

Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades

*Kas andmekogude pidajad korvavad omavalitsuste
kulusid ning tegutsevad piisavalt selle nimel, et
andmekogudes oleks täielikud ja õiged andmed?
Milline on omavalitsuste koormus ja kulud andmete
esitamisel riigi andmekogudele?*

Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades

Kas andmekogude pidajad korvavad omavalitsuste kulusid ning tegutsevad piisavalt selle nimel, et andmekogudes oleks täielikud ja õiged andmed? Milline on omavalitsuste koormus ja kulud andmete esitamisel riigi andmekogudele?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris riigiasutuste tegevust seitsme auditiks valitud andmekogu pidamisel, kuhu omavalitsused on kohustatud andmeid esitama. Analüüsi andmekogupidajate tegevust pärast 2010. aasta Riigikohtu otsust, mis kohustas omavalitsustele pandud riiklike ülesandeid riigieelarvest selgelt rahastama. Hinnati, kas andmekogude pidajad on andmete esitamist kui omavalitsuse ülesannet võrdluses omavalitsuslik või riiklik analüüsinud ning teinud selle põhjal järeldused ülesandega seotud kulude katmiseks riigieelarvest. Sellega seoses vaadati auditis ka omavalitsuste kulusid andmete esitamisel. Samuti hinnati, kas andmekogude pidajate abinõud on olnud piisavad tagamaks, et omavalitsused esitavad kõik nõutud andmed ja need andmed on õiged.

Auditeeritud andmekogud olid aadressiandmete süsteemi infosüsteem (vastutav töötaja Maa-amet), Eesti hariduse infosüsteem (Haridus- ja Teadusministeerium), majandustegevuse register, riiklik ehitisregister (mõlemal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (Sotsiaalministeerium), riiklik teeregister (Maanteeamet) ning rahvastikuregister (Siseministeerium).

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Maksumaksja jaoks on oluline, et omavalitsusel tema elu- või tegevuskohas jätkub raha, et osutada talle kõiki vajalikke teenuseid ja teha seda hästi. See eeldab omakorda, et omavalitsuste rahastamissüsteem on üles ehitatud nii, et omavalitsustele pandud ülesanded on tuludega piisavalt kaetud. Põhiseaduse järgi tuleb katta riigieelarvest omavalitsuste kulud, mis on tekkinud riiklike ülesannete täitmisest. Kui riiklike ülesannetega seotud kulusid omavalitsustele ei hüvitata, jääb neil selle võrra vähem raha muude ülesannete täitmiseks ning nende kättesaadavus ja kvaliteet võib kannatada.

Andmete esitamine riigi andmekogudele on omavalitsusliitude arvates näide ülesandest, mis on olemuselt riiklik, kuid millega kaasnevaid kulusid omavalitsustele riik enamasti kinni ei maksa. Omavalitsused on andmete esitajaks kokku riigi 36 andmekogus.

Oluline on samuti, et riigi andmekogudesse kogutakse andmeid, mis on õiged ja mida läheb ka tegelikult vaja ning mille esitamiseks tehtud kulutused ei ole asjatu raha raiskamine.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Andmete kogumine omavalitsustelt on auditeeritud andmekogudes üldjoontes hästi korraldatud ning kogutud andmeid on läinud vaja nii riikliku statistika tarvis kui ka riigi ja kohalike omavalitsuste asutuste töös. Mõnede eranditega kehtib see kõikide auditeeritute kohta ja seda on hea tõdeda. See on aga saavutatud osalt omavalitsuste põhiseaduslikke tagatise eirates, mis ei ole õige ega saa jätkuda. Probleem ulatub tegelikult kaugemale auditis käsitletud andmekogude teemast ning puudutab omavalitsuste ülesannete liigitust ja rahastamist laiemalt. Riigikontroll leiab, et omavalitsuste rahastamissüsteemi korrastamisel on riigil veel pikk maa minna.

Põhilised tähelepanekud, mis Riigikontroll auditi tulemusel tegi, on järgmised:

- **Andmete esitamine riigi andmekogudele on valdavalt riiklik ülesanne, mille kulud omavalitsustes on arvestuslikult suurusjärgus 1 miljon eurot. Riik neid kulusid omavalitsustele ei hüvita.** Riigikontroll leiab, et andmete esitamiseks pandud ülesannete juures on ülekaalus tunnused, mis võimaldavad käsitleda ülesannet riiklikuna. Andmeid esitatakse kohustuslikus korras ja ettekirjutatud reeglite järgi, nii et omavalitsusel ei ole võimalust valida, kuidas ülesanne täita. See on üks põhilisi tunnuseid, mis eristab riiklike ülesandeid omavalitsuslikest. Märke on teisigi, kuid üldistades saab väita, et sellisel viisil korraldatud andmete kogumise põhjus ei ole taandata omavalitsustes kogukondlikele huvidele, mille puhul võiks ju jätta andmete kogumise iga omavalitsuse enda otsustada. Huvi andmete vastu on laiem, seda ilmestab andmete mitmekülgne kasutamine nii riiklikus statistikas kui ka mujal ning riik on teinud enamasti ka jõupingutusi, et andmed omavalitsustelt kätte saada.

Andmekogupidajad on senimaani olnud valdavalt teist meelt, väites põhiliselt, et andmetest saavad kasu ka omavalitsused. Ilmselt on see tõsi, kuid see ei määra kokkuvõttes ülesande olemust. Näib ka, et andmekogupidajad ei ole soovinud või osanud märgata teisi olulisi tunnuseid, mis viitavad ülesande riiklikule staatusele. Kui sellele auditi käigus tähelepanu juhiti, möönis nii mõnigi, et andmete esitamine võib tõepoolest olla riiklik ülesanne. Riigi tegematajätised ilmnevad selgelt ka õigusaktide mõju analüüsimisel. Omavalitsustele andmete esitamise kohustust pannes ei ole valdavalt analüüsitud, milliseid kulusid see kaasa toob.

Omavalitsuste kulude kohta ei ole seni arvestust peetud ja puuduvad ka kokkulepped, mida hüvitatava kuluna üldse käsitleda. Riigikontrolli tähelepanu oli personalikuludel, kuigi raha kulub kindlasti ka varade majandamisele (nt kulud tehnikale, inventarile). Omavalitsuste personalikulud andmete esitamisel auditeeritud andmekogudele on 2012. aasta andmete põhjal suurusjärgus **0,5 kuni 1 miljon eurot**. Võtmeteguriks on siin toimingutele kuluv aeg, mis omavalitsuste ja andmekogupidajate hinnangutes sugugi kokku ei lange. Erinevus on kohati mitmekordne. Kokkuvõtteks on see praegu aga pelgalt vaid matemaatika ning omavalitsuste kulusid ei ole toodud summade ligilähedaseltki siinemaani korvatud. Riigieelarvest on auditeeritud andmekogude pidamisel makstud omavalitsustele raha vaid rahvastikuregistri toimingute eest.

- **Omavalitsustelt on kogutud valdavalt vajalikke andmeid. Vajalikkust tuleks aga sagedamini seirata.** Omavalitsustelt kogutud andmete vastu on enamiku andmekogude puhul laialdane huvi. Neid andmeid kasutavad riigiasutused, eraettevõtted, kolmanda sektori organisatsioonid ja omavalitsusedki. Suuresti on andmete kasutamine korraldatud elektroonselt X-teed kasutades, kuid päringuid tehakse ka muul viisil. Suurema osa andmekogude puhul on enam kui pooled omavalitsuse esitatavatest andmetest sellised, mis on pakkunud andmekogupidaja kõrval huvi ka teistele riigiasutustele. Majandustegevuse registris, aadressiandmetes ja ehitisregistris küündib seesuguste andmete osakaal pea 100%-ni.

Kehvasti on lood teeregistriga, kus olulist osa andmetest ei ole vaja läinud ka andmekogupidajal endal. Kui andmeid ei kasutata, tuleks kogutavate andmete hulka vähendada. Kuna andmete kogumine põhjustab kulusid, siis ei saa see toimuda põhimõttel – äkki läheb andmeid tulevikus vaja.

- **Andmekogupidajate meetmed puudulike andmete riski maandamiseks on olnud enamasti piisavad. Tõhustada tuleb tööd riikliku teeregistri ja riikliku ehitisregistri pidamisel.** Enamikus auditeeritud andmekogudes on oluliste andmete saamine tagatud piisaval hulgal infotehnoloogiliste meetmetega ehk infosüsteemid on üles ehitatud nii, et omavalitsus ei saa andmeid esitades jätta olulisi andmepäälju täitmata. Samuti kontrollib infosüsteem esitatud andmete vastavust ette antud keele-, loogika- vm reeglitele. Sellised n-ö automaatkontrollid katavad enamiku andmekogude puhul üle poole andmepääljadest, kuhu omavalitsused andmeid kannavad. Kontrollle napib teeregistris ja ehitisregistris, kus on ka mitmeid olulisi andmeid puudu. Näiteks on teeregistri andmetel ristmike kohalikel teedel vaid 11-s, bussipeatusi 7-s ja tänavavalgustus 6 omavalitsuses ning see ei vasta ilmselgelt tegelikkusele. Teeregistri ja ehitisregistri pidajate ees seisavad olulised valikud, kuidas andmekogu pidamist parandada.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontroll soovib ministritel, kelle valitsemisalas auditeeritud andmekogusid peetakse, leppida omavalitsustega kokku andmete esitamisega seotud ülesande rahastamise põhimõtetes. Omavalitsuste riiklike ülesannete kulude täpne hüvitamine võiks Riigikontrolli arvates olla igal aastal aruteluks riigieelarve läbirääkimistel omavalitsuste ja Vabariigi Valitsuse vahel. Sellega seoses soovib Riigikontroll rahandusministril täiendada riigieelarve baasseadust.

Samuti soovib Riigikontroll majandus- ja kommunikatsiooniministril täiendada andmekogude pidamise reegleid, nii et andmekogupidajad peaksid korrapäraselt hindama andmete kasutatavust ja loobuma ebavajalike andmete kogumisest. Andmete kvaliteedi parandamiseks tehti soovitusel ka riikliku teeregistri pidajale ning riikliku ehitisregistri pidajale.

Oma vastustes auditaruandele on ministrid üldjoontes läbivalt arvamusel, et andmete esitamine riigi andmekogudele ei ole omavalitsustele pandud riiklik ülesanne. Leitakse, et Riigikontrolli esitatud argumendid ei ole vastupidise väitmiseks piisavalt veenvad. Vastustes tõstetakse veel kord esile, et andmeid on vaja ka omavalitsustel ning andmete esitamine on tihti peale omavalitsuste muude menetlustega tihedalt seotud. Lisatakse

ka, et andmete esitamise kohustuse range reguleerimine on põhjendatav vajadusega kindlustada andmetega seotud teenuste ühtlane kvaliteet, ent see ei tee veel ülesannet riiklikuks.

Auditis tehtud soovitustega andmekogude pidamise reeglite täiendamiseks, ehitisregistri ja ka teeregistri andmete kvaliteedi parandamiseks olid soovituste saajad põhimõtteliselt nõus ning lubasid soovitusi arvestada.

Riigikontroll jääb pärast ministeeriumite vastustega tutvumist oma seisukoha juurde ning peab vajalikuks rõhutada üht peamist: omavalitsuslik saab olla ülesanne, mille juures on omavalitsusel mingisugunegi vabadus otsustada, kuidas ülesanne täita. Andmete esitamiseks omavalitsustele pandud kohustuse juures sellist ruumi ei ole. Õigustatult tekib küsimus, kus on siin n-ö omavalitsuslik juur või kogukondlik olemus selle sõna otseses tähenduses. Neid andmeid on vaja ennekoike riigil, vastasel korral võiks ju loobuda andmete esitamise kohustuslikkusest. Riigikontroll mõõnab samas, et ilmselt ei ole arusaamade lahknevust selles küsimuses nii lihtne ületada ning probleem vajab omavalitsuste ja riigi vahel veel edaspidi põhjalikku arutelu. Selles plaanis on positiivne, et regionaalminister väljendas valmisolekut andmekogudele andmete esitamise kui ülesande olemust koos omavalitsusliitudega analüüsida.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
KOVide koormus seoses andmete esitamisega riigi andmekogudele	9
Andmete esitamisel riigi andmekogudele on riikliku ülesande tunnused	9
Ministeeriumid näevad põhilise kasusaajana tihti pigem omavalitsust	12
Andmete esitamine andmekogudele põhjustab KOVidele arvestatavaid kulusid	14
Riigieelarvest rahastatakse andmete esitamist selgelt vaid ühe andmekogu puhul	19
KOVidelt kogutavate andmete kasutamine ning kontroll andmete üle	27
Huvi andmete vastu on olnud küll mitmekülgne, kuid andmete vajalikkust tuleks korrapärasemalt analüüsida	27
Ehitisregistri ja teeregistri infosüsteemid on andmete kontrollimiseks kehvasti üles ehitatud	30
Registriandmete sisulise õigsuse poolest usaldatakse KOVisid	34
Riigikontrolli hinnang	35
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	37
Auditi iseloomustus	40
Auditi eesmärk	40
Hinnangu andmise kriteeriumid	40
Lisa A. RIHAs registreeritud infosüsteemid, kuhu KOVid andmeid esitavad	43
Lisa B. 2012. aasta põhitoimingute statistika andmete esitamisel andmekogude kaupa küsitletud KOVides	44
Lisa C. Küsitletud omavalitsuste vs. andmekogupidajate hinnangud andmete esitamisega seotud põhitoimingute ajakulule (minutites)	46
Lisa D. Küsitletud KOVide personalikulu toimingute kohta andmete esitamiseks tehtavate põhitoimingute kaupa 2012. aastal	48
Lisa E. Auditeeritud andmekogude X-tee põhine kasutajate arv	50
Lisa F. Ministeeriumite ja teiste asutuste vastused kontrolliaruandele	51

Valdkonna ülevaade

Andmekogu pidamise õiguslikud alused

1. Avalike ülesannetega seotud andmekogude (edaspidi lihtsalt andmekogud) asutamise ja pidamise põhialused on ette nähtud avaliku teabe seaduses. Selle järgi on andmekogu korrastatud andmete kogum, mis on infosüsteemis töödeldav ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus seatud eesmärkidel. Andmekogu asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga. Selle pidamise üksikasjad nagu kogutavad andmed, andmete esitajad, andmete esitamise kord jms määratakse enamasti täpsemalt kindlaks andmekogu põhimääruses.

2. Andmekogu pidamisega seotud rollides tehakse vahet andmekogu vastutaval töötlejal, volitatud töötlejal ning andmeandjal. Vastutav töötleja ehk andmekogu haldaja on üldjuhul mõni ministeerium või selle valitsemisala asutus, kelle põhiülesannetega andmete kogumine enim haakub. Vastutava töötleja ülesanne on koguda andmeid, neid säilitada, avalikustada ja muul viisil töödelda, samuti korraldada andmetega seonduvaid teenuseid, tagada andmekogu pidamise seaduslikkus ning andmekogu arendamine¹. Vajaduse korral võib osa andmete töötlemise ja hoidmise (n-õ majutamise) anda teisele isikule ehk volitatud töötlejale, kes tegutseb neid ülesandeid täites vastutava töötleja juhiste järgi. Andmeandjaks on isik, kes andmekogus töödeldavaid andmeid kas kohustuslikus või vabatahtlikus korras esitab. Esitatavate andmete koosseis pannakse paika seadusega või andmekogu põhimäärusega.

3. Andmekogusse kogutud andmed peavad üldjuhul olema avalikult kättesaadavad. Samuti kehtib põhimõte vältida dubleerivat andmete kogumist, mis tähendab, et andmekogu asutada sooviv või andmete koosseisus muudatusi teha sooviv asutus peab eelnevalt selgitama, kas selliseid andmeid juba mõne teise andmekogu pidamisel ei koguta. Seda arvestades tuleb hinnata uue andmekogu asutamise või olemasolevate täiendamise vajadust. Andmekogu asutamine, andmete koosseisu muutmine ja andmekogu likvideerimine tuleb samuti kooskõlastada mitme riigiasutusega: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Andmekaitse Inspeksiooniga, Statistikaametiga, Riigiarhiiviga ning Maa-ametiga. Järelevalvet andmekogu asutamise ja pidamise üle teeb Riigi Infosüsteemi Amet (RIA).

Omavalitsused riigi andmekogude andmeandjatena

4. Andmekogude üle peetakse arvestust riigi infosüsteemi haldussüsteemis (RIHA), milles tuleb andmekogu enne selle kasutusele võtmist registreerida. Haldussüsteemi peab RIA. **RIHAs arvele võetud ja praegu kasutusel olevaid infosüsteeme on kokku 637.** Neist 567 on n-õ erilahendused (ehk andmete kohta on üle riigi üks kogum, nt on selline ehtisregister), 31 on n-õ standardlahendused (ehk andmete kogumeid on üle riigi mitu, kuid nende haldamiseks on üks tehniline lahendus) ning 39 juhul on RIHAs registreeritud standardlahenduse kasutamine, mida käsitletakse samuti eraldi infosüsteemina. Standardlahenduse näiteks on lemmikloomaregister, mis on välja töötatud ja omavalitsustele kasutamiseks välja pakutud ühtsetel põhimõtetel, kuid selle lahenduse kasutamisel peetakse igas omavalitsuses eraldi andmekogu.

¹ Lihtsuse huvides on aruandes edaspidi kasutatud andmekogu vastutava töötleja kohta terminit *andmekogupidaja* ning mitmuses *andmekogude pidajad*.

5. RIHA andmestik ei võimalda täpselt tuvastada selliste riigi asutatud andmekogude arvu, kuhu omavalitsused andmeid esitavad. RIHAsse kantud andmekogude dokumentatsiooni analüüsid on Riigikontrolli hinnangul selliseid ja n-ö erilahendusena toimivaid andmekogusid vähemalt 36. Kõige enam on neid majanduse, rahanduse ning keskkonna valdkonnas (vt tabel 1). Nii on omavalitsused näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas andmeandjad suhetes riikliku teeregistriga, riikliku ehitisregistriga, majandustegevuse registriga, riikliku sadamaregistriga; Justiitsministeeriumi valitsemisalas aga näiteks äriregistriga, kinnistusraamatuga, laevakinnistusraamatuga, karistusregistriga, Riigi Teatajaga ja Ametlike Teadaannetega. Omavalitsustelt kogutavatel andmetel on enamasti informatiivne ja statistiline tähendus. Täielikult või osaliselt on õigusliku tähendusega 13 andmekogu andmed (ca 1/3 andmekogudest), näiteks andmed äriregistris, kinnistusraamatus, maksukohustuslaste registris, riigihangete registris, rahvastikuregistris.

Tabel 1. Riigi loodud andmekogud*, kuhu omavalitsused andmeid esitavad

Ministeerium	Andmekogude arv, kuhu KOVid andmeid esitavad*
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	7
Justiitsministeerium	6
Rahandusministeerium	6
Keskkonnaministeerium	6
Kultuuriministeerium	3
Siseministeerium	2
Sotsiaalministeerium	2
Haridus- ja Teadusministeerium	2
Põllumajandusministeerium	2
Välisministeerium	1

* Täpsem loetelu andmekogudest on aruande lisan A.

Teadmiseks, et

kõige vanem andmekogu, kuhu omavalitsused andmeid esitavad, on 1991. aastal asutatud maakataster. 1990. aastate alguspoolel on asutatud veel riiklik teeregister, kinnistusraamat, liiklusregister, samuti õigustatud subjektide ning tagastatava ja kompenseeritava vara register. Kokku on 36 andmekogust, kuhu KOVid andmeid esitavad, 13 asutatud 1990ndatel, 17 asutatud 2000ndatel ning alates 2010. aastast on lisandunud veel 6 andmekogu. Viimastest ajast on pärit näiteks Eesti spordiregister, liiklusjärelvalve infosüsteem, muuseumide infosüsteem.

Allikas: RIHA

Riigi infosüsteemi andmevahetuskiht ehk X-tee on tehniline lahendus, mis võimaldab korraldada andmevahetust riigi infosüsteemide vahel ning hõlbustab igapäevast juurdepääsu riigi andmekogude andmetele. 2011. aasta lõppedes oli X-tee liitunud üle 100 andmekogu.

Allikas: <https://www.ria.ee/x-tee/>

6. Andmekogudest, kuhu omavalitsused andmeid esitavad, on ca 4/5 liidestatud riigi infosüsteemi andmevahetuskihtiga ehk X-tee. Pea kõik nendest kasutavad X-tee kaudu sisendina teiste andmekogude andmeid, kuid pakuvad sama lahenduse kaudu kasutamiseks ka oma kogutud teavet (n-ö X-tee teenused). X-teel põhineva kasutatavuse järgi on olulisemad andmekogud rahvastikuregister (pakub 105 teenust), äriregister (70 teenust), kinnistusraamat (47 teenust) ning maksukohustuslaste register (43 teenust). Samas on ka andmekogusid, mis X-tee kaudu praegu teenuseid ei osuta, näiteks riiklik teeregister, saldoandmike infosüsteem või riigihangete register. X-tee teenuste kõrval pakuvad andmekogud enamasti ka n-ö veebiteenuseid, milleks on näiteks võimalus teha veebilehel registriandmetes päringuid, edastada veebilehel andmekogule teavet, tellida registriandmete kohta elektroonilisi teavitusi (nt riigihangete registris teave käimasolevate hangete kohta) jms.

7. Andmete esitamine andmekogudele toimub peamiselt elektroonilise andmevahetusena selleks loodud tehniliste lahenduste abil. Paberil teavet omavalitsused üldjuhul esitama ei pea.

Auditis käsitletud andmekogud

8. Andmekogudest, kuhu omavalitsustel tuleb andmeid esitada, valis Riigikontroll auditis põhjalikumaks käsitlemiseks välja seitse. Need on

- aadressiandmete süsteemi infosüsteem (aruandes kasutatud ka lühendit ADS),
- Eesti hariduse infosüsteem (EHIS),
- Eesti rahvastikuregister (RR),
- majandustegevuse register (MTR),
- riiklik ehtisregister (EHR),
- riiklik teeregister (teeregister),
- sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR).

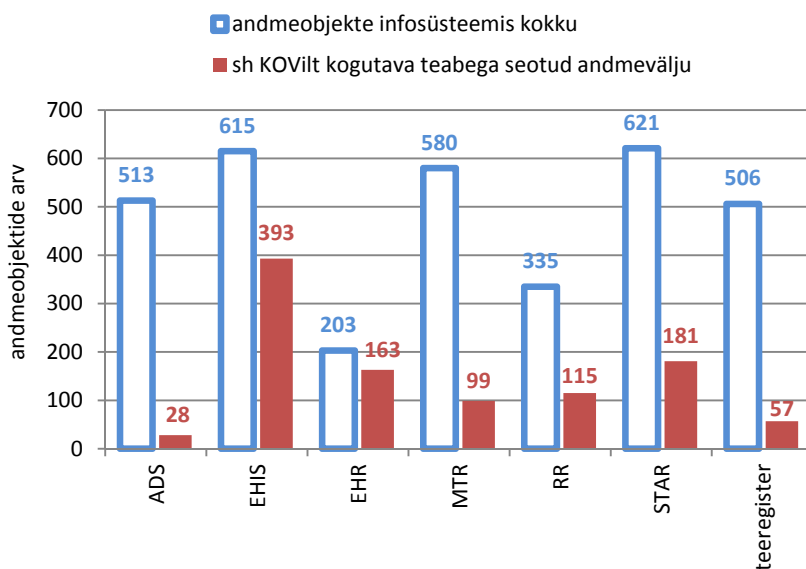
Riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid on

- 1) klassifikaatorite süsteem;
- 2) geodeetiline süsteem;
- 3) aadressiandmete süsteemi infosüsteem;
- 4) infosüsteemide turvameetmete süsteem;
- 5) infosüsteemide andmevahetuskiht;
- 6) riigi infosüsteemi haldussüsteem.

Allikas: avaliku teabe seadus, § 43⁹

9. Aadressiandmete süsteem on **riigi infosüsteemi pidamist kindlustav süsteem** ning aadressiandmetel on võtmetähtsus suure osa teiste andmekogude pidamisel. Muude ülal loetletud andmekogude valikusse võtmise tingis omavalitsuselt kogutavate andmete võrdlemisi suur hulk ning andmete esitamisega seotud toimingute sagedus. Omavalitsustelt kogutavate andmete mahult on auditis käsitletutest suurim EHIS (vt joonis 1), kuhu omavalitsused on kohustatud esitama andmeid seoses koolide ja lasteaedadega. Sellega seotud andmeobjekte on registris ca 400. Ka SATRi, EHRi ning rahvastikuregistri puhul küündib omavalitsuselt kogutavate eri liiki andmete arv üle 100. Samas on andmekogude riskasutuse tõttu (X-tee) auditis käsitletud andmekogude puhul osa andmevälju juba eeltäidetud infoga teistest andmekogudest ning selle võrra on omavalitsuse töökoormus väiksem (vt p 52).

Joonis 1. Andmemahud auditeeritud andmekogudes



Allikas: RIHA, vastutavad töötlejad

Teadmiseks, et

tegevusalasid, millel tegutsemine eeldab registreeringut majandustegevuse registris, on 26 eri seaduse alusel kokku 81.

