

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus

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

Peakontrolör Tarmo Olgo ja auditijuht Meelis Peerna

**Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjon
20.4.2016**

Auditi eesmärk:

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

PPA moodustamisel jäid avalike teenuste kvaliteeti puudutavad eesmärgid kõrvale

- PPA teenuste kvaliteeti puudutavad eesmärgid püstitati ainult üldisel tasemel ja need eesmärgid jäid suures osas tähelepanu alt kõrvale.
- PPA moodustamisele eelnenud kahel aastal 2008-2009 jõuti tegeleda ainult õigusloomega, tugifunktsioonide ühtlustamise ja -optimeerimisega
- Seetõttu auditis oli võimalik hinnata ennekõike ühendamisega taotletud kokkuhoiu eesmärkide saavutamist

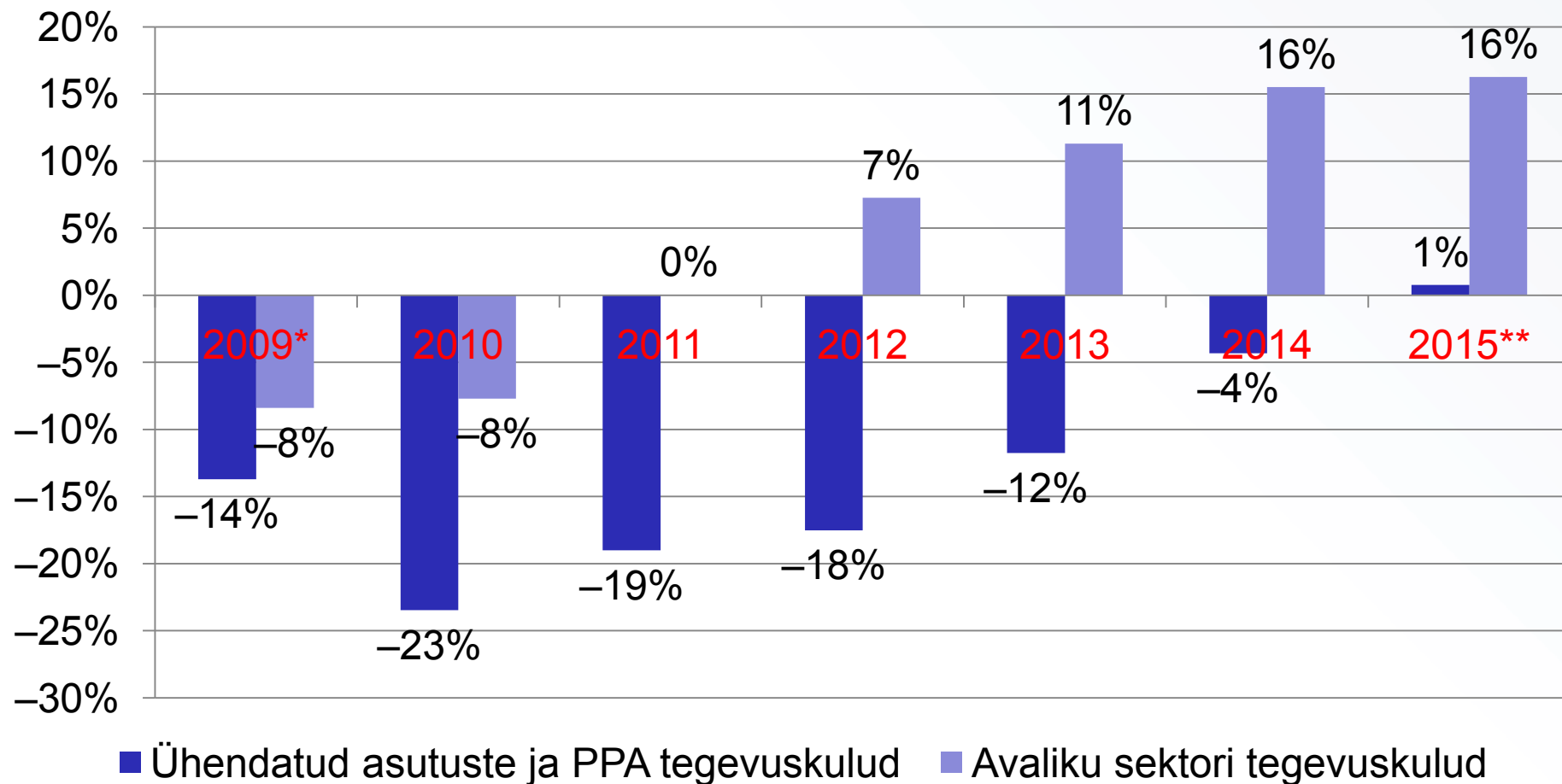
Riik soovis asutuste ühendamisel saavutada kokkuhoidu:

- Kinnisvarakulude vähenemisega;
- Ühise tehnika soetamise ja haldamisega kaasneva mastaabiefektiga;
- Plaanis ei olnud vähendada töötajate arvu ja personalikulu, kuid sooviti kahandada tugiteenistujate osakaalu ja suunata vabanev inim- või raharessurss põhitegevusse.

