



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Transpordiameti loomine ja selle tulemused

*Kas Transpordiamet on saavutanud Lennuameti, Maanteeameti ja Veeteede
Ameti ühendamisel püstitatud eesmärgid?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

Transpordiamet viidi 01.07.2023 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist Kliimaministeeriumi alluvusse.

Auditi soovitusel on Riigikontroll teinud Kliimaministeeriumile, kes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt ülesanded üle võttis.

Transpordiameti loomisel seati moodustatavale asutusele mitmeid eesmärgi, kuid vähesed neist olid sõnastatud viisil, et nende saavutamist oleks võimalik üheselt hinnata – enamasti puudusid eesmärkidel mõõdetavad kriteeriumid, sh saavutamise aeg. Mitmete eesmärkide saavutamise hindamist raskendab ka asjaolu, et puuduvad kas andmed 2020. aasta baastaseme kohta või järjepidevad mõõtmistulemused, mida baastasemega võrrelda.

Auditis käsitletud ühendamise algsed eesmärgid, hinnangud nende mõõdetavusele ja saavutamise seisule on kokku võetud tabelis 1 ja detailsemalt lisas A.

Tabel 1. Riigikontrolli hinnangud ühendamise eesmärkide saavutamise kohta 2023. aasta seisuga

Eesmärk, mis pole veel saavutatud, aga mille poole on liigutud	Eesmärk, mille poole on liigutud, aga mille saavutamist ei saa üheselt hinnata	Eesmärk, mis on saavutatud	Eesmärgi saavutamine pole realistlik või 2020. aasta tasemega võrreldav
- Hoida kokku majandamis- ja tööjõukulud 0,35–0,4 miljonit eurot aastas; - hoida kokku tööjõukulud viieaastasel perioodil 1,5–2 miljonit eurot; - vähendada tugiteenistujate osakaalu 10% võrra; - saavutada, et tugiteenistujate osakaal oleks kogu personalist 10–11%; - katta ühinemise eeldatav kulu 1,4 miljonit eurot tugiteenistujate vähendamisega.	- Vähendada juhtide tööjõukulu; - ühildada olemasolevad infosüsteemid; - optimeerida büroopindasid.	- Saavutada, et juhtide osakaal personalist oleks kuni 12,5%; - optimeerida sõidukite arvu ja majandamiskulusid.	- Luua maantee-, lennundus-, merendus-, raudtee- ja ühistransporti korraldav rakendusasutus, kes viib ellu kogu transpordivaldkonda hõlmavat poliitikat ja projekte; - tuua ühtse juhtimise alla eelarve, mis tagab suurema paindlikkuse rahastada innovaatilisi lahendusi ja seada ameti tasandil prioriteete valdkonna kui terviku arengu tagamiseks; - parandada avalike teenuste kvaliteeti.

Allikas: Riigikontroll Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamiste memorandumite ja lisamaterjalide, majandus- ja taristuministri Riigikogus tehtud ettekande, õigusaktide seletuskirjade ja materjalide põhjal

Peamised tähelepanekud:

Teenistuja – ametnik, kes nimetatakse avalikku võimu teostavale ametikohale, või töölepingu alusel töötav töötaja, kes teeb üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd.

Auditis eristatakse tugiteenistujaid ja põhitegevustega seotud sisuteenistujaid.

Allikas: avaliku teenistuse seadus, § 7 lg 2 ja lg 4

- Kliimaministeeriumil ega Transpordiametil kolme ameti ühinemisele seatud eesmärkide saavutamisest ülevaadet ei ole. Kliiministeeriumil puudub huvi välja selgitada, millist kasu Transpordiameti moodustamisega on üldse saadud.
- Riigikontrolli analüüsist selgus, et majandamise ja tööjõukulude kokkuhoiu eesmärkide suunas on ajavahemikul 2020–2023 enamasti liigutud:
 - maismaasõidukite majandamiskulud ning tugiteenistujate ja juhtide tööjõukulud on vähenenud ca 8,366 miljonilt eurolt ca 8,232 miljoni euroni ehk 1,6%;
 - sõidukite, hoonete, tugiteenistujate ja juhtide arv on vähenenud.

Pinnakasutuse tõhusus –

büroopind jagatakse pinda kasutavate täistööajale taandatud töötajate (v.a kaugtööl) arvuga (m^2/tkt).

Büroopind on büroofunktsiooniga netopind (kabinetid ja nende teenindamiseks puhkenurk, nõupidamise ruum, koridorid, teenindussaalid). Välja on jäetud näiteks samas hoones paiknev garaaž, kelder, suured auditoomid, laborid, serveriruumid.

Riigis parim praktika on täiskohaga töötaja kohta 15–18 m^2 büroopinda.

Allikas: riigi kinnisvarapoliitika põhimõtted (2021), Rahandusministeeriumi selgitused

Otsene avalik teenus – teenus, mida osutatakse kodanikule või ettevõtjale tema tahtel ja mis tahes suhtluskanalis, et võimaldada isikul täita kohustust või kasutada õigust, mis tuleb seadusest.

Otsene avalik teenus on näiteks mootorsõiduki juhtimisõiguse andmise teenus (vt veel lisa D).

Allikas: Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabealduse alused“, § 2 lg 2

- Tugiteenistujate arvu edasist vähenemist ei ole pärast Transpordiametile lisandunud uusi ülesandeid ette näha, kui ülesandeid ei õnnestu digiteerida. Kolme ameti infosüsteeme on tugiteenustes ühildatud, kuid sisuteenustes mitte. Transpordiameti hoonete majandamiskulud (arvestades maha tarbijahinna muutuse mõju) on suurenenud 11,8%. Ametil on kasutusel büroohooneid, mille pinda saaks tõhusamalt kasutada.
- Asutuste ühendamise pidi aitama parandada transpordivaldkonna avalike teenuste kvaliteeti, sealhulgas kättesaadavust, kuid pole võimalust hinnata, kas see eesmärk on saavutatud, sest Transpordiameti avalike teenuste kvaliteedi hindamiseks ühinemisprotsessis näitajaid ega nende baastasemeid ei määratud. Transpordiamet on küll võtnud üle asutuse kasutusele kaks kohustuslikku avalike teenuste kvaliteedinäitajat, kuid pole neid süsteemselt mõõtnud.
- Samuti pole Transpordiamet võrrelnud, kas teenuste kvaliteet on ametite ühendamise järel 2020. aastaga võrreldes paranenud, sest tal puudub teadmine, millised olid 2020. aastal teenuste kvaliteedi näitajad ja millise metoodikaga neid hinnati.
- Teavet teenuste osutamisel esineda võivate probleemide ja teenuste parendustegevuste kohta ei ole seni Transpordiamet keskselt kogunud. Ka ei olnud perioodil 2021–2023 Transpordiamet keskselt kokku leppinud, kuidas klienditagasisidest esile tulnud parendustegevusi koondada ja teenuseid parendada.
- Transpordiameti lennundusvaldkonna spetsialistide arv pole Euroopa Lennundusohutusameti hinnangul piisav, et täita lennunduse järelevalvega seotud ülesandeid. Juba enne Transpordiameti loomist alguse saanud lennundusspetsialistide vähesuse probleemi ei ole suudetud senini lahendada. See aga võib piirata Eesti lennundussektori võimalusi kasvada ja lennuettevõtjatel rahvusvahelisel turul oma teenuseid pakkuda. Transpordiametil on praeguseks olemas lennunduspersonali värbamise plaan perioodiks 2024–2028, kuid selle täitmine sõltub Transpordiameti eelarvest ja ei ole aastatel 2025–2028 veel kindel.

Riigikontrolli soovitused Transpordiameti peadirektorile:

- viia ametis läbi kinnisvara analüüs ja teha valitsemisala vastutavale ministrile ettepanek vähendada ameti büroopindasid, võttes arvesse riigis parimaks praktikaks peetavat optimaalset pinnakasutust.
- kehtestada **otseste avalike teenuste** kvaliteedi hindamiseks lisaks olemasolevatele näitajatele igat konkreetset teenust iseloomustavad näitajad.

Transpordiameti peadirektori vastus: peadirektor vastas, et tulemaks toime eelarveraha nappusega ja võttes arvesse riigis parimaks

praktikaks peetud optimaalset pinnakasutust, on Transpordiametil kavas esitada ministrile hoonete optimeerimise ettepanek hiljemalt augustis 2025.

Peadirektor tõi välja, et suure üksikteenuste mahu tõttu läks Transpordiamet 2024. aastal üle tootepõhisele teenusejuhtimisele ehk tekkisid teenuste komplektid. Teenuste komplektidele ehk toodetele on määratud ka neid kogumeid selgelt iseloomustavad mõõdikud, mida on oluliselt enam kui teenuse osutamise arv ja kliendirahulolu ning mida jälgides on võimalik hinnata parendustegevuste vajadust.

Sisukord

Kliimaministerium pole transpordiametite ühendamise eesmärkide täitmist jälginud	6
Peamiste kokkuhoiu eesmärkide suunas on edenemist, kuid kinnisvara kasutust tuleks veelgi optimeerida	10
Tugiteenistujate ja juhtide arvu on vähendatud, kokku on hoitud nende tööjõukulusid	11
Uute infosüsteemide kasutusele võtt ja dubleerivate ühildamine on veel pooleli	13
Hoonete optimeerimise potentsiaal pole veel realiseerunud, sõidukite arv ja kulud on vähenenud	14
Transpordiamet pole suutnud hinnata ühendameti loomise mõju avalike teenuste kvaliteedile	19
Transpordiamet on hakanud hindama kõigi avalike teenuste kvaliteeti alles aastast 2022	19
Avalike teenuste osutamiseks vajalik kompetentsus on üldiselt säilinud, teenuste tagamist võib aga ohustada lennundusspetsialistide puudus	24
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	29
Auditi iseloomustus	31
Riigikontrolli varasemaid auditeid asutuste ühendamise valdkonnas	37
Lisa 1. Eesmärkidele hinnangud 2023. aasta seisuga	38
Lisa 2. Transpordiameti loomislugu – olulisemad etapid	40
Lisa 3. Teenindusbüroode külastatavus aastate kaupa	41
Lisa 4. Transpordiameti otseste avalike teenuste kvaliteedinäitajate tulemuste analüüs	42
Lisa 5. Transpordiameti põhitegevustega seotud teenistujate kompetentsuse hindamine	45
Lisa 6. Transpordiametist perioodil 2021-2023 lahkunud sisuteenistujate arv, nende vabastamise liik ja õiguslikud alused valdkondade kaupa	47
Lisa 7. Lennundusvaldkonna värbamisplaan 2024-2028	48

Kliimaministeerium pole transpordiametite ühendamise eesmärkide täitmist jälginud

Ameti kolmel tegutsemise aastal on toimunud mitmed struktuurimuudatused

1. Transpordiametite – Veeteede Amet, Maanteeamet ja Lennuamet – ühendamise idee pakkus välja Rahandusministeerium 2016. aastal riigiülesannete analüüsis, millega anti ülevaade transpordivaldkonna peamistest probleemidest.
2. Vabariigi Valitsuse 18.06.2020. aasta kabinetinõupidamise protokollilise otsusega kiideti ametite ühendamine heaks. Transpordiamet alustas tööd 01.01.2021. Detailsemalt on transpordiasutuste ühinemisprotsess kirjeldatud aruande lisas B.
3. Transpordiameti moodustamiseks oli ühinemise otsusest alates aega vähem kui seitse kuud. Aja surve tõttu toimus kolme asutuse ühendamine selliselt, et põhi- ja tugiteenuste struktuur jäi sisuliselt samaks ja juhtimine valdkonnapõhiseks ehk eraldi juht oli vee-, õhu- ja maismaa valdkondades. Peadirektor, kes peaks hea tava järgi juhtima muutuste protsessi ja kaasa rääkima uute meeskondade moodustamisel, astus ametisse vaid kuu enne Transpordiameti tegevuse alustamist.
4. Sisuliselt hakati Transpordiameti struktuuri üle vaatama alles pärast ameti käivitumist. Juunis 2021 muudeti senine valdkonnapõhine struktuur tegevuspõhiseks¹. Struktuurimuudatus oli kooskõlas 2016. aastal Rahandusministeeriumi avaldatud riigiülesannete analüüsiga, mille järgi on mõistlik koondada ühendametis sarnased ülesanded ja luua struktuur tegevustest lähtudes. Näiteks lubade taotluste menetlemise ja väljastamise üksus, mis tegeleks nii maismaasõidukite-, laeva- kui ka lennuvahendi juhtimise lubade korraldusega; järelevalve üksus, mis koondaks erinevate transpordiliikide järelevalve korralduse ja läbiviimise jne.
5. Riigikontrolli intervjuudest laevaomanike, lennundussektori ja ministeeriumi esindajatega selgus, et Transpordiameti teenistujad ja kliendid olid tegevuspõhise struktuuri tõttu teadmatutes, saamata aru, milline struktuuriüksus millise teenuse eest vastutab või kes klientide küsimustele vastama peaks. Seda, et tegevuspõhine struktuur töö endaga kaasa rahulolematuse, kinnitavad ka Transpordiametis läbiviidud teenistujate terviseuuringute andmed.

¹ Majandus- ja taristuministri 03.12.2020. a määruse nr 82 „Transpordiameti põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu seletuskirja kohaselt muudeti teenistuste põhiülesannete alus valdkondadelt (maanteed, veeteed, merendus, lennundus) tegevuskompetentsidele: liikuvuse planeerimine, taristu ehitamine ja haldamine, liikuvuse korraldamine ja järelevalve.

Ametite ühendamise eesmärkide seadmisel ei pööratud nende mõõdetavusele tähelepanu

6. 2023. aasta mais loobus Transpordiamet tegevuspõhisest struktuurist ning pöördus tagasi valdkondliku juhtimisstruktuuri juurde.

7. Riigireformi eesmärkideks on seatud valitsussektori paindlikuma ja vähem bürokraatlikuma töökorralduse saavutamine ning kulutuste suhteline vähendamine. Üks viis tõhususe saavutamiseks on asutuste tegevuste ümberkorraldamine, sh ühendamine.

8. Rahandusministeeriumi 2018. aastal organisatsioonis suuremahuliste reformide elluviimiseks loodud juhend ütleb, et asutuste ühendamise analüüsimine peaks andma selguse, kas ja millist kasu ümberkorraldus kaasa tooks. Kui jõutakse järeldusele, et ühendamine on vajalik, tuleks algatajatel sõnastada konkreetset, mõõdetav, legitiimsed, realistlikud ja ajaliselt piiratud eesmärgid.

9. Rahandusministeeriumi juhend soovib, et eesmärkide seadmisel tuleks läbi mõelda ka nende saavutamise mõõtmise ja hindamise metoodika, mis hõlbustab hiljem tegevuste korrigeerimist. Esmase vahehindamise peaks tegema juba kuus kuud pärast ümberkorraldusi, lõpptulemust võiks hinnata kolme kuni viie aasta pärast.

10. Riigikontroll uuris, millist kasu ja mis aja jooksul transpordiametite ühendamisel taotleti ning kas eesmärkide täitmist on hinnatud.

11. Erinevate dokumenteeritud materjalide põhjal olid Transpordiameti loomisel üldistatult järgmised eesmärgid:

- hoida kokku majandamis- ja tööjõukulused, optimeerides sõidukite, hoonete, infosüsteemide, tugiteenistujate ja juhtide arvu (vt täpsemalt järgmisest peatükist);
- muuta avalikud teenused kvaliteetsemaks;
- luua maantee-, lennundus-, merendus-, raudtee- ja ühistransporti korraldav rakendusasutus, kus investeeringud tehakse, arvestades **tulemusvaldkonna** prioriteete paindlikumalt transpordiliikide vahel.

12. Loetletud eesmärkidest vähestele olid määratud mõõdetavad kriteeriumid, sh saavutamise tähtaeg, mistõttu on nende täitmise edukusele hinnangu andmine paratamatult subjektiivne. Pole ära seletatud, mis on piisav tase, et eesmärki pidada saavutatuks. Selgelt mõõdetavate kriteeriumitega olid esitatud eesmärgid tugiteenistujate ja juhtide optimaalse osakaalu kohta (vastavalt 10–11% ja kuni 12,5%, baastasemed oli 2016. aasta seisuga vastavalt 15,8% ja 12,3%), kuid kindlaks polnud määratud, millal need eesmärgid peavad olema saavutatud.

Tulemusvaldkond – planeerimistasand, mis on pikaajalise arengueesmärgi saavutamisele orienteeritud püsiv omavahel seotud riiklike poliitikate kogum, millel on selged ja mõõdetavad mõjueesmärgid ning -mõõdikud.

Allikas: tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat

Kõik Transpordiametile püstitatud eesmärgid ei pruugi olla saavutatavad

Riigilaevastik – põhimääruse järgi Kliimaministeeriumi hallatav riigiasutus, mille ülesandeks on riigi veesõidukite, v.a Kaitseväe ja Kaitseliidu, ja ujumärgistuse haldamine, jäämurdetööde tegemine ning lootsiteenuse osutamine ja arendamine.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala transpordivaldkonna ja reformimeetmete 2017. aasta analüüsist selgub, et veesõidukite viimine eraldi asutusse oli kaalumisel asutuste ühendamise eel ning teada juba ka analüüsi koostamise ajal 2017. aastal.

13. Ametite ühendamise seaduse eelnõu² seletuskirjas on välja toodud, et hinnanguliselt hoitakse transpordivaldkonna ametite ühendamisel kokku viie aastaga tööjõukuludelt 1,5–2 miljonit eurot ning tööjõu- ja majandamiskuludelt kokku suurusjärgus 0,35–0,4 miljonit eurot aastas. Lisaks eeldati, et tugiteenistujate vähenemisega saadud kokkuvõtte katab ühinemisega tekkiva eeldatava kulu 1,4 miljonit eurot. Ülejäänud eesmärkide puhul pole mõõdetavaid kriteeriume välja toodud, sh avalike teenuste kvaliteedi paranemise kohta.

