



SISEMINISTEERIUM

Täiendusõppe kavandamine ja läbiviimine Sisekaitseakadeemias Politsei- ja Piirivalveameti näitel

Siseministeeriumi siseauditi osakonna
audit nr 2023/4

Lõpparuanne

Kinnitan aruande 39 leheküljel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo

Siseministeeriumi siseauditi osakonna juhataja, auditi eest vastutav isik

/allkirjastatud digitaalselt/

Edgar Reedik

Juhtivaudiitor, auditi juht

Sisukord

1. KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST	4
2. AUDITI TÄHELEPANEKUD	5
2.1. Sissejuhatus	5
2.2. Kas täiendusõppe korraldus on Siseministeeriumi valitsemisalas strateegiliselt sihistatud?	6
2.2.1. Täiendusõppe korraldus ei ole Siseministeeriumi valitsemisalas tervikuna kirjeldatud ja juhitud ulatuses ning viisil, mis looks eeldused arengukavades kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks.	8
2.2.2. Politsei- ja Piirivalveamet on määratlenud ameti eesmärkide täitmiseks pikaajalise personali vajaduse ja aastase koolitusvajaduse.	15
2.2.3. Sisekaitseakadeemia töökorraldus võimaldab akadeemial saada täienduskoolituste kavandamiseks vajalikku infot, kuid täienduskoolituse planeerimise olemasolev korraldus ei toeta akadeemia täienduskoolituse teenuse pikaajalist arendamist.	18
2.2.4. Täiendusõppe korraldusega seotud osapoolte rollid on valdavalt määratud, kuid üheselt ei ole fikseeritud Siseministeeriumi kui koolipidaja rolliga seotud ülesanded.	20
2.3. Kas Sisekaitseakadeemia pakutav täiendusõppe on läbipaistavalt rahastatud?	22
2.3.1. Sisekaitseakadeemia eelarvestab koolitusi kooskõlas akadeemia regulatsiooniga.	22
2.3.2. Sisekaitseakadeemia täiendusõppe teenuse kulu ei ole läbipaistev.	22
2.4. Kas täiendusõppe kavandamine põhineb tellija vajadusel?	24
2.4.1. Sisekaitseakadeemia koostab õppekavasid lähtuvalt tellija vajadustele.	24
2.4.2. Sisekaitseakadeemial on olnud probleeme suuremahuliste täienduskoolituste arendamisel ja korraldamisel.	24
2.4.3. Audiitoril puudub info, et Siseministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet ning Sisekaitseakadeemia hindaksid koolituste pikemat mõju.	25
2.5. Mis on täiendavad võimalused täiendusõppe korralduse tõhususe suurendamiseks?	27
2.5.1. Audiitori täiendavad tähelepanekud ja soovitused.	27
2.5.2. Auditeeritavate täiendavad soovitused täiendusõppe korralduse tõhususe suurendamiseks.	28
3. AUDITI LÄHTEALUSED	30
LISA 1. TEGEVUSED JA TÄHTAJAD AUDITIS TOODUD SOOVITUSTE RAKENDAMISEKS	33
LISA 2. AUDITEERITU TÄIENDAVID KOMMENTAARID	38

Enam kasutatud mõisted

- **Kompetentsid** – käesolevas auditis mõistetakse kompetentse tööülesannete edukaks täitmiseks vajalike teadmiste, oskuste, kogemuste ja hoiakute kogumina. Samas on erinevates kompetentsimudelites kompetentsidel mõnevõrra erinevad tähendused (vt nt riigikantselei tippjuhi kompetentsimudelit¹, üldhariduskooli õpetaja kompetentsimudelit² või kutsekoja kutsestandardi kompetentse³).
- **Personalijuhtimise valdkonnad** (*Human Resource Management* – HRM). Riigi kui tööandja personalipoliitika valges raamatus (2014)⁴ on välja toodud järgmised personalijuhtimise valdkonnad: (1) personali planeerimine; (2) karjääri juhtimine; (3) värbamine ja valik; (4) hindamine ja arendamine; (5) tasustamine; (6) eetika; (7) töösuhted; (8) töösuhete administreerimine.
- **Strateegiline arengudokument** – strateegilised arengudokumendid on riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm (RES § 19 lg 1). Nõuded valdkonna arengukavale ja programmile on kirjas Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määruses nr 117. Siseministeeriumi valitsemisala peamised strateegilised arengudokumendid on siseturvalisuse arengukava ja siseturvalisuse programm.⁵
- **Täienduskoolitus / täiendusõpe** – täienduskoolitus ja täiendusõpe on sünonüümid. Täiskasvanute koolituse seaduse alusel on täienduskoolitus väljaspool tasemeõpet õppekava alusel toimuv eesmärgistatud ja organiseeritud õppetegevus (TäKS § 1 lg 2, 4). Samas kasutavad mitmed haridusasutused Eestis „täienduskoolituse“ kõrval paralleelselt ka sõna täiendusõpe.
- **Väljundmöödik** – möödik, mis iseloomustab konkreetse tegevuse eeldatavat vahetut tulemit, nt toimunud koolituste arvu. Väljundmöödik sobib tegevuseesmärkide hindamiseks.⁶

Enam kasutatud lühendid

- **ATK** – aastane tegevuskava.
- **KHR** - mittepolitseilise kõrgharidusega politseiametnike täienduskoolitus.
- **PPA** – Politsei- ja Piirivalveamet.
- **PPA 2030** – Politsei- ja Piirivalveameti visioon ja strateegia aastani 2030.
- **RAM** – Rahandusministeerium.
- **SIM** – Siseministeerium.
- **SKA / akadeemia** – Sisekaitseakadeemia.
- **SKA 2025** – Sisekaitseakadeemia arengukava 2025.
- **SMART** – akronüüm, mille järgi sõnastatud eesmärgid on konkreetset (Specific), mõõdetavad (Measurable), saavutatavad (Achievable), asjakohased (Relevant) ja tähtajalised (Timely).
- **STAK** – Siseturvalisuse arengukava.
- **TÕK** – Sisekaitseakadeemia täiendusõppe keskus.
- **TAK** – Politsei- ja Piirivalveameti teenuste tegevus- ja arengukava.

¹ Riigikantselei tippjuhi kompetentsimudel: <https://www.riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsimudel>

² Üldhariduskooli õpetaja kompetentsimudel: <https://kompetentsimudel.edu.ee/kooliõpetaja/>

³ Kutsekoja kompetentsid: <https://www.kutseregister.ee/et/kompetentsid/>

⁴ Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat: <https://www.praxis.ee/tood/riigi-kui-tooandja-personalipoliitika/>

⁵ Siseturvalisuse arengukava ja siseturvalisuse programmid: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>

⁶ Mõjude hindamise meetodika: <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>

1. KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Koondhinnang

Täienduskoolituse kavandamine ja tellimine Sisekaitseakadeemiast põhineb - Politsei- ja Piirivalveameti näitel - asutuste vajadustel. Samas tuleks Siseministeriumi valitsemisalas sihistada ja juhtida täiendusõppe korraldus süsteemsemalt, et tagada strateegiliste eesmärkide saavutamine.

Mida auditis hinnati?

Auditis hinnatakse, kas täienduskoolituste kavandamine Sisekaitseakadeemias (SKA) põhineb Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) vajadusel, on läbipaistvalt rahastatud ja tagab soovitud kompetentside arendamise. Täiendavaks auditeeritavaks asutuseks oli Siseministerium (SIM).

Mis on audiitori soovitusel?

1. Määrata Siseministeriumi valitsemisala täiendusõppe korralduse kohta võimalusel pikaajalised (10 aastat) eesmärgid, riigi eelarvestrateegia perioodi (4 aastat) eesmärgid (sh prioriteetidid täiendusõppe osas) ning aastased eesmärgid ja tegevused.
2. Politsei- ja Piirivalveametil koostada pikaajaline (4 aastat) täienduskoolitustellimuse plaan. Koolitustellimuse plaani vorm tuleb kokku leppida SKA ja PPA koostöös.
3. Sisekaitseakadeemial vaadata üle ja vajadusel uuendada dokumendid, milles on kirjas täiendusõppega seotud ülesanded. Koos täiendusõppe juhustega tuleb üle vaadata ja vajadusel uuendada seotud ametijuhendid. Samuti tuleb üle vaadata ja uuendada SKA ning PPA kokkulepe püsivajadusega ning ühekordsete koolituste kohta.
4. Sisekaitseakadeemial tuleb tagada SIM-ile ülevaade ja selgus täiendusõppe teenuse eelarve sisust.

Millised on auditi olulised järeldused?⁷

- Siseministeriumi valitsemisala strateegilistest dokumenditest ei ole üheselt tuvastatav, kui palju ja mis kompetentsidega inimressurssi on valitsemisalal vaja strateegiliste eesmärkide saavutamiseks ning kuidas kavatseb valitsemisala tagada eesmärkide täitmiseks vajaliku inimressursi. Täienduskoolituse kohta on valitsemisala strateegilistes arengudokumentides püstitatud raskesti mõõdetavad eesmärgid.
- Politsei- ja Piirivalveamet on püstitanud ameti põhivõimekuste kohta 10-aastased eesmärgid ning on mitme võimekuse (kuid mitte kõigi võimekuste) lõikes kinnitanud täienduskoolituse vajadused. PPA koostab koolituskava 1+3 põhimõttel, kuid ameti kehtivas koolituskavas on koolitusvajadus pikemaks perioodiks kui aasta planeeritud mõnel üksikul juhul. PPA teenuste tegevus- ja arengukavas toodud tegevused ja eesmärgid ei ole lihtsalt seotavad SIM valitsemisala strateegiliste eesmärkidega. Auditi ajal toimub PPA-s kompetentsimudelite koostamine, kuid kompetentside kaardistamine ei ole seni olnud süsteemne. PPA soovib hakata hindama koolituste pikemaajalist mõju.
- Sisekaitseakadeemia töökorraldus võimaldab SKA-l saada täienduskoolituste kavandamiseks vajalikku infot, kuid SKA ja PPA vahel sõlmitud koostöökokkulepe ei anna SKA-le infot täiendusõppe teenuse pikemaajaliseks arendamiseks. See on oluline olukorras, kus SKA on välja töötamas uut arengukava ja arengukava rakenduskava.
- Sisekaitseakadeemia eelarvestab koolituse koostöös SKA regulatsiooniga, kuid SKA täiendusõppe teenuse kulu ei ole läbipaistev.
- Sisekaitseakadeemia kavandab koolituse lähtuvalt tellija vajadusele, kuid SKA võimekus suuremahuliste täienduskoolituste arendamisel ja korraldamisel vajab parandamist.

⁷ - ● tulemuslik, esineb üksikuid puudused, mis ei takista eesmärkide saavutamist või protsessi toimimist;

- ● parendamist vajav, esineb mitmeid puudusi, mis kogumis ohustavad eesmärkide saavutamist või protsessi toimimist;

- ● oluliselt parendamist vajav, esinevad olulised puudused, mis takistavad eesmärkide saavutamist või protsessi toimimist.

2. AUDITI TÄHELEPANEKUD

2.1. Sissejuhatus

Auditi eesmärk on hinnata, kas täienduskoolituste kavandamine Sisekaitseakadeemias (edaspidi akadeemia) põhineb tellija – käesoleva auditi raames Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) - vajadusel, on läbipaistvalt rahastatud ja tagab tõhusalt soovitud kompetentside arendamise.

Täienduskoolitus on üks vahenditest, mille abil asutused loovad ja tagavad ülesannete täitmiseks vajalikul arvul ja vajaliku kompetentsiga personali, mistõttu on auditis vaadatud laiemalt ka Siseministeeriumi (edaspidi SIM) valitsemisala personalipoliitika väljatöötamise ja elluviimise süsteemi, sh kas täiendusõppe korraldus on SIM valitsemisalas strateegiliselt sihistatud⁸.

Auditi läbiviimisel vastas audiitor kooskõlas auditi programmiga täpsemalt järgmistele küsimustele:

1. Kas täiendusõppe korraldus on Siseministeeriumi valitsemisalas strateegiliselt sihistatud?
2. Kas Sisekaitseakadeemia pakutav täiendusõpe on läbipaistvalt rahastatud?
3. Kas täiendusõppe kavandamine Sisekaitseakadeemias põhineb tellija (PPA) vajadusel?
4. Mis on võimalused täiendusõppe tõhususe suurendamiseks?

Auditi eesmärgist ja ulatusest johtuvalt on auditeeritavateks asutusteks akadeemia, PPA ja SIM.

Auditi alusmaterjaliks on auditeeritavate asutuste planeerimisprotsessi ja täiendusõppega seotud dokumentatsioon ning auditi käigus läbi viidud intervjuud. Täpsem info auditi allikate kohta on auditi aruande lõpus olevas auditi lähtealustes.

Selleks, et hinnata, kas akadeemia poolt antud täiendusõpe vastab PPA vajadustele, koostas audiitor valimi. Valimi koostamise aluseks olid järgmised kriteeriumid: (1) koolitus on suunatud valitsemisala seisukohalt oluliste eesmärkide täitmisesse; (2) koolitus on suuremahuline. Lähtuvalt valitud kriteeriumitele osutusid valituks kolm koolitust: kriisireguleerimise koolitus, mittepoliitilise kõrgharidusega politseiametnike täienduskoolitus (lühidalt KHR) ja küberkuritegevuse vastase võitlusega seotud koolitus. Lähtuvalt auditi käigus laekunud infole tutvus audiitor täiendavalt kahe täienduskoolituse (jälituse täiendkoolitus ja valgekraelise kuritegevuse täiendkoolitus) kavandamisega seotud materjalidega.

Auditeeritav periood oli 2022 - 2023. Samas on audiitor vajadusel tutvunud ka varasema perioodi strateegiliste dokumentide, analüüside ning juhistega.

Ülevaade dokumendi struktuurist.

Järgnevalt on iga auditi küsimuse kohta koostatud eraldi peatükk. Iga peatüki alguses on kirjeldatud hinnatava küsimuse osas soovitud olukord. Soovitud olukorra kirjeldusele järgnevad alapeatükkideks grupeerituna audiitori tähelepanekud selle kohta, kas soovitud olukord on saavutatud. Iga alapeatüki lõpus on soovitud. Soovitud on samuti koondatud auditi lisasse 1.

