

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus

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

Head lugejad

Eestis registreeritakse vähem kuritegusid kui kümme aastat tagasi, vähem saab inimesi viga või hukkub ka liikluses. Võib öelda, et Eesti on muutunud turvalisemaks. Sellele viitavad suur osa Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) töö tulemuste hindamiseks kasutatavatest näitajatest kui ka inimeste turvalisustunnet käsitlevate uuringute tulemused. See on trend, mis viib meid järjest kaugemale suure kuritegevusega 1990. aastatest.

Turvalisus koosneb kahest osast. Ühelt poolt on see tunnetus – usk sellesse, et meie suuremal või vähemal määral mugav igapäevaelu sellisena säilib. Teisalt on turvalisus aga ka võimalike intsidentide ennetamine ja reaalne kaitstus, kui midagi juhtub. Esimene ei püsi ilma teiseta, seepärast on tähtis, et lisaks igapäevasele turvalisuse tagamisele oleks maandatud ka riskid võimalike kriiside toimumise korral. Järjest enam teadvustavad inimesed turvalisust kui meist igauhe vastutust, kuid lisaks sellele seostab suurem osa inimestest turvalisusega ka Politsei- ja Piirivalveameti tegevust. Seega on ka PPA käekäik tihedalt seotud turvalisuse mõlema poolega.

Seekordses auditis on Riigikontroll heitnud pilgu PPA sisseellu, et vaadata, kuidas toimus asutuse loomine, ja hinnata PPA eeldusi toimida sarnaselt praegusega ka edaspidi.

Kuus aastat tagasi toimus Eesti suurim asutuste ühendamine. Tekkis 6000 töötajaga Politsei-ja Piirivalveamet. Asutuste ühendamist planeeriti ja valmistati pikalt ette, kuid nagu alati läks lõpuks kiireks – ühendamistempot survestas ka majanduskriis. Osa plaanitud jäi ühendamise hetkeks tegemata. Nii jätkub ka veel nüüd töö ühendamise eesmärkide täitmiseks.

Ühendasutusena toimiva PPA pidamiselt on riik kõvasti raha kokku hoidnud, seda eriti inimeste pealt. Seda aga ühendamise plaanis ei olnud – seaduseelnõu seletuskirjas oli selge sõnaga öeldud, et personalikulude arvel kokkuhoidu ei plaanita. Enne asutuste ühendamist oli küll plaanis vähendada tugiteenistujate hulka, kuid sooviti neid ümber õpetada või nende palkadest vabanenud raha suunata töötajate palkamiseks põhitegevustes. PPA ongi tugiteenuseid osutavate inimeste arvu edukalt vähendanud – tugiteenistujate arv on perioodil 2008–2015 vähenenud suisa 56%. Samas vähenesid aga ka politseinike, piirivalvurite ning kodakondsus- ja migratsiooniametnike tööjõukulud. Seejuures tuli PPA-l personalikulusid kokku tõmmata märksa enam kui mujal avalikus sektoris.

Ametit tuleb tunnustada tehtud töö eest organisatsiooni arendamisel. Asutus on läinud efektiivsemaks, kuid vähenenud on ka igapäevaselt PPA põhitegevusega hõivatud inimeste arv. Praegu on asutuses tööl umbes 5000 inimest, seda on 1000 võrra vähem kui 2010. aastal. Isegi PPA suurusega organisatsiooni jaoks on selline vähenemine suur, kuid asutus paistab toimivat, justkui midagi ei oleks muutunud. See tundub võimatu. See ongi peaaegu võimatu. Tegelik personalipuudus ei paista enamasti välja.

Riigikontroll prognoosis PPA personalimuutusi kuni aastani 2025 ja see analüüs näitab, et tegelikult on asutus hädas – töötajaskond väheneb märgatavalt edaspidigi, järgnevate aastatega üle 1700 inimese võrra. Otse välja öeldes tähendab see, et PPA ei suuda tulevikus enam neile pandud ülesandeid täita. See on probleem, millega tuleb tegeleda kohe.



Alar Karis
riigikontrolör

19. aprill 2016

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus

Kas ühendasutuse loomisega on saavutatud kokkuvõid ja teenuse kvaliteedi paranemine?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Auditi eesmärk oli hinnata Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) reformide juhtimise ja elluviimise tulemuslikkust, reformide mõju PPA teenuste kvaliteeti iseloomustavatele näitajatele ning seda, kas reformid on loonud eelduse teenuste taseme säilitamiseks või parandamiseks tulevikus.

Auditis keskenduti PPA moodustamise ettevalmistusele ja sellele järgnenud perioodile kuni aastani 2015.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

PPA on Eesti suurim riigiasutus, kus töötab üle 5000 inimese ning mille tegevus puudutab kõiki Eestis viibivaid isikuid. PPA tegeleb nii avaliku korra tagamise ja süütegude menetlemise kui ka kodakondsuse määramise, dokumentide väljaandmise ja piiri valvamisega nii maal kui ka merel. PPA valvab ka Euroopa Liidu ja Schengeni lepingu järgset välispiiri, andes sellega panuse Euroopa sisejulgeoleku tagamisse.

PPA eelarve 2016. aastal on 174,3 miljonit eurot. See moodustab Eesti riigieelarvest 1,97%.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ühendamine olnud tõhus, kuna tugiteenistujate osakaal on vähenenud ning PPA avalikke teenuseid iseloomustavate näitajate tase ei ole muutunud või on paranenud. PPA personali edasise vähenemise või vähendamisega kaasnevaid riske ja mõju siseturvalisusele tervikuna ei ole seni põhjalikult analüüsitud.

Siiski esines kolme asutuse ühendamisel mitmeid vajakajäämisi, mistõttu on 2006. aastal alanud ühendamine kestnud seniajani. Kõige olulisem puudus seisnes selles, et asutuste ühendamisel keskenduti põhiliselt kokkuvõide ja kolme asutuse liitmiseks vajalikule õigusloomele. Liidetavate asutuste ülesannete ja avalike teenuste kvaliteedi ning mahuga PPA moodustamisel tegeleda ei jõutud.

- **Kolme asutuse ülesandeid ja avalike teenuste kvaliteeti puudutavad eesmärgid jäid ühendamisel tähelepanu alt kõrvale.** Sisulised eesmärgid olid sõnastatud väga üldiselt, mistõttu ei olnud selge, millist kasu ühendamine riigile toob. Lisaks nappis aega, sest alates 2008. aasta algusest, kui valitsuskabineti nõupidamisel PPA moodustamisele heakskiit anti, jõuti tegeleda ainult kolme liidetava asutuse tugifunktsioonide ühendamise ja õiguskeskkonna ettevalmistamisega. PPA ülesandeid ja avalikke teenuseid

puudutavate eesmärkide elluviimiseni jõuti aastaid hiljem pärast asutuse moodustamist.

- **Kolme asutuse tugifunktsioonide ühendamisest tulenenud kokkuhoiuga seotud eesmärgid täideti osaliselt.** Ühendamise tulemusel loodeti saavutada kokkuhoid kinnisvarakuludelt, tehnika soetamiselt ja haldamiselt. Samuti sooviti vähendada tugiteenistujate osakaalu töötajaskonnast nii, et töötajate koguarvu ei vähendata. PPAs on kokkuhoid saavutatud kinnisvara ruutmeetrite vähendamise pealt töötaja kohta ja maismaasõidukite kulude kaudu. Vähendatud on ka tugiteenistujate osakaalu kogu PPA töötajaskonnast.

Vastupidi plaanitule on rahaliselt saavutatud suurim kokkuhoid tööjõukuludelt, mis olid ka 2015. aastal PPAs ligi 8% väiksemad kui kolmel ühendatud asutusel kokku 2008. aastal. See on olnud võimalik seoses töötajate arvu olulise vähenemisega. Tähtsat rolli mängis selles 2008. aastal alanud majanduskriis, mis tõstis efektiivsuse kasvu ja kokkuhoiu esiplaanile.

- **PPA personali vähenemise mõju ülesannete täitmisele ja avalike teenuste osutamisele ei ole põhjalikult hinnatud. PPA töötajate vanuselisest struktuurist tulenev personali väga tõenäoline jätkuv vähenemine võib juba oluliselt kahandada PPA võimekust tulevikus praegusel tasemel ülesandeid täita ja teenuseid pakkuda.** 2015. aasta lõpuks oli PPAs 1000 töötajat vähem kui 2010. aastal, kui ühendasutus tööd alustas. Seniste PPAsse tööle asumiste ja sealt lahkumiste trendide jätkudes suureneb kümne aasta perspektiivis oluliselt PPA töötajate keskmine vanus ja pensionile minejate arv. Kui PPAsse tööle tulijate (sh Sisekaitseakadeemia lõpetamise järel) ja PPAsst ise lahkujate arv jääb viimaste aastate keskmisele tasemele, siis ainuüksi pensionile minejate arvu prognoositav iga-aastane kasv tähendab, et aastaks 2025 on PPAs töötajaid 30% vähem kui praegu.
- **Auditi käigus hinnatud PPA avalike teenuste tase on perioodil 2009–2015 püsinud kas sama või paranenud.** Auditis valiti välja 11 PPA avalikku teenust ja analüüsiti 33 neid teenuseid iseloomustavat näitajat, mille kohta olid võrreldavad andmed olemas. Ajavahemikul 2009–2015 püsis 16 näitajat muutumatuna ja 17 paranes. Analüüsi käigus selgus, et suuremalt osalt mõõdetakse nende näitajate abil PPA tööks vajaliku ressursi olemasolu. Mitmete hinnatud näitajate vahetu mõju PPA tegevusele oli kaudne või puudus üldse. Seega ei olnud järjepidevate näitajate puudumise tõttu võimalik hinnata PPA teenuste kvaliteeti ja mõju tervikuna, vaid tuli piirduda üksikute teenuseid iseloomustavate näitajate hindamisega.
- **Vabariigi Valitsus kinnitas 26.02.2015 „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ (STAK), mis 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. Samuti ei ole STAKis analüüsitud, milline on arengukava vähemas mahus rakendamise mõju eesmärkide elluviimisele ja siseturvalisusele laiemalt.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontroll soovitas riigisekretäril koostöös riigihalduse ministriga koostada PPA moodustamise kogemusest lähtudes ministeeriumidele suuremahuliste reformide ja muudatuste ettevalmistamise hea praktika juhendi, mis annaks suuniseid reformide ettevalmistamiseks ning järelevalve korraldamiseks muudatuste elluviimise üle.

Siseministril koostöös Politsei- ja Piirivalveameti peadirektoriga soovitas Riigikontroll jälgida, et pidevalt oleks tagatud PPA-le püstitatud ülesannete täitmiseks vajalik töötajate arv. Seoses sellega soovitas Riigikontroll pöörata järjepidevalt tähelepanu PPA töö- ja palgatingimustele, Sisekaitseakadeemia õppekohtade täituvusele ja lõpetajate arvule ning teisalt kriitilise pilguga analüüsida PPA-le pandud ülesandeid. Riigikontroll soovitas kujundada ka Vabariigi Valitsuse seisukoha PPA keskmise töötasu soovitud taseme kohta ning valmistada ette konkreetsed sammud soovitud palgataseme saavutamiseks.

Samuti soovitas Riigikontroll siseministril analüüsida, kuidas mõjub siseturvalisuse arengukavas seatud eesmärkide täitmisele ja siseturvalisusele laiemalt arengukava alarahastatus, ning lisada see hinnang STAKi.

Riigihalduse ministri vastus: Rahandusministeerium nõustus põhimõtteliselt vajadusega koostada suuremahuliste reformide juhend ning võtab seda arvesse ministeeriumi 2016. aasta tööplaani uuendamisel. Universaalset juhendit kõikide muudatuste tarvis on ministri hinnangul küll keeruline teha, kuid seniste teadmiste ja kogemuse põhjal on võimalik anda teatud suuniseid.

Siseministri vastus: Siseministeerium andis teada, et paljude teemadega, mille kohta Riigikontroll tegi soovitusi, juba aktiivselt tegeletakse ning teemad, mis nõuavad lisaraha, sõltuvad riigieelarve lisarahastusest.

Siseministeeriumi valitsemisala personalistrateegias on mitmeid töötajate hoidmist, väärtustamist ja rahulolu suurendavaid tegevusi, näiteks paindlikud töötingimused, tervist toetav töökeskkond ja roteerumine. PPA töötajate palgatingimuste parendamiseks töötajate arvu enam vähendada ei saa ning kõik sisemised võimalused on ammendunud. Kuna raha eraldamine riigieelarvest valitsemisala eelarvesse sõltub riigi võimalustest, ei ole ministri arvates mõistlik fikseerida konkreetseid palgatasemeid, sest valitsusel ei pruugi olla võimekust kokkulepet täita.

Valminud on politsei ja piirivalve väljaõppe haridusmudel, mille kohaselt muutub õpe paindlikumaks ning mille puhul on arvestatud tööjõuvajaduse prognoosi. Siseministeeriumi tegevuskava kohaselt koostatakse 2016. aastal analüüs, kus selgitatakse välja eriteenistuslikku ettevalmistust eeldavad teenistuskohad.

Siseministeerium analüüsib pidevalt võimalusi vabastada politsei selliste ülesannete täitmisest, mis ei ole PPA põhiülesanded ning mida saaksid täita teised riigiasutused, kohalikud omavalitsused või erasektor. Siseministeerium on Justiitsministeeriumile esitanud ettepanekud süüteomenetluse lihtsustamiseks, mitmed neist on ka ellu viidud. Samuti on alustatud üldkasuliku töö korraldamise üleandmist kriminaalhooldussüsteemile. Siseministeeriumil on plaanis üle vaadata kõik senised väärtemenetluse aspektid, et menetlust oleks võimalik läbi

viia kiiresti ja efektiivselt. Vähem tähtsate õigusrikkumiste puhul tuleb suurendada mõjutusvahendina hoiatuste ja hoiatustrahvide rolli.

Siseministeerium leiab, et STAKi koostamisel loodi terviklik visioon siseturvalisuse valdkonna tegevustest, ressursivajadusest ja seostest teiste arengukavadega. STAKi eesmärk on suurendada igaühe panust turvalisusse ning vähendada muu hulgas survet sellele, et PPA reageerimisvõimekus peab kasvama. Siseministeerium soovib edaspidi suurendada arengudokumentide elluviimise võimekust. Ministeeriumi valitsemisala planeerimis- ja eelarvestamisprotsessi analüüs valmib 2016. aasta jooksul ning sealt tulenevaid soovitusi võetakse arvesse 2017. aasta tegevuse planeerimisel.

STAKi uuendamisel 2016. aastal täiendatakse ka elluviimise programme ning lisatakse rahalised vahendid eesmärkide elluviimiseks (baaseelarve, välisvahendid, lisavajadus). Hinnang puuduvate vahendite mõjule eesmärkide saavutamisele on võimalik samuti lisada. Siseministeerium on RES 2017–2020 koostamise raames lisaraha taotlenud. Igal aastal lisatakse programmidesse hinnang eesmärkide senise täitmise kohta, täiendatakse ja muudetakse tegevusi ning analüüsitakse, võetakse arvesse ja püütakse minimeerida arengukava alarahastatuse mõju.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: PPA nõustus üldiselt enamiku Riigikontrolli soovitustega.

PPA nõustus soovituselga parandada teenuste kvaliteedinäitajate seotust PPA tööga ja nende järjepidevust. PPA täiustab näitajate süsteemi pidevalt, arvestades PPA tegevusi ja muutusi keskkonnas.

PPA analüüsib pidevalt politseiametnike ja töötajate lahkumise põhjuseid. Lahkuvate teenistujatega viiakse läbi lahkumisintervjuu, mille käigus selgitatakse välja ka lahkumise põhjused. Tulenevalt nende analüüsist rakendatakse vajaduse korral ka organisatsioonilisi meetmeid. PPA teeb jätkuvalt jõupingutusi, et parandada politseiametnike palgatingimusi, eriti neil, kes töötavad madalamatel palgaastmetel.

PPA senine karjäärisüsteem ei ole soodustanud horisontaalse karjääri võimalusi ning roteerumist erinevate valdkondade vahel. Praeguseks on PPA asunud koos Sisekaitseakadeemiaga välja töötama uut haridusmudelit, kus on arvestatud ka horisontaalse karjääri vajadust ning roteerumist. Uus süsteem tähendab täiendusõppe mooduleid, mille läbimisel saaks kandideerida ametikohale teises valdkonnas. Uut süsteemi tutvustatakse põhjalikult kõikidele politseiametnikele.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	8
Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise protsess	8
Politsei- ja Piirivalveameti struktuuri muudatused	9
Rahvusvaheline praktika siseturvalisuse valdkonnas	10
Politsei- ja Piirivalveameti loomine ning tegevuse käimalükkamine 2006–2015	11
PPA moodustamisel jäid avaliku teenuse kvaliteeti puudutavad eesmärgid kõrvale	11
Kolme asutuse ühendamisega taotletud kokkuhoiu eesmärgid saavutati osaliselt	20
Politsei- ja Piirivalveameti teenuste kvaliteet	25
PPA töö tulemuste mõõtmine ei anna teenuste kvaliteedist selget pilti	25
PPA teenuseid iseloomustavate näitajate tase on ühendamise järel valdavalt paranenud	26
PPA varustatus tehnikaga on paranenud ja tehnika kasutamise intensiivsus kasvanud	28
Politsei- ja Piirivalveameti personali piisavus	29
PPA töötajaskond on ajavahemikul 2010–2015 vähenenud ja vananenud	29
Riigikontrolli soovitusel ning auditeeritute vastused	40
Auditi iseloomustus	44
Auditi eesmärk	44
Hinnangu andmise kriteeriumid	44
Riigikontrolli varasemaid auditeid siseturvalisuse valdkonnas	49
Lisa A. Politsei- ja Piirivalveameti loomisluug – olulisemad etapid	50
Lisa B. Piirivalveasutuste ning kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna asutuste staatus Euroopa Liidu ja Schengeni liikmesriikides oktoobris 2015	51
Lisa C. Politsei- ja Piirivalveameti tegevust ja prioriteete käsitlevad dokumendid	53
Lisa D. Politsei- ja Piirivalveameti tegevuse mõju „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ näitajatele	55
Lisa E. Sisejulgeolekuvaldkonna reformieelsed organisatsioonilised probleemid	57
Lisa F. Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisega kaasneda võivad riskid ja võimalikud tegevused nende maandamiseks	59
Lisa G. Auditis hinnatud Politsei- ja Piirivalveameti teenused	61

Valdkonna ülevaade

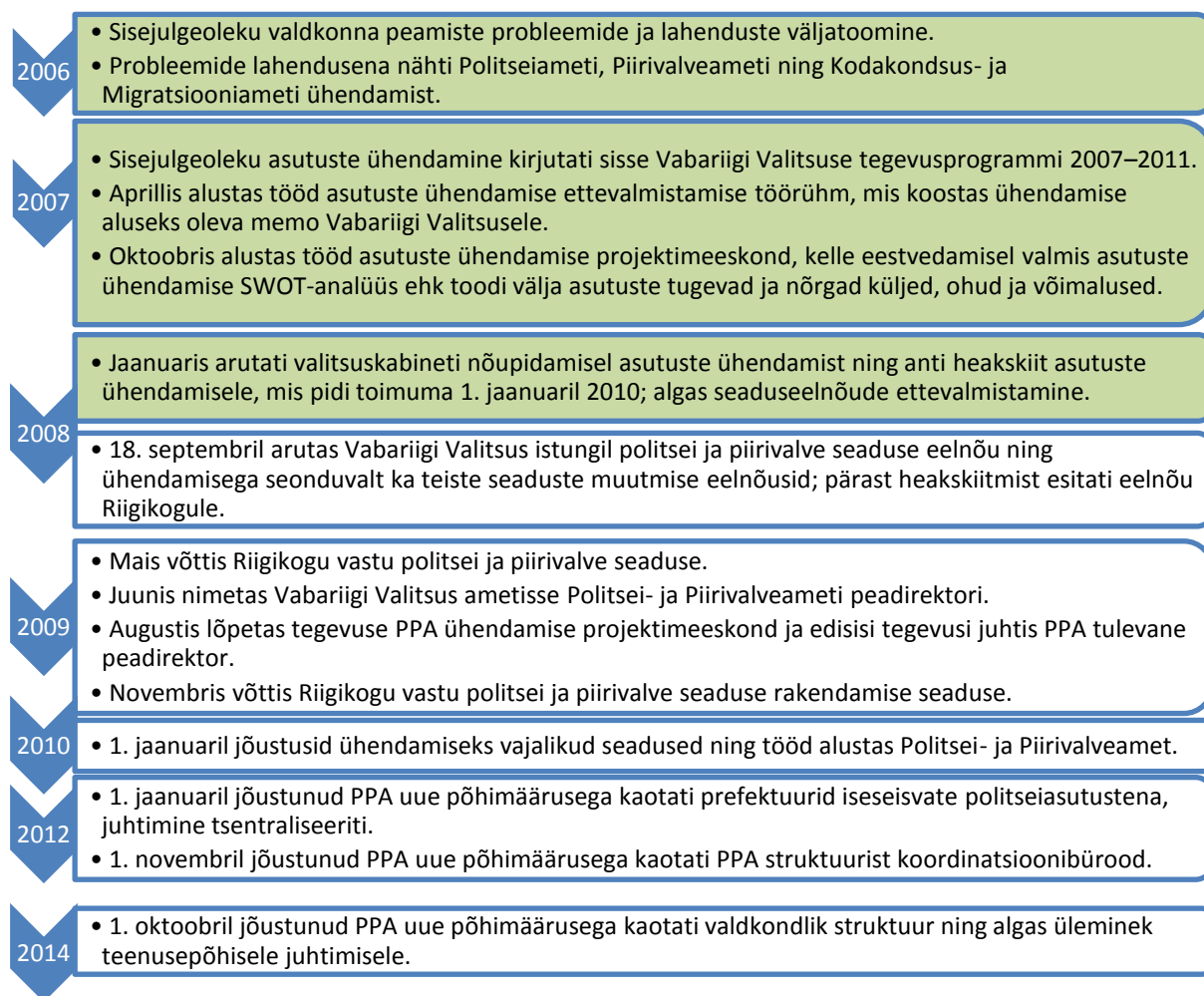
Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise protsess

1. Politseiameti (PA), Piirivalveameti (PVA) ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti (KMA) ühendamine on olnud seni üks suuremaid avaliku sektori organisatsioonide ümberkorraldamisi Eestis. PA, PVA ja KMA ühendamise ettevalmistamisega hakati konkreetsemalt tegelema 2006. aastal, mil oli teada, et Eesti liitub Schengeni viisaruumiga. Sellega kaasnes vajadus ühendada piirivalve, migratsiooni järelevalve ja politsei valdkond. Kuna migratsiooni järelevalve oli KMA ülesanne, oli see mõistlik liita loodava asutusega tervikuna.
2. Kolme asutuse ühendamise protsessi võib jaotada selle **ettevalmistamise perioodiks** (2006–2007) ning **elluviimise perioodiks** (pärast 31.01.2008). Protsessi alguseks saab pidada 2006. aastat, mil Siseministeeriumis selgitati välja siseturvalisuse valdkonna peamised probleemid ning lahendusena pakuti välja valdkonna asutuste liitmine.
3. 2007. aasta aprillis kutsuti kokku Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) loomise ettevalmistamiseks asutuste ühendamise töörühm, mida asus juhtima Siseministeeriumi kantsler, ning oktoobris esialgne projektimeeskond. Projektimeeskonna koostatud memo alusel anti 2008. aasta jaanuaris valitsuskabineti nõupidamisel heakskiit asutuste liitmisele, mis pidi toimuma 1. jaanuaril 2010. Sellele järgnes elluviimise protsess, mil tegeldi õiguslike aluste ja praktiliste tingimuste (eelarve, struktuur jm) loomisega projektimeeskonna koordineerimisel.
4. Kuigi PPA alustas 01.01.2010 tööd, kestab asutuste ühendamise protsess siiani. Näiteks jõustus oktoobris 2014 PPAs oluline muudatus: senine valdkonnapõhine struktuur muudeti funktsioonipõhiseks ning algas üleminek teenusepõhisele juhtimisele. Joonisel 1 on toodud ajavahemikul 2006–2014 toimunud olulisemad sündmused kolme asutuse ühendamise protsessis. Rohelise taustaga on eristatud PPA loomise ettevalmistav faas ning valge taustaga ühendamise elluviimise faas. Detailsemalt on protsess kirjeldatud aruande lisas (vt lisa A).

Teadmiseks, et

PPA valdkonnapõhise struktuuri puhul oli järgitud kolme liidetud asutuse põhiülesandeid eraldiseisvalt. Alates 2014. aasta oktoobrist jõustunud funktsioonipõhine struktuur järgib põhiülesandeid terviklikult, arvestamata varasema kolme PPAks liidetud asutuse ülesannete piire.

Joonis 1. PPA moodustamise ajakava 2006–2014



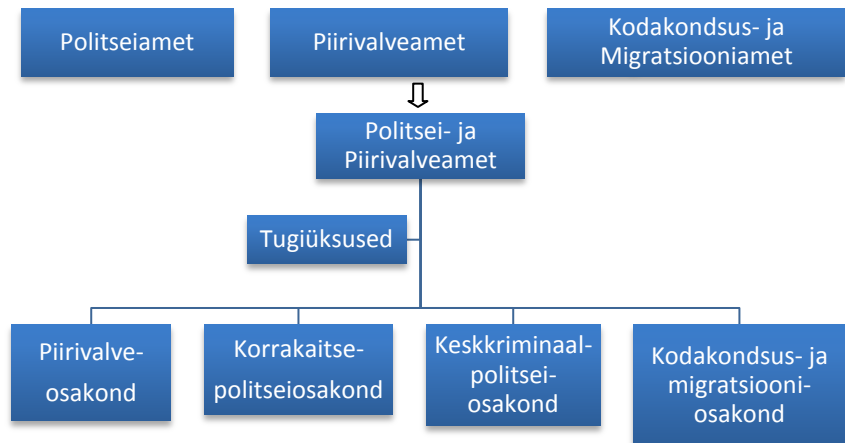
Allikas: Riigikontroll

Politsei- ja Piirivalveameti struktuuri muudatused

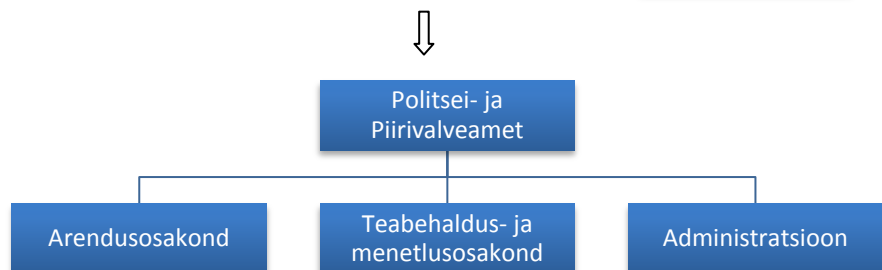
5. Politsei- ja Piirivalveameti loomise ja sellele järgnenud muudatustega on suurendatud organisatsiooni sidusust. 2010. aastal mindi üle valdkondlikule struktuurile: seniste ametite baasil moodustati osakonnad ning tsentraliseeriti tugifunktsioonid. 2014. aastal järgnes üleminek funktsioonipõhisele struktuurile, mis tähendas osakondade moodustamist teenuste alusel. Põhiteenused jagunesid kahe osakonna (arendus- ning teabehaldus- ja menetlusosakonna) vahel ning tugiteenused koondati administratsiooni alla. Struktuurimuudatused on üldistatult toodud alljärgneval skeemil.

