

Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine

*Kas hoolekande korraldamisel kogub omavalitsus
inimeselt ja riik omavalitsuselt teavet, mida on
tegelikult vaja? Kas sellega kaasnev koormus on
põhjendatud?*

Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine

Kas hoolekande korraldamisel kogub omavalitsus inimeselt ja riik omavalitsuselt teavet, mida on tegelikult vaja? Kas sellega kaasnev koormus on põhjendatud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris omavalitsustes sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamiseks vajaliku teabe (auditis nimetatud hoolekandeteabeks) kogumist, haldamist ja kasutamist. Tähelepanu oli inimeselt kogutaval teabel ja sellega kaasneval koormusel. Analüüsi ka seda, kuidas omavalitsuste kogutud teavet kasutab riik ja milline koormus kaasneb sellega omakorda omavalitsustele. Auditeerimisel lähtuti Vabariigi Valitsuse määrusega teabehaldusele kehtestatud nõuetest. Auditeerituteks olid Tallinna linn, Pärnu linn ja Jõhvi vald ning Sotsiaalministeerium. Küsitleti samuti ülejäänud omavalitsusi.

Auditi eesmärk ei olnud hinnata, kas inimesed on omavalitsuse poole pöördudes abi saanud. Samuti ei käsitletud auditis andmete turvalise hoidmisega seotud küsimusi. Need on olnud teemaks Riigikontrolli varasemates töödes.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Hoolekande valdkonnas kogutakse palju teavet. See on ka mõisteta, sest olukorrad on enamasti keerulised ja inimese abistamiseks parima lahenduse leidmine eeldab mitmete asjaolude läbikaalumist. Samas kaasneb sellega arvestatav koormus, mistõttu tuleb jälgida, et ei kogutaks teavet, mida tegelikult vaja ei lähe või mis on juba olemas. Hästi korraldatud teabehaldus aitab samuti vähendada bürokraatiat, muuta teenused kvaliteetsemaks ja kulutõhusamaks, arendada välja uusi teenuseid ehk teisisõnu, teha seda, mida Eesti infoühiskonna arengukavas nimetatakse nutikaks riigivalitsemiseks.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Teabe kogumine omavalitsuste sotsiaaltöö käigus, selle teabe haldamine ja kasutamine ei ole praegu hästi korraldatud. Tulemuseks on nii ülemäärane koormus kui ka fakt, et teavet ei kasutata parimal moel ära. Omavalitsuse ja riigi tasemel on tegematajätmissi, mis vastastikku probleeme võimendavad. Kogutakse samuti teavet, mille vajalikkus on küsitav. Praegune asjade seis on ühtlasi näide selle kohta, kuidas infosüsteemide lahendamata probleemid hakkavad kuhjades valdkonna arengut oluliselt pidurdama.

Olulisemad tähelepanekud auditeeritud omavalitsuste kohta:

- Inimestelt kogutakse sageli teavet, mida omavalitsus saaks hankida riigi või enda andmekogudest ise, või teavet, millel ei ole menetluse seisukohast määravat tähendust. Auditeeritud omavalitsustes kasutatud taotlusvormidel oli sedalaadi andmevälju ca 20% ulatuses. Riigi andmekogudes olevate

andmete küsimist inimeselt uuesti põhjendati peamiselt sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) puuduste ja tõrgetega. STAR tuleb Sotsiaalministeeriumil ja Sotsiaalkindlustusametil mõistagi korda teha, kuid teabe hankimiseks riigi andmekogudest on teisigi võimalusi, mida seniks kasutada. Inimese poole on põhjendatud pöörduda, kui muid mõistlikke viise andmete kogumiseks ei ole või need on ammendavalt ära kasutatud. Omavalitsuste praktika oli samas erinev ja oli näiteid, kuidas tulemuseni jõuab ka inimest vähem koormates.

- Inimeselt kogutud teavet dubleeritakse sageli ning üks ja sama teave on sageli korraga mitmes eri hoiukohas (paberkaustades, infosüsteemides). Samuti on erineva sisuga teave eri hoiukohtades hajali. Dubleerimise mõttekus on küsitav iseenesest. Hajali olevat teavet on keeruline kasutada.
- Erinevaid taotlusvorme on palju ja nende seast õige leidmine on inimesele lisakoormus. Näiteks oli Pärnul 20 ja Jõhvil 18 vormi. Vähe on universaalseid taotlusvorme, millega saaks väljendada oma vajadusi mitme meetme kohta korraga.
- Vähe on ka e-vorme ja teenused-toetused e-teenusena on tervikuna vähe arenenud. Sageli on veebilehel vaid info teenuse kohta, puudub taotlusvorm, rääkimata võimalusest seda elektrooniliselt täita jms (ca 50% meetmete puhul). Positiivne, et Tallinnas ja Pärnus on siiski ka täisautomaatseid e-teenuseid (nt Tallinnas universaaltoetused).
- Kogutud teavet ei kasutata ära, et tuvastada riske, hinnata meetmete mõju, korrigeerida neid. Nii jääb teabe väärtus realiseerimata. Osalt on see tingitud teabehalduse paberikesksusest, kuid ka infosüsteemidesse kantud teabe kehvast kvaliteedist ja süsteemide puudulikust funktsionaalsusest.
- Pooleli on tegevused, millega luua ülevaade kogutavast teabest, selle allikatest ja hoiukohtadest, nagu nõutud Vabariigi Valitsuse määruses teabehalduse kohta. Kõik auditeeritud olid selle nimel midagi teinud, kuid terviklik oli see vaid Jõhvi vallal.

Olulisemad tähelepanekud Sotsiaalministeeriumi kohta:

- Riigi arendatud infosüsteemist STAR ei ole kujunenud omavalitsusi loodetud viisil toetavat tööriista. Süsteem on küll põhimõtteliselt vajalik, kuid STARi sagedased tehnilised tõrked, toimeloogika probleemid jms on toonud ebamõistlikku tööd juurde. Sotsiaalministeerium ei ole suutnud neid kümne aasta jooksul otsustavalt lahendada. STARist lähtuvad probleemid võimendavad omakorda mitmeid teisi eelkirjeldatud probleeme (nt inimeste koormust andmete esitamisel, teabe dubleerimist). Pärast STARi üleandmist Sotsiaalkindlustusametile on asjad hakanud liikuma õiges suunas, kuid jätkuvalt on ebaselge, kas ja millal saavad omavalitsuste tõstatatud probleemid lahenduse.
- Teabe esitamine riigile on omavalitsuste jaoks arvestatav koormus. Andmeid tuleb kanda korrapäraselt STARi ning esitada kord aastas statistilisi aruandeid S-veebis. Iseäranis koormav on

S-veebi aruandlus (11 erinevat aruannet, 793 andmevälja), mille jaoks vajalike andmete kokkusaamine võib võtta päevi. Omavalitsused ise neid andmeid sellisel kujul sageli ei kasuta.

- S-veebi aruandluse koormus ei ole andmete tegeliku vajadusega mõistlikus tasakaalus. Sotsiaalministeeriumi toodud näited andmete kasutamise kohta ei veena, et kogu andmestikku selle praeguses detailsuses on järjepidevalt vaja, et saavutada aruandlusele seatud eesmärk. Probleemiks on just andmete detailsus. Kasutamine on sageli ühekordse iseloomuga või kogumise eesmärgiga nõrgalt seotud (artiklid ajakirjanduses, ministeeriumi visiitide ettevalmistamine jms).

Mida me auditi tulemusel soovitame?

Auditeeritud omavalitsustel soovitas Riigikontroll loobuda taotlusvormidel teabest, mis ei ole menetlustes vältimatult vajalik või mida saaks hankida ise. Soovitati ka võtta kasutusele rohkem universaalseid vorme ja vähendada vormide üldarvu. Samuti võiksid omavalitsused oma sisemises töökorras kehtestada reeglid, et andmekogudesse kantud dokumente ei dubleerita paberil kauem, kui on vaja konkreetset menetlust otsuse tegemiseks.

Sotsiaalministeeriumil soovitas Riigikontroll koostöös Linnade ja Valdade Liiduga vähendada S-veebi aruandluse mahtu. Eelkõige andmete osas, mida korrapäraselt ei vajata. Tehti ka soovitus võtta S-veebi aruandluses kasutusele STARi andmetega eeltäidetud aruandevormid, mis soodustaks ühtlasi kandma STARi senisest enam andmeid. Sotsiaalkindlustusametile tehti ettepanek koostada STARi arendusplaanide juurde ülevaade omavalitsuste probleemidest STARi kasutamisel koos infoga, kas ja millal need probleemid lahendatakse. See annab kindlust, et oluliste probleemidega tegeletakse, kuid aitab ka vältida dubleerivate võimekuste väljaarendamist omavalitsuste enda IT-süsteemides.

Auditeeritud omavalitsused lubasid Riigikontrolli soovitusi üldjoontes järgida, nagu ka Sotsiaalkindlustusamet. Sotsiaalministeerium väljendas valmisolekut võtta S-veebi aruandluse küsimus omavalitsusliiduga 2020. aastal korrapäraselt toimuvatel kohtumisel küll üheks aruteluteemaks, kuid arvas ka, et aruandluse mahu vähenemine peaks toimuma siiski koos STARi andmekvaliteedi paranemisega. Samas ei pidanud ministeerium otstarbekaks kulutada praegu raha tegevustele, mis tulemusena saaks S-veebi aruandeid eeltäita STARi andmetega. Arvati, et raha tuleks suunata STARi n-ö põhiarendustesse.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Hoolekandeteabe kogumine ja kasutamine omavalitsustes	6
Abimeetmete valik on auditeeritutel võrdlemisi lai	6
Erinevaid taotlusvorme on liiga palju	8
Vähe on e-vorme	10
Inimeste koormus andmete esitamisel on ülemäära suur	11
Kogutud teave on hajali, selle haldamine on paberikeskne ja dubleeriv	15
Teabe potentsiaal jääb praegu kasutamata	16
Tegevused teabehalduse korralduslike nõuete täitmiseks on paljuski veel pooleli	17
Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine riigi tasandil	21
Andmete esitamine riigile on omavalitsuste jaoks oluline koormus	21
S-veebi statistilise aruandluse põhjendatus praeguses mahus on küsitav	25
STARi probleemide lahendamise perspektiiv ei ole veel selge	27
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	31
Auditi iseloomustus	33
Auditi eesmärk	33
Hinnangu andmise kriteeriumid	33
Riigikontrolli varasemaid auditeid omavalitsuste andmehalduse valdkonnas	35
Lisa. Auditeeritute täisvastused	36

Valdkonna ülevaade

Teadmiseks, et

seadusega on määratud KOVi korraldada järgmised sotsiaalteenused:

- 1) koduteenus,
- 2) väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus,
- 3) tugiisikuteenus,
- 4) täisealise isiku hooldusteenus,
- 5) isikliku abistaja teenus,
- 6) varjupaigateenus,
- 7) turvakoduteenus,
- 8) sotsiaaltransporditeenus,
- 9) eluruumi tagamise teenus,
- 10) võlanõustamise teenus,
- 11) lapsehoiuteenus,
- 12) asendushooldusteenus,
- 13) järeelhooldusteenus.

Dokument – mis tahes teabekandjale jäädvustatud teave, mille sisu, vorm ja struktuur on küllaldane, et tõendada fakte ja tegevusi.

Andmekogu – andmekogu infosüsteemis töödeldavate korraldatud andmete kogum, mis on asutatud seadusega või selle alusel antud õigusaktiga.

1. Hoolekandeteabena on käesolevas aruandes käsitletud sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamise tarbeks kogutavat teavet.

2. Kohalikul omavalitsusel (KOV) on kohustus korraldada oma territooriumil sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaallabi andmist ning eakate hoolekannet.¹ Seadusega on määratud KOVi korraldada 13 teenust.² Korraldamine ei tähenda, et KOV peab teenuseid ise osutama. Peale seadusega kindlaks määratud kohustuslike teenuste arendab KOV välja ja osutab teenuseid ka vabatahtlikult, kui selle järele on vajadus.

3. Sotsiaaltoetuste maksmine ja liigid on enamjaolt KOVi enda otsustada. Riiklikest toetustest on KOVi määrata toimetulekutoetus.

4. Avalike ülesannete täitmisel saadakse ja luuakse teavet. Teave on põhimõtteliselt igasugune dokumenteeritud info, olenemata mis viisil või millisele teabekandjale on see jäädvustatud. Avalikku ülesannet täitval asutusel peab olema ülevaade põhiülesannete käigus tekkivast teabest, selle allikatest ja hoiukohtadest. Ülevaade tuleb luua protsessianalüüsi käigus. Teabe kasutamist ja kogutava teabe tegelikku vajadust tuleb järjepidevalt jälgida, vähendada vajaliku teabe dubleerimist ja lõpetada mittevajaliku teabe kogumine.³

5. Üldjuhul käideldakse ja hallatakse teavet **dokumentidena** või andmetena andmekogudes. Asutus loob ise dokumente elektrooniliselt ja digiteerib võimaluse korral saadud paberdokumentid.⁴ Dokumentid tuleb registreerida dokumendiregistris.⁵ Avaliku ülesandega seotud spetsiifilise teabe kogumiseks ja haldamiseks võib asutada ka **andmekogu**, kuid ühtede ja samade andmete kogumiseks ei tohi olla eraldi andmekogusid.⁶

6. Teabevajadust ja teabe sisu kujundavad hoolekande valdkonnas põhiliselt valdkonna seadused (nt sotsiaalhoolekande seadus, lastekaitse seadus, perekonnaseadus) ja KOVides abi osutamiseks kehtestatud korrad. Teavet loovad tegevused on põhiliselt abi taotlemine, abivajaduse hindamine, abi osutamise otsustamine ja abi planeerimine (nt juhtumiplaanid, hooldusplaanid). Põhiline teave, mis abivajajalt lisaks tahteavaldusele kogutakse, on seotud abivajaduse asjaolude kirjeldamise ja nende tõendamisega. Teavet loovate tegevuste hulgas keskenduti auditis abi taotlemise etapile.

7. Samuti on KOVidel kohustus esitada riigile hoolekandeandmeid ja see toimub korrapäraselt kahel viisil: andmeid kantakse sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse (STAR) ning esitatakse statistilist aruandlust S-veebis. STAR on eesmärgi järgi nii abi menetlemise ja dokumenteerimise keskkond kui ka valdkonna statistika jaoks vajaliku teabe kogumise vahend. KOVid on kohustatud kandma STARi andmeid

¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 6

² Sotsiaalhoolekande seadus, 2. peatükk 2. jagu

³ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. a määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, § 2 ja § 12

⁴ Sealsamas, § 16

⁵ Avaliku teabe seadus, § 11, § 12

⁶ Sealsamas, peatükk 5¹

Teadmiseks, et

S-veeb on aadressil <https://sveeb.sm.ee/> asuv portaal, kuhu koondatakse sotsiaalhoolekande statistiline aruandlus. Aruandeid esitatakse järgmiste teenuste-tegevuste kohta:

- eluruumi tagamise teenus,
- isikliku abistaja teenus,
- koduteenus,
- lapsehoiuteenus,
- raske ja sügava puudega lastele osutatavate sotsiaalteenuste rahastamine,
- lastekaitse kohaliku omavalitsuse üksuses,
- sotsiaaltransporditeenus,
- tugiisikuteenus,
- võlanõustamisteenus,
- muud kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavad sotsiaalteenused,
- asendus- ja järelhooldusteenuse toetusfondi vahendite kasutus ja jääk.

Milliseid teenuseid-toetusi auditeeritud pakuvad?

Teadmiseks, et

omavalitsuse eelarvest rahastatava sünnitoetuse määr oli auditeeritud KOVidest suurim Jõhvi vallal (750 eurot), esimesse klassi mineva lapse toetus aga Tallinnal (320 eurot).

10 kategoorias (nt isiku abivajaduse ja sellele vastava abi välja-selgitamisel andmed abivajaduse, edasise juhtumiplaani ja menetlus-toimingute kohta, toimetulekutoetuse taotlemise ja maksamise andmed).⁷ STARi andmekoosseisus on 500 erinevat andmeobjekti, millest ca 200 võetakse teistest riigi andmekogudest (vt ka joonis 8). STARi vastutav töötaja oli kuni 2019. aastani Sotsiaalministeerium, praegu on selleks Sotsiaalkindlustusamet.

8. KOVile kohustuslikke statistilisi aruandeid on S-veebis 11. Aruanded esitatakse Sotsiaalkindlustusametile (SKA), kes koondab need ja edastab Sotsiaalministeeriumile. Esitamise tähtaeg jääb aruandeaastale järgneva aasta jaanuari- ja veebruarikuusse. On ka H-veebi aruandlus, mille raames hoolekandeteenuseid osutavad asutused esitavad andmeid otse SKA-le ja KOVisid see üldjuhul ei puuduta.

Hoolekandeteabe kogumine ja kasutamine omavalitsustes

9. Riigikontroll analüüsis esmalt hoolekandeteabe kogumist, haldamist ja kasutamist omavalitsuste tasemel. Tähelepanu oli teabel, mida inimene on kohustatud sotsiaalteenuste ja -toetuste taotlemisel esitama. Auditeerituteks olid Jõhvi vald, Pärnu linn ja Tallinna linn. Tallinnast valiti detailsemaks analüüsiks Kristiine ja Lasnamäe linnaosa⁸.

10. Selgitati välja, milliseid teenuseid-toetusi omavalitsused pakuvad, kuidas on korraldatud nende taotlemine, millist teavet taotlemisel inimeselt kogutakse, kuidas seda hoitakse ja kasutatakse. Käsitleti ka inimestele kaasnevat koormust, teabe dubleerimist ja analüüsimist. Samuti hinnati, kas auditeeritud on loonud töökorralduse, mis tagab ülevaate kogutud teabest, selle allikatest ja hoiukohtadest, nagu on ette nähtud Vabariigi Valitsuse määrusega teenuste korralduse ja teabehalduse kohta.

11. Auditi eesmärk ei olnud hinnata abi osutamise korraldust ega seda, kas inimesed on KOVi poole pöördudes abi saanud. Samuti ei käsitletud auditis andmete turvalise hoidmisega seotud küsimusi.

Abimeetmete valik on auditeeritud võrdlemisi lai

12. Auditeeritud KOVide võrdluses on kõige mahukam teenuste ja toetuste pakett ootuspäraselt Tallinnal kui suurimal omavalitsusel. Tallinna veebilehel oli audititoimingute ajal (2019. a kevadel) kirjeldatud hoolekande valdkonnas kokku 62 eri sisuga meedet⁹, mida valdavalt osutati teenustena (42/62). Pärnul oli 38 ja Jõhvi vallal 30 meedet. Kui Tallinnal oli teenuste hulk selges ülekaalus, oli kahel ülejäänul teenuste-toetuste vahetult meetmete paketi enam-vähem võrdne.

13. Kõigil auditeeritud olid pakutavate meetmete hulgas teenused, mis on määratud omavalitsuse korraldada ja mis moodustasid ka põhilise ühisosa meetmetes. Lisaks seadusega nõutule või riigieelarvest rahastatud

⁷ Sotsiaalhoolekande seadus, § 144

⁸ Tallinna kohta aruandes välja toodud arvnäitajad puudutavad üldjuhul linna tervikuna. Kui näitajad on vaid Kristiine ja Lasnamäe linnaosa kohta, on need joonistel jm vastavalt nimetatud.

