

www.pwc.ee

---

# *Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika*

## Rahandusministeerium

Lõpparuanne





**Raido Roop**

Rahandusministeerium  
Suur-Ameerika 1  
15006 Tallinn

30. mai 2016

Austatud Raido Roop

Käesolev lõpparuanne on koostatud AS PricewaterhouseCoopers Advisors ("PwC") poolt koostöös SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS'ega Rahandusministeeriumile vastavalt Rahandusministeeriumi ja PwC vahel 29. veebruaril 2016. aastal sõlmitud lepingule ("Leping").

Aruanne on koostatud valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika tutvustamise eesmärgil.

Oleme Projekti raames teostanud kokkulepitud tööd ajavahemikus 29. veebruar 2016 – 30. mai 2016. Meie töö hõlmas muuhulgas dokumentide analüüsi, intervjuude ja fookusrühma arutelud teostamist ning analüüsimetoodika koostamist.

Aruandes sisalduv info pärineb mitmest aruandes detailsemalt kirjeldatud allikast ja me ei ole Projekti raames hinnanud nende infoallikate usaldusväärsust ega testinud sealt pärineva info tõepärasust. Meie töö näol pole tegu kindlustandva audiitorteenusega ja selles sisalduvat finants- ega muu info õigsuse osas pole läbi viidud kontrollprotseduure, välja arvatud eraldi sätestatud juhtudel. Seetõttu ei vastuta PwC aruande täpsuse ega täielikkuse osas.

Aruande lõppversioon on koostatud, võttes arvesse teie 16. ja 25. mail esitatud kommentaare ja kaasnenud diskussiooni Teie juhtkonna liikmetega meie 9. ja 19. mail esitatud aruande projektile.

PwC kannab aruandega seoses õiguslikku vastutust Lepingus sätestatud ulatuses üksnes Rahandusministeeriumi ja mitte ühegi teise osapoole ees, kes võib oma otsustes olla tuginenud selles aruandes sisalduvale teabele või seisukohtadele.

Aruannet puudutavates küsimustes võtke palun ühendust Erki Mägiga (telefon: 614 1800; e-post: [erki.magi@ee.pwc.com](mailto:erki.magi@ee.pwc.com)), Tarmo Meresmaaga (614 1800; [tarmo.meresmaa@ee.pwc.com](mailto:tarmo.meresmaa@ee.pwc.com)) või Rauno Vinniga (640 8006; [rauno.vinni@praxis.ee](mailto:rauno.vinni@praxis.ee)).

Täname Teid ja Teie töötajaid meeldiva koostöö eest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Teet Tender

AS PricewaterhouseCoopers Advisors



### **Oluline teadaanne isikutele, kes ei ole aruande adressaadid**

Isikud, kes ei ole käesoleva aruande adressaadid ja seda aruannet loevad, loetakse ta nõustunuks alljärgnevate tingimustega:

1. Aruannet lugev isik võtab teadmiseks, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors on selle koostanud vastavalt oma kliendilt saadud juhistele ning üksnes kliendi huvisid ja kasu silmas pidades.
2. Aruannet lugev isik tunnistab asjaolu, et ta pole selle aruande adressaat ning vastamaks tema huvidele ja vajadustele oleks võinud aruande koostamiseks osutada vajalikuks läbi viia teistsuguseid või täiendavaid töid.
3. Lugejal pole vastuväited asjaolule, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors, selle juhtorganid, töötajad ega esindajad ei vastuta mingil kujul kahju ega saamata jäänud tulu eest, mis õigusvastaselt aruandega tutvunud isikule sellega seoses kaasneda võivad.

# Sisukord

<b>Sissejuhatus.....</b>	<b>5</b>
Käimasolev riigireform.....	5
Käesoleva töö eesmärk .....	6
Töö piirid ja ulatus.....	7
<b>1. Riigiülesanded ja asutused .....</b>	<b>9</b>
1.1. Riigi tuumikfunktsioonid ja -ülesanded .....	9
1.1.1. Riigiülesannete üldisem määratlus.....	9
1.1.2. Põhiseadusest tulenevad riigiülesanded .....	10
1.1.3. Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevad riigiülesanded.....	12
1.1.4. Avaliku teenistuse seadusest tulenevad riigiülesanded .....	14
1.1.5. Muudest valitud seadustest tulenevad riigiülesanded .....	14
1.1.6. Riigiülesannete kategoriseerimine .....	15
1.1.7. Kokkuvõte .....	16
1.2. Valitsussektori asutused .....	19
1.2.1. Eesti avaliku halduse institutsionaalne areng .....	19
1.2.2. Eesti asutuste iseloomustus .....	24
1.2.3. Valitsussektori asutuste liigitamise alused.....	29
1.2.4. Finantsautonoomia.....	34
1.2.5. Riigiülesanded ja asutuste tüübid .....	40
1.2.6. Tegevusvormide tunnused .....	41
1.2.7. Kokkuvõte .....	53
<b>2. Analüüsimetoodika .....</b>	<b>54</b>
2.1. Analüüsimetoodika struktuur .....	54
2.1.1. Juhendmaterjal.....	54
2.1.2. Juhendi kasutamine ja piirangud .....	55
2.2. Riigiülesande kirjeldamine .....	56
2.3. Delegeeritavuse hindamine.....	60
2.3.1. Hindamise alused.....	60
2.3.2. Hindamise tööleht ja täitmise juhised .....	61
2.3.3. Kokkuvõte .....	65
2.4. Sobivaima juriidilise tegevusvormi hindamine .....	66
2.4.1. Hindamise alused .....	66
2.4.2. Hindamise tööleht ja täitmise juhised .....	67
2.4.3. Kokkuvõtte.....	72
2.5. Analüüsimetoodika aruanne.....	73
<b>3. Näidisjuhtumid .....</b>	<b>75</b>
3.1. Sissejuhatus .....	75
3.2. Maanteeamet .....	76
3.3. Terviseamet.....	79

3.4. Päästeamet .....	82
3.5. Politsei- ja Piirivalveamet .....	87
3.6. Statistikaamet .....	91
<b>Lisad .....</b>	<b>95</b>

## **Lisad**

Lisa 1. Põhiseadusest tulenevad riigiülesanded .....	95
Lisa 2. Vabariigi Valitsuse Seadusest tulenevad riigiülesanded .....	98
Lisa 3. Avaliku Teenistuse Seadusest tulenevad riigiülesanded .....	108
Lisa 4. Fookusrühma arutelude osalejad ja kokkuvõte .....	113
Lisa 5. Esmane andmepäring .....	116
Lisa 6. Intervjuu kava .....	117
Lisa 7. Delegeeritavuse hindamise töövahend .....	120
Lisa 8. Tegevusvormide hindamise töövahend .....	120
Lisa 9. Näidisjuhtumite lisad .....	120

## **Tabelid**

Tabel 1. Valitsussektori asutuste jagunemine juriidiliste vormide alusel (allikas: riigipilt.ee) .....	8
Tabel 2. Riigiülesannete liigitamine .....	15
Tabel 3. Riigi tuumikfunktsioonid .....	18
Tabel 4. Ülevaade valitsussektori asutustest .....	21
Tabel 5. Ülevaade valitsussektori asutustest .....	29
Tabel 6. Organisatsiooni autonoomia ja kontroll .....	32
Tabel 7. Eelarve liigid ning ülekandmise võimalused .....	37
Tabel 8. Finantsautonoomia valitsussektoris .....	38
Tabel 9. Riigiülesanded ja asutuste tüübid .....	40
Tabel 10. Ministeeriumide kui tegevusvormide eelised ja riskid .....	42
Tabel 11. Ametite ja inspeksioonid kui tegevusvormide eelised ja riskid .....	43
Tabel 12. Hallatavate asutuste kui tegevusvormide eelised ja riskid .....	46
Tabel 13. Avalik õiguslike juriidiliste isikute kui tegevusvormide eelised ja riskid .....	47
Tabel 14. Sihtasutuste kui tegevusvormide eelised ja riskid .....	50
Tabel 15. Äriühingute kui tegevusvormide eelised ja riskid .....	51
Tabel 16. Analüüsimetoodika rakendamise etapid, tegevused ja metoodika .....	54
Tabel 17. Ülesande kirjeldus .....	56
Tabel 18. Analüüsimetoodika aruande ehk memo struktuur .....	73

## **Joonised**

Joonis 1. Avalike ülesannete jaotus delegeerimisvõimaluste tuvastamise kontekstis .....	17
Joonis 2. Delegeeritavuse hindamise otsustuspuu .....	60
Joonis 3. Ülesande delegeeritavuse hindamise tulemus skemaatiliselt .....	61
Joonis 4. Sobiva juriidilise tegevusvormi hindamise tulemus skemaatiliselt .....	68

# Sissejuhatus

## Käimasolev riigireform

Vabariigi Valitsuse eesmärk on riigireformi elluviimise tulemusena saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürookraatlikum töökorraldus. Valitsuse sihiks on vähendada valitsussektori töökohtade arvu kooskõlas tööealise elanikkonna vähenemisega, vähemalt perioodil 2016 – 2019. Aastas tuleb töötajate arvu keskmiselt vähendada 0,7% ehk umbes 700 töötaja võrra.

**OECD, Jüri Raidla, Arengufond, Koostöö Kogu: “Eesti vajab riigipidamise auditit, riigiaparaadi tuleviku tarvis korrastamist ja valdkondade ülest juhtimist.”**

Negatiivsete demograafiliste trendide ning tööealise elanikkonna vähenemise tõttu olulist riigieelarve tulude kasvu ette näha ei ole. Valitsus on otsustanud, et töötajate arv valitsussektoris väheneb igal aastal. Seetõttu eeldab avalike teenuste kvaliteedi hoidmine ja parandamine põhimõttelisi muutusi avalike ülesannete täitmisel ja avalike teenuste osutamises. Ainult töötajate arvu vähendamise keskne lähenemine ilma avalikke ülesandeid, avalikke teenuseid ja protsesse ümber kujundamata võib kahjustada riigi tuumikfunktsioonide täitmist ning langetada avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust.

Rahandusministeerium on vastutav ressursi-, riigihaldus- ja osaluspoliitika kujundamise eest. Justiitsministeeriumi ülesandeks on avaliku õiguse kujundamine. Sellest tulenevalt leppis Vabariigi Valitsus kokku, et Rahandusministeeriumi juhtimisel viiakse läbi **valitsussektori asutuste ülesannete analüüs** ja töötatakse välja **ettepanekud ümberkorraldusteks** ning Justiitsministeeriumi juhtimisel viiakse läbi analüüs valitsemis- ja halduskorraldusest.

**“Riik ei pea olema mitte paks või peenike vaid vormis ja võimekas!”**  
**Raivo Vare**

Eesti Koostöö Kogu (edaspidi „Kogu“) poolt koostatud avaliku sektori ressursikasutuse analüüsiraportis<sup>1</sup> juhitakse tähelepanu, et kuigi traditsiooniliselt on riigieelarve raha kasutamise jälgimise fookuses peamiselt ameti- ja hallatavad asutused, tuleks nn riigieelarveliste asutustena käsitleda kogu valitsussektorit, sh neidki asutusi, mis suudavad teenida märkimisväärselt tulu väljastpoolt avalikku sektorit, kuid mis selligipoolest saavad valdava enamuse oma sissetulekust riigieelarvest. Kogu leidis, et aastatel 2006 – 2012 on nii töötajate arvu kui tegevuskulude **keskmisest suurem kasv** toimunud just **sihtasutustes, avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes ja äriühingutes** ning seetõttu tuleks valitsussektori paisumise analüüsimisel vaadata just iseseisvate juriidiliste isikute poole.

Täiendavalt on Kogu täheldanud, et iseseisvate juriidiliste isikute tugevnemine on viinud muu hulgas ka selleni, et **valitsusasutuste ressursid poliitikakujundamiseks** on suhteliselt **vähenenud**. Mitmete sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevus mõjutab riigi poliitikat valdkonnas kohati isegi enam kui ministeeriumite tegevus. Poliitiline vastutus sihtasutuste tegevuse eest on aga hägus. Samas tuleb arvestada, et avalikus sektoris on enam kõrget kvalifikatsiooni ja spetsiifilisi oskuseid nõudvaid töökohti. 40% kõrgharidusega inimestest on hõivatud avalikus sektoris (kogu tööjõust on avalikus sektoris 26%). Ei saa eeldada, et riik suudab pakkuda kvaliteetset avalikku teenust ja tagada teenuse hea kättesaadavus ilma

<sup>1</sup> SA Eesti Koostöö Kogu. (2014). Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs riigi saldoandmike põhjal aastatel 2006-2012. Loetud aadressil: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/05/Ressursikasutuse-analüüs\\_lõplik\\_avalikustatud.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/05/Ressursikasutuse-analüüs_lõplik_avalikustatud.pdf)

konkurentsivõimelist palka pakkumata. Kõrge voolavus ja rahulolematuus tähtsates sektorites (st riigi põhiülesannete täitmisel: julgeolek ja avalik kord, haridus, tervishoid, sotsiaalne kaitse) on ohtlikud riigi julgeolekule ning mõjutavad üldist heaolu ja riigi konkurentsivõimet.

Kogu tõdeb täiendavalt, et oluliseks **kulude kokkuhoiuks** vajaks avaliku sektori **töö põhimõttelist ümberkorraldamist**, sest tegevuskulude kasvu pidurdamiseks tõenäoliselt lihtsaid lahendusi palju ei ole, seejuures tööprotsesside ja täidetavate ülesannete ülevaatamist, aga ka avalikule sektorile pandavate ootuste realistlikumaks muutmist.

*“Tõhusamaks toimimiseks peavad kõik asutused analüüsima, kas oleks võimalik midagi hoopis teistmoodi teha kui seni harjutud. Keskselt ei ole võimalik öelda, kus on ruumi kokkuhoiuks või parendamiseks, sest see eeldab põhiprotsesside sisukat analüüsi.” Eesti Koostöö Kogu*

## Käesoleva töö eesmärk

Valitsussektori poolt täidetavate avalike ülesannete ja osutatavate avalike teenuste era- ja kolmandale sektorile delegeerimine on üks võimalus, kuidas inimressurssi valitsussektoris vähendada ning eeldatavalt avalike teenuste kvaliteeti tõsta.

Meie töö ülesandeks oli muuhulgas analüüsida, kas ja milliste avalike ülesannete ja avalike teenuste era- ja kolmandale sektorile üleandmise kaudu on võimalik täita avalikke ülesandeid ja pakkuda avalikke teenuseid tänasest kvaliteetsemalt ja eeldatavalt väiksema kuluga. Niisamuti on avalike ülesannete ja avalike teenuste delegeerimine üks võimalus, et kaasata üha rohkem vabaihendusi ja ettevõtteid riigielu küsimuste korraldamisse.

*Kehtivas õiguses puuduvad selged ja konkreetset alused avalike ülesannete delegeerimiseks riigi valitseva mõju all olevatele ning riigi valitseva mõju alt väljas olevatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele.*

Hanke eesmärgiks oli viia läbi analüüs, mis koosnes järgmistest osadest:

4. Metoodika koostamine valitsussektoris (v.a kohalikud omavalitsused) kuuluvate asutuste ja isikute juriidiliste vormide ning riigiasutuste tüüpide ülesannete analüüsimiseks. Metoodika alusel peab olema võimalik määratleda tänaste riigiülesannete täitmiseks sobivaim juriidiline tegevusvorm ning riigiasutuse ülesande korral riigiasutuse tüüp.
5. Viia läbi analüüs, mis määratleb, mis tüüpi avalikke ülesandeid ja millistel alustel on võimalik üle anda/delegeerida erasektorile ja/või kolmandale sektorile, võttes vajadusel ja võimalusel arvesse Eesti riigile halduskorralduslikult lähedaste Euroopa Liidu liikmesriikide praktikat.
6. Määratleda konkreetset avalikud ülesanded, mis tuleb Eestis üle anda/delegeerida, arvestades era- ja kolmanda sektori võimekusi ning ressursisäästu avalikule sektorile (analüüsida 5 avalikku ülesannet).

**Riigiülesannete<sup>2</sup> analüüsi metodoloogiast** tulenev eesmärk on välja selgitada: (1) kas valitsussektori kui terviku tasemel on ülesannete jaotumine loogiline ja optimaalne ja (2) kas erinevate valitsemisalade lõikes kasutatakse samu juriidilisi tegevusvorme/tasandeid võrreldava vastutusega ülesannete täitmiseks.

<sup>2</sup> Käesolevas töös kasutatud samatähenduslikult ka lühendatud mõistet „ülesanne“.

Eesmärkide täitmiseks koostati analüüsimetoodika (juhendmaterjal), mis koosneb kahest sisulisest osast:

1. Analüüsimetoodika esimene osa peab andma põhimõttelise vastuse analüüsitava riigiülesande delegeerimise võimaluste osas.
2. Analüüsimetoodika teise osa kasutamine sõltub esimese osa tulemustest ja järeldustest, kuid üldreegel on selline, et kui analüüsitavat riigiülesannet pole erinevatel põhjustel võimalik delegeerida, siis metoodika teine osa peab pakkuma võimalused määratlemaks riigiülesande täitmiseks sobivaim juriidiline tegevusvorm ja/või riigiasutuse tüüp.

Juhul kui soovitakse analüüsida ainult riigiülesannete täitmiseks sobivaid juriidilisi tegutsemisvorme ja/või riigiasutuste tüüpe ning peamine eesmärk pole delegeerimise võimaluste analüüsimine, siis võib metoodika esimese osa ka täitmata jätta ning kasutada ainult metoodika teist osa. Metoodika rakendamise kohta on pikemalt kirjas peatükis 2.1.

Juhendi tellijaks on Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond, mille üheks ülesandeks on avaliku sektori ülesehituse analüüsimine ja selle optimeerimiseks ettepanekute tegemine. Teisalt on valitsuse riigireformi üheks peamiseks sihiks valitsussektori vähendamine ja selle raames rakendatakse eri meetmeid alates avalike ülesannete üleandmisest kuni valitsussektori töötajate arvu vähendamiseni. Neid valitsuse sihte on võimalik saavutada vaid kõiki ministeeriume ja nende valitsemisalasid kaasates. Seega on juhendi kasutajateks:

- Rahandusministeeriumi ametnikud, kes analüüsivad avalike ülesannete ja eriti organisatsioonide tegevusvormide optimeerimise võimalusi kogu avalikku sektorit tervikuna vaadates;
- Teiste ministeeriumide ametnikud, kes analüüsivad avalike ülesannete ja organisatsioonide tegevusvormide optimeerimise võimalusi oma ministeeriumi valitsemisalas;
- Valitsussektori organisatsioonide juhid ja töötajad, kes kaaluvad oma organisatsiooni reformimise võimalusi.

Kaudselt on kasutajateks muidugi ka otsustajad – poliitikud ja tippametnikud, kes loodetavasti saavad tänu juhendile oma eelistuste kujundamiseks ja otsuste langetamiseks kvaliteetsemat teavet ehk parema analüütilise sisendi. Selle kasutamine pole kohustuslik, kuid võimaldab riigiülesannete analüüsimisel tugineda ühtsele analüüsiraamistikule. Metoodika kasutamise eeliseks on läbirääkimiste/arutelude toetamine, kuna erinevad osapooled saavad tugineda samale infole, tulemustele ja järeldustele. Samas on see toetav struktuur otsuste langetamisel.

## **Töö piirid ja ulatus**

Käesoleva töö ja analüüsimetoodika loomise aluseks on valitsussektori asutused (vt Tabel 1). Metoodika loomisel ei ole tulenevalt tellija lähteülesandest eraldi arvestatud järgmiste asutuste tüüpide ja tasanditega nagu KOV-id, kohtud (Riigikohus, Ringkonnakohtud, Halduskohtud ja Maakohtud), Prokuratuur, Kaitsevägi, Kaitseliit, Kaitsepolitsei, Teabeamet ning muu avaliku sektori asutused (peamiselt riigi äriühingud). Nimetatud piirangutel pole konsultantide hinnangul olulist mõju, kuna loodud analüüsimetoodika on suhteliselt universaalne ning kasutatav erinevate asutuste ülesannete analüüsimisel. Samas tuleb siiski metoodika kasutajatel ja aruande lugejatel tähele panna, et eelnimetatud ja töö ulatusest välja jäetud asutuste tüüpide eripäradest tulenevalt võinuks ilmnedä täiendavaid nõudeid ja ettepanekuid metoodika loomisse, millega aga arvestatud pole.



Tabel 1. Valitsussektori asutuste jagunemine juriidiliste vormide alusel (allikas: riigipilt.ee)

<b>Tüüp</b>	<b>Asutuste arv</b>	<b>Töötajate arv (tuhandetes)</b>
Keskvalitsuse ameti- ja hallatavad asutused (sh põhiseaduslikud institutsioonid)	206	32,8
Keskvalitsuse sihtasutused (SA)	70	12
Keskvalitsuse avalik-õiguslikud juriidilised isikud (AÕJI)	33	9,9
Keskvalitsuse äriühingud (ÄÜ)	14	1,7
<b>Kokku</b>	<b>323</b>	<b>56,4</b>

Täiendavalt juhime tähelepanu, et käesoleva töö ulatusse ei kuulunud riigiülesande analüüsiobjektiks valimise meetodika loomine, kuid oleme mõningaid soovitusi kirjeldanud peatükis 2.1.

# 1. Riigiülesanded ja asutused

## 1.1. Riigi tuumikfunktsioonid ja -ülesanded

### 1.1.1. Riigiülesannete üldisem määratlus

Riigiülesannete analüüs ei ole täppisteadus – eesmärkide ja võtmevaldkondade defineerimine on osaliselt ideoloogiline ja osaliselt subjektiivne (Riigiülesannete analüüsi audit). Üldiselt peaks valitsussektor taandama ennast teenusepakkuja rollist kui parem pakkuja on saadaval. Parema pakkuja sõltub kolmest peamisest mõõdikust:

1. Kulu;
2. Efektiivsus; ja
3. Avaliku huvi/sotsiaalse sidususe kaitse.

Asutuste ees lasub väljakutse korraldama ülesanded, teenused ja tööd ümber selliselt, mis võimaldaks pakkuda vähema tööjõuga kõrgema kvaliteedi ja suurema kliendirahuloluga teenuseid.

Eestis on juba enam kui 20 aastat diskuteeritud teemal, mis on olemuslikult riigi avalik ülesanne ja mis mitte, kuid kahjuks ei ole tänaseni välja kujunenud selgepiirilist määratlust ega definitsiooni (Parrest, 2011). Kuigi erinevates valdkonnaseadustes on riigi kohustused väga täpselt ära määratletud ning paika pandud ka vastava rolli teostajad (nt vabariigi president), on käesoleva uuringu eesmärk vaadata riigiülesandeid laiemalt ning määratleda olemuslikult riigiülesanded lähtudes vaid põhiseaduses ning valitud valdkonnaülestes seadustes paika pandud üldpõhimõtetest.

Terminoloogiliselt valitseb avalike ülesannete määratlemisel segadus, seadusandlikul tasandil (jättes kõrvale valdkondlikud eriseadused) ei ole riigiülesandeid selgesõnaliselt defineeritud ning tõlgendusruumi on palju. Seetõttu ei ole võimalik anda ühest vastust küsimusele, milline on nn **riigi tuumikfunktsioon** ehk ülesanded, mille avalikust sektorist välja delegerimine oleks keelatud.

Avalike ülesannete puhul kasutatakse praktikas väga palju erinevaid termineid ning erinevates õigusaktides viidatakse sarnastele kontseptsioonidele erinevalt (riiklik ülesanne, avaliku võimu teostamine, haldusülesanne, riigivõimu tuumikfunktsioon jne). Seega on riigi tuumikfunktsiooni määratlusel oluline kasutatavad mõisted ühetaoliselt defineerida. Käesoleva aruande kontekstis lähtume Siseministeeriumi<sup>3</sup> ning erinevate valdkonnaekspertide<sup>4</sup> poolt kasutatud mõistetest ning erinevates seadusaktides toodud definitsioonidest, mida oleme vajadusel mõnevõrra ühtlustanud ning täiendanud.

**Avaliku halduse ülesanded** on vahetult seadusega või seaduse alusel haldusorganitele pandud ülesanded või avalikust huvist lähtuvad ülesanded, mis on vastavast õigusnormist tuletatud. Avalikud ülesanded jaotuvad võimu- ja lihthaldusülesanneteks.

- **Võimuhaldusülesanne** on avaliku võimu teostamine, mis eeldab täidesaatva (riigi-)võimu volitusi (nt otsuse tegemine toetuse saamise üle, järelevalvemenetluse läbiviimine).

<sup>3</sup> Siseministeerium. (2011). Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele: kontseptsioon. Loetud aadressil

[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/teenuste\\_deleerimise\\_kontseptsioon\\_fin.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/teenuste_deleerimise_kontseptsioon_fin.pdf)

<sup>4</sup> Parrest, N., Tohvri, E., Lember, V. (2011). Avalike teenuste üleandmine vabaühendustele: õiguslik korraldus. Tallinn, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ. Loetud aadressil:

<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Vaba%C3%BChendused%20ja%20avalikud%20teenused%20-%20partnerlus%20avaliku%20sektoriga.pdf>

- **Lihthaldusülesanne** on riigiülesanne, mis ei eelda võimuvolitusi ehk mille täitmise käigus ei otsustata isiku õiguste ja/või kohustuste üle. Lihthaldusülesannete alla kuuluvad nii elanikele avalike teenuste osutamine (nt kodutute varjupaiga pidamine) kui ka teatud võimuhaldusülesannete tööloikude teostamine ilma õiguse otsustada isiku õiguste ja kohustuste üle (nt dokumentide kätte toimetamine).

**Avalik teenus** on avaliku halduse asutuse või teatud juhtudel erasektori poolt avalike ülesannete täitmiseks üldistes huvides osutatav teenus, mis on suunatud avaliku hüve pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, vabaduste ja huvide kaitsele ning mille osas lõppvastutus lasub avaliku halduse asutusel. Avalikud teenused jagunevad kaheks:

- **Üldiste hüvede tagamiseks** (näiteks riigikaitse, õiguskord); ning
- Teenusteks, mida riik pakub isikule, sh ettevõtjale, isiku algatusel (sh võimalikul algatusel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks, selliseid teenuseid nimetatakse ka kui **transaktsioonilisteks teenusteks**.

**Üldhuviteenus** on elutähtis teenus<sup>5</sup> ning teenus, mida osutab ettevõtja, kelle teenuseid kasutatakse riigi või kohaliku omavalitsuse valdava enamiku elanike poolt (sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenus ning muud samalaadsed teenused). Asjaolust, et mingi ülesande või teenuse olemasolu ja kvaliteedi vastu on laiem avalik (üldine) huvi, ei tulene automaatselt järeldust, et tegu peaks olema avaliku ülesandega, s.o ülesandega, mida olemuslikult peaks täitma avalik võim<sup>6</sup>. Siinkohal on täiendavalt oluline rõhutada, et avaliku halduse ülesande määratlus ei sõltu ka selle täitjast – avalikke ülesandeid ning teenuseid võivad osutada lisaks avalikule võimule ka erasektori või kolmanda sektori isikud.

Riigil on üsna lai otsustusõigus, kuidas avaliku halduse ülesande täitmist tagada – kas teostada seda ise või läbi kolmandate isikute (nt erakoolid, vabatahtlikud päästekomandod, kohustuslik liikluskindlustus jt). Küll aga on oluline mõista, et erasektorile või kolmandale sektorile delegeeritud avalike ülesannete tagamiskohustuse lõppvastutus jääb ikkagi riigile<sup>7</sup>.

Käesoleva analüüsi eesmärgist lähtuvalt analüüsiti riigiülesannete määratlemiseks põhiseadust ning valitud üldtaseme seaduseid (vabariigi valitsuse seadus, halduskoostöö seadus, avaliku teenistuse seadus ning hädaolukorra seadus). Järgnevates alapeatükkides on esitatud eelnimetatud seaduste lühikokkuvõtted, mida on kasutatud sisendina analüüsimetoodika loomiseks ning mis võimaldab metoodika rakendajatel hiljem erinevaid hindamiskriteeriumeid asjakohasemalt käsitleda ja viidata.

### **1.1.2. Põhiseadusest tulenevad riigiülesanded**

Põhiseaduses jaguneb riigiülesannete määratlus sisuliselt kolmeks:

1. Ülesanded, millele on põhiseadus määratlenud konkreetse täitja (ehk kehtestanud nende üleandmisele erasektorile absoluutse keelu);
2. Ülesanded, mille täitmise kohustus on põhiseaduses selgesõnaliselt pandud riigile, kuid kohustuse täitja ei ole täpsemalt määratletud (seega on samuti kehtestatud nende üleandmisele erasektorile absoluutne keeld);
3. Ülesanded, mis on põhiseaduse mõttest ja sõnastusest tulenevalt eelduslikult riigi põhiülesanded (ehk nende üleandmisele erasektorile on kehtestatud nn suhteline, tõlgenduslik keeld).

<sup>5</sup> Hädaolukorra seaduse mõistes, vt loetelu Hädaolukorra seadus § 34. Elutähtis teenus, selle toimepidevus ja toimepidevuse korraldaja. Loetud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122015036?leiaKehtiv#para34>

<sup>6</sup> Parrest, N. (2014). Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. *Juridica*, lk 732-739.

<sup>7</sup> Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik.

RKHKo 13.02.2013, 3-3-1-49-12, p 21; RKHKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14, p 11.

## 1. Konkreetse täitjaga riigi kohustuseks pandud ülesanded

Konkreetse täitjaga ülesanded (Riigikogu, President, Vabariigi Valitsus, Eesti Pank, Riigikontroll ja Õiguskantsler) on loetletud detailsemalt käesoleva aruande Lisa 1. Üldjuhul on nimetatud ülesanded oma olemuselt konkreetsed ning piiritletud tegevused ning **neid ülesandeid ei ole lubatud erasektorile delegeerida**. Samas eksisteerivad nimistus ka üksikud erandid, mille puhul on täiendav tõlgendamine ülesande ulatuse osas vajalik (nt riigikogu „lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada“). Selliste sätete tõlgenduse osas annab vajalikku lisainfot teise tasandi valdkonnaüleste seaduste analüüs, vt täiendavalt alapeatükke 1.1.3 kuni 1.1.5.

Kuna põhiseadus sätestab võimude lahususe (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim), siis esmajärjekorras tuleks hinnata, kas mõnele võimu tüübile tervikuna on põhiseaduslikult määratletud delegeerimise keeld. Ka Parrest (2014) nendib, et „Avaliku halduse ülesanne ehk haldusülesanne on avaliku ülesande üks alaliik, eristudes seadusandlikust ülesandest ja õigusemõistmise funktsiooni teostamisest (sh kohtuvälise menetleja tegevusest süüteo menetluses)“.

Ülesannete loetelust selgub, et põhiseadus on ära määratlenud kõigi kolme avaliku võimu liigi (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim) osas konkreetsed funktsiooni täitjad:

1. Seadusandlik võim – Riigikogu „võtab vastu seadusi ja otsuseid“ ning Vabariigi President „annab seadlusi“;
2. Täidesaatev võim – Vabariigi Valitsus „viib ellu riigi sise- ja välispoliitikat“; ja
3. Kohtuvõim – „Õigust mõistab ainult kohus“.

Sellest tulenevalt võiks tõlgendada, et kõigi avaliku võimu ning avalike ülesannete teostamine on riigiülesanne ning nende välja delegeerimine ei ole lubatud. Samas on selge, et nii kitsas piiritletus ei ole olnud põhiseaduse eesmärk, seega on tarvis vastavad ülesanded detailsemal tasandil lahti mõtestada. Analüüsid põhiseadust tulenevaid määratletud funktsiooniga täitjate rolle, nähtub, et nii seadusandliku võimu kui kohtuvõimu roll on oluliselt selgemalt piiritletud kui täidesaatva võimu oma. Rollide kirjelduses võimu liikide kaupa domineerivad järgmised sõnakasutused:

1. Seadusandlik võim – võtab vastu, otsustab, valib, ratifitseerib, nimetab, kuulutab välja jt;
2. Täidesaatev võim – viib ellu, suunab, koordineerib, korraldab, täidab jt;
3. Kohtuvõim – absoluutne piirang ja üks roll – õigust mõistab kohus.

Põhiseaduse sõnakasutusest ilmneb, et seadusandliku ja kohtuvõimu kohustused on üsna konkretiseeritud ja täpselt määratletud, samas kui täidesaatva võimu roll on oluliselt hägusam. Seetõttu ei teki üldjuhul küsimusi seadusandliku või kohtuvõimu valdkonna ülesannete võimaliku riigist välja delegeerimise osas ning seetõttu keskendub ka käesolev analüüs peamiselt just täidesaatva ehk avaliku halduse ülesannete määratlemisele (lisaks on kohtud ka käesoleva analüüsi ulatusest tervikuna välistatud).

## 2. Selgesõnaliselt riigi kohustuseks pandud ülesanded

Ülesanded, mille täitmise kohustus on põhiseaduses selgesõnaliselt pandud riigile, kuid kohustuse täitja ei ole täpselt määratletud, on loetletud Lisa 1.

Nimetatud ülesanded on üldjuhul väga üldsõnalised ning peamiselt joonistuvad sealt välja kohustused „kaitsta“ ning „tagada“. Lisaks konkreetsetele riigi kohustuse näidetele, mida põhiseadus peab oluliseks eraldiseisvalt rõhutada, võtab riigi rolli üldiselt kokku põhiseaduse § 14 „**Õiguste ja vabaduste tagamine** on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus“. Seega võib järeldada, et riigiülesanne, mida erasektorile delegeerida ei tohi, on kõigi põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamine.

Inimeste põhiõigused, vabadused ja kohustused on üles loetletud põhiseaduse II peatükis. Õiguste tagamise ja kaitsmise tõlgendust on täiendavalt analüüsitud alapeatükis 1.1.3.

### 3. Kaudselt riigi kohustuseks pandud ülesanded

Antud kategooria on oma olemuselt kõige keerulisema määratlusega ning siinkohal võivad erinevate õigusvaldkonna spetsialistide hinnangud diametraalselt erineda. Seetõttu ei ole võimalik antud kategooriat üheselt määratleda ning järgnev tõlgendus on vaid üks võimalikest lähenemisviisidest.

Indikatsioone olemuslikult riigi poolt teostatavate ülesannete osas saame juba põhiseaduse preambulast.

*Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes **kindlustada ja arendada riiki**, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja välja kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis on **kaitseks sisemisele ja välisele rahule** ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab **tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise** läbi aegade.*

Merusk (2000)<sup>8</sup> on nii preambulat kui põhiseaduse sisuosa tõlgendades jõudnud järgmisele seisukohale: „Siin on tehtud selgesõnaline viide riigiülesannetele. Põhiseaduse preambulast tulenevalt on riigi põhifunktsiooniks muu hulgas riigi nii **sise- kui ka väliskaitse tagamine**. Riigi traditsiooniliste ülesannete hulka kuuluvad veel **välissuhted, rahandus, justiitsotsuste sundtäitmine** ja loomulikult ka halduse materia hulka mittekuuluvad **seadusandlus ja õigusmõistmine**. Siit tuleneb ka nimetatud avalike ülesannete üleandmise keeld.“

Lisaks eeltoodule võiks olemusest lähtuvateks riigiülesanneteks lugeda ka kolmandate isikute suhtes siduvate otsustuste tegemist (nii soodustavate kui ka koormavate haldusaktide andmist, sunni rakendamist jms). Samas varieeruvad spetsialistide tõlgendused põhiseaduse osas väga palju, mistõttu on käesolevas analüüsis otsustatud keskenduda põhiseaduse mõtte tõlgendamisel valitud valdkonnaülesannetele, mis sätestavad põhiseaduse üldpõhimõtteid detailsemalt. Käesoleva analüüsi kontekstis on olulisimad neist Vabariigi Valitsuse seadus ning avaliku teenistuse seadus, kuid teatud kaalutlusi ning suuniseid on võetud ka halduskoostöö seadusest ning hädaolukorra seadusest.

#### 1.1.3. Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevad riigiülesanded

Sarnaselt põhiseadusele on ka Vabariigi Valitsuse seaduses mitmed riigiülesanded sätestatud rollipõhiselt ehk vastavate ülesannete täitmise puhul eksisteerib absoluutne keeld nende delegeerimiseks. Vastav loetelu tegevustest on toodud käesoleva aruande Lisa 2.

Paraku on VVS-is loetletud ülesanded kas nii spetsiifilised, et nende puhul tihti juba olemuslikult ei teki küsimust, kas tegevuse võiks delegeerida erasektorisse (nt Peaminister „kirjutab alla Vabariigi Valitsuse õigusaktidele“) – või siis vastupidi, nii üldsõnalised, et antud tasandil on võimatu hinnata delegeerimise võimalikkust (Kultuuriministeeriumi ülesandeks on „riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamise“). Seega on oluline mõista, kas ülesande puhul on seadus rõhutanud **vahetut täitmist** („teostab“, „osutab“, „täidab“) või üldisemas mõttes **tagamiskohustust** („korraldab“, „tagab“, Riigikohtu lahendites viidatud ka kui „lõppkokkuvõttes vastutab“). Juhul kui tegemist on tagamiskohustusega, on suure tõenäosusega võimalik valdav osa vahetuid tegevusi välja delegeerida. Siinkohal tuleb rõhutada, et olemuslikult jäävad avalikud ülesanded avalikeks ülesanneteks ka siis, kui riik delegeerib ülesande täitmise eraõiguslikele isikutele. Seega jääb ülesande lõppvastutus avalike ülesannete puhul alati riigile tulenevalt põhiseadusest tulenevast põhiõigusest riigi ja seaduse kaitsele.

<sup>8</sup> Merusk, K. (2000). Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica, 499-507.

Kui tagamiskohustusega ülesannete puhul on kogu ülesande teostamine täies ulatuses võimalik välja delegeerida, siis riigi poolt vahetut täitmist sätestavate ülesannete puhul on ülesande delegeerimise võimalused kitsamad, kuid mitte täiesti limiteeritud. Ka Euroopa kohtupraktika on kinnitanud, et **abistava või ettevalmistava loomuga tegevusi** võib kõigis ülesandeliikides välja delegeerida. Täiendavalt, avaliku võimu teostamise alla ei kuulu tegevused, mis **ei mõjuta avaliku võimu institutsioonide kaalutus- ja otsustusõigust**, ning tegevused, mis **otseselt ei hõlma riigi otsustusõiguse, sunniõiguse või sunnimeetmete kohaldamise õiguse teostamist**<sup>9</sup> – mistõttu ka need tegevused võib vajadusel eraõiguslikule juriidilisele isikule delegeerida.

Kohtupraktikas on rõhutatud, et „Eraõiguslikke organisatsioone, kes tegutsevad avaliku võimu aktiivse järelevalve all, kusjuures viimane vastutab lõplikult eraõiguslike organisatsioonide teostatava kontrolli ning vastu võetavate otsuste eest, ei saa pidada otseselt ja eriomaselt seotuks avaliku võimu teostamisega“<sup>10</sup>. Seega kui on tagatud riigipoolne **aktiivne järelevalve ning lõppvastutus**, laienevad delegeerimise võimalused ka esmapilgul ilmselgelt riigi funktsioonidesse jäävate ülesannete suhtes.

Ministeeriumite puhul joonistub välja viis peamist ülesande tüüpi:

1. Valdkonnapoliitika kavandamine;
2. Valdkondade töö korraldamine;
3. Õigusaktide eelnõude koostamine;
4. Teenistuslik järelevalve oma valitsemisala asutuste üle;
5. Spetsiifilised ülesanded tulenevalt valitsemisala spetsiifikast (nt KKM maakatastri ja veekatastri pidamine; JuM Riigi Teataja väljaandmine).

Ametite ja inspeksioonide (AMI) puhul detailsem suunis ülesannete osas seaduses puudub – toodud on vaid põhimõtteline erisus, et inspeksioonidel on vaid riiklikku järelevalve ning riiklikku sunni kohaldamise roll, ametitel on lisatud ka juhtimisfunktsioon. Eraldi on VVS-is rõhutatud ka teenistusliku järelevalve funktsioonide täitmist ja rolle.

### **Järelevalve**

Nagu öeldud, siis peab avaliku ülesande delegeerimise puhul riik igal juhul tagama piisava järelevalve tegevuse tulemite ning kvaliteedi üle, kuna lõppvastutus lasub riigil. Seega on oluline mõista järelevalve erinevaid liike ning nende ulatust. Järelevalve jaguneb kolmeks kategooriaks:

1. **Riiklik järelevalve** (haldusorgani kontroll kolmanda isiku tegevuse seaduslikkuse üle teostatav kontroll – näiteks Põllumajandusameti järelevalve maaparandussüsteemide seaduslikkuse osas maaomanike üle);
2. **Haldusjärelevalve** (ühe haldusorgani tegevuse seaduslikkuse ja seaduses sätestatud juhul otstarbekuse kontroll teise haldusorgani üle, mis ei ole järelevalve teostaja alluvuses – näiteks HTM-i järelevalve haridusasutuste üle);
3. **Teenistuslik järelevalve** (ühe haldusorgani tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll teise haldusorgani üle, mis on järelevalve teostaja alluvuses – näiteks MKM-i järelevalve Maanteeameti üle).

VVS-i kohaselt on määratletud, et valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks on kohustuslik teostada teenistuslikku järelevalvet läbivalt kogu struktuuris (Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumite ja riigikantslei tegevuse üle, minister (ja kantsler) valvab oma valitsemisala asutuste üle, ametid teostavad järelevalvet oma allasutuste üle jne). Seega on VVS-i kohaselt teenistusliku järelevalve teostamine igal juhul riigi ülesanne ning selle delegeerimine ei ole seetõttu võimalik.

<sup>9</sup> EKo C-61/08, komisjon vs. Kreeka. – EKL 2011, lk I-4403, p 78

<sup>10</sup> EKo C-438/08, komisjon vs. Portugal. – EKL 2009, lk I-10219, p 36 ja 37 ning seal viidatud kohtupraktika

### 1.1.4. Avaliku teenistuse seadusest tulenevad riigiülesanded

Üks võimalikest alternatiividest riigiülesannete piiritlemiseks on lähtuda vaid mõni aasta tagasi vastu võetud avaliku teenistuse seaduse (ATS) uuest redaktsioonist (jõustunud 2014. aastal). ATS sätestab, et **avalikku võimu** (ehk olemuslikult riigiülesannet) **võivad teostada üksnes ametnikud**. Kuna erasektoris ametnikke olla ei saa, siis on ainuvõimalik, et vastavad ülesanded tuleb teostada riigis ning nende välja delegeerimine (vähemalt täismahus) ei ole võimalik.

Vastavalt ATS-le on avaliku võimu teostamine võrdsustatud järgmiste ülesannete täitmisega:

1. Ametiasutuse juhtimine;
2. Riikliku ja haldusjärelvalve teostamine, samuti siseauditi läbiviimine;
3. Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine;
4. Alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks;
5. Süütegude menetlemine;
6. Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises;
7. Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri ja kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine, nende sisuline ettevalmistamine või rakendamine;
8. Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine;
9. Tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

Kõigi nimetatud ülesannete kohta on täpsustused, selgitused ning põhjendused leitavad ka ATS eelnõu seletuskirjas. Vastav väljavõte on esitatud käesoleva aruande Lisa 3.

### 1.1.5. Muudest valitud seadustest tulenevad riigiülesanded

Täiendavaid indikatsioone riigiülesannetest võib leida veel halduskoostöö seadusest (HKTS), majandustegevuse seadustiku üldosa seadusest (MsüS) ning hädaolukorra seadusest (HOK).

Lähtudes HKTS-i põhimõtetest, võiks riigi tuumikfunktsiooniks pidada haldusülesande täitmiseks vajalikke tegevusi, mille volitamise korral peab sõlmima halduslepingu ehk tsiviilõigusliku lepingut sõlmida ei tohi. Õigus tsiviilõigusliku lepingu alusel ülesannet delegeerida puudub, kui tegevus vastab kasvõi ühele alljärgnevatest põhimõtetest:

1. Lepinguga reguleeritakse avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi või kohustusi;
2. Riik või kohalik omavalitsus vabastatakse tal lasuvatest kohustustest;
3. Ülesande täitmisel kasutatakse täidesaatva riigivõimu volitusi.

HOS ja MsüS kohaselt võiks riigi tuumikfunktsiooniks pidada ka elutähtsate teenuste toimepidavuse **tagamist**. Siia hulka kuuluvad muu hulgas elektrivarustuse, sadamate, postivõrgu, avaliku korra, kiirabi ning päästetöö toimimine. Nende toimimist tagatakse ennekõike õiguslike vahenditega. Täielik nimekiri elutähtsatest teenustest on esitatud. Täielik nimekiri elutähtsatest teenustest on esitatud Riigi Teatajas<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Hädaolukorra seadus § 34. Elutähtis teenus, selle toimepidevus ja toimepidevuse korraldaja. Loetud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122015036?leiaKehtiv#para34>

### 1.1.6. Riigiülesannete kategoriseerimine

Riigiülesannete kategoriseerimist on võimalik teha väga erineval moel. Käesoleva uuringu eesmärkide kontekstis on riigiülesanded mõistlik liigitada nelja peamisesse kategooriasse:

1. Poliitika kujundamine ja koordineerimine;
2. Reguleerimine ja järelevalve;
3. Teenuse osutamine;
4. Toetavate tegevuste ja tugiteenuse osutamine<sup>12</sup>

Täiendavalt võib põhikategooriad jaotada alaliikideks, mis on esitatud järgnevas tabelis.

Tabel 2. Riigiülesannete liigitamine

Riigiülesannete kategooria	Alakategooria	Tegevuse olemuse alakategooria	
		Sisu-tegevus	Toetav või abistav tegevus
<b>1. Poliitika kujundamine ja koordineerimine</b>	1.1.	Strateegiline planeerimine	
	1.2.	Eelarvestamine	
	1.3.	Eelnõude ettevalmistamine ja õigusaktide koostamine	
	1.4.	Miinimum standardite, normide ja oodatud tulemuste väljatöötamine	
	1.5.	Poliitikate analüüs ja prognoosimine, jooksev seire ja monitoorimine	
	1.6.	Asutuste vahelise suhtluse koordineerimine	
	1.7.	Euroopa Liidu jt välissuhete asjade koordineerimine	
	1.8.	Allasutuste abistamine seatud eesmärkide saavutamisel	
<b>2. Reguleerimine ja järelevalve</b>	2.1.	Litsentside, sertifikaatide ja lubade väljastamine ning akrediteerimine	
	2.2.	Riiklik järelevalve	
	2.3.	Haldusjärelevalve	
	2.4.	Teenistuslik järelevalve	
	2.5.	Kohtueelne süüteomenetlus (eristatavad on kriminaal- ja väärteomenetlus)	
<b>3. Teenuse osutamine</b>	3.1.	Võimuvolitusega otsese avaliku teenuse osutamine (teenus, mida kasutajale osutatakse kas avalduse või muu pöördumise alusel)	
	3.2.	Võimuvolitusetu otsese avaliku teenuse osutamine	
	3.3.	Võimuvolitusega kaudse avaliku teenuse osutamine (teenuse osutamine teenuse kasutaja otsese pöördumiseta või olukorras, kus teenuse kasutajaid pole võimalik identifitseerida)	
	3.4.	Võimuvolitusetu kaudse avaliku teenuse osutamine	
<b>4. Tugiteenuse osutamine</b>	4.1.	Finantsjuhtimine ja raamatupidamine	

<sup>12</sup> **Tugiteenus** on VV määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” tähenduses teenus, mida asutus osutab enda või teise asutuse ametnikele ja töötajatele, et toetada asutuste ülesannete täitmist. Tugiteenuste abil toetatakse näiteks poliitika kujundamist, asutuse toimimist, avaliku teenuse osutamist või tööülesande täitmist. Tugiteenus võib korraldada riigilõivu tasumist avaliku teenuse osutamisel või teenuse kasutaja nõustamist. Tugiteenus võib aga korraldada ka asutuse töötaja puhkusele või lähetusse minekut või siis toetada õigusakti eelnõu kooskõlastamist või riigihanke läbiviimist automaatse töövoog ja asjakohaste kontrollidega. Tugiteenus võib olla ka teenus, mis tagab, et vajalik teave on kiiresti leitav, eraldatav ja koondatav, lähtudes teabe konkreetse kasutaja vajadustest ja rollist – nii vajavad sama avaliku teenuse osutamise kohta täiesti erinevat teavet asutuse juht, infotelefoni töötaja, raamatupidaja jt rollides töötajad.



Riigiülesannete kategooria	Alakategooria	Tegevuse olemuse alakategooria	
		Sisu-tegevus	Toetav või abistav tegevus
	4.2. Personalijuhtimine ja personaliarvestuse pidamine		
	4.3. Juriidiline nõustamine		
	4.4. Riigihangete läbiviimine		
	4.5. IT süsteemide ja –varade juhtimine ja haldamine		
	4.6. Riigivara haldamine		
	4.7. Väljaõppe ja koolituste korraldamine ja teostamine		
	4.8. Teabehalduse ja infovahetuse korraldamine		

On oluline märkida, et ühe ülesande raames teostatavad erinevad tegevused võivad olla antud riigiülesande sisutegevused või neid ülesandeid abistavad või toetavad tegevused. Näiteks strateegilise planeerimise ülesande alla liigituvad nii valdkondlike prioriteetide seadmine (sisutegevus) kui ka välisriikide strateegilise planeerimise võrdlusanalüüsi läbiviimine aitamaks langetada kvaliteetsemaid otsuseid (abistav tegevus). Ülesannete otsene määratlus sisutegevuse ning abistava tegevuse vahel sõltub analüüsitava ülesande detailsusest – detailsamal tasandil on ilmselt võimalik otseselt määratleda, kas ülesanne tervikuna on oma olemuselt sisutegevus või toetav tegevus. Laiemas ja avaramas käsitluses, kus ülesannete grupp koosneb paljudest ülesannetest, ei ole analüüsitava ülesande tasandil vastav määratlus ilmselt võimalik (v.a juhul kui kogu ülesanne oma olemuses on mingi suurema ülesande grupi vaates ka sisu- või abitegevus).

### 1.1.7. Kokkuvõte

Nagu eelnevalt juba mainitud, siis ainuõiget määratlust riigi tuumikfunktsioonidele ehk ülesannetele, mille avalikust sektorist välja delegeerimine oleks keelatud, ei eksisteeri. Põhiseadus ning analüüsiga hõlmatud valdkonnaseadused jätavad riigile üsna palju otsustusvabadust, mil viisil ning kelle poolt riigile pandud ülesandeid täita tuleb<sup>13</sup>. Samas joonistuvad välja teatud üldpõhimõtted, mille abil on võimalik nn riigi tuumikfunktsiooni olemust määratleda ehk siis tuletada need ülesanded, mille riigist välja delegeerimine ei ole seaduse mõtte kohaselt võimalik.