Ametid enne 1. jaanuari 2010

PPA struktuur alates 1. jaanuarist 2010



PPA struktuur alates 1. oktoobrist 2014



Rahvusvaheline praktika siseturvalisuse valdkonnas

6. PPA moodustamise ettevalmistamisega seotud töörühmades oli suurimaks aruteluobjektiks varasema sõjaväelise taustaga piirivalve ja sisekaitsetaustaga politsei ühendamine. Muu hulgas tutvuti teiste riikide praktikaga ehk sellega, kuidas on Euroopa Liidu ja Schengeni viisaruumi liikmesriikides lahendatud siseturvalisuse valdkonna juhtimine.

7. Euroopa Liidu liikmesriikide praktika siseturvalisuse valdkonna asutuste staatuse suhtes on erinev. 28 liikmesriigist 16-s on piirivalve funktsioon koondatud politseiasutusesse. 12 riigis ei ole piirivalvet politseiga ühendatud, neist 10 riigis on piiri valvamine eraldiseisva asutuse pädevuses, ühes riigis (Rootsi) on piirivalve ühendatud tolliga ning ühes riigis (Portugal) kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asutusega.

8. Kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asutused on Euroopa Liidu liikmesriikides pigem iseseisvad või ministeeriumi struktuuriüksused. 28 liikmesriigist 8-s on kodakondsuse ja migratsiooni valdkond ühendatud politseilise asutusega ning ühes liikmesriigis (Portugal) ühendatud piirivalvega. Iga Euroopa Liidu liikmesriigi kohta on esitatud vastav ülevaade lisas B.

Politsei- ja Piirivalveameti loomine ning tegevuse käimalükkamine 2006–2015

PPA moodustamisel jäid avaliku teenuse kvaliteeti puudutavad eesmärgid kõrvale

9. Asutuste ühendamine eeldab, et ühendamine on kaalutletud otsus, mis on põhjalikult ette valmistatud ning võimaldab veenduda ühendamise kasu kaasnevas kasus ja selle teostatavuses.

10. Riigikontroll hindas, kas

- ühendamisele olid püstitatud eesmärgid, mis annavad vastuse, millist reaalselt kasu ühendamise riigile ja inimestele taotleti;
- ühendamise riskid ja nende maandamise meetmed olid välja selgitatud;
- koostati ühendamise eesmärkide elluviimise tegevuskava, kus oli arvestatud ühendamise kaasneva võimalike riskide, määratud kindlaks ülesannete jaotus, vastutus ning elluviimise ajakava.¹

11. Audit näitas, et kuigi PPA loomist planeeriti aastatel 2006–2007 põhjalikult, kasutati seda teadmist hiljem osaliselt. 2008. aastal andis valitsuskabinet heakskiidu ühendasutuse loomisele, kuid eesmärgid PPA avaliku teenuse kvaliteedile ja osutamise mahule olid kirjeldatud ainult üldisel tasemel. Täpsemad suunised siseministrile puudutasid vaid ühendamise enda ja selle eelduseks olevate õigusaktide kooskõlastamiseks ja Vabariigi Valitsuse istungile esitamise tähtaegu. PPA moodustamise elluviimisel (2008–2009) tegeldi ainult konkreetsete eesmärkidena püstitatud õiguskeskkonna loomise ja tugiteenuste ühendamise. Tagantjärele on võimalik anda hinnang, et PPA kuue tegutsemisaasta jooksul on suures osas täitunud ka PPA moodustamisele püstitatud üldisel tasemel kirjeldatud avalikke teenuseid puudutavad eesmärgid.

Kolme asutuse ühendamise ettevalmistamise etapi (2006–2007) lõpuks formuleeritud eesmärkide põhjal ei olnud selge, millist kasu ühendamine riigile toob

12. 2006. aastal alustati Siseministeeriumi vedamisel siseturvalisuse valdkonna probleemide väljaselgitamist (vt lisa D). 2007. aasta kevadel jõudis Politseiameti (edaspidi PA), Piirivalveameti (edaspidi PVA) ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti (edaspidi KMA) ühendamise kavatsus Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi. Seejärel moodustas siseminister töörühma, mille ülesanne oli jätkata siseturvalisuse probleemide selgitamist ning koostada ülevaade rahvusvahelisest kogemusest, kolme asutuse ühendamise vajalikkusest, riskidest ja muust korralduslikust küljest. 2007. aasta sügisel koostati asutuste ühendamise kohta ka SWOT-analüüs².

13. Auditi käigus kogutud info näitab, et ühendamise ettevalmistamine oli piisavalt põhjalik. Samas ei olnud ettevalmistusetapi lõpus valitsuskabineti nõupidamisel heakskiidu saamise ajaks kolme asutuse

¹ Hinnanguteni jõudmise meetodika on toodud aruande lõpus, osas „Auditi iseloomustus“.

² SWOT-analüüs on vahend, mille abil analüüsitakse muu hulgas organisatsiooni tugevaid (*strengths*) ja nõrku (*weaknesses*) külgi ning võimalusi (*opportunities*) ja ohte (*threats*).

ühendamise eesmärgid formuleeritud ja koondatud selliselt, et oleks selge, milliseid muudatusi oodati loodava ühendameti teenuste kvaliteedis ja osutamise mahus. Tabelis 1 on toodud kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed eesmärgid, mis on Riigikontroll koondanud, lähtudes valitsuskabineti 31.01.2008. a nõupidamiseks koostatud memorandumist ja siseministri ettekandest ning hilisematest õigusaktide seletuskirjadest.

14. Tabelis 1 on poolpaksus kirjas need eesmärgid, mida on võimalik seostada PPA avaliku teenuse parandamisega, ja tavakirjas need, mis puudutavad tugifunktsioone, mastaabiefekti ja juhtimiskvaliteeti. Tehtud analüüside ja intervjuude põhjal on tabelisse lisatud ka Riigikontrolli hinnang eesmärkide saavutamisele 2015. aasta seisuga.

Tabel 1. Kolme asutuse ühendamisele seatud eesmärgid ja Riigikontrolli hinnang nende saavutamisele 2015. aasta seisuga

PPA moodustamise üldised eesmärgid	Täpsemad eesmärgid	Eesmärgi elluviimise seis 2015*	Täpsustused
Kodanikule suunatud teenuste kvaliteet ja ühetaolisus	1. Nn ühe akna kontseptsioon : üks terviklik kliendisõbralik teeninduskeskkond on odavam kui arendada eraldi mitme asutuse teenindusüksusi		Kontseptsioon hõlmab teenuseid, milles kasutatakse teenindusletti; alates 2014. aastast saab relvaloa taotluse esitada igas PPA teeninduspunktis; võimaluse korral tahetakse sellega liita ka teiste riigiasutuste teenuseid
	2. Lihtsam asjaajamine ja suhtlemine : elanikel lihtsam suhelda asutustega		Teenuste kliendikeskus on pidevalt arenev valdkond, mis on PPAs prioriteetne; edasine tegevus peab hõlmama võimalikult palju e-lahenduste ja alternatiivsete kanalite kasutamist
Avaliku korra rikkumiste ja teiste väärtegude üldarvu vähenemine ning kuritegude tulemuslikum kohtueelne menetlemine	3. Parem nähtavus korrakaitstes : ühispatrullid ning politsei ja piirivalve ressursside liitmine		Politsei ja piirivalve ühispatrullid toimuvad ja piirivalvureid on arvestatud lisaressursina korrakaitstes; koos PPA töötajate üldise vähenemisega on kahanenud ka patrullpolitseinike arv
	4. Piirivalve kaasamine korrakaitse		Piirivalvele on antud korrakaitsega võrdsed õigused ja pädevus; personaliressursi planeerimine ja kasutamine on paindlikum
	5. Väärtegude menetluse koondamine korrakaitse valdkonda		Toimub teenuste keskne planeerimine ja koordineerimine
	6. Kuritegude menetluse koondamine kriminaalpolitsei valdkonda		Toimub teenuste keskne planeerimine ja koordineerimine; menetlemine ise on osaliselt antud tagasi politseijaoskondade uurimisrühmadele
Piiratud ressursi optimaalne rakendamine turvalisuse tagamisel	7. Mastaabiefekt: materiaalsete ressursside ja tehnoloogia kasutamisel ning hankimisel saavutatakse kokkuhoid		On olemas varade ülevaade, mis võimaldab ressursside riskasutust; samas on näiteid, kus keskselt hangitud tooted või teenused on osutunud oodatust kallimaks
	8. Tugitegevuse efektiivsuse suurenemine : põhi- ja tugiteenistujate suhe muutub esimeste kasuks		Põhitegevusega hõivatute osakaal kogu töötajaskonnast on suurenenud
	9. Tugiteenuste optimeerimise pealt saadav kokkuhoid suunatakse põhitegevusse : kokku hoitav 6,4–7,6 miljonit eurot võimaldab palgata 300–400 täiendavat politseiniku/piirivalvurit		Eesmärgi täieliku täitmise muutis võimalikuks majanduslangus ja sellega seotud kärped; eesmärk võimaldas vältida suuremat personali vähendamist põhitegevuses (ilma tugiteenuste optimeerimiseta oleks kärbe tulnud teha põhitegevuse arvelt)

Valdkondlik juhtimispädevus ja standardiseeritud kvaliteet	10. Kiirem tegutsemine kriisisituatsioonides: lihtsam läbi viia inimressursimahukaid operatsioone		Ühendasutusega on kaasnenud keskne juhtimine, mis on ennast tõestanud suurte sündmuste edukal läbiviimisel (nt eurole üleminek ja Barack Obama visiit)
	11. Piirivalve ülesandeks piiriäärsete maapiirkondade avaliku korra tagamine		Piirivalvele on antud korrakaitsega võrdsed õigused ja pädevus
	12. Rotatsioon ja karjäär: laiemad organisatsioonisisese arenguvõimalused (sh rotatsioon)		Tegu oli eesmärgiga, millel praktilist vajadust ja sihti ühendamise protsessis ei olnud; suunatult ja intensiivselt ei ole sellega PPAs tegeldud; PPA peab teemat siiski oluliseks
	13. Protsessikeskne vaade: läbimõeldud protsessid ennetusest kuni karistuspoliitika rakendamiseni		Alates oktoobrist 2014 on teenusepõhise juhtimise juurutamisega võetud eesmärgiks iga teenuse puhul omada protsessist ülevaadet, praegu on see arengufaasis
	14. Ühtsel riski- ja mõjuanalüüsil baseeruvad juhtimisotsused		Seni erinevates asutustes olnud valdkonnad on koondatud ühtsesse juhtimisprotsessi
	15. Kvaliteetne tugiteenus (hõlmab nt ühise strateegia, juhtimisplaani, koolitusplaani koostamist, siseauditiit)		Tugiteenused on muudetud ühiseks; strateegilise tasandi eesmärgid on sõltunud valitsuse ja ministrite rõhuasetustest ning neid on sageli muudetud, mistõttu ei ole PPA peadirektor alati saanud pikemaajalisi juhtimisotsuseid teha; PPA-l endal organisatsiooni pikemaajalist strateegiat pole. PPA tegevuse põhiline alus on Siseministeeriumi kantseri kinnitatud üheaastane tegevuskava
	16. Selge vastutusahel: ühtne teenus tagab PPA tervikliku arengu kogu riigis		Eesmärki pole saavutatud, kuid teenusepõhise juhtimisega tahetakse liikuda selles suunas, kuigi regionaalsed eripärad tingivad teatud erisused nt ressurssides; tuleb tagada menetlusprotsessi ühtlane kvaliteeditase kogu riigis

* Värvide selgitus: roheline – eesmärk on saavutatud, kollane – eesmärk on saavutatud osaliselt, punane – eesmärki ei ole saavutatud.

Allikas: 31.01.2008. a valitsuskabineti nõupidamise memorandum ja siseministri ettekanne, õigusaktide seletuskirjad, Riigikontrolli analüüs

15. Riigikontrolli hinnang eesmärkide täitmisele näitab, et kolme asutuse ühendamisele seatud eesmärgid ei ole kuue tegutsemisaasta jooksul (2010–2015) täielikult ellu viidud. Samas ei võimalda need eesmärgid täpselt hinnata, millist kaugemat mõju asutuste liitmisest konkreetselt näha sooviti. Kõige selgem eesmärk erinevate dokumentide põhjal oli **politsei parem nähtavus korrakaitstes**, mida sooviti tagada nii piirivalvurite kaasamisega korrakaitse piiriäärsetel aladel kui ka tugiteenuste optimeerimisest saadava lisaressursiga. Üldise põhimõttena sõnastati ka materiaalsete ressursside ja tehnoloogia riskasutamisest loodetav maastaabiefekt ja efektiivsuse suurenemine. Piirivalve valdkonda puudutas vaid korrakaitse funktsiooni tugevdamise eesmärk. Eesmärgid kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna avaliku teenuse kohta puudusid üldse.

16. PPA moodustamisele püstitatud kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid eesmärgid kirjeldati ainult üldisel tasemel ning need sisaldasid vähe mõõdetavaid või selgelt mõistetavaid soovitavaid tulemusi. Üldiselt sõnastatud eesmärgid ei andnud kolme asutuse ühendamise elluviijatele, ühendatavate asutuste töötajatele, hiljem PPA juhtkonnale ega avalikkusele piisavat arusaama, millist tulemust asutuste ühendamise täpselt taotleda sooviti.

Kolme asutuse ühendamise riskid ja nende maandamise meetmed olid hästi välja selgitatud

17. Kolme asutuse ühendamise kaasnevad riskid selgitati välja PPA moodustamise ettevalmistamise etapis. 2007. aastal toodi esimese hindamise käigus riskidena välja järgmised murekohad:

- **ebapiisav teavitamine muudatuste käigust** ning paranevatest tingimustest nii organisatsioonile kui partneritele. Teavitamise olulisust muudatuse käigus hinnati esimeseks võtmeteguriks;
- **IT-taristu valmimise hiline mine.** Ühendasutuse IT-struktuur on vaja valmis ehitada enne ühendasutuse käivitumist. Seda hinnati muudatuste käigus teiseks võtmeteguriks;
- **ühendatavate asutuste töötajate vähene kaasamine.** Kaasatus võimaldab muudatuse negatiivseid aspekte kiiremini ületada.
- **ühtse õiguskeskkonna valmimise viibimine.** See oli uue asutuse käivitumise vältimatu eeldus.

18. Riske puudutas ka 2007. aasta sügisel tööd alustanud kolme asutuse ühendamise projektirühm oma analüüside koostamisel. Detailsemalt oli riske ja nende maandamist kajastatud 31.01.2008. a valitsuskabineti nõupidamise memos (vt lisa E). Kolme asutuse ühendamise riskid ja nende maandamise meetmed olid ühendamise ettevalmistamise käigus kaardistatud.

Kolme asutuse ühendamise elluviimisel 2008–2009 jätkus tähelepanu ainult õigusloomele ja tugifunktsioonide ühtlustamisele

19. Kui kolme asutuse ühendamisele anti 31.01.2008 valitsuskabineti nõupidamisel heakskiit, sai Siseministeerium suuniseks liita Politseiamet, Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooni amet üheks asutuseks alates 01.01.2010. Konkreetseid tähtjaid anti ka ühendamiseks vajalike õigusaktide, s.t Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõude kooskõlastamise ja Vabariigi Valitsuse istungile esitamise kohta. Rohkem konkreetseid suuniseid Siseministeerium valitsuskabineti nõupidamiselt ei saanud. Täpsem PPA moodustamise eesmärkidest lähtuvate tegevuste planeerimine jäi Siseministeeriumi kujundada.

20. Kolme asutuse ühendamise üldisel tasemel kirjeldatud eesmärgid ning valitsuskabineti ainult ühendamise tähtaega ja õigusloomet puudutavad suunised tingisid selle, et 2008. aasta veebruaris valminud PPA moodustamise tegevuskava sisuks sai politsei ja piirivalve seaduse väljatöötamine ja ligi 500 rakendusakti loomise või muutmise ettevalmistamine. Ühendasutuse avaliku teenusega seotud eesmärkide elluviimist tegevuskavas otseselt ei käsitletud.

Tugifunktsioonid – PPA põhitegevust ehk siseturvalisuse tagamist toetavad funktsioonid, nt finants- ja personalijuhtimine, kommunikatsioon, haldus ja logistika

21. PPA moodustamise elluviimise rõhuasetus oli selgelt **tugifunktsioonide** ühendamisel ja õigusloomel. See nähtub pärast valitsuskabineti nõupidamisel heakskiidu saamist moodustatud töörühmadele³ ja alatöörühmadele pandud ülesannetest.

22. Auditi käigus tehtud intervjuudest võtmeisikutega selgus samuti, et ühendamise elluviimise käigus jõutigi tegeleda vaid tugiteenuste ühendamise ja optimeerimise ning õigusloome ettevalmistamisega.

³ PPA ühendamise elluviimisega tegelenud töörühmi moodustati ja muudeti järgmistel kuupäevadel: 15.02.2008, 08.05.2008, 23.10.2008, 19.01.2009 ja 14.08.2009. Siseministri moodustatud töörühmade kirjeldus on toodud PPA loomise protsessi kirjeldavas lisas A.

23. Kuna PPA moodustamise töörühmadele seati tugifunktsioonide ühendamise ja õigusloome ülesanne, jäid lõpuni maandamata asutuste ühendamise kaasneda võivad riskid, mis olid seotud loodava PPA avalikku teenust puudutavate eesmärkidega. Seetõttu ei õnnestunud piisavalt ka asutuste töötajate kaasamine ja teavitamine. Töötajatele jäi paljuski arusaamatuks, millist kasu asutuste liitmine annab. Poolteist aastat pärast ühendamist (2011. aastal) PPAs korraldatud sisekommunikatsiooniuring näitas, et teave, millest PPA töötajad kõige enam puudust tundsid, puudutas juhtimisotsuste kujunemist, selgitusi ja põhjendusi, tulevikuplaane, muudatuste lõppeesmärke ning igapäevase töö ja palgaga seonduvat.

24. Kolme asutuse ühendamise põhjustega pidas end sisekommunikatsiooniuringu järgi kursis olevaks 58% ja kursis mitteolevaks 34% PPA töötajatest. Töötajad pidasid ühendamise põhjuseks peamiselt tugivaldkondade kokkuliitmist (70% vastajatest), mitte avalike teenuste parandamist. Enamus vastajatest (62–79%) ei osanud välja tuua ühtegi liitumisejärgset positiivset muutust.

25. Kolme asutuse ühendamisel aastatel 2008–2009 tegeldi ainult politsei-, piirivalve- ning kodakondsus-migratsiooniautustute õiguskeskonna ettevalmistamise ja tugifunktsioonide ühendamise. Kolm asutust ühendati formaalselt 2010. aasta 1. jaanuaril, mil alustas tööd Politsei- ja Piirivalveamet. Asutuste ühendamisele seatud avalikku teenust puudutavate eesmärkide kõrvalejäämine protsessist on kaasa toonud veel mitmeid muudatusi perioodil 2010–2015. Sellel perioodil on muutunud organisatsiooni struktuur ja üksuste vastutuse jaotus. Väiksemate ümberkorraldustega on kaasnenum ka töötajate ülesannete muudatused ning erinevas mahus koondamised.

26. Viimased suuremad muudatused tehti 2014. aasta 1. oktoobril, mil PPA alustas üleminekut teenusepõhisele juhtimisele ning turvalisuse tagamisel ja süütegude menetlemisel suurendati maakondlike [politseijaoskondade](#) vastutust. Muudatused hõlmasid ka piirivalve [kordonite](#) struktuuri.

27. Lisaks sellele, et PPA moodustamise protsessi käigus jäid avaliku teenuse kvaliteeti puudutavad eesmärgid protsessist kõrvale, puudus kuni 2015. aastani siseturvalisuse valdkonna ühtne arengukava, millest kolme asutuse ühendamise elluviijad oleksid saanud lähtuda.

28. Siseturvalisuse valdkonda suunasid kolme asutuse ühendamise käigus paljud erineva taseme strateegiad, arengukavad, tegevuskavad ja plaanid. Pikema kui üheaastase perspektiiviga arengudokumente, mis seda tegevusvaldkonda suunasid, oli ühendamise ajal ligikaudu 20. Aastaks 2016 ei ole nende arv oluliselt vähenenud. Ülevaade PPA tegevust 01.01.2016. a seisuga suunavatest ja mõjutavatest dokumentidest on antud auditi lisas C.

29. Ajavahemikul 2010–2015 olid tähtsamateks siseturvalisuse valdkonna, sealhulgas PPA tegevust suunavateks dokumentideks Riigikogus vastu võetud „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ ning Siseministeeriumi nelja-aastane valitsemisala arengukava (edaspidi VAAK). VAAK oli kuni 2015. aastani PPA üheaastase tegevuskava koostamise otsene alus. VAAKis ei olnud tegevusi seostatud eelarvega.

Asutuste ühendamisele seatud liiga üldiste eesmärkide tõttu on tehtud järjepidevalt suuri muudatusi ka pärast 2010. aastat

Politseijaoskonnad – prefektuuri allüksused, mida on igas maakonnas vähemalt 1. Alates 01.10.2014 on igas prefektuuris (v.a Põhja) suurema vastutusega juhtivjaoskond (kokku Eestis 3 juhtiv- ning 15 tavalist jaoskonda).

Kordonid – Põhja, Lõuna ja Ida prefektuuri allüksused, mille vastutada on kindlas piirkonnas riigipiiri valvamine. 01.10.2014 muudeti osa kordonitest teenistuskohadeks (kokku Eestis 6 kordonit ja 8 teenistuskohat).

Siseturvalisuse valdkonda tervikuna, sealhulgas PPA tegevust on suunanud väga paljud arengu- ja tegevuskavad, kust on puudu pikemaajaline rahastamismudel

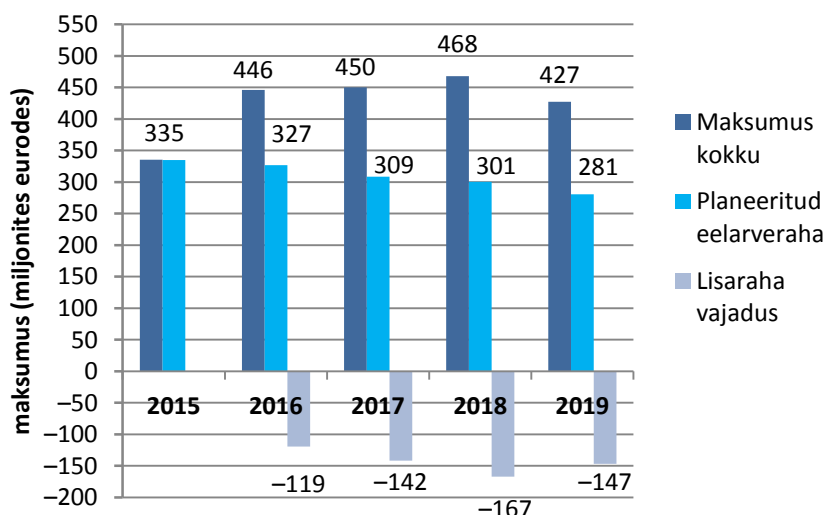
Siseturvalisuse arengukavas 2015–2020 on koondatud valdkonna eesmärgid üheks tervikuks

Siseturvalisuse arengukava – arengukava, mis koondab siseturvalisuse poliitika kujundamise ja elluviimisega seotud teemad ning viib ellu Riigikogu vastu võetud siseturvalisuse poliitika põhiluseid; arengukava elluviimist koordineerib Siseministeerium.

30. Alates 2015. aastast on siseturvalisuse valdkonna olulisemaks arengudokumentiks Vabariigi Valitsuses kinnitatud „**Siseturvalisuse arengukava 2015–2020**“ (edaspidi STAK) ja selle elluviimise programmid. Selles on üritatud arengukavade süsteemi siseturvalisuse valdkonnas lihtsustada, koondades teistest kavadest kokku valdkonna eesmärgid, meetmed ja tegevused. Jätkuvalt kehtivad ka varasemad dokumendid ja STAKi valmimise tulemusel ei ole strateegiliste dokumentide arv vähenenud. STAKis on aga antud terviklik ülevaade siseturvalisuse valdkonna strateegilistest eesmärkidest ja see arengukava on alates 2015. aastast PPA üheaastase tegevuskava koostamise alus.

31. Erinevalt VAAKist on STAKi elluviimise igal programmil olemas finantseerimisplaan. Samas nähtub sellest, et STAKi programmide elluviimiseks on vaja oluliselt rohkem raha, kui seda on praegu planeeritud. STAKi rakendusplaani järgi on igal aasta puudu keskmiselt 1/3 arengukava programmide elluviimiseks vajaminevast rahast (vt joonis 2). Kuigi STAKis on toodud välja vajadus igal aastal teha eelarvevõimalustest lähtudes korrektsioone ja seada prioriteete, ei ole selge, milline on kavandatud väiksemas mahu rahastamise mõju strateegiliste eesmärkide saavutamisele ja siseturvalisusele laiemalt.

