja ca 21 600 metsateatist.

Keskkonnakulude menetluse ülevaatamine ja lihtsustamise ettepanekute tegemine algas pärast Keskkonnaameti moodustamist. Meile esitatud materjalide järgi oli enne Keskkonnaameti moodustamist katseprojekti käigus kirjeldatud vaid jäätmeolga menetlust ja tehtud ettepanekud menetlusetappide vähendamiseks.

Parandame lähtuvalt kooskõlastuskirjas toodud andmetest tabelis 6 esitatud info. Jätame auditiaruandest välja optimeerimisele suunatud ümberkorralduse võimalikke tagajärgi kirjeldava materjali.

Riigikontroll korraldab auditeid auditeerimise standardi kohaselt ning iga järeldus tugineb auditi käigus kogutud dokumenteeritud tõenditele.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite, juhatuse esimehe ja direktori vastused
Riigiasutuste paiknemise põhimõtete väljatöötamine 19. Soovitused regionaalministritele: - Töötada välja üldised suunised riigiasutuste paiknemise kohta maakondades ja käsitleda regionaalhalduse põhimõtteid regionaalarengu strateegias. Viia regionaalarengu strateegia vastavusse Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. aasta määruses „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ valdkonna arengukavade esitatud nõuetega 2012. aasta esimese poolaasta jooksul. - Lisada riigi teenuste kättesaadavust iseloomustavad näitajad regionaalarengu strateegia tulemusnäitajate hulka 2012. aasta esimese poolaasta jooksul. (p-d 13–18)	Regionaalministri vastus: Oleme seisukohal, et riigiasutuste paiknemise asemel on oluline pigem nende (täpsemalt nende kohalike esinduste) poolt osutatavate teenuste kättesaadavus. Sageli ei ole asutuse paiknemine teenuse kättesaadavuse peamine määraja, näiteks on mõned asutused korraldanud teenuste osutamise viisil, kus teenuse osutamiseks läheb teenuse osutaja tarbija juurde, mitte vastupidi, või kus teenust osutatakse sidevahendite kaasabil. Nõustume sellega, et riigi teenuste kättesaadavuse põhimõtted ja kriteeriumid vajavad kokkuleppimist ning määratlemist. Samas oleme arvamusel, et põhivastutus riigi teenuste kättesaadavuse tagamisel lasub siiski oma valitsemisala piires vastaval ministeeriumil. See, kas määratlemise kõige sobilikumaks dokumendiks on regionaalarengu strateegia, ministeeriumide valitsemisala arengukavad või näiteks vastavate teenuste osutamist reguleerivad õigusaktid (viimast olete punktis 63 toonud esile ka hea praktikana), vajab täiendavat kaalumist. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. a määrusele nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise ja aruandluse kord“ koostavad kõik ministeeriumid riigi eelarvestrateegia koostamiseks organisatsioonipõhised ministeeriumi valitsemisala arengukavad, milles tuleb kirjeldada organisatsiooni hetkeolukorda ja arendustegevusi. Seega oleks meie arvates otstarbekas, kui riigi teenuste kättesaadavuse temaatikat käsitletak valitsemisala arengukavades. Kahtleme ka ühtsete teenuste kättesaadavust iseloomustavate näitajate väljatöötamise võimalikkuses. Kindlasti on aga võimalik sellised näitajad määratleda iga teenuse puhul eraldi, tulenevalt teenuse iseloomust ja osutamise viisist. Oleme valmis nimetatud teemat regionaalarengu strateegia uuendamise käigus põhjalikult käsitlema, kuid me ei saa tagada universaalsete näitajate väljatöötamise võimalikkust.
Regionaalarengu strateegia tegevuskava täitmine 22. Soovitused regionaalministritele: - Ajakohastada regionaalarengu strateegia tegevuskava 2012. aasta jooksul. - Nõuda ministeeriumitelt valitsemisala kohahalduse kirjelduse ning pikemaajalise tööhoive prognoosi koostamist ja soovitada selle lisamist organisatsiooni arengukava juurde 2010. aasta jooksul.	Regionaalministri vastus: Nõustume soovitusel ajakohastada regionaalarengu strateegia tegevuskava 2012. a jooksul, kuivõrd oleme plaaninud strateegia ajakohastamist 2012. a lõpuks tulenevalt üleriigilise planeeringu „Eesti 2030“ koostamise ning EL struktuuriabi järgmise programmeerimisperioodi ettevalmistustega. Leiame, et ministeeriumide valitsemisala kohahalduse kirjelduse ning pikemaajalise tööhoive prognooside koostamise küsimust saaks lahendada rahandusminister ministeeriumide valitsemisala arengukavade üle peetavatel läbirääkimistel või vajadusel nende arengukavade koostamist reguleerivate õigusaktide täiendamisega (vt ka kommentaari punkti 19 osas).

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite, juhatuse esimehe ja direktori vastused
(p-d 20–21)	
Andmete kogumine riigiasutuste paiknemise kohta 27. Soovitus rahandusministriile: Arendada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste registrit ja lisada sinna koostöös regionaalministriiga arendusprojektide tulemusel kogutud andmed kõigi riigiasutuste ja nende piirkondlike struktuuriüksuste paiknemise ning kohapeal osutatavate teenuste kohta 2013. aastaks. Luua süsteem registri info jooksvaks ajakohastamiseks ning kaaluda teemakaardi-rakenduse arendamise võimalusi.	Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium alustab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste registri muudatusvajaduste detailanalüüsiga 2011. aastal, lähtudes kesksest finants- ja personaliarvestuse süsteemist, uuest avaliku teenistuse seadusest ning Rahandusministeeriumi vajadustest ressursihalduspoliitika kujundajana. Analüüsi kaasatakse kõik olulisemad huvigrupid. Uuendatud register on kava kohaselt kasutuskõlbulik 2013. aasta lõpuks.
(p-d 23–26)	
Riigiasutuste ümberkorralduste mõjude hindamine 38. Soovitused regionaalministriile: - Algatada koostöös justiitsministriiga Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmine ja/või lisada määrusele 2010. aasta jooksul juhised, kuidas hinnata õigustloovate aktide mõju regionaalarengule. - Seada regionaalarengu strateegias riigiasutuste asukohavaliku eesmärgiks arvestada riigi teenuste osutamisel inimeste vajadustega ja paigutada oma ülesannete täitmisel üksteisega seotud asutused ühte asulasse.	Regionaalministri vastus: Nõustume Teie soovitusel kehtestada juhised regionaalarengu kaasnevate mõjude hindamiseks. Justiitsministeeriumi eestvõttel on koostatud põhjalikum metoodiline juhise (kontrollküsimustikud) õigusaktide erinevate mõjude eelhindamise kohta. Siseministeerium on selle koostamise raames esitanud Justiitsministeeriumile omapoolsed põhjalikumad ettepanekud regionaalarengu mõjude osas. Leiame, et käesoleval hetkel on vajalik Justiitsministeeriumil korraldada valminud juhise rakendamine praktikas, mille sobilikumaks viisiks on tõenäoliselt Vabariigi Valitsuse 28.09.1999. a määruse 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ täiendamine. Juhise tähelepanu, et nimetatud määruse muutmise soovitus on kontrolliaruandes adresseeritud nii regionaalministriile (punkt 45), rahandusministriile (punkt 105) kui ka justiitsministriile (punkt 97). Oleme seisukohal, et antud määruse muutmise algatamise soovitus tuleks adresseerida justiitsministriile koostöös regionaalministri ja rahandusministriiga. Mis puudutab riigiasutuste asukohavaliku põhimõtete seadmist regionaalarengu strateegias (punktid 38 ja 74), siis nõustume selliste põhimõtete kokkuleppimise vajalikkuses, ent me ei ole kindlad, kas regionaalarengu strateegia on selleks kõige sobilikum. Riigi esindatuse tagamisele maakonnakeskuses aitaks kaasa nn riigimaja kontseptsiooni, mis seab eesmärgiks mitte ainult asutuste paigutamise ühte asulasse, vaid ka teenuse osutamise ühtse koha ehk teenindusleti, ellurakendamine (vastav Lääne maakonna näitel valminud kontseptsioon oli hiljuti regionaalministri ettepanekul arutlusel Vabariigi Valitsuses). Siseministeerium on haldusala asutuste uute hoonete projekteerimisel ja ehitamisel lähtunud põhimõttest paigutada võimalusel ühte hoonesse piirkonnas tegutsevad haldusala asutused (nt pääste- ja korrakaitse teenuste puhul). Justiitsministri vastus: Normitehnika eeskirja kehtiv sõnastus võimaldab auditis toodud soovitusi rakendada ja nõutavaid andmeid seletuskirjas kajastada. Ei saa pidada otstarbekaks normitehnika eeskirja täiendamist iga valitsemisala iga valdkonna võimalike olukordade ja nende näitajate lõikes. Spetsiifiliste temaatiliste või valdkondlike metoodikate rakendamiseks võimaldab normitehnika eeskirja § 27 lõige 2 ministritel koostada asjakohased juhendid. Samuti tuleb silmas pidada, et eelpool nimetatud töörühma poolt on väljatöötamisel õigusloomega tegelevatele ametnikele õigusaktide mõjude hindamiseks detailseid soovitusi sisaldavad juhendmaterjalid.
(p-d 28–37)	
Riigiasutuste ümberkorralduste mõjude hindamine 39. Soovitused haridus- ja teadusministriile, justiitsministriile, keskkonnaministriile, kultuuriministriile, põllumajandusministriile, rahandusministriile, siseministriile ja sotsiaalministriile: Määrata valitsemisala asutuse ja nende kohalike esinduste asukoht kindlaks asutuse	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste asukohad on nende põhimäärustes sätestatud. Eksamipunktide näol ei ole tegemist Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse kohalike esindustega, vaid konkreetsete eksamite läbiviimiseks ajutiselt renditud pindadega. Seega puudub võimalus sätestada eksamipunktid asutuse põhimääruses. Samuti ei ole see põhjendatud sisuliselt, kuna nõudlus eksamite läbiviimiseks piirkonniti võib muutuda. Justiitsministri vastus: Tulenevalt kohtute seaduse § 9 lõikest 3, § 18 lõikest 3 ja § 22 lõikest 2 on kohtute teeninduspiirkonnad ja kohtumajade

