

Sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüs

Ernst & Young Baltic AS

Tallinn 20.01.2012

 **ERNST & YOUNG**

Sisukord

1.	Lühikokkuvõte.....	2
2.	Lühendid	4
3.	Metoodika.....	5
4.	Juhtimine ja infoliikumine.....	7
4.1	Juhtimise ulatus ja vastutusjaotus.....	7
4.1.1	Siseministeeriumi ja PPA omavaheline vastutusjaotus ja juhtimise ulatus	7
4.1.2	PPA juhtimise vastutusjaotus ja juhtimise ulatus	11
4.2	Tugifunktsioonide võrdlusanalüüs.....	17
5.	Eelarvestamine.....	23
5.1	Eelarvestamise korraldus PPAs.....	23
5.2	Ettepanekud muudatusteks	27
5.2.1	Eelarvestamise võimalik korraldus	27
6.	Infosüsteemide arendamine.....	30
6.1	Arendustegevust reguleeriv dokumentatsioon	30
6.2	Infovarade haldus	31
6.3	Arendusprojektide läbiviimine	33
6.4	Arendusprojektide järelevalve	34
6.5	Ettepanekud muudatusteks	35
6.5.1	Põhiteenuste arhitektuuri juhtimine	35
6.5.2	Projektide järelevalve	36
7.	Ettepanekud struktuurimuudatusteks	37
7.1.1	SIMi struktuur.....	37
7.1.2	PPA struktuur.....	40
8.	Küpsusmudel	44
8.1	Mudeli kirjeldus	44
8.2	Hindamise tulemus	45
8.3	Kokkuvõtvad soovitused tulenevalt hindamisest	45
9.	Kokkuvõte.....	47
10.	Lisad.....	48
10.1	Tähelepanekute koondtabel	49
10.2	Intervjueeritute/fookusgrupis osalenute nimekiri	56
10.3	Kasutatud dokumentide nimekiri	57
10.4	PPA ja SIM funktsioonide kaardistus	60
10.4.1	SIM ja PPA funktsioonide kaardistus üldisel tasemel <i>as-is</i>	60
10.4.2	SIM ja PPA funktsioonide kaardistus üldisel tasemel <i>to-be</i>	61
10.5	Infoliikumise kaardistus	63
10.5.1	Eelarvestamise võtmeisikud	63
10.5.2	Võtmeisikud keeruliste küsimuste lahendamisel	64
10.5.3	Võtmeisikud keeruliste küsimuste lahendamisel	65

1. Lühikokkuvõte

Analüüsi eesmärk oli analüüsida sisejulgeoleku valdkonda laiemalt. uurida Siseministeriumi valitsemisalas asuva Politsei- ja Piirivalveameti juhtimise korraldust ja teha ettepanekuid valdkonna juhtimise tõhustamiseks ja arendamiseks.

Sügavamalt analüüsiti kahte valdkonda: korralduse ja piirivalvepoliitika, seda Politsei- ja Piirivalveameti sees kuni jaoskonna/kordoni tasandini. Analüüs hõlmas endas nelja teemat.

- ▶ Juhtimisahela selgus
- ▶ Eelarvestamise korraldus
- ▶ Infovahetus
- ▶ Infosüsteemide arendamine

Töö tulemusena toodi välja olulisemad kitsaskohad ja esmased soovitusel nende lahendamiseks. Analüüsi põhjal saab välja tuua järgmised järeldused.

- ▶ Siseministeriumis puudub piisav ressurss poliitika kujundamiseks ja poliitika mõjude analüüsiks.
Siseministeriumi tänane koosseis annab võimaluse tegeleda peamiselt poliitika kujundamisega õigusaktide tasandil, kuid mitte poliitikate analüüsi ja pikemaajalise planeerimisega ning ressursi kasutamise analüüsiga.
- ▶ Politsei- ja Piirivalveameti üldine vastutusjaotus ning infoliikumine pole üheselt selge.
Ameti rollijaotus ning sellest tulenev infovahetus põhitegevuse osakondade, ameti koordinatsioonibüroo, prefektuuri koordinatsioonibüroo ja prefektuuri põhitegevuse büroode vahel on ebaselge.
- ▶ Politsei- ja Piirivalveametis esineb olulisel määral funktsioonide dubleerimist.
Teenuste arendamise, planeerimise ja eelarvestamise funktsioone teostatakse nii Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroos kui ka põhitegevuste osakondades ja ameti administratsioonis.
- ▶ Politsei- ja Piirivalveameti tugiteenused on ebaefektiivsed
Politsei- ja Piirivalveameti tugiteenuste, eriti finantsvaldkonna ja personalivaldkonna töötajate hulk on ebaproportsionaalselt suur võrreldes teiste asutustega.
- ▶ Politsei- ja Piirivalveameti infosüsteemide arendamise korraldus on ebaefektiivne ning põhjustab probleemide kuhjumist.
Siseministeriumis puudub tervikvaade arendusvajadustest ning nende prioriteetidest, PPA sisuosakonnad kaasatakse infosüsteemide arendamisse hektiliselt.

Analüüsi tulemusena töötati välja soovitusel tõstatatud probleemidega tegelemiseks sh uue struktuuri ja ülesannete jaotuste rakendamiseks nii Siseministeriumi kui ka Politsei- ja Piirivalveameti tasandil.

- ▶ Järjekindlalt hoida selgepiirilist tasakaalu Siseministeriumi peamise ülesande – poliitikakujundamise – ja ameti kohustuste – poliitika elluviimise – eristamiseks.
Praeguse, ministeriumi ja ameti omavahelise ebaselge rollijaotuse tõttu esineb olukordi, kus ministerium lahendab poliitika elluviimise küsimusi, sekkudes Politsei- ja Piirivalveameti tegevusse, ja teiselt poolt sõnastab amet poliitika kujundamise eesmäärke

ning kontrollib nende täitmist.

- ▶ Korrastada Siseministeriumi ja Politsei- ja Piirivalveameti struktuuri. Suurendamaks Siseministeriumi võimekust poliitikat kujundada ja vähendamaks ameti sees olevate funktsioonide dubleerimist ning konkureerimist ministeriumiga on vajalik teha muudatusi mõlema organisatsiooni struktuuris.
- ▶ Oluliselt täiendada infosüsteemide arenduse korraldust. Luua ameti infosüsteemide arendamist kureeriv põhiteenuste arhitekti ametikoht ja koondada teenuse analüütikud Politsei- ja Piirivalveametis ühtse juhtimise alla, tulemusliku arendusprotsessi kindlustamiseks. Määratleda teenusgruppide omanikud ja teenuse omanike rollid süsteemseks teenuste arendamiseks.

2. Lühendid

DTO - Siseministeeriumi dokumendi- ja teenindusosakond (ettepanek)

IPO - Siseministeeriumi infovarade poliitika osakond (ettepanek)

ITO - Siseministeeriumi infotehnoloogia, andmekogude ja sideosakond

IKT - Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia

JUPOK - Siseministeeriumi julgeolekupoliitika osakond (ettepanek)

KB - Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo

KKPO - Siseministeeriumi korrakaitse ja kriminaalpoliitika osakond

KOV - Kohalik omavalitsus

MFKO - Politsei- ja Piirivalveameti majandus- ja finantsprotsesside kirjeldamise ja optimeerimise töögrupp

MPPO - Siseministeeriumi migratsiooni ja piirivalve osakond

PF KB - Politsei- ja piirivalveameti prefektuuri koordinatsioonibüroo

PPA - Politsei- ja Piirivalveamet

PPA PA - Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor

PPA PDA - Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori asetäitja

PPO - Siseministeeriumi personalipoliitika osakond (ettepanek)

RO - Siseministeeriumi rahandusosakond

RPO - Siseministeeriumi rahanduspoliitika osakond (ettepanek)

SIM - Siseministeerium

SMIT - Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus

TAO - Siseministeeriumi teabe- ja analüüsiosakond

TO - Siseministeeriumi teabeosakond (ettepanek)

VAAK - Siseministeeriumi valitsemisala arengukava

VHO - Siseministeeriumi varahaldus- ja hankepoliitika osakond (ettepanek)

ÕO - Siseministeeriumi õigusosakond

3. Metoodika

Metoodika raskuspunkt paikneb tegeliku elu kajastamises läbi analüüsi leidude, sest reaalsed tegevused ja probleemid tegevuste ja funktsioonide täitmisel asuvad dokumentatsioonis kirjeldatud ja soovitu vahepeal.

Analüüsi andmekogumise osas püstitati iga teema kohta hüpoteesid, millele otsiti kinnitavat või ümberlükkavat infot. Hüpoteesid sõnastati lähtuvalt lähteülesandes väljatoodud küsimustest teemade kaupa. Esialgsed hüpoteesid püstitati lähteülesande uurimisküsimuste põhjal ja hüpoteese täpsustati jooksvalt intervjuude läbiviimise faasis. Lõplike hüpoteesideni jõuti uurimisküsimuste ja intervjuu käigus kogutud info omavahelisel kombineerimisel.

Analüüsis kasutati peamiselt sekundaarseid andmeid, mis võimaldasid PPA ja SIM vahelisi küsimusi detailselt käsitleda.

Analüüs infokogumine viidi läbi kolmes osas.

- ▶ Tähelepanekute kogumine intervjuude käigus
- ▶ Tähelepanekute kogumine juhtimist kirjeldavate dokumentide alusel
- ▶ Infoliikumise ankeetküsitlus

Analüüs toetus järgmistele meetoditele.

Intervjuud ja fookusgrupid

Kokku viidi läbi 32 poolstruktureeritud intervjuud, hõlmates nii SIMi kui PPA juhtkonda. Regionaalse ulatuse katmiseks viidi lisaintervjuud läbi Põhja ja Ida Prefektuuris. Intervjuudega hõlmati korralduse ja piirivalve valdkonna juhtkond, ameti prefektuurid kuni kordoni tasandini välja. Samuti intervjuueeriti SMITi esindajat, tagamaks laiapõhjalist esindatust. Lisaks intervjuudele viidi läbi kaks fookusgruppi, mille raames kaardistati PPA eelarvestamise protsess. Intervjuueeritute nimekiri on toodud analüüsi lisas.

Dokumendianalüüs

Dokumentide nimekiri koostati koostöös PPA ja SIMiga. Kogutud dokumendid olid allikaks formaalse tegeliku olukorra kajastamisel.

Sotsiaalse võrgustiku analüüs

Analüüsi käigus viidi läbi suunatud valimiga küsitlus, eesmärgiga selgitada välja infoliikumise mustrid PPA-s. Kokku vastas 140 respondenti 179 hulgast ehk 78% kogu esialgsest valimist.

Vastutusjaotus maatriks

PPA eelarvestamise protsessi kaardistamiseks rakendati vastutusjaotuse maatriksit. Maatriksis määrati igas protsessis struktuuriüksuste rollid. Rollide kirjeldus on järgmine.

Tähis i.k.	Tähis e.k.	Rolli nimetus	Selgitus
R	V	Vastutab	Vastutab protsessi või tegevus läbiviimise eest. Protsessi või tegevuse läbiviija.
A	K	Kinnitab	Kinnitab V-i tehtud töö või läbiviidud protsessi/tegevuse tulemust.
S	T	Toetaja	V-i tegevuse toetaja. Annab omapoolseid ressursse tegevuse läbiviimiseks (tegevuse või protsessi sisendeid).

Tähis i.k.	Tähis e.k.	Rolli nimetus	Selgitus
C	C	Konsulteerija	Annab V-le infot ja teadmisi tegevuste elluviimiseks protsessis osalemise või tegevuse/protsessi analüüsimise või hinnangu andmise kaudu.
I	I	On informeeritud	Isik, kes peab olema tegevusest informeeritud, sh ka. vahe- või lõpptulemusest.

Küpsusmudel

Sisejulgeoleku valdkonna juhtimisele lõpliku hinnangu andmiseks kasutati küpsusmudelit (*maturity model*). Küpsusmudeli abil hinnati juhtimist üldiselt kuues kategoorias viie universaalse kriteeriumi alusel. Hinnang anti peale kõigi analüüsitöimingute läbiviimist koondamaks analüüsi tulemused ühise vaatenurga alla. Kategooriad ja kriteeriumid on täpsemalt avatud vastavas peatükis.

Tähelepanekud ja riskid

Tähelepanekute olulisuse määramisel kasutatakse kolmese jaotusega skaalat. Skaala on sõnastatud lähtuvalt tähelepaneku olulisusest ehk võimalikust riski realiseerumise mõjust kogu valdkonna toimimisele.

Olulisuse skaala	Selgitus
Kõrge	Riski realiseerudes võib tekkida oluline tõrge, mille tõttu võib halveneda või lõppeda avaliku teenuse elluviimise võimekus.
Keskmine	Riski realiseerudes võivad tekkida tõrked teenuse elluviimisel.
Madal	Riski realiseerudes võivad tekkida ebaolulised tõrked, mis ei mõjuta teenuse elluviimist.

Aruandega seotud piirangud

Antud töö puhul tuleb silmas pidada järgmisi asjaolusid.

- ▶ Aruanne tugineb Siseministeriumi ja PPA esitatud andmetele ning Ernst & Young ei ole koostamise aluseks olevat informatsiooni auditeerinud ja iseseisvalt verifitseerinud, mistõttu autor ei vastuta töö aluseks olevate andmete õigsuse eest.
- ▶ Aruanne on mõeldud kasutamiseks Siseministeriumis ja selle haldusalas. Ernst & Young ei võta endale mingeid kohustusi ega vastutust kolmandate isikute ees, mis võivad tuleneda aruande või selle osade esitamisest kolmandatele isikutele.
- ▶ Dokumentanalüüsist lähtutakse Siseministeriumi ja PPA esitatud andmetest (seisuga 1 november 2011), milles ei pruugi sisalduda kogu olemasolev info. Aruanne on koostatud eeldusel, et osapooled on esitanud kogu olulise info.
- ▶ Analüüs lähtutakse Siseministeriumi ja PPA koosseisudest seisuga 1. oktoober 2011. Hilisemad muudatused Siseministeriumi ja PPA struktuurides ning koosseisudes tööanalüüsis üldjuhul ei kajastu.

4. Juhtimine ja infoliikumine

4.1 Juhtimise ulatus ja vastutusjaotus

4.1.1 Siseministeriumi ja PPA omavaheline vastutusjaotus ja juhtimise ulatus

SIMi ja PPA omavahelise vastutusjaotuse analüüsimiseks püstitati järgmised hüpoteesid.

- ▶ SIMi võimekus poliitikat kujundada on puudulik.
- ▶ PPA määratleb endale SIMist sõltumatut poliitikat ja seab endale neist lähtuvaid juhtimisülesandeid
- ▶ SIM sekkub poliitika elluviimisse, valides ise poliitika elluviimise viisi
- ▶ Haldusala strateegiat kujundav VAAK on tegelikkuses tulevikusoovide dokument

Poliitika kujundamine ja elluviimine

Siseministeriumi ülesanded sätestab Siseministeriumi põhimäärus¹, mis tugineb Vabariigi Valitsuse seadusele ja seal väljatoodud valitsemisala jaotusele. PPA tegevuse ülesanded on kirjeldatud PPA põhimääruses². Põhimäärustes esitatakse PPA ja SIMi omavaheline ülesannete jaotus, kus SIMi peamine roll on poliitikaid koordineerida ja PPA roll täita seadusest tulenevaid kohustusi.

Sisejulgeoleku valdkonda on erinevate ministrite ajal juhitud ebaühtlaselt ja erinev on olnud ka SIMi käitumismudel suhetes PPA moodustamisele eelnenud asutustega ja PPA endaga. Ajaloolise tausta tõttu on poliitika kujundamise ja elluviimise rollijaotus ebaselge ning vastutusjaotus³ ebaühtlane, mille tõttu on SIM on mitmel korral sekkunud otseselt PPA tegevuste elluviimisse. Seega, poliitika kujundamine ja elluviimine hetkel selgelt ei eristu, mistõttu vastutusjaotus kahe asutuse vahel hajub.

PPAs töötab ca 5846 ja SIMis 190 ametnikku (seisuga 1. november 2011). SIMi ametnikud jagunevad kahe ministri, sise- ja regionaalministri valitsemisalasse. Kumbagi valitsemisala teenindab vastavalt 51 ja 69 ametnikku. Lisaks sellele on SIMis 70 töötajat tugivaldkonnas, mis teenindab mõlemat valitsemisala. SIM on Rahandusministeriumi hinnangul ministerium, kus juhtide osakaal kõikide töötajate hulgas on kõige madalam⁴, samas on SIMi valitsemisala töötajate arv riigi suurim.

Otseselt PPA tegevusvaldkonna küsimustega tegeleb SIMis 24 ametnikku (vt. Tabel 1), kelle peamine ülesanne on poliitikate koordineerimine ja õigusaktide väljatöötamine (v.a teabe- ja analüüsi osakond). SIMi sisejulgeoleku valdkonnas töötavate ametnike jaotus on välja toodud alljärgnevas tabelis.

¹ Siseministeriumi põhimäärus (11.05.2004)

² Politsei ja Piirivalveameti põhimäärus (30.09.2009)

³ Intervjuud SIMis ja PPAs

⁴ Rahandusministeriumi kaardistus (Seletuskiri eelnõule 14872, Lisa 2)

Tabel 1. SIMi sisejulgeolekuvaldkonnas töötavate ametnike arv (1.12.2011 seisuga)

SIM struktuuriüksus	Korraldus- ja kriminaalpoliitika osakond	Migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakond	Teabe- ja analüüsi osakond	KOKKU
Töötajate arv	8	13	6	27

Samas on SIMi sisejulgeoleku valdkonna ametnike võimekus poliitika analüüsiga tegeleda piiratud, sest enamik põhiressurss on hõivatud eelnevalt väljatoodud tööülesannetega ja SIMi osakondades puuduvad ka analüütikute ametikohad.

Täpsem SIMi ja PPA omavahelise funktsioonide kaardistus on toodud analüüsi Lisas ptk 10.4.1⁵. Sellest nähtub, et funktsioonide täitmise mõistes on PPA võtnud tänu suuremale ressursile mitmed funktsioonid enda kätte (vt kaardistus Lisas 10.4.1). Samas on olemas ka mitmed konfliktset funktsioonid, kus pole üheselt selge, kes mida teeb. Kaardistusel on konfliktset funktsioonid märgistatud punasega. SIMile on jäänud peamiselt õigusaktidega tegelemise pool ja valdkondlik analüüs toimub PPA-s. Seal tegeleb otseselt tegevuste analüüsiga neljas osakonnas ja prefektuurides kokku vähemalt 59 töötajat. PPA-s viiakse analüüsi läbi eri tasanditel nt. strateegilise tasandi analüüsiga tegeleb PPA-s vähemalt 12 töötajat⁶, kes muuhulgas defineerivad oma tööga ka poliitika kujundamise eesmärgid, tehes analüüsi, mis ei piirdu ainult taktikalise ja operatiivse tasandiga. Väljatoodud poliitika kujundamise võimekus on siirdunud ametisse seetõttu, et SIMis puudub vastav analüüsipersonal. Kuigi SIMis puudub vastav analüüsivõimekus, on valitsemisala tegevusi siiski vaja planeerida ja mõjusid analüüsida ka strateegilisel tasemel. Kuna ressursi on vähe, koormatakse SIM üle ja strateegiliste ülesannete asemel valitakse eelkõige taktikalised tegevused⁷.

PPA ja SIMi vahelistes suhetes esineb olukordi, kus PPA ei koordineeri ja ei lahenda PPA-s tekkinud probleemi ära ning see jõuab lahendamiseks SIMi tasandile. Seetõttu viiakse poliitikat ellu vastuolus printsiibiga, mille kohaselt on ministeeriumi roll poliitikat kujundada ning ametil seda ellu viia. Selle tulemusel eskaleeruvad probleemid SIMi tasandile, kes on seetõttu sunnitud koordineerima ka operatiivtasandi küsimusi⁸. Näiteks ei ole PPA viinud läbi lennufirmadega reisijatenimekirja kontrolli puudutavaid läbirääkimisi kehtestatud piirikontrolli situatsioonis, hoolimata mitmetest SIMi meeldetuletustest⁹.

Eesmärgistamine, saavutuse mõõtmine ja VAAK

SIMi valitsemisala peamine planeerimisdokument on nelja-aastane valitsemisala arengukava (VAAK). VAAKis kirjeldatakse ära mõõdikud, nende sihttasemed ja erinevate valdkondadele elluviidavad meetmed mõõdikute täitmiseks. VAAKist lähtuvalt koostatakse iga-aastased PPA tegevuskavad. Tegevuskavad koostatakse kolmel tasandil: PPA üldine tegevuskava, PPA osakondade tegevuskavad ja prefektuuride tegevuskavad. Tegevuskavades olevad mõõdikud ja meetmed lähtuvad VAAKis väljatoodud mõõdikutest. Samas ei ole VAAKi planeerimisel selge tegevuste maksumus, mis peaks olema eelduseks lühi- ja pikaajalisele eesmärgistamisele ning eelarvestamisele.

⁵ Funktsioonide kaardistus as-is, Lisa 10.4.1

⁶ PPA analüütikute kaardistus

⁷ Intervjuud SIMis

⁸ Intervjuud SIMis

⁹ SIMi juhtumikirjeldused koostööst PPAga (e-kiri)

VAAKis väljatoodud meetmed ja indikaatorid on jagatud tegevusvaldkondade kaupa. Enamik VAAKi valdkondi on mõõdetavad mitme mõõdikuga, samas, nt integreeritud piiriturvalisuse teemas on indikaatorite arv äärmiselt väike. Seega on väikesed ka valdkonna tegeliku edasijõudmise mõõtmisvõimalused¹⁰. Prefektuuride tegevuskavades olevad meetmed ja mõõdikud on oma olemuselt sarnased PPA tegevuskava omadega, kuid tegevuskava ei detailiseeri prefektuuri täpset rolli tegevuskava elluviimisel ega ka oodatavat tulemust.

PPA ja SIMi eelarve koostatakse iga aasta kohta eraldi ja on sõltuv riigieelarve prognoositavast mahust. Sellest tingituna on tegevusmahte keerukas planeerida, kuna olemasoleva eelarve vähenemine kahandab kohe ka tegevusmahte. Praktikas koostatakse aasta jooksul elluviidavate tegevuste plaan peale eelarve piirnumbri teadasaamist ja tegevused planeeritakse tekkinud võimaluste järgi. Selline tegevusviis tagab osalise paindlikkuse, aga samas jääb seos VAAKi pikaajaliste eesmärkidega nõrgaks. PPA läbiviidavate tegevuste maksumust hinnatakse ja planeeritakse lähtuvalt ajaloolisest kogemusest, kuid pikaajalised ja ühesed seosed tegevusmahtude ja eelarve vahel pole teada¹¹.

Valdkondade esindamine Euroopa Liidu juures

SIMi valdkondade tegevus on tihedalt seotud riigiüleste küsimustega. Eesti esindamisega Euroopa Liidus tegeleb SIMis sisejulgeoleku valdkonnas kaks eksperti Eesti Vabariigi alalises esinduses Euroopa Liidu juures. Need eksperdid vahendavad ja koondavad Euroopa Liidu tasandil tulnud suunised ning vahendavad Eesti seisukohti. Kuna ressursi on vähe, tekib antud töölinis olukordi, kus SIMi tasandil olevad töötajad on tulenevalt tööülesannetest välislähetustega ülekoormatud, teisalt ei jõua välissuhtlusest saadud info SIMi osakonnajuhatajate tasemele¹².