Joonis 2. Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 elluviimise maksumus (perioodil 2015–2019 miljonites eurodes)



Allikas: STAKi rakendusplaan 2015–2019 (2015. a augusti versioon)

32. VAAK ja STAK ei sisalda suures osas ainult PPA tegevusest sõltuvaid strateegilisi eesmäärke, vaid laiemalt siseturvalisuse valdkonna omaseid, mille saavutamine sõltub paljude asutuste panusest. Aruande lisas D on toodud välja PPA tegevuse mõju STAKis püstitatud eesmärkide saavutamisele. Paljude STAKi eesmärkide saavutamist iseloomustavate näitajate põhjal ei saa üheselt hinnata, milline on PPA tegevuse mõju STAKi strateegiliste eesmärkide elluviimisele.

33. STAKi programmidest tulenevad PPA iga-aastased tegevused pannakse paika PPA üheaastases tegevuskavas (ATK), kus ei ole STAKi strateegilisi eesmäärke viidud otseselt kokku PPA tegevuse ulatusega. ATK kinnitaja on alates 2015. aastast Siseministeeriumi kantsler.

Riigikontrolli hinnang

34. Riigikontrolli hinnang PPA loomise kohta:

- Riigikontrolli hinnangul oli PPA ühendasutuse loomise ettevalmistus aastatel 2006–2007 piisavalt põhjalik. Selle käigus tehti kindlaks probleemid, mille kõrvaldamiseks leiti lahendused, selgitati välja muudatuste elluviimisega seotud riskid ning mõeldi läbi riskide maandamise meetmed.
- Rohkem oleks tulnud tähelepanu pöörata kolme asutuse ühendamise mõõdetavate eesmärkide püstitamisele ja elluviimisele. 31.01.2008. a valitsuskabineti nõupidamise arueluks ette valmistatud memorandumis kajastatud eesmärgid, mis olid seotud PPA avaliku teenuse kvaliteedi ja osutamise mahu kohta, olid kirjeldatud ainult üldisel tasemel. Kolme asutuse ühendamise ettevalmistamisel aastatel 2008–2009 jäid nende asutuste avaliku teenuse osutamisega seotud eesmärgid suures osas tähelepanu alt kõrvale. Kolme asutuse ühendamise elluviimise tegevuskavad ja töörühmadele püstitatud ülesanded puudutasid ainult õigusloomet ja tugifunktsioone. Oma osa oli siin ka 2008. aastal halvenenud majanduskeskkonnas, mistõttu tuli avalikus sektoris teha mitmel korral olulisi kärpeid. PPA avaliku teenusega seotud eesmärkide kõrvalejäämine PPA moodustamise protsessist on tinginud hiljem vajaduse teha PPAs mitmeid olulisi muudatusi.
- Kuigi kolme asutuse ühendamisele püstitatud avaliku teenuse kvaliteeti puudutavad eesmärgid olid üldiselt kirjeldatud ja jäid ühendamise elluviimisel (alates 2008) suures osas tähelepanu alt kõrvale, on tagantjärele võimalik anda hinnang, et PPA kuue tegutsemisaasta jooksul on need eesmärgid suures osas täitunud. Tagantjärele on aga keeruline hinnata, millisel määral on see sõltunud Siseministeeriumi strateegilistest suunistest või PPA juhtkonna pingutustest ning millisel määral on sellele kaasa aidanud siseturvalisuse valdkonnas varem alanud positiivsed trendid (kuritegevuse üldine vähenemine). Kuna aastatel 2008–2009 jäid kolme asutuse ühendamisele seotud avalikku teenust puudutavad eesmärgid tähelepanu alt kõrvale, jäeti sellega maandamata risk, et need eesmärgid jäävad saavutamata.
- Eelnevast tulenevalt on kolme asutuse ühendamise protsessi kõige olulisem õppetund edaspidisteks asutuste töö ümberkorraldamisteks riigis (sh käimasoleva riigireformi käigus) mõõdetavate avaliku teenuse kvaliteeti puudutavate eesmärkide püstitamise tähtsus ja nende saavutamisest lähtumine ümberkorralduste elluviimisel.
- Tänu 2015. aastast kehtinud STAKile on siseturvalisuse valdkonna eesmärgid arusaadavamad, neid ei pea enam otsima erinevatest arengudokumentidest ja PPA juhtkond saab oma tegevuste pikemaajalisel planeerimisel lähtuda STAKi strateegilistest eesmärkidest.

STAKi strateegilised eesmärkide saavutamiseks peavad paljud asutused tegema koostööd ning nende elluviimine ei sõltu ainult PPA tegevusest. See võib raskendada PPA juhtkonnal teha STAKi eesmärkidest lähtuvaid pikemaajalisi strateegilisi valikuid

ja hiljem hinnata, kas PPA tegevus on avaldanud eesmärkide täitmisele piisavat mõju või on olulist rolli mänginud muud tegurid (sh teiste asutuste panus). PPA üheaastane tegevuskava täidab ainult lühiajalise plaani rolli.

35. Riigikontroll soovib riigisekretäril koostöös riigihalduse ministriga

- koostada 2016. aasta jooksul ministeeriumidele suunatud hea praktika juhend suuremahuliste reformide või halduskorralduse muudatuste ettevalmistamiseks, milles anda suuniseid selle kohta, millised reformi aspektid peavad olema Vabariigi Valitsusele esitatavates materjalides kirjeldatud ning kuidas toimub järelevalve reformi elluviimise üle;
- arvestada juhendi koostamisel sealhulgas Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise protsessi kogemust.

Riigihalduse ministri vastus: Nõustume põhimõtteliselt kirjeldatud juhendi koostamise vajadusega ning arvestame selle tegevusega Rahandusministeeriumi 2016. a tööplaani uuendamisel. Riigivalitsemise reformi ettevalmistamise ja läbiviimise käigus võib ministeeriumidel kindlasti tekkida vajadus sellise juhendi järele, kuna riigivalitsemise reformi raames tehtavad otsused tuleb ellu viia.

Reformid on kindlasti oma sisult, mahult ja probleemistikult väga erinevad ning ühtse universaalse juhendi koostamine on keeruline, kuid saame siiski kasutada seniseid teadmisi ja kogemusi (Politsei- ja Piirivalveameti ühendamise, tugiteenuste konsolideerimine Riigi Tugiteenuste Keskusesse, Riigi Kinnisvara ASi, infotehnoloogia asutustesse jms), et koostada parimad võimalikud suunised. Juhendi koostamisel peame arvestama kindlasti erinevate komponentide keerukusega: toimetamised, eesmärgid, juhtimissüsteemid, kulusäästlikkus, avalike ja tugiteenuste kvaliteet, personaliküsimused, kommunikatsioon jms.

36. Riigikontroll soovib siseministril koostöös Politsei- ja Piirivalveameti peadirektoriga

- analüüsida 2016. aasta jooksul, kas „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ (STAK) ja selle elluviimise programmid on PPA üheaastase tegevuskava alusena piisavalt täpsed, et võimaldada PPA-l seostada enda töö panust STAKi eesmärkide saavutamisele;
- täpsustada juhul, kui see nii ei ole, STAKi programmide eesmärgid ja nende saavutamise meetodid nii, et eristatav oleks PPA tegevusest sõltuv osa; ning pikendada PPA üheaastase tegevuskava kehtivust, et see ühtiks STAKi programmide perioodiga.

Siseministri vastus: STAK on valdkondlik arengukava, mistõttu see ei sisalda otseselt PPA-le suunatud meetodid, vaid annab Vabariigi Valitsusele tervikliku ülevaate siseturvalisuse hetkeseisust ja olulisest arengust, kuna siseturvalisuse probleemide lahendamisel on oluline vaadata erinevate asutuste koostöö.

PPA-le suunatud mõõdikud vaadatakse ministri juures üle iga-aastase aruandluse käigus ning võimalik on nende lisamine PPA tegevuskavale. Kehtiv valitsemisala planeerimise korraldus võimaldab koostada pikema kui üheaastase tegevuskava, et PPA-l oleks pikem vaade oma tegevuste korraldamiseks.

PPA 2016. aasta tegevuskava on koostatud otseselt STAKi programmide elluviimiseks, sellega soovime suurendada arengudokumentide elluviimise võimekust ja tasakaalustada seda planeerimisele pööratud tähelepanuga, mida näitab ka käesoleva auditi fookus. Siseministeerium on esitanud Rahandusministeeriumile projektitaotluse analüüsida Siseministeeriumi valitsemisala planeerimis- ja eelarvestamisprotsessi, et suurendada protsessi tõhusust veelgi. Analüüs viiakse läbi 2016. aasta jooksul ja sellest tulenevaid soovitusi on võimalik ellu viia 2017. aasta planeerimisel.

Juhime tähelepanu, et Vabariigi Valitsus on alates 21.06.2012 andnud Rahandusministeeriumile ja Riigikantseleile ülesande strateegilise planeerimise korrastamiseks, kuid valitsuse määrust strateegiliste arengukavade osas ei ole tänaseni uuendatud. Siseministri pädevuses ei ole teiste ministeeriumide koostatud arengukavade lõpetamine või ümberkujundamine. STAKiga paralleelselt ei kehti Siseministeeriumi valitsemisalas konkureerivaid strateegilisi arengudokumente, mis suunaksid siseturvalisuse valdkonda.

37. Riigikontroll soovitab siseministril analüüsida 2016. aasta jooksul, kuidas mõjub „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ (STAK) eesmärkide elluviimisele ja siseturvalisusele laiemalt olukord, kus STAKi elluviimiseks lisaraha ei leita, ning lisada see hinnang STAKi.

Siseministri vastus: Kuni siseturvalisuse arengukava 2015–2020 vastuvõtmiseni olid siseturvalisusele seatud eesmärgid ja ressursivajadus kajastatud mitmetes valdkondlikes arengukavades. STAKi koostamisel lõime tervikliku visiooni siseturvalisuse valdkonna tegevustest ning see sisaldas ka viiteid teistele arengukavadele ja nendepoolset ootust siseturvalisuse ressursside suunamise osas. Erinevalt teistest valdkondlikest arengukavadest on STAKis kajastatud kogu Siseministeeriumi valitsemisala siseturvalisuse eelarve, sealhulgas üldised kulud eesmärkide saavutamiseks (enamasti kajastatakse valdkondlikes arengukavades vaid otseseid kulutusi konkreetsete tegevuste elluviimiseks). STAKi keskseks eesmärgiks on suurendada igapäevast võimalust panustada turvalisuse tagamisse, mis vähendaks survet reageerimisvõimekuse järjepidevale kasvule.

Rahandusministeerium ei ole loonud riigiülest võimekust tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminemiseks, mistõttu ei ole STAKi programmides esitatud rahalisi vahendeid tegevuste lõikes, vaid jaotatuna programmide lõikes. Siseturvalisuse arengukava uuendamisel täiendame 2016. aastal programme ja lisame iga tegevuse kohta juurde, millised on rahalised vahendid eesmärgi elluviimiseks (baaseelarve, välisvahendid või lisavajadus), samuti on võimalik lisada hinnang puuduvate rahaliste vahendite mõju kohta eesmärkide saavutamisele.

Sellega loome veelgi suurema läbipaistvuse, millised kokkulepitud tegevusest on rahaliste vahenditega kaetud ja millised mitte. Kuna tänaseks ei ole tegevuspõhist eelarvestamist juurutatud, esitatakse

puudujääk personali- või majandamiskuludes üldise vajadusena. Siseministeerium on RES 2017–2020 koostamise raames täiendavaid rahalisi vahendeid taotlenud. Igal aastal lisatakse programmidesse hinnang eesmärkide senise täitmise kohta ning vajadusel täiendatakse ja muudetakse tegevusi. Sealjuures analüüsitakse, võetakse arvesse ja püütakse minimeerida arengukava alarahastatuse mõju.

Kolme asutuse ühendamise taotletud kokkuhoiu eesmärgid saavutati osaliselt

38. Riik soovis asutuste ühendamisel saavutada kokkuhoidu

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

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

39. Analüüs näitas, et PPA kasutuses oleva kinnisvara pind vähenes ligikaudu kolmandiku võrra, kuid kinnisvarakulud erinevalt planeeritust hoopis suurenesid. PPA kulutused maismaasõidukitele kasvasid vähem kui mujal avalikus sektoris.

40. Kuigi töötajate arvu ja personalikulu ei olnud plaanis vähendada, kahanes ühendamisel nii PPA töötajate koguarv kui ka personalikulu. Kolme asutuse töötajate koondamised algasid enne 2010. aastat ja tugiteenistujate osakaal vähenes ühendamise hetkeks isegi enam kui planeeritud ning see vähenemine on jätkunud. Valdav osa rahalisest kokkuhoiust on tulnud vastupidi planeeritule personalikulude arvelt.

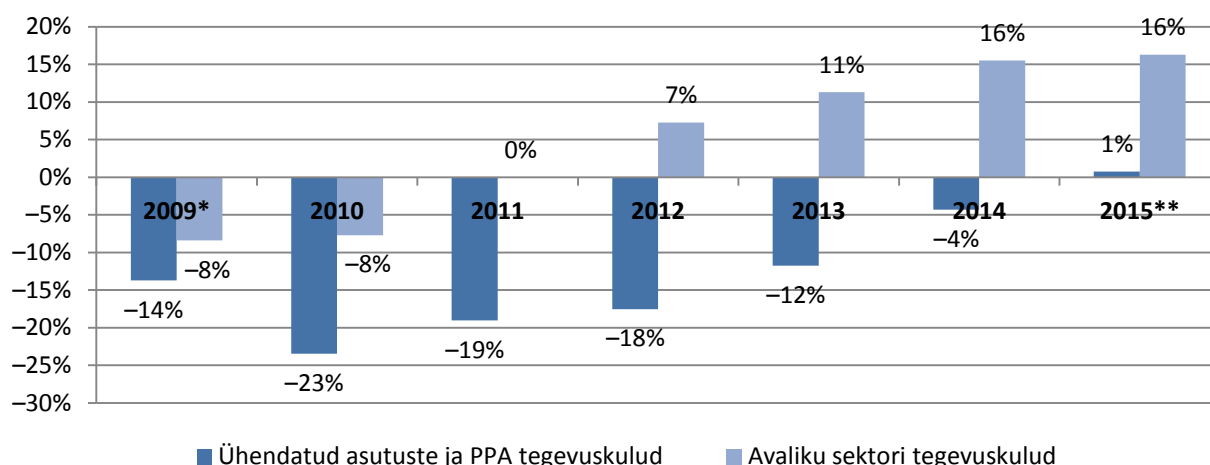
PPA tegevuskulud vähenesid enam kui avalikus sektoris keskmiselt

Tegevuskulud on asutuse tegevusega kaasnevad püsivad väljaminekud (personalikulud ja majandamiskulud).

41. Kolme asutuse **tegevuskuludele** avaldas mõju ühendamise protsessiga samal ajal alanud majanduslangus ning vajadus kulusid kärpida. Seetõttu kärbiti avalikus sektoris, sh PAs, PVAs ja KMAs kulusid juba 2009. aastal, s.t aasta enne ühendasutuse loomist. 2010. aastal vähenemine jätkus.

42. Kui avaliku sektori tegevuskulud jõudsid majanduslanguse eelsele tasemele juba aastal 2011, siis PPA-l alles aastaks 2015. Seega on PPA tegevuskulude kasv olnud märksa väiksem kui kogu avaliku sektoris tervikuna (vt joonis 3).

Joonis 3. Ühendatud asutuste, PPA ja avaliku sektori tegevuskulud võrreldes aastaga 2008 (ilma IKT-kuludeta)



* 2008 ja 2009 summeeritud Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti andmed
 ** 2015. a eelarve

Allikad: Saldoandmike infosüsteem, Rahandusministeerium, Riigikontroll

Majandamiskulud on kulud asutuse tegevuseks vajalike hoonete ja tehnika ülalpidamisele, nt ruumide rent ja korrashoid, sõidukite hooldus ja kütus

43. Kolme asutuse tegevuskuludest moodustasid 2008. aastal 23% **majandamiskulud** ja 77% personalikulud. Ühendamisest ja kärbetest tingituna olid PPA majandamiskulud 2010. aastal ligi 20% väiksemad kui kolmel asutusel kokku 2008. aastal. Avalikus sektoris tervikuna vähenesid majandamiskulud 2010. aastal võrreldes 2008. aastaga 5%. Seega kärpis PPA majanduskulusid enam kui avalik sektor samal ajal seoses kriisiga.

44. Alates 2011. aastast hakkasid PPA majandamiskulud uuesti kasvama. Kolme ühendatud asutuse kriisieelse (2008) majandamiskulude ligikaudne tase saavutati 2012. aastal. Kui avalikus sektoris tervikuna püsisid majandamiskulud aastatel 2012–2014 stabiilsena, siis PPA majandamiskulude kasv jätkus (vt joonis 4).

PPA kinnisvarakulud on kasvanud

45. PPA majandamiskulude kasvu tingis nii 2013. kui ka 2014. aastal peamiselt kinnisvarakulude suurenemine. Kui 2008. aastal moodustasid kinnisvarakulud kolme asutuse majandamiskuludest alla 1/3, siis 2014. aastal moodustasid PPA vastavad kulud ligi 40%. Perioodil 2008–2014 kasvasid vaadeldud asutus(t)e kinnisvarakulud 62%. Avalikus sektoris tervikuna kasvasid perioodil 2008–2014 kinnisvaraga seotud kulud 19%.

Teadmiseks, et

PPA on oma kasutuses olevat pinda aastatel 2010–2015 vähendanud 69 000 m² võrra – see on ligikaudu 9 jalgpalliväljaku võrra.

Jätakuvalt kasutab PPA pinda mahus 161 000 m² – see on ligikaudu 22 jalgpalliväljaku mahus.

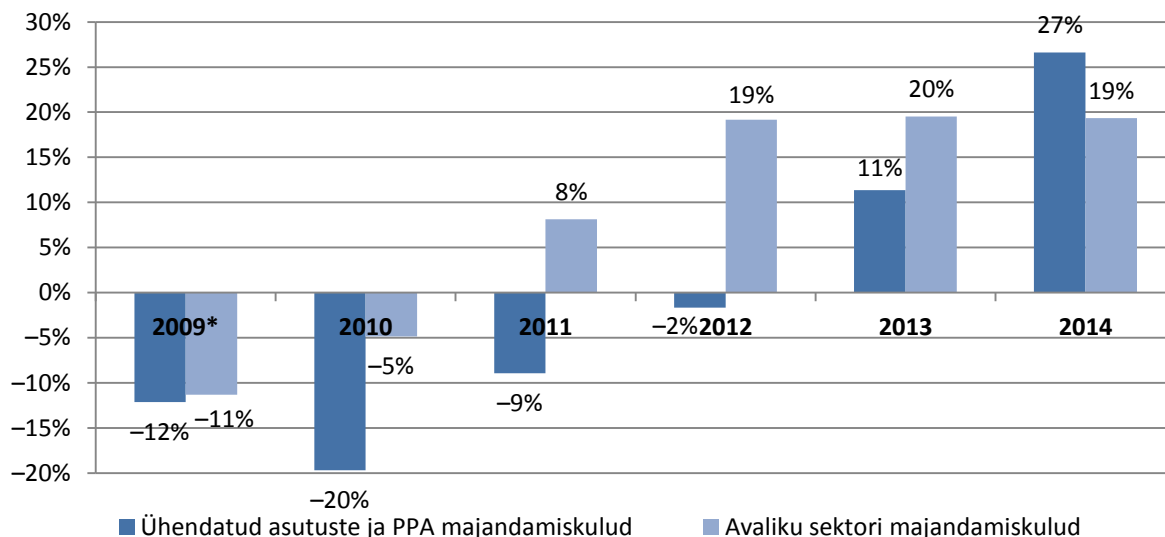
46. PPA kinnisvarakulude märkimisväärse suurenemise põhjuseks on üüripindade ja sisseostetava haldusteenuse osakaalu kasv. Kui ühendasutuse loomisel 2010. aastal⁴ oli 67% kasutuses olevast pinnast PPA omand, siis 2014. aastal omati vaid 18% pindadest. Riigi Kinnisvara ASilt (RKAS) üüritud pindade osakaal suurenes 13%-lt 55%-ni, kasvanud on ka teistelt omanikelt üürimine. PPA pindade maht tervikuna on vähenenud 30% ja ruutmeetrid töötaja kohta 12%. PPA on suutnud ühinemisel püstitatud kokkuhoiu eesmärki täita kasutatavate pindade, mitte aga kulude puhul.

47. PPA loomise eel loodeti, et ühtse teeninduskeskkonna loomisega (nn ühe akna kontseptsiooni realiseerimisega) suudetakse kinnisvara kasutada efektiivsemalt. Tegelikult alustas ühtne teeninduskeskkond tööd alles

⁴ Täpseid andmeid PPA loomise eelse kinnisvarakasutuse kohta auditeeritaval ei olnud.

2014. aastal (relvaloa taotluse saab nüüd esitada igas PPA teeninduspunktis). Selleks ajaks juba toimunud kinnisvarakulude kasvu tingis vajadus varasemaid amortiseerunud pindu renoveerida ja uusi kasutusele võtta ning seda on suuresti tehtud RKASi kaudu.⁵

Joonis 4. Kolme ühendatud asutuse, hilisema PPA ja avaliku sektori majandamiskulude tase võrreldes 2008. aastaga



*2008. ja 2009. aasta kohta on liidetud Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti andmed

Allikas: Saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet, Riigikontroll

PPA piiras maismaasõidukite kulusid 2008–2014 enam kui avalik sektor keskmiselt

48. Umbes viiendiku PPA majandamiskuludest moodustavad kulud sõidukitele, rohkem just maismaasõidukitele. Vee- ja õhusõidukitega seotud kulud sõltuvad pigem üksikutest masinatest, millest suurem osa pärinevad varasemast Piirivalveametist. Nende puhul ei saa rääkida täiendava mastaabiefekti tekkest ühendasutuses.

49. Ajavahemikul 2008–2014 vähenesid maismaasõidukite kulud 6,2 miljonilt 5,7 miljoni euroni ehk 8%. Samal ajal vähenesid avalikus sektoris tervikuna kulud maismaasõidukitele vaid 4%. Ühendatud asutused ja hilisem PPA on neid kulusid piiranud paremini kui avalik sektor keskmiselt. Asutuste liitmise tulenevat mastaabiefekti osa võib aga pidada väikeseks, kuna võrreldes Politseiameti autopargiga suurenes PPA moodustamisel autode arv vähe. Endise Piirivalveameti ja KMA autode läbisõit moodustas pärast ühendamist PPA läbisõidust 10–13%.

PPA tööjõukulud vähenesid rohkem kui avalikus sektoris keskmiselt

50. Enne ühendamist moodustasid tööjõukulud eraldiseisvate asutuste tegevuskuludest 77%.⁶ Majanduskriisiga kaasnenud kärped puudutasid rohkem tööjõu- kui majandamiskulusid. See kehtib nii avaliku sektori kui ka PPA kohta. 2010. aastaks olid ühendasutuse personalikulud 25% väiksemad kui kolmes asutuses kaks aastat varem. Avalikus sektoris tervikuna olid personalikulud ligi 10% väiksemad. Seega kärpised

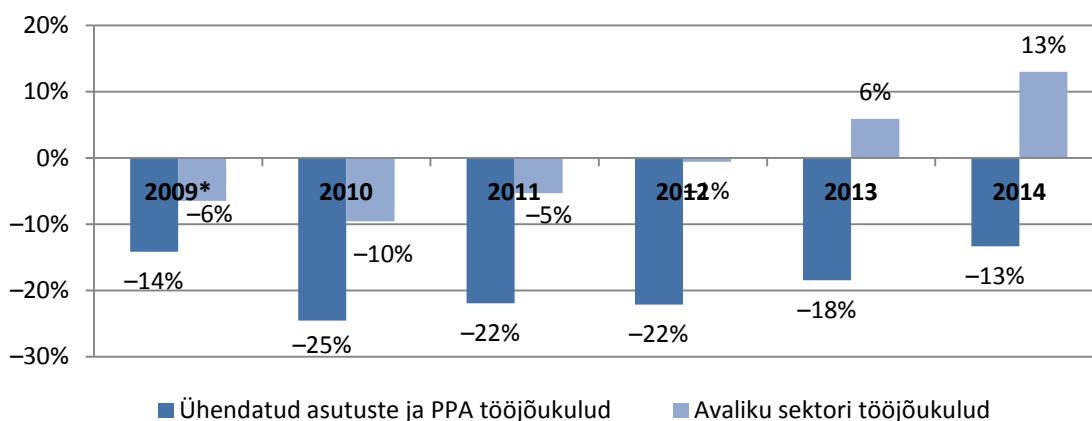
⁵ 2016. aasta kevadel valmib Riigikontrolli audit „Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel“, kus analüüsitakse RKASi tegevust kinnisvara haldamisel riigis.

⁶ IKTga seotud tegevused ja kulud koondati Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusesse (SMIT) aastatel 2008–2010. Kuna SMIT ei erista PPAga seotud IKT-kulusid, on IKT-kulud arvestusest välja jäetud kogu perioodil 2008–2014. Ühendatud asutuste eelarves olid IKT-kulud 2008. aastal 8,3 miljonit eurot, 2014. aastal 254 000 eurot.

ühendatavad asutused ja hiljem PPA tööjõukulu kaks ja pool korda enam kui avalikus sektoris majanduskriisi tõttu keskmiselt.

51. Alates 2011. aastast hakkasid nii tööjõu- kui ka majandamiskulud uuesti kasvama. Majandamiskulude kriisieelne (2008) tase saavutati 2012. aastal. Tööjõukulude suurenemine oli aeglasem. Kui 2014. aastal ületasid avaliku sektori tööjõukulud 2008. aasta kulusid 13%, siis PPA-l oli tööjõule kulutada 13% vähem kui 2008. aastal (vt joonis 5). PPA saavutas 2008–2014 märkimisväärse kokkuhoiu tööjõukulude arvelt. Sellist kokkuhoidu PPA loomist ettevalmistavates dokumentides planeeritud ei olnud.

Joonis 5. Kolme ühendatud asutuse, hilisema PPA ja avaliku sektori tööjõukulude tase võrreldes 2008. aastaga



*2008. ja 2009. aasta Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni- ja Migrationsametite summeeritud andmed

Allikas: saldoandmike infosüsteem, Riigikontroll

Tugitegevusega seotud ametikohtade arvu on vähendatud rohkem kui põhitegevusega seotud ametikohti

52. Ühendatavate asutuste ja hilisema PPA tugiteenistujate arv on perioodil 2008–2015 vähenenud 56%, põhiteenuse pakkujate arv 15%. Tugiteenistujate osakaal kõigist töötajatest on sel perioodil kahanenud 19%-lt 11%-ni (vt joonist 6). Ühendamise planeeritud põhitegevuses hõivatute osakaal on kasvanud.