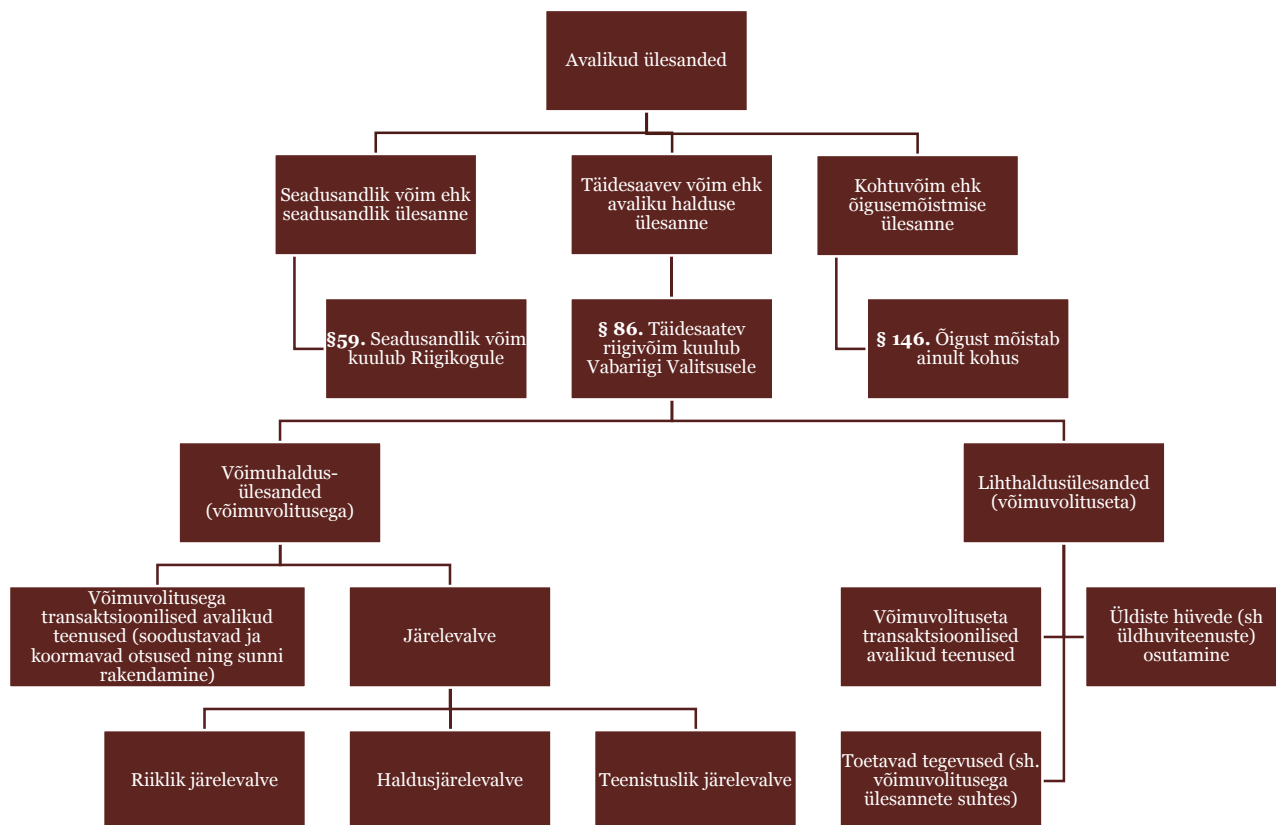
Olulised põhimõtted riigi tuumikfunktsiooni määramisel on järgmised:

- Avaliku ülesande määratlus ei sõltu selle teostajast. Riik jääb avalike ülesannete puhul ise lõppvastutajaks ka tegevuse välja delegeerimisel;
- Fundamentaalne riigi tuumikfunktsioon on põhiseadusest tulenevate põhiõiguste kaitse (õigus vabadusele ja isikupuutumatusesele, eraelu ja kodu puutumatusesele, tervise kaitsele, haridusele, omandi puutumatusesele jne) ning kõik need tegevused, mis otseselt ja sisuliselt põhiõiguste kaitsega seotud on;
- Oluline väga on eristada, kas riigil on seaduslik kohustus teatud ülesande „vahetult teostamisel“ või vaid teostamise „tagamisel“ (üldjuhul on riigi kohustus vaid tagada, mitte ise teostada);
- Võimuhaldusülesanded (võimuvolituse rakendamine, siduvate otsuste tegemine kolmandate isikute suhtes) on üldjuhul riigi funktsioon, samas kui lihthaldusülesandeid (ei nõua võimuvolitust ehk suur osa avalikest teenustest) võib üldjuhul riigist välja delegeerida;

<sup>13</sup> Parrest, N. (2014). Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. *Juridica*, lk 732–739. Jättes kõrvale riigi tuumikfunktsioonid, mille erasektorile üleandmise otsesed piirangud tulenevad vahetult põhiseadusest, on riigil kui kompetentsi jaotamise kompetentsi omaval subjektül küllalt lai otsustusruum otsustada, kas, kes, millist ja millistel tingimustel üles annet täidab ja teenust osutab. Teisisõnu võib riik öelda, kas tegu on avaliku üles andega või mitte, kas ta täidab ülesannet ise või loob asjakohase normistiku, mille alusel erasektor seda teeb.

- Ülesande täitmise suhtes ettevalmistavad või abistavad (ilma otsustuspädevuse või sisulise mõjutamisvõimaluseta) tegevused on eraldatavad põhitegevusest ning üldjuhul välja delegeeritavad (sh ka võimuvolitusega ülesannete või põhiõiguste kaitse ülesannete läbiviimist toetavad tegevused).

Avalike ülesannete riigist välja delegeerimise kontekstis võiks avalikud ülesanded seega jaotada järgmiselt (Joonis 1):



Joonis 1. Avalike ülesannete jaotus delegeerimisvõimaluste tuvastamise kontekstis

Riigi tuumikfunktsioonideks võiks seega koondatult lugeda alljärgnevad ülesanded (ei sisalda kõiki seadustes välja toodud spetsiifilisi juhte vaid pigem üldpõhimõtteid ja ülesannete kategooriad):

*Tabel 3. Riigi tuumikfunktsioonid*

## Riigi tuumikfunktsioonid

### Õigusloomega seotud ülesanded

- Seaduste vastuvõtmine (Riigikogu, President) ja seaduseelnõude sisuline ettevalmistamine (nt seaduse eelnõude koostamine).

### Õigusemõistmisega seotud ülesanded

- Õiguse mõistmine (kohtud);
- Riikliku süüdistuse esindamine ja selle sisuline ettevalmistamine;
- Väärtegude kohtuväline menetlemine;
- Uurimistegevused (kohtueelne menetlus).

### Avaliku haldusega seotud ülesanded

- Valdkonnapoliitika kavandamine ja poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine (sh arengukavade eelnõude koostamine) ning rakendamine;
- Ministeeriumi haldusalasse kuuluvate valdkondade töö korraldamine;
- Õigusaktide eelnõude koostamine ja sisuline ettevalmistamine;
- Riikliku, teenistusliku ja haldusjärelevalve teostamine ning siseauditi läbiviimine;
- Võimuhalduse ülesannete teostamine (kolmandate isikute suhtes siduvate otsustuste tegemine (nii soodustavate kui ka koormavate haldusaktide andmine, sunni rakendamine));
- Ametiasutuse juhtimine;
- Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine, sh riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine;
- Alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks;
- Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises;
- Elutähtsate teenuste toimepidavuse tagamine.

Eeltoodust tulenevalt ei ole lubatud välja delegeerida põhiõiguste kaitse tagamist (sh üldhuviteenuste osutamise tagamist), sisulisi seadusloome ning õigusemõistmise tegevusi ja otsuste langetamist, riigikorralduslike võtmeküsimuste otsustamist, valdkondlike poliitikate kujundamist, riigiasutuste üldjuhtimist ja töö koordineerimist ning üldjuhul ka avaliku võimu rakendamist nõudvaid võimuhaldusülesandeid (sh järelevalvet). Samas on võimalik välja delegeerida kõigi ülal nimetatud ülesannete ja tegevuste suhtes toetava, abistava ning ettevalmistava iseloomuga tegevused, võimuvolitusetu transaktsiooniliste teenuste<sup>14</sup> ning üldhuviteenuste osutamine.

<sup>14</sup> Transaktsioonilisteks teenusteks nimetatakse teenuseid, mida riik pakub isikule, sh ettevõtjale, isiku algatusel (sh võimalikul algatusel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks.

## 1.2. Valitsussektori asutused

### 1.2.1. Eesti avaliku halduse institutsionaalne areng

Eesti avaliku halduse institutsionaalset ülesehitust on süstemaatiliselt analüüsitud üsna vähe. Sarapuu (2012 a<sup>15</sup>) jagab muutused kolme ajajärku:

1. Suured muutused aastatel (1989) 1991-1996;
2. Euroopa Liiduga liitumine;
3. Efektiivsuse otsingud 2004-2011.

Sarapuu artiklile järgnevat perioodi võib iseloomustada kui efektiivsuse otsingute jätku, mis sai uut hoogu 2015. aastal Riigikogu valimiste järgselt moodustatud valitsusk koalitsiooni püüdlustega avaliku halduse toimimist tõhusamaks muuta. Eesti avaliku halduse institutsionaalse struktuuri viimasel arenguetapi kirjeldamisel hakkab silma neli trendi (Sarapuu 2012 a, 267):

1. **Esiteks**, efektiivsete toimimisvormide otsingul asuti (taas, pärast EL liitumise faasis agentuuride<sup>16</sup> arvu kasvu) asutusi liitma.
2. **Teiseks**, riik on püüdnud süstematiseerida ja ühtlustada oma osalust eraõiguslikes juriidilistes isikutes (sihtasutustes, mittetulundusühingutes, äriühingutes) ning haldusfunktsioonide täitmist nende kaudu – täpsustatud on õiguslikku keskkonda ja osaluste valitsemise põhimõtteid. Rahandusministeerium on püüdnud ministeeriume suunata oma valitsemisalas tegutsevate sihtasutuste suhtes rakendama tulemusjuhtimise loogikat, kuigi ebaühtlase eduga.
3. **Kolmandaks**, keskvalitsuse regionaalsed käepikendused ehk maavalitsused on tasapisi, aga kindlalt kaotanud oma rolli ja positsiooni süsteemis. 2011. aastaks on/oli muutunud küsitavaks nende olemasolu mõttekus.
4. **Neljandaks**, tugevalt on päevakorda kerkinud erinevate valitsemisalade ja asutuste tegevuse koordineerimise ehk „ühtse valitsemise” temaatika.

Riigi kui terviku toimimise seisukohast on eriti kaalukad reformid, mis on toimunud avaliku halduse südames ehk valitsusasutustes. Aastatel 2008–2010 leidis Eestis ministeeriumidele alluvate valitsusasutuste tasandil aset seitse kompleksset funktsioonide integreerimisele suunatud ümberkorraldust, mille tulemusena kadus üle kahekümne haldusorganisatsiooni ning sündis seitse uut **multifunktsionaalset ametit** (nt Konkurentsiamet, Keskkonnaamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Põllumajandusamet) (Sarapuu 2012, 267-268).

**Muutusi põhjendati** peamiselt ootusega, et sellised organisatsioonid on jätkusuutlikumad, võimaldavad tegevuse paremat koordineerimist ning nende ülalpidamine maksab vähem. Efektiivsuse ootus seondus eelkõige tugifunktsioonide ühendamise ja dubleerivate funktsioonide kaotamisega. Võib öelda, et avaliku halduse institutsionaalse ülesehituse ümberkorraldamise alases diskussioonis on kõige suuremat kaalu omanud just **kuluefektiivsuse** teema ning see on ka peaaegu ainuke asi, mida on uudiskünnise ületamise vääriliseks pidanud Eesti meedia. Küsimus, **milliseid tagajärgi toob kaasa struktuuride ja funktsioonide integreerimine** nende tulevase toimimise seisukohast (nt Eesti kontekstis haruldaseks mammutorganisatsiooniks paisunud Politsei- ja Piirivalveametis), on muutuste planeerimisel jäänud teisejärguliseks (Sarapuu 2012 a, 268, Riigikontroll 2016<sup>17</sup>).

Efektiivsuse otsingute perioodil toimunud valitsusasutuste ümberkorraldamise juures hakkab lisaks eelnevale silma ka see, et pea kõigisse neisse ümberkorraldustesse on olnud kaasatud valitsusasutuste hallatavad

<sup>15</sup> Sarapuu, K. (2012). Avalik haldus. Vetik, R. (Toim.). Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus. (*Acta Universitatis Tallinnensis. Socialia*), 247–277.

<sup>16</sup> Kirjanduses kasutatakse väga sageli üldmõistet „agentuur“, millega tähistatakse kõiki organisatsioone, mis asuvad mingi ministeeriumi valitsemisalas kuni äriühinguteni välja. Silmas peetakse organisatsioone, mis tegelevad peamiselt poliitika elluviimisega või teenuste osutamisega. Eesti keeles head vastet sellele mõistele ei ole, aga sõna „organisatsioon“ on samuti üsna kohmakas. Sestap on siin aruandes kohati agentuuri mõistet kasutatud ja seda üldisena ükskõik missuguse organisatsiooni tähistamiseks, mis ministeeriumist institutsionaalses hierarhias allapoole jääb.

<sup>17</sup> Riigikontroll (2016). Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus.

riigiasutused, mille eksistents on lõppenud ja funktsioonid integreeritud uutesse valitsusasutustesse. Võib öelda, et need funktsioonid liikusid avaliku halduse sees rohkem reguleeritud ja ministeeriumide poolt tugevamalt kontrollitud keskkonda. Ühtlasi on see tähendanud valitsusasutuste tööpõllu laienemist (Sarapuu 2012, 268).

Viimastel aastatel on avaliku sektori ülesehituse analüüsimise ja riigipildi koostamisega praktilisemal tasandil tegelenud SA Eesti Koostöö Kogu (edaspidi ka Kogu) ja selle programmijuht Külli Taro<sup>18</sup>. Muuhulgas valmis 2013. aastal analüütiline ülevaade riigiorganisatsioonist (Eesti Koostöö Kogu 2013)<sup>19</sup>, mis käsitleb nii täitevvoimu ülesehitusega seotud mõisteid ja selle struktuuri kui ka muutusi avaliku sektori asutuste organisatsioonide maastikul. Kogu tõdeb, et asutuste suurused Eestis on nii töötajate, eelarve kui ülesannete mõttes väga erinevad. Asutuste arv näitab, kui paljude erinevate üksustega riik igapäevaselt tegutseb, peegeldades mingil määral riigi tegevuse ulatust ja intensiivsust erinevates valdkondades. Samas ei ole seos universaalne, näiteks kui riigieelarve valitsemisalade kaupa ära jaotada, siis moodustavad Sotsiaalministeeriumi kulud ligikaudu 40% riigieelarvest, kuid asutuste arvult Sotsiaalministeerium nii silmapaistev ei ole. Sotsiaalkulud nõuavad küll valdava osa riigieelarvest, kuid organisatsioonilises mõttes ei võta see riigilt igapäevaselt nii suurt tähelepanu.

Traditsiooniliselt on täidesaatva võimu asutusteks olnud **valitsusasutused** ja valitsusasutuste **hallatavad asutused**. Inspektsiooni kui eraldiseisva asutuse tüübi roll hakkab kaduma. Neid on järel veel ainult 4 ja uusi pole ammu juurde loodud. Veel 2006. aastal tegutses näiteks 9 inspektsiooni. Samu ülesandeid täidavad ametid ja inspektsiooni kui eraldiseisva, üksnes järelevalvele keskendunud asutuse loomist ei peeta enamasti mõttekaks. Leitakse, et **ameti vorm võimaldab erinevaid funktsioone enam integreerida (lisaks järelevalvele on oluline ka ennetustegevus, nõustamine, poliitikakujundamine)**.

Kõige enam on endiselt **hallatavaid asutusi**, kuigi nende arv on aastatega vähenenud. Mitmeid hallatavaid asutusi on ümber kujundatud sihtasutusteks. Kõige arvukama grupi moodustavad koolid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalal ning muuseumid Kultuuriministeeriumi valitsemisalal. Mitte ühtegi hallatavat asutust ei ole enam Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil. Kui poliitilistel põhjustel loodud Keskkonnaagentuur kõrvale jätta, siis on hallatavaid asutusi loodud ennekõike valitsusasutuste tugifunktsioonide koondamiseks. Viimastel aastatel on loodud näiteks Riigi Tugiteenuste Keskus, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus.

Üha enam kasutatakse avaliku sektori ülesannete täitmiseks **eraõiguslikke** juriidilisi isikuid. Kõige levinumaks eraõiguslikuks vormiks on kujunenud sihtasutused. Ülevaate koostamise hetkel (2013. aastal lõpus) oli keskvoimu tasandil 70 sihtasutust, ent nende arv tulevikus kindlasti suureneb (nt seoses muuseumide muutmisega sihtasutusteks). Sihtasutusi luuakse äärmiselt erineval eesmärgil ja sellest tulenevalt on ka nende tegevuse spetsiifika väga avar – vt Tabel 4 (asutuste ülevaatlik kirjeldus).

<sup>18</sup> Eesti Koostöö Kogu interneti leheküljel. Loetud aadressil: <http://www.kogu.ee/riigipidamise-kava/seotud-analuusid/riigiorganisatsiooni-analuus-ja-riigipilt/>.

<sup>19</sup> Eesti Koostöö Kogu. (2013). Ülevaade riigiorganisatsioonist. Vahekokkuvõte. Eesti Koostöö Kogu, [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist\\_november2013.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf); [sh www.riigipilt.ee](http://www.riigipilt.ee).

Tabel 4. Ülevaade valitsussektori asutustest<sup>20</sup>

Asutuse tüüp	Laiem roll haldussüsteemis	Asutuste näiteid	Eesmärgid, ülesanded
<b>Valitsusasutused</b>	Avaliku võimu teostamine, finantseeritakse riigieelarvest.	Ministeeriumid	Poliitika kujundamine ja valitsemisala juhtimine, suunavad seaduste alusel oma valitsemisala tegevust.
		Ametid ja inspeksioonid (AMI) ning nende regionaalsed üksused.	Väljatöötatud poliitikate elluviimine: <u>Ametid</u> : valitsemisala kitsama valdkonna juhtimine ja riikliku järelevalve teostamine <u>Inspeksioonid</u> : riikliku järelevalve teostamine Lisaks: pakuvad avalikke teenuseid ja osalevad poliitika-kujundamises Võimalik väga piiratud tingimustel ja seaduslikel alustel oma teenuste eest tasu küsida teenida <sup>21</sup> .
		Maavalitsused (Rahandusministeeriumi valitsemisalas tegutsevad valitsusasutused).	Väljatöötatud poliitikate elluviimine ja seadusega pandud ülesannete täitmine.
		Muud valitsusasutused (vanglad, prokuratuur, kaitseväge riigikantselei, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei).	Väljatöötatud poliitikate elluviimine ja seadusega pandud ülesannete täitmine.
<b>Valitsusasutuste hallatavad asutused</b>	Valdkonna-spetsiifiline teenindamine ja avalike teenuste pakkumine.	Ministeeriumide ja ametite hallatavad asutused: teadus- ja arendusasutused; keskused, instituudid, laboratooriumid; riigi üldhariduskoolid; kutseõppeasutused; rakenduskõrgkoolid; muuseumid; teatrid; kontsertorganisatsioonid; raamatukogud	Valitsusasutuste teenindamine ning riigiülesannete täitmine hariduse, kultuuri, sotsiaal- või muus valdkonnas; finantseeritakse riigieelarvest, võimalik teenida ka omatulu, kuid selle kasutamine piiratum kui eraõiguslike isikute puhul.

<sup>20</sup> Rahandusministeerium. (2014). Riigi kui töandja personalipoliitika valge raamat. Tallinn.

<sup>21</sup> Nt Ravimiamet, Terviseamet.

Asutuse tüüp	Laiem roll haldussüsteemis	Asutuste näiteid	Eesmärgid, ülesanded
<b>Riigi osalusega SA-d, MTÜ-d<sup>22</sup>, äriühingud</b>	Paindlikuma juhtimise teel (tõhusam) valdkonna-spetsiifiliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja teenuste osutamine.	<p>SA-d, mis tegelevad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Peamiselt toetuste vahendamisega ning kes omatulu olulises mahus ei teeni (SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Ettevõtlike Arendamise SA, SA Innove jne);</li> <li>Neile antud vara baasil teenuste osutamisega ning teenivad seeläbi omatulu (teatrid, muuseumid jne);</li> <li>Valdkondades, mida turg (efektiivselt, täielikult) ei "kata" ja mis sarnanevad tegutsemisprintsibiilist äriühingutega (SA KredEx, Laulu- ja Tantsupeo SA, SA Kultuurileht, haiglad);</li> <li>Ühiskonnale või riigile vajaliku teenuse osutamisega, mida finantseeritakse enamjaolt sihtfinantseerimise tuludest (Maakondlikud arenduskeskused, SA Eesti Koostöö Kogu, Eesti E-Tervise SA).</li> </ol> <p>Äriühingud, mis:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Täidavad riiklikult olulist funktsiooni või mis on monopoolses seisus (nt AS Eesti Energia, AS Tallinna Lennujaam, AS Tallinna Sadam);</li> <li>Pakuvad teenuseid, mille peamiseks ostjaks on riik (nt Riigi Kinnisvara AS, AS Andmevara, AS A.L.A.R.A.);</li> <li>Tegutsevad valdkonnas, kus kuludest lähtuv hinnakujundus muudaks teenuse tarbijale ebaproportsionaalselt kalliks (nt AS Eesti Liinirongid (ELRON), AS Saarte Liinid);</li> <li>On tegevad valdkonnas, kus teenuse põhiliseks ostjaks ei ole riik, kuid kes turusituatsioonist ja riiklikust regulatsioonist lähtuvalt on sunnitud müüma oma teenust/kaupa alla omahinna (AS Vireen, AS Vanglatööstus);</li> <li>Äriühingud, kelle peamiseks eesmärgiks on kasumi teenimine (AS Eesti Loto).</li> </ol>	<p>SA-d ja MTÜ-d on eraõiguslikud juriidilised isikud, mida kasutatakse erinevat tüüpi avaliku sektori ülesannete täitmiseks ja teenuste osutamiseks. Finantseeritakse riigieelarvest, sihtfinantseeringuna (nt toetusi jagavad SA-d), kuid osad neist teenivad ka omatulu.</p> <p>Eraõiguslikud juriidilised isikud; riik võib teenuste osutamiseks olla osanikuks või aktsionäriks <b>riigi arengu seisukohast olulises äriühingus</b>. Finantseerivad oma tegevusi teenitavast tulust.</p>
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja neid</b>	Avaliku võimu teostamine, finantseeritakse riigieelarvest.	Riigikogu; President; Õiguskantsler; Riigikontroll; Eesti Pank; Riigikohus; <sup>24</sup>	Õigusriigi toimimise tagamine võimude lahususe ja nende omavahelise tasakaalustatuse põhimõttel.

<sup>22</sup> Ei kuulu siinse töö fookusesse.

Asutuse tüüp	Laiem roll haldussüsteemis	Asutuste näiteid	Eesmärgid, ülesanded
<b>teenindavad asutused<sup>23</sup></b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maakohtud: Harju, Viru, Pärnu, Tartu;</li> <li>- Ringkonnakohtud: Tallinn, Tartu;</li> <li>- Halduskohtud: Tallinn, Tartu.</li> </ul>	
<b>Avalik-õiguslikud juriidilised isikud</b>	Selliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja avalike teenuste pakkumine, mille puhul peetakse oluliseks otsest/hierarhilist <b>sõltumatust</b> täide-saatvast võimuharust (eraldi allrühm on kutsekojad).	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Haridus-, teadus- ja arendusasutused (ülikoolid); kultuuriasutused (ERR, rahvusooper);</li> <li>b) Raha jagamisega tegelevad asutused (Kultuurkapital, sotsiaalfondid: Eesti Haigekassa, Töötukassa);</li> <li>c) Kutsekojad;</li> <li>d) Eranditeks on Kaitseliit, Tagatisfond, Eesti Arengufond.</li> </ul>	<p>Juriidilised isikud, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) AÕJI, mis pakuvad selliseid teenuseid ja täidavad selliseid funktsioone, millesse riigi sekkumist ei peeta heaks tavaks;</li> <li>b) AÕJI, mis jagavad toetusi ning osalevad teatud määral valdkondliku poliitika kujundamises;</li> <li>c) AÕJI, mis esindavad kutseühendustena teatud avalikke ameteid;</li> <li>d) Erandid.</li> </ul> <p>Finantseeritakse peamiselt riigieelarvest, kuid teenivad ka omatulu.</p>

<sup>24</sup> Kohtud ei kuulu siinse analüüsi fookusesse.

<sup>23</sup> Põhiseaduslikud institutsioonid on fookusest väljas. Maavalitsusi ei ole sisse toodud allolevas analüüsis rohkem, kui regionaalse vaate sissetoomiseks on olnud vajalik. Eraldi ei ole käsitletud, sest nende roll on marginaliseerinud.



Märkimisväärselt on viimastel aastatel nii töötajate kui tööjõukulude osas kasvanud toetuste vahendamisega tegelevad **sihtasutused**. Kui mujal riigisektoris töötajate arv väheneb, siis need sihtasutustes suureneb. Sihtasutuste roll on muutunud eriti tähtsaks seoses Euroopa Liidu toetusraha jagamisega.

***Poliitikakujundamine on mitmes valdkonnas olulisel määral suundunud valitsusasutustest sihtasutuste või ka eraldiseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute kätte. Selget seaduspära, millal asutatakse sihtasutus või äriühing, ei ole.***

Kokkuvõtteks võib väita, et efektiivsuse otsingute periood kestab tänaseni – see sai jätku Eesti Koostöö Kogu analüüsidega ja tipnes 2016. aastal valitsemise mahu vähendamise algatusega, millega tuli välja 2015. aasta kevadel ametisse astunud valitsus. Valitsemise mahu vähendamise algatus on praeguste institutsionaalsete reformide, sh siinse analüüsi ja metoodikaloo me, käivitamise ajendiks. Kahekümneaastase arengu järel on Eestis käes aeg avaliku halduse tervikpildiga tegelda. Ühtse valitsemise temaatika päevakorda kerkimine annab samas märku, et ka süsteemi eneserefleksiooni võime on kasvanud ning riiki iseloomustab suurem valmisolek mõelda haldussüsteemiga seonduvate probleemide ja detsentraliseeritud süsteemiga kaasnevate ebakohtade peale (Sarapuu 2012 a, 268-269).

### **1.2.2. Eesti asutuste iseloomustus**

Avaliku halduse struktuuri iseloomustamiseks on käibel palju mõisteid. Sestap on siinses punktis esmalt antud kokkuvõtlik ülevaade Eesti avaliku sektori organisatsioonidest. Järgmistes aruande punktides avatakse institutsionaalse korralduse tausta ja asutuste tunnuseid põhjalikumalt.

Eesti avaliku halduse **horisontaalse spetsialiseerumise** seisukohast on keskse tähtsusega üksteist ministeeriumi, mis moodustavad täidesaatva haru südamet ja suunavad poliitikate kujundamist ja elluviimist oma valitsemisalas. Eesti avalikku haldust iseloomustavad „tugevad” ministeeriumid, millel on oma vastutusvaldkonda puudutavas oluline otsustusõigus ning arvestatav vabadus ressursside (inimeste, raha, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia) juhtimisel (Sarapuu 2012 a, 253-254<sup>25</sup>).

Kahekümne iseseisvusaasta jooksul on Eestis välja kujunenud haldussüsteem, mis toetub ministeeriumide vastutusele oma võimkonda jäävate küsimuste lahendamisel ning seda põhimõtet arvestavad ka erinevad keskse koordineerimise mehhanismid (nt avalik teenistus, eelarvestamine, strateegiline planeerimine, Euroopa Liidu asjade koordineerimine, õigusaktide kooskõlastamine), mis toetuvad eelkõige koostööle, mitte teatud institutsioonide juhtimisõigusele.

Süsteemi töö koordineerimise funktsioonidega institutsioonid (rahandusministeerium, riigikantselei, justiitsministeerium jt) on piiratud võimuga ja sageli ka tugevate koordineerimismehhanismide ehitamiseks ebapiisavate ressurssidega. Sellisel korraldusel on nii plüsse kui ka miinuseid. Ühelt poolt võimaldab **detsentraliseeritud avaliku halduse süsteem** valdkondliku kompetentsi koondamist, kiiremat ja paindlikumat tegutsemist selge vastutusega ülesannetes ning koordineerimistegevustele kuluva ressursi kokkuhoidu. Teiselt poolt soodustab see valitsemisalade vaheliste erinevuste (nii kultuuriliste kui ka struktuuriliste) süvenemist ja muudab raskeks mitmeid võimkondi haaravate või ebaselge kuuluvusega probleemide lahendamise. Paraku on praktikas peaaegu kõik olulisemad valitsemisprobleemid mitmetahulised ja eeldavad erinevate asutuste koostööd. Mida rohkem valitsemisalade vahelised erinevused juurduvad, seda raskem on poliitikate ühtlustamisele suunatud mehhanismide rakendamine.

Eesti avaliku halduse **vertikaalset spetsialiseerumist** iseloomustab ministeeriumidele alluvate asutuste ja organisatsioonide keskne roll halduspoliitikate elutsükklis. Suhteliselt väikeste ministeeriumide ülesandeks on

<sup>25</sup> Sarapuu, K. (2012). Avalik haldus. Vetik, R. (Toim.). Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011 Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus. (*Acta Universitatis Tallinnensis. Socialia*), 247–277.

eelkõige oma valitsemisala poliitikate kujundamine ning nende elluviimisega tegeleb hulk erineva õigusliku staatuse ja autonoomiaga organisatsioone (vt Tabel 4 lk 21). Enamus riigi palgal olevatest inimestest töötab ministeeriumide valitsemisalas olevates organisatsioonides ning sealt liigub läbi ka valdav osa riigieelarvest. Kooskõlas ministeeriumide vastutuse põhimõttega on Eestis võimalik kõik valitsussektori organisatsioonid paigutada ühe või teise ministeeriumi valitsemisalasse ning haldussüsteemis ei ole asutusi, mis alluksid ja annaksid aru valitsuskabinetile tervikuna. (Sarapuu 2012 a, 253-254)

Eesti valitsussektori asutuste kirjeldamisel kasutatakse jaotust, mis on rajatud nende juriidilisele staatustele. See on parim alguspunkt olukorras, kus teiste karakteristikute –organsatsioonide vanus, poliitikavaldkond, ülesanded – kohta on vähe süstematiseeritud teavet ning need tegurid on selle analüüsi kontekstis väheolulised. Teiseks on juriidilisel staatusel oluline mõju organisatsioonide autonoomiale ja kontrollile. (Sarapuu 2008<sup>26</sup>)

### 1.2.2.1. Avaliku õiguse alla kuuluvad organisatsioonid

VVSi kohaselt on täidesaatva riigivõimu asutuste liigid 1) valitsusasutused; 2) valitsusasutuste hallatavad riigiasutused.

#### 1) Valitsusasutused

Valitsusasutused on riigieelarvest finantseeritavad asutused, mille seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutused on ministeeriumid, kaitsevägi, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi.

Valitsusasutuste pädevus kehtestatakse seadusega või seaduse alusel nende asutaja poolt. Valitsusasutused ei või delegeerida nende pädevusse antud õigusi ja kohustusi teistele riigi- või omavalitsuse asutustele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti või kui seda ei näe ette seaduse alusel sõlmitud haldusleping.

Valitsusasutused (va Riigikantselei) annavad akte ja sooritavad toiminguid oma pädevuse piirides seaduse, Vabariigi Valitsuse määruse või korralduse või ministri määruse või käskkirja alusel ja täitmiseks.

Ministeeriumi ja Riigikantselei põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus. Ameti ja inspeksiooni ning nende kohalike asutuste põhimäärused kinnitab minister.

#### a) Ministeeriumid

VVS sätestab, et ministeerium on valitsusasutus, mis täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid. Ministeerium on tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ.

Ministeeriumide valitsemisalad kehtestatakse VVSiga. Ministeeriumite puhul joonistub VVSist välja viis peamist ülesande tüüpi:

1. Valdkonnapoliitika kavandamine;
2. Valdkondade töö korraldamine;
3. Õigusaktide eelnõude koostamine;
4. Teenistuslik järelevalve oma valitsemisala asutuste üle;
5. Spetsiifilised ülesanded tulenevalt valitsemisala eripärast (nt KKM maakatastri ja veekatastri pidamine; JuM Riigi Teataja väljaandmine).

<sup>26</sup> Sarapuu, K. (2008). *Executive agencies in Estonia*. Loetud aadressil: [http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwiM78n7mLbLAhW Dd5oKHQLqDs8QFgglMAI&url=http%3A%2F%2Fsoc.kuleuven.be%2Fio%2Fcost%2Fact%2Fpaper%2F2008%2Fresearch%2520paper\\_Estonia.doc&usq=AFOjCNGHkWFMIxUjYJqgccnahxsZth3\\_A&sig2=u\\_6Yl2t\\_ldPBOuTBoHkhTA](http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwiM78n7mLbLAhW Dd5oKHQLqDs8QFgglMAI&url=http%3A%2F%2Fsoc.kuleuven.be%2Fio%2Fcost%2Fact%2Fpaper%2F2008%2Fresearch%2520paper_Estonia.doc&usq=AFOjCNGHkWFMIxUjYJqgccnahxsZth3_A&sig2=u_6Yl2t_ldPBOuTBoHkhTA)

Ministeeriumid moodustavad koos oma alluvate valitsusasutustega Eesti avaliku halduse tuuma nii poliitikukujundamise kui ka elluviimise vaatest (Sarapuu 2012 b<sup>27</sup>, 278).

#### b) Ametid ja inspeksioonid

VVS alusel on **amet** seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. **Inspeksioon** on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Inspeksiooni põhiülesanne on teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. AMI-de pädevus riikliku järelevalve teostamisel ning riikliku sunni kohaldamisel sätestatakse seadusega. AMI-del võivad olla kohalikud asutused.

Nende asutuste suurus varieerub tugevalt alates paarikümnest inimesest lõpetades tuhandetega. Konkurentsilt suurim on Politsei- ja Piirivalveamet. Ametid on reeglina suuremad kui nende ministeeriumid või vastavad osakonnad ministeeriumides (Sarapuu 2012 b, 278). See tähendab, et suurem osa valdkonlikust kompetentsist on koondunud AMI-desse.

### 2) Valitsusasutuste hallatavad asutused

VVS sedastab, et valitsusasutuste haldamisel võivad olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine. Seaduse alusel võivad valitsusasutuste hallatavad riigiasutused teostada täidesaatvat riigivõimu. Hallatavad asutused teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas.

Hallatavad asutused annavad aru otse ministeeriumidele. Vaatamata selle asutuste rühma tegevuste laiale amplituudile, on mõned tegevused tugevamalt esindatud – muuseumid, haridusasutused. HA-de hulgas on ka mõned uurimisasutused jm toetavad asutused, mis ministeeriumidele tugiteenuseid (IT, raamatupidamine) pakuvad (Sarapuu 2012 b, 278).

### 3) Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Avalik-õiguslik juriidiline isik on juriidiline isik, mis on loodud seaduse alusel avalikes huvides. See tähendab, et neid võib asutada üksnes seaduse alusel. Näiteks on Tartu Ülikool ja Tallinna Tehnikaülikool asutatud eraldi seadustega, samas kui teiste riiklike ülikoolide toimimist reguleerib ülikooli seadus.<sup>28</sup> Avalikud huvid on riigi kui kogukonna liikmete huvid. Avalikud huvid realiseeruvad näiteks hariduse, kultuuri, tervishoiu, õiguskorra ja muude valdkondade kaudu.

Teisalt, ka riigi haldusorganid on loodud ja funktsioneerivad samuti avalikes huvides. Seega on nii riigi haldusorganite kui ka AÕJI loomise ja funktsioneerimise eesmärk avalik huvi. Seda, mis juhtudel avalike ülesannete täitmiseks oleks vaja/peaks/võiks asutada avalik-õiguslik isik, ei ole eraldi kuskil sätestatud.

Mõnikord tuleneb organisatsiooni avalik-õiguslik staatus nende traditsioonilisest ulatusliku autonoomiaga organisatsiooni staatusest, heaks näiteks on ülikoolid. Nõukogude okupatsioonieelselt traditsioonil põhineb ka Kultuurikapitali avalik õiguslik staatus. Samuti eeldavad traditsiooniliselt arvestatavat isereguleerimisõigust mõned elukutsed, näiteks advokaadid (Sarapuu 2012 b, 280).

Eelnevast tulenevalt on AÕJI-de loomise põhjendused, roll ja ka juhtimisskeemid üsna erinevad. Enamasti on need organisatsioonid loodud valdkondades, kus peetakse oluliseks teatud sõltumatust, isetegutsemist või

<sup>27</sup> Sarapuu, K. (2012). Estonia. In: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. and Laegreid, P. (Ed.). Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 277–287.

<sup>28</sup> Samas kohaldatakse ülikooliseadust ka Tartu Ülikoolile ja Tallinna Tehnikaülikoolile niivõrd, kui võrd vastavalt Tartu Ülikooli seadus ja Tallinna Tehnikaülikooli seadus ei sätesta teisiti.

erilist regulatsiooni (Eesti Koostöö Kogu 2013<sup>29</sup>). AÕJI-l on selge eesmärk või eesmärgid, mis aitavad saavutada avalikke huve ning kõik tsiviilõigused ja –kohustused, välja arvatud need, mis on omased ainult inimesele. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 4 kohaselt ei või avalik-õiguslikul juriidilisel isikul olla tsiviilõigusi ja –kohustusi, mis on vastuolus nende eesmärkidega. Seetõttu võivad nende õigused ja kohustused olla eraõiguslike juriidiliste isikutega võrreldes piiratumad.<sup>30</sup> Avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid on liigitatud ühendusteks, asutusteks ja fondideks.

**Ühenduste** ehk korporatsioonide esmatunnuseks on liikmeskond ning neil on oma asjade ajamisel enesekorraldusõigus. Eelkõige kuuluvad siia kutseühendused (Audiitorkogu, Eesti Advokatuur, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda ning Notarite Koda), mida ei arvata valitsussektori hulka. Ent ühenduseks võiks lugeda ka Kaitseliidu ning Teaduste Akadeemia, mille tegevust rahastatakse riigieelarvest. Tegemist on valdkondadega, mida riik peab oluliseks reguleerida (näiteks tegutsemine kutsealal), kuid on andnud selle pädevuse ühendustele endale.

Avalik-õiguslike **asutuste** peamiseks eesmärgiks on osutada teatud avalikke teenuseid, millesse riigi otsest sekkumist ei peeta heaks tavaks. Siia gruppi kuuluvad näiteks Rahvusringhääling, Rahvuskooper ja Rahvusraamatukogu, aga ka teadus- ja arendusasutused (ehk peamiselt 6 avalik-õiguslikku ülikooli), ent neil on ka teatud ühenduse tunnused.

Kolmanda grupi moodustavad **fondid** ehk need AÕJI-d, mille peamiseks ülesandeks on jagada teatud osa riigieelarve rahast ning seeläbi kujundada ka väiksemal või suuremal määral valdkonnapoliitikat. Siia gruppi võiks lugeda Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa, Eesti Kultuurkapitali, aga ka Tagatisfondi. (Eesti Koostöö Kogu 2013<sup>31</sup>).

### 1.2.2.2. Eraõiguse alla kuuluvad organisatsioonid

Eestis on riigi äriühingutes ja sihtasutustes osalemise õigusliku raamistiku täiendamisel juhitud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) soovist. Nimetatud raamistik on määratletud eelkõige riigivaraseaduses (RVS), kus on muuhulgas kirjeldatud riigi osaluspoliitika üldised põhimõtted ning paika pandud riigivara (sealhulgas riigi äriühingute ning sihtasutuste) valitsemise reeglid. RVS-i eesmärgiks ei ole kehtestada erireeglistikku riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste üldisele tegevusele ega juhtimisele (Rahandusministeerium 2015, 10).

Äriühingute ja sihtasutuse puhul RVS pigem täpsustab üldise ühinguõiguse (eelkõige äriseadustik/sihtasutuste seadus) kõrval riigisisest rollide jaotust ja menetlusreegleid juhtimisstruktuuris osalemiseks. Selline lähenemine on kooskõlas vajadusega tagada riigi osalusega ühingute ja muude, st erasektori omanduses olevate ühingute võrdne kohtlemine. Kooskõlas OECD soovist osaleb riik RVS kohaselt äriühingute ja sihtasutuste juhtimises eelkõige aktsionäri ja asutaja õiguste teostamise kaudu ning ei tohi sekkuda juhtimisse teistel tasanditel, austades seeläbi nõukogude sõltumatust ning võimaldades nõukogudel ja juhatustel tegutseda igapäevategevuses iseseisvana (Rahandusministeerium 2015, 9-10<sup>32</sup>).

Äriühingute ja sihtasutuste osaluse valitseja peab omanikuõiguste teostamise kaudu täitma peamiselt järgmisi funktsioone (Rahandusministeerium 2015, 10-11):

<sup>29</sup> Eesti Koostöö Kogu. (2013). Ülevaade riigiorganisatsioonist. Vahekokkuvõte. Eesti Koostöö Kogu. Loetud aadressil: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist\\_november2013.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf)

<sup>30</sup> Leif Kalevi loengu materjalid. Loetud aadressil:

[https://www.tlu.ee/opmat/ri/RIO7002/Avaliku\\_oiguse\\_magistrikursus/30032007/avalik\\_oiguslikud\\_juriidilised\\_isikud.ppt](https://www.tlu.ee/opmat/ri/RIO7002/Avaliku_oiguse_magistrikursus/30032007/avalik_oiguslikud_juriidilised_isikud.ppt)

<sup>31</sup> Eesti Koostöö Kogu. (2013). Ülevaade riigiorganisatsioonist. Vahekokkuvõte. Eesti Koostöö Kogu. Loetud aadressil: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist\\_november2013.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf);

<sup>32</sup> Rahandusministeerium. (2015). Riigi osaluspoliitika roheline raamat. Loetud aadressil: <http://www.fin.ee/doc.php?112069>

- Määrama iga tema valitsetava äriühingu ja sihtasutuse puhul eesmärgi ehk põhjuse, miks riik üldse antud ühingu osaleb, lähtudes RVS-s sätestatud eesmärkidest, milleks on tulu saamine, avalik eesmärk või riigivõimu teostamine (RVS § 10);
- Määratlema riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt ühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollima ja hindama nende saavutamist (RVS § 9);
- Hindama osaluste valitsemise eesmärgipärasust ja otstarbekust ning tegema ettepanekud riigile mittevajalike osaluste üleandmiseks või võõrandamiseks (RVS § 8 lg 3);
- Nimetama pooled nendest äriühingu nõukogu liikmetest, kelle nimetamisõigus on riigil; ülejäänud pooled nendest nõukogu liikmetest nimetatakse rahandusministri ettepanekul (RVS §81); sihtasutuste puhul peab riigi esindajatest ühe nimetama rahandusministri ettepanekul;
- Võtma vastu üldkoosoleku või asutaja pädevusse kuuluvaid otsuseid;
- Tagama omaniku ja asutajaõiguste teostamise, eelkõige põhikirja vastavate sätete lisamise kaudu, et tema valitsemisel olevates äriühingutes ja sihtasutustes rakendatakse teatud RVS-s sätestatud erinõudeid (RVS §75);
- Koostama igal aastal aruande riigi osalemise eesmärkide ja osaluste valitsemise kohta ja esitama selle Rahandusministeeriumile (RVS § 98).

Seejuures vajab osaluse valitseja/asutajaõiguste teostaja teatud otsuste tegemiseks Vabariigi Valitsuse volitust. Näiteks on volitus vajalik otsustamiseks riigi osalusega äriühingu või sihtasutuse asutamise, ühinemise, jagunemise ja lõpetamise üle.

Rahandusministeerium on riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste juhtimist keskselt koordineerivaks üksuseks. Tänapäevane osaluste valitsemine on detsentraliseeritud: Rahandusministeeriumil on küll teatud koordineeriv roll valitsusele raporteerida ning valitsuse otsustuspädevusse kuuluvaid eelnõusid kooskõlastada, kuid igapäevaselt on osaluste juhtimine, koordineerimine ja järele valvamine vastava ministeeriumi ülesanneteks.

#### 4) Sihtasutused (ja MTÜ-d<sup>33</sup>)

**Sihtasutused** on allutatud lisaks sihtasutuste seadusele suures osas samadele normidele, mis kehtivad üldiselt kõigile äriühingutele: äriseadustik, võlaõigusseadus jm eraõiguse normid, samuti Eesti ja Euroopa Liidu konkurentsioigust ja riigiabi puudutavad õigusaktid, äriühingu spetsiifilist tegevusvaldkonda reguleerivad aktid jm kõikidele äriühingutele üldiselt kehtivad avaliku õiguse normid.

SA-de ja ÄÜ-de peamine erinevus on selles, et kui äriühingute peaeesmärk on teenuste osutamisel kasumit teenida, siis sihtasutuste eesmärk on maksimeerida teenuste osutamisest tulenevat kasu. Sihtasutuste puhul ei ole riigil võimalik dividenditulu teenida ning teenitud tulu saab kasutada vaid asutuse kulude katmiseks.

#### 5) Äriühingud

Äriühingute puhul peaksid osalusi valitsevad ministrid lähtuma põhimõttest, et tegevust tuleb kujundada lähtuvalt riigi kui omanikupoolsest eesmärgist nende asutamisel (või osaluse omandamisel). See tähendab näiteks: (Rahandusministeerium 2015, 15-16)

- Avalikust huvist lähtuvat toote või teenuse pakkumist;
- Üldkasutatava toote/teenuse pakkumist mittediskrimineerivatel ja mõistlikel tingimustel kõikidele tarbijatele; ja

<sup>33</sup> Rahandusministeerium. (2015). Riigi osaluspoliitika roheline raamat. Tallinn. Rahandusministeerium sedastab Riigi osaluspoliitika rohelist raamatus, et kui võrd sisuliste poliitikaeesmärkidega riigi mittetulundusühingute arv on tagasihoidlik ning mittetulundusühingute üldpõhimõtted kattuvad ka sihtasutuste põhimõtete, siis riigi osalusega mittetulundusühingutele pööratakse ka rohelises raamatus vähem tähelepanu. Riik oli 2014. aasta esimese juuli seisuga liikmeks küll 121 mittetulundusühingus, ent neist kohustusliku liikmena osales riik 112 maaparandusühingus ja kahes korteriühingus.

- Tulu maksimeerimist.

Rahandusministeerium on defineerinud riigi äriühingutes osalemise põhjused sellisena:

- **Tulu teenimine** - eelkõige ajalooliselt riigi omanduses oleva äriühingu tegevusvaldkonnas on olemas piisav tururegulatsioon ja järelevalve ning toimiv konkurents, kuid tulu teenimise seisukohast võib olla otstarbekas osaluse säilitamine. Sealjuures võib tulu teenimise vormideks olla nii dividenditulu kui ka tänu äriühingu väärtuse kasvule tekkiva kapitalitulu teenimine;
- **Olukord, kus (suur) loomulik monopol tegutseb alareguleeritud õigusruumis** ja/või riiklik turu järelevalveorgan pole piisavalt võimekas. See juhtum võib osaliselt olla käsitletav riigivõimu teostamisena, kui ilma riigi otsese osalemiseta loomuliku monopoli staatuses olevas äriühingus ei oleks tagatud turuosaliste mittediskrimineeriv ja kõigile võrdseid võimalusi pakkuv kohtlemine;
- **Olukord, kus äriühing teostab põhiliselt avalikke funktsioone ja/või sellega on seotud strateegilised huvid.** See tähendab, et äriühing osutab avalikke teenuseid või täidab muid ülesandeid, mida ei ole mõtet teha riigiasutuse kaudu või riigihanke vormis või tegemist on avalikust huvist lähtuvalt riigile strateegiliselt tähtsa toote või teenusega, mida on vaja riigi majanduse üldise toimimise huvides, kuid erasektor ei ole valmis vastavat teenust või toodet pakkuma piisavas mahus või üldse, selle vähese tasuvuse tõttu.

Kehtivate normide järgi on kõigi oluliste riigi investeerimisotsuste tegemine ehk osaluste omandamine antud Vabariigi Valitsuse pädevusse. Sellega tagatakse nii erinevate valdkondade prioriteete kui ka fiskaalmõjusid arvestavate läbipaistvate ja kaalutletud otsuste tegemine. (Rahandusministeerium 2015, 15-16).

Nagu näha, on asutuste liike isegi Eesti suuruses riigis üsna palju. Järgmises osas kõrvutatakse Eesti süsteemi rahvusvaheliste praktikatega, et anda meie valikutele laiem tähendus.

### 1.2.3. Valitsussektori asutuste liigitamise alused

Riigiasutuste vertikaalset jagunemist täitevharus – mis on üks asutuste klassifitseerimise viise – iseloomustab Eesti näitel Tabel 5. Eri riikide asutuste liike iseloomustab mitmekesisus, siiski on rahvusvaheliste võrdlusuuringute tarbeks arendatud ka mitmeid klassifikatsioone või riikide üleseid liigitusi. Selliseid tüpoloogiaid on sellegipoolest vähe. Viimaste aastate institutsionaalsete muutuste (teadus-) analüüsid on üheks enimviidatud liigituseks COST projekti raames loodud (Van Thiel 2012<sup>34</sup>, 18-21) asutuste kategooriad, mida kasutati 30 riigi, sh Eesti valitsusasutuste analüüsimiseks.

Tabel 5. Ülevaade valitsussektori asutustest<sup>35</sup>

Tüüp	Definitsioon	Eesti vaste
0	Riiklik, kesk- või föderaalvalitsuse üksus või asutus (mitte regionaalne).	Ministeerium, põhiseaduslikud institutsioonid.
1	Poolautonoomsed, mõningase juhtimisalase autonoomiaga, kuid juriidilise iseseisvusega organisatsioonid.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valitsusasutused: ametid ja inspeksioonid;</li> <li>• Muud valitsusasutused;</li> <li>• Valitsusasutuste hallatavad asutused.</li> </ul>
2	Juriidiliselt sõltumatud, seadusega ette nähtud ja juhtimisalase autonoomiaga organisatsioonid, mis on kas: <ol style="list-style-type: none"> <li>Avalik-õiguslikud, või</li> <li>Eraõiguslikud.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avalik õiguslikud juriidilised isikud, sh sotsiaalkindlustusfondid, Eesti Kaitseliit, Eesti Rahvusooper, Eesti Rahvusraamatukogu, Eesti Teaduste Akadeemia, avalik-õiguslikud ülikoolid, ERR jt.</li> </ul>

<sup>34</sup> Van Thiel, S. (2012). Comparing Agencies across Countries. In: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. and Laegreid P. (Ed.). Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 18–28.

<sup>35</sup> Van Thiel, S. (2012, 20). Eesti vaste lisamisel kasutatud allikas: Sarapuu, K. (2012 b<sup>35</sup>), 278-279. Sarapuu, K. (2012 b). Estonia. In: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert G. and Laegreid P. (Ed.). Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries Basingstoke: Palgrave Macmillan. 277–287.

Tüüp	Definitsioon	Eesti vaste
3	Valitsuse poolt loodud, eraõigusel põhinevad organisatsioonid (sh valitsusel on enamusosalus).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sihtasutused, MTÜ-d.</li> <li>Äriühingud.</li> </ul>
4	Kohaliku ja regionaalse tasandi üksused.	Maavalitsused.
5	Muud, ülal nimetamata.	Näideteks avalike ülesannete delegeerimine eraorganisatsioonidele (nt notarid) ja erastamine valitsuse vähemusalusega või valitsuse osaluseta organisatsioonidele.

Tabel 4 esitatud asutuste liikide ja Eesti vastete võrdlemine näitab, et isegi lihtsa ja üldise klassifikaatori kasutamine konkreetse riigi asutuste rühmitamiseks on keeruline. Eesti avaliku sektori organisatsioonid saab küll Tabel 5 astmete vahel ära jagada, kuid mõned Eesti süsteemis üsna suurte erisustega asutuste tüübid asetuvad ühte astmesse. Näiteks kõik ametid, inspeksioonid ja hallatavad asutused, mida Eestis eristatakse, kuuluvad COST projekti raamistikus tüüp 2 asutuste alla. Tüüp 3 asutuste puhul on Eesti äriühingud ja sihtasutused ühes lahtris, aga meie oleme harjunud neid eraldi vaatlema.

Tabel 5 esitatud võrdluste sissetoomine aitab Eesti näiteid paremini laiemasse konteksti asetada, kuid asutuste tüüpide analüüsimisel peame arvestama Eesti erisustega. Sestap on Tabel 4 toodud asutuste kirjeldusega samm edasi liigutud ja kirjeldatud põhjalikumalt punktis 1.2.5.

Muuhulgas kasutatakse asutuste iseloomustamiseks **autonoomia ja kontrolli kontseptsioone**.

Organisatsioonide iseotsustamise ja nende kontrollimise mehhanismid on kaks telge, mida sageli avaliku sektori asutuste analüüsimisel rakendatakse. Sestap on siinkohal neid mõisteid selgitatud.

Kuigi **autonoomia** mõiste on üldtunnustatud avaliku halduse institutsionaalse ülesehituse karakteristik, defineeritakse selle mõiste sisu uuringutes erinevalt. Näiteks Bouckaert and Peters (2004) eristavad juriidilist, juhtimislikku ja finantsautonoomiat, Laegreid *et al.* (2008) teevad vahet personali, finants ja poliitilisel autonoomial, Gilardi (2005) on loonud regulatiivsete agentuuride formaalse sõltumatus viie-faktori indeksi; Verhoest *et al.* (2004) käsitles koosneb agentuuride autonoomia mõiste kuuest dimensioonist – nende arusaama kohaselt seostub juhtimislik ja poliitiline autonoomia otsusetegemise vabadusega ning struktuuriline, finantsiline, juriidiline ja sekkumise autonoomia näitavad seda kuivõrd konkreetne agentuur on vaba piirangutest (kõik viidatud Musa 2013<sup>36</sup>, 362).