⁹ Eri nimetusega teenuseid-toetusi on Tallinna veebilehel tegelikult rohkem (ca 80), ent siin ei ole arvestatud ühe ja sama meetme sihtrühma- või probleemipõhised erivorme. Näiteks pakub Tallinn sotsiaalnõustamist ca 10 vormis, tugiisikuteenust, päevahoiuteenust, päevakeskusteenust kõiki kolmes vormis.

toetustele (toimetulekutoetus, matusetoetus) oli nii Tallinnas, Pärnus kui ka Jõhvis võimalik taotleda lapse sünnitoetust (kohalik), esimesse klassi mineva lapse toetust ning puudega lapse hooldaja toetust.

14. Kõigil oli samuti meetmeid, mida teised ei pakkunud. Nii oli auditeeritustest vaid Tallinnal näiteks perelepitusteenus, noortekoduteenus ja lastetoetus paljulapselise perele Eesti Vabariigi aastapäeva puhul. Pärnule ainuomane oli näiteks pikaaegse töötü sotsiaalõppeteenus, lasteaia sõidutoetus, Jõhvil aga näiteks suvelaagri tuusiku toetus ja eakatele suunatud juubelitoetus. Toetused olid kõigis auditeeritud KOVides oma tüübilt valdavalt n-ö universaaltoetused, mille suurus ei olene abivajaja majanduslikust olukorrast, vaid mida makstakse kindlas summas teatud elusündmuse toimumisel (nt sünni) või muu asjaolu tekkimisel (nt puue).

Millises mahus on toetusi makstud, teenuseid osutatud?

15. Põhiosa abijuhtudest on lahendatud toetuse vormis, mille hulgas omakorda on enim rakendatud meede olnud toimetulekutoetus (vt tabel 1). Seda rakendati kordades rohkem kui muid teenuseid ja toetusi. Teenuste osas on sagedasemad meetmed olnud eluasemeteenused, sotsiaaltransport ja koduteenus.

Teadmiseks, et

toimetulekutoetuse rahuldatud taotlusi oli 2018. aastal 1000 elaniku kohta Tallinnas 32, Jõhvis 137 ja Pärnus 59. Eesti keskmine oli 57.

Allikas: Statistikaamet (www.stat.ee)

Tabel 1. 2018. aasta teenuste-toetuste mahtu iseloomustavad näitajad auditeeritud KOVides nende meetmete kohta, mida pakkusid kõik auditeeritud KOVid

	Jõhvi	Pärnu	Tallinn
TOETUSED (rahuldatud taotluste arv)			
1) toimetulekutoetus	1628	2960	13 739
2) sünnitoetus	100	508	4181
3) matusetoetus	184	547	4164
4) esimesse klassi mineva lapse toetus	100	561	3944
5) puudega lapse hooldajatoetus	10	237	210
TEENUSED (teenust saanud inimeste arv)			
1) eluruumi tagamise teenus	101	629	9621
2) koduteenus	44	309	1574
3) sotsiaaltransporditeenus	65	292	3174
4) üldhooldekoduteenus	53	200	1011
5) varjupaigateenus	12	113	156
6) raske või sügava puudega lapse hoiuteenus	3	26	401
7) võlanõustamise teenus	0	79	1137
8) toitlustamise teenus	16	73	3324 ¹⁰
9) turvakoduteenus	0	50	408
10) asendusteenus ja järelhooldusteenus	13	25	181
11) tugiisikuteenus	26	184	715
12) täisealise isiku hoolduse seadmine	26	136	2325
13) isikliku abistaja teenus	0	11	170

Allikas: Riigikontroll KOVidelt kogutud andmete põhjal

¹⁰ Tallinnas toitlustamise teenust saanud inimeste üle arvet ei peeta. Tabelis toodud number tähistab väljastatud toiduportsjonite arvu.

Kuidas toimus teenuste- toetuste taotlemine?

Erinevaid taotlusvorme on liiga palju

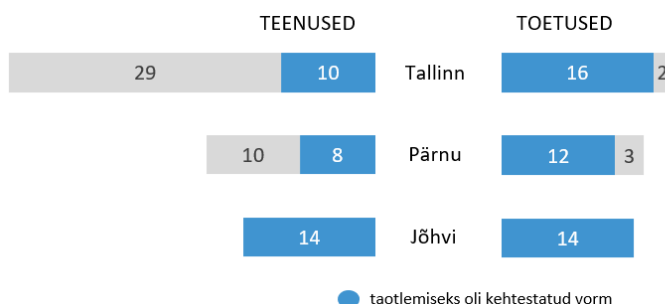
16. Teenuse-toetuse saamine eeldas üldjuhul selle igakordset taotlemist, s.o abivajaja või tema lähedase tahteavaldust koos abivajaduse asjaolude kirjeldamisega. Erandiks olid asendus- ja järelhooldusteenused lastele ning nendega seotud toetused (nt hoolduspere toetus). Tallinnas lisandusid eeltoodule veel pensionilisa juurde pakutavad muud soodustused. Neil juhtudel tavapäraselt taotlemisprotsessi ei toimu – abivajavale lapsele määratakse teenus KOVi algatusel või rakendatakse toetusmeetet kaasneva meetmena. Näiteks hoolduspere toetust makstakse korrapäraselt perele, kellega on sõlmitud lapse perekonnas hooldamise leping, pensionilisa juurde käivad soodustused laienevad Tallinnas automaatselt kõigile eakatele, kellele makstakse pensionilisa jms.

17. Teenuse-toetuse taotlemise käik oli auditeeritud KOVides enamasti vastava korraga reguleeritud, nagu on nõutud sotsiaalhoolekande seaduses¹¹. Valdava osa meetmete kohta olid reeglid koondatud ühtekahte üldisesse korda, mis hõlmasid korraga mitut teenust-toetust. Kirjalikke reegleid omavalitsuse kehtestatud korra kujul nappis Tallinna teenuste osas (80% juhtudel), kuid nende kehtestamine on plaanis. Teenuste tarbija seisukohast ei tundunud korra puudumine ka olulise puudujäägina, sest teenuste sisu, saamise eeldusi ja taotlemise protseduuri oli meetmete kaupa linna veebilehel kirjeldatud.

Kui palju oli erinevaid taotlusvorme?

18. Tallinn eristus ka sellega, et suhteliselt vähe oli abivajajale ette antud taotlusvorme (vt joonis 1). Mitme meetme puhul piisas menetluse alustamiseks kirjust või suulisest pöördumisest. Vormikohast tahteavaldust ükski seadus ka ei nõua. Jõhvis seevastu käis vormikohane taotlus kaasas iga teenuse-toetusega. Jõhvis oli kokku 18 ja Pärnus 20 erinevat taotlusvormi. Tallinnas oli vormide arv linnaosati erinev. Linna veebilehel oli avaldatud 9 vormi, kuid linnaosades olid kasutusel ka oma vormid, mida veebilehel ei olnud või mis olid seal avaldatust erinevad. Nii kasutati Kristiines 17 ja Lasnamäel kokku 15 taotlusvormi.

Joonis 1. Teenuste-toetuste arv auditeeritud KOVides selle järgi, kas taotlemiseks oli kehtestatud kindla struktuuriga vorm või mitte¹²



Allikas: Riigikontrolli auditeeritud KOVidelt kogutud andmete põhjal

Milline oli vormide ülesehitus?

19. Vormide väljanägemine oli üldjoontes sarnane, ent nõutava info detailsus erinev. Oli kõiki vorme läbivaid struktuuriosasid nagu taotlejat tuvastavad andmed, taotleja kontaktandmed, abivajadust ja soovitatavat teenust-toetust kirjeldavad andmed, kuid ka harvem esinevaid osasid

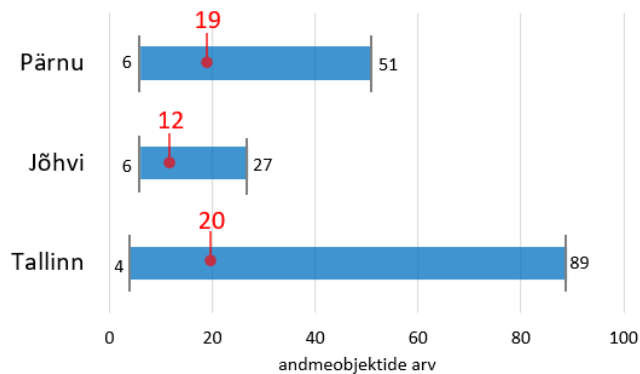
¹¹ Sotsiaalhoolekande seadus, § 14

¹² Siin ja edaspidi on joonistel vaid need teenused-toetused, mille saamiseks tuleb esitada taotlus.

nagu näiteks perekonnaliikmete andmed, sotsiaalset staatust kirjeldavad andmed, taotleja kinnitused (nt luba isikuandmeid töödelda).

20. Andmeobjektide hulga poolest oli kõige detailirohkem sotsiaaltransporditeenuse taotlusvorm Tallinnas, millel oli kokku 89 andmevälja (lahtrit). Keskmine väljade arv vormil jäi Tallinnal ja Pärnul 20, Jõhvil 10 kanti (vt joonis 2).

Joonis 2. Andmeobjektide (-väljade) hulga vahemik ja keskmine hulk auditeeritud KOVide taotlusvormidel



Allikas: Riigikontrolli auditeeritud KOVidelt kogutud andmete põhjal

21. Taotlusvormide lahtrid olid oma tüübilt valdavalt n-ö vabateksti-väljad. Vähem oli etteantud valikuga välju, kus märkeruudu abil või muul moel (nt alla joonides) sai teha valiku vormil toodud asjaolude hulgast. Abivajaduse kirjeldamiseks oli sedalaadi andmevälju Tallinnas ligikaudu pooltel, Jõhvis-Pärnus kolmandikul vormidel. Näiteks Tallinna Kristiine linnaosa koduteenuste vormil oli loetelu 15 põhilisest tegevusest, mille juures koduteenuse kasutajad tavapäraselt abi vajavad (koristamine, pesemine, kütmine jms) ning mida vormil ära märkides sai taotleja anda oma vajadustele konkreetse sisu. Riigikontrolli arvates on see hea viis muuta vormi täitmine lihtsamaks, tagades samas menetluseks täpsemad andmed.

Milline oli vormide kasutamise ulatus?

22. Vormid olid üldjuhul mõeldud ühe konkreetse teenuse või toetuse taotlemiseks. Vähe oli universaalseid vorme, millega kirjeldada abivajadust laiemalt ja väljendada soove korraga mitme meetme kohta. Auditeeritute kogu vormide komplekti peale oli selliseid vaid 4. Jõhvis oli lisaks 17 meetmepõhisele vormile kasutusel 2 üldist vormi, millest üks on teenuste, teine toetuste tarbeks. Sarnased, mitut meetet korraga hõlmavad vormid olid ka Tallinnal universaaltoetuste ja sissetulekust sõltuvate toetuste (v.a toimetulekutoetus) taotlemiseks.

23. Riigikontrolli arvates võiks taotlusvormi, mis on universaalne ja asendaksid seniseid ühe meetme põhiseid vorme, olla rohkem. Universaalne vorm võiks sisaldada samuti loetelu teenustest-toetustest, millele vorm kehtib ja mille hulgast saaks taotleja endale sobilikke meetmeid markeerida (nagu on Tallinna universaaltoetuste vormil). See teeks taotleja jaoks õige vormi valimise ja oma vajaduste väljendamise lihtsamaks. Väheneks ka omaavalitsuse töö vormide haldamisel.

Vorme võiks omavahel kokku panna

24. Praegu kasutusel olevaid vorme annaks Riigikontrolli arvates koondada kas toetuse liigi järgi (universaaltoetus vs. sissetulekust sõltuv

Millised on võimalused taotleda abi e-kanalite kaudu?

Teadmiseks, et

teenuste arengutaseme (ehk küpsuse) mõõtmisel e-teenusena on levinud 6-astmeline skaala:

- 1) informatsioonitase (info teenuse kohta koos taotlemiseks vajalike kontaktandmetega on avaldatud veebilehel, kuid info ei sisalda taotlusvormi);
- 2) ühesuunaline tase (veebilehel on kättesaadavad ka vormid, mida saab alla laadida, kuid ei saa elektrooniliselt täita);
- 3) kahe-suunaline tase (vormi saab täita ka elektrooniliselt ja neid e-kanalite kaudu edastada);
- 4) veebivormi tase (vormi saab täita ja edastada veebikeskkonnas);
- 5) täisautomaatne e-teenus tase (veebikeskkonnas esitatav vorm on eeltäidetud eri infosüsteemidest andmevahetuskirhi X-tee abil hangitud andmetega);
- 6) proaktiivse teenuse tase (teenuse osutajal on teenuse pakkumiseks vajalik teave infosüsteemide põhjal, teenust ei pea taotlema, tahteavaldust väljendatakse nõusolekuna teenust tarbida).

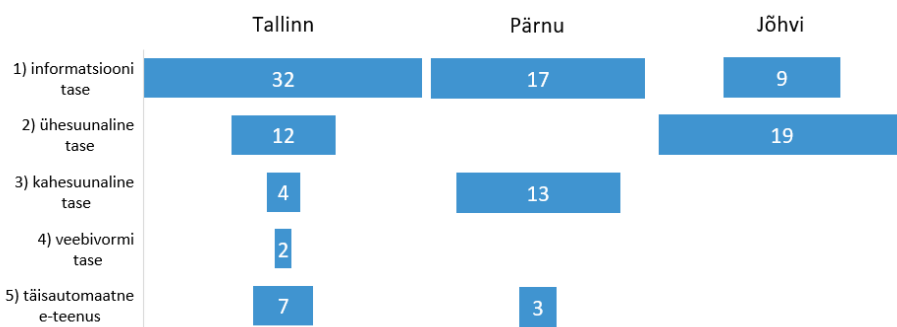
toetus) või teenuse sihtrühma põhjal (nt lapsed, eakad, puuetega isikud, toimetulekuraskustes isikud). See ei tähenda, et iga toetuse liigi või sihtrühma teenuste kohta peaks olema üks vorm, kuid vormide arvu saaks vähendada.

25. Näiteks võiks Jõhvis liita taotlusvormid isikliku tähtpäeva toetuse, puudega inimese täiendava toetuse, sünnitoetuse, esimesse klassi mineva lapse toetuse ja puudega lapse hooldaja toetuse kohta. Kõik need on universaaltoetused ja praegused vormid üksteisest suurt ei erine. Pärnus võiks samal põhjusel liita näiteks vormid, mida kasutatakse puuetega inimeste hoolekandes isikliku abistaja teenuse, täisealise erivajadustega isiku päevahoiuteenuse ja psüühilise erivajadusega isiku tugiisikuteenuse korraldamisel. Tallinnas võiks vormide liitmist kaaluda näiteks eakate hoolekandes koduteenuse, sotsiaalvalveteenuse, omastehooldaja asendamise teenuse ja toitlustamise teenuse (Kristiine) puhul.

Vähe on e-vorme

26. Taotlusvormidest oli valdav osa mõeldud täitmiseks ja esitamiseks paberil. Võimalus elektrooniliste kanalite kaudu asju ajada oli auditeeritud KOVides üldjoontes kesine ning sotsiaalteenused ja -toetused ei ole e-teenusena eriti arenenud (vt joonis 3). Enamasti oli KOVi veebilehel pelgalt teenust tutvustav info või lisaks sellele ka taotlusvorm, ent seda ei olnud võimalik elektrooniliselt täita.

Joonis 3. Sotsiaalteenuste ja -toetuste arv auditeeritud KOVides vastavalt nende arengutasemele e-teenusena



Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVidelt kogutud andmete põhjal

27. Täisautomaatsed e-teenused olid Tallinnas sotsiaaltransporditeenus ja osa universaaltoetustest (6 liiki) ning Pärnus matusetootus, sünnitoetus ja esimesse klassi mineva lapse toetus. Neid oli võimalik taotleda ja menetleda kogu protsessi ulatuses infosüsteemides. KOVi veebilehel oli taotlejale loodud iseteeninduskeskkond, kus pärast autentimist (nt ID-kaarti kasutades) sai täita ja edastada vastava veebivormi. Osa vajalikke andmeid hangiti automaatselt riigi andmekogudest. Infosüsteemis tehti samuti taotluse esitamisele järgnevad menetlustoimingud.

28. Keskseteks infosüsteemideks täisautomaatsete lahenduste pakkumisel olid Tallinnas universaaltoetuste infosüsteem (UNTO) ja sotsiaaltranspordi infosüsteem (PIT2). Pärnus kasutati taotluste esitamise ja menetlemise süsteemi SPOKU ning esimesse klassi mineva lapse toetuse menetlemisel haridusteenuste haldamise süsteemi ARNO. Riigi andmekogudega andmevahetuseks tehtud liidestusi oli neist kõige enam SPOKU-s.

29. Kõigile sihtrühmadele ei pruugi e-teenused sobida. Inimesele peab jääma võimalus valida oma vajaduste väljendamiseks jõukohane või meelepärase suhtluskanal, ent e-teenuste osa pakutavate alternatiivide seas võiks olla suurem. E-teenuste kasuks räägib eelkõige neis peituv potentsiaal vältida andmete ülekogumist ja inimlikke vigu, teha kogu protsess nii taotleja kui ka menetleja vaatest lihtsamaks, kiiremaks ja mugavamaks, säästes seeläbi ka teenuse korraldaja ressursse.

Teadmiseks, et

kohalike omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia strateegia on 2016. aastal alguse saanud Rahandusministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostööprojekt, mida koordineerib liit. Strateegias käsitletakse lisaks e-teenustele ka suundumusi nt IKT-taristu arendamisel, IKT üldise arengu koordineerimisel.

Allikas: <http://kov.riik.ee/wp-content/uploads/2017/12/KOV-IKT-tegevusstrateegia-2021-16.11.2017.pdf>

Andmete ühekordse kogumise ja minimaalsuse põhimõte

Teadmiseks, et

„Isikuandmed peaksid olema asjakohased, piisavad ja piirduma sellega, mis on nende töötlemise otstarbe seisu-kohalt vajalik. [...] Isikuandmeid tuleks töödelda vaid juhul, kui nende töötlemise eesmärki ei ole mõistlikult võimalik saavutada muude vahendite abil.”

Allikas: Euroopa isikuandmete kaitse üldmäärus, p 39

Kas ühekordse kogumise põhimõtet on järgitud?

30. E-teenuste üldine arendamine KOVides on viimastel aastatel olnud prioriteediks omavalitsuste IKT arengustrateegias¹³, kus on lahendusena välja pakutud e-teenuste standardiseerimine ja universaalse teenusvärava loomine KOVi veebilehtedele ehk inimese jaoks ühesugune võimalus e-kanalite kaudu KOViga infot vahetada olenemata elukoha vallast või linnast. Universaalne veebileht¹⁴ on praeguseks kasutusele võetud enamikus KOVides. Samuti on selle juurde loodud täisdigitaalset menetlust toetav lahendus (n-ö KOVMEN)¹⁵, mis hõlmab 12 kohalikku teenust-toetust (sh sünnitoetus, esimesse klassi mineva lapse toetus ja matusetoetus). Kui ühtse veebilehe lahendust kasutab 73 KOVi, siis täisdigitaalse menetluse lisalahenduse kasutajaid on 33¹⁶. Eesmärk on lahendusi edasi arendada, suurendada nende funktsionaalsust ja kasutajamugavust.