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite, juhatuse esimehe ja direktori vastused
põhimääruses 2010. aasta jooksul. Hinnata ümberkorralduse kavandamisel nende mõju regionaalarengule, sh riigi teenuste kättesaadavusele, ja esitada analüüs seaduse eelnõu seletuskirjas. (p-d 28–37)	asukohad määratud justiitsministri 27.10.2005. aasta määruse nr 46 „Maa- ja halduskohtute kohtumajade täpsed asukohad ja teeninduspiirkonnad ning ringkonnakohtute asukohad“ §-des 1–3. Tartu Vangla, Tallinna Vangla ja Viru Vangla kriminaalhooldusosakondade tööpiirkonnad ja talituste asukohad on määratud iga vangla põhimääruses. Märkuse teise poolega, hinnata kaasnevaid mõjusid ja analüüsida neid seletuskirjas, arvestame kindlasti edaspidi eelnõude koostamisel. Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaameti põhimääruses on sätestatud Keskkonnaameti aadress ning Keskkonnaameti mujal asuva struktuuriüksuse asukoht ja postiaadress määratakse selle struktuuriüksuse põhimääruses. Keskkonnaameti regioonide põhimäärustes on sätestatud regiooni kõigi kontorite asukohad ja postiaadressid. Samuti on kõigi kontorite asukohad ja postiaadressid avaldatud riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste riiklikus registris ning Keskkonnaameti veebilehel. Sellest tulenevalt leiame, et Keskkonnaameti kohalike esinduste asukohad ja aadressid on piisavalt õigusselgelt kindlaks määratud ning avalikustatud. Keskkonnaministeerium on keskkonnahalduse ümberkorraldamist lõpetamas, mistõttu ei ole ümberkorraldustega seonduvat seaduse eelnõu ja seletuskirja lähiajal plaanis koostada. Juhul, kui tulevikus selline vajadus tekib, siis arvestame soovitud ning selgitame ümberkorralduse mõju regionaalarengule põhjalikumalt. Kultuuriministri vastus: Muinsuskaitseametil asuvad kohalikud esindused maakonnakeskustes. 2010. a jooksul fikseeritakse olemasolev olukord ka Muinsuskaitseameti põhimääruses. Juhul kui kavandame ümberkorraldusi, hindame eelnevalt nende võimalikku mõju muu hulgas regionaalarengule. Põllumajandusministri vastus: Põllumajandusministeerium on viimastel aastatel tegutsenud aktiivselt, et parandada avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust kodanikele. Põllumajandusministeerium on üks vähesed riigiasutusi, mille allasutused asuvad igas maakonnas. Oleme järginud ning järgime edaspidi, et selline regionaalne jaotus säiliks. Seejuures oleme ümber korraldanud asutuste paiknemist, viies nende asutused maakondades võimalusel ühte asukohta. Nii on teenuste kättesaadavus kodanikele lähemal ning soodustab igaühe otsesuhtlust riigiasutustega. Rõhutame, et vajalik on üldine ruumiline planeering riigiteenuste kättesaadavuse osas. Oluline on kaardistada ja kategoriseerida riigi poolt pakutavad avalikud teenused ning kokku leppida riigi poolt osutatavate avalike teenuste (kaasa arvatud e-teenused) standard kodanikele kättesaadavuse osas, lähtuvalt nende kasutamise vajadusest ja eripärast. Samuti tuleks kokku leppida, millisel geograafilisel tasemel peavad riigi teenused ja riigiasutuste esindused olema kodanikele kättesaadavad. Antud auditist selgub, et iga ministeeriumi valitsemisala on määranud oma esindused erineval tasemel ilma ühtsete alusteta. Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutuste põhimääruste ajakohastamise käigus 2010. a saab vastavalt Riigikontrolli ettepanekule sinna lisada ka struktuuriüksuste asukohad asula/aadressi täpsusega. Rahandusminister nende soovitude kohta tagasisideti ei andnud. Siseministri vastus: Märkime, et Politsei- ja Piirivalveameti asukoht on kindlaks määratud siseministri 30.09.2009. a määrusega nr 44 „Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus“, kus sätestatakse ühtlasi, et ameti mujal asuva struktuuriüksuse asukoht ja postiaadress nimetatakse struktuuriüksuse põhimääruses. Prefektuuride asukohad on kindlaks määratud prefektuuride põhimäärustes (siseministri 30.09.2009. a määrused nr 40, 41, 42 ja 43) ning prefektuuri struktuuriüksuste asukohad struktuuriüksuste põhimäärustes. Oleme seisukohal, et valitsemisala asutuste kohalike esinduste asukoha sätestamine asutuse põhimääruses ei ole otstarbekas. Peame oluliseks, et eelkõige on tähtis kohalike esinduste asukoha kohta informatsiooni kättesaadavus teenuse tarbijale (nt pidev informatsioon asutuse kodulehel ning muudatustest teavitamine meediakanaleid kaasates). Kinnitame, et siseministeerium ja selle haldusalas olevad asutused arvestavad ümberkorralduste kavandamisel ja tegemisel, et teenused oleksid isikutele võimalikult lihtsalt ja mugavalt kättesaadavad. Muudatuste ja ümberkorraldustega kaasnevad mõjud kajastatakse eelnõude seletuskirjades. Sotsiaalministri vastus: Täiendame nende valitsemisala asutuste põhimäärusi, mis ei ole kohalike esinduste asukohti määratlenud

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite, juhatuse esimehe ja direktori vastused
	põhimäärusega. Juhul, kui soovime korraldada ümber valitsemisala asutuste tööd, siis kindlasti hindame ka ümberkorralduste mõju regionaalarengule, sh riigi teenuste kättesaadavusele. Riigikontrolli üldine kommentaar: Praeguseeni on struktuuriüksuste asukoha kindlaksmääramise praktika asutuste põhimääruses olnud ebaühtlane. On asutusi, kes on struktuuriüksuse asukoha määranud oma põhimääruses (nt vanglate kriminaalhooldusosakonnad), ja on asutusi, kes annavad struktuuriüksuse asukohad struktuuriüksuse, nt mõne osakonna, enda põhimääruses. Riigikontrolli hinnangul soodustab see, kui valitsemisala asutused määravad piirkondlike struktuuriüksuste asukoha kindlaks oma põhimääruses, riigihalduse läbipaistvust, seda nii praegu kui ka tulevikus, ja annab huvitatud osapooltele senisest suurema võimaluse teha ettepanekuid ümberkorralduste planeerimise faasis.
Ümberkorralduste planeerimine organisatsiooni arengukavas 40. Soovitus rahandusministrile: Algatada Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. aasta määruse „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ muutmine ja täiendada määrust kohustusega kaasata regionaalminister valitsemisala organisatsioonipõhise arengukava koostamisse. (p-d 28–37)	Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi seisukoht on, et Riigikontrolli soovitude täitmine aitab parandada riigiasutuste ümberkorralduste kooskõla strateegilistes arengukavades seatud eesmärkide elluviimisega. Rahandusministeerium on strateegilise juhtimise meetodikate arendamise raames koostöös teiste ministeeriumitega üle vaatamas strateegiadokumentide, sh ministeeriumite valitsemisalade organisatsioonipõhiste arengukavade koostamise ja rakendamisega seonduvat. Valitsemisala asutuste territoriaalse korralduse muudatuste kajastamine organisatsioonipõhises arengukavas on vajalik, kuna see käsitleb kogu valitsemisala ülesandeid tervikuna ja võimaldab hinnata nende täitmiseks vajalikke ressursse ja organisatsiooni juhtimissüsteemi arendamise vajadust. Asutuste territoriaalse korralduse muutmine eeldab kindlasti muudatustega kaasnevat mõjude analüüsi, mis muu hulgas sisaldab ka avalike teenuste kättesaadavusega kaasnevat. Kuna eelviidatud määrusega kooskõlas on ministeeriumid oma valitsemisala organisatsioonipõhised arengukavad kinnitanud ja riigieelarve 2011–2014 sisendina Rahandusministeeriumile 1. märtsiks 2010 esitanud, siis kirjeldatud arendusi ja töögrupi seisukohti on võimalik arvesse võtta valitsemisala organisatsioonipõhiste arengukavade koostamisel perioodiks 2012–2015.
Riigiasutuste ümberkorralduste planeerimine 44. Soovitus regionaalministrile: Algatada koostöös justiitsministriga 2010. aasta jooksul Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmine ja täiendada määrust nõudega esitada seaduseelnõu seletuskirjas täpsed andmed maakondade kaupa, kui palju ametnikke on kavas koondada ja kui palju jääb ametikohti alles. (p-d 41–44)	Regionaalministri vastus: Oleme seisukohal, et nimetatud määruse muutmise saab algatada justiitsminister (vt ka seisukohta punkti 38 juures). Määruse muutmiseni saame omalt poolt eelnõude kooskõlastamisel jälgida, et seletuskirjas oleks toodud ametikohtade üldarvude prognoosid (alati ei ole võimalik eelnõu faasis täpselt kajastada andmeid, kui palju ametnikke on tarvis koondada). Justiitsministri vastust vt punktist 38.
Pensioniameti teenuste kättesaadavus 53. Soovitus sotsiaalministrile ja Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile: Parandada koostöös maavanematega pensioniameti teenuste kättesaadavust Lääne-Viru, Lääne, Hiiu, Põlva, Rapla, Saare ja Viljandi maakonnas. (p-d 51–52)	Sotsiaalministri vastus: Püüame leida lahendusi kulude rahastamiseks 2011. a riigieelarve protsessi käigus, et parandada pensioniameti teenuste kättesaadavust kontrolliaruandes viidatud maakondades. Samuti otsime muid võimalusi, mis ei vaja täiendavaid eelarvevahendeid, teenuste kättesaadavuse parandamiseks. Sotsiaalkindlustusameti peadirektori vastus: Lähtudes Riigikontrolli soovitusest, kavandame koostööd maavanematega, et leida täiendavaid võimalusi pensioniametite klienditeeninduse kättesaadavuse parandamiseks aktis loetletud piirkondades.
Kodakondsus- ja migratsiooniteenuste kättesaadavus 56. Soovitus siseministrile ja Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile: Parandada koostöös maavanematega	Siseministri vastus: Punktides 56 ja 75 siseministrile tehtud soovitude – parandada kodakondsus- ja migratsiooniteenuste kättesaadavust ning otsida vajaduse korral koostöövõimalusi kohapealsete riigi- või kohaliku omavalitsuste asutustega – osas kinnitame, et siseministeeriumi haldusalas olevad asutused arvestavad teenuste kättesaadavuse planeerimisel oma

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite, juhatuse esimehe ja direktori vastused
kodakondsus- ja migratsiooniteenuste kättesaadavust Lääne-Viru, Hiiu ja Põlva maakonnas. (p-d 54–55)	eelarveliste vahendite piires sellega, et teenus oleks isikutele võimalikult hästi kättesaadav. Siinkohal on aga oluline arvestada ka turvanõuete ja -standarditega (nt isikuandmete kaitse, isikut tõendavate dokumentide hoidmine), mistõttu koostöövõimalustel teiste riigiasutuste kohalike esindustega on teatavad piirangud. Isikutel on kodakondsus- ja migratsiooniteenuseid vaja üldjuhul kasutada suhteliselt harva. Kohustuslikku isikut tõendavat dokumenti (ID-kaarti) peab isik taotlema iga viie aasta järel. Siseministeerium on arendanud kodakondsus- ja migratsiooniteenuseid selliselt, et isikutel oleks võimalik enamikul juhtudel kasutada e-teenuseid, vältimaks isikliku teenindusbüroosse pöördumise vajadust. Tulenevalt eeltoodust leiame, et kodakondsus- ja migratsiooniteenused on kodanikele piisavalt kättesaadavad. Täiendavate büroode avamist ei ole tulenevalt eelarvelistest vahenditest ning vajaliku teenuse mahust ministeerium planeerinud. Mis puudutab korrakaitse- ja päästeteenuseid, siis Politsei- ja Piirivalveamet teeb tihedat koostööd teiste riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustega. Politseilise teenuse osutamine toimub analüüsipõhiselt vastavalt ressursside mahule ööpäevaringselt. Mitmetes väiksema õnnetusriskiga piirkondades on päästeteenuse osutamine korraldatud koostöös kohalike omavalitsustega (28 abikomandot 74-st). Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: Oleme seisukohal, et teenuste kättesaadavuse planeerimisel oleme arvestanud oma eelarveliste vahendite piires teenuste võimalikku parimat kättesaadavust ning hetkel ei pea täiendavate klienditeeninduste avamist ja olemasolevate teeninduste lahtioleku muutmist vajalikuks ja otstarbekaks. Oleme seisukohal, et kodakondsus- ja migratsiooniteenused on kodanikele piisavalt kättesaadavad, võttes arvesse asjaolu, et vastavaid teenuseid on isikutel üldjuhul vaja kasutada suhteliselt harva ning kohustuslikku isikut tõendavat dokumenti peab isik taotlema iga viie aasta järel. Tulenevalt Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisest 01.01.2010. a (liideti Politseiamet, Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet) lähtume teenuste kättesaadavuse arendamisel endise kolme ameti klienditeeninduste ristikasutamise võimalustest.
Eesti Töötukassa teenuste kättesaadavus 59. Soovitus sotsiaalministrile ja Eesti Töötukassa juhatuse esimehele: Parandada koostöös maavanematega töötukassa teenuste kättesaadavust Lääne-Viru ja Hiiu maakonnas. (p-d 57–58)	Sotsiaalministri vastus: Teeme Eesti Töötukassa juhatusele ettepaneku otsida võimalusi teenuste kättesaadavuse parandamiseks kontrolliaruande eelnõus viidatud maakondades. Samas juhime Teie tähelepanu asjaolule, et tööturuteenuse ja -toetuste seaduse § 4 lg 4 kohaselt peab töötukassa tagama, et kliendid saavad oma õigusi realiseerida vähemalt igas maakonnas. Hetkel on Eesti Töötukassa osakondade arv 15 ning klienditeenindus toimub juba 27 kohas. Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Eesti Töötukassa piloteeris 2009. a oktoobris-novembris mobiilse nõustamise teenust piirkondades, kus tööotsinguteks vajaliku informatsiooni ja tööturumeetmete kättesaadavus on asukoha tõttu piiratud. Marsruudi koostamisel tegid töötukassa maakondlikud osakonnad koostööd kohalike omavalitsustega ning arvestasid nendepoolseid soovitusi teenuse osutamise asukohtade osas. Käesoleval aastal on juba alustatud ning jätkub mobiilse nõustamise teenuse osutamine. Teenuse kättesaadavuse planeerimisel on arvestatud kohalike omavalitsuste ettepanekutega, kasutajate vajadustega, lähtudes elukohast ja ühistranspordi kasutamise võimalustest ning kontrolliaruande eelnõus toodud soovistega.
REKKI teenuste kättesaadavus 62. Soovitus haridus- ja teadusministrile ning Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktorile: Jätkata eksamite korraldamist maakondades vastavalt nõudlusele. (p-d 60–61)	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium toetab maakondlike eksamite korraldamise jätkamist Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse poolt nõudluse olemasolu korral. Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktori vastus: Nõudluse ja rahaliste vahendite olemasolu korral jätkab Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus eksamite korraldamist maakondades vähemalt kaks korda aastas.
Riigiasutuste paiknemise põhimõtete väljatöötamine 74. Soovitused regionaalministrile:	Regionaalministri vastus: Oleme seisukohal, et ministeeriumidel on õigus kujundada ümber oma valitsemisala asutusi, sh nende kohalike esindusi, tulenevalt nende poolt täidetavate ülesannete ja osutatavate teenuste