Verhoest *et al.* värskem uuring (2010) aga keskendub autonoomia otsusetegemisega (diskretsiooniga) seotud aspektidele ehk sellele, mil määral agentuur saab ise otsustada nende küsimuste üle, mis sellele asutusele on olulised. Verhoest *et al.* (2010) eristavad **juhtimislikku** autonoomiat ja **poliitilist** autonoomiat (viidatud Musa 2013, 362):

- Juhtimislik autonoomia: hõlmab otsustusvabadust **sisendite** (*inputs*) üle, nt personal, finantsid, organisatsiooni arendamise küsimused;
- Poliitiline autonoomia: seotud agentuuri **väljunditega**, sh protseduuridega, poliitikainstrumentidega, sihtrühmadega ja poliitikate laiemate tulemustega.

Samuti on defineeritakse **kontrolli** kontseptsiooni erinevalt. Kontroll seostub mehhanismidega ja instrumentidega, mida kontrolli teostaja kasutab, et kontrollitava otsuseid mõjutada. Kontroll võib olla vertikaalne, horisontaalne või diagonaalne (Verschuere *et al.* 2006, Bovens 2007, viidatud Musa 2013, 362).

<sup>36</sup> Musa, A. (2013). Agencies in Croatia: Something Old or Something New? *Croatian and Comparative Public Administration*, No. 02/2013-01, 353-398. Loetud aadressil: [http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads\\_files/01%20Musa.pdf](http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/01%20Musa.pdf).

Kontrollil on ka ajaline dimensioon:

- **Ex ante** kontroll hõlmab seadusandluses määratletud protseduure, agentuuride struktureerimist, finantseerimist, eesmärkide seadmist jms;
- **Ex post** kontrolliinstrumendid on nt aruandlus, tulemuste ja tegevuste seaduslikkuse kontrollimine<sup>37</sup>.

Ka vastutuse ja reageerivuse (*accountability, responsiveness*) kontseptsioonid lisanduvad kontrolli eri tahkudele. Kontrolli mõistetakse sageli kui agentuuri vastutust kõrgemalseisva organi ees, mis seisneb juriidilises, finants-, poliitilis-demokraatlikus kontrollis ja samuti tulemuste kontrollimises. (Musa 2013, 362)

Organisatsiooni autonoomia ja kontrolli teemad on organisatsiooni tegevusvormide üle otsustamisel tähtsaks sisendiks, seepärast on alljärgnevalt antud Tabel 6, mis mõistete maastikku korrastab Verhoest jt (2004, 109<sup>38</sup>) käsitluse alusel.

<sup>37</sup> Kolmanda tüübina või teoorias eristada veel **ex nunc** instrumente, mis katavad samaaegset või paralleelselt toimuvat kontrolli ja on sageli seotud poliitilise sekkumise ning jälgimisega.

<sup>38</sup> Verhoest, K., Peters, B., Peters, G., Bouckaert, G., Verschuere, B. (2004). The Study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public administration and development* 24 (2), 101-118.



Tabel 6. Organisatsiooni autonoomia ja kontroll

Autonoomia dimensioonid	Kontrolli dimensioonid	Autonoomia aladimensioonid	Kontrolli aladimensioonid	Näiteid fookusrühmadest või muudest kirjalikest allikatest
<b>A kui otsustamiseks vajalike eelduste olemasolu</b>	<b>K kui ex ante otsustamisõiguse piirangud, mis toetuvad reeglitele ja eelnevalt heakskiidetud protseduuridele</b>	<b>A kui kaitse vahetu sekkumise eest ja vabadus teha otsuseid valitsuse etteantud raamide sees</b>	<b>K kui tegelikud piirangud allapoole delegeeritud otsustamisele läbi vajalike eelduste/kompetentside ohjamise</b>	<b>Teemad, mis mõjutavad tegevusvormi valikut</b>
	<b>Strateegiline tasand</b>		<b>Taktikaline tasand</b>	
Juhtimislik autonoomia (JA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rõhk on ex ante ehk tegevuse sisendite kontrollil.</li> <li>Teostatakse reeglite kehtestamise ja ex ante otsustamise või otsustamises osalemise kaudu finants-, personali-, ja organisatsiooniliste ressursside vallas.</li> <li>Sisendite kontroll võib olla tugev (finantside juhtimine on tsentraliseeritud), keskmine (finantsjuhtimises on seatud kesksed reeglid) või nõrk (agentuuride finantsjuhtimine peab vastama vaid üldpõhimõtetele).</li> <li>Siin võib rääkida „kontrolli kvantiteedist“, mis tähendab seda, kui ulatuslikult organisatsiooni tema protsesside kaudu kontrollitakse.</li> </ul>	Struktuuriga seotud autonoomia	Kontrolli teostatakse hierarhia, ettekirjutatud reeglite ja vastutuse liinide kaudu mõjutades agentuuri otsuseid tema juhi isikus või läbi nõukogu.	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Personalijuhtimine</b> (värbamine ja valik, tasustamine, koolitamine ja arendamine).</li> <li><b>Organisatsiooni arendamine</b> (juhtimissüsteemid, struktuur, juhtimisorganid (ainu- või kollegiaalne) ja -hierarhia, kommunikatsioon).</li> </ul>
		Finantsautonoomia	Kontrolli teostatakse mõjutades agentuuri otsuseid selle eelarvet kas suurendades või vähendades.	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Finantsjuhtimise tsentraliseeritus</b> (eelarve koostamine, ostuotsused, eelarve aruanded, EL raha kaasamine, omatulu teenimine või sihtfinantseerimine (või mõlemad), eelarve kasutamise / ülekanndmise õigused, riigihangete korra kehtestamine).</li> </ul>
		Juriidiline autonoomia	Kontroll agentuuri juriidilise staatuse/vormi muutmise kaudu.	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Seadusandlusest tulenevad õigused ja kohustused</b>, mis puudutavad põhitegevust: kas iseotsustamise raamid on laiad või kitsad, kui palju tegevus on ette kirjutatud.</li> <li>Muud, organisatsiooni põhiülesandega <b>kaudsemalt seotud õigused ja kohustused</b> (muude ülesannete olemasolu): kas fookus on vähestel ja seotud teemadel või paljudel hajali küsimustel.</li> </ul>
Poliitiline autonoomia (PA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rõhk on ex post ehk tegevuse väljundite kontrollil</li> <li>Teostatakse kontrollides protsesse ja toimivust kehtestades reegleid, standardeid, ja norme, mis puudutavad (liikudes tugevalt kontrollimiselt nõrgema suunas): <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Protsesse;</li> <li>(2) Poliitika instrumente ja väljundeid (nende kvantiteeti ja kvaliteeti);</li> <li>(3) Eesmärgi ja mõju.</li> </ul> </li> <li>Siin võib rääkida „kontrolli kvaliteedist“, mis tähendab seda, kui ulatuslikult organisatsiooni tema tulemuste kaudu kontrollitakse.</li> </ul>	Sekkumisega seotud autonoomia	Kontroll mõjutades agentuuri otsuseid rakendades eri aruande nõudeid, hindamise ja auditeerimise klausleid (kasutades väliselt seatud eesmärgi ja norme) ning sanktsioone või otsest sekkumist (või nendega ähvardamist).	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Poliitikavaldkonna iseloom</b>: kas muutuste aldis, poliitiliselt tundlik või pigem tehniline.</li> <li><b>Sihtrühmad</b>: kas need on ette antud seadusandlusega, määratakse need ülalt poliitiliselt või administratiivselt tasandilt; kas neid on palju või vähe.</li> <li><b>Ülesande keerukus</b>: kas organisatsiooni eesmärgid on selged ja pakutavad teenused hästi kirjeldatavad ja mõõdetavad või pigem mitte.</li> <li><b>Poliitilise tasandi sekkumise sagedus/jõulisus</b>: tegevusala eeldab sagedasi suuniseid ja abi eesmärkide tegevusteks tõlgendamisel või on „tehniline“ küsimus, kus sekkuda vaja harva.</li> </ul>



### 1.2.4. *Finantsautonoomia*

Finantsautonoomia on vaid üks autonoomia tahkudest, kuid selle teema all on rohkelt konkreetseid, aga väga olulisi nüansse peidus. Nendega kursisolek on organisatsiooni vormide analüüsimisel hädavajalik. Sestap on siin antud finantsalatest küsimustest eraldi ülevaade.

Finantsautonoomia määratleb ära asutuse vabaduse erinevate finantsotsuste tegemisel. Selle taseme määramiseks avalikus sektoris on oluline analüüsida järgmisi teemasid:

1. Eelarvepositsiooni reeglid;
2. Laenuvõtmise reeglid;
3. Omatulu teenimise ja selle kasutamise reeglid;
4. Eelarvehandite kasutamise reeglid;
5. Reservide kogumise võimalused ehk eelarve ülejäägi järgmisse aastasse ülekandmise reeglid.

Mitmeid finantsautonoomiat puudutavaid teemasid ei määratle asutuse tüüp (ministeerium, hallatav astus, sihtasutus vms) vaid hoopis valitsussektorisse kuulumine ning riigieelarveliste vahendite saamine. Peamised teemat reguleerivad õigusaktid on riigieelarve seadus ning riigivaraseadus. Juhime tähelepanu, et alljärgnevas analüüsis keskendume just seadusest tulenevatele autonoomia piirangutele – paljudel organisatsioonidel eksisteerivad ka täiendavad sisemised piirangud tulenevalt põhikirjast, püstitatud eesmärkidest või aktsionäride/asutajate lepetest, kuid analüüs siinkohal neid piiranguid ei hõlma.

#### **Valitsussektorisse kuulumine**

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 549/2013<sup>39</sup> kohaselt hõlmab valitsemissektor<sup>40</sup> institutsionaalseid üksuseid, mille põhitegevuseks on rahvatulu ja rikkuse ümberjaotamine ning turuväliseid tootjaid, mida finantseeritakse teistesse sektoritesse kuuluvad üksuste poolt tehtavatest kohustuslikest maksetest.

Eesti valitsussektor jaguneb keskvalitsuse, kohaliku omavalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide allsektoriks. Keskvalitsuse allsektorisse (edaspidi keskvalitsus) kuuluvad üksused on:

1. Valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused;
2. Põhiseaduslikud institutsioonid ning nende haldusala asutused;
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 549/2013 kohaselt keskvalitsuse üksusena määratletud avalik-õiguslik juriidiline isik, riigi asutatud sihtasutus ja riigi osalusega äriühing (nn keskvalitsuse juriidilised isikud).

Seega ei ole võimalik üldkategooria tasandil määratleda avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud sihtasutuste ja riigi osalusega äriühingute kuulumist valitsussektorisse – nende puhul on vaja vaadelda konkreetseid üksuseid eraldi. Üksuste kuulumine valitsussektorisse on määratletud Statistikaameti poolt ning 01.12.2015 seisuga oli koos nende allüksustega valitsussektoris avalik-õiguslikke isikuid 30, keskvalitsuse sihtasutusi 74 ning keskvalitsuse ettevõtteid 13.

<sup>39</sup> (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta, A lisa punkt 2.111

<sup>40</sup> Mõistet valitsemissektor kasutatakse käesolevas töös samatähenduslikult mõistega valitsussektor.

## Eelarvepositsioon

Riigieelarve tervikuna tuleb koostada selliselt, et kogu valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on riigi rahandusproгноosi arvestades tasakaalus või ülejäägis.

Keskvalitsusse kuuluva juriidilise isiku<sup>41</sup> puhul on täiendavad reeglid sätestatud ka riigivaraseaduses. Riigivaraseaduse kohaselt tuleb juba ühingu põhikirjas sätestada kohustus, et kõikide tulude ja kulude kohta koostatakse tasakaalus eelarve, mis peab vastama ühingu finantsplaanile ning riigieelarve seaduses esitatud eelarvepositsiooni reeglile. Selle kohaselt koostatakse ja kinnitatakse keskvalitsusse kuuluva juriidilise isiku eelarve selliselt, et eelarveaasta põhitegevuse tulude ja kulude vahe on tasakaalus või ülejäägis (v.a juhul, kui eelnevatest perioodidest on kogunenud piisavalt likviidsete varadega kaetud jaotamata kasumit – sel juhul võib eelarveline puudujääk olla kuni 30% tegevustuludest).

## Laenu võtmine

Valitsusasutusel, nende hallataval asutusel ning põhiseaduslikul institutsioonil (riigieelarvelised asutused) on õigus võtta kohustusi ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves kohustuse täitmiseks vahendid ette nähtud. Seega väljaspool oma eelarvemahtu ei tohi nimetatud üksused võtta laenu, anda tagatise, anda laenu ega soetada vara kapitalirendi tingimustel. Samas võib minister oma valitsemisala asutustele teha teatud piirides erandeid, kuid ka sel juhul on laenukohustuste võtmine piiritletud maksimaalselt 50% ministeeriumi valitsemisala vastava eelseisva eelarveaasta kululae piirmääraga vahenditest.

Keskvalitsusse kuuluva juriidilise isiku eelarveaasta lõpu seisuga planeeritud võlakohustuste ja likviidsete varade kogusumma vahe ehk netovõlakoorumus võib moodustada kuni 40% samaks eelarveaastaks kavandatud põhitegevuse tuludest. Netovõlakoorumuse üle 40% suurenemise lubamise võib erakorraliselt otsustada Vabariigi Valitsus.

Spetsiifilise nõudena riigi asutatud sihtasutuste kohta sätestab riigivaraseadus, et sihtasutus võib võtta laenu ja sõlmida kapitalirendilepinguid üksnes kõigi nõukogu liikmete ühehäälsel otsusel.

## Omatulu teenimine

Valitsusasutuste, nende hallatavate asutuste ning põhiseaduslike institutsioonide täiendavate tulude teenimise võimalused lisaks riigieelarvelisele rahastusele on võrreldes avaliku sektori juriidiliste isikutega piiratud. Nende poolt teenitavate täiendavate tulude all võib laiemalt vaadelda kogu riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaani<sup>42</sup> koondkontot/artikligrupi 32 (kaupade ja teenuste müük)<sup>43</sup>, mille alla kuuluvad omakorda alamgrupid 320 (riigilõivud), 322 (tulud majandustegevusest) ning 323 (muu kaupade ja teenuste müük).

Samas on nendel gruppidel oluline sisuline vahe, mistõttu tuleb kontogrupp jaotada täiendavalt kolme alamgruppi:

1. **Riigilõivud** (ühtib kontogrupp 320-ga);

<sup>41</sup> Nii AÕJI, ÄÜ, SA kui ka riigi asutatud MTÜ.

<sup>42</sup> Riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaan ning selle kasutusjuhend. Loetud aadressil [http://www.rtk.ee/sites/default/files/Yldeeskirja\\_kontoplaani\\_kasutusjuhend\\_2.pdf](http://www.rtk.ee/sites/default/files/Yldeeskirja_kontoplaani_kasutusjuhend_2.pdf)

<sup>43</sup> Eraldi tulukategooria on ka koondkonto 38 all (vara müügist saadud kasum, loodusressursside kasutustasud, trahvid jms) ning koondkonto 65 all (finantstulud), kuid need on kõik täies ulatuses otse riigieelarvesse laekuvad tulud.

2. **Majandustegevusest saadavad omatulud** (tulud majandustegevusest, mille korral eelarve liik on SAPI kasutatavatel asutustel 43 või 44 (tulud, mille laekumine suurendab kulude eelarvet) ja mis vastab raamatupidamise kontogruppidele 3220-3232 – ehk siis kontogrupp 322 ning osad kontod grupist 323);
3. **Muud majandustegevusest saadavad tulud** (muu kaupade ja teenuste müük, mida ei loeta kulusid suurendavateks tuludeks ja mille korral eelarve liik on 10 (arvestuslikud vahendid). Need tulud vastavad raamatupidamises kontogruppidele 3233-3238 – ehk siis ülejäänud osa kontogrupist 323).

Riigilõivud ning muud tulud (riigivara üüri- ja renditulu, õiguste müük jms) laekuvad otse riigieelarvesse ning riigieelarvelised asutused ise seda tulu oma soovi kohaselt kasutada ei saa. Üldistatult võib öelda, et riigieelarvelised asutused saavad oma eelarvesse vahendeid juurde teenida vaid nende põhitegevusega tihedalt seotud valdkondadest. Sellised omatulud jäävad asutuse kasutusse ning kuigi üldprintsipiis tuleks saadud tulu kasutada tulu teeninud valdkonna kulude katmiseks, on väljakujunenud praktika tihti erinev (ehk vahendeid kasutatakse ka muude valdkondade kulude katteks).

Avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on omatulu teenimise võimalused piiratud läbi tema asutamise eesmärgi – asutus võib tegeleda vaid majandustegevusega, mis on kooskõlas tema üldise eesmärgiga.

Valitsussektori eraõiguslikel juriidilistel isikutel omatulu teenimise osas sisulisi piiranguid ei ole – üldjuhul on tasu küsimine tarbijatelt paindlik ning laekunud tulu kasutusotstarve on asutuse enda otsustada.

### **Eelarvevahendite kasutamine**

Riigieelarvega kindlaks määratud vahendite kasutamise administratiivse ja majandusliku sisu järgset liigendust on võimalik muuta vaid riigieelarve muutmise või lisaelarvega. Teatud erandlikke muudatusi võib teha Vabariigi Valitsus.

Riigieelarvelisel asutusel on õigus kasutada riigieelarve vahendeid vaid sihtotstarbeliselt – lähtudes eelarves toodud tehingu tüübist (investeering, kulu, finantstehing) ning tehingute majanduslikust sisust. Teistel asutustel vastavaid piiranguid ei eksisteeri ning vahendite kasutamine on seetõttu oluliselt paindlikum.

### **Eelarve ülejäägi ülekandmine**

Eelarve vahendite ülekandmine on riigieelarve vahendite kasutamise tähtaja pikendamine ühe eelarveaasta võrra. Järgmisesse eelarveaastasse vahendite ülekandmist reguleerib riigieelarve seadus, mille kohaselt saab järgmisesse aastasse üle kanda vaid teatud tüüpi tehingusummasid – näiteks üldreeglina arvestuslikke vahendeid (kulu, mille suurus tuleneb seadusest) ega finantseerimistehinguid üle ei kanta, samas kui investeeringud ning EL toetuste riiklik kaasfinantseering kantaks üle täies mahus. Ülekandmise võimalus ei tulene riigieelarve kontodest vaid eelarve liigi dimensioonist – igal tehingul määratakse ära nii majanduslik sisu (tulu- või kulukonto) kui ka eelarve liik.

Kahekohalise numbriga tähistatavad enamlevinud<sup>44</sup> eelarve liigid ning nende ülekandmise võimalused on esitatud järgmises tabelis (Tabel 7)<sup>45</sup>:

<sup>44</sup> Nt SAP-i kasutajate puhul kasutatakse kohati ka täiendavaid eelarve liike (21, 32 ja 41), kuna teatud juhtudel tehakse makseid mitte SAP-ist, vaid spetsiaaltarkvarast.

Tabel 7. Eelarve liigid ning ülekandmise võimalused

Eelarve liigi number	Eelarve liigi nimetus	Selgitused	Ülekandmise piirangud
10	Arvestuslikud vahendid (sh arvestuslikud kulud)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arvestuslikud kulud, mille suurus tuleneb seadusest (nt pensionite väljamaksmine);</li> <li>Riigitulud, mida ei saa kasutada otse kulude tegemiseks (nt maksud, riigilõivud, trahvid – mida ei anta seaduse alusel edasi);</li> <li>Finantseerimistehingud, mille kasutamisel lähtutakse seaduses ja/või lepingus sätestatud nõuetest ja kohustustest (nt riigikassa rahapaigutused võlakirjadesse olenevad kogunenud vaba raha hulgast, mistõttu ei saa eelarveseadusega piirangut panna).</li> </ul>	Arvestuslikke vahendeid üle ei kanta
20	Kindlaksmääratud vahendid (sh kindlaksmääratud kulud)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kulud, mille summat ei tohi ületada;</li> <li>Finantseerimistehingud, mille summat ei tohi ületada (nt kapitalirendi tagasimaksud, millele eelarveseaduses pannakse kulutamise piirmäär).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kuludest on võimalik järgmisse aastasse üle kanda 3% riigieelarves liigendatud kulu mahust.</li> <li>Finantseerimistehinguid üle ei kanta.</li> </ul>
30 ja 31	Ülekantavad vahendid ja välistoetuse riiklik kaasfinantseering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kulud ja investeeringud, millest seaduse alusel järgmisse aastasse kantakse üle 100%.</li> </ul>	Üle kantav 100% ulatuses
40	Tulud ja tuludest sõltuvad kulud	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tulud ja nende tulude arvel tehtavad arvestuslikud kulud, investeeringud ning finantseerimistehingud, millest seaduse alusel järgmisse aastasse kantakse üle tulude jääk, mille arvelt ei ole veel kulusid tehtud.</li> </ul>	Üle kantav 100% ulatuses
50 kuni 59	Edasiantavad maksud (maksuliigi kaupa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Edasiantavad maksud ja tasud, mille edasiantmine on sätestatud seaduses ning sõltub laekunud maksutuludest.</li> </ul>	Üle kantavad eelarveaasta lõpuks tegelikult laekunud, kuid saajale edasi kandmata summade ulatuses

Vastav reegel kehtib vaid otse riigieelarvest finantseeritavatele asutustele – teistel asutustel, kes saavad riigieelarvelisi vahendeid nt läbi teenuse osutamise (nt eraõiguslikud juriidilised isikud – haiglad) või toetuste (nt avalik-õiguslikud juriidilised isikud – ülikoolid), vastavaid piiranguid ei eksisteeri.

Eelnev on kokkuvõtvalt esitatud järgmises tabelis (Tabel 8).

<sup>45</sup> Riigi Tugiteenuste Keskus, Eelarveklassifikaatori kasutamise juhend. Loetud aadressil: <http://www.rtk.ee/sites/default/files/dokumendid/Node-72/Eelarveklassifikaatori%20kasutamise%20juhend%2031122012.pdf>

Tabel 8. Finantsautonoomia valitsussektoris

Asutuse tüüp	Asutuste näiteid	Eelarvepiirangud	Laenuvõtmise piirangud	Omatulu teenimise piirangud	Eelarvevahendite kasutamise piirangud	Eelarvejäägi ülekandmise piirangud
Valitsusasutused	Ministeeriumid	Valitsussektoris kokku on tasakaalus või ülejäägis eelarve nõue <sup>46</sup>	Laenu võtmine lubatud ainult eelarve piires	Tuluallikad piiratud, suur osa laekumisi (trahvid, riigilõivud, riigivara, õiguste rent/müük) läheb otse riigieelarvesse. Samas enda eelarvesse jääb siiski märkimisväärne suurusjärg majandustegevuse tuludest	Eelarve kasutamine ainult sihtotstarbeliselt (tehingu tüübi ja kulu liigi kaupa määratletud)	Üldreeglina võimalik vaid kuni 3% ulatuses vastava kulurea mahust
	Maavalitsused (Rahandusministeeriumi valitsemisalas tegutsevad valitsusasutused)					
	Ametid ja inspeksioonid ning nende regionaalsed üksused					
	Muud valitsusasutused (vanglad, prokuratuur, kaitsevägi, riigikantselei, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei)					
Valitsusasutuste hallatavad asutused	Ministeeriumide ja ametite hallatavad asutused: teadus- ja arendusasutused; keskused, instituudid, laboratooriumid; riigi üldhariduskoolid; kutseõppeasutused; rakenduskõrgkoolid; muuseumid; teatrid; kontsertorganisatsioonid; raamatukogud					
Põhiseaduslikud institutsioonid ja neid teenindavad asutused	Riigikogu; President; Õiguskantsler; Riigikontroll; Riigikohus					

<sup>46</sup> Ei kehti üksikute asutuste lõikes, kuna paljud riigiasutused ei teeni ise mingit tulu. Küll aga koordineeritakse valitsussektori eelarvet tervikuna ning vajadusel korrigeeritakse eraldiseisvate asutuse eelarveid

Asutuse tüüp	Asutuste näiteid	Eelarvepiirangud	Laenuvõtmise piirangud	Omatulu teenimise piirangud	Eelarvevahendite kasutamise piirangud	Eelarvejäägi ülekandmise piirangud
Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	Keskvalitsusse kuulvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud	Eelarveline puudujääk kuni 30% tegevustuludest (kui piisav jaotamata kasum) <sup>47</sup>	Netovõlakoormus kuni 40% eelarveaasta põhitegevuse tuludest	Omatulu teenimise võimalus vaid asutamise seaduses sätestatud eesmärgi raames	Reeglina sihtotstarbeline kasutus tulenevalt eriseadustes toodud üldnõuetest	
	Muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud	Puuduvad	Puuduvad			
Riigi osalusega SA-d, MTÜ-d, äriühingud	Keskvalitsusse kuulvad sihtasutused	Eelarveline puudujääk kuni 30% tegevustuludest (kui piisav jaotamata kasum)	Netovõlakoormus kuni 40% eelarveaasta põhitegevuse tuludest	Puuduvad	Puuduvad	Puuduvad
	Muud sihtasutused	Puuduvad	Puuduvad			
	Keskvalitsusse kuuluvad äriühingud	Eelarveline puudujääk kuni 30% tegevustuludest (kui piisav jaotamata kasum)	Netovõlakoormus kuni 40% eelarveaasta põhitegevuse tuludest			
	Muud äriühingud	Puuduvad	Puuduvad			
	MTÜd	Puuduvad	Puuduvad			

<sup>47</sup> Täiendavalt laienevad keskvalitsusse kuuluvatele asutustele ka kogu valitsussektori üldine tasakaalus või ülejäägis eelarvenõue. Seega saab riik vajadusel läbi juhtorganite (aktsionäride koosolek, nõukogu) mõjutada ka eraldiseisva asutuse eelarvet tagamaks eelarvereeglitele vastavus valitsussektoris tervikuna.



## 1.2.5. Riigiülesanded ja asutuste tüübid

Tabel 2 funktsioonide kategooriaid aluseks võttes on võimalik kujundada riigiülesannete ja asutuste tüüpide vastavuse ideaalmudel. See on küll kõrge üldistusastmega, kuid siiski näitab, et teatud riigiülesannete kategooriate (nt teenuste osutamine, toetavad tegevused ja tugiteenused) täitmiseks on vaja erinevate juriidiliste vormidega asutusi.

Tabel 9. Riigiülesanded ja asutuste tüübid

Riigiülesande kategooria	Asutuste tüüp	Peamine ülesanne
<b>Poliitika kujundamine ja koordineerimine</b>	Ministeeriumid , riigikantselei	Poliitikakujundamine ja valitsemisala juhtimine.
<b>Reguleerimine ja järelevalve</b>	Ametid ja inspeksioonid	Poliitikate elluviimine / kitsama valdkonna juhtimine + riikliku järelevalve teostamine.
<b>Teenuse osutamine</b>	Ametid	Valdkondlike avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine.
	Valitsusasutuste hallatavad asutused	Valdkondlike avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine, olles valitsusasutusi toetavas rollis.
	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	Selliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja avalike teenuste pakkumine, mille puhul peetakse oluliseks <b>sõltumatust</b> .
	Sihtasutused	Spetsiifiliste avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine.
<b>Tugiteenuse osutamine</b>	Äriühingud	Spetsiifiliste teenuste osutamine või funktsiooni täitmine valdkonnas, mis on riigi arengu ja iseseisvuse seisukohast oluline ja/või kus turg ei toimi.
	Valitsusasutuste hallatavad asutused	Nt Riigi Tugiteenuste keskus, RMIT, SMIT.
	Äriühingud	Nt Riigi Kinnisvara AS.

Kui vaadata riigiülesannete alakategooriaid, siis läheb pilt veelgi keerulisemaks, sest ministeeriumide valitsemisala asutused osalevad ka poliitikakujundamises ja vastupidi – ministeeriumid on teatud määral seotud reguleerimise ja järelevalve ning teenuseosutamisega. Teenuseid osutavad ka ametid- ja inspeksioonid. Tugitegevused on esindatud kõigis organisatsioonitüüpides. Üldine riigiülesannete ja asutuste tüüpide ristamine lubab organisatsioonide tegevusvormide üle otsustamisel teha vaid väga laiasid valikuid. Tegelik elu on sageli komplitseeritum ja tegevusvormide üle otsustajatel on tarvis täpsemaid põhjendusi, miks eelistada üht või teist tegevusvormi. Otsuste ettevalmistajad/tegitjad vajavad tööriista, mis sunniks vastusteni jõudmisel küsima täiendavaid/täpsustavaid küsimusi. Probleemiks on aga see, et isegi kui võtta otsustamisel aluseks riigiülesannete alakategooriad (Tabel 2), siis näeme, et ka neid võivad täita erinevat tüüpi organisatsioonid. Ükski olemasolevatest teoreetilistest raamistikest ei paku kõigi valikute puhul automaatset vastust. Piiripealsete juhtumite puhul tuleb siiski langetada kaalutletud otsus, mis arvestab ka konteksti.

Siit omakorda võib teha järelduse, et konkreetsetes otsustamise olukordades on vaja :

- Teada loodava või reorganiseeritava organisatsiooni eesmärgi, mis lubab kõrvutada juhtimise ning kontrollimise plusse ja miinuseid.
- Analüüsida selle asutuste ülesandeid, võttes need väiksemateks osadeks, et arusaam organisatsiooni olemusest oleks adekvaatsem.
- Tunda hästi organisatsioonide tegevusvormide olemust, nende (juhtimisliku ja poliitilise) autonoomia ning kontrollimise nüansse, sh finantsjuhtimise loogikat.

## 1.2.6. Tegevusvormide tunnused

Juriidilise tegevusvormi sobilikkuse analüüsimise alguspunktiks peaks olema küsimus, kas asutuse vorm on sobilik just konkreetse organisatsiooni ülesande või ülesannete täitmiseks. See viitab, et asutuste vormi üle otsustamine peaks ideaalis olema juhtumipõhine tegevus. Kasutusel on mitmeid erinevaid asutuse vormi analüüsimetoodikaid, millest üks tuntuim on Maailmapanga oma (Manning, N., Parison, N., 2004<sup>48</sup>). Samas seegi meetodika annab ette vaid üldise raamistiku ning jätab analüüsijatele üsna suure tõlgendamis- ning otsustusvabaduse. Analüüsi tegijad peavad otsustamisel arvestama ka neid tegureid, mida üldine otsustamispuu nende detailsuse tõttu ei saa arvestada. See analüüs üritab kirjeldada lisategureid, mis lubavad konkreetsete ülesannete paigutamist erinevatesse organisatsioonivormidesse detailsemalt analüüsida. Alljärgnevalt avatakse erinevate asutusetüüpide eelseid ja puuduseid teatud ülesannete täitmiseks põhjalikumalt.

## Valitsusasutused

### Ministeeriumid

#### Peamine roll: poliitikakujundamine ja valitsemisala juhtimine

Ministeeriumide kui organisatsiooni vormi peamine tugevus seisneb selles, et nad on multifunktsionaalsed ja reageerivad demokraatia vaatenurgast nähtava ja kestliku organisatsioonina kergesti poliitilisele kontekstile. Ministeeriumide peamiseks nõrkuseks on (võimalik<sup>49</sup>) tehnilise kompetentsi puudumine, kaldumus vältida riski võtmist, piiratud uuenduslikkus, tulemuspõhise juhtimise nõrkus ning ülalt-alla juhtimise traditsioonid koos vähese kodanike kesksusega. Ministeeriumid on ka vastuvõtlikumad päevapoliitilistele probleemidele ning parteipoliitilistele mõjutustele mittepoliitilistes küsimustes.

Ministeeriumid on vajalikud olukorras, kus:

- Avalike ülesannete täitmiseks on tarvis otsest poliitilist järelevalvet;
- Tegu on suveräänsele riigile omaste funktsioonidega (nt julgeolek, välispoliitika);
- Ülesandeid on raske mõõta;
- Poliitika eesmärgid on ebaselged ja muutused võivad olla kiired ning ootamatud, kuid teema poliitikutele oluline.

<sup>48</sup>Manning, N., Parison, N. (2004). Determining the Structure and Functions of Government: Program and Functional Reviews, Maailmapank, Moskva.

<sup>49</sup> Tegelikult elus võib ka vastupidi olla – ka Eestis (kui väikeriigis) on väidetavalt mõnes valitsemisalas tehniline kompetents just ministeeriumisse koondunud.

Tabel 10. Ministeeriumide kui tegevusvormide eelised ja riskid

Eelised	Riskid	Sobilik vorm kui ...
Suure pildi nägemine.		Tegu on suveräänsele riigile omaste funktsioonidega.
Poliitiliste eelistuste ja ootuste parem tunnetamine.	Võimalik tuumkompetentsi puudumine (st, et kompetentsid on hajutatud, ei keskendu ühele valdkonnale).	Avalike ülesannete täitmiseks on vaja otsest poliitilist järelevalvet.
Paindlikult reageerimisvõime poliitilisele kontekstile.	Kalduvus vältida riske, piiratud uuenduslikkus.	Tuleb langetada suuremate ning mitmetahulisemate poliitikavaldkondade strateegilisi otsuseid.
Nähtav ja kestlik organisatsioonivorm.	Tulemuspõhise juhtimise keerukus.	Vaja koordineerida erinevate asutuste vahelisi suhteid.
Suurem läbipaistvus ja selge poliitiline vastutus avalikkuse ees.	Ülalt-alla juhtimise traditsioonid, väiksem paindlikkus ja aeglane reageerimisvõime.	Tegevusi on raske mõõtmisele allutada.
Eraldatus poliitilisest sekkumisest administratiivsetesse protsessidesse (avaliku teenistuse loogika) ja sellega kaasnevad hüved (stabiilsus, neutraalsus, järjepidevus, etteaimatavus jms).	Nõrk side kodanikega  Võimalik poliitiline sekkumine küsimustes, kus mõnel osapoolel on tugevad huvid mängus.	Poliitiline keskkond on väga tundlik, poliitika eesmärgid on ebaselged ja muutused võivad olla kiired ning ootamatud, kuid teema avalikkusele oluline.
	<b>Autonoomia</b>	<b>Kontroll</b>
	Madal poliitiline autonoomia	Ex ante
	Madal juhtimisautonoomia	

Seega on ministeerium sobilik vorm poliitika arendamiseks ja ka täidesaatva võimu ülesannete täitmiseks, välja arvatud tegevused, mida pole võimalik lihtsal moel rühmitada üheks, fokuseeritud tegevuste kogumiks ja/või äriiselt korraldada. (OECD 2007<sup>50</sup>, 40). Üldjuhul ei arutata ministeeriumide puhul tervikuna organisatsiooni vormi sobivust. Selles grupis saab kõne alla tulla vaid konkreetsete funktsioonide täitmise otstarbekus ministeeriumi tasemel. Siin on keskseks küsimuseks, kas kõik täidetavad ülesanded on otseselt seotud valdkonna poliitika kujundamisega. Kui ei ole, siis tuleks edasi analüüsida, kas valitud organisatsiooniline vorm on kõige optimaalsem ülesande täitmiseks.

### Autonoomia ja kontroll

Valitsusasutuse vormi puhul on nii juhtimis- kui poliitiline autonoomia väga piiratud ning seda on teadlikult tehtud demokraatliku kontrolli tagamiseks nende asutuste tüübi üle. Ministeeriumid töötavad avaliku õiguse alusel ning on piiratud oma tegevuses paljude seadustega, sh Vabariigi Valitsuse seadus, avaliku teenistuse seadus, riigieelarve seadus jne. See seab selged piirangud nii personalijuhtimise, organisatsiooni arendamise kui finantsjuhtimise korraldamisele.

Lisaks on valitsusasutustele selgelt ette kirjutatud nende ülesanded, õigused ja kohustused, sihtrühmad kellega nad peavad või võivad tegeleda. Ministeeriumide tegevus toimub muutuste altis ja poliitiliselt tundlikkus keskkonnas, mis eeldab sageli otsuste tegemiseks otsest mandaati poliitiliselt tasandilt. Poliitilistes küsimustes tuleb alluda poliitilistele valikutele. See kõik vähendab selle vormi poliitilist autonoomiat.

**Kontrollimeetodiks** on ministeeriumide grupi puhul eelkõige ex ante mehhanismid – seadusandlus, eelarve, koalitsiooniprogramm, arengukavad ja strateegiad.

<sup>50</sup> OECD. (2007). Organising the Central State Administration: Policies & Instruments", *SIGMA Papers*, No. 43, OECD Publishing, Paris.

## Ametid ja inspeksioonid

### Peamine roll: poliiticate elluviimine / kitsama valdkonna juhtimine + riikliku järelevalve teostamine

Ametid ja inspeksioonid (AMI) kuuluvad nn riigi tuumikusse (*core government*) – nt enamikus OECD riikides vaadeldakse täidesaatvaid asutusi keskvalitsuse osana, kus on oluline otsene hierarhiaie rajatud kontroll, mis on allutatud poliitilisele juhtimisele / ministrile. Selline otsene vastutusliin loob selge ja stabiilse valitsusmudeli, kus nii poliitikakujundamine kui ka teenuse pakkumine on valitsuse vastutusel ja valitsus on parlamendi (ja seeläbi kodanike) ees aruandekohustuslik. Nn riigi tuumikus asuvad organisatsioonid on allutatud ühetaoliste finants- ja juhtimisreeglitele ning aruandluse mehhanismidele. Eri riikides on küll erinev nende riigi tuumikusse kuuluvate asutuste juhtimisliku autonoomia aste, mis on ministeeriumidest lahutatud. (OECD 2007, 40).

Tabel 11. Ametite ja inspeksioonid kui tegevusvormide eelised ja riskid

Eelised	Riskid	Sobilik vorm kui...
Täidavad kitsama fookusega ülesandeid, võimalik lihtsamini rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid.	Ei sobi sidusate ja keerukamate probleemide koordineerimiseks.  Mitmed teenused halvasti mõõdetavad.	Teenuste osutamine eeldab avaliku võimu teostamist.  Ülesandeid on vaja hoida teatava poliitilise kontrolli all.
Keskenduvad selgepiirilistele sihtrühmadele.	Riskide võtmise kartus nõrgem, kui ministeeriumide puhul, aga siiski kõrge.	Tegu on selgemalt piiritletumatel ülesannetega, mida on võimalik eraldiseisvalt täita.
Suurem eraldatus poliitikast kui ministeeriumide puhul, kuid siiski tugeva poliitilise kontrolli all.	Ressursside ümberjagamise jäikus.	Tulemusi on võimalik teatud määral mõõta.
Eraldatud poliitilisest sekkumisest administratiivsetesse protsessidesse (avaliku teenistuse loogika).	Asutuse juhtide võimekus poliitilisel tasandil kaasa rääkida nõrgem kui ministeeriumide puhul.	Poliitiline tundlikus on nõrgem kui ministeeriumide puhul, kuid siiski kõrge ja tegutsemist tuleb vajadusel hoida tugevama poliitilise kontrolli all.
	<b>Autonoomia</b>	<b>Kontroll</b>
	Madal poliitiline autonoomia	Ex ante
	Madal juhtimisautonoomia	Ex post

AMI-de taolised organisatsioonid (OECD 2007 aruandes kasutatakse mõistet „departmental agency“) võivad olla tulemuslikumad, sest nad täidavad selgema fookusega ülesandeid valdkondades, kus haldusülesandeid on võimalik siduda ühtseteks rühmadeks ja kus teenused on käegakatsutavamad (nõelised teenused). Ametite ja inspeksioonide tegevusvorm lubab teenuste pakkumise kaudu keskenduda konkreetsele sihtrühmadele, pakub suuremat eraldatust poliitikast ja lubab tegeleda kodanikele (mitte ministritele) teenuse pakkumisega. Kui AMI-del on selged eesmärgid ja toimuv tulemuste jälgimise ja vastutuse süsteem, siis sellise asutuse juhtimisautonoomiat võib suurendada. Tekkida võib ka parem teenuste korraldamise ja juhtimise ekspertiis.

Teisalt, ei sobi AMI tegevusvorm kõikide avalike ülesannete täitmiseks. Kui mingite poliiticate või ülesannete seostatus on kõrge, siis võib see tegevusvorm kaasa tuua koordineerimise raskused. Poliitikavaldkondades, mis on poliitiliselt olulised, võib riigi tuumikust kaugemal asuvate organisatsioonivormide kasutamine viia poliitilise kontrolli nõrgenemisele. Tuleb silmas pidada, et vaid vähesed valitsuse ülesanded on hästi mõõdetavad ja kehvate teenuste kirjeldatuse aste (spetsifikatsioon) võib AMI-de tegevusmudeli kasutamist õõnestada. Kindlate ja fokuseeritud ülesannetega asutuste puhul on ka ressursside ümberjagamist raskem korraldada (nii asutuste sees kui ka vahel), mis on probleem juhul kui poliitikakeskkond ei ole stabiilne. Ka selliste asutuste juhtidel on tõenäoliselt vähem kogemusi poliitilise tasandiga suhestumiseks. (OECD 2007, 42)

Ametite ja inspeksioonide rühmas on üheks teemaks olnud inspeksioonide kui eraldi asutuste rühma vajalikkus. Varasemalt lähtuti teesist, et kui ametid tegelevad valdkonna kitsama juhtimisega, siis inspeksioonide roll on riiklik järelevalve. Tegelikuses on ka nende tegevuste vahele raske ühest joont tõmmata, sest ametidki tegelevad järelevalvega oma valdkonnas. Sestap inspeksioone enam juurde pole loodud ja peetakse loomulikuks, et ametitel on riikliku järelevalve funktsioon. Ehkki asutuse vormi valikul pole see oluliseks küsimuseks, kuna juriidilises mõttes nende vormil erinevus puudub.

### **Autonoomia ja kontroll**

AMI-de puhul kehtivad valitsusasutustena juhtimisautonoomia mõttes suures osas sarnased tingimused mis MIN grupi puhul, kuna nad toimetavad samas avaliku õiguse keskkonnas. Aastate vältel on tsentraliseeritud valitsusasutuste tugiteenuste (personali- ja finantsarvestus ning raamatupidamine ja IT) juhtimist. Seda põhjendatakse peamiselt suurema tõhususega, kuid samuti tuuakse argumendiks suuremat standardiseeritust ja ühtsust, mis peaks aitama organisatsioonide toimivust parandada. (Sarapuu 2012 b, 283-284). Teisalt annab uus avaliku teenistuse seadus valitsusasutuse juhtidele üsna suure vabaduse (võrreldes enamiku teiste arenenud riikidega) oma personalipoliitika kujundamiseks. Kuna see toimub siiski töölepinguseadusest jäigemal avaliku teenistuse seaduse tingimustes, kus ka ministeeriumil on võimalik mitmetesse valdkondadesse sekkuda (nt tippjuhi valik, palgajuhendi ja koosseisu kinnitamine), siis on valitsusasutuse grupi juhtimisautonoomia selgelt madalam kui teiste vormide puhul. Ministeeriumide vaatenurgast on peamised valitsemisala asutuste ohjamise mehhanismid juhtimislikud – aastaelarve läbirääkimised ja määramine toimub ministeeriumi tasandil. Ka strateegiliste tööplaanide kinnitamine ja tugifunktsioonide korraldamine toimub ministeeriumide koordineerimisel. Valitsusasutuste juhid kinnitab minister ministeeriumi kantsleri ettepanekul 5 aastaks.

AMI gruppi eristab MIN grupist ennekõike poliitikavaldkonna iseloom, mis on tehnilisem ja vähem päevapoliitilistele tõmbetuultele alluv. Samas on poliitiline autonoomia siiski määratletud asutuse tegevuse aluseks oleva seadusandluse ja valitsuse tegevuseesmärkidega. Mõnedel juhtudel on valitsusasutuste tegevust reguleerivates seadustes sätestatud poliitiline autonoomia kõrge, eriti just majandussuhete regulaatoritel nagu Konkurentsiamet.

AMI-de poliitilist autonoomiat võib tõsta ka ekspertvõim. Poliitikaprobleemid on sageli väga spetsiifilised ja valitsusasutustel tekib selle tulemusel teadmiste monopol. Ministeeriumidel pole otstarbekas seda ekspertiisi dubleerida ning on seetõttu poliitika kujundamises tugevas sõltuvuses alluvast valitsusasutusest.

Teatud AMI-del, kelle tegevust kujundavad eurodirektiivid (nt Statistikaamet, Konkurentsiamet Andmekaitseinspeksioon), on poliitiline autonoomia veelgi kõrgem. Neis valdkondades kaitsevad direktiivid organisatsioone veelgi tugevamalt valitsuse poliitiliste otsuste eest.

**Kontrollimine** toimub AMI grupis suures osas ex ante meetoditel – seadusandlus, eelarve, arengukavad ja tööplaanid. Samas saab selle grupi puhul kasutada juba ka ex post meetodeid mõõtes osutatavate teenuste tulemuslikkust ja mõju.

## Valitsusasutuste hallatavad asutused

### Peamine roll: valdkondlike avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine

Lääneriikides oli *New Public Management* (NPM)<sup>51</sup> reformide raames üheks trendiks, et avalikke ülesandeid anti üle asutustele, mis ei ole poliitikute ja ministeeriumide vahetu ning pideva kontrolli all ja millel on suurem otsustusvabadus ja sõltumatus poliitilistest mõjutustest (OECD 2007, 40).

Selliste agentuuride tegevusvormide pilt on väga kirju. Kuid asutusi, mis asuvad keskvõimust kaugemal, on loodud ning kasutatud mõneti sarnaste põhjendustega. Kaks peamist avalike ülesannete vertikaalses võimuahelas riigi tuumast kaugemale viimise põhjust on olnud 1) süsteemi tõhususe ja mõjususe parandamine ja 2) otsusetegemise legitimeerimine pakkudes agentuuridele teatud sõltumatust otsesest poliitilisest sekkumisest. Sellega peaks kaasnema parem arusaam tegevuse kuludest ja selgem vastutuse jaotus poliitikakujundamise ja elluviimise tasandite vahel. Sageli (sh ka Eestis) eelistatakse hallatavaid asutusi selleks, et vähendada avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate inimeste hulka. HA vorm võimaldab küll ministeeriumil endiselt administratiivsete ja finantsjuhtimise vahenditega asutusi enda lähedal hoida, samas ei pea selleks laiendama suurele hulgale neis asutustes töötavatele inimestele ametnikele laienevaid soodustusi ja piiranguid.

Valitsused peavad üha enam tagama avaliku sektori tulemuslikkuse, mida on vähemalt teoorias lihtsam tagada erasektori juhtimismudeleid kasutades. Neid aga on omakorda lihtsam kasutada valitsuse käeulatuses kaugemal asuvates tegutsemisvormides. Väidetavalt on keskvõimust eemal asuvate organisatsioonide eelisteks lihtsam konkreetsete tulemuslepete tegemise võimalus ja tekib teatud võimalusi nõrgemast sisendressursside kontrollimisest. Teisalt jääb alles vastutuse liin, mis viib ministrini välja, sest suuremas jaos on sellised asutused jäänud institutsionaalselt ministeeriumide valitsemise alla (OECD 2007, 40).

Teiste riikide valitsuse haardest eemal asuvate agentuuride tegevusvormid on mitmekesised, kuid välja saab tuua kolm meetodit, mida kasutatakse nende organite eristamiseks keskvõimust. Taolistel organisatsioonidel on:

- Riigi tuuma asutustest erinev juhtimisstruktuur ja –hierarhia;
- Teistsugune kontrollikeskkond – valitsuse haardest eemal asuvatel agentuuridel on kas osaliselt või täielikult erinevad üld-, finants- ja personalijuhtimise reeglid;
- Suurem juhtimislik autonoomia (sh eraldi finantsjuhtimine). Finantsjuhtimine on küll endiselt piiratud, kuid valitsusasutustest pisut paindlikuma korraldusega, kuna HA-de tegevusvaldkonnad võimaldavad suuremas matus teostada majandustegevusi, millelt omatulu teenimine on võimalik. Seega on (üldjuhul) HA-de eelarves vabalt kasutatav omatulu osakaal suurema osatähtsusega kui valitsusasutustel.

Valitsuse otsese mõju alt väljas olevate agentuuride arvu kasvu **varjuküljeks** on see, et nende tegevuse koordineerimine on keeruline ja kui tekib vajadus HA-sid mõjutada, siis on see keerulisem kui valitsusasutuste puhul (OECD 2007, 40). Samas toimides avaliku õiguse keskkonnas, ei saa nad täiel määral osa autonoomiast, mis on olemas eraõiguslikult toimetavate asutuste juhtidel.

<sup>51</sup> 1970-ndate aastate lõpus ja 1980-ndate esimesel poolel ennekõike Anglo-Ameerika riikides levinud lähenemine, mis eelistas turumudelite kasutamist avalikus sektoris. NPM lähenemise pooldajad vastandasid ennast teadlikult traditsioonilisele weberlikule bürokraatiamudelile.

Tabel 12. Hallatavate asutuste kui tegevusvormide eelised ja riskid

Eelised	Riskid	Sobilik vorm kui...
Täidavad kitsa fookusega ülesandeid, võimalik rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid.		
Keskendumine selgepiirilistele sihtrühmadele.	Ei sobi sidusate ja keerukate probleemide koordineerimiseks.	Teenuste osutamine ei eelda avaliku võimu teostamist.
Suurem eraldatus poliitikast kui valitsusasutuste puhul.	Avaliku õiguse keskkonnas on tegutsemisvabadus väiksem.	Tegu on selgemalt piiritletute ülesannetega, mida on võimalik eraldiseisvalt täita.
Suurem vabadus personalipoliitika iseseisvamaks korraldamiseks - ei laiene avaliku teenistuse seaduse piirangud.	Ressursside ümberjagamise jäikus.	Tulemusi on võimalik mõõta.
Võimaldab omatulu teenimist riigivara kasutamise seotud piiratud tingimustes.	Kauguse tõttu tuumikvalitsemisest asutuse juhtide võimekus poliitilisel tasandil kaasa rääkida nõrk.	Tegevusi saab finantseerida lisaks riigieelarvele muudest allikatest.
Soovi korral on ministeeriumil võimalik eelarve ja administratiivsete vahenditega tegevust otseselt mõjutada.		Poliitiline tundlikkus on nõrgem, kui valitsusasutuste puhul, kuid tegutsemist tuleb vajadusel hoida teatava poliitilise kontrolli all.
	<b>Autonoomia</b>	<b>Kontroll</b>
	Keskmine poliitiline autonoomia	Ex ante
	Keskmine juhtimisautonoomia	Ex post

## Autonoomia ja kontroll

Hallatavate asutuste rühm on kirju ning ühtselt rakendatavat juhtimisstruktuuri pole. Ka hallatavate asutuste juhtimislik autonoomia on erinev sõltuvalt nende ülesandest – nt koolides ja muuseumides võib juhtimisautonoomia olla suurem kui asutustes, mis oma tegevusülesannetega ministeeriumidele poliitikakujundamises lähemal asuvad. Sellegipoolest toimivad suurem osa hallatavatest asutustest raamistikus, kus esikohal on ex-ante kontrollimehhanismid, millest omakorda tähelepanuväärseim on ministeeriumide võim määrata nende eelarved (Sarapuu 2012 b, 284). Samuti saab valitsusasutus juhi valiku või asutuse ümberkorraldamise kaudu tegevusi vahetumalt mõjutada kui AÕJI, SA või ÄÜ puhul, kus saab seda teha vaid nõukogu vahendusel.

Hallatavate asutuste poliitiline autonoomia võib olla üsna kõrge ja seda raamistavad ennekõike formaalsed / seadusandlikud piirangud. Hallatavad asutused tegelevadki peamiselt poliitikate elluviimisega / teenuste osutamisega ega teosta ulatuslikult täidesaatvat võimu. Seega on ka poliitiline huvi nende tegevuse vastu madal(am). Kui just päevakorral ei ole mõnda meediaskandaali või vastuolulist reformiplaani, on hallatavad asutused poliitikute huvifäärist väljas (Sarapuu 2012 b, 284). Ka tänu tegevusulatus ja sihtgruppide selgemale piiritletusele on poliitiline mõju HA-dele märksa väiksem, kui valitsusasutuste puhul. Lisaks võimaldavad selgemad sihtrühmad ja ülesanded ulatuslikumalt kasutada ex-post kontrollimehhanisme tegevuste tulemuste ja mõju hindamiseks.

## Avalik õiguslikud juriidilised isikud

### Peamine roll: selliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja avalike teenuste pakkumine, mille puhul peetakse oluliseks sõltumatust

AÕJI-de maastik on eri maade vahel ning sees mitmekesine ja selle kategooria asutused võivad täita mitmesuguseid rolle. Sestap on ka nende juriidilised vormid, kontrollimehhanismid, võim, suurus, ülesanded, sisemised juhtimismehhanismid jne erisugused. Peamiselt eristab AÕJI valitsusasutustest eraldi juriidilise isiku staatus ja erinev valitsemise struktuur. Neil võib olla mitmeliikmeline juhatus, nõukogu või ainuisikuline juhtimiskorraldus. Eraldi juriidilise isiku staatus kombineerituna iseseisvamate juhtimisorganite kontrolliga vähendab selgelt ministri mõju organisatsioonile. Nende tegevus võib olla rahastatud ainult riigieelarvest, kuid osaliselt ka kasutajate tasudest (OECD 2007, 45). Riigieelarvest sõltuvuse määr omab kindlasti (kaudset) mõju asutuse autonoomiale.