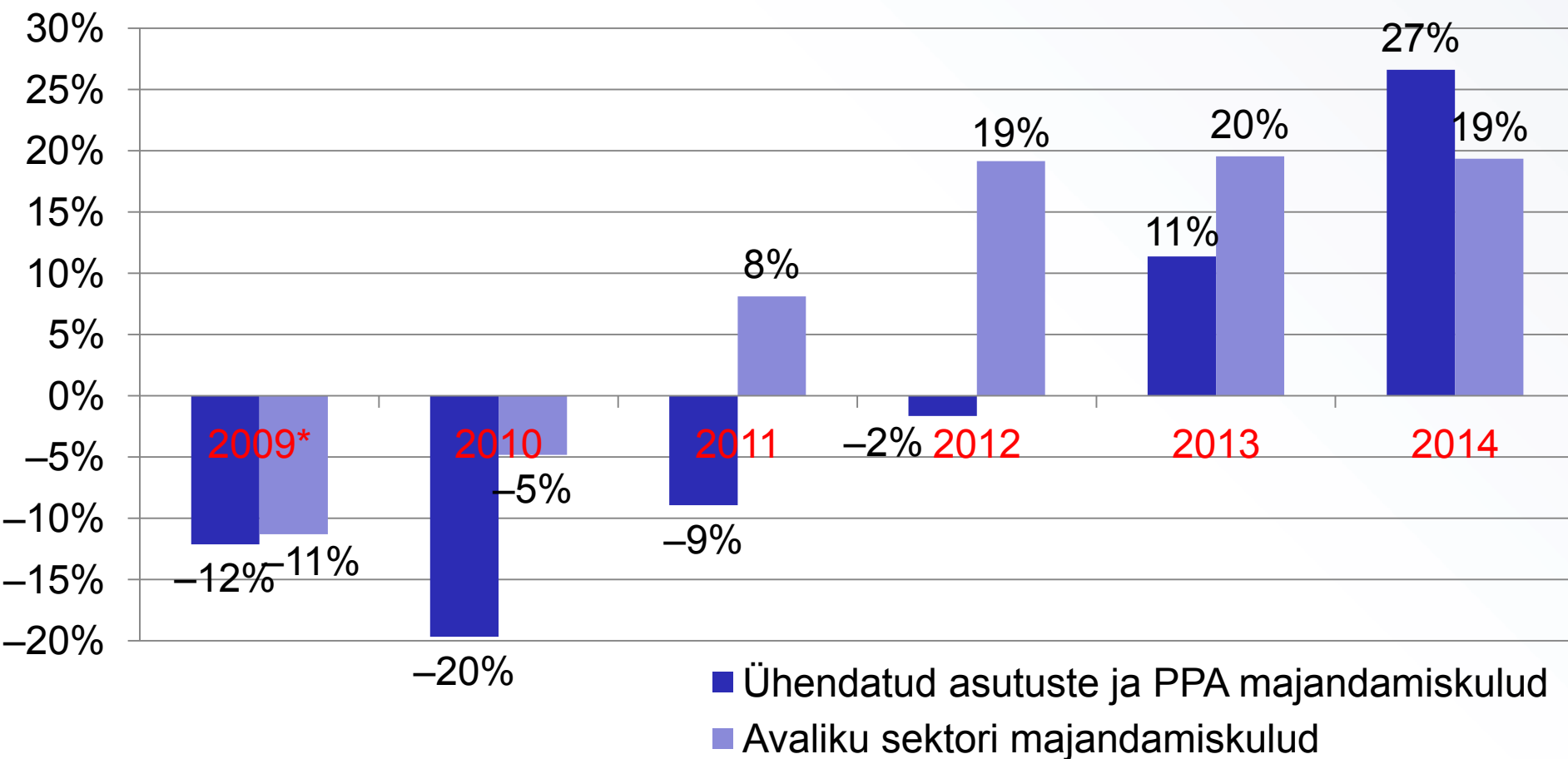
PPA moodustamisega taotletud kokkuhoiu eesmärgid saavutati osaliselt