Allikas:

<http://mtr.mkm.ee/default.aspx?s=info&sisuleht=20>

10. Auditeeritud andmekogudel on andmete kogumise eesmärgi kohapealt nii sarnasusi kui ka erinevusi. Kõikidel registritel on rohkem või vähemal määral eesmärgiks koguda ja koondada valdkonna kohta statistilist teavet, kuid see ei ole alati peamine. STARis on näiteks rõhuasetus pigem sotsiaalametnikule elektroonilise töökeskkonna pakkumisel, et hõlbustada teatud liiki sotsiaalabijuhtumite menetlemist, toimingute dokumenteerimist ning muuta menetlus sujuvamaks. Rahvastikuregistri ja MTRi puhul on kesksel kohal arvepidamine kas siis inimeste või ettevõtete üle, millel on sageli ka edasine õiguslik mõju. Nii annab rahvastikuregistrisse kantud elukoht näiteks õiguse osaleda konkreetse omavalitsuse volikogu valimistel, elukoha andmetest oleneb samuti füüsilise isiku tulumaksust saadud tulu jaotus omavalitsuste vahel ning omavalitsusüksuse kohustuste ulatus konkreetse inimese ees. MTR on sisuliselt erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate nimistu, millesse kuulumine annab õiguse teatud majandustegevusteks. Näiteks eeldab alkoholi hulgi- ja jaemüük registreeringut MTRis.

KOVide koormus seoses andmete esitamisega riigi andmekogudele

Ülesande olemuslik kuuluvus

Andmete esitamisel riigi andmekogudele on riikliku ülesande tunnused

11. Omavalitsuse ülesanded jaotuvad olemuslikult kolmeks: riiklikud ülesanded, kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded ning vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded.² Neist kahe esimese täitmist eeldatakse omavalitsuselt seadusega või riikliku ülesande korral ka halduslepinguga, kusjuures riiklike ülesannete täitmisel tekkinud kulud tuleb omavalitsusele rahaliselt hüvitada.³ Vabatahtlikuks saab liigitada ülesanded, mille omavalitsus on endale ise võtnud. Õigusteoreetiliselt on omavalitsuslikud need ülesanded, mis on ajendatud kindla omavalitsuse kogukondlikust huvist ja ülesande täitmine on suunatud selle huvi rahuldamisele. Riiklike ülesannete huvisfäär ulatub seevastu ühe omavalitsuse piiridest kaugemale, haarates riiki, regiooni vms suuremat üksust tervikuna. Teatud juhtudel tuleneb omavalitsuslike ülesannete täitmise kohustuslikkus seadusest ehk riik tahab, et omavalitsus igal juhul neid ülesandeid täida. Seesugused on näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 6 loetletud ülesanded. Kuigi omavalitsusel ei ole siin võimalust ülesande täitmist eirata, on tal siiski vabadus otsustada, kuidas ülesanne täita. Riikliku ülesande juures omavalitsusel selline otsustusvabadus puudub ning ülesande täitmise viis on rangelt ette kirjutatud.

12. Omavalitsuse ülesannete täpne liigitus on tähtis mitmes plaanis, kuid üks olulisemaid on küsimus, kes katab ülesandega seotud kulud. Nagu eespool märgitud, peab koos riikliku ülesandega tulema omavalitsusele kaasa ka rahastus riigieelarvest. Riigikohus on oma 16.03.2010. a otsuses (nr 3-4-1-8-09) leidnud, et omavalitsuste kohustusi käsitlevates seadustes tuleb teha vahet, kas tegemist on omavalitsusliku või riikliku ülesandega. Riigikohus on juhtinud tähelepanu ka sellele, et riiklike kohustuste rahastamine tuleb kohustuste kaupa (s.o kulupõhiselt) näha ette

² Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Siseministeerium, 2010, lk 3. Vt http://www.siseministeerium.ee/public/SiM_juhend.rtf.

³ Põhiseadus, § 154

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 6 loetletud ülesanneteks on vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuste, vanurite hoolekande, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajanduse, veevarustuse ja kanalisatsiooni, heakorra, jäätmehoolduse, ruumilise planeerimise, valla- või linnasisese ühistranspordi ning teede-tänavate korrahoiu korraldamine, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Samuti tuleb omavalitsusel korraldada koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsuse omanduses.

riigieelarves. See on vajalik, et saaks kontrollida, kas riik ka tegelikult katab kõik seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud ning aitab tagada, et omavalitsus ei pea kulutama riiklike ülesannete jaoks raha, mis on tal ette nähtud oma ülesannete tarvis. Kuna neid küsimusi reguleerivaid õigusakte ei ole riigis vastu võetud, leidis Riigikohus, et selline olukord ei ole põhiseadusega kooskõlas.

13. Pärast Riigikohtu otsust töötas Siseministeerium omavalitsuse ülesannete liigitamise kohta välja juhendi⁴, milles on antud kriteeriumid ülesande kuuluvuse kindlakstegemiseks. Juhendi järgi tuleb järeldus ülesande kuuluvuse kohta kujundada erinevate kriteeriumide koosmõjus. Alljärgnevalt on nende kriteeriumide kaupa analüüsitud riigi andmekogudele andmete esitamist kui omavalitsusele pandud ülesannet.

- Kriteerium: *seaduses on ülesanne sätestatud omavalitsuse vs. riigi pädevusse kuuluvana*. Auditis vaadeldud andmekogude pidamist reguleerivates õigusaktides ei ole andmete esitamist riikliku ülesandena kindlaks määratud.
- Kriteerium: *ülesannet rahastatakse riigieelarvest*. Asjaolu viitab ülesande riiklikule iseloomule. Andmete esitamise rahastamisest on aruandes pikemalt juttu punktides 32–37, kuid kokkuvõtvalt võib märkida, et ülesannet rahastatakse riigieelarvest osaliselt vaid ühe andmekogu puhul. Ülejäänute puhul ei ole riik rahastamist vajalikuks pidanud ehk siinse kriteeriumi kohaselt ei ole ülesannet riiklikuks pidanud.
- Kriteerium: *ülesanne on loomult erakorraline*. Asjaolu viitab samuti ülesande riiklikule iseloomule. Andmete esitamist riigi andmekogudele saab võtta pideva ja pikaajalise ülesandena, mistõttu erakorralisus selles puudub.
- Kriteerium: *ülesanne lähtub konkreetse omavalitsuse vs. suurema territooriumi elanike huvidest*. Riigi asutatud andmekogu puhul ei saa olla kahtlust, et see on kantud laiemast avalikust huvist kui üksnes see, mis piirdub ühe omavalitsuse kogukonnaga. Seda iseloomustab näiteks ühtsetel põhimõtetel kogutud andmete küllalt sage kasutamine eri riigiasutuste ja muude üleriigilise tegevusega organisatsioonide poolt (vt p-d 51–56). Ilmselt teenib ka omavalitsuse huve, et mingi valdkonna andmed on kogutud ja talletatud nii, et neid on edaspidi hõlbus kasutada, kuid üksiku omavalitsuse vaatest ei ole selleks tingimata vaja pidada kohustuslikus korras üle riigi üht andmebaasi. Iga omavalitsus saaks selle vajaduse põhimõtteliselt lahendada ka oma äranägemisel.
- Kriteerium: *ülesande puhul on tuvastatav selle kohalik päritolu („kohalik juur“)*. Riigikontrolli arvates puudub riigi andmekogude pidamisel „kohalik juur“ ning andmete kogumise vajaduse väljakasvamist kohalikust kogukonnast või ka mitmest sellisest saab äärmisel juhul käsitleda vaid abstraktse ajendina. Andmekogude pidamise korraldus ja andmete kasutatavus

⁴ Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Siseministeerium, 2010, lk-d 14–17.

osutavad, et andmete kogumine põhineb laiema avalikkuse vajadustel.

- Kriteerium: *ülesandega seotud avalike teenuste tarbijateks on vaid konkreetse omavalitsuse elanikud*. Auditis vaadeldud andmekogude pidamisega seonduvad mitmed X-tee põhised ja veebipõhised avalikud teenused, mille kasutajaskond on avaram kui ühe või mitme omavalitsuse elanikkond.
- Kriteerium: *ülesandega seotud küsimused on omavalitsuse elanikele ühtsed ja mõjutavad nende kooselu kogukonnas*. Riigikontroll leiab, et kohaliku kogukonna huvid on riigi andmekogudesse andmete esitamisel enamasti pigem tuletatavad kui otsesed. Andmeid esitakse valdavalt toimunud sündmuste nagu haldustoomingud, tehingud varaga jms kohta tagantjärele ning andmete esitamise faktist ei sõltu otseselt kohalike elanike hüved ega nende inimeste kooselu kogukonnas. Teisiti võib seda näha andmekogude puhul, mille andmetel on õiguslik tähendus, nagu auditis käsitletud andmekogudest on rahvastikuregister ja majandustegevuse register. Neisse kogutud andmed kujundavad osalt ka kohalike elanike ja ettevõtjate tegevusruumi.
- Kriteerium: *ülesanne tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 6 (omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus)*. Riigi andmekogudesse andmete esitamine ei ole otseselt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses loetletud omavalitsuse tuumikülesanne. Kaudselt võib aga seoseid täheldada, kuna kogutavad andmed on nende ülesannete täitmisel kasutatavad. Näiteks võiksid teeregistrisse kantud andmed leida kasutust kohalike teede hoolde korraldamisel, rahvastikuregistri andmed teenuste mahtude planeerimisel. Riigikontrolli arvates ei määra aga kaudsed seosed selle kriteeriumi puhul andmete riigi andmekogule esitamise kui ülesande põhiolemust.
- Kriteerium: *omavalitsusele on seadusega ette kirjutatud vs. ei ole ette kirjutatud ülesande sisu, täitmise viis ja ulatus*. Iga auditis vaatluse all olnud andmekogu pidamisel on seaduses või selle alusel kehtestatud andmekogu põhimääruses omavalitsuse ülesanne küllalt täpselt paigas – ette on antud esitatavate andmete täpne koosseis, andmete esitamise kord ning mõnel juhul (nt rahvastikuregistris, EHISes, MTRis) on kindlaks määratud ka andmete esitamise tähtaeg. Omavalitsusel kui andmeandjal neis asjus kaalutlusruum puudub. Ka see tõendab, et riik ei ole soovinud jätta andmete saamist juhuse hooleks ning andmeid on tal vaja.
- Kriteerium: *kohtupraktikas on ülesannet käsitletud omavalitsuse pädevusse vs. riigi pädevusse kuuluvana*. Riigikontroll ei ole teadlik, et omavalitsusele andmekogudesse andmete esitamist kui kohustust oleks kohtupraktikas käsitletud. Seega ei ole selle kriteeriumi puhul võimalik edasi anda ka kohtu seisukohti.
- Kriteerium: *riiklik järelevalve ülesande täitmise üle keskendub üksnes omavalitsuse tegevuse õiguspärasusele (omavalitsuslik tunnus) vs. keskendub õiguspärasuse kõrval ka tegevuse tulemuslikkusele (riiklik tunnus)*. Auditeeritud andmekogude

pidamisel on erinevas ulatuses reguleeritud ka vastutava töötaja õigused kontrollida andmeandja tegevust tema kohustuste täitmisel. Ühelgi juhul ei ulatu järelevalvepädevus siiski kaugemale tegevuse õiguspärasuse kontrollist ning andmekogu pidaja ei saa sekkuda omavalitsuse töökorralduslikesse küsimustesse.

- Kriteerium: *ülesannet on traditsiooniliselt täitnud omavalitsus vs. ülesannet on traditsiooniliselt täitnud riik*. Kriteerium ei ole auditi mõttes enamasti rakendatav, kuna andmete kogumise ja esitamise kontekstis saab ülesande täitjana käsitleda vaid omavalitsust. Kriteerium on kohane näiteks ülesannete puhul, millel on otsene puutumus elanikele osutatavate teenustega ning mille puhul saaks ajaloolises tagasivaates tuvastada, kes on traditsiooniliselt teenuse osutajaks olnud. Erandiks on näiteks majandustegevuse register, mille registreeringut saab käsitleda ettevõtjale osutatava teenusena (ettevõtja saab konkreetse hüvena õiguse majandustegevuseks).
- Kriteerium: *ülesande täitmiseks on sobivaim omavalitsuse tasand vs. sobivaim on riigi tasand*. Kriteerium põhineb ministeeriumi juhendi kohaselt **subsidiarsusprintsiiibil**, mistõttu tuleks seda Riigikontrolli arvates käsitleda elanikele osutatavate avalike teenuste keskselt. Kuna riigi andmekogude jaoks vajalike andmete kogumine ei kujuta endast otseselt elanikele osutatavat teenust (v.a MTR, rahvastikuregister), siis ei ole kriteerium andmekogude puhul enamasti rakendatav.

Subsidiarsusprintsiiip ehk lähimuspõhimõte on tänapäevase riigikorralduse põhimõte, mille järgi tuleb avalikke ülesandeid täita eelistatult elanikule kõige lähemal asuval haldustasandil.

Allikas: <https://www.siseministeerium.ee/5979/>

14. Riigikontroll leiab, et Siseministeeriumi metoodika alusel on andmete esitamisel riigi andmekogudele mitme kriteeriumi põhjal riikliku ülesande tunnused. Kuigi andmete süsteemsest kogumisest saavad usutavasti kasu ka omavalitsused, joonistub eeltoodud kriteeriumide kogumis välja pigem riigi huvi ülekaal. Põhilised tunnused, mis selles võrdluses tooni annavad, on andmete kogumiseks rangelt ette kirjutatud nõuded, andmete laialdane kasutatavus riigiasutuste hulgas ning asjaolu, et andmete esitamisest riigi registritele ei sõltu enamasti kohaliku tasandi teenused ega omavalitsuse ja kogukonna suhted. Sama meelt on ka üleriigilised omavalitsusliidud, kelle arvates on andmete kogumine riigi andmekogude jaoks üheks näiteks omavalitsuse täidetavast riiklikust ülesandest. Riigikontrollile esitatud arvamuses⁵ on omavalitsusliidud märkinud veel, et riiklike registrite asutamisel ja arendamisel on kujunenud tavaks, et omavalitsustele kohustusi pannes ei võeta arvesse, milliseid lisakulusid see omavalitsustele kaasa toob. Samuti leidsid nad, et riiklike registrite kasutamisel ei pruugi olla omavalitsuse igapäevatöös mingit kasuefekti.

Andmekogupidajate tegevus pärast Riigikohtu lahendit

Ministeeriumid näevad põhilise kasusaajana tihti pigem omavalitsust

15. 2010. aastal pärast omavalitsuslike ja riiklike ülesannete rahastamist käsitlevat Riigikohtu lahendit otsustas Vabariigi Valitsus analüüsida ministeeriumide valitsemisalade kaupa omavalitsustele pandud ülesandeid ning selgitada välja need, millel on riiklik olemus. Siseministeerium (SIM) koostas selleks juba aruandes eespool viidatud

⁵ Eesti Linnade Liidu 05.04.2013. a kiri Riigikontrollile, Eesti Maaomavalistuste Liidu 09.04.2013. a kiri Riigikontrollile

juhendi, koordineeris ülesannete hindamist ning võttis kokku ministeeriumide hinnangud. Ministeeriumid pidid 2010. aastal tagasisidena andma teada vaid omavalitsustele pandud riiklikest ülesannetest. Oluline on märkida, et tookord ei eeldatud ministeeriumidelt oma valitsemisalas omavalitsustele pandud kõikide ülesannete analüüsimist, vaid üksnes nende käsitlemist, mille puhul neil on kahtlus, et tegemist võib olla riikliku ülesandega.⁶ Oma seisukoha esitas üheksa ministeeriumit, sh kõik need, kelle valitsemisalas peetakse auditis vaatluse all olnud andmekogusid. Etteruttavalt tuleb märkida, et 2011. aastal päris SIM veel kord samas küsimuses ministeeriumidelt aru, andes nüüd ette ka omavalitsustele pandud ülesannete loetelu, kuid andmekogusid puudutavas ministeeriumid oma varasemaid seisukohti ei muutnud.

16. Omavalitsusele pandud ülesannete hindamise tulemusena järeldas 2010. aastal üksnes SIM, et andmete esitamise kohustus rahvastikuregistrile on osaliselt riikliku ülesande loomuga. See käib sündide ja surmade registreerimise kohta, samal ajal kui näiteks elukohaandmete registreerimist samas registris peab ministeerium kohalikuks ülesandeks. SIM põhjendas seda sellega, et kuna sünde ja surmasid saab maavalitsuste kõrval registreerida ka mis tahes omavalitsuses sõltumata elukohast, ei piirdu ülesande ulatus kindla omavalitsuse territooriumiga ning ülesanne on seetõttu riiklik. Muud rahvastikuregistrisse omavalitsuse kantavad andmed on aga SIMi seisukohast seotud üksnes omavalitsuse elanikkonnaga ning neid on vaja eeskätt omavalitsustel, et pakkuda oma elanikele teenuseid.

17. Ülejäänud kuue andmekogu puhul ei näinud andmekogude pidamist korraldavad ministeeriumid toona, et andmete esitamise kohustusel oleks puhtalt riikliku ülesande tunnused. Nii tõi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) oma vastuses SIMile välja, et teeregistri pidamine on otseselt seotud omavalitsuse kohustusega korraldada kohalike teede korrashoidu, mis omakorda on kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenev ülesanne. MKM mõnis, et andmete esitamine teeregistrile on küll kohustuslik, kuid vastukaaluks saavad omavalitsused nende andmete alusel riigieelarvest teede hoiuks toetust. Mis puutub majandustegevuse registrisse, siis arvas MKM, et registriga seotud andmete kogumine on ajalooliselt olnud omavalitsuse pädevuses. Tegevuslubasid kaubandustegevuseks väljastasid omavalitsused juba 1990ndatel ning pidasid ka kuni 2004. aastani selle üle ise arvestust. Pärast riikliku andmekogu asutamist on arvestus kantud üle MTRi ning omavalitsustel ei ole vaja enam oma andmekogusid pidada. Üleriigiline register on MKMi hinnangul nii riigi kui ka omavalitsuse huvides. SIMile saadetud vastuses ei peatunud MKM eraldi ehitisregistril, kuid märkis, et kogu ehitusvaldkonna ülesannete rahastamine kaaluti läbi kehtiva ehitusseaduse vastuvõtmisel 2002. aastal. Ühtegi riiklikku ülesannet omavalitsustele sellel alal ministeeriumi arvates pandud ei ole.

18. Haridus- ja Teadusministeerium, kes on EHISE vastutav töötaja, ega Keskkonnaministeerium, kelle valitsemisalas peetakse ADSi, ei leidnud, et nad oleks omavalitsustele pannud riiklikke ülesandeid.

⁶ Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Siseministeerium, 2010, lk 14.

Andmekogudele andmete esitamist nad oma vastuses SIMile eraldi ei käsitlenud. Sotsiaalministeerium pidas riiklikuks ülesandeks omavalitsustes toimetulekutoetuse maksmist, kuid mitte sellega seotud andmete esitamist STARi.

19. Kuigi SIMile saadetud vastused seda ei kajasta, märgib SIM oma koondhinnangus, et üks valdkond, mis ministeeriumitele ülesannete piiritlemisel küsimusi tekitas, oli just andmete esitamine riigi andmekogudele. SIM leidis selle peale kokkuvõtvalt, et kuna registrisse kande tegemine on valdavalt mõne menetluse osa, ei ole põhjendatud registritoimingute lahtiharutamine muust KOVi pädevuses olevast menetlusest, näiteks elukoha registreerimisel või ehitusloa andmisel. Sama seisukohta väljendas SIM ka auditi ajal.

20. Ka teised ministeeriumid on praeguseni enamasti arvamusel, et andmete esitamine ei ole ülesanne, mille peaks omavalitsustele riigieelarvest kinni maksma. Laialt on levinud seisukoht, et andmekogu asutades on riik tulnud omavalitsustele pigem vastu, luues andmete kogumiseks ühtse tehnilise lahenduse, millest saavad esimeses järjekorras kasu omavalitsused ja seejärel ka riik. Riigikontrolli arvates on selline lähenemine liiga üheplaaniline ega arvesta teisi olulisi tunnuseid, mille SIM ülesande hindamiseks ette kirjutas. Omavalitsuste võimalik kasu on asja juures vaid üks nüanss, mis ei kaalu teisi tunnuseid üles.

21. Samuti ei ole Riigikontrolli arvates õige pidada andmete esitamist riigi andmekogule automaatselt omavalitsuslikuks ülesandeks pelgalt seetõttu, et see on jätkuks mõnele menetlusele, mida omavalitsus läbi viib. Andmete registrisse kandmine ja sellele eelnevad toimingud võivad omavalitsuse töökorralduses moodustada küll tervikliku protsessi, kuid see ei välista, et selle raames täidetakse olemuselt erinevaid ülesandeid. Näitena saab tuua ehitise kasutusloa menetluse, milles loa taotluse läbivaatamine ja loa väljastamine on käsitletavad eraldi ülesandena võrreldes loa andmete kandmisega ehitisregistrisse. Loa kehtivus ei sõltu andmete kandmisest ehitisregistrisse.

KOVide töökoormus ja kulud andmete esitamisel

Andmete esitamine andmekogudele põhjustab KOVidele arvestatavaid kulusid

22. Riigikontroll uuris auditis, kui suuri kulusid toob omavalitsustele kaasa andmete esitamine auditeeritud andmekogudele. Lihtsuse ja parema ülevaate huvides keskenduti vaid andmete esitamise etapile, kuna esitatavate andmete loomise ja kogumise etapis ei ole andmekogud omavahel võrreldavad. Osa andmetest tekib omavalitsuse muude ülesannete täimisest, olenemata kohustusest need pärast andmekogule esitada (nt ehitisregistri puhul info ehitus- ja kasutuslubadel). Samal ajal tuleb esitada ka andmeid, millel otsene seos omavalitsuse ülesannetega ei ole nii selge ja mis on tähtsad pigem registri jaoks (nt mänguväljakute pindala, spordisaalide arv, basseini pindala EHISes). Andmeid esitatakse korrapärase elektroonilise teabevahetusena, mis on valdavalt korraldatud veebikeskkonnas täidetavate andmevormide abil. Erandina esitatakse teeregistrile põhiandmed üks kord aastas e-posti teel, ning kuna seal teiste registritega võrreldes sarnast andmevahetust ei toimu, jättis Riigikontroll teeregistri kulude analüüsist välja.

23. Kulude suuruse kindlakstegemisel on keskne küsimus, kui palju võtab omavalitsusel andmete kandmine infosüsteemi aega. Täpseid

andmeid selle kohta ei ole võimalik saada, sest andmekogude pidajad ega omavalitsused sellist arvestust ei pea. Ajakulu ligikaudse suuruse teadasaamiseks palus Riigikontroll omavalitsustel seda 2012. aastale tagasi vaadates hinnata ning tuua ajakulu välja ühe toimingu kohta keskmiselt. Omavalitsustelt saadi ka teave 2012. aastal andmete esitamisega hõivatud töötajate arvu ning nende personalikulude (s.o töötasu + tööjõumaksud) kohta. Saadud andmete põhjal tehtud arvutused ei pretendeeri täpsele ülevaatele omavalitsuste kuludest, vaid võimaldavad näidata üldistatult kulude suurusjärku.

24. Andmed EHISega seotud toimingute ajakulu kohta on saadud 340 haridusasutuselt kokku 203 omavalitsusest (ca 1/3 haridusasutuste koguarvust). Rahvastikuregistri, EHRi, MTRi, STARi ning ADSi pidamisega seotud ajakulu kohta oli Riigikontrollil kasutada 191 omavalitsuse andmed (ca 4/5 omavalitsuste koguarvust). Enne andmete kogumist omavalitsustelt selgitas Riigikontroll koostöös andmekogupidajatega välja põhitoimingud, mida omavalitsused andmeid esitades teevad. Nendena on käsitletud tegevusi, mis hõlmavad teatud andmete rühma, mitte üksiku andmevälja täitmist. Kõige enam on MTRi pidamisel erinevat tüüpi põhitoiminguid (kokku 14), milleks on näiteks registreerimistaotluse sisestamine, registreeringu õigsuse kinnitamine, registreeringu kehtetuks tunnistamine. Suhteliselt palju on erinevaid põhitoiminguid ka ehitisregistri (10), EHISe (7) ning rahvastikuregistri (6) pidamisel.

25. Toimingute hulka arvestades on omavalitsustel kõige rohkem tegemist EHISega, kuhu andmeid esitavad põhiliselt omavalitsuse koolid ja lasteaiad. Käsitletud asutuste andmete põhjal tehti EHISes 2012. aastal omavalitsuse kohta keskmiselt 550 põhitoimingut (vt tabel 2 ja lisa B). Ülekaalukas osa neist on seotud õpilase kohta käivate andmete muutmise ja ülevaatamisega. Näiteks kui õpilane vahetab kooli või õppekava, läheb järgmisse klassi, lõpetab kooli vms, tuleb andmeid muuta ka registris. Õpilast iseloomustavaid andmeid, mis ei ole eeltäidetud teiste registre andmetega, on näiteks üldhariduskooli puhul EHISes kokku 49 eri tüüpi. Toimingute arvu alusel võib omavalitsuste jaoks suhteliselt suure koormusega andmekoguks pidada ka STARi, kuhu omavalitsuse kohta tehti 2012. aastal keskmiselt 315 kannet. Ligikaudu 2/3 kannetest oli seal tehtud seoses toimetulekutoetuse maksmisega.

Tabel 2. 2012. aasta põhitoimingute mahu statistika käsitletud KOVide andmete põhjal

Andmekogu	Toimingute arv käsitletud KOVide kogumis			
	väikseim	keskmine (mediaan)	suurim	kokku
ADS	3	75	2 850	29 842
EHIS	65	550	14 520	205 967
EHR	5	135	2 905	33 613
MTR	2	39	6 316	22 841
RR	12	83	5 218	35 238
STAR	7	315	11 636	116 351

Teadmiseks, et

enamiku andmete esitamisel tehtavate põhitoimingute peale kulub väiksemates omavalitsustes mõnevõrra rohkem aega. Kui kuue auditis vaadeldud andmekogu peale on põhitoiminguid kokku 43 (vt tabel 3), siis 63% toimingute puhul kulub väiksemates kuni 3000 elanikuga KOVides rohkem aega kui suuremates KOVides, 28% toimingute puhul on ajakulu võrdne ning suuremates KOVides võtavad toimingud väikestest enam aega 9% juhtudel.