14. Ametite ühinemisel sõnastati eesmärgid, mis tõenäoliselt ei ole saavutatavad üksnes rakendusasutuste ühendamise. Need on näiteks kõiki transpordiliike hõlmava kompetentsikeskuse loomine ja valdkonna eelarvete juhtimisel lähtumine transpordi tulemusvaldkonna prioriteetidest.

15. Transpordiameti loomise 2016. ja 2017. aastate eelanalüüsides³ ning samuti ühendamise rakendusanalüüsides⁴ läbiviimiseks moodustatud liikuvuse töörühma järeldustes oli eesmärgiks luua uus amet, kus transpordipädevused on kokku toodud, et vähendada killustatust ja bürokraatiat ning juhtida ühistransporti (sh bussis, raudteel, lennukis, parvlaeval reisijate vedu) tervikuna.

16. Seega peaks kõiki transpordiliike hõlmava kompetentsikeskuse eesmärgi algse sõnastuse järgi sinna kuuluma ka raudteetaristu haldamine ning ühistransport. Raudteetaristu haldamine jäi Riigikogule esitatud ühendamise ettepanekust välja, kuna soov oli valdkonda veel täiendavalt analüüsida. Praegu tegutsevad AS Eesti Raudtee, AS Edelaraudtee ning Rail Baltic Estonia OÜ avaliku raudtee infrastruktuuri-ettevõtjatena Transpordiametist eraldi. Ühistranspordi korraldus oli Transpordiameti ülesanne perioodil 2021–2023, kuid viidi ministeeriumite reorganiseerimise järel Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumisse. Riigi veesõidukid on koondatud 2023. aastal tegevust alustanud riigiasutusse **Riigilaevastik**.⁵

² 14.09.2020 algatas Vabariigi Valitsus Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (Lennuameti, Maanteeameti ja Veeteede Ameti ühendamine) eelnõu. Käesolevas auditiaruandes kasutatakse selle kohta väljendit „ametite ühendamise seadus“.

³ Eelanalüüs vastab küsimustele, kas ja miks on mõistlik valdkonda organisatoorselt reformida. Transpordiametite ühendamise eelanalüüsides võib pidada Rahandusministeeriumi 2016. aasta riigiülesannete analüüsi ja 2017. aastal avaldatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala transpordivaldkonna ja reformimeetmete analüüsi (avalikustamata).

⁴ Rakendusanalüüs vastab küsimusele, kuidas on mõistlik ümberkorraldused ellu viia ehk see on muudatuse elluviimise planeerimise etapp, kus enam ei seata kahtluse alla reformi vajalikkust. Rakendusanalüüsides on näiteks ühendamise ettevalmistamiseks loodud töörühmade töö järeldused.

⁵ Riigilaevastikku läks Transpordiametist merendusteenistuse laevastiku osakond 83 teenistujaga ning navigatsioonimärgistuse osakond 20 teenistujaga, lisaks parvlaeva projektiga seotud 3 teenistujat. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi läks ühistranspordi korraldamise osakond 11 teenistujaga.

Teadmiseks, et

Kliimaministeeriumi ülesannete hulgas on liikuvuse ja liikuvus-teenuste (sh ühistranspordi taristu investeeringud ja hanked) planeerimine ja elluviimine.

Regionaal- ja Põllumajandus-ministeeriumi ülesannete hulgas on:

- osaleda liikuvuse arendus-tegevuse ning innovatsiooni korraldamises;
- kavandada ja viia ellu riigisest ühistranspordipoliitikat.

Transpordiamet korraldab transpordisüsteemi liikuvuse planeerimist, ühistranspordi järelevalvet ning koordineerib liikuvust toetavate arengukavade väljatöötamist

Allikas: asutuste põhimäärused 2024. a juuli seisuga

Teadmiseks, et

Transpordiametis raha ümberjagamise praktika (ennekõike teede valdkonnalt teiste transpordiliikide edendamiseks) ei lähe kokku Vabariigi Valitsuse kinnitatud teehoiukavaga, kus on mh nimekiri teehoiukava kehtivuse perioodil rahastatavatest ehitusprojektidest.

Riigikontroll soovitas 2022. aastal avaldatud auditis „Riigiteede rahastamise jätkusuutlikkus“ loobuda Vabariigi Valitsuse tasemel teehoiukava kinnitamisest ja tuua see kava transpordi ja liikuvuse arengukava koosseisu (auditiaruande p 89).

Ametite ühendamise eesmärkide saavutamist ei ole hinnanud Kliimaministeerium ega Transpordiamet

17. Transpordiameti 2024. aasta kevadel valminud perioodi 2024–2027 strateegia seab ametile jätkuvalt eesmärgiks arendada välja transpordiliikide ülene liikuvusmodel ning kujuneda liikuvuse kompetentsikeskuseks.

18. Ametite ühendamise seaduse eelnõu kohaselt ei toeta eraldi rakendusasutustes korraldatud ja rahastatud maanteed, raudteede, mere- ja lennutransport ning nende investeeringud terviklikku planeerimist ning efektiivsemat transpordi korraldust. Eelanalüüside kohaselt takistab valdkonnapõhine asutuste struktuur ühelt transpordiliigilt teisele ülemineku eesmärkide saavutamist ja teenuste tõhusat pakkumist. Ministeeriumite reorganiseerimise järel ei ole transpordi korraldus ja rahastus eraldi mitte ainult rakendustasandil, vaid ka strateegilisel tasandil.

19. Riigikontrolli arvates on liikuvuse kompetentsikeskusel võimalik tegutseda ka viisil, et tegevusi viiakse ellu tihedas koostöös teiste osapooltega. Näiteks raudteetaristu planeerimise ja ühistranspordi korralduse eest vastutajatega, kes asuvad teistes valitsemisalades, kuid see ei ole kindlasti niisama lihtne, kui vastavad ülesanded asuksid asutuses endas.

20. Ühes ametis kõiki transpordiliike hõlmav eelarve planeerimine pidi võimaldama paindlikumalt rahastada innovaatilisi lahendusi ning seada prioriteete valdkonna arenguks kui valdkonnaraha jagamine erinevate ametite vahel. Asutuste vahel on raha ümberjagamine keerukam.

21. Transpordiameti sõnul on praegune praktika aga selline, et raha ei jagata tulemusvaldkonna prioriteetidest lähtudes, vaid suunatakse (nt teedevaldkonnast) lennundusse ja merendusse, kuna need valdkonnad on olnud aastaid alarahastatud.

22. Ka Kliimaministeeriumi sõnul on ametite ühendamisest just lennundusvaldkond kasu saanud, sest Transpordiametis on lennundusteenistus kasvanud piisavalt suureks, et suudaks minimaalselt täita oma ülesandeid, lisaks on tagatud piisav koolituseelarve pädevuste hoidmiseks (vt veel lennunduse teemal „Avalike teenuste osutamiseks vajalik kompetentsus on üldiselt säilinud, teenuste tagamist võib aga ohustada lennundusspetsialistide puudus“).

23. Rahandusministeerium on seiranud riigireformi kesksete eesmärkide mõõdikuid igal aastal programmi „Tõhus riik“ tulemusaruandluse raames ning 2023. aastal küsinud asutustelt, sh Transpordiametilt, ühendamise eesmärkide saavutamise kohta hinnanguid. Rahandusministeerium näeb riigireformi tegevuskavade koostajana endal rolli riigireformi kesksete eesmärkide seadjana, kuid nendib, et ei saa vastutada teiste ministeeriumite valdkondlike eesmärkide saavutamise eest. Transpordivaldkonna ametite ühendamisel oli juhtroll valitsemisala ministeeriumil. Eesmärkide

Teadmiseks, et

tõhusa riigi tulemus-programmis on riigireformi seiravateks kesksseteks näitajateks seatud:

- valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas ei suurene 15–74 a vanuserühmas (alla 12%);
- valitsussektori kulutuste osakaal SKPst ei kasva (alla 39,3%);
- valitsussektori hüvitised töötajatele SKPst ei kasva (alla 11,3%).

Riigikontrolli järeldused

saavutamise järelhindamist peaks Rahandusministeeriumi hinnangul planeerima asutuste ühendamiseks moodustatud juhtrühm, mis koosneb kõigi osapoolte esindajatest.

24. Auditi käigus ei esitanud Kliimaministeerium Riigikontrollile ühtegi dokumenteeritud materjali, milles oleks käsitletud kavatsust hinnata, kas ametite ühendamise eesmärgid on saavutatud. Ka Rahandusministeerium oma juhendis organisatsioonide suuremahuliste reformide kohta tõdeb, et Eestis läbi viidud suuremahuliste reformide süsteemset järelhindamist üldjuhul ei ole tehtud. Eelkõige on järeldusi tehtud rahalisest kokkuhoiust, detailne kvalitatiivne tulemuslikkuse hindamine on olnud pigem teisejärguline.

25. MKMi transpordiametite ühendamise ettevalmistamisel püstitatud eesmärgid – hoida raha kokku ja muuta avalikud teenused kvaliteetsemaks – ei vasta eesmärkide sõnastamise heale tavale, sest puuduvad soovitud tulevase olukorra mõõdetavad kriteeriumid, sh tähtajad. Kliimaministeerium ei ole hinnanud eesmärkide saavutamist ega pidanud seda ka vajalikuks.

26. Asutuste ühendamise eesmärkide saavutamist on raskendanud muutused, mis Transpordiametist ei sõltu. Näiteks ei toeta mitmed ühendamisele järgnenud otsused ideed luua kõiki transpordiliike hõlmav rakendusasutus. Transpordivaldkonnas on küll tekkinud suurem paindlikkus rahastada erinevate transpordiliikide projekte, kuid ameti tasandil pole veel jõutud prioriteetide seadmiseni tulemusvaldkonna kui terviku eesmärkidest lähtudes, vaid aidatakse järjele ühendatud asutustes alarahastatud teenuseid.

27. Kuigi varem juhtis valdkonda MKM, on Riigikontrolli arvates praegu Kliimaministeeriumil ülesanne välja selgitada, kas ja kuidas on valitsemisala asutus täitnud talle pandud ühendamise eesmärgid ning kas seatud eesmärgid on jätkuvalt asjakohased. Ministeeriumil peaks olema huvi teada saada, kas ja kuidas rakendusasutus ministeeriumi seatud eesmärgid täidab, mille põhjal saab ministeerium uuendada oma ootusi Transpordiametile.

Peamiste kokkuhoiu eesmärkide suunas on edenemist, kuid kinnisvara kasutust tuleks veelgi optimeerida

28. Kuna Kliimaministeerium ega Transpordiamet pole ise teinud kvantitatiivseid ega kvalitatiivseid uuringuid, et välja selgitada ühendamisele seatud eesmärkide saavutamist, analüüsis Riigikontroll, kas Transpordiameti loomisega on saavutatud eesmärgid, mis on seotud personali optimeerimise ning hoonete ja sõidukitega kokkuhoiuga, ning kas IT-süsteemide dubleerimist on vähendatud.

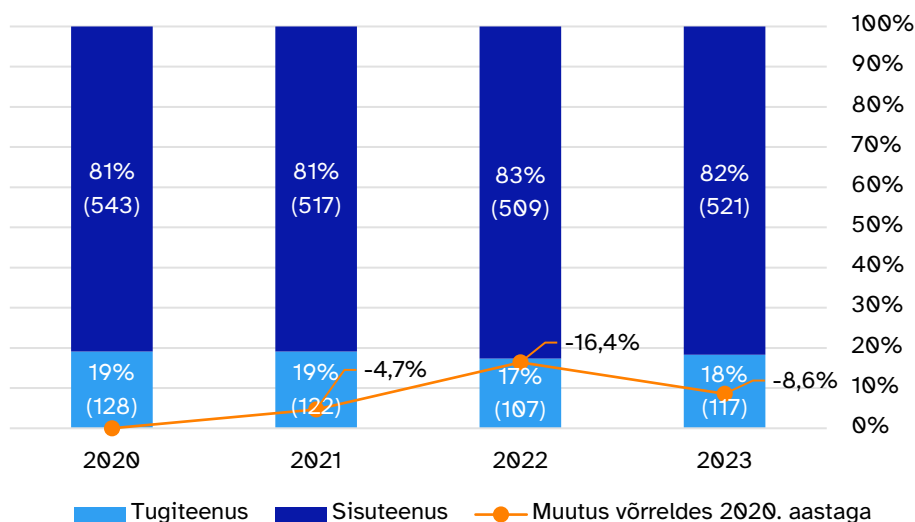
Tugiteenistujate ja juhtide arvu on vähendatud, kokku on hoitud nende tööjõukulusid

29. Transpordiameti loomisel sooviti 10% võrra vähendada tugiteenistujate arvu vabade teenistuskohdade mittetäitmisega ja dubleeritud tugiüksuste juhtide kohtade kaotamisega.

30. 2022. aastal on plaanitud 10% vähenemine saavutatud. Ent kui võrrelda 2023. aasta seisuga 2020. aasta koosseisuga, on tugiteenistujate arv langenud 8,6% (vt auditi iseloomustusest analüüsi kirjeldust). Tugiteenistujate optimaalseks osakaaluks peeti ühendamise eel tehtud analüüsides 10–11%. Tugiteenistujate osakaal oli 2020. aastal 19% ja 2023. aastal 18%.

31. Seega pole tugiteenistujate osakaal kogu isikkoosseisust märkimisväärselt vähenenud (vt joonis 1). Kõige rohkem on vähenenud tugiteenistujate arv finantsjuhtimise ja personalitöö valdkonnas (kokku 14). Samas on IT-, sisekontrolli- ja õigusteenuses teenistujate arv suurenenud kokku kuue võrra.

Joonis 11. Ühendatud ametite ja Transpordiameti tugi- ja sisuteenuse osutajate arv, osakaal 2020–2023 ja tugiteenistujate arvu muutus*



* Isikkoosseisud on 31. detsembri seisuga, arvestusest on välja jäetud pikaajalised puudujad, Eesti Maanteemuuseumi, Riigilaevastikku ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumisse üle läinud teenistujad.

Allikas: Riigikontroll SAP personaliaruande HR001, Riigikontrolli ja Transpordiameti tugiteenistujate määratluse alusel

32. Võrreldes ühendamise kavandamise ajaga on 2023. aasta täiendav tugiteenistujate töömaht kaasa tulnud Riigilaevastiku loomise ja ministeeriumite reorganiseerimisega.

33. Lennunduse ja merenduse valdkonnale on lisandunud uusi püsiva iseloomuga kohustusi. Nende hulgas on näiteks:

- küberjulgeolekualane järelevalve lennundusettevõtete üle;

- rahvusvaheliste sanktsioonide ja järelvalve teemad;
- meretranspordist pärit CO₂ heitkoguste seire- ja aruandlusnõuded, sertifikaatide tunnistused jm rohepöördega seonduv.

34. Samuti on ministeeriumist ametisse tagasi antud infoturbega seotud ülesanded ja järjest suuremat tähelepanu nõuab andmekaitsevaldkond.

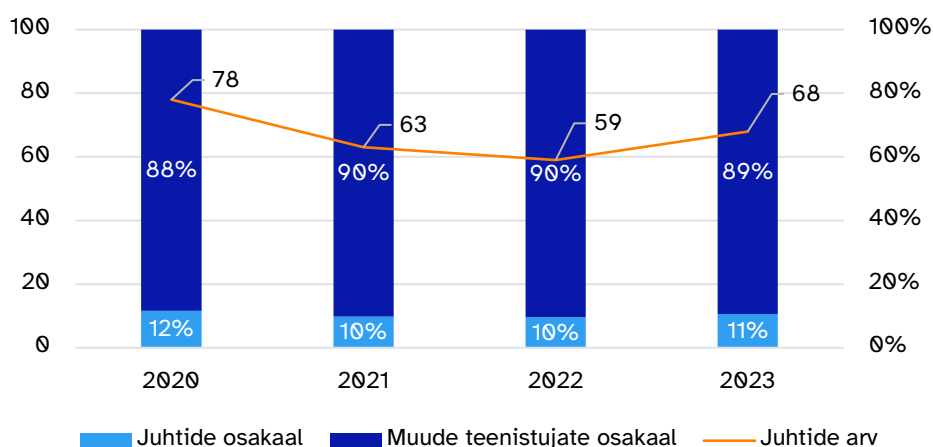
35. Transpordiameti sõnul tähendab põhitegevustele ülesannete lisandumine koormuse kasvu kõigile tugiosakondadele – valdkondade õigusalane teenindamine, IT-süsteemide arendamine, finantsjuhtimine, kommunikatsioon, dokumendihaldus. Ka personalitöös, kus lisaks kutsekvalifikatsiooninõuetele vastavate töötajate värbamisele tuleb tagada koolitused, et säilitada nõuetele vastav tase ja parandada seda.

36. Transpordiameti hinnangul on tulnud ühendamise järel pidevalt tegeleda protsesside tõhustamisega, sh automatiseerimisega, et lisanduvate ülesannetega toime tulla. Kui avaliku sektori tööjõukulud on üldiselt perioodil 2020–2023 kasvanud, on Transpordiameti tugiteenustega seotud tööjõukulud olnud võrreldes 2020. aastaga igal aastal väiksemad. Ajavahemikul 2020–2023 vähenesid tugiteenistujate tööjõukulud 4,4 miljonilt 4,233 miljoni euronile ehk 3,7%.

37. MKMi transpordivaldkonna 2017. aasta analüüsis on optimaalseks struktuuriüksuste juhtide osakaaluks välja toodud 12,5% asutuse teenistujatest.

38. Juhtide osakaal on olnud alla 12,5% nii enne ühendamist kui ka ühendametis ehk see eesmärk oli täidetud juba varem. Võrreldes 2020. aastaga on juhtide arv vähenenud 78-lt kümne võrra (vt joonis 2), sh 5 sisu- ja 5 tugiteenuste juhti.