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite, juhatuse esimehe ja direktori vastused
- Seada regionaalarengu strateegias eesmärgiks tagada riigiasutuste esindatus maakonnakeskustes nende teenuste osutamiseks, mis nõuavad inimese isiklikku kohaletulekut, mahukat nõustamist või mis annavad inimesele eluga toimetulekuks hädavajalikke õigusi. - Analüüsida teenuste kättesaadavuse aspektist ministeeriumite valitsemisala asutuste regionaalset korraldust ning moodustatud regioonide sobivust ja kooskõla Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega ja regionaalarengu strateegia eesmärkidega 2010. aasta jooksul. Vajaduse korral algatada seaduse ja strateegia muutmine. (p-d 63–73)	spetsiifikast. Asutuse poolt isikutele suunatud teenuste sihtrühmad, tarbimise sagedus ja maht ning teenuse osutamise viis on vägagi erinevad, mistõttu kahtlemata seaduses või strateegias ühtsete (st standardsete) teeninduspiirkondade määramise võimalikkuses ja otstarbekuses. Sellegipoolest oleme valmis vajadusel analüüsima riigiasutuste regionaalsete teeninduspiirkondade teemat regionaalarengu strateegia ajakohastamise käigus 2012. aasta lõpuks.
Riigi teenuste osutamise korraldus 75. Soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, keskkonnaministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Otsida vajaduse korral koostöövõimalusi kohapealsete riigi- või kohaliku omavalitsuse asutustega või korraldada ise regulaarselt teenuse osutamist kohapeal, sellest elanikke piisavalt pika ajavaruga ette informeerides. (p-d 63–73)	Haridus- ja teadusministri vastus: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus teeb juba täna eksamite korraldamisel ja info levitamisel koostööd Politsei- ja Piirivalveameti regionaalsete esindustega kõikides maakondades ning samuti mitmete kõrgkoolidega. Info eksamite kohta on kättesaadav ning eksamitele on võimalik registreerida ka väljaspool eksamipunkte. Samuti arendab Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus käesoleval ajal e-teenuseid, mis vähendavad tulevikus isikute vajadust eksamipunkte külastada (e-tunnistus, e-eksam). Justiitsministri vastus: Kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku § 19 lõike 1 teise lause kohaselt võib halduskohus kaebaja taotlusel või omal algatusel ning kooskõlastatult vastava maakohtu esimehega otsustada kohtuistungil pidamise kaebajale lähima maakohtu ruumides. Seega on auditis tehtud ettepanek ka täna teostatav. Mis puudutab kriminaalhooldusosakondade koostööd riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega, siis märgime, et osakondadel on olemas kohalikul tasandil toimiv koostöövõrgustik. Nt on kriminaal-hooldusosakondadel väiksemates kohtades kokkuleppel kohaliku omavalitsuse üksusega avatud vastuvõtupunktid vallamajaruumides. Keskkonnaministri vastus: Arvestades seda, et Keskkonnaametil on kontorid kõigis maakondades ning kõigis maakondades osutatakse avalikke teenuseid esmaspäevast reedeni, on soovitus alates Keskkonnaameti loomisest täidetud. Põllumajandusministri vastus: Nõustume soovitusel ning soovime täiendada ettepanekut soovitusel, et teenuse osutamise vajadust kohapeal tuleb analüüsida lähtuvalt teenuse iseloomust (sihtgrupp, kasutamise tihedus jne) ja teenuse osutamise võimalustest (nt transpordihenduse olemasolu). Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas toimub antud põhimõtte rakendamine kalapüügilubade väljastamisel. Piirkondlikud kalamajandusosakonna inspektorid käivad regulaarselt ja etteatamatult kalapüügilubade taotlejatega kohtumas, et teha püügilubade taotlemine kodanikele mugavaks. Ressursside optimaalseks planeerimiseks tehakse seda vastavalt vajadusele: näiteks Võrumaal on sihtgrupis ligikaudu paar kutselist kalapüügiloa taotlejat, seega korraldatakse kohtumisi kaks korda kuus, seevastu kohtades, kus nõudlus antud teenuse järele on suurem, käiakse kokkulepitud aegadel vähemalt kord nädalas. Seega on oluline analüüsida avalike teenuste osutamist lähtuvalt sihtgrupist ja nende vajadusest kodanikele. Rahandusminister ei ole oma vastuses soovitusel kohta selget seisukohta väljendanud. Siseministri vastust vt punktist 56. Sotsiaalministri vastus: Ministeeriumi ja valitsemisala asutuste töötajad otsivad igapäevaselt võimalusi teenuste paremaks korraldamiseks, tehes selleks muuhulgas koostööd kohalike omavalitsustega. Mõningatel juhtudel seab teenuste kättesaadavusele piirangud meil kasutada olevad eelarvetoetused. Samuti seab piiranguid teenuse spetsiifika. Näiteks töötuna arvelevõetud inimene peab otsima aktiivselt tööd ja pöörduma töötukassasse

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite, juhatuse esimehe ja direktori vastused
	töötamiseks ning täitma töötamiskava. Lähtudes teenuste osutamise spetsiifikast ei ole võimalik tööle saamisega seotud nõustamist hajutada kohapealsete riigi või kohaliku omavalitsuse asutustega. Riigikontrolli üldine kommentaar: Riigikontrolli hinnangul on üks võimalus riigi põhiteenuste (sh näiteks teenused, kus inimesel on seadusest tulenevalt kohustus isiklikult asutusse kohale minna, mida kasutatakse massiliselt, mis eeldavad mahukat nõustamist või mis annavad eluga toimetulekuks hädavajalikke õigusi) hea kättesaadavuse tagamiseks maakondades osutada teenust maakonnas perioodiliselt omal algatusel või kui võimalik, siis koostööpartnerite kaudu.
Ühistranspordi korralduse standardite väljatöötamine 76. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile: Töötada välja koostöös Siseministeeriumiga regionaalarengu strateegia tegevuskavas ette nähtud ühtsed ühistranspordi korralduse standardid ning tagada, et nende rakendamisel ei halveneks riigi teenuste kättesaadavus. Koostöös maavanematega tagada, et täidetak avalikule kohalikule liiniveole kehtestatud teenindustaseme soovituslikud normid. (p-d 65–67)	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ühistranspordi teenindustase on reguleeritud teede- ja sideministri 7. juuni 2000. a määrusega nr 41 „Teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole“ (https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=82599). Nõustume, et ühistranspordi teenindustaseme ja kvaliteedi standardid maakonnaliikluse osas vajavad ülevaatamist ning nimetatud määrus selles osas täiendamist. Oleme antud tööga ka alustanud ning esialgne ettepanek on esitatud maavalitsustele. Hetkel käivad nendega läbirääkimised. Piirkondade eripärade tõttu on ühtsete nõuete väljatöötamine, nendes kokku leppimine ja nende kehtestamine aeganõudev ja keeruline protsess. Kui need standardid kehtestada kohustulike, on ühtlasi vajalik lahendada ka standardite täitmise kontrolli küsimus. Maavalitsustel puudub sageli ressursid piisava järelevalve teostamiseks. Antud probleemi lahendamise koostöös Maanteeametiga, kellel on alates eelmisest aastast maakondliku bussiliikluse kavandamise ja korraldamise funktsioon vastavalt ühistranspordiseaduse §-le 81.
Ümberkorralduste planeerimine organisatsiooni arengukavas 83. Soovitus rahandusministrile: Algatada Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. aasta määruse „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ muutmise ja täpsustada organisatsioonilise arengukava sisuõud ja lisada sinna organisatsiooni võrgustrateegia, mille täpses sisus leppida kokku regionaalministriga hiljemalt 2012.–2015. aasta riigieelarve strateegia koostamise ajaks. (p-d 79–82)	Rahandusministri vastus vt punktist 40.
Riigiasutuste ümberkorralduste mõjude hindamine 96. Soovitus regionaalministrile: Jälgida, et riigi kohahalduses muudatuste tegemisel hinnataks ümberkorralduse regionaalseid mõjusid. (p-d 84–95)	Regionaalministri vastus: Kinnitame, et kavatseme muudatuste kooskõlastamisel ka edaspidi seda teha, kaasates mõjude hindamisel alati ka maavanemaid.
Riigiasutuste ümberkorralduste mõjude hindamine 97. Soovitus justiitsministrile: Viia 2010. aasta jooksul lõpuni õigusaktide mõjude analüüsi töörühma töö, lahutades vajaduse korral õigusmõjude analüüsi kava õiguspoliitika arengusuundade 2010–2013 paketist ning alustades töörühma ettepanekute järgi Vabariigi Valitsuse reglemendi ja Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmist. (p-d 84–95)	Justiitsministri vastus: Nõustume soovitusel viia lõpule õigusaktide mõjude analüüsi töörühma töö ja vajadusel muuta või täiendada selle töörühma asjakohaste ettepanekute alusel Vabariigi Valitsuse reglemendi ning Vabariigi Valitsuse 8.9.1999. aasta määrust „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ (normitehnika eeskiri).
Riigiasutuste ümberkorralduste planeerimine 105. Soovitus rahandusministrile: Töötada välja 2010. aasta jooksul tüüpudel	Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium seisukoht on, et nõudeid õigustloovate aktide mõjude hindamiseks ning rakendamiseks vajalike