26. Võttes kokku omavalitsuste hinnangud toimingute ajakulule, tuleb välja, et kõige aeganõudvamad on tegevused rahvastikuregistris (vt tabel 3 ja lisa C). Kokku tuleb seal teha omavalitsusel kuut põhitoimingut ning ühe toimingu peale kulub omavalitsustes keskmiselt 20–40 minutit. Enim võtab aega sünni registreerimine, kuid ligikaudu pool tundi tööajast läheb ka surma registreerimisele või elukohateate alusel registrisse elukoha andmete kandmisele. Toimingud registrites erinevad oma mahult, näiteks saab EHISesse ja MTRi andmeid kandes mitmel juhul hakkama 5 minutiga. Oluline on siinkohal rõhutada, et tegu on omavalitsustöötajate subjektiivsete hinnangutega ning ajakulu on arusaadavalt ka erinevate tegurite mõjuväljas – töötaja vilumus, muude ülesannete hulk, veebiühenduse kiirus jms asjaolud mängivad kõik olulist rolli. Küsitluses osalenute hulk oli samas piisavalt suur, et väita: välja toodud arvud peegeldavad omavalitsuste enamuse arvamust.

Tabel 3. KOVide hinnangud põhitoimingute ajakulule andmekogude kaupa

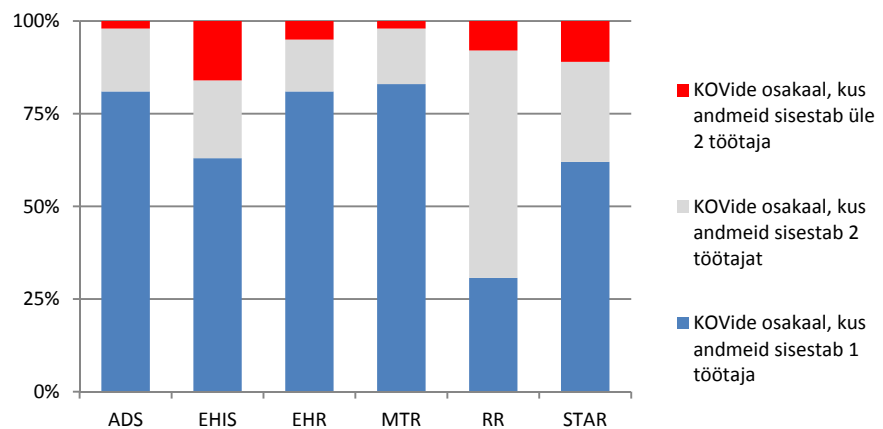
Andmekogu	Põhitoimingute tüüpe	Põhitoimingute hinnanguline ajakulu ühe toimingu kohta KOVides keskmiselt vahemikuna ühe andmekogu põhitoimingute rühmas
ADS	3	10 kuni 15 minutit
EHIS	7	5 kuni 15 minutit
EHR	10	10 kuni 30 minutit
MTR	14	5 kuni 25 minutit
RR	6	20 kuni 40 minutit
STAR	3	15 kuni 25 minutit

27. Riigikontroll palus toimingutele kuluva eeldatava aja kohta arvamust ka andmekogupidajatelt, et osapoolte hinnangutest oleks tasakaalus ülevaade. Andmekogupidajad leidsid enamasti, et omavalitsused on ajakulu üle hinnanud ning valdavale osale toimingutest kulub mitu korda vähem aega (vt lisa C). Arvati, et omavalitsused arvavad andmete esitamise aja hulka ka teisi toiminguid, mis protsessiga kaasnevad, kuid mis ei ole alati otseselt seotud andmete esitamisega (nt klienditeeninduse aeg, teiste ametkondadega suhtlemise aeg). Asjaolu, et omavalitsuste ja andmekogupidajate arvamused ajakulu kohta lähevad teineteisest kaugelt mööda, näitab ilmekalt, et arusaamad kohustusega seotud töö ulatusest on väga erinevad.

28. Kui rahvastikuregister kõrvale jätta, siis on andmete esitamisega mingile kindlale riigi andmekogule hõivatud omavalitsuses enamasti üks töötaja (vt joonis 2). Rahvastikuregistritoimingud jaotuvad suuresti kahe töötaja vahel, kelleks on valla- või linnasekretär ja mõni kantselei tehniline töötaja (juhiabi, sekretär, registripidaja vms). Valla- või linnasekretäri õlul on tihti ka majandustegevuse registriga seonduv. Teiste registrite jaoks vajalike andmete eest kannavad hoolt vastava valdkonna spetsialistid: aadressiandmetega ja ehitisregistriga tegelevad põhiliselt maa- või ehitusspetsialistid ning STARi kannavad andmeid sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad. EHISe puhul on andmete sisestamine ja

ajakohastamine mitmel pool kooli või lasteaia direktori ülesanne, kuid küllaltki sageli teevad seda tööd ka asutuse kantseleitöötajad.

Joonis 2. Andmete esitamisega hõivatud töötajate arv küsitletud KOVides



29. Riigikontroll tundis ka huvi, kui palju kulus 2012. aastal raha andmete esitamisega ametis olnud töötajate palkadeks ja sellega seotud maksudeks. Neid summasid andmete esitamisele hinnanguliselt kuluva aja peale taandades selgub, et personalikulude keskmine tase jääb omavalitsustes ühe põhitoimingu kohta enamasti 1 kuni 2 euro kanti (vt ka tabel 4). Nagu hinnangulise ajakulu põhjal juba eeldada võib, nõuavad suhteliselt suuri väljaminekuid rahvastikuregistritoimingud, kus näiteks sünni registreerimisel on keskmine kulu omavalitsuste andmetel ca 4 eurot. Üle 3 euro on kulud ka surma registreerimisel, ehitus- ja kasutusloa andmete kandmisel EHRi ning majandustegevuse registris taksoveoloa registreerimisel (vt lisa D).

Tabel 4. Personalikulud ühe toimingu kohta andmete esitamisel andmekogudesse 2012. aastal eurodes

Andme kogu	Põhi-toimingute tüüpe	Toimingu kohta arvestatud personalikulud KOVides keskmiselt kulude vahemikuna ühe andmekogu põhitoimingute rühmas	
		KOVide hinnatud ajakulu alusel	andmekogupidajate hinnatud ajakulu alusel
ADS	3	1,1 kuni 1,5	0,3
EHIS	7	0,4 kuni 1,5	andmed puuduvad ⁷
EHR	10	1 kuni 3,3	0,2 kuni 0,5
MTR	14	0,6 kuni 3,5	0 kuni 1,1
RR	6	2,1 kuni 4	1,5 kuni 2,2
STAR	3	1,3 kuni 2,4	1 kuni 2

30. Kõigi kuue andmekogu eri põhitoimingute peale kokku kulus 2012. aastal väikeses omavalitsuses aastas keskmiselt 1500 eurot ning suures keskmiselt 14 000 eurot (vt joonis 3). Võttes aluseks andmekogupidajate hinnangu ajakulule, on vastavad arvud 500 ja 7000 eurot.

⁷ Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad märkisid auditi käigus, et EHISe infosüsteem ei võimalda neil ajakulu kohta hinnanguid anda. Samas toodi välja, et haridusasutuste toimingute hulk on oluliselt väiksem, kui kasutatakse võimalust andmed X-tee kaudu üle kanda või xml-failina ühekorraga üles laadida.

Joonis 3. KOVide suurusrühmade kaupa 2012. aasta personalikulud andmete esitamisel andmekogudele vastavas suurusrühmas keskmiselt (mediaan)



31. Kuigi Riigikontroll analüüsis põhjalikumalt vaid personalikulusid, on andmete esitamisel mõju ka majandamiskuludele, näiteks IT-seadmete, hoonete jms vara ülalpidamisel. Millise osa majanduskuludest võib arvata põhjustatuks just andmete esitamisest riigi andmekogudele, oleneb kulude jaotamise meetodi kokkuleppest. Kui võtta kulude jaotamisel võtmeteguriks näiteks töökohtade arv, tuleks Riigikontrolli arvutuste järgi personalikuludele juurde arvestada KOVides keskmiselt veel ca 15 kuni 20% jagu kulusid.

Haridus- ja teadusministri märkus auditis kasutatud metoodika kohta (refereeritud, vt tervikteksti lisas F): Ministri arvates ei ole auditis kasutatud metoodika omavalitsuste kulude mõõtmiseks õige. Arvuliste tulemuste saamiseks ei ole kohane kasutada kvalitatiivseid uurismetodeid, nagu siinkohal on olnud omavalitsuste küsitlus. Samuti on küsitluse tulemusena saadud hinnang ajakulule subjektiivne, sest arvesse ei ole võetud andmete sisestaja kompetentsust ega tehnilisi võimalusi andmete sisestamiseks. EHISesse on võimalik andmeid laadida ka ühekorraga X-tee kaudu ning see vähendab oluliselt ajakulu.

Regionaalministri märkus auditis kasutatud metoodika kohta: Arusaamatuks jääb Riigikontrolli poolt kasutatud metoodika – aja mõõtmisel ei saa arvestada teenuse osutaja (omavalitsuse ametnik) enese arvamust selle kohta, kaua tal aega kulub. Võrreldava tulemuseni jõudmiseks oleks pidanud aega mõõtma sõltumatu ekspert, sellisel juhul oleks ka selgunud, kui palju pakutud ajakulust oleks kulunud reaalsele teenusele, kui palju muudele omavalitsuse toimingutele (nt selgitusele omavalitsuse toetuse saamiseks vm) ning kui palju sõltub ajakulu ametnikust endast.

Riigikontrolli selgitus märkuste kohta: Kahtlemata on omavalitsuste antud hinnangutes subjektiivsust. See mööndus on aruandes ka selgelt kirjas (punkt 26). Samuti on aruandes märgitud, et Riigikontroll ei ole võtnud endale eesmärgiks anda küsimusele kulude suuruse kohta võimalikult täpset vastust. Soov oli näidata kulude suurusjärku (punkt 23). Kulude mõõtmiseks on kindlasti ka teisi meetodeid, kuid olulisem on selle asja juures siiski sõnum, et andmete esitamine riigi andmekogudele põhjustab omavalitsustele täiendavaid kulusid, mida omavalitsuste rahastamisel arvesse ei võeta. Ka andmekogupidajate hinnangute alusel tehtud arvutused näitavad, et kulud ei ole kokkuvõttes

sugugi väiksed. Samuti on igati teretulnud, kui andmekogupidajad leiavad mõne teise meetodi kulude mõõtmiseks ning arutavad selle sobivust ka omavalitsustega. Senimaani ei ole midagi sellist tehtud.

KOvide kulude hüvitamine

Riigieelarvest rahastatakse andmete esitamist selgelt vaid ühe andmekogu puhul

32. Alates 2011. aastast hüvitatakse omavalitsustele rahvastikuregistrisse tehtud kanded sündide ja surmade kohta. Hüvitis on ette nähtud osana Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud omavalitsuste toetusfondist ning 2013. aastaks on hüvitise suurus omavalitsuste peale kokku ca 17 500 eurot (1,76 eurot sündmuse kohta⁸). Teiste andmekogude puhul registritoimingutega seotud kulusid riigieelarvest korrapäraselt ja otseselt ei kompenseerita, kuid nimetatud toetusfondist saavad omavalitsused veel raha näiteks sotsiaalteenuste ja -toetuste osutamiseks. See on mõeldud üldsõnaliselt teenuste ja toetuste korraldamisega seotud kulude katteks, ning kuigi otsesõnu ei loe seda toetusfondi seletuskirjast⁹ välja, peaks see raha põhimõtteliselt katma ka andmete STARi kandmise kulud. Riikliku toimetulekutoetuse ja hooldajatoetuse menetlemine on korraldatud STARi-põhiselt ning registri jaoks vajalikud andmed jäädvustatakse vahetult registri elektroonilises keskkonnas menetlustoiminguid tehes. Omavalitsus neid andmeid registrisse eraldi kandma ei pea. 2013. aastal on kavas omavalitsustele maksta sotsiaaltoetuste ja -teenuste korraldamise eest kokku ca 0,8 miljonit eurot.

33. Riigieelarvest on makstud omavalitsustele ühekordset toetust STARi kasutuselevõtu ehk 2010. aastal ning aadressiandmete korrastamiseks ADSis on Vabariigi Valitsus otsustanud 2013. aastal maksta omavalitsustele 1,5 miljonit eurot ühekordset toetust.

Rahandusministeerium ja Maa-amet on koostöös omavalitsustega analüüsinud vigu aadressiandmetes, kirjeldanud vealiigid ning pakkunud välja vigade parandamisele hinnatariifid.¹⁰ Kulud hüvitatakse omavalitsustele parandatud vigade eest. Uute aadresside määramisega kaasnevaid kulusid omavalitsustele ei hüvitata.

34. EHISe, teeregistri, ehitisregistri ja majandustegevuse registri pidamisel ei ole omavalitsustele riigieelarvest raha makstud. MTRi puhul on registreeringu tegemise eest seaduses ette nähtud riigilõiv. Lõivu tasub registreeringut taotlev isik (2013. a ca 19 eurot) ning raha laekub selle haldusorgani eelarvesse, kes taotluse läbi vaatab. Seega maksab MTRi puhul registreeringuga seotud kulud kinni ettevõtja, kelle jaoks on registreering sisuliselt saadud teenus, mis võimaldab tal teatud tegevusaladel edaspidi tegutseda.

35. Riigilõivule kui registripidamisel tekkivate kulude katteallikale osutas MKM ka ehitisregistri puhul, kuhu omavalitsused kannavad andmeid muu hulgas ehitus- ja kasutuslubade kohta. See väide ei põhine siiski otseselt mitte ühelgi õigusaktil. Kehtiva ehitusseaduse seletuskirjas on vaid märgitud, et ehitus- ja kasutusloa eest makstav riigilõiv on

⁸ Tariifi arvutamisel on olnud aluseks Siseministeeriumi hinnang ajakulule ning keskmine palk. Arvutuse on teinud Rahandusministeerium.

⁹ Vabariigi Valitsuse määruse „2013. aasta riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandus- ja toetusfondi jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord” eelnõu seletuskiri

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/316072013003>

mõeldud katma ehitusjärelvalve kulusid. Puudub selgus, kas lubade andmete kandmist registrisse saab samuti käsitleda osana ehitusjärelvalvest. Eramu ehitusloa riigilõiv on praegu näiteks ca 64 eurot ning hiljem tuleb kasutusloa saamiseks sama tüüpi hoone puhul tasuda veel ca 32 eurot.

36. Kulude katteks ette nähtud raha ja tegelikke kulusid saab toimingute tasemel otseselt võrrelda rahvastikuregistri puhul. Sellest selgub, et omavalitsuste andmetel ületavad tegelikud kulud nendeks toiminguteks riigieelarves ettenähtud hüvitist pea kaks korda (vt tabel 5). Siseministeeriumi ametnike arvates ei saa need toimingud nii palju aega võtta ja vastavalt peaksid väiksemad olema ka omavalitsuste kulud. Oma arvamuses toetub SIM teabele, mis on kogutud suurematelt omavalitsustelt. Ka auditis saadud andmed näitavad, et suuremad omavalitsused teevad töö kiiremini ära, kuid iseküsimus on, kas vaid suuremate kogemust on õige laiendada ka kõigile teistele.

Tabel 5. Andmete esitamisega seotud personalikulud vs. nende kulude katteks mõeldud hüvitis riigieelarves või riigilõiv

Andmekogu/ toimingud	Andmete esitamise kulud ühe toimingu kohta KOVides keskmiselt	Ühe toimingu kohta ette nähtud hüvitis või riigilõiv	Hüvitis vs. riigilõiv toimingute eest, mille käigus esitatavad andmed tekivad
RR / sünni registreerimine	4 eurot	riigieelarves 1,76 eurot	–
RR / surma registreerimine	3,4 eurot	riigieelarves 1,76 eurot	–
MTR / registreeringu tegemine taotluse alusel	taksoveo tegevusloa korral 3,5 eurot, muude kaubandustegevuse registreeringute puhul 2,2 eurot	registreerimistaotluse läbivaatamise riigilõiv on 19,17 eurot (lõivu makstakse üks kord)	–
STAR / toimetulekutoetuse taotluse menetlemine, hooldajatoetuse taotluse menetlemine	hooldajatoetuse korral 1,9 eurot, toimetulekutoetuse esmakordse määramise korral 2,4 eurot ja korduva määramise korral 1,3 eurot	puudub	sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamise toetus ühe toimetulekutoetuse või hooldajatoetuse juhtumi kohta on 5,6 eurot*
EHR / ehitusloa taotluse sisestamine, ehitusloa sisestamine	ehitusloa taotluse sisestamisel on kulud toimingu kohta 3,3 eurot ning väljastatud ehitusloa andmete sisestamisel 1,9 eurot	puudub	ehitusloa taotluse läbivaatamise lõiv on sõltuvalt ehitisest 31,95 kuni 127,82 eurot
EHR / kasutusloa taotluse sisestamine, kasutusloa sisestamine	kasutusloa taotluse sisestamisel on kulud toimingu kohta 3,1 eurot ning väljastatud kasutusloa andmete korral 1,8 eurot	puudub	kasutusloa taotluse läbivaatamise lõiv on sõltuvalt ehitisest 7,66 kuni 63,91 eurot

* 2013. aasta toetusfondis sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamiseks ette nähtud 817 955 eurot jagatuna 2012. aasta toimetulekutoetuse ja hooldajatoetuse määramise juhtude arvuga.

37. MTRis võetakse ettevõtjalt raha üks kord esmase registreeringu tegemisel, ning kui hiljem on registreeringuga seoses vaja andmeid muuta, siis selle eest täiendavat raha ei küsita. Esmase registreeringu eest saadav raha katab omavalitsuse kulud tegevusloa registreerimisel mitmekordselt (vt tabel 5). Kui sellele lisada ka kulud näiteks registreeringu muutmise, õigsuse kinnitamise, kustutamise, siis peaks riigilõivust piisama nendegi toimingute katteks. Riigilõiv ehitus- ja kasutuslubade andmisel ning riigilt saadav toetus sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamiseks katab samuti lihtsas võrdluses ühe toimingu kohta omavalitsuse kulud (vt tabel 5). Kuna aga see raha on mõeldud katma kulutusi kogu menetlusprotsessis, mis hõlmab erinevaid tegevusi

loa või toetuse taotlejaga, siis ei saa olla kindel, et rahast piisab ka andmete esitamiseks registrile. Arvutusi raha piisavuse kohta ei ole kunagi tehtud.

38. Riigilõivu käsitlemisel omavalitsustele pandud riiklike ülesannetega kaasnevate kulude katteallikana on ka üks põhimõtteline probleem. Kuigi lõivust võib piisata kulude katmiseks, ei ole senimaani analüüsitud, kas selline asjade korraldus on kooskõlas põhiseadusega. Selle järgi peab rahastamine toimuma riigieelarve kaudu.

39. Vaadates kokkuvõtvalt auditis tuvastatud asjaolusid, leiab Riigikontroll, et riigi andmekogudele andmete esitamises ja selle rahastamises on rohkelt vastuolusid. Omavalitsustele pandud ülesannete olemuslikku kuuluvust on ministeeriumid küll 2010. aastal analüüsinud, kuid andmekogusid puudutava kohta ei olnud järeldused tookord alati õiged. SIMi koostatud juhendi põhjal on nende ülesannete juures tunnuseid, mille alusel saab andmete esitamist pidada riiklikuks ülesandeks (vt p 13). Kardinaalselt lähevad selles küsimuses lahku omavalitsusliitude ja ministeeriumite seisukohad. Tuleb ka lisada, et auditi käigus toimunud usutlustes jõudsid registripidajad ehitisregistri, ADSi ning ka STARi puhul arusaamisele, et andmete esitamine on ikkagi riiklik ülesanne. Vastuolud on ka omavalitsuste ja ministeeriumide seisukohtades, mida üldse pidada andmete esitamisega seotud toiminguks ning milline on nendega seotud mõistlik ajakulu. Kõik see näitab, et andmete esitamisega seotud kulude hüvitamise küsimus vajab riigi ja omavalitsuste osavõtul põhjalikumat analüüsi ja läbirääkimisi.

40. Põhjalikuma analüüsi vajadust ilmestab samuti fakt, et andmekogusid asutades ei ole nende pidamisega kaasnevaid mõjusid vajalikul määral hinnatud. Mõjude hindamise nõue on riigi õigusloomes kehtinud alates 1990ndate lõpust.¹¹ Auditis vaadatud andmekogude kohta praegu kehtivad reeglid on kõik pärit hilisemast ajast, mistõttu tuli ka nende kehtestamise ajal analüüsida aktiga kaasnevaid mõjusid, sh mõju omavalitsustele. Uurides asjaomaste seaduste või andmekogude põhimääruste seletuskirju, tuleb enamasti nentida, et neis ei ole kas üldse analüüsitud andmete esitamise mõju omavalitsuste väljaminekutele või on leitud, et kulusid suurendavad mõjud puuduvad. Kulude katmisest oli juttu vaid MTRi asutamisel, mille seletuskirjas märgiti, et see toimub riigilõivust. Samas ei ole ka seal lisatud täpseid arvutusi, kuidas lõivu määr saadi, ega toodud välja seoseid omavalitsuse kuludega.

Kuidas edasi?

41. Eelnevat arvestades on Riigikontroll seisukohal, et auditeeritud andmekogude pidajad peaksid esmalt koostöös omavalitsusliitudega läbi arutama, kuidas andmete esitamisega seotud kulude hüvitamine korraldada. Kindlaks tuleks määrata andmete esitamisega seotud toimingute kogum, hüvitatavate kulude liigid ning panna paika metoodika toimingute üle arvestuse pidamiseks ja omavalitsuste tööhinna (n-ö tariifi) arvutamiseks. Samuti tuleb täiendada seadustes omavalitsuste kohustust käsitlevaid õigusnorme, tuues neis selgelt välja, millises ulatuses on andmete esitamine riiklik ülesanne.

¹¹ Vabariigi Valitsuse 28.09.1999. a määrus nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“, alates 01.01.2012 on kehtinud Vabariigi Valitsuse määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“

42. Kuni puudub selgus, kuidas kulude hüvitamine hakkab edaspidi toimuma, ei ole võimalik täpselt välja tuua, milline on andmete esitamise kui riikliku ülesande täitmise mõju riigieelarve kuludele. Ei saa eeldada, et hüvitist makstaks iga omavalitsuse tegelike kulude järgi, sest siis oleneks hüvitis liiga sellest, kui hästi üks või teine omavalitsus oma tööd korraldab. Mõistlik oleks võtta tasu arvestamisel aluseks omavalitsuste keskmised näitajad, mis 2012. aasta andmete põhjal tähendaks personalikulude katmiseks väljaminekut hinnanguliselt ca 0,5 kuni 1 miljon eurot aastas (vt tabel 6). Sellele lisaks tuleks arvestada kulusid varade majandamisele, mis Riigikontrolli arvutuste järgi suurendaks kulude summat veel ca 15 kuni 20%.

Tabel 6. Andmete esitamiseks tehtud toimingute hinnangulised personalikulud 226 KOVis kokku eurodes¹²

	ADS	EHR	MTR	RR	STAR	EHIS*	kokku
KOVide ajahinnangu alusel	72 500	115 500	29 000	118 000	261 500	337 000	933 500
andmekogupidajate ajahinnangu alusel	15 000	14 500	12 000	79 000	200 000	337 000	657 500

* EHISE puhul ei esitanud andmekogupidaja oma hinnangut toimingutega seotud ajakulule.

43. Kui kulude arvestamise metoodika on paigas, saaksid nii andmekogupidajad kui ka omavalitsused kujundada oma arvamuse hüvitise mõistliku suuruse kohta ning otsida selles kompromissi. Hea koht selleks on Omavalitsusliitude Koostöökogu ja Vabariigi Valitsuse komisjoni läbirääkimised riigieelarve üle, mis võiks ka laiemalt vaadates kujuneda töövormiks, kus riik ja omavalitsused esitavad vastastikku seisukohti ja arutavad omavalitsuste riiklike ülesannete rahastamist. Et selline tava juurutada, võiks see Riigikontrolli arvates olla sätestatud riigieelarve baasseaduses. Kehtiva seaduse järgi räägitakse omavalitsustega läbi vaid tasandusfondi suurus.¹³

44. **Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile:** alkatada riigieelarve baasseaduse täiendamine reeglina, et omavalitsustele pandud riiklike kohustuste kulud nähakse riigieelarves ette ülesannete kaupa ning nende suurust arutatakse omavalitsuste ja Vabariigi Valitsuse esindajate iga-aastastel läbirääkimistel riigieelarve üle.

Rahandusministri vastus (refereeritud, kõikide ministeeriumite vastuste terviktekstid on lisas F): Minister ei nõustu hinnanguga, et andmete esitamine riigi andmekogudele on omavalitsustele pandud riiklik ülesanne, ning märgib, et riiklikuna saab käsitleda vaid neid tegevusi, mida riik saab ise teostada. Ka Riigikontrolli aruandes on välja toodud, et andmete esitamise kontekstis on ülesande täitja vaid omavalitsus ning see viitab rahandusministri arvates ülesande kohalikule loomule. Sarnaselt ei käsitleta riikliku ülesandena ettevõtetele või kodanikele kohustuslikku andmete esitamist (nt rahvaloenduse ankeedi täitmine on isiku kohustus). Kokkuvõtteks leiab minister, et universaalseid kohustusi, mida peavad täitma kõik seaduse tingimustele vastavad isikud, ei saa jagada riiklikeks ja omavalitsuslikeks ülesanneteks.

¹² Tabeli aluseks on tegelik toimingute arv küsitletud KOVides ning nii hinnanguline ajakulu kui ka andmete esitamisega seotud töötajate 2012. aasta brutotunnitasu küsitletud KOVides keskmiselt. Küsitletud KOVide peale arvutatud kulude kogusummat on iga andmekogu puhul laiendatud lineaarselt kõigi 226 KOVi peale (vastanud KOVide kulud x 226 : vastanud KOVide arv).