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

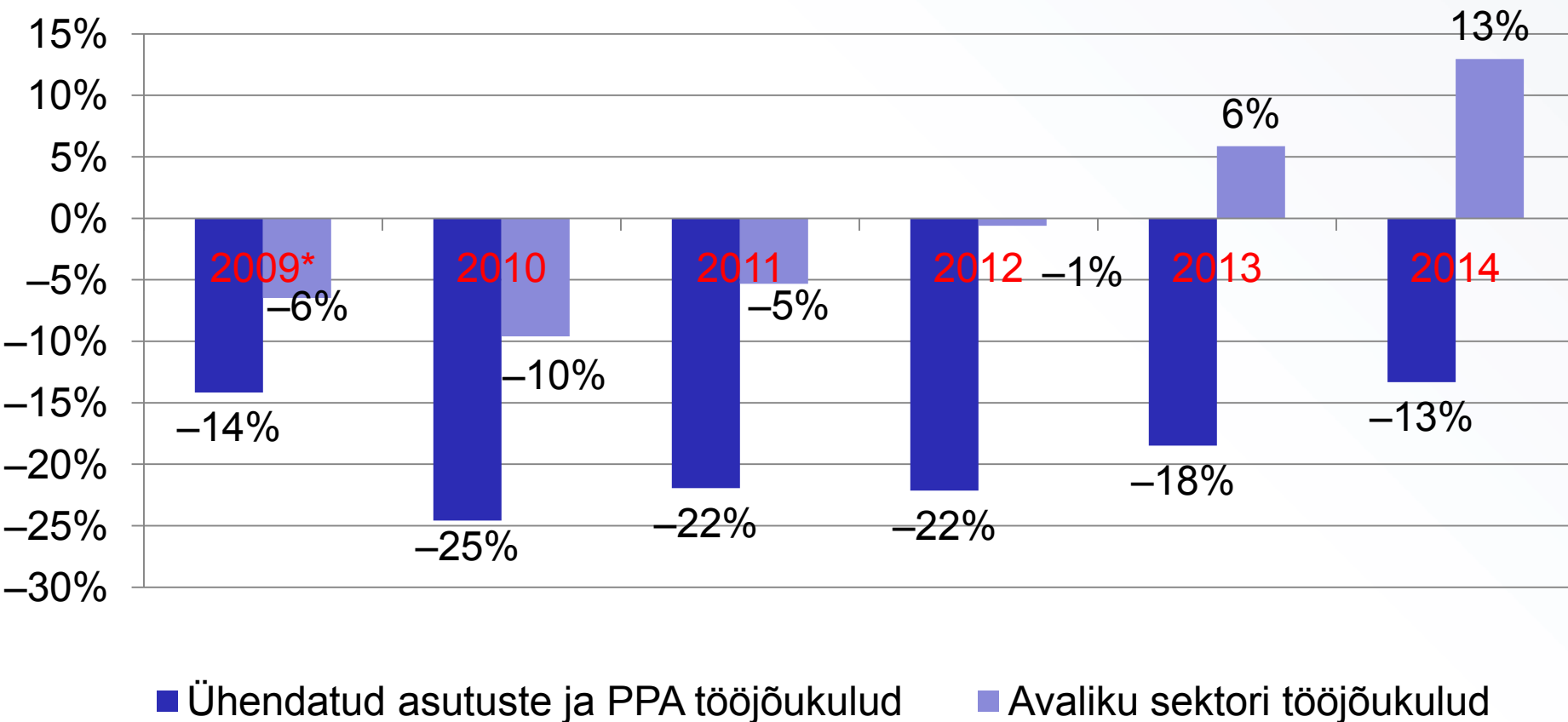
PPA ja avaliku sektori tegevuskulud võrreldes aastaga 2008