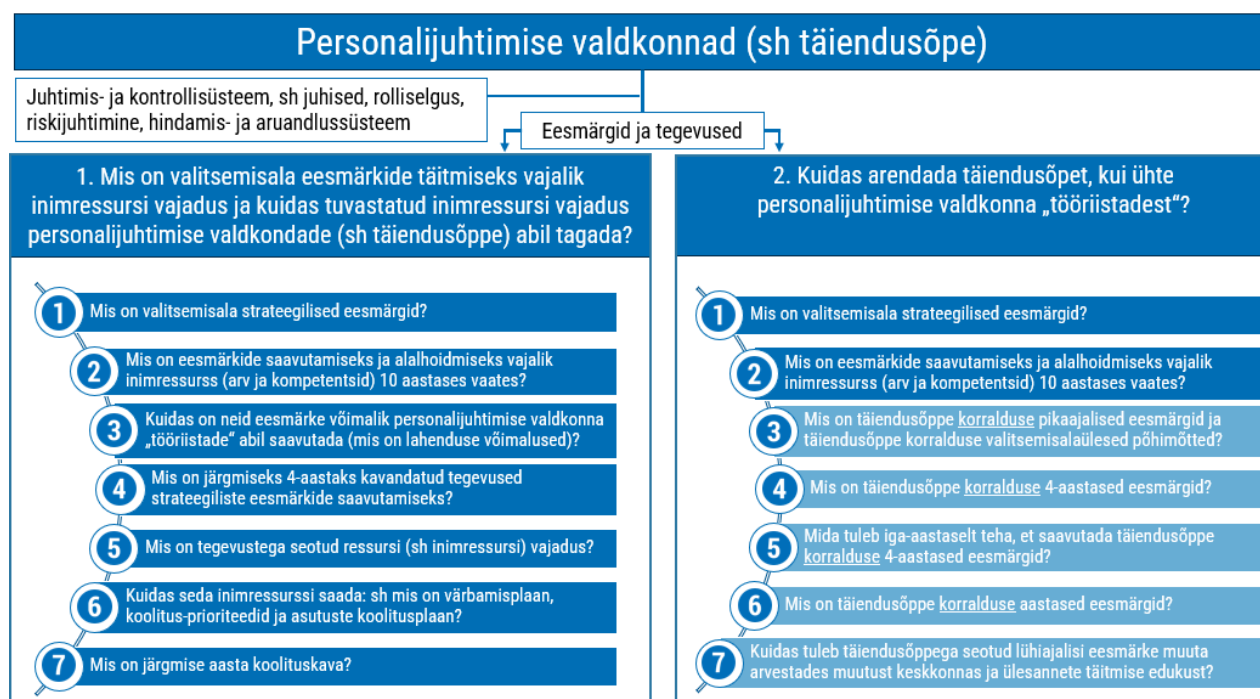
⁸ Siseministeeriumi põhimääruse järgi on ministeeriumi ülesanne korraldus-, arendus- ja planeerimistoimingute ning järelevalvetoimingute tegemine lähtudes ministeeriumi valitsemisalast ning ministeeriumi ja tema valitsemisala arengukavas toodud strateegilistest eesmärkidest. SIM põhimääruses on eraldi välja toodud ülesanne valitsemisala asutuste personalipoliitika väljatöötamine ja selle elluviimise korraldamine, sh valitsemisala asutuste personali- ja koolitusala tegevuse koordineerimine. (Siseministeeriumi põhimäärus § 36 lg 6, RT I, 27.08.2022, 8.)

2.2. Kas täiendusõppe korraldus on Siseministeeriumi valitsemisalas strateegiliselt sihistatud?

Riik peab vahendeid kasutama tõhusalt. Organisatsioonile, mis saavutab eesmärged tõhusalt, on iseloomulik selgelt sõnastatud eesmärgid ja tegevused eesmärkide saavutamiseks; reguleeritud ja toimiv juhtimis- ja kontrollisüsteem, sh reguleeritud, optimeeritud ja eesmärgistatud protsessid koos selge ülesande jaotuse ja vastutusega, toimiv riskijuhtimine ning hindamis- ja aruandlussüsteem.⁹ Sellest kirjeldusest johtuvalt saab soovitud olukorda personalijuhtimise valdkondades (sh täiendusõppes) kirjeldada järgnevalt:

1. Personalijuhtimise valdkonnad (sh täiendusõpe) peavad olema sihistatud ja toetama valitsemisala eesmärkide saavutamist. Seejuures personalijuhtimises tuleb eristada kahte omavahel seotud, kuid erinevat tegevusliini. Esiteks on vaja hinnata, kui palju ja mis kompetentsidega inimressursi on vaja valitsemisala (strateegiliste) eesmärkide täitmiseks ning koostada plaanid, kuidas tuvastatud inimressursi vajadus personalijuhtimise valdkondade (sh täiendusõppe) abil tagada. Teiseks tuleb öelda, kuidas tuleks arendada valitsemisala personalijuhtimist ja selle valdkondasid (sh täiendusõpet) ennast.¹⁰

Joonis 1. Personalijuhtimise valdkondade strateegiline sihistamine (audiitori koostatud skeem)



1.1. Selleks, et vastata küsimusele, kuidas personalijuhtimise valdkondade abil tagada vajalik inimressurss ja toetada nii valitsemisala eesmärkide saavutamist, peaks olema kirjeldatud järgnev:

- 1.1.1. esiteks peaks olema määratletud valitsemisala strateegilised eesmärgid. Seejuures selleks, et eesmärgid oleksid saavutatavad ning selleks, et fokuseerida organisatsiooni tegevusi, peaks strateegiliste eesmärkide seadmisel olema hinnatud ja arvestatud, mis on eesmärkide saavutamiseks ja alal hoidmiseks vajalik inimressurss (sh nii inimeste arv kui ka vajalikud teadmised/oskused/kogemused/hoiakud ehk kompetentsid). Kuna SIM valitsemisala pikaajalised strateegilised eesmärgid on kokku lepitud 10 aastaks,¹¹ siis peaks inimressursi prognoositav pikaajaline vajadus arvu ja kompetentside kohta olema samuti teada 10 aastaks.

⁹ Sisekontrollisüsteem rakendamine. 2011. Rahandusministeerium.

¹⁰ Nimetatud kaks küsimust on kujundlikud küsimused: „kuidas kasutada personalijuhtimist, kui ühte organisatsiooni tööriista, organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks“ ning teine küsimus on „kuidas arendada tööriista ennast“.

¹¹ Siseturvalisuse valdkonna eesmärgid, põhimõtted ja olulisemad tegevussuunad on kokku lepitud dokumendis „Siseturvalisuse arengukava 2020-2030“ (lühidalt STAK 2030). <https://www.siseministeerium.ee/stak2030#programm-arengukava>

- 1.1.2. Keskkonna kiire muutuse tõttu ei ole otstarbekas koostada 10-aastaste eesmärkide saavutamiseks 10 aasta detailset rakenduskava. See, kuidas saavutada 10 aastaks kokku lepitud eesmärgid, lepatakse kokku riigi eelarvestrateegia raames valitsemisala 4-aasta rahastamiskava ja programmi dokumendi koostamisel. Selles protsessis peaks tekkima ülevaade, mis on järgmiseks 4-aastaks kavandatud tegevused ning mis on iga tegevusega seotud ressursi (sh inimressursi) vajadus - juhul, kui otsuste tegemisel ei arvestata ressursidega, on risk, et tegevused jäävad ressursi puuduse tõttu ellu viimata või leitakse vahendid tegevuste elluviimiseks teiste tegevuste arvelt. 4-aasta rahastamiskava ja programmi koostamisel peaks juhtkond tegema otsused, kuidas saada vajalikul arvul vajaliku kompetentsiga inimressurssi: sh kui palju ja mis kompetentsiga inimesi on kavas leida väljastpoolt organisatsiooni (ehk mis on 4-aastane personaliarvu muutuse plaan) ja kuidas on võimalik inimressursi vajadus katta olemasoleva personaliga viies läbi koolitusi (sh täienduskoolitusi). Audiitori hinnangul ei ole otstarbekas valitsemisalas kinnitada üks kõiki valitsemisala asutusi hõlmav 4-aastane koolitusplaani – asutusi juhivad asutuse juht ning asutuse detailse koolitusplaani kinnitab asutuse juht – kuid SIM peaks määrama valitsemisala koolitusprioriteedid ning SIM peaks olema 4-aasta rahastamiskava ja programmi koostamisel teadlik sellest, mis on valitsemisala asutuste planeeritud koolituskulu ja kas valitsemisala planeeritud koolitused toetavad valitsemisala strateegilistelt olulistelt eesmärkide saavutamist.
- 1.1.3. 4-aastaks kõigi koolituste detailne planeerimine ei pruugi olla võimalik ja otstarbekas, seda enam olukorras, kus asutusel on eraldi planeerimisprotsess, mille käigus detailiseeritakse programmidokumendis ja 4-aasta rahastamiskavas kokku lepitud tegevuste elluviimist, mis võib tähendada ka muutusi koolitusvajaduses. Seetõttu võib organisatsioon 4-aastase koolitusplaani põhjal koostada täpsema aastase koolituskava. Juhul, kui asutus koostab aastaste tegevustega seotud täpsema aastase koolituskava, siis peab see kava olema kooskõlas eelarvestrateegia raames tehtud otsustega. Samuti peaks koolituskavas olema info planeeritud koolituste seose kohta strateegiliste eesmärkidega, planeeritud aeg, kulu ja koolitaja (ning vajadusel muud tunnused, mille abil hinnata koolituse läbiviimise edukust).
- 1.2. Selleks, et vastata küsimusele, kuidas tuleks arendada valitsemisala personalijuhtimist ja selle valdkondasid (sh täiendusõpet), peaks täiendusõppe seisukohalt olema kirjeldatud järgnevalt:
- 1.2.1. valitsemisalas peaks olema kokku lepitud ja fikseeritud, mis on täiendusõppe korralduse pikaajalised eesmärgid. Pidades silmas, et valitsemisala pikaajalised strateegilised eesmärgid püstitatakse valdkonna arengukavas 10 aastaks; arvestades, et enamik siseturvalisuse valdkonna ametikohtade ettevalmistusest on seotud mahuka ning tihti pikaajalise ettevalmistusega; pidades silmas, et muutuste esilekutsumine täiendusõppe korralduses võib olla pikaajaline ja kompleksne tegevus, mis eeldab rahalisi vahendeid ning arvestades, et valitsemisala rahastamiskava koostatakse 4 aastaks, peaks SIM valitsemisalas olema täiendusõppe korralduse kohta kokku lepitud vähemalt 4 aastased eesmärgid, ulatuslikemate muudatuste kohta peaks olema kokku lepitud soovituslikult 10 aastased eesmärgid.
- 1.2.2. Valitsemisalas peaks olema kokku lepitud, mida tuleb iga-aastaselt teha, et saavutada täiendusõppe korraldusega pikaajalisi eesmärgi – nt kas üle tuleb vaadata valitsemisala ühtsed tegutsemispõhimõtted või valdkonnaga seotud õigusaktid. Ideaalis peaksid nii pika- kui ka lühiajalised eesmärgid ja tegevused alluma SMART¹² põhimõttele ning iga eesmärgi täitmiseks peaksid olema kavandatud tegevused, millel on vastutaja, tähtaeg, selgelt sõnastatud ootus (lähteülesanne) ning oodatav tulemus.
2. Pidades silmas, et organisatsioonile, mis saavutab eesmärgi tõhusalt, on iseloomulik toimiv riskijuhtimine, tuleb plaanide koostamisel tuvastada võimalikud riskid ning planeerida tegevused riskide jälgimiseks ja riskide maandamiseks.
3. Kokku lepitu tuleb ellu viia, kokku lepitu elluviimist tuleb kontrollida, hinnata ja tulemustest aru anda.

¹² SMART põhimõtte järgi sõnastatud eesmärgid on konkreetsed (**S**pecific), mõõdetavad (**M**easurable), saavutatavad (**A**chievable), asjakohased (**R**elevant) ja tähtajalised (**T**imely).

4. Kõpset organisatsiooni iseloomustab, et valdkonnaga seotud põhimõtted ja reeglid¹³ on määratud kirjalikus vormis. Reeglid on ajakohased, kasutuses ja reguleerivad kasutajate jaoks piisavas detailsuses vajalikud küsimused. Eesmärkide ellu viimiseks on loodud organisatsiooniline struktuur, sh määratud on erinevate osapoolte roll ja vastutus eesmärkide püstitamisel, elluviimisel ja kontrollil (näiteks, mis on ministeeriumi, akadeemia, PPA ja nimetatud asutuste struktuuriüksuste roll täiendusõppe korralduses). Protsessid on eesmärgistatud, dokumenteeritud, standardiseeritud ja integreeritud organisatsiooni põhiprotsessi. Võimalik on dokumenteeritud andmetele tuginedes hinnata protsessi tõhusust.

Arvestades ülal kirjeldatud soovitud olukorda personalijuhtimise valdkonnades (sh täiendusõppes), on audiitori täpsemad tähelepanekud järgmised.

2.2.1. Täiendusõppe korraldus ei ole Siseministeeriumi valitsemisalas tervikuna kirjeldatud ja juhitud ulatuses ning viisil, mis looks eeldused arengukavades kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks.

2.2.1.1. Siseministeeriumi valitsemisalas ei ole ministeeriumi poolt reguleeritud, kuidas toimub valitsemisala eesmärkide seisukohalt oluliste täienduskoolituste vajaduste tuvastamine, prioriseerimine, rahastamine, elluviimine, seire, aruandlus ja analüüs.

SIM valitsemisalas ei ole ministeeriumi poolt reguleeritud, kuidas toimub valitsemisala eesmärkide seisukohalt oluliste täienduskoolituste vajaduste tuvastamine, prioriseerimine, elluviimine, seire, aruandlus ja analüüs, samuti rahastamine. Seetõttu lähtutakse koolituste planeerimisel, korraldamisel, arvestusel ja analüüsil, samuti rahastamisel, asutuse-sisest korrast ning valitsemisala üldisest planeerimis- ning aruandlusprotsessist.

Valitsemisala-üleste ühtsete täienduskoolitustegevuse korraldamise põhimõtete vajaduse tõi auditi käigus välja akadeemia esindaja. Valitsemisala-ülese täiendusõppe regulatsiooni puudumine võib raskendada valdkonna kesket juhtimist, sh ühiste eesmärkide püstitamist, nende elluviimise tagamist ja kontrolli, ning seeläbi strateegiliste eesmärkide saavutamist.