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite, juhatuse esimehe ja direktori vastused
riigiasutuste ümberkorralduse kuluplaani koostamiseks ning nõuda selle kasutamist. Vajaduse korral muuta Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määrust „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ ja/või täiendada eeskirja ümberkorralduse kuluplaani koostamise juhendiga. (p-d 98–104)	kulutuste ja eeldatavate tulude analüüsimiseks tuleb täpsustada. Justiitsministeerium tegeleb õigusaktide mõjuanalüüsi süsteemi arendamisega programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames ja selle töö käigus saaks Justiitsministeeriumi eestvedamisel üle vaadata ka Vabariigi Valitsuse 28.09.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“. Justiitsministri vastust vt punktist 38.
Riigiasutuste ümberkorralduste planeerimine 110. Soovitus rahandusministrile: Lähtuda riigiasutuste ümberkorraldamisel põhimõttest, et riigiasutuse likvideerimisel ja ümberkorraldamisel valitsusasutuseks, hallatavaks asutuseks või avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks ei maksta koondamishüvitist neile teenistujatele, kes võtavad vastu töökoha uues asutuses. Tagada sellisel juhul ametnike õiguspärasest ootusest tekkinud hüvede kestmine üleminekusätetega. (p-d 106–109)	Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et koondamishüvitist ei tohiks maksta uues asutuses töökoha vastu võtnutele juhtudel, kus ei muutu ametikoha eesmärk, põhifunktsioonid, nõutav erialane ettevalmistus, teenistuse paikkond ning ei vähene ametipalk või seaduse alusel makstavat lisatasud. Juba praegu on sellistel tingimustel võimalik ametnike üleviimine ühest ametiasutusest teise Avaliku Teenistuse Seaduse § 47(1) alusel. Lisaks sellele on senise praktika kohaselt konkreetse asutuse tegevuse ümberkorraldamist reguleeriva õigusakti rakendussätetes ette nähtud uuele töökorraldusele ülemineku tingimused, sh vajadusel teatud soodustingimuste kadumise kompenseerimine või soodustingimuste jätkumise asjaolud. Seega on õiguslikult kõik võimalused olemas. Rahandusministeerium omaltpoolt pöörab tulevikus konkreetsete rakendussätete olemasolule ja koostöös ministeeriumitega enam tähelepanu ning aitab omaltpoolt kaasa asutuste personalijuhtide informeerituse paranemisele. Sotsiaalministri vastus: Selleks, et edaspidi vältida hüvitise maksmist avalikust teenistusest töölepingulisele tööle üleminekul oleks vaja muuta avaliku teenistuse seadust (ATS), sest seadus ei reguleeri riigiasutusest avalik-õiguslikku asutusse üleminekut. See tagaks ka selle, et erinevate asutuste likvideerimisel või ümberkorraldamisel riigiasutusest hallatavaks asutuseks ja eraõiguslikuks asutuseks (avalik-õiguslikuks isikuks) oleks ametnikele tagatud võrdsed õigused ja erisätete lisamine ei sõltuks konkreetse asutuse likvideerimist käsitlevast eelnõust. Rahandusminister ei saa määrusega kitsendada avaliku teenistuse seadust, regulatsioon peab olema seaduses. Tööturuameti likvideerimisel maksti ametnikele hüvitist vastavalt avaliku teenistuse seadusele. ATS § 115 lg 1 kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest ametiasutuse likvideerimise tõttu. Tööturuamet likvideeriti, mistõttu ametnikud vabastati avalikust teenistusest. ATS § 131 lg 1 kohaselt makstakse teenistusest vabastamisel ametiasutuse likvideerimise tõttu ametnikule hüvitust sõltuvalt avaliku teenistuse staažist. ATS § 131 lg 13 kohaselt peab ametnik tagastama saadud hüvitise sellele ajavahemikule vastavas ulatuses, mille võrra varem ta uuesti teenistusse asus enne ajavahemiku möödumist, mille eest talle hüvitist maksti. ATS sätestab põhimõtte, et hüvitist tuleb tagastada juhul, kui ametiasutuse likvideerimise tõttu ametist vabastatud isik asub uuesti teenistusse. Tööturuamet likvideerimisel vabastati ametnikud avalikust teenistusest ja osa neist asus töölepingu alusel tööle töötukassasse. Töötukassas asusid inimesed tööle töölepingu alusel, sh määrati neile katseaeg. Sellist võimalust, et avalikust teenistusest vabastamisel ja tööle asumisel töölepingu alusel jätta koondamishüvitist maksmata ATS ette ei näe ja koondamishüvitise maksmata jätmisel oleks rikutud seadust. Tööturuameti likvideerimist käsitleva eelnõu ettevalmistamise ajal oli analoogset küsimust käsitlev kaasus jõudnud riigikohtusse (vt riigikohtu lahend 3-3-1-53-08) ja ringkonnakohtu uus otsus (3-07-2584) jõustus 30. aprillil 2009. a ehk Tööturuameti toimimise viimasel päeval.
Riigiasutuste ümberkorralduste planeerimine 119. Soovitus rahandusministrile: Valmistada 2010. aasta jooksul ette Vabariigi Valitsuse 28.9.1999. aasta määruse „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ muutmise ja täiendamise määrust nõudega esitada asutuste tegevuse ümberkorralduse puhul õigusakti seletuskirja eelnõus planeeritava säästu prognoos. (p-d 111–118)	Rahandusministri vastust vt punktist 105. Justiitsministri vastust vt punktist 38.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on hinnata silmast-silma-osutatavate riigiteenuste ning selliste teenuste kättesaadavust, mille järele on suur nõudlus ning mille kasutajad eelistavad teenuse keerukuse tõttu vahetut suhtlemist.

Auditi eesmärk on välja selgitada, kas riigi teenuste osutamise korraldus on jätkusuutlik, kuluefektiivne ning arvestab riigi regionaalpoliitilist arengukava.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi kriteeriumiteks valiti:

- Teenus on kättesaadav siis, kui 95% elanikkonnast jõuab ühistransporti (sh lennuk, laev ja rong) kasutades poolteise tunniga teenuse osutamise kohta mitte varem kui 60–75 minutit enne büroo avamist või mitte hiljem kui 45 minutit enne büroo sulgemist.
- Riigiasutuse ümberkorraldus on hästi planeeritud siis, kui eelnõu avalikkusele suunatud seletuskirjas on selgelt sõnastatud ümberkorralduse põhjused, alternatiivid, eesmärgid, mõjud regionaalarengule ja arvestatud välja ümberkorralduse maksumus.
- Riikliku regionaalhalduskorralduse koordineerimine on efektiivne siis, kui regionaalminister lähtub reformide kooskõlastamisel riigi regionaalarengu strateegias sõnastatud regionaalarengu eesmärkidest, et tagada kõigis maakondades ühtlane riigiasutuste teenuste kättesaadavus.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritavateks oli 23 valitsusasutust, valitsusasutuse hallatavat asutust või avalik-õiguslikku juriidilist isikut (vt tabel 1 ja p-d 10–11).

Valimisse võeti riigiasutused, kes osutavad teenuseid, mille saamiseks on vaja inimesel riigiasutusse seadusest või taotlemise keerukusest lähtuvalt kohale minna. Valimisse võeti ministeeriumid, kelle valitsemisala asutustes oli aastatel 2006–2009 tehtud ümberkorraldusi või struktuurireforme.

Siseministeerium (regionaalministri büroo) ja Rahandusministeerium olid auditeeritavateks, kuna esimese pädevusse kuulub regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamine ja koordineerimine ning viimase valitsemisalas on valitsuse finants- ja ressursihalduspoliitika ja riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimine ja elluviimine.

Riigikontrolliga koostöös tegi AS Regio neljale teenuse osutajale (Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, pensioniametite klienditeenindused, Eesti Töötukassa ja Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuseksamipunktid) 2009. aasta suvel ligipäätavuse analüüsi.

Ühistranspordiliinide valikul ja riigiasutuste ligipäätavuse arvestamisel lähtuti järgnevast:

- bussiliinid valiti riiklikus ühistranspordiregistris (YTRA) sisalduvatest liinidest, v.a Saaremaa bussiliinid, kus kasutati 1.8.2009 kehtima hakanud uusi marsruute, Harjumaa liinide allikaks oli Tallinna linna kodulehel olevad sõiduplaanid ja käsitsi lisati Vormsi saare bussiliinid;
- peatuste asukohad pärinevad ühistranspordi infosüsteemist (ÜTRIS);
- linnaliine ei arvestatud;

- arvestamata jäeti liinid, mis ei sobinud päeva poolest, jõuavad kohale liiga vara või liiga hilja ja mis ei peatu teenuse osutamise asulas;
- arvestamata jäeti juhud, kui liinil kellaaeg sobib, kuid on ainult üks buss nädalas (seda eriti reedeti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) puhul, sest pooltel reedetel on KMA bürood suletud);
- sobivaks liiniks loeti need, mis jõuavad lähimasse teenuse osutamise asulasse 60–75 minutit enne büroo avamist või 55–60 minutit enne büroo sulgemist Eesti Töötukassa puhul ja 60–75 minutit enne büroo avamist või 45 minutit enne büroo sulgemist pensioniametite ja KMA puhul, 3,5 h enne eksami algust ja hiljemalt kella 10-ks Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse (REKK)ksamipunktide puhul (eesti keele tasemeeksamid ja põhiseaduse ning kodakondsuse seaduse tundmise eksamid toimuvad laupäeviti ja pühapäeviti algusega kell 10);
- konkreetsetes peatuses peatumise ning lõpp-peatuses (teenuse osutamise kohale kõige lähema peatuse) peatumise kellaaegade vahe abil arvutati välja sõiduaeg peatusest teenuseni, Vormsi saare liinide puhul lisati 15 minutit praami ootamiseks ja praamile pealeminekuks;
- eranditena käsitleti ümberistumisega sihtkohta pääsemisi. Näiteks: Tallinna REKKiksamipunkti puhul (mis asub Tallinna kesklinnast 10 min bussisõidu kaugusel) lisati juurde 10 minutit sõiduaegadele, kus lähim peatus sellele asus kesklinnas; Viimsi liinid sõidavad kuni Viimsi haigla peatuseni, kust tuleb edasi istuda linnaliinibussile 1a. Sellisel juhul esitati lõpp-peatuse kellaajana bussi nr 1a kellaaeg teenuspunktile lähimas peatuses; Maardu töötukassani jõudmiseks kasutati ümberistumisvõimalust kaugbussidelt Maardu järve peatuses Harjumaa marsruuttaksole, mille tulemusena esitati lõpp-peatuse ajana Maardu järve peatuses peatumise aeg +10 min; Saaremaa liinidel esines samuti ümberistumisega Kuressaare teeninduspunktideni pääsemist. Ka sel puhul liideti sõiduajad;
- reisirongide liinid valiti Edelaraudtee, Elektriraudtee ja GoRail interneti kodulehekülgedelt, Tallinn-Moskva rongiliini ei arvestatud (pilet on kallid ja vähetõenäoline, et sellega ametiasutusse asju ajama sõidetakse);
- praamiliinide info võeti ülesõiduteenust pakkuvate asutuste interneti kodulehekülgedelt, peatusena käsitleti sadama asukohta, sama Ruhnu lennuliini puhul;
- YTRA andmed on 2009. aasta juuni seisuga, internetist saadud liinide andmed juulikuu seisuga;
- rahvastiku andmed on võetud rahvastikuregistrist 19.6.2009. aasta seisuga;
- rahvastikuregistri andmed seoti AS Regio hoonete andmebaasiga, määrates igale elamule tõenäolise elanike arvu, mis toimus asula täpsusega (asula rahvaarv jaotati asula elamute vahel);
- leiti elamute paiknemine 90 minuti sõiduaja sees või väljaspool seda ja peatusele lähemal kui kolm km või kaugemal.
- võtsime analüüsi aluseks maksimaalse aja, mis meie hinnangul inimesel riigiasutusse jõudmiseks ühistransporti kasutades võib kuluda (90 minutit)
- teenust loeme kättesaadavaks siis kui vähemalt 95% elanikest saab sellise ajaga oma asjad aetud.

Riigiasutuse ümberkorralduste planeerimise ning regionaalhalduskorralduse koordineerimise hindamisel lähtuti järgnevast:

- teenindusvõrgu kujundamise põhimõtted riigiasutustes, ümberkorralduste põhjused, alternatiivid ja eesmärgid, mõjuhinnangud ning maksumuse arvestamise selgitasime välja muudatust

ettevalmistavate õigusaktide eelnõude, seletuskirjade ja muude planeerimisdokumentide, auditeeritavatele saadetud küsimustiku vastuste analüüsi ning korraldatud intervjuude ja tehtud infopäringutega.

- regionaalministri tegevuspõhimõtted regionaalhalduskorralduse koordineerimisel selgitasime välja riigiasutuste ümberkorraldusi käsitlevatele seaduseelnõudele esitatud koostöölastuskirjade, auditeeritavale saadetud küsimustiku vastuste analüüsi ning läbi viidud intervjuude ja tehtud infopäringutega.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoiminguid alustati 2009. aasta mais ja lõpetati 2010. aasta jaanuaris.