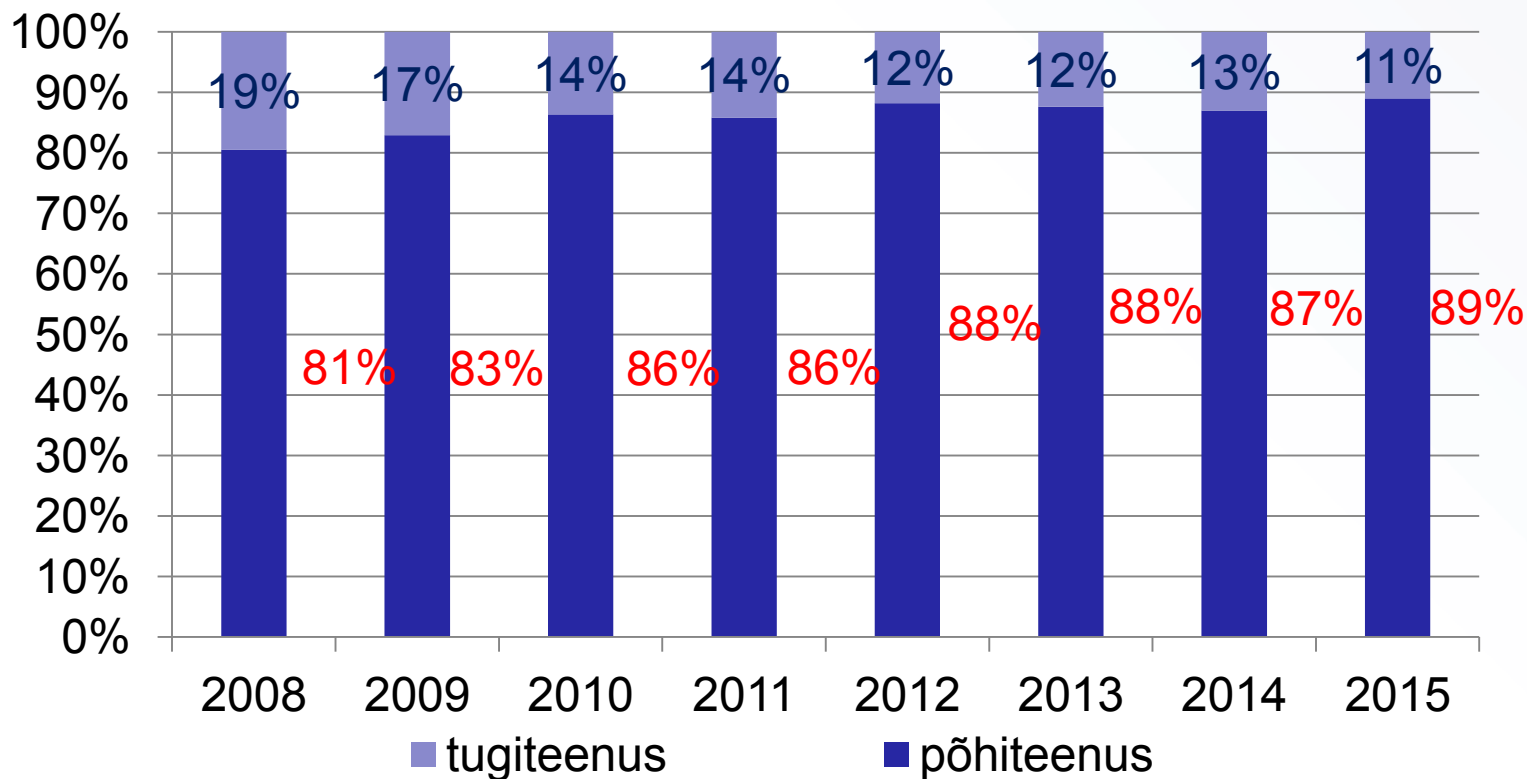
PPA ja avaliku sektori majandamiskulude tase võrreldes 2008. aastaga



PPA ja avaliku sektori tööjõukulude tase võrreldes 2008. aastaga



PPA tugiteenuse ja põhiteenuse osutajate osakaal 2008–2015



PPA töö tulemuste mõõtmine ei anna teenuste kvaliteedist selget pilti

- PPA tulemusnäitajad ei ole piisavad, sest:
 - need on suunatud PPA tegevuse eri aspektide hindamisele, kuid ei ole planeerimisdokumentides omavahel tasakaalus, s.t mõnel juhul hinnatakse vaid teenuse osutamiseks vajalikku ressursi, teisel juhul teenuse laiemat mõju;
 - osal juhtudest on PPA tegevuse mõju näitajatele väike või puudub üldse;
 - näitajaid on muudetud pidevalt, mistõttu on ka **PPA teenuse kvaliteedi** muutusi perioodil enne ja pärast ühendasutuse loomist raske hinnata.