Tähelepanekud seoses SIMi ja PPA omavahelise vastutusjaotusega

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
Poliitika kujundamine ja elluviimine				
1	Kõrge	SIMi sisejulgeoleku valdkonna osakonna töötajad on hõivatud õigusaktide koostamise ja välissuhtlusega. Samas puudub SIMis ressursid tegeleda PPA poliitika kujundamise sisuküsimustega.	Ebapiisav analüütiline võimekus põhjustab piisavalt kaalumata ja valede alustel otsuste tegemise poliitika kujundamisel.	Soovitame SIMi põhitegevuse osakondadesse luua strateegilise analüüsi analüütikute ametikohad, mis läbi suureneks SIMi poliitika analüüsivõimekus ja sisuline ülevaade poliitika elluviimise üle. Soovitamine tuua vastavad analüütikud SIMi PPA KB analüüsitalitusest.
2	Kõrge	SIMis puudub piisav	Mõjuanalüüside	Soovitame SIMi

¹⁰ Ida prefektuuri tegevuskava 2011, Põhja prefektuuri tegevuskava 2011

¹¹ Intervjuud PPAs

¹² Intervjuu SIMis

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
		võimekus teha õigusaktide ja poliitikate elluviimise mõjude analüüse.	võimekuse puudumine ei võimalda hinnata poliitikate kujundamise alternatiive ja see võib põhjustada piisavalt kaalumata ja valedel alustel otsuseid.	põhitegevuse osakondadesse luua strateegilise analüüsi analüütikute ametikohad, mis läbi suureneks SIMi poliitikate analüüsivõimekus ja sisuline ülevaade poliitika elluviimise üle. Soovitamine tuua vastavad analüütikud SIMi PPA analüüsi osakonnast.
3	Kõrge	Peamiselt toimub poliitikate planeerimine ja analüüs PPAs, mistõttu luuakse seal ka poliitika kujundamiseks vajalik info. Seda põhjusel, et seal asub ka vastav ressurss ja kompetents.	SIM peab lähtuma oma otsustes PPA tehtud eeltööst. Seetõttu ei ole tagatud kohustuste lahusus ja poliitika elluviija sõnastab ka poliitilised eesmärgid.	Soovitame SIMi põhitegevuse osakondadesse luua strateegilise analüüsi analüütikute ametikohad, mis läbi suureneks SIMi poliitikate analüüsivõimekus ja sisuline ülevaade poliitika elluviimise üle. Soovitamine tuua vastavad analüütikud SIMi PPA analüüsi osakonnast.
4	Kõrge	SIM sekkub PPA taktikalisse ja operatiivjuhtimisse, sõnastades PPAle konkreetseid taktikalisi ülesandeid.	Poliitika kujundamine ja elluviimine pole selgelt eristatud. Taktikalisse tasandisse sekkudes hägustub osapoolte vastutus.	Soovitame määratleda sisejulgeolekuteenuste standardid, mis muuhulgas sätestavad PPA juhtkonnaliikmete vastutuse poliitikate elluviimise tasandil. Seeläbi vabastatakse SIM PPA taktikalise taseme küsimustega tegelemisest.
5	Keskmine	PPAs tekkinud tegevuste elluviimise probleemid eskaleeritakse SIMi ja SIM peab vastutama vigade eest, mille algpõhjus on poliitika elluviimise viisis.	SIM peab vastutama probleemide eest, mida ta ise ei ole põhjustanud, jäädes avalikkuse ees probleemi põhjustajana süüdi, kuigi tegemist oli taktikalise tasandi küsimusega.	Soovitame määratleda sisejulgeolekuteenuste standardid, mis muuhulgas sätestavad PPA juhtkonnaliikmete vastutuse poliitikate elluviimise tasandil.
Eesmärgistamine, saavutuse mõõtmine ja VAAK				
6	Kõrge	VAAKis väljatoodud eesmärkide ja tegevuste rahaline kate ei ühildu	VAAKis seatud eesmärgid ei suudeta täita, kuna puudub	Soovitame minna üle teenuspõhisele kuluarvestusele ja selle

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
		eelarveliste ootustega, kuna iga tegevuse võimalik maksumus pole täpselt teada.	rahaline kate.	abil eelarvestamise põhimõtteid täpsustada.
7	Keskmine	VAAKis olevad meetmed ja suunised ei kata täielikult kõiki valdkondi ja valdkonnad pole meetmete tasandil ühtlaselt kirjeldatud.	Ebaühtlased meetmed ja valdkonnad ei võimalda piisavalt täpselt planeerida ja mõõta valdkonna tulemuslikkust ja toimimist.	Soovitame rakendada tulemusjuhtimise põhimõtteid Rahandusministeeriumi metodika alusel, mis kindlustab valdkonna tasakaalustatud arengu.

Välissuhtlus

8	Madal	SIMi välissuhtlust ja valdkonna koordineerimist haldab tavaliselt üks töötaja, kes on erinevates töögruppides osalemisega ülekoormatud. Seeläbi halveneb üldine jõudlus tegeleda poliitika kujundamisega, nii sise- kui ka välispoliitilisel tasandil.	SIMi töötajate ülekoormatuse tõttu võivad olulised suunised Euroopa Liidu tasandil jääda sisepoliitiliselt märkamata või olla madala prioriteediga.	Soovitame SIMi põhitegevuse osakondadesse luua strateegilise analüüsi analüütikute ametikohad, mis läbi suureneks SIMi poliitikate analüüsi võimekus ja sisuline ülevaade poliitika elluviimise üle.
---	-------	--	---	--

Hüpoteese kokkuvõttev tabel

Hüpotees	Tulemus
▶ SIMi võimekus poliitikat kujundada on puudulik.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 1,2,3,4
▶ PPA määratleb endale SIMist sõltumatut poliitikat ja seab endale neist lähtuvaid juhtimisülesandeid.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 1,2,3,4
▶ SIM ei erista poliitika kujundamist ja poliitika elluviimist igapäevases juhtimises.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 1,2,3,4
▶ SIM sekkub poliitika elluviimisse, valides ise poliitika elluviimise viisi.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 1,2,3,4,5
▶ Haldusala strateegiat kujundav VAAK on tegelikkuses tulevikusoovide dokument	Hüpotees leidis osaliselt kinnitust. Tähelepanekud 6,7

4.1.2 PPA juhtimise vastutusjaotus ja juhtimise ulatus

PPA sisemise vastutusjaotuse analüüsimiseks püstitati järgmised hüpoteesid.

- ▶ Juhtimisstruktuur võimaldab konkureerivate juhtimisülesannete teket ja takistab teenuste standardiseerimist

- ▶ Juhtimiseks vajalik tugipersonal on erinevates üksustes dubleeritud
- ▶ Prefektuuride ja valdkonna osakondade vahel puudub selgepiiriline ülesannete jaotus
- ▶ Prefektuurid saavad koordinaatsioonibüroolt ja valdkondade osakondadest vastandlikke ülesandeid, mis võimaldab neil valida meelepäraseid ülesandeid
- ▶ Teenuste elluviimise korraldus on prefektuuride lõikes standardiseerimata
- ▶ Info ei liigu, kuna tööülesandeid defineerivad sisuküsimusse mittepuutuvad struktuuriüksused
- ▶ Tööülesanne/korraldus ja selle täitmiseks vajalik info liigub erineval ajal tööülesande täitjani

PPA sisene vastutusjaotus

Arendustegevuse all mõistetakse tegevusi, mis on suunatud teenuse osutamise muutmiseks või muudatuse kaalumiseks. Planeerimistegevuse all mõistetakse tegevusi, mis on suunatud teenuse mahu ja ressursi väljatöötamisele. Mõlemaid tegevust toetab analüüsitegevus vajadusel analüüsitegevus.

PPAs toimub sisemine planeerimine ja tegevuste koordineerimine PPA koordinaatsioonibüroos (KB). KB põhiülesandeid on kirjeldatud KB põhimääruses¹³, mis sätestab, et KB koordineerib planeerimistegevust ja sisuline planeerimine viiakse läbi ameti osakondades. Planeerimisprotsessi käigus kogub KB osakondade arendusbüroodes koostatud tegevuskavad kokku ja esitab need SIMile. Samuti osaleb KB SIMi eelarvekoostamise läbirääkimistel ja koondab tegevuste planeerimist. Väljaspool arengukavade koostamist toimub igapäevane suhtlemine SIMi ja PPA vahel peamiselt osakondade tasemel. Olulisemad küsimused liiguvad läbi KB, kes valib ka vastaja. Samas, võimaluse korral suhtlevad SIMi osakonna ametnikud otse PPAs paiknevate spetsialistidega, jättes vahele koordinaatsioonibüroo tasandi¹⁴, mis tähendab, et informatsioon ootustest, täpsed juhised ja korraldused hajuvad, kuna info liigub ebaühtlaselt.

KB põhimääruse järgne ülesanne on lisaks eelnevas lõigus väljatoodule ka valdkondadevahelise koostöö korraldamine, analüüsimine ja tasakaalustatud arengu elluviimine. KB peamised partnerid on sisuosakondade arendusbürood. Arendusbürood viivad läbi ka enda valdkonna analüüsi ja planeerivad valdkonna tegevusi ning ressursse¹⁵. Samamoodi planeerib ja analüüsib ressursse põhimäärusest tuleneva ülesandena järgi ka KB. Pole üheselt selge, milline on ressursside planeerimisel KB ja arendusbüroo omavaheline rollijaotus. Ebaselge rollijaotus põhjustab tegevuste dubleerimist.

Kokku tegeleb arenduse ja ressursside planeerimisega seotud PPA struktuuriüksustes 2011. a. novembri seisuga 118 töötajat (vt. Tabel 2). Lisaks väljatoodud andmetele töötab prefektuuride koordinaatsioonibüroodes veel 34 töötajat, kes täidavad sarnaseid ülesandeid (vt. Tabel 3). Eeldades, et KB peaks koondama kokku nelja sisuvaldkonna ning tugivaldkonna temaatika, komplekteeriti büroo tasakaalustamatult: KBs ja PF KBs töötavatest ametnikest on ca 73% endise Politseiameti taustaga¹⁶.

¹³ Politsei- ja Piirivalveameti koordinaatsioonibüroo põhimäärus PPA peadirektori käskkiri nr 58 (01.01.2010)

¹⁴ Intervjuud SIMis

¹⁵ Politsei- ja Piirivalveameti korrakaitseosakonna põhimäärus PPA peadirektori käskkiri nr 58 (01.01.2010), Politsei- ja Piirivalveameti piirivalve osakonna põhimäärus PPA peadirektori käskkiri nr 58 (01.01.2010)

¹⁶ Koordinaatsioonibüroo töötajate kaardistus

Tabel 2. Arenduse ja ressursside planeerimisega seotud struktuuriüksuste töötajate arv PPAs

Struktuuriüksus	KB (ilma analüüsi-talituseta)	Korralduse osakonna arendus-büroo	Piirivalve osakonna arendus-büroo	Kriminaal-politsei osakonna arendus-büroo (ilma fotolaborita)	Kodakondsus- ja migratsiooni osakonna arendusbüroo	KOKKU
Töötajate arv	35	24	18	24	17	118

Andmed on esitatud 01.11.2011 seisuga ja kajastavad osaliselt juba läbiviidud muudatusi.

PPAs tegeleb põhimääruse järgi välissuhtluse koordineerimisega PPA koordineerimisbüroo rahvusvahelise koostöö talitus¹⁷, samuti tegeleb PPA välissuhtlusega administratsiooni personalibüroo¹⁸. Põhimäärustes väljatoodud tegevuste erisused pole üheselt selged ja sisuliselt viiakse läbi sarnaseid tööülesandeid. Samuti korraldatakse välissuhtlust prefektuuritasandil ka nt Põhja Prefektuuri PF KBs¹⁹.

Tähelepanekud seoses PPA sisemise vastutusjaotusega

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
PPA sisene vastutusjaotus				
9	Kõrge	PPA koordineerimisbüroo analüüsib SIMi korraldusi ja jagab need väiksemateks tööülesanneteks, omamata tegelikku sisulist võimekust neid hinnata. Samal ajal asub sisuline võimekus sisuosakondades ja prefektuurides.	Tegevuste lõplikul elluviijal puudub üldpilt ja tegevused viiakse ellu killustatult, mistõttu kannatab elluviimispraktika ühtsus.	Soovitame lõpetada KB tegevuse tänasel kujul. SIMi korraldused tuleb anda otse täitvale osakonnale, kes valib elluviimisviisi ja vastutab ka selle ühetaolise elluviimise eest. Tegevuste elluviimise kontroll tuleb anda vastutavate juhtide kätte, kes jagaksid tööülesandeid ja jälgiksid nende täitmist.
10	Keskmine	PPA koordineerimisbüroo arendustalitus ja osakondade arendusbürood dubleerivad üksteise tegevusi.	Dubleeritud tegevused raiskavad ressursi, hajutavad vastutust, raskendavad infoliikumist ja üldist arusaama protsessi	Soovitame lõpetada KB tegevuse tänasel kujul. Soovitame kaotada PPA KB planeerimistalituse ja koondada eelarvega seotud planeerimise funktsioonid PPA

¹⁷ Politsei- ja Piirivalveameti koordineerimisbüroo põhimäärus PPA peadirektori käskkiri nr 58 (01.01.2010)

¹⁸ Politsei- ja Piirivalveameti personalibüroo põhimäärus PPA peadirektori käskkiri nr 58 (01.01.2010)

¹⁹ Intervjuu PPAs

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
			ülesehitusest.	administratsiooni finantsbüroo eelarvetalitusse. Tervikpildi koostamisel soovitage juhtidest ja vastava taseme spetsialistidest töögrupid luua.
11	Madal	Välislähetusi korraldatakse ja koordineeritakse nii PPA KB rahvusvahelise koostöö talituses kui ka PPA administratsiooni personalibüroos, tekitades seeläbi funktsiooni dubleerimise.	Dubleeritud tegevused raiskavad ressursi, hajutavad vastutust, raskendavad infoliikumist ja üldist arusaama protsessi ülesehitusest.	Soovitage lõpetada KB tegevus tänasel kujul. Soovitage kaotada PPA KB välislähetustega tegelev talitus ning liita see funktsiooni PPA administratsiooni personalibürooga.

Prefektuuri tegevuste koordineerimine

Prefektuuride ülesanded on toodud prefektuuride põhimäärustes²⁰. Igasse prefektuuri on loodud ka prefektuuri koordinatsioonibüroo (PF KB). PF KB peamine ülesanne on prefektuuri tegevuste terviklik planeerimine ja tasakaalustatud arengu tagamine. PF KBd koondavad kokku planeerimiseks ja eelarvestamiseks vajaliku alginfo ja esitavad selle küsijale. Läbi PF KB liigub kogu osakondade ja prefektuuri büroode vahelise suhtluse oluline info.

Tabel 3. Prefektuuride KBdes töötavate ametnike arv

Struktuuriüksus	Põhja Prefektuuri KB	Ida Prefektuuri KB	Lääne Prefektuuri KB	Lõuna Prefektuuri KB	KOKKU
Töötajate arv	11	5	8	10	34

Andmed on esitatud 01.11.2011 seisuga ja kajastavad osaliselt juba läbiviidud muudatusi.

PF KB peamised partnerid peaksid olema KB ja osakondade arendusbürood. Samas ei liigu kõik prefektuuri tulevad ülesanded ja info läbi KB, vaid osakonnad suhtlevad aktiivselt ka otse prefektuuride büroode ja PF KBga. Kirjalikult kokkuleppimata praktika on, et kõik uued teemad peaksid käima läbi KB, aga jooksvad teemad liiguksid prefektuurides asuvate täitjateni otse. Samas pole see suhtlus siiski üheselt selge ja osakonnad suhtlevad ning juhivad prefektuuri büroosid ka otse, andes neile konkreetseid tööülesandeid²¹. Säärane käitumine tekitab olukorra, kus olulised tööülesanded võivad jääda tähelepanuta või üldse täitmata. Mõneti iseloomustab olukorda ka dokumendihaldusega seonduv, kus ametlikele kirjadele jäetakse vastamata või ületatakse oluliselt tähtaegu²².

PPAs on valdkondi, mida korraldatakse keskselt vastava osakonna tegevusest lähtuvalt ja millele on

²⁰ Ida prefektuuri põhimääruse kinnitamine Siseministri määrus nr 41 (30.09.2009), Põhja prefektuuri põhimääruse kinnitamine Siseministri määrus nr 42 (30.09.2009)

²¹ Intervjuud PPAs

²² Väljavõtte planeeringute kooskõlastamise kirjavahetusest PPA ja SIMi vahel.

nähtud ette ka omaette eelarve, nt korrakaitsepolitsei liiklusjärelvalve valdkond. Samas on ülesandeid, mille puhul pole vastutusjaotus üheselt selge²³.

Prefektuuri tegevuste elluviimine

Juhul kui prefektuuris tekib erakorraline probleem, nt tehnika käigushoidmine, siis saadetakse kiri probleemi lahenduse sooviga KBsse, kust peaks laekuma vastus koos otsusega, kuidas tuleks antud olukorras käituda. Samas on esinenud olukordi, kus prefektuuri taotlustele ei tule vastuseid poole aasta jooksul²⁴, mistõttu on halvenenud prefektuuri teenuse pakkumisvõimekus.

Suures plaanis saavad prefektuurid ise valida, kuidas ja millises mahus mingit tegevust ellu viiakse. Põhimääruste järgi saavad prefektuurid prefektuuri sees olevaid funktsioone jaotada ja praktikat kujundada²⁵. Säärane võimalus tekitab olukorra, kus prefektuurides on erinev struktuur ja ülesannete jaotus. Selle iseloomustamiseks on toodud välja järgmised näited²⁶.

- ▶ Künoloogiateenistus on Põhja Prefektuuris liiklusjärelvalve talituse all, samas kui Ida, Lääne ja Lõuna Prefektuurides koordineerib ja korraldab koerajuhtide ja teenistukoerte tegevust piirivalvebüroo piiriturvalisuse talituse piirihaldusteenistus.
- ▶ Lõuna Prefektuuris on avariiteenistus omaette üksus, mis on liiklusjärelvalve talituse koosseisus ja pole struktuuriüksus, vaid teenistuslik üksus. Põhja Prefektuuris on korrakaitsebüroo koosseisus omaette struktuuriüksusena avariitalitus. Lääne Prefektuuris pole ühtegi eraldi üksust liiklusõnnetustega tegelemiseks. Liiklusõnnetuste vormistamine on territoriaalsete struktuuriüksuste (politseijaoskondade) patrullteenistuste roll (ainult Pärnu politseijaoskonnas on patrullis sellega spetsiaalselt tegelevad ametnikud), liiklusõnnetuste menetlemise osas on samuti erisusi (nt Pärnus menetlevad liiklusõnnetusi patrullteenistuse vastavad ametnikud, Rapla politseijaoskonnas töötab aga menetlus- ja ennetusteenistuse ametnik). Ida Prefektuuris on avariikorrapidajad piirkondliku politseijaoskonna alluvuses.

Vabadus defineerida poliitika elluviimist prefektuuri tasemel toob kaasa avaliku teenuse ebaühtlase taseme, kuna praktika on piirkonniti erinev. Samuti on ka PPA enda tõlgendus osakondade rollist erinev PPA põhimääruses kirja pandust, mis annab osakondadele juhtrolli, praktikas aga on teenuse elluviimine jäetud prefektuuritasandile, kes valib selleks ise sobiva viisi²⁷.

Tähelepanekud seoses PPA ja Prefektuuride vastutusjaotusega

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
Prefektuuri tegevuste koordineerimine				
12	Kõrge	Valdkonna osakondades prefektuuridele püstitatud ülesanded ja prefektuuri roll nende täitmisel on ebaselge.	Dubleerivad või vastukäivad korraldused takistavad teenuse pakkumist.	Soovitame ühtlustada prefektuuride struktuurid ja nende vastutus määratleda järgmiselt: teenusstandardi määratlemise eest

²³ Korrakaitsepolitsei juhtgrupi protokoll 05.04.2011 nr 1.1-04/263

²⁴ Intervjuud PPAs

²⁵ Intervjuud SIMis

²⁶ Päring PPAsse

²⁷ SIM kiri väljavõttega PPA seisukohast

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
				vastutab valdkond ja teenuse elluviimise eest standardi alusel prefektuur. Soovitame kaotada PPA KB. Sel puhul liiguksid korraldused valdkonna osakondadest otse prefektuuri.
13	Keskmine	PPA tegevuskavadest ei selgu üheselt prefektuuri roll, kuna see on kirjeldatud üldisel tasemel ning kõik prefektuuri taseme valdkonnad pole sarnasel määral kaetud.	Prefektuur saab valida endale meelepärased elluviidavad tegevused, mis ei pruugi kattuda ameti üldiste eesmärkidega.	Soovitame tegevuskavades tuua üheselt ja selgelt välja iga prefektuuri rolli ja eeldatava saavutustaseme. Saavutustase peab olema selgelt ja üheselt mõõdetav ning selle abil peab saama prefektuuri tegevust täpsemalt hinnata. Saavutustasemed tuleb sõnastada teenusstandardites.

Prefektuuri tegevuste elluviimine

14	Keskmine	Prefektuurid saavad ise valida tegevuse elluviimise viisi, seetõttu erinevad ka teenuse elluviimise praktikad prefektuuride lõikes.	Erinevad praktikad raskendavad teenuste standardiseerimist. Samuti on raskendatud prefektuuride omavaheline suhtlemine, sest sarnasel ametikohal olevad isikud täidavad erinevaid ülesandeid.	Soovitame standardiseerida prefektuuride struktuurid, juhtide tegevusulatus ja tööülesanded, kehtestades ühetaolise praktika. Parima praktika jagamiseks kaaluda prefektuuri tasemel olevate juhtide roteerimist prefektuuride vahel. Soovitame peale teenuse kirjelduste valmistamise kehtestada selged teenusstandardid, kus on toodud välja ka kõik ametikohad ja nende vastutus.
----	----------	---	---	---

Dokumendihaldus

15	Madal	Dokumendihalduses esineb olukordi, kus hoolimata kehtestatud detailsest korrast ja dokumendihaldusprogrammi kasutamisest ei	Kirjadele vastamisega viivitamine või nende mittevastamisega	Soovitame rakendada dokumendihaldus-süsteemis olevate tööülesannete iganädalase
----	-------	---	--	---

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
		täideta seadusest tulenevat kohustust kirjadele vastata.	rikutakse Avaliku teabe seadust ja/või Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadust, lisaks sellele jäetakse täitmata otsesed tööülesanded.	vaheülevaate automaatset saatmist vahetutele juhtidele. Kaaluda trahvisüsteemi rakendamist otseste tööülesannete mitmetäitmise korral.

Hüpoteese kokkuvõttev tabel

Hüpotees	Tulemus
▶ Juhtimisstruktuur võimaldab konkureerivate juhtimisülesannete teket ja takistab teenuste standardiseerimist.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 9, 10, 13, 14, 15
▶ Juhtimiseks vajalik tugipersonal on erinevates üksustes dubleeritud	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 9, 10, 13, 14
▶ Prefektuuride ja valdkonna osakondade vahel puudub selgepiiriline ülesannete jaotus.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanek 14
▶ Prefektuurid saavad koordineerimisbüroolt ja valdkondade osakondadest vastandlikke ülesandeid, mis võimaldab neil valida meelepäraseid ülesandeid.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 13, 14
▶ Teenuste elluviimise korraldus on prefektuuride lõikes standardiseerimata.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanek 14
▶ Info ei liigu, kuna tööülesandeid defineerivad sisuküsimusse mittepuutuvad struktuuriüksused.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 9, 10, 13.
▶ Tööülesanne/korraldus ja selle täitmiseks vajalik info liigub erineval ajal tööülesande täitjani.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 9, 10, 12, 13, 14

4.2 Tugifunktsioonide võrdlusanalüüs

Tugifunktsioonide võrdlemiseks püstitati järgmine hüpotees.

- ▶ Tugifunktsioonide töötavate inimeste arv ei ole optimaalne

PPA tugiteenuste analüüsi raames tehti finants- ja personalivaldkonna võrdlusanalüüs. Finantsvaldkonna võrdlusanalüüs on piiritletud töötajatega, kes otseselt tegelevad finantside arvestamise ja planeerimisega seotud küsimustega selgelt eraldatud struktuuriüksuses. Sama lähenemisviisi kasutatakse personalivaldkonna töötajate defineerimisel. Nimetatud valdkonnad

valiti analüüsimiseks seetõttu, et neid tugiteenuseid ja seotud kulusid saab võrrelda kõikide asutuste lõikes, sõltumata asutuse tegevusalast. Andmete tõlgendamisel peab lähtuma eeldusest, et analüüsi käigus ei vaadatud detailideni asutuste vastavate töötajate tegevuste sisu, vaid piirduti üldise vastutusjaotusega. Võrdlusanalüüs viidi läbi järgmiste asutuste andmete põhjal.

