



Sotsiaalkindlustusamet
Justiitsministeerium
Haridus- ja Teadusministeerium
Rahandusministeerium

Meie 30.05.2018 nr 2-2/80005/9

Märgukiri riigiasutuste ettevalmistuse kohta teha pärast maavalitsuste reformi omavalitsuste üle tõhusat järelevalvet

Austatud asutuse juht

Järelevalvel on oluline koht kohaliku omavalitsuse (KOV) tegevuse kvaliteeti kindlustavas süsteemis. Seoses maavalitsuste likvideerimisega 01.01.2018 muutus järelevalve senine korraldus suuresti ning järelevalvet eri valdkondades määrati tegema asutused, kelle jaoks on tegu uue ülesandega. Riigikontroll otsustas analüüsida, milline on nende asutuste valmisolek teha KOVide üle tõhusat järelevalvet ja mida on maavalitsuste kogemusest õpitud. Tähelepanu oli valdkondadel, kus maavalitsuste eelneva praktika põhjal või valdkonna eripärade tõttu on järelevalve eeldatav maht kõige suurem. Need on sotsiaalkindlustusamet (Sotsiaalkindlustusamet), KOVi üksikaktid (Justiitsministeerium) ja hariduskorraldus (Haridus- ja Teadusministeerium). Vaadati ka KOVi planeeringute kooskõlastamist (Rahandusministeerium) – see ei ole küll haldusjärelevalve, ent eesmärgi poolest samane kontrolliprotsess.

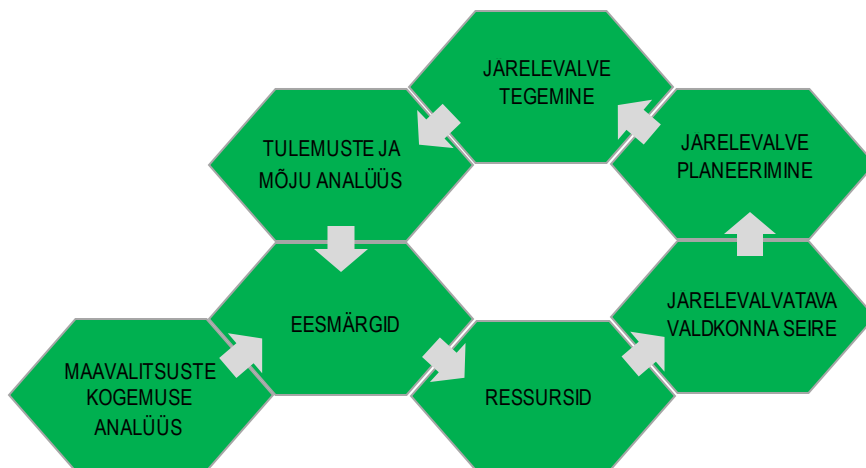
Tegemist ei olnud Riigikontrolli auditiga selle tavapärasest mõistes. Riigikontroll ei anna hinnanguid, kas järelevalvet tehakse nõuetekohaselt, hästi jms. Samuti ei hinnata maavalitsuste reformi edukust, ei tervikuna ega ka kitsamalt järelevalveülesannete üleandmise mõttes. Selleks on ümberkorraldustest möödunud liiga vähe aega. Eesmärk oli vaadata uue korralduse algusfaasis kriitilise kõrvalpilguga, kuidas on järelevalveasutuste töö uute ülesannete valguses läbi mõeldud, ja osutada vajaduse korral töökorraldusest tulenevatele riskidele, mida saaks juba praegu maandada, et need ei hakkaks tõhusat järelevalvet takistama.

Tõhusat järelevalvet iseloomustavad Riigikontrolli arvates muu hulgas järgmised tunnused:

- on loodud valdkonda hõlmav seiresüsteem (riskide, probleemide kohta kogutakse süsteemselt teavet);
- järelevalve põhineb riskihinnangutel (see on aluseks prioriteetide seadmisel, tööplaanide koostamisel, kontrolliobjektide valikul);
- pädevust realiseeritakse mitmekesiselt (kasutatakse erinevaid sekkumisviise, kattes seadusega antud õigused võimalikult suures ulatuses);
- tulemusi ja mõju analüüsitakse (tulemuste ja mõju kohta kogutakse süsteemselt teavet, analüüsitakse tuvastatud puuduste põhjusi, vajadust täiustada metoodikat, ka õiguskorda).