Selle tegevusvormi **eeliseks** võib olla parem toimivus ülesannetes, mida on võimalik jagada sidusatesse rühmadesse ja kus:

1. Juhatus pakub tugevat eestvedamist ja efektiivset järelevalvet. Paljudes maades on AÕJI juhatusena organisatsioonid, kus hea juhatus toob organisatsiooni juhtimislikku ekspertiisi, pakub eestvedamist, kujundab organisatsiooni kultuuri ja tegutseb kui tegevuste toimivuses esineb tõrkeid. Eriti kasulik on juhatus olukorras, kus tegemist on küll kommertsteenusega, kuid kus poliitilistel või regulatiivsetel põhjustel ei kasutata äriühingu vormi. AÕJI, millel on juhatus, võib isegi kasutada selliste koherentsete teenuste puhul, mis muidu kuuluks AMI-de rühma. Kuid juhatuse liikmete nimetamine ja tagasikutsumine peab olema läbipaistev, et juhatuse liikmetel oleks vajalik legitiimsus.
2. Kontrollimehhanismide kujundamisel on suurem vabadus panna need vastavusse konkreetsete vajadustega ja struktuuri, staatuse ning ülesannetega. See tähendab, et personalijuhtimise, finantsjuhtimise, raamatupidamise ja hangete korraldamise reeglid võivad teatud määral olla erinevad nendest asutustest, mis kuuluvad vertikaalselt integreeritud ministeeriumide valitsemisalasse. See on tõenäoliselt kasulik organisatsioonides, mille ülesanded on mõõdetavad ja poliitiline tundlikkus madal.

Tabel 13. Avalik õiguslike juriidiliste isikute kui tegevusvormide eelised ja riskid

Eelised	Riskid	Sobilik vorm kui ...
Poliitikast selgema eristamise võimalus		Soovitakse tugevat sõltumatust poliitilistest mõjutustest
Võimaldab kaasavat juhtimismudelit	Ei sobi poliitiliselt tundlike ja kiiret reageerimist nõudvate ülesannete täitmiseks	Poliitiline sõltumatus ei takista poliitikavaldkonna toimimist
Vabadus personalipoliitika iseseisvaks korraldamiseks	Raske mõjutada sõltumatute juhtorganite kaudu	Juhtimist on vaja teha kaasavamaks hõlmates erinevaid pakutava teenuse huvipooli
Võimaldab paindlikku ja mitmetest allikatest tegevuste finantseerimist.	Poliitikavaldkonna ühtne koordineerimine nende kaudu keerukam ja aeganõudvam	Teenuste osutamine ei eelda avaliku võimu teostamist
Keskendumine selgepiirilistele sihtrühmadele		Tegu on selgemalt piiritletute ülesannetega, mida on võimalik eraldiseisvalt täita,
Täidavad kitsa fookusega ülesandeid, võimalik rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid		Tulemusi on võimalik mõõta
<b>Autonoomia</b>		<b>Kontroll</b>
Kõrge või keskmine poliitiline autonoomia		Ex ante
Kõrge või keskmine juhtimisautonoomia		Ex post



AÕJI on seega **hea** tegutsemisvorm, kui asutus saab keskenduda ühele või väikesele arvule omavahel seotud (kas kodanikele või valitsussektori sisestele klientidele pakutavatele) teenustele. Samuti, kui asutuste ülesandeid on võimalik isoleerida (partei-) poliitikast ning ülesannete täitmine on mõjusam laiemaid huvipooli kaasates. AÕJI puhul on võimalik otsuste legitiimsust tõsta erinevaid huvipooli (avalik, era- ja kolmas sektor) kokku tuues. AÕJI isikud on ka sobiv vorm ühiskondlikkus mõttes väga oluliste ülesannete täitmiseks, mis vajavad eraldi reguleeritud ning kaitstud toimimiskeskonda: nt ülikoolid ja rahvusringhääling.

AÕJI tegevusvormil on ka selgeid **riske**. Selle organisatsiooni tüüpi puhul muutub koordineerimise tase nõrgemaks ja seega võib tekkida vastasseise kui tarvis on ressursse ühest valdkonnast teise ümber jagada. Võib tekkida avaliku sektori väärtuste ja eetose nõrgenemise oht ja tööjõu mobiilsus võib muutuda väiksemaks samal ajal kui palgaerinevused võivad kasvada.

Suureks ohuks on ka juhatuse liikmete värbamine poliitiliste või muude eelistuste alusel, mis võib kaasa tuua juhtkonna kesise kvaliteedi (OECD 2007, 45). AÕJI puhul on sageli raske tõmmata selget piiri, autonoomia ja avalikku sfääri kuulumisest tulenevate kohustuste (nt accountability) vahele. Ajaloost on näiteid, kus AÕJI keeldusid rahandusministeeriumile esitama oma personali kohta statistikat viidates oma sõltumatusele. See aga hakkab takistama valitsuse ühtsena ressursipoliitika võimekust. Valdkonnapoliitika valdkonnas on ilmeks näiteks valitsuse erimeelsused Töötukassa ja Haigekassaga reservide juhtimispehmete muutmise juures. Töötukassa on hea näide sellest, kuidas muutis tööturuameti AÕJI vormile üleminek valitsuse võimekust otseselt ühte valdkondlikku poliitikat mõjutada. Varasemalt oleks see olnud võimalik seda teha otsustuskorras, nüüd peab seda tegema märksa avatumas ja ettearvamatus keskkonnas. Seega peab AÕJI vormi puhul selgelt teadvustama, millised õigused poliitiline tasand sellega loovutab.

### **Autonoomia ja kontroll**

AÕJI-de mitmekesisest olemusest tulenevalt varieeruvad ulatuslikult ka nende suunamise ja järelevalve mehhanismid. Need on sätestatud seaduses, millega juriidilise isik loodi. Lisaks on mitmetel AÕJI-del oma seadused (nt Tartu Ülikool, rahvusraamatukogu, rahvusringhääling) Selles organisatsioonide rühmas on paljuski asutused, kes on läbi aja omanud kõrget juhtimislikku ja poliitilist autonoomiat. Üldjuhul tegeleb AÕJI suunamise, lühemaajaliste eesmärkide seadmise ja arenguplaanidega nõukogu tüüpi organ. Ülikoolide ja omavalitsuslike elukutsete puhul valitakse nõukogu organisatsiooni liikmete seast. Fondide nõukogude liikmed pärinevad laiemast ringist asutustest nagu ministeeriumid, parlament ja ühiskondlikud osapooled. Selliste nõukogude koostamise ja toimimise põhimõtted on sageli seadusandluse loomisel olnud tundlikuks teemaks, sest avaliku huvi ja professionaalse teadmise tasakaalustamine on keeruline (Sarapuu 2012 b, 284).

Ehkki poliitiliste tõmbetuulte eest on AÕJI võrreldes valitsusasutuste ja hallatavate asutustega juriidilise autonoomia mõistes väga hästi kaitstud, pole nad oma tegevustes siiski täiesti autonoomsed. Juhtimisliku autonoomia puhul toimetavad AÕJI üsna vabas personalijuhtimise ja organisatsiooni arendamise raamistikus. Samas riigieelarveliste vahendite kasutamine võib olla üsna täpselt ette kirjutatud või nende reeglite muutmine võib oluliselt mõjutada asutuse toimimisloogikat (nt nn tasuta kõrgharidusele ülemineku mõju ülikoolidele). Suurem on nende asutuste autonoomia, kes saavad lisaks riigieelarvelisele toetusele ise arvestataval määral täiendavat tulu teenida. Poliitilise autonoomia mõttes võib tegevusvaldkond olla seadusandlikult üsna selgelt piiritletud ning need üldiselt ei muutu. Samas on AÕJI isikute vabadus nende piiride sees toimetada suurem kui valitsus- ja hallatavate asutuse puhul. AÕJI puhul ei eeldata väga sagedast poliitilise tasandi sekkumist, pigem on see vorm sellise sekkumise eest kaitsmiseks välja mõeldud.

AÕJI-de puhul saab kasutada nii ex ante kui ex post meetodeid kontrolli teostamisel. Seadusandluse ja finantsraamistikuga piiritletakse keskkond, milles asutused saavad toimida. Samas tegevuste selgem piiritletus ning sihtgruppide selgus võimaldab ka tegevuste tulemuste ning mõju kaudu asutuste toimimist hinnata ning selle põhjal otsuseid teha.

## ***Eraõiguslikud organisatsioonid***

Riigi ülesannete täitmiseks on vara (sh osalused eraõiguslikes juriidilistes isikutes) soetamise üldised eesmärgid sätestatud riigivaraseaduses. Need neli eesmärki on:

1. Riigivõimu teostamine;
2. Muu riigivara valitseja poolt määratud avalik otstarve;
3. Tulu saamine; ja
4. Reservina säilitamine.

Eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhjusteks on reeglina mõeldud kolme esimest. Viimane eesmärk võib olla kaudseks põhjuseks, kus mingil avalikul eesmärgil riigile vajaliku reservi tekitamist ja haldamist peetakse otstarbekaks eraõigusliku juriidilise isiku abil. Riigi osalemist võib pidada põhjendatuks, kui täidetakse vähemalt ühte neljast seatud eesmärgist ja see on selgesõnaliselt fikseeritud ning eraõiguslikule juriidilisele isikule eesmärgiks seatud. Samas ei ole seaduses paika pandud eelhoiakut, kas riik peaks nende isikute asutamist või neis osalemist nägema kui positiivset võimalust riigi tõhusamaks muutmiseks ning olema aktiivne uute äriühingute ja sihtasutuste loomisel. Alternatiiviks on konservatiivsus ning seda võimalust tuleks kasutada ainult nõ viimase võimalusena, suurendamaks erasektori rolli avalike teenuste osutamisel ja seeläbi üldist ettevõtlikkust (Rahandusministeerium 2015, 12-13).

Vaatamata eelhoiakute puudumisele seaduse tasandil tuleb valdkonnapoliitika kitsaskohtade ja nende kõrvaldamise meetmete kujundamisel enamasti kaaluda, kas selleks vajalike teenuste ja toodete pakkumine erasektori poolt on piisav. Kui ei ole ning seda pole võimalik ka riigipoolse nõudlusega (näiteks riigihanked, tegevustoetused vms) tekitada, siis peab riik ise vajalikku teenust ja/või toodet pakkuma. Seejuures tuleb otsustada, millist tegevusformaati kasutatakse - kas riigiasutust või eraõiguslikku juriidilist isikut. (Rahandusministeerium 2015, 13). Riigiasutuste erinevad vormid on kirjeldatud eespool, edasi räägime eraõiguslikest vormidest, kus saab valida kolme variandi vahel:

1. Sihtasutus;
2. Äriühing;
3. Mittetulundusühing.

Selle analüüsi skoop on piiratud vaid kahele esimesele tüübile.

### ***Sihtasutused***

#### **Peamine roll: Spetsiifiliste avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine**

Sihtasutuste, MTÜ-de ja äriühingute olemust, juhtimist ja kontrollimist on kirjeldanud Rahandusministeerium riigi osaluspoliitika rohelises raamatus (Rahandusministeerium 2015). Muulhulgas on rohelises raamatus lahatud ka organisatsiooni tegevusvormide valikut (vt p 2.4, Rahandusministeerium 2015, 23-24). Sihtasutuste kohta sedastatakse järgmist:

*Lähtudes sihtasutuste seaduses sätestatud loogikast asutatakse sihtasutus teatud konkreetse spetsiifilise eesmärgi saavutamiseks. Seega, mida selgemalt identifitseeritav ja spetsiifilisem on riigi tegevuse eesmärk, seda põhjendatum oleks muudel võrdsetel tingimustel tegevusvormina eelistada sihtasutust.*

Teisalt tuleb silmas pidada, et asutajaõiguste teostamise võimalused on sihtasutustes oluliselt piiratumad kui alternatiivsete vormide korral. See võib kaasa tuua olukorra, kus riigil puudub võimalus piisaval määral sihtasutuse tegevust suunata ja kontrollida. Sellest tulenevalt tuleks Rahandusministeeriumi hinnangul võimalusel sihtasutusele eelistada teisi vorme (Rahandusministeerium 2015, 24).

Valitsuse ühingute<sup>52</sup> **tugevuseks** on (OECD 2007, 47)<sup>53</sup>:

- Nende konkreetsem fookus, üks või paar seotud teenust ja/või sihtrühma;
- Nõukogu (*board*) olemasolu, mis pakub kaitset parteipoliitika eest ja lubab keskenduda (äri)tegevusele;
- Võimalus mõõta tulemuslikkust finantsalustel.

OECD (2007, 47) käsitleb oma aruandes sihtasutuste ja äriühingute juhtimise küsimusi ühetaolisena. Üks kahe organisatsioonitüübi erinevus on selles, et kui äriühingute peaeesmärk on teenuste osutamisel kasumit teenida, siis sihtasutuste eesmärk on maksimeerida teenuste osutamisest tulenevat kasu.

Siiski- nõukogu võib samahästi ka **kahjustada** (äri)ühingu tegevust. Seda juhul kui nõukogus domineerivad poliitilised eesmärgid ja poliitiline sekkumine on tugev. Valitsuse äriühingute vormi kasutamisel on seega teatud poliitikast / ministri tegevusest tulenevad riskid, mis võivad toimivust nõrgendada (OECD 2007, 46).

Tabel 14. Sihtasutuste kui tegevusvormide eelised ja riskid

Eelised	Riskid	Sobilik vorm kui...
Poliitikast selgema eristamise võimalus.		Soovitakse suuremat sõltumatust poliitilistest mõjutustest.
Võimaldab kaasavamat juhtimismudelit.		Poliitiline sõltumatus ei takista poliitikavaldkonna toimimist.
Nõukogu olemasolu, mis hea mehitamise korral toetab juhatust ning kaitseb asjakohatute poliitiliste mõjutuste eest.	Ei sobi poliitiliselt tundlike ja kiiret reageerimist nõudvate ülesannete täitmiseks.	Juhtimist on vaja teha kaasavamaks hõlmates erinevaid pakutava teenuse huvipooli.
Vabadus personalipoliitika iseseisvaks korraldamiseks.	Keerulisem mõjutada sõltumatute juhtorganite kaudu.	Teenuste osutamine ei eelda avaliku võimu teostamist.
Võimaldab paindlikku ja mitmetest allikatest tegevuste finantseerimist.	Nõukogu liikmed ei pruugi olla valdkonna või juhtimisalaste teadmistega ning hakkavad takistama arengut.	Tegu on selgelt piiritletud ülesannetega, mida on võimalik eraldiseisvalt täita.
Keskendumine selgepiirilistele sihtrühmadele.	Poliitikavaldkonna ühtne koordineerimine nende kaudu keerukam ja aeganõudvam.	Vaja on kaasata erinevaid rahastusallikaid.
Täidavad kitsa fookusega ülesandeid, võimalik rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid.		Tulemusi on võimalik mõõta.
Tulemusi võimalik mõõta finantsalustel.		
<b>Autonoomia</b>		<b>Kontroll</b>
Kõrge või keskmine poliitiline autonoomia		Ex ante
Kõrge või keskmine juhtimisautonoomia		Ex post

Tavits ja Annus (2006<sup>54</sup>, lk 10-13) kirjeldavad EASi loomise näite varal agentuuride problemaatikat. EASI asutamisel loodeti, et eri ministeeriumide sarnased ülesanded koondatakse kokku, mis kasvatab

<sup>52</sup> Need printsiibid kehtivad nii sihtasutuste kui ka äriühingute puhul.

<sup>53</sup> OECD (2007, 47) käsitleb oma aruandes sihtasutuste ja äriühingute juhtimise küsimusi ühetaolisena..

<sup>54</sup> Tavits, M., Annus, T. (2006). Agencification in Estonia. *Public Administration and Development*, 26, pp. 3-14.

(administratiivset) tõhusust, vähendab ülesannete dubleerimist, depolitiseerib tegevust ja parandab läbipaistvust reageerivust klientidele (mh oli varem eri ministriumide agentuurides suured nõukogud). Probleemiks aga osutus asjaolu, et EAS-i toimimise laiem keskkond jäi samaks (eesmärkide seadmise ja vastutuse mehhanisme ei korraldatud ümber) ja see tõi kaasa tulemusi, mida ei kavatsetud saada ehk seda, et EAS kasvas võimsaks sõltumatuks organisatsiooniks (sest põhikirjalised ülesanded olid laiad ja eesmärgid seadis nõukogu, mitte ministrium(id)), mida ministriumil (algselt mitu „vaneministriumit“) on raske kontrollida).

## Autonoomia ja kontroll

Sihtasutuste **juhtimisstruktuur** on sätestatud seaduses – neil on nõukogu ja juhatuse esimees ning juhatuse, mille nimetab nõukogu. Nõukogu liikmed peaksid olema sillaks sihtasutuse ja vastava ministri vahel. Kuivõrd mitmed sihtasutused osalevad aktiivselt Euroopa Liidu toetuste vahendamise Eestile olulistes arendusvaldkondades, eksisteerib ministriumide ja nende sihtasutuste vahel püsiv otsekommunikatsioon. EL toetuste administreerimisega tegelevad sihtasutused toimivad üksikasjaliku ex ante kontrolli (regulatsioonid, tööplaanid, eelarve) raamistikus. Kuivõrd nendel SA-del on ühtlasi tugevad ekspertteadmised, on nende mõju poliitikate kujundamisele tugev kuni selleni välja, et neil on võimalik kujundada regulatsioone, mis nende enda tööd juhivad (Sarapuu 2012 b, 285).

Aastate vältel on Rahandusministrium püüdnud oma koordineerimishoobasid kasutades, kuid erineva eduga, tugevdada SA-de juhtimist juurutades tulemusjuhtimise põhimõtteid. Ministriumid peaksid määratlema SA-de eesmärgid ja hindama iga-aastasest nende saavutamist pluss andma arvamuse SA-de aastaaruande kohta analüüsides, kas SA on jätkuvalt vajalik. Mõnedel juhtudel on selline tulemusjuhtimise formaat sobilik, kuid mõne SA puhul vähem (nt teatrid ja haiglad) (Sarapuu 2012 b, 285).

## Äriühingud

### Peamine roll: Spetsiifiliste teenuste osutamine või funktsiooni täitmine valdkonnas, mis on riigi arengu seisukohast oluline ja/või kus turg ei toimi

Riigi osaluspoliitika rohelise raamatu kohaselt (Rahandusministrium 2015, 23) on äriühing sobilik juriidiline vorm, kui riigi(asutuse) poolt osutatakse teenuseid/toodetakse kaupu tavapärase majandustegevuse loogika alusel (valdkonnas/turgudel, kus on vähemalt potentsiaalselt toimiv konkurents – sh võimalik rahvusvaheline konkurents ning üheks tegevuse eesmärgiks on ka omanikutulu teenimine) ning tarbijateks on nii riik kui ka erasektor. Seega, mida standardsem tegevus **või** selgem lõppeesmärk, seda sobivam oleks rakendada äriühingu vormi<sup>55</sup>.

OECD (2005, 46) sedastab, et kuigi äriühingute tegevusvorm arenes välja erasektoris, siis pea kõik selle omadused (juhatuse / nõukogu roll jms) on rakendatavad avalikus sektoris. Kuid oluline vahe on, et äriühingu vorm ei sobi poliitikakujundamise ja regulatiivsete ülesannete täitmiseks.

Tabel 15. Äriühingute kui tegevusvormide eelised ja riskid

Eelised	Riskid	Sobilik vorm kui...
Vabadus personalipoliitika iseseisvaks korraldamiseks.	Tegeliku konkurentsi puudumine. Informatsiooni asümmeetria.	Keskkond võimaldab teenuseid/tooteid osutada tavapärase majandusloogika alusel.
Nõukogu olemasolu, mis hea mehitamise korral toetab juhatust ning kaitseb asjakohatute poliitiliste mõjutuste eest.	Keerulisem mõjutada sõltumatute juhtorganite kaudu.	On olemas potentsiaalselt toimiv konkurents.
Võimaldab omanikutulu teenida ja	Nõukogu liikmed ei pruugi olla valdkonna või juhtimisalaste	Eesmärgiks on omanikutulu teenimine.

<sup>55</sup> Põhimõtteliselt liigitub oma tegevuse iseloomu poolest siia ka riigitulundusasutus, kelle põhitegevuseks on tavapärase majandustegevus mingi toote või teenuse osutamise näol (Riigimetsa Majandamise Keskus).

<b>Eelised</b>	<b>Riskid</b>	<b>Sobilik vorm kui...</b>
võtta dividende.	teadmistega ning hakkavad takistama arengut.	Soovitakse suuremat sõltumatust poliitilistest mõjutustest.
Keskendumine selgepiirilistele sihtrühmadele.	Poliitikavaldkonna ühtne koordineerimine nende kaudu keerukam ja aeganõudvam.	Poliitiline sõltumatus ei takista poliitikavaldkonna toimimist.
Täidavad kitsa fookusega ülesandeid, võimalik rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid.		Teenuste osutamine ei eelda avaliku võimu teostamist.
Tulemusi võimalik mõõta finantsalustel.		Tegu on selgelt piiritletud ülesannetega, mida on võimalik eraldiseisvalt täita.
	<b>Autonoomia</b>	<b>Kontroll</b>
	Kõrge poliitiline autonoomia	Ex post
	Kõrge juhtimisautonoomia	

Kommertstegevuste paiknemine valitsuse mõju all olevates äriühingutes võib küll parandada nende toimivust, kuid seda vaid eeldusel, et laiem eelarve ja regulatiivne raamistik on piisavalt arenenud. Nt Maailmapank rõhutab, et ainult organisatsiooni tegevusvormi muutustest ei piisa, reformida tuleb ka konteksti, milles organisatsioonid tegutsevad. Edukalt riigi äriühinguid reforminud riikides muuhulgas soodustati konkurentsi teket (nt jagades suuri ettevõtteid osadeks, alandades tegutsemise barjääre), müüdi riigi osalusi ettevõtetes (kui riigi osalus enne suurem oli), arendati finantssektorit (tagades kommertsalustel juurdepääsu kapitalile) ja reformiti ka institutsionaalset keskkonda (järelvalveorganeid, juhtimisautonoomiat, toimivuse jälgimise süsteeme).

Valitsuse (äri)ühingute **tugevuseks** on:

- Nende konkreetsem fookus, üks või paar seotud teenust ja/või sihtrühma;
- Nõukogu (*board*) olemasolu, mis pakub kaitset partei- poliitika eest ja lubab keskenduda äritegevusele;
- Võimalus mõõta tulemuslikkust finantsalustel.

Siiski- nõukogu võib samahästi ka **kahjustada** (äri)ühingu tegevust. Seda juhul kui nõukogus domineerivad poliitilised eesmärgid ja poliitiline sekkumine on tugev. Valitsuse äriühingute vormi kasutamisel on seega teatud poliitikast / ministri tegevusest tulenevad riskid, mis võivad toimivust nõrgendada (OECD 2007, 46).

### **Autonoomia ja kontroll**

Äriühingu toimimise eelduseks on, et tulemused peavad olema rahaliselt mõõdetavad, seepärast põhineb nende kontroll peamiselt ex post põhimõttel. Riigi osalusega eraõiguslikel isikutel on kohustus esitada kvartaalsed vahearuanDED majandustulemuste kohta, mis on mõeldud eelkõige riigi konsolideeritud aruandluse koostamiseks, kuid aitavad samas ka kaasa ülevaate saamisele nende tegevusest. Läbipaistvuse tõstmiseks on seaduses sätestatud, et vastavad aruanded tuleb avalikustada ka oma veebilehel. Kinnitatud majandusaasta aruanded tuleb esitada 4 kuu jooksul pärast majandusaasta lõppemist. (Rahandusministeerium 2015, 38)

Rahandusministeeriumile kui asutajaõiguste ja liikmeõiguste teostajale peavad kõik osaluste valitsejad esitama osaluste valitsemise, asutajaõiguste ja liikmeõiguste teostamise aruanded. Aruannetes tuleb ära tuua millised muudatused on toimunud äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute osas; kui edukas oli nende möödunud aasta ja kui hästi täideti neile seatud eesmärgid; millised on järgnevate aasta eesmärgid ning kas riigi osalemine neis on üldse jätkuvalt vajalik ja otstarbekas. Nende aruannete alusel koostab

Rahandusministeerium koondaruande, mis vajadusel sisaldab ka ettepanekuid riigi huvide paremaks järgimiseks ning seisukohti riigi osaluste võõrandamise ja sihtasutuste tegevuse jätkamise otstarbekuse kohta.

Koondaruanne saadetakse pärast Vabariigi Valitsuse poolset arutelu teadmiseks nii Riigikogule kui ka Riigikontrollile, et anda spetsiifiline ülevaade riigi osalustega toimunud. Lisaks eeltoodule peavad tõhusa järelevalve tagamiseks äriühingud ja sihtasutused tagama oma sisekontrolli süsteemi toimimise ning teatud suurusest alates selleks otstarbeks moodustama siseaudiitori ametikoha või ostma vastavat teenust sisse. Suurematel äriühingutel ja sihtasutustel on kohustus moodustada auditikomitee, mille ülesandeks on nõukogu toetamine eelkõige järelevalve funktsioonide täitmisel. Eriti oluline on see suurekoosseisuliste ning mitte väga professionaalse koosseisuga (vastava ala mõttes) nõukogude puhul.

Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste eesmärkide täitmisest jooksva ülevaate saamiseks esitavad äriühingud ja sihtasutused osalust valitsevale või asutajaõigusi teostavale ministrile ja rahandusministrile nõukogu koosoleku päevakorra ning kinnitatud koosoleku protokoll koos materjalidega. Samas võib siin välja tuua ühe kitsaskoha: kuigi formaalselt on aruandlus ja kontroll hästi tagatud – on olemas õiguslik regulatsioon ja selles seatud nõudeid ka täidetakse (aruandeid esitatakse) – ei saa aruannetes esitatud probleemid ja ettepanekud piisavalt tähelepanu (Rahandusministeerium 2015, 38-39).

### **1.2.7. Kokkuvõte**

Eelnev analüüs näitab, et valitsuse käsutuses olevate asutuse tüüpe on väga erinevaid, samas on ainuüksi tüübi põhjal väga raske määrata, milliseid ülesandeid täpsemalt selles täita saab. Asutuse tüübid lähevad üksteisele üle sujuvalt, mistõttu on erinevate tüüpide eeliste ja riskide vahel üsna suuri ülekattuvusi. Lihtne on kirjeldada vertikaaltelgede erinevaid otsi – ministeerium ühel ja äriühing teisel serval. Nende otste vahel on aga juba keerulisem täpselt otsustada, näiteks, kas tööturu teenuse osutamiseks on parem ameti/inspektsiooni või AÕJI vorm. Esimene tagab teenuse üle parema poliitilise kontrolli, teine aga laiapõhjalisema ja ühiskonda paremini kaasavama poliitika elluviimise. Seepärast peab iga konkreetse ülesande puhul põhjalikumalt läbi analüüsima ülesande olemuse ja eesmärgid, mida teenuse puhul oluliseks peetakse.

Aga ka siis ei pruugi lauale jääda vaid üks konkreetne vaste. Kindlasti on funktsioone, mille täitmisel võib kõne alla tulla mitmeid valikuid ja siis tuleb olukorda vaagides langetada otsus tulenevalt sellest, kui suuri konkreetse asutustüübi valikuga seonduvaid riske ollakse valmis aktsepteerima. Aruande punktides 2.2 kuni 2.4 pakutakse välja meetod, mille abil ülesande olemust paremini avada ning selle abil võimalikud asutuse tüübid välja sõeluda.

## 2. Analüüsimetoodika

### 2.1. Analüüsimetoodika struktuur

#### 2.1.1. Juhendmaterjal

Metoodika peamine eesmärk on aidata analüütikuid ja otsusetegijaid nii riigiülesande delegeerimise kui ka organisatsioonide tegevusvormi valikul. Metoodika teisene eesmärk on aidata valikuid võimalikult hästi kirjeldada, et anda otsuste langetajatele kvaliteetselt teavet. Selleks oleme koostanud analüüsimetoodika, mis koosneb erinevatest etappidest ja osadest, mille läbiviimist toetavad kirjeldavad suunised ja töölehed. Kokkuvõtvalt on metoodiline raamistik esitatud alljärgnevas tabelis.

Tabel 16. Analüüsimetoodika rakendamise etapid, tegevused ja metoodika

Nr	Etapp	Tegevuse vajalikkus	Metoodika kirjeldus	Töövahend
I	<b>Riigiülesande analüüsiks valimine</b>	Kohustuslik	Puudub	Puudub
II	<b>Riigiülesande kirjeldamine</b>	Kohustuslik	Ptk 2.2 Riigiülesande kirjeldamine	Tabel 17
III	<b>Delegeeritavuse hindamine</b>	Valikuline	Ptk 2.3 Delegeeritavuse hindamine	Lisa 7
IV	<b>Sobivaima juriidilise tegevusvormi ja/või riigiasutuse tüübi hindamine</b>	Valikuline	Ptk 2.4 Sobivaima juriidilise tegevusvormi hindamine	Lisa 8

Juhend on metoodika mõttes segu:

- Põhimõtetest, mis kõiki otsuseid raamistavad;
- Tegevusjuhustest, mis annavad kasutajatele näpunäiteid analüüsimisel ja otsustamisel läbitavate sammude kohta;
- Kaalutlus- ja/või otsustuskohtadest või valikutest, mis peaks aitama kasutajatel liikuda analüüsimisel ja otsuste loogika ülesehitamisel kõige sobilikumas suunas.

Analüüs saab alguse analüüsiobjekti ehk analüüsitava riigiülesande valimisega. Kuigi käesoleva töö eesmärgiks ei olnud vastava metoodika koostamine analüüsiobjekti valimiseks, pakume siiski välja mõningad mõtted, mille alusel riigiülesannet analüüsimiseks valida:

- Ülesande täitmine nõuab asutuselt olulist ressursi (aeg, inimesed, raha, vahendid vms), mille tõttu ei ole võimalik kvaliteetselt teostada muid põhiülesandeid;
- Ülesande teostamine ei ole otseselt nõutud ning asutus on selle võtnud vabatahtlikult enda rolliks;
- Ülesande täitmisega on hõivatud oluline osa asutuse kogupersonalist (viitab olulise mõjuga ülesannete analüüsimisele);
- Ülesande täitmine ei „tundu“ olevat riigiülesanne ja/või eksisteerivad indikatsioonid ülesande teisti korraldamise (sh eraõiguslikule juriidilisele isikule delegeerimine) võimaluste osas (nt varasemad uuringud/analüüsid);
- Ettepanekud ülesande ümberkorraldamise põhjalikumaks analüüsimiseks (sisend ettepanekuteks võib laekuda nii asutusesiselt kui – väliselt, nt riigikontroll, valdkondlikud eksperdid, arendusjuhid, ministeeriumi ametnikud, poliitikud, sihtgrupi esindajad, potentsiaalsed teenusepakkujad jne);
- Muud aktuaalsed probleemid ja viited ülesande või ülesannet täitva asutuse analüüsimiseks.

Riigiülesande analüüsiks valimine on n-ö vältimatu etapp, mistõttu on see ka metoodika rakendamise tabelis (Tabel 16 ülal) tähistatud kohustusliku tegevusena. Sõltumata sellest, mis on ülesande analüüsieesmärk, on vajalik läbi viia ülesande põhjalik kirjeldus ehk ülevaade, mille kohta on juhised peatükis 2.2. Tulenevalt analüüsieesmärgist on edasine n-ö valikuline tegevus ehk ülesande hindamise osa läbiviimine sõltub kas soovitakse hinnata ülesande delegeeritavust ja/või sobiva juriidilise tegevusvormi valikut. Seega on oluline, et hindamise eel seatakse sellele eesmärk (nt soovitakse hinnata ainult ülesande delegeeritavust).

Hindamismeetodite juhised on täpsemalt koos töövahendite kasutamisega kirjeldatud peatükkides 2.3 ja 2.4.

### **2.1.2. Juhendi kasutamine ja piirangud**

Metoodika aitab süsteemsemalt teavet koguda ja töödelda. Hea otsus hõlmab aga ka selliseid kaalutlusi, mida detailselt või ammendava loeteluna töövahendite kasutusjuhistesse sisse kirjutada ei ole võimalik. Alati peab otsustamisel jääma ka kaalutlemise ruumi, et sisse tuua juhtumile eriomast „professionaalset“ teadmist või hoopis poliitilist tunnetust.

Metoodika kasutamisel tuleb silmas pidada, et metoodika ja sellega kaasnev analüüsimise juhend saab otsustamisel olla vaid abivahendiks. Iga juhtimismudel ja -tööriist on teooria ja praktika üldistus, tegelikud olud on aga tavaliselt nüansirikkamad. Seega tuleb iga konkreetse juhtumi lahendamisel sõnastada muutuste eesmärgid ja neid avalikke ülesandeid või organisatsioone reformides meeles pidada.

Nt reformi eesmärkideks on sageli kokkuhoid või kvaliteetsem teenus. Kuid need sihid ei ole alati samaaegselt saavutatavad. Muudatuste eesmärgid peavad seetõttu olema hoolega läbi mõeldud ja realistlikud. Tegelikult võib see tähendada, et nt kokkuhoiu ja teenuste kvaliteedi eesmärke saab kokku panna kui ülesandele läheneda etapiviisiliselt. Nt võib esimeses etapis arendada välja senisest parema teenuse ja teises etapis saavutada tehtud investeeringute najal kokkuhoid. Seega tuleb reformimisel juhtimislike, poliitiliste, juriidiliste ja teistele asjaoludele lisaks arvesse võtta ka laiemaid kaalutlusi (nt ajategurit, organisatsioonide loomise ja muudatuste ajalugu ja põhjendusi).



## 2.2. Riigiülesande kirjeldamine

Oleme kokku puutunud pidevalt olukorraga, kus riigis puudub täpne ja igal ajahetkel õige ülevaade sellest, kus, milliseid ja missuguse taseme ning kvaliteediga teenuseid riigiasutused osutavad ning milliseid info- ja teeninduskanaleid teenuste pakkumisel kasutatakse. Ei osata vastata sellistele küsimustele nagu: kui palju asutuste poolt teenuseid pakutakse, kui palju neid teenuseid kasutatakse, mis on nende teenuste kvaliteet ning mis on teenuste haldamise ja osutamise ressursi maksumus.

Analüüsitava riigiülesande esmaseks ülesandeks on selle ühtne kirjeldamine. Selleks on koostatud nn ülesande teabeleht, mille vundamendiks on ELi initsiatiiv *Core Public Service Vocabulary* (CPSV)<sup>56</sup>, mille alusel on töötatud välja ka Eesti avalike teenuste sõnastik<sup>57</sup>. Avalike teenuste<sup>58</sup> sõnastik sobib kõikide avalike teenuste kirjeldamiseks ning on seetõttu sobiv raamistik ka teenuste osutamise seotud riigiülesannete kirjeldamiseks. Raamistiku valimisel lähtuti põhimõttest toetuda juba olemasolevatele standarditele, mitte luua uusi. Käesoleva analüüsimetoodika jaoks on sõnastikku (vt Tabel 17) kitsendatud ja täiustatud ehk välja on valitud need atribuudid, mis on minimaalselt vajalikud riigiülesande analüüsimiseks võimaliku delegeerimise või sobiva juriidilise tegevusvormi valimise eesmärgist lähtuvalt. Tabeli järel on esitatud ka mõningate atribuutide sisulise täitmise soovituslikud juhised.

Tabel 17. Ülesande kirjeldus

Kategooria		
<b>Ülesande nimetus</b>	< määra riigiülesande kategooria, aluseks Tabel 2 lk 15 >	<b>Alamkategooria</b>
< sisesta analüüsitava funktsiooni/ülesande/teenuse nimetus >	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poliitika kujundamine ja koordineerimine</li> <li>2. Reguleerimine ja järelevalve</li> <li>3. Teenuse osutamine</li> <li>4. Tugiteenuse osutamine</li> </ol>	< määra riigiülesande alamkategooria, aluseks Tabel 2 lk 15 >
<b>Asutus</b>	<b>Asutuse nimi</b>	<b>Asutuse juriidiline tegevusvorm</b>
	< nimetus >	< juriidiline vorm >
<b>Eesmärk<sup>59</sup></b>	<p>&lt; 1) n-õ formaalne eesmärk: eesmärgi kirjeldus, aluseks võtta kehtivas regulatsioonis/dokumentis formaalselt kehtiv ja sõnastatud eesmärk &gt;</p> <p>&lt; 2) vajadusel täiendada analüütiku sõnadega juhul kui eesmärk puudub või võib vajada täpsustamist &gt;</p>	

### Ülesande kirjeldus

Ülesande vabatekstiline kirjeldus, mille koostamise abistavad teemad ja soovitused on esitatud alljärgnevalt:

< riigiülesande pikem kirjeldus (vajadusel viidata eraldi lisana protsessikaartidele, protsessikirjeldustele, ärireeglitele, muudele seotud asjakohastele dokumentidele nagu ametijuhend, osakonna/üksuse määrused vms) >

<sup>56</sup> Loetud aadressil [https://joinup.ec.europa.eu/asset/core\\_public\\_service/description](https://joinup.ec.europa.eu/asset/core_public_service/description)

<sup>57</sup> PwC. (2014). Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Loetud aadressil [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_uhtne\\_portfelli\\_juhtimine.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf)

<sup>58</sup> Teenust, sh avalikku teenust, defineeritakse mitmeti, kuid üldjuhul eeldatakse teenuse tarbijal vajaduse olemasolu ja teenuse osutaja valmisolekut või kohustust seda teenust osutada. Teenus on alati protsesside ja tegevuste tulem ning nende väljapaistvaim osa. Teenuse osutamise eelduseks on tuvastatud konkreetse sihtrühma vajadus õiguste realiseerimiseks või kohustuste täitmiseks ning võimekus avaliku sektori asutuse poolt seda vajadust rahuldada. Kõige kaasaegsemad avalikud teenused on proaktiivne teenus ja sündmusteenus.

<sup>59</sup> Eesmärk peaks vastama SMART reeglilikule, loe nt siit: <https://et.wikipedia.org/wiki/Eesm%C3%A4rk>

< riigiülesande tulemuslikkuse/efektiivsuse/tõhususe eesmärgid ja mõõdikud >

< kirjeldada, millist probleemi ülesande täitmisega lahendatakse ning mis on loodav lisaväärtus >

< kirjelduse abistavad küsimused:

- Kuidas riigiülesanne aitab organisatsiooni ja/või laiemalt valitsuse eesmärke täita?
- Kas ülesande täitmine toetab majanduse konkurentsivõimet?
- Mis juhtub kui ülesannet enam ei täidetakse?
- Kas kodanike jaoks teenus halveneks?
- Kas ülesande täitmisel on maksumaksja ressursside kasutamine õigustatud?
- Kui organisatsioon ei ole lahendatavat probleemi või loodavat väärtust kirjeldanud, tuua välja analüütiku nägemus>

<b>Omanik</b>	< kes vastutab ülesande/teenuse täitmise eest (nimi, positsioon)? Selgitus: riigiülesande/teenuse/funktsiooni omanik vastutab teenuse osutamise seotud äriprotsesside ja selle arendamise eest >	
<b>Regulatsioon</b>	< viide regulatsioonile (nimekiri), mille alusel riigiülesanne on kehtestatud >	
	< viide strateegilistele dokumentidele >	
<b>Kasutaja (sihtrühm)</b>	< kes kasutab riigiülesande/teenuse väljundit ehk kellele väärtust luuakse? Vajadusel täpsustada, kes on otsene ehk vahetu kasusaaja/tellijaja ning lõppkasusaaja. Võimalusel lisada statistika kasutajate mahtude kohta aegreana. >	
<b>Ülesannet täitvad isikud</b>	< loetle isikud (arv) ja töötunnid taandatuna täistööajale (FTE) >	
	< loetle isikud järgmises jaotuses <sup>60</sup> : ametnik, töötaja >	
	<b>Asutuse rahastamise peamine allikas</b>	<b>Asutuse eelarve (mln EUR)</b>
	< asutuse või riigiülesande finantseerimise allikas (nt riigieelarve) >	< asutuse kogueelarve >
<b>Finantsandmed</b>	<b>Ülesande täitmisega otseselt hõivatud isikute palgakulu (mln EUR)</b>	<b>Asutuse palgakulu kokku (mln EUR)</b>
	< ülesande täitmisega otseselt seotud isikute palgakulu, sh osatähtsus (%) kogu palgakulust >	< asutuse kogu palgakulu >
	<b>Ülesande kogumaksumus</b> (valikuline täitmiseks, ainult juhul kui info olemas)	
	< kuluarvestuse alusel leitud riigiülesande kogumaksumus, kui palju moodustab asutuse kogukuludest (vajadusel kasutada hinnangut) >	
<b>Teeninduspiirkond</b>	< piirkond (nt üleriigiliselt, konkreetne regioon vms), kus klient/kasutaja saab teenust kasutada >	
	< asukoht, kus ülesannet täidetakse >	
	< vabatekstiline kirjeldus, abistavad küsimused:	
<b>Seosed teiste tegevustega, asutustega</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kui eraldiseisev on analüüsitava tegevus?</li> <li>• Kas ülesandega on seotud ka teised asutused, sama asutuse teised üksused, vms?</li> <li>• Nimetada, sh kirjeldada seosed, ülesanded, vastutused &gt;</li> </ul>	
<b>Sisend</b>	< ülesande täitmine võib vajada konkreetset sisendit teiselt teenuselt/tegevuselt, et toimida. Sisend on ülesande täitma alustamist käivitav sündmus/aspekt (nt KOVi ametlik päring Päästeametile ehitusloa eelnõu kooskõlastamiseks) >	
<b>Väljund</b>	< ülesande poolt teisele tegevusele/teenusele antav väljund. Väljund on ülesande	

<sup>60</sup> Avaliku teenistuse seadus § 7. Ametnik ja töötaja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv>

	täitmist lõpetav sündmus/aspekt (nt Päästeameti poolt KOVile väljastatav ehitusloa eelnõu kooskõlastus tuleohutuse osas) >
	Täita ainult juhul, kui informatsioon on teada või lihtsasti kättesaadav.
<b>Võrdlusanalüüs</b>	< kuidas on sama ülesannet lahendanud teised valitsussektori asutused? >  < kuidas on sama/sarnast ülesannet korraldatud mujal riikides? >
<b>Muu oluline info</b>	< analüüsitava ülesandega seotud aktuaalsed probleemid, väljakutsed, murekohad, jätkusuutlikkus (nt kallid seadmed funktsiooni täitmiseks, olulised asjaolud/piirangud, riskid vms) >

Analüüsitava riigiülesandest põhjaliku arusaamise omandamiseks ja riigiülesande kirjeldamiseks on soovituslik läbi viia järgmised tegevused:

### 1. **Kontakteerumine**

- Analüüsitava riigiülesande eest vastutava pädeva isiku tuvastamine ja kontakteerumine;
- Enda isiku ja töö eesmärgi tutvustamine;
- Analüüsi läbiviimise aja- ja tegevuskava tutvustamine ja arutamine;
- Edasistes tegevustes (nt intervjuu, andmete edastamine) ja suhtluses kokkuleppimine.

### 2. **Andmete kogumine**

- Esmase andmepäringu edastamine (vt Lisa 5 Esmase andmepäring);
- Intervjuu läbiviimine (vt Lisa 6 Intervjuu kava);
- Avalikes allikatest ja andmebaasidest täiendava informatsiooni kogumine.

### 3. **Riigiülesande kirjeldamine**

- Analüüsitava riigiülesandest arusaamise kirjeldamine ettenähtud struktuuri alusel (Tabel 17);
- Hindamiseks sobiva detailsuse määratlemine (võib vajada pidevat täpsustamist);  
Sobiva riigiülesande detailsuse aitavad määratleda järgmised tingimused:
  - Riigiülesande alamkategoriat (Tabel 2) on võimalik määratleda;
  - Eesmärk on sõnastatud;
  - Sisend ehk ülesande käivitamist põhjustav sündmus on teada ning see on tuvastatav;
  - Väljund ehk ülesande täitmist lõpetav sündmus on teada ja see on tuvastatav;
  - Kasutaja ehk sihtrühm on tuvastatav;
  - Ülesannet täitvad isikud on teada;
  - Ülesande maht on tuvastatav (st eksisteerib teadmine mitu korda on ülesannet sooritatud);
  - Reguleerimine või standard eksisteerib.

Kui riigiülesande kirjeldamisel ilmneb, et see sisaldab endas eraldiseisvalt piiritletavaid ülesandeid (tekivad nn hierarhilised seosed), siis on soovituslik delegeeritavuse hindamine teostada iga eraldiseisva piiritleva kohta eraldi. Näiteks on Päästeameti tuleohutusjärelvalve teenuse kirjeldamisel selgunud, et see koosneb omakorda eraldi piiritletavatest teenustest nagu ehitusloa eelnõu kooskõlastamine, projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastamine, kasutusloa eelnõu kooskõlastamine, tuleohutusülevaatus teostamine, tulekahju tekkepõhjuste väljaselgitamine jne. See tähendab, et tuleohutusjärelvalve teenus koosneb tegelikult enam kui kümnest allteenusest, mida on riigiülesande kirjeldamise käigus oluline adresseerida, kuna delegeeritavuse hindamisel võivad sellised teenused omavahelises võrdluses erinevalt käituda (nt mõni allteenus on seotud võimuvolituse rakendamisega, kuid teine mitte ja sellisel korral ei saa hindamist teostada ühiselt).

#### 4. Kooskõlastamine

- Riigiülesande kirjelduse kooskõlastamine omanikuga, vastutava isikuga;
- Kooskõlastamine on oluline, kuna riigiülesande kirjeldamine saab olla faktiline toiming ehk tugineda kehtivale olukorrale/regulatsioonile. Ühtlasi tagab see hindamise objektiivsuse ja ühtse arusaamise.

Hindamise (ptk 2.3 või 2.4) käigus võib ilmneda vajadus kogutud teavet täpsustada ja täiendada, kuna hindamiskriteeriumite analüüsimisel ja hindamisküsimustele vastamisel võib tekkida vajadus riigiülesannet teiste nurkade alt vaadelda. See võib kaasa tuua täiendava teabe kogumise ja analüüsi läbiviimise. Eelkõige võib riigiülesande kirjelduse täiustamise vajadus ilmneda sobivaima juriidilise tegevusvormi määramise etapis, kuna ülesande täitmiseks sobiliku tegevusvormi määramist mõjutavad paljud erinevad tegurid.

#### **Soovituslikud lisategevused:**

- Küsitluse (intervjuu, küsimustik vms meetod) läbiviimine (võtme-)klientide seisukohtade või arvamuse kaasamiseks. Potentsiaalsed teemad, mida küsida:
  - › Riigiülesande läbiviimise eelised ja puudused avaliku sektori asutuse poolt
  - › Tellijate/sihtrühma seisukohad kui riigiülesannet teostaks eraõiguslik juriidiline isik
  - › Muud olulised küsimused

## 2.3. Delegeeritavuse hindamine

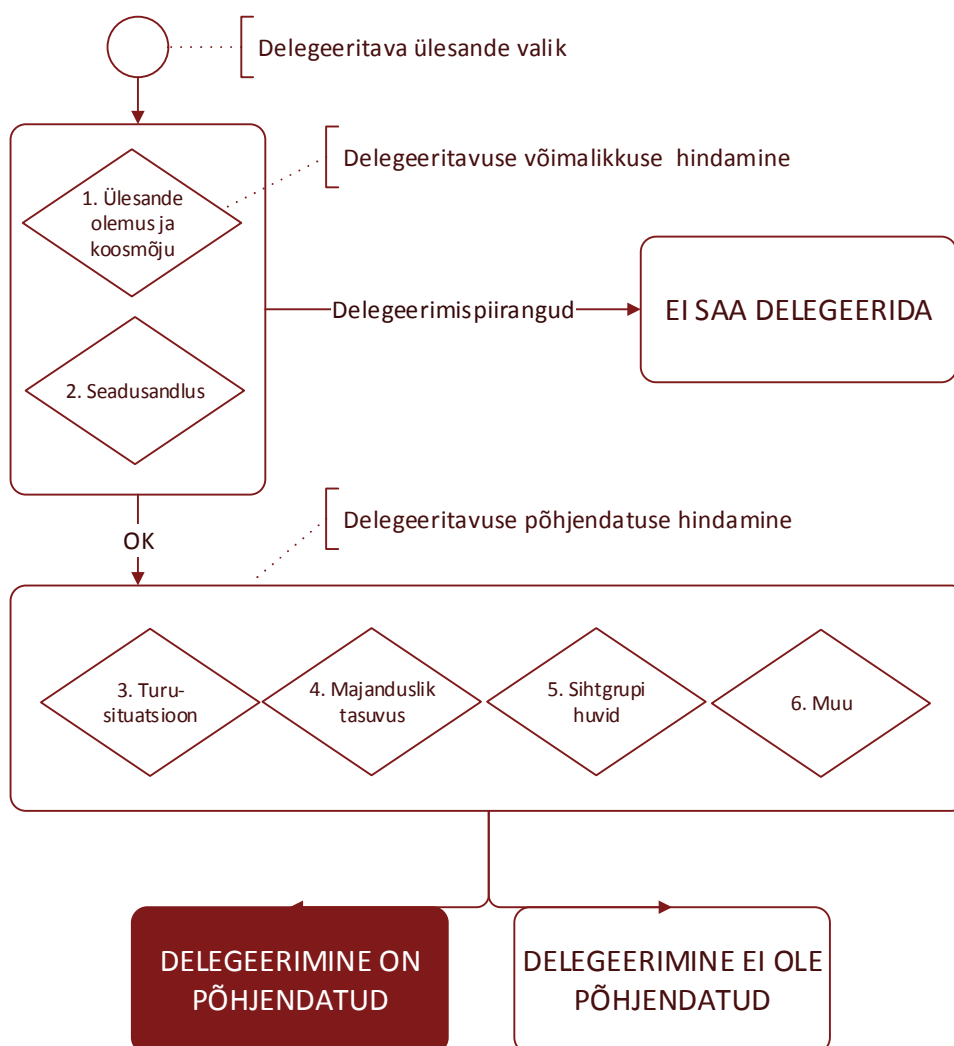
### 2.3.1. Hindamise alused

Riigiülesande era- või kolmandale sektorile delegeerimise võimalikkuse ning põhjendatuse analüüsi eelduseks on metoodika tabelis (Tabel 16) antud analüüsimetoodika I etapi läbimine. Delegeeritavuse hindamine on analüüsimetoodika II etapp.

Delegeeritavuse hindamine baseerub kolmel olulisel otsustukohal:

- kas riigiülesanne olemuslikult on delegeerimiseks kohane;
- kas seadusandlikult on riigiülesande delegeerimine võimalik;
- kas riigiülesande delegeerimine on praktilistel kaalutlustel põhjendatud.

Esimesed kaks kategooriat on olemuslikult delegeerimise võimalusi piiravad – teatud kriteeriumite täitumise korral ei ole delegeerimine võimalik ka siis, kui see oleks muudel praktilistel kaalutlustel (nt majanduslikult, sotsiaalselt või administratiivselt) põhjendatud. Seetõttu võib juba esimese kahe kategooria analüüsi käigus selguda, et teatud ülesande delegeerimine on välistatud. Kolmas kategooria sisaldab endas erinevaid alateemasid (nt majanduslik tasuvus, sihtgrupi vajadused, riskid jms), mille mõju ning olulisust lõplikule delegeeritavuse otsusele on tarvis hinnata kogumina. Delegeeritavuse hindamise metoodika üldpõhimõtted võtab kokku alljärgnev joonis:



Joonis 2. Delegeeritavuse hindamise otsustuspuu

### 2.3.2. Hindamise tööleht ja täitmise juhised

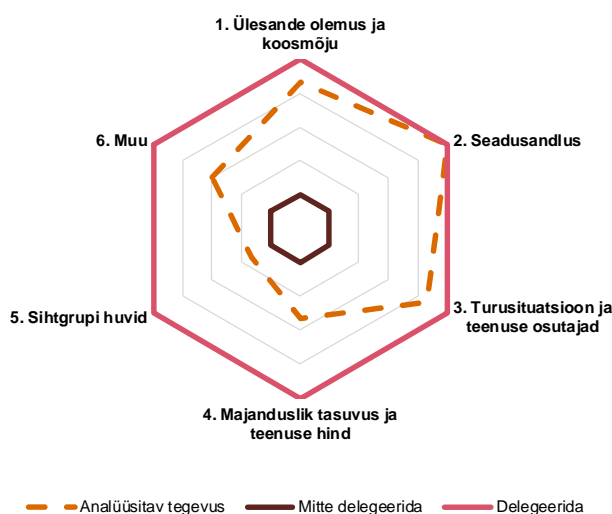
Hindamise tööleht koosneb kahest osast – meetoodika küsimustikust ning järelduste formuleerimise automatiseeritud abivahendist. Meetoodika küsimused on koondatud Joonis 2 lk 60 esitatud struktuuri järgi kuude alamosasse ning igale küsimusele on määratud kindlad vastusevalikud (Ei/Jah, Vähesel määral/Mõõdukalt/Oluliselt jne). Vastusevariandi valikul rakenduvad automaatsed värvilahendused kolmevärvilisel skaalal – roheline, kollane, punane – mis annavad koondina indikatsiooni ülesande võimaliku delegeeritavuse osas (vt töövahend Lisa 7 töölehel „Delegeeritavuse hindamine“).