Auditi meeskond:

Auditit juhtis Riigikontrolli auditijuht Urmet Lee. Auditis osalesid vanemaudiitor Merli Vahar ja audiitorid Vootele Hansen ja Birgit Aasa.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/10/70016/18.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasem audit avalike teenuste valdkonnas

1.11.2007 – Avalike teenuste kättesaadavus infoühiskonnas

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A: auditi küsimused

Põhiküsimus	Alamküsimus
Kas riigi teenused on kättesaadavad?	1.1. Kas teenust osutavad struktuuriüksused paiknevad kõigis maakondades?
	1.2. Kas asutuse või struktuuriüksuse põhimäärusest selgub teenuse osutamise koht?
	1.3. Millest lähtuvalt otsustatakse teenuse osutaja lahtioleku ajad?
	1.4. Kas inimene jõuab ühistransporti kasutades valimi teenuse osutajani 1,5 tunni jooksul?
	1.5. Kas inimene saab pöörduda endale sobivaimasse või kodule lähimasse riigiasutusse?
	1.6. Kas inimesel on asutuses koha peal võimalik saada nõustamist?
2. Kas riigiasutused ja nende struktuuriüksused luuakse läbimõeldud kava alusel?	2.1. Kas riiklik regionaalarengu strateegia või mõni muu regionaalarengu kava käsitleb ka regionaalhalduse korralduse küsimusi?
	2.2. Kas riigil on terviklik ülevaade riigiasutuste ning nende struktuuriüksuste paiknemisest?
	2.3. Kas ministeeriumil on oma valitsemisala regionaalhalduskorralduse kava?
	2.4. Kas ministeerium arvestab riigi teenuste osutamisel riikliku regionaalarengu strateegia ja maakondlike arengukavadega?
	2.5. Kas regionaalhalduse ümberkorraldamisel koostab ministeerium ümberkorraldamise detailse plaani?
	2.6. Kas ümberkorralduse planeerimisel ja struktuuriüksuse loomisel arvestatakse potentsiaalsete teenuse tarbijate arvu?
	2.7. Kas ümberkorralduste planeerimisel hindavad riigiasutused mõju teenuse kättesaadavusele?
	2.8. Kas riigiasutuse ümberkorraldamise kava kooskõlastatakse teiste ministeeriumite ja maavalitsustega?
	2.9. Kas kooskõlastajate arvamust arvestatakse?
3. Kas riigiasutuste ümberkorraldusi tehakse säästlikult?	3.1. Kas ümberkorralduste eesmärgiks oli rahaline kokkuhoid?
	3.2. Kas enne ümberkorraldamist on tehtud detailne tasuvusanalüüs ning arvestatud välja, kui palju on võimalik säästa?
	3.3. Kas planeeritud kokkuhoid saavutati?
	3.4. Kas ametnike koondamise korral tuli värvata uusi ametnikke teise struktuuriüksusesse?
	3.5. Kas tasuvusanalüüs oli realistlik?
	3.6. Kas teenuse osutamise asukoha muutmise korral kanti kulud üle teenuse saajale?
	3.7. Kas ümberkorralduste tegemisel kaaluti teenuse osutamiseks partnerite leidmist, teenusepunkti avamist või muid lahendusi teenuse pakkumiseks?

Lisa B: intervjueritute nimekiri

Kuupäev	Asutus	Nimi, ametikoht
9.10.2009	Keskkonnaamet	Erik Kosenkranius, peadirektori asetäitja kt Leelo Kukk, peadirektori asetäitja kt eluslooduse alal Taimar Ala, peadirektori asetäitja kt Kristi Aasa, rahandusosakonna juhataja kt
15.10.2009	Sotsiaalministeerium	Egle Käärats, tööala asekanter Õie Jõgiste, tööala osakonna peaspetsialist
20.10.2009	Keskkonnaministeerium	Kristiina Grau, nõunik personaliosakonna juhataja ülesannetes
21.10.2009	Põllumajandusministeerium	Ants Noot, kanter
21.10.2009	Rahandusministeerium	Einar Vilem, riigirahanduse ja strateegia osakonna analüütik Kersti Maurer, riigieelarve osakonna kuraator Maret Põder, riigihalduse osakonna peaspetsialisti asendaja Anti Kingsepp, riigieelarve osakonna kuraator Katrín Närep, nõunik riigihalduse osakonna juhataja ülesannetes Silja Kask, riigieelarve osakonna kuraator Eneken Koka, riigieelarve koordinaatsiooni ja seire osakonna nõunik
22.10.2009	Siseministeerium	Väino Tõemets, kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna juhataja Priidu Ristkok, regionaalarengu osakonna juhataja Küllí Heínlá, ministeeriumi nõunik regionaalalal Kairit Mägi, migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna nõunik Olivia Taluste, ministeeriumi nõunik
4.11.2009	Siseministeerium	Priit Heinsoo, korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna juhataja Ruth Annus, migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja

Lisa C: Pensioniameti, Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti, Eesti Töötukassa ja Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse teenuste kättesaadavus maakondades

Pensioniameti klienditeenindusele halva ligipääsu võimalusega inimeste osatähtsus elanikkonnast ja nende arv

Maakond	Vald, kus on halva ligipääsuga 6-25% elanikest	Vald, kus on halva ligipääsuga üle 25% elanikest
Harju, 2%, 3091	Kuusalu, 18%, 1218 Kõue, 12%, 198 Padise, 18%, 339	
Hiiu, 5%, 516	Käina, 17%, 374	
Ida-Viru 1%, 2353	Alajõe, 9%, 46 Avinurme, 9%, 142 Lohusuu, 12%, 104 Maidla 24%, 208 Mäetaguse, 7%, 113	
Jõgeva, 3%, 901	Põltsamaa vald, 13%, 521 Torma, 8%, 179	
Järva, 3%, 1201	Albu, 6%, 80 Ambla, 11%, 251 Koeru, 6%, 129	
Lääne, 4%, 1112	Lihula, 13%, 353	Hanila, 27%, 451 Vormsi, 30%, 103
Lääne-Viru, 7%, 4875	Kadrina, 6%, 302 Laekvere, 18%, 319 Rakke, 21%, 385 Tamsalu 13%, 579 Vihula, 13%, 269 Vinni, 12%, 664	Viru-Nigula, 31%, 411 Väike-Maarja, 32%, 1651
Põlva, 5%, 1439	Kanepi, 6%, 156 Mikitamäe, 6%, 63 Räpina, 14%, 770 Värskä, 23%, 335	
Pärnu, 2%, 2189	Saarde, 22%, 1011	Kihnu, 29%, 195 Varbla, 41%, 395
Rapla, 4%, 1393	Käru, 10%, 67 Märjamaa, 14%, 1027	
Saare, 4%, 1381	Laimjala, 13%, 94 Lümanda, 15%, 127 Põide, 23%, 219 Valjala, 8%, 109	Muhu, 33%, 642
Tartu, 1%, 777	Alatskivi, 6%, 77 Meeksi, 12%, 86 Rõngu, 8%, 235	Piirissaare, 100%, 99
Valga, 1%, 1048	Hummuli, 17%, 159	Põdrala, 65%, 582
Viljandi, 4%, 1952	Abja, 13%, 318 Halliste, 9%, 157 Karksi, 9%, 344 Kolga-Jaani, 24%, 382 Kõo, 20%, 229 Kõpu, 7%, 57	
Võru, 1%, 501	Misso, 8%, 65 Mõniste, 12%, 122	

Allikas: Regio

KMA büroole halva ligipääsu võimalusega inimeste osatähtsus elanikkonnast ja nende arv

Maakond	Vald, kus on halva ligipääsuga 6-25% elanikest	Vald, kus on halva ligipääsuga üle 25% elanikest
Harju, 2%, 3125	Kuusalu, 17%, 1166 Kõue, 12%, 203 Nissi, 10%, 331 Padise, 12%, 230	
Hiiu, 5%, 483	Käina, 17%, 373	
Ida-Viru, 2%, 3030	Alajõe, 10%, 48 Avinurme, 14%, 209 Lohusuu 12%, 104 Maidla, 25%, 209 Mäetaguse, 7%, 119	
Jõgeva, 3%, 1130	Kasepää, 7%, 91 Pala, 11%, 138 Põltsamaa vald, 13%, 522 Torma, 8%, 181	
Järva, 4%, 1303	Albu, 6%, 80 Ambla, 11%, 251 Koeru, 9%, 221	
Lääne, 7%, 1930	Kullamaa, 6%, 72 Lihula, 13%, 353 Noarootsi, 12%, 104 Oru, 21%, 201	Hanila, 37%, 617 Nõva, 90%, 391 Vormsi, 30%, 104
Lääne-Viru, 19%, 12642	Haljala, 18%, 505 Rakvere vald, 7%, 154 Tamsalu, 13%, 585 Vihula, 16%, 330	Kunda, 100%, 3761 Laekvere, 100%, 1764 Rakke, 26%, 496 Viru-Nigula, 48%, 650 Väike-Maarja, 32%, 1655 Vinni, 42%, 2273
Põlva, 5%, 1499	Kanepi, 6%, 158 Mikitamäe, 6%, 65 Räpina, 14%, 780 Värskä, 23%, 336	
Pärnu, 3%, 2874	Koonga, 13%, 168 Saarde, 22%, 1018 Vändra vald 20%, 497	Kihnu, 29%, 195 Varbla, 57%, 557
Rapla, 5%, 1831	Kaiu, 6%, 87 Käru, 10%, 69 Märjamaa, 16%, 1200 Vigala, 7%, 111	
Saare, 5%, 1714	Laimjala, 12%, 94 Lümanda, 14%, 125 Orissaare, 17%, 341 Põide, 24%, 224 Valjala, 8%, 116	Muhu, 33%, 644
Tartu, 1%, 1429	Alatskivi, 18%, 252 Meeksi, 23%, 163 Rannu, 8%, 137 Rõngu, 19%, 545	Piirissaare, 100%, 99
Valga, 2%, 805	Helme, 8%, 173 Hummuli, 17%, 161 Puka, 8%, 144 Põdrala, 7%, 111 Taheva, 6%, 56	
Viljandi, 5%, 2847	Abja, 12%, 318 Halliste, 9%, 158 Karksi, 10%, 397 Kõo, 19%, 229 Kõpu, 9%, 68 Suure-Jaani, 7%, 416	Kolga-Jaani, 56%, 906
Võru, 2%, 648	Meremäe, 10%, 122 Misso, 8%, 65 Mõniste, 12%, 125	

Töötukassa büroodele halva ligipääsu võimalusega tööealiste (15–62-aastased) inimeste osatähtsus elanikkonnast ja nende arv

Maakond	Vald, kus on halva ligipääsuga 6–25% tööealistest elanikest	Vald, kus on halva ligipääsuga üle 25% tööealistest elanikest
Harju, 2%, 1600	Kuusalu, 15%, 714 Kõue, 11%, 124 Padise, 7%, 90	
Hiiu, 5%, 345	Käina, 17%, 274	
Ida-Viru, 2%, 2690	Alajõe, 9%, 31 Lohusuu, 11%, 59 Mäetaguse, 7%, 73 Tudulinna, 17%	Avinurme, 78%, 718 Maidla, 84%, 469
Jõgeva, 1%, 319	Pala, 10%, 78 Torma, 7%, 110	
Järva, 3%, 803	Albu, 6%, 58 Ambla, 10%, 168 Türi, 6%, 394	
Lääne, 2%, 364	Hanila, 16%, 173	Vormsi, 29%, 75
Lääne-Viru, 11%, 4635	Rakke, 23%, 276 Vihula, 16%, 212	Laekvere, 100%, 1175 Vinni, 35%, 1256 Viru-Nigula, 30%, 259 Väike-Maarja, 31%, 1052
Põlva, 1%, 200		
Pärnu, 3%, 1834	Häädemeeste, 14%, 264 Koonga, 13%, 117 Saarde, 24%, 735	Kihnu, 28%, 130 Varbla, 56%, 343
Rapla, 4%, 1071	Käru, 11%, 47 Märjamaa, 16%, 777 Vigala, 6%, 67	
Saare, 1%, 321	Kihelkonna, 6%, 31 Lümanda, 14%, 83 Torgu, 6%, 13 Valjala, 7%, 62	
Tartu, 1%, 937	Alatskivi, 17%, 141 Laeva, 8%, 43 Meeksi, 20%, 92 Rannu, 8%, 86 Rõngu, 19%, 364	Piirissaare, 100%, 53
Valga, 1%, 200	Puka, 7%, 78	
Viljandi, 3%, 1071	Abja, 13%, 204 Halliste, 9%, 102 Karksi, 8%, 216 Kolga-Jaani, 10%, 105 Kõo, 8%, 60 Kõpu, 9%, 43	
Võru, 1%, 328	Meremäe, 11%, 87 Misso, 7%, 36 Mõniste, 10%, 65	

REKKiksamipunktidesseksamipäeval halvaligipääsuga inimeste protsent ja arv

Maakond	Määratlemata kodakondsusega inimeste protsent ja arv
Harju (v.a Tallinn)	1%, 139
Hiiu	100%, 17
Ida-Viru	4%, 1278
Jõgeva	31%, 152
Järva	43%, 216
Lääne	85%, 726
Lääne-Viru	51%, 1307
Põlva	48%, 134
Pärnu	100%, 1722
Rapla	37%, 199
Saare	100%, 188
Tallinn	0%, 2
Tartu	2%, 78
Valga	92%, 1696
Viljandi	62%, 263
Võru	54%, 140