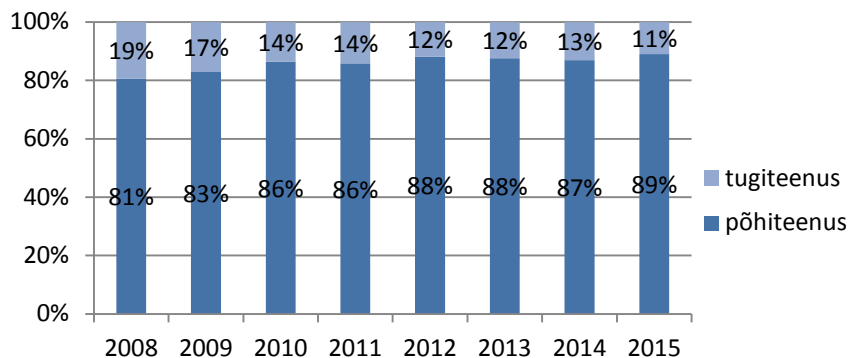
53. 2011. aastal tellis Siseministeerium audiitorfirmalt Ernst&Young sisejulgeoleku valdkonna juhtimise korraldust puudutava analüüsi. Raportis leiti, et PPA tugiteenistujate osakaal ning personalikulud finants- ja personalivaldkonnas ei ole optimaalsed.

54. Riigikontroll kordas võrdlust ning leidis, et 2015. aastal olid PPA finantsvaldkonna töötajate arv ja nende palgakulu väiksemad kui teiste riigiasutuste⁷ keskmine. Samuti on PPA personalitöötajate arv iga töötaja kohta muutunud teiste asutustega sarnaseks. Võrdluse laiendamine teistele tugivaldkondadele⁸ näitas, et PPAs ei ole ka muudes valdkondades rohkem tugiteenistujaid kui teistes riigiasutustes. Seega on PPA pärast asutuste ühendamist jätkanud tugiteenuste osutajate arvu vähendamist.

⁷ Eesti Haigekassa, Kaitseväge, Keskkonnaamet, Maa-amet, Maanteeamet, Maksu- ja Tolliamet, Põllumajandusamet, Päästeamet, Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet, Eesti Töötukassa ning Veterinaar- ja Toiduamet.

⁸ Lisaks finants- ja personalivaldkonnale dokumendihaldus ja asjaajamine, haldus, hanked, logistika, kommunikatsioon ja õigus.

Joonis 6. Kolme ühendatud asutuse, hilisema PPA tugiteenus ja põhiteenus osutajate osakaal 2008–2015



Allikas: PPA

Riigikontrolli hinnang

55. Riigikontrolli hinnang kolme asutuse ühendamise taotletud kokkuhoiu eesmärkide saavutamise kohta:

- Ühendasutuse loomisega seotud optimeerimise ning majanduslangusega seotud kärpide tõttu vähenesid kolme ühendatava asutuse ja hilisema PPA tegevuskulud rohkem kui samal ajal avalikus sektoris üldiselt. Hilisem kulude kasv PPA-s on olnud aeglasem kui avalikus sektoris keskmiselt.
- PPA moodustamisel ei ole suudetud täita kinnisvarakulude kokkuhoiu eesmärki, samas on ligi kolmandiku võrra vähenenud kasutatav pind. Kinnisvarakulude kasvu põhjus on seotud Riigi Kinnisvara ASilt üüritavate kallimate pindade osakaalu suurenemisega, mistõttu on PPA kinnisvarakulud kasvanud kiiremini kui avalikus sektoris keskmiselt.
- Ühinemiseelseid kokkuhoiuga seotud eesmärgi on õnnestunud täita maismaasõidukitega seotud kulude puhul, mis on kahanenud rohkem kui avalikus sektoris üldiselt.
- Nagu kavandatud, on vähendatud tugiteenistujate osakaalu PPA töötajate hulgas, kuid erinevalt plaanist on vähenenud ka PPA töötajate koguarv ning märkimisväärt kokkuhoid on saavutatud personalikulude arvelt. 2008. aastal alanud majanduslangus sundis PPA-d tegema kõige suuremaid kärpeid just tööjõukuludes. PPA kärped olid osakaalult 2,5 korda suuremad kui avalikus sektoris tervikuna.
- PPA kulude ja personali vähendamine suuremas matus kui avalikus sektoris tervikuna oli Vabariigi Valitsuse otsus, mille tegemise vajadust ühendamist planeerides ette ei nähtud, nagu ei nähtud ette ka majanduslangust. Kinnisvarakulude kasv oli aga tingitud riigi üldisest strateegiast anda riigiasutuste kasutatavate pindade haldus üle Riigi Kinnisvara ASile, milleks tagati vajalik raha. Selle tulemusel vähenes PPA kasutatav pind, kasutusele võeti uusi renoveeritud pindu ning kinnisvarakulud kasvasid.

Politsei- ja Piirivalveameti teenuste kvaliteet

PPA töö tulemuste mõõtmine ei anna teenuste kvaliteedist selget pilti

56. Avaliku sektori asutuse tegevuse tulemusliku juhtimise eelduseks on toimiv planeerimis- ja hindamissüsteem. Riigikontroll eeldas, et Siseministeerium mõõdab PPA teenuste osutamist, eesmärkide täitmist ja tegevuse mõju järjepidevalt.

57. Analüüsi tulemusena leiti, et PPA tulemusnäitajad ei ole piisavad: need on suunatud PPA tegevuse eri aspektide hindamisele, kuid ei ole ka samades 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. Kuna näitajaid muudetakse pidevalt, on ka PPA teenuse kvaliteedi muutusi perioodil enne ja pärast ühendasutuse loomist raske hinnata. Pärast teenusepõhisele juhtimisele üleminekut on PPA alustanud kõigi teenuste tulemuslikkust puudutavate näitajate ülevaatamist ja analüüsi, s.t suurem osa jälgitavatest näitajatest muutub.

58. Auditis selgus, et vaid osa näitajate täitmist on jälgitud kogu perioodi (2009–2014) jooksul. Auditi käigus leiti ka, et arengukavades kasutatavad näitajad mõõdavad PPA tegevuse erinevaid tasandeid: PPA tegevuste otsene alus (nt tehniline varustatus või vabatahtlike kaasatus), tööprotsesside otsene väljund (nt joobetestide arv) ning PPA tegevuse laiem mõju ühiskonnas (nt ohutunnetus). Mõne näitaja puhul oli PPA tegevuse mõju selle tasemele vähene (nt liiklusõnnetusi iseloomustavad näitajad) või puudus hoopis (nt kandmata arestide arv).

59. **Riigikontrolli hinnangul** ei ole PPA töö tulemuste mõõtmiseks kasutatavad näitajad piisavalt läbi mõeldud ega võimalda seetõttu PPA tegevuse tulemusi alati üheselt hinnata.

60. **Riigikontroll soovib Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) peadirektoril** teenuste kvaliteedinäitajate väljatöötamisel jälgida, et

- näitajad oleksid otseselt PPA tegevusega mõjutatavad;
- näitajad iseloomustaksid PPA töö tulemuslikkust;
- vähemalt osa näitajatest oleks kõigi teenuste puhul võimalik kasutada järjepidevalt;
- vajaduse korral oleks võimalik kasutada ajutisi näitajaid, mis aitavad suunata tööprotsesse ja kutsuda esile võimalikke soovitud muudatusi;
- avalikku hüve pakkuvate teenuste puhul oleks näitaja aluseks poliitiline suunis hüve soovitud taseme kohta.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: Nõustume soovitusel. PPA on defineerinud teenustele kvaliteedinäitajad, mida täiustame jätkuvalt, arvestades PPA tegevusi ja muutusi keskkonnas.

PPA tegevuse eesmärkide
täitmise süsteem vajab
ühtlustamist ja täiendamist

Riigikontrolli hinnang

Teadmiseks, et

2014. aastal teenusepõhisele juhtimisele üleminekut alustanud PPA pakub 73 teenust, millest 39 on suunatud väljapoole (nt liiklusjärelvalveteenus) ja 34 on asutusesisesed toetava iseloomuga teenused (nt raamatupidamisteenus).

Rasked peitkuriteod – kuriteod, mis hõlmavad prioriteetseks tunnistatud valdkondi kuritegevusevastases võitluses ning kus kahtlustatav ei ole teada: alaealiste vastu toime pandud kuriteod, narkootikumidega seotud kuriteod, inimkaubandus, korruptsioonikuriteod, organiseeritud kuritegevus, majanduskuriteod.

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

PPA teenuseid iseloomustavate näitajate tase on ühendamise järel valdavalt paranenud

61. Riigikontroll eeldas, et PPA pakutavate teenuste kvaliteeti iseloomustavate näitajate tase säilis ühendasutuse loomise järel vähemalt varasemal tasemel või paranes.

62. Muutuste hindamiseks

- valis Riigikontroll analüüsiks välja 11 PPA pakutavat teenust;
- analüüsis, kuidas PPA ja Siseministeerium on nende teenuste kvaliteeti mõõtnud;
- valis näitajate seast perioodil 2009–2014 võrdlemiseks sobilikud;
- hindas nende põhjal näitajate kaupa, kas teenust on pakutud vähemalt PPA loomise eelsel tasemel, ja analüüsis muutuste põhjusi.

63. Teenuste hindamiseks valimisel oli oluline, et esindatud oleksid kõik PPA valdkonnad⁹ ning et teenustega n-ö tegeleks suurem osa PPA personalist. Teenuste sisu on lühidalt toodud auditi lisas G. Valitud 11 teenusega on hõivatud ligikaudu pool PPA töötajatest ja hõlmatud on tegevused, millega hõivatud personali arv on suur, nagu piiri valvamine, avaliku korra kaitse, väljakutsetega tegelemine, liiklusjärelvalve, [raskete peitkuritegude](#) avastamine ja dokumentide väljaandmine. Täpsem ülevaade näitajatest ja nende tasemete muutustest teenuste kaupa on toodud tabelis 2.

64. Analüüsi tulemusel selgus, et hindamiseks sobib kokku 33 teenuseid iseloomustavat näitajat ehk keskmiselt 3 näitajat teenuse kohta. Tegu oli teenuseid eri aspektidest ja tasanditelt (ressursid, tööprotsessi otsene väljund või teenuse mõju ühiskonnale) mõõtvate näitajatega. Kuna teenuse kvaliteeti iseloomustavad näitajad ei hõlmanud kõiki aspekte, ei hinnanud Riigikontroll tervikuna teenuste kvaliteedi muutusi, vaid tegi tähelepanekud üksikute teenuseid iseloomustavate näitajate kaupa.

65. 17 näitajat paranes, 15 olid püsunud stabiilsena ning 1 näitaja puhul oli tase pärast PPA loomist märkimisväärselt kõikunud, kuid viimastel aastatel siiski paranema hakanud. Seega on PPA teenuseid iseloomustavate näitajate tase valdavalt paranenud.

Tabel 2. PPA osutatavad teenused ja näitajad

Teenuse		Näitaja muutus
1. Väljakutsetega tegelemise teenus		1.1. Elanikkonna rahulolu sündmustele reageerimise kiirusega on olnud stabiilne (2009–2014)*
		1.2. Politseile tehtud kõnedele vastamise osakaal on olnud stabiilne (2009–2013)
		1.3. Väljakutse põhjal sündmuskohale jõudmise kiirus on paranenud (2009–2015)
2. Liiklusjärelvalve teenus		2.1. Vähenenud on surmaga lõppenud liiklusõnnetuste arv, joobest põhjustatud hukkunute arv, liiklusõnnetustes raske tervisekahjustuse saanute arv, joobes juhtide osalus kannatanuga liiklusõnnetustes, vigastatute arv, joobes juhtide põhjustatud liiklusõnnetuste arv. Stabiilne on liiklusõnnetustes hukkunud turvavarustust mittekasutanute arv (2009–2014)

⁹ Piirivalve, korrakaitse, kriminaalpolitsei, kodakondsus ja migratsioon.

		2.2. Joobekontrollide arv on kasvanud (2012–2014), kuid tuvastatud rikkumiste arv on vähenenud (2009–2014)
		2.3. Liikluskindlustusjuhtumite arv, kogukahju ja keskmine kahju on püsinud stabiilsena, vähenenud on kindlustatud autodega juhtumite osakaal (kahjutihedus)
3. Korrakaitse avalikus ruumis		3.1. Patrullide arv on olnud stabiilne (2009–2015)
		3.2. Kasvanud on abipolitseinike arv ja nende tehtud töötundide arv (2011–2015) – 66% abipolitseinike tööajast kulub patrullimisele (2015)
4. Isikute kinnipidamise teenus		4.1. Nõuetele vastavate arestimajade osakaal on suurenenud 43%-lt (2010) 73%-ni (2015)
		4.2. Arestimajades toimunud intsidentide arv on olnud stabiilne (2011–2014)
5. SAR-teenus (SAR – search and rescue)		5.1. Läänemere piirkonnas päästemeeskonna kohalejõudmise aeg on olnud stabiilne – 2 tundi (2009–2015)
		5.2. Varustatus seadmetega on paranenud (soojuskaamerad, videoedastusseadmed, öövaatlusseadmed) (2009–2015)
		5.3. Päästetud abivajajate osakaal on olnud stabiilne: 95–98% (2010–2015)
		5.4. Päästejuhtumite arv on olnud stabiilne (2010–2015)
6. Maismaapiiri (sh piiriveekogu) valvamise teenus		6.1. Ebaseaduslike piiriületuste lahendamise osakaal on kasvanud (2009. a kuni 2015. a 7 kuud)
		6.2. Patrullide lennutundide arv on kasvanud (2009–2014)
		6.3. Salakauba avastamine välispiiril on kasvanud (2009–2014)
		6.4. Teenistuskooerte patrulltundide arv on kasvanud (2009–2014)
		6.5. Keskmine patrulltundide arv nädalas on olnud stabiilne (2010. a kuni 2015. a 7 kuud)
7. Merepiiri valvamise teenus		7.1. Merepiiri valvamiseks kulunud merel oldud aeg on kasvanud (2009–2014)
		7.2. Patrullide lennutundide arv on kasvanud (2009–2014)
		7.3. Kopteri saadavus 24/7 on paranenud (2010–2014)
8. Süüteo ja ohtu sattumise ennetamise teenus		8.1. Inimeste ohutunnetus, sh oht sattuda ohvriks on vähenenud (2009–2014)
		8.2. Ennetustegevuse sihtrühma suurus on olnud stabiilne (2012–2014)
		8.3. Abipolitseinike kaasamine süüteoennetusse on kasvanud (2011–2014), abipolitseinike tööajast ligikaudu 2% kulub süüteoennetusega tegelemisele (2015 I poolaasta)
9. Piirkondliku politseitöö teenus		9.1. KOVide rahulolu oma piirkonna konstaablite tööga on olnud stabiilne (2009–2013)
		9.2. Piirkonnapolitseinike avalike esinemiste hulk on olnud stabiilne (2009–2014)
		9.3. Kasvanud on abipolitseinike kaasamine piirkondlikku politseitöösse
10. Raskete peitkuritegude avastamise teenus		10.1. Eesti positsioon Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksi maailma edetabelis on olnud stabiilne (2009–2014)
		10.2. Narkosurmade arv kasvas järsult 2012. aastal, hiljem on see vähenenud. Eestis on narkosurmade suhtarv siiski suurim Euroopas (2009–2014)
11. Isikut tõendavate dokumentide väljaandmise teenus		11.1. Rahulolu teenindusbüroodega paranes (2009–2011), kodakondsus- ja migratsiooniteenuste soovitusindeks on paranenud (2012–2014)
		11.2. Teenuse osutamise efektiivsus on olnud stabiilne (2009–2014)
		11.3. Dokumentide taotlemise ja kättesaamise ooteaeg kontorites on pikenenud, jäädes siiski alla 15 minuti (2012–2015)

Värvide selgitus: roheline – näitaja tase on paranenud, kollane – näitaja tase on stabiilne, punane – näitaja tase on halvenenud.

* Sulgudes on toodud ajavahemik, mille kohta näitaja tase õnnestus fikseerida.

Allikas: Riigikontroll

Narkosurmade arv on pärast 2012. aastat vähenenud

66. Uimastitest ja psühhotroopsetest ainetest põhjustatud surmajuhtumite arv kasvas 2012. aastal hüppeliselt, kuid on pärast seda vähenenud (vt joonis 7). Siiski on narkootikumide põhjustatud surmade suhtarv Eestis muude Euroopa riikidega võrreldes suurem. Narkosurmade arvu ei saa

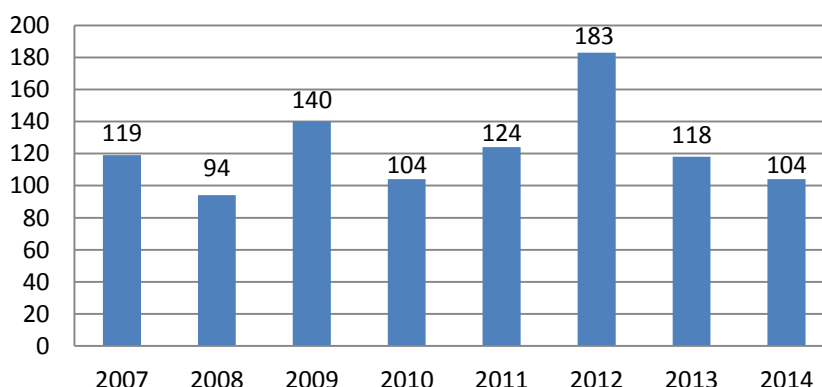
aga siduda PPA loomise järelmetega. See näitaja iseloomustab raskete peitkuritegude avastamist pigem kaudselt. Siseministeerium on oma valdkondlikus arengukavas seadnud eesmärgiks narkosurmade vähenemise ning ka politsei on narkokuritegevusega võitlemist tähtsustanud juba enne PPA loomist.¹⁰

Fentanüülid – sünteetilised opioideid, mille annused on väga väikesed (0,015–0,030 grammi) ja seetõttu on üleannustamise oht suur. Fentanüül tekitab kiiresti väga tugevat vaimset ja füüsilist sõltuvust.

Allikas: www.narko.ee

67. Narkosurmade arv on seotud **fentanüüli** kogusega turul. Pärast 2010. aastat on selle uimasti konfiskeerimine järsult kasvanud. Aastal 2014 ja esialgseil andmeil ka 2015 on üledooside arv siiski vähenenud. 2014. aasta andmeil on vähenenud ka fentanüüli konfiskeerimine. Siseministeeriumi hinnangul on selle põhjuseks fentanüüli väiksem kogus narkoturul.

Joonis 7. Uimastitest ja psühhotroopsetest ainetest põhjustatud surmade arv Eestis



Allikas: Eesti Kohtueksperitiisi Instituut, Riigikontroll

Teadmiseks, et

Eestis sureb narkootikumide tõttu miljoni inimese kohta rohkem inimesi kui üheski teises Euroopa riigis.

Eestis oli 2012. aasta andmete alusel HIV diagnoose süstivate narkomaanide seas miljoni inimese kohta rohkem kui üheski teises Euroopa riigis – 54 HIV diagnoosi; järgnes Kreeka 43 diagnoosiga.

Allikas:

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2014>

PPA varustatus tehnikaga on paranenud ja tehnika kasutamise intensiivsus kasvanud

68. Riigikontroll uuris, kas ja kuidas on vaatamata PPA tegevuskulude vähenemisele PPA teenuste kvaliteeti iseloomustavate näitajate taset mõjutanud tehniliste abivahendite kasutamine.

69. Analüüsi tulemusel selgus, et PPA varustatus tehniliste abivahenditega ja nende kasutamise intensiivsus on kasvanud. Mitme teenuse puhul on see avaldanud mõju teenuse kvaliteedinäitajate paranemisele.

70. Tänu tehniliste jm abivahendite kasutuse kasvule on kõige enam paranenud varasemad piirivalveteenused: SAR, mere- ja maismaapiiri valvamine. Tagatud on vähemalt ühe helikopteri saadavus igal hetkel ja kasvanud on patrullide lennutundide arv. Samuti on paranenud sõidukite varustatus vaatlusseadmete ja kaamerateaga, mis võimaldavad paremini otsitavaid leida. Suurenenud on ka maismaapatrullides osalevate teenistukoorte töötundide arv.

71. Kasvanud on ka tehnika kasutamise intensiivsus. Politseinike kasutuses olevate maismaasõidukite läbisõit on suurenenud 27% võrreldes 2009. aastaga, samas on sõidukite arv vähenenud.

¹⁰ vt Laulasmaa deklaratsioon: 22. augustil 2005 toimunud kohtumise tulemusena siseministri ja justiitsministri allkirjastatud dokument, milles pandi paika ühised tegevusprioriteedid ja eesmärgid. Need on siiani oluliseks tegevuste planeerimise aluseks.

Merepäev – vähemalt 4 tundi merel oleku aega 24 tunni jooksul ja maksimaalselt kuni 24 tundi.

Riigikontrolli hinnang

Merepiirivalves on kolmest vanast laevast loobunud ja soetatud üks uus laev, mis teeb ligikaudu niisama palju **merepäevi** kui varasemad kolm kokku. Väikeste veesõidukite (kaatrid, mootorpaadid, hõljukid) töötundide arv on kasvanud 62%, kuigi sõidukite arv on ligikaudu sama. Kokkuvõttes on tehnikapark uuenenud ning remondivajadus on vähenenud.

72. Riigikontrolli hinnangul on PPA teenuste kvaliteedinäitajate tase üldjuhul säilinud ühendasutuse eelsel tasemel või isegi paranenud. Teenuste kohta terviklikult ei olnud aga võimalik hinnangut anda, sest näitajaid, mida oli võimalik kasutada, ei olnud piisavalt järjepidevalt kogutud või ei olnud need piisavalt ülevaatlikud. Suuresti on teenuseid iseloomustavate näitajate paranemisele kaasa aidanud see, et PPA tehniline varustatus on paranenud ja ka kaasatud vabatahtlike arv on suurenenud. Need tegurid aga on aga pigem kvaliteetse teenuse osutamise eelduseks.

73. Riigikontroll leiab, et Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ühendamise on olnud tõhus, kuna tugiteenistujate osakaal on vähenenud ning PPA avalikke teenuseid iseloomustavate näitajate tase ei ole muutunud või on paranenud. PPA avalikke teenuseid iseloomustavate näitajate taseme säilimisele ja paranemisele on kaasa aidanud PPA tehnilise varustatuse paranemine ja tehnika kasutamise intensiivsuse kasvamine.

Politsei- ja Piirivalveameti personali piisavus

PPA töötajaskond on ajavahemikul 2010–2015 vähenenud ja vananenud

74. Riigikontroll eeldas, et

- muutused PPA töötajaskonnas on olnud Siseministeeriumi ja PPA teadliku ning planeeritud tegevuse tulemus;
- töötajate tasustamine ja rahulolu on paranenud;
- töötajate roteerumine on PPA-s ühendamise järel suurenenud.

75. Audit näitas, et PPA loomise järel toimunud märkimisväärset personali vähendamist ei olnud ühendamise eel kavas. See on taganud küll palgatõusu, kuid töötasu konkurentsivõime ei ole seejuures suurenenud. Töötajate rahulolematust on põhjustanud sagedased ümberkorraldused, suur töökoormus ning madal töötasu. Suurem osa lahkumistest on olnud töötaja algatusel. Kolme asutuse ühendamine ei ole PPA töötajate arengu- ja karjäärivõimaluste tunnetusele ega nende realiseerimisele suurt mõju avaldanud.

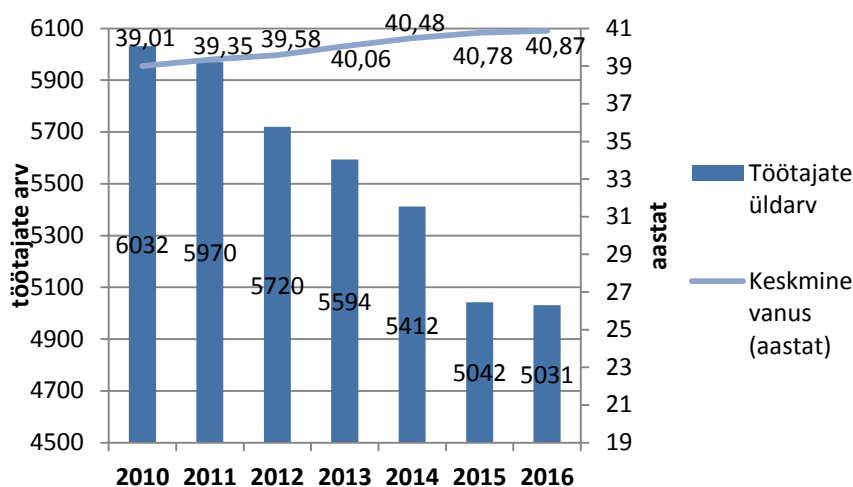
76. Ajavahemikul 01.01.2010–01.01.2016 vähenes PPA täistööajale taandatud töötajate arv 1000 inimese võrra ehk 6 aasta jooksul on töötajaskond vähenenud 17% võrra.

77. PPA töötajate keskmine vanus on perioodil 2010–2016 suurenenud 1,9 aasta võrra. Vanuse kasv on väheneva töötajaskonna tingimustes olnud pidev ning töötajate vanuselise struktuuri järgi võib eeldada selle jätkumist. PPA töötajate arvu ja keskmise vanuse muutus on toodud joonisel 8.

Töötajate arv on PPAs vähenenud ning keskmine vanus suurenenud

Täistööajale taandatud töötajate arv – realselt tööl olevate töötajate arv (kaasa arvatud koosseisuvälised töötajad) arvestades koormust, näiteks 0,5 koormusega töötajad arvestatakse 0,5 töötajana. Arvestusest on välja jäetud peatatud teenistussuhtega töötajad.

Joonis 8. PPA täistööajale taandatud töötajate arv ja keskmine vanus 2010–2016 (1. jaanuari seisuga)



Allikas: Riigikontroll PPA personaliandmete põhjal

78. Võrreldes muu avaliku sektori töötajate arvu muutusega on PPA töötajaskond vähenenud üle 4 korra rohkem. 2008–2014 vähenes ühendatavate asutuste ja hilisema PPA töötajate arv 21%, muu avaliku sektori töötajaskond 5%.