Paljude küsimuste puhul on tarvis rakendada professionaalset otsustust, kuna kõiki kriteeriume, mida on delegeeritavuse hindamiseks vaja analüüsida, ei ole võimalik ühetaoliselt kvantifitseerida. Kindlasti on töölehel küsimusi, millele vastamine on analüüsitava ülesande konteksti arvestades keeruline, kas informatsiooni vähesusest või ülesande enda olemusest tulenevalt (juhtum ei seostu mingil eriomasel põhjusel mõne küsimusega). Sellisel juhul määrab analüütik **tema arvates** kõige lähedasema vastusevariandi ja kommenteerib lause või paariga olukorda põhjenduste veerus. Põhjenduste veerg tuleb täita selleks, et teised isikud mõistaksid analüütiku vastust ja määratud hinnet. Vaja on vaid paari lauset, et välja tuua antud real oleva küsimuse vastuse tuum.

Hindamise tulemusel peaks analüütik jõudma järeldusele, kas ülesande delegeerimine era- või kolmandale sektorile on võimalik ning põhjendatud. Esimesed kaks alamosa („Ülesande olemus ja koosmõju“ ning „Seadusandlus“) sisaldavad valdavas osas küsimusi, mis aitavad tuvastada ülesande delegeerimise võimalikkust. Need küsimused adresseerivad ülesande delegeerimise erinevaid piiranguid ning võivad anda väga tugeva indikatsiooni, et ülesande delegeerimine ei ole erinevatel põhjustel võimalik. Viimased neli alamosa selliseid võtmeküsimusi ei sisalda ning need osad adresseerivad delegeeritavuse põhjendatust.

Täiendavalt arvutab töövahend lehel „Tulemused“ välja ka kõigi alamosade nn delegeeritavuse põhjendatuse 5-pallisel skaalal (mida kõrgem skoor, seda põhjendatum on ülesande delegeerimine). Nii alamosade keskmine kui ka kogu töövahendi keskmine skoor on täiendavalt visualiseeritud automaatse värvilahendusega varieeruvul skaalal rohelisest punaseni. Koondtulemust aitab täiendavalt määrata visuaal (nn tuuleroos, vt näiteid Joonis 3), mis töövahendis automaatselt antud hinnete alusel lehel „Tulemused“ samuti välja joonistub – mida kaugemale tuuleroosi keskmest tulemus positsioneerub, seda põhjendatum on ülesande riigisektorist välja delegeerimine.

Teemavaldkond	Tulemus
1. Ülesande olemus ja koosmõju	4.33
2. Seadusandlus	5.00
3. Turusituatsioon ja teenuse osutajad	4.33
4. Majanduslik tasuvus ja teenuse hind	2.67
5. Sihtgrupi huvid	1.67
6. Muu	3.00
<b>Teemvaldkondade keskmine</b>	<b>3.50</b>
<b>Delegeerimist välistavate küsimuste järeldus</b>	<b>Saab delegeerida</b>



Joonis 3. Ülesande delegeeritavuse hindamise tulemus skemaatiliselt

Juhul kui delegeeritavuse võimalikkuse küsimustele (ehk 1. ja 2. teemavaldkond, kokku 11 küsimust) valitakse vastusevariant, mis indikeerib olulist delegeeritavuse võimalikkuse piirangut, esitab töövahend vastavad küsimused koondina lehel „Tulemused“. Nende küsimuste osas tuleb analüütikult täiendavalt hinnata ning töövahendis määrata, kas eksisteerib siiski mingeid võimalusi ülesande delegeeritavuse piirangu neutraliseerimiseks. Juhul kui spetsiifiline võimalus eksisteerib, tuleb lühidalt esile tuua vastavad tegevused. Kui aga kasvõi ühe piirangu pehmemdamine ei ole võimalik, siis on ülesande delegeerimine era- või kolmandale sektorile välistatud.

### 2.3.2.1. Ülesande olemus ja koosmõju

Esimene alamosa adresseerib ülesande olemust ning seoseid hetkel ülesannet teostava riigiasutuse põhitegevustega. Kõigepealt tuleb analüütikult tuvastada, kas analüüsitava ülesande näol on tegu sisutegevusega (nt asutuse strateegia/arengukava koostamine) või pelgalt toetava, abistava iseloomuga tegevusega (nt andmete kogumine ja uurimistegevus, mis on sisendiks strateegia koostamisele). Täpsem selgitus ja näited toetava tegevuse defineerimisel on esitatud peatükkides 1.1.3 ja 1.1.6. Üldreeglina toetavate tegevuste delegeerimisele seadusandlikke piiranguid ei ole seatud.

Seejärel tuleks määratleda ülesande poliitiline tundlikkus (vt ka abistavaid küsimusi peatükis 2.4.2.2) ning võimalikud olulised seoses hetkel ülesannet täitva riigiasutuse teiste tegevustega. Juhul kui analüüsitava ülesanne on väga otseselt seotud riigiasutuse peamise strateegilise tegevuse ning põhioskusega (*core competence*) või kui ülesandel on tihedaid ühisosasid (protsessi kattuvused, kriitilise sisendinfo kogumine või ametnike kogemuse omandamine mõne teise ülesande tarbeks vms) teiste ülesannetega, siis ei pruugi ülesande delegeerimine olla mõistlik. Täiendavalt tuleb hinnata teabe tundlikkust, millele võimaliku delegeerimise korral on teenusepakkujal vaja ligipääsu omada. Kuigi teenusepakkujale tundlikule informatsioonile (sh riigisaladusele) ligipääsu andmine ülesande täitmiseks ei välista delegeerimist, kaasnevad sellega täiendavad riskid ja administratiivne koormus, mis kindlasti mõjutavad võimaliku delegeerimise otsuse langetamist.

Samuti tuleb käesolevas alamosas hinnata ülesande piiritletust – kas ülesannet on võimalik piiritleda ning defineerida teenusepakkujalt oodatav tulemus nii kvantiteedi kui kvaliteedi dimensioonides. Juhul kui ülesanne on ebamäärane või selle täitmise tulemused on raskesti mõõdetavad, siis on riigil tellijana väga keeruline määratleda delegeeritava teenuse sisu, ulatust, mahtu ning kvaliteedinõudeid. See omakorda võib tekitada ületamatuid takistusi teenuse kvaliteetse toimivuse, järelevalve või ausa konkurentsi osas.

### 2.3.2.2. Seadusandlus

Seadusandluse alamosa piiritleb võimalusi ülesande delegeerimiseks juriidilisest aspektist ning selekteerib välja nn riigi tuumikfunktsiooni ehk ülesanded, mille valitsussektorist välja delegeerimine on keelatud. Käesoleva analüüsi eesmärgist lähtuvalt tuletati riigi tuumikfunktsiooni ülesanded põhiseadust ning valitud üldtaseme seaduseid (vabariigi valitsuse seadus, halduskoostöö seadus, avaliku teenistuse seadus, riigivastutuse seadus ning hädaolukorra seadus). Vastav analüüs ning näited on esitatud peatükis 1.1.

Lisaks riigi tuumikfunktsiooni määratlusele kaardistab käesolev alamosa ka võimuvolituste rakendamise vajaduse ning ulatuse. Võimuvolituste rakendamist täidesaatva (riigi-)võimu poolt (nii soodustavate kui koormavate siduvate otsuste tegemine kolmandate isikute suhtes, sunni rakendamine, järelevalvemenetluse läbiviimine jms) ei ole üldreeglina võimalik valitsussektorist välja delegeerida. Võimuvolituste dimensiooni määratlusel on analüütikult soovitatav lähtuda peatükis 1.1.1 esitatud informatsioonist.

### 2.3.2.3. Turusituatsioon ja teenuse osutaja

Turusituatsiooni alamosas fikseeritakse võimalik konkrentsisituatsioon ning era- või kolmanda sektori potentsiaal vastava ülesande täitmiseks. Selleks, et ülesande delegeerimisel oleks mõtet, peaks hindama, kas võimalikud teenusepakkujad oleksid üldse vastava ülesande täitmisest huvitatud. Era- või kolmanda sektori

huvi võtavad kokku nii turumaht, tellitava teenuse piiritletus (ebamäärasus on pakkuja jaoks risk, mida on keeruline maandada) ja vajalike ressursside olemasolu või nende hankimise keerukus. On selge, et antud informatsiooni on keeruline hankida ning kogutava materjali usaldusväärsus võib teatud juhtudel olla üsna madal. Informatsiooni teenusepakkujate huvi ning võimekuse hindamise osas võib hankida nii teenuse omanikult kui ka avalikest allikates (internetiotsingud ülesande ja sellele sarnaste funktsioonide võtmesõnade osas). Kindlasti tuleb kasuks ka analüüsitava ülesande sarnaste tegevuste või teenuste kaudu paralleelide tõmbamisest.

Teatud juhtudel võib vajalikuks osutuda ka piiratud mahus intervjuu mõne potentsiaalse teenusepakkujaga, kogumaks täiendavat tagasisidet era- või kolmanda sektori huvi osas. Rõhutame, et antud alamosa vastused on suure tõenäosusega tunnetuslikud ning tugeva tõendusmaterjali kogumine antud hinnangutele ei pruugi olla võimalik – samas see ei takista analüütikut andmast parimat võimalikku hinnangut piiratud informatsiooni valguses.

Ühe olulise kriteeriumina on tarvis ära hinnata ka riigi/ühiskonna valimisolek aktsepteerida ülesande teostamise katkemist tulenevalt teenusepakkuja (ajutisest) võimetusest tegevust teostada. Üldreeglina on elutähtsate teenuste puhul valmisolek minimaalne, samas kui muude teenuste puhul (v.a. erijuhud) on võimalik ca 1-2 kuud ka ilma teenuseta toime tulla. Hinnangu andmisel tuleks arvesse võtta ka riigi võimekust ja kiirust teenuse katkemise korral asendustegevuste/lahenduste rakendamisel ja/või uue teenusepakkuja leidmisel. Kui riik on võimeline kiirelt sekkuma ning katkenud teenuse asendada teise sama eesmärgi täitva teenusega (nt rongiliikluse väga operatiivselt asendada kasvõi ajutiselt samas veomahus maanteetranspordiga), siis vaatamata oluliselt kallimale teenuse hinnale on riik võimeline ka teenuse ajutise katkemise korral normaalselt toimima.

#### *2.3.2.4. Majanduslik tasuvus ja teenuse hind*

Antud alamosas vaadeldakse ülesande delegerimise majanduslikku põhjendatust riigi vaatevinklist. Esiteks tuleks hinnata, kas ülesande maht tervikuna on piisavalt oluline, et selle delegerimisel on mõtet. Kui ülesande täitmisega tegeleb (optimaalselt) vaid paar-kolm inimest, siis üldreeglina ei ole teenuse delegerimisel võimalik kulusääst märkimisväärne ning teenuse sisseostmisega kaasnevad kulud (teenusepakkujate valik ja järelevalve teenuse osutamise üle) teenuse mahu suhtes ebamõistlikult suured. Samas tuleb olla tähelepanelik selliste võimalike ülesannete suhtes, mis on küll väikesemahulised, kuid eksisteerivad väga paljudes erinevates riigiasutustes. Nende ülesannete puhul ühe asutuse näitel ei pruugi delegerimine olla mõistlik, kuid ülერიigiliselt võib delegerimine olla põhjendatud. Sellisel juhul tuleks vastav märge ka kommentaaride lahtrisse lisada.

Majanduslikust aspektist lähtuvalt on ülesande delegerimine mõistlik kui ülesande kogukulud sama kvaliteeditaseme juures delegerimise korral väheneksid. Lihtsustamaks hinnangute andmist, ei näe meetodika ette vajadust hinnata kaasnev kogukulu maksumuse kasvu õigustatust olukorras, kus ülesande teostamise kvaliteet kasvaks. Seega tuleks analüütikul hinnata kogukulusid tänase kvaliteeditaseme juures. Siinkohal tuleb kindlasti rõhutada, et analüütik hindaks teenuse osutamise kaasnevaid kulusid kahes olulises võtmes:

1. hinnata inimressursi aja optimaalsema kasutuse võimalusi (võimalus vähendada nn ooteaega ehk sama ressursiga teostada rohkem tegevusi);
2. võimalike kuluhinnangute puhul lähtuda eelistatult mitte pelgalt palgakulude, vaid kõigi ülesande täitmiseks vajalike ressursside (seadmed, kinnisvara, IT süsteemid jms) kogukuludest.

Kuigi ressursside hind avalikus ja erasektoris on sarnane, on erasektor üldreeglina efektiivsem/optimaalsem ressursside kasutuses (vara kasutusaktiivsus, töötajate ajakasutus jms). Samas on erasektoril hinna sisse tarvis arvestada ka riskitasu ja kasumimarginaal. Käibemaksukulu ei tohiks hindade võrdluses arvesse võtta, kuna see riigi seisukohast tervikuna ei ole kulu.

Arvestades informatsiooni piiratust nii riigis (ülesannete/tegevuste omahindu on kaardistanud vaid väga üksikud riigiasutused) kui ka võimalike teenusepakkujate juures (teenuse potentsiaalne turuhind ei ole teada),



on mõju riigi kuludele subjektiivne ning tihti paraku tunnetuslik ning ligikaudne. Mõned võimalikud alternatiivid, kuidas teenuse võimalikku omahinda kasvõi ligikaudse suurusjärguna tuvastada, on järgmised:

- **Täistööajale taandatud isikute arv (*Full Time Equivalent ehk FTE*):** osakoormusega isikute panus taandada täistööajale. Sama ka isikute puhul, kes täidavad paralleelselt mitut ülesannet (nt kui analüüsitava ülesande teostamise osakaal on ca 1/3 kogu tööajast, siis moodustab antud isik 1/3 FTE'd)
- **Ülesande osutamise seotud isikute otsene palgakulu:** juhul kui inimesed teevad paralleelselt mitut erinevat tegevust, siis hinnata ligikaudselt ülesande osakaalu kogu allüksuse töömahust ning rakendada sama määra kogu allüksuse palgakuludele;
- **Ülesandega seotud töötajate üldkulud:** keskvalitsuse tervikuna moodustab otsene palgakulu kogu majandamis- ja tegevuskuludes vaid ca kolmandiku. Samas on suur osa tegevuskuludest fikseeritud ega ole isegi kaudselt seotud töötajate arvuga. Üldjuhul on töötajate seotud kaudkulu määr ca 30-70% palgakulust;
- **Ülesande teostamiseks vajalike kallite ülesandespetsiifiliste IT süsteemide ja muu põhivara maksumus:** keskenduda vaid olulistele ning kallitele ressursside (muu on kaudkulude sees juba), hinnata varade võimalik eluiga ning leida keskmine 1 aasta kulu;
- **Ühikuhind:** hinnata ligikaudne ülesande maht aastas (tükk, meeter, tund, kord vms) ning jagada eelnevalt tuvastatud aastased ligikaudsed kulud kogu aastase mahuga;
- **Optimaalne ressursi kasutusaeg:** hinnata keskmine ülesande soorituse aeg, korrutada aastase hinnangulise teenuse mahuga ning jagada kogu FTE töötundidega (iga FTE kohta ca 1800 tundi). Valmisolekuteenuste (nt tuletõrje) ning reaktiivsete teenuste (nt taotluste menetlemine, mille mahtu ei saa usaldusväärselt ette planeerida) puhul on ootus ressursi tegelikule kasutusajale oluliselt erinev kui muudel teenustel.

Teatud juhtudel võib hinnangulise ülesande maksumuse leida ka juhtimisarvestusest, korrutades kogu allüksuse kulud (kus on sees nii palgakulu, majandamiskulud, üldkulud kui ka põhivara kulud) hinnangulise osakaaluga, mida analüüsitav ülesanne kogu allüksuse tegevusmahust moodustab ning jagades tegevusmahuga.

### 2.3.2.5. Sihtgrupi huvid

Kui eelnev alamosa keskendus majanduslikule aspektile riigi vaatest lähtuvalt, siis käesolev alamosa vaatleb just ülesande sihtgrupi motivatsiooni ning vajadusi. Siinkohal rõhutame, et teatud ülesannete puhul eksisteerib nii otsene sihtgrupp (nt kohalik omavalitsus kui ehitusloa kooskõlastuse tellija) kui ka lõppkasutaja (nt ehitise omanik) – sel juhul tuleks üldjuhul lähtuda lõppkasutaja huvidest, tuues kommentaarides täiendavalt välja ka otsese teenuse kasutaja vajadused.

Esimene küsimus adresseerib sihtgrupi (jõu)positsiooni teenuse tarbimisel – kas teenus on sisuliselt kohustuslik (nt seadusandlik nõue) või eluliselt vajalik (nt elutähtsad teenused)? Kui ükskõik kumb neist tingimustest on täidetud, on teenusepakkujal oluliselt tugevam positsioon kui sihtgrupil, mis tekitab ülesande delegerimisel reaalse ohu teenusepakkuja poolseks olukorra ärakasutamiseks. Seejärel on tarvis hinnata mõjusid sihtgrupile juhul kui riigi asemel täidaks ülesannet erasektor – kas sihtgrupi jaoks muutuks midagi teenuse sisu osas (ülesande täitmise asukoht, kiirus, kättesaadavus, kvaliteet), ressursikulu osas (teenuse tarbimiseks kuluv aeg, transpordikulu, teenuse maksumus (kui tasuline) jms) kui ka ühekordse teenusepakkuja vahetuse osas (uue teenusepakkuja valimine, teenuse kvaliteedi hindamine, otsesed (liitumis)tasud vms). Teenusepakkuja vahetusega seotud kulude (*switch cost*) puhul on oluline ka teadmine, kas kulud on (vajadusel) mõistliku mehhanismi abil võimalik riigi poolt hüvitada.

Viimase olulise elemendina on tarvis hinnata sihtgrupi valmisolekut ülesande täitmise eest ise tasu maksta. See ei tähenda, et delegerimise korral tasu kindlasti tuleks kehtestada (teenuse tellijaks ning finantseerijaks võib jätkuvalt jääda riik), kuid sihtgrupi enda finantseerimisvalmidus on oluline indikaator, mis räägib ülesande delegerimise kasuks.

### **2.3.2.6. Muu**

Muu alamosa alla on kokku koondatud viimased olulised teemad, mis aitavad delegeeritavuse mõistlikkust hinnata. Olulisemad teemad on laiemalt kogu ühiskonnas (mitte ülesannet hetkel teostavas asutuses) hetkel valitsev (poliitiline) meelestatus ülesande delegeerimise võimaliku toetamise osas ning riigi administratiivne võimekus delegeerimise edukaks läbiviimiseks (nt personalimuudatused, teenuse standardite ja järelevalve loomine, teenusepakujate valik ja riigihanked jms). Täiendavalt adresseeritakse siin alamosas muid olulisi ülesande spetsiifilisi kriteeriumeid, mis eelneva analüüsiga veel kaetud ei ole. Siia alla võivad kuuluda näiteks ülesande spetsiifilised riskid, erinevad ressursipiirangud, lepingulised kohustused, mis delegeerimist vähemalt koheselt ei võimalda, ülesande tänase administratiivne korralduse eripärad, välisriikide vastavad kogemused ja praktika vms.

### **2.3.3. Kokkuvõte**

Töövahendi abil peaks analüütik formuleerima lõppjärelduse, kas ülesannet on mõistlik era- või kolmandale sektorile üle anda või mitte. Järeldus peab võtma arvesse nii ülesande delegeerimise võimalikkust (tulenevalt ülesande olemusest või seadusandlikest piirangutest) kui ka põhjendatust. Delegeerimise võimalikkuse kriteerium on ülemuslik põhjendatuse suhtes – kui eksisteerivad objektiivsed ning vältimatud asjaolud, mis piiravad delegeerimise võimalikkust, siis ei muuda lõppotsust ka väga positiivne tulemus delegeerimise põhjendatuse alamosades. Juhul kui delegeerimise piirangud ei rakendu, lähtub analüütik oma soovitusliku otsuse langetamisel erinevate kategooriate põhjendatuse tulemuse koostmõjust.

Olenevalt analüüsitava valdkonnast võivad erinevad kriteeriumid olla erineva tähtsuse või kaaluga – analüütik peab seetõttu järelduste tegemisel rakendama professionaalset otsustust ega saa tugineda pelgalt töövahendi poolt väljapakutud värvilahenduste keskmisel tulemusel. Rõhutame veelkord, et töövahendi näol on tegemist vaid abivahendiga tagamaks ühetaoline ning struktureeritud analüüs. Töövahendi automatiseeritud kokkuvõtted ning värviskaalad on indikatiivsed ning abistavad analüütikut lõplike järelduste tegemisel, kuid nad ei ole mõeldud asendada tulemuste sisulist analüüsi ning põhjendatud järelduste tegemist. On realistlik, et erinevate kaalutluste tulemusel võib analüütik jõuda küsimustiku automatiseeritud koondtulemusest hoopis teistsugusele tulemusele.

Järeldustest tehakse kokkuvõtte aruandesse (vt putk 2.5) kasutades töövahendis kajastatud teavet.

## 2.4. Sobivaima juriidilise tegevusvormi hindamine

### 2.4.1. Hindamise alused

Riigiülesande täitmiseks parima juriidilise tegevusvormi leidmise eelduseks on metoodika tabelis antud analüüsimetoodika I ja II etapi läbimine (vt Tabel 16 lk 54). Tegevusvormi määramine on analüüsimetoodika IV etapp.

#### 2.4.1.1. Tegevusvormide määramise mõjurid

Kui riigiülesande täitmine on otstarbekas korraldada valitsussektori sees, tuleb järgmisena otsustada, milline juriidiline tegevusvorm sobib ülesande täitmiseks kõige paremini. Organisatsiooni tüübi valikut mõjutavad mitmed tegevuskeskkonnast tulenevad tegurid (nt poliitikavaldkonna tundlikkus ja muutlikkus), organisatsiooni poliitilise ja juhtimisliku autonoomia aste ja isegi organisatsiooni ajalugu (nn rajasõltuvus ehk otsuste ajalugu seletab sageli organisatsioonide loomise ja nende ülesannete muutumise tagamaid). Avaliku sektori organisatsioonide juriidilist tegevusvormi mõjutab loomulikult ka nende põhieesmärk ja põhiülesande olemus/tüüp. Neid tegureid on lähemalt selgitatud punktis 2.4.1.2.

Avaliku sektori organisatsioonid toimivad keskkonnas, kus lisaks objektiivsetele teguritele on ka subjektiivsetel eelistustel ja maailmavaatel otsustele suur mõju. Eri poliitikavaldkondades ja ajajärkudel võivad poliitilised eelistused organisatsioonide toimimist mõjutada erineva tugevusega ja eri viisidel. Seega on organisatsiooni avatus muudatustele ja valdkonna poliitiline tundlikkus tegurid, mis võivad teinekord otsuseid enam mõjutada kui rangelt ratsionaalne otsustusmudel seda eeldaks. Millised peaks olema avaliku sektori poolt täidetavad ülesanded? Või milline on optimaalne avaliku sektori suurus? Need küsimused on kõige lihtsamad näited teemadest, millele vastamine sõltub poliitilistest ja maailmavaatelistest eelistustest. Seega tuleb meeles pidada, et ka subjektiivsed arusaamad mõjutavad avaliku halduse ülesehitust.

Poliitika on niisiis organisatsiooni tegevusvormi määramise loomulikuks osaks. Poliitikute eelistused saab „otsustamise retsepti“ sisse panna seeläbi, et otsuste aluseks olevad argumendid tuuakse selgelt välja. Teisiti öeldes tehakse läbipaistvaid otsuseid toetudes parimale informatsioonile. Otsuste kvaliteeti aitab tõsta alternatiivsete lahenduste nimetamine ja nii eelisvariandi kui ka alternatiivse valiku tugevuste ja nõrkuste väljatoomine.

#### 2.4.1.2. Hindamise üldised põhimõtted

Riik täidab väga erinevaid ülesandeid. Mõned avaliku halduse eksperdid väidavad, et avalikud ülesanded ongi avalikus sektoris just sel põhjusel, et neid on raske mõõta, ühetaoliselt muuta ja turuolukorrale allutada. See tähendab, et avalike ülesannete ja organisatsiooni vormide vastavusse viimine ei ole alati sirgjooneline ülesanne. Ühetüübilist ülesannet võib edukalt täita eri juriidiliste tegevusvormide kaudu. Sellistes olukordades, kus alati ainuvõimalikke vastuseid ei ole, võib valikute üle arutlemisel appi võtta mõningad üldtõed.

#### Üldised kaalutlused / avaliku halduse institutsionaalse reformimise põhimõtted:

1. Enne organisatsiooni tegevusvormide määramist peaks üheselt selge olema **riigiülesande eesmärk** (seda teemat käsitleb metoodika II etapp). Analüütikud ja otsustajad peavad olema veendunud, et ülesande täitmine on ühiskondliku kasu silmas pidades vajalik (märkus: ka seadusi saab muuta, kuid selle täitja ei pea tingimata valitsussektori organisatsioon olema). Teiselt poolt peavad otsuste ettevalmistajad ja vastuvõtjad olema veendunud, et ülesandest loobumine ei kahjusta pikemas perspektiivis üldisi huvisid.
2. Teisiti öeldes, juriidilise tegevusvormi kaalumisel tuleb silmas pidada, et lühiajaliselt võib kasu ülesandest loobumisest olla käekatsutatav, kuid pikemas perspektiivis võivad järeldused olla teistsugused. Otsuste ettevalmistajate jaoks tähendab see seda, et valikute analüüsimisel ja soovitude tegemisel on tähtis nii **lühiki- kui ka pikaajaliste mõjude analüüsimine** ja kogu asjakohase info otsustajatele esitamine.

3. Rusikareegel on, et mida raskem on **avaliku ülesande tunnuseid** üheselt loetleda ja ülesannet kirjeldada, seda lähemale riigi „tuumale“ (Eesti kontekstis ministeeriumile) see peaks asuma. Mida konkreetsemad ja mõõdetavamad on ülesande eesmärgid, sihtrühmad jm tunnused, seda kaugemale poliitikakujundamise epitsentrist võib ülesande avaliku halduse institutsionaalses struktuuris paigutada.
4. Mida **tundlikumad** on ülesanded **poliitilistele huvidele** ja mida operatiivsemalt ning paindlikumalt peab poliitilistele seisukohtadele reageerima, seda lähemal riigivalitsemise keskmele tuleks ülesannet hoida (nt välispoliitika, EL otsustusprotsessis osalemine jt).
5. Mida jäigemalt tahab valitsus **kontrollida ressursside kasutust**, seda lähemal peaks asutus asuma riigivalitsemise keskmele.
6. Avaliku sektori mitmekesiste ülesannete tõttu on alati surve järele anda ja luua eristaatusega organisatsioone. See muudab aga hiljem kogu avaliku sektori tegevuse suunamise keerulise(ma)ks. Põhimõte peaks olema see, et igasugu **kõrvalekalded** kokkulepitud organisatsioonide tüüpidest ja nende juhtimise ning kontrollimise mehhanismidest peavad olema eriliselt hästi põhjendatud ja otsused läbipaistvad (et nt rajasõltuvuse vähendamiseks saaks vajadusel lihtsasti otsuste algpõhjuste juurde naasta ja valikuid korrigeerida).

## 2.4.2. Hindamise tööleht ja täitmise juhised

### 2.4.2.1. Hindamise korraldus

Organisatsiooni tegevusvormi analüüsimiseks on **kaks abivahendit**:

1. **Hindamise tööleht** (vt Lisa 8 tööleht „Tegevusvormi hindamine“), mis on riigiülesande täitmiseks sobiliku juriidilise tegevusvormi leidmise abivahend. Tööleht tuleks kindlasti juriidilise tegevusvormi määramiseks ära täita, sest see aitab järelduses selgitada tegevusvormi valikuid;
2. **Kontroll-leht** (vt Lisa 8 tööleht „Kontroll-leht“), mis aitab revideerida töölehe abiga leitud vastuseid ja vajadusel leida alternatiivsete juriidiliste tegevusvormide seast kõige sobilikuma. Kontroll-lehest on kasu nt siis, kui analüütik leiab, et riigiülesanne on võimalik paigutada mitme juriidilise tegevusvormi alla. Lehe kasutamine on soovituslik: kontroll-leht koondab organisatsiooni tüüpe iseloomustavad tegurid ühte tabelisse ja selline kompaktne ülevaade aitab mõtteid selge(ma)ks saada.

#### Töölehe kasutamine:

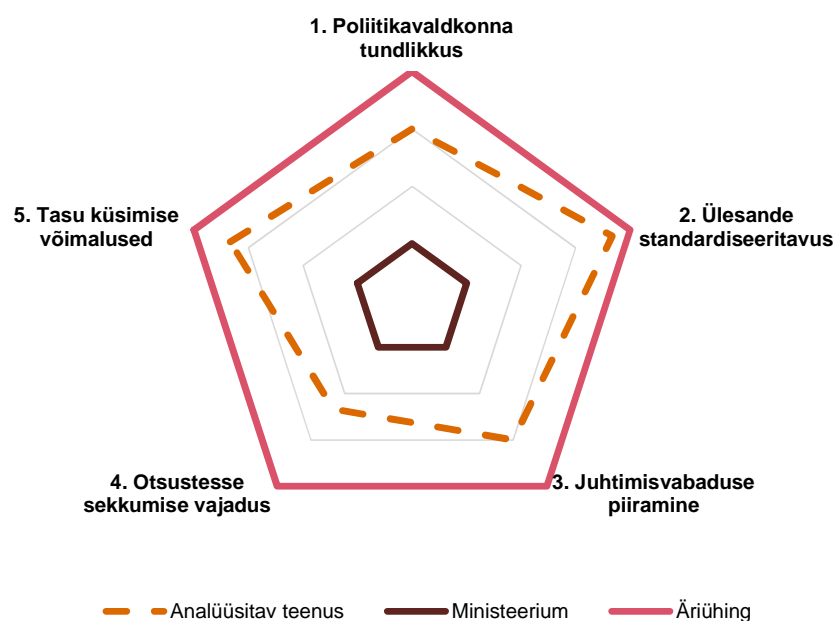
- **Sisu**
  - Tööleht koosneb viiest sisuosast.
  - Iga osa all on kolm küsimust (PS! mõne küsimuse teatav sarnasus on taotluslik).
  - Esimese sammuna võiks kasutaja (nt analüütik) küsimused läbi lugeda ja tutvuda kommentaaridega sünnse aruande punktis 2.4.1.2.
  - Kindlasti on kasulik aruande lisades toodud tegelike riigiülesannete hindamistulemustega tutvumine (vt peatükk 2), et saada parem tunnetus selle kohta, kuidas hinnata, mis tüüpi ja üldistusastmega info võiks olla.
- **Hindamine**
  - Organisatsiooni tegevusvormi valikut mõjutavate tegurite hindamine on paratamatult teataval määral subjektiivne. Sestap on hindamise hõlbustamiseks kasutusele võetud skaala, kus telje ühes ääres on vastus „ei“ ja teises vastus „jah“, kuid nende kahe otsa vahel on võimalik kasutada vahepealseid variante.
  - Skaalal on kokku 4 astet ja võimalik on täiendavalt kasutada varianti „ei ole infot“ (see variant ei lähe koondtulemuse arvutamisel arvesse):
    - 1 - JAH
    - 2 - Pigem EI

3 - Pigem JAH

4 - JAH

0 - Ei ole infot (vastus jääb määratlemata, lahter tühjaks)

- Tabel arvutab igas blokis keskmise hinde näidates nii kätte suuna, kuhu ülesanne avaliku halduse institutsionaalses hierarhias teoreetiliselt asetub.
- **NB!** Töövahend ei vabasta analüütikut iseseisva mõtlemise ja otsustamise kohustusest, sest kõiki erijuhtumeid ei ole võimalik üldistada. Ebaselguse või kahtluse korral aitab kontroll-leht ja organisatsioonide tüüpide põhjalikum iseloomustus aruande punktis 2.4.2.3. (NB! iga organisatsiooni vormi kohta on koostatud kokkuvõtlikud tabelid tegevusvormi eeliste ja riskidega).
- Kindlasti on töölehel küsimusi, millele vastamine on analüüsitava ülesande konteksti arvestades keerulisem, kas informatsiooni vähesusest või ülesande enda olemusest tulenevalt (juhtum ei seostu mingil eriomasel põhjusel mõne küsimusega). Sellisel juhul määrab analüütik **tema arvates** kõige lähedasema vastusevariandi ja kommenteerib lause või paariga olukorda põhjenduste veerus.
- Põhjenduste veerg tuleb täita selleks, et kolmandad isikud mõistaksid analüütiku vastust ja määratud hinnet. Vaja on vaid paari lauset, et välja tuua antud real oleva küsimuse vastuse tuum.
- Iga küsimuste bloki viimases veerus on üldine ja ühetaoline juhis selle kohta, kuidas hindeid mõtestada. Rusikareegel on selline, et mida kõrgem on bloki keskmine hinne, seda lähemal peaks ülesanne asuma poliitikakujundamise tasandile ehk Eesti näitel ministeeriumile. Mida madalam on bloki koondhinne, seda rohkem autonoomsust on vajalik ja võimalik anda ning ülesande võib paigutada riigi tuumast eemal olevatesse organisatsioonidesse.
- Bloki keskmine hinne annab analüütikule (ühe) sisendi, et täita iga bloki paremal all nurgas asuv lahter „Hinnang“, kus pannakse kirja nimelt selle bloki küsimuste alusel ilmnenu asjakohane juriidiline tegevusvorm või –vormid.
- Kohaseim tegevusvorm selgub kui anda hinded ja vastused kõikides tabeli osades. Koondtulemust aitab määrata visuaal (nn tuuleroos, vt näidet Joonis 4 lk 68), mis töövahendis (vt Excel Lisa 8) automaatselt antud hinnete alusel välja joonistab lehel „Tulemused“.



Joonis 4. Sobiva juriidilise tegevusvormi hindamise tulemus skemaatiliselt

- Joonis 4 toodud näite varal on viies tegevusvormi mõjutavas lõigus tulemused kas „2“ või üle selle orientiiri. See viitab, et ülesande täitmiseks sobivad tegevusvormid, mis on poliitikakujundamise keskmeest eemal ehk eelduslikult on võimalikeks variantideks hallatav asutus, sihtasutus, äriühing.

- NB! tegureid ja hindamise tulemusi tuleb vaadata koosmõjus!
- Täpsema variandi leidmiseks ja tulemuse valideerimiseks on soovituslik kontroll-lehe kasutamine.

### 2.4.2.2. Töölehe hindamiskriteeriumide selgitused

Edasi on antud hindamiskriteeriumide selgitused hindamisblokkide kaupa.

#### 1. Poliitikavaldkonna tundlikkus

Poliitikavaldkonna tundlikkuse analüüsimine on osa tegevuskeskkonna mõjurite kaardistamisest. Kui ülesanne kuulub tundlikku poliitikavaldkonda, siis võib eeldada, et olud muutuvad kiiresti ja see mõjutab ka ülesande täitmist. Volatiilsetes valdkondades on tarvis sagedamini poliitilise tasandiga ja/või ametnikest tippjuhtidega konsulteerida, et saada operatiivselt ülesande täitmiseks vajalikke (poliitilisi) suuniseid ja teiselt poolt informeerida otsustajaid tekkinud tagasisidest ning tulemustest. Nende alusel võib olla vajalik poliitika muutmine või elluviimise viiside ülevaatamine.

Poliitilise tundlikkuse kriteeriume on keeruline objektiivselt kirjeldada. Teisalt saab tundlikkust hinnata kui vaadata poliitikavaldkonna hetkeolukorda ja ajalugu järgmistes lõikudes:

- Poliitikute sõnavõtude sagedus ja jõulisus,
- Teiste huvipoolte (ühendused, kodanikud) reaktsioonid valdkonnas toimuvale,
- Kas poliitikavaldkonnas on mingeid varasemaid skandaale olnud,
- Kas valdkond on „kaetud“ aja- ja asjakohase arengukavaga, kui sagedasti käitutakse arengukavas sätestatule erinevalt või muudetakse kavas sisalduvaid põhimõtteid,
- Kas ülesande täitmise alused on seadusandluses ammendavalt sätestatud,
- Kas parteipoliitikud sekkuvad jooksvasse eesmärkide seadmisel või tulevad suunised pigem administratiivselt tasandilt.

Mida tundlikum ja muutlikum on poliitikavaldkond, seda lähemal riigi tuumale ehk poliitikakujundamisele peaks ülesanne asuma. Kui ülesanne kuulub stabiilsesse tegevuskeskkonda, siis saab otsusetegemise õiguse (seaduse alusel ja raamides) delegeerida institutsionaalses hierarhias allpool asuvatele organisatsioonidele.

#### 2. Riigiülesande standardiseeritavus

Ülesande standardiseeritavus mõjutab märkimisväärselt selle paigutamist mingi organisatsiooni tüüpi alla. Mida paremini ülesanne allub mõõtmisele ja (kvaliteedi) nõuete määratlemisele, seda lihtsam on ülesande täitjale selgete eesmärkide etteandmine ja hiljem tulemuste või mõju hindamine. Konkreetsed sihid ja hõlpsasti hinnatavad tulemused lubavad anda rohkem otsustamis- ja tegevusvabadust, sest toimivuse hindamine on lihtne ja üheselt mõistetav. See omakorda tähendab, et ülesande vahetu täitmise võib paigutada sihtrühmadele nii lähedale kui võimalik ja ülesande jooksvasse täitmisse pole vaja (pidevalt) sekkuda.

Niisiis tuleks ülesande paigutamisel hinnata, kas ülesande eesmärged, sihtrühmasid, sisendeid ja väljundeid, kvaliteeti jm toimivuse näitajaid on lihtne tuvastada ja mõõta või on sihtide seadmine raskendatud ning tulemuste mõõtmine kallis.

Lühidalt, mida paremini ülesande tunnuseid, kvaliteedinõudeid ja oodatavat tulemust on võimalik piiritleda, seda loogilisem on selle poliitikakujundamisest kaugemale ja kasutajatele/kodanikele lähemale asetamine.

### 3. Juhtimisvabaduse piiramine

Juhtimisvabaduse piiramine peab olema põhjendatud. Üldiselt usutakse, et juhtimise vallas tehakse parimad valikud nõ sündmuskohale kõige lähemal. Sestap on avalikus sektoris aktuaalne teema kontrolli ja iseotsustamisõiguse vahel tasakaalu leidmine. Tihedam kontroll ja vahetu vastutus peaks olema hästi põhjendatud – nt avaliku võimu teostamine sisaldab sageli sunni rakendamist ja ettevõtete ning inimeste õiguste riivet ja see peab olema kindla kontrolli/otsejuhtimise all.

Samas on juhtimisvabadus või selle piiramine astmeline – autonoomia võib olla kõrge, keskmine või madal. Lisaks on võimalik juhtimisvabadust vaadelda eri tahkudes. Eraldi saab käsitleda:

- Juhtimiskorraldusega seotud otsuseid (juhtimissüsteemide arendamine, juhtimise tööriistade rakendamine, inimeste arv, struktuur, üksuste asukohad jms);
- Personalijuhtimist (personalipoliitika eri tahud nagu personali värbamine, hindamine, koolitamine ja arendamine, tasustamine jms);
- Finantsjuhtimist (nt tasakaalus eelarve tagamine, arveldamine riigieelarve kaudu, eelarve kasutamine vaid sihtotstarbeliselt, eelarvejäägi ülekandmine 3% ulatuses kulurea mahus).

Ka siin blokis on rusikareeglits see, et tundlikel teemadel ja raskesti standardiseeritavates küsimustes peaks kõrgemal institutsionaalsel tasandil olema nõ vahetud juhtimise hoovad. Mida piiritletum on ülesanne, seda lihtsam on seda paigutada institutsionaalses hierarhias allapoole.

### 4. Otsustesse sekkumise vajadus

Ülesande tõhusaks täitmiseks võib olla tarvis rohkem või vähem otsustamisvabadust nõ eesliinil. Avaliku võimu teostamine peab alati olema rajatud selgetele reeglitele. Teisalt, kõiki töös esinevaid olukordasid ei ole võimalik seadusandluses reguleerida. Mida suuremat „tehnilist“ otsustamisvabadust ülesande täitmine eeldab, seda kaugemal ta riigi tuumast võib paikneda, sest poliitikakujundamist ei pea koormama halduslike küsimustega. See põhimõte ei kehti, kui ülesannet ei saa avaliku võimu teostamisest lahutada, sest võimuhaldus eeldab otsesemaid/vahetumaid vastutuse- ja kontrollimehhanisme, et probleemide tekkimisel ülalt operatiivselt sekkuda. Niisiis ei saa avaliku võimu teostamisega otse seotud „tehnilist“ ülesannet paigutada eraõiguslike või avalik-õiguslike organisatsioonide alla, kus ei kehti otse- ja ainujuhtimise printsiip või peab väga hästi maandama kõik delegerimisega seotud riskid.

Avalikule haldusele on ülalt-alla juhtimine iseloomulik. Teisalt on probleemiks sageli horisontaalse koostöö nõrkus. Sellest takistusest üle saamiseks on mitmeid viise, kuid olulisel kohal on ministeeriumide juhtide võimalus vahetu sekkumisega koostöö toimima panna. Eriti vajalik võib selline sekkumine olla kriisiolukordades, kus on tarvis, et keegi võtaks selge vastutuse ja annaks üheseid korraldusi. Sellistes olukordades pole aega isetekkelise koostöö katsetamiseks. Seega ühiskonna vaatest elutähtsate ülesannete paigutamine valitsussektorisse teenib seda sihti, et **olla valmis** sekkumiseks kui vajadus seda nõuab. Ka eraõiguslike isikute puhul on otsene sekkumine võimalik (nt seaduses sätestatud juhtudel), kuid siiski keerulisem.

### 5. Tasu küsimise võimalused

Mida kergemini ülesanne mõõtmisele allub, seda suurema tõenäosusega saab selle täitmise eest tasu küsida, sest kuludest ja nende struktuurist on selgem arusaam.

Avaliku ülesande eest tasu küsimise võimaluste analüüsimisel on üks võimalik põhimõte see, et mida lähedasem on teenus erasektoris pakutavale (turul pakutakse sarnaseid teenuseid), seda loogilisem on tasude kehtestamine. Eeldus on muidugi, et tegu ei ole avaliku võimu teostamisega, mida ei saa eraõiguslikule organisatsioonile üle anda.

Teisalt mängivad siin suurt rolli traditsioonid ja tasu võtmise üle otsustamisel tuleb neid arvesse võtta, nt vaadates teiste sarnaste teenuste kogemust. On avalikke teenuseid, mille eest kodanikud on harjunud maksma ja on neid, mille eest ei ole (kuid mis võiks tegelikult olla kasutajatele tasulised).

Niisiis on siinsele põhiküsimusele vastamiseks tarvis turuolukoda analüüsida (vt delegeeritavuse analüüsimetoodika ptk 2.3), arvestades mh ka subjektiivseid tegureid. Vajadusel on täiendav analüüs omal kohal. Kuid üldine organisatsiooni tüübi valimise loogika on selline:

- Kui ülesande täitmise/teenuse osutamise eest ei saa tasu küsida, siis peaks ta asuma ametis;
- Kui tasu saab küsida, kuid vajalik on ka täiendav riigi toetus, siis sobib enim sihtasutuse vorm (NB! ka hallatav asutus võib tulu teenida, kuid see ei peaks olema tema peamine siht);
- Kui tasu saab küsida ja ülesande täitmist rahastada ainult turult korjatavate tasudega ning eesmärk on omanikutulu teenimine, siis võib ülesande paigutada äriühingu alla.

Kui organisatsiooni tegevusvormi valimisel on alternatiivideks kas sihtasutus või äriühing, siis üks otsustamise alus võib olla see, kas ülesannet on tulevikus – kui olemas on toimiv turg ja muud eeldused on täidetud – võimalik erastada või mitte? Kui jah, siis sobib äriühing. Kui erastamine ei ole loogiline arengusuund, siis võiks valida sihtasutuse vormi ja „edasi“ omakorda hallatava asutuse vorm kui ülesande täitmist tahetakse enamal määral kontrollida.

### 2.4.2.3. Kontroll-leht

Asutuste tegevusvormide erinevused ei joonistu igas kaasuses nii teravalt välja, et iga ülesande organisatsiooni tüübiga kõrvutamisel tekiks ühene seos. Samuti võib mõni kaalutus teisest poliitilistel põhjustel üle olla (nt julgeolukaalutlused võivad olla ülesande erastamise argumentidest tugevamad). Eelnevad analüüsiastapid aitavad infot koguda, struktureerida ja sünteesida. Kuid lõpliku otsuse langetamisel on tarvis kaaluda eri organisatsiooni vormide olemust ja nende eeliseid ning puudusi, et langetada teadlik otsus. Selleks on analüütikul võimalik kasutada alljärgnevat kontroll-lehte.

**Kontroll-lehe kasutamine** (vt Lisa 8 tööleht „Kontroll-leht“):

- **Sisu**
  - Kontroll-leht koosneb samuti viiest sisuosast ja vastavad aruande olulisematele organisatsioonide tüüpidele.
  - Iga bloki all kaks teemat:
    1. Poliitiline autonoomia
    2. Juhtimislik autonoomia
  - Nende teemade all on rida tegureid, mis antud organisatsioonide rühma iseloomustavad.
- **Hindamine**
  - Kontroll-lehe täitmisel vaadatakse kas tabelis toodud tegurid iseloomustavad analüüsitavat ülesannet või ei.
  - Tegureid võib vaadata kui väiteid – analüütiku ülesanne on märkida „X“-iga need teesid, mis tema arvates on analüüsitava ülesande kontekstis kehtivad.
  - Kuivõrd on teada, et ühte ülesannet võib edukalt täita mitme juriidilise tegevusvormi kaudu, siis on loomulik kui märkmeid koguneb mitmesse blokki.
  - Loogiliselt võttes on „parim“ tegevusvorm see, mille taha koguneb enim märkeid väidete kehtivuse kohta. Kuid meeles tuleb pidada, et kontroll-leht on üldistus nagu teisedki töövahendid.



### 2.4.3. Kokkuvõtte

- Töövahend suunab analüütikuid ja otsustajaid teatud vastuste suunas, kuid otsuste kvaliteedi tõstmiseks peaks juriidiliste tegevusvormide analüüs tipnema kahe alternatiivi esitamisega:
  1. **Eelisvariant** ja selle eelised ning puudused.
  2. **Paremuselt teine variant** ja selle eelised ning puudused.
- Kuna tegevusvormide erisused võivad teatud ülesannete puhul olla küllalt väikesed, on selline otsuste informeerimise viis heaks võimaluseks esitada otsustajatele valikute langetamiseks vajalik teave.
- Järeldustest tehakse kokkuvõtte aruandesse (vt ptk 2.5) kasutades töövahendis kajastatud teavet.

#### Meeldetuletuseks ülesannete ja asutuste reformimisel

- Vältida tuleb ülejuhtimist ehk sekkumist väikestes jooksvatesse küsimustesse! Samal ajal on väga oluline, et asutustele seatud ülesanded ja eesmärgid oleks selged.
- Ülesande täitmiseks parima tegevusvormi valimine on ainult üks osa ülesannete ja organisatsioonide optimeerimisest (tutvu ka fookusgruppidest saadud kokkuvõtetega Lisa 4). Asutuste ühendamisel ja ülesannete ümberpaigutamisel tuleb meeles pidada põhimõtet, et organisatsiooni sisemine juhtimis- ja töökorraldus peab toetama eesmärkide saavutamist ning et organisatsiooni eesmärgid peavad olema üheselt mõistetavalt fikseeritud.
- Samuti mõjutab valitsussektori toimimise taset ülesannete horisontaalne ehk ministereeriumidevaheline ja asutustevaheline jaotumine ning sealsed „augud“ või kattuvused. St, et reformimisel tuleb mõelda ka muule kui ainult ülesannete paigutamisele institutsionaalses hierarhias.

## 2.5. Analüüsimetoodika aruanne

Kokkuvõtvalt peaks analüüsimetoodika rakendamine olema esitatud n-ö memo formaadis, mille lisadena on kaasa pandud detailsemad tööpaberid (hindamislehed) ja muud toetavad lisamaterjalid (nt analüüsitava ülesande kirjeldus ja seda toetavad lisad). Järgnevalt on esitatud memo ehk analüüsimetoodika aruande struktuur. Lisasid võib juurde luua ning ümber paigutada vastavalt analüütiku otsustusele. Oluline on jälgida, et aruande põhiosa kokkuvõtte on toetatud ja viidatud üksikasjalikumatele lisadele, kus on leitav detailsem informatsioon.

Tabel 18. Analüüsimetoodika aruande ehk memo struktuur

Aruande struktuur	Osad	Metoodiline kirjeldus	Viide töölehele
Põhiosa	Memo vormis hindamise kokkuvõtte	Kirjeldus tabeli järel	Vt näidised ptk 3.
	Lisa 1. Analüüsitava ülesande üksikasjalik kirjeldus	Peatükk 2.2	Tabel 17
Lisad	Lisa 2. Delegeeritavuse hindamisleht	Peatükk 2.3	Lisa 7
	Lisa 3. Tegevusvormi hindamisleht	Peatükk 2.4	Lisa 8
	Lisa 4. Ülevaade metoodikast	Kirjeldus tabeli järel	Vt näidised ptk 3.

Järgnevalt on esitatud analüüsiaruande põhiosa soovituslik struktuur, mis koosneb teemadest (rõhutatud tekstina kaldkirjas) ja teemade kirjutamist toetavatest abistavatest küsimustest.

### • **Sissejuhatus**

- Analüüsitava ülesande lühikirjeldus (mis on analüüsiobjekt?) ja selle olemuse avamine.
- Mis on ülesande eesmärk? Millist probleemi lahendatakse? Millist lisaväärtust luuakse?
- Mille tulemusel käivitub ülesande täitmine (sisend) ja millega lõpeb (väljund)? Mis on ülesande eesmärgid ja mõõdikud?
- Ülesande omanik ja ülesannet vahetult täitvate isikute arv, sh olulised finantsandmed.
- Kes on kasutajad ehk sihtrühm? Kirjeldada ning vajadusel toetada lühidalt statistikaga (ülesande mahud, kliendisegmendid vms).
- Muu oluline teave mõistmaks analüüsitava ülesande olemust.
- Kirjeldada lühidalt, mida hinnati (kas delegeeritavust ja/või tegevusvormi valikut).
- Kirjeldada lühidalt hindamise läbiviimisega seotud metoodilisi tegevusi (2-3 lausega). Üksikasjalikum ülevaade hindamise metoodikast (nt periood ehk millal hindamine läbi viidi, kes teostas hindamise, hindamisse kaasatud isikud, meetodite lühikirjeldus, nt intervjuud vms) kirjutada eraldi lisas, sh memos viidata.

### • **Hindamise tulemused**

- Vastavalt hindamise valikule võib tulemuste sektsioon koosneda kahest osast:
  - a. **Delegeeritavuse hindamise tulemused** (juhul kui teostati):
    - **Üldhinnang:** kas ülesannet on mõistlik ja põhimõtteliselt võimalik era- või kolmandale sektorile üle anda? Lisada tulemusi koondav tabel/joonis (vt näidis Joonis 3 lk 61).
    - Esitada ülevaade üldhinnangu aluseks olnud võtmekriteeriumitest. Võtmekriteeriumid tulenevad teemavaldkondade küsimustest ning memos on soovituslik esile tuua need alateemad, mis on üldhinnangut olulisel määral mõjutanud (nt ülesande olemus (toetav või sisutegevus), ülesande piiritletavus ja konkreetlus, võimuvolituste rakendamise vajadus, erasektori võimalik huvi, (võimalusel) delegeerimise majanduslik tasuvus vms).