Allikas: AS Regio

Lisa D: ühistranspordi sõidugraafiku arvestamine auditeeritute hulgas

Auditeeritu	Ühistranspordi sõidugraafikuga arvestamine vastuvõtuaegade määramisel
Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus	Lähtutakse põhimõttest, et inimesel on võimalik eksamipunkti külastada seitsme tunni ulatuses tavalisel tööajal. Eksamipunktid on teiste institutsioonide juures, vastuvõtu algus- ja lõpuajad on kooskõlas nende institutsioonide tööaegadega. Eksamipäeval on eksamipunkt avatud kogu eksami toimumise aja. Eksamite toimumispäevad on reeglina nädalavahetustel, et võimaldada eksami sooritamist ka töölkäival inimesel.
Kriminaalhooldusosakonnad	Kriminaalhooldusametnikul on kaks kindlaksmääratud vastuvõtupäeva nädalas. Vastuvõtuajad on määratud arvestusega, et nädala lõikes on võimalik saada vastuvõtule nii hommikul kui ka õhtul. Maapiirkondades või juhul kui hooldusalune näiteks õpib teises maakonnas, arvestatakse ühistranspordi graafikuga. Kokkuleppel hooldusalusega toimuvad kohtumised ka teistel päevadel.
Halduskohtud	Kohtukantselei on avatud 9.00 kuni 17.00. Kohtuistungit peetakse tööõöpäevadel kell 9.00 kuni 18.00 ja istungi toimumise ajal on kantselei avatud. Kantselei lahtiolekuaeg on kehtestatud justiitsministri määrusega.
Muinsuskaitseamet	Soovitab inspektoritele kahte vastuvõtuaega nädalas. Ühistranspordi sõidugraafiku suhtes soovitusi ei ole.
Tarbijakaitseamet	Vastuvõtuajad on määratud nii, et tarbijal on võimalik pöörduda nii nädala alguses kui ka keskel, samuti ühel tööpäeval terve tööpäeva jooksul. Ühistranspordi sõidugraafikuga ei arvesta, sest talituste asukohad on kesklinnas, kuhu on hea ligipääs.
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet	Vastuvõtuajad on neljal päeval nädalas tööajal ja esmaspäeval kella 18-ni. Pika vastuvõtuaaja tõttu ei peeta vajalikuks ühistranspordi sõidugraafikuga arvestamist.
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	Teenindusbüroodes on vastuvõtt igal iga tööpäev, v.a kuu 2., 3. ja 4. reede ning ühistranspordi sõidugraafiku arvestamiseks puudub vajadus.
Sotsiaalkindlustusameti pensioniametite klienditeenindused	Pikema vastuvõtupäeva valikul on arvestatud kohalikku eripära, sh ühistranspordi liikumist
Tööinspeksioon	Ühistranspordi vastuvõtuaegade määramisel arvestatud ei ole.
Eesti Töötukassa	Büroode lahtioleku aeg muudeti varasemaks, sest maa-asulate elanikud tulevad linna üldjuhul hommikuse bussiga. Lihulas on ülejäänud Eestist erinev klienditeenindusaeg just ühistranspordi korralduse tõttu.
Keskkonnaamet	Vastuvõtuaegade määramisel ühistranspordi sõidugraafikuga ei arvestatud. Vastuvõtuajad regioonides on E–N kell 9.00–12.00 ja 13.00–17.00 ning R kell 9.00–12.00, mõistlik on määrata vastuvõtuaeg ajale, mil enamik spetsialiste on samaaegselt kontoris.

Lisa E: auditeeritud riigiasutuste struktuuriüksused ja nende paiknemine

Ministeerium	Asutus	Kohahalduse korraldus
Siseministeerium	Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	Region: lõuna osakond, põhja osakond, ida osakond, lääne osakond Maakond: büroo igas maakonnas
	Politsei- ja Piirivalveamet	Region: lõuna prefektuur, põhja prefektuur, ida prefektuur, lääne prefektuur Maakond: audititoimingute ajal puudus selle kohta avalik info
Sotsiaalministeerium	Eesti Töötukassa	Region: – Maakond: osakond igas maakonnas
	Tööinspeksioon	Region: lõuna inspeksioon, põhja inspeksioon, ida inspeksioon, lääne inspeksioon Maakond: inspektor igas maakonnas
	Sotsiaalkindlustus-amet	Region: Pärnu Pensioniamet, Tallinna Pensioniamet, Tartu Pensioniamet, Virumaa Pensioniamet Maakond: klienditeenindus igas maakonnas
Keskkonna-ministeerium	Keskkonnaamet	Region: Harju-Järva-Rapla region, Hiiu-Lääne-Saare region, Jõgeva-Tartu region, Põlva-Valga-Võru region, Pärnu-Viljandi region, Viru region Maakond: Büroo või bürood igas maakonnas
Põllumajandus-ministeerium	Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	Region: Harjumaa-Hiiumaa-Läänemaa büroo, Viru büroo, Saaremaa-Pärnumaa büroo, Põlvamaa-Võrumaa büroo, Tartumaa-Jõgevamaa büroo, Viljandimaa-Valgamaa büroo, Järvamaa-Raplamaa büroo Maakond: teenindusbüroo igas maakonnas
	Põllumajandusamet ¹⁰	Region: – Maakond: keskused igas maakonnas
Kultuuriministeerium	Muinsuskaitseamet	Region: Põhja-Eesti järelevalve osakond, Lõuna-Eesti järelevalve osakond Maakond: inspektor igas maakonnas
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Tarbijakaitseamet	Region: – Maakond: Tallinna ja Harjumaa, Ida-Virumaa, Järvamaa, Lääne ja Hiiumaa (asukoht Haapsalu), Lääne- Virumaa, Pärnu ja Raplamaa (asukoht Pärnu), Saaremaa, Tartu ja Põlvamaa (asukoht Tartu), Valgamaa, Viljandi ja Jõgevamaa (asukoht Viljandi), Võrumaa talitused
Haridus- ja Teadusministeerium	Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus	Region: – Maakond: eksamipunktid neljas maakonnas asukohaga Tallinnas, Jõhvis, Narvas ja Tartus
Justiitsministeerium	Vanglate kriminaalhooldus	Region: Harju kriminaalhooldusosakond (KHO), Pärnu KHO, Tartu KHO, Viru KHO Maakond: talitused igas maakonnas

¹⁰ Alates 1.1.2010

Lisa F: üldistatud hinnang auditeeritud asutuste teenuste kättesaadavusele

Teenuse osutaja	Ligipääsetavus
Halduskohus	Eestis on kaks halduskohut kokku nelja kohtumajaga ja arvatavasti ei ole need enam kui 5% inimestest hästi ligipääsetavad. Kättesaadavust parandab võimalus pidada istung menetlusosalise taotlusel või kohtu algatusel maakohtu ruumides, mis asuvad igas maakonnas. Tartu Halduskohus on pidanud istungeid väljaspool oma kohtumaju nii menetlusosaliste taotlusel kui ka omal algatusel. Tallinna Halduskohtult on aastatel 2007 ja 2008 ning 2009. aasta I kvartalis ühe korra taotletud väljasõiduistungi pidamist, kuid teised menetlusosalised ei olnud nõus. Korra on Tallinna Halduskohus kaalunud omal algatusel teinud väljasõiduistungi pidamise ettepaneku, arvestades võimalust, et kaebaja reisimine võib olla raskendatud või ebamugav, kuid isik soovis ise Tallinnasse tulla.
Kriminaalhooldus	Nelja kriminaalhooldusosakonna talitused asuvad igas maakonnas, esindused ja vastuvõtukohad paiknevad võimalikult lähedal kriminaalhooldusalustele. Tõenäoliselt on ligipääs enam kui 95% hooldusalustest olemas.
Tarbijakaitseamet	Neljas maakonnas puudub büroo, vastuvõtt on kahel päeval nädalas. Teeninduspunkt on Sillamäel, kus kord kuus on vastuvõtt. Teenuse kättesaadavust võib parandada hea koostöö kohalike omavalitsustega ja tarbijakaitse organisatsioonidega. Tarbijavaidluskomisjoni istungid toimuvad Tallinnas, kuhu tõenäoliselt enam kui 5% inimestest on halb ligipääs.
Muinsuskaitseamet	Inspektorid asuvad igas maakonnas. Raskusi võib olla teatud valdkonnale spetsialiseerunud ametniku juurde pääsemisega. Inspektorite asukoht tagab tõenäoliselt ligipääsu, kuid takistavaks võib osutuda vastuvõtuaegade ebasobivus. Ligipääsetavust parandab vastuvõtuaegade ja kohtumiseks kokkuleppimise otstarbekas ja teenuse tarbijale arusaadav korraldus.
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA)	Teenindusbürood asuvad kõigis maakondades ja vastuvõtt on kõikidel tööpäevadel, esmaspäeval kella kuueni õhtul. Tõenäoliselt on ligipääs enam kui 95% inimestest.
Maaparandusbürood (loodav Põllumajandusamet)	Asuvad kõigis maakondades (v.a Ida-Virumaa ja Hiiumaa). Büroode asukoht tõenäoliselt tagab ligipääsu, välja arvatud hiidlastele ja osale Ida-Virumaa elanikest.
Keskkonnaamet	Bürood asuvad kõigis maakondades, lisaks on osade ametnike tööruumid kaitstavate alade endistes administratiivhoonetes. Raskusi võib olla teatud valdkonna spetsialisti, kui ta töötab regioonis üksinda, juurde pääsemisega. Büroode asukoht tõenäoliselt tagab ligipääsu, kuid takistavaks võib osutuda vastuvõtuaegade ebasobivus. Ligipääsetavust parandab vastuvõtuaegade ja kohtumiseks kokkuleppimise otstarbekas ja teenuse tarbijale arusaadav korraldus.
Tööinspeksioon	Inspektorid asuvad kõigis maakondades. Töövaidluskomisjonid korraldavad vajadusel väljasõiduistungeid. Inspektorite vastuvõtuajad on mitmel päeval nädalas, kuid valdavalt ennelõunat. Inspektorite asukoht tõenäoliselt tagab ligipääsu, kuid takistavaks võib osutuda vastuvõtuaegade ebasobivus. Ligipääsu parandab vastuvõtuaegade ja kohtumiseks kokkuleppimise otstarbekas ja teenuse tarbijale arusaadav korraldus.

Lisa G: asutuste ümberkorralduste planeerimise analüüs

Ümberkorralduse planeerimine	Keskkonna- amet	Eesti Töotu- kassa	Politsei- ja Piirivalveamet	Põllu- majandusamet
1. Projekt tulenes ministeeriumi arengukavast	Ei	Ei	Jah	Ei
1.1. Kui ei, siis kas see kujunes probleemiks kooskõlastamisel: A rahandusministriga B regionaalministriga	Ei	Ei	–	Ei
2. Seletuskirjas fikseeriti probleemid, mis tingisid asutuse just kavandatud moel ümberkorraldamise ¹¹	Ei	Ei	Ei	Jah ¹²
3. Seletuskirjas fikseeriti projekti selged eesmärgid – mida soovitakse võrreldes olemasolevaga muuta ¹³	Ei	Ei	Ei	Ei
4. Planeerimise käigus analüüsiti alternatiivseid lahendusi	Jah	Ei ¹⁴	Ei	Jah
5. Moodustati püsiv projektimeeskond	Jah	Jah	Jah ¹⁵	Jah
6. Projekti tegevused, tähtsajad, vastutajad lepidi eesmärkide lõikes kokku	Jah/Ei ¹⁶	Jah	Jah	Jah
7. Projekti tegevused kajastusid ministeeriumi tööplaanis.	Ei	Ei	Jah	Jah
8. Planeerimise käigus hinnati ja kirjeldati seletuskirjas projekti mõjusid regionaalarengule (sh kättesaadavusele)	Ei	Jah/Ei	Ei	Ei
9. Arvutati välja ümberkorralduse kogumaksumus (sh kaudsed kulud ning oodatav teenuste pakkumise kulu-efektiivsus) ning esitati see seletuskirjas.	Ei	Ei	Ei	Ei
10. Arvestatakse projektiga seotud teisi arendusi, strateegiaid ja planeerimisdokumente.	Ei	Ei	Ei	Ei
10.1 Kui ei, siis kas seda soovitas/nõudis: a) rahandusminister või b) regionaalminister	Ei	Ei	Ei	Ei
11. Projekti tulemuste järelhindamine on läbi viidud või aeg ning meetodika on kokku lepitud	Ei	Ei	Ei	Ei

¹¹ Kas toodi välja probleeme, mida saab lahendada vaid tehtud ümberkorraldusega?