Töötajaskond on vananenud nooremate lahkujate suurema osatähtsuse tõttu

79. PPA personali keskmise vanuse tõusu on muu hulgas põhjustanud pigem nooremate töötajate lahkumine.¹¹ Ajavahemikul 2010–2014 oli kõigist lahkujatest 19–30aastaseid töötajaid 24% ning üle 60aastaseid töötajaid 10%. Vaadates detailsemalt vaid koondamisi, oli 2010–2014 koondatud töötajatest üle 60aastaseid keskmiselt 31% ning 19–30aastaseid 3%.

Personali vähendamine on taganud palgatõusu, kuid töötasu konkurentsivõime ei ole suurenenud

80. Kuigi personali on märkimisväärselt vähendatud, ei paranenud kuni 2014. aastani PPA makstava töötasu konkurentsivõime. PPA keskmine brutotöötasu kasvas 2008–2014 vähem kui Eesti keskmine brutotöötasu, avaliku sektori keskmine brutotöötasu ja ka [tarbijahinnaindeks](#).

Tarbijahinnaindeks – indeks, mis iseloomustab tarbekaupade ja tasuliste teenuste hindade muutust.

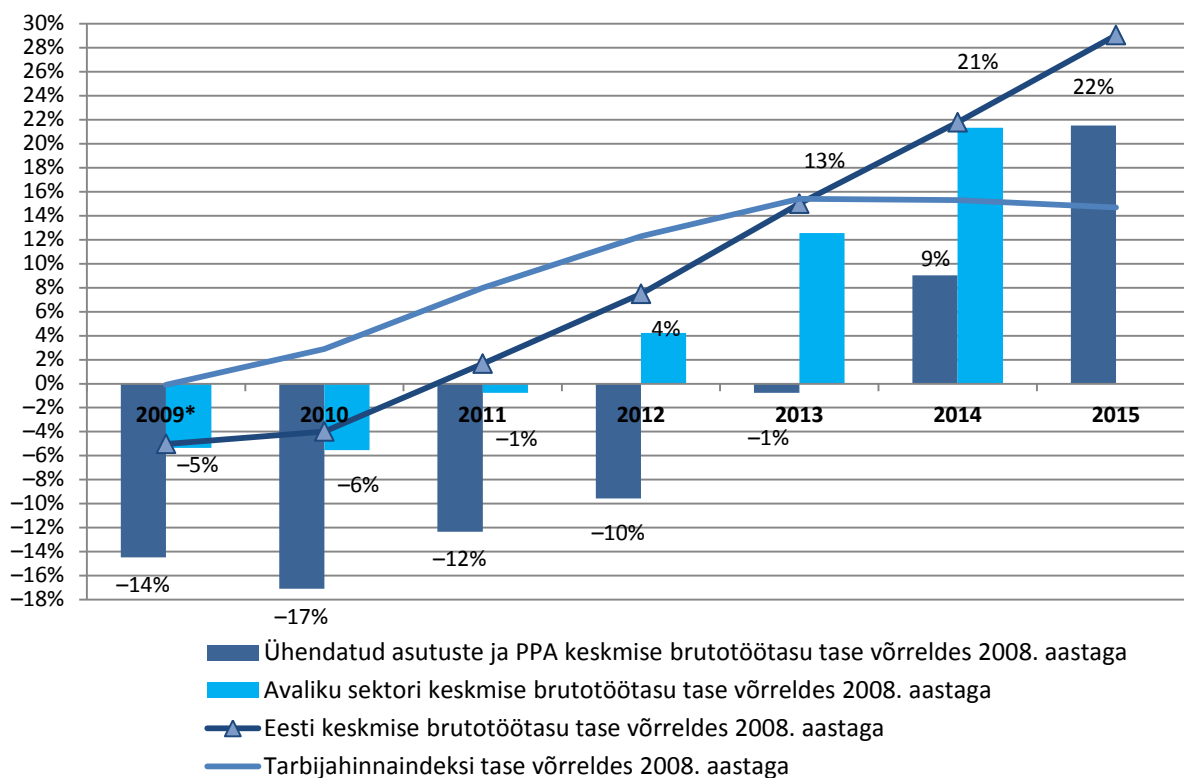
Allikas: Statistikaamet

81. Võrreldes 2008. aasta palga- ja hinnatasemega suurenesid 2014. aasta lõpuks enim Eesti keskmine brutotöötasu (+22%) ja avaliku sektori keskmine brutopalk (+21%). Vähem kasvas tarbijahinnaindeks (+15%) ning PPA keskmine brutotöötasu (+9%).

82. 2015. aastal tõusis PPA keskmine brutotöötasu märgatavalt, ületades tarbijahinnaindeksi muutust võrreldes 2008. aastaga. See tõus oli 2014. aasta oktoobris toimunud muudatuste selge eesmärk ja oodatud tulemus. Kuigi võrreldes Eesti keskmisega on PPA keskmine brutotöötasu tänu muudatustele 2015. aastal tõusnud kiiremini, on veel teatud vahe säilinud. Analüüsitud näitajate tasemed võrreldes 2008. aastaga on toodud joonisel 9.

¹¹ Auditis moodustatud vanuserühmad olid järgmised: 19–30, 31–40, 41–50, 51–60 ning 60+ aastat.

Joonis 9. Eesti keskmine, avaliku sektori keskmine ning kolme ühendatud asutuse ja moodustatud PPA keskmine brutotöötasu ning tarbijahinnaindeks võrreldes 2008. aastaga



*2008. ja 2009. aasta kohta on liidetud Politsei-, Piirivalve- ja Kodakondsus- ja Migratsiooni- ja Migrationsametite andmed.

Allikas: Saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet, Riigikontroll

Riigikaitse ja siseturvalisuse asutustega võrreldes on palgaskv olnud keskmisel tasemel, kuid töötajate arv on vähenenud kõige rohkem

83. Riigikaitse ja siseturvalisuse valdkonna asutustest on ajavahemikul 2011–2014 olnud PPA palgaskv keskmisel tasemel (vt tabel 3). Töötajate arv on aga PPAs võrreldud asutustest vähenenud kõige rohkem.

Tabel 3. Palgaskv ja töötajate arvu muutus võrreldud avaliku sektori organisatsioonides 2011–2014

Organisatsioon	Palga muutus (%)	Töötajate arvu muutus (%)
Politsei- ja Piirivalveamet	+26	-11
Kaitseväge	+38	-3
Kaitseliit	+32	+9
Kaitseressursside Amet	+27	+2
Vanglad	+26	-11
Päästeamet	+20	-6
Prokuratuur	+12	0
Sisekaitseakadeemia	+8	+5

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal

PPAst lahkujaid on olnud rohkem teenistujate hulgast ning enamasti on olnud tegemist töötaja algatusel lahkumisega

84. Ajavahemikul 2010–2014 lahkus PPAst erinevatel põhjustel kokku 2435 töötajat. 2010–2014 lahkus keskmiselt 6,8% iga aasta 1. jaanuaril tööl olnud politseiametnikest¹² ja 13,3% teenistujatest¹³. PPAst töölt lahkujate arvu dünaamika 2010–2014 on toodud tabelis 4.

Tabel 4. PPAst lahkunud politseiametnike ja teenistujate arvu muutumine 2010–2014

Aasta	Töölt lahkunud politseiametnikud		Töölt lahkunud teenistujad		Kokku lahkujaid
	arv	% politsei-ametnikest	arv	% teenistujatest	arv
2010	235	5,3	128	8,1	363
2011	238	5,5	255	15,6	493
2012	303	7,2	167	11,0	470
2013	274	6,7	194	12,7	468
2014	361	9,2	280	19,0	641
Keskmine	282	6,8	205	13,3	487

Allikas: Riigikontroll PPA personaliandmete põhjal

85. Lahkumise puhul on eristatud 6 motiivi, millest levinumad on ajavahemikul 2010–2014 olnud lahkumine ametniku algatusel, koondamine ning lahkumine vanuse tõttu. PPAst töölt lahkunute arv perioodil 2010–2014 põhjuste ja liikide järgi on toodud tabelis 5.

Tabel 5. 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 (töötaja surm, süütegu, mittevastavus, tervislikud põhjused)	127	5
Muu (töölepingu tähtaja möödumine, teisele ametikohale liikumine avalikus sektoris, poolte kokkuleppel, korraline ülesütlemine, ülesütlemine katseajal)	199	8
Kokku	2435	100

Allikas: Riigikontroll PPA personaliandmete põhjal

¹² Politsei ja piirivalve seaduse alusel töötavad inimesed. 2010–2014 oli PPA personalist politseiametnikke keskmiselt 73%. Nende hulka võib kuuluda nii põhi- kui ka tugitegevusega hõivatud personali.

¹³ Nii avaliku teenistuse seaduse (ATS) kui ka töölepingu seaduse (TLS) alusel töötavad inimesed. 2010–2014 oli PPA personalist keskmiselt 27% teenistujad. Nende hulka võib kuuluda nii põhi- kui ka tugitegevusega hõivatud personali.

Töötajate rahulolematust põhjustavad ümberkorraldused, madal töötasu ning suur töökoormus

86. Töötajate rahulolematust põhjustavad sagedased ümberkorraldused, madal töötasu ning suur töökoormus. Riigikontrolli küsitluse kohaselt ei soovita töötajatest 32% tööd PPAs sagedaste ümberkorralduste, 22% madala palga ning 20% suure töökoormuse tõttu. See näitab, et kuigi töölt ei lahkuta suures osas madala töötasu tõttu¹⁴, tekitab see olemasolevate töötajate hulgas siiski rahulolematust, mida on süvendanud pidev muudatuste tegemine ning nende tulemusel kasvanud töökoormus.

87. Karjäärivõimalused on PPAs nõrgalt teadvustatud. PPA sisekommunikatsiooni uuringud näitavad, et PPA töötajaskonna teadlikkus karjäärivõimalustest ei ole aastatega märkimisväärselt suurenenud. 2011. aastal hindas teadlikkust heaks 39% vastanutest, 2015. aastal 42%. On suurem tõenäosus, et töös vaheldust tahtev inimene ei tunneta võimalust liikuda PPA sees ning pigem lahkub organisatsioonist.

Asutuste ühendamine pole PPAs töötajate rotatsiooni märkimisväärselt suurendanud

88. Töötajate organisatsioonisisene rotatsioon pole PPAs ühendamise mõjul märkimisväärselt suurenenud. Töövaldkonda on pärast ühendamist vahetanud küll rohkem inimesi kui enne ühendamist, kuid ühendamise positiivne mõju kogu rotatsioonile on olnud väike.

89. Töötajate liikumine organisatsioonis on vähene ning rotatsiooni ei ole suunatud. PPAs ollakse harjunud senise vabatahtliku rotatsiooni süsteemiga, kuid samas on PPA juhtkond tõdenud, et erinevate piirkondade ja tööülesannete tundmine tuleks politseiametnikele kasuks.

Riigikontrolli hinnang

90. Riigikontrolli hinnang personali piisavuse kohta:

- Riigikontrolli hinnangul on PPA loomisega kaasnenud pidev personali vähenemine suures osas olnud sundkäik, kuna pidevalt on olnud vaja leida sisemisi vahendeid palgatõusu tagamiseks. PPA töötajate palk on küll perioodil 2011–2014 kasvanud riigikaitse ja siseturvalisuse valdkonna keskmisel tasemel, kuid see on olnud võimalik personali vähendamise, mitte ressurside märkimisväärse suurenemise tõttu. Töötasu konkurentsivõime on ajavahemikul 2008–2014 võrreldes Eesti ja avaliku sektori keskmise brutotöötasu ning tarbijahinnaindeksiga vähenenud. Viimane, 2015. aasta palgatõus PPAs on mahajäämust vähendanud.
- Töötaja algatusel on lahkunud enam inimesi kui koondamise teel. Personal on vähenenud pigem nooremate töötajate arvelt, kuigi koondatud on pigem vanemaid. PPA tegevus töötajate rotatsiooni suurendamiseks ja laienenud karjäärivõimaluste teadvustamise parandamiseks ei ole olnud mõjus.
- Personali pideva ja märkimisväärse vähenemise mõju PPA osutatavate teenuste kvaliteedile ning siseturvalisusele üldisemalt ei ole tuvastatav ja ammendavalt hinnatav. Alates 2014. aasta oktoobrist, mil PPAs algas üleminek teenusepõhisele juhtimisele, on tehtud esimesed sammud, et kõik ressursid, kaasa arvatud personal, siduda täpsemini PPA teenustega. Personali teenustepõhine detailsem jaotus loob võimaluse hinnata selle muutuse mõju teenuste mahule ja kvaliteedile ning siseturvalisusele laiemalt.

¹⁴ 2015. aastal tõi 388 lahkujast 15 peamise ajendina välja madala töötasu.

91. Riigikontrolli soovitusel siseministrile:

- Kujundada 2016. aastal Vabariigi Valitsuse ametlik seisukoht Politsei- ja Piirivalveameti keskmise töötasu soovitud taseme kohta, lähtudes näiteks keskmisest palgast.
- Võtta sellest tasemest lähtudes vastu poliitilised otsused ning mõelda läbi ja valmistada ette konkreetsed sammud soovitud palgataseme saavutamiseks ning kujundada tehtud otsustest lähtudes vastavalt ka riigi eelarvestrateegiat.

Siseministri vastus: Riigieelarveliste vahendite eraldamine valitsemisala eelarvesse sõltub riigi majanduslikust olukorrast ja võimalustest. Majanduslike olude võimalikest muutustest tingituna ei ole mõistlik fikseerida konkreetseid palgatasemeid, kuna valitsusel ei pruugi olla võimekust kokkulepet täita.

92. Riigikontrolli soovitusel Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile:

- Analüüsida nooremate töötajate lahkumise põhjuseid ning leida alternatiivseid võimalusi, kuidas ametist lahkujate arvu vähendada.
- Suurendada Politsei- ja Piirivalveameti töötajate teadlikkust organisatsioonisisestest karjäärivõimalustest ning soodustada ja motiveerida töötajate roteerumist.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: PPA analüüsib pidevalt teenistujate, sh politseiametnike ja töötajate lahkumise põhjuseid, olenemata nende vanusest. Lahkuvate teenistujatega viiakse läbi lahkumisintervjuu, mille käigus selgitatakse välja ka teenistusest või töölt lahkumise põhjused. Tulenevalt lahkumise põhjuste analüüsist rakendatakse vajaduse korral ka organisatsioonilisi meetmeid.

Kuivõrd üheks levinuimaks lahkumise põhjuseks on sobivama pakkumise saamine, mis on tihti seotud kõrgema palgaga, siis teeb PPA jõupingutusi madalamatel palgaastmetel töötavate politseiametnike palkade konkurentsivõimelisemaks muutmiseks. Noored politseiametnikud on reeglina oma karjääri alguses ning töötavad madalamate palgaastmetega ametikohtadel.

PPA senine karjäärisüsteem rajanes suuresti põhitööde süsteemile, nt uurijana töötades oli võimalik mõne aja pärast kandideerida vanemuurija ametikohale. Paraku ei soodusta taoline süsteem täielikult horisontaalse karjääri võimalusi ning roteerumist erinevate valdkondade vahel. Praeguseks on PPA asunud koostöös Sisekaitseakadeemiaga välja töötama uut haridusmudelit, kus on arvestatud ka horisontaalse karjääri vajadust. Uue süsteemi kohaselt hakatakse rakendama täiendusõppe mooduleid, mis võimaldavad teenistujatel vastava mooduli läbimisel kandideerida muule ametikohale. Uue süsteemi valmimisel tutvustatakse seda politseiametnikele ja kajastatakse üksikasjalikult asutuse siseveebis.

PPA ametikohtade täitmine on järgnevatel aastatel järjest suurem väljakutse

93. PPA ametikohtade jätkusuutlik mehitamine eeldab

- suutlikkust täita ametikohad soovitud ulatuses;
- Sisekaitseakadeemia esitatud koolitustellimuse täitmist, lõpetajate tööle asumist õpitud eriala valdkonnas ning õppe lõpetajate kohustusliku töötamise aja nõude täitmist;
- strateegilisi otsuseid juhuks, kui ei suudeta vajalikku personali komplekteerida.

94. Audit näitas, et praeguse struktuuri ja ülesannete korral on PPA ametikohtade täitmine järgmise 10 aasta jooksul järjest suurem väljakutse, kuna prognoositavalt lahkub PPAs aastast rohkem töötajaid, kui juurde tuleb. Eripensionäride arvu kasv süvendab võimalikku personalipuudust. Sisekaitseakadeemia suudab täita talle esitatud koolitustellimuse, kuid sellest ei piisa. Personali vähenemisele ei ole suudetud piiri panna.

Täidetud ametikohtade arv on pidevalt vähenenud ja soovitud ulatuses personali hoidmine on keeruline

95. PPA eelarves oli 2015. aastal ette nähtud raha 5072 täistööajale taandatud ametikoha jaoks. See aga ei tähenda, et aasta keskmiselt oleks olnud selline arv töötajaid PPA-l kasutada, kuna lahkumine oli suurem kui tööletulijate arv.

96. PPA on teinud personali vähenemise peatamiseks muudatusi, ent need pole olnud piisavad. Vähenemine on jätkunud ka pärast 2014. aasta oktoobrit, mil oli täidetud 5106 täisametikohta. 01.01.2016. a seisuga oli täidetud 5031 ametikohta, mis seega vähenes 15 kuuga 75 koha võrra.

Sisekaitseakadeemia koolitustellimuse täitmine on väga heal tasemel

97. Sisekaitseakadeemia on siseturvalisuse valdkonnas suutnud täita talle esitatud koolitustellimust. Kuigi ajavahemikul 2010–2013 vähenes erinevate erialade ja õppeastmete¹⁵ õppekohtade täitmine teatud määral (99% → 87%), suudeti 2014. aastal täita 96% tellimusest. Aastate 2010–2014 üldnäitaja oli 94%. PPA soovivalduse järgi tehtud koolitustellimus Sisekaitseakadeemia on suurel määral püsinud stabiilsena alates 2009. aastast.

PPAsse tuleb mujalt rohkem inimesi tööle kui Sisekaitseakadeemiast pärast selle lõpetamist

98. Sisekaitseakadeemia lõpetajatest PPAsse tööle asunute arv oli ajavahemikul 2010–2013 langustrendis (205 → 64), 2014. aastal oli erandlikult palju tööle asunud (136 inimest). Aastatel 2010–2014 asus pärast akadeemia lõpetamist PPAsse keskmiselt tööle 125 inimest aastas.

99. PPAsse tööle asunute arv lisaks Sisekaitseakadeemia lõpetajatele on olnud aastati väga erinev. Perioodil 2010–2014 tuli mujalt aastas keskmiselt tööle 198 inimest. Osakaaluna aastatel 2010–2014 tööle asujatest oli Sisekaitseakadeemia lõpetanuid keskmiselt 39%. 61% tööle asujatest võib pidada väljastpoolt PPA-d ja Sisekaitseakadeemiat tulnuteks. Tööle asujate arvu ja osakaalu muutus on toodud tabelis 6.

¹⁵ Auditis hõlmatud erialad: **kutseõppes** piirivalveametniku, piirivalvuri, konstaabli; politseiteenistuse, politseiametniku erialad; **rakenduskõrgharidusõppes** piirivalveteenistuse; politsei, politseiteenistuse eriala; **magistriõppes** sisejulgeoleku eriala.

Tabel 6. Sisekaitseakadeemia lõpetajate ja mujalt tulnute tööle asumine PPAsse 2010–2014

Aasta	Sisekaitseakadeemia lõpetamisel tööle asunud*		Mujalt tööle asunud**	
	arv	% tööle asunutest	arv	% tööle asunutest
2010	205	46	242	54
2011	135	42	187	58
2012	85	29	204	71
2013	64	23	212	77
2014	136	48	145	52
2010–2014 keskmine	125	39	198	61

* Arvestatud on tööle asujaid, kelle lõpetamine toimus 2003–2014 ning kes pärast lõpetamist on PPAsse tööle asunud aastatel 2010–2014.

** Ilma sisekaitsealise hariduseta tööle asujatele lisaks on siia hulka arvestatud ka need lõpetajad, kes on Sisekaitseakadeemia lõpetanud varem kui 2003. aastal.

Allikas: Riigikontroll PPA, Sisekaitseakadeemia ning Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal

100. Kuigi väljastpoolt organisatsiooni ning sisekaitsealise hariduseta tuleb PPAsse tööle osakaaluna rohkem kui Sisekaitseakadeemia lõpetanuid, võimaldavad kehtivad värbamisnõuded¹⁶ neid politseiniku ametikohale¹⁷ võtta tööle tähtajaliselt erialase koolituse läbimise ajaks. Mujalt PPAsse tööle tulemist ei ole seetõttu piisavalt soodustatud.

101. PPA personalist moodustasid 2010–2014 teenistujad keskmiselt 27% ning politseiametnikud 73%. Mujalt tööle asujatest asus keskmiselt 65% tööle teenistuja ning 35% politseiametnikuna.

102. Ajavahemikul 2003–2014 on lõpetajate osakaal, kes realselt tööle asuvad, pidevalt suurenenud. Sisekaitseakadeemia 2472 lõpetajast, kelle õpitud eriala oleks rakendatav PPA töös, on PPAs töötanud 2143 inimest ehk 86,7%. See tähendab, et Sisekaitseakadeemia lõpetamisel ei lähe potentsiaalsed töötajad PPA jaoks kaduma. Pigem on probleemiks lõpetajate vähesus.

103. PPAsse tööle asuvad Sisekaitseakadeemia lõpetajad asuvad üldjuhul tööle õpitud erialale vastaval ametikohal. Ajavahemikul 2003–2014 lõpetanutest on 2,2% asunud PPAs tööle õpitud erialaga mittemahajavale ametikohale.

104. Kohustusliku töötamise aja nõude täitmist kontrollitakse pidevalt. Sisekaitseakadeemia lõpetajatest 2003–2014 on nõude täitnud 01.02.2015. a seisuga 81%. Arvestatud on neid lõpetajaid, kellel on olnud kohustus nõue täita ning see olnud ka ajaliselt võimalik. Nõude täitmist ei oodata neilt lõpetajatelt, kellele tööpakumist ei tehta, ning kaugõppijatelt. Töötamise nõuet on võimalik täita lisaks PPA-le ka teistes Siseministeeriumi asutustes. Nõude täitmist jälgivad PPA ja Sisekaitseakadeemia koostöös. 28.05.2015. a seisuga on alates 2010.

¹⁶ Siseministri 01.07.2015. a määrus „Politseiametniku ning Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksuse juhi ametikohal teenistuses oleva ametniku kutsesobivusnõuded, nende kontrollimise tingimused ja kord“, § 3–5.

¹⁷ Politsei ja piirivalve seadus jätab lahtiseks kriteeriumid, mille alusel ametikohti jagada politseilisteks ja mittepolitseilisteks. PPA ei ole seda jagamist veel jõudnud lõpuni teha.

Sisekaitseakadeemia lõpetajad on suures osas asunud õpitud erialal PPAsse tööle

Sisekaitseakadeemia lõpetajatest suurem osa täidab kohustusliku töötamise nõude PPAs

Kohustusliku töötamise aja nõue – kuni 28.03.2015 kohustus töötada pooleteistkordne õppeaeg (vähemalt 3 aastat); alates 29.03.2015 kohustuslik töötada õppeaja kestusega võrdne aeg (vähemalt 3 aastat).

2015–2025 teenib 17% PPA praegustest töötajatest endale välja eripensioni ning 2025. aastaks on PPA personal praeguse praktika jätkumisel vähenenud 34%

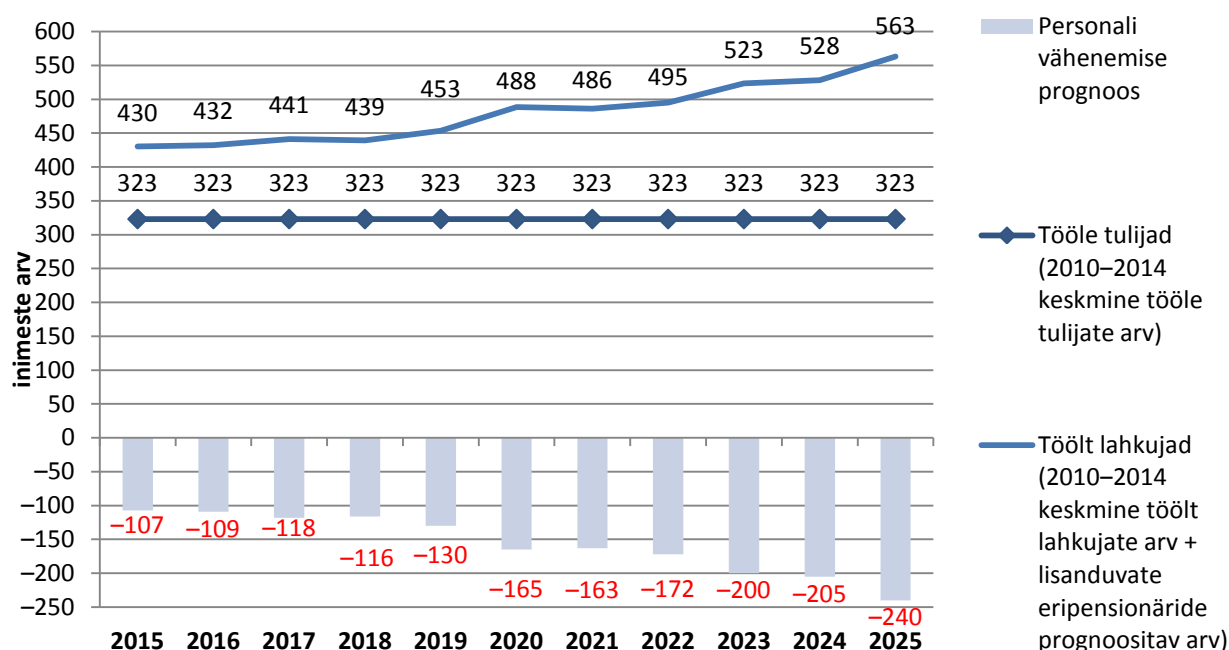
Eripension – alates 01.01.2010 PPAse tööle tulnud politseiametnikud saavad õiguse eripensionile 55. eluaastast, kui neil on politseiteenistuse staaži vähemalt 20 aastat. Vt täpsemalt <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/eripensionid/>.

aastast algatatud õpingute hüvitamise menetlus 22 inimese suhtes. Kuigi probleemseid isikuid on, ollakse neist teadlikud ning nendega tegeldakse.