Inimeste koormus andmete esitamisel on ülemäära suur

31. Infoühiskonna arenedes on nii mujal kui ka Eestis hakatud järjest enam teadvustama andmete ühekordse kogumise põhimõtet ehk siis – kui inimene, ettevõtte vm on andmeid korra esitanud, ei küsita samu andmeid vajaduse tekkimisel uuesti. Näiteks hiljuti jõustunud avaliku teabe seaduse muudatustega seati see nõudeks andmekogude pidamisel. Sarnaselt on andmete topelt küsimise keeld kehtestatud majandus-tegevuse seadustiku üldosa seadusega, kus on see ette nähtud ettevõtlusega seotud lubade väljastamise protsessile. Andmete ühekordse kogumise põhimõtte leiab ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist 2019–2023, kus liikumine selle laiemas kasutuselevõtu suunas on eesmärgiks nii majanduskeskkonna kui ka e-riigi edendamise meetmete plokis¹⁷.

32. Ühekordse kogumise põhimõtte rakendamist ja inimesele pandud halduskoormuse optimeerimist toetab samuti haldusmenetluses kehtiv proportsionaalsuse nõue¹⁸. Haldusakt ega -toiming ei tohi olla eesmärgi suhtes liiane. Vältima peaks toiminguid, mis ei ole tingimata vajalikud või millele seatud eesmärk on saavutatav ka muul, taotlejat vähem koormaval moel. Piirdumine andmete kogumisel vaid minimaalselt vajalikuga on samuti üks kesketest põhimõtetest isikuandmete kaitse õiguses.

33. Paraku nõuti auditeeritud KOVide taotlusvormidel sageli andmeid, mille kogumise põhjendus on eeltoodud põhimõtete taustal küsitav. See puudutas taotlusvormidel ligikaudu 20% andmevälju (vt joonis 4).

¹³ <http://kov.riik.ee/wp-content/uploads/2017/12/KOV-IKT-tegevusstrateegia-2021-16.11.2017.pdf>

¹⁴ <https://www.kovtp.ee/>

¹⁵ <https://www.kovtp.ee/kovmen>

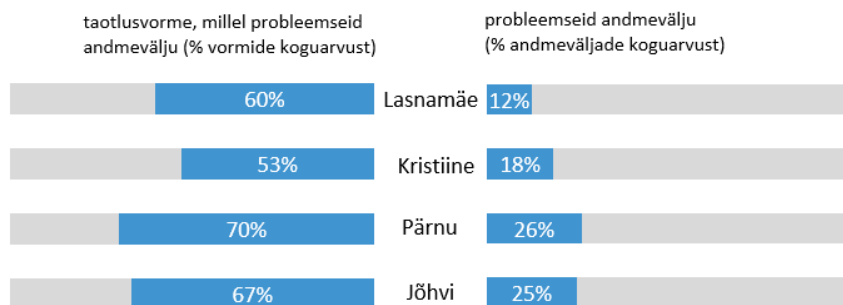
¹⁶ KOVTP kuutasu on 47, KOVMEN kuutasu 10 eurot.

¹⁷ <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-ja-tegevused>

¹⁸ Haldusmenetluse seadus, § 3

Probleemiks on nii andmed, mida KOV saaks hankida ise riigi andmekogudest (toimub n-ö ülekogumine), kui ka andmed, millel ei ole taotletud meetme rakendamisel sisulist tähendust. Teisisõnu, inimesele on andmete esitamisel pandud koormus, mida saaks vältida.

Joonis 4. Inimest põhjendamatult koormava andmekorje ulatus auditeeritud KOVides



Allikas: Riigikontroll KOVidelt kogutud andmete põhjal

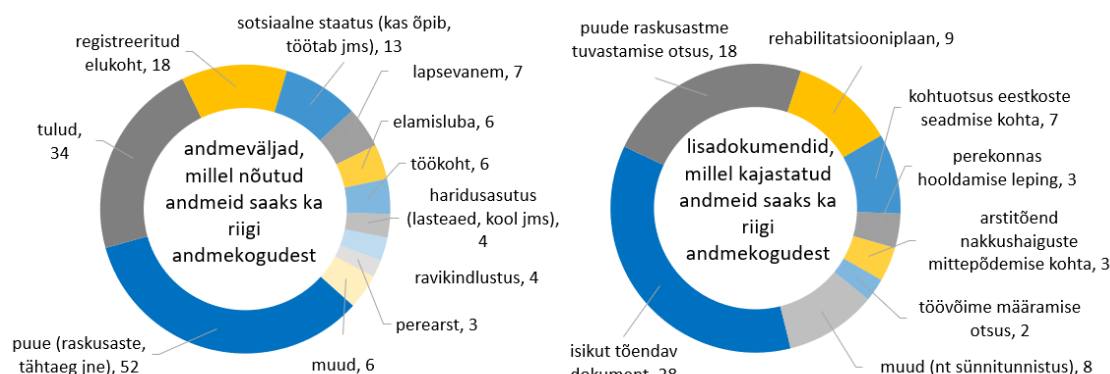
Teadmiseks, et

STAR on X-tee kaudu liidestatud järgmiste andmekogudega:

- Eesti rahvastikuregister,
- sotsiaalkaitse infosüsteem,
- töötuna ja töötajana arvel olevate isikute ning tööturuteenuste osutamise register,
- töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogu,
- haigekassa andmekogu,
- maksukohustuslaste register,
- Eesti hariduse infosüsteem,
- karistusregister,
- kinnipeetavate, vahistatute, arestialuste ja kriminaalhooldusaluste andmekogu (vangiregister),
- kinnistusraamat,
- liiklusregister,
- aadressiandmete süsteem,
- töötamise register,
- äriregister,
- kaitsevägekohustuslaste register.

34. Andmed, mida KOV võiks hankida ka riigi andmekogudest, olid sagedamini seotud inimese puude (nt raskusaste, tähtaeg), sissetulekute, registreeritud elukohta ja sotsiaalse staatusega (vt joonis 5). Lisaks taotlusvormide andmeväljadele nõuti sellist infot sageli ka taotlusele lisatavate dokumentidena (nt koopia isikut tõendavast dokumendist, puude raskusastme tuvastamise otsusest, eestkoste seadmise kohtuotsusest).

Joonis 5. Auditeeritud KOVides inimestelt kogutavad andmed, mida saaks ka riigi andmekogudest (vastavate andmeväljade arv taotlusvormidel, lisadokumentide hulk)



Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVidelt kogutud andmete põhjal

35. Osa sellest teabest on hangitav päringutega sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris (STAR). STARi vahendusel saab andmeid sotsiaalkaitse infosüsteemist inimesele määratud puude, makstavate toetuste, hüvitiste ja pensionite kohta, maksukohustuslaste registrist andmeid inimese maksustatavate tulude, haigekassa andmekogust ravikindlustuse ja perearsti kohta jne.

Teadmiseks, et

noortegarantii tugisüsteem ehk NGTS-rakendus on STARis loodud tehniline lahendus eri andmekogude andmete põhjal mittetöötavate, -õppivate jms noorte tuvastamiseks, et pakkuda neile vajaduse korral toimetulekut toetavaid meetmeid.

36. STARi ka kasutatakse, kuid selle tehniline töökindlus jätab KOVide väitel soovida, samuti kõike vajalikku sealt praegu ei saa. Ehkki STAR on liidestatud 15 teise andmekoguga, ei ole KOVi kasutajaõiguste tasemel neile kõigile juurdepääsu. Näiteks saab karistusregistri andmeid STARi kaudu vaid Sotsiaalkindlustusamet, andmevahetus äriregistri ja

kaitseväekohustuslaste registriga toimub vaid noortegarantii tugisüsteemi rakenduse teenindamiseks jne.

Teadmiseks, et

MISP ehk miniinfosüsteem-portaal on alternatiivne lahendus X-tee kaudu päringute tegemiseks soovitud andmekogudesse, kui oma infosüsteemi X-teega liidestamiseks ei ole või ei tundu liidestamine mõistlik. MISP-lahendused on loodud mitmete riigi andmekogude juurde ja neid kasutavad ka paljud KOVid.

37. STARi probleemid tuleb riigil mõistagi lahendada (vt p-d 95–105), kuid STAR ei ole KOVi jaoks ainus võimalus riigi andmekogudest teavet hankida. Nii on näiteks mitmete andmekogude pidamisel võetud päringute tegemiseks kasutusele MISP-lahendus, teavet saab hankida Eesti riigiportaali (www.eesti.ee) kaudu jms. Kõiki neid võimalusi tuleks senisest rohkem teadvustada ja kuni STARi probleemid kestavad, siis alternatiivina või täiendusena menetlusprotsessides juurutada. Inimese poole on põhjendatud pöörduda, kui ollakse veendunud, et muid mõistlikke viise andmete hankimiseks ei ole või on need ammendavalt ära kasutatud. Riigikontrollil sellist veendumust auditis nähtu põhjal ei tekkinud.

38. Eelnevat arvestades peaksid auditeeritud KOVid oma töökorralduse, sh taotlusvormide andmekoosseisud üle vaatama. Näiteks võiks sissetulekust sõltuvate toetuste puhul loobuda nõudest esitada taotlusvormil info kõikvõimalike tululiikide kaupa ja piirduda vaid nende tuludega, mille kohta riigi andmekogudest teavet ei saa (nt isikliku vara võõrandamise tulu, mida ei maksustata). Sarnaselt võiks taotleja vabastada info esitamisest puude ja selle raskusastme, sotsiaalse staatuse, töötamise, ravikindlustuse olemasolu jms kohta.

Kas minimaalsuse põhimõtet on järgitud?

39. Taotlusvormidel nõuti samuti teavet, millest otsuse tegemine konkreetse meetme puhul ei sõltu või ei sõltu see nii detailsest infost, nagu nõutud. Nii oli näiteks Pärnu toimetulekutoetuse taotlusvormil kulude kirjeldamiseks kokku 35 andmepunkti, millest ca 20-l ei ole Riigikontrolli arvates toetussumma väljaarvutamisel sisulist tähendust ehk toetussumma suurus neist ei olene (vt joonis 6). Määrava tähendusega on vaid kulud, mis on seaduses loetletud ja millele tuleb omaavalitsusel kehtestada piirmäärad.

Teadmiseks, et

toimetulekutoetusena välja-makstava summa arvestamisel ei lähtuta mitte tegelikest eluasemekuludest, vaid omaavalitsuse kehtestatud kulu piirmääradest eluaseme normpinna kohta. Piirmäärad tuleb kehtestada 11 kululiigile (üür, olmejäätmete veotasu jms).

Joonis 6. Kuvatõmmis Pärnu linna toimetulekutoetuse taotluse sellest osast, kus tuleb kirjeldada kulusid

Halduskulu sh.	ÜÜR	Vesi ja kanal
Haldustasu	RENOV. LAENU MAKSE	Soe vesi
Remondikulu	OLMEJÄÄTMETE VEDU	Külm vesi
Remondifond	HOONEKINDLUSTUS	Kanaliseatsioon
Soojussõlme kulu	MAAMAKS	Veemootrite vahet
Üldruumide koristamine	GAAS BALLOONIGA	KOKKU
Mööbliteenus	GAAS TSENTRAALNE	VEEVARUSTUSE JA REOVEE
Muu (õigusabi, valve, amort.)		ÄRAJUHTIMISE TEENUS
HALDUSKULUD KOKKU		
Individuaalküte	Elekter (elektrikütteta eluruum)	
Tsentraalküte	Ampriteenistuse	
Elektriküte	Üldelekter	
Vannitoa küte	EL. ENERGIA TARBIMISEGA SEOTUD KULU KOKKU	
Soojakadu	Muud eluasemekulud (ei võeta TTT arvestamisel arvesse)	
SOOJUS KOKKU	Rendikapital	
VEE SOOJENDAMINE TSENTR.	Osakapital	
V. s. INDIVIDUAALNE (nt. boiler)	Lüüsing	

NB! Sinisega on markeeritud andmed, mis ei ole toetussumma väljaarvutamiseks vajalikud.

40. Et detailsete andmete küsimine ei ole ilmtingimata vajalik, nähtub tegelikult KOVide endi praktikast. Erinev ei olnud see mitte ainult KOVide võrdluses, vaid võis olla ka KOVi-siseselt. Kui Pärnus ootas

toimetulekutoetuse taotlejat 50 lahtriga vormi täitmine, piirduti näiteks Tallinna Lasnamäe linnaosas 17 lahtriga. Lasnamäel ei nõutud taotlejalt vormi peal kulude lahti kirjutamist, vaid ametnik arvestas need ise taotleja esitatud lisadokumentide alusel. Lisadokumendid olid taotluse kohustuslik osa mujalgi, ent taotleja pidi seal kuludest andma ülevaate ka taotlusvormil.

41. Pärnus olid aga näiteks sarnaste meetmete puhul erinevad nõuded selle kohta, millist infot tuleb esitada tulude kohta. Kui huvihariduse ja huvitegevuse toetuse taotlemisel pidi tulude kogusumma tooma välja iga pereliikme kohta, piisas koolitoidu toetuse taotlemisel tuludest pere kohta kokku. Mõlemal juhul on tegemist sissetulekust sõltuva toetusega, mistõttu peaks tulude kohta info kogumise eesmärk olema ühesugune.

Taotleja pannakse arvutama

42. Eeltoodule lisaks on Riigikontrolli arvates küsitava vajalikkusega taotlusvormidel ka lahtrid, milles taotleja suunatakse tegema arvutustehteid (liitmine, keskmise arvutamine, inimese vanuserühma väljatoomine) või esitama andmeid, mida KOV peaks juba teadma (nt kas taotleja on toimetulekutoetuse saaja), või mis on universaalsed suurused (nt eluruumi normpind).

43. Tuli ka ette, et ühel ja samal taotlusvormil nõuti osa andmeid topelt. Näiteks Jõhvi lasteaia- ja koolitoidu toetuse taotlusel küsiti lisaks taotleja nimele ja isikukoodile samas ulatuses eraldi andmeid ka ema ja isa kohta. S.t kui lapsel olid mõlemad bioloogilised vanemad, tuli kas ema või isa kohta esitada andmeid topelt. Pealegi on ema või isa tuvastatavad rahvastikuregistri andmete põhjal.

44. Andmete ülemäärase kogumise ilminguks on Riigikontrolli arvates seegi, kui eri meetmete üheaegsel taotlemisel tuleb täita erinevaid taotlusvorme, millel osa andmeid kattuvad. Selle tõenäosus on seda suurem, mida vähem on kasutusel universaalseid taotlusvorme, mistõttu tuli seda ka auditeeritud KOVides aeg-ajalt ette. Näiteks oli Lasnamäe linnaosas juhtum, kus taotleti samal ajal sotsiaaltransporditeenust ja hooldajatoetust. Peale taotleja üldandmete olid mõlemal vormil ühtemoodi täitmiseks ka lahtrid isiku puude kohta.

Andmete kogumine toimetulekutoetuse määramiseks vajaks riikliku ülesandena rohkem ühtlustamist

45. Osa ülemäärasest teabest tuleneb seadusenõuetest, mis kehtestatud toimetulekutoetuse taotlemisele¹⁹. Näiteks peab taotleja esitama info enda ja oma leibkonna liikmete sotsiaalse seisundi, kinnisasjade, sõidukite ja väärtpaberite kohta. Need nõuded tuleks riigil üle vaadata ja ajakohastada arvestades, et osa menetluseks vajalikku infot on praegu juba võimalik koguda riigi andmekogudest.

46. Kuna toimetulekutoetuse taotluste vastuvõtmine, nende menetlemine jms on KOVidele pandud riiklik ülesanne, on Riigikontrolli arvates samuti mõistlik kehtestada taotlejalt nõutavate andmete maksimaalne koosseis ehk ülempiir andmemahule üle riigi ühesuguselt. See aitaks ühtlustada praktikat küsimustes, milles kohapealsed erisused ei ole inimese vaatest põhjendatud.

¹⁹ Sotsiaalhoolekande seadus, § 132

Kus kogutud teavet hoiti?

Teadmiseks, et

auditeeritud kasutasid osa teenuste-toetuste puhul abivajaduse täpsemaks kindlaksmääramiseks standardiseeritud hindamisinstrumente. Näiteks oli Tallinnas selline instrument täisealise puudega isiku seisundi ja vajaduste hindamiseks. Seda kasutati sotsiaaltransporditeenuse, koduteenuse, tugisüsteemiteenuse ja isikliku abistaja teenuse määramise korral.

Kas esines teabe dubleerimist?

Teadmiseks, et

esmakordse taotleja kohta kantakse STARi enamasti isikut tuvastavad andmed (ees- ja perekonnanimi, isikukood), kontakt-andmed (elukohat, e-post, telefon), sotsiaalset staatust ja seoseid kirjeldavad andmed (nt perekonnaseis, sotsiaalne staatus), terviseolukorra seisundit kirjeldavad andmed (puude ja töövõime andmed), taotletava meetme nimetus ja toetuse korral arvelduskonto number.

Kogutud teave on hajali, selle haldamine on paberikeskne ja dubleeriv

47. Täidetud taotlusvorm koos lisadega jõudis menetluse lõppedes valdavalt paberkausta, mida peeti auditeeritud KOVides kas isiku- või meetmepõhiselt. Lisaks taotleja esitatud dokumentidele koondati kaustadesse abivajaduse tuvastamisel hangitud muu teave (nt ametniku koostatud hindamisinstrument, andmekogudesse tehtud päringute väljatrükkid) ning asjas tehtud otsus. Kui veebilehel oli loodud iseteeninduskeskkond, talletati selle kaudu esitatud taotlus vastavas infosüsteemis (vt p 27). Samuti kanti menetluse käigus andmeid STARi, KOVi dokumendihaldussüsteemi ja peeti mõnel juhul arvestusi Exceli failides. Seega võib väita, et inimese soove ja seisundit kirjeldav teave oli üldjuhul mitmes hoiukohas.

48. Teabe paralleelse hoiustamisega kaasneb Riigikontrolli arvates peamiselt kaks probleemi – ühte ja sama teavet dubleeritakse ja erineva sisuga teave on hajali. Dubleerimine tähendab enamasti lisakulu (nt erinevate teabekandjate, turvameetmetena) ja selle mõttekus on küsitav. Kui teave on hajali, on raskem sellest tervikpilti saada ja teabe väärtust realiseerida (nt abivajaduse õigeaegne märkamine).

49. Auditeeritud KOVide väitel püütakse dubleerimist üldiselt vältida, kuid seda siiski esines ja mitmes plaanis. Ühte ja sama teavet oli korduvalt erinevates paberkaustades, samaaegselt andmekogudes ja paberkaustades ning eri andmekogudes. Näiteks olid Lasnamäe linnosas iga isiku kohta teenusepõhised kaustad ja osa teavet kordus ühest kaustast teise (isikut tõendavate dokumentide, hindamisaktide, puude raskusastme määramise otsuste koopiad jne), kuna eri meetmetega tegelesid erinevad ametnikud.