SIM selgitusel on SIM valitsemisala täiendusõppe tellimise põhimõtted SKA-lt kokku lepitud 2016. aastal¹⁴ – asjaolu, et need põhimõtted ei ole kinnitatud käskkirjaga, ei tähenda, et neid põhimõtteid ei ole olemas. Samuti ei ole neis põhimõtetes midagi muutunud. Asutused hindavad koolitusvajadust jaanuar-mai, seejärel eraldatakse juuli-august spetsiifilised koolitused ehk SKA-lt tellitavad muudest koolitusvajadustest ja amet esitab SKA-le järgmise aasta koolitustellimuse hiljemalt 01. septembril. Koolitustellimus esitatakse lepingulises vormis. Mõõdik on läbiviidud kursuste osakaal kursuste koguarvust.

Audiitor ei saanud auditi toimingute läbiviimise käigus kinnitust, et täienduskoolituse korraldamisega seotud inimesed akadeemias ja PPA-s on nimetatud dokumendist teadlikud või kasutavad seda. Täiendavalt ei toimu auditi käigus kogutud info põhjal täiendusvajaduse hindamine lähtuvalt SIM kirjeldatud ajakavale. PPA hindab koolitusvajadust ja koostab järgmise perioodi koolituskava osana asutuse teenuste ja tegevuskava koostamise protsessist september-november. PPA saatis järgmise perioodi koolituskava SKA-le jaanuaris e-kirja manuses oleva tabelina (s.o mitte 01. september ja mitte lepingulises vormis). Koolituskava elluviimisel jälgib PPA lisaks sellele, kas koolitus toimus, ka koolituse tegelikku kulu ning koolitusel osalejate arvu.

SIM selgitusel tekivad täienduskoolituse prioriteedid läbi STAK-i eesmärkide ja seejärel aastase tegevuskava (ATK) ülesannete, mis seatakse asutustele. SIM-is ei ole tsentraalselt koolituste eelarvet, mida ministeerium saab juhtida, asutustel on eelarve ja asutuse juht vastutab selle kasutamise eest. Konkreetse plaani vastavalt SIM suunisele teeb asutus ja esitab SKA-le. Aruandlus toimub läbi aastase tegevuskava (ATK-i).

¹³ Täiendusõppe seisukohalt nt kuidas ja kui tihti toimub täiendus eesmärkide tuvastamine, prioriseerimine, rahastamine, elluviimine, seire, aruandlus ja analüüs, mis on valitsemisala-üleised põhimõtted ja piirangud täiendusõppe kohta?

¹⁴ SIM poolt viidatud dokumendi nimetus on „Siseministeeriumi valitsemisala täienduskoolitustegevuse korraldamise põhimõtted“. Dokument on kinnitamata ning audiitoril puudub kontrollitav info dokumendi koostamise aja kohta.

Audiitori hinnangul peab ministerium täitma valitsemisalas poliitikakujundaja rolli, sh püstitama selgelt mõõdetavaid ja ressursirealistlikke eesmäärke, tagama strateegiliste eesmärkide täitmiseks piisavad vahendid ning kontrollima eesmärkide täitmist. Siseministeriumi koostatud valitsemisala planeerimiskorraldust reguleerivad dokumendid ei käsitle koolitusi.¹⁵ Audiitor juhib ühtlasi tähelepanu, et Siseministeriumi ja tema valitsemisala asutuste strateegilise planeerimise, seire ja aruandluse korra järgi viiakse valdkonna arengukava (siseturvalisuse arengukava ehk STAKi) ellu programmide kaudu (STAKi puhul on selleks siseturvalisuse programmid) mitte ATK-i kaudu. ATK-i vahendusel toimub programmide elluviimine, seire ja aruandlus.

Täiendavalt. Auditi käigus öeldi audiitorile SIM valitsemisala asutuse poolt, et vajadus on reguleerida ja kokku leppida valitsemisalaülelised sisekoolituste korraldamise põhimõtted, sh millised on sisekoolitajate tasustamise põhimõtted. Lõplik nimekirja sisekoolitusega seotud küsimustest ja põhimõtetest, mis vajaks ühtlustamist, tuleks määratleda ja kokku leppida valitsemisala personaliekspertide koostöös.¹⁶

SIM selgitusel on igale koolitusspetsialistile teada, kuidas asutuses sisekoolitusi korraldatakse.

2.2.1.2. Siseministeriumi valitsemisala strateegilistest dokumentidest ei selgu, kui palju ja mis kompetentsidega inimressurssi on valitsemisalal vaja strateegiliste eesmärkide saavutamiseks ning kuidas kavatseb valitsemisala tagada eesmärkide täitmiseks vajaliku inimressursi. Täienduskoolituse kohta on valitsemisala strateegilistes arengudokumentides püstitatud raskesti mõõdetavad eesmärgid.

Kooskõlas riigi strateegilise juhtimise süsteemiga¹⁷ on siseturvalisuse valdkonna pikaajalised eesmärgid määratletud siseturvalisuse arengukavas. Siseturvalisuse arengukavas toodud eesmärkide saavutamiseks vajalikud mõõdikud, tegevused ja rahastamiskava on kirjas siseturvalisuse programmis, mis koostatakse neljaks aastaks ja mida uuendatakse 1+3 põhimõttel igal aastal. Auditi koostamise ajal on kehtiv Siseturvalisuse arengukava koostatud aastateks 2020-2030 (edaspidi STAK 2030), kehtiv siseturvalisuse programm on koostatud aastateks 2023-2026.¹⁸ Siseministeriumi valitsemisalas koostatakse lisaks igal aastal aastast tegevuskava (ATK-i), milles on kirjeldatud, mis tegevuste abil viiakse programmi ellu. Seejuures kasutab SIM ATK-is ülesannete püstitamisel kodeerimist, mis võimaldab ATK tegevused siduda STAK 2030 strateegiliste eesmärkide ja siseturvalisuse programmi meetmete ning tegevustega. SIM on koostanud juhise ATK-i koostamiseks, kuid audiitori hinnangul on risk, et ATK-i ei pruugi sattuda valitsuskabineti otsused ja analüüsid tehtud ettepanekud.

Dokumendis STAK 2030 ei ole kirjas, kui palju ja mis inimressurssi vajab SIM valitsemisala strateegiliste eesmärkide saavutamiseks – kirjeldatud info puudumine raskendab hinnangu andmist, kas püstitatud eesmärk on saavutatav ning eesmärkide saavutamiseks vajalike tegevuste ja seonduvate vahendite planeerimist. Dokumendis STAK 2030 on käsitletud inimeste hoidmist ja arendamist, kuid mõõdikud ja eesmärgid ei hõlma kõiki personalijuhtimise valdkondi. Täiendusõppe kohta ei ole dokumendis STAK 2030 selgelt mõõdetavaid eesmäärke – vt näidet.

¹⁵ Audiitorile teadaolevalt on selliseid juhiseid kolm: (1) Siseministeriumi ja tema valitsemisala asutuste strateegilise planeerimise, seire ja aruandluse kord, (2) Lähteülesanne riigi eelarvestrateegia (RES) planeerimiseks ja eelarvestamiseks, (3) Lähteülesanne ATK planeerimiseks. Ükski nimetatud juhistest ei nimeta, mis on SIM valitsemisala seisukohalt olulised täienduskoolitused või kuidas toimub valitsemisala seisukohalt oluliste täienduskoolituste planeerimine ja prioriseerimine. See ei tähenda, et ATK-is ei oleks olnud ülesandeid täienduskoolituste õppekavade väljatöötamiseks – ATK-ist edaspidi. Võrdluseks on nt PPA teenuste tegevus- ja arengukava koostamise juhises kirjeldatud, kuidas toimub koolituste planeerimine, sh koolituste eesmärgistamine, prioriseerimine ja seire.

¹⁶ Nt ei ole SIM valitsemisalas selgelt reguleeritud, kas PPA kulude vähendamise eesmärgil on PPA-I otstarbekas teha sisekoolitust (audiitorile esitatud materjalide põhjal küsib akadeemia koolituse korraldamise eest projektijuhtimise tasu 7%-13%, keskmiselt 10%). Samuti võib sisekoolitustega seotult vajada valitsemisalaülelised käsitlust nt, (a) kas ja kuidas soovib valitsemisala arendada valitsemisala sisekoolitajate võrgustikku (andmebaasi, koolitajaid), (b) mis abivahendeid (sh metoodikat, õppematerjale, infosüsteeme) sisekoolituste planeerimiseks ja läbiviimiseks on võimalik ja otstarbekas valitsemisalaülelised luua ja tagada.

¹⁷ Vastavalt riigieelarve seadusele on strateegilised arengudokumentid riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm (RT I, 30.11.2022, 4, RES III peatükk, 2. jagu). Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korra on kehtestanud Vabariigi Valitsus 19.12.2019 a määrusega nr 117 (RT I, 23.12.2019, 5). Ülevaade strateegilisest planeerimise süsteemist: <https://valitsus.ee/strateegia-eesi-2035-arengukavad-ja-planeering/arengukavad>

¹⁸ Siseturvalisuse programmid: <https://www.siseministerium.ee/stak2030#programm-arengukava->

Näide 1. Täiendusõppega seotuks võib dokumendis STAK 2020 -2030 lugeda kahte eesmärki. Need on järgmised: „Luua Siseministeeriumi valitsemisala töötajatele paindlikud arengu- ja karjäärivõimalused, mis toetavad asjatundliku ja pühendunud töötajaskonna olemasolu. Selleks: (1) muuta siseturvalisuse valdkonnas taseme- ja täiendusõppe võimalused paindlikumaks ja [...] (2) panustada mitmekülgsele õppetöö kvaliteedi tõstmisesse, sh pakkuda pidevalt uuenevat ja tehnoloogiliste arengutega kaasnevat ning metoodiliselt mitmekesist õpet“ (STAK 2020 - 2030, lk 40).

Arengukavast ei selgu mille põhjal on võimalik hinnata, et soovitud olukord on saavutatud (ehk täiendusõppe võimalused on paindlikumad). Samuti tekkis audiitoril küsimus, kuidas mõjutab selliselt sõnastatud eesmärk SIM valitsemisala tegevusi - elik kui arengukavas ei oleks eesmärki, et täiendusõppe võimalused peavad olema paindlikumad, siis kas ja kuidas toimuks täiendusõppe arendamine SIM valitsemisalas teisiti.

Kehtivast programmi dokumendist ei selgu, mis on erinevate tegevuste elluviimisega seotud personali vajadus. Samuti, kui palju ja mis kompetentsidega inimesi soovib valitsemisala järgmisel 4 aastal värvata ja mis on valitsemisala koolitusvajadused ning prioriteedid. Programmi dokumendis on täiendusõppega seotult sõnastatud üks väljundmõõdik (täienduskoolituses aasta jooksul osalenud õppijate arv) ja ülesanded akadeemiale, kuid programmidokumendis on ülesanded püsitatud perioodiks, mitte konkreetseks aastaks, tegevuste soovitud tulemus ei ole kõigil juhtudel selgelt mõõdetav, tegevuste elluviimiseks vajalikud vahendid ei ole välja toodud ning mõõdiku soovitud sihttase ei ole audiitori jaoks arusaadav – vt näiteid.

Näide 2. Siseturvalisuse programmis 2023-2026 on Sisekaitseakadeemiale püstitatud järgnev ülesanne: „Suurendatud on siseturvalisuse väljaõppe võimalusi, sh politseihariduse õppekohtade arvu, loodud mikrokraadi ja rahvusvahelisi õppekavu“. Ülesande täitmise seotud aastad on kogu programmi periood, s.o 2023-2026. Ülesande täitmiseks planeeritud kulu on programmi dokumendi järgi „riigieelarve“. (Siseturvalisuse programm 2023-2026, lk 121).

Näide 3. Siseturvalisuse programmis 2023-2026 on Sisekaitseakadeemiale püstitatud järgnev ülesanne: „Loodud on terviklik kontseptsioon, milline on Sisekaitseakadeemia roll taseme- ja täiendõppes kriiside ennetamisel“. Ülesande täitmise vastutaja on Sisekaitseakadeemia, ülesande täitmise aeg on 2023-2024 ning ülesande planeeritud kulu on „riigieelarve/lisavajadus“ (Siseturvalisuse programm 2023-2026, lk 121).

Näide 4. Siseturvalisuse programmis 2023-2026 on mõõdiku „täienduskoolituses aasta jooksul osalenud õppijate arv“ sihttase 2022-2026 iga-aastaselt > 4000. Võrdluseks sama mõõdiku tegelik tase on 2021. aastal 5899. Mõõdiku allikaks on märgitud Sisekaitseakadeemia. (Siseturvalisuse programm 2023-2026, lk 120). Sama nimega mõõdiku sihttase dokumendis Sisekaitseakadeemia arengukava 2025 on aastal 2025 ≥ 12 000 ehk 3x kõrgem.¹⁹ Vaadeldud dokumentidest ei selgu, kuidas programmi dokumendis toodud sihttase leiti ja kas tegemist on valitsemisala vajadusega täiendusõppe mahu osas.

SIM selgitusel ei ole programmidokument tegevuskava, mistõttu ei ole seal konkreetseid tegevusi ja tähtaegasid – konkreetsed tegevused ja tähtajad määratakse aastases tegevuskavas (ATK-is). Tegevuspõhise eelarvestamise ja Rahandusministeeriumi metoodika muutuse tõttu on inimeste hoidmise ja arendamise meetmed programmi dokumendist välja võetud.

Audiitor juhib tähelepanu, et programmi koostamisel koostatakse SIM-is 4 aasta meetmete, tegevuste ja rahastamiskava.²⁰ Selleks, et oleks veendumus, et planeeritud tegevuse elluviimiseks on olemas vahendid, peab planeerimine olema seotud eelarvestatud ressursidega ning planeerimine tuleb teha vähemalt aastase täpsusega. Olukorras, kus valitsemisala asutuste arengudokumentides puuduvad valdkonnaga seotud selgesõnalised eesmärgid või on eesmärgid sõnastatud mitmeti tõlgendatavalt, ei pruugi soovitud eesmärk olla täitjate jaoks üheselt selge, planeeritavad tegevused ei pruugi adresseerida tegelikke vajadusi ning soovitud tulemused ei pruugi olla saavutatavad või alal-hoitavad.