Nende tunnuste taustal analüüsiti ka järelevalveasutuste ettevalmistust, käsitledes järelevalvet töökorralduse mõttes eri etappidesse jaotuvat, ent tervikliku protsessina (vt joonis 1). Järelduste tegemiseks vajalikku infot koguti põhiosas 2018. aasta märtsi- ja aprillikuus. Viidi läbi intervjuud ja tututi asjassepuutuvate töökordade jm dokumentidega.

Joonis 1. Töökorralduslikud elemendid, mida Riigikontroll järelvalveasutustes analüüsis



I SOTSIAALKINDLUSTUSAMET

Mis on hästi?

Analüüsi hõlmatud töökorralduslike elementidega seoses ei täheldanud Riigikontroll Sotsiaalkindlustusameti (SKA) puhul enamasti riske, mis võiksid järelvalvet oluliselt takistada. Järelevalve on ülesandena üldjoontes hästi läbi mõeldud. Maavalitsustega võrreldes on soov teha rohkem riskipõhist järelvalvet, mis käsitleb inimese abivajadust eri teenuste kaupa terviklikult ja on rohkem nõustav. Ressursside poolelt on järelvalvet tegeva kvaliteediosakonna koosseisu lisandunud varasemale 5-le 8 uut spetsialisti ametikohta, mis kõik on täidetud. Uusi töötajaid on koolitatud nii järelvalve baasoskuste kui ka hoolekande eriteadmiste osas. Kontrollle plaanitakse ette kvartali kaupa koostöös n-ö sisuosakondadega, ent plaanid on paindlikud ja vajaduse korral saab prioriteete ise korrigeerida. Juurutatud on ühtsed põhimõtted ühe ja sama teenusvaldkonna kontrollitoiminguteks, nende dokumenteerimiseks (kontroll-lehed) ja tulemuste vormistamiseks, samuti töövormid nende läbiarutamiseks asutusesiselt ja kontrollitavatega. Praktiseeritakse samuti ühiseid kontrole asutustega, kellega järelvalvealad eri küsimustes kattuvad (nt Terviseamet, Raviamet).

Mis vajab lisatähelepanu?

Järelevalveprotsessi eri etappide võrdluses tundub Riigikontrollile, et kõige ebamäärasem on SKAs praegu arusaam, kuidas tagada töökorraldusega KOVi probleemide ja riskide süsteemne seire. Teisisõnu, kuidas koguda nende kohta korrapäraselt võimalikult mitmekesist teavet, seda analüüsida ja luua seeläbi järelvalveks uut sisendit. Süsteemne seire aitab tagada, et järelvalves keskendutakse küsimustele, kus sekkumine avaliku huvi kaitseks loob kõige enam lisandväärtust ehk järelvalve on ühteaegu kuluefektiivne ja mõjus. Praegu põhineb järelvalve enamjaolt kaebustel ja SKA teiste osakondade ettepanekutel, ent sellest tõenäoliselt ei piisa, et saada probleemidest adekvaatne pilt. Seda eriti KOVide osas, kuna SKA n-ö sisuosakonnad tegelevad riigi teenuste-toetustega. SKA esindajad küll märkisid, et KOV ei ole järelvalves eesmärk omaette ja rõhuasetus on edaspidi rohkem küsimusel, kuidas inimese vajadused saavad rahuldatud eri abiosutajate tegevuse koostoimes. Kui aga info KOVi probleemidest jääb napiks, on oht, et ka nende käsitus järelvalves jääb edaspidi riigi probleemide varju.

Riigikontrolli arvates peaks SKA oma järelvalve sisendite valikut KOVide osas laiendama ja kujundama juba praegu selge vaate, kuidas see töökorralduslikult saavutada. KOVist lähtuvate probleemide ja riskide kohta info hankimisel on lisaks praegusele infokorjele esmajärjekorras olulised ka võrgustikutöö ning info sünteesimine riigi ja KOVi andmekogudest. Viimase puhul on SKA esindajate väitel takistuseks kohati kehv andmekvaliteet, mille paranemist SKA väga

mõjutada ei saa, küll saaks aga anda konkreetsema sisu võrgustikutööle. SKA esindajad tunnistasid, et võrgustikutöö on oluline, ent selle koht töökorralduses on veel läbi mõtlemata.