¹² Põhjuseks toodi välja soov viia piirkondlike maaparandusbüroode tegevus vastavusse seadusega, st viia riikliku järelevalve funktsiooni teostamine üle valitsusasutusse.

¹³ Kas kirjeldati, mida soovitakse mil moel muuta?

¹⁴ Tööturuameti ülesannete andmine Eesti Töötukassale toimus tööturu osaliste kokkuleppel, alternatiiviks oli kokkuleppe täitmata jätmine.

¹⁵ Projektimeeskond ei püsinud projekti lõppemiseni. 2009. aasta suvel lahkus projektijuht ametist.

¹⁶ Puudub tervikplaan, on mitmeid töödokumente.

Lisa H: asutuste ümberkorralduste põhjused ja eesmärgid

Vaadeldud nelja suurema ümberkorralduse põhjused

Ümberkorralduste põhjuste/ajendite kirjeldused seletuskirjades ja auditi käigus antud vastustes

Keskonnaministeerium

Keskonnaameti moodustamiseks algatatud seaduseelnõu seletuskirjas nimetati põhjusena, et ühiskonnas ja majanduses toimuvad muudatused toovad kaasa vajaduse uuendada riigihaldust, mistõttu peeti vajalikuks keskkonnahalduse ümberkorraldamist. Selle tulemusena sooviti tõhustada riigi strateegiliste ülesannete täideviimist keskkonnavaldkonnas, kasutada tõhusamalt ja mõjusamalt olemasolevaid ressursse, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid ning tagada võime pikaajaliseks edukaks kohanemiseks väliskeskonnast tulenevate muudatustega.

Probleemidena toodi seletuskirjas välja järgmised asjaolud:

- Keskonnahalduse praegusest korraldusest tulenevad teenistujate tööaotuse ja töökoormuse erisused;
- Keskkonnavaldkonna funktsioonide dubleeriv täitmine erinevates valitsemisala asutustes;
- Keskkonnavaldkonna funktsioonide killustatud täitmine erinevates valitsemisala asutustes;
- Keskonnaseadusandluse ebaühtlane kohaldamine;
- Keskonnahalduse praegune süsteem on Eesti elanikele arusaamatu ja halduskoormav;
- Keskkonnavaldkonna funktsioonide täitmise ebastabiilne või ebaefektiivne rahastamine;
- Kaasaegse infotehnoloogilise toe puudumine keskkonnavaldkonna funktsioonide täitmisel.

Vastustes Riigikontrolli küsimusele nimetati järgmised keskkonnavaldkonna ümberkorralduse ajendid: teenistujate teenistusülesannete ja töökoormuse erisused; funktsioonide dubleeriv täitmine erinevates asutustes, millest tulenes piiratud ressursi ebaotstarbekas kasutamine, valitsemisala ametkondade vaheline bürokraatia ning asutuste vaheline konkurents kompetentse personali värbamisel; funktsioonide killustatud täitmine erinevates valitsemisala asutustes, mistõttu on funktsioonide täitmine väga keeruline valdkondades, kus on vähe spetsiifiliste teadmiste ja oskustega kõrgelt kvalifitseeritud spetsialiste ning mille funktsioonide täitmiseks on vaja keerulist ja kallist tehnoloogiat; seaduste ebaühtlane kohaldamine erinevate maakondade keskkonnateenistustes ning valitsemisala asutustes; funktsioonide täitmise ebastabiilne ja -efektiivne rahastamine.

Põllumajandusministeerium

Põllumajandusameti moodustamiseks algatatud seaduseelnõu seletuskirja nimetab põhjusena justiitsministri ja põllumajandusministri kokkulepet korraldada piirkondlike maaparandusbüroode ning Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo tegevus ümber, et oleks tagatud täidesaatva riigivõimu teostamine vabariigi Valitsuse seaduses nimetatud valitsusasutuse riikliku järelevalveametniku poolt. Samas oli olnud selge, et Taimetoodangu Inspeksioon tegeleb lisaks järelevalve teostamisele ja riikliku sunni kohaldamisele ka juhtimisfunktsiooni täitmisega ning asutusele sobivaks vormiks oleks amet.

Vastuses Riigikontrolli küsimusele ümberkorralduse ajendi kohta nimetati, et Taimetoodangu inspeksiooni, piirkondlike maaparandusbüroode ja Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo Põllumajandusametiks ühendamise peamise põhjusena toodi välja maaparandusbüroode tegevuse viimine seadusega vastavusse. Riikliku järelevalve õigus on ainult valitsusasutuste riikliku järelevalve ametnikel, mitte valitsusasutuste hallatavate asutuste ametnikel. TTI tegeleb lisaks riiklikule järelevalvele tegemisele ja riikliku sunni kohaldamisele ka juhtimisfunktsiooni täitmisega, mistõttu sobiks asutuse vormiks pigem amet kui inspeksioon.

Siseministeerium

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamiseks algatatud eelnõu seletuskirjas nimetatakse eesmärgiks sisuliste ja tehniliste muudatuste sisseviimise vajadust mitmetesse seadustesse seoses politseiasutuste, piirivalveasutuste ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kavandatava ühendamisega.

Sotsiaalministeerium

Seaduseelnõu, mis algatati Tööturuameti ülesannete Eesti Töötukassale üleandmiseks, seletuskirjas nimetatakse eesmärgina eelduste loomist tööd otsivate inimeste ja tööandjate paremaks teenindamiseks ning seeläbi tööturupoliitika tulemuslikkuse tõstmiseks. Vahendiks eesmärgi saavutamisel on sarnaste funktsioonide koondamine ühte asutusse. Töölepinguseaduse ettevalmistamisel sõlmitud kokkuleppe kohaselt liidetakse tööhõiveprobleemidega paremaks toimetulemiseks Tööturuameti ja Eesti Töötukassa funktsioonid, mis läbi moodustub üks eesmärgi toetav funktsionaalne tervik. Ülesannete panek avalik-õiguslikule asutusele võimaldab kaasata asutuse juhtimisse tööandjate ja töötajate esindajad, mis tagab huvigruppide suurema kaasatuse neid puudutavate küsimuste lahendamisse. Nende kaasamine tagab suurema vastutuse tööturupoliitika tulemusliku rakendamise ja teenuse kvaliteetse osutamise eest.

Vastuses Riigikontrolli küsimusele Tööturuameti ülesannete Eesti Töötukassale üleandmise ajendi kohta öeldi, et peamiseks põhjuseks on olnud aktiivsete ja passiivsete tööturumeetmete osutamise lahusus ning Tööturuameti teenuste vähene kasutatavus. Kommunikatsiooni auditis (2004) toodi töötuse vähendamise efektiivsuse hindamisel probleemina välja tegelemine tagajärgedega, mitte ennetustööga. Auditorid olid seisukohal, et tööhõive probleemile tuleb läheneda terviklikult (tegelda nii ennetustööga kui ka siduda passiivsete ja aktiivsete tööturumeetmete osutamine).

2004. a tööturumeetmete kontseptsioonis oli puudusena välja toodud tööturumeetmete osutamise killustatus kahe asutuse vahel ja et selline korraldus ei vasta klientide, koostööpartnerite ja huvirühmade ootustele. Samuti toodi välja tööandjate ja töötajate esindajate vähene kaasatus tööturupoliitika elluviimisel (osalemine ainult töötuskindlustuse korraldamisel).

2008. a Tööturuameti maine uuringust oli selgunud, et ei ole paranenud töötajate ja tööandjate teenindamise kvaliteet. Ühendamise põhjuseks oli ka tööturuteenuste pakkuja maine parandamine.

Auditeeritud ümberkorralduste teised põhjused

Ümberkorralduste põhjused/ajendid

Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse eksamipunktide sulgemise põhjuseks oli: sihtrühma vähenemine ja kvalifitseeritud ja usaldusväärse tööjõu puudus piirkondades, kus eksamipunktid suleti ning kokkuvõttes (üüri- ja töötasukulud).

Halduskohtute ümberkorralduse ajend 2006. aastal oli üldine õigussüsteemi ümberkorraldus, süsteemis tuvastatud ebaoptimaalsus ning kohtute endi poolt tõstatatud probleemid. Ümberkorralduste korral arvestati teenuse kvaliteedi ja vajalike ressursside suhet. Selle käigus moodustati nelja halduskohtu asemel kaks halduskohut nelja kohtumajaga, mis jäid endistesse asukohtadesse ja ei muutnud kättesaadavust. Halduskohtunike paiknemist muudeti 2001. aastal, kui maakohtute juures asunud halduskohtunikud koondati halduskohtutesse. Tookord oli ümberkorralduse eesmärgiks haldusajade lahendamise kvaliteedi parandamine ja halduskohtunikele normaalse koormuse tagamine.

Kriminaalhooldussüsteemi muutused 2006 olid seotud kohtute tööpiirkondade muutmise, liitmine vanglatega sellest, et tegemist on karistuse täideviimisega ning karistatud isik liigub siis samas süsteemis ühest üksusest teise ning need üksused täiendavad teineteist.

Muinsuskaitseameti regionaalse juhtimistasandi loomise põhjustena toodi välja maakondlikke struktuuriüksusi ühendava järelevalveosakonna töö efektiivsuse tõstmine ning selle juhtimise suurema paindlikkuse tagamine.

Tarbijakaitseameti talituste ühendamise põhjuseks on: asutuste tegevuse tõhustamine ja ressursside parem kasutamine sünergia tekitamise ja dubleerivate tegevuste vältimine, püstitatud eesmärkide jätkusuutliku täitmise tagamine ning halduskulude vähendamine, ettevõtjate tegevuse lihtsustamine (suurem õiguskindlus, kui tegevuse nõuetekohasuse küsimused lahendatakse põhimõttel „kõik ühest kohast“). Hiiu- ja Jõgevamaa talituse külastatavus oli praktiliselt olematu ning turujärelevalve teostamiseks ei olnud otstarbekas inspektori hoidmine kohapeal; Jõgevamaa talitus suleti, kuna Jõgevamaal tegutseb aktiivselt vabatahtlik tarbijaühendus (asukohaga Jõgeva, Aia 2).

Põllumajanduse Registrite ja Infosüsteemide Ameti 2008. Aastal läbi viidud struktuurimuudatuse põhjuseks oli optimeerida juhtimistasandite arvu, suurendada kliendikesksust ning tagada terviklik protsessijuhtimine.

Tööinspeksiooni struktuurimuudatuse põhjuseks on vajadus tagada üleriigiliselt teenuse ühtlane kättesaadavus. Kui Tallinnasse on liikunud suurem osa järelevalvet vajavatest ettevõtetest, siis on tööohutuse saavutamiseks oluline siia koondada ka enamik tööinspektoreid.

Vaadeldud nelja suurema ümberkorralduse eesmärgid

Ümberkorralduste eesmärgid seletuskirjades

Põllumajandusamet

Ümberkorraldamise peamised põhjused ja samas ka mõjud on järgmised: ülesannete killustatuse vähendamine valitsemisala asutustes ning tõhusam riikliku järelevalve teostamine, juhtimisülesannete koondamine ühte asutusse; asutuste jätkusuutlikkuse tõstmine, uute töövaldkondade katmine; kasu isikutele (õiguskindluse kasv ja valitsemisala teenuste koondamine ühte kohta).

Keskkonnaamet

Ümberkorraldamise peamised eesmärgid ja samas ka mõjud: olemasolevate piiratud ressursside tõhusam ja mõjusam kasutamine; riigi strateegiliste ülesannete tõhusam täideviimine keskkonnavaldkonnas; elanikele ja ettevõtetele suunatud avalike teenuste muutumine kvaliteetsemaks ja ühetaolisemaks.