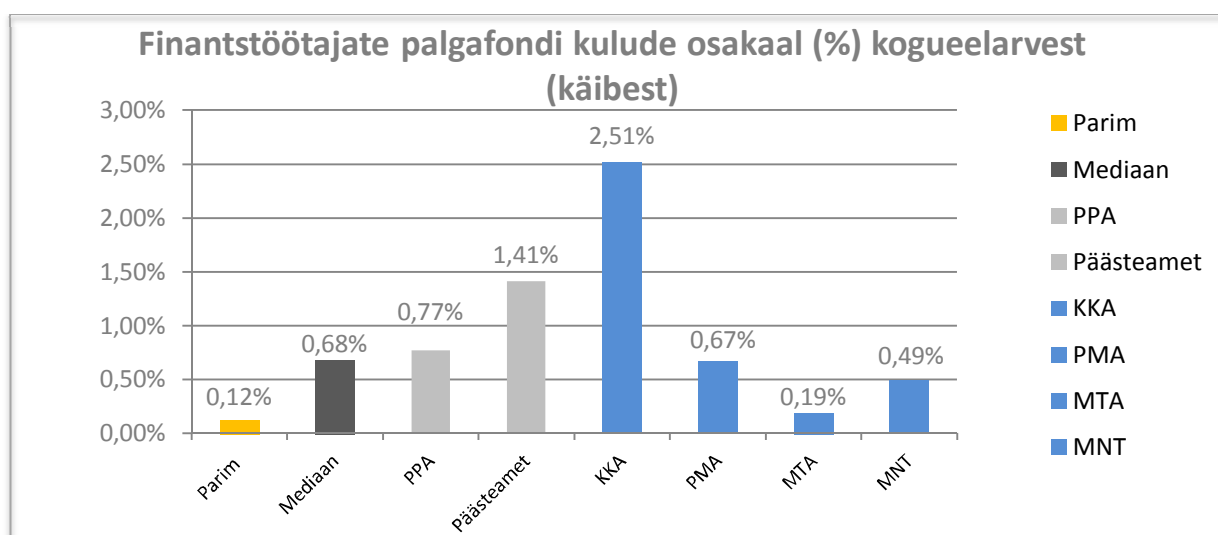
- ▶ Päästeamet (kui PPAga sarnane asutus)
- ▶ Keskkonnaamet (edaspidi KKA)
- ▶ Põllumajandusamet (edaspidi PMA)
- ▶ Maksu- ja tolliamet (edaspidi MTA)
- ▶ Maanteeamet (edaspidi MNT)

Eraldi märkimist vajab fakt, et oma olemuselt on Päästeamet ja PPA sarnased, kuna tegutsevad sarnases õiguskeskkonnas (eriseadustest tulenevad sätted). Seetõttu on ka tabelites nad märgitud sama värviga.

Analüüsi käigus saadud tulemusi võrreldi ka erasektori vastavate valdkondade näitajatega (*parim* ja *mediaan*), mille allikaks on Ernst & Youngi kogutud varasemad andmed.²⁸ Võrdlusanalüüsi tulemused on välja toodud alljärgnevas tabelites. Võrreldi asutuste järgmiseid andmeid.

- ▶ Finantsvaldkonna töötajate palgafondi osakaal kogueelarvest
- ▶ Finantsvaldkonna töötajate arv asutuses
- ▶ Personalitöötajate palgakulu osakaal kogueelarvest
- ▶ Asutuse ühe personalitöötaja suhe kogu töötajaskonna kohta

Asutuste finants- ja personalivaldkondade töötajate arvud vastavad 2011. esimese poolaasta seisule, kajastades realselt täidetud ametikohtade arvu.



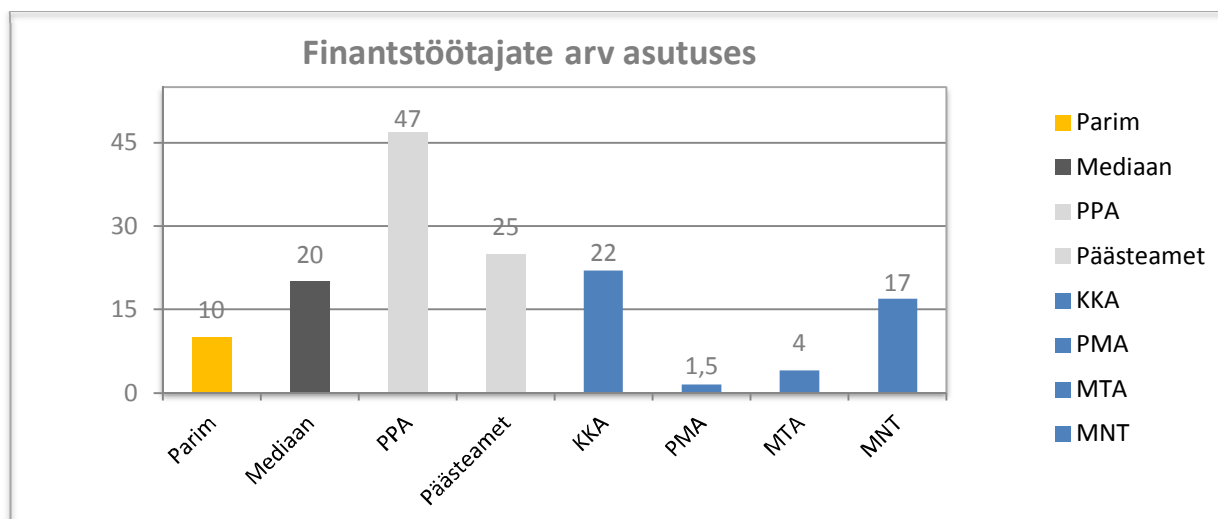
Joonis 1. Finantsvaldkonna töötajate palgafondi osakaal (%) kogueelarvest (käibest)

Finants- ja personalivaldkondade kulude lõikes kasutati 2011. esimese poolaasta töötajate palgakulu andmeid, mille alusel projitseeriti 2011. aasta aastalõpu perspektiiv. PPA finantsvaldkonna andmed sisaldavad hinnangulisi finantsvaldkonna töötajate palgakulusid

²⁸ Erasektori valimis on ca 20 Eesti ettevõtet aastakäibega 60 miljonit EUR või rohkem aastatest 2008-2009.

väljaspool PPA administratsiooni finantsbürood (KBs ja osakondade arendusbüroodes). Võrdluse täpsuse huvides peab välja tooma, et osad MTA finantsvaldkonna raamatupidamisteenust osutavad töötajad ei asu MTA haldusalas, vaid Rahandusministeeriumi all.

Finantsvaldkonna töötajate palgakulude lõikes on PPA vastav suhtarv erasektori mediaani taseme ligikal (vt. Joonis 1). Teisalt on PPA näitaja peaaegu kaks korda suurem teiste võrreldud riigiasutuste näitajatega, välja arvatud KKA, kus finantsvaldkonna töötajate palk on võrreldes teiste töötajatega oluliselt kõrgem, kuigi suhtarvuna on neid pea samapalju kui mujal (vt. Joonis 2). Lisaks PPAle on ka Päästeameti vastav suhtarv kõrge.

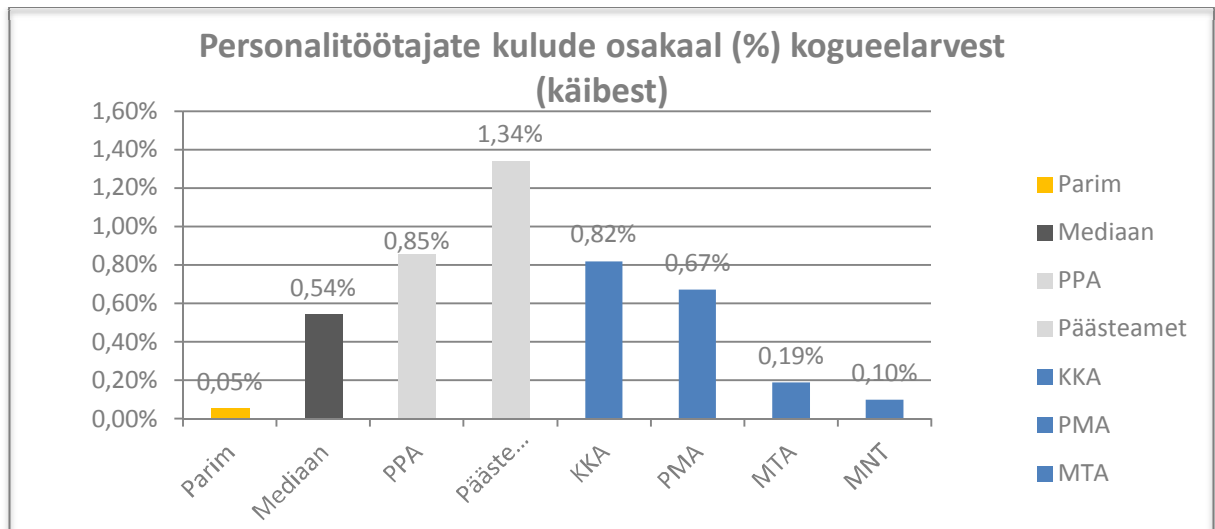


Joonis 2. Finantstöötajate arv asutuses 2011. esimese poolaasta seisuga

Finantstöötajate arv PPA ületab näitaja põhjal MNT ja KKA töötajate arvu kahekordselt ning on samuti kaks korda suurem erasektori mediaanist (vt. Joonis 2). Need andmed on üldises korrelatsioonis asutuste valitsemisala suurustega.

Tulenevalt väljatoodud andmetest finantsvaldkonna töötajate arvu ja kulude kohta soovitame kaaluda võimalust tuua PPA finantsvaldkonna töötajatega seotud kulud samale tasemele teiste riigiasutuste keskmise tasemega (0,45% v.a KKA). Hinnanguline PPA palgafondi vähendamine oleks ca 240 312 EUR²⁹ (3 760 065 EEK) ning selle vähendamise tulemusel peaks PPA finantsvaldkonnas vähenema ca 16 reaalselt töökohta.

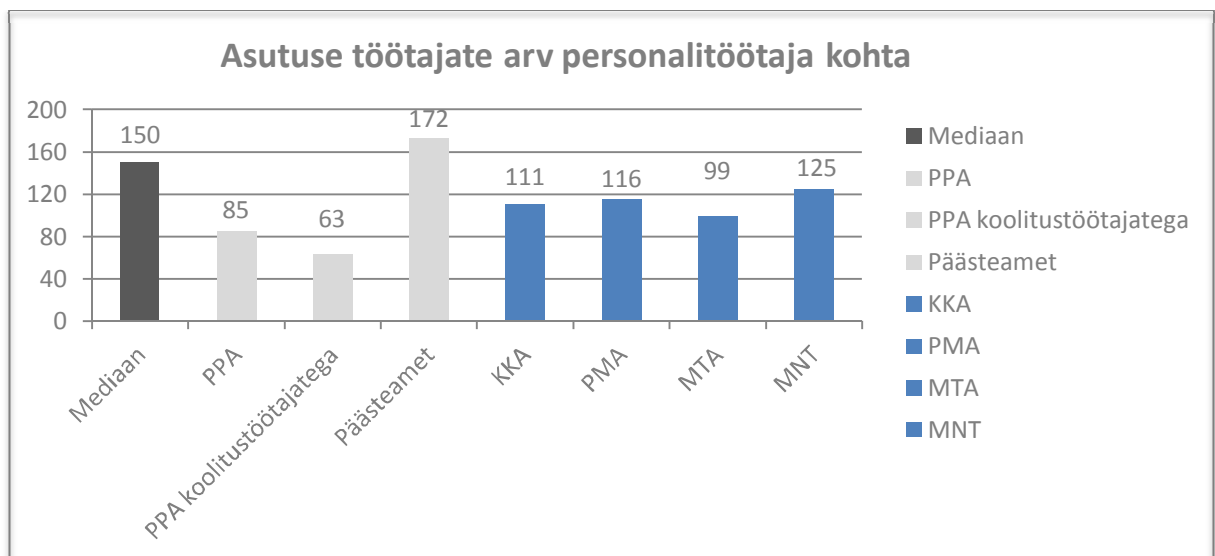
²⁹ Summa arvutamisel on kasutatud PPA poolt täpsustatud keskmist palgafondi kulu PPA ühe finantsvaldkonna töötaja kohta.



Joonis 3. Personalitöötajate palgafondi kulude osakaal (%) kogueelarvest (käibest)

PPA ja Päästeameti personalivaldkonna töötajate palgakulu arvestamisel jäeti välja koolitustegevusega hõivatud personalitöötajad. Lisaks sellele jäeti PPA puhul välja ka kaplanaadi töötajad, eriettevalmistuse instruktorid ning SAP tugi ja ülepolitseilise aruandlusega hõivatud töötajad. Nende andmete väljajätmine võimaldas andmed muuta võrreldavamaks teiste asutustega.

Personalivaldkonna kulude lõikes on PPA näitaja kõrgem KKA, PMA ja mediaannäitajast (vt. Joonis 3). Juhul kui soovituslikult kaaluda võimalust tuua PPA personalivaldkonna näitajad lähemale teiste riigiasutuste keskmise 0,44% juurde, siis hinnanguline PPA palgafondi vähendamine oleks ca 431 385 EUR (6 749 712 EEK)³⁰ ning selle tulemusel väheneks personalivaldkonnas ca 30 reaalselt töökohta.



Joonis 4. Asutuse töötajate arv ühe personalitöötaja kohta

Arvestades personalitöötajate arvu kõigi töötajate arvu suhtes saab välja tuua, et PPA näitaja on

³⁰ Summa arutamisel on kasutatud keskmist palgafondi kulu PPA ühe personalivaldkonna töötaja kohta (va koolitustegevusega hõivatud personalitöötajad ja nende reaalne palgafondi kulu).

ligi 28 töötaja võrra väiksem teiste riigiasutuste keskmisest (vt. Joonis 4). Juhul kui arvestada sisse ka koolitustegevusega seotud töötajaid, siis kahaneb suhe veelgi 22 töötaja võrra. Eraldi peab sealjuures märkima, et seadustest tulenevate eripärade tõttu on PPA kõige võrreldavam Päästeametiga.

Kui soovituslikult kaaluda PPA personalitöötajate koormatuse tõstmist teiste asutuste keskmiseni (113 töötajat ühe personalitöötaja kohta), siis hinnanguline mõju PPA palgafondile oleks ca 350 433 EUR (5 483 091 EEK) ning selle tulemusel väheneks 18 reaalset töökohta. Samas peab arvestama eriseadustest tulenevaid kohustusi, mida teistel võrreldud asutustel pole.

Antud arvutus ja soovitus toetab ka eelmises lõikes pakutud personalikulude tasakaalustamist riigiasutuste kesktasemega, kusjuures personali palgakulude osakaalu vähendamine nõuab nii väiksema töötajaskonna koondamist kui ka personalitöötajate koormatuse tõstmist.

Peamised järeldused võrdlusanalüüsi tulemustest on järgmised.

- ▶ PPA eelarves on finants- ja personalikulude osakaalud suuremad kui teistes asutustes, mis tekitab kahtlusi analüüsitud tugitegevuste efektiivsuses.
- ▶ PPA suur finantsvaldkonna töötajate arv suurendab palgakulude osakaalu asutuse kogu eelarves ja tõstatab küsimuse antud tugitegevuse efektiivsuse kohta.
- ▶ PPA personalitöötajate koormatuse näitaja on märgatavalt madalam kui erasektori ja avaliku sektori samalaadsed näitajad.
- ▶ Tõstes soovituslikult personalitöötajate koormatust riigiasutuste keskmisele tasemele on võimalik hinnanguliselt säästa ca 350 433 EUR (5 483 091 EEK) PPA eelarvest.
- ▶ Tuues soovituslikult PPA finants- ja personalivaldkonna palgafondi kulu suhtarvud teiste riigiasutuste keskmisega samale tasemele on võimalik vähendada personali palgafondi ca 671 697 EUR (10 509 774 EEK), mis tähendaks ca 46 töökohta vähendamist finants- ja personalivaldkonnas. Samas tuleb soovituslike vähenduste tegemisel lähtuda mitte numbritest, vaid kaaluda ka PPA tegevuste eripäradega.

Lisaks eelnenule saab kaaluda ka teiste tugifunktsioonide optimeerimisvõimalusi.

- ▶ Soovitame üle vaadata dokumendihaldusbüroo töötajate arvu. Vastav osa ülesannetest jagatakse korrakaitsepolitsei, kriminaalpolitsei, piirivalve ning kodakondsus- ja migratsiooni osakondade vahel. Seda põhjendusel, et dokumendihaldusosakonna töötajate arv vastaks ligikaudsele PPA suuremate struktuuriüksuste arvule ja põhiosakonna töötajad peavad seoses uue dokumendihaldussüsteemi juurutamisega ise rohkem dokumendihaldusega tegelema. Samas, vähendatud ametikohtade täpsema hulga leidmine nõuab detailsemat kaardistust, sest see sõltub põhitegevuse protseduuridest ja dokumendihaldussüsteemi võimekusest.

Hinnanguliselt tasub kaaluda dokumendihalduse büroo töötajaskonna vähendamist 50-60%, mis praktikas tähendaks ca 68 töötaja vähendamist. Samas peab arvestama, et nt. arhivaariteenus on menetluste lahutamatu osa. Vähendamine saab toimuda üleminekuga isikupõhisele dokumendihaldussüsteemile

- ▶ Eraldi peab mainima, et logistikafunktsiooni ehk logistika kui teenuste toimimiseks vajalike ressursside ja protsesside tagamist ning sellega seotud töötajaid ei võrreldud. Samas, arvestades logistikafunktsiooni suurt mahtu PPA-s, tuleks antud funktsiooni detailsemalt kaardistada.

Tähelepanekud seoses tugifunktsioonide võrdlusanalüüsiga

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
Tugistruktuuride võrdlus				
16	Kõrge	PPA personali ja finantsvaldkonna töötajate osakaalud kõikide töötajate arvust on võrreldes teiste organisatsioonidega oluliselt kõrgemad	Optimaalsest tasemest kõrgem tugifunktsioonide töötajate arv seob ressursse, mida saaks kasutada põhiteenuseks	Vähendada oluliselt tugifunktsioonide töötajate arvu ja suunata vabanevad ressursid põhiteenuse elluviimisesse

Hüpoteese kokkuvõttev tabel

Hüpotees	Tulemus
▶ Tugifunktsioonis töötavate inimeste arv ei ole optimaalne	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanek 16

Tugifunktsioone optimeerimise võimalused on järgmised:

- ▶ Administratsiooni tugiteenustele lisandub kuni 10 teenuseomanikke abistavat valdkonnapõhist teenuse analüütikut – ametikohad, mis saab osaliselt täita praeguste tootejuhtide abil.
- ▶ Personalitöötajate arv vähendatakse 18 ametikoha võrra. See vastab ptk 4.2 võrdlusanalüüsi tulemusel arvatud keskmisele.
- ▶ Finantsbüroo töötajaskonda vähendatakse 12 ametikoha võrra. See vastab ptk 4.2 võrdlusanalüüsi tulemusel arvatud keskmisele.

Muudatuste ligikaudne rahaline mõju PPA personalikulu eelarvele

Muudatustest mõjutatud üksus	Ametikohtade arvu hinnanguline muutus	Ligikaudne mõju personalikulu eelarvele EUR ³¹
Personalibüroo	-18	-459 489
Finantsbüroo	-12	-306 326
Dokumendihaldusbüroo	-68	-1 735 850
Prefektuuride Koordinatsioonibürood	-37	-944 367
PPA Koordinatsioonibüroo	-19	-485 020
Peadirektori asetäitja	+1	+49 640
Peadirektori asetäitja nõunik	+1	+25 530
Teenuse analüütikud	+10	+255 270
KOKKU:	-134	-3 600 612

³¹ Summade arvutamisel on kasutatud keskmist PPA kulu palgafondi osas (v.a peadirektori asetäitja ja nõuniku palgakulud).

5. Eelarvestamine

5.1 Eelarvestamise korraldus PPAs

Eelarvestamise korralduse analüüsimiseks püstitati järgmised hüpoteesid.

SIM ja PPA omavaheline vastutusjaotus

- ▶ Strateegiliseks planeerimiseks ja eelarvestamiseks puudub piisav sisend analüüsi näol (võimekus – strateegiline planeerimine ja arendus).
- ▶ Kokkuleppeliselt eelarvestatakse haldusala VAAKi alusel, samas kui dokument pole mõeldud strateegilisi eesmärke sõnastama ja nende kaudu juhtima.

PPA üldjuhtimine

- ▶ Eelarve ja tegevuskava ei ole omavahel seotud.
- ▶ Eelarveplaneerimine ei ole selgepiirilisel defineeritud.
- ▶ Eelarveprotsess on tükeldatud erinevate struktuuriüksuste vahel (ameti koordinatsioonibüroo, valdkonna osakond, prefektuur, administratsioon), mille erinev kaasatus ei loo sisulist väärtust.

PPA ja prefektuuride omavaheline vastutusjaotus

- ▶ Prefektuuride eelarvestamise ja juhtimisarvestuse kompetents on madal.

PPA eelarveprotsess saab alguse Rahandusministeeriumist eelarve piirnumbri teadasaamisega. Info esitatakse kõigepealt SIMi, kes edastab selle PPAsse. PPAs toimub saadud piirnumbrite põhjal eelarve ja meetmete elluviimiseks vajalike tegevuste kavandamine. Kavandamine toimub nii KBs kui osakondade arendusbüroodes vastavalt vastutusel olevatele VAAKi meetmetele.

Peale PPAst tulnud sisendit kooskõlastatakse PPAs kokkulepitu SIMiga. Tegevuskavad ja nende täitmise mahud koostatakse PPAs³² ning SIMilt saadakse ainult eesmärgid ja suunised. Prefektuurist osaleb eelarveplaneerimise protsessis prefekt, kellel pole spetsiifilisi teadmisi eelarvestamisest ja kes on protsessi pigem kaasatud³³. Protsessi üldine kirjeldus on Joonis 5, mis on koostatud koostöös PPA vastava valdkonna spetsialistidega.

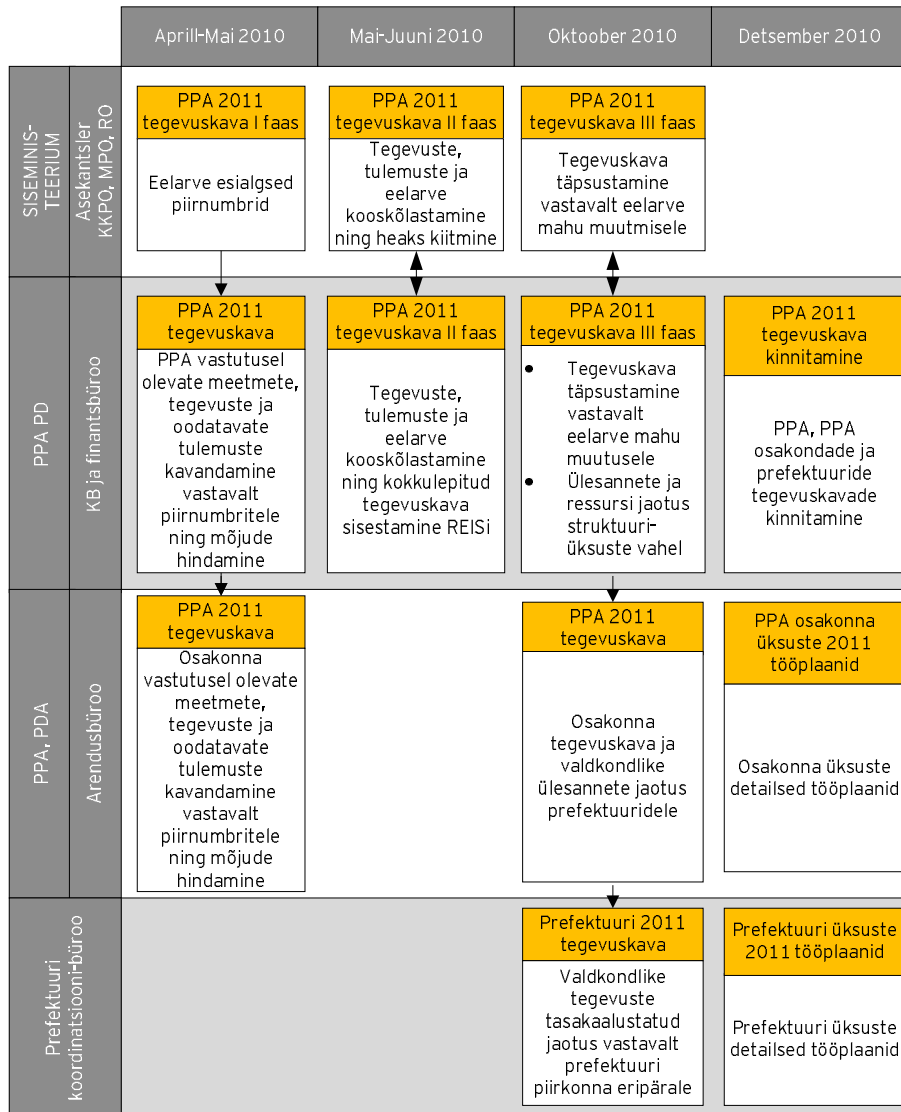
Lisaks protsessi üldisel kujul väljatoomisele kaardistati PPA sisene vastutusjaotus planeerimises ja planeeritu täitmisel struktuuriüksuste tasandil. Selleks kasutati PPA andmeid, mille põhjal moodustati RASCI meetodikat kasutades vastutusjaotuse maatriks (vt Lisa RASCI vastutusmaatriks).

RASCI meetodika põhimõtted on välja toodud meetodika peatükis. Kaardistamise tulemusel moodustati RASCI vastutusjaotuse maatriks kolmel tasandil.