¹⁹ Akadeemia selgituse kohaselt määrati akadeemia arengukava mõõdik 2015. aastal, kui täiendusõppe andmeid koguti käsitsi ja tekkis viga koolitustel osalenute arvus (ekskliikult loeti osalejaid topelt). Vahepeal on akadeemia-siseselt tehtud ettepanekud indikaatori muutmiseks, ent akadeemia nõukogus ei ole uut indikaatori sihttaset kinnitatud.

²⁰ RES § 19 lg 5; VV 19.12.2019 määrus nr 117, § 8 lg 1.

SIM on püstitanud ATK koostamise käigus täiendusõppega seotud ülesanded. Perioodil 2019-2022 on SIM olnud seotud akadeemia tasemeõppe õppekohtade baasmaksumuse hinnastamisega, püüdlustega suurendada e-õppe osakaalu, erinevate analüüside koostamisega, mis käsitlesid valdavalt politseinike ja päästjate hariduse ja palga küsimusi, kuid mis sisaldasid ka ülevaadet prognoositavast politseiametnike ja päästjate puudujäägist ning kus olid esitatud ettepanekud täiendusõppe kohta²¹. Sealhulgas esitas SIM 09.06.2022 valitsuskabineti nõupidamisele memorandumis siseturvalisuse väljaõppe jätkusuutlikkuse tagamiseks. 2023 juhtis SIM innovatsioonitiimi koostumisi, mille käigus arutati küberkuritegevuse vastase võitluse täienduskoolituse koolituskava koostamisega seotud küsimusi. Samas on mitmel juhul ministeeriumi poolt püstitatud ülesanded ilma konkreetse soovitud tulemuse (nn lähteülesande) kirjelduseta. Selline olukord on tekitanud osaliselt realiseerunud riski, et ülesande täitmine venib ja ülesande tulemus ei pruugi vastata ministeeriumi poolt kavandatud eesmärgile - vt näidet.

Näide 5. Sisekaitseakadeemia oli 2022. a ATK-is püstitatud ülesanne „ametiüleste täienduskoolituste formaadi väljatöötamine ja käivitamine“ tähtajaga 31.12.2022. Ülesanne oli seotud Siseturvalisuse programmi 2020-2024 soovitud alatulemusega „Tasemeõppe ja täiendusõppe süsteem on muudetud paindlikuks. SKA ja ametid on koostöös loonud süsteemi, kus töötaja saab enda arendamiseks valida erinevaid õppevorme.“ Ülesandel puudus lähteülesanne. Akadeemia tegi ülesande täitmiseks koolituse "Keerulised olukorrad töösituatsioonis" ning kavandas 2022. a novembriks koolituse „Tööstressi reguleerimine ja läbipõlemise ennetamine“. Koolitus jäi ära, kuna grupi miinimum ei täitunud. Akadeemiale öeldi SIM haldusala koolitusinimeste poolt, et valitsemisala asutused ei soovi oma inimesi saata n-õ pehmetele koolitustele, vaid tellivad pigem need teemad sisse. Sellest johtuvalt tegi akadeemia ettepaneku lugeda ATK ülesanne täidetuks. SIM ei arvestanud akadeemia ettepanekuga ning lisas ülesande uuesti akadeemia 2023. a ATK-i tähtajaga 30.09.2023 – seejuures sai akadeemia ülesande täitmisest ametlikult teada 2023. aasta juulis. Akadeemia selgitusel on akadeemia töötanud välja koolituse formaadi. 02.11 toimub koolitus "Avaliku teenistuse eetika", lisaks toimuvad esmatasandi- ja keskastmejuhtide arenguprogrammid; 2023. aasta sügisest on akadeemia korraldatud enesearengu miniloengute sari praktilistel ja aktuaalsetel teemadel nähtav haldusala üleselt.

2.2.1.3. Siseministeeriumi valitsemisalas puudub ministeeriumi tasandil süsteemne ülevaade valitsemisala personalipoliitika (sh täienduskoolituse) riskidest ja riskide maandamise meetmetest.

Riskid takistavad eesmärkide saavutamist, mistõttu on oluline riskid tuvastada ja leppida kokku ning rakendada meetmed riskide maandamiseks. SIM valitsemisalas ei ole ministeeriumi tasandil reguleeritud valitsemisala riskijuhtimise süsteem, sh valitsemisala koolitustegevuse riskijuhtimise süsteem. Riskijuhtimise korraldamine on jäetud iga valitsemisala asutuse ülesandeks. SIM-is ja akadeemias puudub kehtiv riskijuhtimise regulatsioon. PPA on kinnitanud asutuse riskijuhtimise raamistiku ning on seda rakendanud nt koolitusvajaduste hindamisel, kuid koolitusteenuse osas ei toimu süsteemset riskide juhtimist.

SIM selgitusel, kuna riskihindamine on liiga aja- ja ressursimahukas, siis tegi SIM juhtkond otsuse, et riskijuhtimist SIM-is ei tehta.

Audiitor juhib tähelepanu, et tekkinud olukorra tulemusena ei pruugi asutuste fookus olla kõige olulisemate riskide maandamisel, kuna organisatsioon (juhtkond, vastutaja, täitja) ei ole teadlik seotud riskidest, mistõttu ei osata hinnata, mis riskid on aktsepteeritavad, välditavad või mille mõju on võimalik maandada. Kirjeldatud olukorraga kaasneb osaliselt realiseerunud risk, et ülesanded ei valmi õigeaks ajaks ja soovitud kvaliteedis.

2.2.1.4. Siseministeeriumi valitsemisala on koostamas 2023. aasta lõpuks valitsemisala personalistrateegiat.

Täienduskoolitus on vahend vajaliku arvu ja kompetentsiga personali saamiseks ning personali hoidmiseks. SIM juhtimisel on koostamisel SIM valitsemisala personalistrateegia, mis peaks valmima 2023. aasta lõpuks.

²¹ Perioodil 2019 lõpp – 2021 ilmus audiitorile teadaolevalt 5 analüüsi, mis käsitlesid valdavalt politseinike ja päästjate hariduse ning palga küsimusi. Need olid (1) „Politsei- ja piirivalvevaldkonna hariduse ja riikliku koolitustellimuse analüüs“ (SIM 2020), (2) „Analüüs ja ettepanekud politseiametnike ja päästetehnistajate motiveeriva ja läbipaistva karjäärisüsteemi kujundamiseks“ (SIM 2020), (3) „Aruanne esmatähtsate avalike teenuste tuleviku kohta“ (Riigikontroll 2020), (4) „Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: siseturvalisus ja õigus“ (SA kutsekoda 2020), (5) „Politseinike ja päästjate tulevikuvajaduse ning töötasu analüüs“ (SIM 2021). Politseinike ja päästjate tulevikuvajaduse ning töötasu analüüsi põhjal jääb PPA-s järgmisel kümnel aastal puudu 75-115 politseinikku aastas ning päästjaid jääb puudu 25-50 inimest aastas.

SIM soovib tähelepanu juhtida, et tegemist on personalistrateegia uuendamise ja SIM selgitusel lepiti 2019. aastal SIM-is kokku, et uue siseturvalisuse arengukava 2020-2030 (STAK) osaks on ka personali puudutav osa ja eraldi personalistrateegiat uueks perioodiks²² ei tehta. Personalistrateegia on STAK-i programmi meetmes „Tark ja innovaatiline siseturvalisus“. SIM selgitusel programm valmis, mõõdikud valmisid ja ka tegevuskava loodi personalistrateegia elluviimiseks, aga SIM-is tehti otsus, et seda infot uude programmi dokumenti ei panda. SIM personali osakond ja SIM valitsemisala personalijuhid on siiski programmi elluviimise nimel pingutanud ja seal fikseeritud tegevustest lähtunud. 2022. aastal otsustati SIM-is, et uuendatakse personalistrateegiat.

Audiitor nõustub, et siseturvalisuse programmis 2020-2024 oli personalijuhtimise valdkondade kohta mitmeid eesmärke (kuigi need eesmärgid ei hõlmanud kõiki personalijuhtimise valdkondi). Samas juhib audiitor tähelepanu, et siseturvalisuse programm 2020-2024 on asendatud dokumentidega, kus ei ole personalijuhtimise valdkondade kohta enam sarnases detailsuses ülesandeid püstitatud²³ ning personalijuhtimise valdkondadega seotud tegevuste elluviimist ei ole 2022-2023 süsteemselt jälgitud.²⁴

Personalistrateegia koostamine ei ole asutustele kohustuslik, kuid audiitori hinnangul loob personalijuhtimise valdkondade strateegia koostamine hea võimaluse, et selgitada välja valitsemisala personalipoliitika planeerimise ja elluviimisega seotud kitsaskohad, võimalikud lahendused, siduda erinevad personalijuhtimise valdkonnad ühtseks tervikuks ning püstitada personalijuhtimise valdkondade lõikes (sh täiendusõppe kohta) pikaajalised eesmärgid.

Kuna SIM valitsemisala uus personalistrateegia on auditi ajal koostamisel, siis ei ole audiitoril võimalik hinnata, mis küsimustele ja mis kvaliteedis kinnitatud personalistrateegia vastused annab.

2.2.1.5. Siseministeerium teeb aruandlust lähtuvalt kehtestatud korrale, kuid aruandlust ei tehta kõigi püstitatud ülesannete kohta ning aruandlusest ei selgu, mis on mitte täidetud ülesannete mõju.

SIM teeb eesmärkide ja mõõdikute kohta aruandlust kooskõlas kokkulepitud kordadega (sh kooskõlas valitsuse määrusega²⁵ ja kantsleri käskkirjaga²⁶). Samas siseturvalisuse arengukava ja siseturvalisuse programmi kohta tehtav tulemusaruandlus ei hõlma infot kõigi valdkonna arengukavas ja programmis toodud tegevuste täitmise kohta.

Näide 6. Valdavalt on siseturvalisuse programmis ülesanded püstitatud perioodiks – näiteks Siseturvalisus programmis 2022-2025 on üle 200 ülesande, mille elluviimine või täitmine hõlmab aastat 2022. Reeglina on selliste ülesannete täitmise tähtaeg „pidev“. Konkreetselt aasta 2022 kohta on siseturvalisuse programmis 2022-2025 püstitatud 18 ülesannet. Programmi aruandlus toimub tulemusaruandluse raames. Siseturvalisuse 2022. aasta tulemusaruandluses on info nii nende ülesannete täitmise kohta, mille elluviimine või täitmine hõlmab aastat 2022, kui ka nende ülesannete kohta, mille tähtaeg on aastal 2022 – ca ¼ juhul.

²² 2019. aastal kehtis dokument nimega „Siseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste personalistrateegia 2015-2020“, mille kehtivus pidi lõppema 2020. aastal. Täiendavalt oli 31.01.2016 kinnitas siseminister personalistrateegia tegevuskava aastateks 2016-2020.

²³ Siseminister kinnitas 21. juunil 2021 dokumendi nimega „Siseturvalisuse programm 2020-2024“, kus oli 7 lehekülje ulatuses personalijuhtimise valdkonnaga seotud ülesandeid. Juba kuus kuud hiljem (13.01.2022) kinnitatud dokumendis „Siseturvalisuse programm 2022-2025“ olid välja võetud järgmised personalijuhtimisega seotud võimekused ja nende võimekustega seotud ülesanded: „arendava ja paindliku tööelu pakkumine“, „targad ja inspireerivad juhid“, „pühendumust toetava organisatsioonikultuuri kujundamine“ ja „hinnatud tööandja kuvandi kujundamine“. Hilisemates siseturvalisuse programmides – nii 19.01.2023 kinnitatud siseturvalisuse programmis aastateks 2023-2026 kui ka siseturvalisuse programmi kavandis aastateks 2024-2027 – ei ole personalijuhtimise valdkondade, sh täiendusõppe, kohta enam võrreldes 21.06.2021 kinnitatud dokumendiga samas detailsuses ülesandeid kirjas (viited programmidele: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030#programm-arengukava>).

²⁴ Programmi eesmärkide ja ATK tegevuste täitmise seire toimub tulemusaruandluse ja ATK seire raames. Selleks, et ülesandeid seirata peaksid nad olema kehtivas programmis ja ATK-is. 2022. ja 2023. aasta SIM valitsemisala asutuste ATK-ides ei ole personalijuhtimise valdkonnaga seotud võimekusi ja võimekuste oodatavaid tulemusi, mistõttu nende täitmist ka ei seiratud.

²⁵ Valdkonna arengukava ja programmi aruandlust reguleerib Vabariigi Valitsuse 19.12.2019. a määrus nr 117 (RT I, 23.12.2019, 5).

²⁶ SIM kantsleri 01. oktoobri 2020. aasta kk nr 1-5/115.

Samuti ei ole tulemusaruandluse põhjal võimalik hinnata, kas ministeerium on täitnud kõiki dokumendis STAK 2030 püstitatud ülesandeid ja kui ei ole, siis miks ei ole mõne ülesande täitmisega alustatud ja mis on selle mõju. Tekkinud olukorras on osaliselt realiseerunud risk, et püstitatud eesmärkide täitmist ei seirata. Olukorras, kus ei tehta seda, mida on otsustatud strateegiadokumentides teha, väheneb juhtimisotsuste tähtsus ning on raskendatud valisemisala strateegiliste eesmärkide saavutamine.

Täiendavalt. Vastavalt valitsuse määrusele nr 117²⁷ hinnatakse valdkonna arengukava elluviimist vähemalt üks kord hiljemalt kolm aastat enne arengukava kestuse lõppu - see tähendab, et STAK 2030 täitmise hindamine peaks toimuma hiljemalt 2027. Samas STAK 2030 on koostatud aastatel 2018-2019,²⁸ s.o enne COVID-19 ja enne Ukraina kriisi. Keskkonna kiire muutuse tõttu ei pruugi pikaajaliste arengukavade koostamisel võetud eeldused ja tehtud otsused olla enam ajakohased, mistõttu tuleks võetud eelduste ja otsuste ajakohasust hinnata varem ning vajadusel arengukava uuendada. Audiitor ei väida, et pikaajaliste plaanide koostamine on ebaoluline. Kiiresti muutuv, ebakindlas, keerukas ja ebamäärastes oludes planeerimiseks on vaja nii pikaajalisi sihte, plaane nende saavutamiseks kui ka suutlikkust kohandada muutuvate oludega. Avalik sektor tegutseb stabiilses ja võrreldes teiste valdkondadega paremini ennustatavas keskkonnas, kuid keskkonna kiire muutuse tõttu peaks valitsemisala pikaajalisi plaane vaatama üle vastavalt vajadusele tihedamalt kui on määratud valitsuse määruhes.