50. Põhiline dubleerimine toimus paberkaustade ja STARi vahel, kuhu andmete kandmise kohustus tuleneb seadusest. Kõige enam oli andmeid topelt toimetulekutoetuse puhul, mille jaoks STAR on menetlus- ja maksekeskkond ning enamik paberil esitatud taotluste andmeid sisestati STARi. Kogu info jäi samas ka paberkausta. KOVi enda teenuste-toetuste korral registreeriti STARis valdavalt vaid pöördumise fakt ja taotletud abi liik. Kõigil juhtudel sai teha STARi ka vabatekstina märkusi ja laadida üles taotlusi jm dokumente.

51. Osa hoolekandeteabest on samuti dokumendiregistrites, kuhu kanti avalduselt taotleja isikuandmed, kontaktandmed ja pöördumise põhjuse lühikirjeldus. Vahel laaditi registreeringu manusena üles ka taotlusvorm (eelkõige e-kirjaga edastamise korral). Seega võis juhtuda, et taotlus koos lisadega oli lõpuks kolmes eri hoiukohas: paberkaustas, dokumendiregistris ja STARis, nagu oli näiteks Pärnus eluruumi kohandamise toetuse puhul²⁰.

52. Andmekogudesse andmete kandmise praktika oli auditeeritud KOVides samas üksjagu erinev. Tallinn ei kandnud näiteks STARi universaaltoetuste andmeid, neid menetleti oma süsteemis UNTO. Süsteemid ei ole omavahel andmesiirdeks hästi liidestatud ning andmete täiendav kandmine STARi on linna väitel liialt ressursimahukas. Sama

²⁰ Tegemist oli Euroopa Liidu rahastatud meetmega, mille puhul taotluse registreerimine STARis oli riigi seatud nõue. Sama komplekti dokumentide säilitamine nii dokumendiregistris kui ka paberkaustas oli siiski omavalitsuse valik.

Teadmiseks, et

asutuse dokumendiregistris tuleb põhimõtteliselt registreerida muu hulgas kõik asutusele saabunud ja nende väljastatud dokumendid. See ei kehti vaid juhul, kui isikuga seotud dokumendid on juba kantud teise andmekogusse ja neile on isiku juurdepääs tagatud.

Allikas: avaliku teabe seadus, § 12

Teave oli ka Exceli failides

Teadmiseks, et

dubleerimisest hoidumise nõue tuleneb sageli samuti KOVi enda sisekordadest. Näiteks on Tallinna asjaajamiskorras sõnastatud põhimõte, et asutus ei kogu tarbetut teavet ja väldib teabe dubleerimist, eelistades elektrooniliste andmetena hoitavat teavet dokumendina (paber, fail, e-kiri) hoitavale teabele.

Allikas: Tallinna linna asutuste ühtne asjaajamiskord, p 3.6

Kas ja kuidas teavet analüüsiti?

Teadmiseks, et

üks näide, kuidas eri andmekogudes olevate andmete analüüsimine kogumis loob lisandväärtust, on noortegarantii tugisüsteemi (NGTS) toetamiseks STARi loodud rakendus. Lihtsustatult toob see eri andmekogudes oleva info põhjal välja noored, kes ei õpi, ei tööta, ei ole töötuna arvel, ei tegele ettevõtlusega jne. Ehk osutab võimalikule abivajadusele, millele KOV peaks reageerima.

Allikas: <https://www.tooelu.ee/et/tooturule-sisenejale/Noortegarantii-tugisysteemi/Kohalikule-omavalitsusele/Mis-on-noortegarantii-tugisysteemi>

kehtib linna dokumendiregistri kohta. Ka sinna UNTOs menetletud avalduste andmeid ei kantud. Dokumendihalduses ei registreeritud samuti sotsiaaltransporditeenuse taotlusi, mida menetleti eraldi süsteemis (PIT2). Kõik muu oli aga tavaks registreerida dokumendihalduses ja teha neist ka märkeid STARi.

53. Tallinnaga mõneti sarnaselt toimiti Pärnus, kus universaaltoetustest ei kantud STARi andmeid sünnitoetuse ja esimesse klassi mineva lapse toetuse kohta, kuid kanti näiteks matusetootuse andmed. Matusetootuse menetlemisel oli põhiliseks infosüsteemiks SPOKU, kuid maksete etapp tehti STARis. Seetõttu oli osa andmeid ka nende andmekogude puhul topelt. Jõhvis väideti, et dokumendihalduses kajastuvad kõik abijuhtumid, STARis kõik toetused ja osa teenustest.

54. Paberkaustade ja andmekogude kõrval oli osa teabest samuti Exceli failides, kus peeti meetmete planeerimist ja aruandlust toetavaid arvestusi. Jõhvis olid näiteks Exceli failidena andmed sotsiaaltransporditeenuse saajate kohta (nimi, aadress, marsruut, kuupäevad jms), samuti hoolekodu kohatasude kohta (tasumised inimeste kaupa, valla osalus kohamaksumus jms). Pärnus olid Exceli failidena isikupõhised arvestused näiteks laste turvakoduteenuse, tugiteenuste, kohtuasjade, samuti täiskasvanute tugiisikuteenuste kasutajate kohta.

55. Andmete dubleerimine eri kohtades on auditeeritute selgituste järgi ajendatud peamiselt sellest, et infosüsteemide funktsionaalsuses ja töökindluses on puudusi, mistõttu ei saa loota vaid elektroonilistele hoiukohtadele ja infot säilitatakse lisaks paberil. Traditsioonilist paberkaustade süsteemi peetakse usaldusväärsemaks. Ei nähta ka mõtet kõike paberil esitatut andmekogudesse ümber kanda, mis oleks ülemäära koormav. Sestap ongi hoolekandeteabe haldamine jätkuvalt pigem paberikeskne. Tallinna hinnangul oli neil paberil ca 50%, Jõhvi ja Pärnu väitel vastavalt 60% ja 70% teabest.

Teabe potentsiaal jääb praegu kasutamata

56. Paberikeskse teabehalduse üks põhilisi puudujääke on kogutud teabe vähene analüüsitavus ja koostoime puudumine elektroonilise teabega. Paberil teave ei ole üldjuhul masinloetav, võimalused seda automatiseeritult töödelda ja analüüsida on väga piiratud, mis tähendab, et osa teabe väärtust jääb praegu kasutamata. Eelkõige puudutab see võimalusi teha andmeanalüüsi, kombineerida eri andmeid omavahel ja luua uut teadmist, mis aitaks senisest paremini tuvastada inimese- või sihtrühmapõhiseid riske, neile ennetavalt reageerida, disainida uusi meetmeid, hinnata meetmete mõju jms.

57. Põhjalikke andmeanalüüsi auditeeritud KOVides ei tehtud. Ka mitte nende andmete osas, mis kantud andmekogudesse. Kogutud teabe kasutamine piirdub KOVis suuresti konkreetse menetlusega või siis veidi laiemalt konkreetse isiku ja leibkonna seisundi hindamisega. Tehti ka statistika tarbeks meetmepõhiseid kokkuvõtteid, kuid keerukamaid analüüsi, millesse oleks kaasatud isikuid, leibkondi või meetmeid kogumis, ette ei võetud. Osalt on see tingitud juba mainitud paberikesksest teabehaldusest, kuid põhjuste seas toodi välja ka ajapuudus ja piiratud võimalused saada STARist andmeid.

58. Väideti, et töötajate koormus on niigi suur, mistõttu on keeruline leida täiendavateks tegevusteks aega. See ei kehti üksnes andmete analüüsimise, vaid ennetava sotsiaaltöö kohta üldiselt. STARi puhul on andmeliiklus KOVide sõnul n-ö ühesuunaline – andmeid sisestatakse, kuid tagasi enda jaoks sobival kujul neid süsteemist ei saa. Süsteem ei toeta KOVide väitel nende vajadustele vastavat aruandlust, andmete väljavõtteid jms või siis ei saa neid teha ise, vaid tuleb neid küsida süsteemi haldavalt Sotsiaalkindlustusametilt. Samas, nii mõnelgi juhul ilmnes, et ametnikud ei ole sellele ka väga mõelnud, kuidas üldse saaks hoolekande alal kogutud teavet paremini ära kasutada.

Tegevused teabehalduse korralduslike nõuete täitmiseks on paljuski veel pooleli

Kas KOVidel on ülevaade kogutavast teabest, selle allikatest ja hoiukohtadest?

59. Avalikke ülesandeid täitval asutusel peab olema ülevaade põhiülesannete käigus tekkivast teabest, selle allikatest ja hoiukohtadest²¹. Asutus peab teadma, millist teavet on ülesannete täitmiseks vaja, millises osas luuakse see ise või hangitakse mujalt, millistele allikatele teave tugineb, kus ja millises vormingus teavet hoitakse, millised on säilitustähtajad ja juurdepääsupiirangud ning ka seda, kes on teabe kasutajad. Ülevaade tuli luua hiljemalt 01.07.2018.

60. Ülevaate vormivalik on vaba. Samas kehtib nõue, et ülevaadet peab saama lihtsasti ajakohastada (nt töötajate vahetumisel), mis eeldab, et see on vähemalt kirjalikul kujul²². Ülevaade tuleb luua protsesside analüüsi tulemusena. Riigikontroll leiab samuti, et kui ülevaade soovitakse luua dokumentide ja arvestuste kogumina, tuleks need omavahel loogiliselt seostada, et moodustuks ülevaate mõttes toimiv tervik.

61. Lisaks ülevaatele peab asutus teabe kasutamist ja vajalikkust hindama, loobuma mittevajaliku teabe kogumisest ja vähendama teabe dubleerimist. Andmetena hoitavat teavet (masinloetav teave) tuleb eelistada teabele, mis on paberil, failides või e-posti sõnumites. Protsesside ja teabevajaduse korrapärane analüüs peaks suuremas plaanis aitama kaasa asutuse töökorralduse, kaasneva halduskoormuse ja kulude optimeerimisele.

62. KOVid olid eeltoodud nõuete rakendamisel erinevas seisus ja osa tegevusi oli veel pooleli, näiteks teabehalduse korra väljatöötamine ja kehtestamine Jõhvis ja Pärnus. Erinevad olid ka arusaamad, mida ülevaateks pidada, millistel dokumentidel, arvestustel või nende kogumil see rajaneb.

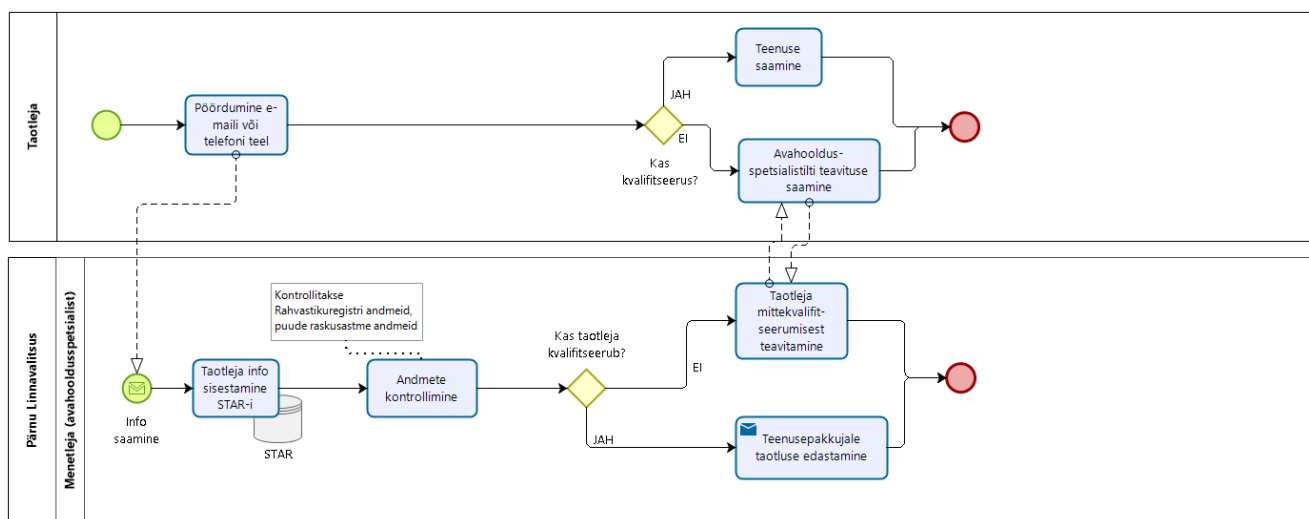
63. Protsesside analüüs oli auditeeritute kõige põhjalikumalt ette võetud Pärnus, kus 2016.–2017. aastal tehti avalike teenuste terviklik analüüs ja selgitati välja selle käigus teenustega kaasnevad tööprotsessid. Auditi ajal oli Pärnu osutatavatest sotsiaalteenustest ja makstavatest toetustest protsessikäik kirjeldatud ja visualiseeritud protsessiskeemina pea kõigil juhtudel (82%, vt ka joonis 7). See puudus mõne uuema, pärast eelmainitud analüüsi lisandunud teenuse kohta. Kavas on jätkuanalüüs, mille hange on korraldamisel. Jõhvi ei olnud protsesse sel moel kirjeldanud, Tallinnas oli see tehtud 18% meetmete kohta. Põhiliselt olid

²¹ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. a määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, § 12

²² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist saadud selgituste alusel.

need teenused-toetused, mille korraldamiseks oli Tallinnal oma andmekogu (universaaltoetused, sotsiaaltransporditeenus) ja protsessikirjeldus oli andmekogu hankedokumentide osa.

Joonis 7. Kuvatõmmis Pärnu linna sotsiaaltransporditeenuse protsessiskeemist



Allikas: Pärnu Linnavalitsus

64. Nii Pärnu kui ka Jõhvi olid seisukohal, et neil on loodud ülevaade kogutavast hoolekandeteabest, selle allikatest ja hoiukohtadest. Tallinn seda nii kindlalt ei väitnud. Pärnu osutas protsesside analüüsi käigus loodud materjalile: Exceli faili vormis teenuste loetelu, kus ka protsessi etappide kirjeldus; Exceli faili vormis ülevaade teenuste-toetuste korraldamisel kasutatavatest andmekogudest; teenuste-toetuste protsessiskeemid. Jõhvi väitel on neil ülevaateks isikuandmete töötlemise toimingute register²³, mida peeti Exceli failina. Selline register on ka Tallinnas²⁴ ja loomisel Pärnus, ehkki kumbki neist seda ülevaate osana välja ei toonud.

Teadmiseks, et

Jõhvi isikuandmete töötlemise toimingute register hõlmab 17 andmeveergu, milles tuuakse välja nt valdkond, teenuste-toetuse nimetus, andmesubjektid (nt taotleja, laps), isikuandmete liigid (nt isiku nimi, telefon, sissetulekud), allikad ja kogumisiisid, töötlemise koht ja säilitamise vorming (nt pabertoimik, andmekogu), kellele on juurdepääs (kasutajad), juurdepääsupiirangud ja teabe säilitamise periood, tähis dokumendiloetelus ja -registris.

65. Jõhvi isikuandmete töötlemise toimingute registrisse koondatud info katab Riigikontrolli hinnangul küsimusi, millele ülevaade peaks vastuse andma. Üksikute puudujääkidena võib välja tuua, et registris ei olnud auditi ajal infot kõigi abimeetmete kohta (nt isikliku abistaja teenus) ja kogutava teabe kirjeldus ei olnud võrdluses taotlusvormidega alati ammendav (nt ei olnud teabe liigina välja toodud isiku abivajadust, mille kohta samuti infot kogutakse). Selle saaks lahendada, kui lisada näiteks registrisse link taotlusvormile või muule infokogumise vahendile.

66. Pärnu poolt ülevaatenäitena esitatud arvestuste, protsessiskeemide jm dokumentide põhjal sai küll hea pildi protsesside toimeloogikast, kuid ei tekkinud head tervikvaadet kõigis küsimustes, mida ülevaade peab käsitlema. Seoste loomine kogutava teabe koosseisu, hoiukohtade, juurdepääsupiirangute ja säilitustähtaegade vahel ei olnud lihtne. Sama kehtib Tallinna kohta. Näiteks andmetöötlusregistrist, mis oli Tallinnas oma sisult sarnane Jõhvi omaga, ei selgunud üldjuhul millist konkreetset infosüsteemi lisaks taotlejale andmeid kogutakse (nimetatud üldiselt „infosüsteem“) ja kus andmeid hoitakse (nimetatud üldiselt „andmebaaside infoväljades“). Põhjus on ka asjaolus, et teema on

²³ Isikuandmete kaitse seadus, § 37

²⁴ <https://atr.tallinn.ee/andmetootlus>

võrdlemisi uus ja ülevaate tähendust ei ole valdkondlike vajaduste vaatest veel piisavalt lahti mõtestatud.

Riigikontrolli soovitused

Mida tuleks teha?

67. Aruandes eespool kirjeldatud probleemid on osaliselt tingitud asjaoludest, mis ei ole vahetult KOVide mõjutada. Põhiliselt koonduvad need teemana riikliku andmekogu STAR ümber, mida on täpsemalt avatud aruande punktides 95–105. Samas on kasutamata võimalusi ka omavalitsustes, et vähendada juba praegu teabe kogumise ja haldamisega kaasnevat koormust. Alustada võiks taotlusvormidest. Eesmärgilt sarnased vormid võiks kokku panna, muutes senised kitsa suunitlusega vormid laiemalt kasutatavaks. Vormidel tuleks loobuda teabest, millel ei ole menetluses kriitilist tähtsust, ja teabest, mida saab mõistliku ajakuluga andmekogudest. Kuni STAR toimib tõrgetega, tuleks info hankimisel riigi andmekogudest võtta kasutusele ka muid alternatiive (MISP, riigiportaal jms). Veebilehel avaldatud vormid tuleks muuta elektrooniliselt täidetavaks, et neid saaks vähemalt digiallkirjastatuna e-posti teel omavalitsusele edastada. Samuti võiks loobuda paberkaustades teabe hoidmisest, juhul kui see on kantud tervikuna elektroonilisse andmekogusse.

68. Riik peaks üle vaatama toimetulekutoetuse taotlemisele seadusega kehtestatud nõuded. Kuna tegemist riikliku ülesandega, võiks inimeselt kogutavate andmete maksimaalne koosseis olla üle riigi ühesugune ja seadusega vastavalt reguleeritud. Ajakohastamist vajavad ka nõuded, mis kohustavad inimest esitama toimetulekutoetuse taotlemisel andmeid, mida KOVil on võimalik hankida ise riigi andmekogudest.

69. Riigikontrolli soovitused Jõhvi Vallavalitsusele ja Pärnu Linnavalitsusele:

- Vaadata 2020. aasta I poolaasta jooksul üle sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisel kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis ja seda reguleerivad nõuded.
- Kehtestada vormid, millega ei koguta andmeid, mida saab mõistliku ajakuluga hankida riigi või omavalitsuse enda andmekogudest või mille kogumine ei ole meetme rakendamise vältimatu eeldus.
- Kujundada sellest tulenevalt ümber senised tööprotsessid ning ametnike ülesanded ja õigused teabe hankimisel. Vajaduse korral taotleda ametnikele täiendavaid õigusi teha päringuid riigi ja omavalitsuse enda andmekogudesse.
- Võtta kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme ja vähendada eriotstarbeliste taotlusvormide arvu, koondades seniseid vorme meetme liigi või sihtrühma järgi.
- Töötada välja ja kehtestada asutuste ühtses asjaajamiskorras, teabehalduskorras vms põhimõtted, mille järgi digiteeritud ja andmekogudesse kantud dokumente ei dubleerita paberil kauem, kui on vaja konkreetset menetluses otsuse tegemiseks.