105. Aastaks 2025 saavad praegustest (01.01.2015. a seisuga) töötajatest 17% õiguse eripensionile. Neile lisanduvad politseiametnikud, kes lükkavad pensionile mineku edasi. Perioodil 2015–2025 kasvab uute pensioniõiguslike politseiametnike arv pidevalt.

106. Kui jätkub tendents, kus iga-aastane töölt lahkujate arv on suurem tööle tulijate arvust ning kus eripensionäride arvu kasvab, on 2025. aastaks PPA-l kasutada umbes 1700 töötajat ehk 34% vähem kui 1. jaanuaril 2015.¹⁸ Sisekaitseakadeemiast ja mujalt tööle tulijate arv ei kompenseeri inimeste lahkumist. PPA personali vähenemise prognoos ajavahemikul 2015–2025 on toodud joonisel 10.

Joonis 10. PPA personali võimalik vähenemine 2015–2025 (01.01.2015. a seisuga)



Allikas: Riigikontroll PPA personaliandmete põhjal

Riigikontrolli hinnang

107. Riigikontrolli hinnang PPA ametikohtade edaspidise täitmise kohta:

- Riigikontrolli hinnangul süveneb PPAs olemasoleva vanuselise struktuuri korral töötajate arvu vähenemine. Sisekaitseakadeemia lõpetajate ja mujalt tööle tulijate arv ei kompenseeri 10 aasta perspektiivis iga-aastast lahkuvate töötajate ja eripensionäride arvu, mistõttu ei ole praeguse töötajate arvu hoidmine võimalik. Olukorda oleks võimalik leevendada, kui väheneks nooremate ehk 19–30aastaste töötajate lahkumiste arv.
- Sisekaitseakadeemia on täitnud talle esitatud koolitustellimust väga hästi ning aastate jooksul on vähenenud õpitud erialaga mittehaakuvale ametikohale tööle asumine. Paranenud on ka

¹⁸ Prognoos näitab, kuidas mõjutab eripensionäride arvu pidev kasv potentsiaalselt PPA personali arvu. Prognoosis ei ole arvestatud koondamisi.

kohustusliku töötamise ajalise nõude täitmine. Sellegipoolest ei taga vaid Sisekaitseakadeemia lõpetajad PPA-le piisavat järelkasvu.

108. Riigikontrolli soovitus siseministrile koostöös Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) peadirektoriga: tagada PPA struktuurile ja ülesannetele vastava personali pidev olemasolu. Riigikontrolli hinnangul on selleks järgmised võimalused:

- parandada töö- ja palgatingimusi, et suurendada töötajate rahulolu;
- tagada jätkuvalt Sisekaitseakadeemia õppekohtade maksimaalne täituvus ja kvaliteetne õppe läbimine;
- jätkata ametikohtade hindamist, muu hulgas tehes kindlaks, millised ametikohad eeldavad kindlasti politseiametniku staatust, ning soodustada mujalt PPAsse tööle asumist;
- analüüsida PPA-le pandud ülesandeid ja selgitada, mida oleks võimalik teisiti teha või milliseid ülesandeid ei peaks PPA üldse täitma ning kas personali saaks suunata teisi ülesandeid täitma.

Siseministri vastus: Töö- ja palgatingimuste parandamist, Sisekaitseakadeemia hariduse väärtustamist ja õppekvaliteedi tagamist, tööde ja teenistuskohdade analüüsi ning (ümber)kujundamist toetavad Siseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste personalistrateegia tegevuskavas planeeritud tegevused. Strateegiliste tegevustena on Siseministeeriumi valitsemisala personalistrateegias kokku lepitud mitmeid töötajate hoidmist, väärtustamist ja rahulolu suurendavaid tegevusi (näiteks paindlike töötingimuste loomine, tervist toetava töökeskkonna kujundamine, roteerumise võimaluste loomine) ning juhtimisotsusteks vajalike andmete ja põhjuste analüüse (lahkumispõhjuste analüüs, rahulolu-uuringu tulemuste analüüs, juhtimisotsuste sidumine personalivaatega).

Töötajate palgatingimuste parendamine sõltub eelkõige riigieelarvest eraldatavatest lisavahenditest. PPA on ammendanud oma sisemised võimalused palgatõusuks ning PPA töötajate arvu ei ole võimalik rohkem vähendada, ilma et vähendataks ülesannete hulka. Alates 2010. aastast on PPAs igal aastal läbi viidud mahukaid struktuuri ja töötajaid puudutavaid muudatusi, mistõttu on järgnevatel aastatel oluline töörahu säilitamine PPAs. PPA viib jätkuvalt läbi töötajate rahuolu uuringuid, valitsemisalaüleselt seiratakse lahkumispõhjuseid.

Valminud on politsei ja piirivalve väljaõppe korralduse analüüs ja haridusmodel, mille kohaselt muutub õpe paindlikumaks, kiiresti muutuvatele oludele vastavaks ja arvestab tööandjate (asutuste) tööjõu vajaduse prognoosi.

Siseministeeriumi tegevuskava kohaselt koostatakse 2016. aastal analüüs, mis kaardistab eriteenistuslikku ettevalmistust eeldavad teenistuskohad.

Siseministeerium on juba analüüsinud ja analüüsib edaspidi võimalusi vabastada politsei selliste talle pandud ülesannete täitmisest, mis ei ole Politsei- ja Piirivalveameti põhiülesanded ning mida saavad edaspidi täita

eraõiguslikud juriidilised isikud, teised riigiasutused või kohalikud omavalitsused.

Siseministeerium on Justiitsministeeriumile esitanud ettepanekud süüteomenetlusprotsesside läbiviimiseks ja lihtsustamiseks, mitmed neist on ka realiseeritud. Suuremad muudatused seisavad ees kriminaalmenetluse revisjoni töö käigus. Samuti oleme esitanud Justiitsministeeriumile ettepanekud korrakaitseaduse muudatuste ellukutsumiseks ning korrakaitseorgani tegevuspiiride laiendamise analüüsi koostamiseks, et kolmandale sektorile ja kohalikele omavalitsustele oleks võimalik delegeerida korrakaitse ülesandeid koos pädevate meetmetega. Teatud tingimustel võiksid avalikus kohas patrullida turvaettevõtted (lepingulises suhtes linnaga), kes omaksid ka korrakaitseadusest tulenevat sekkumisõigust.

Oleme alustanud ka väärteomenetluses üldkasuliku töö korraldamise edasise tegevuse üleandmist kriminaalhooldussüsteemile. Sisuliselt täidavad täna üht ja sama ülesannet kaks ametkonda – nii väärtegude kui ka kuritegude puhul on sarnane töökorraldus ja sisu, suurel määral on sama tehtava töö iseloom ning kattuvad lepingulised partnerid.

Samuti on plaanis üle vaadata kõik senised väärteomenetluse aspektid, et menetlust oleks võimalik läbi viia kiiresti ja efektiivselt. Karistusõiguse üldise põhimõtte kohaselt on karistusõiguslik sekkumine mõistlik vaid äärmisel juhul, kui ei ole võimalik rakendada muid mittekaristuslikke meetmeid. Karistusõiguslikku sekkumist tuleks vältida vähem tähtsate formaalsete õigusrikkumiste puhul, mida on võimalik mõjutada piisavalt ja tõhusalt näiteks hoiatuste või haldustrahvide kaudu.

Siseministeerium on kaardistanud hulga tegevusi, mida on võimalik korraldada teisti, samas ei ole kõigi ettepanekute samaaegne rakendamine võimalik, sest see eeldab ülesannete vastuvõtu võimekuse tekkimist, soovi ning läbirääkimisi erinevatel tasemetel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal siseministrile, riigisekretärile koostöös riigihalduse ministriga ning Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile mitmeid soovitusi. Siseminister, riigisekretär koostöös riigihalduse ministriga ja PPA peadirektor saatsid ajavahemikul 28.03.–15.04.2016 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Siseminister: Ei ole nõus, et PPA moodustamisel liidetavate asutuste ülesannete ning avalike teenuste kvaliteedi ja mahuga ei tegeletud. Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas (VAAK) aastateks 2009–2012 seati ülesandeks üleminek funktsionaalselt juhtimiselt protsessipõhisele juhtimisele, millega võeti tähelepanu alla valdkondlikud põhiprotsessid ning millest lähtuvalt eesmärgistati ametis erinevate allüksuste tegevused. Juhtimissüsteemi arendamise põhieesmärk oli aidata kaasa organisatsioonile pandud ülesannete täitmisele. Sama arendustegevus jätkub ka järgnevatel aastatel arengukavades. Siseministeeriumi valitsemisala asutuste eesmärgid, mõõdikud ja tegevused kajastusid iga-aastaselt koostatud valitsemisala arengukavas (VAAK). VAAK oli üles ehitatud teemade lõikes, mitte valitsemisala asutuste struktuuri järgi, ja arengukava struktuur ei muutunud ühendatud loomise tõttu. Kõikidel aastatel sisaldas arengukava mõõdikuid, mille alusel saab hinnata avalike teenuste pakkumist.

VAAK 2010–2013 toob siseturvalisuse valdkonnas kõiki eesmarke läbiva olulise märksõnana välja turvalisuse suurendamise riigis politsei, piirivalve ning kodakondsus- ja migratsiooniameti ühendamise abil. Arengukava sisaldas ka ülesandeid, mille saavutamine oli võimalik vaid ühendatud loomise tõttu, näiteks politseiametnike migratsioonijärelevalve alase suutlikkuse tagamine.

Kontrolliaruande eelnõu varasemas versioonis esitasite järelduse, mille kohaselt PPA ühendamise kokkuvõtte puudutavad eesmärgid saavutati. Palume selgitust järelduse muutumise põhjuste kohta, kuivõrd kontrolliaruande eelnõu käesolevas versioonis asjakohast argumentatsiooni ei ole esitatud.

Ei nõustu esitatud järeldusega ning ei hinda kirjeldatud probleemi rõhuasetust põhjendatuks, kuivõrd Siseministeerium monitoorib pidevalt valitsemisala asutuste teenistujate vanuselist koosseisu ning lähtub juhtimisotsustes monitooringute tulemustest. Pensionile jääjate arvu suurenemine ei pruugi automaatselt kaasa tuua politseiametnike arvu vähenemist ja politseiliste ülesannete täitmise võimekuse langust, kuna Siseministeerium on koostöös PPA ja Sisekaitseakadeemiaga juba välja töötanud ja rakendanud senisest paindlikuma politsei- ja piirivalve haridusmudeli, mis võimaldab õppesse kaasata uusi seni kasutamata sihtrühmi, rakendada paindlikke õppevorme ja luua paremad alused politseiteenistusse sisenemiseks. Lisaks analüüsitakse politseilist eriharidust nõudvaid ametikohti, et anda hinnang, kas teenistusülesandeid ei saaks täita avaliku teenistuse seaduse mõistes ametnik, kes on eelnevalt läbinud politseivaldkonna täiendõppe.

Samuti on Sotsiaalministeerium valitsuse kabinetinõupidamisele ette valmistanud memorandum, mis pakub välja eripensionide reformi ideid, kus ühe variandina kaalutakse ka politseipensionile siirdumiseks vajaliku vanusepiiri tõstmist, mis võimaldab politseiteenistuses senisest pikemalt töötada.

Alahinnata ei saa ka tehnoloogia arengut, mis võimaldab inimtööjõudu vähem kasutada (näiteks droonid ja elektroonilised valveseadmed piiril).

Kokkuvõttes rõhutame, et politseiametnike pensionile jääjate arvu suurenemine on Siseministeeriumile hästi teada ja võimaliku probleemi ennetamisega tegeletakse.

Rahalise katte puudumine STAKis kolmandiku ulatuses ei ole kuidagi Siseministeeriumist sõltuv. Siseministeerium on järjepidevalt ja igal aastal taotlenud raha kõigi siseturvalisuse strateegiliste eesmärkide tagamiseks. Finantsplaaniga samaaegselt koostati kuni aastani 2015 valitsemisala arengukava. Arengukava täpsustati iga-aastaselt pärast riigieelarve strateegia vastuvõtmist, et korrigeerida eesmärkide täitmist vastavalt saadud rahalistele vahenditele.

Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 sisaldas Siseministeeriumi esitatud taotlust riigieelarve strateegia 2016–2019 koostamiseks. Erinevalt Rahandusministeeriumi suunistest esitas Siseministeerium Vabariigi Valitsusele valdkondliku arengukava rakendusplaani, kus oli välja toodud kogu siseturvalisuse eelarveline vajadus. Rahandusministeerium soovis kajastada valdkondliku arengukava rakendusplaanis vaid neid tegevusi, millel oli juba rahaline kate. Siseturvalisuse arengukava elluviimiseks koostatud programme uuendatakse iga-aastaselt ja esimese aasta tegevused ning rahalised vahendid vastavad vastuvõetud riigieelarvele.

Rahalise puudujäägi vähendamiseks on kasutusel korraga kolm võimalust: lisavahendite taotlemine riigieelarve strateegia ja riigieelarve menetlemise käigus, tegevuste ajatamine pikemaks perioodiks ning optimeerimistegevused avalike teenuste tõhusamaks pakkumiseks.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor: Arvestame auditi aruandes kajastatuga oma edaspidises töös.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Avaliku sektori ümberkorralduste juhend 35. Riigikontroll soovib riigisekretäri koostöös riigihalduse ministriga - koostada 2016. aasta jooksul ministeeriumidele suunatud hea praktika juhend suuremahuliste reformide või halduskorralduse muudatuste ettevalmistamiseks, milles anda suuniseid selle kohta, millised reformi aspektid peavad olema Vabariigi Valitsusele esitatavates materjalides kirjeldatud ning kuidas toimub järelevalve reformi elluviimise üle; - arvestada juhendi koostamisel sealhulgas Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise protsessi kogemust. p-d 9–34	Riigihalduse ministri vastus: Nõustume põhimõtteliselt kirjeldatud juhendi koostamise vajadusega ning arvestame selle tegevusega Rahandusministeeriumi 2016. a tööplaani uuendamisel. Riigivalitsemise reformi ettevalmistamise ja läbiviimise käigus võib ministeeriumidel kindlasti tekkida vajadus sellise juhendi järele, kuna riigivalitsemise reformi raames tehtavad otsused tuleb ellu viia. Reformid on kindlasti oma sisult, mahult ja probleemistikult väga erinevad ning ühtse universaalse juhendi koostamine on keeruline, kuid saame siiski kasutada seniseid teadmisi ja kogemusi (Politsei- ja Piirivalveameti ühendamine, tugiteenuste konsolideerimine Riigi Tugiteenuste Keskusesse, Riigi Kinnisvara ASi, infotehnoloogia asutustesse jms), et koostada parimad võimalikud suunised. Juhendi koostamisel peame arvestama kindlasti erinevate komponentide keerukusega: toimetamised, eesmärgid, juhtimissüsteemid, kulusäästlikkus, avalike ja tugiteenuste kvaliteet, personaliküsimused, kommunikatsioon jms.
Politsei- ja Piirivalveameti tegevuse strateegiline alus 36. Riigikontroll soovib siseministril koostöös Politsei- ja Piirivalveameti peadirektoriga - analüüsida 2016. aasta jooksul, kas „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ (STAK) ja selle elluviimise programmid on PPA üheaastase tegevuskava alusena piisavalt täpsed, et võimaldada PPA-l seostada enda töö panust STAKi eesmärkide saavutamisele; - täpsustada juhul, kui see nii ei ole, STAKi programmide eesmärgi ja nende saavutamise mõõdikuid nii, et eristatav oleks PPA tegevusest sõltuv osa; ning pikendada PPA üheaastase tegevuskava kehtivust, et see ühtiks STAKi programmide perioodiga. p-d 9–34	Siseministri vastus: STAK on valdkondlik arengukava, mistõttu see ei sisalda otseselt PPA-le suunatud mõõdikuid, vaid annab Vabariigi Valitsusele tervikliku ülevaate siseturvalisuse hetkeseisust ja olulisest arengust, kuna siseturvalisuse probleemide lahendamisel on oluline vaadata erinevate asutuste koostööd. PPA-le suunatud mõõdikud vaadatakse ministri juures üle iga-aastase aruandluse käigus ning võimalik on nende lisamine PPA tegevuskavale. Kehtiv valitsemisala planeerimise korraldus võimaldab koostada pikema kui üheaastase tegevuskava, et PPA-l oleks pikem vaade oma tegevuste korraldamiseks. PPA 2016. aasta tegevuskava on koostatud otseselt STAKi programmide elluviimiseks, sellega soovime suurendada arengudokumentide elluviimise võimekust ja tasakaalustada seda planeerimisele pööratud tähelepanuga, mida näitab ka käesoleva auditi fookus. Siseministeerium on esitanud Rahandusministeeriumile projektitaotluse analüüsida Siseministeeriumi valitsemisala planeerimis- ja eelarvestamisprotsessi, et suurendada protsessi tõhusust veelgi. Analüüs viiakse läbi 2016. aasta jooksul ja sellest tulenevaid soovitusi on võimalik ellu viia 2017. aasta planeerimisel. Juhime tähelepanu, et Vabariigi Valitsus on alates 21.06.2012 andnud Rahandusministeeriumile ja Riigikantseleile ülesande strateegilise planeerimise korraldamiseks, kuid valitsuse määrust strateegilise arengukavade osas ei ole tänaseni uuendatud. Siseministri pädevuses ei ole teiste ministeeriumide koostatud arengukavade lõpetamine või ümberkujundamine. STAKiga paralleelselt ei kehti Siseministeeriumi valitsemisalas konkureerivaid strateegilisi arengudokumente, mis suunaksid siseturvalisuse valdkonda.
Siseturvalisuse arengukava alarahastuse mõju siseturvalisusele 37. Riigikontroll soovib siseministril analüüsida 2016. aasta jooksul, kuidas mõjub „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ (STAK) eesmärkide elluviimisele ja siseturvalisusele laiemalt olukord, kus STAKi elluviimiseks lisaraha ei leita, ning lisada see hinnang STAKi. p-d 9–34	Siseministri vastus: Kuni siseturvalisuse arengukava 2015–2020 vastuvõtmiseni olid siseturvalisusele seatud eesmärgid ja ressursivajadus kajastatud mitmetes valdkondlikes arengukavades. STAKi koostamisel lõime tervikliku visiooni siseturvalisuse valdkonna tegevustest ning see sisaldas ka viiteid teistele arengukavadele ja nende poolset ootust siseturvalisuse ressursside suunamise osas. Erinevalt teistest valdkondlikest arengukavadest on STAKis kajastatud kogu Siseministeeriumi valitsemisala siseturvalisuse eelarve, sealhulgas üldised kulud eesmärkide saavutamiseks (enamasti kajastatakse valdkondlikes arengukavades vaid otseseid kulutusi konkreetsete tegevuste elluviimiseks). STAKi keskseks eesmärgiks on suurendada igaühe võimalust panustada turvalisuse tagamisse, mis vähendaks survet reageerimisvõimekuse järjepidevale kasvule. Rahandusministeerium ei ole loonud riigiülest võimekust tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminemiseks, mistõttu ei ole STAKi programmides esitatud rahalisi vahendeid tegevuste lõikes, vaid jaotatuna programmide lõikes. Siseturvalisuse arengukava uuendamisel täiendame 2016. aastal programme ja lisame iga tegevuse kohta juurde, millised on rahalised vahendid eesmärgi elluviimiseks (baaseelarve, välisvahendid või lisavajadus), samuti on võimalik lisada hinnang puuduvate rahaliste

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	vahendite mõju kohta eesmärkide saavutamisele. Sellega loome veelgi suurema läbipaistvuse, millised kokkulepitud tegevusest on rahaliste vahenditega kaetud ja millised mitte. Kuna tänaseks ei ole tegevuspõhist eelarvestamist juurutatud, esitatakse puudujääk personali- või majandamiskuludes üldise vajadusena. Siseministerium on RES 2017–2020 koostamise raames täiendavaid rahalisi vahendeid taotlenud. Igal aastal lisatakse programmidesse hinnang eesmärkide senise täitmise kohta ning vajadusel täiendatakse ja muudetakse tegevusi. Sealjuures analüüsitakse, võetakse arvesse ja püütakse minimeerida arengukava alarahastatuse mõju.
Politsei- ja Piirivalveameti teenuste kvaliteedi mõõtmine 60. Riigikontroll soovib Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) peadirektoril teenuste kvaliteedinäitajate väljatöötamisel jälgida, et - näitajad oleksid otseselt PPA tegevusega mõjutatavad; - näitajad iseloomustaksid PPA töö tulemuslikkust; - vähemalt osa näitajatest oleks kõigi teenuste puhul võimalik kasutada järjepidevalt; - vajaduse korral oleks võimalik kasutada ajutisi näitajaid, mis aitavad suunata tööprotsesse ja kutsuda esile võimalikke soovitud muudatusi; - avalikku hüve pakkuvate teenuste puhul oleks näitaja aluseks poliitiline suunis hüve soovitud taseme kohta. p-d 56–59	Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) peadirektori vastus: Nõustume soovitusel. PPA on defineerinud teenustele kvaliteedinäitajad, mida täiustame jätkuvalt, arvestades PPA tegevusi ja muutusi keskkonnas.
Politsei- ja Piirivalveameti keskmise töötasu soovitud tase 91. Riigikontrolli soovitus siseministrile: - Kujundada 2016. aastal Vabariigi Valitsuse ametlik seisukoht Politsei- ja Piirivalveameti keskmise töötasu soovitud taseme kohta, lähtudes näiteks keskmisest palgast. - Võtta sellest tasemest lähtudes vastu poliitilised otsused ning mõelda läbi ja valmistada ette konkreetsed sammud soovitud palgataseme saavutamiseks ning kujundada tehtud otsustest lähtudes vastavalt ka riigi eelarvestrateegiat. p-d 74–90	Siseministri vastus: Riigieelarveliste vahendite eraldamine valitsemisala eelarvesse sõltub riigi majanduslikust olukorrast ja võimalustest. Majanduslike olude võimalikest muutustest tingituna ei ole mõistlik fikseerida konkreetseid palgatasemeid, kuna valitsusel ei pruugi olla võimekust kokkulepet täita.
Politsei- ja Piirivalveameti töötajate lahkumise vähendamine 92. Riigikontrolli soovitus Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile: - Analüüsida nooremate töötajate lahkumise põhjuseid ning leida alternatiivseid võimalusi, kuidas ametist lahkujate arvu vähendada. - Suurendada Politsei- ja Piirivalveameti töötajate teadlikkust organisatsioonisisestest karjäärivõimalustest ning soodustada ja motiveerida töötajate roteerumist. p-d 74–90	Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: PPA analüüsib pidevalt teenistujate, sh politseiametnike ja töötajate lahkumise põhjuseid, olenemata nende vanusest. Lahkuvate teenistujatega viiakse läbi lahkumisintrervjuu, mille käigus selgitatakse välja ka teenistusest või töölt lahkumise põhjused. Tulenevalt lahkumise põhjuste analüüsist rakendatakse vajaduse korral ka organisatsioonilisi meetmeid. Kuivõrd üheks levinuimaks lahkumise põhjuseks on sobivama pakkumise saamine, mis on tihti seotud kõrgema palgaga, siis teeb PPA jõupingutusi madalamatel palgaastmetel töötavate politseiametnike palkade konkurentsivõimelisemaks muutmiseks. Noored politseiametnikud on reeglina oma karjääri alguses ning töötavad madalamate palgaastmetega ametikohtadel. PPA senine karjäärisüsteem rajanes suuresti põhitööde süsteemile, nt uurijana töötades oli võimalik mõne aja pärast kandideerida vanemuurija ametikohale. Paraku ei soodusta taoline süsteem täielikult horisontaalse karjääri võimalusi ning roteerumist erinevate valdkondade vahel. Praeguseks on PPA asunud koostöös Sisekaitseakadeemiaga välja töötama uut

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	haridusmodelit, kus on arvestatud ka horisontaalse karjääri vajadust. Uue süsteemi kohaselt hakatakse rakendama täiendusõppe mooduleid, mis võimaldavad teenistujatel vastava mooduli läbimisel kandideerida muule ametikohale. Uue süsteemi valmimisel tutvustatakse seda politseiametnikele ja kajastatakse üksikasjalikult asutuse siseveebis.
Politsei- ja Piirivalveameti ülesannetele vastava personali tagamine 108. Riigikontrolli soovitus siseministrile koostöös Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) peadirektoriga: tagada PPA struktuurile ja ülesannetele vastava personali pidev olemasolu. Riigikontrolli hinnangul on selleks järgmised võimalused: - parandada töö- ja palgatingimusi, et suurendada töötajate rahulolu; - tagada jätkuvalt Sisekaitseakadeemia õppekohtade maksimaalne täituvus ja kvaliteetne õppe läbimine; - jätkata ametikohtade hindamist, muu hulgas tehes kindlaks, millised ametikohad eeldavad kindlasti politseiametniku staatust, ning soodustada mujalt PPAsse tööle asumist; - analüüsida PPA-le pandud ülesandeid ja selgitada, mida oleks võimalik teisiti teha või milliseid ülesandeid ei peaks PPA üldse täitma ning kas personali saaks suunata teisi ülesandeid täitma. p-d 93–107	Siseministri vastus: Töö- ja palgatingimuste parandamist, Sisekaitseakadeemia hariduse väärtustamist ja õppekvaliteedi tagamist, tööde ja teenistuskohade analüüsi ning (ümber)kujundamist toetavad Siseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste personalistrateegia tegevuskavas planeeritud tegevused. Strateegiliste tegevustena on Siseministeeriumi valitsemisala personalistrateegias kokku lepitud mitmeid töötajate hoidmist, väärtustamist ja rahulolu suurendavaid tegevusi (näiteks paindlike töötingimuste loomine, tervist toetava töökeskkonna kujundamine, roteerumise võimaluste loomine) ning juhtimisotsusteks vajalike andmete ja põhjuste analüüsi (lahkumispõhjuste analüüs, rahulolu-uuringu tulemuste analüüs, juhtimisotsuste sidumine personalivaatega). Töötajate palgatingimuste parendamine sõltub eelkõige riigieelarvest eraldatavatest lisavahenditest. PPA on ammandanud oma sisemised võimalused palgatõusuks ning PPA töötajate arvu ei ole võimalik rohkem vähendada, ilma et vähendataks ülesannete hulka. Alates 2010. aastast on PPAs igal aastal läbi viidud mahukaid struktuuri ja töötajaid puudutavaid muudatusi, mistõttu on järgnevatel aastatel oluline töörahu säilitamine PPAs. PPA viib jätkuvalt läbi töötajate rahuolu uuringuid, valitsemisalaüleselt seiratakse lahkumispõhjuseid. Valminud on politsei ja piirivalve väljaõppe korralduse analüüs ja haridusmodel, mille kohaselt muutub õpe paindlikumaks, kiiresti muutuvalte oludele vastavaks ja arvestab tööandjate (asutuste) tööjõu vajaduse prognoosi. Siseministeeriumi tegevuskava kohaselt koostatakse 2016. aastal analüüs, mis kaardistab eriteenistuslikku ettevalmistust eeldavad teenistuskohad. Siseministeerium on juba analüüsinud ja analüüsib edaspidi võimalusi vabastada politsei selliste talle pandud ülesannete täitmisest, mis ei ole Politsei- ja Piirivalveameti põhiülesanded ning mida saavad edaspidi täita eraõiguslikud juriidilised isikud, teised riigiasutused või kohalikud omavalitsused. Siseministeerium on Justiitsministeeriumile esitanud ettepanekud süüteo menetlusprotsesside läbiviimiseks ja lihtsustamiseks, mitmed neist on ka realiseeritud. Suuremad muudatused seisavad ees kriminaalmenetluse revisjoni töö käigus. Samuti oleme esitanud Justiitsministeeriumile ettepanekud korrakaitse seaduse muudatuste ellukutsumiseks ning korrakaitseorgani tegevuspiiride laiendamise analüüsi koostamiseks, et kolmandale sektorile ja kohalikele omavalitsustele oleks võimalik delegeerida korrakaitse ülesandeid koos pädevate meetmetega. Teatud tingimustel võiksid avalikus kohas patrullida turvaettevõtted (lepingulises suhtes linnaga), kes omaksid ka korrakaitse seadusest tulenevat sekkumisõigust. Oleme alustanud ka väärtusmenetluses üldkasuliku töö korraldamise edasise tegevuse üleandmist kriminaalhooldussüsteemile. Sisuliselt täidavad täna üht ja sama ülesannet kaks ametkonda – nii väärtuste kui ka kuritegude puhul on samane töökorraldus ja sisu, suurel määral on sama tehtava töö iseloom ning kattuvad lepingulised partnerid. Samuti on plaanis üle vaadata kõik senised väärtusmenetluse aspektid, et menetlust oleks võimalik läbi viia kiiresti ja efektiivselt. Karistusõiguse üldise põhimõtte kohaselt on karistusõiguslik sekkumine mõistlik vaid äärmisel juhul, kui ei ole võimalik rakendada muid mittekaristuslikke meetmeid. Karistusõiguslikku sekkumist tuleks vältida vähem tähtsate formaalsete õigusrikkumiste puhul, mida on võimalik mõjutada piisavalt ja tõhusalt näiteks hoiatuste või haldustrahvide kaudu. Siseministeerium on kaardistanud hulga tegevusi, mida on võimalik korraldada teisti, samas ei ole kõigi ettepanekute samaaegne rakendamine võimalik, sest see eeldab ülesannete vastuvõtu võimekuse tekkimist, soovi ning läbirääkimisi erinevatel tasemetel.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on anda hinnang, kas PPA pakub reformide järel paremat avalikku teenust ning kas reformid on loonud eelduse, et tulevikus suudetakse seda taset säilitada või parandada.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontrolli hinnangul on kolme asutuse ühendamine toimunud tulemuslikult, kui PPA teenus on ühinemise järel säilinud varasemal tasemel või paranenud ning loodud on eeldus, et tulevikus suudetakse seda taset säilitada või parandada.