Lisaks pikaajaliste eesmärkide täitmisele seirab SIM aastaste eesmärkide täitmist. Valitsemisala aastaste tegevuste täitmist seiratakse 3 korda aastas ATK seire protsessis.

Soovitused.

1. Hinnata Siseministeeriumi juhtimisel dokumendi STAK 2030 osas järgnevat:

- 1.1. Kas STAK 2030 koostamisel võetud eeldused, sh eeldused kasutada olevate ressursside ning eeldused eesmärkide täitmiseks vajalike ressursside kohta, on kehtivad?
- 1.2. Kas valitsemisala on planeerinud tegevusi kõigi dokumendi STAK 2030 eesmärkide täitmiseks? Kui mõne eesmärgi täitmiseks ei ole tegevusi planeeritud, siis miks?
- 1.3. Kas on ülesandeid, mis on dokumendis STAK 2030 püstitatud, kuid mille täitmine ei ole enam oluline ning mida seetõttu ei täideta?
- 1.4. Kas on ülesandeid, mida ei ole dokumendis STAK 2030 püstitatud, kuid mida on SIM valitsemisala asunud täitma? Kui jah, siis mis on nende ülesannete mõju STAK 2030 ülesannete täitmisele?
- 1.5. Kas valitsemisalas on tegevusi, mis vajavad pikemaajalist eesmärki, kuid mille kohta ei ole valdkonna arengukavas selgelt sõnastatud eesmärki?
- 1.6. Kas valdkonna arengukava on vaja uuendada?

Auditeeritud osapoole vastus soovituste kohta.

Siseministeerium: „Riigikantselei on alustanud valdkondlike arengukavade mõjuhindamise meetodika ja soovituste välja töötamist ning on võtnud eesmärgiks 2024. aastal alustada ettevalmistavate tegevustega ning arvestada mõjuanalüüside läbi viimiseks 2025-2026. Mõjuhindamine on ühelt poolt hinnang püstitatud eesmärkide saavutamiseks, kuid eelkõige ettevaade uueks perioodiks. Sellest lähtuvalt ei ole mõistlik Siseministeeriumil alustada valdkondliku arengukava hindamise alternatiivse protsessiga, vaid liikuda valdkondlike arengukavade mõjude hindamisel Riigikantselei poolt pakutud ajaraamis. Puuduste kõrvaldamiseks kavandatud tegevus: viiakse läbi valdkondliku arengukava mõjuanalüüs. Tegevuse eest vastutaja SIM strateegia- ja arendusosakond. Tähtaeg: 31.12.2026.“

²⁷ Vabariigi Valitsuse 19.12.2019. a määrus nr 117: RT I, 23.12.2019, 5. § 4 lg 3.

²⁸ Siseturvalisuse arengukava koostamine: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030#olulisemad-toomaterj>.

2. Määrata Siseministeriumi valitsemisala täiendusõppe korralduse kohta võimalusel pikaajalised (10 aastat) eesmärgid, riigi eelarvestrateegia perioodi (4 aastat) eesmärgid (sh prioriteedid täiendusõppe osas) ning aastased eesmärgid ja tegevused. Seatud eesmärgid peaksid vastama SMART põhimõttele. Seatud eesmärgid peavad vastama seejuures erinevatele küsimustele:

- 2.1. Mis on valitsemisala pikaajaline personali vajadus inimeste arvu ja inimeste kompetentside osas?
- 2.2. Mis on 4-aasta valitsemisala koolitusprioriteedid (sh prioriteedid täiendusõppe osas)?
- 2.3. Kuidas tuleks muuta täiendusõppe korraldust, et valitsemisala tagaks parimal moel strateegiliste eesmärkide saavutamise?

Auditeeritud osapoolle vastus soovitude kohta.

SIM andis soovitude 2, 2.1-2.3 kohta pikema tagasiside, mis on lisatud auditi lissasse 2. Ühtlasi tõi SIM auditi soovitud seotult välja järgmised kavandatavad tegevused.

- *Tegevus nr 1. Strateegiliste eesmärkide saavutamine toimub läbi asutuste teenuste ning teenuste planeerimisel on oluline kokku leppida valitsemisalas ühtne ressurside planeerimise korraldus, sh inimressursi arendamine. Siseturvalisuse arengukava programmi tasandil määratletakse olulisemad arendusülesanded, mida viiakse ellu asutuse tegevuskavade (ATKide) kaudu. 2026. aasta riigieelarve planeerimisel võtame eesmärgiks planeerida terviklike teenustega koos täpsustatud ressurside vaatega. Selleks ajaks on olemas ka planeerimist toetav PlanPro tarkvara koos vajalike arendustega. Tegevuse eest vastutaja: SIM varade aseksantler koostöös strateegia- ja arendusosakonna ning rahandusosakonnaga. Tegevuse sooritamise täpsem tegevuskava ja tähtajad täpsustakse SIM ATK koostamise käigus.*
- *Tegevus nr 2. Nõustume, et strateegilist planeerimist peab toetama teenuspõhine juhtimine, kus on määratletud kui palju ja mis kompetentsidega inimressurssi on valimisesalal vaja strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. See on aluseks nii tasemeõppe õppekohtade tellimisel kui ka täiendõppe mahtude määratlemisel. Oleme muutmas siseministri määrust, mis reguleerib tasemeõppe õppekohtade tellimist, et viia protsess kooskõlla riigieelarve strateegia ja programmide koostamise perioodiga. SIM seisukoht on, et sarnaselt tasemeõppele on oluline valitsemisalaüleselt kehtestada korraldus täiendõppe tellimiseks Sisekaitseakadeemiast, et oleks üheselt selge, millistes valdkondades on Sisekaitseakadeemial kohustus välja arendada ja tagada täiendkoolituse pädevus. Täiendkoolituse tellimust ei ole kokku lepitud üheski rakenduskõrgkoolis, mistõttu on vajalik tervikliku süsteemi välja töötamine koos rahastamis põhimõtetega. 2024. aastal on Sisekaitseakadeemia fookuses tasemeõppe ja teadus, seejärel alates 2025. aastast on võimalik alustada täiendkoolituse korralduse muutmisega. Tegevuse eest vastutaja SIM strateegia- ja arendusosakond. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 31.12.2025."*
- *Tegevus nr 3. Kui on ootus Siseministeriumi rolli suurendamisele täienduskoolituste strateegilisel sihistamisel, siis saab ootust täita olukorras, kus selleks on ette nähtud inimressurss. Personalipoliitika osakonnal ei olnud lubatud alates 2017. aastast vastavat ametikohta täita. Auditi soovitude täitmiseks vajab personalipoliitika osakond juurde ühte ametikohta. Tegevuse eest vastutaja: juurde loodavat ametikohta täitev isik. Tegevuse sooritamise tähtaeg: sõltub ametikoha täitmise ajast.*

3. Koostada Siseministeriumi valitsemisalas valitsemisala strateegiliste arengudokumentidega²⁹ seotud personalistrateegia. Strateegia koostamisel soovib audiitor arvestada järgneva:

- 3.1. Strateegia eesmärkide, sh täiendusõppega seotud eesmärkide, püstitamise, täitmine ja seire tuleb siduda siseturvalisuse arengukava, siseturvalisuse programmi ja ATK koostamisega.
- 3.2. Kasutada strateegia koostamist võimalusena, et tuvastada täiendusõppe korraldusega seotud võimalikud kitsaskohad ja teemad, mida peab ministerium juhustama, sh täiendusõppe eesmärgid ja piirangud, erinevate osapoolte roll, ülesannete täitmiseks vajalikud ressursid, ülesannete püstitamise ja seire kord ning võimalikud lahendused tuvastatud kitsaskohtade lahendamiseks.

²⁹ Ministeriumi koordineerimisel koostatavad strateegilised arengudokumendid on valdkonna arengukava ja programm.

Auditeeritud osapoolte vastus soovitude kohta.

SIM andis soovitude 3, 3.1-3.2 kohta pikema tagasiside, mis on lisatud auditi lissasse 2. Ühtlasi tõi SIM auditi soovitud seotult välja järgmised kavandatavad tegevused.

Personalistrateegia koostamine on töös. Tegevuse eest vastutaja SIM personalipoliitika osakond. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 20.12.2023.

4. Siduda Siseministeeriumi valitsemisalas riskijuhtimine planeerimis- ja aruandlussüsteemiga. Sealhulgas:

- 4.1. Siseministeeriumil sätestada valitsemisala riskijuhtimise kontseptsioon, sh milles seisneb riskijuhtimine, mille osas tuleb riskijuhtimist teha, milline on erinevate osapoolte roll ja mis on riskijuhtimise meetod.
- 4.2. Siseministeeriumil ja Sisekaitseakadeemial kaardistada täiendusõppe korraldusega seotud riskid ja töötada välja tegevuskava tuvastatud riskide maandamiseks.
- 4.3. Politsei- ja Piirivalveametil jätkata välja töötatud riskijuhtimise raamistiku rakendamisega, sh hinnata tugiteenustega (sh koolitusteenusega) seotud riske.

Auditeeritud osapoolte vastused soovitude kohta.

Siseministeerium: „Nõustume, et teenuspõhise juhtimise ühe osana tuleb kehtestada ka riskijuhtimise kontseptsioon. Iga osakonna poolt eraldi riskide hindamine kaotati ministeeriumist aastaid tagasi suure halduskoormuse tõttu. Riskide hindamiseks võeti tööle riskijuht. Ka riskijuht koondati. Siseministeeriumil puudub ressurss, et iga osakond alustaks taas riskide hindamist. Auditi soovitus täitmiseks on vajalik võtta tööle uus täienduskoolitusega tegelev isik, kes ühtlasi hindaks ka riske. Samas leiame, et riskide hindamisele tuleks ministeeriumis läheneda süsteemselt, mitte üksikute kitsaste teemade lõikes.

- Punktide 4 ja 4.1 tegevuse eest vastutaja on SIM strateegia- ja arendusosakond. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 31.12.2026.
- Punkti 4.2. SIM tegevuse eest vastutaja: uus loodav ametikoht. Tegevuse sooritamise tähtaeg: sõltub ametikoha loomise ajast.“

Sisekaitseakadeemia: „2024. a jaanuaris on plaanis värvata riski- ja kvaliteedijuht. Kaardistame täiendusõppe korraldusega seotud riskid. Valitsemisala riskijuhtimise kontseptsioonist tulenevalt koostame tegevuskava riskide maandamiseks. Tegevuse eest vastutaja: Täiendusõppe keskuse juhataja. Tähtaeg 31.12.2024.“

Politsei- ja Piirivalveamet: „PPA riskijuhtimise maatriksit rakendatakse kõikidele PPA teenuste tegevustele sh koolitustegevustele. Täiendavat tegevust ei ole vajalik rakendada.“

2.2.2. Politsei- ja Piirivalveamet on määratlenud ameti eesmärkide täitmiseks pikaajalise personali vajaduse ja aastase koolitusvajaduse.

2.2.2.1. Politsei- ja Piirivalveameti pikaajaline personali vajadus on fikseeritud eraldi 2023. aastal koostatud analüüsis, kuid analüüsist ei selgu, kas PPA on analüüsi koostamisel hinnanud, kas ja kuidas muutuvad ülesanded, mida PPA peab täitma, ning ülesande täitmise viisid ja ressursivajadus.

PPA on koostanud mitmeid analüüsi ameti personali pikaajalise arvestusliku puudujäägi kohta. Viimane selline analüüs on koostatud 2023. aasta alguses, kui PPA koostas SIMi tellimusel ameti personaliplaani aastateks 2023-2030. Analüüsi osaks on PPA politseiametnike puudujäägi prognoos aastani 2030, seejuures on puudujäägi prognoosis toodud välja puudujääk suuremate põhitööde lõikes (uurija, patrullpolitseinik, piirivalvur, piirkonnapolitseinik) ja aastate lõikes (2023, 2024 jne). Samas nimetatud analüüsis ei ole täpsemalt kirjeldatud, kas analüüsi eelduseks on, et aastal 2030 peavad politseiametnikud täitma samu ülesandeid ja samas mahus, mis aastal 2023 (ehk kuidas muutuvad ülesanded, mida PPA peab täitma ning kas ja kuidas muutuvad ülesande täitmise viisid ja ülesande täitmise ressursivajadus).

PPA personaliplaanis 2023-2030 on nimetatud tegevusi, mille abil soovib amet vajalikku personali värvata ning inimesi organisatsioonis hoida.

Nimetatud analüüsis ei ole täienduskoolitust põhjalikumalt käsitletud. Analüüsis on mainitud, et mittepoltseilise kõrgharidusega politseiametnike täienduskoolitus (KHR) vajadus on 2023 oluliselt suurem, kui pakutav võimalus, kuid täpne vajadus pole välja toodud.

2.2.2.2. Politsei- ja Piirivalveamet on püstitanud ameti põhivõimekuste kohta 10-aastased eesmärgid ning mitme teenuse lõikes on analüüsitud personali pikaajalist vajadust, kuid koolitusteenuse arendamisega seotud pikaajalisi eesmärgid PPA määranud ei ole.

PPA kasutab planeerimisel võimekusi ja teenuseid. PPA võimekused on jaotatud kaheks: põhi- ja tugivõimekusteks. PPA võimekused koosnevad teenustest. PPA põhivõimekuste 10 aasta eesmärgid on kinnitatud dokumendis „Politsei- ja Piirivalveameti visioon ja strateegia aastani 2030“ (edaspidi PPA 2030). Tugivõimekuste (nt juhtimise toetamine, personali juhtimine, rahvusvaheline koostöö) pikaajalist plaani ei ole PPA kinnitanud. Koolitusteenus on osa tugivõimekusest „personali juhtimine“ – johtuvalt ei ole PPA määranud koolitusteenuse arendamisega seotud pikaajalisi eesmärgid. Samas on dokumendis PPA 2030 mitme võimekuse lõikes püstitatud koolitusega seotud eesmärgid³⁰ ning teenuste omanikud on koostanud eraldi analüüsi vajamineva personali kohta.³¹

2.2.2.3. Politsei- ja Piirivalveamet koostab koolituskava osana ameti 4-aastasest teenuste tegevus- ja arengukavast, kuid koolituste planeering on pikemaks perioodiks kui aasta planeeritud mõnel üksikul juhul.