¹³ Riigieelarve seadus, § 9

Riigikontrolli tehtud soovitusel seoses vastab minister, et riigieelarve seaduse eelnõusse on lisatud, et riikliku ülesande kulude katmise küsimust arutatakse valitsuskomisjoni ja omavalitsusliitude läbirääkimistel. Samas ei pea minister põhjendatuks eristada riigieelarves riiklikud ülesanded kulude kaupa, kuna see vähendab võimalusi kujundada rahastamist paindlikult, lähtudes ülesande iseloomust.

Riigikontrolli selgitus: Rahandusministri vastuses on Riigikontrolli arvates antud andmete esitamisele kui ülesandele uus tähendus, s.o omavalitsusele pandud aruandekohutus. Tehtud on võrdlus ettevõtete ja eraisikutega, kes annavad samuti riigile teavet. Riigikontrolli arvates ei ole ülesande kitsendamine niiviisi põhjendatud. Esiteks ei ole mitte üheski auditis vaadatud andmekogu pidamist reguleerivas õigusaktis ülesannet aruandekohustusena määratletud ning teiseks ei võimalda sellist järeldust teha ka teadmine, kuidas andmete kogumine on korraldatud. Andmete esitajana tuleb omavalitsusel hoida andmekogusse kantud andmeid järjepidevalt õigena ja teha selleks enamasti ka toiminguid sagedusega, mida ei saa võrrelda mõnes teises küsimuses perioodiliste aruannete koostamisega või statistiliste vaatluste jaoks andmete esitamisega.

45. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega Eesti hariduse infosüsteemile; ning määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetoodika.
- Täiendada Eesti hariduse infosüsteemi pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne.

Haridus- ja teadusministri vastus: Esmalt tuleb eristada omavalitsuslikud ülesanded riiklikest ülesannetest. Riiklike ülesannete määratlemine on seadusandja pädevuses ning see peab põhinema mõju hindamisel ja osapoolte vajaduste kaardistamisel. Oleme seisukohal, et andmete ühetoaline loomine ja kogumine üleeestiliselt tagab elanikele ühetaolisema teenuse, mistõttu on osa kohaliku omavalitsuse ülesannete puhul avalikes huvides põhjendatud suurem keskne reguleerimine, sh riiklike andmekogude moodustamine ilma, et sellega kaasneks vajadus või põhjendus ülesande olemuslikult riiklikuks muutmiseks.

Eesti hariduse infosüsteemi pidamist reguleerivate õigusaktide täiendamine sõltub eelnevalt nimetatud analüüsi tulemustest.

46. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega riiklikule teeregistrile ja riiklikule ehitisregistrile; ning määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetoodika.

- Täiendada riikliku teeregistri riikliku ehitisregistri pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine nendele andmekogudele on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus (refereeritud):

Teeregistri andmed on vajalikud eelkõige omavalitsustele oma vara üle arvestuse pidamiseks ja andmete esitamine riigi andmekogudele ei ole riiklik ülesanne. Registri kujul on loodud ühtne IT-lahendus, mis võtab omavalitsustelt vajaduse pidada oma andmekogusid ja kanda IT-süsteemide arendamisega seotud kulusid. Samuti on ministri arvates Riigikontroll pööranud vähe tähelepanu üldisele ühiskondlikule huvile teeregistri andmete vastu. Maanteeametile esitatakse pidevalt päringuid teede kuuluvuse (avalik või mitte) ja teehoiu kohta, kuna selle info kättesaamine on Maanteeametist lihtsam kui omavalitsustest. Ehitisregistriga seoses leiab MKM, et ülesande riiklikuna määratlemisel tuleb eelnevalt hinnata mõjusid ülesande täitmise korraldamisele ja rahastamisele koostöös SIMi ja Rahandusministeeriumiga.

47. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega aadressiandmete süsteemi infosüsteemile; ning määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise metoodika.
- Täiendada aadressiandmete süsteemi infosüsteemi pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne.

Keskkonnaministri vastus (refereeritud):

ADSi infosüsteem on abivahend omavalitsustele ning loodud nende töö lihtsustamiseks. Süsteemi arendamise ja ülalpidamise kulud kannab riik, kuid kasusaajaks on ühiskond tervikuna. Praegu toimub ADSi andmete korrastamine, mille eest maksab riik omavalitsustele ka hüvitist. Pärast andmete korrastamist peaks omavalitsuste koormus andmete sisestamisel süsteemi oluliselt vähenema. Minister peab siiski vajalikuks omavalitsuste töökoormust edaspidi jälgida ning võtta sellest lähtudes seisukoht Riigikontrolli tehtud soovitusete täitmiseks.

48. Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:

- Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrile; määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise metoodika.
- Täiendada sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne.

Sotsiaalministri vastus (refereeritud): Sotsiaalminister märgib oma vastuses, et ülesannete liigitamisel tuleb tähele panna, millise avaliku võimu tasandi pädevus on ülesandega enam seotud. Sotsiaalabi andmisega seotud andmete kandmine registrisse ei ole abi andmisest

eraldiseisev ülesanne, mida oleks võimalik delegeerida mõnele teisele asutusele. Seetõttu ei ole asjakohane käsitleda andmete esitamist STARi omaette riikliku ülesandena. Minister leiab samuti, et STARi näol on tegemist omavalitsuste tööd toetava vahendiga, mis oluliselt lihtsustab seda. Andmekogu toimimise ja arendamisega seotud kulud kannab Sotsiaalministeerium ning omavalitsustel puudub vajadus pidada eraldi infosüsteeme. Minister rõhutab oma vastuses, et enne kui panna riigiasutustele täiendav rahastamiskohustus, tuleb olla kindel, et see annab positiivse efekti kogu avaliku sektori toimimist ja kulusid vaadates. Kokkuvõtteks võib sotsiaalministri vastusest järeldada, et STARiga seotud toimingute eest omavalitsustele eraldi raha maksmine ei ole praegu põhjendatud.

49. Riigikontrolli soovitus regionaalministritele: arutada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega omavalitsustele sündide ja surmade registreerimise kulude katteks ette nähtud eraldise arvestamise metoodika sobivust ning teha metoodikas sellest lähtudes muudatusi.

Regionaalministri vastus (osaliselt refereeritud): Riigi ülesanne on tagada sündide ja surmade ühtse kvaliteediga registreerimise teenust kogu Eestis. Selle eesmärgi tagamiseks läbivad perekonnaseisuametnikud õigusaktide ja tarkvara kasutamise koolituse ning sooritavad eksami, mille tulemusel alustavad ametnikud oma igapäevatööd sarnaste oskuste ja teadmistega. Tegelikult ei ole ametnikel teenuse osutamiseks kuluv aeg ühesugune. Need, kes registreerivad suurema arvu sündi ja surmi, omandavad vilumuse, mis võimaldab neil sündmusi kiiremini registreerida. Kindlasti mängib rolli ka asjaolu, et väiksemas omavalitsuses on iga sünd või surm ka kogukonna mõttes oluline sündmus ning selle registreerimise käigus võetakse rohkem aega lähedastega suhtlemiseks. Sellist olukorda ei teki näiteks suuremates omavalitsustes või maavalitsuses, sest seal on ametnik ja isik teineteisele enamasti võõrad. Toimingu tegemiseks kuluva aja erinevus väiksemate ja suuremate omavalitsuste vahel tuli välja ka Riigikontrolli analüüsist.

Regionaalminister on kriitiline ka Riigikontrolli kasutatud metoodika suhtes, mille kohta on tehtud märkus aruandes eespool (vt p 31). Minister leiab, riigi ülesanne on katta omavalitsustele teenuse kulud võrdsetel alusel ning mitte kompenseerida ebaproportsionaalselt vilumatust. Registreerimiseks kuluv aeg ühtlustub märkimisväärselt haldusreformi läbiviimisel, seeläbi väheneb registreerijate hulk ning suureneb ametnike vilumus registritoimingute tegemisel. Kuna kulude arvestamise metoodika on juba mitu aastat vana ja eesmärk on parandada selle arusaadavust, siis vaatame selle koostöös Rahandusministeeriumiga üle ja vajadusel täpsustame.

Riigikontrolli selgitus: Riigikontroll ei ole väljendanud seisukohta, et kulusid tuleks hüvitada selle järgi, kui suured arvab iga omavalitsus oma kulud olevat. Sellist järeldust ei saa aruandest kuidagi välja lugeda (vt nt punkt 42). Personalikulude võimaliku suuruse kohta on aruandes tehtud erinevaid arvutusi, et tõsta esile arusaamade lahknevust, mis annab praegu eri osapoolte vaatenurgast tulemuseks eri suuruses kulud. On oluline, et edaspidi lepitaks omavalitsustega ühtses metoodikas kokku ning see taotlus on sõnastatud ka Riigikontrolli soovitustes. Tuleb ka lisada, et iseloomustades kulude suurust omavalitsuste peale kokku, on arvutustes kasutatud keskmisi (mediaan-) näitajaid, mitte iga üksiku

omavalitsuse esitatud andmeid. „Ebaproportsionaalse vilumatuse“ mõju peaks see asjaolu oluliselt kahandama.

Regionaalministri arvamus aruandes tehtud üldiste järelduste kohta (refereeritud, terviktekst lisas F): Regionaalminister ei nõustu Riigikontrolli seisukohaga, et andmete esitamine riigi andmekogudele on riiklik ülesanne. Minister leiab, et Riigikontroll on pealiskaudselt analüüsinud andmete esitamise kui ülesande olemust, hinnang ei põhine veenvatel argumentidel ning on subjektiivne. Kuna seadusandja ei ole väljendanud soovi andmete esitamist riikliku ülesandena määratleda, on andmete esitamine käsitletav kohustusliku omavalitsusliku ülesandena. Sellele viitavad järgmised asjaolud: a) andmete esitamine on menetluslikult seotud mõne omavalitsuse ülesande täitmisega (ehitus- ja kasutusload, sotsiaaltoetuste maksmine) ning registriandmeid on vaja järgmiste sarnaste toimingute jaoks, b) ülesande täitmise tasand piirduv selgelt ühe omavalitsusega, mille kohta andmeid kogutakse, c) piiri-juhtumite korral tuleb arvestada, millise avaliku võimu tasandi pädevus on küsimusega rohkem seotud ning antud juhul on selleks omavalitsus, kuna andmete esitamist ei saa delegeerida teistele asutustele, d) andmeid kasutatakse avalikes huvides teenuste osutamiseks, seda ei saa vastandada kogukondlikele huvidele ning vajadusest ühetaoliste teenuste järele on antud juhul põhjendatud ülesande suurem keskne reguleerimine.

Ministri arvates kahjustab Riigikontrolli seisukoht omavalitsuse funktsioone ja rolli avalikus halduses ning sellega kaasnev sihtotstarbeliste eraldiste tekitamine riigieelarvesse, et asendada riigilõive või toetust, on lühinägelik ja vastutustundetu soovitus. Lõivud ja toetus katavad oluliselt suurema osa menetlustoimingute maksumusest, kui on andmete andmekogusse kandmise kulu, mida ei ole otstarbekas hakata eraldama riigilõivuga või toetusega kompenseeritavatest tegevustest ning rahastama eraldi sihtotstarbelise eraldisega. Ministris tekitab küsimusi, mis tänases omavalitsuskorralduses muutuks Riigikontrolli soovitude järgi paremaks. Sellisel juhul tuleks osa andmekogude puhul üle vaadata ka andmete väljastamisele tasude kehtestamine, kui põhjenduseks on, et omavalitsustel oma ülesannete täitmiseks nimetatud andmeid vaja ei lähe.

Riigikontrolli selgitus märkuse kohta: Asjaolud, mis viitavad Riigikontrolli arvates andmete esitamise kui ülesande riiklikule olemusele, on aruandes eespool välja toodud. Ülekordamist väärrib arvamus, et andmete kandmist riigi infosüsteemi tuleb vaadata enamikul juhtudel siiski lahus sellele eelnevast ja ühtlasi mõne omavalitsusliku ülesandega seotud menetlusetapist. Siin on küll mõningaid erandeid, mida on aruandes ka kirjeldatud (nt MTR, STAR), kuid üldjuhul ei sõltu andmekogule andmete esitamisest sellise menetluse läbiviimine ega omavalitsuse ja teiste menetlusosaliste õiguslikud suhted. Lihtsamalt – kui jätta andmed riigi infosüsteemi kandmata, siis valdavalt ei ole see kohaliku elu korraldamisel takistuseks. On tõsi, et andmete esitamist ei saa siinsel juhul panna kellelegi teisele kui omavalitsusele, kuid selle kõrval on olulisem, et omavalitsuslik ülesanne eeldab ka vähemalt võimalust ise otsustada, kuidas ülesanne täita. Andmete esitamine riigi andmekogule on sedavõrd konkreetselt reguleeritud, et ei jäta mingit ruumi kohapealsetele valikutele ehk omavalitsusele selle sõna olemuslikus tähenduses.

Regionaalministri vastusest jääb ka ekslik mulje, nagu oleks andmete esitamise kulud enamasti hüvitatud riigilt saadava toetusega või riigilõivudega. Kindlalt saab riigilõivust registritoimingute kulude katteallikana rääkida auditis vaadatud andmekogudest vaid MTRi puhul. Riigikontroll juhib veel kord tähelepanu, et mitte ühestki õigusaktist ei selgu, et ehitus- ja kasutuslubade eest makstav riigilõiv on seostatav toimingutega ehtisregistris. Samamoodi ei ole selgust, kas omavalitsustele makstav toetus sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamise eest on mõeldud katma STARi toimingute kulu ning millises ulatuses on see toetus riiklike (nt toimetulekutoetuse maksmine) ja millises ulatuses omavalitsuslike ülesannete (nt kohalike toetuste maksmine) kulude katteks. Riigikohtu seisukoha järgi tuleb omavalitsustele pandud riiklike ülesandeid rahastada riigieelarvest nii, et oleks võimalik kontrollida, kas rahast ülesannete kulude katmiseks piisab. Ei STARi ega ehtisregistri puhul ei võimalda praegune asjade korraldus sellele küsimusele vastata. Kokkuvõtlikult on Riigikohtu seisukoht siinkohal ka vastuseks regionaalministri tõstatatud küsimusele, mis muutuks omavalitsustes paremaks, kui Riigikontrolli soovitustes näidatud viisil nende rahastamist ümber korraldada.

KOVidelt kogutavate andmete kasutamine ning kontroll andmete üle

50. Andmete esitamiseks tehtud kulude ja nende hüvitamise kõrval uuriti auditis ka omavalitsustelt kogutud andmestiku kasutamist, et selgitada välja, kas andmete kogumine on sellises mahus põhjendatud. Samuti tunti huvi, mida on andmekogude pidajad ette võtnud, et kindlustada omavalitsusele pandud kohustuse täitmine nii, et andmekogus oleksid täielikud ja õiged andmed.

KOVidelt kogutud andmete kasutamine

Huvi andmete vastu on olnud küll mitmekülgne, kuid andmete vajalikkust tuleks korrapärasemalt analüüsida

51. Kuigi omavalitsustelt kogutavate andmete loetelu on seaduse või andmekogu põhimäärusega täpselt paika pandud, ei tähenda see, et omavalitsusel tuleb infosüsteemis andmeid esitades ka samapalju andmevälju täita. Kõigi vaadeldud andmekogude puhul on osa andmeväljadest juba n-õ eeltäidetud (vt tabel 7) kas siis andmetega teistest andmekogudest (X-tee-põhine andmete ristkasutus) või andmetega, mis infosüsteem on loonud automaatselt. Näiteks sünni registreerimisel rahvastikuregistris võetakse meditsiinilise sünnitõendi andmed X-tee kaudu ning selle põhjal täidetakse automaatselt registris ema andmed. Ka isa andmed võetakse enamikul juhtudel rahvastikuregistrist automaatselt, nagu määratakse enamikul juhtudel automaatselt ka lapse kodakondsus.

52. Andmevälju, kuhu tuleb omavalitsuse töötajal endal andmeid kanda, hoida neid ajakohasena ja õigena, on auditeeritud andmekogudest kõige enam EHISes ning EHRis. Samas on näiteks STARis, kus omavalitsuse kohta kogutavate andmete hulk on samuti suhteliselt suur, palju andmeid juba infosüsteem ette andnud. Andmete kasutamist uurides olid Riigikontrolli tähelepanu all üksnes omavalitsuse täidetavad andmeväljad.

Tabel 7. KOVidelt kogutava teabega seotud andmeväljade arv

Andmekogu	KOVilt kogutava teabega seotud andmeväljad		
	kokku	sh eeltäidetud	sh KOVi täidetavad
ADS	28	15	13
EHIS	393	97	296
EHR	163	20	143
MTR	99	47	52
RR	115	78	37
STAR	181*	140	41
teeregister	57	12	45

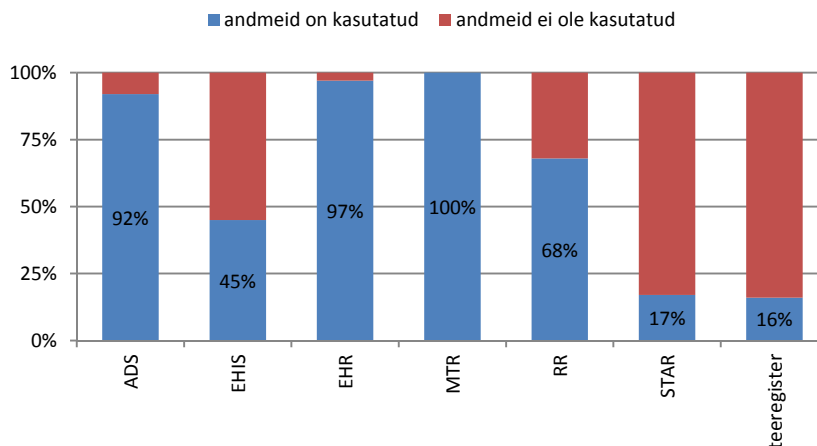
* STARis on tegelikult andmevälju kokku ca 500, kuid KOVi oma eelarvest rahastatava abiga seotud andmeväljade täitmist KOVidelt praegu ei nõuta (STARi põhimääruse seletuskiri)

Teadmiseks, et

X-tee teenuste väliselt on KOVilt kogutud andmete üks põhilisi kasutajaid Statistikaamet, kes saab lepingu alusel andmeid EHISest, EHRist, MTRist ja STARist. Andmeid kasutatakse riikliku statistika jaoks.

53. Andmekogupidajad on seisukohal, et omavalitsustelt ei koguta andmeid tarbetult ja saadud teave leiab kasutust mitmel moel. Üksik- asjalikult ei ole andmete kasutamist enamasti analüüsitud. Samas märkisid andmekogupidajad, et lisaks nendele on kogutud teabest sageli huvitatud ka teised riigiasutused, omavalitsused, eraettevõtted jm organisatsioonid. Neile on tagatud juurdepääs andmetele X-tee teenuste raames või siis edastatakse infot andmevahetuslepingutega või ühekordsete päringutega muul viisil (sellised päringute tegijad edaspidi ka välised kasutajad). Näiteks MTRis on seda tüüpi andmevahetuse raames teised asutused huvi üles näidanud kõikide andmeväljade vastu (vt joonis 4), kuhu kogutud teavet kasutatakse põhiliselt riikliku või omavalitsusliku järelevalve tegemisel. Riigiasutustest on MTRi kasutajad maavalitsused, Päästeamet, Tarbijakaitseamet, Tehnilise Järelevalve Amet, Maksu- ja Tolliamet jt. Kokku tarbib X-tee vahendusel MTRi andmeid 46 eri kasutajat, sh on ühe rühmana ka omavalitsused ise. Omavalitsuse esitatavad andmed on pea täies ulatuses väliste kasutajate huvi all samuti ADSis (13 andmeväljast 12) ning EHRis (143 andmeväljast 139, vt ka joonis 4), kus kasutajaid on vastavalt 35 ja 15 (vt täpsemalt lisa E).

Joonis 4. Auditeeritud andmekogude kaupa nende andmeväljade osakaal, kuhu sisestatud andmete kohta on perioodil 2010–2012 tehtud päringuid, andmeid on kasutatud X-tee teenuste raames või andmeid on edastatud muu lepingu alusel



Allikas: info andmekogupidajatelt

54. STARis on andmed, mis ei ole väliste kasutajate huvi pälvinud, seotud põhiliselt toimetulekutoetuse või hooldajatoetuse taotlemisega ning neid andmeid on vaja menetluses otsuse tegemiseks (nt info abitaotleja väljaminekute kohta, et arvutada õige toetussumma). Ka EHISes ja rahvastikuregistris on arvestatav osa andmetest sellised, mille kohta ei ole teised asutused päringuid teinud või mille vastu X-tee kaudu oma huvi näidanud, kuid neid andmeid on vaja läinud andmekogupidajatel endil valdkondlikes analüüsides, uuringutes või järelevalvet korraldades. Samuti on EHISe andmeid kasutatud avalikes veebiteenustes, millele on tagatud igaühe juurdepääs. Auditi käigus esitatud info põhjal ei ole Riigikontrolli arvates põhjust kahelda, et nendes registrites kogutakse praegu vajalikke andmeid.

55. Omavalitsustele kohustuslikuks tehtud andmete mahu põhjendatuse ülevaatamine on aga asjakohane teeregistri puhul. Selle 57 andmeväljast on 36 sellised, mille andmete kasutamise kohta aastatel 2010–2012 andmekogupidajal teave puudub. MKMi esindaja väitel ministeerium omavalitsuste teede andmeid teeregistris eriti ei kasuta, vajalikud on vaid need andmed, mille järgi arvestatakse omavalitsustele teehoiu toetust. Praegu hõlmab see nelja andmevälja: tee pikkus, tee tüüp (maantee vs. tänav), tee liik (avalik tee vs. eratee) ning omavalitsuse kood. Maanteeamet on andmekogupidajana kasutanud kohalike teede andmeid oma töös mõnevõrra rohkem, kuid ka nende huvi piirdub umbes 15 andmeväljaga. Andmete vähese kasutatavuse põhjusi tuleb osalt otsida puudulikest andmetest, mis ei võimalda teeregistrist kohalike teede kohta kogu vajalikku teavet saada (vt p-d 61–65). Andmete kvaliteedi probleeme ei ole suudetud pikema aja jooksul lahendada, ent see ei ole viinud ka otsuseni vähendada andmete mahtu. Maanteeameti esindajate sõnul tuleb andmete vajalikkust vaadata laiemas ajaraamis. Amet selgitas, et seni suurema kasutusega seisnud andmed võivad vajalikuks osutuda edaspidi, näiteks riigi eraldatavate toetuste planeerimisel.

56. Riigikontrolli arvates ei saa andmete esitamise kohustus põhineda hüpoteetilisel vajadusel, ning juhul kui andmed ei ole pikemat aega kasutust leidnud, tuleks andmeandjatele pandud kohustus üle vaadata ja seda muuta. Andmekogude pidamist reguleerivate nõuete hulgas sellist kohustust praegu ei ole ning iga andmekogu pidaja otsustab ise, kas ja millal ta analüüsib, milliseid andmed on vaja koguda. Auditeeritud andmekogudest on andmemahud hiljuti üle vaadatud EHISes, mille põhimäärust on muudetud nii 2011. kui ka 2013. aastal ja kus on vähendatud õppeasutuste kohta kogutavate andmete hulka. Teised andmekogud ei ole viimasel ajal andmete koosseisus muudatusi teinud, kuid üksikuid korrekture on tehtud varem. Teeregistri näidet arvestades tasub Riigikontrolli arvates kaaluda andmekogu pidamise reeglite täiendamist ning nõuda andmekogupidajalt, et see analüüsiks teatud aja järel kogutavate andmete vajadust. See aitab tagada, et kogutakse andmeid, mida ka tegelikult tarvis on.

57. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: teha ettepanek andmekogude pidamise reeglite täiendamiseks avaliku teabe seaduses nii, et andmekogupidaja on kohustatud teatud aja järel analüüsima kogutavate andmete koosseisu põhjendatust.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: MKM toetab Riigikontrolli soovitusi, et andmekogupidajad peaksid analüüsima kogutavate andmete koosseisu põhjendatust. Nõude peaks lisama koosvõime raamistiku järgmisse versiooni. Andmete koosseisu põhjendatust peaks üle vaatama igakordsel andmete koosseisu muutmisel ja seda aspekti peaks arvestatama RIHAs andmekogu muudatuste kooskõlastamisel. Regulaarne ülevaatus oleks täiendav halduskoormus andmekogudele, piisab ülevaatusel andmete koosseisu igal muutmisel.

Teeregistri andmeid on viimase 7 aasta jooksul mitmel korral Maanteeameti ettepanekul analüüsitud. Kogutavad andmed on arvestuse pidamiseks ja analüüsiks kindlasti vajalikud. Maanteeamet on analüüsinud ka kohalike teede andmeid ja on täheldanud nii teatud andmestiku vähendamise kui ka lisamise vajadust, kuid olulises osas andmestiku otstarbekusele saab hinnangu anda KOV teede inventariseerimise töö tulemusena. (Riigikontroll: vt ka aruande punkt 64)

Kontroll andmete täielikkuse ja õigsuse üle

Ehitisregistri ja teeregistri infosüsteemid on andmete kontrollimiseks kehvasti üles ehitatud

58. Vastutav töötleja peab suutma korraldada andmekogu pidamise nii, et andmekogus on täielikud ja õiged andmed. Selle saavutamiseks on andmekogu põhimäärusega või seadusega antud talle õigus kontrollida andmeandjale või andmete registrisse kandjale pandud kohustuste täitmist. Enamasti tähendab see võimalust teha andmeandjale järelepärimisi, kui on kahtlus, et osa andmeid on puudu või esitatud andmed on valed. Rahvastikuregistri ja ADSi pidamisel on vastutaval töötlejal samuti õigus teha kontrolli tulemusena andmeandjatele ettekirjutusi. Auditis analüüsiti andmekogupidajate tegevust andmete kontrollimisel ning hinnati, kas korrektsete andmete saamiseks kasutusele võetud abinõud on piisavad.