- Vajadusel lühikirjeldus olulisematest n-ö eeltingimustest, mis on veel täitmata ning mis koheselt ei võimalda ülesande delegeerimist korraldada.
  - Lühikirjeldus ettepanekutest riskimaandamise meetmete osas kõigi hindamismetoodika n-ö punases kategoorias olnud vastuste ja eeltingimuste täitmise suhtes.
  - Nimekiri mõnest olulisemast seadusest/regulatsioonist, mida tuleks muuta või koostada ülesande delegeerimise õiguslikuks korraldamiseks.
- b. **Tegevusvormi hindamise tulemus** (juhul kui teostati):
- **Üldhinnang:** milline tegevusvorm on ülesande teostamiseks asjakohane? Lisada tulemusi koondav skeem (vt Joonis 4 lk 68).
  - Esitada ülevaade üldhinnangu aluseks olnud võtmekriteeriumitest. Võtmekriteeriumid tulenevad teemavaldkondade küsimustest ning memos on soovituslik esile tuua need alateemad, mis on üldhinnangut olulisel määral mõjutanud (nt ülesande valdkonna (poliitiline) stabiilsus ja tundlikkus, ülesande standardiseeritavus, poliitilise sõltumatuse vajadus, võimuvolitused ning ametniku panuse vajadus, juhtimisliku/finantsilise/personalikorralduse autonoomia, ülesande eest tasu küsimise võimalused vms).
  - Alternatiiv ehk paremuselt teine variant: milline on analüütiku arvates sobivuselt järgmine juriidiline tegevusvorm antud ülesande täitmiseks? Analüütik võib jõuda tulemuseni, et ülesanne sobib mitme asutuse tüübi alla. Sellisel juhul peaks ta lühidalt otsustajale nimetama ka teise alternatiivse tegevusvormi.

Võimalike eriarvamuste korral tuleks hindamisel osalenud isikute arvamused kokkuvõttes välja tuua (nt analüütik ja teenuse omanik on eriarvamusel delegeeritavuse võimalikkuse või juriidilise tegevusvormi valiku osas), esitades selgelt ning objektiivselt ühe ja teise arvamuse plussid ja miinused ning kaalutluskohad. Eriarvamus tuua välja nii, et selle sisu oleks selgesti mõistetav otsustajatele.

Juhul kui hindamisel on osalenud mitmed isikud ning hindamisküsimuste osas jääda erinevatele seisukohtadele ja tõlgendustele, siis võib kaaluda hindamisel osalenud isikute keskmise väärtuse arvutamist lõpptulemuseni jõudmiseks. Sellisel juhul tuleb töövahendit pisut (tehniliselt) kohandada.

Soovituslik on kinni pidada eesmärgist kirjutada analüüsi koondaruanne **maksimaalselt 2-3 lehekülje pikkune** (v.a kui on läbi viidud nii delegeeritavuse kui ka tegevusvormi hindamine, mille korral võib memo ulatuda ka 4-le leheküljele) ning detailsema informatsiooni jaoks viidata lisadele. See on oluline, et otsustajate tasand saaks end analüüsi oluliste tulemuste ja järeldustega kiiresti kurssi viia ning vajadusel otsida täiendavat teavet juba aruande lisadest, millele memos viidatakse.

## 3. Näidisjuhtumid

### 3.1. Sissejuhatus

Vastavalt projekti lähteülesandele lepiti tellijaga kokku, et analüüsimetoodika esmast versiooni tuleb praktiliste näidete ehk ülesannete alusel valideerida. Peamine eesmärk nn juhtumianalüüside läbiviimisel oli metoodika ja selle töövahendite täiustamine ning arendamine, sh protsessi ise läbi tegemine, mistõttu keskenduti juhtumite analüüsimisel enam metoodikale ning vähem ülesande olemuslikele nüanssidele. Teine oluline eesmärk, et näidisjuhtumite alusel tekiks analüüsimetoodika rakendajatele näited analüüsitud ja hinnatud riigiülesannetest, sh praktiline arusaamine, kuidas töölehti täita, ülesannet kirjeldada ja analüüsida ning kokkuvõtet koostada.

Analüüsimetoodika valideerimiseks pakkus tellijale välja 5 ülesannet erinevatest asutustest:

1. Maanteeamet - mootorsõiduki juhtimisõiguse taotlemisel sõidueksami läbiviimise teenus;
2. Terviseamet - kosmeetikatoodete, mänguasjade ja teiste toodete proovide analüüsimise teenus;
3. Päästeamet – tuleohutusjärelvalve teenus;
4. Politsei- ja Piirivalveamet – liiklusõnnetuste vormistamise teenus;
5. Statistikaamet – küsitlusvõrgu teenus.

Järgmistes alapeatükkides on esile toodud iga asutuse analüüsiobjekti koondkokkuvõte (koostamise aluseks metoodika ptk 2.5) ning viidatud eraldi lisadesse, kus on leitav pikem ja põhjalikum ülesande kirjeldus (aluseks metoodika ptk 2.2) ja hindamislehed (vastavalt kas delegeeritavuse hindamine ptk 2.3 ja/või sobiva juriidilise tegevusvormi valimise hindamine ptk 2.4).

## 3.2. Maanteeamet

### Sissejuhatus

Alloleva **analüüsi keskmes** on mootorsõiduki juhtimisõiguse taotlemisel **sõidueksami läbiviimine**, mida tänasel päeval teostab Maanteeamet (sisutegevusena lasub põhivastutus selle korraldamise eest eksamiosakonnal). Riikliku **sõidueksami eesmärk** on kontrollida, kas juhtimisõigust taotlevate isikute praktiline ettevalmistus on piisav nende ohutuks, vastutustundlikuks ja iseseisvaks käitumiseks liikluses (see siht on sõnastatud eri allikate ja intervjuude alusel). Tänapäeval võib sõidukijuhtide ettevalmistust autokoolides hinnata ebaühtlaseks ning juhikoolitusel ettenähtud minimaalne praktiliste sõidutundide arv on vajaliku ettevalmistuse omandamiseks sageli ebapiisav. Seetõttu on nõuetele vastaval ja objektiivsel eksamineerimisel kõigi liiklusohutust silmas pidades oluline roll. Analüüsis on käsitletud juhtimisõiguse kõiki kategooriaid üldjuhul koos. Teatud juhtudel, kus vajalik, on erisustele kategooriate lõikes osundatud.

Analüüsi üldine eesmärk on hinnata, milline organisatsiooni tüüp on oma olemuselt sobivaim vaatluse all oleva avaliku ülesande osutamiseks. Esmalt hinnatakse, kas ja millistel tingimustel on ülesande täitmine (s.o sõidueksami läbiviimine) võimalik anda mõnele erasektoris tegutsevatele organisatsioonile. Kuivõrd analüüsi esialgne tulemus näitas, et delegeerimine on antud ülesande puhul põhimõtteliselt võimalik, aga esineda võib olulisi takistusi, siis on lisaks hinnatud, milline avaliku sektori organisatsioonitüüp oleks ülesande täitmiseks sobivaim. Selleks antakse ülevaade vaatluse all oleva teenuse olemusest ning tuuakse välja olulisemad takistused (sh sisulised ja seadusandlikud), samuti probleemkohad, mis ülesande potentsiaalsel delegeerimisel võivad kaasneda. Sel moel on analüüsitulemus pigem sisendiks ülesande delegeerimisvõimaluste üle arutamisel, kaardistades olulisemad kaalutluskohad.

Teenuse põhjalikum kirjeldus on leitav lisas “9.1. Maanteeamet\_Analüüsitava ülesande kirjeldus”. Ülevaade hindamise meetodikast on lisas 9.4.

Sõidueksami läbiviimine on oma olemuselt võrdlemisi selgelt piiritletav - sisendiks, mis selle käivitab, on eksamile registreerumine (büroos kohapeal või B-kategooria juhtimisõiguse puhul elektrooniliselt) ning väljundiks on eksamineerija poolt tehtav kande eksamikaardile sõidueksami sooritamise või mittesooritamise kohta. Kande sisuks olevad andmed kajastuvad seejuures automaatselt liiklusregistris, mis on aluseks juhtimisõiguse andmisel. Eksamineerimine on ka üsna põhjalikult reglementeeritud - nii siseriiklikust kui ka EL õigusest tulenevalt on olemas selged sisu ja vormi nõuded, kuidas eksamineerimist tuleb läbi viia ning mida peab eksami käigus hindama. Maanteeametis on välja töötatud ka teenuse kvaliteeti kajastavad kriteeriumid. Nendeks on:

1. juhtide ettevalmistuse tase (mida väljendab eksamil käinud isikute ja sõidueksami läbisaanute suhtarv);
2. eksamile pääsemise järjekordade pikkus (s.o ooteaeg);
3. vaidlustatud eksamitulemuste arv;
4. eksamineerijate teadmiste – oskuste tase.

Eelnevast tulenevalt peaks ülesande sisu ning ootused selle kvaliteedile olema võrdlemisi hästi kirjeldatavad ning teenus ise hinnastatav. Sõidueksami kui teenuse kasutajaks on kõik Eesti alalised elanikud, kes võivad taotleda mootorsõiduki juhtimisõigust. Sõidueksami vastuvõtmise kui teenuse kättesaadavus peab seetõttu olema üle-eestiline. Maanteeametil on tänase seisuga 17 liiklusregistribürood- kõikides neis toimub sõidueksami vastuvõtmine, kuid kõikides büroodes kõiki juhtimisõiguse kategooriate eksameid vastu ei võeta. Hetkel töötab Maanteeametis kokku 50 eksamineerimisõigusega ametnikku. Enamik eksamineerijaist tegeleb aga lisaks sõidueksami vastuvõtmisele ka muude ülesannetega, näiteks juhiloa väljastamise/vahetamisega, liiklusteooriaeksami vastuvõtmise, sõidukite registreerimise ülevaatuse või büroo juhtimisega. Teenuse maht on võrdlemisi suur: aastas võetakse vastu üle 36 000 sõidueksami. Teenuse korraldamisel tuleb arvestada nii piirkondlike (nt Tallinnas, Tartus ja Pärnus on koormus suurem) kui ka hooajaliste erinevustega (kevadel-suvel koormus tõuseb, eriti seoses moorratturi juhilubade taotlemisega).

Enamikes Euroopa Liidu riikides on sõidueksami läbiviimine riigiasutuse ülesanne. Neljas liikmesriigis (Belgia, Saksamaa, Luksemburg ja Soome) on teenus delegeeritud erasektorisse ning nende üldine hinnang delegerimisele pigem positiivne- saavutatud on kulude kokkuvõid ja kõrgem teenuse kvaliteet.

### **Hindamise tulemused**

- a. **Delegeeritavuse hindamise tulemused** (vt ka Lisa 9.2.\_Maanteeamet\_Delegeeritavuse hindamine)

**Üldhinnanguna** on sõidueksami läbiviimise delegerimine erasektorisse põhimõtteliselt võimalik, küll aga eeldab see teatud oluliste eeltingimuste täitmist, mis tänasel päeval veel täidetud ei ole.

**Delegerimist pooldavana** esineb näiteks asjaolu, et vajadus ülesandega seotud tegevuse järgi on pidev, teenus on selgelt piiritletav, see on tugevalt standardiseeritud ning reglementeeritud, mistõttu on seda võimalik võrdlemisi hästi ka hinnastada. Teenuse eest on võimalik tasu küsida ning seda täna juba riigilõivu näol ka tehakse. Samuti on ülesandega seoses olemas kvaliteedikriteeriumid (vt eespool), millest ülesande täitmisel ja järelevalve teostamisel saab lähtuda.

Delegerimise võimaluste hindamine eeldab aga potentsiaalsele teenuseosutajale täpselt sõnastatud lähteülesannet ja läbimõeldumaid kvaliteedikriteeriume (st milline peaks olema teenuse füüsiline kättesaadavus, hinnapoliitika, sõidueksamile pääsemise ooteaeg jne) ning arendusvajadusi. See määrab kokkuvõttes ka, kui atraktiivne teenus erasektori asutusele osutamiseks oleks. Delegerimisel oleks tõenäoliselt mõistlik kaaluda eksamineerija eksamisooritusele hinnangu lahti sidumist juhtimisõiguse andmisest - viimase andjaks saaks olla endiselt Maanteeamet, kes kontrolliks kõiki asjaolusid, sh sõidueksami tulemust. Enne otsuse tegemist, kas ülesannet võiks täita mõni erasektori asutus, tuleb selgelt kirjeldada ka, kuidas oleks üles ehitatud järelevalvesüsteem ning kaardistada täpsemalt süsteemi muutmisega seotud riskid. See on oluline, kuna riskid seoses ülesande mittetoimimisega väljenduvad otseselt suurenevas ohus inimeste elule ja tervisele.

Üheks **suuremaks takistuseks** delegerimisel on praegusel hetkel potentsiaalse teenuseosutaja/partneri puudumine erasektoris. EL parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/126/EÜ sätestab olulise piiranguna, et sõidueksami läbiviija ei tohi samal ajal pidada sõiduõpetaja ametit autokoolis. Antud sätte mõtet tuleb mõista eesmärgiga hoida sõidukijuhi ettevalmistus ja juhisoskuste kontroll rangelt lahus. See on omakorda seotud kaalutlusega, et autokoolide ettevalmistus ei ole paljudel juhtudel piisav vajalike sõiduuskuste omandamiseks (seda kinnitab ka Maanteeameti statistika, mille kohaselt läbivad esimesel korral sõidueksami vaid umbes pooled eksamile tulijatest). Taoline autokoolidest sõltumatu, neutraalne vahekontroll on seega vajalik, et minimeerida liiklusest tulenevat ohtu inimeste elule ning tervisele. Ka rahvusvahelise praktika kohaselt ei ole üheski riigis, kus sõidueksami läbiviimine on antud erasektorile (nimetatud eelpool), eksamineerijal lubatud olla seotud autokooliga. Lisaks juriidilistele piirangutele on autokoolide puhul aga ebapiisav ka nende tehniline valmisolek. Ülesande täitmine eeldab nimelt valmisolekut pakkuda teenust suures mahus üle-eestiliselt. Autokoolidel taolist võimekust tänasel päeval ei ole. Teenuse delegerimine väga paljudele autokoolidele muudaks teenuse kvaliteedi aga ebahühtlaseks - selle üle kontrolli teostamise aga killustatuks ning komplitseerituks.

Lõppjärelendus on seega, et arutelu delegerimise võimaluste üle sõidueksami osas võib jätkuda. Nagu viitab ka rahvusvaheline praktika on see võimalik, kuid see eeldab põhjalikumalt eelanalüüsi ja järelevalvesüsteemi „ülesehitamist“, kuivõrd süsteemi ebapiisava toimimisega kaasnevad kahjud omaksid olulist sotsiaalset ning majanduslikku mõõdet. Lisaks peab erasektorisse tekkima sobiva võimekusega partner, kes oleks võimeline teenust nõuetekohaselt osutama. Delegerimine eeldab kokkuvõttes kindlasti liiklusseaduse ja selle alamaktide muutmist.

- b. **Tegevusvormi hindamise tulemus** (vt ka Lisa 9.3.\_Maanteeamet\_Tegevusvormi hindamine)

**Ülesande teostamise tänane organisatsiooniline kuuluvus, milleks on amet, on esmasel hinnangul asjakohane.** Sõidueksami vastuvõtmist võib hinnata poliitiliselt pigem vähem tundlikuks ning

see ei vaja üldjuhul valitsuselt või ministeeriumi tippjuhtkonnalt otseseid suuniseid ega sekkumist. Oma olemuselt on ülesanne seega seotud poliitika elluviimisega ning märkimisväärset (partei-) **poliitilist sekkumist** tuleks antud valdkonnas isegi vältida. Sekkumisvõimalusi piirab ka ülesande võrdlemise tugev **standardiseeritus**. Tulenevalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivist 2006/126/EÜ on liikmesriikidele ette antud selged suunised, millega tuleb sõidueksami sisu ning korralduse osas arvestada. Kuivõrd tegu on miinimumnõuetega, siis on liikmesriigid (sh Eesti) oma siseriiklikus õiguses direktiivi nõudeid veelgi täpsemaks kirjutanud. Lõpptäitjal ei ole seetõttu ülesande täitmisel (s.o sõidueksami läbiviimisel) märkimisväärset tõlgendamisruumi.

Ülesande osutamise seotud organisatsiooni **juhtimislikud otsused** (sh nii personali- kui ka finantsotsused) peaksid sündima pigem teenuse osutamisele „lähemal“ ning olema seotud ülesande täitmist puudutavate praktiliste vajadustega. Näiteks eksamineerijate värbamist tuleks korraldada pigem teenuse kvaliteedikriteeriumitest ja tehnilistest näitajatest lähtuvalt, mitte niivõrd poliitilisest agendast tuleneva vajadusega. Arvestades aga märkimisväärseid turvariske, mis ülesande täitmisega kaasnevad, peaks potentsiaalne võimalus hierarhiliseks sekkumiseks samas siiski olemas olema. See puudutab näiteks olukordi, kus ülesande korraldusse tuleb sekkuda korrupsioonikahtluste, ebapädevusega eksamineerimisel vms-ga, mille tõttu võib suureneeda otsene oht inimeste elule ja tervisele.

Teenuse eest **tasu küsimine** on võimalik ja tänasel päeval seda riigilõivu näol ka tehakse. Arvestada tuleb samas, et tegemist on inimeste heaolu ja elukorralduse seisukohast olulise ülesandega, mistõttu ei saa tasu küsimise osas rakendada üldist ärioloogikat. See tähendab, et arvestada tuleb ka sihtrühma (sh vähemkindlustatud gruppide) mõistliku finantsilise taluvuspiiriga.

**Esimene eelistus** seega ülesande täitmiseks on **amet**. See võimaldab optimaalset distantsi poliitilisest tasandist, säilitades samas teatud kontrolli- ning sekkumisvõimaluse inimestele eluliselt olulises ülesande korralduses.

**Alternatiivina** võib kaaluda ülesande andmist **valitsusasutuse** (antud juhul siis Maanteeameti) **hallatavale asutusele**. Seda ennekõike põhjustel, et tegemist on selgelt piiritletud ülesandega, mille tulemusi on suhteliselt kerge mõõta, sõidueksamiga seotud tegevusi on võimalik finantseerida lisaks riigieelarvele muudest allikatest (antud juhul kasutaja enda poolt) ning, nagu ka ameti puhul, ei ole otsesed poliitilised (või ministeeriumi juhtkonna) suunised ülesande täitmisel üldjuhul vajalikud. Samas jääb ka hallatava asutuse puhul teatav poliitilise ja/või administratiivse sekkumise võimalus siiski alles. Sekkumise vajadus tuleneb asjaolust, et ülesandega kaasneb oluline roll elanikkonna ohutuse tagamisel. Seetõttu ei ole ka mõistlik kaaluda ülesande andmist riigi sihtasutusele – viimasel juhul on hierarhiline sekkumine oluliste probleemide korral keerulisem ja aeganõudvam. Ka riigi aktsiaseltsile ülesande andmine tähendab komplitseeritud sekkumisvõimalusi ülesande korraldamisel. Lisaks aga ei ole aktsiaseltsi organisatsiooniline vorm otstarbekas, kuna esinevad siiski olulised piirangud teenuse eest tasu küsimisel ja nõ ärioloogika rakendamisel. Antud alternatiivi kaalumisel tuleb aga arvestada ka, et tänasel päeval ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas sobivat hallatavat asutust, mis mootorsõiduki juhtimisõiguse eksamineerimisega tegeleks.

### 3.3. Terviseamet

#### Sissejuhatus

Selle analüüsi keskmes on **Terviseameti (TA) kosmeetikatoodete, mänguasjade ja teiste toodete proovide analüüsimine**.

**Kosmeetikatoodete, mänguasjade ja teiste toodete proovide analüüsimise** (edaspidi ka laboriteenus) seadusest tulenev eesmärk on tagada toodete ohutus, nõuetele vastavus ja kaupade vaba liikumine. Tooded peavad olema kahjutud inimese tervisele, terviseohutus peab olema hinnatud. Terviseohutuse tagamise üheks osaks on tootja korraldatud (tellitud) laboriuuringud ning järelevalve käigus tehtud pistelised uuringud (nn kahtlased tooted). TA-s luuakse lisaväärtust:

1. konkreetsete kaupade **tarbijatele** ennetades ohtlike toodete turule jõudmist ja reageerides operatiivselt tekkinud ohtudele ning tuvastades ja kõrvaldades (järelevalve protsessi raames) tururinglusest ohtlike tooteid;
2. **ettevõtjatele**, kes soovivad oma toodete ohutust/nõuetele vastavust tõendada (siseturgu arendatakse ka läbi selle, et turule ei lasta nõ valemängijaid, kes reegleid rikkudes soovivad endale konkurentsieelist luua);
3. teistele **turujärelevalvega tegelevatele Eesti ja Euroopa Liidu asutustele** (nt Maksu- ja Tolliamet, Tarbijakaitseamet, EL Komisjon), kelle eesmärk on toodete ohutus ja nõuetele vastavus ning kaupade vaba liikumine, vahetades nendega informatsiooni avastatud ohtlike toodete kohta ja osaledes ühises järelevalve alases tegevuses;
4. Eesti **riigile ja kodanikele** laiemalt rahvastiku tervise poliitika elluviimise kaudu tervishoiu-, tervisekaitse-, kemikaaliohutuse ja meditsiiniseadmete valdkonnas.

Kosmeetikatoodete, mänguasjade ja teiste toodete proovide analüüsimist võib seega käsitleda kahel tasandil:

1. Seadusandluses ettenähtud riikliku järelevalve funktsiooni täitmine ja sellest tulenev analüüsimise vajadus;
2. Tellimustööd ehk tootjate või maaletoojate algatusel tehtavad, tooteohutuse nõuete täitmiseks ja enesekontrolli teostamiseks vajalikud analüüsid.

Esimesel tasandil on laboriteenus üks **võimuhalduse ülesande osa või etapp**, teisel tasandil on tegu **lihthaldusülesandega, täpsemalt toetava tegevusega võimuhaldusülesande suhtes**.

Seadusandluses ettenähtud riigiülesande täitmine toimub tööplaanide alusel, mille koostamisel saadakse mh sisendit EL tasandilt ja mille loomisel arvestatakse teiste eelviidatud asutuste prioriteetidega. Siseriikliku ühistegevuse alusdokumendiks on turujärelevalve programm. Tööplaanid on sisendiks laboriplaanide koostamisele, mis on omakorda aluseks laboriteenuse osutamiseks. Olulisel kohal on muidugi nii jooksvast EL tasandi kui ka siseriiklikust järelevalvest tulenev vajadus laboriteenuse järele (nt kaebused, kahtlus, et mõni toode on ohtlik jne).

Tellimustööde tegemine toimub jooksvate tellimuste alusel. Laboriteenuse nõ väljundiks on analüüsiprotokoll, mis kirjeldab proovide analüüsi tulemusi. Järelevalve protsessis on see alus võimuhalduse otsustele, sh vajadusel sunni teostamisele.

Kosmeetikatoodete pädeva asutuse ülesannete täitmine ja toote ohutusega seonduvate toimingute korraldamine ning asjakohase riikliku järelevalve kavandamine ja koordineerimine on TA Kemikaaliohutuse osakonna koosseisus oleva **Kemikaali ja tooteohutuse büroo** ülesanne. Bürood juhib büroo juhataja, kes allub vahetult osakonnajuhatajale. Laboriteenuse osutamise ja arendamise eest vastutab labori juhataja. TA koosseisus on **Kesklabor** (Nakkushaiguste labor, Keemialabor, Füüsikalabor), Tartu labor ja Kohtla-Järve labor. Kosmeetikatoodete analüüse tehakse optimaalse tööjaotuse nimel Tartus ja mänguasjade ning teiste toodete analüüse kesklaboris.

Kosmeetikatoodete, mänguasjade ja teiste toodete proovide analüüsimise rahalised mahud olid aastal 2015 järgmised:



- Järelevalve raames oli tööde maht 24 247,18 eurot;
- Tellimustööde maht 15 004,74 eurot
- Kokku: 39 251,92 eurot.

Kosmeetikatoodete, mänguasjade ja teiste toodete proovide analüüsimise erasektorile või kolmandale sektorile üleandmise võimaluste analüüsimisel on võtmeküsimuseks see, kas laboriteenuse saab järelevalve funktsioonist lahutada või mitte ja millised oleks sellise sammu mõjud TA põhiülesannete täitmisele. Kui oletada, et laboriteenuse saab järelevalve ülesandest lahutada, tuleb analüüsida nii sellise käigu majanduslikku otstarbekust kui ka teostatavust: milline on turuolukord ja milliseid laboriteenuse ohje meetmeid tuleks rakendada, et tagada järelevalve järjepidev ning kvaliteetne toimimine.

Teenuse põhjalikum kirjeldus on Lisas “9.5.\_Terviseamet\_Analüüsitava ülesande kirjeldus”. Ülevaade hindamise meetodikast on lisas 9.8.

### **Hindamise tulemused**

#### **Delegeeritavus**

Siinse kokkuvõtva hinnangu aluseks on ülesande analüüsimise tööleht, mis on leitav lisas 9.6.\_Terviseamet\_Delegeeritavuse hindamine.

**Üldine hinnang ülesande delegeeritavusele** on järgmine:

Kosmeetikatoodete, mänguasjade ja teiste toodete proovide analüüsimine on teoorias käsitletav eraldi tegevusena. Seda on võimalik erasektorile üle anda, sest ülesannet saab käsitleda kui võimuvolitusega ülesande suhtes toetavat tegevust. Kuid praktikas on, **esiteks**, laboriteenuse üleandmisel majandusliku iseloomuga/turuga seotud takistused: kosmeetikatoodete, mänguasjade jt toodete proovide analüüsimise mahud on väikesed ja selles vallas puudub toimiv konkurents, sest konkreetsete proovide analüüsimine ei ole eraettevõtetele olnud atraktiivne teenus. Põhjuseks on see, et teenuse turumaht on väike, kuid samal ajal on teenuse pakkumiseks tarvidus investeerida teenuse osutamise võimekusse, sh teenuse pakkumiseks vajalike akrediteeringute omandamisse kui ka (vähemalt osaliselt) seadmetesse või labori infrastruktuuri.

**Teiseks**, kui laboriteenust käsitleda riikliku järelevalve olulise osana, siis ei ole delegeerimine otstarbekas põhjusel, et ohtu võib sattuda riikliku järelevalve järjepidevus ja kvaliteet. Laboriteenuse üleandmisega kaasnevaid riske (nt toodete ohutuse tagamise protsessides tähtaegadest kinnipidamine), on võimalik asjakohaste protseduuride ja lepingutega mingi piirini ohjata. Kuid (täna) ei ole kindlust, et riskid on võimalik täielikul määral kontrolli alla saada. Arvestada tuleb, et õigus tervise kaitsele on inimeste põhiseaduslik õigus. Kriisiolukorrad toodete ohutuse alal ei ole küll sagedased, aga neil võivad olla väga tõsised tagajärjed. Eelnevat arvestades tuleb kõik ülesande uudse osutamise viisidega seotud riskid viia miinimumini.

Seega **lühikokkuvõtte** on, et praegustes oludes ülesande erasektorile üleandmisel puudub majanduslik otstarbekus – saadav rahaline kokkuvõtte on küsitav (väikeste mahtude juures võib tekkida monopoolne erapakkuja), kuid samal ajal järelevalve kvaliteedi tagamisel on riskid suured.

#### **Tegevusvormi hindamine**

Tegevusvormi kokkuvõtva hinnangu aluseks on tööleht, mis on leitav lisas 9.7.\_Terviseamet\_Tegevusvormi hindamine.

Üldhinnang laboriteenuse delegeerimisele (ei ole otstarbekas delegeerida) viib järgmise küsimuse juurde – **milline on analüüsitava ülesande osutamiseks mõttekas juriidiline tegevusvorm?**

Kosmeetikatoodete, mänguasjade jt toodete proovide analüüsimine ning järelevalve toodete ohutuse tagamiseks ei ole poliitiliselt tundlik ülesanne. Laboriteenus on hästi standardiseeritav ja samuti on võimalik suhteliselt detailselt reguleerida järelevalve korraldamist. Tegemist on nõ professionaalse teenusega, kus kehtivad valdkonnale omased reeglid (nt akrediteerimine, EL seadusandlusest tulevad nõuded ja riikidevaheline koostöö) ja olulisel kohal on töötajate head teadmised ning oskused. Teisalt, teenuse sihtrühmadega vahetult kokku puutuvad töötajad ei vaja ulatuslikku kaalutusõigust, sest proovide

analüüsimine ja toodete ohutuse alane järelevalve on regulatsioonidega, standarditega jne nõ hästi kaetud tegevus.

See lühike ülesande kirjeldus viitab, et ülesanne ei pea asuma riigi „tuumale“ ehk poliitikakujundamise epitsentrile lähedal. Laboriteenus ja järelevalve ei eelda sagedasi suunised poliitiliselt tasandilt. Nii võiks laboriteenuse enda paigutada ka valitsusasutuse hallatava asutuse alla.

Kuivõrd laboriteenuse osutamise eest on võimalik tasu küsida, tuleb teoorias kõne alla ka sihtasutuse ja isegi äriühingu vorm. Kuid omatulu ja/või omanikutulu teenimine ei ole laboriteenuste pakkumise peamine eesmärk. Laboriteenused on riigi tuumikfunktsioonide täitmiseks vajalikud ja sestap võiks nende pakkumiseks kasutada juriidiliselt tegevusvormi, kus on eraõiguse alla kuuluvatest organisatsioonidest vahetumad juhtimis- ja kontrollimehhanismid. Laboriteenuste puhul võib-olla konkreetseks näiteks, et TA-l võib olla EL tasandi kokkulepetest tulenevalt tarvidus muuta järelevalve prioriteete, arendada välja ja akrediteerida uusi analüüsimeetodeid ning hankida vajalikke seadmeid. Sihtasutuse ja äriühingu vormi puhul oleks seda raskem korraldada kui hallatava asutuse kaudu.

Teisalt, ka lahendusel, kus labor asub TA-s endas, on selged eelised. TA „võidab“ nii (järelevalve) kiiruses kui ka paindlikkuses kui labor on nõ vahetus lähenduses. Täiendav tegur on, et TA on saanud praeguses süsteemis teenuse hinda kontrollida/madalal hoida. Kui „laboriomanik“ on keegi teine, siis on tal väliste tellijate puhul tuluteenimise stiimul ja on realistlik stsenaarium, et TA jaoks hinnad tõusevad. Samas – seda viimast riski on võimalik eelnevate kokkulepetega hallata (nt hinnatõusu katmine riigieelarvest).

Lühidalt, **tegevusvormi esimene eelistus on**, et laboriteenus asuks hallatavas asutuses (see asutuse tüüp **toetab** valdkonna poliitika elluviimist) ja järelevalve jääks TA-sse (sest see on seotud **võimu teostamisega** ja ei saa hallatavas asutuses olla).

Variandi eeliseks on see, et laboriteenuse eristamine võiks aidata optimeerida laborite toimetamist üle avaliku sektori. **NB!** Laboriteenuse viimine „mujale“ avalikku sektorisse ongi mõttekas vaid siis, kui eri laborite ühendamisel tekiks sünergia praegu kattuvates tegevusvaldkondades. TA enda vaatest ei ole laboriteenuse mujale paigutamisel üldse eeliseid.

Lahenduse puudujäägiks on, et side järelevalvega nõrgeneb kui teenus paigutada hallatavasse/eraldi asutusse. Selle tulemusena võib järelevalve kvaliteet nõrgeneda (ajakulu, paindlikkus järelevalve prioriteetide muutmisel). On võimalus, et kui teenust osutab väline osapool, siis kulud/tasud tõusevad arvestataval määral.

**Teine eelistus** toetub eelnevale: kodanike ja riigi kui terviku vaatest on jätkuvalt hea variant, et TA säilitab labori oma struktuuriüksusena. Lahenduse eelis seisneb selles, et kuivõrd laboriteenus on tihedasti järelevalvega seotud, siis järelevalve kvaliteeti on lihtsam ohjata kui mõlemad ülesanded asuvad ühes organisatsioonis. Nt osaleb labori juhataja ka EL töörühmades, kus arutatakse spetsiifilisi analüüsimeetodeid, kuid samuti tuleb nendest töörühmadest sisendit järelevalve korraldamisse.

Alternatiivi puudus ilmneb avaliku sektori kui terviku tasandil, mida võib illustreerida väitega, et kui iga järelevalve või uurimise asutuse juures oleks oma labor, siis oleks süsteemi ülalpidamine riigile ülejõukäiv.

**Kokkuvõtteks** on igasugu tänase süsteemi muudatuste planeerimisel oluline vaadata avaliku sektori alla kuuluvate laborite teenuste pakkumise loogika **tervikuna** üle.

Võimalik, et ressursside optimeerimise võimalused peituvad hoopis tihedamas omavahelises koostöös, mitte niivõrd organisatsioonide ühendamises. Seda mõtet toetab asjaolu, et laborite vahel juba teatav koordineerimine toimub. Koostöö eesmärk on vähendada dubleerimist ja ennetada üle investeerimist. Teisiti öeldes saab ühiste arutelude ja lepete kaudu juhtida spetsialiseerimist ja ennetada olukorda, kus avaliku sektori laborid omavahel konkureerivad.

Lühidalt: laborite vallas on optimeerimisvõimaluste otsimisel tarvis üle valitsemisalade analüüsida laborite teenuseid ja toimetamismeetodeid, ei saa keskenduda vaid ühele või kahele organisatsioonile.

## 3.4. Päästeamet

### Sissejuhatus

Käesolev analüüs tugineb alusandmetele seisuga 31. märts 2016. Sellest tulenevalt ei võta analüüs arvesse muudatusi teenuste osutamise protsessis, mis on tehtud hiljem kui 31. märts 2016. Analüüsi koostamiseks viidi läbi intervjuud nii Päästeameti kui ka Siseministeeriumi päästevaldkonna esindajatega. Täpsem informatsioon hindamise läbiviimisega seotud meetodilistest tegevustest on toodud lisas 9.12.

### Analüüsitava ülesande lühikirjeldus

Analüüsiojektiks on Päästeameti (PÄA) poolt teostatav tuleohutusjärelvalve. Tuleohutusjärelvalve valdkonnas osutatakse järgmiseid teenuseid:

1. **Ehituskontrolli teenus.** Ehituskontrolli teenusega teostatakse järelvalvet planeerimises, projekteerimises ja ehitamises, aga ka kasutusele võtmisel.
2. **Tuleohutuskontrolli teenus.** Tuleohutuskontrolli teenuse raames hinnatakse objekti, tegevuse ja seadme töö tuleohutusnõuetele vastavust.
3. **Tulekahju tekkepõhjuste väljaselgitamise teenus.** Tulekahjude tekkepõhjuste väljaselgitamise teenuse kaudu tagatakse tulekahjude järgne menetlustoimingute teostamine ning tulekahjuasjades uurimisasutustele ametiabi osutamine asjatundjana.
4. **Toodete ja teenuste kontrolli teenus.** Teenuse sisuks on tuleohutusvaldkonna toodete ja teenuste standarditele vastavuse kontrolli läbiviimine (nt tulekustutid jms tooted ja nt tulekahju signalisatsioonisüsteemid jms teenused).
5. **Koostoime teenus (tegevus).** Teenuse sisuks on koostöö tuleohutusettevõtetega, tegemist on valdkondade ülese tegevusega, mis on põhiteenuste suhtes toetav ja abistav tegevus.

Nimetatud 5 teenust jagunevad alateenusteks (kokku ca 15 alateenust).

---

Analüüsi raames on tuleohutusjärelvalve kontekstis võetud vaatluse alla vastavalt ehituskontrolli teenuse alateenused **kasutusloa eelnõu kooskõlastamise teenus** ja **ehitusloa eelnõu kooskõlastamise teenus** ning tuleohutuse kontrolli teenuse alateenus **tuleohutusülevaatuse teenus**. Alateenuste valik käesoleva analüüsi raames tuleneb Päästeameti teostatud eelnevatest analüüsides.

---

### Ülesande eesmärk

**Ehitusloa eelnõu kooskõlastamise teenus** – päästeseaduse kohaselt on Päästeametil kohustus ehitusloa eelnõule anda kooskõlastus või sellest keelduda. Päästeamet kontrollib ehitusprojekti tuleohutusosa, tagamaks, et preventiivselt oleks loodud eeldused, et tuleohutus on vastavate ehitusprojektide puhul tagatud.

**Kasutusloa eelnõu kooskõlastamise teenus** - päästeseaduse kohaselt on Päästeametil kohustus kasutusloa eelnõule anda kooskõlastus või sellest keelduda. Päästeamet teostab valminud ehitise ülevaatuse lisaks ehitise ehitisdokumentatsiooni tuleohutusosalase osa kontrollile tagamaks, et preventiivselt oleks loodud eeldused, et tuleohutus on vastavate ehitiste puhul tagatud.

**Tuleohutusülevaatuse teenus** – Päästeameti tuleohutusala ülevaatus põhineb ohuprognosil, mis omakorda tugineb riskipõhiste objektide analüüsile. Päästeamet analüüsib ehitiste tuleohutusala olukorda olemasoleva teadmise ja statistika baasil ning võttes arvesse hoonete omanike enesekontrolli aruandlust ning kontrollib vastavalt riskipõhiseid objekte, et tagada preventiivselt hoonete tuleohutusnõuetele vastavus. Lisaks teostab Päästeamet tuleohutusülevaatus laekunud kaebuste põhjal.

## Sisend ja väljund ning mõõdikud

### Kasutusloa/ehitusloa eelnõu koostamise teenus:

- Sisend: Taotlus KOVilt.
- Väljund: koostamisdokument.
- Mõõdetavad väljundid: nõuetele vastavus, taotluste tk arv, aeg jms.

### Tuleohutusülevaatuseteenus:

- Sisendid: avaldused, info, ohuprognos, enesekontrolli aruanded, kuu ja kvartali tööplaan.
- Väljundid: menetlust lõpetavad dokumendid (mis on põhiliselt avalikud).
- Mõõdetavad väljundid: kontrollitud objektide arv (erinevate kasutusviiside lõikes), õigeaegselt täidetud ettekirjutuste arv, algatatud väärteomenetluste arv, määratud trahvide kogusumma. Kvaliteeti mõõdetakse tulekahjude statistika ja järelkontrollide ettekirjutuste arvu järgi, lisaks rahulolu küsimustikud ja esitatud vaiete arv ning asjaolu, kas ettekirjutused on koostatud vastavalt nõuetele.

## Ülesande omanik

### Kasutusloa/ehitusloa eelnõu koostamise teenus:

- Päästkeskuste insenertehniline büroo (ITB), 22 töökohta (22 ametnikku)<sup>61</sup>
- Päästeamet, tuleohutusjärelvalve osakond, 2 töökohta (2 ametnikku)<sup>61</sup>

### Tuleohutusülevaatuseteenus:

- Päästkeskuste tuleohutuskontrolli büroo (TKB), 55 töökohta (55 ametnikku)<sup>62</sup>
- Päästeamet, tuleohutusjärelvalve osakond, 2 töökohta (2 ametnikku)<sup>62</sup>

## Sihtrühm

### Kasutusloa eelnõu koostamise teenus:

- Lõplik kasusaaja: eraisikust hoone omanik; juriidilisest isikust hoone omanik.
- Vahetu kasusaaja: kohalik omavalitsus (ligikaudu 200) ning ehitaja, projekteerija, arhitekt, arendaja.
- Teenuse osutamise arv vahetule kasusaajale (2015. a): 3862 menetlust (koostamisest keelduti 1018 korral).

### Ehitusloa eelnõu koostamise teenus:

- Lõplik kasusaaja: eraisikust hoone omanik; juriidilisest isikust hoone omanik.
- Vahetu kasusaaja: kohalik omavalitsus (ligikaudu 200) ehitaja, projekteerija, arhitekt, arendaja.
- Teenuse osutamise arv vahetule kasusaajale (2015. a): 7311 menetlust (koostamisest keelduti 1098 korral).

### Tuleohutusülevaatuseteenus:

- Lõplik kasusaaja: hoones alaliselt/ajutiselt viibivad isikud; hoone tulekahju korral hoone hävimisest kahju saavad isikud.

<sup>61</sup> Teenuseid pakutavate isikute arvud on vastavalt ehituskontrolli teenusega tervikuna kokku seotud isikute arvud (alateenuse põhiselt puudub info).

<sup>62</sup> Teenuseid pakutavate isikute arvud on vastavalt tuleohutuskontrolli teenusega tervikuna kokku seotud isikute arvud (alateenuse põhiselt puudub info).

- Vahetu kasusaaja: eraisikust hoone omanik; juriidilisest isikust hoone omanik.
- Teenuse osutamise arv vahetule kasusaajale (2015. a): 3365 riskipõhist; 337 avalduste põhist ja 2434 eluruumide kontrolli.

### ***Delegeeritavuse hindamise tulemused***

Hinnati kasutusloa ja ehitusloa eelnõu kooskõlastamise ja tuleohutusülevaatuse teenuse delegeeritavust. Delegeeritavuse hindamiseks on viidud läbi nimetatud teenuste analüüs vastavalt hindamislehele lisas 9.10. *\_Päästeamet\_ Delegeeritavuse hindamine* (eraldi 3 teenuse kaupa). Tegevusvormide osas on läbiviidud analüüs ehitusloa eelnõu kooskõlastamise osas vastavalt lisas 9.11. *\_Päästeamet\_ Tegevusvormi hindamine* (ehitusloa kooskõlastamise näitel).

Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 näeb tõhusama päästevõimekuse tagamise ühe meetmena ette ka tuleohutusjärelvalve valdkonnas senisest enam **erasektori kaasamist** eelkõige **tuleohutusnõuete kontrollimisel**, PÄA strateegias 2015-2025 on üheks oluliseks tegevussuunaks **tuleohutuse valdkonnas partnerluse suurendamine** ning ka tuleohutusjärelvalve hetkeolukorra analüüs toob välja ühe võimalusena kaasata tuleohutusettevõtteid tuleohutusjärelvalve toimingutesse.

### **Kasutusloa eelnõu kooskõlastamise teenus**

Menetlus ise on lihtne, selgelt piiritletav ja mõõdetav ning analoogseid kompetentse ja teenuseid on ka erasektoris (nt tuleohutuse haldusteenused, sh eksperthinnangud, tuleohutusmonitooringud, tuleohutispaigaldiste- ja süsteemide kontroll jne). Kasutusloa eelnõu kooskõlastamine tähendab ka lisaks dokumentatsiooni vastavuse kontrollile kohapealset kontrolli, mis võib tekitada küsimuse põhiõiguste riive osas. Vastavalt õiguskantsleri 2016. a kevadel suitsuandurite kontrolli hinnangule, võib eeldada sarnaselt, et riive põhiseadusega on põhjendatud tulenevalt avaliku korra kaitse tõttu. Sellest tulenevalt võib eeldada, et kasutusloa eelnõu kooskõlastamise teenust on võimalik delegeerida era- või kolmandale sektorile. Kooskõlastuse, kui haldusakti, andmise võimekus peab jääma siiski Päästeametile.

Eeltingimused: Selle eelduseks on teenuse standardi, kutsekvalifikatsiooninõuete ning vastavalt kutse andmiseks sertifitseerimisprotsessi loomine. Vastav võimekus on Päästeametil endal olemas. Läbi standardite ja nõuete loomise tuleb tagada, et isikute tuleohutusala kaitse oleks tagatud.

### **Ehitusloa eelnõu kooskõlastamise teenus**

Tegemist ei ole poliitiliselt tundliku temaga ja puudub võimuvolituste rakendamise vajadus. Menetlus ise on dokumentide põhine, selgelt piiritletav ja mõõdetav ning analoogseid kompetentse ja teenuseid on ka erasektoris (nt tuleohutuse haldusteenused, sh eksperthinnangud, tuleohutusmonitooringud). Sellest tulenevalt on ehitusloa eelnõu kooskõlastamise teenus mõistlik delegeerida era- või kolmandale sektorile. Antud teenuse puhul viidi läbi ka tegevusvormi hindamine, mille puhul tuvastati samuti, et oodatavalt on mõistlikuks tegevusvormiks äriühing. Kooskõlastuse, kui haldusakti, andmise võimekus peab jääma siiski Päästeametile.

Eeltingimused: Selle eelduseks, et teenust delegeerida, on teenuse standardi, kutsekvalifikatsiooninõuete ning vastavalt kutse andmiseks sertifitseerimisprotsessi loomine. Vastav võimekus on Päästeametil endal olemas. Läbi standardite ja nõuete loomise tuleb tagada, et isikute tuleohutusala kaitse oleks tagatud.

### **Tuleohutusülevaatuse teenus**

Sarnaselt kasutusloa ja ehitusloa eelnõu kooskõlastamise teenusele on sisuliselt poolelt analoogseid kompetentse ja teenuseid ka erasektoris (nt tuleohutuse haldusteenused, sh tuleohutispaigaldiste- ja süsteemide kontroll). Samas on sarnaselt kasutusloa kooskõlastusele tegemist kohapealsete kontrollidega, mis võivad tähendada põhiõiguste riivet, aga mille osas võib antud riive olla põhjendatud vastavalt avaliku korra kaitse eesmärgile. Lisaks võib olla tegemist poliitiliselt tundliku temaga, sõltuvalt hinnatavast objektist (tulenevalt selle tegevusest või omanikest) ja teenuse raames on õigus rakendada võimuvolitusi (õigus inimest

karistada, viia läbi kohtueelset menetlust). Delegeeritavuse analüüsi käigus on tuvastatud, et teenust saaks anda era- või kolmandale sektorile üle osaliselt, sest puuduste menetlemise protsessi ei tohiks üle anda (rakendatakse võimuvolitusi, poliitiliselt tundlik teema), aga samas on erasektoril olemas kõik võimalused teenuse teiste alamkomponentide osas turul funktsiooni täita. Sellest tulenevalt vajab teenuse delegeerimine täiendavat analüüsi teenuse alamkomponentide osas.

**Eeltingimused:** Selle eelduseks on teenuse standardi, kutsekvalifikatsiooninõuete ning vastavalt kutse andmiseks sertifitseerimisprotsessi loomine. Vastav võimekus on Päästeametil endal olemas. Läbi standardite ja nõuete loomise tuleb tagada, et isikute tuleohutusala kaitse oleks tagatud. Lisaks on eeltingimuseks teenuse alamkomponentideks jaotamine (sh võimuvolituste osa eraldamine).

## Ülevaade seotud riskidest

### Ehituslubade/kasutuslubade eelnõude kooskõlastamise teenused

**Risk 1:** tegevuse lõpptarbija (hoone omanik) on hetkel kohustus KOVi kaudu Päästeametilt kooskõlastus saada - vastasel juhul ei tohi ehitada või ehitist kasutusele võtta. See seab lõpptarbija sundolukorda, mistõttu on kriitilise tähtsusega, et teenusepakkujaid oleks turul algusest peale mitu (vastasel juhul tuleks luua hinnakontrolli mehhanism). Maandamismeetod - eelnevad läbirääkimised võimalike teenusepakkujatega.

**Risk 2:** juhul kui otsustatakse seaduslik kohustus kooskõlastuse hankimiseks kaotada, on oht, et turumaht kukub nii palju, et erasektoril kaob huvi vastava teenuse osutamiseks (kuna lõpptarbija ei väärtusta teenust piisavalt). Maandamismeetod - enne delegeerimise otsustamist võtta vastu poliitiline otsus teenuse kohustuslikkuse kohta.

**Risk 3:** teenuse üleandmisel on tarvis tagada järelevalve teenuse osutajate kvaliteedi üle. Vaja on kehtestada kvalifikatsiooninõuded, pädevused ja nende sertifitseerimise süsteem, mis kõik toovad kaasa täiendavad kulud. Lisaks on vaja luua infovahetuseks turvaline keskkond, kus saaks liikuda isikuandmed. Maandamismeetod – võib eeldada, et mitmete samalaadsete teenuste üleandmisel (nt ehituslubade ja kasutuslubade eelnõude kooskõlastamise ning tuleohutusülevaatus teenuse) on vajalikud arendused süsteemselt sarnased, mis tähendab, et üldkulusid on võimalik jagada.

### Tuleohutusülevaatus teenus

**Risk 1:** tegemist on kompleksse ja sageli ka keeruka menetlusega. Sõltuvalt objektist (ja seal toimuvast tegevusest või selle omanikest) võib olla see poliitiliselt tundlik teema. Tuleohutusülevaatus käigus sisenetakse isiku valdustesse ning selline kohapealne kontroll võib tekitada küsimusi omandi puutumatus riive osas. Maandamismeetod - vastavalt õiguskantsleri 2016. a kevadel antud hinnangule suitsuandurite kontrolli osas, võib eeldada sarnaselt, et riive põhiseadusega on põhjendatud tulenevalt avaliku korra kaitse tõttu.

**Risk 2:** Päästeamet rakendab tegevuse käigus võimuvolitusi, kui tuvastatakse tuleohutusnõuete rikkumisi. Maandamismeetod – eraldada delegeerimise analüüsist võimuvolituste rakendamise seotud alategevused, sh rikkumismenetlused ja suunata delegeerimisvõimekuse hindamine ainult nendele tegevustel, mille puhul ei teostata võimuvolitusi sel moel.

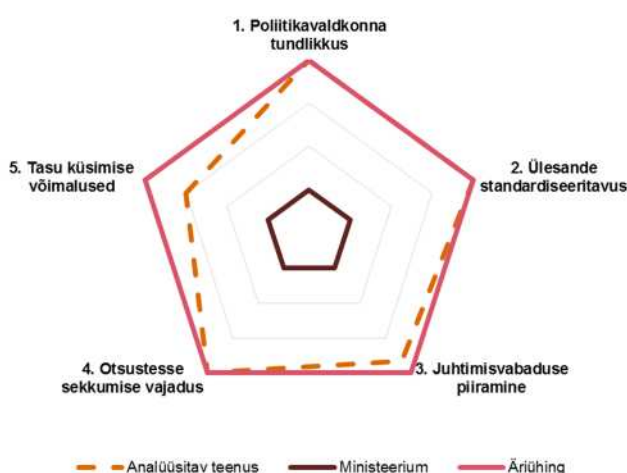
**Risk 3:** teenuse üleandmisel on tarvis tagada järelevalve teenuse osutajate kvaliteedi üle. Vaja on kehtestada kvalifikatsiooninõuded, pädevused ja nende sertifitseerimise süsteem, mis kõik toovad kaasa täiendavad kulud. Lisaks on vaja luua infovahetuseks turvaline keskkond, kus saaks liikuda isikuandmed. Maandamismeetod – võib eeldada, et mitmete samalaadsete teenuste üleandmisel (nt ehituslubade ja kasutuslubade eelnõude kooskõlastamise ning tuleohutusülevaatus teenuse) on vajalikud arendused süsteemselt sarnased, mis tähendab, et üldkulusid on võimalik jagada.

### Teenuste üleandmisel tuleks muuta järgmiseid õigusakte/dokumente:

- Päästeseaduse 2. peatükis nimetatud §5 Päästeameti ülesanded;
- Päästeameti põhimäärus peatükis 2 §7 ja §16 toodud põhiülesanded;
- Tuleohutuse seadus.

### **Tegevusvormi hindamise tulemused**

Ehitusloa eelnõu kooskõlastamise teenuse tegevusvormi hindamise tulemuste põhjal on näha, et analüüsiv teenus on lähemal äriühingu tegevusvormile kui ministeeriumile, andes sellega tagasisidet, et ülesanne võib paikneda riigi tuumast pigem kaugemal. Sealjuures tuleb tegevusvormi hindamise tulemuste puhul arvestada, et kategooria „tasu küsimise võimalused“ vastused on hinnangulised ja vajavad täpsemat analüüsi ning ei ole oluliseks piiranguks hetkel tegevusvormi valimisel. Täiendavalt võib eeldada, et valikvastuse „pigem ei“ kontekstis võib täiendava analüüsi tulemuseks olla pigem valikvastuse „Ei“ sobivus ehk viies ülesande veelgi eemale riigi tuumast.



### **Juriidilise tegevusvormi eelistused**

1. **Äriühing.** Esimene juriidilise tegevusvormi eelistus ülesande täitmiseks on vastavalt tegevusvormi hindamise tulemustele äriühing sarnaselt delegeeritavuse hindamise tulemustele (vastavalt tulemuseks, et saab delegeerida era- või kolmandasse sektorisse seonduvate riskide maandamise korral). Peamiseks põhjuseks on ülesande reglementeeritus ja piiritletus, vähene poliitiline tundlikkus, asjaolu, et ülesanne ei eelda avaliku võimu teostamist ning et ülesande eest on võimalik küsida tasu (eksisteerib arvestatav turg). Seega protsesside juhtimise kontekstis on kõige optimaalsem vorm äriühing, mis aitab läbi poliitilise ja juhtimisliku autonoomia korraldada ülesannet kõige sobivamalt ja efektiivsemalt.
2. **Amet.** Alternatiivne juriidilise tegevusvormi eelistus ülesande täitmiseks on tänane asutuse tüüp- amet. Sisuliselt tähendab see tegevuste jätkamist samas vormis nagu seniselt. Peamiseks eeliseks on asjaolu, et Päästeametis on juba täna vastavad spetsialistid olemas ja üksikteenuse üleandmisena ei tarvitse olla äriühingu loomisel piisavat kuluefektiivsust ehk mõistlik on äriühing just sellel juhul, kui mitmeid sarnaseid üksikteenuseid üleanda uuele tegevusvormile.