PPA 2030 elluviimine toimub PPA teenuste tegevus- ja arengukava (TAK) abil. Aastal 2022 koostas PPA esimest korda TAK-i 4 aastaks. 4-aastase TAK-i koostamisega samas protsessis koostab PPA 4 aasta koolitusplaani. Koolitusplaanis on koolituste detailne planeering üheks aastaks, teemade planeeringud on järgnevas 3 aastaks. Koolituste detailne planeering (sh koolitussündmus, osalejate arv, koolitav asutus) on pikemaks perioodiks kui aasta kirjas ainult mõnel üksikul juhul – seega puudub selgelt sõnastatud 4-aastane plaan, kuidas liikuda pikaajalise koolitusvajaduse täitmise suunas. Samuti ei ole ühe-aastane koolitusplaan piisav akadeemiale täiendusõppe vajaduse pikemaajaliseks prognoosimiseks. Koolituskava koostamisel on PPA arvestanud SIM suuniseid ja PPA erinevate juhtimistasandite vajadusi, sh on koolituste valikul kasutatud prioriseerimist.

2.2.2.4. Politsei- ja Piirivalveamet ei ole seni süsteemselt kompetentse kaardistanud.

Auditi ajal toimub PPA-s kompetentsimudelite ja tüüpametijuhendite koostamine, kuid kompetentsimudelite koostamiseks ei ole olnud ühtseid juhiseid. Kuna PPA-l puuduvad kogu organisatsiooni hõlmavad kompetentsimudelid, siis ei ole nendega koolituskava koostamisel arvestatud. Koolituskava koostamisel on intervjueritud osapoolte sõnul arvestatud PPA ametijuhendites oleva infoga isiku põhiülesannete ja ametikohale esitatud nõuete kohta, kuid koolituskavas ei ole seda seost otseselt välja toodud.

2.2.2.5. Politsei- ja Piirivalveameti 4-aastasest plaanis toodud tegevused ja eesmärgid ei ole lihtsalt seotavad Siseministeeriumi valitsemisala strateegiliste eesmärkidega.

PPA 4-aastasest TAK-is on iga ülesanne seotud planeerimistasanditega „võimekus“ ja „teenus“, kuid PPA võimekuste loetelu ei ole sama, mida kasutab SIM planeerimisdokumentides ning SIM ei kasuta ATK-i ja programmi dokumendi koostamisel teenuseid. Olukorras, kus valitsemisala asutused kasutavad planeerimisel erinevaid planeerimistasandite nimetusi, raskendab hindamist, kuidas on valitsemisala asutuse

³⁰ Nt võimekuste „identiteedihaldus“ ja „rändehaldamine“ üheks mõõdikuks on „keskmine täienduskoolituse läbinute osakaal“ (võimekuste 2030. a sihttasemed on vastavalt 90% ja 80%) ja „keskmine väljaõppe läbinute osakaal“ (mõlemal võimekusel on sihttase 100%). Võimekuste „süütegude lahendamine“ ja „raske organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine“ üheks mõõdikuks on „aastas vähemalt 1 erialase koolitusmooduli läbinud töötajate osakaal“ (võimekuste sihttasemed on vastavalt 80%-90% ja 100%). Võimekuse „vabatahtliku tegevuse edendamine“ üheks mõõdikuks on „väljaõppe tunde ühe abipolitseiniku kohta“ (2030a sihttase 18-35h) (PPA 2030).

³¹ Audiitor tuvastas, et PPA eriettevalmistuse kohta on koostatud põhjalik analüüs, milles on PPA 2030 alusel, tuginedes teaduskirjandusele ja läbiviidud intervjuudele kirjas, kui palju on vaja ülesannete täitmiseks treeninguid ja instruktoreid aastaks 2030.

planeeritud tegevused seotud dokumendis STAK 2030 ja siseturvalisuse programmis püstitatud eesmärkidega. Sellises olukorras võib avalduda risk, et poliitika kujundajate eesmärgid ja poliitika elluviijate tegevused ei pruugi kattuda.

2.2.2.6. Politsei- ja Piirivalveameti koolituspõhimõtted tuleb ajakohastada.

PPA kehtivad koolituspõhimõtted, mis reguleerivad mh koolituse planeerimist, sisekoolituse korraldamist, koolitusel osalemist ja teavitamist, koolituse finantseerimist, koolitusarvestust ja -aruandlust ning koolituse tulemuslikkuse hindamist, on koostatud 11 aastat tagasi. Koolituspõhimõtetes käsitletud teemad on osaliselt reguleeritud uuemate dokumentide poolt.³² Lähtuvalt auditi käigus kogutud infole võib PPA koolituse korralduses olla vajadus täpsemalt sätestada erinevate osapoolte vastutus ja ülesanded. Samuti vajab üle vaatamist ja vajadusel uuendamist, kuidas toimub koolitusel osamine, kuidas toimub koolituse kohta tagasiside koondamine, saadud tagasiside haldamine ning kuidas toimub koolitusarvestus. PPA koolituspõhimõtete uuendamisel tuleks vältida dokumentide vahelist dubleerimist.

Soovitused.

1. **Politsei- ja Piirivalveametil koostada pikaajaline (4 aastat) täienduskoolitustellimuse plaan. Koolitustellimuse plaani vorm tuleb kokku leppida akadeemia ja PPA koostöös.**

Auditeeritud osapoole vastus soovitusel kohta.

Politsei- ja Piirivalveamet: „Sisekaitseakadeemia vajadusi ja PPA võimalusi arvesse võttes vorm ja viis lepatakse kokku 2024-2025 õa tellitavate koolituste eel. Läbirääkimisi Sisekaitseakadeemiaga vajaliku vormi kokku leppimiseks on PPA juba alustanud. Tegevuse eest vastutaja: PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 31.03.2024.“

2. **Jätkata Politsei- ja Piirivalveameti ametikohale esitatud tööülesannete täitmiseks vajalike teadmiste, oskuste, hoiakute ja väärtuste (kompetentside) süsteemse kaardistamisega.**

2.1. Selleks, et kompetentsimudelite koostamisel oleks tagatud valitsemisalaülene meetodiline sarnasus, peaks kompetentsimudelite koostamisse olema võimalusel kaasatud SIM.

2.2. Koostada PPA-siseselt kompetentsimudelid ühtsetel meetodilistel alustel.

Auditeeritud osapoole vastus soovitusel kohta.

Politsei- ja Piirivalveamet: „PPA jätkab kompetentside kaardistamisega erinevatel põhitöödel. Süsteemse kaardistamise eesmärgil on kokku kutsustud töörühm, kes koostab ühtsed põhimõtted. Töörühma kuulub ka Siseministeeriumi STAO esindaja. Tegevuse eest vastutaja: PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalituse juht. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 30.04.2024.“

3. **Politsei- ja Piirivalveametil uuendada ameti koolituspõhimõtteid.**

Auditeeritud osapoole vastus soovitusel kohta.

Politsei- ja Piirivalveamet: „PPA on asunud koolituspõhimõtteid üle vaatama ning uuendama. Tegevuse eest vastutaja: PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalituse juht. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 30.06.2024.“

³² 2022. aastal koostati PPA koolituskava osana PPA TAK-ist. Koolituste ja inimeste arendamise planeerimise põhimõtted on kirjeldatud TAK-i koostamise planeerimispõhimõtetes. Koolituse eesmärgistamine, prioriseerimine ning seirekorraldus on reguleeritud eraldiseisvas TAK-i koostamisega seotud dokumendis. Teenuste eelarvestamise põhimõtted ja korraldus on reguleeritud eraldi PPA peadirektori käskkirjaga (PPA peadirektori 07.08.2020 kk nr 1.1-1/83 lisa 1).

2.2.3. Sisekaitseakadeemia töökorraldus võimaldab akadeemial saada täienduskoolituste kavandamiseks vajalikku infot, kuid täienduskoolituse planeerimise olemasolev korraldus ei toeta akadeemia täienduskoolituse teenuse pikaajalist arendamist.

2.2.3.1. Sisekaitseakadeemial on akadeemia pikaajalises arengukavas täiendusõppega seotud väljundmõõdikud.

Akadeemia kehtiva korra järgi³³ on akadeemia peamisteks arengudokumentideks akadeemia arengukava, rakenduskava ja tegevuskava. Akadeemia kinnitas akadeemia pikaajalise arengukava - „Sisekaitseakadeemia arengukava 2025“ (edaspidi SKA 2025) - aastal 2016, arengukava uuendati 2018. Uuendatud arengukavas on täiendusõppe kohta püstitatud kaks väljundmõõdikut koos selgitusega - vt näidet.

Näide 7. Need mõõdikud on (1) täienduskoolituses aasta jooksul osalenud õppijate arv, (2) täiendusõppe maht koolituspäevades.

Väljundmõõdikud kirjeldavad teenuse vahetut tulemust, kuid ei anna infot raha, inimvara kasutamise tõhususe, läbi viidud tegevuste tulemuslikkuse ja mõju kohta. Strateegilistes dokumentides on soovituslik määratleda, mis tulemust ja mõju soovitakse koolitustega saavutada.

2.2.3.2. Sisekaitseakadeemial puudub akadeemia arengukava rakenduskava. Akadeemia on võtnud eesmärgiks koostada uus arengukava, 4-aastane rakenduskava ja akadeemia struktuuriüksuste tööplaani 2024. aastal.

Akadeemia koostas viimase akadeemia arengukava rakenduskava aastateks 2019-2021. Akadeemia aastase tegevuskava rolli on täitnud SIM koordineerimisel koostatud aastane tegevuskava (ATK). Akadeemiale aastast pikema perioodi ülesanded on püstitatud siseturvalisuse programmis.

2023. aasta juunis asus akadeemias tööle uus rektor. Uus rektor tegi otsuse, et 2024. aastal koostatakse akadeemia uus strateegia, strateegia rakenduskava ja akadeemia struktuuriüksuste tööplaani. Uus strateegia rakendub eeldatavalt 2025. aastal. Strateegia koostamiseks on akadeemia koostanud teekaardi ning tööle on võetud strateegianõunik.

2.2.3.3. Akadeemia-sisene regulatsioon ei pruugi tagada, et täiendusõppe juhtimisel (sh täiendusõppega seotud eesmärkide püstitamisel, vahendite eraldamisel, tegevuste elluviimisel ja tegevuste kontrollil) on loodud ja tagatud täiendusõppe valdkonna terviklik strateegiline juhtimine ja vastutuse selgus.

Täienduskoolitusega seotud küsimused on reguleeritud vähemalt 7 erinevas akadeemia koostatud korras/eeskirjas/põhimõtte dokumendis, akadeemia struktuuriüksuste põhimääruses ning isikute ametijuhendites – neist enamik on tehtud kättesaadavaks Sisekaitseakadeemia kodulehel.³⁴

Vastavalt Täiendusõppe keskuse (TÕK) põhimäärusele peab akadeemia antavat täiendusõpet arendama ning täiendusõppe läbiviimist korraldama ja koordineerima akadeemias TÕK. Samas lähtuvalt akadeemia täiendusõppe eeskirjale ei korralda TÕK Politsei- ja piirivalvekolledži, Päästekolledži ja Justiitskolledži pakutatavat täiendusõpet. Vastavalt nimetatud kolledžite põhimäärusele koostavad ja arendavad kolledžid oma valdkonnas täiendusõppe õppekavu ning korraldavad ja viivad läbi erialast täiendusõpet ise. Ülesanne juhtida ja arendada täienduskoolituse alast tegevust akadeemias koostöös kolledžitega on määratud akadeemia prorektorile, kellele alluvad täiendusõppe keskuse juhataja ja funktsionaalselt kolledžite direktorid.

Audiitor tuvastas, et akadeemia täienduskoolituse korraldusega seotud dokumentides on punkte, mis on aegunud³⁵, mistõttu on reaalne risk, et kõik juhised ei ole ajakohased, kuid audiitor ei hinnanud kõigi dokumentides olevate punktide osas sätestatu ajakohasust.

³³ Sisekaitseakadeemia arengut suunavate dokumentide koostamise kord; kinnitatud SKA rektori 16.01.2017 käskkirjaga nr 1.1-2/4.

³⁴ Sisekaitseakadeemia koduleht, täiendusõppe õppekorralduse alused: <https://www.sisekaitse.ee/et/node/153>

³⁵ Näiteks (1) Täiendusõppe keskuse põhimääruse (2016) järgi on Täiendusõppe keskuse eesmärk arendada täiendusõpet ja selle kvaliteedi tagamist akadeemias, korraldada ja koordineerida täiendusõppe läbiviimist ning toetada akadeemia töötajate tööalast arengut, sh peab keskus koordineerima täiendusõppe korraldust kogu akadeemias, korraldama täiendusõppe õppekavade kooskõlastamist, kinnitamist ja registreerimist. Akadeemia täiendusõppe eeskiri (uuendatud 2023) piiritleb täiendusõppe keskuse tegevuse ulatust sätestades, et täiendusõppe keskus korraldab akadeemia struktuuriüksuste (v.a politsei- ja piirivalvekolledž, päästekolledž ja justiitskolledž) pakutatavat täiendusõpet. (2) Dokumendis „Sisekaitseakadeemia tagasiside kogumise ja arvestamise kord“ (2018) on kirjas,

Kokkuvõttes on kirjeldatud olukorraga seotud risk, et täiendusõppega seotud eesmärkide püstitamisel, vahendite eraldamisel, tegevuste elluviimisel ja tegevuste kontrollil ei ole loodud ja tagatud akadeemia-siseselt täiendusõppe valdkonna terviklik strateegiline juhtimine ja vastutuse selgus.

Akadeemia poolt pakutavate täienduskoolituste rahastamise kohta on olemas ajakohane regulatsioon.

2.2.3.4. Sisekaitseakadeemia on kaardistanud akadeemia-sisese täienduskoolituse korraldamise protsessi.

Akadeemia on koostanud organisatsiooni-siseseks kasutamiseks mõeldud detailse täienduskoolituse korraldamise protsessikaardistuse, mis hõlmab tegevusi alates koolitustellimuse saabumisest kuni toimunud koolitustegevuse hindamise ning analüüsini. Kaardistus on ajakohane ning realselt kasutusel.