Jõhvi Vallavalitsuse vastus (refereeritud, vt tervikteksti aruande lisas): tunnistati, et taotlusvormidega kogutakse taotlejatel praegu teavet, mida saab hankida riigi või omavalitsuse enda andmekogudest. Plaan on vorme selles osas ajakohastada, samuti võtta 2020. aasta jooksul kasutusele võimalikult universaalsed vormid. Kriitiliselt vaadatakse üle ka ametnike senised õigused andmete kogumisel eri andmekogudest. Teabehalduse üldise korrastamisega on kavas jätkata. Kavas on üle vaadata tööprotsessid ning kehtestada uus teabehalduse kord, milles reguleeritakse ka dokumentide digiteerimise ja andmekogudesse kandmise küsimus.

Pärnu Linnavalitsuse vastus: vastavalt auditis toodud soovitudele on kavas 2020. aasta I poolaasta jooksul üle vaadata ja kaasajastada sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisel kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis, vajadusel kujundada ümber senised tööprotsessid ning võtta kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme. Samuti plaanime vähendada andmekogudesse kantud dokumentide dubleerimist.

70. Riigikontrolli soovitus Jõhvi Vallavalitsusele: teha 2020. aasta I poolaasta jooksul sotsiaalteenuste ja -toetuste taotlusvormid valla veebilehel kättesaadavaks vormingus, mis võimaldab neid elektrooniliselt täita ja digiallkirjastatuna vallale edastada.

Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Jõhvi Vallavalitsus on planeerinud 2020. aasta jooksul muuta sotsiaalteenuste ja -toetuste taotlusvormid valla veebilehel vormingusse, mis võimaldaks isikutel neid elektrooniliselt täita ja digiallkirjastatuna vallale edastada. Hiljemalt 2020. aasta lõpuks planeerime üle minna ka täisdigitaalset menetlust toetavale lahendusele (n-ö KOVMEN).

71. Riigikontrolli soovitus Tallinna Linnavalitsusele:

- Vaadata 2020. aasta I poolaasta jooksul üle sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisel linnaosades kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis ja seda reguleerivad nõuded.
- Kehtestada linnaosades vormid või teha alternatiivina linnaosadele ettepanek kehtestada vormid, millega ei koguta teavet, mida saab mõistliku ajakuluga hankida riigi või omavalitsuse enda andmekogudest või mille kogumine ei ole meetme rakendamise vältimatu eeldus.
- Teha eelnevast tulenevalt linnaosadele ettepanekud kujundada ümber senised tööprotsessid ning ametnike ülesanded ja õigused teabe hankimisel. Vajaduse korral taotleda ametnikele täiendavaid õigusi teha päringuid riigi ja omavalitsuse enda andmekogudesse.
- Võtta linnaosade üleselt kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme ja vähendada eriotstarbeliste taotlusvormide arvu, koondades seniseid vorme meetme liigi või sihtrühma järgi, või teha sellekohane ettepanek linnaosadele.
- Kehtestada linna asutuste ühtses asjaajamiskorras vms põhimõtted, mille järgi digiteeritud ja andmekogudesse kantud dokumente ei dubleerita paberil kauem, kui on vaja konkreetset menetluses otsuse tegemiseks.

Tallinna Linnavalitsuse vastus (refereeritud, vt tervikteksti aruande lisas): Tallinna Linnavalitsuse nimel koostas vastuse Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, kes märkis, et neil ei ole aruande kohta sisulisi kommentaare. Soovitustes kirjeldatud lahendusi osaliselt juba kasutatakse, ent kõik ettepanekud ei pruugi olla lihtsasti rakendatavad.

72. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: algatada 2020. aasta jooksul sotsiaalhoolekande seaduse muutmine, et kehtestada maksimaalne koosseis andmetele, mis toimetulekutoetuse taotlemise käigus tuleb omavalitsusele esitada ning millest rohkem ei ole põhjendatud andmeid nõuda. Jätta nende andmete koosseisust välja andmed, mida omavalitsusel on võimalik hankida mõistliku ajakuluga riigi andmekogudest.

Sotsiaalministri vastus: alates 2019. aasta märtsist on sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (edaspidi STAR) vastutav töötaja Sotsiaalkindlustusamet, kes on jätkanud STARi tugirühma liikmetega, sh kohalike omavalitsuste ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajatega, probleemide ja arendusvajaduste kaardistamist. Selleks, et algatada toimetulekutoetust puudutav seadusemuudatus, on esmalt vaja kaardistada toimetulekutoetuse menetlemise protsessi hetkeolukord STAR-s, samuti vajalikud arendused, võimekus ja ajaraam, et tagada toetuste optimaalne menetlemine. Kui nimetatud kaardistuse tulemused on selgunud ja vastavad ettepanekud esitatud, on Sotsiaalministeerium valmis analüüsima sotsiaalhoolekande seaduse muutmise võimalusi ja vajadust.

Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine riigi tasandil

73. Auditis analüüsiti ka riigi huvi omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe vastu. Vaadati, kuidas riik seda huvi realiseerib ehk kuidas omavalitsustelt teavet kogub, kuidas toimivad selleks kasutatavad instrumendid, milline on nendega kaasnev koormus ja kuidas riik kogutud teavet kasutab. Valdakonna põhilise korraldajana oli auditeerituks Sotsiaalministeerium, kelle tegevust hinnati sarnaselt omavalitsustega teabehalduse korraldusele kehtestatud nõuete²⁵ taustal. Täpsemalt nende nõuete suhtes, mis kohustavad kogutava teabe vajalikkust analüüsima, vähendama dubleerimist ja lõpetama mittevajaliku teabe kogumise.

Andmete esitamine riigile on omavalitsuste jaoks oluline koormus

74. Omavalitsustel on kohustus kanda korrapäraselt andmeid sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse (STAR) ning esitada statistilist aruandlust S-veebis.

Juhtumikorralduse põhimõte – põhimõte, mida rakendatakse pikaajalise ja mitmekülgse abi korraldamisel ja mille keskne osa on koostada erinevaid meetmeid kogumis hõlmav juhtumiplaan koos meetmete rakendamise ajakavaga.

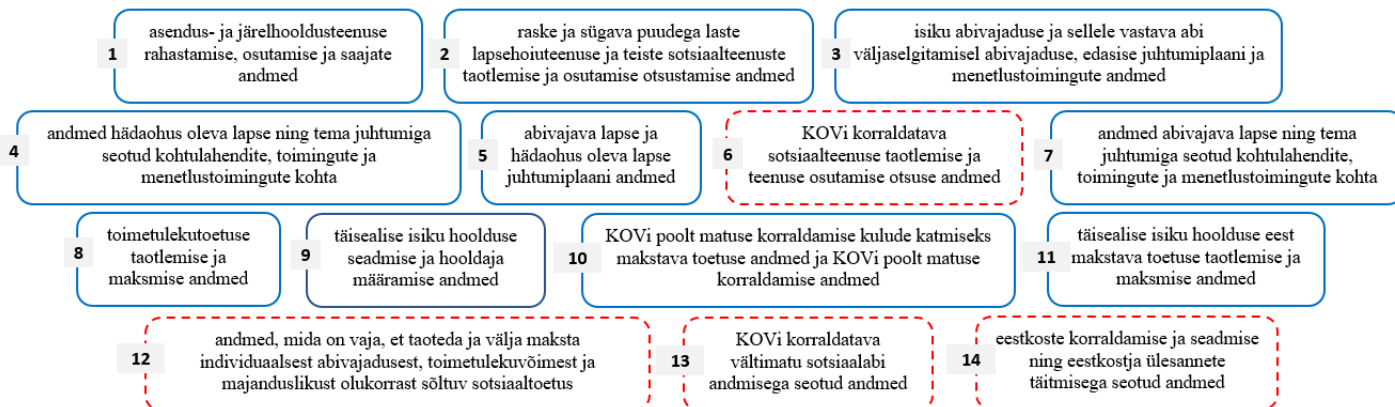
75. STARil on andmekoguna üldjoontes kaks eesmärki: 1) toetada sotsiaaltöö tegemist, abijuhtumite menetlemist ja dokumenteerimist (sh edendada **juhtumikorralduse põhimõtet** toimuvat sotsiaaltööd); 2) toetada hoolekandeteabe kogumist ja statistikat.

²⁵ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. a määrus nr 88 „Teenuste korralduse ja teabehalduse alused“

Andmete esitamine STARi

76. KOVide kohustust STARi andmeid kanda on andmekogu asutamisest (01.04.2010) saati järjepidevalt täiendatud. Viimane oluline muudatus jõustus 2018. aasta alguses, kui kohustuste hulka lisati 5 uut andmerühma (vt joonis 8). Enamik neist on samas üleminekuajaga, mis kehtib aastani 2021. Pärast seda tuleb STARi kanda andmeid pea kõigi kohalike teenuste-toetuste kohta. Kohustus ei puuduta vaid universaaltoetusi, mis ei olene isiku majanduslikust olukorrast.

Joonis 8. Andmed, mida omavalitsused kannavad sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse



NB! Katkendliku piirjoonega tähistatud andmete esitamise kohustusel kehtib 2021. aastani üleminekuajaga.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, § 144

Teadmiseks, et

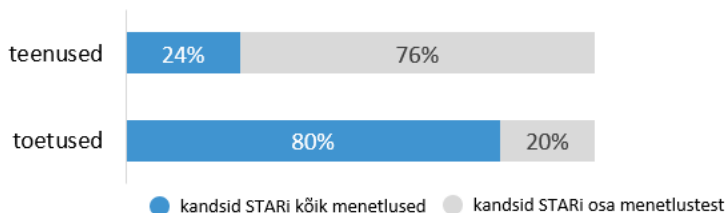
STARi kantud menetluste andmeid säilitatakse isikustatult 5 aastat.

77. STARi kande aluseks on üldjuhul isiku pöördumine, avaldus, taotlus vms dokument, kuid süsteemi kantavate andmete hulk on meetmete kaupa erinev. Näiteks toimetulekutoetuse taotluse sisestamiseks on 57 andmevälja, millest 18 on kohustuslikud (neid täitmata ei saa pöördumise registreerimist lõpule viia) ja 13 välja on eeltäidetud (süsteem loob väärtuse ise: nt teeb arvutustehte, võtab andmed mujalt). Andmesisestus lõpeb toimetulekutoetuse puhul maksefaili koostamisega. Teenuse taotluse sisestamisel (praegu veel vabatahtlik) on andmevälju kokku 47, millest 11 tuleb täita igal juhul. STARi teenuste-toetuste klassifikaatori järgi on võimalik valida süsteemi sisestatavale meetmele sobilik nimetus 69 erineva toetuse ja 41 erineva teenuse hulgast.

NB! Teenuste kohta STARi andmeid veel eriti ei kanta.

78. KOVide praktika STARi andmete kandmisel on võrdlemisi erinev. Riigikontrolli küsitletud KOVidest (70) väitis enamik, et nad sisestavad sotsiaalteenustega seotud menetlustest STARi vaid osa (vt joonis 9). Toetuste puhul on seis vastupidine.

Joonis 9. Riigikontrolli küsitletud KOVide osakaal vastavalt sellele, kas STARi on tavaks sisestada kõik menetlused või osa neist



Allikas: Riigikontroll 70 KOVi küsitlusandmete põhjal

Teadmiseks, et

kohustusel sisestada kohalike teenuste andmed STARi kehtib praegu veel üleminekuajaga, kuid edaspidi on Sotsiaalkindlustusametil valdkonna järelevalveasutusena võimalik teha KOVile ettekirjutus ja selle täitmise tagamiseks rakendada sunniraha kuni 2500 eurot.

79. Suurt töökoormust seoses STARiga ei põhjusta KOVide väitel siiski mitte niivõrd süsteemi kantavate andmete hulk, kuivõrd sagedased

tehnilised tõrked, mis mitmekordistavad andmete sisestamise ajakulu – sessioonid seiskuvad (n-ö hanguvad), katkevad tehtud tööd salvestamata jms (vt täpsemalt p-d 95–105). See on ka üks peamisi põhjusi, mis hoiab KOVisid STARi aktiivsemal kasutamisel tagasi.

Andmete esitamine S-veebis

80. STARi kõrval kannab endas valdkonna statistika tegemise eesmärki samuti S-veebi aruandlus, mis on olnud kasutusel alates 2000ndate algusest²⁶. Kui alguses piirdus see 4 aruandega, tuleb praegu KOVidel esitada 11 aruannet (vt tabel 2). Nõutakse väga mitmekesiseid andmeid ja palju. Igal aruandel on n-ö alamaruanded ehk tabelid, mille peale on kokku 1154 andmevälja. Neist aruande esitaja täidetavaid välju on 793 (ülejäänud on n-ö tehteväljad ja täidetakse automaatselt). Näiteks tuleb teenuste kohta anda aru seda saanud isikute (nende arv, vanus, sugu, sihtühma kuulumine jms), osutamise kulude, rahastamisallikate, saamise aja jms kohta. Lastekaitsega seoses tuleb välja tuua menetletud juhtumite, hooldusperes ja perekondades hooldamisel olevate laste ja lastekaitsetöötajate arv jne.

Tabel 2. S-veebi statistilised aruanded koos esitamise tähtaja ja andmeväljade hulgaga

aruande nimetus	tähtaeg	tabeleid aruandes	andmevälju kokku,	sh täidetavaid
1) eluruumi tagamise teenus	30. jaanuar	6	85	64
2) isikliku abistaja teenus	15. veebruar	5	260	130
3) koduteenus	30. jaanuar	4	109	73
4) lapsehoiuteenus	15. veebruar	6	256	196
5) raske ja sügava puudega lastele osutatavate sotsiaalteenuste rahastamine	21. jaanuar	2	29	24
6) lastekaitse kohaliku omavalitsuse üksuses	30. jaanuar	3	64	54
7) sotsiaaltransporditeenus	15. veebruar	2	15	13
8) tugiisikuteenus	15. veebruar	4	181	118
9) võlanõustamisteenus	30. jaanuar	4	32	26
10) muud kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavad sotsiaalteenused	5. veebruar	3	93	74
11) asendus- ja järelhooldusteenuse toetusfondi vahendite kasutus ja jääk	21. jaanuar	2	30	21
KOKKU		41	1154	793

Allikas: Riigikontroll S-veebi aruandevormide põhjal

81. Auditeeritud KOVid väljendasid üsna üksmeelset seisukohta, et S-veebi aruandlusega kaasnev koormus on suur. Kui andmete sisestamine S-veebi keskkonnas läheb üldjuhul kiiresti, teeb protsessi ajamahukaks just nõutud andmete kokkusaamine, kuna KOV ise neid andmeid tihtipeale sellises detailsuses ei vaja. Näiteks väitis Pärnu, et kasutab 11 aruandest oma tarbeks vaid 4. Jõhvi arvas samal ajal, et kasutab kõiki. Tallinnas olid hoiakud linnaosade kaupa erinevad. Näiteks lastekaitse

²⁶ Volitusnorm sotsiaalministrile statistiliste aruannete vormide kehtestamiseks ja KOVide kohustus neid täita lisati sotsiaalhoolekande seadusesse 08.12.2004 vastu võetud muudatustega. Aruandluse eesmärgiks määrati tookord „sotsiaalhoolekande olukorra hindamine ja arengu planeerimine“.

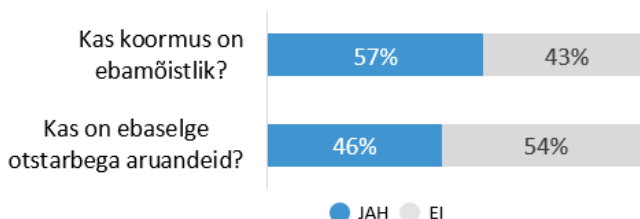
Aruannete kokkusaamine võib võtta päevi

aruannet Kristiines ise ei kasutata, kuid Lasnamäel väidetavalt kasutatakse.

82. Hinnangud aruandlusega seotud ajakulule varieerusid nii aruannete kui ka KOVide kaupa. Kergema vaevaga pääsevad need, kel vähem juhtumeid või kes peavad jooksvalt arvet. Oli nii näiteid, kus aruande peale kulus 1–2 tundi, kui ka näiteid, kus see nõudis päevi. Nii pakuti lastekaitse aruande koostamise ajakuluks Kristiine linnaosas 1 tund, Pärnus kuni 2 tööpäeva ja Jõhvis minimaalselt 3 tööpäeva. Lasnamäel toodi välja, et lastekaitse aruandega on hõivatud kokku 16 töötajat, kellest igapähele kulub sellele ca 5 töötundi (kokku 80 tundi). Jõhvi hinnangul võtab kõige enam aega lapsehoiuteenuse aruanne, millele läheb keskmiselt 5 päeva. Pärnus on selleks eluruumide tagamise teenuse aruanne, millele kulub samuti 5 päeva. Kokku kulus näiteks Jõhvis kõikide aruannete peale ca 20 päeva jagu tööaega.

83. Hinnangutest ajakulule ei maksa täpset tõde otsida, kuid neist nähtub, et auditeeritud KOVid peavad S-veebi aruandlust enda jaoks oluliseks lisakoormuseks. Seda kinnitab ka ülejäänud KOVide küsitlus. 56% vastanutest leidis, et statistilise aruandlusega kaasnev koormus on ebamõistlik (vt joonis 10). Mitmed tõid ka välja, et aruandluse tegelik otstarve jääb neile ebaselgeks. Korduvalt märgiti samuti, et osa andmeid võiks riik võtta STARist (nt lastekaitsega seotud tegevuste osas).

Joonis 10. Riigikontrolli küsitletud KOVide osakaal selle järgi, kuidas nad hindasid statistilise aruandlusega kaasnevat koormust ja eesmärgi selgust



Allikas: Riigikontroll 70 KOVi küsitluse andmete põhjal

Mõned väljavõtted küsitluses osalenud KOVide arvamustest S-veebi kohta:

„Statistika on aetud liiga detailseks ja kõike on liiga palju, näiteks ei oleks vaja inimesi lahterdada nii palju sugude ja vanuste järgi, töötajad vanuse ja kvalifikatsiooni järgi jne.“

„Isikliku abistaja teenuse puhul on ebaselge, miks küsitakse isikliku abistaja vanust (sama küsimus tekib ka koduteenuse, tugiisiku osutajate puhul) ja eesmärki (keeruline valida etteantud kategooriate vahel). Aruandes esineb ka dubleerimist, nt küsitakse, mitu tundi osutati lastele tugiisikuteenust, ja raske ja sügava puudega lastele osutavate teenuste juures tuleb samuti märkida tugiisikuteenuse maht.“

84. Sotsiaalministeeriumi arvates on paljuski KOVide endi teha, et aruandlusega kaasnev koormus ei koonduks kitsale ajaperioodile ja andmeid ei peaks hakkama tagantjärele koguma. Vajadused on KOVidele ette teada ning seda saab töökorralduses n-ö jooksvalt arvesse võtta.