Joonis 22. Ühendatud ametite ja Transpordiameti juhtide arv ja osakaal perioodil 2020–2023*



* Juhtide eristamiseks on kasutatud SAP BO personaliaruandes „Isikkoosseisud“ veeru „töötaja allgrupp“ väärtusi „Juht“ ja „TLS Juht“; juhtide seast on välja jäetud peadirektor.

Allikas: Riigikontroll SAP BO personaliaruande „Isikkoosseisud“ andmetel

Transpordiametis on vähenenud juhtide arv ja nendega seotud tööjõukulud

Riigikontrolli järelused

39. Ajavahemikul 2020–2023 on Transpordiameti tööjõulukulud kokku tõusnud 21,84 miljonilt eurolt 23,67 miljoni euroni ehk 8,4%, samas juhtide tööjõukulu on vähenenud ca 3,995 miljonilt eurolt ca 3,921 miljoni euroni ehk 1,9%.

40. Transpordiameti tööjõukulu on üldiselt suurenenud, aga tugiteenistujate ja juhtide arvu on vähendatud ning kokku on hoitud nende tööjõukulusid. Samas ei olnud kokkuhoid kuni 2023. aastani märkimisväärne. Tugiteenistujatelt on kokku hoitud ca 0,167 miljonit eurot, aga eesmärk on olnud 1,4 miljonit (ilma ajalise piirtluseta). Üldised tööjõukulud on kasvanud 1,831 miljonit eurot kolme aastaga, aga eesmärk oli viie aastaga kokku hoida 1,5–2 miljonit eurot.

41. Juhtide, sh tugiteenuste juhtide arv on vähenenud ning nende osakaal on jätkuvalt optimaalsel tasemel. Tugiteenistujate osakaal kogu isikkoosseisust on küll vähenenud, aga pole saavutanud optimaalset taset. Tugiteenistujate arvu oodatud määral vähendamine on küll saavutatud 2022. aastal, kuid 2023. aastal on lisandunud ametile ülesandeid ning tugiteenistujate arv on jälle kasvanud. Tugiteenistujate arvu vähendamist pärsivad ametile ühendamise järel lisandunud ülesanded. Riigikontrolli arvates tuleks tugiteenistujate arvu vähendamise eesmärk uute ülesannete lisandumise vaates üle vaadata.

Uute infosüsteemide kasutusele võtt ja dubleerivate ühildamine on veel pooleli

42. Ametite ühendamist ette valmistades hinnati IT-süsteemide ühildamise potentsiaali ja leiti, et e-lahendusi on võimalik laialdasemalt kasutusele võtta ning olemasolevaid süsteeme ühildada. Näiteks saaks järelevalve infosüsteemide arvu vähendada, koondades need kesksesse süsteemidesse. Infosüsteemide loetelu tõi välja, et kõik kolm asutust kogusid ja töötlesid andmeid taristu, liikluse, sõidukite ning nende juhtimisõiguse kohta, mis viitab võimalusele koondada nende andmete kogumine ja töötlemine ühte.

43. Riigikontroll selgitas välja, milliseid infosüsteeme kolmes asutuses 2020. aasta seisuga ja Transpordiametis 2023. aasta seisuga kasutati, et teha kindlaks, kas ja milliste infosüsteemide arv on pärast ametite ühendamist vähenenud, s.t sarnaste teenuste jaoks – näiteks järelevalve, intsidentidest teavitamine – on kolme asemel kasutusele võetud üks.

44. Kolmes ametis kasutusel olnud tugiteenuseid toetavad infosüsteemid, nagu näiteks dokumendihaldussüsteemid, välis- ja siseveebid, kaardirakendused, on ühildatud. Põhiteenuseid toetavate infosüsteemide arv vähenenud ei ole. Merenduses ja lennunduses on jäänud infosüsteemide arv samaks ning maanteevaldkonnas on lisandunud kaks infosüsteemi.

Riigikontrolli järelused

45. Põhiteenuste osutamist toetavate infosüsteemide (näiteks järelevalve) ühildamine on veel ideetasandil ja kliendiportaalide ühildamine ootab rahastamisotsust (2023 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile esitatud taotlus), loobunud on lennu-, mere- ja maanteeõnnetuste ja intsidentide haldamisest ühtses infosüsteemis.

46. Transpordiameti selgituse kohaselt olid IT-arendused vahepeal n-ö laualt maas, kuigi eelarves oli nendeks raha planeeritud, sest esimesed kaks aastat läks suur töömaht võrgutaristu ühtlustamise peale. 2023. aastal on Transpordiamet panustanud IT-võimekuse taastamisse, muu hulgas on tööle võetud uus IT-juht ja uus IT-süsteemihalduse osakonna juht.

47. Infosüsteemide dubleerimist on vähendatud tugiteenuste osutamise puhul, põhiteenustes pole Transpordiamet infosüsteemide ühildamise ideid veel suutnud realiseerida, sest esimestel tegutsemisaastatel on prioriteediks olnud võrgutaristu ühtlustamine, mis on osutunud oodatust keerulisemaks. Praegu on ettevalmistamisel mitmed põhiteenustega seotud IT-arendused.

Hoonete optimeerimise potentsiaal pole veel realiseerunud, sõidukite arv ja kulud on vähenenud

48. Transpordiameti ühendamisega hoonete optimeerimise eesmärk planeeriti saavutada ennekõike ühtsete korrashoiu- ja halduslepingute kaudu, aga võimaluse korral ka büroohoonete arvu vähendades.

49. Riigi kinnisvarapoliitika põhimõtete järgi aitab büroohoonete pinnakasutuse tõhususe näitaja tuvastada ala- ja ülekasutuses olevat kinnisvara. Selle alusel on võimalik planeerida pinnakasutuse muutmist, leida ja rakendada riskasutusvõimalusi valitsemisalas ning valitsemisalade vahel. Iga optimeeritud ruutmeeter tähendab majandamiskulude ning investeeringute kokkuhoidu.

50. Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise 16.09.2021. aasta otsusega on pandud ministeeriumidele ülesandeks optimeerida büroohoonete kasutamist järgmisel neljal aastal keskmiselt 5% aastas, võttes sihttasemeks 15–18 m² täiskohaga töötaja kohta ja arvestades iga üksiku büroohoone tehnilisi ja funktsionaalseid piiranguid.

51. Riigikontroll uuris, kas kolme ameti ühendamise järel on Transpordiameti hoonete optimeerimiseks planeeritud tegevused tehtud, sh järgitud kehtivat büroopindade kasutamise tõhususe näitaja sihttasest.

52. Transpordiameti kasutuses olevate büroohoonete arv on vähenenud 2023. aastaks 26 hoonelt 23 hooneni.

53. Transpordiameti sõnul ei ole amet seni pidanud hoonete optimeerimisel vajalikuks arvestada pinnakasutuse tõhususega, sest

Teadmiseks, et

Rahandusministeeriumil on koostamisel bürookeskkonna planeerimise põhimõtted, millega soovitatakse büroopindade kavandamisel arvestada oluliselt ambitsioonikama sihttasemega.

Allikas: Rahandusministeerium

Transpordiameti büroo- otstarbega hoonete arv on vähenenud

Kinnisvara juhtimiskava – valitsemisala kinnisvara planeerimise dokument, milles kajastatakse hoonete seisukord ja vajadustele vastavus.

Allikas: riigi kinnisvarapoliitika põhimõtted 2021

Teadmiseks, et

Tallinnas ühte majja kolimist hakati plaanima Transpordiameti sõnul juba 2021. aastal, seda eeldati juba ühendamise ettevalmistamisel.

Juhul kui ühismaja projekt realiseerub, saaks loobuda kõigist Sael ja Tallinnas ameti kasutuses olevatest hoonetest ja rendipindadest.

Riigi Kinnisvara ASi hinnangul ei ole reaalne, et praegu alles planeerimisfaasis ühismaja saab valmis selleks ajaks, kui Transpordiameti üürilepingud Tallinnas aadressil Lõõtsa 5 (2026) ja Sael Uusaru 5a (2027) lõppevad.

Allikas: Riigikontrollile auditi käigus Transpordiameti edastatud info

Hoonete arvu edasiseks vähendamiseks on potentsiaali

Transpordiameti bürood koos teenindussaalide ja kliendiootealadega on suured ning nendes hoonetes ei ole mõeldav rakendada sama ruutmeetrimäära kui tavalisele ilma teenindussaalideta büroohoonele.

54. Ka Riigikontroll jättis auditis pinnakasutuse tõhususe arvutuse tegemata, kuna Transpordiameti büroohonetes täistööajale taandatud töötajate arvu, teenindussaalide ja büroopindade suuruse kohta esitatud andmed olid vastuolulised. Andmed erinesid ministeeriumi [kinnisvara juhtimiskavas](#) kajastatud andmetest ning ei olnud selge, mis kriteeriumidest lähtuvalt on Transpordiamet büroopinna ehk büroofunktsiooniga netopinna (kabinetid ja selle teenindamiseks puhkenurk, nõupidamiste ruum, koridorid) mõistet sisustanud. Näiteks esitleti büroopinnana hoone suletud netopinna (sh riigimajade, kus on ka teisi hoone kasutajaid) andmeid, mis omakorda ei läinud kokku ehitisregistri andmetega hoone kohta.

55. Rahandusministeeriumi ühisosakonna⁶ sõnul on büroopindade tõlgendamisel siiani palju vabadust ja see loob võimaluse, et üht hoonet analüüsides saadakse erinevaid tulemusi.

56. Transpordiameti sõnul ei ole enamikus nende hoonetes võimalik lähtuda pinnakasutuse sihttasemest. Sihttasemega vastavus on võimalik saavutada, kui ehitada uus tänapäevane hoone või üürida sobiv büroopind turult. Selliselt aga kasvaksid kulud ning osas asukohtades ei ole rentimine võimalik turul pakutava kinnisvara piiratuse tõttu.

57. Transpordiameti hinnangul saaks vähemalt kolme kuni nelja regionaalse büroo ülalpidamisest loobuda ja teenistujad ümber kolida, sest kliendid eelistavad e-teeninduse võimalust järjest enam ning klientide arv büroodes on vähenenud.

58. Näiteks oli Transpordiametil plaanis loobuda Põlvamaal asuvast teenindusbüroost, kus klientide arv on perioodil 2020–2023 langenud 4506-lt 3293-ni ehk 27% (vt täpsemalt teiste büroohonete kohta lisa C). Hoone sulgemise plaan pole aga ameti sõnul realiseerunud kohaliku kogukonna tugeva vastasseisu ning poliitilise toetuse puudumise tõttu.

59. Lisaks sellele, et regionaalsetest teenindusbüroodest loobumiseks ei ole poliitilist toetust tõi Transpordiamet välja, et hoonete optimeerimist takistavad ka rendilepingute lõpetamise ebasoodsad tingimused, riigimajade arhitektuur ja ruumipaigutus ameti vajadusi ei rahulda ning Tallinna ühishoone projekt ei ole realiseerunud.

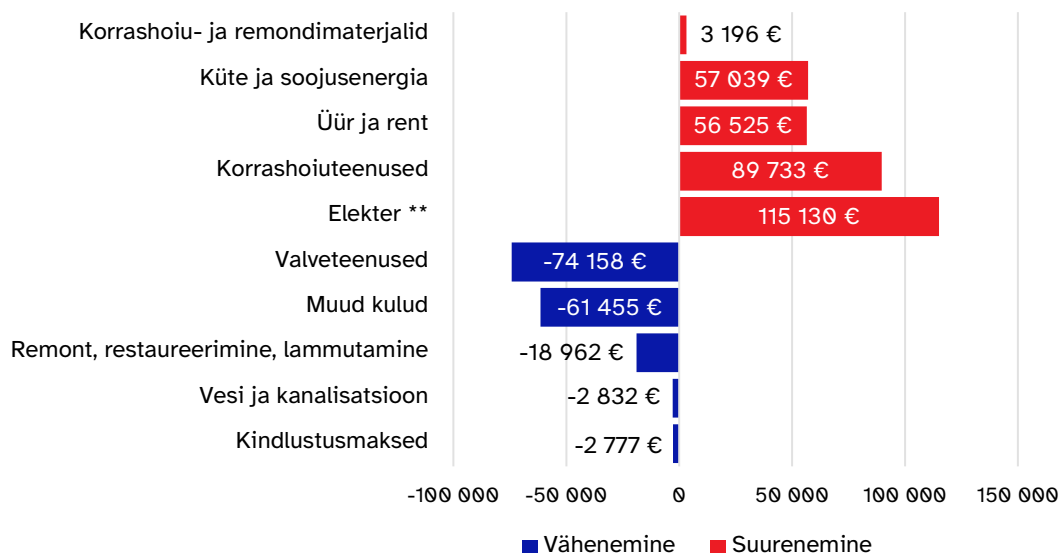
⁶ Rahandusministeerium ja Kliimaministeerium on 2023. aastal sõlminud kootöökokkuleppe, mille alusel täidab Rahandusministeeriumi koosseisus olev ühisosakond teatud tugifunktsioone, sh koostab ja täiendab valitsemisala kinnisvara juhtimiskavasid.

Hoonete kulude edasiseks vähendamiseks on potentsiaali

60. Hoonete majandamiskulude kokkuhoiu pole saavutatud, kulud on ilma tarbijahinna muutuseta tõusnud 1,417 miljonilt eurolt 1,584 miljonini (koos tarbijahinna indeksi muutusega 1,745 miljonini) ehk 11,8%.

61. Hoonete majandamisel on võrreldes 2020. aastaga suurenenud korrashoiuteenuste, üüri ja rendi, elektri, küte ja soojusenergia kulud (vt joonis 3).

Joonis 3. Hoonete majandamiskulude muutused 2020 versus 2023*



* 2020. ja 2023. a andmed on viidud võrreldavale alusele, kasutades auditi iseloomustuses toodud tabelis 3 olevaid hinnakorrektsioone.

** Peale üldise hinnatõusu on Transpordiameti elektrikulu suurenenud märkimisväärselt ka seetõttu, et osas hoonetes kasutatakse elektrikütet (nt Valge tn 4, Tallinn), sest puudub võimalus liituda tsentraalsete kütelahendustega.

Allikas: Riigikontroll SAP BO finantsaruande „Tekkepõhised detailsed tehingud“ andmete alusel

62. Kulude kokkuhoiu ja büroopindade optimeerimise eesmärgil on Transpordiamet ühtlustanud korrashoiu- ja halduslepinguid ning läinud üle ühtsetele teenuse pakkujatele. 2023. aastaks on kolitud inimesi kokku nii Tallinnas, Haapsalus kui ka Kuressaares.

Maismaasõidukite arvu ja majandamiskulusid on optimeeritud

63. Maismaasõidukite arvu suurenemise või vähenemise potentsiaali ega kulude kokkuhoiu kohta transpordiametites eelanalüüsi ei tehtud, sest sõidukite vähendamine sõltus eelkõige tuleviku hoonete ja administratiivüksuste paiknemisest. Säästu oodati ühtsetest hangetest ja halduslepingutest ning ühtse sõidupäevikute ja broneerimissüsteemi rakendamisest.

64. Selleks, et hinnata, kas Transpordiamet on maismaasõidukitega seotud raha kasutanud säästlikult, analüüsis Riigikontroll sõidukite arvu muutust ning sõidukite kasutamise eesmärgipärasuse üle tehtavat järelevalvet.

65. Selgus, et sõidukeid, millega seoses on 2023. aastal tehtud kulusid, on võrreldes 2020. aastaga 36 võrra ehk 15% vähem. Transpordiametil on kehtestatud sõidukite kasutamise kord ning selleks, et veenduda iga sõidu põhjendatuses, on kasutusel GPS-seadmed.

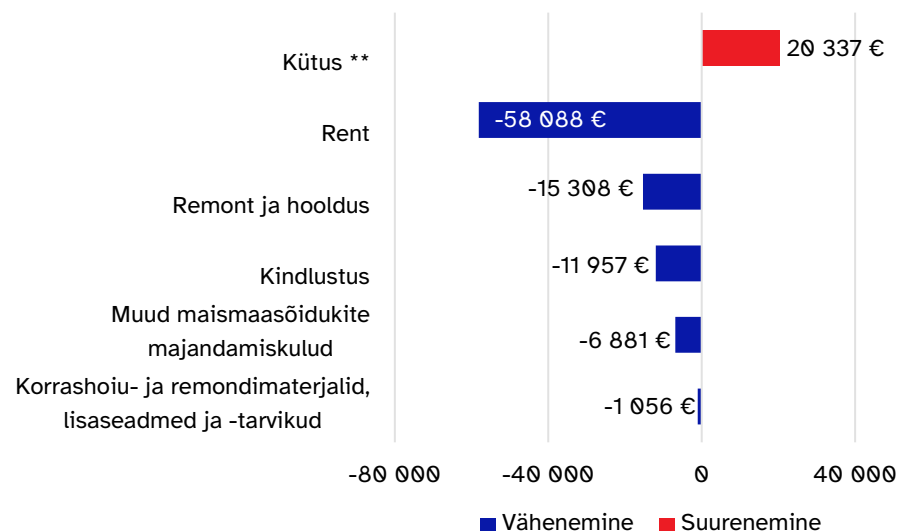
66. Transpordiameti sõnul analüüsitakse regulaarselt sõidukipargi kasutust ning välja on töötatud aruandlus, mille alusel tehakse ettepanekuid sõidukite ristkasutamiseks või ka vähendamiseks. Vaadatakse iga sõiduki läbisõitu, kasutamise intensiivsuse ja tööpäevade suhet ning sõiduki ristkasutamist.

67. Transpordiamet on teinud ühtseid maismaasõidukite hankeid ja läinud üle ühtsetele halduslepingutele pärast liisinglepingute lõppemist. Ühtsele sõidupäevikute ja broneerimissüsteemile üleminek toimus 2021. aastal.