PPA teenuseid iseloomustavate näitajate tase on valdavalt paranenud

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



Näitaja tase paranenud

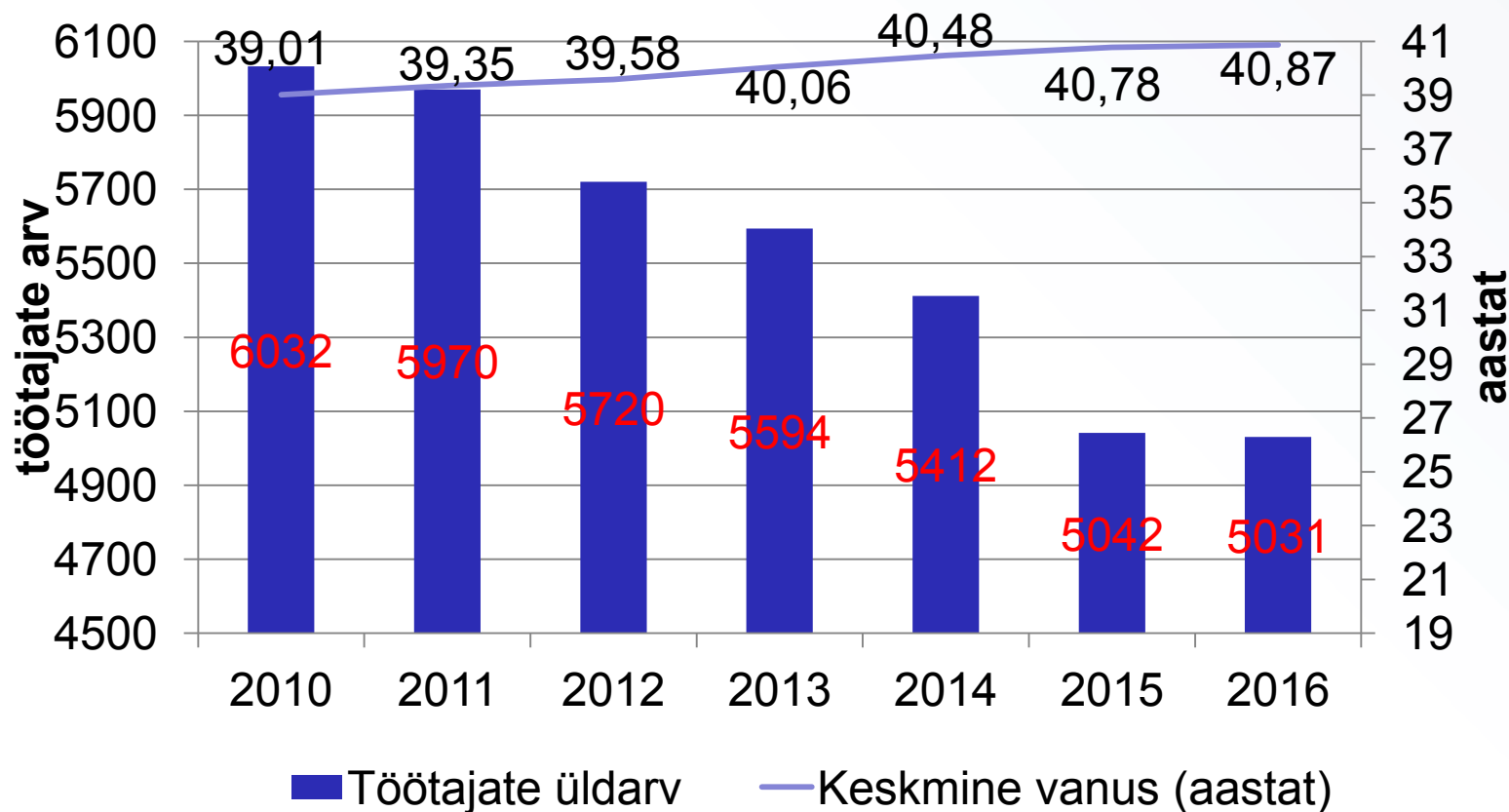


Näitaja tase stabiilne

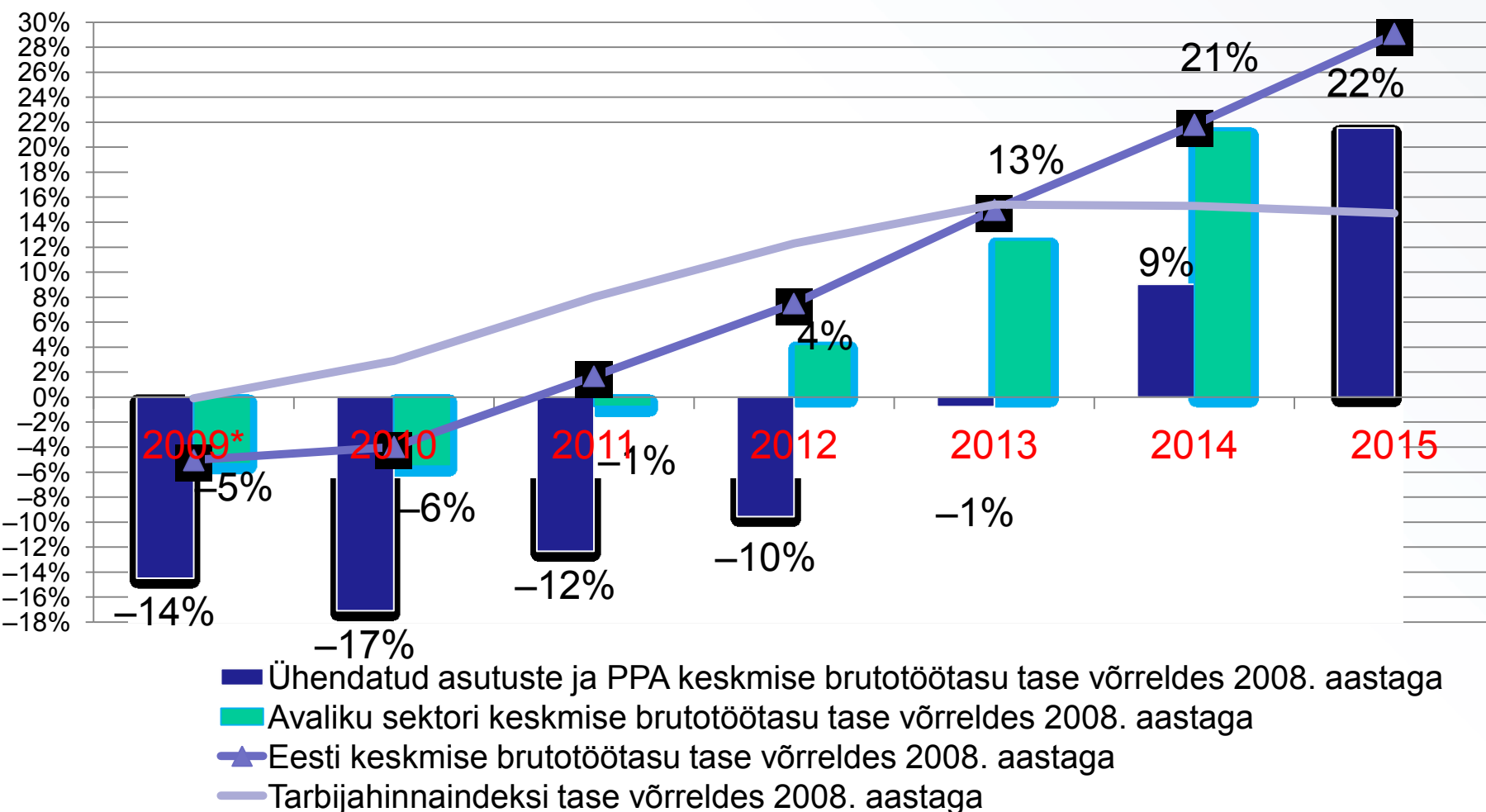
PPA varustatus tehnikaga on paranenud ja tehnika kasutamise intensiivsus kasvanud

- Tehniliste jm abivahendite kasutuse kasvu tõttu on kõige enam paranenud varasemad piirivalveteenused: SAR, merepiiri ja maismaapiiri valvamine
- Politseinike kasutuses olevate maismaasõidukite läbisõit on suurenenud 27% võrreldes 2009. aastaga, samas on sõidukite arv vähenenud
- Merepiirivalves on kolmest vanast laevast loobutud ja soetatud üks uus laev (merepäevade arv on jäänud samaks)
- Väikeste veesõidukite töötundide arv on kasvanud 62%, kuigi sõidukite arv on jäänud samaks

PPA töötajaskond on ajavahemikul 2010–2015 vähenenud ja vananenud (PPA - 21%, muu avalik sektor - 5%)