- ▶ Pikaajaline planeerimine
- ▶ Aastane planeerimine
- ▶ Aastane täitmine

³² RASCI vastutusmaatriks

³³ Intervjuud PPAs



Joonis 5. Tegevuskava ja eelarveplaneerimise protsess aastases vaates

Planeerimisele järgneb tegevuskava ja eelarve täitmise protsess, mis on välja toodud PPA valdkonna ekspertide info põhjal koostatud Joonis 6. Joonisel on kajastatud tegevuskava hindamise täitmine 2011. aasta lõikes, millal ei toimunud 5-9-12 tegevuskava vaahendamist. Tegevuskava ja eelarve täitmise protsess toimub tegevuskavades märgitud meetmete elluviimise ja indikaatorite tasemete kaudu. Selles protsessis annab PPA SIMile aru läbiviidud tegevustest ja PPast osaleb tegevuskava täitmise arutelul tavaliselt peadirektor, peadirektori asetäitjad ning KB vastavad töötajad, kes on varasemalt info kogunud. Protsess lõpeb sisuliselt SIMi majandusaasta aruande koostamisega, mille üks osa on tegevusaruanne, mis koondab endasse ka PPA vastavad tulemused.

		Mai-Juuni 2011	September-Oktoober 2011	Jaanuar-Veebruar 2012	Aprill-Mai 2012
SISEMINIS-TEERIUM	Asekantsler KKPO, MPO, RO			PPA 2011 tegevuskava täitmise hindamine PPA aasta tegevuse tulemuste hindamine ja avalikkuse teavitamine	Majandusaasta aruande koostamine Ülevaade tegevuste ja eelarve täitmisest ning hinnang tulemustele
PPA PD	KB ja finantsbüroo			PPA 2011 tegevuskava täitmise aruanne PPA osakondade ja prefektuuride aasta tulemuste analüüs ja hindamine korraldamine ning PPA tegevusaruande koostamine	Majandusaasta aruande koostamine Ülevaade tegevuste ja eelarve täitmisest ning hinnang tulemustele
PPA, PDA	Arendusbüroo			Osakonna 2011 tegevuskava täitmise aruanne Prefektuuride vastavate valdkondade aasta tulemuste analüüs ja hindamine ning osakonna aruande koostamine	
Prefektuuri koordineerimisbüroo				Prefektuuri 2011 tegevuskava täitmise aruanne Prefektuuri aasta tulemuste analüüs ja aruande koostamine	

Joonis 6. Tegevuskava täitmise hindamine aastases vaates

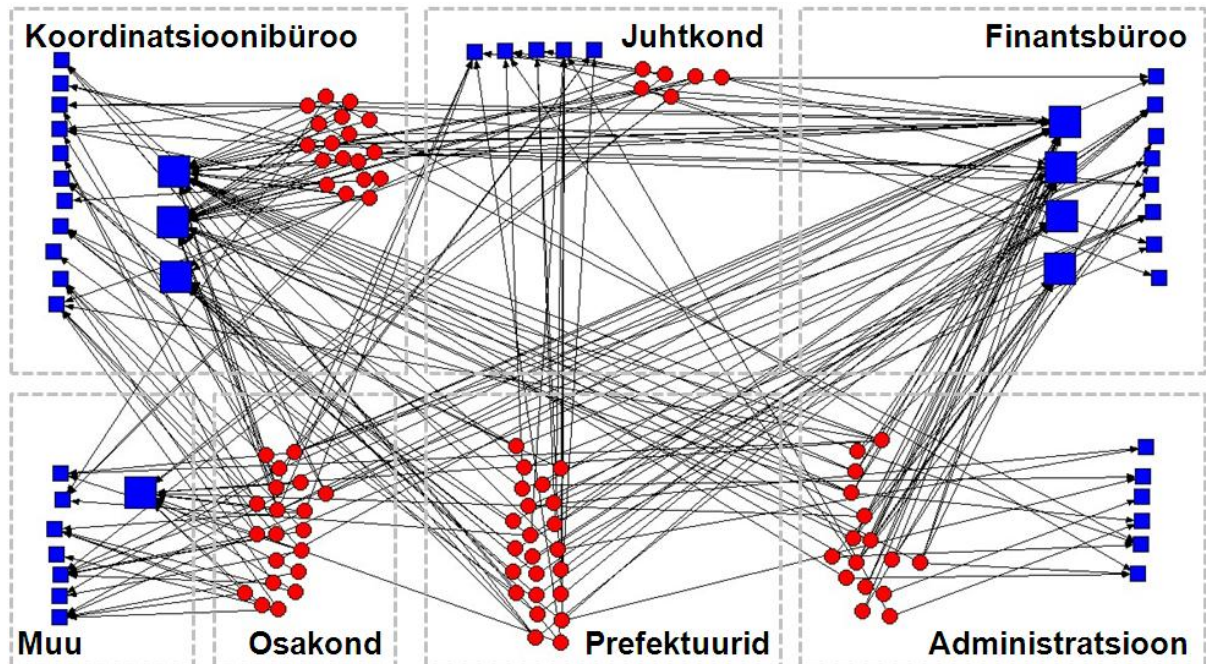
PPAs loodi MFKO (majandus- ja finantsprotsesside kirjeldamine ja optimeerimine) töögrupp, kes töötas välja ka võimalikud lahendused. Samas on endiselt täitmata eeldused lahendusmudelite käivitamiseks strateegilisel tasandil, nt kirjeldatud teenused, mida on võimalik hinnastada.

Eelarvekontode juhid (eelarvejuhid ja volitatud eelarvejuhid) asuvad laiali erinevates struktuuriüksustes ja põhitegevusvaldkonnal tekib probleeme kulurea olemuse jälgimisel³⁴. Pole üheselt selge, kes tagab põhitegevuse toe ja nende soovide rahuldamise.

Eelarvestamise kompetentsid

Lähtuvalt ülaltoodud protsessist, mis tükeldab eelarvestamise tegevused mitmete struktuuriüksuste ja spetsialistide vahel, võime väita, et eelarvestamisega seotud kompetentsid on hajutatud ning neid kasutatakse ebaefektiivselt. Näitlikustamiseks saab esitada järgmise joonise, mis näitab eelarvestamisega seotud kompetentside hajutatust ametis.

³⁴ Korrakaitsepolitsei juhtgrupi protokoll 16.08.2011 nr 1.1-04/660



Joonis 7. Eelarvestamise spetsialistid võtmeisikute arvates.

Ülaltoodud joonisel on struktuuriüksuste kaupa esitatud eelarvestamise eksperdid (■) ja ameti võtmeisikud vastavas struktuuriüksuses (●), ning on näidatud millise eksperdi poole vastav ameti võtmeisik pöördub (ringist ruutu suunduv nool). Võtmeisikute enda hinnangul jagunevad eelarvestamise kompetentsid KB, Rahandusbüroo, osakondade arendusbüroode (joonisel „Muu“) ning Administratsiooni teiste büroode vahel. Selline kriitiliste oskuste hajutatus ei soodusta protsessi toimimist.

Valdkondlikud tähelepanekud

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
17	Kõrge	Tegevuskava tegevusi pole üheselt hinnastatud ja nende seos eelarvega ning selle planeerimisega pole üheselt selge. Eelarvet planeeritakse artikli, mitte tegevuskava lõikes.	Planeeritud tegevusi pole võimalik täita soovitud mahus ja/või eesmärgid võivad olla liiga ambitsioonikad.	Soovitame koostada eelarve teenuste põhiselt, mis arvestab tegevuste mahtusid.
18	Kõrge	Eelarve täitmise ja jälgimise protsess on reguleeritud korruga, samas on eelarve strateegilise planeerimise protsess korras käsitlemata ja seda viiakse läbi ebaühtlaselt.	Selgelt kirjeldamata ja kokkuleppimata eelarveprotsess seab ohtu eelarvehendite otstarbeka kasutamise.	Soovitame reguleerida eelarveplaneerimist ja -koostamist ühe juhenddokumendiga, kus on kirjeldatud protsessis osalejate vastutus ja kohustused.
19	Kõrge	PPA eelarve planeerimise ja koostamisega tegeletakse nii PPA administratsiooni finantsbüroos kui ka PPA koordinatsioonibüroos. Olemasolev rollide erisus ei	Esilekerkivad dubleerivad või vastukäivad korraldused takistavad eelarveplaneerimist	Soovitame liita PPA KB vastav funktsioon PPA administratsiooni finantsbüroo eelarvetalitusega.

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
		soosi info ja kompetentside koondumist.	ja -koostamist.	
20	Keskmine	SIMis puudub ressursse eelarveprotsessi läbiviimisel ressursivajaduse analüüsimiseks.	Võidakse langetada suure ressursivajadusega otsused ilma neid põhjalikult kaalumata. Samuti ei analüüsita olemasoleva ressursi efektiivsema kasutamise võimalusi.	Luaa SIMi rahandusosakonda ressursianalüütikute kompetents, kes vajadusel osaleksid ka rahandusosakonna muudes tegevustes.
21	Keskmine	PPA ametijuhendites pole selged ametikoha ülesanded ja vastutus eelarve ja tegevuskava täitmise kontekstis üheselt välja toodud.	Ebatäpsed ametijuhendid tekitavad vastutuse hajumist ja osad ülesanded võivad jääda täitmata või saada dubleeritud.	Soovitame täpsustada PPA ametijuhendites välja toodud ametikohtade ülesandeid ja vastutust selliselt, et oleks üheselt selge roll eelarve ja tegevuskava kontekstis.

Hüpoteese kokkuvõttev tabel

Hüpotees	Tulemus
▶ Strateegiliseks planeerimiseks ning eelarvestamiseks puudub piisav sisendanalüüsi näol (võimekus – strateegiline planeerimine ning arendus).	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanek 17
▶ Kokkuleppeliselt eelarvestatakse haldusala VAAKi alusel, samas kui dokument pole mõeldud strateegilisi eesmärke sõnastama ning nende kaudu juhtima.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 17, 18
▶ Eelarve ning tegevuskava pole omavahel seotud.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanek 17
▶ Eelarveplaneerimine pole selgepiirilisel defineeritud.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 17, 18, 19, 20, 21
▶ Eelarveprotsess on tükeldatud erinevate struktuuriüksuste vahel (koordinatsioon, valdkonna osakond, prefektuur, administratsioon), mille erinev kaasatus ei loo sisulist väärtust.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 18, 19, 21
▶ Prefektuuride eelarvestamise ja juhtimisarvestuse kompetents on madal.	Hüpotees ei leidnud kinnitust.

5.2 Ettepanekud muudatusteks

5.2.1 Eelarvestamise võimalik korraldus

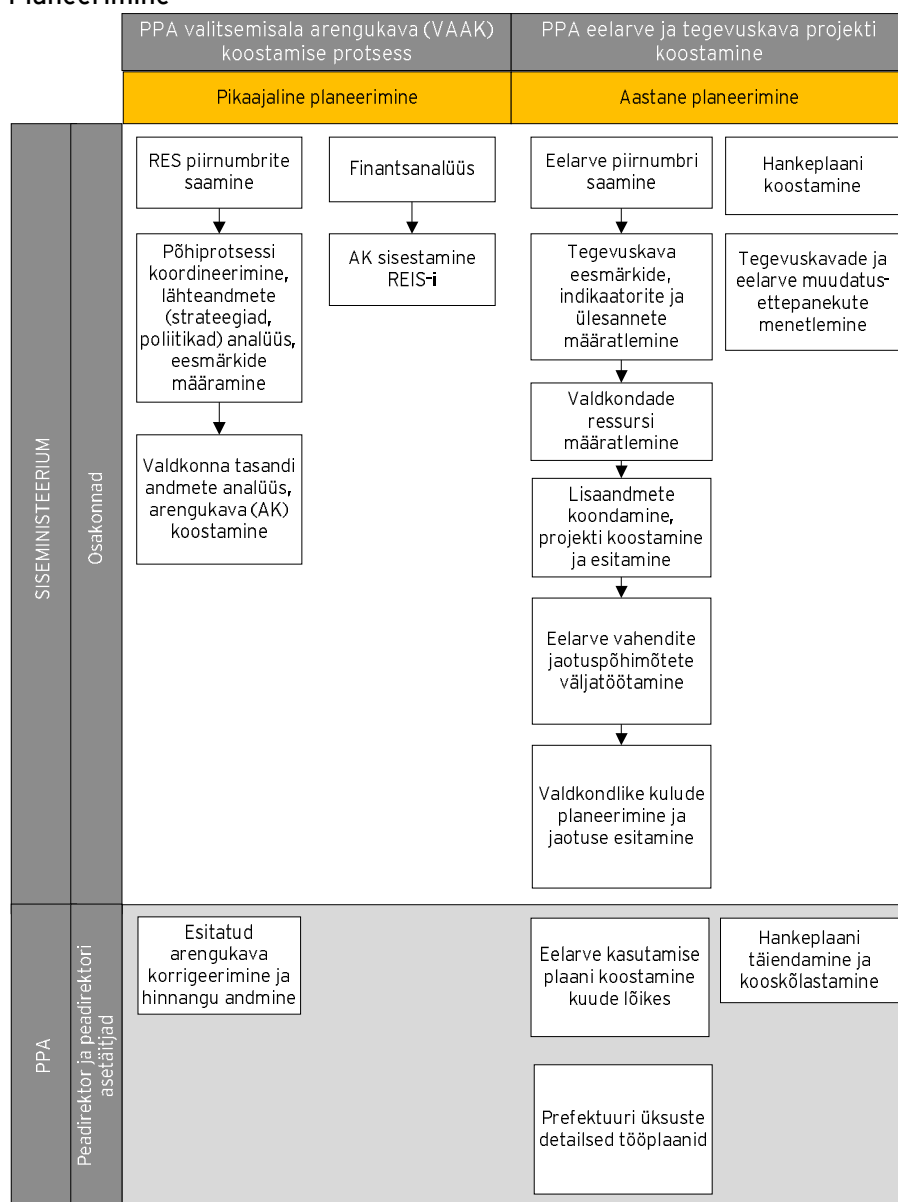
Eelarve- ja planeerimisprotsessi korralduse muutmise aluseks on eelnevates peatükkides esitatud

tähelepanekud.

- ▶ Ebaselge vastutusjaotus PPA-siseste rollide jaotamisel
- ▶ Planeerimisressursi koondumine PPA-sse
- ▶ Ebaselge info liikumine

Tähelepanekute põhjal koostati võimalik eelarvestamise korraldus üldisel kujul, mis toob välja olulisemate protsesside jaotuse erinevate struktuuriüksuste vahel.

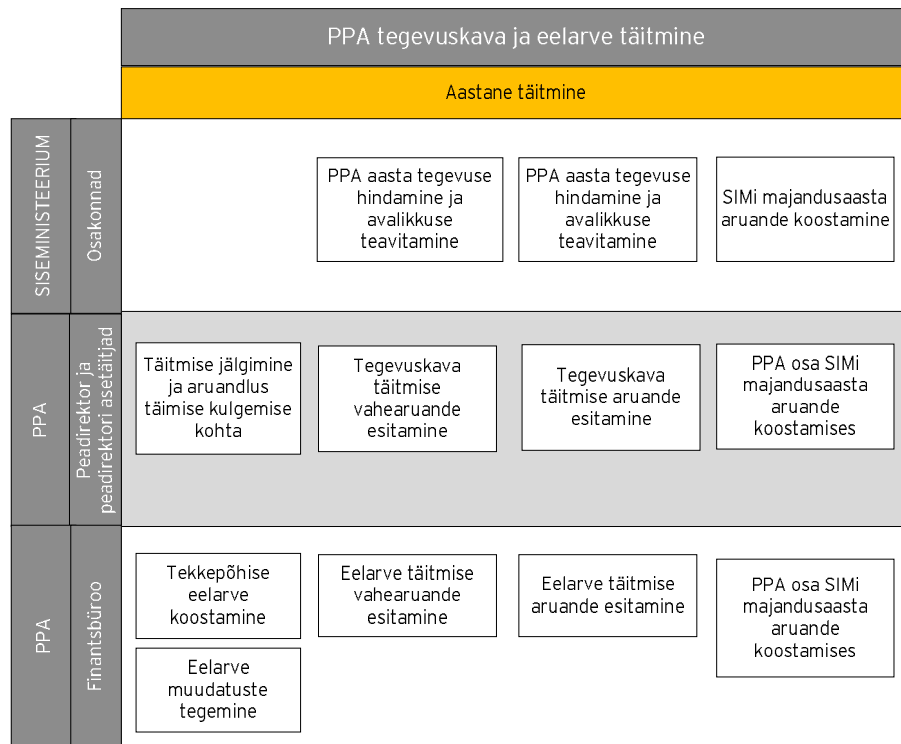
Planeerimine



Joonis 8. Tegevuskava ja eelarveplaneerimise protsessi võimalik korraldus

Joonis 8 on esitatud võimalus, kus pikaajaline planeerimine ja analüüs toimub SIMis. Seeläbi omandab SIM peale lisaressursi saamist suurema pädevuse poliitikate väljatöötamiseks. PPA tasemele jääb ainult juhtide tasandil toimuv pikaajaliste eesmärkide hindamine. Sarnaselt eelnevaga toimub aastane tegevuskava koostamine SIMi tasandil, PPA-s toimub eelarve summade jaotus ja prefektuuride tööplaanide koostamine.

Planeeritu elluviimine ehk täitmine



Joonis 9. Tegevuskava täitmise hindamine võimalik korraldus

Joonis 9 on esitatud võimalus, kus aruandlus koostatakse PPA tasemel, mille täitmist SIM regulaarselt kontrollib. Erinevalt 2011. aastal tekkinud praktikast on vajalik ka jooksvalt, aasta keskel vaadata üle ja hinnata eelarve ja tegevuskava täitmise mahtu. Joonisel pakutud skeemi kohaselt vastutavad tegevuste elluviimise aruannete koostamise eest PPA juhid, eelarve aruannete koostamise eest PPA finantsbüroo. SIMi tasandil toimub info koondamine ja ülevaatamine. Esitatud lahendus on sarnane olemasolevaga, vaid KB rolli viidud Finantsbüroosse.

6. Infosüsteemide arendamine³⁵

Infosüsteemide arendamise analüüsimiseks püstitati järgmised hüpoteesid.

- ▶ PPA-s hallatakse infovarasid infosüsteemikeskselt, mitte teenusekeskselt
- ▶ PPA-s pole infosüsteemide arendamine kooskõlas parimate praktikatega

6.1 Arendustegevust reguleeriv dokumentatsioon

Arendustegevuse reguleerimiseks on Siseministeerium 23 märtsil 2011 väljastanud käskkirja „Siseministeeriumi ja tema valitsemisala info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna arendustegevuse korraldamise põhimõtete kinnitamine“.

Käskkiri defineerib arendustegevusega seotud mõisted ja rollid. Samuti on lahti seletatud arenduse peamised etapid ja lisatud protsessiskeemid, mis kirjeldavad asutuse, IKT täitja (SMIT) ja järelevalve (SIM) tegevusi arendusprojektide läbiviimisel.

Projektide ülest arendust koordineeriva organina on käskkirjas ette nähtud Siseministeeriumi arendusnõukogu loomine, mis kohtub kaks korda aastas. Osapoolte hinnangul ei ole see sisuliselt käima läinud.³⁶

Käskkiri kohustab asutusi 6 kuu jooksul koostama ja kinnitama arendustegevuse läbiviimist reguleeriva korra, mis lähtub käskkirjas toodud põhimõtetest.

Käskkirja põhjal on PPA kinnitanud 26 septembril 2011 „Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna arendustegevuse läbiviimise korra“, mis kirjeldab täpsemalt PPA tegevusi ja kajastab ka täitja (SMIT) tegevusi. SMITi tegevuste osas on lisatud täpsustus, et dokument ei defineeri nende ülesandeid, vaid kirjeldab nende rolli sisupoole jaoks.

PPA ja SMIT ei ole otseselt võrrelnud teineteise arenduskordasid, kuigi üldjoontes ollakse dokumentide sisust teadlikud³⁷. Samuti olid nii PPA kui SMIT esindajad kaasatud ministeeriumi arendustegevuse põhimõtete dokumentide väljatöötamisse.

Tähelepanekud seoses PPA IT arendust reguleeriva dokumentatsiooniga

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
22	Kõrge	SIMi arendustegevuse põhimõtted kirjeldavad projekti läbiviimise samme ja osapoolte vastutusalasid, katmata on projektide ülene arhitektuuri arendamine, strateegiline planeerimine ning IT projektide portfellihooldus.	Koordineerimata projektide läbiviimine ei soodusta projektide ühisosade otsimist ja ebaefektiivsuse vältimist. Konsolideeritud vaate puudumine võib kasvatada IT arenduskulusid.	Soovitame SIMis ja valitsemisalas arendustegevuse korraldamisel juurutada põhitegevuse arhitektuuri juhtimispõhimõtted (vaata ka 6.5.1)

³⁵ Käesolev peatükk käsitleb PPA infosüsteemide arendust. Kõik viited SIMile ja SMITile on toodud PPA projektide käsitlemise kontekstis. Peatükk ei kata SIMi, SMITi ja muude valitsemisala asutuste infosüsteemide arendamisega seotud rolle ning dokumente.

³⁶ Intervjuu SMITis

³⁷ Intervjuu SMITis

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
23	Keskmine	SIM on oma käskkirjaga kehtestanud arendustegevuse korraldamise põhimõtted, mis näevad ette PPA ja SMITi tihedat koostööd. Põhimõtted on kirjeldatud küllaltki detailselt, kuni protsessitasandini välja. Samas on ette nähtud, et iga asutus loob neid põhimõtteid järgides oma arendustegevuse läbiviimise korra.	Iga asutus teeb põhimõtetest oma tõlgenduse ja asustevaheline suhtlus jääb "halli tsooni".	Soovitame arendustegevuse läbiviimise korra töötada välja ministeeriumi tasemel ja seda valitsemisalas ilma asutuste poolsete täpsustusteta rakendada.
24	Keskmine	SIMi arendustegevuse põhimõtted ei kirjelda väikeste täienduste sisseviimise korda. Väikearenduse mõiste on sisse toodud PPA arendustegevuse korras, mis ei ole SMITile otseselt rakenduv.	Ühepoolne korra kehtestamine ei taga vastaspoolekorrale vastavat koostööd.	Soovitame täiustada SIMi arendustegevuste põhimõtteid nii, et need võtaks arvesse erinevate projektide mahukust ja teisi eripärasid.
25	Madal	SIMi arendustegevuse põhimõtted kirjeldavad arendustegevuse algatamisel ministeeriumi poolset kooskõlastamist kolmel tasemel.	Paljuastmeliste otsustusprotsesside kasutamine pikendab projekti ajakava.	Soovitame vähendada otsustusprotsessi keerukust ja suurendada projektiüleste töögruppide volitusi.

6.2 Infovarade haldus

PPA on kaardistanud oma asutuses 160 infovara, millele on määratud omanikud ja tootejuhid. Tavaliselt on infovara omanikuks infovara sisuvaldkonnaga seotud juhtkonna esindaja, kes omab infovara osas formaalset vastutust. Infovara tootejuht on infovara omaniku määratud haldur, kes on asutuses infovara peamine esindaja.

Tootejuhi vastusalasse kuulub infovaraga seotud arendusvajaduste kogumine ja nende esmane analüüs. Koostöös SMITiga on tootejuhi ülesandeks arendustellimuste koostamine ja igapäevane suhtlemine arendusprojekti käigus.

Tootejuhi roll on määratud 83 inimesele, kellest 15 on see täiskoormusega roll, 17 üle 50% koormusega roll ja ülejäänutel täiendav roll muude ametikohustuste kõrvalt³⁸. Tootejuhid valiti asutuste pikaajaliste töötajate hulgast, kellel olid mõnes tööliinis laiapõhjalised teadmised. SMIT on kõikide tootejuhtidega viinud läbi arendustellimuse kirjeldamise koolituse³⁹.

³⁸ E-mail Maarja Vesi 12.10 ja 17.10

³⁹ Intervjuu PPAs

Levinud probleemiks on, et tootejuhid ei oska arendustellimuse vormi kõiki välju täita, sest küsimused on kohati tehnilised ning tootejuhtidel puudub neile vastamiseks vajalik IT taust. Samuti täidavad tootejuhid arendustellimuste vorme tihti muude tööde kõrvalt ja neil puudub aeg süvenemiseks. Mitmete infosüsteemide kasutajad on tihtipeale erinevatest sisuvaldkondadest ja süsteemi tootejuht ei ole kõigi nende valdkondadega võrdsel tasemel kursis. Seetõttu tekitab tootejuhi roll osades inimestes pingeid ja nad näevad seda pigem ebameeldiva lisakohustusena.

Praegu käib infotehnoloogia seadmete soetamine täielikult SMITi kaudu. Seadmete hulka arvestatakse nii töökohaarvutid, infosüsteemide serverid kui pisitarvikud. PPA väitel on esinenud probleeme, et muude projektidega on IT eelarve on ära kulutatud ja pisitarvikute, nagu mälupulgad ja lisakõvakettad, mida kasutatakse PPA menetlustoimingute läbiviimisel, soetamine pole võimalik ning seetõttu on viibinud uurimismaterjalide esitamine prokuratuuri ja kohtutele.