68. Ajavahemikul 2020–2023 vähenesid maismaasõidukitega seotud kulud ca 0,835 miljonilt eurolt ca 0,762 miljoni euroni ehk 8,7%, kui arvestada maha tarbijahinna muutuse mõju (tarbijahinna muutust arvestamata on kulu tõusnud ca 0,839 miljonini).

69. Sõidukite majandamisel on 2020. aastaga võrreldes suurenenud 2023. aastal kütusekulu (vt joonis 4) ning kõige enam vähenenud sõidukite rendikulu.

Joonis 44. Maismaasõidukite majandamiskulude muutused aastal 2020 versus 2023*



* 2020. ja 2023. a andmed on viidud võrreldavale alusele, kasutades auditi iseloomustuse tabelis 3 olevaid hinnakorrektsioone.

** Kuigi sõidukite arv on vähenenud, on kütusele kulunud summa suurenenud. Seda selgitab 2020. aastaga võrreldes märkimisväärselt kallim kütuse hind. Euroopa Liidu kütusehinda jälgiva EU Weekly Oil Bulletin andmetel on keskmiselt 1000 liitri kohta bensiini 95 hind tõusnud 70%.

Allikas: Riigikontroll SAP BO finantsaruande „Tekkepõhised detailsed tehingud“ andmete alusel

Riigikontrolli järelused

70. Riigikontrolli analüüsist selgus, et transpordiametite ühendamise tulemusel on maismaasõidukite arvu ja majandamiskulusid vähendatud. Sõidukite arvu ulatuslikumat vähenemist või suuremat riskasutust pärsib pooleliolev inimeste kolimine ühte majja kokku nii Tallinnas kui ka regioonides.

71. Hoonete majandamiskuludelt kokkuhoidu veel ei ole olnud. Transpordiamet on büroohooneid küll vähendanud, aga nendega seotud kulud on tõusnud ning Transpordiamet ei lähtu parimaks praktikaks peetud sihttasemest büroopindade optimeerimisel. Isegi, kui kõigis asukohtades ei ole jõukohane pinnakasutuse tõhususe näitajast lähtuda, sest olemasoleva kinnisvara ruumiplaneeringut ei ole võimalik alati sobivaks kohandada ja kinnisvaraturul pakutavad hooned ei vasta asutuse vajadusele, tuleks Transpordiametil pinnakasutuse tõhusust koostöös ministeeriumiga proovida parandada.

72. Riigikontrolli soovitus taristuministrile: kontrollida, et valitsemisala kinnisvara juhtimiskavas kirjeldatud andmed Transpordiametile volitatud vara kohta on õiged.

Taristuminstri vastus: valitsemisala kinnisvara juhtimiskavas Transpordiametile volitatud vara kohta kirjeldatud andmete õigsuse kontrolli teostame koostöös Rahandusministeeriumi ühisosakonnaga 2025. a I kvartalis.

73. Riigikontrolli soovitus Transpordiameti peadirektorile: selleks, et vähendada kinnisvara kulusid ja kasutada büroopinda tõhusamalt, analüüsida kinnisvara ja teha ministrile ettepanekud ameti büroohonete (sh büroopindade) vähendamise kohta.

Transpordiameti peadirektori vastus: Transpordiameti loomisega loodeti hoonete optimeerimise eesmärk saavutada ennekõike ühtsete korrashoiu- ja halduslepingute kaudu, aga võimaluse korral ka büroohonete arvu vähendades. Ühtsetele korrashoiu- ja halduslepingutele ülemineku eesmärk on täidetud. Kõikides Transpordiameti hoonetes osutatakse vastavaid teenuseid ühtsete põhimõtete järgi, lähtudes riigivara heaperemehelikust kasutamisest ja selle säilimise tagamisest.

Büroohonete vähendamise eesmärk on osutunud väljakutseid pakkuvaks ülesandeks. Kinnisvara üle-eestilise analüüsiga alustasime aastal 2021. Kiired lahendused, kus saime ära anda rendipinnad ning kolida ühte hoonesse, realiseerisime aastatel 2021–2022. Edasist hoonete optimeerimist on takistanud Teie poolt aruandes välja toodud asjaolud.

Tulemaks toime eelarveliste vahendite nappusega ja võttes arvesse riigis parimaks praktikaks peetud optimaalset pinnakasutust, on Transpordiametil kavas esitada ministrile hoonete optimeerimise

ettepanek hiljemalt augustis 2025. Tegevuskava põhipunktid ettepaneku koostamiseks on järgmised:

- Analüüsida kinnisvara tervikpilti vastavalt hetkeseisule, võttes arvesse nii klienditeeninduslikud kui ka majanduslikud aspektid. Näiteks büroo külastatavus, hoone kommunaalkulud, lähiaastate investeerimisvajadus ja võimalused hoone energiatõhususe tõstmiseks majanduslikult mõistlike lahenduste kaudu.
- Teha uute lahenduste alternatiivide analüüs – erinevate lahendusvariantide kirjeldamine ja analüüs, optimaalseima lahendusvariandi valimine juhtkonna poolt.
- Koostada ministrile ettepanek Transpordiameti teenuste osutamiseks vähemates hoonetes, kuid säilitades teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi.

Otsene avalik teenus – teenus, mida osutatakse kodanikule või ettevõtjale tema tahtel ja mis tahes suhtluskanalis, et võimaldada isikul täita kohustust või kasutada õigust, mis tuleb seadusest.

Otsene avalik teenus on näiteks mootorsõiduki juhtimisõiguse andmise teenus (vt veel lisa D).

Allikas: Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, § 2 lg 2

Teadmiseks, et

avalikus sektoris osutatavate otseste avalike teenuste kvaliteeti mõõdetakse järgmiste näitajatega:

- teenuse kasutajate rahulolu,
- teenuse osutamise arv.

Need näitajad peab esitama asutus igal aastal MKMile ja need on vähim, mille põhjal seirata teenuste kvaliteeti. Nende näitajate esitamise kohustusega ei välistata, et asutused võivad lisaks kehtestada ka muid oma teenuste kvaliteeti iseloomustavaid näitajaid.

Allikas: MKMi juhised „Otseste avalike teenuste kvaliteedi näitajate arvutamiseks ja kesksesse loetelusse esitamiseks“ (2023, versioon 3.0)

Transpordiamet pole suutnud hinnata ühendameti loomise mõju avalike teenuste kvaliteedile

74. Riigireformi läbiviimise üks eesmärk on parandada ühinenud ametite **otseste avalike teenuste** kvaliteeti. Nii oli ka Transpordiameti loomise oluline ajend pakkuda transpordivaldkonna asutuste avalikke teenuseid senisest paremini. See mõjutaks positiivselt teenuseid kasutavate klientide rahulolu.

75. Riigikontroll uuris, kas ja kuidas on Transpordiamet perioodil 2021–2023 oma otseste avalike teenuste kvaliteeti hinnanud ning kuidas on amet neid hindamistulemusi kasutanud, et teenuste kvaliteeti säilitada ja parendada. Detailsemalt vaatas Riigikontroll avalike teenuste kvaliteeditasemete hindamist Transpordiameti kuue teenuse puhul (vt lisa D).

Transpordiamet on hakanud hindama kõigi avalike teenuste kvaliteeti alles aastast 2022

76. Ametite ühinemisprotsessi käigus ei määratud Transpordiameti otseste avalike teenuste kvaliteedi mõõtmiseks kvaliteedinäitajaid ega seatud kriteeriume, mille alusel hinnata, kas teenused on muutunud kvaliteetsemaks või mitte. Ka Transpordiamet ise ei kehtestanud 2021. aastal oma teenuste kvaliteedi hindamiseks baastasemeid.

77. Transpordiameti andmetel⁷ mõõtsid 2020. aastal ühinenud asutused – Maanteeamet, Veeteede Amet ja Lennuamet – oma otseste avalike teenuste kvaliteedinäitajaid. Transpordiamet oma teenuste

⁷ Transpordiameti saadetud andmete alusel mõõdeti 2020. aastal ühinenud ametites 145st osutatud otsesest avalikust teenusest menetlusaega 42 teenuse, kliendi rahulolu

kvaliteedinäitajaid aga nendega võrrelnud pole, sest varasemate mõõtmiste puhul oli ebaselge, mida ja kuidas täpsemalt mõõdeti.

78. Transpordiametis on otseste avalike teenuste kvaliteedi hindamiseks kasutusel kaks näitajat – klientide rahulolu ja teenuse osutamise arv. Neile lisaks teisi näitajaid Transpordiamet oma avalike teenuste kvaliteedi hindamiseks seadnud pole, sest ameti hinnangul on need riigi tasandil kehtestatud kaks näitajat olnud seni teenuste kvaliteedi hindamiseks piisavad.⁸

Teadmiseks, et

asutuste üleselt korraldab otseste avalike teenuste arendamist MKM, kelle ülesandeks on muu hulgas kavandada teenuste arengu põhisuunad ja arengut toetavad tegevused, anda nende rakendamiseks juhiseid ja soovitusi ning jälgida kavandatud tegevuste elluviimist ja juhiste rakendamist.

Allikas: Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabevalduse alused“, § 5

79. Transpordiameti saadetud andmed näitasid, et neid kahte näitajat 2021. aastal siiski kõigi teenuste puhul eraldi veel ei mõõdetud. Klientide rahulolu tuvastamiseks saatis Transpordiamet küll välja küsitlusankeete⁹, kuid nende alusel said kliendid anda koondhinnangu vaid erinevate teenuste peale kokku. Kui merendusvaldkonnas mõõdeti 2021. aastal teenustega rahulolu vähemalt osakondade kaupa, siis lennundusvaldkonna teenuste kohta ei kogutud klientide tagasisidet üldse.

80. Transpordiameti väitel ei tehtud seda põhjusel, et asutuses toimusid 2021. aastal mitmed personaliga seotud muudatused ning kogu esimene tegutsemisaasta kulus oma avalikest teenustest ülevaate koostamiseks. Lisaks sulges MKM riigiteenuste portaali, kuhu seni oli kogutud infot kvaliteedinäitajate kohta, ning Transpordiametile polnud selge, milliseid näitajaid on riigil kavas edaspidi hakata keskselt koondama.

81. Riigikontroll leiab siiski, et asjaolu, et MKM asus ühtset otseste avalike teenuste kvaliteedi mõõtmise loogikat muutma, ei mõjuta seda, kas ja kuidas Transpordiamet ise mõõdab oma teenuste kvaliteeti. MKM kogub teenuste kohta minimaalseid näitajaid, et võrrelda teenuseid kõikide asutuste vahel. See aga ei takista kuidagi asutusel hinnata lisaks teenuseid iseloomustavad teisi näitajaid.

82. Nii 2022. kui ka 2023. aasta otseste avalike teenuste kvaliteedi mõõtmistulemusi analüüsides selgus, et kliendirahulolu andmed puudusid peaaegu poolte teenuste kohta (43% teenustest mõlemal aastal), sest Transpordiamet kas ei mõõtnud teenusega rahulolu üldse või teenuse kasutajad ei andnud rahuloluküsitlusele tagasisidet.

43 teenuse ja teenuse mahtu ehk teenuse osutamise kordade arvu 141 teenuse puhul. 2020. aasta mõõtmistulemused puudusid 4 otseste avaliku teenuse puhul.

⁸ Transpordiameti selgitusel võivad teenusejuhid oma algatusel mõõta lisaks erinevaid näitajaid juhul, kui nad peavad seda vajalikuks, kuid keskselt seda tegevust Transpordiametis ei otsustata ega koordineerita. Näiteks kogutakse statistikat liiklus- ja laevaõnnetuste ning nendes hukkunute ja vigastatute kohta, sõidukite ja tehnoloogiate kohta.

⁹ Transpordiameti andmetel saadeti 2021. aastal klientidele 611 232 küsimustikku, millele oli vastajaid kokku 115 456. Neist rahuloleva hinnangu andjaid oli 84 027, neutraalse hinnangu andjaid 12 336 ja negatiivse hinnangu andjaid 19 093.

Paljude teenuste kohta kvaliteedi mõõtmise tulemused puuduvad

Teadmiseks, et

kliendi rahulolu, kasutaja-kogemuse ja lojaalsuse taseme hindamisel kasutatakse NPS (Net Promoter Score) meetodikaga arvutatud soovitusindeksit. Selle määramiseks hinnatakse etteantud skaalal kasutajatelt oma kogemuse kohta antud tagasisidet.

Soovitusindeks NPS = soovitajate % - mittesoovitajate %.

Allikas: MKMi juhis „Otseste avalike teenuste kvaliteedinäitajate arvutamiseks ja kesksesse loetelusse esitamiseks“ (2023, versioon 3.0)

Teadmiseks, et

2022. aastal osutati Transpordiametis 108 ja 2023. aastal 106 otsest avalikku teenust.

Alla 100 korra osutati 2022. aastal 66 ja 2023. aastal 59 otsest avalikku teenust.

2022. ja 2023. aastal oli 17 otseste avaliku teenuse puhul kliendi rahulolu 100%, mis tähendab, et rahuloluküsitlusele vastanud kliendid olid nende teenuste osutamisega täiesti rahul.

Alla 100% oli see näitaja 2022. aastal 41 ja 2023. aastal 39 avaliku teenuse puhul.

Allikas: Transpordiameti ja teenuste keskse kataloogi andmed 2022–2023

Transpordiamet ei tea, kui palju kulub aega avalike teenuste osutamisele

83. Transpordiameti otsesteid avalikke teenuseid, mille puhul on kliendi rahulolu mõõdetud nii 2022. kui ka 2023. aastal, oli kokku 42. See tähendab, et klientide rahulolu põhjal sai kvaliteedi muutust aastate kaupa võrrelda vähem kui poolte teenuste puhul.

84. Transpordiameti sõnul ei ole seni kliendi rahulolu kõikide teenuste puhul mõõdetud, sest pole üheselt selge, kellele ja mis ajahetkel tuleks klienditagasiside ankeet saata. Hetkel tegeletakse sellega, et 2024. aasta lõpuks oleksid kõik Transpordiameti otsesed avalikud teenused kliendi tagasisideküsitlusega kaetud.

85. Üheks kliendi rahulolu andmete puudumise põhjuseks võib pidada ka väikest teenuse osutamise arvu. MKMi juhise¹⁰ järgi pole järelduste tegemiseks aastas alla 100 kasutajaga teenuste puhul liiga väikse valimi tõttu mõistlik rahulolu vahetult pärast klientiga toimunud kontakti küsida ja selliste teenustega rahulolu mõõtmiseks tuleks arvnäitajatele eelistada kvalitatiivset uuringut. Transpordiameti sõnul ta seda teinud pole, sest ei näe, mil viisil peaks neid uuringuid tegema ja millist lisaväärtust sellised uuringud annavad.

86. Riigikontrolli analüüsi alusel oli 2022. aastal Transpordiametis osutatud otseste avalike teenuste keskmiseks rahulolunäitajaks 71,6% ja 2023. aastal 72,4%, mis jääb alla heale kliendi rahulolu tulemusele¹¹. 2023. aastal oli osutatud teenustega rahulolu võrreldes 2022. aastaga kasvanud 24 ja langenud 8 osutatud avaliku teenuse puhul.¹²

87. Transpordiamet on mõõtnud ka otseste avalike teenuste osutamise arve ja teinud seda erinevate teenusekanalite lõikes.¹³ Samuti on Transpordiamet hinnanud e-kanalites osutatavate e-teenuste osakaalu kogu teenuse osutamise mahust¹⁴. Kuigi e-teeninduse kaudu pakutavad teenused moodustavad Transpordiameti sõnul suurema osa nende kliendibaasist¹⁵, pole kõigi teenuste puhul sellist infot 2021. aasta kohta siiski kogutud.

88. Ametite ühendamisel nähti klientide jaoks mugavamate ja kiiremini kättesaadavamate avalike teenuste osutamise ühe võimalusena klientide halduskoormuse vähendamist.

¹⁰ MKMi juhis „Otseste avalike teenuste kvaliteedinäitajate arvutamiseks ja kesksesse loetelusse esitamiseks“ (2023, versioon 3.0).

¹¹ Kliendi rahulolu hea tulemus jääb tavaliselt vahemikku 75–85%. – Kuidas mõõta klientide rahulolu: 6 sammu ja peamised näitajad. Ranktrackeri veebileht, 2024.

¹² Andmed on toodud osutatud teenuste kohta, mille rahulolu mõõdiku näitajad olid Transpordiametil ja teenuste keskses kataloogis 2022. ja 2023. aasta kohta olemas.

¹³ Füüsiliselt osutatud teenuste arv teenindusbüroodes, digitaalselt osutatud e-teenuste arv e-teeninduses ja dokumendihaldussüsteemi kaudu osutatud teenuste arv.

¹⁴ Transpordiamet on alates 2024. aastast võtnud klientide kiirema teenindamise tagamise eesmärgil fookusesse vähendada otseste avalike teenuste osutamisel kliendi kulutatud aega läbi kiiremate e-teenuste osakaalu tõusu. Transpordiameti strateegia 2024–2027.

¹⁵ Transpordiameti andmetel tehakse näiteks 89% sõidukite vahetustest e-teeninduses.

89. Nii haldusmenetluse seaduse¹⁶ kui ka MKMi 2023. aasta juhise¹⁷ järgi peavad asutused selleks, et teenuste osutamisega ei kaasneks klientidele ebamõistlikult suurt ajakulu, jälgima, et teenuseid suudetakse pakkuda ettenähtud tähtaegade piires.

Menetlusaeg – teenuse pakkumisega kaasnenud kogu ajakulu kasutajale päevades.

Menetlusajaks loetakse ajavahemikku avalduse esitamisest kuni kasutajale toimingu või menetluse tulemuse (näiteks dokument, luba vm toimingu tulemus) väljastamiseni ja seda arvutatakse menetluste aja kogusummana iga teenusekanali kohta.