59. Tehnilise abinõuna kasutatakse pea kõigis vaadeldud andmekogudes n-õ automaatkontrolle ehk infosüsteemis kindlate parameetrite järgi toimuvaid kontrolle, mis rakenduvad andmete esitamise sessiooni ajal, annavad andmete esitajale puudustest teada ning sageli ka takistavad puudulike andmete registreerimist. Toimimisviisi järgi on need kontrollid üldistatult kaheksa: esiteks sellised, mis ei võimalda jätta andmeid esitades teatud andmevälju täitmata; ning teiseks kontrollid, mis kohalduvad andmeväljale sisestatud arvandmetele või tekstile, kontrollides nende vastavust etteantud keele-, arvutus-, loogika- või muudele reeglitele. Arvuliselt on automaatkontrolle kõige enam kasutusel EHISes (vt tabel 8), kus nendega kaetud andmevälju on kokku 218. Ligikaudu pooled neist on sellised, mille puhul infosüsteem kontrollib, et andmeväljal oleks igal juhul mingi väärtus, ega võimalda selleta andmete esitamist lõpetada. Automaatkontrollide suhtena omavalitsusele kohustuslike andmeväljade koguarvu on selliseid kontrolle kõige rohkem aga STARis, kus ei ole mitte ühtegi andmevälja, mida saaks jätta täitmata. Automaatkontrollide ulatuslik kasutamine on Riigikontrolli arvates märk sellest, et andmekogu tehniline lahendus on hästi läbi mõeldud.

Tabel 8. Automaatkontrollidega kaetud andmeväljade osakaal KOVi esitatavate andmetega seotud andmeväljadest

Andmekogu	KOVi esitatavate andmetega seotud andmevälju	Välju, mida ei saa jätta täitmata	Muud liiki automaatkontrolliga välju	Automaatkontrollidega välju kokku	Automaatkontrollidega väljade osakaal, %
EHIS	296	125	93	218	74
ADS	13	11	0	11	85
STAR	43	43	0	43	100
EHR	143	19	0	19	13
RR	37	18	4	22	59
teeregister	57*	9	1	10	18
MTR	52	42	1	43	83

* KOVid esitavad andmeid kaheti: 12 andmevälja tarvis edastatakse andmed e-posti teel ning ülejäänud kantakse infosüsteemi otse.

60. Auditeeritud andmekogude võrdluses on automaatkontrollide kohapealt kehvas seisus ehitisregister ja teeregister. Neis mõlemas jääb automaatkontrollidega väljade osakaal tublisti alla poole, olles teeregistris 18% ja ehitisregistris 13%. Kui vaadata puhtalt andmevälju, kuhu tuleb sisestada andmeid omavalitsuse töötajal, võib väita, et teeregistris puuduvad automaatkontrollid sootuks. Nimelt sisestavad teeregistri infosüsteemi kohalike teede põhiandmeid nagu tee number, pikkus, nimetus, liik (kokku 12 tüüpi) Maanteeameti töötajad, kes saavad andmed omavalitsustelt e-posti teel. Neid andmeid on vaja, et määrata kindlaks kohalike teede hoiuks riigieelarvest makstava toetuse jaotus omavalitsustes, ning nende kandmisel infosüsteemi rakendatakse ka üksikuid automaatkontrolle. Omavalitsusel endal tuleb infosüsteemis teede andmestikku täiendada erinevate lisaandmetega (nt seisunditasemed, ristmike, kergliiklusteede, sildade, truupide, tänavavalgustuse andmed), kuid nendega seotud andmeväljadel automaatkontrolle ei ole.

62. Tagasihoidlik automaatkontrollide kasutamine on ilmselt üheks põhjuseks, miks teeregistrist ja ehitusregistrist on osa olulisi andmeid puudu. Teeregistri andmetel on kohalike teede arv Eestis ligikaudu 44 500. Ei saa nõuda, et iga teelõigu kohta oleks teeregistris andmeid kogu võimaliku andmekoosseisu ulatuses, sest teel ei pruugi olla tänavavalgustust, ühissõidukipeatusi jms, ent ilmselgelt ei ole põhjust uskuda ka registrit, mille järgi on ristmikke kohalikel teedel vaid 11-s ja bussipeatusi 7 omavalitsuses ning tänavavalgustust on saanud endale lubada vaid 6 omavalitsust. Teede seisunditasemed, mille järgi peaks käima teede korrashoid, on registri andmetel puudu 98% kohalikel teedel ning andmed sõidutee laiuse kohta 22% teedel. Kõik see osutab üsna üheselt, et teeregistri andmestik on praegu äärmiselt puudulik.

Teadmiseks, et

tänavavalgustuse kohapealt pakub teeregister teavet linnadest vaid Võru kohta ning valdadest Vaivara, Audru, Sauga, Varstu ja Mõniste kohta.

63. Riigikontroll on ka oma varasemates auditites¹⁴ märkinud, et Maanteeamet ei ole olnud registripidajana kohalike teede andmete korrastamisel registris kuigi aktiivne ega käinud omavalitsustele peale puuduvate andmete lisamiseks. Korrapäraseid järelepärimisi puuduvate andmete kohta ei ole tehtud, omavalitsusi ei ole survestatud ning selline olukord on püsinud juba pikemat aega. Auditi käigus andis Maanteeameti esindaja siiski mõista, et tööks kohalike teede andmetega on kavas lähiajal inimesi juurde võtta ja suurendada ameti jõudlust registrit pidada.

64. Andmete puudumist teeregistris on põhjendatud sageli ka väitega, et omavalitsustel lihtsalt ei ole neid andmeid, kuna vastavaid loendusi ega mõõtmisi ei ole rahapuuduse tõttu tehtud. Üleriigiliste omavalitsusliitude ja MKMi osavõtul on arutatud võimalust korraldada kohalike teede terviklik inventariseerimine, mille käigus mõõdistatakse kohalike teede taristu ja saadakse ka teeregistri jaoks vajalikud andmed. Paraku on edasimineku selles protsessis olnud vaevaline ning kindlad kokkulepped, rääkimata konkreetsetest tegevusplaanidest, tänini puuduvad. Kohalike teede kõikehõlmav inventariseerimine on teede olemist objektiivse ülevaate saamiseks oluline ning Riigikontrolli arvates peaksid nii omavalitsusliidud kui ka MKM rohkem pingutama, et jõuda konkreetsete tegevusteni. Samas peaks registripidaja kriitiliselt analüüsima ka senist andmete kogumise korraldust teeregistris ning kaaluma andmevahetuse muutmist nii, et see toimub täies ulatuses infosüsteemis. See võimaldaks rakendada automaatkontrolle ka lisaandmetele ning seada põhiandmete esitamise sõltuvusse lisaandmete olemasolust. Teisisõnu – et omavalitsus saaks esitada andmed, mida on vaja riigilt teehoiu toetuse saamiseks, peaks ta ära täitma ka teised olulised andmeväljad, näiteks eespool nimetatud ristmike, tänavavalgustuse, seisunditasemete kohta. Arvestades teiste auditeeritud andmekogude kogemust, peaks selline muudatus olema tehniliselt teostatav.

65. **Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile:** kavandada andmete kogumise korralduse muutmine teeregistris nii, et kogu andmevahetus toimub teeregistri infosüsteemis ning teeregistri infosüsteemis võetakse senisest enam kasutusele automaatkontrolle.

Maanteeameti peadirektori vastus (vt kogu vastuskirja lisas F): Teeregistris on kõik andmed sisestatavad veebirakenduse kaudu, kuid enam kasutatav variant ehk import Exceli tabelist (csv-formaat) on kiirem ja mugavam. Alusdokumentidest ehk KOV volikogude otsustest (tekstidokumentid) ei ole otse kindlasti võimalik teeregistris teede põhiandmeid moodustada. Andmete automaatkontrollide osa suurendamine on võimalik praeguses rakenduses vähesel määral (näiteks katte laiuse ja peenra laiuse väljad), kuid kvaliteeti see eriliselt ei paranda ja andmeid juurde ei tekita. Oleme plaaninud teha kontrolle kaardipõhiselt (näiteks teede ja jõgede või ojade ristumiskohtade põhjal küsida sildade ja truupide andmeid) ja esitada omavalitsustele järelepärimised. Maanteeametil on kavas teha kohalike teede andmed koostöös Maa-ametiga kaardil avalikuks (alates 2014. aastast), mis tähendab Maanteeametile kindlasti rohkem päringuid elanikelt ja seega rohkem meepoolseid järelepärimisi omavalitsustele. Maanteeamet on alustanud ka uue, pigem kaardiandmetele (GIS) suunatud teeregistri

¹⁴ Audit „Kohalike teede hoiu korraldamine“, vt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2157/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

rakenduse väljatöötamist (esialgne tähtaeg 2015. aasta lõpp), kus arvestame ettepanekutega.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri märkus kohalike teede inventariseerimisega seoses: Kohalikud omavalitsused on avaldanud soovi omavalitsusüksuste teede täieliku inventariseerimise läbiviimiseks ja saadud andmete teeregistris kajastamiseks, kuna neil puudub olulisel osas informatsioon oma teede ja sildade seisukorrast ja kandevõimest. MKM ning Maanteeamet on pakkunud koostööd ja tuge ühishanke ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks eeldusel, et Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit on nõus koostöös hanke läbiviimiseks ja selle rahastamiseks kohalikele teedele riigieelarvest eraldatavast toetusest (teeseaduse § 16 lõige 4 alusel). Nimetatud liidud ei ole seni ühtset seisukohta saavutanud.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu märkus seoses kohalike teede inventariseerimisega ja punktis 65 Maanteeametile tehtud soovitusega: Peame vajalikuks lisada seoses teeregistriga tõstatatud küsimustega, et teeregistri andmestiku puudulikkust ei saa siduda mitte niivõrd registris automaatkontrollide vähesel kasutamise, vaid põhjuseks on eelkõige andmete olemasoluks vajaliku kohalike teede inventariseerimise vajadus, selle maksumus ja rahastamine, mida ka aruandes on puudutatud. Seega, arvestades hetkeseisu, üksnes automaatkontrollide kasutamine, kus põhiandmete esitamine seatakse sõltuvusse lisaandmete olemasolust, ei lahenda olukorda, vaid pigem seab kohalikud omavalitsused ja põhiandmestiku halvemasse olukorda. Märgime, et ei sea kahtluse alla registri andmete koosseisu vajalikkust, kuid rõhutame, et teeregistri korrastamine sõltub teede inventariseerimiseks vahendite eraldamisest.

66. Teeregistriga sarnaselt on olulistes andmetes lünki ka ehitisregistris. MKMi ametnike hinnangul on ainuüksi registrisse kandmata 150 000 kuni 200 000 hoonet, sest 1990. aastate omandireformi ajal ei nõutud hoonete inventariseerimist ega andmete kandmist hooneregistrisse. 2003. aastast saati on varasem hooneregistrite andmestik ehitisregistris ning ministeeriumi ametnike väitel peaksid pärast seda arvele võetud ehitiste andmed olema korrektsed. Nii see paraku ei ole. Auditi käigus tehti väljavõtte viie juhuslikult valitud omavalitsuse (Harku vald, Pärnu linn, Rakvere linn, Rapla vald ja Nõva vald) ehitisregistri andmetest elamute kohta, mis ehitatud viimase kümne aasta jooksul. Saadud andmetest nähtub, et kõigis neis on registrisse kantud hooneid ilma lisateabeta hoonete oluliste osade kohta nagu näiteks hoone piirde- või kandekonstruktsioonid, välisseinad, katuse materjal või näiteks info hoone mõõtude ja kasutuselevõtu aja kohta. Puudulike andmetega objektide arv ulatub mõnel juhul kümnetesse. Võib eeldada, et samasugused puudused on omased omavalitsustele laiemalt, kuid registripidaja ei ole nendega süsteemselt tegelenud ega suutnud tagada registris täielikke andmeid.

67. Praegu on arendusjärgus uus ehitisregistri tehniline lahendus, milles võetakse kasutusele ka senisest enam automaatkontrolle. Samas avaldasid MKMi esindajad arvamust, et minevikus tekkinud puuduste kordategemine on ministeeriumi ja omavalitsuste jaoks liiga suuri kulusid nõudev ettevõtmine, seda ka nende hoonete puhul, mis kantud registrisse alates 2003. aastast. Kui omal ajal jäid registrisse andmed sisestamata (nt

ruumide pindala kohta), siis praegu ei pruugi omavalitsusel neid andmeid enam alles olla. Andmete saamiseks tuleks pöörduda hoone omaniku poole ning see protseduur kujuneks aeganõudvaks ja kulukaks. Oldi ka seisukohal, et vanad andmed saavad ajapikku korda iseregulatsiooni teel, kui hoonel vahetuvad omanikud ning need on huvitatud, et registris on korrektsed andmed. Riigikontrolli arvates ei saa sellele lootusele siiski registriandmete kordasaamist rajada. Probleemi ei ole ka põhjalikult analüüsitud ning hinnang kaasnevate kulude kohta põhineb pigem ametnike arvamusel. Riigikontroll leiab, et enne, kui teha otsuseid puuduvate andmete tagantjärele kogumise asjus, tuleks probleemi süvitsi uurida. Praegu puudub ülevaade, kui paljudel hoonetel ja millised andmed täpselt puudu on.

68. Riigikontrolli soovitus majandus- ja

kommunikatsiooniministrile: koostada 2014. aasta jooksul ülevaade ehitisregistrisse alates 2003. aastast kantud ehitistest, mille kohta on jäänud registrile osa andmeid esitamata; ning arutada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega läbi võimalused puuduvate andmete kogumiseks ning teha otsused, kuidas puuduvaid andmeid tagantjärele koguda.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Saame sellise väljavõtte koostada ja andmeid analüüsida. Kohalike omavalitsustega saame arutada olukorda ja üheskoos vaadata, missuguseid andmeid ja mil moel on võimalik puuduvaid andmeid tagantjärele koguda. Mõningaid andmeid ei ole kindlasti võimalik enam koguda, kohalikel omavalitsustel üldjuhul puudub haldussuutlikkus inimesi küsitleda ja igaüht ei saa enam kätte. Kõik aga selgub, kui analüüsid on tehtud ja kohalike omavalitsustega koos läbi arutatud.

69. Hea näide algatuse kohta puudlike andmete korrastamiseks on ADS, kus 2012. aasta augusti seisuga oli ca 2 miljonit erinevat viga. Andmete kordategemiseks andis Vabariigi Valitsus selle aasta alguses 1,5 miljonit eurot, mida makstakse omavalitsustele andmete parandamisel tehtud konkreetsete toimingute eest. Tüüptoimingutele on Maa-amet ja Rahandusministeerium koostöös omavalitsuste esindajatega välja töötanud n-ö hinnatariifi, mida on kokku 13. Andmete korrastamiseks eraldatud raha tuleb ära kasutada 2014. aasta lõpuks.

Registriandmete sisulise õigsuse poolest usaldatakse KOVisid

70. Andmekogupidaja tööd registrile esitatud andmete kontrollimisel vaadeldi auditis ka andmete sisulise õigsuse kohapealt ning selgitati välja, mida on registripidajad teinud, et veenduda info vastavuses tegelikkusele. Seaduse või andmekogu põhimääruse järgi on andmete õigsuse eest pandud vastutama andmeandja. Samas eeldatakse ka andmekogupidajalt, et ta paneb ebaõigeid andmeid tähele ja nõuab puuduste kõrvaldamist. Eri andmekogude puhul on seda väljendatud isemoodi. MTRi ja EHRi pidamisel tähendab see üldsõnaliselt andmete autentsuse tagamist, täpsustamata, millised on andmekogupidaja õigused. Ülejäänutel on andmekogupidaja roll mõnevõrra üksikasjalikumalt lahti kirjutatud ning ühel või teisel moel on õigus nõuda andmeandjalt selgitusi, kui on tekkinud kahtlus andmete õigsuse suhtes.

71. Auditis saadud selgituste kohaselt on vigaste andmete avastamine registripidaja ametnike igapäevane töö kõikides andmekogudes. Näiteks

teevad SOMi ametnikud STARi andmekvaliteedi kohta regulaarseid andmeanalüüse, lähtudes ministeeriumi tööplaanist. Kui selle käigus ilmnevad kahtlused, siis tehakse omavalitsustele järelepärimisi ja probleemid lahendatakse jooksvalt e-posti või telefoni teel. Ka Maa-ametis on ADSi korrapärane analüüsimine ametnike ülesandena selgelt paigas ning selleks on koostatud metoodilised suunised. Teeregistris on tuvastatud sisulisi vigu näiteks teede kaardirakenduse loomisel, kui on välja tulnud, et omavalitsus on eramaadel kulgevaid teid käsitlenud põhjendamatult avalike teedena. Olulist võimalust sisult ebaõigete andmete leidmisel näevad kõik andmekogud ka andmete kasutajate omavahelises koostöös, kus siis kas valdkondlikku järelevalvet tehes või muul viisil tuleb sageli vigu välja. Näiteks saab maavalitsus omavalitsustelt väljatrükid sündide ja surmade registreerimise kohta, et edastada need edasi SIMile, kuid kontrollib eelnevalt, et andmed väljatrükil on registriga kooskõlas.

72. Omavalitsustes kohapeal on registriandmete õigsust kontrollitud EHISes. Seal on HTM teinud maavalitsustele ülesandeks kontrollida valdkondliku järelevalve käigus ka registriandmeid. Järelevalve plaanid kinnitatakse igal aastal ministri määrusega ning nii oli näiteks 2011/2012. õppeaastal kontrolliplaanis kokku 64 asutust. Kontrollimise tulemusena koostatakse asutuse kohta õiend, tuuakse välja vead ja tehakse ettepanekud nende parandamiseks. Vajaduse korral lõpeb kontroll ka ettekirjutusega. Järelevalve kohta tehtud kokkuvõtetes on ministeerium muu hulgas märkinud, et kui 2009/2010. a kontrolliperioodil oli EHISe andmetes arvukalt vigu (nt koolitustundide ja õpetajate arvu kohta), siis järgmisel perioodil oli vigu juba märksa vähem. Ühegi teise andmekogu andmete õigsust ei ole kohapeal kontrollimas käidud.

73. Et andmed vastaksid EHISes tegelikkusele, nõutakse haridusasutustelt samuti andmete õigsuse perioodilist kinnitamist. Näiteks tuleb üldhariduskooli õpetajate andmete õigsust kinnitada igas kalendrikuus (v.a juuli ja august) hiljemalt selle viiendal päeval, ning kui see on jäänud tähtajaks tegemata, antakse asutusele sellest teada. Andmete õigsuse kinnitamine on kasutusel ka majandustegevuse registris, kus ettevõtja vastutab oma andmete eest ning kinnitab nende õigsust 15. aprilliks. Juhul kui ettevõtja seda ei tee, peatatakse tema registreering kuni puuduste kõrvaldamiseni.

74. Kokkuvõtvalt saab järeldada, et kuigi andmete sisulise õigsuse jälgimise praktika on auditeeritutel erinev, on huvi selles vastu üles näidanud kõik auditeeritud andmekogupidajad. Mõni on oma töös olnud aktiivsem (EHIS), mõni vähem (EHR). Andmekogupidajaid ei saa selles küsimuses ka päris ühe mõõdupuu järgi võtta ning ühte teisele eeskujuks seada. Nii on näiteks EHIS oma kohapealsete kontrollidega küll positiivne näide, kuid samasuguses mahus kontrolle ei saa eeldada ka kõikidelt teistelt. See oleks otstarbekas, kui registriandmete kontroll moodustaks osa laiemast valdkondlikust järelevalvest, mis aga teiste vaadeldud andmekogude puhul ei ole alati võimalik.

Riigikontrolli hinnang

75. Riigikontroll hindas auditis andmekogupidajate tegevust kahe küsimuse alusel. Neist üks püstitati selle kohta, kas andmekogude pidajad on pärast Riigikohtu lahendit (nr 3-4-1-8-09) analüüsinud andmete

esitamiseks omavalitsustele pandud ülesande olemuslikku kuuluvust, liigitanud selle omavalitsuslikuks või riiklikus ning korraldanud viimasel juhul selle rahastamise riigieelarvest. Teiseks kujundati hinnang andmekogu pidajate kasutusele võetud abinõude kohta, mis peaksid kindlustama andmekogudes kvaliteetsed andmed. Hinnati kasutusele võetud abinõude piisavust.

76. Pärast Riigikohtu lahendit toimunud omavalitsuste ülesannete analüüsimise kohapealt saab andmekogudega seoses pidada piisavaks vaid Siseministeeriumi tegevust. Kuigi ülesande kuuluvuse on kindlaks määranud ka teised, ei ole sellele eelnenud analüüs olnud piisavalt põhjalik ning Riigikontrolli arvates ei ole mitmetele olulistele tunnustele tähelepanu pööratud. Selle põhjuseks võib olla ka see, et ministeeriumidelt ei nõutud omavalitsustele pandud kõikide ülesannete analüüsimist ning lubati piirduda vaid nendega, mille kuuluvuse kindlaksmääramise suhtes on kahtlus.

77. Andmete täielikkuse ja õigsuse tagamiseks ette võetud tegevused on olnud Riigikontrolli hinnangul piisavad seitsmest andmekogust viies (vt tabel 9).

Tabel 9. Riigikontrolli hinnang auditeeritud andmekogude kaupa

Auditiküsimus	Keskkonnaministeerium, Maa-amet (ADS)	Haridus- ja Teadus-ministeerium (EHS)	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium (EHR)	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium (teeregister)	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium (MTR)	Siseministeerium (rahvastikuregister)	Sotsiaalministeerium (STAR)
1. Kas andmekogu asutanud ministeerium on täitnud Riigikohtu otsust nr 3-4-1-8-09, mis kohustas tegema vahet riigi ja omavalitsuse ülesannetel ning riiklikke ülesandeid selgepiiriliselt rahastama?	EI	EI	EI	EI	EI	JAH	EI
2. Kas andmekogu vastutav töötaja on teinud süsteemset järelevalvet KOvidele andmete esitamiseks pandud kohustuste täitmise üle?	JAH	JAH	EI	EI	JAH	JAH	JAH

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll tegi auditi põhjal soovitusi rahandusministrile, haridus- ja teadusministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, keskkonnaministrile, sotsiaalministrile, regionaalministrile ning Maanteeameti peadirektorile. Aruanne saadeti arvamuse avaldamiseks samuti Riigi Infosüsteemi Ametile, Eesti Linnade Liidule ning Eesti Maaomavalitsuste Liidule. Ministrid ja teiste asutuste juhid edastasid oma vastused aruandele 2013. aasta oktoobris.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Andmete esitamise kui KOVidele pandud ülesande olemus ning ülesande rahastamine 44. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile: algatada riigieelarve baasseaduse täiendamine reeglina, et omavalitsustele pandud riiklike kohustuste kulud nähakse riigieelarves ette ülesannete kaupa ning nende suurust arutatakse omavalitsuste ja Vabariigi Valitsuse esindajate iga-aastastel läbirääkimistel riigieelarve üle. p-d 11–43	Rahandusministri vastus (refereeritud, terviktekstid kõikide vastuste kohta on lisas F): Minister ei nõustu hinnanguga, et andmete esitamine riigi andmekogudele on omavalitsustele pandud riiklik ülesanne, ning märgib, et riiklikuna saab käsitleda vaid neid tegevusi, mida riik saab ise teostada. Ka Riigikontrolli aruandes on välja toodud, et andmete esitamise kontekstis on ülesande täitja vaid omavalitsus ning see viitab rahandusministri arvates ülesande kohalikule loomule. Sarnaselt ei käsitleta riikliku ülesandena ettevõtetele või kodanikele kohustuslikku andmete esitamist (nt rahvaloenduse ankeedi täitmine on isiku kohustus). Kokkuvõtteks leiab minister, et universaalseid kohustusi, mida peavad täitma kõik seaduse tingimustele vastavad isikud, ei saa jagada riiklikeks ja omavalitsuslikeks ülesanneteks. Riigikontrolli tehtud soovitusel seoses vastab minister, et riigieelarve seaduse eelnõusse on lisatud, et riikliku ülesande kulude katmise küsimust arutatakse valitsuskomisjoni ja omavalitsusliitude läbirääkimistel. Samas ei pea minister põhjendatuks eristada riigieelarves riiklikud ülesanded kulude kaupa, kuna see vähendab võimalusi kujundada rahastamist paindlikult, lähtudes ülesande iseloomust. Riigikontrolli selgitus: Rahandusministri vastuses on Riigikontrolli arvates antud andmete esitamisele kui ülesandele uus tähendus, s.o omavalitsusele pandud aruandekohustus. Tehtud on võrdlus ettevõtete ja eraisikutega, kes annavad samuti riigile teavet. Riigikontrolli arvates ei ole ülesande kitsendamine niiviisi põhjendatud. Esiteks ei ole mitte üheski auditis vaadatud andmekogu pidamist reguleerivas õigusaktis ülesannet aruandekohustusena määratletud ning teiseks ei võimalda sellist järeldust teha ka teadmine, kuidas andmete kogumine on korraldatud. Andmete esitajana tuleb omavalitsusel hoida andmekogusse kantud andmeid järjepidevalt õigena ja teha selleks enamasti ka toiminguid sagedusega, mida ei saa võrrelda mõnes teises küsimuses perioodiliste aruannete koostamisega või statistiliste vaatluste jaoks andmete esitamisega.
45. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile: - Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega Eesti hariduse infosüsteemile; ning määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetoodika. - Täiendada Eesti hariduse infosüsteemi pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne. p-d 11–43	Haridus- ja teadusministri vastus: Esmalt tuleb eristada omavalitsuslikud ülesanded riiklikest ülesannetest. Riiklike ülesannete määratlemine on seadusandja pädevuses ning see peab põhinema mõju hindamisel ja osapoolte vajaduste kaardistamisel. Oleme seisukohal, et andmete ühetoaline loomine ja kogumine üleeestiliselt tagab elanikele ühetaolisema teenuse, mistõttu on osa kohaliku omavalitsuse ülesannete puhul avalikes huvides põhjendatud suurem keskne reguleerimine, sh riiklike andmekogude moodustamine ilma, et sellega kaasneks vajadus või põhjendus ülesande olemuslikult riiklikuks muutmiseks. Eesti hariduse infosüsteemi pidamist reguleerivate õigusaktide täiendamine sõltub eelnevalt nimetatud analüüsi tulemustest.
46. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega riiklikule teeregistrile ja riiklikule ehitisregistrile; ning	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus (refereeritud): Teeregistri andmed on vajalikud eelkõige omavalitsustele oma vara üle arvestuse pidamiseks ja andmete esitamine riigi andmekogudele ei ole riiklik ülesanne. Registri kujul on loodud ühtne IT-lahendus, mis võtab omavalitsustelt vajaduse pidada oma andmekogusid ja kanda IT-süsteemide arendamisega seotud kulusid. Samuti on ministri arvates Riigikontrolli pööranud vähe tähelepanu üldisele ühiskondlikule huvile teeregistri andmete vastu. Maanteeametile esitatakse pidevalt päringuid teede kuuluvuse (avalik või