Tähelepanekud seoses PPA infovarade haldusega

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
26	Kõrge	PPAs on umbes 160 infovara, millele on määratud tootejuht. Kokku on tootejuhi roll 83 inimesel. Tootejuhid on põhiliselt infosüsteemi kesksed, kuigi sisuosakonnad kasutavad mitmeid infosüsteeme paralleelselt ja mitmeid infosüsteeme kasutavad mitmed sisuosakonnad.	Tootejuhi määramine infosüsteemide kaupa võib muuta infosüsteemi arendamise omaette eesmärgiks.	Soovitame tootejuhtide asemel määrata teenuse omanikud, kes haldavad kõiki teenusega seotud infosüsteeme.
27	Kõrge	PPAs tegelevad lähteülesannete ja arendustellimuste koostamisega sageli inimesed, kellel puudub vastav kvalifikatsioon ja kellel pole igapäevaste ametikohustuste kõrval selle jaoks aega planeeritud.	Mittekvalifitseeritud inimeste kasutamine põhjustab ebaefektiivset ressursikasutust. Inimeste ülekoormamine lisakohustustega ilma põhikohustuste vähendamiseta halvendab nende töö kvaliteeti.	Soovitame viia arendusdokumentatsioon i keerukus vastavusse inimeste kvalifikatsiooniga ja kaasata teenuse analüütikud projekti juba varasemas staadiumis, kes abistaksid sisuvaldkonna inimesi arendusdokumentide vormistamisel.
28	Madal	IT pisitarvikuid hangitakse sarnaselt muude IT vahenditega.	IT vahendite eelarve lõppemisel pole võimalik soetada pisitarvikuid, nende puudumine võib menetlustoimingute läbiviimist otseselt häirida.	Soovitame kaaluda menetlustoimingute läbiviimiseks vajalike IT pisitarvikute soetamist korraldada läbi majanduskulude eelarve.

6.3 Arendusprojektide läbiviimine

Arendusprojektid viiakse PPAs läbi peadirektori käskkirjaga kinnitatud arendustegevuse läbiviimise korra järgi⁴⁰.

Arendusvajaduse tekkimisel teeb infovara tootejuht sellele esmase analüüsi ja koostab sisulise lähteülesande. Lähteülesande vaatab üle koordineerimisbüroo ja edastab selle realiseeritavuse ja mahtude hindamiseks SMITi. Infovarade koordinaator teeb projekti juhtgrupile ettepaneku lähteülesande prioriteedi määramiseks kolmeastmelisel skaalal.

Prioriteetide skaala on kirjeldatud arendustegevuse läbiviimise korras, kuid prioriteetide määramisel ei lähtuta alati definitsioonist, vaid sisemisest tunnetusest antud töö olulisuse suhtes. Kõrgendatud prioriteedi määramine ei taga automaatselt projekti eelisjärjekorras töössevõtmist. Järjekord sõltub ootel olevatest töödest ja SMITiga peetud täiendava diskussiooni tulemustest.

Arenduskorralduse põhimõtted näevad ette, et tasuvusanalüüsi viib läbi PPA, kes lähtub SMITi koostatud tasuvusanalüüsi meetodikast. SMIT on koostanud meetodika esialgse versiooni, kuid PPA hinnangul on see liiga keeruline ja töötajad ei oska seda täita. Koostatud meetodika ei ole realselt ellu rakendunud.

Arendusprojekti läbiviimise käigus toimub pidev suhtlus PPA tootejuhi, SMITi teenusehalduri ja teiste projektiliikmete vahel. Sageli esineb suhtluses mõlemapoolseid pingeid. PPA esindajad heidavad SMITile ette, et tihti puuduvad nende esindajatel piisavad volitused projektiga seotud otsuste vastuvõtmiseks ja ei suudeta anda konkreetseid tähtaegu, mis võimaldaks PPAI oma töid planeerida ning prioriteete seada⁴¹. SMITi esindajad pole rahul PPA tootejuhtide teenuse tundmise tasemega ja eelistavad suhelda pigem vastava sisupoolse esindajaga, kellel on PPA tööst parem ülevaade⁴².

Tähelepanekud seoses PPA arendusprojektide läbiviimisega

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
29	Kõrge	Arendusvajadustele prioriteetide määramiseks puudub kokkulepitud meetodika ja sageli hindavad projekti osapooled prioriteete erinevalt.	Ühiste printsiipide mittejärgimine prioriteetide määramisel võib põhjustada ebaproportsionaalset ressursikasutust.	Soovitame luua prioriteetide määramise meetodika, mis sisaldab prioriteetide tasemete definitsioone, prioriteetide määramise põhimõtteid ja sellega seotud rolle.
30	Kõrge	SIMi käskkirja järgi peab SMIT koostama arenduste tasuvusanalüüsi meetodika. SMIT on meetodika projekti asutustele saatnud, kuid asutused hindavad seda liiga keeruliseks ja praegu seda ei rakendata.	Ilma tasuvusanalüüsi läbiviimiseta on risk, et projektide ressursse kasutatakse ebaproportsionaalselt.	Soovitame töötada välja tasuvusanalüüsi meetodika ja arvestada selle tulemustega projektide prioriteetide määramisel.

⁴⁰ 26.09.2011 „Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna arendustegevuse läbiviimise korra kehtestamine“

⁴¹ Intervjuu PPAs

⁴² Intervjuu SMITis

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
31	Keskmine	Sageli ei oma SMITi teenusehaldurid ja IT analüütikud, kes suhtlevad PPAga vahetult, volitusi projektiga seotud otsuste vastuvõtmiseks ja peavad oma tegevust juhtkonnaga pidevalt kooskõlastama.	Otsustuspädevuse distantseerimine projekti meeskonnast pikendab projekti ajakava.	Soovitame asutuste vahelise suhtluse reeglid ja reageerimistähtajad täpsemalt määratleda ning neid osapooltele selgitada.
32	Keskmine	SIMi arendustegevuse põhimõtete järgi on esialgse arendusvajaduse ajakava ja tööde mahu hindamine SMITi ülesanne. SMITi arvates esitatakse neile väga palju sellekohaseid päringuid, millele vastamine on IT analüütikutele suur töökoormus.	Koordineerimata arendusvajaduste analüüsi algatamine põhjustab ebaefektiivset ressursikasutust.	Soovitame viia sisse projektide portfellihalduse põhimõtted ja arendusvajaduste tööde ajakava ning mahu hindamisel arvestada projekti prioriteediga. Vajadusel viia hindamine läbi väiksema detailsusega.

6.4 Arendusprojektide järelevalve

Vastavalt SIMi arendustegevuse korraldamise põhimõtetele viib arendusprojektide järelevalvet läbi ministeeriumi projektinõukogu⁴³. Iga valitsemisala allasutus on kohustatud pidama arendustegevuse üle arvestust. PPA on arendustegevuse arvestuse pidamiseks moodustanud koordinatsioonivaldkonna juhtgrupi, mille ülesanne on jälgida arendustegevusel seatud eesmärkide täitmist, määrata sisulistele lähteülesannetele prioriteete, anda kooskõlastusi ja hinnata tulemusi.

Projekti käigus tekkivate probleemide lahendamine on PPA ja SMITi projektijuhtide ülesanne. Lahkarvamuste korral eskaleeritakse probleem vastavalt kokkulepitud eskaleerimistasemetele kuni tippjuhtideni välja.

Tähelepanekud seoses PPA IT arendusprojektide järelevalvega

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
33	Kõrge	Arenduskord ei näe ette projekti juhrühmade moodustamist, kes vastutaks projekti järelevalve eest.	Koordineeritud projekti järelevalve puudumisel suureneb risk, et probleemid hakkavad kuhjuma ja et juhtkonnani jõuavad need hilinemisega.	Soovitame kõikidele suurematele arendusprojektidele moodustada projekti algfaasis juhtrühm, kes korraldab projekti järelevalvet üldtunnustatud projektijuhtimistavade järgi.

Hüpoteese kokkuvõttev tabel

⁴³ 23.03.2011 ministri käskkiri „Siseministeeriumi ja tema valitsemisala info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna arendustegevuse korraldamise põhimõtete kinnitamine“

Hüpotees	Tulemus
▶ PPAs hallatakse infovarasid infosüsteemikeskselt, mitte teenusekeskselt.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 26, 27, 28
▶ PPAs pole infosüsteemide arendamine kooskõlas parimate praktikatega.	Hüpotees leidis kinnitust. Tähelepanekud 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 33

6.5 Ettepanekud muudatusteks

Järgmistes alapeatükkides esitatakse ettepanekud infosüsteemide arendamise paremaks korraldamiseks PPAs. Ettepanekud on kirjeldatud tuleviku situatsioonina, mille saavutamiseks on soovitatav kasutada ühte või mitut vaheetappi. Käesolev töö nimetatud vaheetappe ei käsitle, sest see vajab täiendavat analüüsi ja asutusesisesest diskussiooni.

6.5.1 Põhiteenuste arhitektuuri juhtimine

Peamiste organisatorsete probleemidena näeme seda, et sisuvaldkonnad on arendusprojektidesse kaasatud ebaregulaarselt ja et puudub organisatsiooni läbiv arendusvajaduste ülevaade. Probleemi lahendusena näeme arhitektuurijuhtimise põhimõtete sisseviimist.

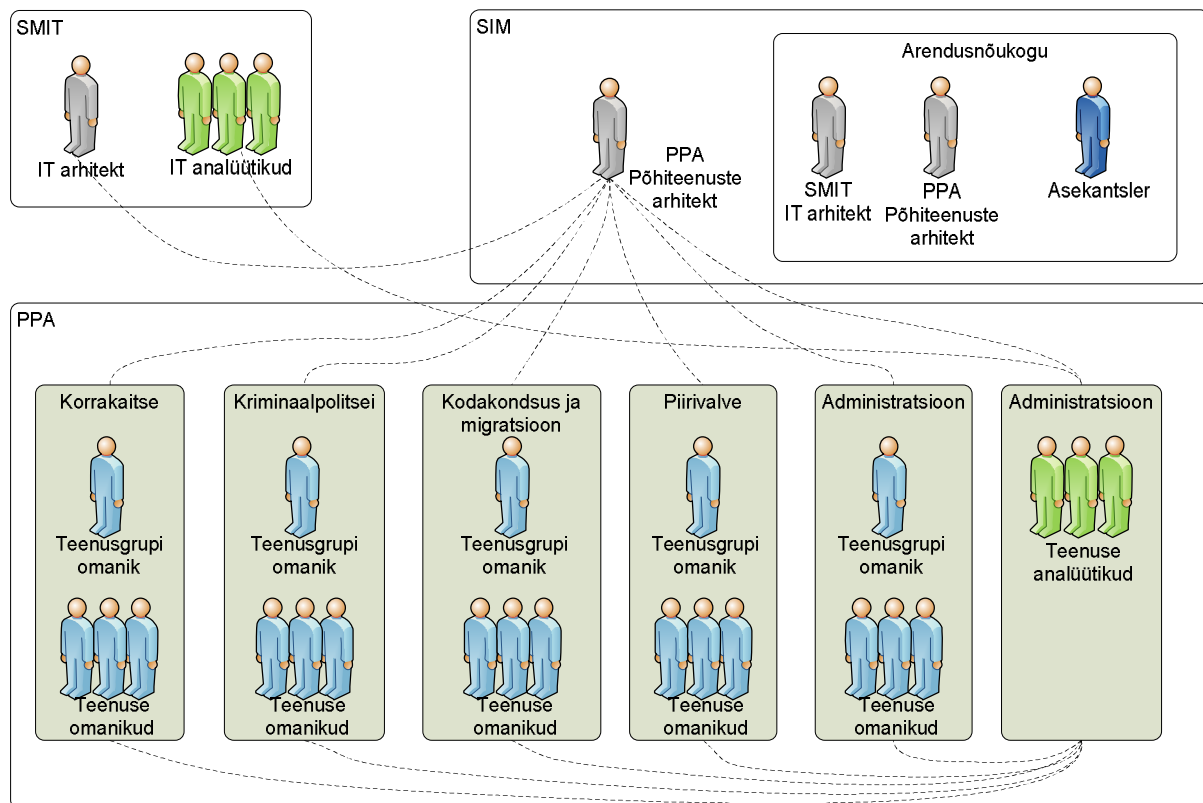
Arhitektuurijuhtimine eeldab sisupolele oleva põhiteenuste arhitekti olemasolu, kellel on väga hea ülevaade ja arusaamine asutuse visioonist, protsessidest, teenustest, teenuse omanikest ja teenuseid toetavatest infosüsteemidest. Samas peab teenuste arhitekt omama ka piisavaid volitusi oluliste otsuste vastuvõtmiseks ja arendustegevuse juhtimiseks.

Põhiteenuste arhitekti toetavad valdkonnapõhised teenusgrupiomanikud ja teenuseomanikud, kellel on põhjalik ülevaade oma valdkonna protsessidest ja teenustest ning neid toetavatest infovaradest. Arendusprojektide vormistamisel abistavad teenuseomanikke valdkonnapõhised teenuse analüütikud. Teenusgrupiomanik on mõistlik määrata igale põhivaldkonnale, kokku 5 inimest. Teenuseomaniku roll on soovitatav määrata teenusepõhiselt täiendava rollina vastava sisuvaldkonna töötajale. Ühele inimesele on võimalik sõltuvalt teenuse keerukusest, ulatusest ja muutumise sagedusest määrata 5-10 teenuse juhtimise rolli. Teenuse analüütikud võivad töötada ühtse meeskonnana, kuid iga analüütiku spetsialiseerumine ühele või paarile valdkonnale on samuti vajalik. Oleks mõistlik, kui keerukamatele ja aktiivses arenduses infosüsteemidega valdkondadele spetsialiseeruvad 2-3 analüütikut, kokku kuni 10 inimest.

Teenusgrupiomanike, teenuseomanike ja teenuse analüütikute ülesanded on täpsemini avatud ptk 7.1.2.

Järgneval joonisel on toodud ettepanek arhitektuurijuhtimisega seotud rollide paiknemise osas. PPA põhiteenuste arhitekti ametikoht võib kuuluda SIMi või PPA koosseisu. Arvestades põhiteenuste arhitekti tihedat läbikäimist teenuse omanikega, on soovitatav tema töökoha loomine PPA tööruumidesse.

Käesolev analüüs ei hõlmanud SMITi organisatsioonistruktuuri analüüsi. Soovitame SMITi struktuuri ja rollide kaardistamiseks teha täiendava analüüsi ning vajadusel kaaluda nende muutmist, et valitsemisala ülese põhiteenuste arhitektuurijuhtimise põhimõtteid paremini toetada.



Joonis 10. PPA arhitektuurijuhtimisega seotud rollide paiknemise ettepanek

6.5.2 Projektide järelevalve

Teise olulise organisatoorse puudusena näeme, et arendusprojektide järelevalve pole üheselt korraldatud. Olemasolevad juhtorganid korraldavad järelevalvet projekti portfelli üle, kuid projektide tasemele sekkutakse probleemide eskaleerumisel.

Üldtunnustatud projektijuhtimismetoodikate (näiteks Prince2) järgi on projekti järelevalve projekti lahutamatu osa, mis läbib kogu projekti paralleelse protsessina. Projekti järelevalvet viib läbi projekti juhtrühm, kuhu kuuluvad tellija, juhtkonna ja täitja esindajad. Juhtrühm määratakse projekti käivitamise faasis ja sõltuvalt kokkulepitud töökorrast käib juhtrühm koos kas regulaarselt või probleemide tekkimisel. Juhtrühma vastusalas on projekti eelarvet, projektiplaani ja projekti ulatust (skoopi) puudutavad küsimused.

PPAs peame otstarbekaks projekti juhtrühma valdkonna teenuse omaniku, valdkonna juhi ja SMITi juhtkonna esindaja kaasamise. Suuremahuliste projektide korral on soovitatav arendaja juhtkonna esindaja kaasamine.

Projekti juhtrühma peamised tegevused on järgmised:

- ▶ Projektiplaani kinnitamine ja sellest kinnipidamise järelevalve
- ▶ Projekti suuremate etappide ja lõpptulemuste vastuvõtmine
- ▶ Projekti ulatust (skoopi), eelarvet ja ajakava puudutavate oluliste muutuste kooskõlastamine
- ▶ Projekti läbiviimise standarditest kinnipidamise järelevalve

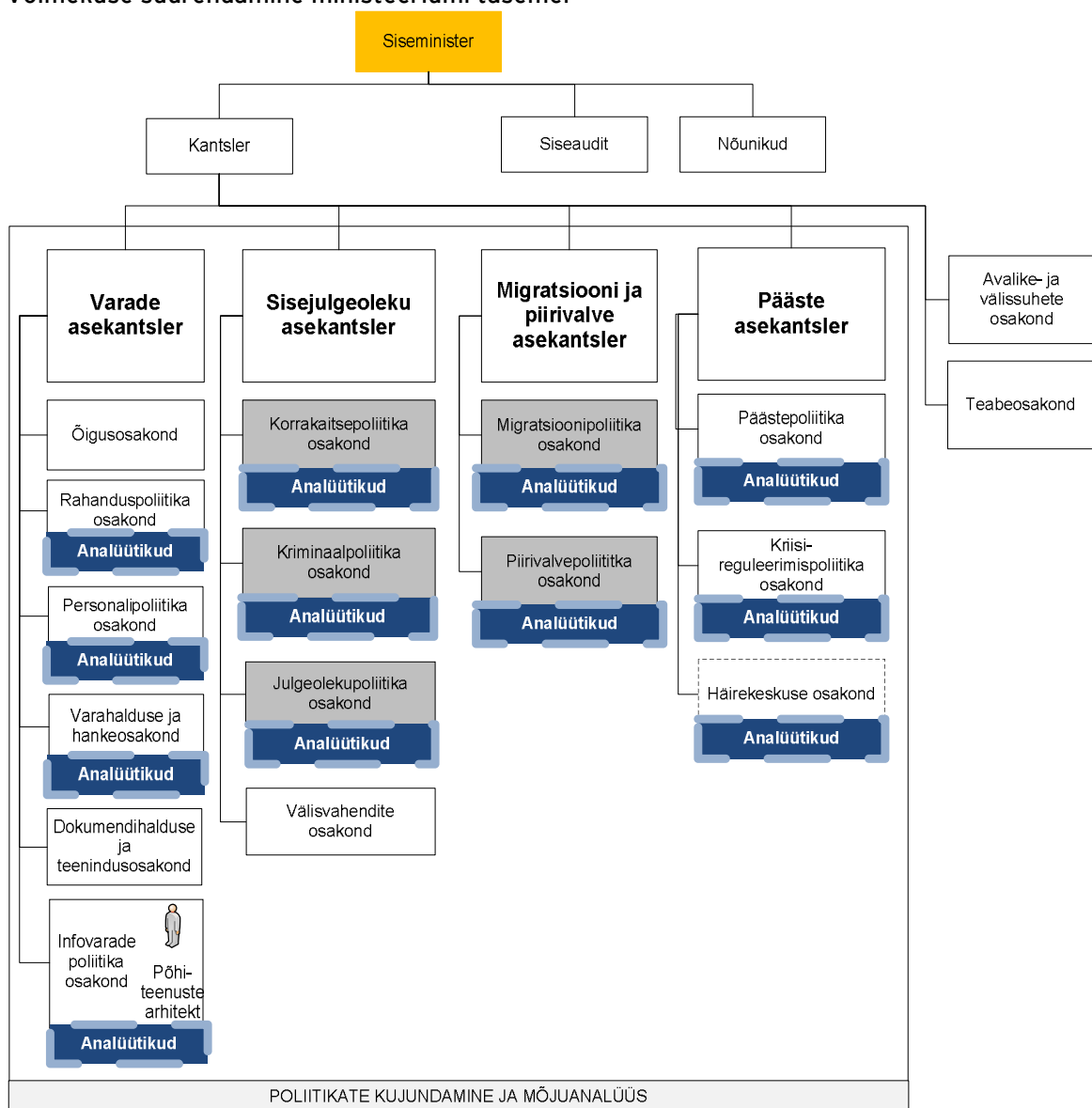
7. Ettepanekud struktuurimuudatusteks

Ettepanekud keskenduvad lisaks eelpool esitatud tähelepanekutele võimalikule struktuurimuudatustele kahel tasandil: SIM ja PPA. Seda põhjusel, et eelmainitud tähelepanekute lahendamine nõuab ressurside jaotamist ja rollide ümberdefineerimist, mis on võimalik ainult läbi struktuuri- ning vastutusjaotuse muutuse. Struktuurimuudatuste analüüsi käigus ei toodud eraldi välja detailset funktsionaalsust, vaid üldine ülesannete jaotus.

Struktuurimuudatuste aluseks on funktsioonide kaardistus tasemel *to-be*⁴⁴, mis on toodud lisas. Eelpool väljatoodud tähelepanekute ja soovitude tõttu on analüüsi koostajate hinnangul loodud struktuur, mis aitaks lahendada kitsaskohti. Struktuurisoovituste juures on lühike kokkuvõttev kirjeldus, mis lähtub eespool kirjeldatud analüüsist.

7.1.1 SIMi struktuur

Võimekuse suurendamine ministeeriumi tasemel



⁴⁴ Funktsioonide kaardistus *to-be*, Lisa 10.4.2.

Struktuuri kirjeldus

- ▶ Luuakse kolm asekanstleri ametikohta:
 - ▶ Sisejulgeoleku asekanstler
 - ▶ Migratsiooni ja piirivalve asekanstler
 - ▶ Pääste asekanstler

Sellega tagatakse peamiste funktsioonide eristatus ja eristatakse avaliku teenuse pakkumise tasandil tegutsevad partnerid.

- ▶ SIMis säilib olemasolev kolmetasandiline juhtimissüsteem: kanstler, asekanstler ja osakonnajuhataja. Eraldi talituse osakondadesse ei looda.
- ▶ Põhitegevuse osakonnad tegelevad järgmiste funktsioonidega.
 - ▶ Statistika analüüsimine.
 - ▶ Valdkonna trendide jälgimine
 - ▶ Strateegiliste eesmärkide määratlemine
 - ▶ Strateegiliste arengusuundade määratlemine
 - ▶ Strateegiliste dokumentide väljatöötamine (sh VAAK)
 - ▶ Strateegiliste arengusuundade järelevalve teostamine
 - ▶ Poliitika muudatuste mõjude hindamine
 - ▶ Teenuse järelevalve teostamine
 - ▶ Õiguskorra analüüsimine
 - ▶ Õigusaktide eelnõude väljatöötamine
 - ▶ Õigusaktide kooskõlastamine
 - ▶ Euroopa Liidu positsioonide väljatöötamises osalemine
 - ▶ Rahvusvaheline nõuete harmoniseerimine kohaliku õiguskorraga.
- ▶ Oluliselt suureneb järelevalve tegemisel SIMi siseauditi roll. Siseaudit viib läbi auditeid, mis hindavad nii teenuse kui ka arengukavade elluviimist. Siseaudit peab planeerima oma tööplaani selliselt, et auditite käigus oleks tagatud riskidest lähtuv iga-aastane ülevaade poliitika täideviimise ja selle kitsaskohtade üle.

Loodava Varade asekanstlerile alluvad osakonnad korraldatakse ümber järgmiselt.

- ▶ Õigusosakonna (ÕO) ülesandeid täpsustatakse ja need hõlmavad järgmist.
 - ▶ Ministeriumis ettevalmistatavate õiguse üksikaktide eelnõude ja sõlmitavate lepingute koostamine ning seadustele vastavuse tagamine
 - ▶ Ministeriumi esindamine õigusvaidlustes kohtuväliselt ja kohtus
 - ▶ Ministeriumi juhtkonna, osakondade ja valitsemisala asutuste nõustamine õigusküsimustes
 - ▶ Ministeriumile kooskõlastamiseks esitatud õigusaktide eelnõude edastamine asjaomastele osakondadele menetlemiseks
 - ▶ Ministeriumi õigusloome koordinatsioon
- ▶ Haldusosakonna alusel luuakse varahaldus- ja hankepoliitika osakond (VHO), mille ülesanded on järgmised.
 - ▶ Ministeriumi ja valitsemisala kinnisvara arendustööde korraldamine
 - ▶ Arvestuse pidamine ministeriumi valitsemisala riigivara üle
 - ▶ Ministeriumi valitsemisala riigivara, sh kinnis- ja vallasvara, sh mere-, õhu-, ja maismaatranspordivahendite haldamine ning nende kasutamise tõhususe analüüs
 - ▶ Ministeriumi valitsemisala uute varade soetamise asjakohasuse analüüsimine
 - ▶ Siseturvalisuse tehnoloogia teadus- ja arendustegevuse koordineerimine
 - ▶ Ministeriumi ja vajadusel valitsemisala asutuste riigihangete korraldamine
 - ▶ Ministeriumi valitsemisala hanketegevuse koordineerimine
 - ▶ Vajadusel riigiasutuste ühishangete läbiviimine
- ▶ Üldosakond korraldatakse ümber dokumendi- ja teenindusosakonnaks (DTO), mis täidab järgmiseid ülesandeid.