Allikas: MKMi juhis „Otseste avalike teenuste kvaliteedinäitajate esitamise juhis“ (2020, versioon 2.0)

90. Kuigi ühinenud ametites oli teenuste hindamiseks mõõdikuna kasutusel ka teenuse **menetlusaeg**, siis perioodil 2021–2023 pole Transpordiamet otseste avalike teenuste osutamisele kulunud aega mõõtnud. Samuti ei ole Transpordiamet oma avalike teenuste pakkumisel ettenähtud tähtaegadest kinnipidamist hinnanud.

91. Ka Transpordiameti seatud varasemat sihti – vähendada klientide ajakulu teenuste kasutamisel 50% võrra¹⁸ – pole ellu rakendatud, sest Transpordiameti sõnul jäi teenuste kasutamisel klientide ajakulu kaardistamine erinevatel põhjustel pooleli.

92. Transpordiameti sõnul on teenuste osutamiseks kuluv aeg väga varieeruv, mistõttu pole menetlusaegade mõõtmine mõistlik. Menetlusaja keskmine näitaja teenuste arendamiseks kasulikku infot Transpordiameti hinnangul ei anna. Avalike teenuste pakkumine ettenähtud aja jooksul olnud teenuse- ja osakonnajuhtide vastutada ning vajadusel nad jälgivad seda, kuid tähtaegadest kinnipidamist asutuse üleselt jälgitud ega koordineeritud pole. Transpordiameti sõnul pole menetlusaega mõõdetud ka seetõttu, et MKM seda praegu kohustusliku kvaliteedimõõdikuna ei nõua.

93. Ühe erandina on Transpordiametis mõõdetud mootorsõidukite juhtimisõiguse teenuse osutamisel sõidueksamite järjekordade pikkust, et eksamite ooteaega vähendada, mis 2023. aasta lõpuks ka saavutati. Teiste teenuste puhul ei ole Transpordiametil ülevaadet, kas avalike teenuste osutamise kvaliteet on menetlusaegade pikkuse osas perioodil 2021–2023 muutunud paremuse suunas või mitte.

94. Avalike teenuste kasutajate tagasiside ei peaks olema asutusele lihtsalt teadmiseks, vaid seda arvestades tuleb teenust järjepidevalt parendada, sest teenuste kasutajad peavad tundma, et nende arvamustest ja ettepanekutest on ka tegelikult kasu teenuste kvaliteedi tõstmisel.

**Avalike teenuste kvaliteedi mõõtmis-
tulemusi teenuste
parendamiseks
kasutatud pole**

¹⁶ Haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2 ja 4 järgi saab halduskoormust lugeda optimaalseks, kui teenuse osutamisega seotud menetlustoiming(ud) viiakse läbi eesmärgipäraselt, efektiivselt ja ettenähtud tähtaja jooksul, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides isikutele üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi.

¹⁷ Teenuse osutamise tähtaeg on määratud kas teenuse osutamist reguleerivas õigusaktis või määrab selle teenust osutav asutus. Viimasel juhul tuleb asutusel määrata tähtaeg, mille jooksul suudetakse teenust kindlasti osutada. Asutus peab püüdma teenust pakkuda enne tähtaja saabumist, kuid mitte hiljem, sest tähtaja pikendamist ei peeta heaks tavaks, eeskätt kui see tuleneb asutuse töökorraldusest. MKMi 2023. aasta juhis „Otseste avalike teenuste kvaliteedinäitajate arvutamiseks ja kesksesse loetelusse esitamiseks“ (versioon 3.0).

¹⁸ 2023. aastal koostatud riigireformi seniste tegevuste ja riigivalitsemise tulevikusuundade analüüs (lk 38).

Teadmiseks, et

lisaks olemasolevale klientide tagasiside kogumise ja parendusprotsessi korrale kehtestas Transpordiamet 2024. aasta juunis korra, milles on muuhulgas kirja pandud klientide tagasisidest tulenevate ettepanekute registreerimis- ja ülevaatamisprotsesside läbiviimise kirjeldused.

Allikas: Transpordiameti parendusettepanekute kord.

Riigikontrolli järeldused

95. Kuigi Transpordiamet võttis avalike teenuste parendustegevuste juurutamiseks 2023. aastal kasutusele klientide tagasiside kogumise ja parendusprotsessi korra¹⁹, mille järgi tuleks klientidelt saadavat tagasisidet analüüsida ja koostada tegevuskava teenuste parendusettepanekute elluviimiseks, ei olnud Transpordiametil ühtegi sellist tegevuskava ette näidata.

96. Transpordiameti sõnul on teenusejuhid ise otsustanud, kuidas nad korras ettenähtud ülesandeid täidavad ja teenustega rahulolematuse põhjuste väljaselgitamine ning rahulolu parendamiseks vajalike tegevuste elluviimine pole olnud seni ameti üleselt juhitud. Transpordiamet möönis, et korras kirjeldatud parendusprotsessi ja tegevuskavaga seotud ülesandeid ei ole siiani täidetud ning teenusejuhtide poolt klientide tagasiside põhjal tehtud parendustest keskset ülevaadet pole. Transpordiameti hinnangul polegi mõeldav, et keegi saab asutuses keskselt öelda, et mingit teenust tuleb parendama asuda.

97. Transpordiamet on küll 2022. ja 2023. aasta kohta kogutud otseste avalike teenuste kahe kvaliteedinäitaja tulemused esitanud ettenähtud korras teenuste kesksesse kataloogi, kuid muul eesmärgil (näiteks teenuse osutamisega seotud ressursside, sh aja ja töökoormuse planeerimiseks ning teenuste halduse ja arendusega seotud otsuste tegemiseks) ta neid enda sõnul seni kasutanud pole.

98. Riigikontrolli arvates ei ole enam tagantjärele võimalik selgeks teha, kas ametite ühendamine on teenuste kvaliteeti parendanud või mitte. Kuigi ametite ühendamise positiivne mõju pidi muu hulgas väljenduma avalike teenuste kvaliteedi kasvus, ei selgitanud MKM, Maanteeamet, Veeteede Amet ja Lennuamet välja teenuste baastasemeid 2020. aastal ning MKM Transpordiametile teenuste kvaliteedi tagamise ja parendamise kohta täpsemaid juhiseid ei andnud.

99. Transpordiamet pole ka ise hinnanud, kas ametite ühendamise järel on avalike teenuste kvaliteet, sh kättesaadavus, varasemate ametite avalike teenuste 2020. aastaga võrreldes paranenud, sest tal puudub teadmine, millised olid 2020. aastal teenustele määratud kvaliteedinäitajad ja millise metoodikaga neid hinnati.

100. Riigikontrolli soovitus Transpordiameti peadirektorile: kehtestada otseste avalike teenuste kvaliteedi hindamiseks lisaks olemasolevale kahele kvaliteedinäitajale näitajad, mis iseloomustavad iga konkreetse teenuse kvaliteeti sellest teenusest lähtudes ja mida on võimalik järjepidevalt hinnata ning mis kajastavad nende parendamiseks tehtud tegevuste tulemuslikkust.

¹⁹ Transpordiamet uuendas kehtivat korda 2024. aasta juunis.

Transpordiameti peadirektori vastus: Transpordiametil on 178 kaardistatud teenust, sh 129 otsest avalikku teenust. Suure üksikteenuste mahu tõttu läksime 2024. aastal üle tootepõhisele teenusejuhtimisele ehk tekkisid teenuste komplektid (42).

Teenuste komplektidele ehk toodetele on määratud ka neid kogumeid selgelt iseloomustavad mõõdikud, mida on oluliselt enam kui teenuse osutamise arv ja kliendirahulolu ning mida jälgides on võimalik hinnata parendustegevuste vajadust.

Üksikteenuste tasandil lähtume ka edaspidi riiklikest juhistest keskkete mõõdikute kehtestamisel ning oleme aktiivne teenuste koordinaatorite võrgustiku liige.

Teenuste parendamiseks tehtud tegevusi jälgime süsteemselt 2024. aastal kinnitatud parendusettepanekute korra alusel, kuhu on liidetud ka klientide tagasisidest tulenevad ettepanekud. Protsessi rakendumist ja edukust hindame järgmise aasta lõpus siseauditi raames.

Avalike teenuste osutamiseks vajalik kompetentsus on üldiselt säilinud, teenuste tagamist võib aga ohustada lennundusspetsialistide puudus

Teadmiseks, et

Transpordiameti igal aastal läbiviidava teenistujate rahulolu-uuringu kohaselt oli 2023. aastal Transpordi- ametis pühendunud töötajaid 20% rohkem kui 2022. aastal ja Transpordiameti töötajate üldine rahulolu tõusnud 2023. aastal võrreldes 2022. aastaga 49%.

Allikas: transpordiameti tervise- uuringute andmed 2021–2023

Põhitegevusega seotud teenistujad on suures osas lahkunud enda algatusel

101. Kvaliteetsete avalike teenuste tagamise üks oluline tingimus on omada ja hoida tööl oma valdkonda hästi tundvaid kompetentseid teenistujaid ning analüüsida järjepidevalt personalivajadust.

102. 2020. aasta transpordivaldkonna analüüsis²⁰ on toodud ühe riskina välja, et Transpordiametile liiga paljude ülesannete delegeerimisega võib kaasneda tööjõu volavuse suurenemine. Kuigi analüüsi kohaselt ei ole asutuste liitumise aastal tööjõu volavuse suurenemine 1,5–2 korda ebatavaline, nähti senise kompetentsuse kadumise korral tõsiste probleemide tekkimise riski ameti töökorralduses.

103. Selleks, et hinnata, kas ametite ühendamisel säilis Transpordiametis vajalik kompetentsus, vaatas Riigikontroll Transpordiameti põhitegevustega seotud tööjõu volavust ja ametikohtade täituvust perioodil 2021–2023. Lisaks analüüsis Riigikontroll detailsemalt 12 sisuteenistuja haridustaseme, teadmiste ja kogemuste vastavust nende ametijuhendites ettenähtud nõuetele (vt valimi moodustamise metoodikat aruande lisas E).

104. Kuigi transpordiametite ühendamise eesmärk ei olnud vähendada põhitegevusega seotud teenistujate arvu (edaspidi sisuteenistujad), on Riigikontrolli analüüsi kohaselt perioodil 2021–2023 Transpordiametist lahkunud kokku 200 sisuteenistujat, neist omal soovil lahkus 136.

²⁰ „Transpordivaldkonna järelevalvega seotud funktsioonide analüüs“ (Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar, 2020).

Vabatahtlik voolavus – teenistujate vabatahtliku voolavuse hulka arvestatakse lahkumine teenistuja algatusel, vabastamine koda-kondsuse muutumise tõttu, teisele ametikohale määramine või valimine muus organisatsioonis, Riigikogu ja Euroopa Parlamendi liikmeks asumise ning Vabariigi Presidendi ametisse astumise korral ja vanglaametniku üleviimine.

Teenistujate vabatahtliku voolavuse kriitiliseks piiriks loetakse 10%.

Allikas: Rahandusministeeriumi 2023. aasta avaliku teenistuse aastaraamat

Teadmiseks, et

Transpordiamet on oma põhitegevused jaotanud kolme valdkonda – „Õhk“ (lennundusvaldkond), „Vesi“ (merendusvaldkond) ja „Maa“ (maismaatransport, sh sellega seotud taristu).

Allikas: Transpordiamet

Teadmiseks, et

aastatel 2021–2023 oli Transpordiametis sisuteenistujate kompetentsuse hindamiseks kasutusel varasem Maanteeameti kompetentsimudel.

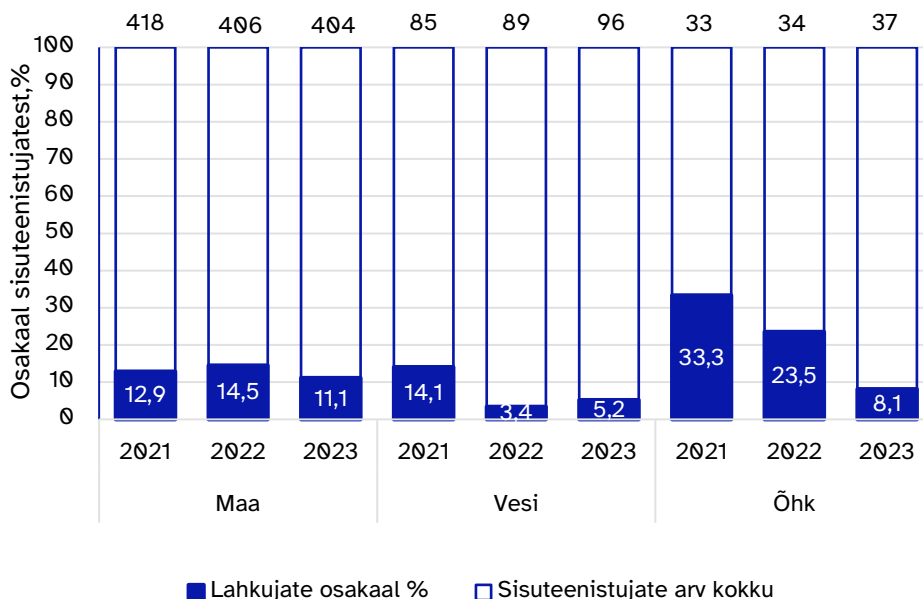
2024. aastast kasutab Transpordiamet juhtide ja spetsialistide üldise kompetentsuse hindamiseks uut mudelit, mis vastab Transpordiameti vajadustele ja mille alusel saab muu hulgas hinnata teenistujate iga-aastaseid sooritusi, planeerida teenistuskohiti ja värvata uusi teenistujaid.

Allikas: Transpordiameti kompetentsimudelid

Keskmiselt lahkus igal aastal sisuteenistujatest ca 12,5%²¹ ja ameti keskmine **vabatahtlik voolavus** oli 8,5% aastas.²²

105. Suurim tööjõu voolavus oli sel perioodil lennundusvaldkonnas, kust lahkus ka kõige rohkem teenistujaid omal algatusel (86,4%). Lahkujate osakaalu suuruse poolest järgnes valdkond „Maa“, kus oli teenistujate voolavus kõigil kolmel aastal üle 11% (vt joonis 5) ja omal soovil lahkus ca 67,7%.

Joonis 5. Sisuteenistujate arv ja lahkujate osakaal valdkondade kaupa perioodil 2021–2023*



* Sisuteenistujate arvud on aasta alguse seisuga. Arvestusest on välja jäetud Maanteeameti, Riigilaevastikku ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumisse üle läinud ühistranspordi struktuuriüksuse teenistujad.

Allikas: Riigikontroll SAP BO ja Transpordiameti esitatud andmete alusel

106. Tööandja algatusel vabastati perioodil 2021–2023 kokku 54 sisuteenistujat, kellest 51 teenistujat ehk ca 94,4% koondati. Kui valdkonnast „Õhk“ ei koondatud ühtegi teenistujat, siis valdkondadest „Maa“ ja „Vesi“ lahkus koondamise tulemusel vastavalt ca 25,9% ja 45% lahkunud sisuteenistujatest (vt ka lisa F).

²¹ 2021. aastal 77 teenistujat, 2022. aastal 70 teenistujat ja 2023. aastal 53 teenistujat ehk vastavalt ca 14,4%, 13,2% ja 9,9% kõikidest sisuteenistujatest.

²² Nii 2021. aastal kui ka 2023. aastal 7,8% ja 2022. aastal 9,8%. Transpordiameti terviseuuringute andmetel oli kõigi töötajate vabatahtlik voolavus 2021. aastal 8,4%, 2022. aastal 13,4% ja 2023. aastal 10,1%. Ühe aasta tööjõu voolavuse näitaja arvutamiseks on võetud arvesse aasta jooksul lahkunud teenistujate arv ja töötajate keskmine arv aastas (mitte aasta lõpu seisuga). Tööjõu voolavus (%) = lahkunud töötajate arv / keskmine töötajate arv × 100.

Lennundusvaldkonnas on jätkuvalt spetsialiste puudu

Teadmiseks, et

Eestis 2024. aasta aprillis Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni läbi viidud auditi käigus kontrolliti, kas Eesti suudab lipu-, sadama- ja ranniku-riigina täita kehtivast rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi.

Auditi tulemusel ei tuvastatud probleeme Transpordiameti merendusvaldkonnaga seotud personali pädevuse ega arvulise koosseisu osas.

Allikas: IMO auditi Eesti vahearuanne, 2024

107. Samas ei tuvastanud Riigikontroll, et Transpordiameti struktuuris oleks olnud perioodil 2021–2023 pikka aega, s.o üle kahe aasta, täitmata põhitegevusega seotud ametikohti. Omal soovil lahkunud sisuteenistujate asemele on suudetud lühikese ajaga värvata uued teenistujad.

108. Samuti selgus Riigikontrolli analüüsist, et valimi 12 sisuteenistuja kompetentsus vastas ettenähtud nõuetele. Analüüsi tulemused on toodud aruande lisas (vt lisa E).

109. Transpordiameti sõnul on teenistujate üld- ja kutsespetsiifilise kompetentsuse ning tööalaste eesmärkide saavutamise hindamine toimunud iga-aastaste tulemusvestluste raames, kuid Transpordiameti saadetud andmete alusel 2021. aastal teenistujatega läbi viidud vestluste käigus nende kompetentse veel ei hinnatud.