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetodika. Täiendada riikliku teeregistri riikliku ehitisregistri pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine nendele andmekogudele on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne. p-d 11–43	mitte) ja teehoiu kohta, kuna selle info kättesaamine on Maanteeametist lihtsam kui omavalitsustest. Ehitisregistriga seoses leiab MKM, et ülesande riiklikuna määratlemisel tuleb eelnevalt hinnata mõjusid ülesande täitmise korraldamisele ja rahastamisele koostöös SIMi ja Rahandusministeeriumiga.
47. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: - Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega aadressiandmete süsteemi infosüsteemile; ning määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetodika. - Täiendada aadressiandmete süsteemi infosüsteemi pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne. p-d 11–43	Keskkonnaministri vastus (refereeritud): ADSi infosüsteem on abivahend omavalitsustele ning loodud nende töö lihtsustamiseks. Süsteemi arendamise ja ülalpidamise kulud kannab riik, kuid kasusaajaks on ühiskond tervikuna. Praegu toimub ADSi andmete korraldamine, mille eest maksab riik omavalitsustele ka hüvitist. Pärast andmete korraldamist peaks omavalitsuste koormus andmete sisestamisel süsteemi oluliselt vähenema. Minister peab siiski vajalikuks omavalitsuste töökoormust edaspidi jälgida ning võtta sellest lähtudes seisukoht Riigikontrolli tehtud soovitusete täitmiseks.
48. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: - Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrile; määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetodika. - Täiendada sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne. p-d 11–43	Sotsiaalministri vastus (refereeritud): Sotsiaalminister märgib oma vastuses, et ülesannete liigitamisel tuleb tähele panna, millise avaliku võimu tasandi pädevus on ülesandega enam seotud. Sotsiaalabi andmisega seotud andmete kandmine registrisse ei ole abi andmisest eraldiseisev ülesanne, mida oleks võimalik delegeerida mõnele teisele asutusele. Seetõttu ei ole asjakohane käsitleda andmete esitamist STARi omaette riikliku ülesandena. Minister leiab samuti, et STARi näol on tegemist omavalitsuste tööd toetava vahendiga, mis oluliselt lihtsustab seda. Andmekogu toimimise ja arendamisega seotud kulud kannab Sotsiaalministeerium ning omavalitsustel puudub vajadus pidada eraldi infosüsteeme. Minister rõhutab oma vastuses, et enne kui panna riigiasutustele täiendav rahastamiskohustus, tuleb olla kindel, et see annab positiivse efekti kogu avaliku sektori toimimist ja kulusid vaadates. Kokkuvõtteks võib sotsiaalministri vastusest järeldada, et STARiga seotud toimingute eest omavalitsustele eraldi raha maksmine ei ole praegu põhjendatud.
49. Riigikontrolli soovitus regionalministrile: arutada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega omavalitsustele sündide ja surmade registreerimise kulude katteks ette nähtud eraldise arvestamise meetodika sobivust ning teha meetodikas sellest lähtudes muudatusi. p-d 11–43	Regionaalministri vastus (osaliselt refereeritud): Riigi ülesanne on tagada sündide ja surmade ühtse kvaliteediga registreerimise teenust kogu Eestis. Selle eesmärgi tagamiseks läbivad perekonnaseisuametnikud õigusaktide ja tarkvara kasutamise koolituse ning sooritavad eksami, mille tulemusel alustavad ametnikud oma igapäevatööd sarnaste oskuste ja teadmistega. Tegelikult ei ole ametnikel teenuse osutamiseks kuluv aeg ühesugune. Need, kes registreerivad suurema arvu sündi ja surmi, omandavad vilumuse, mis võimaldab neil sündmusi kiiremini registreerida. Kindlasti mängib rolli ka asjaolu, et väiksemas omavalitsuses on iga sünd või surm ka kogukonna mõttes oluline sündmus ning selle registreerimise käigus võetakse rohkem aega lähedastega suhtlemiseks. Sellist olukorda ei teki näiteks suuremates omavalitsustes või maavalitsuses, sest seal on ametnik ja isik teineteisele enamasti võõrad. Toimingu tegemiseks kuluva aja erinevus väiksemate ja suuremate omavalitsuste vahel tuli välja ka Riigikontrolli analüüsist. Regionaalminister on kriitiline ka Riigikontrolli kasutatud meetodika suhtes, mille kohta on tehtud märkus aruandes eespool (vt p 31). Minister leiab, riigi ülesanne on katta omavalitsustele teenuse kulud võrdsetel alusel ning mitte kompenseerida ebaproportsionaalselt vilumatust. Registreerimiseks kuluv aeg ühtlustub märkimisväärselt haldusreformi läbiviimisel, seeläbi väheneb registreerijate hulk ning suureneb ametnike vilumus registritoimingute tegemisel. Kuna kulude arvestamise meetodika on juba mitu aastat vana ja eesmärk on parandada selle arusaadavust, siis vaatame selle koostöös Rahandusministeeriumiga üle ja vajadusel täpsustame. Riigikontrolli selgitus: Riigikontroll ei ole väljendanud seisukohta, et kulusid tuleks hüvitada selle järgi, kui suured arvab iga omavalitsus oma kulud olevat. Sellist järeldust ei saa aruandest kuidagi välja lugeda (vt nt punkt 42).

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	Personalikulude võimaliku suuruse kohta on aruandes tehtud erinevaid arvutusi, et tõsta esile arusaamade lahknevust, mis annab praegu eri osapoolte vaatenurgast tulemuseks eri suuruses kulud. On oluline, et edaspidi lepitaks omavalitsustega ühtses metoodikas kokku ning see taotlus on sõnastatud ka Riigikontrolli soovitustes. Tuleb ka lisada, et iseloomustades kulude suurust omavalitsuste peale kokku, on arvutustes kasutatud keskmisi (mediaan-) näitajaid, mitte iga üksiku omavalitsuse esitatud andmeid. „Ebaproportsionaalse vilumatuse“ mõju peaks see asjaolu oluliselt kahandama.
Andmekogu andmete kasutamine 57. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: teha ettepanek andmekogude pidamise reeglite täiendamiseks avaliku teabe seaduses nii, et andmekogupidaja on kohustatud teatud aja järel analüüsima kogutavate andmete koosseisu põhjendatust. p-d 51–56	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: MKM toetab Riigikontrolli soovitusi, et andmekogupidajad peaksid analüüsima kogutavate andmete koosseisu põhjendatust. Nõude peaks lisama koosvõime raamistiku järgmisele versioonile. Andmete koosseisu põhjendatust peaks üle vaatama igakordsel andmete koosseisu muutmisel ja seda aspekti peaks arvestatama RIHAs andmekogu muudatuste kooskõlastamisel. Regulaarne ülevaatus oleks täiendav halduskoormus andmekogudele, piisab ülevaatusel andmete koosseisu igal muutmisel. Teeregistri andmeid on viimase 7 aasta jooksul mitmel korral Maanteeameti ettepanekul analüüsitud. Kogutavad andmed on arvestuse pidamiseks ja analüüsiks kindlasti vajalikud. Maanteeamet on analüüsinud ka kohalike teede andmeid ja on täheldanud nii teatud andmestiku vähendamise kui ka lisamise vajadust, kuid olulises osas andmestiku otstarbekusele saab hinnangu anda KOV teede inventariseerimise töö tulemusena.
Kontroll andmete terviklikkuse ja õigsuse üle 65. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile: kavandada andmete kogumise korralduse muutmine teeregistris nii, et kogu andmevahetus toimub teeregistri infosüsteemis ning teeregistri infosüsteemis võetakse senisest enam kasutusele automaatkontrolle. p-d 58–64	Maanteeameti peadirektori vastus: Teeregistris on kõik andmed sisestatud veebirakenduse kaudu, kuid enam kasutatav variant ehk import Exceli tabelist (csv-formaat) on kiirem ja mugavam. Alusdokumentidest ehk KOV volikogude otsustest (tekstidokumendid) ei ole otse kindlasti võimalik teeregistris teede põhjandmeid moodustada. Andmete automaatkontrollide osa suurendamine on võimalik praeguses rakenduses vähesel määral (näiteks katte laiuse ja peenra laiuse väljad), kuid kvaliteeti see eriliselt ei paranda ja andmeid juurde ei tekita. Oleme plaaninud teha kontrolle kaardipõhiselt (näiteks teede ja jõgede või ojade ristumiskohtade põhjal küsida sildade ja truupide andmeid) ja esitada omavalitsustele järelepärimised. Maanteeametil on kavas teha kohalike teede andmed koostöös Maa-ametiga kaardil avalikuks (alates 2014. aastast), mis tähendab Maanteeametile kindlasti rohkem päringuid elanikelt ja seega rohkem meepoolseid järelepärimisi omavalitsustele. Maanteeamet on alustanud ka uue, pigem kaardiandmete (GIS) suunatud teeregistri rakenduse väljatöötamist (esialgne tähtaeg 2015. aasta lõpp), kus arvestame ettepanekutega.
68. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: koostada 2014. aasta jooksul ülevaade ehitisregistrisse alates 2003. aastast kantud ehitistest, mille kohta on jäänud registrile osa andmeid esitamata; ning arutada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega läbi võimalused puuduvate andmete kogumiseks ning teha otsused, kuidas puuduvaid andmeid tagantjärele koguda. p-d 66–67	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Saame sellise väljavõtte koostada ja andmeid analüüsida. Kohalike omavalitsustega saame arutada olukorda ja üheskoos vaadata, missuguseid andmeid ja mil moel on võimalik puuduvaid andmeid tagantjärele koguda. Mõningaid andmeid ei ole kindlasti võimalik enam koguda, kohalikel omavalitsustel üldjuhul puudub haldussuutlikkus inimesi küsitleda ja igaüks ei saa enam kätte. Kõik aga selgub, kui analüüsid on tehtud ja kohalike omavalitsustega koos läbi arutatud.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas riigi andmekogude pidajate tegevus on olnud piisav kindlustamaks, et omavalitsused esitavad riigi andmekogudele täielikke ja õigeid andmeid. Analüüsiti ka omavalitsustelt kogutud andmete kasutatavust ning sellest lähtudes andmete kogumise põhjendatust. Samuti selgitati auditis välja, mida on andmekogupidajad ette võtnud 2010. aasta Riigikohtu lahendi (nr 3-4-1-8-09) valguses, mis kohustas riiki tegema omavalitsustele pandud ülesannete hulgas selgelt vahet riiklikel ja omavalitsuslikel ülesannetel. Hinnati, kas andmete esitamiseks pandud ülesanne on määratletud riikliku või omavalitsuslikuna ja uuriti tehtud valiku põhjendusi. Viimasega seoses koguti auditis ka teavet selle kohta, kui suuri kulusid andmete esitamine omavalitsustele põhjustab.

Auditiks valiti seitse andmekogu: aadressiandmete süsteemi infosüsteem, Eesti hariduse infosüsteem, majandustegevuse register, rahvastikuregister, riiklik ehisregister, riiklik teeregister ning sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister. Need on põhilised andmekogud, kuhu omavalitsustel tuleb korrapäraselt ja võrdlemisi sageli esitada mahukaid andmeid. Auditeerituteks olid andmekogude vastutavad töötajad ning ministeeriumid, kelle valitsemisalas andmekogu peetakse (vt tabel 10).

Tabel 10. Auditeeritud andmekogude vastutavad töötajad

Auditeeritud andmekogu	Auditeeritud asutused	
	Ministeerium	Andmekogu vastutav töötaja
riiklik teeregister	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Maanteeamet
riiklik ehisregister	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	
rahvastikuregister	Siseministeerium	
Eesti hariduse infosüsteem	Haridus- ja Teadusministeerium	
aadressiandmete süsteemi infosüsteem	Keskkonnaministeerium	Maa-amet
majandustegevuse register	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	
sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister	Sotsiaalministeerium	

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditeeritute tegevusele anti hinnang põhiküsimuste ja kriteeriumide alusel, mis on toodud tabelis 11.

Tabel 11. Auditi hinnangukriteeriumid

Auditiküsimus	Kriteeriumid
1. Kas andmekogu asutanud ministeerium on täitnud Riigikohtu otsust nr 3-4-1-8-09, mis kohustas tegema vahet riigi ja omavalitsuse ülesannetel ning riiklikke ülesandeid selgepiirilisel rahastama?	Andmekogu pidav ministeerium on analüüsinud KOVidele pandud kohustuste rahastamise vajadust ning pannud paika rahastamise põhimõtted. Põhimõtetest lähtudes on kavandatud riigieelarves raha KOVide kohustuste katteks.
2. Kas andmekogu vastutav töötaja on teinud süsteemset järelevalvet KOVidele andmete esitamiseks pandud kohustuste täitmise üle?	A. Vastutav töötaja on andmekogu infosüsteemis võtnud kasutusele automaatkontrollid, et tagada andmete esitamise ajal kohustuslike andmeväljade täitmine. B. Juhul kui vastutav töötaja ei kasuta automaatkontrolle andmete täielikkuse tagamiseks, siis on vähemalt üks kord aastas tehtud andmekogusse päring puuduvate andmete tuvastamiseks. Päringu tegemist tõestab kirjalikus vormis tõendusmaterjal. C. Vastutaval töötajal on välja töötatud põhimõtted andmete sisulise õigsuse korrapäraseks kontrollimiseks. Auditeeritud perioodil on kontrollid ette nähtud,

	need on teostatud ja nende kohta on antud kirjalikus vormis aru. D. Andmekogust puuduvate või ebaõigete andmete korral on vastutav töötleja andnud sellest andmete esitajale kirjalikult teada vähemalt 90% KOVide puhul, kelle andmetes puudused esinesid.
--	---

Vastused põhiküsimustele ning vastavus kriteeriumile (1. küsimus) või kriteeriumide kogumile (2. küsimus) on kokku võetud hinnanguna aruande punktides 67–68 ning tabelis 8.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Kriteeriumidele vastavuse tuvastamiseks vajaminevat teavet koguti, küsitledes andmekogu vastutava töötaja ja vastavate ministeeriumide ametnikke, analüüsiti kirjavahetust ja muid dokumente, mis seotud omavalitsustele pandud ülesannete kuuluvuse hindamisega, analüüsiti andmekogude põhimäärusi, nende juurde koostatud seletuskirju, RIHAs avaldatud teavet andmekoosseisude ja X-tee-põhiste seoste kohta, andmete kasutamise kohta sõlmitud lepinguid ja andmepäringuid, andmekogu infosüsteemide tehnilist dokumentatsiooni, andmete täielikkuse ja õigsuse kontrolli kajastavaid dokumente jms. Kogutavatele andmetele rakendatud automaatkontrollide ulatus ja andmete kasutatavus määrati andmeväljade kaupa kindlaks koostöös andmekogupidajatega, kellele edastati täitmiseks vastav kontroll-leht.

Andmete esitamisega seotud toimingute kulude analüüsimiseks koguti omavalitsustelt ning nende haridusasutustelt teavet e-posti teel korraldatud küsitlusega. Aadressiandmete süsteemi infosüsteemi, majandustegevuse registri, rahvastikuregistri, riikliku ehitisregistri ning sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri kohta saadeti küsimustikud valla- ja linnavalitsustele ning Eesti hariduse infosüsteemi kohta omavalitsuste koolidele (kokku 219-le) ja lasteadeadele (kokku 193-le). EHISe puhul valiti küsitletavaks enamikust omavalitsustest üks kool ja üks lasteaed. Tallinnast võeti kuus kooli ja lasteaeda ning Tartust viis. Vastanute arv on tabelis 12. Andmete esitamise ajakulu teeregistrisse omavalitsustel hinnata ei palutud, kuna seal on andmete kogumine korraldatud teisiti (vt aruande p 22).

Tabel 12. Riigikontrolli korraldatud küsitluses osalenute arv

Andmekogu	Vastanute arv	Vastanute osakaal vastavat liiki asutuste koguarvust, %
aadressiandmete süsteemi infosüsteem	150	66
Eesti hariduse infosüsteem (lasteaiad)	139	22 ¹⁵
Eesti hariduse infosüsteem (koolid)	192	40
rahvastikuregister	165	73
riiklik ehitisregister	145	64
majandustegevuse register	164	73
sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister	164	73

Küsitletud omavalitsustelt sooviti andmete esitamiseks tehtavate põhitoimingute kaupa teavet hinnangulise ajakulu ning 2012. aastal tehtud põhitoimingute arvu kohta. Ajakulu mõõdeti minutites. Samuti koguti infot andmete esitamisega hõivatud töötajate arvu ning nende ametikohtade ja personalikulu kohta 2012. aastal. Andmete esitamisega hõivatud isikute keskmine personalikulu (tasud koos maksudega) paluti küsitletutel välja tuua ühe töötunni kohta 2012. aastal. Neid andmeid kasutades on tehtud arvutused andmete esitamisega kaasnevate hinnanguliste kulude kohta.

¹⁵ Muudetud HTMi märkusest lähtudes

Aruandes on lisainfona (vasakveerg lk-l 18) toodud välja ka andmete esitamise toimingute võimalik suhe majandamiskuludega. Nende arvutuste lähteandmetena on kasutatud saldoandmike infosüsteemist (<https://saldo.fin.ee/reportManagement.action>) saadud arvandmeid asutuste töötajate (kontoklass 90) ning hoonete ja ruumide (kontogrupp 5511) ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (kontogrupp 5514) kulude kohta. Majandamiskulude väljaarvutamisel on kasutatud järgmist tehet: hinnanguline ajakulu toimingutele 2012. aastal tundides $\times$ normtundide arv 2012. aastal $\times$ majandamiskulud töötaja kohta 2012. aastal. Normtundide arvuks on võetud 2032, millest on maha arvatud 28 kalendripäeva pikkusele puhkusele vastav tundide arv 8tunnise tööpäeva korral.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati augustis 2013.

Auditi meeskond

Auditi viisid läbi audiitorid Reet Rutus ja Silva Helmrosin. Auditijuht oli Tambet Drell.

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 kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/13/50063/32.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Lisa A. RIHAs registreeritud infosüsteemid, kuhu KOVid andmeid esitavad

Infosüsteemi nimi	Valitsemisala
Eesti Hariduse Infosüsteem	Haridus- ja Teadusministeerium
Eksamite Infosüsteem	Haridus- ja Teadusministeerium
Ametlikud Teadaanded	Justiitsministeerium
Elektrooniline Riigi Teataja	Justiitsministeerium
Karistusregister	Justiitsministeerium
Kinnistusraamat	Justiitsministeerium
Laevakinnistusraamat	Justiitsministeerium
Äriregister	Justiitsministeerium
Aadressiandmete süsteemi infosüsteem	Keskkonnaministeerium
Geodeetiliste punktide andmekogu	Keskkonnaministeerium
Maakataster	Keskkonnaministeerium
Veekasutuse infosüsteem	Keskkonnaministeerium
Õhu saasteallikate infosüsteem	Keskkonnaministeerium
Eesti Spordiregister	Kultuuriministeerium
Kultuurimälestiste riiklik register	Kultuuriministeerium
Muuseumide infosüsteem	Kultuuriministeerium
Liiklusregister	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Liiklusjärelvalve infosüsteem	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Majandustegevuse register	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Riigi infosüsteemi haldussüsteem	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Riiklik ehitisregister	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Riiklik sadamaregister	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Riiklik teeregister	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Põllumajandustoetuste ja põllumassiivide register	Põllumajandusministeerium
Maaparandussüsteemide register	Põllumajandusministeerium
Maksukohustuslaste register	Rahandusministeerium
Riigiabi ja vähese tähtsusega abi register	Rahandusministeerium
Riigihangete register	Rahandusministeerium
Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register	Rahandusministeerium
Saldoandmike infosüsteem	Rahandusministeerium
Õigustatud subjektide ning tagastatava ja kompenseeritava vara register	Rahandusministeerium
Eesti rahvastikuregister	Siseministeerium
Riigi kohanimeregister	Siseministeerium
Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister	Sotsiaalministeerium
Vee terviseohutuse infosüsteem	Sotsiaalministeerium
Eesti arengukoostöö andmebaas	Välisministeerium

Lisa B. 2012. aasta põhitoimingute statistika andmete esitamisel andmekogude kaupa küsitatud KOVides

EHISE statistika põhineb 203 omavalitsuse 340 haridusasutuse andmetel (ca 1/3 asutuste koguarvust). Rahvastikuregistri, EHRi, MTRi, STARi ning ADSi andmestik on 191 omavalitsuse kohta (ca 4/5 omavalitsuste koguarvust).