Riigikontroll soovib määrata Sotsiaalkindlustusametil oma töökorralduses kindlaks, milline on seire mõttes piisav võrgustikutöö KOVide suunal: kes on selles kriitilise tähtsusega kontaktid, millises vormis ja kui sageli infot vahetatakse, kuidas toimub raporteerimine ametisiselt jms ning millised on sellega seoses järelevalvespetsialisti ülesanded.

II JUSTIITSMINISTEERIUM

Mis on hästi?

KOV-i üksikaktide järelevalveks loodi Justiitsministeeriumis (JUM) eraldi ametikoht, kuhu on tööle võetud järelevalvetöö kogemusega inimene. KOVide järelevalve on tema põhitöö. Maavalitsuste varasemat praktikat on analüüsitud ning järelevalveülesande ülevõtmine ja selle jätkamine on kulgenud üldjoontes sujuvalt. Maavalitsustega võrreldes loodetakse lisandväärtust eelkõige järelevalve kvaliteedi ühtlustamisest. Avaldusi järelevalve algatamiseks on saadud maavalitsuste viimaste aastate koormusega sarnases mahus (ca 7–8 avaldust kuus), mille menetlemiseks on ühe ametikoha jõudlusest praegu piisanud. Samuti on kujundatud koostöövormid KOVide üle järelevalvet tegevate asutustega muudes valdkondades (Sotsiaalkindlustusamet, Rahandusministeerium).

Mis vajab lisatähelepanu?

KOV-i üksikaktide järelevalve praeguses korralduses näeb Riigikontroll eelkõige kahte aspekti, mis võivad takistada tõhusa järelevalve tegemist. Need on järelevalve sisendite ühekülgus ning samase eesmärgiga tegevuste killustatus eri asutuste vahel.

Sarnaselt eespool SKA kohta tehtud järeldusega on ka siinkohal Riigikontrolli arvates järelevalve seda mõjusam, mida laiem on selle sisendite haare. KOV-i õiguskäitumise analüüsi konkreetses kaasuses ei peaks käivitama üksnes ministeeriumile tehtud sellekohane pöördumine või käsitus meedias, vaid infot võimalikest riskikohtadest peaks otsima omal algatusel ka mujalt – nt analüüsides KOVide kohtuasju, vaideid, miks mitte teatud aja tagant ka konkreetse valdkonna õigusakte. Praeguses töökorralduses on see pool puudu.

Riigikontroll soovib määrata Justiitsministeeriumil oma töökorralduses kindlaks tegevused, millega koguda KOV-i üksikaktide järelevalve tarbeks mitmekesisemat teavet.

Teiseks, KOVide õiguskäitumise paranemisele on suunatud ka Rahandusministeeriumi (RAM) regionaalhalduse osakonna nõuandev funktsioon. Õigusala nõustamist võib võtta kui ennetavat tegevust, mis lõppastmes on oma eesmärgilt järelevalvega sarnane. Nende funktsioonide lahutamine ei pruugi olla pikemas vaates hea lahendus, kuna võib hakata pärssima operatiivsust probleemide märkamisel ja neile reageerimisel, samuti soodustada asjatut dubleerimist ja ressursikulu. Uuele korraldusele tuleb mõistagi anda aega end tõestada, ent Riigikontroll soovib mõne aja möödudes (nt aasta pärast) selle küsimuse juurde tagasi tulla ning korra kriitiliselt analüüsida, kas nii nagu praegu on jätkuvalt mõistlik tegutseda. Kohaliku omavalitsuse arendamine on põhiülesandena RAM-i valitsemisalas, mistõttu peaks Riigikontrolli arvates näitama selles küsimuses initsiatiivi eelkõige RAM. Sestap on RAM ka järgneva soovitusel põhiaadressaat.