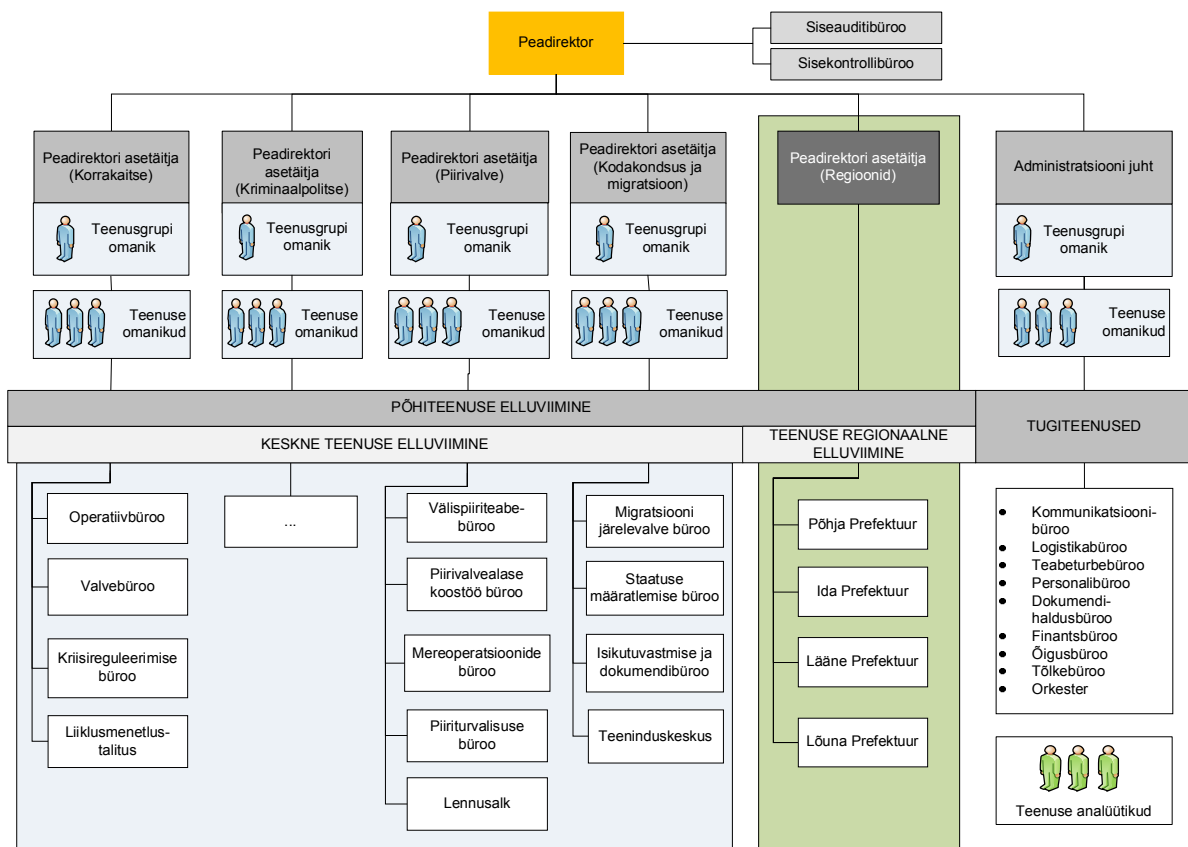
- ▶ Ministeeriumi dokumendi- ja arhiivihalduse korraldamine
 - ▶ Ministeeriumi riigisadaluse kaitse korraldamine ja tagamine
 - ▶ Ministeeriumi juhtkonna ja osakondade töö tagamiseks vajalike vahendite, asjaajamise, transpordi ja üldteeninduse korraldamine
 - ▶ Ministeeriumi valitsemisala dokumendi- ja arhiivihalduse koordineerimine
- ▶ Personaliosakond nimetatakse ümber personalipoliitika osakonnaks (PPO). Osakonna ülesanded jäävad samaks.
 - ▶ Rahandusosakond nimetatakse rahanduspoliitika osakonnaks (RPO).
 - ▶ RPOsse koondatakse ka juhtimisarvestuse kompetents, sh teenus- ja tulemuspõhise juhtimisarvestuse juurutamine ning korraldamine
 - ▶ SIMi infotehnoloogia, andmekogude ja sideosakond (ITO) korraldatakse ümber Infovarade poliitika osakonnaks (IPO). IPO asub varade asekanstleri alluvuses, kui põhitegevusi toetav osakond. SIMi tasandil luuakse 1 põhiteenuste arhitekti ametikoht (vt. ptk 6.5.1). Osakonna põhifunktsioonid on järgmised.
 - ▶ Allasutuste põhiteenuse arhitektuuri juhtimine (põhiteenuse arhitektid)
 - ▶ Ministeeriumi- ja allasutuste ülestee teenuste haldus (teenuse omanik)
 - ▶ Ministeeriumi- ja allasutuste ülestee teenuste vajaduste kirjeldamine (analüütik)
 - ▶ Ministeeriumi infoturbe korraldus (infoturbe juht)
 - ▶ Infosüsteemide arendamise korralduseks vajalike koosolekute ettevalmistamine (teenuse analüütik)
 - ▶ Olemasolev teabe- ja analüüsiosakond (TAO) korraldatakse ümber teabeosakonnaks (TO), mis tuuakse kanstleri alluvusse. Seeläbi on olemasolev struktuur selgem, infokogumine koondub ühte üksusesse ja teised üksused küsivad TOst planeerimiseks ja analüüsiks vajalikku sisendinfot. Samuti säilib olemasolev monitooringu funktsioon. TO peamine ülesanne on koguda valitsemisalas toimuva kohta statistikat.
 - ▶ Välisvahendite osakond jäetakse Sisejulgeoleku asekanstleri alluvusse, põhjendusega, et alluvuse võimalik muutmine tingiks mitmete fondimääruste ümberkirjutamise ja olemasoleva süsteemi muudatuste kooskõlastamisvajaduse Euroopa Komisjoniga.
 - ▶ Sisejulgeoleku asekanstleri alluvusse luuakse Julgeolekupoliitika osakond (JUPOK), kuhu koonduvad Kaitsepolitsei ameti valdkonda kuuluvad küsimused. See võimaldab ametnikel spetsialiseeruda julgeolekupoliitika valdkonna küsimustele, nt terrorismivastasele ja vastuluurealasele tegevusele.
 - ▶ Valdkondliku poliitika analüüsi- ja planeerimisspetsialistid asuvad igas osakonnas. Igasse osakonda tuleks luua juurde ca 1-2 ametikohta, kokku ca 16 töötajat. Arvestades kompetentse ressursi olemasolu ametis, teeme ettepaneku tuua analüütikud PPAst, mis läbi säilib sisuteadmine. Analüütiku tööülesanded on järgmised.
 - ▶ Õigusaktide mõjude analüüsimine
 - ▶ Strateegilisel tasemel uuringute/analüüside tegemine, mis on vajalikud poliitikate loomiseks ja elluviimiseks
 - ▶ Planeerimisprotsessis osalemine koostöös teiste osakondade töötajatega
 - ▶ Päästeala asekanstleri alluvusse luuakse peale Häirekeskuse Päästeametist eraldamist võimalik Häirekeskuse osakond. Samas peab eelkõige hindama võimalikku tekkivat töömahtu ja osakond luuakse vajaduse kohaselt. Muudel juhtudel luuakse vastav ametikoht Päästepoliitika osakonda.
 - ▶ Eriala diplomaadid asuvad vastavalt oma ülesannetele kas Sisejulgeoleku asekanstleri (1 ametikoht) või Migratsiooni ja piirivalve asekanstleri (1 ametikoht) juures.
 - ▶ Siseauditi osakonda luuakse infohalduse audiitori roll, kelle ülesandeks on viia läbi infosüsteemide arenduse ja infoturbe korralduse järelevalvet ministeeriumis ja valitsemisalas.

Roll ei pea olema täistööajaga, vaid luuakse eeldusel, et ametnik on võimeline auditeerima ka infosüsteemide korraldust.

Eelised	Riskid
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Asekantslerid keskenduvad konkreetsele poliitikavaldkonnale. ▶ Asekantsleritel on rohkem sisulist ja sümboolset võimu nii sise- kui välissuhtluses. ▶ Igas osakonnas luuakse planeerimis- ja analüüsivõimekus, mis asub põhitegevuse lähedal. ▶ Osakond on planeerimiseks ja analüüsiks vajaliku info küsija, mitte andja. Seeläbi ei koorma analüüsijad osakonda infopäringutega. ▶ Tugiteenused koonduvad kokku ühtse juhtimise alla. ▶ Andmete kogumine toimub ühes osakonnas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ PPAI puudub SIMi tasandil üks selge asekantslerist partner, vaid tekivad kaks juhti. ▶ Analüütilise teadmise osas ei teki kriitilist massi ja ühtlase analüüsimeetodika rakendamine võib osutuda keeruliseks. ▶ SIMi personali palgakulu ja töötajate arv suurenevad ning olemasolevasse hoonesse ei pruugi lisanduvad töötajad ära mahtuda.

7.1.2 PPA struktuur

Struktuuri optimeerimine ja arendustegevuse teenusepõhiseks viimine



Struktuuri kirjeldus

Analüüs ei hõlmanud endas keskselt elluviidavaid teenuseid (skeemil märgitud helesinisega).

Olemasolev KB on kaotatud ja funktsioonid jagatud SIMi osakondade, põhitegevuse osakondade ja tugiteenuse vahel. PPA tegevus on fokusseeritud kahele eesmärgile: teenusstandardi välja töötamine ja teenuse elluviimine (detailsem funktsioonide jaotus on väljatoodud Lisas 10.4.2.). Selleks on määratud osakondadesse teenusgrupi omanikud ja teenuse omaniku rollid. Teenusgrupi omanik on ühtlasi ka osakonnajuhataja ehk peadirektori asetäitja. Teenuse omaniku töömaht sõltub teenuse mahust. Praeguses kirjelduses on see ettenähtud ühe ametikoha ühe rollina, kuna praeguseks ei ole täpselt teada teenused ega teenusega seotud töömahud. Samas võib teenuseomaniku töömaht olla rohkem kui üks täistööajaga ametikoht, seega sõltub kõik teenuse väljatöötamise ja elluviimise eeldatavast mahust. Teenusomanik paikneks enamikul juhtudel praegustes osakondade arendusbüroodes, kuid kui mõni teenus on spetsiifiline ja/või väikese mahuga, siis vajadusel paikneb teenuseomanik vastava osakonna büroos.

Teenusgrupiomanike ülesanded on järgmised:

- ▶ Määrata oma valdkonna teenustele teenuseomanikud
- ▶ Kaardistada oma valdkonna protsessid ja teenused
- ▶ Analüüsida regulaarselt oma valdkonna teenuseid ja leida võimalusi nende optimeerimiseks sealhulgas vajadusel sõnastades uusi infosüsteemide arendusvajadusi
- ▶ Kooskõlastada arendusvajadusi, sealhulgas neid, mis puudutavad valdkonda toetavaid infosüsteeme
- ▶ Osaleda teenuse elluviimiseks vajalike ressursside planeerimises
- ▶ Juhendada teenuse analüütikuid arendusvajaduste kirjeldamisel
- ▶ Toetada põhiteenuste arhitekti valdkonda puudutavates küsimustes
- ▶ Teha järelevalvet teenuse elluviimise üle

Teenuseomanikul on järgmised ülesanded:

- ▶ Analüüsida teenuse elluviimisega seotud ressursivajadust kaasates vajadusel administratsiooni vastavatest büroodest
- ▶ Juhtida teenusega seotud arendusprojekte ja IKT arendusprojekte tehes koostööd SMITi ja arendaja projektijuhtidega
- ▶ Lahendada teenuse elluviimisega tekkinud probleeme
- ▶ Hoida ajakohasena teenust kirjeldav dokumentatsioon
- ▶ Kaardistada teenust toetavad infosüsteemid
- ▶ Juhendada teenuse analüütikuid arendusvajaduste kirjeldamisel
- ▶ Teha järelevalvet teenuse elluviimise üle

Teenuse analüütikul on järgmised ülesanded:

- ▶ Toetada teenuseomanikku teenuse arendusvajaduste kirjeldamisel
- ▶ Koostada IKT arendusvajaduse ja arendustellimusega seotud dokumentatsioon
- ▶ Viia läbi intervjuusid ja töötubasid infosüsteemide kasutajatega nende vajaduste väljaselgitamiseks
- ▶ Kirjeldada infosüsteemide funktsionaalseid ja mittefunktsionaalseid ärinõudeid
- ▶ Teha tihedat koostööd SMITi IT analüütikutega hankedokumentatsiooni ettevalmistamisel ja hanke teostamisel

Strateegilise tasandi analüüs toimub SIMis; PPAs teevad taktikalise tasandi analüüsi, mis on vajalik teenuse elluviimiseks, teenuse omanikud. Ressursianalüüs toimub Administratsiooni finantsbüroo eelarvetalituses.

Prefektuuride tasandile on loodud peadirektori asetäitja koht regioonide valdkonnas ehk regioonide juht, kelle ülesanne on tagada teenuste ühetaoline elluviimine prefektuurides. Regioonide juhi peamised ülesanded on järgmised.

- ▶ Ühtlustada osakondade algatatud kesksed initsiatiivid
- ▶ Koondada prefektuuride soovid ja ettepanekud ning esitada need valdkondade osakondadele ja peadirektorile
- ▶ Tagada teenuse elluviimisest ühetaoline arusaam prefektuurides
- ▶ Tagada teenuse ühetaoline elluviimine regioonides

Tagamaks tuge peadirektorile võib kaaluda 1-2 peadirektori nõuniku ametikoha loomist. Nõunike ülesanne oleks nõustada peadirektorit PPA strateegilistes küsimustes näiteks PPA üleste arendusvajaduste väljatöötamine.

KB funktsioonid restruktureeritakse järgmiselt.

- ▶ KB arendus- ja planeerimistalituste ülesanded liiguvad osakondades töötavate teenusgrupi omanike ja administratsiooni eelarve talituse kätte. Analüüsitalitus viiakse SIMi tasandile.
- ▶ Rahvusvahelise koostöö talituse ülesannete täitmise eest jäävad vastutama kuni 3 töötajat, kes on viidud administratsiooni personaliosakonda.
- ▶ Prefektuuride KBd kaotatakse. Prefekt ja prefektuuride büroode juhid saavad seeläbi rohkem tegeleda planeerimisega ning osakondade ja büroode vaheline vahesuhtlustasand kaob, mille tulemusel on kontakt osakonnaga vahetum. Finantstuge prefektuuritasandi planeerimisele pakub muutmata kujul kohapealne administratsioon.
- ▶ Luuakse regioonide juhi nõuniku koht, kelle ülesandeks on muude regioonide juhi ülesannete seas ka prefektuuride koordinatsioonitegevuste koondamine.

Tugifunktsioone optimeeritakse järgmiselt.

- ▶ Administratsiooni dokumendihaldusbüroo töötajaskonnast vähendatakse ca 60% ehk 68 ametikoha võrra. Vastav osa ülesannetest jagatakse korrakaitsepolitsei, kriminaalpolitsei, piirivalve ning kodakondsus- ja migratsiooni osakondade vahel. Seda põhjendusel, et dokumendihaldusosakonna töötajate arv vastaks ligikaudsele PPA suuremate struktuuriüksuste arvule ja põhiosakonna töötajad peavad seoses uue dokumendihaldussüsteemi juurutamisega ise rohkem dokumendihaldusega tegelema. Samas, vähendatud ametikohtade täpsema hulga leidmine nõuab detailsemat kaardistust, sest see sõltub põhitegevuse protseduuridest ja dokumendihaldussüsteemi võimekusest. Tõenäoliselt on dokumendihaldusbüroo töötajaskonna vähendamise potentsiaal isegi suurem.
- ▶ Administratsiooni tugiteenustele lisandub kuni 10 teenuseomanikke abistavat valdkonnapõhist teenuse analüütikut – ametikohad, mis saab osaliselt täita praeguste tootejuhtide abil.
- ▶ Personalitöötajate arv vähendatakse 22 ametikohani. See vastab ptk 4.2 võrdlusanalüüsi tulemusel arvutatud keskmisele.
- ▶ Finantsbüroo töötajaskonda vähendatakse 12 ametikoha võrra. See vastab ptk 4.2 võrdlusanalüüsi tulemusel arvutatud keskmisele.

Eelised	Riskid
<ul style="list-style-type: none"> ▶ KB funktsioonid on jaotatud administratsiooni ja tugiosakondade vahel, mistõttu juhtimiskulu ning dubleerimine vähenevad oluliselt. ▶ Planeerimis-, arendus- ja analüüsitegevus asub põhitegevuse lähedal. ▶ Regioonide esindaja koondab prefektuuridest teenuse elluviimisel tekkinud küsimused ja vastutab ühtlase tasemega teenuse elluviimise eest. ▶ Planeerimise administratiivne tugi toimub ühes keskses administratsiooniosakonnas. ▶ PPA peadirektoril on võrreldes olemasolevaga väiksem hulk otseseid alluvaid, mis läbi paraneb juhtimisulatus. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regioonide juht võib eelistada ühte piirkonda teisele. ▶ Regioonide esindaja võib tekitada enda staabi, mis võib halvimal juhul luua varasemale KBlle sarnaseid kitsaskohti. ▶ Teenuste arendus ja analüüs võib killustuda kuna pädevused ei koonu ja ei teki kriitilist massi. ▶ PPA tasemel võib tekkida raskusi info ühtlustamisega. ▶ SIMi tasemel tehtav poliitika planeerimine ja -analüüs võivad jääda elukaueks. ▶ PPA võib hakata alternatiivstruktuure looma, kompenseerimaks kaotatud ressursse.

Eelised	Riskid
<ul style="list-style-type: none"> ▶ PPA s ressursid pole seotud muude küsimustega peale põhitegevuse elluviimine, mis tagab konkreetse fookuse. ▶ PPA ei pea tegelema strateegilise planeerimisega, vaid saab keskenduda teenuse elluviimisele. ▶ PPA erineva taseme juhid tegelevad otseselt põhitegevuse elluviimisega. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Taktikaline planeerimispraktika võib jääda ebaühtlaseks.

Muudatuste ligikaudne rahaline mõju personalikulu eelarvele

Muudatustest mõjutatud üksus	Ametikohtade arvu hinnanguline muutus	Ligikaudne mõju personalikulu eelarvele EUR ⁴⁵
Personalibüroo	-22	-561 598
Finantsbüroo	-12	-306 326
Dokumendihaldusbüroo	-68	-1 735 850
Prefektuuride Koordinatsioonibürood	-37	-944 367
PPA Koordinatsioonibüroo	-19	-485 020
Peadirektori asetäitja	+1	+49 640
Peadirektori asetäitja nõunik	+1	+25 530
Teenuse analüütikud	+10	+255 270
KOKKU:	-138	-3 702 730

⁴⁵ Summade arvutamisel on kasutatud keskmist PPA kulu palgafondi osas (v.a peadirektori asetäitja ja nõuniku palgakulud).

8. Küpsusmudel

8.1 Mudeli kirjeldus

PPA üldhinnangu tegemiseks sõnastati kuus erinevat kategooriat ja hindamiskriteeriumit. Kuue kategooria ja viie hindamiskriteeriumi alusel anti PPAle üldhinnang ning tuvastati arenguvajadus. Kategooriad valiti ja sõnastati lähteülesande ja analüüsi käigus kogutud materjali järgi. Kategooriad on toodud alljärgnevas tabelis, kus selgitatakse ka kategooria tähendus.

Joonis 11: Küpsusmudeli kategooriate selgitused

	Selgitus
1. Poliitika ja strateegia	Kokkulepitud üldiste suuniste olemasolu, mille täitmiseks rakendatakse strateegiaid. Strateegiad ja poliitikad peavad olema läbipaistvad ning selgesõnalised. Üldised suunised võivad olla nii asutusesisesed kui ka väljastpoolt tulnud. Suuniseid rakendatakse asutuse tegevuste raamistiku loomiseks ja eesmärkide seadmiseks. Strateegiates ja poliitikates on eristatud erinevad tasemed ja suuniste koostamine ning rakendamine.
2. Protsess	Protsess on struktureeritud, dokumenteeritud ja standardiseeritud tegevuste kogum, millel on alati algus ja lõpp. Protsesside tunnused on, et nad on kirjeldatavad tegevuste jadana, näidates ära protsessiga hõlmatud rollid ja ressursid. Protsessid moodustavad teenused.
3. Tulemuslikkuse mõõtmine	Tulemuslikkuse mõõtmine on ressursi kasutamise hindamine, mille eesmärgiks on tuvastada tegelikkuse ja ootuse vahe. Tulemuse mõõtmiseks defineeritakse mõõtmissüsteem, mille indikaatorid on omavahel põhjus-tagajärg seoses ja vastavad SMART printsiibile.
4. Organisatsioon ja juhtimine	Organisatsioon on süsteem, mida iseloomustab tegevuste elluviimine struktuuriüksustes, vastutusjaotus, karjäärimudel ja personalipoliitika. Igal organisatsioonil on organisatsioonikultuur, mis kannab endas väärtusi, mis lähtuvad organisatsiooni üldistest eesmärkidest ja ülesannetest. Süsteemi lahutamatu osa on selle juhtimiseks läbiviidavad tegevused, mille abil planeeritakse ja tagatakse süsteemi toimimine, tehakse järelevalvet ja viiakse sisse parendusi.
5. Infoliikumine	Infoliikumine on andmete ja teadmiste edastamine organisatsiooni erinevate üksuste vahel, kus asjakohane ja täpne info on õigel ajal õige töötaja käes. Infoedastus võib toimuda erinevates kanalites, sh suuliselt, kirjalikult või mõnel muul viisil.
6. Infotehnoloogia arendus	Infotehnoloogia arendus on infosüsteemide väljatöötamine ja täiendamine organisatsiooni põhitegevuse eesmärkide põhjal. Infotehnoloogia arenduses võetakse arvesse arenduse asjakohasust, kuluvat aega ja ressursse.

Hindamiseks vajalikud kriteeriumid kehtestati universaalsel viieastmelisel skaalal, kus iga järgnev tase on eelnenud taseme edasiarendus.

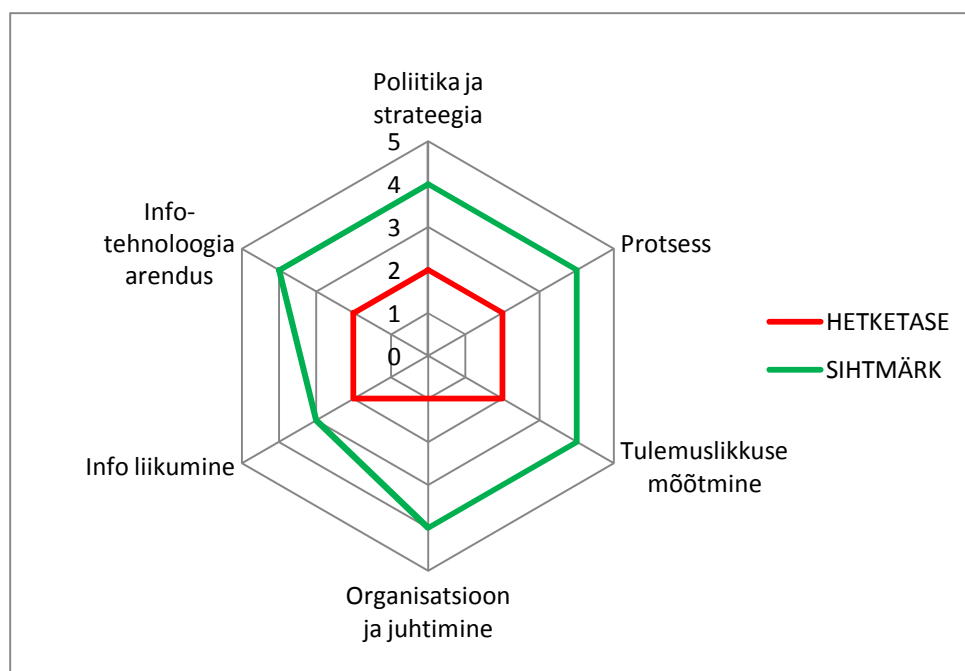
Joonis 12. Hinnangu kriteeriumid

	Puudulik	Algeline	Väljakujunenud	Edasijõudnud	Juhtiv
1. Poliitika ja strateegia	Puuduvad regulatsioonid ja struktuurid valdkonna korraldamiseks.	On kehtestatud esmased regulatsioonid ja loodud eeldused valdkonna arendamiseks. Puudub selge standardiseeritus.	On kehtestatud selged regulatsioonid. Regulatsioonid katavad peaaegu kõiki valdkondi. Eesmärgid ja kohustused on selgelt sõnastatud ja elluvijatele edastatud. Tegevused on enamjaolt standardiseeritud.	On kehtestatud selged regulatsioonid ja elluvijate ning eesmärgistajate vahel toimib mitmepoolne suhtlus. Regulatsioonid katavad kõiki valdkondi. Tegevused on täielikult standardiseeritud.	On kehtestatud regulatsioonid, neid vaadatakse järjepidevalt et need vastaks tegelikele vajadustele. Osapoolte omavaheline suhtlus on järjepidev ja kõik osapool on piisavalt informeeritud
2. Protsess					
3. Tulemuslikkuse mõõtmine					
4. Organisatsioon ja juhtimine	Valdkonna prioriteetsus on madal ja lõppeesmärkide saavutamine ei ole tagatud.	Levinud on kaootiline lähenemisviis, tegutsetakse juhul kui on tekkinud konkreetne vajadus.	Protsesse järgitakse üldjuhtudel.	Protsessid on kirjeldatud ja dokumenteeritud ning neid järgitakse alati.	Protsessid on optimeeritud ja on kehtestatud protsesside pidev uuendamise ja parendam süsteem.
5. Infoliikumine					
6. Infotehnoloogia arendus					

8.2 Hindamise tulemus

Hindamine toimus lähtuvalt eeltoodud kategooriatest ja kriteeriumitest. Hindamise aluseks oli analüüsi käigus kogutud teabe alusel PPA hindamine kategooriate lõikes. Enne hindamist määrati ära sihtmärk, kui maksimaalne võimalik saavutatav tase. Taseme hindamisel lähtuti PPA reaalsest võimalustest seda saavutada ja vajadusel taset alandati, et eesmärk oleks reaalne. Seejärel viidi läbi hindamine, mille tulemused on esitatud alloleval joonisel.