Andmekogu	Põhitoimingu tüüp	Küsitatud KOVide kogumis			
		vähikseim toimingute arv	mediaan	suurim toimingute arv	toimingute arv kokku
ADS	katastriüksustele aadressi määramine	2	64	1224	15095
ADS	hoonetele aadressi määramine	1	26	2037	12437
ADS	hooneosadele aadressi määramine	1	16	1130	2310
STAR	toimetulekutoetuse määramine (korduv)	1	169	10760	77885
STAR	toimetulekutoetuse määramine (esmane)	1	11	1010	5554
STAR	hooldajatoetuse määramine	1	41	5345	32912
EHR	kirjaliku nõusoleku taotlus	1	9	183	2325
EHR	ehitusloa taotlus	2	22	549	6098
EHR	kasutusloa taotlus	1	19	341	4491
EHR	ehitise teatis	1	13	379	4697
EHR	ehitamise alustamise teatis	1	9	502	2651
EHR	kirjalik nõusolek	1	8	184	2417
EHR	ehitusluba	1	21	546	6007
EHR	kasutusluba	1	19	326	4378
EHR	ettekirjutus	1	2	86	220
EHR	otsus	1	3	196	329
RR	elukoha andmete kandmine elukohateate alusel	7	49	4508	25404
RR	elukoha andmete kandmine kohaliku omavalitsuse algatusel	1	2	145	317
RR	elukoha andmete muutmine omaniku õigustatud nõudmisel	1	4	273	1514
RR	isikukoodi moodustamine el kodanikule	1	2	423	872
RR	sünni registreerimine	1	13	195	3448
RR	surma registreerimine	1	17	295	3683
MTR	registreerimistaotlus	1	9	763	3947
MTR	andmise taotlus (taksovedu)	1	1	278	302
MTR	muutmise taotlus (taksovedu)	1	3	27	34
MTR	registreeringu õigsuse kinnitamine	2	18	3789	10533

MTR	registreeringu õigsuse kinnitamine x-tee kaudu	1	10	300	2590
MTR	registreeringu andmete muutmise taotlus	1	4	960	2616
MTR	registreeringuandmete muutmisest keeldumise otsus	1	1	6	12
MTR	kehtetuks tunnistamise otsus	1	2	218	237
MTR	registreeringu kehtivuse taastamise otsus	1	2	122	305
MTR	registreeringu kustutamise otsus	1	2	119	664
MTR	tegevuse peatamise märke tegemise otsus	1	2	173	301
MTR	tunnustamise otsus	1	2	20	47
MTR	andmete kustutamine	1	3	573	833
MTR	puuduste teade	1	3	115	421
EHIS	andmete kinnitamine (koolid)	8	10	36	2412
EHIS	isiku üldandmete muutmine (koolid)	1	25	402	9476
EHIS	lõpudokumentide vormistamine (koolid)	2	34	362	12978
EHIS	pedagoogi töökoha andmete muutmine (koolid)	1	64	352	15777
EHIS	rühma andmete muutmine (koolid)	1	2	15	101
EHIS	õppeasutuse lisaandmete muutmine (koolid)	16	35	47	6217
EHIS	õppimise andmete muutmine (koolid)	21	331	3864	119419
EHIS	andmete kinnitamine (lasteaiad)	7	14	35	2069
EHIS	isiku üldandmete muutmine (lasteaiad)	1	8	246	1924
EHIS	pedagoogi töökoha andmete muutmine (lasteaiad)	1	5	226	988
EHIS	rühma andmete muutmine (lasteaiad)	1	8	95	1302
EHIS	õppeasutuse lisaandmete muutmine (lasteaiad)	3	16	27	1846
EHIS	õppimise andmete muutmine (lasteaiad)	5	117	2326	21913

Lisa C. Küsitletud omavalitsuste vs. andmekogupidajate hinnangud andmete esitamisega seotud põhitoimingute ajakulule (minutites)

Andme-kogu	Põhitoiming	Küsitletud KOVide kogumis keskmine ajakulu mediaanina	Andmekogupidaja arvamus eeldatava ajakulu kohta
ADS	hooneosadele aadressi määramine	10	3
ADS	hoonetele aadressi määramine	15	3
ADS	katastriüksustele aadressi määramine	15	3
EHIS	andmete kinnitamine	5	–
EHIS	isiku üldandmete muutmine	5	–
EHIS	lõpudokumentide vormistamine	15	–
EHIS	pedagoogi töökoha andmete muutmine	10	–
EHIS	rühma andmete muutmine	8	–
EHIS	õppeasutuse lisaandmete muutmine	10	–
EHIS	õppimise andmete muutmine	5	–
EHR	ehitamise alustamise teatis	10	3
EHR	ehitise teatis	20	2
EHR	ehitusloa taotlus	30	5
EHR	ehitusluba	15	ei osanud hinnata
EHR	ettekirjutus	30	3
EHR	kasutusloa taotlus	30	4
EHR	kasutusluba	15	ei osanud hinnata
EHR	kirjalik nõusolek	15	5
EHR	kirjaliku nõusoleku taotlus	25	3
EHR	otsus	15	5
MTR	andmete kustutamine	5	0 (süsteem teeb ise toimingut)
MTR	andmise taotlus (taksovedu)	25	7
MTR	kehtetuks tunnistamise otsus	9	2
MTR	muutmise taotlus (taksovedu)	15	5
MTR	puuduste teade	10	2
MTR	registreerimistaotlus	20	8
MTR	registreeringu andmete muutmise taotlus	10	10
MTR	registreeringu kehtivuse taastamise otsus	10	1
MTR	registreeringu kustutamise otsus	10	2
MTR	registreeringu õigsuse kinnitamine	7	3
MTR	registreeringu õigsuse kinnitamine x-tee kaudu	5	0 (süsteem teeb ise toimingut)

MTR	registreeringuandmete muutmisest keeldumise otsus	8	2
MTR	tegevuse peatamise märke tegemise otsus	10	1
MTR	tunnustamise otsus	8	2
RR	elukoha andmete kandmine elukohateate alusel	20	15
RR	elukoha andmete kandmine kohaliku omavalitsuse algatusel	20	15
RR	elukoha andmete muutmine omaniku õigustatud nõudmisel	30	20
RR	isikukoodi moodustamine Euroopa Liidu kodanikule	30	15
RR	surma registreerimine	30	15
RR	sünni registreerimine	40	20
STAR	hooldajatoetuse määramine	15	15
STAR	toimetulekutoetuse määramine (esmane)	25	20
STAR	toimetulekutoetuse määramine (korduv)	15	10

Lisa D. Küsitletud KOVide personalikulu toimingute kohta andmete esitamiseks tehtavate põhitoimingute kaupa 2012. aastal

andmekogu	põhitoiming	personalikulu ühe toimingute kohta KOVides keskmiselt	
		KOVide hinnangulise ajakulu alusel	andmekogupidajate hinnangulise ajakulu alusel
ADS	hooneosadele aadressi määramine	1,1	0,3
ADS	hoonetele aadressi määramine	1,5	0,3
ADS	katastriüksustele aadressi määramine	1,5	0,3
EHIS	andmete kinnitamine	0,4	andmed puuduvad
EHIS	isiku üldandmete muutmine	0,6	andmed puuduvad
EHIS	lõpudokumentide vormistamine	1,5	andmed puuduvad
EHIS	pedagoogi töökoha andmete muutmine	0,8	andmed puuduvad
EHIS	rühma andmete muutmine	0,7	andmed puuduvad
EHIS	õppeasutuse lisaandmete muutmine	1	andmed puuduvad
EHIS	õppimise andmete muutmine	0,5	andmed puuduvad
EHR	ehitamise alustamise teatis	1	0,3
EHR	ehitise teatis	2,4	0,2
EHR	ehitusloa taotlus	3,3	0,5
EHR	ehitusluba	1,9	–
EHR	ettekirjutus	2,4	0,3
EHR	kasutusloa taotlus	3,1	0,4
EHR	kasutusluba	1,8	–
EHR	kirjalik nõusolek	1,6	0,5
EHR	kirjaliku nõusoleku taotlus	2,8	0,3
EHR	otsus	1,5	0,5
MTR	andmete kustutamine	0,8	0
MTR	andmise taotlus (taksovedu)	3,5	1
MTR	kehtetuks tunnistamise otsus	0,9	0,2
MTR	muutmise taotlus (taksovedu)	1,2	0,4
MTR	puuduste teade	1,2	0,2
MTR	registreerimistaotlus	2,2	0,9
MTR	registreeringu andmete muutmise taotlus	1,3	1,1
MTR	registreeringu kehtivuse taastamise otsus	1	0,1
MTR	registreeringu kustutamise otsus	0,9	0,2

MTR	registreeringu õigsuse kinnitamine	0,9	0,3
MTR	registreeringu õigsuse kinnitamine x-tee kaudu	0,6	0
MTR	registreeringuandmete muutmisest keeldumise otsus	1	0,3
MTR	tegevuse peatamise märke tegemise otsus	1	0,1
MTR	tunnustamise otsus	1,1	0,2
RR	elukoha andmete kandmine elukohateate alusel	2,1	1,6
RR	elukoha andmete kandmine kohaliku omavalitsuse algatusel	2,2	1,5
RR	elukoha andmete muutmine omaniku õigustatud nõudmisel	2,8	2,2
RR	isikukoodi moodustamine Euroopa Liidu kodanikule	2,9	1,5
RR	surma registreerimine	3,4	1,6
RR	sünni registreerimine	4	2,1
STAR	hooldajatoetuse määramine	1,9	1,5
STAR	toimetulekutoetuse määramine (esmane)	2,4	2
STAR	toimetulekutoetuse määramine (korduv)	1,3	1

Lisa E. Auditeeritud andmekogude X-tee põhine kasutajate arv

Kasutaja tüüp	ADS	EHIS	EHR	MTR	RR
eraühing	7	10	4	5	32
KOV'i asutus	5	2	2	2	32
KOV'i ühing	–	–	–	–	11
riigi ühing	4	1	–	1	10
riigiasutus	19	21	9	38	53
Kokku kasutajaid	35	34	15	46	138

Lisa F. Ministeeriumite ja teiste asutuste vastused kontrolliaruandele

NB! Mitmetel vastustel on märges dokumendi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise kohta kuni 2018. aastani. See piirang on ekslik ning tegelikkuses kehtis piirang kuni käesoleva aruande avalikustamiseni.

KESKKONNAMINISTEERIUM



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Märge tehtud 24.10.2013 Keskkonnaministeeriumis
Kehtib kuni 24.10.2018
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Pr Airi Mikli
Peakontrolör
Riigikontroll

Teie 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/30

Meie 29.10.2013 nr 2-3/13/8652-2

Kontrolliaruande eelnõu Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades

Austatud proua Mikli

Täname teid auditis "Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades" tehtud tähelepanekute ja soovitude eest.

Olete andnud soovitusel algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega aadressiandmete süsteemi infosüsteemile ning määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetodika. Ühtlasi olete soovitanud täiendada aadressiandmete süsteemi infosüsteemi pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne.

Aadressiandmete infosüsteem on riigi poolt loodud abivahend omavalitsuste töö lihtsustamiseks ja süstematiseerimiseks. Oluline on siinkohal märkida, et süsteemi loomise ja administreerimise kulud kannab riik. Infosüsteemi kasusaajaks ei ole üksnes riik, vaid ühiskond tervikuna sh omavalitsused. Tuleb lisada, et Vabariigi Valitsus on eraldanud (<https://www.riigiteataja.ee/akt/316072013001>) kohalikele omavalitsustele aadresside korrastamiseks 1,5 miljonit eurot.

Infosüsteemi andmebaasi korrastamise järel väheneb oluliselt omavalitsuste töökoormus infosüsteemi andmete esitamisel. Peame asjakohaseks omavalitsuste töökoormuse jälgimist andmete edastamisel tulevikus, võttes vajadusel seisukoha Teie soovitusel rakendamise osas.

Lugupidamisega
(allkirjastatud digitaalselt)

Keit Pentus-Rosimannus
Minister



Narva mnt 7a
15172 Tallinn
Reg nr 70001231

telefon 626 2802
faks 626 2801

keskkonnaministeerium@emv.ee
www.emv.ee

Urmas Hallika 626 2885; urmas.hallika@envir.ee

HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUM
ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Märge tehtud 24.10.2013
Juurdepääsupiirang kehtib 23.10.2018
Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2



Haridus- ja Teadusministeerium

Hr Alar Karis
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 7.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/29
Meie: 24.10.2013 nr 1.1-11/13/5611-2

**Vastus riigikontrolli aruande „Andmete
esitamine riigi andmekogudele valdades ja
linnades“ eelnõule**

Lugupeetud riigikontrolör

Tutvunud Riigikontrolli aruande „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“ eelnõuga on meil hea meel tõdeda, et Riigikontrolli hinnangul on Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) andmed asjakohased ning järelevalvetoimingud piisavad andmekvaliteedi tagamiseks.

Jätkame tööd selle nimel, et EHISesse kantud andmed oleksid jätkuvalt asjakohased, kvaliteetsed ning parimal viisil kõikidele soovijatele kättesaadavad. Haridusvaldkonna andmete kättesaadavuse parandamiseks oleme loonud rakenduse, millega on võimalik tutvuda siin: <http://www.haridussilm.ee>.

Samas ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumil võimalik nõustuda Riigikontrolli aruande eelnõus väljatoodud Siseministeeriumi juhendi „Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend“ tõlgendusega. Riiklike ülesannete määratlemine on seadusandja pädevus, valdkonna ministeeriumil on oma valdkonna seadusloome piires õigus anda seisukoht, kas vastav ülesanne on olemuselt riiklik või mitte. Seisukoht peab põhinema mõju hindamisel ning osapoolte vajaduste kaardistamisel. Riigikontrolli aruande eelnõus vastav sisuline analüüs puudub. EHISe puhul kasutatakse kogutavaid andmeid avalikes huvides avalike teenuste osutamiseks, mida saavad kõik kohaliku omavalitsuse (KOV) elanikud. Andmete ühetoaline loomine ja kogumine üle-Eestiliselt tagab elanikele ühetaolisema teenuse, mistõttu on osade kohaliku omavalitsuse ülesannete puhul avalikes huvides põhjendatud suurem keskne reguleerimine, sh riiklike andmekogude moodustamine ilma, et sellega kaasneks vajadus või põhjendus ülesande olemuslikult riiklikuks muutmiseks.

Samuti ei saa me nõustuda aruandes kasutatud meetoodika valiku ja ebapiisava mahuga valimi kasutamisega järgmistel põhjustel:

1. Kvalitatiivuuringud, mille andmete kogumise meetodiks on küsitlused ja intervjuud, ei anna arvuliselt mõõdetavat ning objektiivset tulemust. Seetõttu kasutatakse kvalitatiivseid uurimismeetodeid erinevate protsesside või mõjude kirjeldamiseks ning analüüsimiseks, mitte aga arvuliste tulemuste saamiseks.
2. Küsitluse tulemusel saadud andmete edastamise ajakulu on subjektiivne ning hinnanguline, arvesse ei ole võetud andmete sisestaja kompetentsi ning erinevaid tehnilisi võimalusi andmete edastamiseks. Ajakulu arvestamisel on lähtutud sellest et andmete esitamine EHISesse toimub kõikides õppeasutustes kasutajaliidese kaudu käsitsi. EHISesse on võimalik andmeid failiga laadida või x-tee teenust kasutades, mis vähendab oluliselt andmete esitamisele kuluvat aega.

Lisaks edastas Riigikontroll andmebaasi täitmiseks vajaliku ajakulu hindamiseks küsimustiku 193le lasteaiale ning 219le koolile (lk 33 vastanute osakaal vastavat liiki asutuste koguarvust vastavalt 29% ja 40%). Juhime Teie tähelepanu sellele, et lasteaedade hulgast on viidatud osakaalu arvutamisel välja jäetud

lasteaed-koolid kui ka lastesõimed. Kõiki lasteasutusi arvesse võttes on vastanute osakaal lasteaedade puhul mitte 29%, vaid 22%.

HTM ei saa vastutada tekkiva täiendava lisakoormuse eest, kui KOV on valinud andmeedastuseks kõige ajamahukama andmeedastusviisi. Lisaks juhime tähelepanu, et andmeedastajate oskused, kohustused ning töö maht on kokku lepitud töötajate töölepingutes. EHISe andmeedastuse maht on hooajaliselt erinev, seega on asutuse juhi ülesanne kirjeldada tööülesandeid nii, et töötajale tekiks vajalik töökoormus. Kui töötaja teeb hinnanguliselt andmete sisestamisel rohkem tööd kui töölepingus kirjas, siis on tegemist töökorraldusliku küsimusega, mis lahendatakse tööandja ja töövõtja vahel. Riigikontrolli poolt kasutatud metoodikat rakendades on KOVil kõige soodsam palgata võimalikult ebakompetentne andmesisestaja, sest kogu tööks kulunud aeg ning töövahendid kompenseeritaks riigieelarve kaudu.

Kõike eelnevat arvesse võttes ei ole meie hinnangul küsitlustega kogutud andmete põhjal võimalik üldistusi teha ega arvutada toimingutele kuuluvat tööjõu- ning materiaalset kulu.

Soovituste tegemisel ning kulude hüvitamise teema avamisel ei ole Riigikontroll kahjuks auditis esitanud oma seisukohta praktikate suhtes, kus andmekogu pidaja rahastab andmete esitamisega seotud kulusid riigilõivude või teenuste/andmete müügi kaudu.

Vastused Riigikontrolli auditis toodud soovitudele:

Punkt 45	Algatada koostöös ülenigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega Eesti hariduse infosüsteemile ning määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise metoodika.	Esmalt tuleb eristada omavalitsuslikud ülesanded riiklikest ülesannetest. Riiklike ülesannete määramine on seadusandja pädevuses ning see peab põhinema mõju hindamisel ja osapoolte vajaduste kaardistamisel. Oleme seisukohal, et andmete ühetoaline loomine ja kogumine üle-Eestiliselt tagab elanikele ühetaolisema teenuse, mistõttu on osade kohaliku omavalitsuse ülesannete puhul avalikes huvides põhjendatud suurem keskne reguleerimine, sh riiklike andmekogude moodustamine ilma, et sellega kaasneks vajadus või põhjendus ülesande olemuslikult riiklikuks muutmiseks.
Punkt 45	Täiendada Eesti hariduse infosüsteemi pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne.	Eesti hariduse infosüsteemi pidamist reguleerivate õigusaktide täiendamine sõltub eelnevalt nimetatud analüüsi tulemustest.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaak Aaviksoo
minister

(allkirjastatud digitaalselt)

Janar Holm
kantsler

Birgit Lao-Peetersoo 735 0303
Birgit.Lao-Peetersoo@hm.ee



**MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM**

Riigikontroll
Narva mnt 11A
15013 TALLINN

Teie 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/28

Meie 17.10.13 nr 1.13-4/13-00138/032

Kontrolliaruande eelnõu "Andmete
esitamine riigi andmekogudele valdades ja
linnades" edastamine

Tunnustame Riigikontrolli tööd kontrolliaruande „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“ eelnõu koostamisel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium edastas oma ettepanekud juba eelnevalt ja osaliselt on neid ka arvestatud. Esitame vastused antud redaktsioonis edastatud soovitudele:

46. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega riiklikule teeregistrile ja riiklikule ehtisregistrile; ning määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetodika.
- Täiendada riikliku teeregistri riikliku ehtisregistri pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine nendele andmekogudele on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

MKM tänab soovitusel eest, ent ei näe hetkel õiguslikku alust teeregistri pidamist reguleeriva õigusakti soovitatud täiendamiseks.

Teeregistrisse kantavad andmed on vajalikud ennekõike kohalikele omavalitsustele nende oma vara üle arvestuse pidamiseks ning seetõttu ei ole kõnealuste andmete esitamine omavalitsustele pandud riiklik ülesanne. Pigem on see riigi poolt loodud infotehnoloogiline lahendus omavalitsustele, eriti väiksematele, kellele eraldi registri pidamine on kulukas ja koormav. Ühtne register loob võimaluse ühelt poolt oma varade üle arvestuse pidamiseks ja teisalt avalikkusele avalike teede võrgust ülevaate saamiseks ühtsete andmete alusel. Teeregistrisse kantud andmete alusel on lisaks Vabariigi Valitsusel võimalik eraldada omavalitsustele teede hoiuks täiendavaid vahendeid.

Kohalikud omavalitsused on avaldamud soovi omavalitsusüksuste teede täieliku inventariseerimise läbiviimiseks ja saadud andmete teeregistris kajastamiseks, kuna neil puudub olulises osas informatsioon oma teede ja sildade seisukorrast ja kandevõimest. MKM ning MNT on pakunud koostööd ja tuge ühishanke ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks eeldusel, et Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit on nõus koostöös hanke läbiviimiseks ja selle rahastamiseks kohalikele teedele riigieelarvest eraldatavast toetusest (Teeseaduse §16 lõige 4 alusel). Nimetatud liidud ei ole seni ühtset seisukohta saavutanud.

Üldise kommentaarina märgime, et andmete vajalikkuse osas on riigikontrolli analüüsis vähe tähelepanu pööratud üldisele ühiskonna huvile. Maanteeametile esitatakse pidevalt valdade elanike (maaomanike) poolt teeregistri päringuid just teede kuuluvuse (kas tee on avalikult kasutatav või mitte) ja teehoiu kohta, kuivõrd vastava teabe kättesaadavus omavalitsusüksusest

Harju 11
15072 Tallinn

Telefon 625 6342
Faks 631 3660

Registrikood 70003158
E-post: info@mkm.ee

on reeglina keerukam ja ajamahukam.

Ülesande riiklikuna määratlemisel tuleb eelnevalt hinnata mõjusid ülesande täitmise korraldamisele ja rahastamisele koostöös Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga.

57. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

■ teha ettepanek andmekogude pidamise reeglite täiendamiseks avaliku teabe seaduses nii, et andmekogupidaja on kohustatud teatud aja järel analüüsima kogutavate andmete koosseisu põhjendatust.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

MKM toetab Riigikontrolli soovitusi, et andmekogupidajad peaksid analüüsima kogutavate andmete koosseisu põhjendatust. Nõude peaks lisama koosvõime raamistiku järgmisse versiooni. Andmete koosseisu põhjendatust peaks üle vaatama igakordsel andmete koosseisu muutmisel ja seda aspekti peaks arvestatama RIHAs andmekogu muudatuste kooskõlastamisel. Regulaarne ülevaatus oleks täiendav halduskoormus andmekogudele, piisab ülevaatusel andmete koosseisu igal muutmisel.

Teeregistri andmeid on viimase 7 aasta jooksul mitmel korral Maanteeameti ettepanekul analüüsitud. Kogutavad andmed on arvestuse pidamiseks ja analüüsiks kindlasti vajalikud. Maanteeamet on analüüsinud ka kohalike teede andmeid ja on täheldanud nii teatud andmestiku vähendamise kui ka lisamise vajadust, kuid olulises osas andmestiku otstarbekusele saab hinnangu anda eelviidatud KOV teede inventariseerimise töö tulemusena.

68. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

■ koostada 2014. aasta jooksul ülevaade ehitisregistrisse alates 2003. aastast kantud ehitistest, mille kohta on jäänud registrile osa andmeid esitamata; ning arutada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega läbi võimalused puuduvate andmete kogumiseks ning teha otsused, kuidas puuduvaid andmeid tagantjärele koguda.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

Saame sellise väljavõtte koostada ja andmeid analüüsida. Kohalike omavalitsustega saame arutada olukorda ja üheskoos vaadata, missuguseid andmeid ja mil moel on võimalik puuduvaid andmeid tagant järgi koguda. Mõningaid andmeid ei ole kindlasti võimalik enam koguda, kohalikel omavalitsustel üldjuhul puudub haldussuutlikkus inimesi küsitleda ja igaüht ei saa enam kätte. Kõik aga selgub, kui analüüsid on tehtud ja kohalike omavalitsustega koos läbi arutatud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Juhan Parts
minister

Märt Ibrus, 6397686 mart.ibrus@mkm.ee

Harju 11
15072 Tallinn

Telefon 625 6342
Faks 631 3660

Registrikood 70003158
E-post: info@mkm.ee



MAANTEEAMET

MAANTEEAMET
ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS (AK)
Märge tehtud 17.10.2013
Juurdepääsupiirang kehtib kuni 10.10.2018
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Riigikontroll
Narva mnt 11A
15013 TALLINN
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/25

Meie DateSet nr 1-16/DocNumber

Kontrolliaruande eelnõu „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“ Maanteeameti arvamus

Vastuseks Teie kirjale esitame omapoolse arvamuse Kontrolliaruande eelnõu „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“ toodud soovitude kohta.

65. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile:

■ kavandada andmete kogumise korralduse muutmine teeregistris nii, et kogu andmevahetus toimub teeregistri infosüsteemis ning teeregistri infosüsteemis võetakse senisest enam kasutusele automaatkontrolle.

Maanteeameti peadirektori vastus:

Täname soovitus eest.

Riiklik teeregister on asutatud 2005. aastal ja see on moodustatud kõigi avalikult kasutatavate teede andmete ühelaadseks kogumiseks, töötlemiseks, säilitamiseks ja avalikustamiseks.

Teeregistri andmed moodustati riigimaantee andmeid koondava Maanteeregistri ja kõigi omavalitsuste teeregistrite andmetest.

Enne 2005. aastat kehtinud Teeseaduse versiooni kohaselt pidi iga omavalitsus kui teede omanik ise teeregistrit pidama. Paljudel omavalitsustel kahjuks teeregister sisuliselt puudus. Riikliku teeregistri asutamisega sai Maanteeamet andmekogu vastutava ja volitatud töötleja kohustuse, vabastades sellest kohalikud omavalitsused. Registrisse andmete esitamine saab aga olla vaid tee omaniku ehk kohaliku omavalitsuse kohustus; riiklik teeregister (kui teenus andmete ühelaadseks arvestamiseks) aga ei muuda oma varade üle arvestuse pidamist veel riiklikuks ülesandeks. Maanteeamet näeb täna probleemi selles, et suur osa kohalike omavalitsusi ei ole võimelised esitama andmeid riiklikku teeregistrisse tänu oma piiratud ressurssidele (nii rahalised kui ka inimressursid).

Teeregistris on kõik andmed sisestatavad veebirakenduse kaudu, kuid enam kasutatav variant ehk import Exceli tabelist (csv formaat) on kiirem ja mugavam. Alusdokumentidest ehk KOV volikogude otsustest (tekstidokumendid) ei ole otse kindlasti võimalik teeregistris teede põhiaandmeid moodustada.

Andmete automaatkontrollide osa suurendamine on võimalik praeguses rakenduses vähesel määral (näiteks katte laiuse ja peenra laiuse väljad), kuid kvaliteeti see eriliselt ei paranda ja andmeid juurde ei tekita. Oleme plaaninud teha kontrolle kaardipõhiselt (näiteks teede ja jõgede või ojade ristumiskohtade põhjal küsida sildade ja trüüpide andmeid) ja esitada omavalitsustele järelepärimised. Maanteeametil on kavas teha kohalike teede andmed koostöös Maa-ametiga

Pärnu mnt 463a
10916 Tallinn

Tel +372 611 9300
Faks +372 611 9360
E-post: info@mnt.ee

Kodulehekülg:
www.mnt.ee
Registrikood 70001490

kaardil avalikuks (alates 2014. aastast), mis tähendab Maanteeametile kindlasti rohkem päringuid elanikelt ja seega rohkem meepoolseid järelepärimisi omavalitsustele.

Maanteeamet on alustanud ka uue, pigem kaardiandmetele (GIS) suunatud teeregistri rakenduse väljatöötamist (esialgne tähtaeg 2015. aasta lõpp), kus arvestame ettepanekutega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Aivo Adamson
peadirektor

Jaan Ingermaa, 611 9318
JaaniIngermaa@mnt.ee

Pärnu mnt 463a
10916 Tallinn

Tel +372 611 9300
Faks +372 611 9360
E-post: info@mnt.ee

Kodulehekülg:
www.mnt.ee
Registrikood 70001490



Riigi Infosüsteemi Amet

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Riigi Infosüsteemi Amet
Märge tehtud 17.10.2013
Juurdepääsupiirang kehtib kuni 07.10.2018
Alus: Avaliku teabe seadus, § 35 lg 2 p 2

Airi Mikli
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/21

Meie 17.10.13 nr 1-6/13-0555-002

Arvamuse esitamine kontrolliaruande eelnõule „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“

Tutvustame kontrolliaruande „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“ eelnõuga.

Riigi infosüsteemi puudutavad faktid on eelnõus täpsed.

Riigi Infosüsteemi Ameti (edaspidi RIA) tegevusega haakub punktis 57 toodud soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: teha ettepanek andmekogude pidamise reeglite täiendamiseks avaliku teabe seaduses nii, et andmekogupidaja on kohustatud teatud aja järel analüüsima kogutavate andmete koosseisu põhjendatust.

Kui andmekogude pidamise reegleid on üldnimetatuga täiendatud, saab RIA riikliku järelevalve teostamise käigus kontrollida, kas selline analüüs on andmekogu haldaja (vastutava töötleja) poolt tehtud.