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



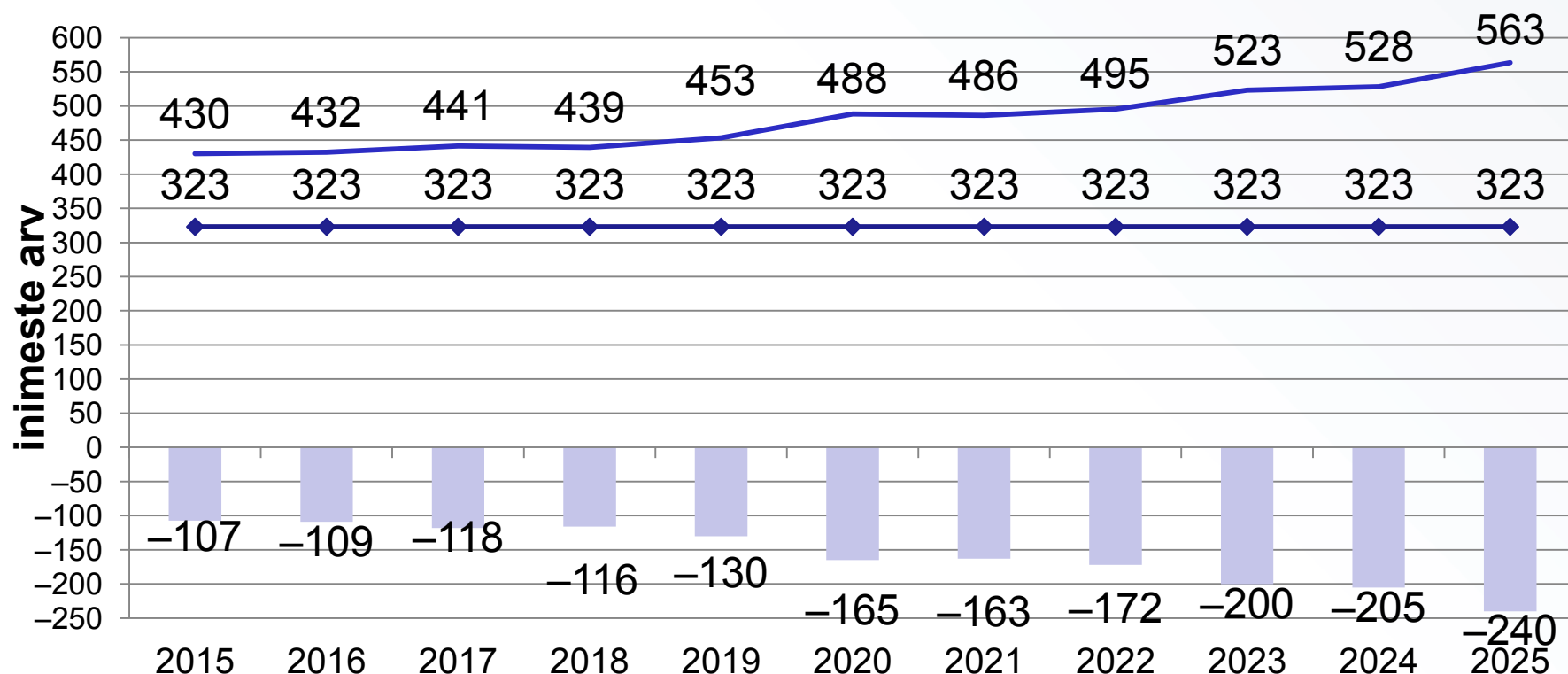
PPA-st lahkujate arv 2010–2014 ja alus

Lahkumise motiiv	Lahkujad 2010–2014 (arv)	Lahkujad 2010–2014 (% lahkujatest)
Töötaja algatusel	1200	49
Koondamine	434	18
Pension ja vanus	399	16
Liikumine Siseministeeriumi valitsemisalas	76	3
Töötaja isikust tulenevad põhjused	127	5
Muud põhjused	199	8
Kokku	2435	100

PPA teenistujate palgaerisused on ühtlustatud

- **Korrakaitse ja piirivalve töötajatel on palgad ühtlustunud, säilinud on regionaalsed eripärad.** 2009 oli Idas keskmiselt piirivalvuri palk 123% sama piirkonna patrullpolitseiniku palka, 2014 105%, Põhjas vastavalt 89% ja 96%
- **Kõige vähem on palk kasvanud PPA-s KM valdkonnas.** 2010 algus oli KM keskmine palk PPA keskmisega sama, 2014 alguses -18%