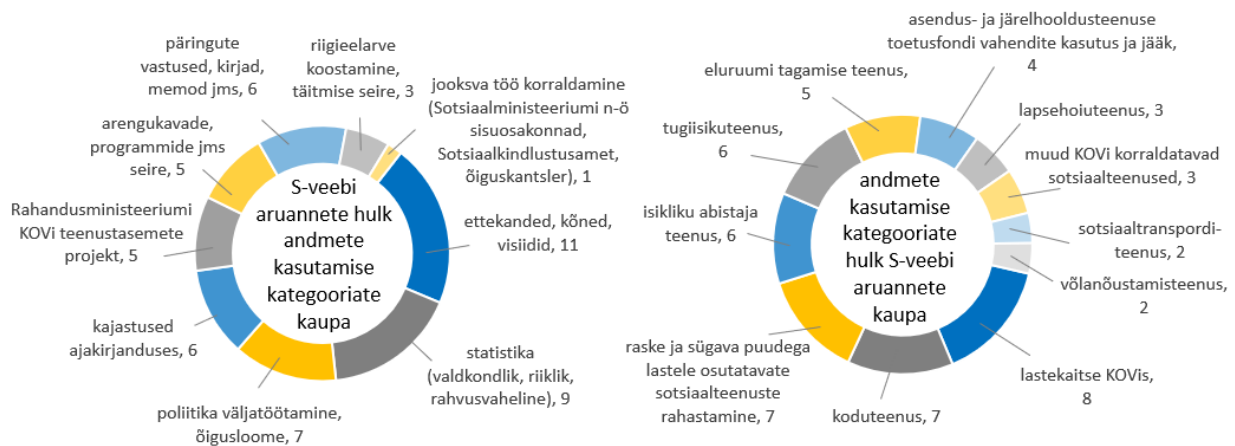
Kuidas on S-veebi andmeid kasutatud?

S-veebi statistilise aruandluse põhjendatus praeguses mahus on küsitav

85. Riigikontroll uuris, kuidas on Sotsiaalministeerium kogutud andmeid kasutanud, ja palus ministeeriumil tuua ajavahemiku 2018–2019 kasutuskohadest konkreetseid näiteid. Põhitähelepanu oli S-veebi aruannetel.

86. Neid kõiki on ministeeriumi väitel kasutatud, kuid erineval määral (vt joonis 11). Samuti ilmnes, et mitmed kasutamise näitena välja toodud tegevused on pigem ühekordse iseloomuga või ei ole aruandlusele seatud eesmärgiga – sotsiaalhoolekande olukorra hindamine ja arengu planeerimine²⁷ – otseselt seotud (nt artiklid ajakirjanduses, ministeeriumi juhtkonna visiitid, samuti päringutele vastamised).

Joonis 11. S-veebi aruannete kasutamiskohad ja aruannete kaasatus nendes



Allikas: Riigikontroll Sotsiaalministeeriumi vastuste põhjal

87. Välja toodud kasutuskohadest on ministeeriumi juhtkonna visiitide ettevalmistus ainus tegevus, mille tarbeks on rakendatud väidetavalt kõiki S-veebi aruandeid (vt ka joonis 11). Samal ajal on poliitika väljatöötamisel ja õigusloomes leidnud kasutust 11 aruandest 7, arengukavade ja programmide seires 5 ning riigieelarve koostamisel 3 aruannet. Statistika tegemisel on kasutatud 9 aruannet, mille põhjal on valdavalt tehtud kokkuvõtteid ministeeriumi veebilehel, kuid on edastatud andmeid ka rahvusvahelistesse projektidesse (nt OECD, Eurostat) ja riikliku statistika jaoks Statistikaametile. Statistikaamet on kasutanud praegustest S-veebi aruannetest andmeid eluruumi tagamise teenuse ja koduteenuste kohta (ehk 2 aruannet).

88. Kõige mitmekesisemat kasutust on S-veebi aruannetest leidnud lastekaitse aruanne (kasutatud 8 kategoorias). Kõige vähem kasutuskohati tõi ministeerium välja sotsiaaltransporditeenuse ja võlanõustamise aruande puhul (2 kategoorias). Mõlemat on kasutatud ministeeriumi visiitide ettevalmistamisel, esimese andmeid ühekorra ka kirjavahetuses ja teise andmeid ühekorra õigusloomes.

89. Kõige mahukam aruanne, mille kasutuskohadest tõi ministeerium suhteliselt vähe näiteid, on lapsehoiuteenuse aruanne. Selles on 196 lahtrit, millega nõutakse detailseid andmeid laste soo, vanuserühma, puude, teenuse kestuse jms kaupa. Kogutud andmeid on rakendatud

²⁷ 08.12.2004 vastu võetud sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduseelnõu seletuskiri (lk 2)

Kas Sotsiaalministeerium on analüüsinud kogutava teabe vajalikkust ja lõpetanud mittevajaliku teabe kogumise?

Teadmiseks, et

Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi eestvedamisel on käivitatud nullbürokratia projekt, mille üks eesmärk on vähendada ka riigi sisebürokratiat.

Allikas:
<https://www.mkm.ee/et/nullbuokraatia>

ministeeriumi veebilehel avaldatud statistika jaoks, ministeeriumi visiitide ettevalmistamiseks, neid on edastatud OECD-le alushariduse näitajate arvutamiseks ja edastatud kasutamiseks kogumikus „Tallinn arvudes“.

90. Sarnaselt omavalitsusega peab ka riigiasutus korrapäraselt analüüsima kogutava teabe vajalikkust, loobuma mittevajaliku teabe kogumisest ja vähendama teabe dubleerimist. Samuti tuleb teada teabe kasutajaid. Sotsiaalministeeriumi esindajate sõnul analüüsitakse statistilise aruandluse asjakohasust igal aastal. Võimaluse korral võetakse arvesse ettepanekuid KOVidelt, muudelt teenuseosutajatelt ja Sotsiaalkindlustusametilt. Viimased suuremad muudatused tehti koos sotsiaalhoolekande seaduse muutmisega 2016. aastal. Teabe hulka on ka vähendatud, ent aruandluse maht on jätkuvalt suur.

91. Ministeeriumi esindajad tõid samuti välja, et osa andmeid statistilise aruandluse jaoks saaks põhimõtteliselt STARist, ent KOVide esitatud andmestik selles on lünklik ega ole aruandluseks usaldusväärne. Plaani viia statistiline aruandlus tervikuna üle STARi on peetud alates STARi loomisest, kuid selle teostamiseni ei ole veel jõutud.

92. Riigikontrolli arvates on S-veebi aruandluse põhjendatus praeguses mahus küsitav. Aruandlusega KOVidele kaasnev koormus ei ole mõistlikus tasakaalus tegeliku vajadusega andmete järele, kuna vähe on näiteid, et sellises detailsuses andmeid kasutataks aruandlusele seatud eesmärkide nimel järjepidevalt. Küsitavusi tekitabki eeskätt aruandluse detailsus. Riigikontroll leiab, et Sotsiaalministeerium peab eelnevat arvestades S-veebi aruandluse kriitiliselt üle vaatama ja loobuma andmetest, mida korrapäraselt ei vajata. Muudatused tuleks teha ootamata ära STARi andmekvaliteedi paranemist, kuna küsimus ei ole niivõrd andmete kogumise vahendis, kuivõrd osa andmete puhul nende vajalikkuses üldiselt.

93. Kuni S-veebi on kavas kasutada, võiks selle aruanded olla samuti eeltäidetud STARi andmetega. See loob põhjusliku seose STARi andmekvaliteedi ja S-veebi aruandlusega kaasneva koormuse vähenemise vahel, soodustades seeläbi STARi senisest enam kasutama.

94. Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:

- Selgitada koostöös Eesti Linnade ja Valdade Liiduga välja võimalused S-veebi aruandluse mahu vähendamiseks ning teha otsused aruandluskoormuse vähendamiseks 2020. aasta I poolaasta jooksul.
- Võtta kasutusele lahendused, mis võimaldavad alates 2021. aastast kuvada KOVidele S-veebi aruandeid eeltäidetuna STARi andmetega.

Sotsiaalministri vastus (refereeritud, vt vastuse tervikteksti aruande lisas): Sotsiaalministeerium kordas auditi käigus esitatud seisukohti, et S-veebi statistika on igapäevaseks poliitikakujundamiseks vajalik ning selle vastu on nii Eesti-sisene kui ka rahvusvaheline huvi. Samuti on S-veebi aruandluse mahtu järk-järgult vähendatud, millega on plaanis jätkata ka edaspidi. Vajadusi hinnatakse igal aastal koostöös ministeeriumi poliitikaosakondade ja Sotsiaalkindlustusametiga. Oma

seisukohad saab igal aastal esitada ka Eesti Linnade ja Valdade Liit aruandevormide kinnitamisele eelneva kooskõlastuse käigus. S-veebis kogutakse andmeid, mida ei ole poliitikakujundamiseks võimalik saada piisaval määral muudest andmekogudest. Kui need võimalused tekivad või vajadus andmete järele kaob, loobutakse vastavas ulatuses andmete kogumisest ka S-veebis.

2020. aasta kohta kogutavate andmete suhtes on alatatud juba määruse muudatus. Võttes aga arvesse Riigikontrolli soovitusi, on plaan teha 2020. aastal Eesti Linnade ja Valdade Liiduga tihedamat koostööd hoolekandeteabe kogumise teemal. Kord kvartalis toimuvad korrapärased kohtumised on hea võimalus käsitleda ka aruannete mahtu puudutavaid küsimusi, tõsta omavalitsuste teadlikkust andmete kasutamise otstarbest ja sellest, kuidas omavalitsused saaksid andmeid ise paremini ära kasutada.

Tehnilise lahenduse loomist selleks, et eeltäita S-veebi aruandeid osaliselt STARi andmetega, ei pidanud sotsiaalminister mõistlikuks. Raha tuleks selle olemasolul kulutada STARi arendamisele, kuna niipea, kui STARi andmed on kõikidest ja piisavalt hea kvaliteediga, saab S-veebi aruandlust vähendada.

Minister juhtis ka tähelepanu, et Riigikontrolli järeldused S-veebi aruannete kasutamise kohta põhinevad Sotsiaalministeeriumi esitatud näidetel, mitte nende kasutamise sagedusel. Sellest tulenevalt ei saa pidada õigustatuks, et näidete põhjal tehakse järeldusi S-veebi andmete kasutamise sageduse kohta.

Riigikontrolli selgitus: Riigikontrolli järeldused S-veebi aruannete kasutamise kohta põhinevad kasutusvaldkondade (kategooriate) tuvastamisel ja nende võrdlusel aruandlusele seatud eesmärgiga. Teabevaldkondade korraldamise nõuete kohaselt peab asutus teadma enda kogutava teabe kasutajaid, mistõttu paluti ministeeriumil kasutusvaldkondi kirjeldada. Aruandluskoormuse põhjendatuse kohta ei ole Riigikontroll võtnud seisukohti selle pinnalt, kui palju kordi on aruandeid ühes või teises kategoorias kasutatud.

STARi probleemide lahendamise perspektiiv ei ole veel selge

95. Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri kasutamist on selle asutamisest peale (2010) saatnud mitmesugused tehnilised probleemid ning sellest ei ole kujunenud tööriista, mis nii riigi kui ka KOVide vajadusi tõhusalt toetaks. KOVide selgitustest nähtub, et erinevalt algsest soovist KOVisid nende töös aidata, on STARiga kaasnenud efekt olnud kohati vastupidine ja ebamõistlikku tööd on tulnud juurde.

Väljavõte 28.01.2010 vastu võetud sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast (lk 3, muudatustega reguleeriti esmakordselt STAR):

„STAR-i loomise eesmärk on arendada välja elektroonne, kasutajale lihtne ja sõbralik töökeskkond, mis aitab sotsiaaltöötajal oma tööd senisest hõlpsamini korraldada, ning luua süsteem, kus kogu tööks vajalik informatsioon on olemas või kergesti hangitav ning mis toetab sotsiaaltöötajat tema igapäevastes tegevustes, et osutada isikule vajalikku abi

Teadmiseks, et

enne STARi oli kasutusel riiklik sotsiaalregister (SIS), mis toimis n-ö hajuksregistrina ning tugines valdade ja linnade autonoomsetele sotsiaalregistritele.

võimalikult sihitatult ja kiiresti ning optimaalse töömahu ja kulutustega.“

Millised on peamised probleemid STARiga?

Teadmiseks, et

mitmed KOVid mainisid, et näiteks matusetootuse menetlemisel STARis teatab süsteem sageli esmalt, et asjassepuutuv isik ei ole surnud. Andmed saab korda, kui teha süsteemis rahvastikuregistrisse eraldi päring.

Teadmiseks, et

sissetulekust sõltuvate toetuste menetlemise toiming on KOVide väitel ehitatud STARis üles n-ö tagurpidi. Toetuse summa tuleb sisestada enne kui andmed, mille alusel toetussumma välja arvutatakse (puudutab ka võimalust teha sissetulekute kohta päringuid).

Mis on probleemide põhjuseks?

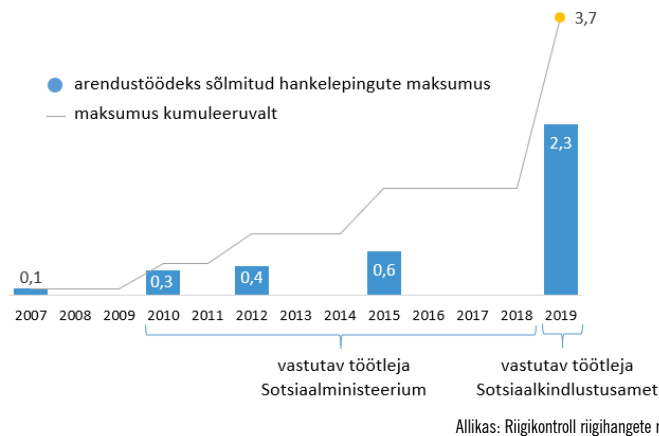
96. STARi kasutamisel on KOVide väitel olnud põhilised järgmised probleemid:

- süsteemi kehv tehniline töökindlus (nt aeglus, sessiooniajad lühikesed, sagedased n-ö hangumised, sessioonide katkemised andmeid salvestamata);
- piiratud võimalused hankida STARi kaudu soovitud ulatuses andmeid riigi teistest andmekogudest (nt puude määramise otsuse sisu);
- tõrked teistesse andmekogudesse päringute tegemisel (nt sagedased veateated, et teenus ei ole kättesaadav, päringu vastuseks tulevad valed või osalised andmed, päringute suur ajakulu);
- segavad ja ebaloogilised piirangud (nt ei saa aegunud menetlusi kustutada, parandada pöördumise sisestamisel juba sisestatud ja salvestatud andmeid, mistõttu on palju andmeid topelt ja nendes orienteerumine tülikas);
- KOVi vajadustele mittevastav andmekoosseis (nt pöördumiste teemade, toimingute jms klassifikaator ei kata paljusid juhtumeid ja määratlus jääb ebatäpseks);
- palju n-ö tühja tööd ja klikkimist (nt kõike tuleb ükshaaval valida ja kinnitada);
- kehvad võimalused teha koondvaateid, väljavõtteid ja statistikat (nt koondvaate puudumine ühe kliendi, perekonnaliikmetega seotud menetluste, oma piirkonna klientide jms kohta).

97. Neid probleeme nimetasid auditeeritud KOVid, on maininud teised KOVid ning möönavad ka Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet. Tallinna ja Jõhvi hinnangul on osal juhtudel ka ebaselge, milliseid andmeid ja millistel alustel STARi sisestada (nt juhtumiplaani korral). Kõige häirivamad on eelnimetatud probleemidest olnud siiski tehnilised tõrked.

98. STARi hädade üks põhjusi on olnud, et Sotsiaalministeerium ei ole süsteemi arendamisega senimaani järjepidevalt tegelenud, mis kajastub ka arendustööde rahastamises (vt joonis 12). Ministeeriumis on olnud aegu, kus võtmetöötajate lahkumise tõttu on STARi küsimused jäänud ministeeriumi tasemel konkreetse vastutajata. STARi on arendatud n-ö jupikaupa. Liigutud ühest väiksest projektist teise ja lisatud uusi mooduleid, kuid kvaliteet ja kasutajamugavus on jäänud tagaplaanile. Puudu on olnud pikemast vaatest, kuhu STARi arendamisega soovitakse jõuda.

Joonis 12. STARi arendamiseks sõlmitud hankelepingute maksumus ajavahemikul jaanuar 2007 – august 2019 (miljonites eurodes)



Millised on STARiga seotud edasised plaanid?

TEHIK ehk Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala IKT kompetentsikeskus, kes nõustab ja juhib muu hulgas valdkonna IT-arendusprojekte.

Mikroteenuste põhimõtte järgi on erinevate teenustega (äri vajadustega) seotud süsteemiosad omavahel n-ö lõdvalt seostatud ja autonoomselt arendatavad, mis võimaldab arendustöodes suuremat operatiivsust.

99. Alates 2019. aastast on STARi vastutav töötleja Sotsiaalkindlustusamet (SKA). SKA ja **TEHIKu** eestvedamisel on sõlmitud STARi arendustöödeks uus raamleping järgneva 4 aastaks maksumusega 2 miljonit euro. Lepingu objektiks on tehnilise arhitektuuriga seotud arendustööd, sotsiaalteenustega seotud STARi lahenduste täiendamine ja uute väljaarendamine. SKA-l on soov disainida ümber STARi praegune tehniline arhitektuur ja ehitada süsteem üles n-ö **mikroteenuste põhimõtte**le. See eeldab esmalt selgust, kas ümberkorraldused on võimalik teha praegusel tehnilisel platvormil või tuleb platvorm välja vahetada.

100. Samuti on sõlmitud leping STARi hooldus- ja väiketöödeks, et analüüsida süsteemi tööprotsessides esinevaid tõrkeid ja teha väikemaid arendustöid. SKA väitel ootab tegemist ca 100 väiksemat arendustööd. Sel aastal on juba tehtud toimetulekutoetuse mooduli parendustöid, loodud on isiku viibimiskoha aadressi²⁸ andmevahetuse lahendus rahvastikuregistriga ja tegemisel riskiperede seire osas liidestus politsei infosüsteemiga POLIS. Ootel on tööd matusetoetuse andmevahetuse lahenduseks Tallinna UNTO-ga ja noortegarantii tugisüsteemi (NGTS) lahenduse parandustöid.

101. SKA esindajad väitsid, et esimest aastat vastutava töötlejana on võetud kui süsteemi tundmaõppimise aega. Samas mõndi, et riigieelarve pingelise seisu tõttu on suuremate arendustööde väljavaated muutunud ebamäärasemaks. Prioriteetsemad on väikearendused, mille vajadus tuleneb seadusest. Süsteemi arhitektuuriga seotud tööd, mis on töökindluse ja kasutajamugavuse parandamise üldine eeldus, võivad seetõttu jääda ootama paremat aega.

102. Kuigi tundub, et STARiga seoses on hakanud asjad liikuma õiges suunas, oleks Riigikontrolli arvates vaja ka suuremat selgust, kas ja millal saavad KOVide probleemid lahenduse. SKA on ühe koostöövormina moodustanud osa KOVidest n-ö testrühma, mis käib aeg-ajalt koos, kus vahetatakse infot ja arutatakse plaanitavaid arendusi, kuid KOVide üldine teadlikkus STARiga seotud plaanidest on madal. Riigikontrolli küsitletud

²⁸ Isiku viibimiskoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmise kohustus kehtib 2019. aastast. Puudutab isikuid, kes on hoolekandetasutuses, vangis, hooldusperes, kaitseväeteenistuses, kes elavad üliõpilaskodus, on lähetatud välismaale tööle või õppima.