Riigikontrolli lähtus hinnangu andmisel järgmistest kriteeriumitest:

- PPA moodustamise eesmärgid on saavutatud, kui
 - kolme asutuse ühendamise saavutati kokkuhoid seoses mastaabiefekti ja nn ühe akna teenusekontseptsiooni juurutamisega, kokkuhoidu ei saavutatud personali vähenemise arvelt;
 - ühendamise vähenes tugiteenistujate arv ja kasvas sisuteenistujate osakaal PPA personali seas ning teenistujate suhe ei erine teistest riigiasutustest;
 - PPA sarnaste ametikohtade palgad ja teenistujate staatus on ühtlustunud;
 - IT-arendustegevus on toimivalt ühtlustatud ja rahuldab PPA vajadusi¹⁹.
- Ühendasutuse loomine on toonud parema teenuse, kui PPA teenuste osutamise kvaliteeti iseloomustavad näitajad on perioodil 2009–2014 paranenud.
- PPA-l jätkub teenistujaid nüüd ja tulevikus, kui
 - Sisekaitseakadeemiale esitatud koolitustellimus on piisav PPA vajaduste täitmiseks;
 - Sisekaitseakadeemia lõpetajatele kehtib jätkuvalt nõue PPAs töötamise kohta ja see toimib;
 - töötajate roteerumine PPAs toimib nii valdkondade kui ka prefektuuride vahel;
- PPA 2014. aasta reform on loonud eeldused teenuse paranemiseks, kui
 - PPA-l on selged strateegilised eesmärgid;
 - täidetud on eeldused, et lõpetada teenusepõhisele juhtimisele üleminek;
 - valdkondadevaheline koostöö on paranenud;
 - 2015. aasta esimesel poolaastal on PPA teenuseid iseloomustavad näitajad paranenud.

¹⁹ Käesolev audit näitas, et PPA, Siseministeerium ja Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT) on teinud edusamme arendustegevuse ühtlustamisel. Auditi ajal töötati välja SMITi uut arenduskord ning ka arendusprojektide menetlemise kord. Nende tegevuste edukas lõpuleviimine aitab formaalsel tasandil arendustegevuse ühtlustamisele kaasa. Kuidas muudatused päriselus toimima hakkavad, saab hinnata pärast nende juurutamist. Täpsema hinnangu nimetatud asutuste koostööle ja IT-arendustegevuse tulemuslikkusele annab Riigikontroll edaspidi.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit keskendub Siseministeeriumi tegevusele aastail 2007–2015, Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti tegevusele aastail 2007–2009, Politsei- ja Piirivalveametile perioodil 2010. aastast kuni 2015. a I poolaastani.

Auditi käigus analüüsiti PPA-lt ja Siseministeeriumilt saadud dokumente, aruandeid ning muid PPA tegevust puudutavaid andmeid, korraldati intervjuusid ning internetiküsitlus.

Riigikontroll otsis auditiga vastust järgmistele küsimustele:

- Kas ja mille arvelt saavutati PPA moodustamisel eesmärgiks olnud kokkuvõtteid? Selleks võrreldi perioodil 2008–2014 summaarselt Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ning hiljem PPA kulutusi kinnisvarale, maismaasõidukitele ning personalile. Kuna kokkuvõtte eesmärk ei olnud planeerimisdokumentides rahaliselt täpselt kindlaks määratud, kasutati võrdlusfoonia kogu avaliku sektori vastavaid kulutusi samal perioodil. Perioodi alguseks võeti 2008. aasta, kuna 2009. aastal alustati ühendamise seotud koondamisi ning avalikus sektoris tehti eelarvekärpeid. Auditis hinnati, kas tugiteenistujate osakaal on vähenenud nagu planeeritud.
- Kas ja mil määral saab Siseministeeriumi valitsemisala arengukavades ja PPA tegevuskavades aastatel 2009–2014 kasutatud näitajaid rakendada PPA tegevuse tulemuste mõõtmiseks ning kas neid näitajaid saab aastati võrrelda ning kas PPA teenuseid iseloomustavad näitajad on paranenud?
- Milline on olnud PPA töötajate arvu, palgakasvu, töölt lahkumise ja roteerumise dünaamika? Lisaks analüüsiti keskmise vanuse dünaamikat ning rahulolematuse põhjuseid. Võrdlusandmed pärinevad muu hulgas Statistikaametist.
- Kas tööle tulijate arv kompenseerib töölt lahkunud inimeste arvu? Lisaks vaadati Sisekaitseakadeemia esitatud koolitustellimust ja selle täitmist. Samuti hinnati, kuidas mõjutab eripensioni õiguse saavate politseiametnike arvu kasv PPA ametikohtade täitmist 2015–2025.

Dokumentide analüüs

- **Politseiameti, Piirivalveameti, Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ühendamise ettevalmistamise ja elluviimise analüüsiks**
 - kasutati ühinemisega seotud dokumente ning analüüsiraporteid: töörühmade protokollid, Siseministeeriumi memod, SWOT-analüüs, õigusaktide seletuskirjad, PPA loomist puudutavad varasemad uuringud ja analüüsid;
 - intervjueriti mitmeid PPA moodustamisega seotud inimesi ning kasutati lisaks 2010. aastal lõppenud Riigikontrolli auditi „Riigi teenuste kättesaadavus maakondades“ käigus tehtud intervjuusid.
- **PPA tegevuse planeerimise ja rahastamise analüüsiks** kasutati järgmisi dokumente: Politseiameti, Piirivalveameti, Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ning PPA tulemiaruaned, sh personalikulude ja majandamiskulude analüüs, siseturvalisuse valdkonna strateegilise planeerimise dokumendid, PPA asutusesisesed planeerimisdokumendid (vt lisa C), PPA hankekavad ja hangete töötabelid, personaliaruanded, PPA, SMITi ja Siseministeeriumi IKT arenduskorrad, koolitustellimused, Sisekaitseakadeemia lõpetajate statistika, Siseministeeriumi valitsemisala asutuste juhtkonna koosolekute protokollid.
- **PPA tegevuse tulemuste analüüsiks** kasutati järgmisi dokumente: Politseiameti ja PPA maismaa-, vee- ja õhusõidukite kasutamise aruanded, liikluskaamerate tööd puudutav aruandlus, PPA asutusesine aruandlus töö tulemuste kohta valdkonniti ja regiooniti, PPA tegevuskavade täitmise

aruanded, PPA sisekommunikatsiooniuringute ja rahulolu-uuringute aruanded, ohvriuuringu aruanded.

Andmeanalüüs

PPA personaliandmete analüüs: töölt lahkumiste, tööle võtmiste, palkade, koolituste analüüs ning PPA tugi- ja sisuteenustega hõivatute võrdlus teiste riigiasutustega.

Sisekaitseakadeemia andmete analüüs: akadeemiales esitatud koolitustellimus ja selle täitmine.

Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete analüüs: Sisekaitseakadeemia lõpetajate statistika.

Maksu- ja Tolliameti andmete analüüs: kolme ühendatud asutuse töötajate andmed.

Riigi saldoandmike infosüsteemi andmete analüüs: PPA kulud (majandamis-, personalikulu), võrdlus avaliku sektoriga

Küsitlus

PPA töötajate küsitlus eesmärgiga selgitada välja, kui arusaadavad ja põhjendatud on PPAas toimunud reformid tundunud reatöötajatele ning kuidas mõistetakse enda rolli teenuste osutamisel.

Valim oli kõikne, välja jäid vaid PPA juhtkond ning pilootküsitluses osalenud töötajad. Lähtuti PPA personaliandmetest seisuga 01.02.2015. Kokku saadeti küsimustik 5227-le PPA meiliaadressile. Küsitlusele vastas kokku 1663 isikut ehk 31,8% nendest, kellele küsimustik saadeti.

Auditi käigus intervjueritud isikud

Kuupäev	Intervjueritud isik	Asutus ja ametikoht	Käsitletud teema	Intervjuu vorm
07.08.2014	Marek Helm	Maksu- ja Tolliameti (MTA) peadirektor, Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) moodustamise projektijuht	PPA moodustamine	kohtumine
20.10.2014	Rando Kruusmaa	endine PPA peadirektori asetäitja piirivalve alal	PPA moodustamine ja piirivalvereformid	kohtumine
20.10.2014	Raivo Küt	Siseministeeriumi (SiM) korrakaitse- ja migratsioonipoliitika asekanter, endine PPA peadirektor	PPA moodustamine ja edasised reformid	kohtumine
03.11.2014	Kuno Tammearu	Päästeameti peadirektor	Päästeameti reformide kogemus	kohtumine
	Kairi Rikko	Päästeameti peadirektori asetäitja halduse alal		
	Tarvi Ojala	Päästeameti arendusosakonna juhataja		
07.11.2014	Erkki Koort	SiM sisejulgeolekupoliitika asekanter	PPA reformid	kohtumine
11.11.2014	Joosip Kaasik	PPA peadirektori asetäitja arenduse alal	2014. aasta muudatused PPAs	kohtumine
17.11.2014	Kersti Karuse-Veebel	MTA arendusosakonna juhataja	Maksu- ja Tolliameti muudatuste kogemus	kohtumine
	Rivo Reitmann	MTA teenindusosakonna juhataja		
24.11.2014	Janek Rozov	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakonna juhataja	teenusepõhine juhtimine	kohtumine
01.12.2014	Tarmo Kohv	PPA Lõuna prefekt	muudatused PPAs 2009–2014	kohtumine

01.12.2014	Veiko Järva	PPA Lõuna prefektuuri Tartu politseijaoskonna juht	muudatused PPAs 2009–2014	kohtumine
01.12.2014	Kaja Suur	PPA Lõuna prefektuuri Tartumaa konstaablijaoskonna juht	muudatused PPAs 2009–2014	kohtumine
01.12.2014	Indrek Koemets	PPA Lõuna prefektuuri teabebüroo juht	muudatused PPAs 2009–2014 ja visioon	kohtumine
01.12.2014	Arvi Suvi	PPA Lõuna prefektuuri Saatse piirivalvekordoni juht	muudatused PPAs 2009–2014	kohtumine
02.12.2014	Andres Vesselov	PPA Lõuna prefektuuri Saatse piirivalvekordoni Värskla teenistuse vanem	muudatused PPAs 2009–2014	kohtumine
20.05.2015	Aivi Sirp	SiM personalipoliitika osakonna juhataja	PPA personali- poliitika ning PPA 2014. aasta reformi personaliaspektid	kohtumine
28.05.2015	Janne Pikma-Öövel	PPA administratsiooni personalibüroo juhataja	PPA personalipoliitika	kohtumine
	Merike Jürilo	PPA arendusosakonna juhtimisarvestuse ja planeerimise büroo juhataja		
	Katrin Pärn	PPA administratsiooni personalibüroo juhtivpersonaliametnik		
	Katre Loo	PPA administratsiooni personalibüroo personaliarvestuse ja -analüüsi talituse juhataja		
04.06.2015	Riho Kuppert	SiM varade asekanstler	Siseministeeriumi ja PPA varade ning hangetega seotud küsimused	kohtumine
	Raino Sepp	SiM varahaldusosakonna juhataja		
05.06.2015	Leif Kalev	SiM kanstler	PPA 2014. aasta reformi ettevalmistamine ja elluviimine	kohtumine
09.06.2015	Liivi Fuchs	PPA arendusosakonna juhtimisarvestuse ja planeerimise büroo eelarveteenistuse vanem	PPA finants- ja hankeküsimused	kohtumine
09.06.2015	Tanel Samuel	PPA administratsiooni teabeturbüroo juht	info- ja kommunikatsiooni- tehnoloogia (IKT) küsimused	kohtumine
	Tõnis Komp	PPA administratsiooni teabeturbüroo andmeturbetalituse juhataja		
10.06.2015	Uku Särekanno	endine SiM korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna juhataja	PPA 2014. aasta reformi ettevalmistamine ja läbiviimine	telefoni teel
18.06.2015	Margus Püüa	Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) strateegia- ja planeerimisosakonna juhataja	info- ja kommunikatsiooni- tehnoloogia (IKT) küsimused	kohtumine
	Katre Sillakivi	SMIT strateegia- ja planeerimisosakonna protsessijuht		
25.06.2015	Rene Vihalem	SiM infohaldusosakonna juhataja	info- ja kommunikatsiooni- tehnoloogia (IKT) küsimused	kohtumine
	Margus Kreinin	SiM infohaldusosakonna juhataja asetäitja		
	Aivar Ilves	SiM infohaldusosakonna nõunik		
27.08.2015	Toomas Kaarjäär	PPA Põhja prefektuuri Tallinna piirivalvekordoni juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
27.08.2015	Jalmar Ernits	PPA Lõuna prefektuuri Mustvee piirivalvekordoni juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
31.08.2015	Illar Jõgi	PPA Ida prefektuuri Vasknarva piirivalvekordoni juht	muudatused PPAs	telefoni

			2009–2014	teel
31.08.2015	Kaido Saarniit	PPA Põhja prefektuuri Kesklinna politseijaoskonna juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
01.09.2015	Janek Pinta	PPA Lääne prefektuuri Pärnu politseijaoskonna juhtivpiirivalvur, endine Pärnu piirivalvekordoni juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
01.09.2015	Ivar Dubolazov	PPA Lõuna prefektuuri Jõgeva politseijaoskonna juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
02.09.2015	Andrus Reimaa	PPA Ida prefektuuri Narva piirivalvekordoni juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
03.09.2015	Madis Soekarusk	PPA Lõuna prefektuuri Võru politseijaoskonna juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
07.09.2015	Valmar Hinno	PPA Lõuna prefektuuri Piusa piirivalvekordoni juht	Muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
08.09.2015	Küllli Sarapuu	Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur	PPA reformide laiem kontekst	kohtumine
08.09.2015	Andres Sinimeri	PPA Lääne prefektuuri Pärnu politseijaoskonna juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
09.09.2015	Kalle Kuusik	PPA Ida prefektuuri Jõhvi politseijaoskonna juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel
10.09.2015	Sergei Andrejev	PPA Ida prefektuuri Narva politseijaoskonna juht	muudatused PPAs 2009–2014	telefoni teel

Auditi lõpetamise aeg

Auditi menetlustoimingud lõpetati septembris 2015.

Auditi meeskond

Meeskonda kuulusid auditijuht Meelis Peerna, audiitorid Eerik Hanni ja Henry Sinivee.

Kontaktandmed

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

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

Audituaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Audituaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/16/70086/29.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid siseturvalisuse valdkonnas

- 18.09.2012 – Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel
- 09.04.2012 – Riigi valmisolek kriitilise info infrastruktuuri kaitseks (märgukiri)
- 28.03.2012 – Veoste piiriületus Eesti ja Venemaa vahelisel maismaapiiril
- 10.05.2010 – Riigi teenuste kättesaadavus maakondades
- 14.05.2009 – Turvaettevõtjate üle teostatava järelevalve korraldus (märgukiri)
- 25.11.2008 – Sisekontrollisüsteemide toimimine isikuandmete kaitsel riiklikes andmekogudes
- 25.08.2008 – Eesti valmisolek terroriaktist tingitud hädaolukorraks
- 16.05.2007 – Eesti valmisolek hädaolukorraks
- 04.04.2007 – Schengeni viisaruumiga ühinemist toetava programmi rakendamine (märgukiri)

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa A. Politsei- ja Piirivalveameti loomislugu – olulisemad etapid

Kuupäev	Tegevus
Suvi 2006	Ettevalmistavad ajurünnakud, millel selgitatakse välja sisejulgeoleku valdkonna peamised probleemid ja nende võimalikud lahendused. Siseminister on Kalle Laanet.
02.04.2007	Valitsusliit allkirjastab aastateks 2007–2011 programmi, mis sätestab siseturvalisuse arendamisel ühe olulise prioriteedina lõpetada riiklikult tarbetu dubleerimine erinevate ministeeriumite ja allasutuste vahel. Tegevuskavas nähti ette ka Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ühendamine.
13.04.2007	Siseminister Jüri Pihl moodustab töörühma, kuhu kuulusid ministeeriumi juhtkond ja ühendatavate asutuste peadirektorid ning mille ülesanne oli selgitada välja sisejulgeoleku valdkonna probleemid. Töörühma esimene koosolek peeti 18.04.2007.
Kevad 2007	Töörühm koostab reformi aluseks oleva memo, kus käsitletakse ühendameti loomise vajadust, rahvusvahelist kogemust, Schengeniga viisaruumiga seotud kohustusi, ühendameti loomise riske, PPA moodustamise protsessi juhtstruktuuri ja esialgset ajakava
Okt. 2007	Siseministeerium moodustab ametite ühendamiseks 7-liikmelise projektmeeskonna, mille juhiks saab Marek Helm.
November 2007	Projektmeeskonna eestvedamisel valmib Politsei-, Piirivalve- ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ühendamist puudutav SWOT-analüüs.
31.01.2008	Valitsuskabineti nõupidamisel võetakse vastu poliitiline otsus moodustada ühendamet.
15.02.2008	Siseminister moodustab ametite ühendamisega seotud tegevuste koordineerimiseks ning Siseministeeriumi valitsemisala juhtimissüsteemi arendamiseks ennekõike järelevalvefunktsiooniga projektinõukogu (esimees siseminister + 5 liiget) ja asutustevahelise tegevuse koostööstamise ülesandega projektijuhtgrupi (esimees Marek Helm + 14 liiget) ja tegevusi koordineeriva projektirühma (juht Marek Helm + 7 liiget, igal liikmel kindel ühendamisega seotud vastutusvaldkond).
08.05.2008	Siseminister moodustab ametite ühendamiseks erinevate tegevusvaldkondade ülesehitamiseks ja tööle rakendamiseks 6 töörühma: finantssvaldkonna (finantstarkvara ühtlustamise); personalivaldkonna (sh personaliarvestuse IS); kommunikatsiooni; ametnike taseme ja täiendõppe visiooni kirjeldamise; kutsevalifikatsioonitasemete kirjeldamise ning halduse ja logistika tegevusvaldkondade ühtlustamise töörühm.
24.09.2008	Vabariigi Valitsus algatab Riigikogus politsei ja piirivalve seaduse lugemise, et luua ühendameti moodustamiseks õiguslik alus.
06.05.2009	Riigikogu võtab vastu politsei ja piirivalve seaduse, seega kõrvaldati viimane oluline takistus ühendameti loomise teelt.
18.06.2009	Vabariigi Valitsus nimetab senise Politseiameti juhi Raivo Kүүdi loodava Politsei- ja Piirivalveameti peadirektoriks.
23.10.2008	Siseminister moodustab uuendatud koosseisus ametite ühendamisega seotud toimingute suunamise ja kontrolli funktsiooniga projekti nõukogu (esimees siseminister + 3 liiget) ja kolme asutuse ühendamisega seotud toimingute ettevalmistamise (põhimääruste, rakendus- ja haldusaktide ettevalmistamine, struktuuri plaanimine) töörühma (juht Marek Helm + 20 liiget). Kõikidele liikmetele määratakse konkreetne vastutusvaldkond. Kehtetuks tunnistatakse 15.02.2008. a ja 08.05.2008. a käskkirjaga ühendamiseks moodustatud organid.
Suvi 2009	Ühendatavates ametites toimub suunatud sisekommunikatsioon, ühised nõupidamised, koolitused jms eesmärgiga tutvustada ühendasutusega seonduvat. Sealhulgas käivad ühendasutuse ettevalmistajad maakondlikele tuuridel üle Eesti, et haldusala inimestele reformi, selle eesmärgi ja läbiviimist tutvustada.
August 2009	Töö lõpetab Marek Helmi juhitud projektmeeskond ja siseminister kinnitab oma käskkirjaga Politsei- ja Piirivalveameti juhtkonna, lähtudes Raivo Kүүdi ettepanekutest.
14.08.2009	Siseminister moodustab uuendatud koosseisuga ühendamisega seotud toimingute suunamise ja kontrolli funktsiooniga projekti nõukogu (esimees kantsler + 5 liiget) ja töörühma (juht Raivo Kүүt + 9 liiget). Kehtetuks tunnistatakse 23.10.2008. a käskkirjaga moodustatud organid. Käskkirja lisa 1 sätestab konkreetsed tegevused ja ajakava perioodiks 10.08.2009–15.01.2010.
26.11.2009	Riigikogu võtab vastu politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seaduse, mille Vabariigi President kuulutas 11. detsembril 2009 välja.
01.01.2010	Jõustub politsei ja piirivalve seadus, Politsei- ja Piirivalveamet alustab tööd.
2012	Valmib Ernst&Youngi analüüs, mille tulemusena tugevdatakse Siseministeeriumi analüüsivõimekust ja kaotatakse koordinatsioonibürood PPA kesksusest ja prefektuuridest, optimeeritakse tugivaldkondi.
01.10.2014	Jõustub uus Politsei- ja Piirivalveameti struktuur, mille tulemusena kaovad kesksusest valdkonnapõhised osakonnad, maakonnatasandil suureneb jaoskondade vastutus (juhtivjaoskonnad), muutub piirivalvekordonite struktuur (juhtivkordonite ja teenistuskohdade loomine), optimeeritakse tugivaldkondi.

Lisa B. Piirivalveasutuste ning kodakondsus- ja migratsiooni valdkonna asutuste staatus Euroopa Liidu ja Schengeni liikmesriikides oktoobris 2015

Riik	Schengeni maismaa välispiir	Euroopa Liidu maismaa välispiir	PV staatus	PV vastutav ministeerium	KM staatus	KM vastutav ministeerium või asutus	Märkused
Austria	–	+		siseministeerium		kohalik omavalitsus	
Belgia	–	–		siseministeerium		välisministeerium	
Bulgaaria	–	+		siseministeerium		siseministeerium	ei kuulu Schengeni alasse
Eesti	+	+		siseministeerium		siseministeerium	
Hispaania	–	–		siseministeerium		siseministeerium	
Holland	–	–		kaitseministeerium		justiitsministeerium	
Horvaatia	–	+		siseministeerium		siseministeerium	ei kuulu Schengeni alasse
Iirimaa	–	–		siseministeerium		justiitsministeerium	ei kuulu Schengeni alasse
Itaalia	–	+		rahandusministeerium		siseministeerium	PV on kaitsejõudude osa
Kreeka	+	+		siseministeerium		siseministeerium	
Küpros	–	–		justiitsministeerium		siseministeerium	ei kuulu Schengeni alasse
Leedu	+	+		siseministeerium		siseministeerium	
Luksemburg	–	–		siseministeerium		siseministeerium	
Läti	+	+		siseministeerium		siseministeerium	
Malta	–	–		kaitseministeerium		siseministeerium	
Poola	+	+		siseministeerium		siseministeerium + kohalik omavalitsus	
Portugal	–	–		siseministeerium		siseministeerium	KM on ühendatud PVga
Prantsusmaa	–	+		siseministeerium		siseministeerium	
Rootsi	–	+		rahandusministeerium		siseministeerium	PV on ühendatud tolliga
Rumeenia	–	+		siseministeerium		siseministeerium	ei kuulu Schengeni alasse

Saksamaa	–	+		siseministeerium		siseministeerium	
Slovakkia	+	+		siseministeerium		siseministeerium	
Sloveenia	+	–		siseministeerium		siseministeerium	
Soome	+	+		siseministeerium		siseministeerium	PV on kaitse- jõudude osa
Taani	–	–		siseministeerium		siseministeerium	
Tšehhi	–	–		siseministeerium		siseministeerium	
Ungari	+	+		justiits- ministeerium		siseministeerium	
Ühend- kuningriik	–	–		siseministeerium		siseministeerium	ei kuulu Schengeni alasse

PV = piirivalveasutus; KM = kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna asutus; + = riigil on Schengeni lepingu järgne või Euroopa Liidu välispiir; – = riigil ei ole Schengeni lepingu järgset või Euroopa Liidu välispiiri; = PV/KM on politsei osa; = PV/KM ei ole politsei osa

Allikas: Riigikontroll

Lisa C. Politsei- ja Piirivalveameti tegevust ja prioriteete käsitlevad dokumendid

Käesolevas lisas on esitatud PPA tööd mõjutavad dokumendid koos vastuvõtmise aasta, mahu, vastuvõtva institutsiooni, vastutaja ja liigiga 01.01.2016. aasta seisuga. Dokumentide järjekord on samaliigiliste dokumentide korral juhuslik, liigid on järjestatud üldisemalt detailsemale. Dokumendi liigi määramisel on Riigikontroll lähtunud dokumendi olemusest ja sisust. Seetõttu võivad nime poolest sarnased dokumendid olla eriliigilised ning nime poolest erinevad olla samaliigilised.