Alus järelevalve teostamiseks tuleneb RIA põhimääruse §8 punktist 4: järelevalve teostamine riigi infosüsteemi haldamist reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise üle.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Kalle Arula
Peadirektori asetäitja peadirektori ülesannetes

Aili Ilves, 663 0284 aili.ilves@ria.ee



Rävala 5, 15169 Tallinn tel 663 0200 fax 663 0201 ria@ria.ee www.ria.ee registrikood 70006317



SISEMINISTEERIUM
Estonian Ministry of the Interior

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Märge tehtud 15.10.2013
Juurdepääsupüüang kehtib kuni 15.10.2018
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Pr Aini Mikli
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie: 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/26

Meie: nr

Kontrolliaruande eelnõu "Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades" kohta
arvamise andmine

Austatud proua Mikli

Regionaalmihister ei nõustu Riigikontrolli väitega kontrolliaruande eelnõus "Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades", et andmekogu asutanud ministeeriumid ei ole täitnud Riigikohtu otsust nr 3-4-1-8-09, mis kohustas tegema vahet riigi ja omavalitsuse ülesannetel ning riiklike ülesandeid selgepiirilisel rahastamisel.

Nagu Riigikontroll ka auditiaruandes mõnab, töid mitmed ministeeriumid oma toonastes vastustes regionaalmihistrile välja põhjendused, miks nende asutatud andmekogudesse andmete esitamist ei saa pidada riiklikuks ülesandeks. Tuginedes nii koostatud juhendile ülesannete olemuse määramiseks kui ka registritesse andmete esitamisega seotud ülesannete olemusele, olen seisukohal, et andmete esitamist ei saa pidada riiklikuks ülesandeks. Ei saa nõustuda riigikontrolli väitega, et kuigi andmete esitamine võib moodustada menethusliku terviku omavalitsusliku ülesande täitmisest¹, tuleb seda siiski pidada riiklikuks ülesandeks. Olen seisukohal, et see on kohaliku omavalitsuse funktsioone ja rolli avalikus halduses kahjustav seisukoht ning sellega kaasnev sihtotstarbeliste eraldiste tekitamine riigelarvesse, asendamaks praegu omavalitsusliku ülesandena käsitletud ülesande rahastamist valdavalt riigilõivude või toetusega (STAR), on hihinägelik ja vastutustundetu soovitus.

Arvestades, et käesoleval hetkel ei ole seadusandja väljendanud soovi ülesannet olennushulka riiklikuna määratleda, on andmete esitamine andmekogudesse käsitletav kohustusliku omavalitsusliku ülesandena, millega kaasnevad kuuld auditeeritavatest andmekogudest ühel juhul on kaetud riigipoolsest toetusest ning mitmel juhul riigilõivudest (nt tabel 5, lk 19). Riigilõiv on rahasumma, mis ongi ette nähtud riigile või kohalikele omavalitsustele menethustoimingute tegemisega kaasnevate kulude eest tasumiseks. Regionaalmihistri hinnangul on selline lähenemine vastavuses ülesannete olemuse ning kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega, kui eelkõige riigilõivust ja/või toetusest kaetakse menethustoimingute kogum, mitte ainult andmete andmekogusse esitamine eraldiseisvalt, mis jätab kohalikele omavalitsustele püsava paindlikkuse menethustoimingute läbiviimise korraldamiseks. Viidatud tabelist on selgelt ka näha,

¹ vt p 21 lk 13 „Samuti ei ole Riigikontrolli arvates õige pidada andmete esitamist riigi andmekogule automaatselt omavalitsuslikuks ülesandeks pelgalt seetõttu, et see on jätkuks mõnele menethusele, mida omavalitsus läbi viib. Andmete registrisse kandmine ja sellele eelnevad toimingud võivad omavalitsuse töökorralduses moodustada küll tervikliku protsessi, kuid see ei välista, et selle maaes täidetakse olennuselt erinevaid ülesandeid. Näitena saab tuua ehitise kasutusloa menethuse, milles loa taotluse läbivaatamine ja loa väljastamine on käsitletavad eraldi ülesandena võrreldes loa andmete kandmisega ehitisregistrisse. Loa kehtivus ei sõltu andmete kandmisest ehitisregistrisse.“

ÜHTSUS • KOOSTÖÖVALMIDUS • LAHENDUSEKESKUS • EESMÄRGIPÄRASUS

Pikk 61, 15065 Tallinn
Reg kood 70000562

Telefon 612 5008, faks 612 5087
e-postinfo@siseministeerium.ee

www.siseministeerium.ee

2(3)

et olemasolev riigi toetus ja/või lõvud katavad oluliselt suurema osa menethustoimingute maksimisest kui andmete andmekogusse kandmise kulu, mida ei ole otstarbekas hakata eraldama riigilõivuga (või STARi puhul toetusest) kompenseeritavatest tegevustest ning rahastama eraldi sihtotstarbelise eraldisega.

Seega pean meelevaldseks ja tahtlikult eksitavaks Riigikontrolli järeldust, et „andmete esitamine riigi andmekogudele on valdavalt riiklik ülesanne, mille kuld omavalitsustes on arvestuslikult suurusjärgus 1 miljon eurot, mida riik omavalitsustele ei hüvita“. Riik on vastavate menethustoimingute tegemisega kaasnevate kulude rahastamiseks näinud valdavalt ette riigilõivud ja toetused.

Seadusandjal on õigus otsustada, mis on riigiehi küsimus ehk tuvastada, mis ülesanne ei ole kohaliku ehi küsimus. Siseministeeriumi koostatud juhendis osundatud kriteeriumide puhul kasutatakse just nimetatud välistamise meetodit, mille kohaselt riiklikuks ülesandeks saab hõlpsa ülesande, mis ei ole olemuselt omavalitsuslik². Valida võib ka teistsuguse lähenemisviisi, ent tuvastades juhendist mõned riiklike ülesandele omased tunnused Riigikontrolli auditis osundatud viisil, ei ole see püsiv ahus ülesande riikliku olemuse määramiseks. Riigikontroll on Siseministeeriumi koostatud juhendi ahel kriteeriumide kaupa anahüüsinud riigi andmekogudele andmete esitamist (lk 9-11) esitamata ühegi kriteeriumi lõikes veenvat argumentatsiooni riikliku olemuse tuvastamiseks, ent lõppjäreldustes leidnud, et andmete esitamisel riigi andmekogudele on mitme kriteeriumi põhjal riikliku ülesande tunnused.

Siseministeeriumi hinnangul on antud Riigikontrolli analüüs pealiskaudne ning subjektiivne hinnang ning ilma põhjalikuma andmekogupõhise analüüsita ei ole võimalik andmed esitamist andmekogusse pidada riikliku olemusega ülesandeks. Selleks, aga et määrata ülesanne olemuslikult riiklikuna, peavad olema veenvad põhjendused. Toome välja mõningad selged argumentid, mis toetavad seadusandja poolt nimetatud ülesande omavalitsuslikuna käsitlemist:

- Andmete esitamine on menethuslikult seotud olemuslikult kohaliku ülesande täitmisega (ehitushibade või kasutushibade andmine, sotsiaaltoetuste maksimine jne) ning registris sisalduvad andmed on vajalikud järgmiste samaste toimingute tegemiseks. Siinkohal saab laiendada ka ajaloolist tõlgendust ehk kas põhülesanne, millega seotult andmeid andmekogudesse esitatakse on olnud olemuslikult omavalitsuslik või riiklik.
- Territoriaalsus ehk ülesande täitmise tasand piirub selgelt KOV piiridega ja puudutab vaid konkreetse KOV kogukonda, kelle kohta ja kelle poolt tarbitavate teenustega seoses KOV andmeid andmekogudesse esitab.
- Päärjuhtumite korral tuleb juhendi kohaselt arvestada, millise avaliku võimu eri tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem³. Ülesande täitmiseks sobivaim tasand on konkreetsete andmekogude puhul vaieldamatult kohaliku omavalitsuse tasand. Tegemist on kohaliku omavalitsuse tegevuse käigus ja/või kohaliku omavalitsuse poolt loodud andmetega, mille riiklikkuse andmekogusse esitamist ei sa üldjuhul delegerida ühele teisele asutusele.
- Andmeid kasutatakse avalikes huvides avalike teenuste osutamiseks ning seda ei saa vastandada kogukondlike huvidele. Andmete ühetoaline loomine ja kogumine üle-Eestiliselt tagab elanikele ühetaolisema teenuse, mistõttu on osade kohaliku omavalitsuse ülesannete puhul avalikes huvides põhjendatud suurem keskne reguleerimine sh riiklike andmekogude moodustamine ilma, et sellega kaasneks vajadus või põhjendus ülesande olemuslikult riiklikuks muutmiseks.

Arvestades eeltoodud põhjendusi on regionaalmistri valitsemisala hinnangul enamuste auditeeritud andmekogudesse andmete esitamisel tegemist kohaliku omavalitsuse poolt täidetava kohustusliku omavalitsusliku ülesandena, millega seotud kulude katmiseks on ette nähtud riigilõivud, mis laekuvad KOV eelarvesse. On arusaamatu ja Riigikontrolli poolt argumenteerimata, mis tänases omavalitsuskorralduses muutuks paremaks, kui nimetatud ülesanded nimetada seadustes riiklikuks, näha ette seniste riigilõivude väiksemas osas kohaliku

² Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Siseministeerium, 2010, lk 1. Kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/SIM_juhend.rtf.

³ Ibid., lk 16

3(3)

omavalitsuse eelarvesse laekumine ning ühikuhinna alusel hakata sihtotstarbeliste eraldistega katma registrisse andmete esitamisega seotud personaliühikuid. Sellisel juhul tuleks osade andmekogude puhul üle vaadata ka andmete väljastamisele tasude kehtestamine, kui põhjenduseks on, et omavalitsustel oma ülesannete täitmiseks nimetatud andmeid vaja ei lähe.

Seega käesoleva auditi tulemuste põhjal ei ole piisavalt põhjendusi ministriteeriumide seniste seisukohtade muutmiseks andmete esitamise ülesande olemuse osas, ent regionaalminister on nõus koostöös valdkonnaministriteeriumidega täiendavalt analüüsima andmekogudesse andmete esitamise ülesande olemust, kaasates omavalitsusliite ning andma põhjalikuma hinnangu andmekogude lõikes, selle vajadusel ka omavalitsusliitudega peetavate eelarveläbirääkimise raames fikseerides.

Vastus regionaalministrile esitatud soovitusel on järgmine:

Riigi ülesanne on tagada sündide ja surmade tihthe kvaliteediga registreerimise teenust kogu Eestis. Selle eesmärgi tagamiseks läbivad perekonnaseisumetnikud õigusaktide ja tarkvara kasutamise koolituse ning sooritavad eksami, mille tulemusel alustavad ametnikud oma igapäevatööd samaste oskuste ja teadmistega.

Tegelikkuses ei ole ametnikel teenuse osutamiseks kuhv aeg ühesugune. Need, kes registreerivad suurema arvu sündide ja surmi, omandavad vähemuse, mis võimaldab neil sündnusi kiiremini registreerida. Kindlasti mängib rolli ka asjaolu, et väiksemas omavalitsuses on iga sünd või surm ka kogukonna mõttes oluline sündmus ning selle registreerimise käigus võetakse rohkem aega lähedastega suhtlemiseks. Sellist olukorda ei teki näiteks suuremates omavalitsustes või maavalitsuses, sest seal on ametnik ja isik teineteisele enamasti võõrad. Toimingu tegemiseks kuhva aja erinevus väiksemate ja suuremate omavalitsuste vahel tuli välja ka Riigikontrolli analüüsist.

Arusaamatuks jääb Riigikontrolli poolt kasutatud meetodika – aja mõõtmisel ei saa arvestada teenuse osutaja (omavalitsuse ametnik) enese arvannust selle kohta kaua tal aega kühib. Võrreldava tulemuseni jõudmiseks oleks pidanud aega mõõtma sõltumatu ekspert, sellisel juhul oleks ka selgunud, kui palju pakutud ajakuhust oleks kuhunud reaalsele teenusele, kui palju muudele omavalitsuse toimingutele (nt selgitusele omavalitsuse toetuse saamiseks vm) ning kui palju sõltub ajakulu ametnikust endast.

Leian, et riigi ülesanne on katta omavalitsustele teenuse kuhud võrdsetel alusel ning mitte kompenseerida ebaproportsionaalselt vähematust. Registreerimiseks kuhv aeg ühtlustub märkimisväärselt haldusreformi läbiviimisel, seeläbi väheneb registreerijate hulk ning suureneb ametnike vähimuse registritööstuste tegemisel. Kuna kuhude arvestamise meetodika on juba mitu aastat vana ja eesmärk on tõsta selle arusaadavust, siis vaatame selle koostöös Rahandusministeeriumiga üle ja vajadusel täpsustame.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Sim Küsler

regionaalminister

Terje Maurer 612 5278

terje.maurer@siseministeerium.ee

Ave Viks 6125124

ave.viks@siseministeerium.ee



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Alus: AvTS § 35 lg2 p2

Märge tehtud 17.10.2013

Piirangu lõpp kuni aruande avalikustamiseni

Riigikontrolli poolt

Tele 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/23

Mele .10.2013 nr 5.2-1 /4761

Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

Kontrolliaruande eelnõu „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“

Lugupeetud proua Airi Mikli

Esitame vastused kontrolliaruande eelnõus esitatud soovitudele.

Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:

Täiendada Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri pidamist reguleerivaid õigusakte sättega, et andmete esitamine sellele andmekogule on omavalitsusele pandud riiklik ülesanne.

Sotsiaalministri vastus:

Vastavalt Siseministeeriumi poolt koostatud juhisele tuleb ülesande määratlemisel kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena või täidetava riikliku ülesandena hinnata, millise avaliku võimu eri tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem ning lähtuda muuhulgas vajadusest tagada vahendite säästlik ja efektiivne kasutus.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel on omavalitsuse ülesandeks korraldada vallas/linnas sotsiaalabi ja -teenuseid ning see ülesanne on olnud kohaliku tasandi kanda ka ajalooliselt. Kohalikud omavalitsusüksused kannavad Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse vaid konkreetse omavalitsuse elanikkonnale osutatavate toetuste ja teenuste andmeid. Dokumenteerimine ei ole abi osutamisest olemuslikult eraldiseisev ülesanne, mida oleks võimalik ja mõistlik delegeerida ühelegi teisele asutusele ning seetõttu on problemaatiline lugeda seda täiendavaks riiklikuks ülesandeks.

Oleme seisukohal, et ülesande olemuse defineerimine on siiski valdkonnaministeeriumi kui vastava valdkonna seadusloome tagaja pädevuses ning sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri kontekstis ei ole andmete esitamise tõlgendamine riikliku ülesandena asjakohane.

Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:

Algatada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega arutelu põhimõtete üle, kuidas hüvitada omavalitsustele kulud, mis kaasnevad andmete esitamisega sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrile; määrata arutelu tulemustest lähtudes kindlaks kulude hüvitamise meetodika.

Sotsiaalministri vastus:

Juhime tähelepanu, et kohalikele omavalitsustele on täna pandud riikliku iseloomuga ülesandeid (toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse määramine), mille administreerimisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Sotsiaalministeerium
Registrikood 70001952

Gonsiori 29
15027 TALLINN

Telefon 626 9301
Faks 699 2209

www.sm.ee
info@sm.ee

Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri näol on tegemist riigi poolt loodud kohalike omavalitsuste tööprotsesse toetava töövahendiga, mis muuhulgas võimaldab juurdepääsu klientide varasemate menetluste ajaloole sõltumata elukohamuudatustest ning ka muudes riiklikes andmekogudes sisalduvatele andmetele. See lihtsustab olulisel määral kohalike omavalitsuste tööd teenuste pakkumisel ning omavalitsusele esitatavate andmete kontrollimisel. Andmete ühetaolise kandmine andmekokku võimaldab kõrvalproduktina koostada nii kohaliku kui riikliku taseme statistikat.

Sotsiaalministeerium kannab täna registri arendamise, ülalhoiu- ning koolituskulud ning vastutab andmekogu toimimise eest laiemalt. Sellest tulenevalt puudub kohalikel omavalitsustel vajadus arendada enda andmekogusid ja infosüsteeme, mis arvestades Eesti omavalitsusüksuste väiksust oleks nii finantsiliselt kui halduskoormuslikult ebamõistlik.

Palume Riigikontrollil täiendavalt analüüsida Siseministeeriumi juhiste ja tehtud ettepanekute vastavust. Täiendava rahastamiskorralduse sisseviimine peab olema põhjendatud, et see tõesti omaks positiivset efekti kogu avaliku sektori toimimist ja kulutusi vaadates.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Taavi Rõivas
Minister



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Rahandusministeerium
Märge tehtud 16.10.2013
Juurdepääsupiirang kehtib kuni 16.10.2018
Alus: Avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 2

Alar Karis
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/26

Meie 30.10.2013 nr 1.1-11/12012

Kontrolliaruande eelnõu kooskõlastamine

Austatud riigikontrolör

Me ei nõustu hinnanguga, et andmete esitamine riigi andmekogudele on valdavalt kohaliku omavalitsuse üksusele (edaspidi *KOV*) pandud riiklik ülesanne. Riiklike ülesannetena saab käsitleda üksnes neid tegevusi, mida riik saab ise teostada. Auditis on märgitud, et andmete esitamise kontekstis saab ülesande täitjana käsitleda vaid KOVe. See viitab ülekaalukalt ülesande kohalikule iseloomule. Auditis ei põhjendata, miks on see järelduse tegemisel tähelepanuta jäetud.

Analoogselt ei käsitleta riikliku ülesandena ettevõtete või kodanike kohustuslikku andmete esitamist (nt rahvaloenduse ankeedi täitmine on isiku kohustus). Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri ning majandustegevuse register on loodud pakkumaks kohaliku omavalitsuse üksustele tehnilist abivahendit omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ning sealt koondinfo saamine on lisandväärtus. Universaalseid kohustusi, mida peavad täitma kõik seaduse tingimustele vastavad isikud, ei saa jagada riiklikeks ega omavalitsuslikeks kohustusteks. Näiteks Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete esitamine on kohustuslik kõikidele koolidele (sh riigi- ja erakoolidele).

Meile antud soovitusel kohta selgitame, et riigieelarve seaduse eelnõus oleme määranud riikliku ülesande kulude katmise valitsuskomisjoni ja omavalitsusliitude läbirääkimiste teemaks. Kulude ülesannete kaupa riigieelarves eristamise kohustuslikuks muutmine ei ole põhjendatud. See vähendab võimalusi rahastamist paindlikult kujundada lähtudes otstarbekusest ja ülesande iseloomust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Jürgen Ligi
Minister

Andrus Jõgi 611 3434
andrus.jogi@fin.ee



MAA-AMET
Estonian Land Board

Pr Aini Mikli
Peakontrolör
Kohaliku omavalitsuse auditi osakond
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/27
Meie 15.10.2013 nr 1.1-8/13488

Austatud Pr Mikli

Maa-amet vaatas läbi Teie poolt edastatud Kontrolliaruande eelnõu „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades” ning analüüsis põhjalikult Kontrolliaruandes esitatud soovitusi.

Maa-amet on juba varem esitanud elektroonilises vormis omapoolsed täiendused, mis on Riigikontrolli poolt olulises osas arvesse võetud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Vallner
Peadirektori esimene asetäitja
peadirektori ülesannetes

Jüri Meidla, jyri.meidla@maaamet.ee

Mustamäe tee 51
10621 Tallinn, ESTONIA
Registrikood/Reg code 70003098

Tel/Phone+372 665 0600
Faks/Fax+372 665 0604
E-post/e-mail: maaamet@maaamet.ee
Internet: www.maaamet.ee

Arvelduskonto 10220027689012
SEB Pank
Saaja Rahandusministeerium
Viitenumber 1200003974



EESTI LINNADE LIIT

ASSOCIATION OF ESTONIAN CITIES

Pr Airi Mikli
Peakontrolör
Kohaliku omavalitsuse auditi
osakond
Riigikontroll

Teie: 7.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/24
Meie: 17.10.2013 nr 1-7/159-1

Kontrolliaruande eelnõu „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“

Austatud pr Mikli

Eesti Linnade Liit tänab Riigikontrolli kohalikule omavalitsusele olulise valdkonna auditi korraldamise eest.

Loodame väga, et Riigikontrolli sisulised tähelepanekud aitavad kaasa paremale koostööle omavalitsusliitude ja valitsuskomisjoni vahel ning parimate lahenduste leidmisele ülesannete määratlemisel ja finantskatte leidmisel.

Eeltoodule lisaks märgime siinkohal, et oleme rahul kokkuleppeni jõudmisega aadressiandmete korrastamise kulude katmiseks kuid ei ole veendunud tasustamise administreerimistoimingute efektiivsuses. Samuti on kahetsusväärne tasustatava töö arvestamise alguskuupäeva ühepoolne edasilükkamine Maa-ameti poolt. Viimase osas leiame, et ka enne arvestusliku perioodi alguskuupäeva kohalike omavalitsuste poolt teostatud suur töö peaks saama omavalitsustele tasustatud. Seda enam, et Maa-ametil on ülevaade, milline hulk toiminguid ja millisel ajal on ühe või teise omavalitsuse poolt teostatud ADS-is.

(Selgituseks eelöeldule lisame, et algselt rahandusministri käskkirjas käsitletud rahastamise arvestuslik periood oli planeeritud 1. maist 2013. a. (milliseks ajaks oli paljudes omavalitsustes juba märkimisväärne hulk tööd tehtud), kuid Vabariigi Valitsuse korralduses oli alguskuupäev veelgi edasi nihkunud ja sätestas, et rahastamise arvestuslik periood aadressiandmete korrastamise tööde eest on 1. juulist 2013. a kuni 30. novembrini 2014. a. Toetust makstakse tingimusel, et kohaliku omavalitsuse üksuse poolt ühes kvartalis tehtud tööde kulude katteks taotletav summa on korralduse lisas toodud tariife arvestades vähemalt 100 eurot.

Toetuse saamiseks esitab kohaliku omavalitsuse üksus igas kvartalis väljamaksetaotluse Rahandusministeeriumile hiljemalt kvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks. 2014. aasta oktoobris ja novembris tehtud tööde kulude katteks toetuse saamiseks esitab kohaliku omavalitsuse üksus väljamaksetaotluse hiljemalt 5. detsembriks 2014. a. Väljamaksetaotlus koosneb taotlusest, arvest ja tööaruandest. Tööaruanne sisaldab korrastatud objektide arvu ning ülevaadet tehtud töödest korralduse lisas toodud tariifide kaupa.

Maa-amet kontrollib Rahandusministeeriumile esitatud kohaliku omavalitsuse üksuse väljamaksetaotluses toodud tööde vastavust korralduse lisas toodud tariifidele ja kulu põhjendatust.

Ahtri 8
10151 Tallinn
ESTONIA

Reg.nr.80185947
<http://www.ell.ee>

Telefon +372 69 43 411
Faks +372 69 43 425
E-post info@ell.ee

Kui väljamaksetaotluses toodud tööd ei vasta VV korralduse lisas nimetatud tariifidele või kulu pole Maa-ameti hinnangul põhjendatud, jätab Maa-amet väljamaksetaotluse kinnitamata ja teavitab sellest väljamaksetaotluse esitanud kohaliku omavalitsuse üksust.

Kinnitatud väljamaksetaotluse esitab Maa-amet Rahandusministeeriumile väljamakse tegemiseks hiljemalt kvartalile järgneva kuu lõpuks koos nimekirjaga toetuse saajatest ja neile tasutavatest summadest. 2014. aasta oktoobri ja novembri kinnitatud väljamaksetaotlused ja nimekirja esitab Maa-amet Rahandusministeeriumile hiljemalt 15. detsembriks 2014. a.

Rahandusministeerium teeb kohaliku omavalitsuse üksusele väljamakse 20 tööpäeva jooksul Maa-ametilt punktis 6 nimetatud dokumentide laekumisest arvates.)

Vaatamata võimalikule administratiivse töö mahu ja rahalise katte ebaproportsionaalsusele on ADS korrastamiseks rahastamisvajaduse tunnistamine ja finantskatteks lahenduse leidmine tunnustusväärne ja sellest tulenevalt vaatame lootusrikkalt edasistele läbirääkimistele andmekogupidajatega, et leida optimaalne rahastamisskeem riiklike andmekogude kvaliteetseks teenindamiseks.

Lugupidamisega

Jüri Võigemast
/allkirjastatud digitaalselt/
ELL tegevdirektor



Teie 07.10.2013 nr 2-2.9/13/50063/31

Airi Mikli
Peakontrolör
Kohaliku omavalitsuse auditi osakond
Riigikontroll

Meie 17.10.2013 nr 8-19/172-1

Kontrolliaruande eelnõu
„Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“

Austatud Airi Mikli

Eesti Maaomavalitsuste Liit, olles tutvunud Teie poolt saadetud kontrolliaruande „Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades“ eelnõuga, märgib järgmist.

Peame väga oluliseks auditi läbiviimist nimetatud küsimustes ning nõustume põhilises osas aruandes toodud Riigikontrolli tähelepanekute, hinnangute ja järeldustega.

Peame vajalikuks lisada seoses teeregistriga tõusetunud küsimustega, et teeregistri andmestiku puudulikkust ei saa siduda mitte niivõrd registris automaatkontrollide väheses kasutamisega, vaid põhjuseks on eelkõige andmete olemasoluks vajaliku kohalike teede inventariseerimise vajadus, selle maksumus ja rahastamine, mida ka aruandes on puudutatud. Seega, arvestades hetkeseisu, üksnes automaatkontrollide kasutamine, kus põhiandmete esitamine seataks sõltuvusse lisaandmete olemasolust, ei lahenda olukorda, vaid pigem seab kohalikud omavalitsused ja põhiandmestiku halvemasse olukorda. Märgime, et ei sea kahtluse alla registri andmete koosseisu vajalikkust, kuid rõhutame, et teeregistri korrastamine sõltub teede inventariseerimiseks vahendite eraldamisest.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ott Kasuri
EMOLi tegevdirektor

Sirge 2
10618 Tallinn

Tel 6150 361
Faks 6150 351
E-post info@emovl.ee

Reg. nr 80196744
A/a nr 221023922407
Swedbank