KOVidest väitsid pooled (51%), et nad ei ole kursis, millised on plaanitavad tegevused STARiga.

103. SKA väitel peaks STARi täpsem arendusplaan saama paika 2020. aastal. Riigikontrolli arvates tuleks selles protsessis koostada ka KOVide informeerimiseks ülevaade, millest selguks tõstatud probleemide kaupa, kuidas on kavas neile reageerida: kas üldse, milliste arendustöödega ja millal. See annab ühtepidi kindlustunde, et oluliste probleemidega tegeletakse, kuid aitab ka kohapealseid arendusi paremini planeerida ja vältida dubleerivate võimekuste väljaarendamist ehk ebamõistlikke kulusid.

104. STARiga seotud probleemistik on mitmekesine, kuid arvestades eri probleemidest edasi kanduvat mõju, tuleks Riigikontrolli arvates tegeleda esmajoones STARi üldise tehnilise töökindluse ja andmepäringute funktsionaalsuse parandamisega. Viimase juures vajab eraldi tähelepanu andmekogudesse päringute tegemise võimaluste avardamine, samuti päringute sisulise ulatuse suurendamine.

105. Riigikontrolli soovitus Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile: luua STARi arendusplaanide juurde ka detailne ülevaade KOVide tööd takistavatest probleemidest STARi kasutamisel koos seisukohtadega, kas probleemid on kavas lahendada, milliste arendustöödega ja millal. Teha ülevaade KOVidele kättesaadavaks 2020. aasta esimesel poolaastal.

Sotsiaalkindlustusameti peadirektori vastus: Sotsiaalkindlustusameti hinnangul on ettepanek mõistlik ja teostatav. 2020 aasta arendusplaan on hetkel koostamisel ja soovime selle kavandit arutada kohalike omavalitsustega juba käesoleva kuu lõpus. Pärast arendusplaani valmimist teeme selle kohalikele omavalitsustele kättesaadavaks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Sotsiaalministeeriumile, Sotsiaalkindlustusametile ja auditeeritud omavalitsustele mitmeid soovitusi. Minister, Sotsiaalkindlustusameti peadirektor ja omavalitsused saatsid ajavahemikul 25.11.2019–09.12.2019 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Teabe kogumine ja korraldus omavalitsuse tasandil 69. Soovitused Jõhvi Vallavalitsusele ja Pärnu Linnavalitsusele: - Vaadata 2020. aasta I poolaasta jooksul üle sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisel kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis ja seda reguleerivad nõuded. - Kehtestada vormid, millega ei koguta andmeid, mida saab mõistliku ajakuluga hankida riigi või omavalitsuse enda andmekogudest või mille kogumine ei ole meetme rakendamise vältimatu eeldus. - Kujundada sellest tulenevalt ümber senised tööprotsessid ning ametnike ülesanded ja õigused teabe hankimisel. Vajaduse korral taotleda ametnikele täiendavaid õigusi teha päringuid riigi ja omavalitsuse enda andmekogudesse. - Võtta kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme ja vähendada eriotstarbeliste taotlusvormide arvu, koondades seniseid vorme meetme liigi või sihtrühma järgi. - Töötada välja ja kehtestada asutuste ühtses asjaajamiskorras, teabehalduskorras vms põhimõtted, mille järgi digiteeritud ja andmekogudesse kantud dokumente ei dubleerita paberil kauem, kui on vaja konkreetset menetluses otsuse tegemiseks.	Jõhvi Vallavalitsuse vastus (refereeritud, vt tervikteksti aruande lisas): tunnistati, et taotlusvormidega kogutakse taotlejalt praegu teavet, mida saab hankida riigi või omavalitsuse enda andmekogudest. Plaan on vorme selles osas ajakohastada, samuti võtta 2020. aasta jooksul kasutusele võimalikult universaalsed vormid. Kriitiliselt vaadatakse üle ka ametnike senised õigused andmete kogumisel eri andmekogudest. Teabehalduse üldise korraldamisega on kavas jätkata. Kavas on üle vaadata tööprotsessid ning võtta kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme. Samuti plaanime dokumentide digiteerimise ja andmekogudesse kandmise küsimus. Pärnu Linnavalitsuse vastus: vastavalt auditis toodud soovitustele on kavas 2020. aasta I poolaasta jooksul üle vaadata ja kaasajastada sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisel kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis, vajadusel kujundada ümber senised tööprotsessid ning võtta kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme. Samuti plaanime vähendada andmekogudesse kantud dokumentide dubleerimist.
70. Soovitus Jõhvi Vallavalitsusele: Teha 2020. a I poolaasta jooksul sotsiaalteenuste ja -toetuste taotlusvormid valla veebilehel kättesaadavaks vormingus, mis võimaldab neid elektrooniliselt täita ja digiallkirjastatuna vallale edastada.	Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Jõhvi Vallavalitsus on planeerinud 2020. aasta jooksul muuta sotsiaalteenuste ja -toetuste taotlusvormid valla veebilehel vormingusse, mis võimaldaks isikutel neid elektrooniliselt täita ja digiallkirjastatuna vallale edastada. Hiljemalt 2020. aasta lõpuks planeerime üle minna ka täisdigitaalset menetlust toetavale lahendusele (n-ö KOVMEN).
71. Soovitused Tallinna Linnavalitsusele: - Vaadata 2020. aasta I poolaasta jooksul üle sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisel linnaosades kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis ja seda reguleerivad nõuded. - Kehtestada linnaosades vormid või teha alternatiivina linnaosadele ettepanek kehtestada vormid, millega ei koguta teavet, mida saab mõistliku ajakuluga hankida riigi või omavalitsuse enda andmekogudest või mille kogumine ei ole meetme rakendamise vältimatu eeldus. - Teha eelnevast tulenevalt linnaosadele ettepanekud kujundada ümber senised tööprotsessid ning ametnike ülesanded ja õigused teabe hankimisel. Vajaduse korral taotleda ametnikele täiendavaid õigusi teha päringuid riigi ja omavalitsuse enda andmekogudesse.	Tallinna Linnavalitsuse vastus (refereeritud, vt tervikteksti aruande lisas): Tallinna Linnavalitsuse nimel koostas vastuse Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, kes märkis, et neil ei ole aruande kohta sisulisi kommentaare. Soovitustes kirjeldatud lahendusi osaliselt juba kasutatakse, ent kõik ettepanekud ei pruugi olla lihtsasti rakendatavad.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
- Võtta linnaosade üleselt kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme ja vähendada eriotstarbeliste taotlusvormide arvu, koondades seniseid vorme meetme liigi või sihtrühma järgi, või teha sellekohane ettepanek linnaosadele. - Kehtestada linna asutuste ühtses asjaajamiskorras vms põhimõtted, mille järgi digiteeritud ja andmekogudesse kantud dokumente ei dubleerita paberil kauem, kui on vaja konkreetset menetluses otsuse tegemiseks.	
72. Soovitus sotsiaalministrile: alkatada 2020. aasta jooksul sotsiaalhoolekande seaduse muutmine, et kehtestada maksimaalne koosseis andmetele, mis toimetulekutoetuse taotlemise käigus tuleb omavalitsusele esitada ning millest rohkem ei ole põhjendatud andmeid nõuda. Jätta nende andmete koosseisust välja andmed, mida omavalitsusel on võimalik hankida mõistliku ajakuluga riigi andmekogudest. (Kõik eelnevad soovitusel seotud aruande p-ga 16–66.)	Sotsiaalministri vastus: alates 2019. aasta märtsist on sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (edaspidi STAR) vastutav töötleja Sotsiaal-kindlustusamet, kes on jätkanud STARi tugirühma liikmetega, sh kohalike omavalitsuste ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajatega, probleemide ja arendusvajaduste kaardistamist. Selleks, et alkatada toimetulekutoetust puudutav seadusemuudatus, on esmalt vaja kaardistada toimetulekutoetuse menetlemise protsessi hetkeolukord STAR-s, samuti vajalikud arendused, võimekus ja ajaraam, et tagada toetuste optimaalne menetlemine. Kui nimetatud kaardistuse tulemused on selgunud ja vastavad ettepanekud esitatud, on Sotsiaalministeerium valmis analüüsima sotsiaalhoolekande seaduse muutmise võimalusi ja vajadust.
Omavalitsuste kogutud teabe kasutamine riigi tasandil 94. Soovitus sotsiaalministrile: - Selgitada koostöös Eesti Linnade ja Valdade Liiduga välja võimalused S-veebi aruandluse mahu vähendamiseks ning teha otsused aruandluskooormuse vähendamiseks 2020. aasta I poolaasta jooksul. - Võtta kasutusele lahendused, mis võimaldavad alates 2021. aastast kuvada KOVidele S-veebi aruandeid eeltäidetuna STARi andmetega.	Sotsiaalministri vastus (refereeritud, vt vastuse tervikteksti aruande lisas): Sotsiaalministeerium kordas auditi käigus esitatud seisukohti, et S-veebi statistika on igapäevaseks poliitikakujundamiseks vajalik ning selle vastu on nii Eesti-sisene kui ka rahvusvaheline huvi. Samuti on S-veebi aruandluse mahtu järk-järgult vähendatud, millega on plaanis jätkata ka edaspidi. Vajadusi hinnatakse igal aastal koostöös ministeeriumi poliitikaosakondade ja Sotsiaalkindlustusametiga. Oma seisukohad saab igal aastal esitada ka Eesti Linnade ja Valdade Liit aruandevormide kinnitamisega eelneva kooskõlastuse käigus. S-veebis kogutakse andmeid, mida ei ole poliitikakujundamiseks võimalik saada piisaval määral muudest andmekogudest. Kui need võimalused tekivad või vajadus andmete järele kaob, loobutakse vastavas ulatuses andmete kogumisest ka S-veebis. 2020. aasta kohta kogutavate andmete suhtes on alkatatud juba määruse muudatus. Võttes aga arvesse Riigikontrolli soovitusi, on plaan teha 2020. aastal Eesti Linnade ja Valdade Liiduga tihedamat koostööd hoolekandeteabe kogumise teemal. Kord kvartalis toimuvad korrapärasel kohtumisel on hea võimalus käsitleda ka aruannete mahtu puudutavaid küsimusi, tõsta omavalitsuste teadlikkust andmete kasutamise otstarbest ja sellest, kuidas omavalitsused saaksid andmeid ise paremini ära kasutada. Tehnilise lahenduse loomist selleks, et eeltäita S-veebi aruandeid osaliselt STARi andmetega, ei pidanud sotsiaalminister mõistlikuks. Raha tuleks selle olemasolul kulutada STARi arendamisele, kuna niipea, kui STARi andmed on kõikised ja piisavalt hea kvaliteediga, saab S-veebi aruandlust vähendada.
105. Soovitus Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile: luua STARi arendusplaanide juurde ka detailne ülevaade KOVide tööd takistavatest probleemidest STARi kasutamisel koos seisukohtadega, kas probleemid on kavas lahendada, milliste arendustöödega ja millal. Teha ülevaade KOVidele kättesaadavaks 2020. aasta esimesel poolaastal. (Soovitusel p-s 94 ja 105 on seotud aruande p-ga 74–104.)	Sotsiaalkindlustusameti peadirektori vastus: Sotsiaalkindlustusameti hinnangul on ettepanek mõistlik ja teostatav. 2020 aasta arendusplaan on hetkel koostamisel ja soovime selle kavandit arutada kohalike omavalitsustega juba käesoleva kuu lõpus. Pärast arendusplaani valmimist teeme selle kohalikele omavalitsustele kättesaadavaks.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli analüüsida ja hinnata, kas omavalitsuse korraldatav hoolekandeteabe kogumine ja kasutamine vastab teabehalduse üldistele põhimõtetele nii omavalitsuse (KOV) kui ka riigi tegevuse osas.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi peaküsimus oli kaheosaline: Kas hoolekande korraldamisel kogub omavalitsus inimeselt ja riik omavalitsuselt teavet, mida on tegelikult vaja? Kas sellega kaasnev koormus on põhjendatud?

Audit detailsemad toimingud viidi läbi järgmiste põhiküsimuste alusel:

- 1) Kas KOV on loonud ülevaate hoolekande korraldamisel kogutavast teabest, selle allikatest ja hoiukohtadest?
- 2) Kas KOV on analüüsinud kogutava hoolekandeteabe kasutamist, vähendanud teabe dubleerimist ja lõpetanud mittevajaliku teabe kogumise?
- 3) Kas Sotsiaalministeerium on analüüsinud KOVidelt kogutava hoolekandeteabe kasutamist riigi ülesannete jaoks, vähendanud teabe dubleerimist ja lõpetanud mittevajaliku teabe kogumise?
Küsimuste 1–3 õiguslik alus: Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. aasta määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, § 12.
- 4) Millised on peamised probleemid ja nende põhjused hoolekandeteabe kogumisel ja kasutamisel ning mida on nende lahendamiseks senimaani tehtud?

Vastus peaküsimustele kujunes põhiküsimuste 1–3 koostoimes. Kui puudub ammendav ülevaade teabest või ei ole analüüsitud kogutud teabe kasutamist, ei ole põhjust ka väita, et teabe kogumine lähtub tegelikest vajadustest või on proportsioonis kaasneva koormusega.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit keskendus KOVides sotsiaalteenuste, -toetuste ja muu sotsiaalabi korraldamise käigus toimuvale andmete ja muu teabe kogumisele ja nende kasutamisele KOVi ja riigi tasandil. Läbiv fookus on tegelike vajaduste teadvustamine ja nendega arvestamine nii andmekorjes kui ka kogutud andmete haldamisel, mis on üks keskseid põhimõtteid 2017. aastal jõustunud Vabariigi Valitsuse määruses avaliku sektori teenuste korraldamise ja teabehalduse aluste kohta²⁹.

Auditis antakse ülevaade kogutava teabe sisust, teabe kogumise ja hoidmise viisidest, kogumise eesmärkidest ja kasutamisest (sh seotusest konkreetsete teenuste-toetustega), ebavajaliku teabe kogumisest, dubleerivast kogumisest, puuduolevast teabest, teabe kvaliteedi puudujääkidest jms.

Auditis ei käsitletud hoolekande korraldamisel kogutava ja loodava teabe avalikustamist, teabele juurdepääsu tagamist ega andmekogu pidamisele avaliku teabe seadusega kehtestatud nõuete järgimist. Ei hinnatud infoturbe nõuetest kinnipidamist ega vaadatud isikuandmete töötlemisele isikuandmete kaitse seadusega kehtestatud nõuete täitmist. Samuti ei antud KOVide kaupa hinnanguid, kas ja millises ulatuses täidavad nad neile sotsiaalhoolekande seadusega pandud kohustust kanda andmeid sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse STAR ja esitada statistilisi aruandeid S-veebis.

Põhiküsimustes 1 ja 2 olid auditeerituteks 3 KOVi: Tallinn, Pärnu, Jõhvi. Põhiküsimuses 3 oli auditeerituks Sotsiaalministeerium. Lisaks küsitleti hinnangut andmata ka ülejäänud KOVisid, et saada

²⁹ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. a määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/131052017007>). KOVidele kehtib vaid teabehaldust puudutavas osas.

hoolekande alal loodud teabehalduse korraldusest ja probleemidest laiapõhjalisem ülevaade. Neist vastas küsimustele 70 KOVi (89%).

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud viidi läbi perioodil aprill kuni september 2019.

Auditi meeskond:

Audiitorid Anneliis Arm, Reet Rutus, Ines Vali ning auditijuht Tambet Drell.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80023/5.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid omavalitsuste andmehalduse valdkonnas

31.10.2013 – **Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades**

31.01.2017 – **Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest**

05.06.2018 – **IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Auditeeritute täisvastused



SOTSIAALMINISTEERIUM

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud 19.11.2019

Kehtiv kuni 19.11.2024

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Teabevaldaja: Sotsiaalministeerium

Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee
Kiriku 2/4
15013, Tallinn Harju maakond

Teie 11.11.2019 nr 2-1/80023/4/
Meie 28.11.2019 nr 1.3-4/2758-2

Vastused kontrolliaruande eelnõu soovitudele

Lugupeetud Ines Metsalu-Nurminen

Esitame vastused kontrolliaruande „Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine“ eelnõus esitatud soovitudele.

Hoolekandeteabe kogumine ja kasutamine omavalitsustes, lk 6-20

Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: algatada 2020. aasta jooksul sotsiaalhoolekande seaduse muutmise, et kehtestada maksimaalne koosseis andmetele, mis toimetulekutoetuse taotlemise käigus tuleb omavalitsusele esitada ning millest rohkem ei ole põhjendatud andmeid nõuda. Jätta nende andmete koosseisust välja andmed, mida omavalitsusel on võimalik hankida mõistliku ajakuluga riigi andmekogudest.

Sotsiaalministri vastus: Alates 2019. aasta märtsist on Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (edaspidi STAR) vastutav töötaja Sotsiaalkindlustusamet, kes on jätkanud STARi tugirühma liikmetega, sh kohalike omavalitsuste ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajatega, probleemide ja arendusvajaduste kaardistamist. Selleks, et algatada toimetulekutoetust puudutav seadusemuudatus, on esmalt vaja kaardistada toimetulekutoetuse menetlemise protsessi hetkeolukord STAR-s, samuti vajalikud arendused, võimekus ja ajaraam, et tagada toetuste optimaalne menetlemine. Kui nimetatud kaardistuse tulemused on selgunud ja vastavad ettepanekud esitatud, on Sotsiaalministeerium valmis analüüsima sotsiaalhoolekande seaduse muutmise võimalusi ja vajadust.

Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine riigi tasandil, lk 20-26

Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:

- 1) Selgitada koostöös Eesti Linnade ja Valdade Liiduga välja võimalused s-veebi aruandluse mahu vähendamiseks ning teha otsused aruandluskoormuse vähendamiseks 2020. aasta I poolaasta jooksul.
- 2) Võtta kasutusele lahendused, mis võimaldavad alates 2021. aastast kuvada KOVidele s-veebi aruandeid eeltäidetuna STARi andmetega.

Sotsiaalministri vastused:

- 1) Oleme aruandevormide ülevaatamise käigus järk-järgult vähendanud s-veebi aruannete mahtu ning plaanime seda teha järjepidevalt ka edaspidi. Selleks hindame igal aastal koostöös poliitikaosakondade ning Sotsiaalkindlustusametiga, milliseid s-veebi kaudu kogutavad andmed on poliitikakujundamiseks vajalikud ning millist infot oleks võimalik saada mõnest muust juba toimivast andmekogust. Kui ilmneb kohti, mis ei ole vajalikud või mida on võimalik saada teistest andmekogudest piisaval määral, lõpetame vastava info kogumise s-veebi kaudu. 2020. aasta kohta kogutavate andmete osas on algatatud juba määruse muudatus.

S-veebis esitatavate aruannete kohta saab Eesti Linnade ja Valdade Liit esitada iga-aastaselt määruse muutmise eelnõude infosüsteemi kooskõlastusringil oma ettepanekuid aruandluse protsessi parandamiseks ja andmekoosseisude muutmiseks ning täiendamiseks. Samuti arvestame aruandeperioodi jooksul aruannete täitjate poolt suuliselt või kirjalikult esitatud ettepanekutega ja teeme võimalusel aruannetes vastavaid parandusi ja veebikeskkonnas arendusi. Mitmed parandused jõustuvad 2020. aasta alguses ka 2019. aasta kohta esitatavate aruannete raames.