Dokument	Vastuvõtmise aasta	Maht (lk)	Vastuvõtja	Vastutav asutus/ministeerium	Dokumendi liik
Riigikaitsestrateegia	2010	18	Vabariigi Valitsus	Kaitseministeerium	strateegia
Eesti terrorismivastase võitluse põhialused	2013	15	Vabariigi Valitsus	Siseministeerium	strateegia
Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020	2013	16	Vabariigi Valitsus	Justiitsministeerium	strateegia
Küberjulgeoleku strateegia 2014–2017	2014	14	Vabariigi Valitsus	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	strateegia
Eesti julgeolekupoliitika alused	2010	20	Riigikogu	Vabariigi Valitsus	strateegia
Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015	2008	9	Riigikogu	Vabariigi Valitsus	strateegia
Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018	2010	3	Riigikogu	Vabariigi Valitsus	strateegia
Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia	2010	24	Euroopa Komisjon	Euroopa Komisjon	strateegia
Laulasmaa deklaratsioon	2005	1	siseminister + justiitsminister	Siseministeerium + Justiitsministeerium	strateegia
Vägivalla ennetamise strateegia 2015–2020	2015	28	Vabariigi Valitsus	Justiitsministeerium	arengukava
Eesti merenduspoliitika 2012–2020	2012	94	Vabariigi Valitsus	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	arengukava
Siseturvalisuse arengukava 2015–2020	2015	400	Vabariigi Valitsus	Siseministeerium	arengukava
Riigikaitse arengukava 2013–2022 (mittesõjaline osa)	2013	15 (avalikud osad)	Vabariigi Valitsus	Kaitseministeerium	arengukava
Transpordi arengukava 2014–2020	2014	74	Vabariigi Valitsus	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	arengukava
Valitsusliidu tegevuskava aastateks 2015–2019	2015	39	Vabariigi Valitsus	Vabariigi Valitsus	arengukava
Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2016–2019	2015	133	siseminister	Siseministeerium	tegevusprogramm
Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015–2019	2015	219	Vabariigi Valitsus	Vabariigi Valitsus	tegevusprogramm
Eesti rahvuslik liiklusohutusprogramm 2003–2015	2012	20	Vabariigi Valitsus	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	tegevusprogramm

Siseministeeriumi 2016. aasta tegevuskava	2016	60	Siseministeeriumi kantsler	Siseministeerium	tegevuskava
Politsei- ja Piirivalveameti 2016. aasta tegevuskava	2016	80	Siseministeeriumi kantsler	PPA	tegevuskava
Politsei- ja Piirivalveameti teenuste ja struktuuriüksuste 2016. aasta tööplaan	2016	157 (2015)	PPA peadirektor	PPA	tööplaan
Politsei- ja Piirivalveameti liiklus-järelevalve 2015. aasta plaan	2015	7	PPA peadirektor	PPA	tööplaan
Politsei- ja Piirivalveameti ennetustegevuste 2015. aasta plaan	2015	17	PPA peadirektor	PPA	tööplaan

Dokument – dokument, mis lisaks õigusaktidele määrab PPA teenuste osutamise põhimõtteid, prioriteete ja eesmäärke; vastuvõtmise aasta – aasta, millal dokument ametlikult vastu võeti või kinnitati; maht – dokumendi lehekülgede arv A4-formaadis; vastuvõtja – institutsioon või ametiisik, kes dokumendi vastu võttis või kinnitas; vastutav ministeerium/asutus – asutus, kes vastutab dokumendi täitmise ja tulemuste saavutamise eest; dokumendi liik – kas tegemist on strateegia, arengukava, tegevusprogrammi, tegevuskava või tööplaaniga.

Allikas: Riigikontroll

Lisa D. Politsei- ja Piirivalveameti tegevuse mõju „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ näitajatele

Järgnevas tabelis on Riigikontroll valgusfoorimeetodil hinnanud, millistele näitajatele on PPA tegevusel otsene mõju (roheline), kaudne või ebatäpne mõju (kollane) ning millistele ei ole mingit mõju või mõju on vaid kvantitatiivne (punane). Samuti on lisas täpsustavad märkused näitaja kohta.

Näitaja	PPA tegevuse mõju	Märkused
1. Tagada, et Eesti inimesed tunneksid, et nad elavad vabas ja turvalises ühiskonnas, kus igaühe väärtus, kaasatus ja panus kogukonna turvalisusesse loovad ühe turvalisima riigi Euroopas (üldesmärk)		
1.1. Elanike ohutunne	ei saa otseselt mõjutada	ei hinda vaid PPA tegevust
1.2. Eesti turvalisuse indeks	sõltub meetodikast, praegu ei ole teada	plaanide järgi oli vaja indeksit 2015. aastal ²⁰
1.3. Elanike hinnang Eesti siseturvalisusele	mõju on osaline	
1.4. Elanike hinnang kodukoha turvalisusele	mõju on osaline	
1.5. Elanike osakaal, kes peavad kuritegevust, sissetõrjet või terrorismi valdkonna peamiseks probleemiks	ei saa otseselt mõjutada	olulisem on ühiskondlik taustsüsteem
1.6. Elanike kaasatus siseturvalisuse tagamisse	saab mõjutada võimaluste loomisega vabatahtlikuks tegevuseks	mõõdik oli vaja töötada välja 2015. aastal
2. Sisejulgeoleku suurendamine (alaeesmärk)		
2.1. Riigi kaitstavate isikute vastaste rünnete tõrjumise osakaal	saab mõjutada	
2.2. Kuritegelike ühenduste kuritegudes prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv	saab kiirendada uurimise läbiviimist, kuid mitte kuritegude arvu	näitab PPA tegevuse prioriteete ja töömahtu
2.3. Rasketes ja piiriülestes inimkaubanduse kuritegudes prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv	saab kiirendada uurimise läbiviimist, kuid mitte kuritegude arvu	näitab PPA tegevuse prioriteete ja töömahtu
2.4. Rasketes majanduskuritegudes prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv	saab kiirendada uurimise läbiviimist, kuid mitte kuritegude arvu	näitab PPA tegevuse prioriteete ja töömahtu
2.5. Rasketes korruptsioonikuritegudes prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv	saab kiirendada uurimise läbiviimist, kuid mitte kuritegude arvu	näitab PPA tegevuse prioriteete ja töömahtu
2.6. Rahapesu kuritegudes prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv	saab kiirendada uurimise läbiviimist, kuid mitte kuritegude arvu	näitab PPA tegevuse prioriteete ja töömahtu
2.7. Rasketes varjatud kuritegudes prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv	saab kiirendada uurimise läbiviimist, kuid mitte kuritegude arvu	näitab PPA tegevuse prioriteete ja töömahtu
2.8. Rasketes varjatud kuritegudes kriminaalasiade arv, kus on arestitud kriminaaltulu	saab kiirendada uurimise läbiviimist, kuid mitte kuritegude arvu	näitab PPA tegevuse prioriteete ja töömahtu
2.9. Rasketes narkokuritegudes prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv	saab kiirendada uurimise läbiviimist, kuid mitte kuritegude arvu	näitab PPA tegevuse prioriteete ja töömahtu
3. Turvalisemad kogukonnad (alaeesmärk)		
3.1. Abipolitseinikud (üldarv/aktiivsed/reservis olevad/iseseisva pädevusega abipolitseinikud)	saab mõjutada võimaluste loomisega	
3.2. Abipolitseinike politseitegevuses osaletud tundide arv aastas	saab mõjutada võimaluste loomisega	

²⁰ Siseministerium ja Sisekaitseakadeemia on sõlminud lepingu indeksi ehk mõõdikute süsteemi väljatöötamiseks, selle järgi valmib süsteem 2016. aastal

3.3. Ennetustegevusega mõjutatavate sihtgruppide suurus	saab mõjutada	
3.4. Elanike rahulolu politsei tööga	saab mõjutada	efektiivsus ja aktiivsus võivad mõjutada negatiivselt
3.5. Liiklusõnnetustes vigastatute arv	ennetavate meetmetega, mõju kaudne	
3.6. Registreeritud kuritegude arv	saab mõjutada kuritegude fikseerimist, kuid mitte toimepanemist	näitab PPA töömahtu
3.7. Usaldus vabatahtlike vastu (sh abipolitseinikud)	PPA mõju on osaline	mõõdikut oleks olnud vaja 2015. aasta jooksul
3.8. Usaldus siseturvalisuse asutuste suhtes (PPA, Päästeamet, Häirekeskus)	saab mõjutada	usaldus iga asutuse vastu eraldi
3.9. Kohaliku omavalitsuse indeks	ei saa otseselt mõjutada	2015. aastal metoodika muutus, ei saa võrrelda
3.10. Avaliku korra rikkumiste arv karistusseadustiku § 262 ja 263 alusel	saab mõjutada kuritegude fikseerimist, kuid mitte toimepanemist	registreeritud rikkumiste arv; näitab PPA prioriteete
3.11. Elanike rahulolu kohalike politseinike tööga	saab mõjutada	aktiivsus võib mõjutada negatiivselt
3.12. Ebaloomulikult teel hukkunute arv (liiklus/rünne/uimastid)	ennetavate meetmetega, mõju kaudne	
3.13. Inimeste ohutunnetus (vargus, vägivald, liiklusõnnetus, tänavakuritegevus)	ei saa otseselt mõjutada	tunnetust mõjutab väliskeskkond
4. Tõhusam piirihaldus (alaeesmärk)		
4.1. Ebaseaduslikud piiriületused (juhtumid/isikud)	saab mõjutada kuritegude fikseerimist, kuid mitte toimepanemist	näitab PPA töömahtu
4.2. Idapiiri tehnilise valve osakaal	saab mõjutada	
4.3. Salakaubaveo juhtumite arv välispiiril	saab mõjutada kuritegude fikseerimist, kuid mitte toimepanemist	koostöö Maksu- ja Tolliametiga
4.4. Automaatse piirikontrolli (ABC) osakaal	saab mõjutada	
4.5. Piiri läbilaskevõime	saab mõjutada	fikseeritakse 2015. aasta jooksul
4.6. Viisa väärkasutamise tagajärjel kehtetuks tunnistatud viisade arv välispiiril	saab mõjutada kuritegude fikseerimist, kuid mitte toimepanemist	näitab PPA töömahtu
4.7. Seadustamis- ja lahkumissettekirjutuste täitmine	PPA mõju on osaline	saab kontrollida lahkumist
5. Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika (alaeesmärk)		
5.1. Eksperdi hinnangud rändepoliitika eesmärkide saavutamisele	ei saa mõjutada	alates 2016. aastast
5.2. Määratlemata kodakondsusega isikute arv Eestis	otseselt arvu ei mõjuta, saab tagada nõustamise ning pädeva asjaajamise	
6. Usaldusväärne ja turvaline identiteedihaldus (alaeesmärk)		
6.1. Isikut tõendavate dokumentide digitaalseid funktsioone aktiivselt kasutavate isikute arv	saab mõjutada enda teenuste digitaliseerimisega	tase fikseeritakse 2015. aasta jooksul
6.2. Isikut tõendavate dokumentide digitaalseid funktsioone aktiivselt kasutavate e-residentide arv	saab mõjutada enda teenuste digitaliseerimisega	tase fikseeritakse 2015. aasta jooksul

Allikas: Riigikontroll STAK 2015–2020 j a selle rakendamise programmide põhjal

Lisa E. Sisejulgeolekuvaldkonna reformieelsed organisatsioonilised probleemid

Jrk nr	Probleem	Lahendus	Tulemus
Avaliku teenuse või hüve kvaliteedi ja kättesaadavusega seotud probleemid ja lahendused			
1	Elanike jooksutamine erinevate ametkondade vahel	Luaa ühine infokeskkond, kus ametnik saaks vähima võimaliku ajaga kätte tööks vajaliku info. Luaa ühtne sisejulgeolekualane infolett	Ühine infosüsteem. Üks klienditeeninduse „infolett”
2	Aeglane reageerimine, eriti hajaasustuse tingimustes	Kasutatakse kõigi kolme asutuse ressursse, et inimese probleemi lahendada	Ühine reageerimisskeem ja ressurss
3	Schengeni kompensatsiooni-meetmete rakendamine raskesti koordineeritav	Tuua Schengeni kompensatoorsed meetmed ühe juhtimise alla	Valdav osa Schengeni kompensatoorseid meetmeid on ühe juhtimise all
Eesmärkide ebaselgus, koostöö- ja koordineerimisprobleemid			
4	Ühiste eesmärkide mittetunnetamine	Liitasutus hakkab koostama ühte ja ühist ohuhinnangut – riskianalüüsi – ning vastavalt sellele planeerima oma tegevust	Üks planeerimissüsteem, ühed arengueesmärgid (kooskõlas Siseministeeriumi valitsemisala omadega)
5	Analüütilise võimekuse ebapiisavus, suurema pildi mittetunnetamine	Erinevate valdkondade analüütiline kompetents tuua ühte kohta	Üks analüütiline keskus
6	Ametkondadevaheline koostöö ebapiisav	Sama sisulist tööd hakkab tegema üks üksus. Asutusel on ühed ja ainsad eesmärgid	Üksustevahelist dubleerimist ei ole – asutuse iga üksus tegeleb temale unikaalsete ülesannetega. Üks ja ühtne planeerimissüsteem
7	Töökultuuride erinevus, erinev mõistete süsteem	Tööprotsesse hakkab suunama üks juht, kes kujundab uue mõistete süsteemi ja kultuuri	Igal protsessil oma juht, sarnased protsessid ühe juhtimise all
8	Rahvusvaheliste positsioonide koordineerimatus	Keskse mehhanismi loomine. Operatiivtasandi koostöö suurendamine	Üks asutus, üks positsioon
9	Ebaühtlane ja puudulik suhtlus organisatsiooni sees ja väljapoole	Üks info väljastamise kanal, ühene sõnum; infot saadakse ühest keskkonnast	Üks infot väljastav kanal. Ühine infosüsteem
Ressursside (sh personal) dubleerimine ja killustatus			
10	Funktsioonide dubleerimine, inimressursi ebaotstarbekas kasutamine	Funktsioonide tsentraliseerimine; protsesside ühendamine	Üks tugev keskus
11	Tehnilise ressursi majanduslikult ebaotstarbekas kasutamine	Samu vahendeid hakkab kasutama enam töötajaid	Suurem arv töötajaid kasutab samu vahendeid, tehnikat, keskkonda
12	Kalli tippkompetentsi killustatus eri ametkondade vahel	Luaa kompetentsikeskused, kuhu koondada kokku vajalik tippkompetents	Spetsiifiline tippkompetents on kompetentsikeskustes
13	Erinev õiguslik töö- või teenistuskeskond	Luuakse üks ühtne teenistuskeskond. Tegevusega seotud õiguslikud lahendused on ühtsed	Üks õiguslik teenistuskeskond. Üks õigusloomumudel

14	Ebaühtlane arendustegevus	Arendus koondatakse valdkondadespetsiifiliselt keskustesse. Arendusraha hakkab haldama keskus	Vastavalt valdkonnale (IT, kinnisvara, personal jm) arendus ühtedes arenduskeskustes. Arenduse rahastamist korraldatakse ühest keskusest
Personaliga seotud probleemid			
15	Personalipuudus – negatiivne iive	Olemasoleva personali mitmekülgsem ja otstarbekam kasutamine. Suuremas asutuses suurema palgafondi juures parimate senisest suurem rahaline motiveerimine	Ühendasutuse juhtimine võimaldab olemasolevale personalile pakkuda mitmekülgsemat tööd ja karjääri asutuse sees. Rahaliselt motiveeritumad töötajad
16	Kolme ametkonna omavaheline konkurents tööjõuturul	Luuakse ühtne värbamisskeem. Värvatuile luuakse suuremad võimalused ametkonnasiseseks roteerumiseks	Liitasutuse ühtne värbamisskeem. On loodud tingimused liitasutuse siseseks roteerumiseks
17	Ebarahuldav ja puudulik täienduskoolitusressurss	Lua ametkondade ühine koolituskeskus	Sisekaitseakadeemias reorganiseeritakse senine täienduskoolituskeskus ametkondade vajadustele vastavaks keskuseks

Lisa F. Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisega kaasneda võivad riskid ja võimalikud tegevused nende maandamiseks

Risk	Võimalik tegevus riski maandamiseks
Koosseisu värbamise ja vähenemisega seotud riskid	Ühendasutuse sisemise vertikaalse ja horisontaalne karjäärisüsteemi loomine. Põhitööjõu tasustamine tööjõuturul konkurentsivõimelise palgaga. Ühendasutuse personali värbamissüsteemi loomine.
Ühendasutuse ühtse teenistuskeskonna loomise raskused	Teenistusregulatsioon, mis loob ametnikule tingimused professionaalseks, vääriliseks ja sotsiaalselt tagatud karjääriks. Teenistusregulatsiooni loomisega peavad säilima ametnikele senistest teenistusseadustest tulenevad sotsiaalsed tagatised. Üleminekusätetega peab olema tagatud stabiilne ja üheselt mõistetav asutuste ühendamise ja inimeste liikumine.
Võtmevaldkondade protsesside ebaõnnestunud kujundamine	Luuakse juhtimismudel, mis võimaldab asutuses vältida sarnaste teenistuste erinevat kohtlemist. Selgelt piiritletud põhivaldkonnad. Liigse teoreetilise vältimine – enam keskendumine konkreetsele väljundile kõikides võtmevaldkondades.
Ühendasutuses säilivad politsei, piirivalve ja KMA senise organisatsioonikultuuri erinevused	Juhtide osalemine võimalikult paljudel aruteludel, et kujundada ühtne arusaam ühendasutuse tegevuseesmärkidest ja toimeelooikast. Organisatsiooni arendamisse kaasatakse võimalikult palju juhtimistasandeid ja organisatsiooni liikmeid. Pidev sisekommunikatsioon arengutest, et ennetada organisatsiooni kohta uudiste lugemist avalikust meediast. Ühinenud organisatsiooni sisene kõikehõlmav dialoog ühisest visioonist.
Elanikkonnal ebaselgus ühendasutuse funktsioonides ja teenustes	Avalikkuse ja partnerite informeerimine muudatustest piisavalt varakult. Selge sõnum sellest, millised on ühendasutuse põhivaldkonnad, ning sellest, et seoses piirivalve, politsei ja KMA ühendamise ei halvene järelevalve kvaliteet. Ühendasutuses säilivad ametites kasutusel olevad vormitunnused ja elemendid. Selge turundus ja kliendikommunikatsioon teenustest ja teenuse tarbimise võimalustest.
Segadus rahvusvahelises suhtluses	Rahvusvahelise suhtlemise olulisemad kanalid tuleb muudatuse käigus eraldi välja tuua ning määrata vastutajad. Teha rahvusvahelise suhtluse revisjon ja hinnata, kas kõik senised initsiatiivid on meile võrdselt olulised. Uus koordineerimismehhanism ühendasutuse positsioonide kujundamiseks – määrata ametnikud, kes panustavad väliskoostöösse. Välispartnereid kõigil tasanditel tuleb informeerida toimuvast muudatusest ning tulevastest suhtlemiskanalitest. Oluline on võtmevaldkondades näidata ka personaliliikumised (eriti oluline Schengeni viisaruumi kontekstis).
Seadusandlikud takistused	Seadusmuudatuste tähtaegseks ettevalmistamiseks planeerida piisav ressurss projektiorganisatsioonis, ministeeriumi poliitikaosakondades ning liidetavates asutustes.
Tippjuhtkonna ebapiisav eestvedamine ühinemise läbiviimisel	Teavitatakse liidetavate asutuste juhtiv- jt töötajaid muudatustest. Projektiorganisatsiooni liikmed põhjendavad toimuvaid muudatusi, osalevad avalikus kommunikatsioonis.
Töötajate vastuseis	Muudatuse vajalikkuse selgitamine. Reaalsest igapäevase kasust teavitamine, vaheldusrikkus, enam võimalusi rotatsiooniks. Kaasamine. Tuleviku visualiseerimine ja põhjendamine, kodanikuvaate andmine, s.t milline on kasu ühiskonnale. Vahesaavutuste boonuste sätestamine.

Väga spetsiifilised eksperdivaldkonnad	Määratleda selliste valdkondade sisendid-väljundid ning vastavalt sellele koht organisatsioonis, kus sünergia oleks organisatsiooni kui terviku kohast suurim. Defineerida spetsiifilised kompetentsid.
Isikuandmete kaitse mehhanismid	Ühendasutuse organisatsioonilisest ülesehitusest tulenevad uued kasutajagrupid. Luuu uus ja ajakohastatud asutusesisene andmekaitseregulatsioon.
IT viivitus vajaliku toe pakkumisel	IT kaasamine projekti võimalikult varajases staadiumis, et saaks ühendasutuse IT-infrastruktuuri projekteerima hakata. IT-infrastruktuur tuleb projekteerida ja valmis ehitada enne 2010 aastat. Määratleda IT-asutuse vastutav roll 2010 tagamaks kõikide vajalike infotehnoloogiliste funktsioonide toimimine kolme asutuse ühinemisel.
Füüsiline ühinemine ei tule piisava kiirusega õiguslikule ühinemisele järele	Selged ühisülesanded ning asjade reaalne koos tegemine. Arvestades ka klientide vajadusi, luuakse ajapikku ühisasutuse ühine töökeskkond, alustades sisevõrgust ning lõpetades ühiste hoonetega.
Schengeni lepingust lähtuvad järelhindamised	Schengeni lepingust tulenevatele nõuetele vastavuse regulaarne hindamine muudatuste käigus ja ühendasutuse tegutsemise tingimustes. Schengeni lepingu täitmisest tulenev teavitus ühendasutuse sees – kes, milliseid ülesandeid ja mis eesmärgil seoses lepinguga täidab.

Lisa G. Auditis hinnatud Politsei- ja Piirivalveameti teenused

Teenus	Teenuse lühikirjeldus
1. Väljakutsega tegelemise teenus	Tagatakse kohest sekkumist vajavatele sündmustele reageerimine ohu tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks patrullidega.
2. Liiklusjärelvalve teenus	Liiklejate riskikäitumise ennetamine ja vähendamine, mille tulemusel väheneb tõenäosus sattuda liiklusõnnetusse ning paraneb üldine liiklusohutus.
3. Korrakaitse avalikus ruumis	Teenus seisneb avalikku korda ähvardava ohu ennetamises ja tõrjumises. Tagab ressursi valmisoleku ette nähtud ülesannete täitmiseks ka mitme teise teenuse puhul.
4. Isikute kinnipidamise teenus	Põhieesmärk on tagada (arestimajas) kinnipeetud isikute ohutus ja kinnipidamistingimuste täitmine ning välistada kinnipeetute põgenemine.
5. SAR (ingl <i>search and rescue</i>) teenus	Tagatakse inimeste päästmine merel ja piiriveekogul. Teenuse põhitegevused: 24/7 hädaabiteadete vastuvõtmine, nende töötlemine, operatsioonide juhtimine, ressursi käitamine, koostööpartnerite ja nende ressursi kaasamine.
6. Maismaapiiri (sh piiriveekogu) valvamise teenus	Tagatakse ebaseadusliku piiriületuse ennetamine, avastamine ja tõkestamine piiripunktide vahelisel alal, ELi õigusruumi ning ohu vältimine liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahva tervisele ja rahvusvahelistele suhetele.
7. Merepiiri valvamise teenus	Ebaseadusliku piiriületuse tõkestamiseks ja piirirežiimi tagamiseks patrullitakse merepiiril vee- ning õhusõidukitega. Eesti territoriaalvetesse sisenevad veesõidukid tuvastatakse.
8. Süüteo ja ohtu sattumise ennetamise teenus	Teenuse eesmärk on vähendada süütegude ja ohtu sattumise riski ning nende kahjulikku mõju indiviidile ja ühiskonnale.
9. Piirkondliku politseitöö teenus	Kogukonna vajadustest lähtuv ja probleemide lahendamisele keskendunud politsei tegevus konkreetses piirkonnas. Eesmärk on lähendada politseid kogukonnale, selleks arendatakse ja süvendatakse politsei, kogukonna, asutuste, ühenduste ning kohalike omavalitsuste koostööd ja infovahetust.
10. Raskete peitkuritegude avastamise teenus	Teenus keskendub organiseeritud ja raske peitkuritegevuse (majandus-, korruptsiooni-, küber- ja inimkaubandusega seotud ning isikuvastased kuriteod) ennetamisele ja sellele reageerimisele, süütegudega tekitatud kahju vähendamisele ning õigusrikkujatega tegelemisele.
11. Isikut tõendavate dokumentide väljaandmise teenus	Võetakse vastu isikute taotlused, menetluse käigus tehakse otsus dokumendi väljaandmiseks või mitteväljaandmiseks ja dokument väljastatakse isikule. Dokumentide nn järeelteenindus ja kehtetus tunnistamine.