## 3.5. Politsei- ja Piirivalveamet

### Sissejuhatus

Liiklusjärelvalvet teostab Eesti riigis Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), mis on Siseministeeriumi valitsemisalas asuv valitsusasutus. Liiklusjärelvalve korraldamisel jälgitakse liiklusalaste õigusaktide nõuetest kinnipidamist jalakäijate, sõitjate, juhtide, muude teekasutajate, teeomanike ning ametiisikute poolt. Liiklusjärelvalve teenus jaguneb põhi- ja tugiprotsessideks. Üheks liiklusjärelvalve teenuse põhiprotsessiks on liiklusõnnetuste vormistamine. Riikliku järelvalve suhtes on liiklusõnnetuste vormistamine toetav tegevus, mis aitab välja selgitada liiklusõnnetuste asjaolusid ja vältida hilisemaid vaidlusi. Käesoleva analüüsi objektiks on PPA poolt teostatav **liiklusõnnetuste vormistamise** ülesanne.

Liiklusõnnetuste vormistamise eesmärk on liiklusõnnetuse põhjustanud asjaolude väljaselgitamine, sealhulgas liiklusohutuse tagamine, juhtide ja sõidukite kontrollimine, vaatlustulemuste protokollimine, mõõtmiste ja fotograferimise teostamine ning õnnetuses osalenute ja tunnistajate küsitlemine. Liiklusõnnetuse vormistamisel järgitakse liiklusõnnetuse sündmuskoha vaatluse ja dokumenteerimise meetoodikat, mis on kinnitatud PPA peadirektori käskkirjaga (nr 12) 1. jaanuar 2010.

Antud ülesande sisendiks on liiklusõnnetuse teate registreerimine ehk kõne Häirekeskusele ja väljundiks on liiklusõnnetuse LÕ1 või LÕ2 vormistamine. LÕ1 vormistatakse siis, kui liiklusõnnetuse tagajärjel on sündmuse asjaolud üheselt selged ning osapooled on võimelised iseseivalt kokkuleppele jõudma. LÕ2 vormistatakse aga juhul kui on alust arvata, et liiklusõnnetuse üheks põhjuseks on seaduses sätestatud normide rikkumine (inimkannatanuga liiklusõnnetus, juhtimisõiguse puudumine, joobes juhtimine jne). LÕ2 vormistamise puhul on kohtuvälise menetleja sekkumine välistamatu, mis tähendab seda, et süüteoemenetlusega algab uus ja eraldi teenus, mis ei kuulu käesoleva analüüsiobjekti koosseisu.

Liiklusõnnetuse vormistamise teenuse omanik on ennetuse ja süüteoemenetluse büroo juht, kes kuulub PPA arendusosakonda. Bürosse kuuluvatest politseiametnikest on veel 3 isikut hõivatud liiklusjärelvalve teenusega ja alluvad büroojuhile. Lisaks kuuluvad ülesannet täitvate isikute alla 34 avariipolitseinikku (100% hõivatud antud ülesande korraldamisega), patrullpolitseinikud (15-20% hõivatud antud ülesande korraldamisega) ja Häirekeskuse kõnekeskuse töötajad. Arvestades PPA töötajate palgakulusid ja nendega seonduvaid otsekulusid, siis jõuame hinnanguni, et antud ülesanne maksab PPA-le aastas suurusjärgus 4 miljonit eurot, mis moodustab 2% asutuse kogu kuludest.

Teenuse sihtrühmaks on nii era- kui juriidilisest isikust varalise kahju kannatajad. Aastas on kokku ca 30 000 liiklusõnnetust. Ligikaudu 80%-l juhtudest tehakse liiklusõnnetuse puhul kõne Häirekeskusele, millest politsei reageerib sündmuskohale veidi üle poolte juhtudest. Politsei väljasaatmise puhul on ligi 1/3 liiklusõnnetustest tegemist seaduses sätestatud normide rikkumisega nagu näiteks inimkannatanuga õnnetused, juhtimisõiguse puudumine, joobes juhtimine jms. See tähendab, et ülejäänud 2/3 juhtudest tuleb politsei sündmuskohale, et aidata lahendada õnnetuse asjaolusid, vaidlusi ja anda soovituslikku nõu, kuid LÕ2 vormistamist ei algatata. See tähendab, et aastas saadetakse politsei patrull sündmuskohale vaidlusi lahendama ja asjaolusid selgitama ca 8 000 juhul.

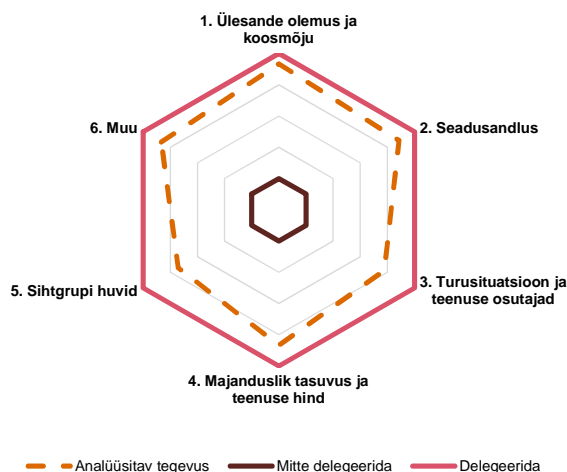
### Delegeeritavuse hindamise tulemused

Hindamise käigus pöörati tähelepanu delegeeritava ülesande nõudlusele, mahule, poliitilisele tundlikkusele, sihtrühma huvidele, majanduslikule tasuvusele, turusituatsioonile ja ülesandega seotud regulatsioonidele. Hindamise läbiviimiseks kaasati Politsei- ja Piirivalveameti arendusosakonna ennetuse ja süüteoemenetluse büroo juhtivkorrakaitseametnik Kalmer Tikerpe ja Siseministeeriumi korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna juhataja Veiko Kommusaar, kellega viidi läbi intervjuud, mille käigus arutati läbi ülesande sisu ja faktiline pool ning kuulati PPA kui ka Siseministeeriumi arvamusi antud ülesande delegeeritavusest.

Ülesande liiklusõnnetuste vormistamine hindamise tulemusena jõuti järelduseni, et antud tegevust on mõistlik ja põhimõtteliselt võimalik era- või kolmandale sektorile üle anda (vt allolev joonis). Sellele viitavad asjaolud, et



antud tegevus on hästi piiritletud ja kergesti standardiseeritav ülesanne. Olenevalt liiklusõnnetusest (inimkannatanuga, joobes juhtimine, juhtimisõiguseeta juhtimine, varalise kahjuga vms) võib liiklusõnnetuste vormistamine olla seotud võimuvolituste rakendamisega, kuid antud ülesande puhul on võimuvolituste rakendamise osa võimalik ülejäänud tegevusest mõistlikult eraldada. Lisaks on teenuse nõudluse maht ette prognoositav ning ei ole olemuselt liiga kompleksne ega ka poliitiliselt tundlik. Tegevuse teostamiseks vajalikku pädevust teadmiste ja oskuste osas on võimalik edasi anda läbi koolituste. Ülesande läbiviimiseks ei ole vaja väga kallihinnalist põhivara. Liiklusõnnetuste vormistamise jaoks on vajalik transport sündmuskohale, fotoaparaati õnnetuspaiga ja asjaolude jäädvustamiseks ja mõõtmisvahendeid sõidukite fikseerimiseks.



Kui ülesanne antakse üle era- või kolmandale sektorile, siis võib eeldada, et teenuse kvaliteet ja kättesaadavus pigem tõuseb võrreldes praegusega. Seda sel põhjusel, et PPA hinnangul jääb juba praegu teenuse osutamiseks vajalikku inimressurssi puudu. Siseministeeriumi sõnul on praegu antud tegevusega seotud kaks paralleelset süsteemi: politsei ja kindlustusettevõtted, mis tähendab, et ühte kahjukäsitlust menetletakse kahes kohas ning sellise tegevuse teostamine on ebaefektiivne. PPA hinnangul võiks politsei sündmuskohale tulla üksnes neil juhtudel, kui on vajadus tagada sündmuskohal osalejate ja teiste liiklejate turvalisus või kui liiklusõnnetuses osales juht, kes pani toime liiklusalase süüteo. Sel viisil saaks PPA oma ressursse jaotada efektiivsemalt ja saata need sinna, kus vajadus nende järele on kriitilisem.

Samas puudub veel erasektoril ülesande ülevõtmiseks piisavalt veenev turunduslik motiiv. Olenemata sellest, et erasektoris juba pakutakse sarnaseid teenuseid, mis tähendab, et olulised teadmised, oskused ja kogemused on juba mõningal määral erasektoril olemas, ei pea era- ega kolmas sektor antud ülesannet veel piisavalt atraktiivseks ning samuti puudub neil täielik valmisolek riigi ülesande koheseks ülevõtmiseks ja korraldamiseks. Süsteem, kuidas selle teenuse pakkumine era- või kolmandas sektoris toimima hakkaks ja mis moel oleks plaanis tasu kehtestada, on veel ebaselge. Samas võib kindlalt väita, et tasu kehtestamisel nõudlus teenuse järele ei kaoks.

Ülesande eeltingimused delegeeritavuse korraldamiseks on seotud võimuvolituste rakendamisega, turusituatsiooniga ja teenuse tarbimise ajakriitilisuse- ning hädavajalikkusega. Liiklusõnnetuste vormistamine on seotud võimuvolituste rakendamisega siis, kui liiklusõnnetuse üheks põhjuseks on seaduses sätestatud normide rikkumine (liiklusõnnetuses on kannatanuid, juhtimisõiguseeta juhte jne). Juhul kui tegemist on ainult varalise kahjuga liiklusõnnetusega, siis ei ole võimuvolituste rakendamine vajalik. Lisaks varalise kahjuga liiklusõnnetustele on põhimõtteliselt võimalik delegeerida ülesannet ka liiklusõnnetuste puhul, kus on toimunud seaduses sätestatud normide rikkumine ehk kuni LÕ2 vormistamise algatamiseni korraldaks antud ülesannet (fotografeerimist, mõõtmist jms) vastavalt teenusstandardile era- või kolmas sektor ning sealt edasi võtaks menetlemise üle politsei.

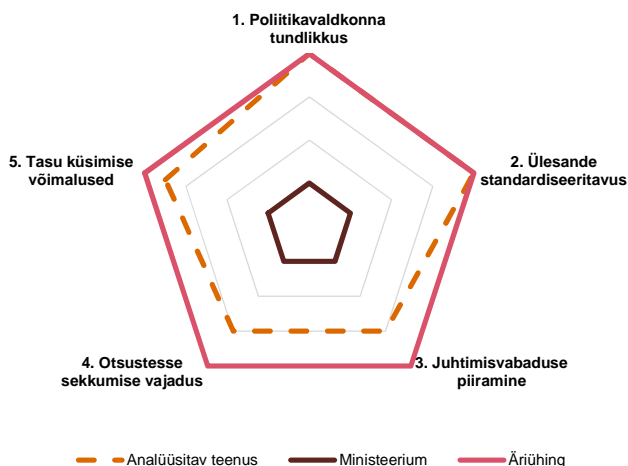
Analüüsid ülesande delegeeritavust era- või kolmandale sektorile jõuti järelduseni, et tegevuse ülevõtmine ei ole praegusel hetkel era- või kolmandale sektorile piisavalt atraktiivne. See tähendab, et ülesande korraldamise motiiv tuleks paremini ja selgelt lahti mõtestada nii era- kui kolmandale sektorile. Üheks ettepanekuks oleks teenuse ümber korraldamine tasuliseks, mis muudaks antud tegevuse majanduslikult tasuvaks. Lisaks on vaja kindlustada teenusepakkuja(te) võimekus teenust osutada ilma katkemiseta. Kuna teenuse sihtgrupi jaoks on tegevuse tarbimine ajakriitiline, siis teenuse katkemine teatud perioodiks ei ole aktsepteeritav. Samuti on liiklusõnnetuse vormistamine teatud määral eluliselt hädavajalik teenus, sest kui näiteks liiklusõnnetuse puhul ei suudeta õnnetuse asjaoludes kokku leppida, siis on osapooled sunnitud politsei kutsuma. Seega peab teenuspakkuja olema võimeline osutama teenust regulaarselt ja järjepidevalt.

Selleks, et ülesande saaks era- või kolmandale sektorile üle anda, tuleb sisse viia mõningaid muudatusi ka ülesandega seonduvates regulatsioonides. Praeguse Liiklusseaduse alusel tuleb osapoolte lahkarvamuse korral teavitada politseid. Sama nõue on kirjas Vabariigi Valitsuse 20.02.2001 määruses nr 68 „Liiklusõnnetusest teatamise, asjaolude väljaselgitamise, vormistamise, registreerimise ja arvestuse kord.“ Sarnaselt juba nimetatule vajavad ülevaatamist ja täiendamist ka Liikluskindlustuse seadus ja Rahandusministri 25.09.2014 määrus nr 34 „Liikluskindlustuse registri põhimäärus.“

### **Tegevusvormi hindamise tulemused**

Sobivaima juriidilise tegevusvormi hindamise käigus tuleb järgida riigiülesande eesmärki, vajalikkust ja sellega seonduvat avalikku huvi. Kaaluda tuleb nii lühi- kui ka pikajalisi mõjusid. Lisaks tuleb analüüsida ülesande mõõdetavust, standardiseeritust, eesmarke ja sihtrühmasid. Kui nimetatud tunnuseid on antud ülesande puhul keeruline määratleda, siis seda lähemal riigi tuumale peaks tegevus asuma. Samuti näitavad ülesande tundlikkus poliitilistele huvidele ja valitsuse kontroll ressurside kasutuse üle tegevuse lähedust riigivalitsemise tuumale. Juriidilise tegevusvormi hindamise tulemuste põhjal on näha, et analüüsitava ülesanne paikneb lähemal äriühingule kui ministeeriumile, mis tähendab, et tegevus võiks paikneda riigituumast kaugemal (vt allolev joonis).

Esimeseks eelistuseks tegevusvormi valikul on paigutada ülesanne **hallatava asutuse** alla. Kuna üheks põhjuseks, miks avalikke ülesandeid hallatavate asutuste alla viiakse on süsteemi tõhususe ja mõjususe parandamine, siis hallatav asutus võiks olla sobivaks tegevusvormiks liiklusõnnetuste vormistamise teenuse pakkumisel. Hetkel PPA alla kuuluva ülesande teostamine on pigem ebaefektiivne, sest tegevust teostavad kaks paralleelsüsteemi ning tihtipeale ei suuda PPA vajalikke ressursse regulaarselt tagada. Lisaks eelistatakse hallatavaid asutusi ka selleks, et vähendada avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate inimeste hulka, mis on üheks ajendiks käesoleva analüüsimeetodika väljatöötamisel.



Antud tegevus sobib hallatavate asutuste tegevusvormi just seetõttu, et tegu on selgelt piiritletud ülesandega, mida on võimalik eraldiseisvalt täita ja mille tulemusi saab mõõta. Hallatavad asutused võimaldavad omatulu teenimist riigivara kasutamise seotud piiratud tingimustes. Hallatavate asutuste tegevusvorm on vabam oma teenuste eest tasu küsimisel erinevalt valitsusasutustest, mis tähendab, et kui liiklusõnnetuste vormistamise ülesanne viia hallatava asutuse alla, on võimalik see teenus tasuliseks muuta. Samas ei ole tulu teenimine antud ülesande eesmärk. Hallatavate asutuste tegevusvormi eeliseks on ka see, et nende poolt täidetud ülesanded on kitsa fookusega, milles on võimalik rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid. Samuti on hallatavad asutused suuremal määral eraldatud poliitikast võrreldes valitsusasutustega. Kuna ülesanne nõuab kiiret tegutsemist ja regulaarset valmisolekut teenust osutada, siis on oluline, et võrreldes teiste tegevusvormidega, nagu SA või AÕJI, võimaldab hallatav asutus ülevalt poolt sekkumist ja suunamist. See tähendab, et vajadusel on ministeeriumil võimalik eelarve ja administratiivsete vahenditega tegevust otseselt mõjutada. See muudab ka ülevalt poolt sekkumise ja avaliku võimu teostamise hõlpsamaks, mis on vajalik nende liiklusõnnetuste puhul, kus üheks põhjuseks on seaduses sätestatud normide rikkumine. Peamiseks riskiks hallatava asutuse tegevusvormi puhul on ülesande maht ehk tekib küsimus kas ülesande maht on piisavalt suur, et luua selle teenuse pakkumiseks eraldi asutus.

Käesoleva teenuse maht oleneb suuresti sellest, kas liiklusõnnetuste vormistamise teenuse alla kuuluvad kõik liiklusõnnetused või ainult varalise kahjuga liiklusõnnetused. Juhul kui teenuse maht ei ole piisavalt suur, et luua eraldi asutus, on võimalus luua praeguse teenuse pakkuja ehk ameti alla eraldi üksus. Eraldi üksuse loomine aitaks teenuse turgu arendada ja kasvatada ning looks tulevikus võimaluse ülesande välja delegeerimiseks. Sarnaselt hallatavate asutustega pakuvad ametid kitsa fookusega teenuseid ja võimaldavad teenuse pakkumise kaudu keskenduda konkreetsele sihtrühmale. Ametite poolt teostatavaid ülesandeid iseloomustab nende piiritletus ja võimalus ülesandega seonduvaid tulemusi mõõta.

## 3.6. Statistikaamet

### Sissejuhatus

Statistikaameti statistika tegemise protsess koosneb üheksast etapist, millest üks on andmekogumine. Andmekogumine omakorda jaguneb:

1. Andmekogumine **juriidilistelt isikutelt**, mille korral rakendatakse võimuvolitust;
2. Andmekogumine **eraisikutelt** ehk küsitlusvõrk, mille raames võimuvolitust ei rakendata.

Analüüsiobjektina on vaatluse alla võetud Statistikaameti **küsitlusvõrk**, mis teostab andmekogumist eraisikutelt riikliku statistika tegemise ja tellimustööde läbiviimise eesmärgil. Riiklik statistikatööde loetelu kinnitatakse Vabariigi Valitsuse poolt igal aastal järgnevas viieks aastaks lähtuvalt riigisisese ja rahvusvahelisest statistikavajadusest. Statistikaamet teostab 2016. a 163 statistikatööd, millest küsitlusvõrgu poolt läbiviidavate tööde osakaal on 7%. Küsitlusvõrgu kogutud andmed on sisendiks keskmiselt 11-le aastas läbiviidavale isiku-uuringule ning tegevust teostatakse välitööde käigus. Peamised küsitlemise meetodid on külastusintervjuu, telefoniküsitlus ja veebiküsitlus. Isiku-uuringute valimises on 2016. aastal ligikaudu 61 000 isikut/leibkonda/põllumajanduslikku üksust ja potentsiaalne küsitletud isikute arv on 80 000.

Iga-aastaselt viiakse läbi 4 isiku-uuringu statistikatööd (Eesti sotsiaaluuring, turismi uuring, tööjõu uuring ja uuring infotehnoloogia leibkonnas), mille läbiviimiseks on Statistikaametil alaline küsitlusvõrk. Eelpool nimetatud neljale iga-aastasele uuringule lisanduvad tsükliliselt läbiviidavad uuringud, tellimustööd ja Eurostat'i grandilepingutega tööd.

Ülesande eesmärk on usaldusväärsete andmete kogumine riikliku statistika tegemise eesmärgil, varustamaks ühiskonda rahvastiku, sotsiaalvaldkonna, majanduse ja keskkonna arengu seisukohalt olulise teabega, sh arengukavade ja prognooside koostamiseks, erinevate poliitikate kujundamiseks, teadus- ja rakendusuuringute tegemiseks ning teaduspõhiste otsuste langetamiseks.

Ülesande sisendiks on vastava statistikatöö valimi moodustamine ning metoodika ja küsimustike ettevalmistus. Väljund on küsitluse käigus kogutud toorandmed, mis liiguvad vaatluse välitööde infosüsteemist edasi andmetöötlemise süsteemi VAIS.

Põhilised (kvaliteedi)mõõdikud:

- eeldatava ja tegeliku vastamismäära võrdlus küsitajate/maakondade/sugude jne lõikes;
- küsitluste ajakavast kinnipidamine;
- küsitajatelt laekunud ankeetide täidetuse, esinevate vigade arv jms küsitajate, vigade jne lõikes;
- respondentide tagasiside;
- telefoniküsitajate väljuvate kõnede salvestiste analüüs.

Andmekogumise teostamine on üks andmetöötlemise ja registreerimise osakonna (ARO) ülesannetest. Küsitlemisega otseselt tegeleb 108 küsitajat ja hinnaregistraatorit, mis on võrdeline 56 täistööajale taandatud töökohaga. Tellimustööde tarvis värvatakse igal aastal vajaduspõhiselt lisaküsitajaid.

Küsitlusvõrgu kogukulud koos esmase andmekorrastusega ei ole siinkohal kaardistatud tulenevalt asjaolust, et teenistujad, kes on küsitlusvõrgu koosseisus, täidavad lisaks andmekogumisele ka erinevaid põhi- ja tugiprotsesside tegevusi. Küll aga on teada, et isiku-uuringute andmekogumise ja -korrastuse kogukulud moodustavad 48,6% Statistikaameti kõigi tööde andmekogumise ja -korrastuse kogukuludest. 2015. a tegevuskuludest moodustab isiku-uuringute andmekogumine ja -korrastus ligikaudu 8,4%.

Ülesande sooritamise vahetu kasusaaja on Statistikaamet, lõplik kasusaaja riikliku statistika tarbijad. Põhilised tarbijate segmendid on ministeeriumid, riigiasutused ja poliitikud, kohalikud omavalitsused, teadus- ja haridusasutused, raamatukogud, meedia, rahvusvahelised organisatsioonid, Euroopa Liidu statistikaamet Eurostat ja teiste riikide statistikaorganisatsioonid, kodanikud, uuringufirmad, jne. Teenuse osutamise arv lõplikele kasusaajatele: Statistikaameti veebilehel on nädalas umbes 11 000 külastust ning ameti erinevaid väljaandeid laeti veebist 2015. a alla 27 000 korral.

## Delegeeritavuse analüüs

Hinnati Statistikaameti küsitlusvõrgu delegeeritavust. Ameti küsitlusvõrgu puhul on tegemist avaliku teenusega, mille delegeerimise võimalikkuse üle on varemalt diskuteeritud, kuid on puudunud analüütiline töövahend, mille abil erasektorisse delegeerimise reaalselt võimalikkust ja otstarbekust hinnata. Delegeeritavuse hindamiseks viidi läbi nimetatud teenuse analüüs vastavalt analüüsimetoodikale, vt Lisa

### 9.18.\_Statistikaamet\_Delegeeritavuse hindamine

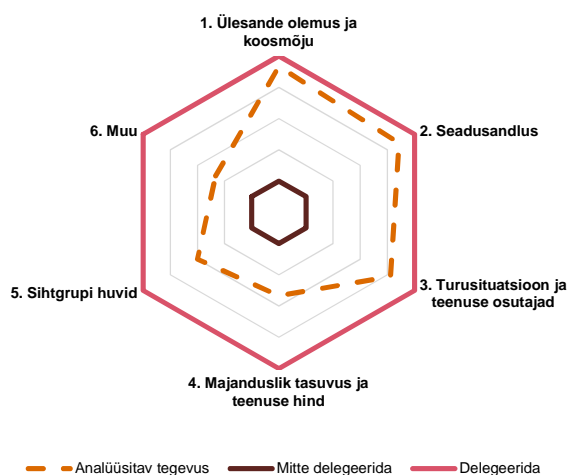
Analüüsi koostamiseks viidi läbi intervjuu Statistikaameti andmetöötluse ja registrite osakonnaga, kes on ülesande omanik. Kaasatud olid ka isikud teistest osakondadest, kelle igapäevatöö on tihedalt seotud küsitluste ja isiku-uuringute läbiviimisega. Intervjuule eelnevalt laekusid aprillis 2016 ülesande protsessi, regulatsiooni, kulusid jms kirjeldavad alusandmed, millele analüüsi läbiviimisel tugineti. Ülevaade metoodikast on leitav lisast 9.20.

## Delegeeritavuse hindamise tulemused

Ülesannet iseloomustavad piiritletus, eesmärkide ja väljundite mõõdetavus, minimaalne poliitiline tundlikkus ning mõõdukalt atraktiivne maht. Vajalik kompetents on võimalik erasektoris välja arendada, arvestades, et ülesande teostamiseks ei ole tarvis väga spetsiifilisi oskusi. Sellest tulenevalt võib järeldada, et küsitluste läbiviimise teenust on võimalik delegeerida erasektorile.

Küll aga on hindamistulemusi illustreerivalt jooniselt näha, et kolme valdkonna puhul (majanduslik tasuvus ja teenuse hind; sihtgrupi huvid; muu) tõstatisid mõningad delegeerimist piiravad asjaolud:

- Teenuse eest tasu küsimine on raskendatud, arvestades, et sihtgrupid on harjunud riikliku statistika tasuta kättesaadavusega. Sellest tulenevalt on eelduseks täiendav riigipoolne toetus. Võib eeldada, et võimalik tasu ei saaks olla väga kõrge ning ei kataks ülesande täitmisega tekkivat kogukulu.
- Delegeeritav on vaid nende statistikatööde küsitlusfunktsioon, mille puhul ei rakendata võimuvolitust ega ole siduvaks grandilepingud. Statistikaameti andmete kohaselt on selliseid potentsiaalselt delegeeritavaid statistikatöid 2016. a 4 (kõigist 11-st). Seega on küsitav, kas võimalik delegeeritav maht on üldse erasektorile atraktiivne. Samas on töö eeldatav maht Statistikaameti hinnangul 35-40 täistööajaga töötajat.



### Olulisemad eeltingimused teenuse delegerimisel

- Erasektoris tuleb tagada kompetents ja võimekus Statistikaametile vajalikus mahus ja kvaliteeditasemel küsitluste läbiviimiseks.
- Selleks, et erasektoris delegeeritavate tööde maht oleks atraktiivne, tuleks küsitlust läbiviiva(te)le juriidilistele isikutele võimaldada ligipääs Rahvastikuregistrile tulenevalt sellest, et küsitlusvõrgu poolt teostatavad uuringud on suures osas isikuvalimipõhised.
- Statistikaameti IT-süsteemidega tõrgeteta ühilduva küsitlustarkvara välja arendamine erasektoris või ameti tarkvara erastamine (võimalikkus, seonduvad riskid ja murekohad). Lisaks tuleb tekitada ülesande delegerimiseks vajalik administratiivne võimekus.

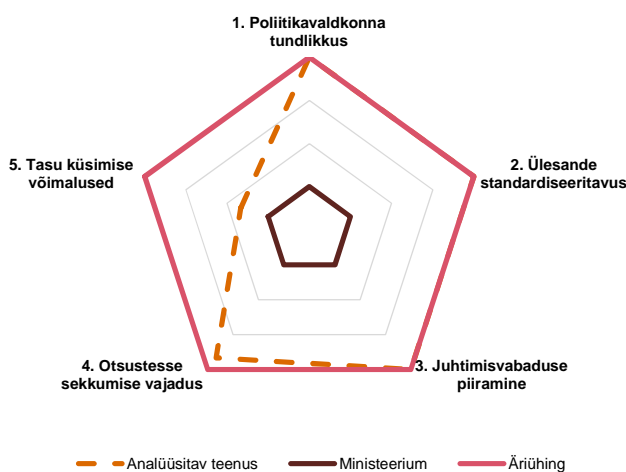
### Juriidilise tegevusvormi hindamine

Analüüsi ülesande jaoks sobivat juriidilist tegevusvormi. Tulenevalt sellest, et tegevust on põhimõtteliselt võimalik erasektoris delegeerida varemalt mainitud eeltingimuste täitmisel, on tegevusvormi hindamine pigem teisejärguline. Tegevusvormide hindamisleht on leitav lisast 9.19. „Statistikaamet\_ Tegevusvormi hindamine“.

### Tegevusvormi hindamise tulemused

Tulemuste põhjal on näha, et analüüsitud teenus asetseb lähemal äriühingule kui ministeeriumile, indikeerides, et see võiks paikneda riigi „tuumast“ kaugemal. Sarnaselt delegeritavuse hindamisega tõstatus ka siinkohal võtmekriteeriumitest esile tasu küsimise võimaluse temaatika. Peamine tähelepanek:

- Tasu kehtestamise võimalikkuse ja otstarbekuse hindamiseks oleks tarvis täiendavalt analüüsida erinevate ameti küsitlusvõrgu poolt teostatavate isiku-uuringute kasutatavust, sihtgruppe ja nende huvisid, uuringute sisu jms.



### Juriidilise tegevusvormi eelistused

1. **Amet.** Esimene juriidilise tegevusvormi eelistus ülesande täitmiseks on tänane asutuse tüüp- amet. Lähtuvalt küsitlusvõrgu poolt läbiviidavate uuringute väikesest mahust võrreldes kõigi statistikatööde mahuga, ei ole teenuse osutamiseks mõttekas eraldi asutust luua vaatamata sellele, et ülesande täitmiseks sobiks ka näiteks valitsusasutuse hallatav asutus ja sihtasutus.
2. **Äriühing.** Alternatiiv ehk paremuselt teine juriidiline tegevusvorm on äriühing. Delegeritavuse analüüsist selgus, et ülesannet on eeltingimuste täitmisel põhimõtteliselt võimalik delegeerida. Eelistatud tegevusvorm on äriühing lähtuvalt sellest, et ülesanne ei eelda võimuvolituse rakendamist ega poliitilist sekkumist. Samuti on tegevus selgelt piiritletud, mistõttu on seda võimalik eraldiseisvalt täita.

## Eriarvamuse avaldus

Statistikaamet on jäänud läbiviidud hindamise osas osaliselt eriarvamusele, mille kokkuvõte on esitatud järgnevalt.

Erasektoris on võimalik vajalik kompetents välja töötada juhul kui ülesannet eelpool kirjeldatud tingimustel suudaks pikemaajaliselt täita üks potentsiaaliga erafirma. Kuid kuna hangetel võivad osaleda ja valituteks osutada erinevatel aegadel erinevad firmad, siis see tähendab, et vajalik kompetents ei ole aegpidevalt koolitatud ja arendatud ning oskused ja kvaliteet nõutud tingimustel hoitud.

Näiteks kui ühel aastal või ühe suurema uuringu välitööde läbiviimisel osutub valituks (kui üldse osaleb mitu firmat kelle vahel valida) üks firma, järgmisel aastal või teise suurema uuringuga teine firma, siis ei ole välitööde kvaliteet võrreldav ja seega ka mitte uuringu tulemused. Tööjõud saab olema ajutine ja mitte piisava kvaliteediga.

Kui mõni hange peaks luhtuma, sest ei ole pakkujaid või pakkujad ei kvalifitseeru, jäävad välitööd toimumata ja statistika tootmata ning Eurostatile edastamata. Eurostatile edastamiseks on kindlad tähtajad, millede rikkumisel või andmete üldse mitte esitamise eest võidakse määrata trahv. Kes selle sel juhul tasub? Sel juhul ei saa see olla Statistikaamet, vaid riik? Lisaks saab sellise käitumisega kahjustatud nii Eesti riigi kui ka Statistikaameti maine.

# Lisad

*Lisa 1. Põhiseadusest tulenevad riigiülesanded*

## **Määratletud täitjaga Põhiseadusest tulenevad riigiülesanded ja kohustused**

### **Riigikogu**

Riigikogu ülesanded on järgmised:

1. Võtab vastu seadusi ja otsuseid;
2. Otsustab rahvahääletuse korraldamise;
3. Valib Vabariigi Presidendi;
4. Ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid
  - 4.1. Mis muudavad riigipiire;
  - 4.2. Mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist;
  - 4.3. Mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;
  - 4.4. Millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;
  - 4.5. Milles ratifitseerimine on ette nähtud.
5. Annab peaministrikandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks;
6. Võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande;
7. Nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri;
8. Nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul ametisse Riigikohtu liikmed;
9. Nimetab Eesti Panga nõukogu liikmed;
10. Otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise;
11. Esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole;
12. Kehtestab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed;
13. Otsustab umbusalduse avaldamise Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile;
14. Kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra;
15. Kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni;
16. Lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

### **Vabariigi President**

Vabariigi Presidendi ülesanded on järgmised:

1. Esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises;
2. Nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad;
3. Kuulutab välja Riigikogu korralised valimised ja Riigikogu erakorralised valimised;
4. Kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu ja avab selle esimese istungi;



5. Teeb Riigikogu esimehele ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks;
6. Kuulutab välja seadused ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele;
7. Annab seadlusi;
8. Algatab põhiseaduse muutmist;
9. Määrab peaministri kandidaadi;
10. Nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed;
11. Teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamiseks;
12. Nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi;
13. Nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud;
14. Annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid;
15. On Eesti riigikaitse kõrgeim juht;
16. Teeb Riigikogule ettepanekud sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks;
17. Kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni;
18. Vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust;
19. Algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise.

### **Vabariigi Valitsus (peaminister ja ministrid)**

Vabariigi Valitsuse ülesanded on järgmised:

1. Viib ellu riigi sise- ja välispoliitikat;
2. Suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust;
3. Korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist;
4. Esitab Riigikogule seaduseelnõusid ning ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid;
5. Koostab riigieelarve eelnõu ja esitab selle Riigikogule, korraldab riigieelarve täitmist ning esitab Riigikogule riigieelarve täitmise aruande;
6. Annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi;
7. Korraldab suhtlemist teiste riikidega;
8. Kuulutab loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas;
9. Täidab muid ülesandeid, mis põhiseaduse ja seadustega on antud Vabariigi Valitsuse otsustada.

Valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse seaduse alusel vastavad **ministeeriumid**.

**Minister** juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras.

Vabariigi Valitsuse juures on riigikantselei, mida juhib riigisekretär.

## Eesti Pank

Eesti Pangal on Eesti raha emissiooni ainuõigus<sup>63</sup>.

Eesti Pank korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest.

## Riigikontroll

Riigikontroll kontrollib:

1. Riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevust;
2. Riigi vara kasutamist ja säilimist;
3. Kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist;
4. Nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häälest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik.

## Õiguskantsler

Õiguskantsler:

1. Teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle;
2. Analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande;
3. Teeb Riigikogule põhiseaduses ettenähtud juhtudel ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.

## Kohus

Õigust mõistab ainult kohus. Kohtusüsteem koosneb:

1. Maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest;
2. Ringkonnakohtutest;
3. Riigikohtust.

Erakorraliste kohtute moodustamine on keelatud.

## Määratlemata täitjaga Põhiseadusest tulenevad riigiülesanded ja kohustused

§ 13 Igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Eesti **riik kaitseb** oma kodanikku ka välisriikides.

§ 14 **Õiguste ja vabaduste tagamine** on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

§ 27 Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on **riigi kaitse all**.

§ 28 Igaühel on õigus tervise kaitsele. Eesti kodanikul on **õigus riigi abile** vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. **Riik soodustab** vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet. Lasterikkad pered ja puuetega inimesed on **riigi** ja kohalike omavalitsuste **erilise hoole all**.

§ 29 Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. **Riik korraldab** kutseõpet ja abistab tööotsijaid töö leidmisel. Töötingimused on **riigi kontrolli all**.

§ 37 Igaühel on õigus haridusele. Et teha haridus kättesaadavaks, **peavad riik** ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvil õppeasutusi. Hariduse andmine on **riigi järelevalve all**.

§ 39 Autoril on võõrandamatu õigus oma loomingule. **Riik kaitseb** autori õigusi.

<sup>63</sup> Alates euroalaga liitumisest ei oma Eesti Pank enam Eesti raha emissiooniõigust, kuigi vastav säte sisaldub jätkuvalt põhiseaduses.

*Lisa 2. Vabariigi Valitsuse Seadusest tulenevad riigiülesanded*

## **Määratletud täitjaga VVS-ist tulenevad riigiülesanded**

### **§ 36. Peaministri pädevus**

- (1) Peaminister esindab Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust.
- (2) Vabariigi Valitsuse juhina peaminister:
  - 1) Juhatab Vabariigi Valitsuse istungeid;
  - 2) Kirjutab alla Vabariigi Valitsuse õigusaktidele;
  - 3) Nõuab ministrilt seletust tema tegevuse kohta;
  - 4) Annab korraldusi vastavalt käesoleva seaduse §-le 37;
  - 5) Teeb käesolevas seaduses ettenähtud juhtudel Vabariigi Presidendile ettepaneku muuta Vabariigi Valitsuse koosseisu;
  - 5<sup>1</sup>) Esindab Vabariigi Valitsust kohtus või annab volituse Vabariigi Valitsuse esindamiseks kohtus;
  - 5<sup>2</sup>) Juhib Eesti seisukohtade kujundamist Euroopa Ülemkogu kohtumisteks ning esindab Eestit Euroopa Ülemkogus ja Euroopa Liidu riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil kokkutulevas nõukogus;
  - 6) Täidab muid ülesandeid, mis on talle pandud põhiseaduse ja seadustega.

### **§ 44<sup>1</sup>. Riigi esindamine kohtus<sup>64</sup>**

- (1) Riigi seaduslik esindaja kohtus tsiviilasjades ja kriminaalasjades kannatanu ja tsiviilkostjana on ministeeriumi valitsemisala piires minister. Minister võib riigi esindamiseks kohtus anda üld- ja erivolitusi.
- (2) Maavanem on riigi seaduslik esindaja kohtus tsiviilasjades ja kriminaalasjades kannatanu ja tsiviilkostjana oma pädevuse piires. Maavanem võib riigi esindamiseks kohtus anda üld- ja erivolitusi.
- (3) Riigisekretär on riigi seaduslik esindaja kohtus tsiviilasjades ja kriminaalasjades kannatanu ja tsiviilkostjana Riigikantselei pädevuse piires. Riigisekretär võib riigi esindamiseks kohtus anda üld- või erivolitusi.
- (4) Üldvolitus on õiguste kogum, mille alusel volitatu esindab kestvalt riiki kohtus oma pädevuse piires toimuvates kohtuasjades ja annab volitusi riigi esindamiseks kohtus. Erivolitus on õiguste kogum, mille alusel volitatu esindab riiki kohtus konkreetses kohtuasjas.
- (5) [Kehtetu]
- (6) Riigi lepingulise esindaja volitamise õigus tsiviilkohtu- ja kriminaalmenetluses on ministril ministeeriumi valitsemisala piires, maavanemal oma pädevuse piires ning riigisekretäril Riigikantselei ülesannete piires. Halduskohtumenetluses haldusorgani lepingulise esindaja volitamise õigus on haldusorgani seaduslikul esindajal halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Väärteomenetluses kohtuvälise menetleja lepingulise esindaja volitamise õigus on kohtuväliseks menetlejaks oleva täidesaatva riigivõimu volitustega asutuse juhil.
- (7) Kohtus riigi esindamise ja kohtumenetlusega riigile kaasnevate kulude kandmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.
- (8) Igas ministeeriumis ja maavalitsuses ning Riigikantseleis kogutakse andmeid riigi esindamise kohta kohtus vastavalt ministeeriumi valitsemisala, maavanema pädevuse ja Riigikantselei pädevuse piires.
- (9) Andmete loetelu riigi esindamise kohta kohtus tsiviil-, haldus- ja kriminaalasjades ning andmete Justiitsministeeriumisse edastamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus.

<sup>64</sup> Kuigi riigi kohtus esindamine on määratletud täitjaga (valitsemisala piires on riigi seaduslikuks esindajaks minister), on lg (6) kohaselt antud selgesõnaline õigus kohtumenetlusesse vastavat rolli täitma volitada kolmas osapool halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Seega on kohtus riigi esindamisel ministri kohustuslikuks ülesandeks esindaja määramine ja vastavate volituste üleandmine kolmandale osapoolle (mitte aga menetluslik esindamine kohtus).

(10) Valdkonna eest vastutav minister esitab analüüsi riigi esindamisest kohtus Vabariigi Valitsusele arutamiseks iga aasta 1. juuniks.

## **§ 49. Ministri pädevus ministeeriumi juhina**

(1) Minister vastava ministeeriumi juhina:

- 1) Juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi temale käesoleva seaduse § 3 2. lõikes nimetatud peaministri korraldusega määratud pädevuse ja vastutusvaldkonna piires;
- 2) Vastutab põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest;
- 3) Otsustab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad küsimused, kui nende otsustamine ei ole seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega pandud alluvatele ametiasutustele või ametnikele;
- 3<sup>1</sup>) Vastutab Euroopa Liidu õiguse rakendamise eest ministeeriumi valitsemisala piires;
- 3<sup>2</sup>) Vastutab Eesti seisukohtade kujundamise eest Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning esindab Eestit Euroopa Liidu Nõukogus ministeeriumi valitsemisala küsimustes;
- 3<sup>3</sup>) Korraldab Eesti esindamise Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides ning Euroopa Komisjoni komiteedes, töögruppides ja ekspertkohtumistel ministeeriumi valitsemisala küsimustes;
- 3<sup>4</sup>) Nimetab Eesti esindaja või esitab kandidaadi vastavalt ministeeriumi valitsemisalale Euroopa Liidu institutsioonidesse, agentuuridesse ja asutustesse, kui see ei ole antud Vabariigi Valitsuse pädevusse;
- 4) Valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle ning teostab teenistusjärelvalvet ministeeriumi ametnike otsuste ja tegevuse üle käesoleva seaduse §-s 95 sätestatud korras;
- 5) Nimetab ametisse ja vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide peadirektorid, samuti teiste riigiasutuste juhid, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti;
- 6) Nimetab ametisse ja vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi osakonnajuhataja, Välisministeeriumis peadirektori või sõlmib ja lõpetab temaga töölepingu või annab selleks volituse kantslerile;
- 7) Nimetab ametisse ja vabastab ametist ministrile vahetult alluva nõuniku või sõlmib ja lõpetab temaga töölepingu;
- 8) Esitab Vabariigi Valitsusele ettepanekud ministeeriumi kulude ja tulude aastaelarve eelnõu ning vajaduse korral lisaelarve eelnõu kohta, otsustab eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle ning Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi, toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise üle;
- 9) Kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks;
- 10) Määrab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste struktuuri, asjaajamise ja töökorralduse, välja arvatud juhud, kui see on sätestatud ministri määrusest kõrgemalseisva õigusaktiga;
- 11) Kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste teenistuskohdade koosseisud, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti;
- 12) Esitab ettenähtud korras Vabariigi Valitsusele ettepanekuid ministeeriumi valitsemisala küsimuste otsustamiseks;
- 13) Annab Vabariigi Valitsusele aru ministeeriumi tegevusest;
- 13<sup>1</sup>) Tagab sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes ning valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes;

14) Täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seaduse või Vabariigi Valitsuse määruse, korralduse või peaministri korraldusega.

(2) Kui ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus puudutab ka teiste ministeeriumide valitsemisalasid või kui asju otsustatakse kokkuleppel teiste ministritega, kooskõlastab minister otsuse teiste ministritega. Kui kokkulepet ei saavutata, esitatakse küsimus otsustamiseks Vabariigi Valitsusele.

(3) Ministeeriumi struktuuriüksused, samuti tema valitsemisalas olevad asutused pöörduvad Vabariigi Valitsuse poole ministri kaudu.

(4) Minister vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega.

### **§ 53. Kantsleri pädevus**

(1) Ministeeriumi kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist.

(2) Kantsleril on õigus ministri poolt kinnitatud eelarve alusel käsutada ministeeriumi eelarvelisi vahendeid, arvestades käesoleva seaduse § 49 1. lõike punktis 8 sätestatud.

(3) Kantsler valmistab ette ministeeriumi aastaeelarve eelnõu ja vajaduse korral lisaelarve kohta käivad ettepanekud.

(5) Kantsler nimetab ametisse ja vabastab ametist ministeeriumi koosseisu kuuluvad ametnikud või sõlmib ja lõpetab töötajatega töölepingu, välja arvatud need, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist või kellega sõlmib ja lõpetab töölepingu minister.

(6) Kantsler annab kaasallkirja ministri määrusele. Kui kantsler ei saa haiguse või muu takistuse tõttu oma ülesandeid täita, annab ministri määrusele kaasallkirja asekancler või kantslerit asendama määratud ametnik.

(7) Kantsler keeldub kaasallkirja andmisest, kui määrus ei ole kooskõlas põhiseaduse ja seadusega. Sel juhul esitab kantsler viivitamata ministrile kirjalikult motiveeritud seisukohta. Kui minister jääb endise otsuse juurde, annab kantsler oma kaasallkirja. Kantsleri kirjalik seisukoht lisatakse määrusele ja see saadetakse viivitamata õiguskantslerile.

(8) Kantsler hoiab ministeeriumi vapipitsatit.

(9) Kantsler korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piirides kooskõlas riigivaraseadusega.

(10) Kantsleri täpsemad tööülesanded ja nende täitmise kord sätestatakse ministeeriumi põhimääruses.

### **§ 77. Riigikantselei ülesanded**

(1) Riigikantselei:

1) Korraldab Vabariigi Valitsuse ja peaministri asjaajamist ning tehnilist teenindamist;

2) Korraldab Vabariigi Valitsuse ja peaministri suhtlemist Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonidega;

4) Kontrollib Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude vastavust põhiseadusele ja seadustele;

5) Peab Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja peaministri poolt ministritele antud ülesannete täitmise arvestust;

6) Korraldab riigi- ja kohaliku omavalitsuse sümboolikaga seonduvat vastavalt seadustele ja Vabariigi Valitsuse õigusaktidele;

10) Korraldab Riigikantselei juures tegutsevas kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjonis atesteerimisele kuuluvate ametnike arendamist;

12) Koordineerib Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamist, pidades silmas käesoleva seaduse § 49 lõike 1 punktides 32–34 sätestatud;

13) Juhib riigi julgeolekuolukorra analüüsimist ja hindamist ning riigikaitse planeerimist, koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse arendamisel ja korraldamisel ning korraldab psühholoogilist kaitset.

(2) Oma ülesannete täitmiseks on Riigikantseleil õigus saada ministeeriumidelt, teistelt valitsusasutustelt ja kohaliku omavalitsuse asutustelt asjasse puutuvaid dokumente ja selgitusi.

### **§ 81. Riigisekretäri ülesanded Vabariigi Valitsuse töö korraldamisel**

(1) Riigisekretär korraldab Vabariigi Valitsuse istungite ettevalmistamist ja protokollimist, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste teatavakstegemist ning nende ja teiste õigusaktide avaldamist Riigi Teatajas.

(1<sup>1</sup>) Riigisekretär edastab üksikjuhtumit reguleeriva ning isiku õigusi tekitava, muutva või lõpetava Vabariigi Valitsuse korralduse vastava menetluse algatanud haldusorganile, kes teeb korralduse isikule teatavaks.

(2) Riigisekretär koostab Vabariigi Valitsuse istungi päevakorra kava ja esitab selle koos päevakorraküsimuste arutamiseks vajalike dokumentidega kinnitamiseks peaministrile. Riigisekretär jälgib, et Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõud oleksid vastavuses põhiseaduse ja muude seadustega.

(3) Riigisekretär annab kaasallkirja Vabariigi Valitsuse määrustele ja korraldustele ning Vabariigi Valitsuse istungi protokollidele.

(4) Riigisekretär keeldub kaasallkirja andmast, kui Vabariigi Valitsuse määrus või korraldus ei vasta põhiseadusele või seadustele. Keeldumise esitab riigisekretär Vabariigi Valitsusele kirjalikult motiveerituna ja see lisatakse Vabariigi Valitsuse istungi protokollile. Kui Vabariigi Valitsus jääb endise otsuse juurde, annab riigisekretär oma kaasallkirja. Riigisekretäri kirjalik seisukoht lisatakse Vabariigi Valitsuse määrusele või korraldusele ja see saadetakse viivitamata õiguskantslerile.

(5) Riigisekretär teeb peaministrile ettepanekuid Vabariigi Valitsuse töökorralduse küsimustes.

(6) Riigisekretär teeb peaministrile ettepanekuid ministri õigusaktide peatamise ja kehtetuks tunnistamise küsimuste Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda kinnitamiseks vastavalt käesoleva seaduse §-dele 94, 99 ja 100.

(7) Riigisekretär esindab seaduses sätestatud juhtudel riiki kohtus Riigikantselei ülesannete täitmisest tulenevates kohtuvaidlustes, korraldab nimetatud kohtuasjade kohta informatsiooni kogumist ning edastamist §-s 441 sätestatud korras.

### **§ 82. Riigisekretäri muud ülesanded**

(1) Riigisekretär hoiab riigipitsatit ja protokollib selle kasutamist vastavalt seadusele ja Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud vormile.

(3) Riigisekretär täidab muid talle seaduse või Vabariigi Valitsuse õigusaktiga pandud ülesandeid.

### **§ 84. Maavanema pädevus**

Maavanem:

- 1) Esindab maakonnas riigi huve ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest;
- 2) Juhib maavalitsuse tööd;
- 3) Annab oma tegevusest aru valdkonna eest vastutavale ministrile;
- 4) Koordineerib ministeeriumide ja teiste täidesaatva riigivõimu asutuste kohalike asutuste ning kohalike omavalitsuste koostööd maakonnas;
- 5) Annab arvamuse ministeeriumide ja teiste täidesaatva riigivõimu asutuste maakonnas asuvate kohalike asutuste juhtide ametisse nimetamise ja vabastamise kohta;
- 6) Informeerib valdkonna eest vastutavat ministrit ja kohalikke omavalitsusi regionaalpoliitika, samuti muudes täidesaatva riigivõimu ja kohalike omavalitsuste suhete küsimustes;
- 7) Teeb valdkonna eest vastutava ministri kaudu Vabariigi Valitsusele ja ministeeriumidele ettepanekuid valitsusasutuste kohalike ametiasutuste ning muude maakonnas asuvate riigiasutuste töö korraldamiseks;
- 8) Valdab, kasutab ja käsutab riigivara oma volituste piirides vastavalt seadusele;
- 9) Sõlmib Vabariigi Valitsuse volitusel halduslepinguid kohalike omavalitsustega nende poolt riiklike kohustuste täitmiseks;

- 10) Teostab käesoleva seaduse §-s 85 sätestatud alustel ja korras haldusjärelevalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle, samuti täidab teenistusliku järelevalve ülesandeid vastavalt käesoleva seaduse §-le 98;
- 11) Suunab ja koordineerib maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste tegevust;
- 11<sup>1</sup>) Esindab seaduses sätestatud juhtudel riiki kohtus maavanema ülesannete täitmisest tulenevates kohtuvaidlustes, korraldab nimetatud kohtuasjade kohta informatsiooni kogumist ja edastamist §-s 441 sätestatud korras;
- 12) Kinnitab maavalitsuse teenistukohtade koosseisu kooskõlastatult valdkonna eest vastutava ministriga valdkonna eest vastutava ministri kinnitatud maavalitsuse struktuuri alusel;
- 13) Sõlmib ja lõpetab maavalitsuse töötajatega töölepingud, nimetab ametisse ja vabastab ametist maavalitsuse koosseisu kuuluvad ametnikud, samuti maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste juhid, kui seaduses või seaduse alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses ei ole sätestatud teisiti;
- 13<sup>1</sup>) Korraldab Euroopa Liiduga seonduvat riigisisest teavitustegevust maakonnas;
- 14) Esitab Vabariigi Valitsusele valdkonna eest vastutava ministri kaudu ettepanekud maavalitsuse kulude ja tulude eelarve eelnõu ning vajadusel lisaelarve eelnõu kohta, valvab eelarve otstarbeka täitmise järele, tagab Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi ja toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise;
- 15) Kinnitab ja muudab maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste eelarved ja kontrollib nende täitmist;
- 15<sup>1</sup>) Kuulutab välja kohaliku omavalitsuse volikogu täiendavad valimised ja valimised kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise tõttu;
- 15<sup>2</sup>) Tagab sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise maavalitsuses ja maavalitsuse haldamisel olevates riigiasutustes;
- 16) Täidab muid ülesandeid, mis on talle pandud seaduse või muu õigusaktiga.