2.2.3.5. Sisekaitseakadeemia täienduskoolituse korraldamise korraldus suunab tellija ja akadeemia koostööle.

Audiitor palus akadeemia täiendusõppe spetsialistil kirjeldada, kuidas toimub täiendusõppe korraldamine ja õppekava arendamine. Seejärel võrdles audiitor, kuidas on täiendusõppe korraldamine kirjeldatud akadeemia täienduskoolituste korraldamise juhendis. Mõlemad allikad kirjeldasid protsessi sarnaselt, sh töid mõlemad allikad välja, et pärast esialgse sisendi laekumist toimub tellija vajaduse täpsustamine – audiitori hinnangul võimaldab vajaduse täpsustamine saada akadeemial koolituse korraldamiseks vajalikku infot sõltumata tellija esialgse sisendi kvaliteedist.

2.2.3.6. Sisekaitseakadeemia ja Politsei- ja Piirivalveameti vahel sõlmitud koostöökokkulepe ei ole ajakohane.

PPA ja akadeemia on sõlminud 2016. a koostöökokkuleppe, milles on kirjas, mis ajal ja mis vormis peaks PPA esitama akadeemia koolitusvajaduse. Koostöökokkulepe on nii püsivajadusega koolituste kohta kui ka ühekordsete vajadustega koolituste kohta. PPA esitab koolitusvajaduse koostöökokkuleppes erinevas vormis ning PPA ei ole koostöökokkuleppes toodud kuupäevadest kinni hoidnud. PPA ei ole akadeemiale esitanud täienduskoolituste kohta aastast pikema perioodi koolitustellimust.

Soovitused.

- 1. Sisekaitseakadeemial ajakohastada akadeemia arengut suunavate dokumentide koostamise kord, sh määratleda, mis on akadeemia arengudokumentid, mis küsimustele peavad erinevad arengudokumentid vastama, kuidas toimub arengudokumentide koostamine/uuendamine, elluviimine, seire ja aruandlus, ning mis on erinevate osapoolte vastutus arengudokumentide koostamisel.**

Auditeeritud osapoolte vastus soovitusel kohta.

Sisekaitseakadeemia: „Akadeemia arengut suunavate dokumentide koostamise kord vaadatakse üle ja uuendatakse pärast kvaliteedijuhi värbamist. Koostatakse akadeemia uus strateegia ja rakendusplaan (sellega seoses toimub ka asjakohase dokumentatsiooni ja kordade uuendamine). Tegevuse eest vastutaja on SKA arendusprorektor. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 31.12.2024.“

- 2. Sisekaitseakadeemial vaadata üle ja vajadusel uuendada dokumentid, milles on kirjas täiendusõppega seotud ülesanded. Koos täiendusõppe juhistega tuleb uuendada seotud ametijuhendid.**

Auditeeritud osapoolte vastus soovitusel kohta.

Sisekaitseakadeemia: „Täiendusõpet reguleerivate dokumentide uuendamise tähtaeg on seotud Täiskasvanute koolituse seaduse (TäKSi) jõustumisega. Seaduse jõustumine on kavandatud 01.10.2024. Täiendusõppe korraldusega seotud dokumentid (sh ametijuhendid) vaadatakse üle ja tehakse vajalikud. Tegevuse eest vastutaja on Täiendusõppe keskuse juhataja. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 31.12.2024.“

et tagasiside analüüside tulemusel sõnastatakse konkreetsed parendustegevused kolmeaastasest arengukava rakenduskavasse ning struktuuriüksuste iga-aastasest tegevuskavadesse. Akadeemia ei ole nimetatud dokumente viimastel aastatel koostanud. (3) Dokumentis „Sisekaitseakadeemia täiendusõppe korraldamise põhimõtted“ (2016) on viidatud täiendusõppe läbiviimise korrale. Nimetatud korra asemel on akadeemial dokument nimega „Sisekaitseakadeemia täiendusõppe eeskiri“.

3. Sisekaitseakadeemial ning Politsei- ja Piirivalveametil uuendada kokkulepet püsivajadusega koolituste ning ühekordse vajadusega koolituste kohta arvestades akadeemia infovajadust täienduskoolituste planeerimisel.

Auditeeritud osapoolte vastused soovitusel kohta.

Politsei- ja Piirivalveamet: „Sisekaitseakadeemia vajadusi ja PPA võimalusi arvesse võttev kokkulepe lepitakse kokku 2024-2025 õa tellitavate koolituste eel. Tegevuse eest vastutaja: PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalituse juht. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 31.03.2024.“

Sisekaitseakadeemia: „Toimuvad läbirääkimised PPAga olemasolevas koostöölepingu uuendamiseks, sh lühija pikaajaliste tellimuste esitamise vormi ja tähtaegade kokkuleppimine. Tegevuse eest vastutaja: SKA Politsei- ja piirivalvekolledži direktor. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 31.03.2024.“

2.2.4. Täiendusõppe korraldusega seotud osapoolte rollid on valdavalt määratud, kuid üheselt ei ole fikseeritud Siseministeeriumi kui koolipidaja rolliga seotud ülesanded.

2.2.4.1. Täiendusõppe korraldusega seotud osapoolte rollid on valdavalt määratud, kuid üheselt ei ole fikseeritud Siseministeeriumi kui koolipidaja rolliga seotud ülesanded.

Täiendusõppega seotud eesmärkide püstitamiseks, elluviimiseks ja kontrolliks on SIM valitsemisalas loodud organisatsiooniline struktuur järgmiste piirangutega.

Audiitori hinnangul ei ole üheselt fikseeritud SIM kui koolipidaja rolliga seotud ülesanded. Täiendavalt. 2022. aasta lõpus toimus SIM-sisene tööjaotuse muutus, mille käigus liikus ülesanne koordineerida sisekaitselist haridust teisele osakonnale. Audiitori hinnangul ei ole üheselt selge, mis ülesanded liikusid teise osakonda. Pärast seda, kui on määratletud SIM kui koolipidaja rollist tulenevad ülesanded, soovitab audiitor üle vaadata, mis protsesside ja mis vahendite abil saab SIM neid ülesandeid täita ning samuti vaadata üle osakondadevaheline tööjaotus.

Audiitorile laekunud info põhjal ei ole SIM-i jaoks üheselt selge ülesannete jaotus Täiendusõppe keskuse, Politsei- ja Piirivalve kolledži ning akadeemia õppeprorektori vahel. Audiitori hinnangul on struktuuriüksuste põhimääruste, ametijuhendite, juhiste ja lepingutega üldjoontes kokku lepitud ja kinnitatud erinevate osapoolte roll ning ülesanded, kuid audiitor ei hinnanud, kuidas täidavad erinevad osapooled neile määratud ülesandeid.

2.2.4.2. Täiendusõppega seotud ülesannete täitmisel on ilmnenud probleeme, kui ülesandeid hakkavad täitma uued inimesed, vajalik info ei levi või on seotud personal koormatud.

Auditi käigus tuvastas audiitor, et täiendusõppe ülesannete täitmisel on ilmnenud probleeme või võib ülesannete täitmisel probleeme tekkida, kui ülesandeid hakkavad täitma uued inimesed, info ei levi või on personal seotud teiste ülesannete täitmisega. Tegemist on õhukese organisatsiooni tavapärase riskiga, mida tavapärastel maandatakse kommunikatsiooni ja täpsete ülesannete kirjeldustega (protsessikaardistustega). Akadeemia on riski maandanud dokumendiga, kus on detailselt kirjeldatud täienduskoolituse korraldamise protsess (vt 2.2.3.4). Nimetatud dokumenti uuendatakse jooksvalt töö käigus. Koolitusvaldkonna info vahetuse parandamiseks toimuvad SIM valitsemisala personalivaldkonna koolitus-juhtide mitteformaalsed kohtumised, kus on võimalik vahetada päevakajalist infot. Valitsemisala asutuste vaheline infovahetus toimub samuti 3 korda aastas ATK seire käigus.

Olemasoleva olukorraga on seotud järgmised riskid. Ebaselgus ülesannetes võib kaasa tuua olukorra, kus valdkonnaga seotud kriitilised ülesanded võivad jääda tähelepanuta ning tegevusse ei pruugi olla kaasatud kõik seotud osapooled. Võib puududa vastutuse ja juhtimise selgus, mistõttu valdkonnaga seotud kriitilised ülesanded võivad jääda tähelepanuta.

Soovitused.

1. Määratleda SIM kui koolipidaja roll. Fikseerida kirjalikus vormis koolipidaja rollist tulenevad ülesanded.

Auditeeritud osapoolle vastus soovitusel kohta.

Siseministeerium: „Nõustume, koolipidaja roll on vajalik määratleda nii üldiselt, kui ka taseme- ja täiendkoolituse osas. Haridus- ja Teadusministeerium on kehtestanud oma haldusalas koolipidaja rolli tasemekoolituse osas, kuid täiendkoolituse osas on vajalik koolipidaja roll alles kujundada. Tegevuse eest vastutaja: SIM strateegia- ja arendusosakond. Tegevuse sooritamise tähtaeg 31.12.2024.“

2.3. Kas Sisekaitseakadeemia pakutav täiendusõpe on läbipaistavalt rahastatud?

Riik peab vahendeid kasutama säästlikult. Säästlikkuse hindamise eeltingimuseks on läbipaistev eelarvestamine ning kuluarvestus. Soovitud olukord on järgnev: (1) akadeemia pakutavate koolituste eelarve on läbipaistev ning rahastaja jaoks arusaadav; (2) akadeemia pakutava täiendusõppe teenuse kulu on läbipaistev. Vastavalt auditi käigus kogutud infole on audiitori tähelepanekud järgmised.

2.3.1. Sisekaitseakadeemia eelarvestab koolitusi kooskõlas akadeemia regulatsiooniga.

Auditi käigus laekus audiitorile infot, et koolituse pakkumise sisu, sh kuluhinnang, ei ole tellija jaoks olnud arusaadav. Audiitor kontrollis ja veendus, et akadeemia esmased pakkumised ei pruugi anda tellija jaoks soovitud infot soovitud detailsuses, samas on tegemist esmase pakkumisega ning tellijal ja akadeemial on võimalik täpsustada vajadusel tellimust ning pakkumist.

Täiendavalt. Akadeemia on aastatel 2019, 2021 ja 2022 hinnanud organisatsiooni siseselt süsteemselt³⁶ läbiviidud täiendusõpet. Hindamise eesmärk on vaadata, kas akadeemias korraldatakse koolitusi ühtemoodi. Hindamisel tuginetakse dokumentatsioonile. Hinnatavad koolitused valib TÕK. Üheks hinnatavaks küsimuseks on, kas eelarve ja eelarve täitmise tabel on koostatud lähtuvalt täiendusõppe hinnastamise põhimõtetest / akadeemia hinnakirjast. Vastavalt akadeemia läbiviidud eneseanalüüsidele on enamikel juhtudel (keskmiselt 90% juhtudest) eelarve ja eelarve täitmise tabel koostatud lähtuvalt täiendusõppe hinnastamise põhimõtetest ning akadeemia hinnakirjast.

Olemasoleva olukorraga on seotud järgmised riskid. Kui tellija ei saa aru pakkumisest, siis võib ta pakkumisest loobuda, võib väheneda akadeemia maine.

Soovitused.

1. Sisekaitseakadeemial koostöös peamiste koostööpartneritega vaadata üle täiendusõppe korraldust reguleerivad eelarvestamise põhimõtted.

Auditeeritud osapoole vastus soovitude kohta.

Sisekaitseakadeemia: „Eelarvestamise põhimõtted vaadatakse üle ja räägitakse läbi peamiste koostööpartneritega. Tegevuse eest vastutaja: SKA rahandusosakonna juhataja. Tegevuse sooritamise tähtaeg 30.09.2024.“

2.3.2. Sisekaitseakadeemia täiendusõppe teenuse kulu ei ole läbipaistev.

Akadeemia täiendusõppe teenuse kohta on olemas eelarve- ja kulumudelid. Mudeli jaotusreeglid on tegevuspõhise riigieelarve kuluarvestuse infosüsteemis (KAIS). Mudeli jaotusreeglite kohta ei ole koostatud eraldi seletuskirja – seletuskirja koostamist ei ole akadeemialt ka nõutud. Samas tähendab see, et ei ole võimalik hinnata, miks on mingid kulud teenuse osaks. Täienduskoolituse järgmiste aastate eelarve vajaduse planeerimine toimub valdavalt baasipõhiselt ja rahastamine olulisel määral omatuludest (ca 1/3 akadeemia pakutavast täiendusõppe kulist on rahastatud riigieelarvest ning 2/3 kulist omatulust). 2021. aastal oli

³⁶ Iga koolituse osas on vaadatud 6 punkti: (1) kas õppekava on ajakohane ja vastab Täiskasvanute koolituse seadusele; (2) kas on koostatud ajakava ja/või pakkumine; (3) kas eelarve ja eelarve täitmise tabel on koostatud lähtuvalt täiendusõppe hinnastamise põhimõtetest, akadeemia hinnakirjast; (4) kas koolitusel on allkirjaleht/nimekiri; (5) kas koolitusel osalejatele on väljastatud korrektsed dokumendid; (6) kas koostatud on tagasiside kokkuvõte.

akadeemia täiendusõppe teenuse kulu 1,3 mln ja 2022. aastal 1,5 mln.³⁷ 2023. aastal on akadeemia eelarvest tehtav täiendusõppe teenuse eelarve 1,7 mln, sellest 1,1 mln on akadeemia omatulu. Omatuluks on akadeemiale makstav tasu koolituste eest.

Olukord, kus järgmiste aastate eelarve tekib valdavalt baasipõhise planeerimise tulemusena loob riski, et keskendutakse uute vajadustega seotud kuludele, olemasolevate kulude kasutamine ning muutuse vajadus olemasolevate kuludes ei pruugi olla läbipaistev. See loob omakorda riski, et tegevused on alarahastatud või vastupidi on vahendeid eraldatud liiga palju. Teenuse kulude vähene läbipaistvus otsustajate jaoks ei toeta teenusepõhiste otsuste tegemist - nt ei saa otsustajad selget ülevaadet, mis on mõju, kui teenuse eelarvet suurendatakse või vähendatakse X%. Selline olukord raskendab teenuse-põhiselt eesmärkide ja vahendite planeerimist. Audiitori hinnangul tuleb eesmärkide püstitamisel ning seotult eelarve koostamisel hinnata samuti baas-eelarvest tehtavate kulude suurust, vajalikkust ja seost strateegiliste eesmärkidega ning see info peab olema tagatud inimestele, kes teevad otsuseid teenuse eelarve suuruse üle.