110. Juba 2020. aasta transpordivaldkonna analüüsis²³ juhitu tähelepanu, et lennundusvaldkonna kasvu ja senise lennunduse alamehitatuse tõttu on valdkonda spetsialiste juurde vaja. Lennuametisse tuleks lisanduvate teenuste pakkumiseks palgata lisaks täistööajaga 13 inimest. Ka ametite ühendamisel eeldati, et Lennuameti personalile lisaks oli Transpordiametis vaja juurde 10 lennundusspetsialisti.²⁴

111. Kliimaministeerium möönis, et ametite ühinemise tulemusel toimunud kompetentsete inimeste lahkumine häiris lennunduse järelevalve võimekust. Samas on praeguseks suudetud võrreldes Lennuameti ajaga suurendada Transpordiametis lennundusspetsialistide arvu ca 14 teenistuja võrra.²⁵

112. Euroopa Lennundusohutusameti (EASA)²⁶ hinnangul peab lennundusvaldkonna töökoormust arvesse võttes töötama Transpordiametis täistööajaga 61 lennundusspetsialisti. Praegu on nendest töökohtadest täidetud 43,5. See tähendab, et kõikide vajalike lennundusfunktsioonide täitmiseks on lisaks vaja täita veel vähemalt 17,5 töökohta (vt lisa G).

113. Kliimaministeeriumi väitel pole lennundusjärelevalve ametnike vähesus seotud ametite ühendamisega, vaid tegemist on pikaajalise probleemiga. EASA auditite kohaselt oli lennundussektori ettevõtete üle

²³ „Transpordivaldkonna järelevalvega seotud funktsioonide analüüs“ (Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar, 2020). Analüüsi andmetel tegeles Lennuametis põhiteenuste pakkumisega 19,43 täistööajale taandatud tööajaga töötajat, mis moodustas Lennuameti töötajate koguarvust 2019. aasta lõpu seisuga 57%.

²⁴ Ühinemisprotsessis loodud Juhtgrupi 19.08.2020 toimunud kohtumise märkmed Personali töögrupis toimunud Lennuameti personali lisavajaduse teemalisel arutelu kohta.

²⁵ EASA ettekirjutustega määratud personali lisavajaduse rahuldamiseks sai Transpordiamet 2023. aastal lennundusvaldkonda juurde 4 töökohta.

²⁶ European Aviation Safety Agency.

järelevalve tegemiseks nõutud pädevusega ametnikke puudu juba Lennuameti igast lennundusvaldkonna eest vastutavast osakonnast.

114. Ametnike pikaajaline vähesus viis selleni, et 2023. aasta alguses alustas Euroopa Komisjon EASA auditite põhjal Eesti suhtes rikkumismenetluse. Selle raames on praeguseks Transpordiamet esitanud EASA-le detailse personali värbamise plaani aastateks 2024–2028²⁷ (vt lisa G).

Teadmiseks, et

2024. aasta jaanuaris kaitsstud Eesti Lennuakadeemia lõputöös uuriti lennundusohutuse riikliku järelevalve üleandmist erasektorile.

Töös jõuti järeldusele, et järelevalve ülesande delegerimine ei leevendaks tõenäoliselt Transpordiameti rahastuse probleemi, aga võimaldab kaasata ülesande täitmiseks vajaliku kompetentsusega inimesi.

Allikas: Klaid Kelle, 2024. „Lennuohutuse riikliku järelevalve ehk avaliku ülesande üleandmise võimalused erasektorile euroopa liidu lennundusohutuse alusmääruse 2018/1139 artiklite 64 ja 69 alusel eesti näitel“

Riigikontrolli järeldused

115. Transpordiameti lennundusvaldkonda on seni rahastatud 100% riigieelarvest ja EASAg koostööst lennundusvaldkonna värbamisplaani elluviimine sõltub Transpordiametile perioodil 2024–2028 eraldatud rahast. Transpordiameti hinnangul pole värbamisplaani järgimine seniste rahastuspõhimõtete alusel teostatav.

116. Kliimaministeeriumi väitel on juba 2019. aastast Lennuameti ja hiljem Transpordiameti lennundusteenistuse tegevuste rahastamiseks otsitud pidevalt lisaraha. Kliimaministeerium peab hetkel läbirääkimisi lennundussektori ettevõtetega lisarahastamise võimaluste üle, kuid lahendust veel välja valitud pole.

117. Kliimaministeeriumi kinnitusel vastavad Transpordiameti lennunduse järelevalveametnikud neile kehtestatud nõuetele ning Transpordiameti osutavate teenuste kvaliteedi ja lennuohutuse tagamisega praegu probleeme pole. Pigem suurendab teenistujate vähesus Kliimaministeeriumi hinnangul töökoormust ja piirab võimalusi Eesti lennundussektoril kasvada, sest Transpordiamet ei ole võimeline selleks vajalikke teenuseid kas üldse või siis piisavalt paindlikult pakkuma.

118. Kuigi Transpordiameti põhitegevustega seotud tööjõu vabatahtlik volavus on olnud suur, on suudetud lahkunud teenistujate töökohad täita uute spetsialistidega, mistõttu pole teenistujate volavus tõenäoliselt mõjutanud negatiivselt Transpordiameti avalike teenuste kvaliteeti. Selleks on aga suur risk lennundusvaldkonna teenuste puhul, sest senine rahastus ei võimalda lennundusvaldkonna personalivajadust nõutud tasemel tagada.

119. Juhul kui Transpordiamet ei suuda lähiaastatel tagada värbamisplaani järgi piisaval arvul vajaliku pädevusega lennundusspetsialiste, on üha kasvav risk, et amet ei tule toime rahvusvahelistes konventsioonides ja lennunduse baasregulatsioonides ettenähtud kohustustega.

²⁷ Transpordiameti hinnangul on perioodi 2024–2028 vaja lennundusvaldkonda värvata juurde 19 teenistujat. Värbamisplaani kohaselt on enim teenistujaid puudu Lennutegevuse valdkonnas, samas Lennundusteenistuse ohutuse ja juhtimissüsteemide valdkonnas on kõik vajalikud täistööajaga töökohad täidetud.

120. Lisaks pidurdab lennunduse järelevalveametnike vähesusest tulenev Transpordiameti piiratud võimekus Eesti lennundussektori kasvu ja kahandab lennundusettevõtete võimalusi rahvusvahelisel turul, sest näiteks ilma vajalike lubadeta ei saa nad kas oma teenuseid seal üldse või siis piisavas mahus pakkuda.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines-Metsalu Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal taristuministrile ja Transpordiameti peadirektorile mitmeid soovitusi. Minister saatis oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 27.12.2024 ja Transpordiameti peadirektor 12.12.2024.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Hoonete optimeerimine 72. Soovitus taristuministrile: kontrollida, et valitsemisala kinnisvara juhtimiskavas kirjeldatud andmed Transpordiametile volitatud vara kohta on õiged. (p-d 48–62)	Taristuministri vastus: valitsemisala kinnisvara juhtimiskavas Transpordiametile volitatud vara kohta kirjeldatud andmete õigsuse kontrolli teostame koostöös Rahandusministeeriumi ühisosakonnaga 2025. a I kvartalis.
Hoonete optimeerimine 73. Soovitus Transpordiameti peadirektorile: analüüsida kinnisvara ja teha ministrile ettepanekud ameti büroohoonete (sh büroopindade) vähendamise kohta. (p-d 48–62)	Transpordiameti peadirektori vastus: Transpordiameti loomisega loodeti hoonete optimeerimise eesmärk saavutada ennekõike ühtsete korrashoiu- ja halduslepingute kaudu, aga võimaluse korral ka büroohoonete arvu vähendades. Ühtsetele korrashoiu- ja halduslepingutele ülemineku eesmärk on täidetud. Kõikides Transpordiameti hoonetes osutatakse vastavaid teenuseid ühtsete põhimõtete järgi, lähtudes riigivara heaperemehelikust kasutamisest ja selle säilimise tagamisest. Büroohoonete vähendamise eesmärk on osutunud väljakutseid pakkuvaks ülesandeks. Kinnisvara üle-eestilise analüüsiga alustasime aastal 2021. Kiired lahendused, kus saime ära anda rendipinnad ning kolida ühte hoonesse, realiseerisime aastatel 2021–2022. Edasist hoonete optimeerimist on takistanud Teie poolt aruandes välja toodud asjaolud. Tulemaks toime eelarveliste vahendite nappusega ja võttes arvesse riigis parimaks praktikaks peetud optimaalset pinnakasutust, on Transpordiametil kavas esitada ministrile hoonete optimeerimise ettepanek hiljemalt augustis 2025. Tegevuskava põhipunktid ettepaneku koostamiseks on järgmised: - Analüüsida kinnisvara tervikpilti vastavalt hetkeseisule, võttes arvesse nii klienditeeninduslikud kui ka majanduslikud aspektid. Näiteks büroo külastatavus, hoone kommunaalkulud, lähiaastate investeerimisvajadus ja võimalused hoone energiatõhususe tõstmiseks majanduslikult mõistlike lahenduste kaudu. - Teha uute lahenduste alternatiivide analüüs – erinevate lahendusvariantide kirjeldamine ja analüüs, optimaalseima lahendusvariandi valimine juhtkonna poolt. - Koostada ministrile ettepanek Transpordiameti teenuste osutamiseks vähemates hoonetes, kuid säilitades teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi.
Otseste avalike teenuste kvaliteet 100. Soovitus Transpordiameti peadirektorile: kehtestada otseste avalike teenuste kvaliteedi hindamiseks lisaks olemasolevale kahele kvaliteedinäitajale näitajad, mis iseloomustavad iga konkreetse teenuse kvaliteeti sellest teenusest lähtudes ja mida on võimalik järjepidevalt hinnata ning mis kajastavad nende parendamiseks tehtud tegevuste tulemuslikkust. (p-d 74–99)	Transpordiameti peadirektori vastus: Transpordiametil on 178 kaardistatud teenust, sh 129 otsest avalikku teenust. Suure üksikteenuste mahu tõttu läksime 2024. aastal üle tootepõhisele teenusejuhtimisele ehk tekkisid teenuste komplektid (42). Teenuste komplektidele ehk toodetele on määratud ka neid kogumeid selgelt iseloomustavad mõõdikud, mida on oluliselt enam kui teenuse osutamise arv ja kliendirahulolu ning mida jälgides on võimalik hinnata parendustegevuste vajadust.

	Üksikteenuste tasandil lähtume ka edaspidi riiklikest juhistest kesksete mõõdikute kehtestamisel ning oleme aktiivne teenuste koordinaatorite võrgustiku liige. Teenuste parendamiseks tehtud tegevusi jälgime süsteemselt 2024. aastal kinnitatud parendusettepanekute korra alusel, kuhu on liidetud ka klientide tagasisidest tulenevad ettepanekud. Protsessi rakendumist ja edukust hindame järgmise aasta lõpus siseauditi raames.
--	--

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas Transpordiameti loomise tulemusel on tugiteenuste korraldamine kulutõhusam ning avalike teenuste osutamine kvaliteetsem.

Auditiga sooviti leida vastused kolmele põhiküsimusele:

- Kas Lennuameti, Maanteeameti ja Veeteede Ameti ühendamise saavutati hoonete, sõidukite ja tugiteenustega seotud kulude kokkuhoid ning tugiteenuste dubleerimise vähendamine?
- Kas Lennuameti, Maanteeameti ja Veeteede Ameti ühendamine on aidanud parandada avalike teenuste kvaliteeti, sh kättesaadavust?
- Kas Kliimaministeeriumil on ülevaade kolme ameti ühinemisele seatud eesmärkide täitmisest?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Põhiküsimustele vastamiseks kasutati järgmisi kriteeriume.

- Transpordiameti tugiteenused on ühildatud ja nendega seotud tööjõukulud vähenenud 31.12.2023. aasta seisuga võrreldes 2020. aastaga, tugiteenuseid pakkuvate teenistujate arv ja osakaal kõigi teenistujate arvust on 31.12.2023. aasta seisuga vähenenud võrreldes 2020. aastal, kolme ühendatud ameti kasutusel olnud infosüsteemid on ühildatud 2023. aasta lõpuks.
- Transpordiametile üle antud hoonete kasutust on optimeeritud, kui kasutuses olevate büroohoonete arv, pind, majandamiskulud ning hoonete büroopind ühe teenistuja kohta on 31.12.2023. aasta seisuga vähenenud võrreldes 2020. aastaga ning büroopindade kasutuse tõhusus jääb vahemikku 15-18 m² täistööajale taandatud teenistuja kohta.
- Transpordiameti maismaasõidukite pealt on kokku hoitud, kui nende arv ja nendega seotud kulud on aastatel 2021–2023 vähenenud võrreldes kolme ühinenud ameti samade näitajatega 2020. aastal ning Transpordiamet teeb järelevalvet sõidukite kasutamise eesmärgipärasuses üle (sõidupäevikud, GPS-seadmed vm).
- Transpordiameti juhtidega seotud tööjõukulud on vähenenud võrreldes varasema ajaga, kui kolm ühendatud ametit tegutsesid omaette, ning juhtide osakaal kogu töötajaskonnast jääb alla 12,5%.
- Avalike teenuste kvaliteedi, sh kättesaadavuse, hindamiseks on seatud selged näitajad, teenuste taseme hindamine on Transpordiametis läbi viidud ning tulemused näitavad, et avalike teenuste osutamise kvaliteeti, sh kättesaadavust, iseloomustavad näitajad on aastatel 2021–2023 paranenud võrreldes 2020. aastaga.
- Avalike teenuste osutamise kvaliteeditaseme hoidmiseks vajaliku kompetentsuse säilimine on pärast kolme ameti ühinemist Transpordiametis tagatud, kui amet on analüüsinud, kui palju on vaja põhitegevustega seotud personali, kui põhitegevusteks vajalikud ametikohad on olnud täidetud ettenähtud kompetentsusega spetsialistidega ning nende arv ja osakaal on jäänud samaks või suurenenud võrreldes 2020. aasta lõpuga, mil ühinenud ametid tegutsesid eraldi. Transpordiameti erinevate valdkondade (merendus, lennundus, maanteed) töölt koondatute või vabatahtlikult lahkjute arv erineb vähem kui 5%.
- Kliimaministeerium (varasemalt MKM) on kolme ameti ühendamisele seadnud selged ja mõõdetavad eesmärgid ning hinnanud eesmärkide saavutamist.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud olid Kliimaministeerium, Transpordiamet. Menetlustoiminguid tehti ka Rahandusministeeriumis, kes on riigireformi eestvedaja.

Auditis oli vaatluse all periood 01.01.2020–30.09.2024. Vajaduse korral kasutati audititoimingute tegemiseks ka varasemaid dokumente, analüüse vms materjale.

Tugiteenistujate ja sisuteenistujate määramisel võttis Riigikontroll aluseks transpordivaldkonna 2017. aasta eelanalüüsi, kus tugiteenuste hulka loeti järgmised ülesanded:

- kommunikatsioon (sh sise- ja väliskommunikatsioon, rahvusvaheline suhtlus);
- personalitöö;
- õigusloome ja -teenindus;
- finantsjuhtimine (sh eelarvestamine ja raamatupidamine);
- organisatsiooni arendus (sh kvaliteedi juhtimine, protsesside optimeerimine);
- haldus ja hanked;
- IT-teenused (sh arendus, haldus (ka registrite haldus), infoturve);
- asjaajamine ja dokumendihaldus (sh kantseleiteenus, sekretäritöö, arhiiviteenus);
- sisekontroll.

Tugiteenistujate väljaselgitamiseks kõrvutati ülesandeid tööpere kirjelduse ning teenistuskoha iseloomustavate muude olemasolevate andmetega (nt struktuuriüksus, ametikoha nimetus) veebipõhiseses aruandluskeskkonnas SAP BO. Asutuste täidetud ametikohtade andmed on välja võetud 31. detsembri seisuga aastate 2020–2023 kohta. Tugiteenuse osutamist hinnati mitte osakonna, vaid töötaja tasemel. Pärast esmast teenistuja määratlemist tugiteenistujaks või sisuteenistujaks saadeti tulemused Transpordiametile ülevaatamiseks. Isikkoosseisu arvestusest jäeti välja Eesti Maanteemuuseumi ja Riigilaevastikku ning Regionaal- ja põllumajandusministeeriumisse üle läinud teenistujad (vt tabel 2). Lisaks on välja jäetud pikaajalised puudujad.

Tabel 2. Isikkoosseisust välja jäetud struktuuriüksused, pikaajaliste puudujate ja teenistujate arv

Struktuuriüksus/puudujad	2020	2021	2022	2023
Eesti Maanteemuuseum	13	14	13	11
Hüdrograafiakaater Kaja	1	1	1	
Hüdrograafialaev EVA-301	4	4	4	
Hüdrograafialaev EVA-320	4	4	4	
Hüdrograafialaev EVA-325	2	2	2	
Hüdrograafialaev Jakob Prei	8	7	8	
Hüdrograafialaev Sektori	6	6	6	
Jäämurdja Tarmo	28	28	28	
Laevastiku osakond	5	5	5	

Mitmeotstarbeline laev EVA-316	20	20	19	
Navigatsioonimärgistuse üksus/osakond	24	22	21	
Poilaev EVA-302	3	3	3	
Poilaev EVA-318	5	5	5	
Taristu haldamise teenistus		2	3	
Ühistranspordiosakond	6	9	10	
Ühistranspordi järelevalve talitus	13			
Pikaajalised puudujad	29	28	28	21
KOKKU	171	160	160	32

Allikas: Riigikontroll Transpordiameti, Kliimaministeeriumi ja SAP BO personaliaruande HR001 andmete alusel

Transpordiameti tööjõukulude analüüsis kasutati SAP BO palgaaruande HR028 andmeid ning keskvalitsuse riigieelarveliste asutuste tööjõukulu väljaselgitamiseks veebiportaalis „Riigiraha“ avalikustatud aastate 2020, 2021, 2022, 2023 kohta raamatupidamise andmeid.

Juhtide eristamiseks on kasutatud SAP BO personaliaruandes HR001 töötaja allgrupp väärtusi „Juht“ ja „TLS Juht“. Asutuste peadirektoreid ei ole arvestatud juhtkonna (ega tugi- ja sisuteenuste) suhtarvude analüüsis juhtide hulka. Eelduseks oli, et peadirektor on iga organisatsiooni puhul muutumatu (mitte-reformitav) suurus ja organisatsioonide ühendamise puhul ei saa väiksem peadirektorite arv olla oluliseks argumendiks.