PPA ametikohtade täitmine on järgnevatel aastatel järjest suurem väljakutse



Personalit vähendamise prognoos

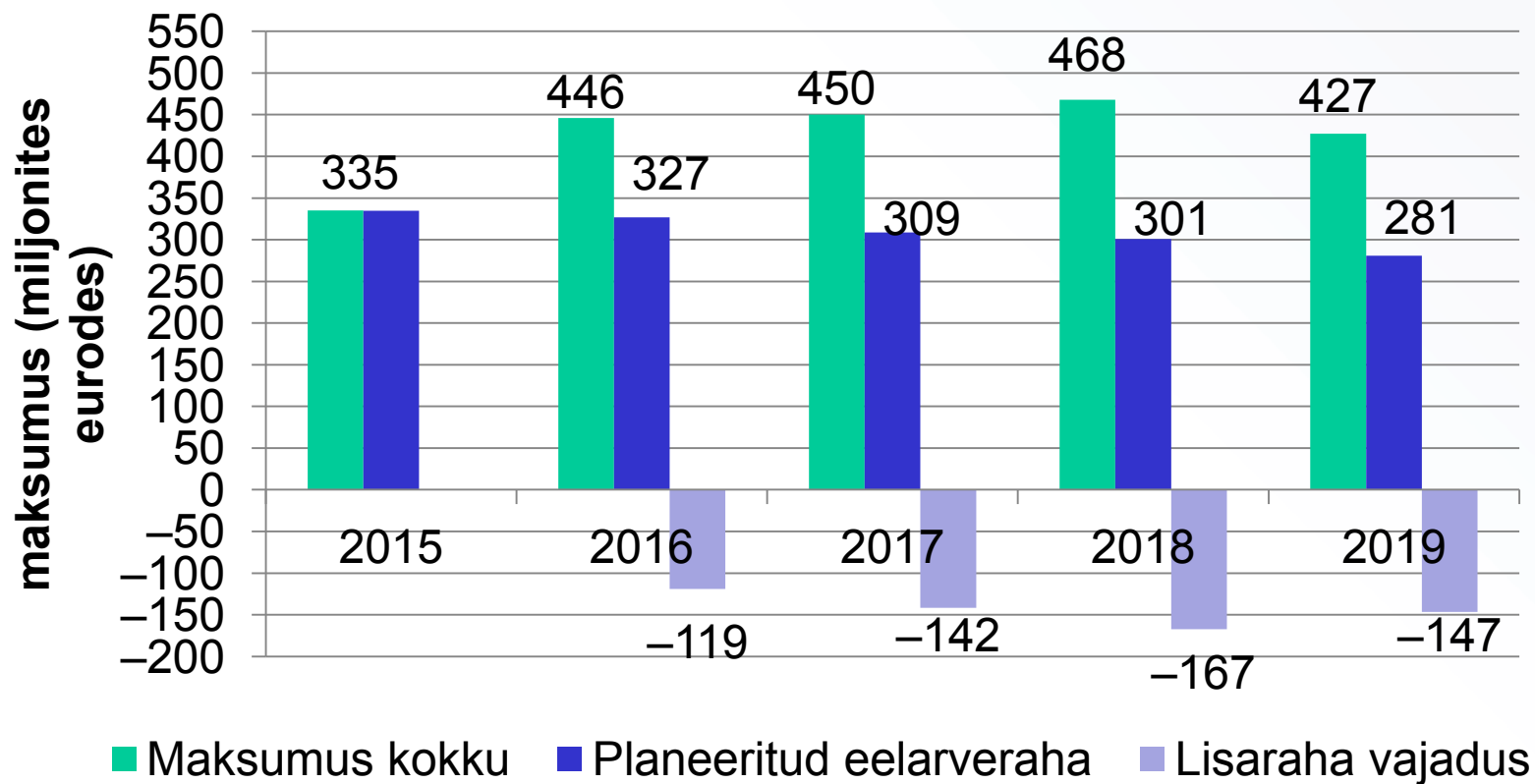
Tööle tulijad (2010–2014 keskmine tööle tulijate arv)

Töölt lahkujad (2010–2014 keskmine töölt lahkujate arv + lisanduvate eripensionäride prognoositav arv)

Mida toob tulevik? *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 (STAK)*

- **STAK on oluline samm edasi valdkonna strateegilisel juhtimisel, kuid arengukava on kolmandiku ulatuses rahalise katteta.**
- STAKis ei ole seatud ka prioriteete, mistõttu ei ole selge, mis viiakse raha puudusel kindlasti ellu ja mis jääb tegemata.
- STAKis ei ole analüüsitud, milline on arengukava vähemas mahus rakendamise mõju eesmärkide elluviimisele ja siseturvalisusele laiemalt.

Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 rahastamine



Riigikontrolli hinnangud kokkuvõtvalt:

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

Riigikontrolli soovitus riigisekretärile koostöös riigihalduse ministriga

- koostada 2016. aasta jooksul ministeeriumidele suunatud hea praktika juhend suuremahuliste reformide või halduskorralduse muudatuste ettevalmistamiseks (arvestades selles sealhulgas PPA moodustamise kogemust)

Riigikontrolli soovitused siseministrile (sh koostöös PPA peadirektoriga)

- analüüsida, kuidas mõjub „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ (STAK) eesmärkide elluviimisele ja siseturvalisusele laiemalt olukord, kus STAKi elluviimiseks lisaraha ei leita, ning lisada see hinnang STAKi.
- kujundada 2016. aastal Vabariigi Valitsuse ametlik seisukoht Politsei- ja Piirivalveameti keskmise töötasu soovitud taseme kohta, lähtudes näiteks keskmisest palgast.
- tagada PPA struktuurile ja ülesannetele vastava personali pidev olemasolu (palgatingimuste parandamine, piisav koolitustellimus ja lihtsam võimalus mujalt PPA-sse tööle asuda, PPA ülesannete üle vaatamine).

Riigikontrolli soovitused PPA peadirektorile

- analüüsida nooremate töötajate lahkumise põhjuseid ning leida alternatiivseid võimalusi, kuidas ametist lahkujate arvu vähendada.
- suurendada PPA töötajate teadlikkust organisatsioonisisestest karjäärivõimalustest ning soodustada ja motiveerida töötajate roteerumist.

- Tänan!