Joonis 13. Hindamise tulemused kategooriate kaupa



Hindamise tulemusel selgus, et hetkeolukord on täidetud 48% ulatuses sihttasemest (maksimaalne saavutatav tulemus oli 23 punkti). Vahe maksimaalsega on 22 punkti, aga see sõltub valdkonnast

Joonis 14. Hindamise summaarne tulemus

KOKKU	KESKMINE	MAKSIMAALNE	PROTSENT
11,0	1,8	23,0	48%

8.3 Kokkuvõtvad soovitused tulenevalt hindamisest

Hindamise tulemuste juures ei analüüsita eraldi sihttaseme ja hindamistulemuse erisust, kuna need põhinevad läbiviidud analüüsi tulemustel. Analüüsiga on peamised puudused juba välja toodud ja nendest johtuvalt koondati ja üldistati erinevad soovitusel.

Kategooria	Soovitus
Poliitika ja strateegia	Eristada selgelt SIMi ja PPA vahelises suhtluses strateegiline planeerimine ja analüüs (poliitika kujundamine) ning taktikaline planeeritu elluviimine ja taktikaline analüüs (poliitika elluviimine).
Protsess	Korrastada planeerimise ja eelarvestamise protsess selgeks ja loogiliseks vooks, määratledes protsessiosaliste rolli ja vastutuse.
Tulemuslikkuse mõõtmine	Lua selge ja laiapõhjaline indikaatorite süsteem, mille abil on

Kategooria	Soovitus
	võimalik mõõta poliitikate elluviimist. Looa teenusstandardid, mille abil saab mõõta teenuste tulemuslikkust.
Organisatsioon ja juhtimine	Kõrgema taseme juhtide valimisel kasutada tasakaalustatud lähenemisviisi selliselt, et juhtkonnaliikmed oleksid erinevate osakondade ja valdkondade taustaga.
Infoliikumine	Viia läbi struktuurimuudatus lihtsustamaks üldjuhtimist ning koondades kokku võtmerollide spetsialistid.
Infotehnoloogia arendus	Korraldada infotehnoloogia arendust üheti mõistetavatel põhimõtetel.

9. Kokkuvõte

Koondamaks eelnenud peatükkides väljatoodud, on allpool muudatuste teoks tegemise teekaart, kuna ümberkorraldusi ei saa ühekorraga ellu viia ja vajadusel tuleb protsessi keskel teha muudatusi. Teekaardi alus on lõppeesmärk, mis on toodud peatükis 6.5 ja 7.

Ernst & Youngi peamine soovitus on selgelt eristada poliitika kujundamist ja poliitika elluviimist ning sellest printsiibist lähtuvalt eristada SIMi ja PPA funktsioone. Samuti soovime muudatuste rakendamist kohe alustada, sest vastasel juhul probleemid süvenevad.

Teekaart

Teekaarti võib vaadelda kui visiooni, mis kirjeldab protsessi etappe tegevuste muutuste elluviimise järjekorras. Täpsema projektimeeskonna ja ülesannete jaotuse peab koostama ministeeriumi töögrupp.

Teekaart on koostatud esialgselt ühe aasta lõikes, mis on jagatud kaheks etapiks, esimeses etapis luuakse eeldused teise ehk elluviimise etapi loomiseks.



2012
I etapp - I poolaasta
SIM
<ul style="list-style-type: none">▶ SIMi luuakse PPA põhiteenuste arhitekti ametikoht▶ Valmistatakse ette SIMi struktuurimuudatus▶ Alustatakse SIMi teenuse analüütikute ametikohtade loomise ja mehitamisega▶ Viiakse läbi SIMi struktuurimuudatus
PPA
<ul style="list-style-type: none">▶ PPAse luuakse teenuse analüütikute ametikohad▶ PPAs määratakse teenusgrupi omanikud ja teenuse omanikud▶ Valmistatakse ette PPA struktuurimuudatus KB funktsioonide jaotamiseks▶ Valmistatakse ette planeerimise ja eelarvestamise ühendamist PPA finantsbürooga
II etapp - II poolaasta
SIM
<ul style="list-style-type: none">▶ PPA põhiteenuste arhitekt töötab välja PPA infosüsteemide arhitektuuri kava▶ Kogu PPA valdkondade strateegiline planeerimine ja analüüs toimub SIMi sisuosakondades.▶ SIMi valdkondliku poliitika planeerijad ja analüütikud võtavad üle PPA strateegilise planeerimise funktsioonid.
PPA
<ul style="list-style-type: none">▶ Viiakse läbi PPA struktuurimuudatus▶ PPA taktikaline planeerimine asub PPA osakondades▶ PPA arendused viiakse ellu koostöös PPA teenuse analüütikutega.▶ PPA peamiseks funktsiooniks on teenuste elluviimine teenusstandardite alusel ja taktikalise tasandi analüüs.

10. Lisad

1. Tähelepanekute koondtabel
2. Intervjueeritute nimekiri
3. Kasutatud dokumentide nimekiri
4. PPA ja SIMi funktsioonide kaardistus
5. Infoliikumise kaardistus
6. RASCI eelarvestamise maatriks (kaasas .xls failina)

10.1 Tähelepanekute koondtabel

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
Poliitika kujundamine ja elluviimine				
3 4	Kõrge	SIMi sisejulgeoleku valdkonna osakonna töötajad on hõivatud õigusaktide koostamise ja välissuhtlusega. Samas puudub SIMis ressursse tegeleda PPA poliitika kujundamise sisuküsimustega.	Ebapiisav analüütiline võimekus põhjustab piisavalt kaalumata ja valede alustel otsuste tegemise poliitika kujundamisel.	Soovitame SIMi põhitegevuse osakondadesse luua strateegilise analüüsi analüütikute ametikohad, mis läbi suureneks SIMi poliitika analüüsivõimekus ja sisuline ülevaade poliitika elluviimise üle. Soovitamine tuua vastavad analüütikud SIMi PPA KB analüüsitalitusest.
1	Kõrge	SIMis puudub piisav võimekus teha õigusaktide ja poliitikate elluviimise mõjude analüüse.	Mõjuanalüüside võimekuse puudumine ei võimalda hinnata poliitikate kujundamise alternatiive ja see võib põhjustada piisavalt kaalumata ja valede alustel otsuseid.	Soovitame SIMi põhitegevuse osakondadesse luua strateegilise analüüsi analüütikute ametikohad, mis läbi suureneks SIMi poliitika analüüsivõimekus ja sisuline ülevaade poliitika elluviimise üle. Soovitamine tuua vastavad analüütikud SIMi PPA analüüsi osakonnast.
2	Kõrge	Peamiselt toimub poliitikate planeerimine ja analüüs PPAs, mistõttu luuakse seal ka poliitika kujundamiseks vajalik info. Seda põhjusel, et seal asub ka vastav ressursid ja kompetents.	SIM peab lähtuma oma otsustes PPA tehtud eeltööst. Seetõttu ei ole tagatud kohustuste lahusus ja poliitika elluviija sõnastab ka poliitilised eesmärgid.	Soovitame SIMi põhitegevuse osakondadesse luua strateegilise analüüsi analüütikute ametikohad, mis läbi suureneks SIMi poliitika analüüsivõimekus ja sisuline ülevaade poliitika elluviimise üle. Soovitamine tuua vastavad analüütikud SIMi PPA analüüsi osakonnast.
3	Kõrge	SIM sekkub PPA taktikalisse ja operatiivjuhtimisse, sõnastades PPAle konkreetseid taktikalisi ülesandeid.	Poliitika kujundamine ja elluviimine pole selgelt eristatud. Taktikalisse tasandisse sekkudes hägustub osapoolte vastutus.	Soovitame määratleda sisejulgeolekuteenuste standardid, mis muuhulgas sätestavad PPA juhtkonnaliikmete vastutuse poliitikate elluviimise tasandil. Seeläbi vabastatakse SIM PPA taktikalise taseme küsimustega tegelemisest.

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
4	Keskmine	PPAs tekkinud tegevuste elluviimise probleemid eskaleeritakse SIMi ja SIM peab vastutama vigade eest, mille algpõhjus on poliitika elluviimise viisis.	SIM peab vastutama probleemide eest, mida ta ise ei ole põhjustanud, jäädes avalikkuse ees probleemi põhjustajana süüdi, kuigi tegemist oli taktikalise tasandi küsimusega.	Soovitame määratleda sisejulgolekuteenuste standardid, mis muuhulgas sätestavad PPA juhtkonnaliikmete vastutuse poliitikate elluviimise tasandil.

Eesmärgistamine, saavutuse mõõtmine ja VAAK

5	Kõrge	VAAKis väljatoodud eesmärkide ja tegevuste rahaline kate ei ühildu eelarveliste ootustega, kuna iga tegevuse võimalik maksumus pole täpselt teada.	VAAKis seatud eesmäärke ei suudeta täita, kuna puudub rahaline kate.	Soovitame minna üle teenuspõhisele kuluarvestusele ja selle abil eelarvestamise põhimõtteid täpsustada.
6	Keskmine	VAAKis olevad meetmed ja suunised ei kata täielikult kõiki valdkondi ja valdkonnad pole meetmete tasandil ühtlaselt kirjeldatud.	Ebaühtlased meetmed ja valdkonnad ei võimalda piisavalt täpselt planeerida ja mõõta valdkonna tulemuslikkust ja toimimist.	Soovitame rakendada tulemusjuhtimise põhimõtteid Rahandusministeeriumi meetodika alusel, mis kindlustab valdkonna tasakaalustatud arengu.

Välissuhtlus

7	Madal	SIMi välissuhtlust ja valdkonna koordineerimist haldab tavaliselt üks töötaja, kes on erinevates töögruppides osalemisega ülekoormatud. Seeläbi halveneb üldine jõudlus tegeleda poliitika kujundamisega, nii sise- kui ka välispoliitilisel tasandil.	SIMi töötajate ülekoormatuse tõttu võivad olulised suunised Euroopa Liidu tasandil jääda sisepoliitiliselt märkamata või olla madala prioriteediga.	Soovitame SIMi põhitegevuse osakondadesse luua strateegilise analüüsi analüütikute ametikohad, mis läbi suureneks SIMi poliitikate analüüsi võimekus ja sisuline ülevaade poliitika elluviimise üle.
---	-------	--	---	--

PPA sisene vastutusjaotus

8	Kõrge	PPA koordinatsioonibüroo analüüsib SIMi korraldusi ja jagab need väiksemateks tööülesanneteks, omamata tegelikku sisulist võimekust neid hinnata. Samal ajal asub sisuline võimekus sisuosakondades ja prefektuurides.	Tegevuste lõplikul elluviijal puudub üldpilt ja tegevused viiakse ellu killustatult, mistõttu kannatab elluviimispraktika ühtsus.	Soovitame lõpetada KB tegevuse tänasel kujul. SIMi korraldused tuleb anda otse täitvale osakonnale, kes valib elluviimisviisi ja vastutab ka selle ühetaolise elluviimise eest. Tegevuste elluviimise kontroll tuleb anda vastutavate juhtide kätte, kes jagaksid tööülesandeid ja jälgiks nende täitmist.
9	Keskmine	PPA koordinatsioonibüroo	Dubleeritud	Soovitame lõpetada KB

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
		arendustalitus ja osakondade arendusbürood dubleerivad üksteise tegevusi.	tegevused raiskavad ressursi, hajutavad vastutust, raskendavad infoliikumist ja üldist arusaama protsessi ülesehitusest.	tegevuse tänasel kujul. Soovitame kaotada PPA KB planeerimistalituse ja koondada eelarvega seotud planeerimise funktsioonid PPA administratsiooni finantsbüroo eelarvetalitusse. Tervikpildi koostamisel soovitame juhtidest ja vastava taseme spetsialistidest töögrupid luua.
10	Madal	Välislähetusi korraldatakse ja koordineeritakse nii PPA KB rahvusvahelise koostöö talituses kui ka PPA administratsiooni personalibüroos, tekitades seeläbi funktsiooni dubleerimise.	Dubleeritud tegevused raiskavad ressursi, hajutavad vastutust, raskendavad infoliikumist ja üldist arusaama protsessi ülesehitusest.	Soovitame lõpetada KB tegevus tänasel kujul. Soovitame kaotada PPA KB välislähetustega tegelev talitus ning liita see funktsioon PPA administratsiooni personalibürooga.

Prefektuuri tegevuste koordineerimine

11	Kõrge	Valdkonna osakondades prefektuuridele püstitatud ülesanded ja prefektuuri roll nende täitmisel on ebaselge.	Dubleerivad või vastukäivad korraldused takistavad teenuse pakkumist.	Soovitame ühtlustada prefektuuride struktuurid ja nende vastutus määratleda järgmiselt: teenusstandardi määratlemise eest vastutab valdkond ja teenuse elluviimise eest standardi alusel prefektuur. Soovitame kaotada PPA KB. Sel puhul liiguksid korraldused valdkonna osakondadest otse prefektuuri.
35	Keskmine	PPA tegevuskavadest ei selgu üheselt prefektuuri roll, kuna see on kirjeldatud üldisel tasemel ning kõik prefektuuri taseme valdkonnad pole sarnasel määral kaetud.	Prefektuur saab valida endale meelepärased elluviidavad tegevused, mis ei pruugi kattuda ameti üldiste eesmärkidega.	Soovitame tegevuskavas tuua üheselt ja selgelt välja iga prefektuuri rolli ja eeldatava saavutustaseme. Saavutustase peab olema selgelt ja üheselt mõõdetav ning selle abil peab saama prefektuuri tegevust täpsemalt hinnata. Saavutustasemed tuleb sõnastada teenusstandardites.

Prefektuuri tegevuste elluviimine

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
12	Keskmine	Prefektuurid saavad ise valida tegevuse elluviimise viisi, seetõttu erinevad ka teenuse elluviimise praktikad prefektuuride lõikes.	Erinevad praktikad raskendavad teenuste standardiseerimist. Samuti on raskendatud prefektuuride omavaheline suhtlemine, sest sarnasel ametikohal olevate isikud täidavad erinevaid ülesandeid.	Soovitame standardiseerida prefektuuride struktuurid, juhtide tegevusulatus ja tööülesanded, kehtestades ühetaolise praktika. Parima praktika jagamiseks kaaluda prefektuuri tasemel olevate juhtide roteerimist prefektuuride vahel. Soovitame peale teenuse kirjelduste valmimist kehtestada selged teenusstandardid, kus on toodud välja ka kõik ametikohad ja nende vastutus.

Dokumendihaldus

13	Madal	Dokumendihalduses esineb olukordi, kus hoolimata kehtestatud detailsest korrast ja dokumendihaldusprogrammi kasutamisest ei täideta seadusest tulenevat kohustust kirjadele vastata.	Kirjadele vastamisega viivitamise või nendele mittevastamisega rikutakse Avaliku teabe seadust ja/või Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadust, lisaks sellele jäetakse täitmata otsesed tööülesanded.	Soovitame rakendada dokumendihaldussüsteemis olevate tööülesannete igapäevase vaheülevaate automaatset saatmist vahetutele juhtidele. Kaaluda trahvisüsteemi rakendamist otseste tööülesannete mitmetäitmise korral.
----	-------	--	--	---

Tugistruktuuride võrdlus

14	Kõrge	PPA personali ja finantsvaldkonna töötajate osakaalud kõikide töötajate arvust on võrreldes teiste organisatsioonidega oluliselt kõrgemad	Optimaalsest tasemest kõrgem tugifunktsioonide töötajate arv seob ressursse, mida saaks kasutada põhitegevuseks	Vähendada oluliselt tugifunktsioonide töötajate arvu ja suunata vabanevad ressursid põhitegevuse elluviimisesse
----	-------	---	---	---

Eelarvestamise protsess

15	Kõrge	Tegevuskava tegevusi pole üheselt hinnastatud ja nende seos eelarvega ning selle planeerimisega pole üheselt selge. Eelarvet planeeritakse artikli, mitte tegevuskava lõikes.	Planeeritud tegevusi pole võimalik täita soovitud mahus ja/või eesmärgid võivad olla liiga ambitsioonikad.	Soovitame koostada eelarve teenuste põhiselt, mis arvestab tegevuste mahtusid.
16	Kõrge	Eelarve täitmise ja jälgimise protsess on reguleeritud korruga,	Selgelt kirjeldamata ja kokkuleppimata eelarveprotsess seab	Soovitame reguleerida eelarveplaneerimist ja -koostamist ühe

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
		samas on eelarve strateegilise planeerimise protsess korras käsitlemata ja seda viiakse läbi ebaühtlaselt.	ohutu eelarvevahendite otstarbeka kasutamise.	juhenddokumendiga, kus on kirjeldatud protsessis osalejate vastutus ja kohustused.
36	Kõrge	PPA eelarve planeerimise ja koostamisega tegeletakse nii PPA administratsiooni finantsbüroos kui ka PPA koordinatsioonibüroos. Olemasolev rollide erisus ei soosi info ja kompetentside koondumist.	Esilekerkivad dubleerivad või vastukäivad korraldused takistavad eelarveplaneerimist ja -koostamist.	Soovitame liita PPA KB vastav funktsioon PPA administratsiooni finantsbüroo eelarvetalitusega.
17	Keskmine	SIMis puudub ressurss eelarveprotsessi läbiviimisel ressursivajaduse analüüsimiseks.	Võidakse langetada suure ressursivajadusega otsused ilma neid põhjalikult kaalumata. Samuti ei analüüsita olemasoleva ressursi efektiivsema kasutamise võimalusi.	Lua SIMi rahandusosakonda ressursianalüütikute kompetents, kes vajadusel osaleksid ka rahandusosakonna muudes tegevustes.
18	Keskmine	PPA ametijuhendites pole selged ametikoha ülesanded ja vastutus eelarve ja tegevuskava täitmise kontekstis üheselt välja toodud.	Ebatäpsed ametijuhendid tekitavad vastutuse hajumist ja osad ülesanded võivad jääda täitmata või saada dubleeritud.	Soovitame täpsustada PPA ametijuhendites välja toodud ametikohtade ülesandeid ja vastutust selliselt, et oleks üheselt selge roll eelarve ja tegevuskava kontekstis.
PPA IT arendust reguleeriva dokumentatsioon				
19	Kõrge	SIMi arendustegevuse põhimõtted kirjeldavad projekti läbiviimise samme ja osapoolte vastutusalasid, katmata on projektide ülene arhitektuuri arendamine, strateegiline planeerimine ning IT projektide portfelli haldus.	Koordineerimata projektide läbiviimine ei soodusta projektide ühisosade otsimist ja ebaefektiivsuse vältimist. Konsolideeritud vaate puudumine võib kasvatada IT arenduskulusid.	Soovitame SIMis ja valitsemisalas arendustegevuse korraldamisel juurutada põhitegevuse arhitektuuri juhtimispõhimõtted (vaata ka 6.5.1)
20	Keskmine	SIM on oma käskkirjaga kehtestanud arendustegevuse korraldamise põhimõtted, mis näevad ette PPA ja SMITi tihedat koostööd. Põhimõtted on kirjeldatud küllaltki detailselt, kuni protsessitasandini välja. Samas on ette nähtud, et	Iga asutus teeb põhimõtetest oma tõlgenduse ja asutustevaheline suhtlus jääb "halli tsooni".	Soovitame arendustegevuse läbiviimise korra töötada välja ministereiumi tasemel ja seda valitsemisalas ilma asutuste poolsete täpsustusteta rakendada.

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
		iga asutus loob neid põhimõtteid järgides oma arendustegevuse läbiviimise korra.		
21	Keskmine	SIMi arendustegevuse põhimõtted ei kirjelda väikeste täienduste sisseviimise korda. Väikearenduse mõiste on sisse toodud PPA arendustegevuse korras, mis ei ole SMITile otseselt rakenduv.	Ühepoolne korra kehtestamine ei taga vastaspoolekorrale vastavat koostööd.	Soovitame täiustada SIMi arendustegevuste põhimõtteid nii, et need võtaks arvesse erinevate projektide mahukust ja teisi eripärasid.
22	Madal	SIMi arendustegevuse põhimõtted kirjeldavad arendustegevuse algatamisel ministeeriumi poolset kooskõlastamist kolmel tasemel.	Paljuastmeliste otsustusprotsesside kasutamine pikendab projekti ajakava.	Soovitame vähendada otsustusprotsessi keerukust ja suurendada projektiüleste töögruppide volitusi.
PPA infovarade haldus				
23	Kõrge	PPAs on umbes 160 infovara, millele on määratud tootejuht. Kokku on tootejuhi roll 83 inimesel. Tootejuhid on põhiliselt infosüsteemi kesksed, kuigi sisuosakonnad kasutavad mitmeid infosüsteeme paralleelselt ja mitmeid infosüsteeme kasutavad mitmed sisuosakonnad.	Tootejuhi määramine infosüsteemide kaupa võib muuta infosüsteemi arendamise omaette eesmärgiks.	Soovitame tootejuhtide asemel määrata teenuse omanikud, kes haldavad kõiki teenusega seotud infosüsteeme.
24	Kõrge	PPAs tegelevad lähteülesannete ja arendustellimuste koostamisega sageli inimesed, kellel puudub vastav kvalifikatsioon ja kellel pole igapäevaste ametikohustuste kõrval selle jaoks aega planeeritud.	Mittekvalifitseeritud inimeste kasutamine põhjustab ebaefektiivset ressursikasutust. Inimeste ülekoormamine lisakohustustega ilma põhikohustuste vähendamiseta halvendab nende töö kvaliteeti.	Soovitame viia arendusdokumentatsiooni keerukus vastavusse inimeste kvalifikatsiooniga ja kaasata teenuse analüütikud projekti juba varasemas staadiumis, kes abistaksid sisuvaldkonna inimesi arendusdokumentide vormistamisel.
25	Madal	IT pisitarvikuid hangitakse sarnaselt muude IT vahenditega.	IT vahendite eelarve lõppemisel pole võimalik soetada pisitarvikuid, nende puudumine võib menetlustoimingute läbiviimist otseselt häirida.	Soovitame kaaluda menetlustoimingute läbiviimiseks vajalike IT pisitarvikute soetamist korraldada läbi majanduskulude eelarve.