Avaliku teenuse osutamisega seotud infosüsteemide väljaselgitamiseks kolmes asutuses 2020. aasta ja Transpordiametis 2023. aasta seisuga olid Riigikontrollile kättesaadavaks tehtud ühendamise eelse infosüsteemide ülevaate andmed ning Transpordiameti edastatud infosüsteemide, sh andmekogude nimekiri. Infosüsteemide kaardistuses on ainult sellised infosüsteemid, mille kirjelduse järgi oli neid võimalik liigitada kas merenduse, lennunduse või maantee teenustega seotuks ja mitte tugiteenustega ning mis on n-ö ainult Transpordiameti kasutuses (IT-süsteem ei ole riikide ülene või muu keskne süsteem, kus kasutajaid on teisigi). Infosüsteemide nimekirja on Transpordiamet omalt poolt üle vaadanud ning täiendanud.

Büroohoonete ja maismaasõidukite majandamiskulu arvutustes on arvestatud tarbijahindade kasvuga perioodil 2020-2023 (vt tabel 3) ehk Riigikontroll on kokkuhoiueesmärkide saavutamise hindamisel tarbijahinna muutused maha arvestanud.

Tabel 3. Tarbijahinnaindeksi muutus võrreldes 2020. aastaga perioodil 2021-2023

Aasta	2021	2022	2023
Tarbijahinnaindeks	4,7%	19,4%	9,2%

Allikas: Statistikaameti tarbijahinnaindeksi kalkulaator

Büroohoonete ja nendega seotud kulude kaardistamiseks kasutati SAP BO finantsaruande RP004 väljavõtte konto 5511 kinnistute, hoonete, ruumide majandamiskulude andmeid aastatel 2020, 2021, 2022, 2023, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kinnisvara juhtimiskavasid samadel aastatel ning Transpordiameti esitatud hoonete nimekirja ja andmete täpsustusi. Erinevate allikate andmetes on

mõningane erinevus seoses hoone erinevate osade kajastamisega. Näiteks võivad olla aadressi Valge tn 4, Tallinn all kirjeldatud tegelikult ainult büroohoone A-korpus, B-korpus või muud hooned. Andmete võrreldavuse huvides on arvutustes liidetud kõik samal aadressil olevad büroohooned üheks kompleksiks ning ülejäänud, s.t muud hooned jäetud arvutustest välja. Ka Transpordiamet ise on oma esitatud andmetes kajastanud nt Valge tn 4 kui ühte hoonet. Hoonete nimekirjast on välja arvatud Riigilaevastikuga seotud kuus hoonet, millest kaks olid büroohoone funktsionaalsusega (Lume 9, Tallinn, Lume 9a, Tallinn, Merekalda 16, Pärnu, Väike-Turu 4, Tartu, Väike-Turu 10, Tartu, Rohuküla sadama 8, Rohuküla) ja Eesti Maanteemuuseumi hooned.

Maismaasõidukite ja nendega seotud kulude kaardistamiseks kasutati SAP BO finantsaruande RP004 väljavõtte konto 55130 maismaasõidukite majandamiskulude andmeid aastatel 2020, 2021, 2022, 2023, milles on muuhulgas kirjas ka ressurss ehk sõiduk, millega seoses kulu tehti. Sõiduki unikaalse tunnuse väljaselgitamiseks kasutati, kas ressursi/kulukoha nimetust, kus oli enamasti kirjas kategooria, mark, mudel ja registreerimisnumber või ressurss/kulukoht koodi, kus oli registreerimisnumber. Sõidukite loetelust on välja arvatud 14st Riigilaevastikule üle antud sõidukist 12, sest kahte sõidukit ei ole SAPi 2023. aasta andmetes kajastatud (uus buss Toyota Proace 661XDF, Toyota Hilux 193HJG). Lisaks on välja jäetud kõik sõidukid, millel oli tuvastatav seos Maanteemuuseumiga (vt tabel 4).

Tabel 4. Andmed maismaasõidukite analüüsi sisse ja välja arvatud ressursside kohta

	2020		2021		2022		2023	
	Sees	Väljas	Sees	Väljas	Sees	Väljas	Sees	Väljas
Ressursside/kulukohtade arv	247	58	234	34	293	28	211	26
Majanduskulud (eurodes)*	834 845	117 403	831 291	167 053	941 590	140 421	839 087	152 995

* Summad ilma THI muutuse korrektsioonita.

Allikas: Riigikontroll Transpordiameti, Kliimaministeeriumi ja SAP BO aruande RP004 andmete alusel.

Transpordiametil paluti esitada Liiklusregistrist väljavõtte kõigi Transpordiametis (varasemalt Lennuameti, Veeteede Ameti, Maanteeameti) kasutusel olevate (sh renditud) maismaasõidukite kohta aastate 2020, 2021, 2022, 2023 seisuga. Transpordiamet liiklusregistri väljavõtet auditi toimingute tarbeks ei esitanud, sest Transpordiameti väitel poleks liiklusregistris olev sõidukite arv andnud adekvaatset pilti Transpordiameti sõidukitest. Liiklusregistris on sees näiteks Maanteemuuseumi museaalid, mis aeg-ajalt kajastuvad registris. Lisaks on seal pilvebussidena tuntud *Irisbus Crossway* liinibussid.

Avalike teenuste kvaliteedi, sh kättesaadavuse, hindamise kohta saab lugeda täpsemalt lisast D.

Lisaks juba kirjeldatud allikatele kasutati auditis veel järgmiseid dokumente:

- valdkondlikud õigusaktid ja nende seletuskirjad;
- ühendamise eelanalüüsid, nende hulgas 2016. aasta Rahandusministeeriumi koostatud riigiülesannete analüüs ja 2017. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valminud täiendav transpordivaldkonna analüüs;
- ühendamise rakendusanalüüsid, nende hulgas Advokaadibüroo Eversheds Sutherland Ots ja Co 2020. aasta transpordivaldkonna ühendamise(je) moodustamise juriidiline analüüs järelevalvefunktsiooni sõltumatuse tagamise riigiõiguslike põhimõtete osas, Eesti rakendusüuringute

keskus Centar 2020. aasta transpordivaldkonna järelevalvega seotud funktsioonide analüüs ja ühendamise juhtkomisjoni töö järeldused;

- ASi PricewaterhouseCoopers Advisors 2021. aasta analüüs „Raudteetaristu halduse ja raudteetranspordi korralduse teiste transpordiliikidega ühendamise analüüs“;
- Transpordiameti moodustamisega seotud dokumendid (sh töörühma ettepanekud, protokollid, ettekanded, Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamiste memorandumid jms);
- Rahandusministeeriumi ja Riigi Kinnisvara ASi juhised (standardid) töökohtade ja kontoripindade arvestuse kohta;
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (hiljem Kliimaministeeriumi) ja Transpordiameti juhtkonna koosolekute protokollid;
- Rahandusministeeriumi 2023. aasta riigireformi tagasisaate analüüs, 2018/2023 suuremahuliste reformide juhend;
- Transpordiameti sõidukite kasutamise, IT-arenduste ja avalike teenuste osutamise kvaliteeditasemete, sh kättesaadavuse hindamise (näiteks klientide tagasiside kogumise ja parendusprotsesside kord) korrad;
- valikuliselt sõidukite 2023. aasta sõidupäevikute väljavõtted;
- OECD 2020. aasta „Reisi- ja kaubatranspordi tulevik Eestis“ sisenduuring Eesti transpordi ja liikuvuse arengukavaks;
- Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (Lennuameti, Maanteeameti ja Veeteede Ameti ühendamine) eelnõu (236 SE) Riigikogus menetluse dokumenteeritud materjalid;
- sise- ja välisauditid alates 2020. aastast, kus on käsitletud Transpordiametit (varasemalt Lennuametit, Veeteede Ametit, Maanteeametit), sh juhtimine, personal ja avalike teenuste osutamise kvaliteet;
- Kliimaministeeriumi (varasemalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) valitsemisala kinnisvara juhtimiskavad 2020, 2021, 2022, 2023;
- Lennuameti, Veeteede Ameti ja Maanteeameti ning Transpordiameti avalike teenuste kvaliteedinäitajate määramise ja esitamise juhised perioodil 2020–2023;
- 2020. aasta, 2021. aasta, 2022. aasta ja 2023. aasta avalike teenuste kaardistused ja mõõdikud sh Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi teenuste kesksesse kataloogi esitatud teenuste mõõdikute näitajad;
- Transpordiameti töötajate rahulolu uuringud perioodil 2019–2023;
- Transpordiameti kompetentsimudel, koolitusplaanid ja muud põhiteenistujate ametikohtadele seatud kompetentse kajastavad dokumendid;
- valikuliselt Transpordiameti põhiteenistujate kompetentside hindamise aluseks olnud ametijuhendid, hariduse, eriala, varasema töökogemuse ning täiendkoolituse andmed.

Tabel 5. Auditi käigus intervjueritud inimesed

Asutus	Intervjueritud
Transpordiamet	Priit Sauk, peadirektor, endine Maanteeameti peadirektor ja Transpordiameti moodustamisel liikuvuse töörühma juht Reet Reili, tugiteenuste teenistuse direktor, endine Maanteeameti finants- ja haldusosakonna juhataja, Transpordiameti moodustamise liikuvuse töörühma protsessijuhtimise ja avalike teenuste alatöörühma liige
Kliimaministeerium	Ain Tatter, teede- ja raudteeosakonna juhataja Jaak Viilipus, merendusosakonna juhataja Taivo Linnamägi, lennundusosakonna juhataja
Rahandusministeerium	Riin Kobin, riigihalduse osakonna nõunik
MTÜ Eesti Lennundusklast	Jaan Tamm, juhataja
Eesti Laevaomanike Liit	Guldar Kivro, juhatuse liige
AS Tallinna Linnatransport	Kaido Padar, juhatuse esimees, Transpordiameti peadirektor 2021–2022
Tallinna Transpordiamet	Indrek Gailan, juhataja, endine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi transpordi arengu ja investeeringute osakonna juhataja ja Transpordiameti moodustamise juhtkomisjoni esimehe asetäitja
Riigi Kinnisvara AS	Anti Talves, Riigi Kinnisvara ASi suurlendi haldur Kristin Tamm, Riigi Kinnisvara ASi suurlendi haldur

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 18.11.2024.

Auditi meeskond

Auditijuht Silver Jakobson, audiitorid Janne Kurg ja Meeli Saksing.

Kontaktandmed

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

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

Audituaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Audituaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80135.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid asutuste ühendamise valdkonnas

19.04.2016 – Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus

20.03.2018 – Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

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

Lisa 1. Eesmärkidele hinnangud 2023. aasta seisuga

Tabel 6. Kolme asutuse ühendamisele seatud eesmärgid ja Riigikontrolli hinnang nende saavutamisele 2023. aasta seisuga*

Perioodil 2016–2020 seatud eesmärgid	Eesmärgi saavutamise seis 2023. aastal
Majandamis- ja tööjõukulude kokkuhoid 0,35 kuni 0,4 miljonit eurot aastas;	- Tööjõukulud tõusnud 1,831 miljonit eurot kolme aastaga; - käesoleva töö raames vaatas Riigikontroll majandamiskuludest maismaasõidukite majandamiskulusid, mis on langenud 72 953 euro võrra, ja hoonete majandamiskulu, mis on tõusnud 167 710 euro võrra;
tööjõukulude kokkuhoid viieaastaselt perioodil on 1,5 kuni 2 miljonit eurot;	tõusnud 1,831 miljonit eurot kolme aastaga;
tugiteenistujate osakaalu vähenemine 10% võrra;	vähenedmine 8,6%;
tugiteenistujate optimaalne osakaal kogu personalist 10–11% (baastase 2020. aastal 19%);	osakaal 18%;
tugiteenistujate vähendamise tekkimise kokkuhoid katab ühinemise eeldatava kulu 1,4 miljonit eurot;	kokku hoitud 166 523 eurot;
juhtide tööjõukulu vähendamine;	vähenedmine 74 223 eurot;
juhtide optimaalne osakaal kogu personalist kuni 12,5% (baastase 2016. aastal 12,3%);	osakaal 11%;
olemasolevate infosüsteemide ühildamine;	- tugiteenuseid toetavate infosüsteemide arv on vähenenud; - põhiteenuseid toetavate infosüsteemide arv ei ole vähenenud;
büroopindade optimeerimine;	- hoonete arv on vähenenud 26 hoonelt 23 hooneni; - hoonete majandamiskulud on ilma tarbijahinna muutusega tõusnud 1,417 miljonilt eurolt 1,584 miljonini (koos tarbijahinna indeksi muutusega 1,745 miljonini); - korrashoiu- ja halduslepinguid on ühtlustatud; 2023. aastaks on kolitud inimesi kokku nii Tallinnas, Haapsalus kui ka Kuressaares;
sõidukipargi optimeerimine;	- sõidukite arv, millega seoses tehti kulusid, on vähenenud 36 võrra ehk 15%; - ühtsed hanked ja halduslepingud; - ühtsele sõidupäevikute ja broneerimissüsteemile üleminek; - kulud vähenenud ca 0,835 miljonilt eurolt ca 0,762 miljoni euroni ilma tarbijahinna indeksi muutust arvestamata (koos tarbijahinna indeksi muutusega tõusnud ca 0,839 miljonini) ehk 8,7%;
tekib transpordiliikide, sh raudtee ja ühistransport, ülene rakendustasandi kompetentsikeskus, kes viib ellu kõiki transpordiliike käsitlevaid poliitika ja projekte;	- raudteevaldkond pole liidetud; - ühistranspordi valdkonna korraldamine on ametist välja viidud;
ühtse juhtimise all olev eelarve, mis tagab suurema paindlikkuse rahastada innovaatilisi lahendusi ja seada ameti tasandil prioriteete valdkonna kui terviku arengu tagamiseks;	- rahastamisel ei lähtuta transpordivaldkonna prioriteetidest; - rahastatakse valdkondi, kus raha on puudu; - valdkondade vahel on eelarveliste vahendite ümberjagamise lihtsam;

• avalike teenuste kvaliteet on paranenud.	• kvaliteedi hindamiseks ühinemisprotsessis näitajaid ega nende baastasemeid ei määratud; • Transpordiamet pole süsteemselt mõõtnud kõigi teenuste kvaliteedinäitajaid ega võrrelnud nende alusel kvaliteeditaseme muutust; • valimi kuuest avalikust teenusest on järjepidevalt mõõdetud ühe teenuse – mootorsõiduki juhtimisõiguse andmise – kvaliteedinäitajaid ja teenusega rahulolu näitaja tulemus on perioodil 2021–2023 paranenud (vt ka lisa D, tabel 10).
--	---

* Roheline värv tähistab eesmärki, mis on 2023. aasta seisuga täidetud; oranž värv tähistab eesmärki, mille suunas on olnud edenemine, aga täitmise kohta ei saa ühesest hinnangut anda; punane värv tähistab eesmärki, mille suunas ei ole veel olnud edenemist; hall värv tähistab eesmärki, mille kohta ei saa hinnangut anda, sest puudub baastase, millega võrrelda või pole eesmärgi täitmine realistlik

Allikas: Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamiste memorandumite materjalid ja majandus- ja taristuministri ettekanne Riigikogus, õigusaktide seletuskirjad ja menetluse materjalid, Riigikontrolli analüüs

Lisa 2. Transpordiameti loomislugu – olulisemad etapid



Allikas: Riigikontroll auditis kogutud andmete põhjal

Lisa 3. Teenindusbüroode külastatavus aastate kaupa

Tabel 7. Ühendatud ametite ja Transpordiameti teenindusbüroode külastajate arvu muutus perioodil 2020–2023*

Teenindusbüroo	2020	2021	2022	2023	Külastatavuse muutus 2020–2023
Võru linn, Röpina mnt 5a	11 111	10 753	9967	8686	22%
Viljandi linn, Pargi tn 3a	11 787	10 599	9166	8830	25%
Valga linn, Tartu tn 6*	4 891	4489	3836	3406	30%
Tartu linn, Sepa tn 23	45 504	45 679	48 527	47 111	–4%
Tallinn, Heli tn 6	91 061	85 102	94 539	90 468	1%
Saue linn, Uusaru tn 5a	24 651	23 849	26 341	23 199	6%
Rapla linn, Tallinna mnt 14	5352	5225	3852	3681	31%
Rakvere linn, Vallikraavi tn 2	14 192	13 090	11 258	10 217	28%
Põlva maakond, Mammaste küla, Keldrikaela tee 2	4506	4236	3762	3292	27%
Pärnu linn, Tallinna mnt 76	21 239	22 767	24 260	22 414	–6%
Paide linn, Ringtee 4	6800	6189	6303	6177	9%
Narva linn, Soldina tn 3b	19 956	18 360	16 796	16 131	19%
Kärdla linn, Posti tn 4	1712	1764	1365	1025	40%
Kuressaare linn, Pärna tn 6	5888	4969	5028	4502	24%
Jõhvi linn, Pargi tn 54	19 275	16 932	18 659	17 315	10%
Jõgeva linn, Jaama tn 2	4107	3949	4122	3769	8%
Lääne maakond, Uuemõisa alevik, Tallinna mnt 70	4094	3922	3752	3390	17%

* Aadressilt Tartu 6, Valga, mille rendileping lõppes 31.12.2023, on 2024. aastaks kolitud Valga riigimajja.