Riigikontroll soovib Rahandusministeeriumil koostöös Justiitsministeeriumiga 2018. aasta tegevusi kokku võttes analüüsida, kas KOV-i üksikaktide järelevalve ja KOVide nõustamise lahushoidmine on tõhusa ressursikasutuse mõttes mõistlik, ning kaaluda nende ülesannete liitmist.

III HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUM

Mis on hästi?

Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) suunas KOVide haridusvaldkonna järelevalvet (temaatilise järelevalve kaudu) aktiivselt juba maavalitsuste ajal, mistõttu ei ole KOVide järelevalve HTMi jaoks n-ö päris uus ülesanne. Seda väljendab ka tegevuste läbimõeldus ja vastavalt kujundatud töökorraldus. KOVide järelevalve täismahus tuli HTMile maavalitsustelt üle ka veidi varem kui muudes valdkondades, s.o septembris 2017. Järelevalve (täpsemalt välishindamise) pikaajalised eesmärgid ja tegevused on HTMil kirjeldatud omaette strateegilise dokumendina ja koostatud mahukas järelevalvetöötaja (inspektori) käsiraamat. Juba mõnda aega on otsitud võimalusi rakendada ressursikasutuse mõttes optimaalsemaid ja tulemuste mõttes tõhusamaid sekkumisviise, mille kohta on tellitud ka ekspertiise. Rõhuasetus on riskipõhisel järelevalvel, milleks on parandatud oma analüütilist võimekust välishindamise osakonda loodud eraldi ametikoha näol ja arendatakse riske iseloomustavat mõõdikutesüsteemi. Kokku on välishindamisosakonnas 17 ametikohta, millest 9 on juurde loodud ja täidetud seoses KOVide järelevalvega.

Mis vajab lisatähelepanu?

Olulisi riske, mille maandamiseks oleks HTMil vaja oma töökorraldust täiustada, Riigikontroll praegu ei tuvastanud.

IV RAHANDUSMINISTEERIUM

Mis on hästi?

Nagu juba märgitud, ei ole planeeringute kooskõlastamine õiguslikus tähenduses haldusjärelevalve, kuid on eesmärgilt samane kontrolliprotseduur. Seetõttu ei saa seda käsitleda päris samas võtmes kui teisi analüüsitud järelevalvevaldkondi. Küsimused seire ja plaanilise kontrolli kohta ei ole planeeringute kooskõlastamise puhul asjakohased (vt ka joonis 1). Vajaduse tingib puhtalt KOVi algatatud planeeringute hulk.

Planeeringute kooskõlastamine on maavalitsuste järel Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna ülesanne, mille täitmiseks on osakonna maakondlikes talitustes kokku 22 ametikohta. Praeguseks on kõik need täidetud. Enne kui ülesanne maavalitsustelt üle võeti, koostati nende viimase aja praktika, töökoormuse ja toimingute mõju kohta analüüs, millest lähtudes määrati kindlaks töökohtade vajadus uues struktuuris ja nende füüsiline paiknemine. Kui mõnes regioonis (nt Harju) on aeg-ajalt planeeringute menetlemisel ülekoormus, hajutatakse seda teiste regioonide peale (eelkõige tehnilist laadi toimingute puhul). 2018. aasta lõpus on kavas korra veel analüüsida, kas planeeringutega seotud töökohtade jaotus regioonide vahel on optimaalne. Kindlaks on määratud ühtsed põhimõtted, kuidas vormistatakse kooskõlastamisprotsessiga kaasnevad dokumendid.

Mis vajab lisatähelepanu?

Olulisi riske, mille maandamiseks oleks Rahandusministeeriumil vaja oma töökorraldust planeeringute kooskõlastamise protsessis täiustada, Riigikontroll praegu ei tuvastanud.

Kirjas eespool tehtud soovitustele ei ole vaja ametlikult vastata, kuid Riigikontroll loodab, et neist on töökorralduse täiustamisel abi. KOVide järelevalvesüsteemi toimimist on Riigikontrollil kavas jälgida pikema aja jooksul ning vajaduse korral tehakse valdkonna probleemidele tähelepanu juhtimiseks edaspidi ka mahukamaid auditeid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Tambet Drell
Tambet.Drell@riigikontroll.ee