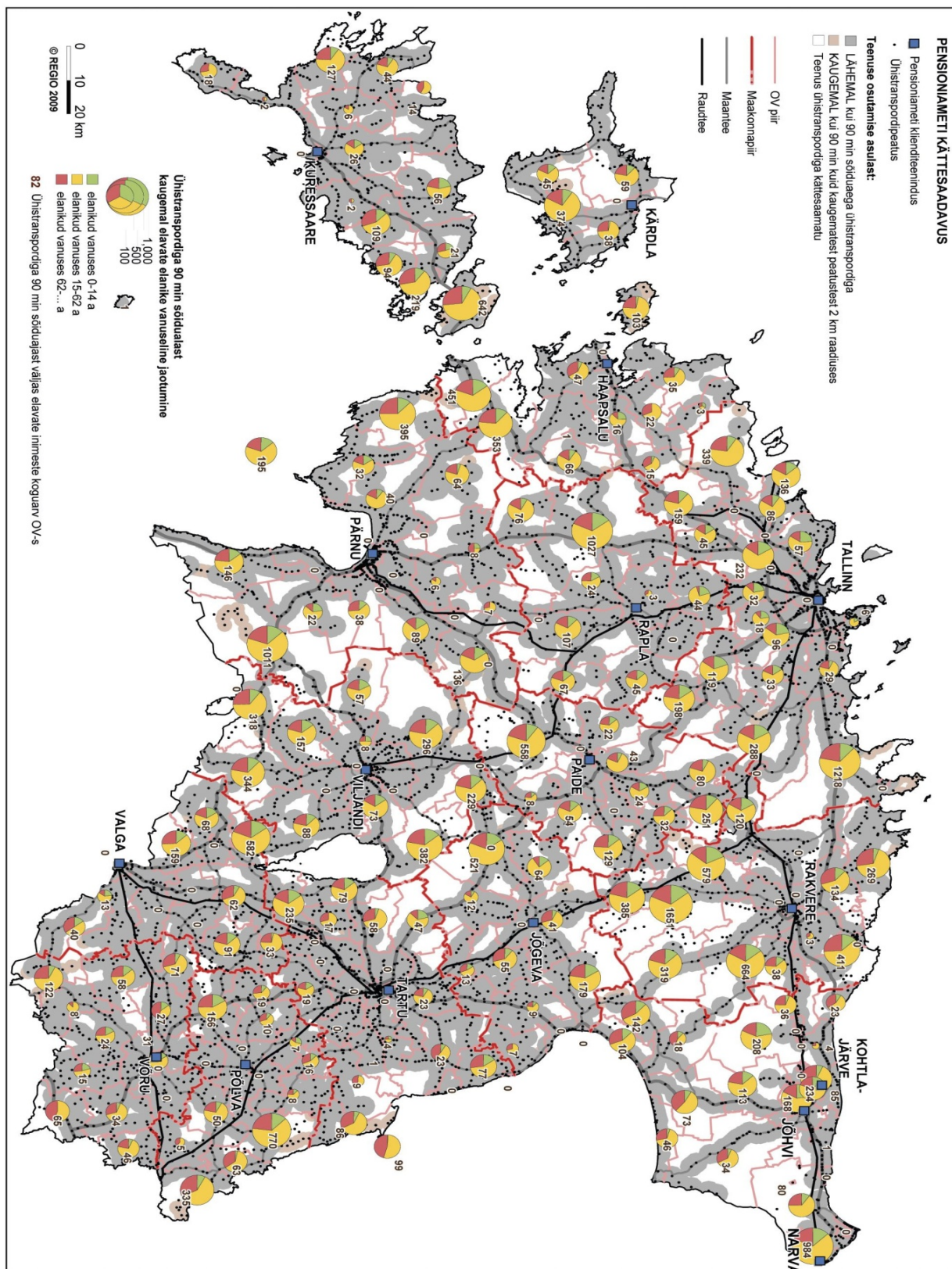
Politsei ja Piirivalveamet

Seaduseelnõu peamise mõjudena võib välja tuua järgmised: Kodanikule suunatud teenuste kvaliteet ja ühetaolisus, avaliku korra rikkumiste ja teiste väärtegevuste üldarvu vähenemine ning kuritegevuste tulemuslikum kohtueelne menetlemine, piiratud ressursi optimaalne rakendamine turvalisuse tagamisel, valdkondlik juhtimispädevus ja standardiseeritud kvaliteet.

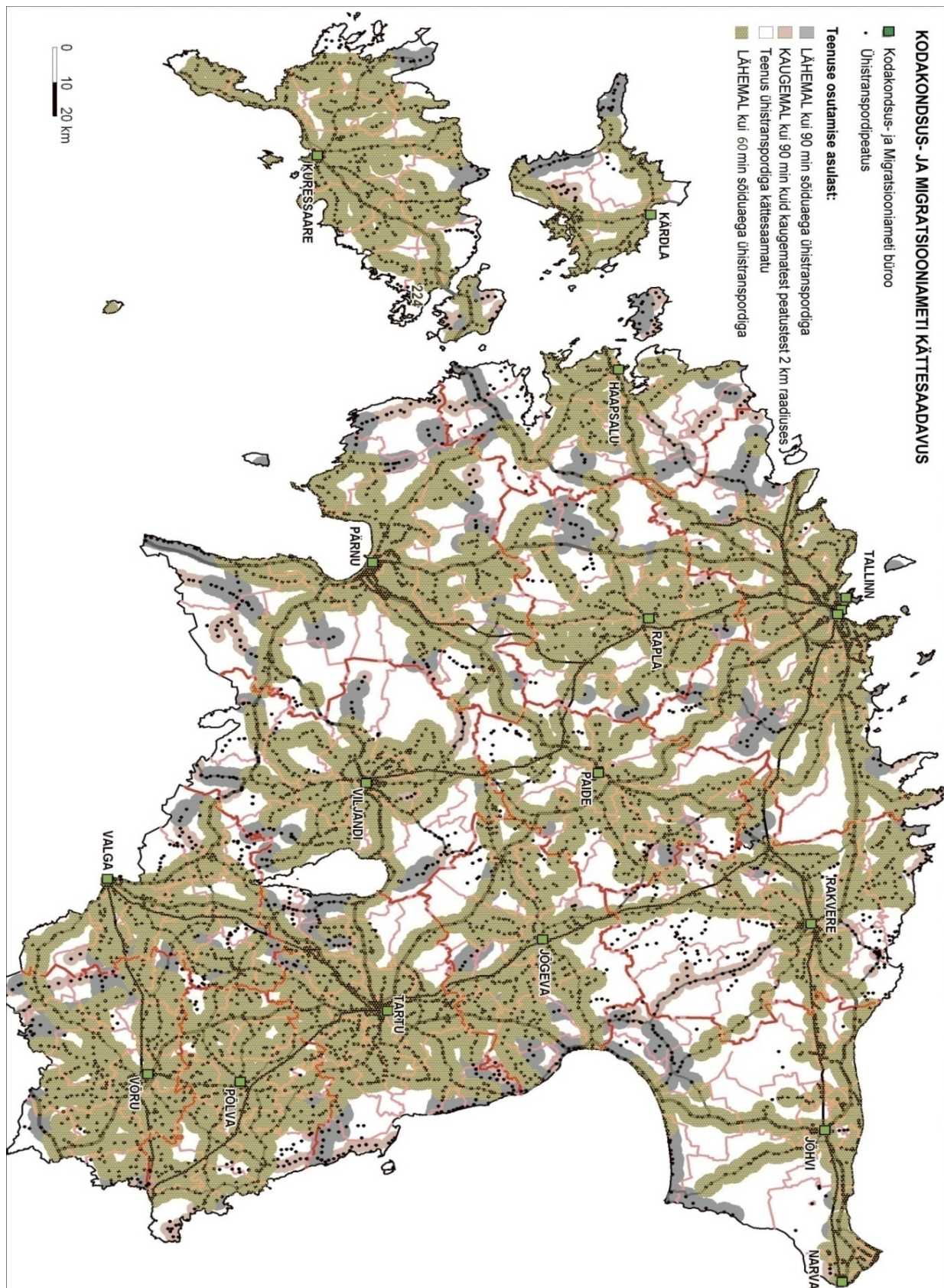
Eesti Töötukassa

Tööturuameti ülesannete üleandmine Töötukassale peab looma eeldused tööd otsivate inimeste ja tööandjate paremaks teenindamiseks ning seeläbi tööturupoliitika tulemuslikkuse tõstmiseks, eesmärgi saavutamise vahendiks on sarnaste funktsioonide koondamine ühte asutusse.

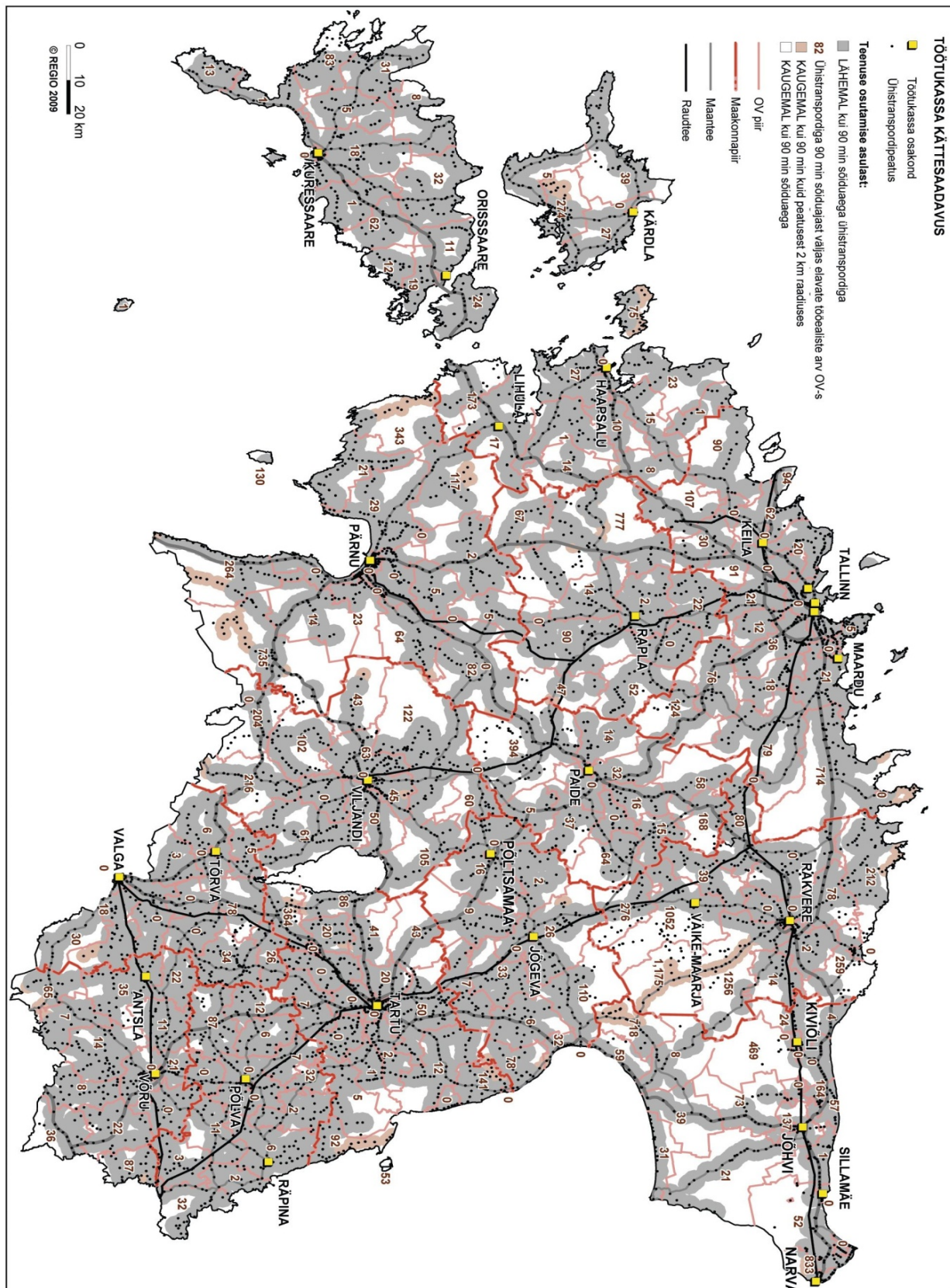
Lisa I: Sotsiaalkindlustusameti kohalike pensioniametite teenuste kättesaadavus



Lisa J: Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti teenuste kättesaadavus



Lisa K: Eesti Töötukassa teenuste kättesaadavus



Lisa L: Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse teenuste kättesaadavus