Allikas: Riigikontroll Transpordiameti esitatud andmete alusel

Lisa 4. Transpordiameti otseste avalike teenuste kvaliteedinäitajate tulemuste analüüs

Riigikontroll analüüsis valimi alusel detailsemalt Transpordiameti kuue otseste avaliku teenuse kvaliteedinäitajate hindamist aastatel 2021–2023. Selleks moodustatud valim sisaldas kahte avalikku teenust lennundusvaldkonnast („õhk“), kahte avalikku teenust merendusvaldkonnast („vesi“) ja kahte avalikku teenust maismaatranspordi valdkonnast („maa“). Valimi moodustamisel lähtuti sellest, et igast valdkonnast saaks vaadata ühte loa või sertifikaadi andmise ning ühte järelevalve läbiviimisega seotud teenust. Valimis olnud Transpordiameti otsesed avalikud teenused koos lühikirjeldustega on toodud tabelis 8.

Tabel 8. Valimi otseste avalike teenuste nimetused ja lühikirjeldused valdkondade ning teenuse liikide kaupa

Teenuse nimetus	Valdkond	Teenuse lühikirjeldus	Teenuse liik
Mootorsõiduki juhtimisõigus*	Maa	Juhtimisõiguse andmine ning juhtimisõigust tõendava dokumendi väljastamine, sh riikliku teooria- ja sõidueksami läbiviimine mootorsõiduki (kategooria AM, A1, A2, A, B, C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D, DE, T) ja trammi juhtimisõiguse taotlemisel	Luba
Tehnovõrgu ja -rajatise ehitamise kooskõlastamine	Maa	Era- või juriidilise isiku õiguse taotlemine riigitee maale tehnovõrgu ja -rajatise ehitamiseks	Kooskõlastus
Laeva turvaülevaatus	Vesi	Eesti lippu kandvate laevade turvaülevaatus, laeva turvaplaani kooskõlastamine ja rahvusvahelise laeva turvalisuse tunnistuse väljastamine	Vastavustunnistus
Lootsi tunnistus ja luba sõita lootsita**	Vesi	Kohustusliku lootsimise alas laeva ohutu meresõidu tagamine	Luba
Aeronavigatsiooniseadme sertifikaat	Õhk	Lennujuhtimis- ja raadionavigatsiooniseadme sertifikaadi taotlemine ja järelevalve	Sertifikaat/ litsents
Lennukõlblikkussertifikaat, eksport lennukõlblikkussertifikaat ja lennukõlblikkuse kontrolli sertifikaat	Õhk	EASA ja mitte-EASA õhusõidukite lennukõlblikkussertifikaadi, EASA õhusõidukite lennukõlblikkuse kontrolli sertifikaadi, õhusõiduki ekspordilennukõlblikkuse sertifikaadi (nt õhusõiduki müümisel kolmandasse riiki) väljastamine ja järelevalve	Sertifikaat/ litsents

* 2021. aastal oli teenuse nimetus „Sõiduki juhiluba“.

** 2021. aastal oli 2 eraldi teenust: „Lootsi tunnistus“ ja „Lootsita sõidu luba“.

Allikas: Transpordiameti struktuur 31.12.2023. a seisuga

Perioodil 2020–2023 on valimisse kuulunud otseste avalike teenuste kvaliteeti hinnatud ühinenud asutustes ja Transpordiametis erinevate näitajatega. Ülevaade näitajatest, mida on kasutatud valimisse kuulunud teenuste kvaliteedi hindamiseks, on toodud tabelis 9.

Tabel 9. Valimi otseste avalike teenuste kvaliteedi hindamiseks kasutusel olnud mõõdikud perioodil 2020–2023

Teenuse nimetus	2020	2021	2022	2023
Sõiduki juhiluba / Mootorsõiduki juhtimisõigus	Teenuse maht (teenuse osutamise arv), teenusega rahulolu, teenuse menetlusaeg	Teenuse osutamise arv (teooria- ja sõidueksamite arv kategooriate kaupa, taotluse liigi kaupa jne)	Teenuse osutamise arv (väljastatud dokumentide arv) ja kliendi rahulolu	Teenuse osutamise arv (väljastatud juhtimisõigust tõendavate dokumentide arv), läbiviidud eksamite arv ja kliendi rahulolu
Tehnovõrgu ja -rajatise ehitamise kooskõlastamine	Teenuse maht (teenuse osutamise arv), teenusega rahulolu, teenuse menetlusaeg	Teenuse osutamise arv (taotluste arv)	Teenuse osutamise arv (taotluste arv) ja kliendi rahulolu	Teenuse osutamise arv ja kliendi rahulolu
Laeva turvaülevaatus	Teenuse maht (teenuse osutamise arv), teenusega rahulolu, teenuse menetlusaeg	Teenuse osutamise arv (tehtud turvaülevaatuste arv, kooskõlastatud turvaplaanide arv ja väljastatud turvatunnistuste arv)	Teenuse osutamise arv (turvaülevaatuste arv) ja kliendi rahulolu	Teenuse osutamise arv ja kliendi rahulolu
Lootsi tunnistus ja lootsita sõidu luba	Teenuse maht (teenuse osutamise arv), teenusega rahulolu, teenuse menetlusaeg	Teenuse osutamise arv (väljastatud tunnistuste arv ja läbiviidud menetluste arv)	Teenuse osutamise arv (taotluste arv) ja kliendi rahulolu	Teenuse osutamise arv ja kliendi rahulolu
Aeronavigatsiooniseadme sertifikaat	Teenuse maht (teenuse osutamise arv), teenusega rahulolu, teenuse menetlusaeg	Teenuse osutamise arv (taotluste arv ja jätkuva järelevalve menetluste arv)	Teenuse osutamise arv (taotluste arv) ja kliendi rahulolu	Teenuse osutamise arv ja kliendi rahulolu
Lennukõlblikkuse, eksportlennukõlblikkuse ja lennukõlblikkuse kontrolli sertifikaat	Teenuse maht (teenuse osutamise arv), teenusega rahulolu, teenuse menetlusaeg	Teenuse osutamise arv (taotluste arv)	Teenuse osutamise arv (taotluste arv) ja kliendi rahulolu	Teenuse osutamise arv ja kliendi rahulolu

Allikas: teenuste keskse kataloogi ja Transpordiameti saadetud andmed 2021., 2022. ja 2023. aasta kohta

Perioodil 2021–2023 osutati Transpordiametis kõiki valimis olnud avalikke teenuseid. 2021. aastal mõõdetid kliendi rahulolu vaid ühe teenuse – „mootorsõiduki juhtimisõigus“ – puhul. Teenuse – „lootsi tunnistus ja lootsita sõidu luba“ – puhul ei ole ühelgi aastal klientide rahulolu mõõdetud.

Valimisse kuulunud teenuste kvaliteedinäitajate (teenuse osutamise arv ja rahulolu) hindamise tulemused 2021., 2022. ja 2023. aastal on toodud tabelis 10.

Tabel 10. Valimisse kuulunud teenuste kvaliteedinäitajate tulemused perioodil 2021–2023

Teenuse nimetus	Teenuse osutamise arv			Kliendi rahulolu (soovitusindeks NPS)			Transpordiameti selgitused
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	
Mootorsõiduki juhtimisõigus	102 597	97 929	92 474	73	89	90	
Tehnovõrgu ja -rajatise ehitamise kooskõlastamine	7207	2819	2748	–	–	79	2021. ja 2022. aastal rahulolu ei mõõdetud.
Laeva turvaülevaatus	7	10	13	–*	100	0	2021. aastal teenusega rahulolu eraldi ei mõõdetud. 2023. aastal andis tagasisidet vaid üks klient skooriga 8 ehk neutraalse hinde, mistõttu oli NPSi valemi alusel rahulolu tulemuseks 0.
Lootsi tunnistus ja lootsita sõidu luba	50	55	30	–**	–	–	2021. aastal teenusega rahulolu eraldi ei mõõdetud. 2022. ja 2023. aastal rahulolu ei mõõdetud.
Aeronavigatsiooniseadme sertifikaat	15	21	25	–	0	–	2021. aastal rahulolu veel ei mõõdetud. 2022. aastal andsid 3 klienti tagasisideks neutraalse hinde, mistõttu oli rahulolu tulemus 0. 2023. aastal puudub rahulolu indeks, sest kasutajad ei andnud tagasisidet.
Lennukõlblikkuse, eksportlennukõlblikkuse ja lennukõlblikkuse kontrolli sertifikaat	94	182	135	–	25	43	2021. aastal rahulolu veel ei mõõdetud.

* Rahulolu mõõdeti 2021. aastal kõikide laevade järelevalveüksuse teenuste peale kokku ja soovitusindeks oli 83.

** Rahulolu mõõdeti 2021. aastal kõikide meremeeste diplomeerimise osakonnas osutatavate teenuste pealt kokku ja soovitusindeks oli 2021. aasta I pa 65,2 ning II pa 62.

Märkus: Skaalal 0–10 loetakse hinded 9–10 andnud kasutajad soovitajateks ja hinded 0–6 mittesovitajateks. Hinnete 7–8 andjad loetakse neutraalseteks vastajateks. Soovitusindeks NPS = soovitajate % – mittesovitajate %.

Allikas: teenuste keskse kataloogi ja Transpordiameti saadetud andmed 2021., 2022. ja 2023. aasta kohta

Lisa 5. Transpordiameti põhitegevustega seotud teenistujate kompetentsuse hindamine

Valimis olnud 6 otsese avaliku teenuse osutamisega seotud teenistujate (keda 30.04.2024. a seisuga oli Transpordiameti kodulehe andmetel kokku 59) kompetentsuse detailsemaks hindamiseks moodustati valim 12 teenistujaga. Valimi loomisel lähtuti esmalt Transpordiameti kodulehel olevatest teenistujate andmetest (ametinimetuse, haridustase, eriala). Juhul kui teenistuja ametijuhend oli kodulehelt kättesaadav, siis võrreldi teenistuja andmeid tema ametijuhendis toodud nõuetega.

Analüüsi tulemusel valiti välja teenistujad, kelle puhul 30.04.2024. aasta seisuga Transpordiameti kodulehel oleva info põhjal

- puudus avalik teave ametijuhendi, haridustaseme ja/või eriala kohta;
- ei kattunud ametijuhendis oleva ametikoha nimetus teenistuja tegeliku ametikoha nimetusega;
- haridustase ja eriala ei vastanud teenistuja ametijuhendis olevatele nõuetele.

Sellistele kriteeriumitele ei vastanud valimis olnud 6 otsese avaliku teenuse osutamisega seotud 19 teenistujat, kelle seast valiti juhuslikkuse alusel omakorda välja 12 teenistujat.

Juhuvalimis olevate teenistujate tegeliku kompetentsuse väljaselgitamiseks küsiti Transpordiametilt päringuga iga teenistuja kohta ametijuhend ning dokumendid, mis tõendavad haridustaset, eriala, töökogemust, (täiendus)koolituste läbimist jm teenistuja kvalifikatsiooni. Seejärel võrreldi, kas dokumentides olevad andmed vastavad iga teenistuja ametiülesannete täitmiseks vajalikele nõudmistele: kas on olemas vajalik haridustase, eriala, töökogemus, oskused-teadmised, sh täienduskoolitus. Ülevaade valimi 12 teenistuja hariduse, töökogemuse ja oskuste-teadmiste vastavuse kohta teenistujate ametijuhendite nõuetele on toodud tabelis 11.

Tabel 11. Valimi teenistujate vastavus nende ametikohale ettenähtud nõuetele.

Ametikoht 30.4.2024. aasta seisuga	Struktuuri- üksus	Haridustase vastab ameti- juhendile: Jah/Ei	Kogemus (tööstaaž) vastab ameti- juhendile: Jah/Ei	Oskused- teadmised vastavad ameti- juhendile: Jah/Ei	Transpordiameti selgitused
Juhtiv- spetsialist	Planeerimise osakonna koos- kõlastuste üksus	JAH	JAH	JAH	
Juhataja	Sõidukite juhtimisõiguse osakond	JAH	JAH	JAH	
Peaspetsialist	Planeerimise osakonna taristu kooskõlastuste üksus	JAH (kõrgharidus puudub, kuid teenistuja on läbinud nõutud erialased täiendus- koolitused, st vastab ameti- juhendiga nõutud hariduse nõuetele).	JAH	JAH	

Peaspetsialist	Planeerimise osakonna kooskõlastuste üksus	JAH	EI, valdkondlik töökogemus alla 2 aasta.	JAH	Teenistujal on väga laialdane kogemus nii geodeedina kui ka järelevalvespetsialistina. Kogemus toetab igati konkreetsel ametikohal tööülesannete täitmist.
Peaspetsialist	Planeerimise osakonna kooskõlastuste üksus	JAH, puudub küll kõrgharidus, kuid on läbinud nõutud erialased täienduskoolitused.	JAH	JAH	
Peaspetsialist	Planeerimise osakonna kooskõlastuste üksus	JAH	EI, valdkondlik töökogemus alla 2 aasta.	JAH	Teenistujal on töökogemust 7 aastat.
Juhtivspetsialist	Laevanduse ohutuse ja järelevalve osakonna laevade järelevalve üksus	JAH	EI, valdkondlik töökogemus alla 5 aasta.	JAH	Teenistujal on töökogemust 6 aastat.
Vaneminspektor III	Laevandusosakonna laevade üksus	JAH, puudub küll kõrgharidus, kuid on omandatud nõutud eriala mereõppeasutuses ja kvalifikatsiooni saamiseks on läbitud meresõidu-praktika.	JAH	JAH, nõutud merendusosalane diplom on olemas.	Teenistuja on läbinud Euroopa ja rahvusvahelise merendusorganisatsiooni ning teiste merendusega seotud õppeasutuste täienduskoolitusi ning osalenud pidevalt oma tööga seoses rahvusvaheliste merendusorganisatsioonide töös.
Juhataja	Meremeeste diplomeerimise osakond	JAH	JAH	JAH, nõutud merendusosalane diplom on olemas.	
SAR vaneminspektor	Lennuliiklus-teeninduse ja lennuväljade osakond	JAH	JAH	JAH, vajalik kompetentsus lennundusvaldkonnas on omandatud täienduskoolitustega.	
Lennuväljade vaneminspektor	Lennuliiklus-teeninduse ja lennuväljade osakond	JAH, puudub küll lennundusosalane või -tehniline kõrgharidus, kuid on vajalikud oskused ja teadmised.	JAH	JAH, vajalik lennundusvaldkonna kompetentsus on omandatud täienduskoolitustega.	Teenistuja on lõpetanud kolledžis lennujuhtimise eriala ning tal on pikaajane töökogemus lennuliiklus-teeninduses ja piisavalt saavutusi lennundusvaldkonnas.
Peaspetsialist	Sõidukite juhtimisõiguse osakond	JAH	JAH	JAH	

* SAR (Search and Rescue) – otsingu- ja päästetöödealane lennunduse järelevalve.

Allikas: Transpordiameti saadetud dokumendid

Lisa 6. Transpordiametist perioodil 2021-2023 lahkunud sisuteenistujate arv, nende vabastamise liik ja õiguslikud alused valdkondade kaupa

Vabastamise liik	Lahkujate arv perioodil 2021-2023	Maa	Vesi	Õhk	Vabastamise õiguslik alus
Vabastamised teenistuja algatusel,	136	107	10	19	
sh töötaja algatusel (TLS* ülesütlemisega, sh katseajal, erinevad seadusest)	136	107	10	19	ATS** § 87 lg 1, ametniku soovil TLS § 85 lg 1, töötaja soovil
Vabastamised tööandja algatusel,	54	44	9	1	ATS § 91 lg 1
sh koondamine (ka ametiasutuse likvideerimisel)	51	41	9	1	ATS § 90 lg 1 p 2, ametikoha koondamine ATS § 90 lg 1 p 3, koondamine TLS § 89 lg 1, töökoha koondamine
sh tööandja algatusel katseajal	1	1	0	0	
sh töötaja tervises seisundi tõttu	2	2	0	0	ATS § 93 lg 1, TLS § 88 lg 1 p 1
Vabastamised muul põhjusel	9	7	1	1	
sh tähtaja möödumine	7	6	0	1	ATS § 88 lg 1 ATS § 88 lg 1, teenistustähtaja möödumine TLS § 80 lg 1 TLS § 85 lg 1
sh töötaja või teenistuja surm	2	1	1	0	ATS § 99
Vabastamised poolte kokkuleppel	1	0	0	1	
Lahkunud teenistujad kokku	200	158	20	22	

* Töölepinguseadus.

** Avaliku teenistuse seadus.

Allikas: Transpordiameti andmed (sh väljavõtted SAP Bost) ja Riigikontrolli arvutused

Lisa 7. Lennundusvaldkonna värbamisplaan 2024-2028

	SMS	OPS	AIR	ANS/ADR	SEC	UAV	GEN	Kokku
Arvestuslik töökoormus	6	20	10	11	5	6	3	61
Tööle võetud	6	11	7	7,5	4	5 (+1)	3	43,5
Käimasolev/planeeritud värbamine 2024. aastal	-	1/1*	1	-	-	-	-	3 (46,5)
Plaanitud värbamine 2025**	-	1	1	2	1	-	1	6 (52,5)
Plaanitud värbamine 2026**	-	2	1	1	-	1	-	5
Plaanitud värbamine 2027**	-	2	-	1	-	-	-	3
Plaanitud värbamine 2028**	-	2	-	-	-	-	-	2

* 1 ärilennunduse inspektor ja 1 lennukoolituse inspektor.

** Olenevalt Transpordiameti eelarvest perioodil 2025–2028 ning valdkonnapõhiste rahastamispõhimõtete ja töökoormuse arvestuse elluviimisest.

Kasutatud lühendid:

SMS – lennundusteenistuse ohutuse ja juhtimissüsteemide valdkond;

OPS – lennutegevuse valdkond;

AIR – lennukõlblikkuse valdkond;

ANS/ADR – lennuliikluse ja lennuväljade valdkond;

SEC – lennundusjulgestuse valdkond;

UAV – mehitamata lennundusvaldkond;

GEN – teenistuseülesed töökohad.

Allikas: värbamisplaani 2024–2028 andmed