Nr	Olulisus	Tähelepanek	Risk	Soovitus
PPA arendusprojektide läbiviimine				
26	Kõrge	Arendusvajadustele prioriteetide määramiseks puudub kokkulepitud metoodika ja sageli hindavad projekti osapooled prioriteete erinevalt.	Ühiste printsiipide mittejärgimine prioriteetide määramisel võib põhjustada ebaproportsionaalset ressursikasutust.	Soovitame luua prioriteetide määramise metoodika, mis sisaldab prioriteetide tasemete definitsioone, prioriteetide määramise põhimõtteid ja sellega seotud rolle.
27	Kõrge	SIMi käskkirja järgi peab SMIT koostama arenduste tasuvusanalüüsi metoodika. SMIT on metoodika projekti asutustele saatnud, kuid asutused hindavad seda liiga keeruliseks ja praegu seda ei rakendata.	Ilma tasuvusanalüüsi läbiviimiseta on risk, et projektide ressursse kasutatakse ebaproportsionaalselt .	Soovitame töötada välja tasuvusanalüüsi metoodika ja arvestada selle tulemustega projektide prioriteetide määramisel.
28	Keskmine	Sageli ei oma SMITi teenusehaldurid ja IT analüütikud, kes suhtlevad PPAGA vahetult, volitusi projektiga seotud otsuste vastuvõtmiseks ja peavad oma tegevust juhtkonnaga pidevalt kooskõlastama.	Otsustuspädevuse distantseerimine projekti meeskonnast pikendab projekti ajakava.	Soovitame asutuste vahelise suhtluse reeglid ja reageerimistähtajad täpsemalt määratleda ning neid osapooltele selgitada.
29	Keskmine	SIMi arendustegevuse põhimõtete järgi on esialgse arendusvajaduse ajakava ja tööde mahu hindamine SMITi ülesanne. SMITi arvates esitatakse neile väga palju sellekohaseid päringuid, millele vastamine on IT analüütikutele suur töökoormus.	Koordineerimata arendusvajaduste analüüsi algatamine põhjustab ebaefektiivset ressursikasutust.	Soovitame viia sisse projektide portfelli halduse põhimõtted ja arendusvajaduste tööde ajakava ning mahu hindamisel arvestada projekti prioriteetidega. Vajadusel viia hindamine läbi väiksema detailsusega.
PPA IT arendusprojektide järelevalve				
30	Kõrge	Arenduskord ei näe ette projekti juhtrühmade moodustamist, kes vastutaks projekti järelevalve eest.	Koordineeritud projekti järelevalve puudumisel suureneb risk, et probleemid hakkavad kuhjuma ja et juhtkonnani jõuavad need hilinemisega.	Soovitame kõikidele suurematele arendusprojektidele moodustada projekti algfaasis juhtrühm, kes korraldab projekti järelevalvet üldtunnustatud projektijuhtimistavade järgi.

10.2 Intervjueeritute/fookusgrupis osalenute nimekiri

Nr	Nimi	Ametikoht	Intervjuu kuupäev
1	Erkki Koort	SIM sisejulgeoleku asekanstler	15.09.2011
2	Merle Küngas	SIM halduse asekanstler	20.09.2011
3	Piret Lilleväli	SIM arendusnõunik	20.09.2011
4	Lauri Lugna	SIM halduse asekanstler (alates 01.10.2011)	20.09.2011
5	Martin Karu	PPA siseauditbüroo juhataja	21.09.2011
6	Tarmo Türkson	SIM Kanstler	22.09.2011
7	Riho Kuppert	SIM rahandusosakonna juhataja	22.09.2011
8	Priit Heinsoo	SIM korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna juhataja	22.09.2011
9	Ruth Annus	SIM migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja	22.09.2011
10	Vilve Raik	PPA Administratsiooni juht	26.09.2011
11	Peeter Moora	PPA koordineerimisbüroo juhi asetäitja	26.09.2011
12	Tarmo Miilits Margus Kotter	PPA peadirektori asetäitja korrakaitse valdkonnas PPA Korrakaitseosakonna arendusbüroo juhataja	27.09.2011
13	Tõnu Hunt Sven Anderson	PPA peadirektori asetäitja piirivalve valdkonnas PPA Piirivalveosakonna arendusbüroo juhataja	28.09.2011
14	Olev Tammann	PPA Koordineerimisbüroo planeerimistalituse juhataja	28.09.2011
15	Tõnu Randmer	PPA Ida Prefektuuri koordineerimisbüroo juht	29.09.2011
16	Tarmo Tammiste	PPA Ida Prefektuuri korrakaitsebüroo juht	29.09.2011
17	Aimar Köss	PPA Ida Prefektuuri piirivalvebüroo juht	29.09.2011
18	Lembit Kalda	PPA Ida Prefektuuri Rakvere politseijaoskonna juht	29.09.2011
19	Aleksander Raketski	PPA Ida Prefektuuri Mustajõe kordoni juht	29.09.2011
20	Raivo Küüt	PPA peadirektor	3.10.2011
21	Valdur Vingisaar	PPA Finantsbüroo juhataja	4.10.2011
22	Maarja Vesi Imre Kollo Kalev Sarapu	PPA Koordineerimisbüroo arendustalituse juhataja PPA Korrakaitsepolitseiosakonna arendusbüroo infovarade talituse juhataja PPA Piirivalveosakonna arendusbüroo infovarade talituse juhataja	4.10.2011
23	Elmar Vaher	PPA Põhja prefekt	5.10.2011
24	Aare Ehandi	PPA Põhja prefektuuri koordineerimisbüroo juhataja	5.10.2011
25	Kristian Jaani	PPA Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo juht	5.10.2011
26	Ivo Utsar	PPA Põhja Prefektuuri piirivalvebüroo juht	5.10.2011
27	Veiko Randlaine	PPA Põhja Prefektuuri Ida-Harju politseijaoskonna juht	5.10.2011
28	Toomas Kaarjärv	PPA Põhja Prefektuuri Paldiski kordoni juht	5.10.2011
29	Marilis Sepp	PPA Koordineerimisbüroo analüüsitalituse juhataja	6.10.2011
30	Agu Leinfeld	SMIT Strateegia divisjoni juhataja	7.10.2011
31	Liivi Fuchs Maria Jefanov Urmas Einberg	PPA Finantsbüroo eelarvetalituse juhataja PPA Koordineerimisbüroo planeerimistalituse nõunik PPA Koordineerimisbüroo planeerimistalituse nõunik	11.10.2011/ 26.10.2011
32	Lauri Lugna	SIM halduse asekanstler (alates 01.10.2011)	03.11.2011
33	Kristel Mändmaa	SIM Üldosakonna juhataja	18.10.2011
34	Uku Särekanno Kristo Põllu	SIM esindaja Brüsselis politseivaldkonnas SIM esindaja Brüsselis migratsioonivaldkonnas	20.10.2011
35	Aldis Alus	PPA Ida prefekt	24.10.2011

10.3 Kasutatud dokumentide nimekiri

Nr	Dokumendi nimetus
1	Politsei- ja piirivalveseadus
2	Politsei- ja Piirivalveameti struktuur ja teenistujate koosseis
3	Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2012-2015
4	Piirivalveosakonna tegevuskava 2010, 2011
5	Piirivalveosakonna tegevuskavad prefektuuride lõikes
6	Prefektuuride piirivalvebüroode, territoriaalsete struktuuriüksuste ja valmidusüksuste kirjelduste koostamise juhend
7	Piirivalvemäärustiku kinnitamine 17.12.2010 nr 530
8	Piirivalveosakonna põhimäärus
9	Struktuuriüksuste põhimäärused 11.07.2011 nr 284
10	Piirivalve valdkonna investeeringute planeerimine aastateks 2010-2015
11	Eelarve koostamise ja kasutamise korra juhendid 2010, 2011
12	Eelarve kinnitamine eelarvejuhtide lõikes
13	Politsei- ja Piirivalve personalistrateegia 2010–2013
14	Piirivalveosakonna töötajate ametijuhendite kinnitamine
15	Politsei- ja Piirivalveameti siseteeninduse töörühm
16	Politsei- ja Piirivalveameti riskide juhtimise protsessi kirja kavand (valmis 29.09.2011)
17	Korralduspolitsei tegevuskavad 2010, 2011
18	Korralduspolitsei tegevuskava (02.02.2010)
19	Struktuuriüksuste tegevuskavad (01.02.2010)
20	Struktuuriüksuste tööplaanid
21	Liiklusjärelvalve 2011 plaan (25.07.2011 nr 294)
22	Korralduspolitsei juhtgrupp (5 viimast protokollit)
23	Politsei- ja Piirivalveameti juhtgrupp (5 viimast protokollit)
24	Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonivaldkonna juhtgrupp (5 viimast protokollit)
25	Päästeameti struktuur ja teenistujate koosseis
26	JUTA programmi peamised dokumendid
27	Tegevuskava „Eesti rahvusliku liiklusohutusprogramm aastateks 2003–2015
28	Ministeeriumide ja nende valitsemisala riigiasutuste 2010. aasta tegevuskavad, selle täitmise aruande juhend ja vorm
29	Siseministeeriumi kantsleri 06.10.2006 käskkirjaga nr 105 kinnitatud Siseministeeriumi valitsemisala arengukava ja selle aruandluse koostamise juhendi muutmine
30	Siseministeeriumi valitsemisala arengukava ning selle aruandluse koostamise juhendi kavand 2010
31	Peadirektori nõupidamiste süsteemi kirjeldus (peadirektori nõupidamised, juhtgrupi koosolekud), memo
32	PPA tegevuskava koostamise juhendi kavand
33	Juhised PPA 2012 tegevuskava koostamiseks
34	Peadirektori kirjad PAK koosolekute läbiviimise kohta
35	Perioodiliste ülevaadete kord kk ja uue kk kavand
36	VAAK protsessikaart ja koostamise juhendi kavand
37	Siseministeeriumi valitsemisala riskide hindamise juhend
38	Politsei- ja Piirivalveameti nõupidamiste kodukorra ja juhtgruppide kodukordade kinnitamine (KK kavand)
39	Politsei- ja Piirivalveameti 2011. aasta tegevuskava 08.03.2011 nr 93 (sisaldab kõiki osakondade, prefektuuride, administratsiooni, koordinatsioonibüroo, sisekontrollibüroo tegevuskavu)
40	Siseauditi 2010, 2011 tööplaanid
41	Koordinatsioonibüroo süsteemikirjeldused (esitlused)
42	KAB materjalid
43	JUTA projekti materjalid
44	Ametikohtade hindamisega seonduv dokumentatsioon

45	Dokumendihalduskord
46	Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2009 – 2012 kinnitamine (SIM 20.11.2088 nr 414L)
47	Siseministeeriumi ja tema valitsemisala info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna arendustegevuse korraldamise põhimõtete kinnitamine (SIM 23.03.2011 nr 1-3/90)
48	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna teenuste osutamise üldtingimused (SIM 21.12.2009 kk nr 236L)
49	Arendustegevuste läbiviimise üldiste põhimõtete ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna arendustegevuse läbiviimise korra kinnitamine (PPA peadirektori 19.11.2010 käskkiri nr 490; uus kord kooskõlastamisel)
50	Infovarade ja IKT valdkonna korraldamine politseiasutustes (PPA peadirektori 11.11.2010 käskkiri nr 472)
51	Infovarade loetelu ja infosüsteemi pidamise korra vormi kinnitamine (PPA peadirektori 24.05.2010 käskkiri nr 241)
52	PPA IKT arendustegevuse kalenderplaan PPA siseveebis KB arendustalituse all, uuendatakse iga kuu
53	Politsei infoturbe poliitika kinnitamine (PPA peadirektori 01.01.2010 käskkiri nr 46)
54	Arvutivõrgu ja andmebaaside kasutamise korra kinnitamine (PPA peadirektori 01.01.2010 käskkiri nr 34)
55	Infovarades andmekvaliteedi tagamise korra ja infovara veahalduskorra nõuete kinnitamine (PPA peadirektori 18.01.2011 käskkiri nr 26)
56	Infovarade töögrupi (edaspidi IVTG) kodukord (kooskõlastamisel)
57	Infovarade töögrupi otsuste loetelu
58	Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonivaldkonna juhtgrupi koosoleku protokollid (KB juhtgrupp täidab projektinõukogu ülesandeid)
59	Siseministeeriumi projektinõukogu protokollid
60	Siseministeeriumi arendusnõukogu protokollid ja kodukorrad
61	Siseministeeriumi valitsemisala IKT ümarlaua protokollid
62	IKT juhtrühmade protokollid (SIS II, VIS, GIS-112)
63	E-Toimiku kantserite juhtrühm (protokollid)
64	Kommunikatsioonikava IKT teemadel
65	Koolitusmaterjalid IKT teemadel
66	Kokkuvõtte IKT koolituspäevade tagasisidest
67	Uue arendustegevuse korra koolituse materjalid valdkondadele
68	IKT valdkonna audit (Siseministeerium)
69	Protsess TTKde (teenuste tehniline kirjeldus) koostamisel ja kooskõlastamisel
70	Teenuste tehniliste kirjelduste koostamine (PPA peadirektori 23.02.2011 korraldus nr 31)
71	PPA poolt kokku lepitud põhimõtted infovara hooldustööde ja väikearenduse tööde eristamiseks (kinnitatud IVTGs)
72	PPA ülevaadet kokkulepitud lahenduste saavutamisest IKT küsimustes (iga nädalane memo SMITi, PPA ja SIMi ja juhtkonnale)
73	IKT valdkonna reeglistikud PPAs (skeem) (13.06.2011 ver0.5)
74	PPA IKT arendustegevuse protsessijoonis
75	Teenuste käideldavuse planeeritud katkestus või muudatus (protsessijoonis)(27.05.2010 ver2)
76	Tegevused IKT seadme remondiks, vahetuseks või seotuseks (protsessijoonised)
77	PPA-SMIT koostööprobleemide monitooringu protsess (09.02.2011 v5.1)

Nr Ametijuhendid	
1	PPA koordineerimisbüroo töötajad koos juhiga
2	PPA korrakaitsepolitseiosakonna arendusbüroo töötajad koos juhiga
3	PPA piirivalveosakonna arendusbüroo töötajad koos juhiga
4	PPA administratsiooni juht
5	PPA finantsbüroo juhtkond
6	PPA siseauditi töötajate ametijuhendid
7	Prefektide ametijuhendid (põhimääruses)
8	Põhja Prefektuuri koordineerimisbüroo töötajad
9	Ida Prefektuuri koordineerimisbüroo

10.4 PPA ja SIM funktsioonide kaardistus

10.4.1 SIM ja PPA funktsioonide kaardistus üldisel tasemel *as-is*

Punasega on märgitud dubleerivad funktsioonid.

PÕHITEGEVUS	FUNKTSIOON	
	SIM	PPA
Poliitikate planeerimine ja rakendamine	Strateegilise arengu elluviimise koordineerimine	Strateegilise arengu elluviimise koordineerimine
		Valdkonna tegevuse planeerimine, arendamine
		Valdkonna ressursside planeerimine
		Tegevuspõhise ressursimudeli väljatöötamine/koordineerimine
		Valdkonna trendide jälgimine
	Strateegiliste arengusuundade määramine	Strateegiliste plaanide koostamine, arengusuundade määramine
	Strateegiliste dokumentide väljatöötamine	Strateegiliste dokumentide väljatöötamine
	VAAKi koostamine	VAAKi koostamine
		Osakondade ja prefektuuride tegevuskavade koostamine
	Strateegiliste arengusuundade järelevalve teostamine	
		Tegevuskavade eesmärkide täitmise hindamine
	Teenuse järelevalve teostamine	Teenuse järelevalve teostamine
		Juhtide nõustamine ja abistamine, juhtide korralduste täitmise jälgimine
	Teenuste arendamine	Teenusstandardite koostamine
		Statistika/andmete kogumine
		Statistika analüüsimine
		Andmekvaliteedi tagamine ja kontroll
		Infosüsteemide vahendite ja infovarade haldamine
		IKT arendustegevus ja haldamine
Eelarve koostamine	Eelarvelise keskkonna kujundamises osalemine	
		Strateegiatest sisendite saamine eelarve koostamiseks
		Valdkondade eelarvete kavandamine
		Eelarve kasutusplaani väljatöötamine
		Eelarve kooskõlastamine
		Eelarve jaotuse muudatustepanekute analüüsimine ja haldamine
Poliitikate analüüside läbiviimine		(Politsei) Valdkonnaga seonduvate tegevuste korraldamise analüüsimine
	Ettepanekute tegemine valdkondade paremaks	

PÕHITEGEVUS	FUNKTSIOON	
	SIM	PPA
	korraldamiseks	
	Poliitika muudatuste mõjude hindamine	Poliitika muudatuste mõjude hindamine
		Aruandluse korraldamine (tegevuskava)
		Aruannete/päringute tegemine (sh perioodilised ülevaated)
Õigusaktide menetlemine	Õigusaktide eelnõude väljatöötamine	Valdkonna õigusaktide väljatöötamine
	Õigusaktide kooskõlastamisprotsessis osalemine	
	Rahvusvaheline nõuete harmoniseerimine kohaliku õiguskorraga	
	Õiguskorra analüüsimine	Õiguskorra analüüsimine
Välissuhtluse korraldamine	Euroopa Liidu jaoks positsioonide väljatöötamine ja kaitsmise korraldamine	
		Rahvusvahelise koostöö korraldamine vastavate ametkondadega
		Muud protsessid (valdkondade ja prefektuuride vaheline koostöö, prefektuuride väliste partneritega koostöö, koostöö KOVdega)

10.4.2 SIM ja PPA funktsioonide kaardistus üldisel tasemel *to-be*

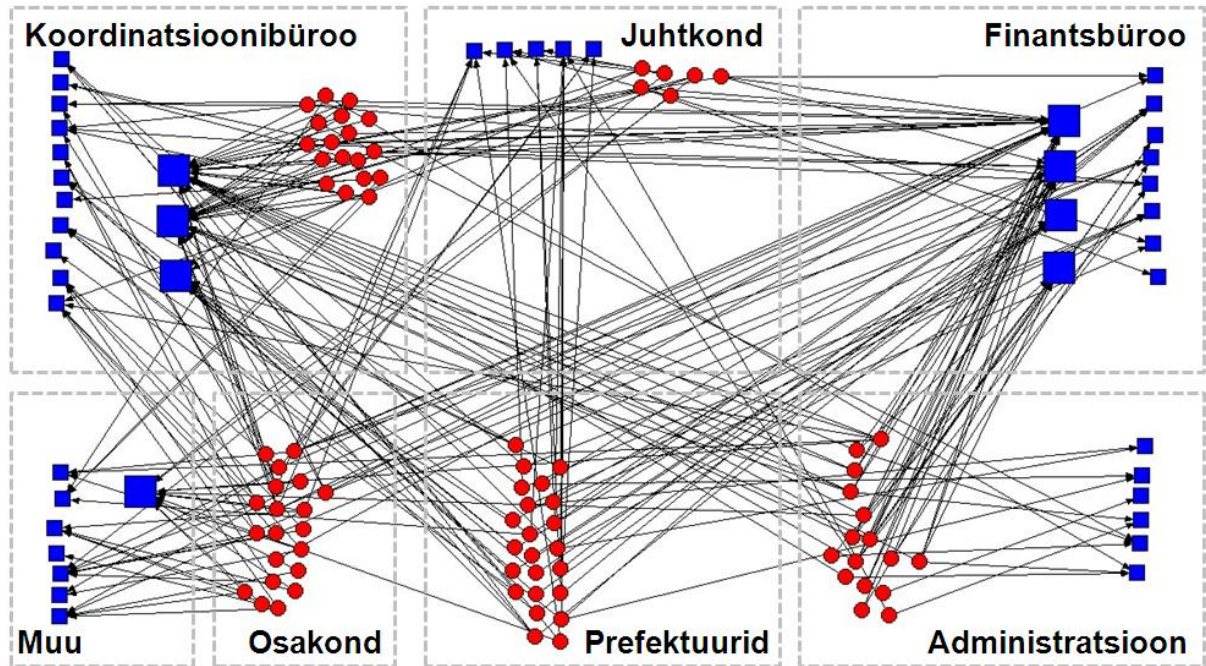
PÕHITEGEVUS	FUNKTSIOON	
	SIM	PPA
Poliitikate planeerimine ja rakendamine	Strateegiliste sihtide määratlemine	
		Valdkonna teenuste ja tegevuste planeerimine ning arendamine
		Valdkonna ressursside planeerimine
		Tegevuspõhise ressursimudeli väljatöötamine/koordineerimine
	Valdkonna trendide jälgimine	
	Strateegiliste arengusuundade määratlemine	
	Strateegiliste dokumentide väljatöötamine (sh VAAK)	
	Strateegiliste arengusuundade järelevalve teostamine	
		Tegevuskavade eesmärkide täitmise hindamine
	Teenuse järelevalve teostamine	
Teenuste arendamine		Juhtide nõustamine ja abistamine, juhtide korralduste täitmise jälgimine
	Statistika analüüsimine	Teenusstandardite koostamine

PÕHITEGEVUS	FUNKTSIOON	
	SIM	PPA
		Andmekvaliteedi tagamine ja kontroll
		Infosüsteemide vahendite ja infovarade haldamine
		Ameti IKT arendustegevus ja haldamine
	IKT arenduste koordineerimine	
Eelarve koostamine	Eelarvelise keskkonna kujundamine	
	Strateegiatest sisendite loomine eelarve koostamiseks	
		Valdkondade eelarvete kavandamine
		Eelarve kasutusplaani väljatöötamine
		Eelarve kooskõlastamine
		Eelarve jaotuse muudatusettepanekute analüüsimine ja haldamine
Poliitikate analüüside läbiviimine	Poliitika muudatuste mõjude hindamine	
		Valdkonnaga seonduvate tegevuste ja teenuste analüüsimine
	Ettepanekute tegemine valdkondade paremaks korraldamiseks	
		Aruandluse korraldamine (tegevuskava)
		Aruannete/päringute tegemine (sh perioodilised ülevaated)
Õigusaktide menetlemine	Õigusaktide eelnõude väljatöötamine	Asutusesiseste regulatsioonide väljatöötamine
	Õigusaktide kooskõlastamine	
	Rahvusvaheline nõuete harmoniseerimine kohaliku õiguskorda	
	Õiguskorra analüüsimine	
Välissuhtluse korraldamine	Euroopa Liidu positsioonide väljatöötamises osalemine	
		Rahvusvahelise koostöö korraldamine vastavate ametkondadega
		Muu valdkondlik suhtlus (valdkondade ja prefektuuride vaheline koostöö, prefektuuride väliste partneritega koostöö, koostöö KOV-dega)

10.5 Infoliikumise kaardistus

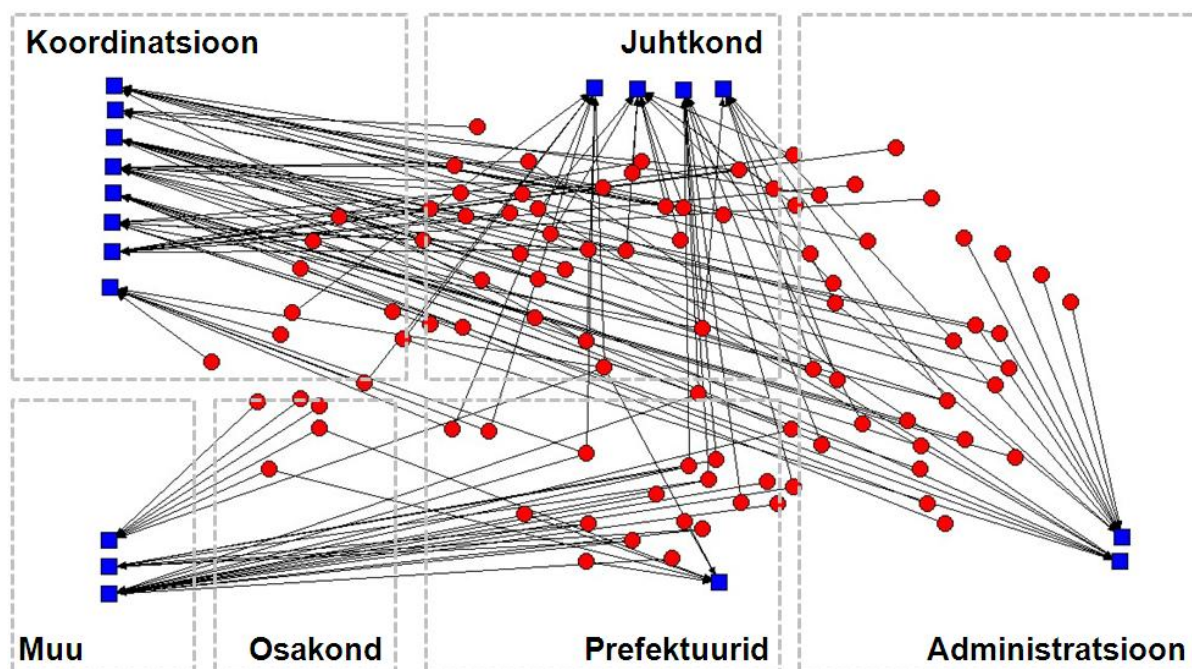
10.5.1 Eelarvestamise võtmeisikud

Vastati küsimusele: „Kui mul on lahendada keeruline eelarvega seotud küsimus, kelle poole pöördu esmaselt?“



10.5.2 Võtmeisikud keeruliste küsimuste lahendamisel

Vastati küsimusele: „Kui mul on lahendada keeruline tööalane probleem, kelle poole pöördun esmaselt?“



10.5.3 Võtmeisikud keeruliste küsimuste lahendamisel

Vastati küsimusele: „Kes on need kolleegid, kes minu poole tavapäraselt pöörduvad lahendamaks keerulist tööalast probleemi?“