Võttes arvesse Riigikontrolli soovitusi, teeme 2020. aastal Eesti Linnade ja Valdade Liiduga tihedamat koostööd omavalitsustelt hoolekandeteabe kogumise teemal. Sotsiaalministeeriumil on kord kvartalis nimetatud osapooltega regulaarsed kohtumised, mis on heaks võimaluseks lisada arutatavate teemade ringi aruannete mahtu puudutavad küsimused, tõsta omavalitsuste teadlikkust tänasest andmete kasutamise otstarbest ja sellest, kuidas omavalitsused saaksid andmeid oma tegevuste planeerimiseks ise paremini ära kasutada.

- 2) Eeskätt on selle soovitusel (s-veebi aruandeid eeltäita STARi andmetega) rakendamise takistuseks rahalised vahendid ja vahendite otstarbekas kasutus. STARi ja s-veebi vahelise eeltäidetud andmetega süsteemi loomine ei ole mõistlik, kuna niipea kui STARis hakkavad kohalike omavalitsuste teenuste ja toetuste andmed olema kvaliteetsed ja kõiksed, saab sellega vastava teenuse või toetuse aruande täielikult s-veebis ära jätta. Seega tuleks rohkem keskenduda vahendite olemasolu korral STARi arendamisele.

Ühtlasi tuleb arvestada, et STARi arendades ja aruandluse asemel registri põhisele andmekorjele üle minnes, on vajalik tagada piisav andmete kvaliteet. Seetõttu on mõnede (sh võimalikult väheste ja vaid prioriteetsete) andmelõigete pärimise võimalikkus paralleelselt kahest süsteemist (s-veebist ja STARist) kvaliteedi tagamiseks vajalik ning võrdlusandmete eesmärk pikemas perspektiivis on tõsta STARi andmekvaliteeti sedavõrd, et saaks lõpetada aruandluse pärimise s-veebis.

Lisaks juhime tähelepanu, et auditis toodud järeldused (s-veebi statistilise aruandluse põhjendatus praeguses mahus on küsitav) tuginevad Sotsiaalministeeriumi poolt esitatud andmete kasutamise näidetele ja mitte nende kasutamise sagedusele. Sellest tulenevalt ei saa pidada õigustatuks, et näidete põhjal tehakse järeldusi s-veebi andmete kasutamise sageduse kohta. Hoolekandeteenuste statistika, mida s-veebi aruandluse kaudu kogume, on sotsiaalvaldkonnas igapäevaseks poliitikakujundamiseks vajalik, kuna sellekohast infot teenuste üleselt teistes riiklikes andmekogudes täna ei ole. Neid andmeid kasutavad nii kohalikud omavalitsused kui ka teised valdkonna kujundajad. Samuti on olnud hoolekandeteenuste statistika vastu nii Eesti sisene kui rahvusvahelise avalik huvi. Sotsiaalministeerium kavatseb sotsiaalhoolekande alaseid andmeid tulevikus ka paremini visualiseerida, et need oleksid erinevatele kasutajatele lihtsamini kättesaadavad ja atraktiivsemad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Tanel Kiik
sotsiaalminister

Marion Rummo 6269 712
Marion.Rummo@sm.ee



SOTSIAALKINDLUSTUSAMET

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 19.11.2019

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Teabevaldaja: Sotsiaalkindlustusamet

Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll
Kiriku 2/4
15013, Tallinn
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 11.11.2019 nr 2-1/80023/4/

Meie 26.11.2019 nr 8-2/30035-2

Arvamus kontrolliaruande eelnõu kohta

Sotsiaalkindlustusametile on edastatud arvamuse avaldamiseks kontrolliaruande "Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine" eelnõu. Eelnõu leheküljel 28 on toodud soovitus Sotsiaalkindlustusametile: „luua STARi arendusplaanide juurde ka detailne ülevaade KOVide tööd takistavatest probleemidest STARi kasutamisel koos seisukohtadega, kas probleemid on kavas lahendada, milliste arendustöödega ja millal. Teha ülevaade KOVidele kättesaadavaks 2020. aasta esimesel poolaastal.“

Sotsiaalkindlustusameti hinnangul on ettepanek mõistlik ja teostatav. 2020 aasta arendusplaan on hetkel koostamisel ja soovime selle kavandit arutada kohalike omavalitsustega juba käesoleva kuu lõpus. Pärast arendusplaani valmimist teeme selle kohalikele omavalitsustele kättesaadavaks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Egon Veermäe
peadirektor

Andrus Jürgens
Andrus.Jurgens@sotsiaalkindlustusamet.ee

Kristina Pähkel
Kristina.Pahkel@sotsiaalkindlustusamet.ee



JÕHVI VALLAVALITSUS

Grete Riisik
konsultant
Riigikontroll
Kiriku 2/4
15013 Tallinn

Teie 11.11.2019 nr 2-1/80023/4

Meie 02.12.2019 nr 2-6.3/5949-1

Arvamus kontrollaruande „Omavalitsuste
kogutud hoolekandeteabe kasutamine” eelnõus
tehtud soovitude kohta

Olete 11. novembril 2019 edastanud Jõhvi Vallavalitsusele Riigikontrolli kontrollaruande „Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine” eelnõu soovitude ja sealhulgas rakendatavate abinõude kohta oma arvamuse avaldamiseks.

Jõhvi Vallavalitsus on 29. novembril 2019 edastatud dokumendiga tutvunud.

Edastame arvamuse Riigikontrolli kontrollaruande eelnõus "Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine" esitatud Jõhvi valda puudutavate seisukohtade kohta.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
1. Vaadata 2020. aasta I poolaasta jooksul üle sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisel kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis ja seda reguleerivad nõuded.	Aruandes on välja toodud, et sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisel kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis ja seda reguleerivad nõuded vajavad üle vaatamist, kuna paljude vormidega kogutakse taotlejalt teavet, mida saab hankida riigi või omavalitsuse enda andmekogudest.
2. Kehtestada vormid, millega ei koguta andmeid, mida saab mõistliku ajakuluga hankida riigi või omavalitsuse enda andmekogudest või mille kogumine ei ole meetme rakendamise vältimatu eeldus.	Sotsiaalhoolekande teabe osas on tänaseks terviklik ülevaade Jõhvi vallas olemas isikuandmete töötlemise toimingute registri näol, millest selgub, et teabe haldamine ja kasutamine ei ole praegu just kõige paremal viisil korraldatud ja seega eelnevast tulenevalt oleme planeerinud võtta tarvitusele vastavad meetmed, et kaasajastada kasutatavaid vorme ja viia taotlusvormid reguleeritavate nõuetega vastavusse.
3. Kujundada sellest tulenevalt ümber senised tööprotsessid ning ametnike ülesanded ja õigused teabe hankimisel. Vajaduse korral	Oluliseks peame ka tööprotsesside ümberkujundamist, eesmärgiga vaadata üle ametnike pääsuõigused andmekogude andmete

taotleda ametnikele täiendavaid õigusi teha päringuid riigi ja omavalitsuse enda andmekogudesse.	kasutamiseks, et need vastaksid ametnike ülesannetele ja õigustele lähtuvalt.
4. Võtta kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme ja vähendada eriotstarbeliste taotlusvormide arvu, koondades seniseid vorme meetme liigi või sihtrühma järgi.	Eesmärgiga, et taotlejal oleks võimalikult lihtne õiget vormi valida ja oma vajadust väljendada, oleme planeerinud 2020. aastal kasutusele võtta võimalikult universaalsed taotlusvormid.
5. Töötada välja ja kehtestada asutuste ühtses asjaajamiskorras, teabehalduskorras vms põhimõtted, mille järgi digiteeritud ja andmekogudesse kantud dokumente ei dubleerita paberil kauem, kui on vaja konkreetses menetluses otsuse tegemiseks.	Jõhvi Vallavalitsus on teadlik, et avalikke ülesandeid täitval asutusel peab olema ülevaade põhiülesannete käigus tekkivast teabest, selle allikatest ja hoiukohtadest. Lisaks ülevaatele peab asutus teabe kasutamist ja vajalikkust hindama, loobuma mittevajalikku teabe kogumisest ja vähendama teabe dubleerimist. Täna on eeltoodud nõuete rakendamise osas oma tegevustega alustatud, mille raames planeeritakse läbi viia avalikteenuste tööprotsesside kaardistamine ja teabe menetluse terviklik analüüs, et koostada uus teabehaldusekord, kus käsitletakse ka teemasid dokumentide digiteerimine ja andmekogudesse kandmine.
6. Teha 2020. aasta I poolaasta jooksul sotsiaalteenuste ja -toetuste taotlusvormid valla veebilehel kättesaadavaks vormingus, mis võimaldab neid elektrooniliselt täita ja digiallkirjastatuna vallale edastada.	Jõhvi Vallavalitsus on planeerinud 2020. aasta jooksul muuta sotsiaalteenuste ja -toetuste taotlusvormid valla veebilehel vormingusse, mis võimaldaks isikutel neid elektrooniliselt täita ja digiallkirjastatuna vallale edastada. Hiljemalt 2020.aasta lõpuks planeerime üle minna ka täisdigitaalset menetlust toetavale lahendusele (n-ö KOVMEN).

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta:

Kokkuvõtteks, Jõhvi Vallavalitsus on nõus aruande eelnõus esitatud tähelepanekute, hinnangute ning enamiku järelduste ja soovitusetega vallavalitsusele, samas pöörame Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et kohalikud omavalitsused on esmajoones kindlasti väga huvitatud töökindlast ja toimivast riiklikust andmekogust STAR, mis täidaks oma esialgselt planeeritud eesmärgi. Seega on ootus, et STAR on tulevikus kasutajale lihtne ja sõbralik töökeskkond, mis aitab sotsiaaltöötajal oma tööd hõlpsasti korraldada, ning kogu tööks vajalik informatsioon on olemas ühes kohas või kergesti hangitav ning toetab sotsiaaltöötajat tema igapäevastes tegevustes, et osutada taotlejale vajalikku abi võimalikult sihitatult ja kiiresti ning optimaalse töömahu ja kulutustega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Max Kaur
vallavanem



PÄRNU LINNAVALITSUS SOTSIAALOSAKOND

Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 11.11.2019 nr 2-1/80023/4

Meie 25.11.2019 nr 4.3-8/11012-1

Arvamus auditis sisalduvate soovitude ja
rakendatavate abinõude kohta

Edastan Teie Pärnu Linnavalitsuse spetsialistide poolt koostatud kommentaarid riigikontrolli auditis sisalduvate soovitude ja rakendatavate abinõude kohta. Iga kommentaari ees olev punkt näitab, millist auditis olevat punkti see kommentaar selgitab.

Punkt 22

Auditis esitatud seisukoht peab üldjoontes paika, kuid meie arvates ei saa eeldada, et ühtse universaalse taotlusvormiga on võimalik tagada kõikide spetsiifiliste abivajaduste tulemuslik lahendamine, seda eriti juhul, kui kasutada tuleb paber- või elektroonilisi (va e-teenuse vormid) taotlusvorme.

Erinevate vormide eeliseks on keskendumine kindla soovi või abivajaduse välja selgitamisele ning taotleja mitte koormamine asjasse mittepuutuvate andmete küsimisega.

Universaalsuse puhul suureneb eeldatavasti vormi mahukus (see võib olla mitu lehekülge) ning inimesele muutub vormist ülevaate saamine ja sobiva alalõigu leidmine keerukaks.

Praktiline kogemus näitab ka, et osad inimesed suhtuvad kahtlusega soovitusse jätta (paber)vormil mingid andmeväljad täitmata (kuna need ei sisalda andmeid, mida konkreetse taotluse menetlemisel arvesse peaks võtma).

E-teenusena taotluste menetlemisel on selline olukord loomulikult paremini välditav, nt toetuse liigist tulenevalt on võimalik kuvada ainult spetsiifilisi andmevälju ja ülejäänud (mittevajalikud) väljad jätta näitamata.

Punkt 26

Pärnu linn püüab oma võimaluste piires laiendada asjaajamise võimaldamist elektrooniliste kanalite kaudu. Kohalike omavalitsuste arenduste puuduseks võib pidada nende ebapiisavat universaalsust ning ebaefektiivset ressurside kulutamist (iga omavalitsus kulutab vahendeid sarnaste lahenduste loomiseks nt. UNTO, SPOKU, ARNO). Ressursisäästlikum oleks arendada (kõikidele KOVidele) sobivad universaalsed e-lahendused (taotlusvormid) välja keskselt (nt riiklikult). Keskne lahendus võimaldaks tõhustada ka üleriigilist andmeanalüüsi ning saada hoolekandepoliitika kaasajastamiseks olulist statistilist infot erinevate KOV-ide elanike vajaduste kohta.

Punkt 34

Riigi andmekogudest saadavad andmed näitavad sageli seisu andme kogumise hetkel ning ei pruugi kajastada abi taotlemise hetkel valitsevat olukorda. Abivajaduse täpseks hindamiseks tuleb lähtuda pöördumise ajal valitsevast olukorrast. Nt tuleb sissetulekuna arvesse võtta ka isiku poolt mitteametlikult saadud tulu v. pangalaenu, kuid vastavaid andmeid riiklikud andmebaasid ei kajasta.

Registreeritud elukoha aadress ei pruugi näidata pöörduja tegelikku elukohta, pöörduja võib olla mujale kolinud ning jätnud andmed rahvastikuregistris kaasajastamata.

Teatud juhtudel ei võimalda riiklikud süsteemid isiku tegelikku sotsiaalset staatust kajastada ning seetõttu küsitakse seda taotleja enda käest. Nt kuigi isik on reaalselt ilma tööta ja otsib tööd ei saa ta ennast Töötukassas (töötuna v. tööotsijana) arvele võtta, kuna ta on äriühingu juhatuse liige (TTTS § 6 lg 4 p 4). Kuna Töötukassasse tehtud päring isiku sotsiaalset staatust (töötotsija) ei näita siis tuleb seda küsida abitaotleja enda käest.

Punkt 39

Auditi viide Pärnu toimetulekutoetuse taotlusvormi puudusele ei lange kokku auditi seisukohaga, et taotlusvorm võiks olla universaalne. Pärnu (universaalse) taotlusvormi eeliseks on asjaolu, et sellel on võimalik kajastada kõiki erinevaid kulusid sobivate alaliikide all sõltumata sellest, kuidas on sõnastatud erinevate ühistute või omanike poolt väljastatud eluasemekulude arved. Auditi punktis 39 on rõhuasetus rohkem sotsiaaltoetuse seaduse (SHS) vormilise poole järgimisel („kulud, mis on seaduses loetletud“) ning puudulikult võetakse arvesse reaalselt elu. Päriselus ei kasuta ettevõtteid, ühistuid, ühisused ja majaomanikud üüri ja kommunaalkulude arvetel kuluartiklite kirjeldamiseks SHS sätestatud nimetusi, pigem kirjeldavad üüriarvel olevad nimetused kulu sisulist poolt. Pärnu taotlusvormi eeliseks on võimalus kajastada võimalikult täpselt eluasemekulu arvetel olevaid nimetusi ning taotluse täitja (sotsiaaltöötaja v. taotleja ise) ei pea välja mõtlema, millise SHS sätestatud nimetuse alla panna üht või teist kulutust. Nt kas soojussõlme kulud peaks arvestama küttekulude alla või halduskuludesse? Või kui ühistu üüriarvel on eraldi rida „valve“ (mida SHS loetelu ei sisalda), siis kas seda üldse kuluks lugeda? Ilmselt on sellel vormil võimalik andmeväljade arvu vähendada juhul kui taotlejate poolt esitatavad üüriarved on kulude loetelus rohkem ühtlustatud. Kindlasti ei jõuta aga olukorrani, kus reaalset eluasemekulude arvel on ainult SHS toodud nimetused, sest nt ühistute elanikud soovivad, et arved oleks põhjalikumalt lahti kirjutatud (st. tahavad täpsemalt teada, mida üks v. teine kululiik endas sisaldab, nt halduskulu võib sisaldada valvet, koristamist, õigusabi jms.)

Punkt 45

1. Teatud juhtudel ei võimalda riiklikud süsteemid isiku tegelikku sotsiaalset staatust kajastada ning seetõttu küsitakse seda taotleja enda käest.
2. Taotleja peab ise esitama info enda ja oma leibkonna liikmete väärtpaberite kohta kuna sotsiaaltöötajal puudub võimalus saada vastavaid andmeid päringutega.
3. Päringuid on võimalik teha ainult kinnisasjade ja sõidukite kohta, kuid vastavad päringud ei kajasta nende asjade tegelikku seisukorda. Seetõttu pole sotsiaaltöötajal võimalik ilma taotlejalt saadava täiendava infota otsustada, kas isik saaks endale kuuluvaid kinnisasju või sõidukeid kasutada oma toimetuleku parandamiseks või mitte. Oleme eeldanud, et taotleja jaoks on lihtsam oma vara ise ära kirjeldada ja selle seisundi kohta selgitusi jagada, kui kulutada osapoolte aega päringute tegemisele ja kontakti otsimisele andmete täpsustamiseks (kui taotleja pole avaldus esitanud otse sotsiaaltöötajale).

Punkt 51

STARis puudub funktsionaalsus isiku poolt esitatud kirjalike taotluste registreerimiseks ning edasiste menetlustoimingute ja kirjavahetuse korraldamiseks (nt tähtaja andmine puuduste kõrvaldamiseks jms). Eluruumi kohandamise toetuse puhul ei näinud me võimalust jätta inimese taotlus dokumendiregistrist läbi kandmata.

Punkt 54

Exceli failidena kasutatakse isikupõhiseid arvestusi ka põhjusel, et STARis puudub võimalus isikule osutatud teenuste kohta ülevaatlikul (tabeli) kujul infot saada.

Punkt 69

Vastavalt auditis toodud soovitustele on kavas 2020. aasta I poolaasta jooksul üle vaadata ja kaasajastada sotsiaalteenuste ja-toetuste korraldamisel kasutatavate taotlusvormide andmekoosseis, vajadusel kujundada ümber senised tööprotsessid ning võtta kasutusele rohkem universaalseid taotlusvorme. Samuti plaanime vähendada andmekogudesse kantud dokumentide dubleerimist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Tõnu Poopuu

osakonna juhataja

Raul Kivi

444 8130 raul.kivi@parnu.ee

Riigikontroll

Teie: 11.11.2019 nr 2-1/80023/4

Meie: 09.12.2019 nr 1.-4/927 - 3

**Kontrolliaruande "Omavalitsuste kogutud
hoolekandeteabe kasutamine" eelnõu
edastamine**

Austatud

Täname võimaluse eest kommenteerida riigikontrolli aruande eelnõud. Käesolevaga meil ei ole aruande kohta sisulisi kommentaare. Osaliselt soovitustes toodud lahendusi juba rakendame, teiste puhul soovime märkida, et pakutud lahendused ei pruugi olla nii lihtsasti rakendatavad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Vahur Keldrima
Juhataja

Arne Kailas
6457802 arne.kailas@tallinnlv.ee