## **§ 85. Maavanema järelevalvepädevus kohalike omavalitsuste tegevuse üle**

- (1) Maavanemal on õigus teostada haldusjärelevalvet maakonna kohalike omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kohalike omavalitsusüksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.
- (2) Maavanemal on õigus nõuda maakonna kohalike omavalitsusüksuste jõustunud õigusaktide ärakirju. Kohalikud omavalitsusüksused on kohustatud ärakirjad esitama hiljemalt seitsmendal päeval pärast maavanema nõude saamist.
- (3) Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja.
- (3<sup>1</sup>) Kui maavanem leiab, et kehtetuks tunnistatud haldusakti õigusvastased tagajärjed rikuvad avalikku huvi, võib ta kolme aasta jooksul haldusakti andmisest arvates teha kirjaliku ettepaneku kõrvaldada haldusakti tagajärjed.
- (3<sup>2</sup>) Käesoleva paragrahvi lõikes 31 sätestatud ettepaneku võib esitada ka koos ettepanekuga tühistada haldusakt, mis tagajärjed tekitas.
- (3<sup>3</sup>) Teiste seadustega võib käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud tähtajale sätestada erisusi.
- (4) Kui kohalik omavalitsusüksus ei ole 30 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib maavanem esitada protesti halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras.
- (5) Kui maavanem pöördub põhiseaduse §-de 14 ja 160 ning õiguskantsleri seaduse § 15 kohaselt avaldusega õiguskantsleri poole kohaliku omavalitsusorgani üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks, siis saadab ta samal päeval avalduse ärakirja ka selle akti vastu võtnud kohalikele omavalitsusorganile.

(6) Kui maavanem avastab, et kohalik omavalitsus on vallanud, kasutanud või käsutanud riigivara ebaseaduslikult või ebaotstarbekalt, teeb ta Riigikontrollile või uurimis- või muule pädevale asutusele ettekande ning edastab koos ettekandega ka tema käsutuses olevad seda tõendavad dokumendid ja muud materjalid.

(7) Maavanemal või tema korraldusega volitatud ametnikul on õigus kontrollida seadusega kohalikule omavalitsusele pandud või kohaliku omavalitsuse poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmist.

### **§ 88. Maavalitsuse staatus ja ülesanded**

(1) Maavalitsus on maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus.

(2) Maavalitsus:

- 1) Korraldab maavanema asjaajamist ja tehnilist teenindamist;
- 2) Valmistab ette maavanema korralduste eelnõusid või muid maavanema poolt nõutavate dokumentide projekte;
- 3) Korraldab ja kontrollib maavanema korralduste täitmist;
- 4) Korraldab maakonna sümboolikaga seonduvat tegevust;
- 5) Korraldab maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste tulude ja kulude eelarvete eelnõude koostamist ning kontrollib eelarvetest kinnipidamist;
- 6) Korraldab maavanema suhtlemist valitsusasutuste, kohalike omavalitsusasutuste ning teiste juriidiliste ja füüsiliste isikutega;
- 7) Täidab muid ülesandeid, mis on talle pandud seaduse või muu õigusaktiga.

(3) Maavanema poolt volitatud maavalitsuse ametnikel on õigus maavanema pädevuses olevates küsimustes saada maakonnas asuvatelt valitsusasutustelt ja muudelt riigiasutustelt ning kohalikelt omavalitsustelt vajalikke dokumente ja muud informatsiooni.

(4) Maavalitsus, selle struktuuriüksused ja ametnikud omavad teenistusväliste isikute suhtes võimuvolitusi vaid seaduses ettenähtud juhtudel.

(5) Maavalitsuse kantselei, osakonnad ja ametiisikud suhtlevad Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide ja teiste valitsusasutustega maavanema kaudu.

(6) Maakonnal võivad olla Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras kooskõlastatud sümboolika ja teenetemärgid. Maakonna sümboolika ja teenetemärgid kehtestab valdkonna eest vastutav minister.

### **§ 91. Maasekretär**

Maasekretär:

- 1) Juhib maavalitsuse kantselei tööd maavalitsuse kantselei põhimääruses ettenähtud korras;
- 2) Esitab maavanemale ettepanekuid maavalitsuse kantselei struktuuri ja töökorralduse kohta;
- 3) Korraldab maavanema korralduste andmist ja nende teatavakstegemist ja kontrollib nende eelnõude vastavust põhiseadusele ja teistele õigusaktidele;
- 4) Korraldab maavanema tegevuse avalikustamist;
- 5) Hoiab maavalitsuse riigivapi kujutisega pitsatit;
- 6) Täidab muid talle seaduse või teiste õigusaktidega pandud ülesandeid.

## ***Ministeeriumite valitsemisalad***

### **§ 58. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala**



(1) Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on riigi haridus-, teadus-, arhiivi-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seonduvalt alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huvi- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, arhiivinduse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on Keeleinspeksioon ja Rahvusarhiiv.

### **§ 59. Justiitsministeeriumi valitsemisala**

(1) Justiitsministeeriumi valitsemisalas on õigusloome koordineerimine, õigusaktide süstematiseerimine ja Riigi Teataja väljaandmine, esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, kohtuekspertiisi, vanglate, notarite ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine, samuti välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine, intellektuaalse omandi valdkonna koordineerimine, konkurentsijärelevalve poliitika kujundamine ja konkurentsijärelevalve korraldamine, andmekaitsealased küsimused ning ministeeriumi pädevuse kohane õigusloome.

(3) Justiitsministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid:

- 1) Andmekaitse Inspeksioon;
- 1<sup>1</sup>) Konkurentsiamet;
- 2) Patendiamet.

### **§ 60. Kaitseministeeriumi valitsemisala**

(1) Kaitseministeeriumi valitsemisalas on riigikaitse korraldamine ja seoses sellega ettepanekute tegemine riigikaitsepoliitika kujundamiseks, riigikaitse elluviimine, rahvusvahelise kaitsealase koostöö koordineerimine, mobilisatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine, kutsealuste kutsumine ajateenistusse, kaitseväge reservi arvestuse ja väljaõppe korraldamine, kaitseväge ja Kaitseliidu rahastamine ja varustamine, kaitsetööstuse arendamine, kaitseväge ja Kaitseliidu tegevuse kontrollimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Kaitseministeeriumi valitsemisalas on kaitsevägi, Kaitseliit, Teabamet ja Kaitseressursside Amet.

### **§ 61. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala**

(1) Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid:

- 1) Maa-amet;
- 2) Keskkonnaamet;
- 3) Keskkonnainspeksioon.

### **§ 62. Kultuuriministeeriumi valitsemisala**

(1) Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on Muinsuskaitseamet.

### **§ 63. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala**

(1) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi (sealhulgas transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport), liikluskorralduse (sealhulgas liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel), liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise, informaatika, telekommunikatsiooni, postside ja turismi valdkonnas; meediateenuste osutamise riiklik korraldamine ja riiklik järelevalve meediateenuste osutamise üle;

riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine; tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon; metroloogia, standardiseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tarbijakaitse, ekspordiarengu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeringute alased küsimused; vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid:

- 2) Lennuamet;
- 3) Maanteeamet;
- 7) Tarbijakaitseamet;
- 8) Veeteede Amet;
- 10) Tehnilise Järelevalve Amet;
- 12) Riigi Infosüsteemi Amet.

#### **§ 64. Maaeluministeeriumi valitsemisala**

(1) Maaeluministeeriumi valitsemisalas on maaelu poliitika, põllumajanduspoliitika, kalanduspoliitika kalamajandust puudutava osa ja põllumajandustoodete kaubanduspoliitika kavandamine ja elluviimine, toidu ohutuse ja nõuetekohasuse tagamise korraldamine, loomatervise ja -kaitse ning taimetervise ja -kaitse alase tegevuse koordineerimine, põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ning põllumajandushariduse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Maaeluministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid:

- 1) Põllumajandusamet;
- 2) Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet;
- 3) Veterinaar- ja Toiduamet.

#### **§ 65. Rahandusministeeriumi valitsemisala**

(1) Rahandusministeeriumi valitsemisalas on riigi eelarve-, ressurshaldus-, maksu-, tolli- ning finantspoliitika kavandamine ja elluviimine, majandusanalüüs ja -prognoos, riigiabialane nõustamine ja koordineerimine, raamatupidamise, audiitortevuse, riikliku statistika, avaliku teenistuse ning riigivara ja riigihangetega seotud tegevus, riigi rahavoo juhtimine, välisvahendite kasutamise korraldamine, riigi antavate laenude ja riigigarantiide korraldamine, kohalike omavalitsuste arendamine, regionaalarengu, riigi- ja regionaalhalduse kavandamine ja koordineerimine ning ruumilise planeerimise alase tegevuse korraldamine ja järelevalve ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Rahandusministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid:

- 2) Maksu- ja Tolliamet;
- 3) Statistikaamet.

(3) Rahandusministeeriumi valitsemisalas on maavalitsused.

#### **§ 66. Siseministeeriumi valitsemisala**

(1) Siseministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku, avaliku korra, piirivalve, pääste, hädaabiteadete ning kodakondsuse ja rändega seotud tegevuste korraldamine, kriisireguleerimise ja kodanikuühiskonna arengu kavandamine ja koordineerimine, rahvastiku toimingutega ja usuliste ühendustega seotud küsimused ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Siseministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid:

- 1) Kaitsepolitsei amet;
- 4) Politsei- ja Piirivalveamet;
- 5) Päästeamet.

(3) Siseministeeriumi valitsemisalas on Häirekeskus.

### **§ 67. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala**

(1) Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(2) Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid:

- 1) Raviamet;
- 2) Sotsiaalkindlustusamet;
- 3) Terviseamet;
- 4) Tööinspeksioon.

### **§ 69. Välisministeeriumi valitsemisala**

(1) Välisministeeriumi valitsemisalas on ettepanekute tegemine riigi välispoliitika kavandamiseks, välislepingute ja välismajandusega seotud küsimuste lahendamine, Eesti seisukohtade kaitsmise tagamine Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitees ning kohtumenetluses Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus, Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, sise- ja välisprotokollide korraldamine riiklike tähtpäevade tähistamise ning riiklikult oluliste välisvisiitide läbiviimise, samuti kõrgete külaliste vastuvõtmise korral, Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välisriikides, rahvusvahelise arengu- ja humanitaarabi andmise korraldamine, Eesti tutvustamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

## ***Sisekontroll***

### **§ 923. Rahandusministeeriumi pädevus täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel**

(1) Rahandusministeerium:

- 1) Koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamist ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamist;
- 2) Analüüsib täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamist ning korraldab siseaudiitori kutsetegevuse või selle korraldamise hindamist, samuti teeb ettepanekuid nende tõhustamiseks.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmisel on valdkonna eest vastutaval ministril õigus pöörduda ministri, riigisekretäri või maavanema poole vastava ministeeriumi, Riigikantselei ja maavalitsuse ning nende valitsemisalasse või haldamisele kuuluvate täidesaatva riigivõimu asutuste kohta kirjalike selgituste saamiseks.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmisel on valdkonna eest vastutava ministri poolt selleks volitatud isikutel kooskõlastatult vastavalt kas ministri, riigisekretäri või maavanemaga õigus tutvuda valitsusasutustes ja valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes dokumentidega ning saada teavet, mis on vajalik lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmiseks.

## ***Teenistuslik järelevalve***

### **§ 93. Teenistusliku järelevalve ülesanne ja korraldus**

(1) Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet. Teenistusliku järelevalve korraldamine on Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste kohustus.

#### **§ 94. Vabariigi Valitsuse järelevalvepädevus**

- (1) Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumi ja Riigikantselei tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.
- (2) Vabariigi Valitsus tunnistab kehtetuks ministri määrusi ja käskkirju ning riigisekretäri käskkirju, mis ei ole vastavuses põhiseaduse ja muude seaduste ning Vabariigi Valitsuse määruste ja korraldustega.
- (3) Vabariigi Valitsus tunnistab kehtetuks ministri määrusi ja käskkirju ning riigisekretäri käskkirju nende ebaotstarbekuse motiivil vastavalt käesoleva seaduse §-le 100.
- (4) Vabariigi Valitsuse järelevalvepädevus laieneb ka käesolevas paragrahvis nimetatud ametiisikute

#### **§ 95. Ministri teenistusliku järelevalve pädevus**

- (1) Minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.
- (2) Minister tunnistab kehtetuks ministeeriumi kantsleri, osakonnajuhatajate, ametite ja inspeksioonide peadirektorite ja teiste ministeeriumi ametiisikute, samuti muude käesoleva paragrahvi 1. lõikes nimetatud riigiasutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega.
- (3) Ministril on õigus tunnistada kehtetuks käesoleva paragrahvi 2. lõikes nimetatud ametiisikute ja hallatavate riigiasutuste juhtide akte ja toiminguid nende ebaotstarbekuse motiivil vastavalt käesoleva seaduse §-le 100.
- (4) Teenistusliku järelevalve ministeeriumi ametiisikute toimingute üle võib minister panna ministeeriumi kantslerile.

#### **§ 96. Ministeeriumi ameti ja inspeksiooni peadirektori teenistusliku järelevalve pädevus**

- (1) Ministeeriumi ameti ja inspeksiooni peadirektor teostavad teenistuslikku järelevalvet ameti ja inspeksiooni kohalike asutuste ja nende ametiisikute tegevuse üle ministri poolt määratud ulatuses ja korras.
- (2) Ministeeriumi ameti ja inspeksiooni peadirektori järelevalvepädevus ameti ja inspeksiooni kohalike asutuste ja nende ametiisikute antud riikliku järelevalve aktide ja toimingute üle sätestatakse eraldi seadustega.

#### **§ 97. Riigisekretäri järelevalvepädevus**

Riigisekretär teostab teenistuslikku järelevalvet Riigikantselei ametiisikute aktide ning toimingute üle.

#### **§ 98. Maavanema teenistusliku järelevalve pädevus**

- (1) Maavanem teostab teenistuslikku järelevalvet maavalitsuse ametiisikute ning maavalitsuse hallatavate riigiasutuste ja nende juhtide aktide ning toimingute üle.
- (2) Maavanem tunnistab kehtetuks maavalitsuse ametiisikute ja maavalitsuse hallatavate riigiasutuste juhtide ebaseaduslikud aktid ning toimingud, välja arvatud aktid ja toimingud, mis on nimetatud isikute poolt antud riikliku järelevalve teostamisel, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti.
- (3) Maavanem võib tunnistada kehtetuks käesoleva paragrahvi 2. lõikes nimetatud isikute akte ja toiminguid nende ebaotstarbekuse tõttu vastavalt käesoleva seaduse §-le 100.

*Lisa 3. Avaliku Teenistuse Seadusest tulenevad riigiülesanded***§ 5. Avalik teenistus**

Avalik teenistus on:

- 1) Riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine;
- 2) Riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eraõiguslik töösuhe isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö.

**§ 6. Ametiasutus**

(1) Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.

(2) Riigi ametiasutus käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses on:

- 1) Valitsusasutus Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses;
- 2) Riigikogu Kantselei;
- 3) Vabariigi Presidendi Kantselei;
- 4) Riigikontroll;
- 5) Õiguskantsleri Kantselei;
- 6) Kohus;
- 7) Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei.

(3) Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses on:

- 1) Valla- ja linnavolikogu kantselei;
- 2) Valla- ja linnakantselei;
- 3) Valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega;
- 4) Osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena;
- 5) Valla- ja linnavalitsuse amet.

**§ 7. Ametnik ja töötaja**

(1) Ametnik on isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes.

(2) Ametnik nimetatakse käesoleva seaduse §-s 6 nimetatud ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu.

(3) Avaliku võimu teostamine käesoleva paragrahvi lõike 2 tähenduses on järgmiste ülesannete täitmine:

- 1) Ametiasutuse juhtimine;
- 2) Riikliku ja haldusjärelvalve teostamine, samuti siseauditi läbiviimine;
- 3) Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine;
- 4) Alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks;
- 5) Süütegude menetlemine;
- 6) Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises;

7) Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri ja kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine, nende sisuline ettevalmistamine või rakendamine;

8) Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine;

9) Tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

## **Seletuskirjast väljavõte:**

### **1) Ametiasutuse juhtimine**

Ametiasutuse töö juhtimine hõlmab näiteks kantslereid, riigisekretäri ja teisi ametiasutuste juhte (ametite, inspeksioonide peadirektorid, Riigikogu Kantsleli peadirektor jt).

Ametiasutuse juhtimine (st nii ametiasutuse töö juhtimine kui ka ametiasutuse töö koordineerimine) ei hõlma asekanclereid, osakondade ja teiste struktuuriüksuste juhatajaid/direktoreid.

Ametiasutuse juhtimisega kaasnevad muu hulgas järgmised funktsioonid:

- Haldusaktide andmise ja halduslepingute sõlmimise õigus;
- Ametikohast tulenev ametisse nimetamise õigus (VVS-st tulenevalt kantslerid), kuid siin all ei mõelda ametnikke, kellele on see õigus ametiasutuse juhi poolt delegeeritud (näiteks osakonnajuhatajad);
- Teenistusliku järelevalve teostamise õigus, mis tuleneb VVS 7. peatükist;
- Riigivara valitsemise korraldamine;
- Siseauditi korraldamise tagamine;
- Õigus käsutada asutuse eelarvevahendeid. Asutuse eelarvevahendite käsutamise õigus tuleneb VVS-st.

### **2) Riikliku ja haldusjärelevalve teostamine, siseauditi läbiviimine**

Ametnikud on need, kes teostavad riiklikku või haldusjärelevalvet. Järelevalve teostamise all peetakse silmas ka otsuste ettevalmistamist. Seega kuuluvad siia kõik isikud, kes osalevad otsuste ettevalmistamisel või tegemisel.

**Riiklik järelevalve** on eksternne järelevalve, st selle eesmärk on haldusväliste ohtude väljaselgitamine ja tõrjumine. Riiklikku järelevalvet ei toimu ühe haldusekandja sees ei tema organite vahel vastastikku ega eri haldusekandjate vahel, kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle. Eelkõige teostavad riiklikku järelevalvet ametnikud ametites ja inspeksioonides. VVS § 70 sätestab, et amet on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. VVS § 71 sätestab, et inspeksiooni põhiülesanne on teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

**Haldusjärelevalve** on haldussisese (internse) järelevalve liik, mille korral kontrollib üks haldusekandja teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist, samuti sama haldusekandja organite vahel väljaspool alluvusvahekorda toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll. Haldusjärelevalve näide on VVS § 85 lõike 1 alusel maavanema poolt teostatav järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle või halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) alusel halduslepinguga üle antud haldusülesande täitmise üle teostatav järelevalve (*HKTS* § 10 punktid 5 ja 9). Laialt mõistetud haldusjärelevalve eriliikideks on ka näiteks riigikontrolli poolt riigiorganite ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle teostatav majanduskontroll ja õiguskantsleri poolt õiguskantsleri seaduse alusel teostatav ombudsmani funktsioon. Haldusjärelevalve sisulise eristamise vajadus riiklikust järelevalvest seisneb eelkõige selles, et haldusjärelevalve teostamisel ei piirata üldjuhul nende isikute

põhiõigusi, kelle üle järelevalvet teostatakse (seega ei ole tegemist riivehaldusega).<sup>65</sup> Haldusjärelevalve mõiste on avatud korrakaitseseaduses ning korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõus.

Vastavalt VVS-le rakendatakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja tema kutsetegevuse alusena audiitortegevuse seaduses sätestatud. Audiitortegevuse seaduse § 71 kohaselt on **siseaudit** siseaudiitori kutsetegevus, mille objektiks on kriteeriumide alusel korraldatud protsessid, nende juhtimine ja kontroll, või mis on suunatud kontrolli objektiks oleva tehingu kontrollikriteeriumidena määratud õigusaktile vastavuse kindlakstegemisele või mittevastavuse tuvastamisele. Siseauditis on siseaudiitori eesmärk võimaldada kogutud tõendusmaterjali põhjal siseaudiitori avaldada oma aruandes ettenähtud kasutajale üldistavas jaatavas või eitavas vormis arvamust.

### 3) Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine

Ametnikud on need, kelle ülesandeks on riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine. Siinkohal on silmas peetud eelkõige julgeolekuasutuste tegevust. Julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk vastavalt julgeolekuasutuste seadusele on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Selle mõiste määratluse alla lähevad ka Kaitseministeeriumi julgeolekufunktsiooni täitvad ametikohad – nt riigisaladuse kaitse osakonna ja riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonna ametnikud.

### 4) Alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks

Nimetatud punkt hõlmab kaitseväes töötavaid ametnikke, kes täidavad oma pädevuse piires alaliselt ülesandeid, mis seonduvad riigi sõjalise kaitsmisega ja selleks valmistumisega. Kaitseväe korralduse seaduse kohaselt on kaitseväe ülesandeks muu hulgas riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitstes ning valmistumine riigi sõjaliseks kaitseks ja osalemiseks kollektiivses enesekaitstes.

Ametnike hulka ei kuulu need isikud, kelle töökohustused ei ole alaliselt riigi sõjalise kaitsmisega seotud, kuid kes töötavad vastavas ametiasutuses. Nimetatud punkti alla ei kuulu ka nt ajateenijad, kuna tegemist ei ole kaitseväes kui valitsusasutuses ametisse nimetamise teel teenistusse võetud ametnikega.<sup>66</sup> Samuti ei kuulu nimetatud punkti alla reservväelased. Reservväelane on kaitseväekohustuslane, kes oma tervise seisundi ja vanuse poolest on tunnistanud kaitseväeteenistuskõlblikuks ning arvatud kaitseväe reservi.

### 5) Süütegude menetlemine

Selle punkti all on mõeldud näiteks riikliku süüdistuse esindamist ja selle sisulist ettevalmistamist. Vastavalt prokuratuuriseadusele esindab riiklikku süüdistust kohtus prokuratuur. See punkt hõlmab prokuröre, prokuröride abiseid, konsultante ja vanemreferente, kes valmistavad prokuröridele sisuliselt ette menetlusedokumente ja sisuliste otsuste projekte.

Selle punkti alla kuulub ka väärtegade kohtuväline menetlemine. Ametnikena tuleb käsitada haldusorganites töötavaid isikuid, kes tegelevad väärtegade kohtuvälise menetlemisega. Väärteomenetluse seadustiku kohaselt on kohtuväline menetleja seadusega sätestatud juhul täidesaatva riigivõimu volitustega asutus ning valla- ja linnavalitsus. Kohtuväline menetleja osaleb menetluses ametniku kaudu.

<sup>65</sup> Korrakaitse seaduse eelnõu (49 SE) seletuskiri. Kättesaadav veebis:

[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=93502&u=20080618115036](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20080618115036)

<sup>66</sup> Ajateenija on kaitseväeteenistuse seaduse alusel ajateenistuskohustuse täitmisele kutsutud kaitseväekohustuslane.

## 6) Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises

See punkt hõlmab eelkõige isikuid, kes töötavad diplomaatilistel ametikohtadel, st isikuid, kes välisestuse seaduse kohaselt töötavad Välisministeeriumi ametikohtadel, mille põhiülesannete hulka kuulub välissuhtlemine ja Eesti esindamine.

## 7) Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri või kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine või nende sisuline ettevalmistamine või sisuline rakendamine

Riigikogu Kantseleis, Vabariigi Presidendi Kantseleis, Riigikontrollis, Õiguskantsleri Kantseleis või kohtutes tuleb ametnikeks lugeda seadusest tulenevate põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemist või nende sisulist ettevalmistamist või rakendamist.

Töölepingu alusel töötavateks isikuteks on nimetatud asutustes isikud, kes täidavad ametiasutuses abistavaid ülesandeid. Kehtivas õiguses on ametiasutuses „abistavate ülesannete täitjatele“ viidatud nt riigikontrolli seaduse §-s 30.

Vastavalt põhiseaduse §-le 146 mõistab õigust ainult kohus. Kohtunike teenistussuhet reguleerib kohtute seadus.

Ametnikena tuleks käsitada:

1. Isikuid, kes abistavad kohtunikke kohtuasjade sisulisel ettevalmistamisel ning kohtulahendite projektide koostamisel – nt kohtukonsultandid, kohtunõunikud, kohtuistungis sekretärid;
2. Kohtukordnikke, kelle ülesanne on hoida kohtus korda, toimetada isikutele kätte teateid ja kohtukutseid ning täita teisi kohtu kodukorras määratud ülesandeid, mis kuuluvad kordnikukohustuste hulka;
3. Kohtunikuabisid, kes on oma ülesannete täitmisel sõltumatud, kuid peavad seaduses ettenähtud ulatuses järgima kohtuniku juhiseid;
4. Kohtunikukandidaate ja kohtunikuabikandidaate.

Kantseleitöötaja ja tõlk ei teosta avalikku võimu ja seega ei peaks nad olema edaspidi avalikud teenistujad. Küll aga teeb sisulist avaliku võimu teostamisega seotud tööd kohtuistungis sekretär, kes viibib kohtuistungil ja kes vastutab istungi protokollis õigsuse eest. Kohtuistungis sekretäri töö on väga spetsiifiline, tema väljaõpe heaks sekretäriks kestab kaua.

Ametnikena tuleks käsitada ka haldusorganites töötavaid isikuid, kellel on õigus mõnda liiki asjades õigusemõistmise eel etapil osaleda. Siia kuuluvad isikud, kes tegelevad süütegude kohtueelse uurimisega (prokuratuuris, uurimisasutustes). Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt on menetlejad kohus, prokuratuur ja uurimisasutus. Prokuratuur juhib kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse. Prokuratuuri volitusi kriminaalmenetluses teostab prokuratuuri nimel prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele. Uurimisasutused on oma pädevuse piires politseiasutus, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnainspeksioon ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla, kes täidavad uurimisasutuse ülesandeid vahetult või nende hallatavate või kohalike asutuste kaudu.

## 8) Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse volikogu või ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine

Ametnikena tuleks käsitada Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse volikogu või ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisulisi ettevalmistajaid või rakendajaid. Selle punktiga on hõlmatud näiteks need ametnikud, kes valmistavad ette õigustloovate aktide eelnõusid, arengukavade eelnõusid jne või osalevad nende väljatöötamises. Seega kuuluvad siia kõik isikud, kes osalevad nt eelnõu koostamise protsessis või ka selle rakendamisel. Punkt hõlmab endas nii poliitikat kujundavate otsuste ettevalmistamist kui ka



rakendamist. Vabariigi Valitsuse poliitikat kujundavate otsuste sisulise ettevalmistamise ülesanne puudutab nt Riigikantselei ametnikke. Riigikantselei on põhimääruse kohaselt Vabariigi Valitsuse juures olev valitsusasutus, kelle eesmärk on toetada Vabariigi Valitsust ja peaministrit poliitika kujundamisel ja elluviimisel ning aidata tagada head riigivalitsemist.

Avaliku võimu teostajate hulka eelnimetatud asutustes ei arvata otsuste ettevalmistamisega kaasnevate ülesannete täitjaid, näiteks isikuid, kes vormistavad otsuseid tehniliselt.

### **9) Tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse**

Nimetatud punkt on ette nähtud loetelu paindlikumaks muutmise eesmärgil. Siin on mõeldud kõikvõimalikke ülesandeid ametiasutustes, mis ei kuulu eelnevasse loetelusse, kuid samas on vaja selgelt riigivõimu stabiilsuse ja kindluse huvides anda isikute kätte, kellega ametiasutusel on pikaajaline teenistus- ja usaldussuhe (süü kuuluvad ka tegevused, mille suhtes peaks kehtima streigikeeld).

Süü alla kuulub ka **riiklike registrite toimepidevuse tagamine**. Näitena võib tuua e-toimiku süsteemi, kohtulikud registrid jne.

Kuivõrd **riigisaladuse ja salastatud välisteabe** seaduse kohaselt on juurdepääsuõigust võimalik anda ka teenistusvälisele füüsilisele isikule (ehk avalikus teenistuses mitte olevale isikule), süü lähenemine, mille kohaselt kõik ametiasutuses riigisaladuse töötlemisel (töötlemine, st teabe või teabekandja koostamine, märgistamine, kogumine, hoidmine, säilitamine, vedamine, reprodutseerimine, edastamine, hävitamine, sellest väljavõtte tegemine, sellega tutvumine või muu toiming sõltumata selle teostamise viisist või kasutatavatest vahenditest) osalevad isikud tuleb arvata ametnike ringi kuuluvaks, ei ole põhjendatud. Küll aga peavad kõnesoleva punkti kohaselt kuuluma ametnike ringi need isikud, kelle teenistuskohustused seonduvad riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korraldamise ja kontrolliga.

Lisaks võib nimetatud punkti alla paigutada ka nt valitsuse kommunikatsioonibüroo.

Kirjeldatud usaldussuhtest lähtuvas normis on kirjas põhiline ning sisuline kriteerium, et eristada, kas ja millal on lubatud tegevus anda üksnes töölepingu alusel töötavale isikule ja millal mitte. Juhul, kui pole ruumi isiku privaatautonomias lähtuvalt kujundatavale lepingulisele suhtele, vaid vajatakse pigem kestvat teenistuslikku ja usalduslikku suhet, tuleks isik nimetada ametnikuna ametisse. Sellise normi alusel on võimalik ametiasutusel avaliku võimu stabiliseerimise ja kindlustamise huvi arvesse võttes alati otsustada ning kontrollida, kas mõnda olulist ja spetsiifilist ülesannet täitev isik saab tegutseda üksnes eraõiguslikus suhtes või peab ikkagi olema ametnik (tegevused, millest sõltub täielikult riigivõimu toimepidevus).

## Lisa 4. Fookusrühma arutelude osalejad ja kokkuvõte

Jrk	Asutus	Kontakt
1.	Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus	Margus Noormaa
2.	Siseministeerium	Enel Pungas
3.	Rahandusministeerium	Tarmo Porgand
4.	Eesti Teed AS	Andres Agukas
5.	Riigi Kinnisvara AS	Elari Udam
6.	Riig Tugiteenuste Keskus	Juta Maar
7.	Rahandusministeerium	Dmitri Jegorov
8.	Rahandusministeerium	Lemmi Oro
9.	Rahandusministeerium	Kristel Hook
10.	Justiitsministeerium	Kaire Lang
11.	Eesti Maksu- ja Tolliamet	Egon Veermäe
12.	Politsei- ja Piirivalveamet	Ene Rebane
13.	Ettevõtluse Arendamise SA	Hanno Tomberg
14.	SA KredEx	Lehar Kütt
15.	Maaelu Edendamise SA	Andres Vinni
16.	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet	Jaan Kallas
17.	SA Innove	Birgit Lao-Petersoo
18.	SA Keskkonnainvesteeringute Keskus	Lauri Tammiste
19.	SA Innove	Robert Lippin
20.	Sotsiaalministeerium	Kristiina Hunt
21.	Rahandusministeerium	Urmo Merila
22.	Rahandusministeerium	Raido Roop
23.	Rahandusministeerium	Kaarel Eller
24.	Keskkonnaministeerium	Margit Martinson
25.	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Kaupo Reede
26.	Haapsalu ja Läänemaa Muuseumid SA	Anton Pärn
27.	Eesti Kunstimuuseum	Sirje Helm
28.	Eesti Tervishoiu Muuseum SA	Margus Jurkatam
29.	Kultuuriministeerium	Andrea Frolov
30.	Kultuuriministeerium	Erle Toiger
31.	Kultuuriministeerium	Margus Klaan

32.	Eesti Arhitektuurimuuseum	Triin Ojari
33.	SA Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus	Keiu Talve
34.	Kultuuriministeerium	Mirjam Rääbis
35.	Meremuuseum	Urmas Dresen
36.	Virumaa Muuseumid	Ants Leemets

### Fookusrühmade kokkuvõte

Projekti raames korraldati 3 fookusrühma intervjuud, mille eesmärk oli selgitada välja organisatsioonide juriidilise vormi eelised ja puudused. Huvi fookusrühmades osalemise vastu oli üsna kõrge – aruteludes osales kokku 36 inimest erinevatest valitsussektori organisatsioonidest (vt tabel ülal). Lisaks olid igal kohtumisel kohal kaks tellija esindajat ja kaks projekti meeskonna liiget.

Osalejate seas olid ülekaalus organisatsioonide juhtkondade esindajad (sihtasutuste või äriühingute juhatuse esimehed või liikmed, hallatavate asutuste juhid, peadirektori asetäitjad), kuid kaasa löid ka organisatsioonide muudatustega kursis olevad eksperdid (nt ministeeriumide või organisatsioonide arendusjuhid või juriidilise osakonna töötajad, valitsemisala asutuste tegevusega kursis olevad osakonnajuhatajad ja asekanstlerid jne).

Projekti meeskond sünteesis fookusrühmadest kogutud teavet ja kasutas seda uuringuaruandes ja metoodikas organisatsiooni tegevusvormide eeliste ning puuduste väljatoomiseks. Teisalt tekkis fookusrühmade aruteludes ka informatsiooni, mis puudutab laiemat organisatsioonide toimimise konteksti ja Eesti avaliku halduse institutsionaalse reformisse temaatikat. Sestap on siinkohal tehtud eraldi kokkuvõtte enim kõlama jäänud mõtetest, mis küll puudutavad organisatsioonide tegevusvormide omadusi, kuid adresseerivad laiemaid Eesti avaliku halduse probleeme ja võimalusi:

### Fookusrühmade tähelepanekud

- Valitsemise mahu vähendamise eesmärk ei ole kooskõlas või on osade arvates lausa vastuolus muude riigi sihtidega. Nt avalike teenuste kvaliteedi tõstmine ja kärped ei ole kooskõlas. Vähemalt ühel ajal on neid sihte raske saavutada, sest väiksema arvu inimestega ei ole üldjuhul võimalik valitsusasutustes parema tasemega teenuseid pakkuda. Realistlikum on samal tasemel teenuste pakkumine vähesemate ressurssidega, kuid ka siin oleks esmalt tarvis investeringuid teha (nt IT süsteemidesse, et hiljem töökohti kokku tõmmata). See tähendab, et otsuste langetamisel tuleks enam eri juhtumite konteksti arvestada.
- Vastuolusid riigi eesmärkide vahel tajuvad enim nt eraõiguslikud organisatsioonid. Paljud neist on olukorras, kus neilt oodatakse omatulude kasvatamist, aga seda ei saa teha tulu teenivate inimesteta (keda on vaja kas säilitada või isegi juurde palgata). Nt sihtasutustel võib esineda ka olukord, kus nt EL toetuste eraldamise (üheks) eelduseks on uute töökohtade loomine, kuid samal ajal nõutakse riigireformi raames inimeste arvu vähendamist.
- Eelnevaga seonduvalt – väga head ideed valitsussektori kokkutõmbamise ja eraõiguslike organisatsioonide arendamisvajaduste vahel ei tekkinud. Oli neid, kes nõustusid, et nn riigiettevõtlus on liiga suureks kasvanud. Ollakse küll valmis pingutama, teenuse kvaliteeti parandama, eesmärgi saavutama jne, kuid seda tehakse veel suuresti riigitoetuste abiga. Riigi kui süsteemi seisukohalt on vaja riigiettevõtlust ohjata, sest muidu see jätkab paisumist. Kuid iga üksiku asutuse tasandil on seda väga keeruline teostada.
- Kui nn riigiettevõtluse paisumise ja selle kontrollimise teema jäi ühes fookusrühmas lahendamata (see ei olnud siht), siis kahes teises fookusrühmas jäi kõlama idee, mis võib pakkuda teatud lahendust. Nimelt nõustusid paljud sellega, et riik täidab ülesandeid, mida võib-olla (enam) täitma ei peaks. Üks lahendus võib olla ülesannete delegeerimine, kuid see ei pruugi olla vastus eri põhjustel (ei eksisteeri turgu, tehingukulud on kõrged jne). Seega peaks riik aeg-ajalt endalt küsima, kas ühte või teist avalikku ülesannet üleüldse on vaja täita või rahastada sõltumata sellest, mis organisatsioon ülesande eest vastutab või seda täidab.

- Paljud osalejad seadsid kahtluse alla selle, kas organisatsioonide ühendamine ja avalike teenuste delegerimine on need meetmed, mis valitsuse eesmärgi ka tegelikult aitavad saavutada. Nende tegevuste mõju võib tervikpilti vaadates olla lihtsalt liiga väike. Suuremad kulude kokkuhoiu ja kvaliteetsemate teenuste saavutamise võimalused võivad olla peidus uuel tasemel strateegilises planeerimises, üleminekus tegevuspõhisele eelarvestamisele, paremas horisontaalses koostöös kõikidel valitsemistasanditel (sh seal dubleerimise kaotamises).
- Eelnevaga seoses rõhutati eriti olulise momendina, et kõik valitsemisala asutused ootavad kvaliteetsemaid eesmärgi. Punase niidina läbis arutelusid mõtte, et tulemuste saavutamiseks ja vastutusmehhanismide toimimasaamise eelduseks on konkreetne mandaat ja poliitiline tellimus ehk selged eesmärgid. Eesmärgid jne on suures plaanis ju olemas, aga liiga palju on ebaselgust, lahtisi otsi ehk teisiti öeldes otsustamata küsimusi.
- Teisalt sekkuvad hierarhias ülevalasuvad osalised liigselt detailidesse – seda nimetati nii ülejuhtimiseks kui ka mikromanageerimiseks. Probleemi tuum seisneb selles, et kui eesmärgid on liiga ähmaselt ette antud, siis vastukaaluks üritatakse kontrolli teostada sekkudes rohujuuretasandi jooksvatesse juhtimisotsustesse ja see on ebaefektiivne kõikide osaliste vaatenurgast. Ministeeriumil peab säilima võimalus probleemide korral sekkuda, kuid poliitika elluviimine tuleb viia allapoole koos eelarve / finantsjuhtimise alase vastutusega.
- Eesmärgisulgust kahjustavad ka sellised olukorrad, kus organisatsioonile antakse ülesandeid, mis nende põhieesmärkidest ja ülesannetest olemuse mõttes kaugelejäädavad. Äärmiselt oluline on juhtide ja juhtimise kvaliteet, sest ülejuhtimise kiusatus tekib siis, kui „ülemuste“ ja „alluvate“ vahel ei ole usaldust. See tähendab, et nii organisatsioonide juhid kui ka juhatused ja nõukogud peavad olema mehitatud pädevate tegijatega.
- Kokkuvõtteks, fookusrühmades kordus idee, et see, mis organisatsioonide tegevusvormi avaliku ülesande täitmiseks kasutatakse, ei ole suurt pilti vaadates esmase tähtsusega küsimus. Üks või teine tegevusvorm küll sobib konkreetse juhtumise korral veidi paremini kui teine – kuid vahed ei ole väga suured. Ka seadusandlikud raamid ei takista üldiselt organisatsioonide tegevust oma missiooni täitmisel.
- Siit esimene järeldus – organisatsiooni tegevusvormidega tuleb tegeleda, kuid see pole määrava tähtsusega teema. Võrdlev ülevaade erinevate vormide erinevustest on kasulik teadmine, kuid samavõrd oluline või veelgi olulisem on panna toimima tänased / seadustes ette nähtud juhtimis- ja vastutusmehhanismid. Väga tähtis on, et organisatsioonile oleks antud selged ülesanded ja oleks teada, mis tüüpi ja mis mahus ressursse selleks vaja on. Viimane mõte ei pruugi praktikas tähendada vaid raha juurdetaotlemise vajadust, vaid nt paindlikke eelarvestamise ja raamatupidamise süsteeme, et operatiivne juhtimisinfo oleks kogu aeg olemas.
- Teiseks, töötajate arvu kärpimine, asutuste ühendamine või teenuste tsentraliseerimine jm nn standardised lahendused töötavad osades olukordades, osades mitte. Analüütikud ja otsustajad peaksid suutma eri situatsioone eristada ning leidma lahenduse, mis sobiks kokku nii üldise poliitikaga kui arvestaks ka tegelikke olusid.

*Lisa 5. Esmane andmepäring*

- Analüüsitava riigiülesande<sup>67</sup> kirjeldus, protsessikaart, organisatsioonisisene tegutsemisjuhised või teenusstandard
- Ülesande eesmärk, kasutajad (sihtrühma kirjeldus)
- Ülesande korraldamisega seotud tulemus- ja kvaliteedimõõdikud
- Ülesande täitmist käivitav tegevus ehk sisend
- Ülesande täitmist lõpetav tegevus ehk väljund
- Ülesande korraldamist reguleerivad seadused, määrused, muud õigusaktid
- Ülesandega hõivatud ametnike/töötajate arv ja jagunemine erinevate tegevuste vahel (eeldusel, et ülesanne kui protsess jaguneb erinevateks tegevusteks ja rollideks)
- Ülesandega hõivatud isikute palgakulu
- Ülesande statistika (maht, periood, liigid vms asjakohane statistika sobivas liigenduses)
- Ülesande korraldamisega seonduv kogukulu ja kulustruktuur, ühe toimingu kulu ja keskmine aeg ning ressursivajadus (nt kas tegevus vajab erispetsiifilisi või kallihinnalisi seadmeid)
- Ülesande korraldamisega seonduvad olulised uuringud ja analüüsid, memod, ekspertarvamused, poliitikasoovitused, organisatsiooni enda seisukohad, välisriikide praktika vms asjakohane materjal
- Turusituatsioonikirjeldus (erasektori/kolmanda sektori võimekus ja pädevus teenust osutada)
- Muu oluline ja asjakohane teave

Kohandada ja täiendada andmepäringut vastavalt vajadusele. Vajadusel võtta aluseks intervjuu kava (vt Lisa 6).

---

<sup>67</sup> Praktikas võidakse kasutada ülesande asemel ka termineid teenus, funktsioon, tegevus, protsess vms.

## Lisa 6. Intervjuu kava

### Ülesande kirjeldus

1. Mis on ülesande eesmärk? Millise probleemi lahendamise tegeletakse?
2. Millist lisaväärtust ja kellele luuakse?
3. Kes on teenuse kasutaja? Kirjeldada sihtrühma, sh vajadusel otsene kasusaaja, lõplik kasusaaja, muude sidusrühmade esindajad ja nende huvid.
4. Millised nõuded (seadused, määrused, strateegilised dokumendid) reguleerivad ülesande korraldamist, olemasolu?
5. Millised asutusesisesed tegutsemisjuhised, protsessikirjeldused, standardid, juhendmaterjalid vms asjakohased dokumendid juhendavad/suunavad ülesande korraldamist?
6. Kes on ülesande omanik ehk vastutab selle täitmise eest (positsioon/üksus)? *Ülesande omanik vastutab teenuse osutamise seotud äriprotsesside ja selle arendamise eest.*
7. Kui suur on ülesandega hõivatud ametnike arv? Taandatuna täistööajale? Kuidas jaguneb ametnike ja töötajate võrdluses avaliku teenistuse seaduse tähenduses?
8. Milline on ülesande teeninduspiirkond, kus klient/kasutaja saab teenust kasutada või kus ülesannet täidetakse/tegevusi tehakse?
9. Milline on vajadus ülesande järele (riigi vaatest, kasutaja vaatest)? Mis juhtuks kui ülesannet ei teostataks?
10. Ülesande täitmine vajab konkreetset sisendit teiselt teenuselt/tegevuselt, et toimida. Milline sisend käivitab ülesande täitmise? *Sisend on ülesande täitma alustamist käivitav sündmus/aspekt (nt KOVi ametlik päring Päästeametile ehitusloa eelnõu kooskõlastamiseks).*
11. Milline on ülesande poolt teisele tegevusele/teenusele antav väljund? *Väljund on ülesande täitmist lõpetav sündmus/aspekt (nt Päästeameti poolt KOVile väljastatav ehitusloa eelnõu kooskõlastus tuleohutuse osas).*
12. Kas ja kuidas on sama/sarnast ülesannet lahendanud teised valitsussektori asutused?
13. Kuidas on sama/sarnast ülesannet korraldatud mujal riikides?

### Ülesande olemus

14. Kas ülesanne oma olemuses on poliitiliselt väga tundlik (st huvipoolte (poliitikud, ühendused, kodanikud jt) reaktsioonid poliitikavaldkonnas toimuvale on jõulised)?
15. Kas ülesande täitmiseks on sageli tarvis suuniseid ministeeriumi juhtkonna (minister, kantslerid) tasandilt?
16. Kas ülesanne oma olemuses on riigiasutuse tuumiktegevus?
17. Kas ülesanne on seotud vahetult valdkonna strateegiliste suundade seadmise ja poliitika kujundamisega?
18. Kas ülesande teostamiseks on vaja väga spetsiifilisi teadmisi/oskusi, mis eksisteerivad vaid avalikus sektoris?
19. Kas ülesande käigus kogutakse mingit olulist infot/kogemusi, mis on kriitilise tähtsusega teiste ülesannete teostamisel?
20. Kas ülesanne on piiritletav, konkreetse alguse (sisend) ja lõpuga (väljund)?
21. Kas ülesandele on keerukas kehtestada selgeid ja lihtsalt mõõdetavaid kriteeriume?
22. Kas ülesande kvaliteedinõuded on ülesande täitja poolt vabalt kujundatavad?
23. Kas tegevuse eesmärged ja väljundid (maht, kvaliteet) on võimalik mõõta ja hinnata (nt miinimumstandardite väljatöötamise kaudu)?

### Seadusandlus

24. Kas ülesanne kuulub metoodika aruande „Lisa 1“ või „Lisa 2“ toodud määratletud täitjaga ülesannete hulka?

25. Kas ülesande täitmist valitsussektori poolt nõuab rahvusvaheline õigus?
26. Kas ülesannet kirjeldav reeglistik/õiguskeskkond jätab tõlgendamise ruumi?
27. Kas ülesande raames on tarvilik kasvõi osaliselt rakendada võimuvolitusi?
28. Kui jah, siis kas ülesande olemusest on enamused seotud võimuvolituste rakendamisega?
29. Teie hinnangul, kui võimuvolitusi on vaja rakendada vaid osaliselt ning see ei ole ülesande põhiolemuseks, siis kas võimuvolituste rakendamise osa on võimalik ülejäänud tegevusest mõistlikult eraldada?

### Juhtimisvabadus

30. Kas ministeeriumi juhtkonnal peab olema võimalus/õigus vahetult sekkuda ülesande täitmisega seotud organisatsiooni juhtimiskorraldusse?
31. Kas ministeeriumi juhtkonnal peab olema võimalus/õigus vahetult sekkuda ülesande täitmisega seotud organisatsiooni personalijuhtimisse?
32. Kas ülesande täitmisega seonduv finantsjuhtimise süsteem peab olema allutatud kindlatele piirangutele?
33. Kas riigil peab ülesande kaalukusest tulenevalt olema võimalus (vastutus- ja kontrollimehhanismide rakendamisega) probleemide tekkimisel ülalt-alla põhimõttel kiiresti sekkuda?

### Turusituatsioon

34. Teie hinnangul, kas ülesande tegevuste maht on selle delegerimise korral erasektorile piisavalt atraktiivne?
35. Teie hinnangul, kas ülesande nõudluse maht on mõistlikult ette prognoositav?
36. Teie parimate teadmiste kohaselt, kas era- või kolmandas sektoris juba eksisteerib samadele või olemuselt sarnasele teenusele teenusepakkujaid?
37. Kui jah, siis milline on erasektori/kolmanda sektori võimekus ja pädevus teenust osutada? Teie hinnangul, kas erasektor on ülesannet võimeline piiritlema ning mõistliku täpsusega hinnastama?
38. Kui ei, kas on realistlik eeldada, et turul tekiks uus ettevõtte, mis hakkaks vastavat ülesannet teostama?
39. Kas ülesande delegerimisel tekiks turul monopol?
40. Milline on ressursivajadus (nt kas tegevus vajab erispetsiifilisi või kallihinnalisi seadmeid)? Kas ülesande teostamiseks on vaja väga kallist põhivara, mida erasektor ei ole valmis soetama ning mille puhul riik ei saa välja delegerida vaid varade opereerimist?

### Majanduslik tasuvus ja teenuse hind

41. Kas ülesande tegevuse maht on piisavalt oluline õigustamiseks ümberkorralduste teostamist (FTE, kogukulud, tegevuste arv, tähtsus kogu asutuse tegevustest jms)?
42. Kui suur on ülesandega korraldamisega seonduv kogukulu (nn tegevuse täisomahind - kõigi ressursside kogukulu kokku, nii otse- kui kaudkulud (sh investeeringud) ja nn "ooteaeg")? Kas see on teada? Juhul kui jah, kuidas on kulude arvestamine korraldatud (metoodika kirjeldus)? Milline on ülesande teostamise kulustruktuur? Ühe toimingu kulu?
43. Kas ülesande eest on keeruline tasu küsida?
44. Kas ülesande teostamise tänane kulu riigile (parima hinnangu alusel) muutuks selle delegerimisega era- või kolmandale sektorile?
45. Kas ülesande täitmine eeldab täiendavat riigipoolset toetust (lisaks tasude küsimisele)?
46. Teie hinnangul, kas ülesande üleandmisega tekivad riigile tegevuse kogukulu suhtes olulised administratiiv- ja järelevalvekulud (teenuste kvaliteedi hindamine, partnerihaldus, riigihanked jms)?

### Sihtgrupi huvid

47. Kas sihtgrupp on sunnitud tegevust/teenust tarbima (st selle tarbimine ei ole vabatahtlik) või on tarbimine eluliselt hädavajalik ning ajakriitiline?
48. Kas ülesande sihtgrupil tekiksid teenusepakkuja vahetusest ebamõistlikud üleminekukulud (*switch costs*), mida ei saa (vajadusel) riigi poolt hüvitada?
49. Kas ülesande sihtgrupp (tarbija/klient) on valmis teenuse eest ise tasu maksma?

50. Kas tasu kehtestamise korral kaoks sihtgrupil ülesande järele nõudlus?
51. Kas ülesande sihtgrupil tekiks sarnaste ühiskonna kogukulude juures teenusepakkuja vahetusega oluline halvenemine ülesande kvaliteedis või kättesaadavuses?

#### **Muud olulised asjaolud**

52. Teie hinnangul, kas ülesande delegeerimise suhtes valitseb ühiskonnas nii tugev (poliitiline) vastuseis, et isegi asjakohase muudatuse juhtimise meetodikate rakendamisel ei ole võimalik delegeerimist ellu viia?
53. Kas ülesande delegeerimiseks vajalik administratiivne võimekus eksisteerib või on seda võimalik mõistliku ajaga tekitada?
54. Kirjeldada ülesandega seotud aktuaalseid probleeme, väljakutseid, murekohtasid? Millised on olulisemad riskid tegevuse jätkuvuse osas?
55. Kas eksisteerib mingi muu selge oluline põhjus, mis takistab ülesande üleandmist erasektorile, kuid mida veel adresseeritud ei ole?

Kohandada ja täiendada intervjuu kava vastavalt vajadusele. Intervjuu kava on kombineeritud küsimustik ülesande kirjelduse nõuetest, delegeeritavuse ja sobiva juriidilise tegevusvormi valiku hindamisest.



*Lisa 7. Delegeeritavuse hindamise töövahend*

Vt eraldi fail (Excel)

*Lisa 8. Tegevusvormide hindamise töövahend*

Vt eraldi fail (Excel)

*Lisa 9. Näidisjuhtumite lisad*

Lisad eraldi failidena

<b>Lisa</b>	<b>Dokumendi pealkiri</b>
9.1.	Maanteeamet_Analüüsitava ülesande kirjeldus
9.2.	Maanteeamet_Delegeeritavuse hindamine
9.3.	Maanteeamet_Tegevusvormi hindamine
9.4.	Maanteeamet_Ülevaade metoodikast
9.5.	Terviseamet_Analüüsitava ülesande kirjeldus
9.6.	Terviseamet_Delegeeritavuse hindamine
9.7.	Terviseamet_Tegevusvormi hindamine
9.8.	Terviseamet_Ülevaade metoodikast
9.9.	Päästeamet_Analüüsitava ülesande kirjeldus
9.10.1.	Päästeamet_Delegeeritavuse hindamine (ehitusloa kooskõlastamine)
9.10.2.	Päästeamet_Delegeeritavuse hindamine (kasutusloa kooskõlastamine)
9.10.3.	Päästeamet_Delegeeritavuse hindamine (tuleohutusülevaatus)
9.11.	Päästeamet_Tegevusvormi hindamine
9.12.	Päästeamet_Ülevaade metoodikast
9.13.	Politsei- ja Piirivalveamet_Analüüsitava ülesande kirjeldus
9.14.	Politsei- ja Piirivalveamet_Delegeeritavuse hindamine
9.15.	Politsei- ja Piirivalveamet_Tegevusvormi hindamine
9.16.	Politsei- ja Piirivalveamet_Ülevaade metoodikast
9.17.	Statistikaamet_Analüüsitava ülesande kirjeldus
9.18.	Statistikaamet_Delegeeritavuse hindamine
9.19.	Statistikaamet_Tegevusvormi hindamine
9.20.	Statistikaamet_Ülevaade metoodikast

---

***www.pwc.ee***