Akadeemia selgitusel ei käi täiendusõppe eelarvete ja kulude jälgimine KAISis. KAISis on riigieelarve pilt, mille reeglid kulude ja eelarve jagamiseks on paika pandud senise praktika põhjal, kuid see pilt ei pruugi vastata tegelikkusele. Akadeemial on juba praegu riigi eelarvestrateegia (RES) 2024-2027 KAISis, sh selle jagunemine täiendusõppe teenusele. Kuid tegelikult ei tea akadeemia selle perioodi täienduskoolituste mahtu ega tegelikke kulusid. Samas, kuna riigieelarve poolt on eelarve muudatuse reeglid suhteliselt karmid, siis on akadeemiale antud SIM-poolt juhtnöörid, et aasta jooksul seda väga muuta ei tohi. Suures osas kehtivad samad reeglid mitmele aastale ja nii eelarvele, kui ka tegelike kulude kohta. Täiendusõppe koolituste jälgimine toimub peamiselt koolituste kaupa, kuna akadeemial ei ole head töövahendit.

Soovitused.

1. **Riigi eelarvestrateegia koostamisel tagada ministeeriumile ülevaade ja selgus täiendusõppe teenuse eelarve sisust, sh baaskuludest, kvaliteedis, mis võimaldab hinnata, mis on mõju, kui teenuse eelarvet muudetakse x% võrra.**

Auditeeritud osapoole vastus soovitusel kohta.

Sisekaitseakadeemia: „Ülesande täitmine eeldab täielikult teenusepõhisele juhtimisele üleminekut. Kuni asjaolud ei ole muutunud tagame andmed olemasoleva võimekuse baasilt. Tegevuse eest vastutaja: SKA rahandusosakonna juhataja. Tegevuse sooritamise tähtaeg 31.12.2026.“

³⁷ Tegevuspõhise riigieelarve vaates lisandub akadeemia antavale täiendusõppe teenuse kulule SIM ja Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) eelarvest tehtav kulu. Koos SIM ja SMIT eelarvest tehtavate kuludega oli akadeemia täiendusõppe teenuse kulu 2021. aastal 1,4 mln ja 2022. aastal 1,6 mln.

2.4. Kas täiendusõppe kavandamine põhineb tellija vajadusel?

Riik peab vahendeid kasutama mõjusalt. Selleks, et akadeemial oleks võimalik kavandada ja korraldada koolitust lähtuvalt tellija vajadusele, (1) peavad tellija vajadused olema selgelt väljendatud, (2) koolitusi tuleb koostada lähtuvalt tellija vajadusele ning (3) tuleb teha järelhindamist, et selgitada välja, kas koolitus on avaldanud soovitud mõju. Vastavalt auditi käigus kogutud infole on audiitori tähelepanekud järgmised.

2.4.1. Sisekaitseakadeemia koostab õppekavasid lähtuvalt tellija vajadustele.

2.4.1.1. Intervjuude põhjal koostab ja arendab akadeemia õppekavasid lähtuvalt tellija vajadusele.

Auditi käigus intervjueritud osapooled rõhutasid, et akadeemia koostab ja arendab õppekavasid lähtuvalt tellija (PPA) esitatud vajadusele ning koostöö on olnud tihe ja tellijakeskne. Samas jäi mitmes PPA-ga läbi viidud intervjuus kõlama mõte, et alati ei ole selge, miks peaks PPA tellima koolituse akadeemialt, kui PPA loob akadeemia poolt antava õppekava sisu ja annab õppejõud koolituse läbiviimiseks.

2.4.1.2. Audiitor ei suutnud tuvastada valimis oleva õppekava uuendamise lähteülesannet.

Selleks, et kontrollida, kas õppekava vastab tellija vajadusele, soovis audiitor kontrollida valimisse sattunud mittepoliitilise kõrgharidusega politseiametnike koolituse (lühidalt KHR) õppekava uuendamise tellimust/lähteülesannet ning võrrelda, kas uuendatud õppekava vastab PPA tellimusele. Audiitor ei suutnud tuvastada KHR uuendamise tellimust/lähteülesannet, kuna lähteülesannet ei registreeritud dokumendihaldussüsteemis ning lähteülesande saatnud isik oli PPA-st lahkunud. Johtuvalt ei olnud audiitoril võimalik võrrelda, kas KHR uuendatud õppekava vastab PPA tellimusele. Olemasoleva olukorraga on seotud risk, et tehtud tegevusi dokumenteeritakse ebapiisavalt, mistõttu kaob aja möödudes või võtmeisikute lahkudes ajalooline mälu.

Akadeemia selgitusel ei toimu täienduskoolituse õppekava arendamine ainult tellija lähteülesandele vastavalt, vaid arvesse võetakse ka õppurite ja õppejõudude tagasisidet. Sellest lähtuvalt teeb õppekava omanik tellijale ettepanekud õppekava täiendamiseks. Antud KHR õppekava muudatused paljuski sellest ka tulenesid. Samuti tuleks arvesse võtta, et KHR on selles osas eriline täienduskoolituse õppekava, et selle kooskõlastab Politsei- ja piirivalvekolledži nõukogu, kus on esindatud PPA juhtkonna liikmed (KHR õppekava muudatusi on arutatud ja kooskõlastatud 9.12.2022, protokoll deltas registreeritud 13.12.2022 nr 6.2-19/368), ning õppekava kinnitavad akadeemia rektor ja PPA peadirektor (deltas 21.11.2022 nr 6.5-12/3218-1). Sellega omakorda kinnitab tellija ka vastavuse nende vajadustele.

Soovitused.

1. Puuduvad.

2.4.2. Sisekaitseakadeemial on olnud probleeme suuremahuliste täienduskoolituste arendamisel ja korraldamisel.

2.4.2.1. Sisekaitseakadeemial on olnud probleeme suuremahuliste täienduskoolituste arendamisel.

Akadeemia sai 2022. aastal ülesandeks koostada PPA sisendi põhjal küberkuritegevuse vastase võitluse täienduskoolituse koolituskavad, mida on võimalik hakata läbi viima 2023. aastast. Küber-koolituse õppekava ei ole auditi koostamise ajal valmis ning nimetatud ülesande täitmise tähtaega on mitu korda pikendatud. Lähtuvalt auditi käigus kogutud infole, on õppekava arendamine olnud „pikk teekond“, kus suur töö tehti ära SiM juhtimisel toimunud 5-päevasel innovatsioonitiimi kohtumistel.

Tegemist ei ole üksikjuhtumiga. Auditi käigus läbi viidud intervjuudes toodi korduvalt välja, et akadeemias võib olla puudu ressursse projekti ajakohaseks ning tulemuslikuks juhtimiseks.

2.4.2.2. Sisekaitseakadeemial on olnud probleeme suuremahuliste täienduskoolituste korraldamisel.

Audiitor tutvus aastatel 2022-2023 läbi viidud KHR koolitusele koolituse läbinute poolt antud tagasisidega ning tuvastas, et vastajad on rahul koolituse ruumi/keskkonnaga ja koolituse programmiga, samas on tagasiside küsitlustes korduvalt toodud välja, et „koolituse korraldus ei ole ladus“ ning „eelnev info koolituse kohta ei ole piisav“.

Olemasoleva olukorraga on seotud risk, et koolituste korraldus ei vasta tellija/koolitatu vajadustele. Väheneb akadeemia maine kvaliteetsete koolituste pakujana, mis omakorda vähendab tõenäosust, et akadeemialt tellitakse koolitusi.

Soovitused.

1. Puuduvad

2.4.3. Audiitoril puudub info, et Siseministerium, Politsei- ja Piirivalveamet ning Sisekaitseakadeemia hindaksid koolituste pikemat mõju.

2.4.3.1. Audiitoril puudub info, et Siseministerium, Politsei- ja Piirivalveamet ning Sisekaitseakadeemia hindaksid koolituste pikemat mõju.

Koolituste eesmärk on reeglina kutsuda esile muutus inimese teadmistes ja oskustes, mis väljendub soorituse muutuses. Üldjuhul saab hinnangut inimese soorituse muutuse kohta anda pärast teatud aja möödumist - mitte vahetult pärast õppe läbimist ja testi sooritamist. SIM valitsemisalas jälgitakse täiendusõppe koolituses eelkõige koolituse väljundeid (sh täienduskoolituses aasta jooksul osalenud õppijate arv, täiendusõppe maht koolituspäevades, täienduskoolituste arv). Vahetult koolituste toimumise järel küsitakse vastajatelt tagasisidet, mis hõlmavad küsimusi koolituse korralduse kohta ja selle kohta, kas koolitatu sai koolitusel vajalikke teadmisi.

Audiitori ei tuvastanud, et koolituste mõju hindamiseks oleks auditeeritud asutustel terviklik süsteem ning audiitoril puudub info, et auditeeritud asutused hindaksid otseselt koolituste pikemat mõju. Läbiviidud intervjuude käigus öeldi, et PPA soovib hakata koolituste pikemaajalist mõju hindama.

Audiitoril puudub samuti info, et SIM hindaks, kas ja kuidas toetavad SIM valitsemisala asutuste tellitud koolitused valitsemisala eesmärkide saavutamist ning kas täienduskoolituseks kasutatud vahendid on kasutatud tõhusalt.

SIM selgitusel ei ole SIM-il selle ülesande täitmiseks ressursi.

Olemasoleva olukorraga on seotud järgmised riskid: koolitusel puudub pikemaajalisem mõju koolitatu teadmistele ja oskustele ning valitsemisala ei suuda jätkusuutlikult ja kvaliteetselt täita valitsemisalale püstitatud ülesandeid.

2.4.3.2. Politsei- ja Piirivalveameti koolituskavas jäi 2022.a aastal üle 20% kõrge prioriteetsusega koolitusi ära.

PPA jagas 2022. aastal koolituste planeerimisel koolitused prioriteetsuse järgi kolmeks grupiks: vältimatuks, kriitiliseks ja oluliseks³⁸. 2022. aasta PPA koolitusaruande järgi jäi ära 158 planeeritud koolitust (ehk 22% kõigist planeeritud koolitustest), seejuures kõige kõrgema prioriteetsusega koolitustest jäi ära 40 (20%).

PPA juhtkonnale anti ülevaade koolituskava täitmisest, sh põhjustest, miks jäid planeeritud koolitused ära ning mis on ära jäänud koolituste mõju PPA suutlikkusele täita sellele määratud ülesandeid. 2022. aasta koolitusaruande põhjal ei ole ühte kindlat põhjust, miks nn vältimatud koolitused jäid ära.³⁹

Koolituste ära jäämise mõju eelarve täitmisele oli maandatud peamiselt kahe meetmega: PPA koolituseelarve oli aasta alguses planeeritud ligi 10% ülekatega (s.o kõigile koolitustele ei olnud koolituste planeerimisel rahalist katet) ning aasta jooksul lisandusid ära jäänud koolituste asemele uued koolitused. Aasta jooksul lisandus esialgsele koolituskavale 135 koolitust, seejuures kõige rohkem lisandus aasta jooksul koolitusi, mis olid seotud teenuse arendamise seisukohalt olulise ülesande täitmisega.

Vastavalt auditi käigus kogutud infole on PPA vaadanud üle ja uuendanud koolituskavas olevate koolituste prioriseerimist, sh on tähelepanu pööranud, et koolituskavas ei satuks nõ igaks juhuks planeeritud koolitused, mis hoiavad kinni koolituseelarves olevaid vahendeid.

Tabel 1. PPA 2022.a koolituskava täitmine

Koolituse prioriteetsus	Kokku planeeritud koolitusi (tk)	Toimunud koolitused			Ära jäänud koolitused	
		Kokku toimunud koolitused (tk)	Algsest plaanist toimunud (tk)	Aastal jooksul lisandunud (tk)	Tk	%*
Vältimatu (kõige kõrgem prioriteetsus)	196	156	152	4	40	20%
Kriitiline	132	89	87	2	43	33%
Oluline	397	322	193	129	75	19%
Kokku	725	567	432	135	158	22%

*% on leitud „Kokku planeeritud koolitustest“ (Kõigist planeeritud koolitustest jäi ära 158 / 725 = 22%)

Soovitused.

1. Politsei- ja Piirivalveametil teha koolitustele järelhindamisi, mille käigus uurida, mida ja kui palju on koolitusel osalejad oma töös 1-6 kuud pärast koolituse läbimist kasutusse võtnud. Kasutada saadud tulemusi õppekavade arendamisel.

Auditeeritud osapoolle vastus soovitusel kohta.

Politsei- ja Piirivalveamet: „Koolituste mõju hindamine on kindlasti oluline, kuid siinjuures tuleb hinnata, milliste koolituste puhul on see mõistlik ja vajalik ning milliste koolituste puhul mitte. Koolituste mõju hindamine on ressursimahukas tegevus ning vajab seetõttu kaalutusotsust. Tegevuse eest vastutaja: PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalituse juht. Tegevuse sooritamise tähtaeg: pidev tegevus.“

³⁸ PPA 2022. aasta koolituskavas olid koolitused prioriseeritud järgnevalt: (1) „vältimatu“ – koolitus, mis on suunatud seadusest või SIM valitsemisala või PPA sisemisest õigusaktist tuleneva kohustuse täitmiseks, (2) „kriitiline“ – koolitus, mis on suunatud koostöökokkuleppes või projektist tuleneva kohustuse täitmiseks, (3) „oluline“ – koolitus, mis on seotud teenuse arendamise seisukohalt olulise ülesande täitmisega.

³⁹ 2022. aastal olid seadusest või SIM valitsemisala või PPA sisemisest õigusaktist tuleneva kohustuse täitmiseks mõeldud koolituse (nn vältimatu koolituse) ära jäämise peamiseks põhjusteks vajaduse äralangemine (ca 30% juhtudest) ja koolituse edasi lükkumine (ca 30% juhtudest). Ülejäänud põhjendused koolituse ära jäämiseks olid järgmised: koolitusel osalemiseks ei olnud PPA-l aega või vahendeid, koolitus oli juba varasemalt toimunud, koolitust ei toimunud.

2.5. Mis on täiendavad võimalused täiendusõppe korralduse tõhususe suurendamiseks?

Auditi küsimustega seotud audiitori soovitused on esitatud peatükkides 2.2-2.4 iga tähelepaneku lõpus. Lisaks tegi audiitor auditi käigus järgmised tähelepanekud.

2.5.1. Audiitori täiendavad tähelepanekud ja soovitused.

2.5.1.1. Sisekaitseakadeemial ei pruugi olla piisavalt koolitavat ja õpet koordineerivat personali.

Auditi käigus kogutud kaudsed allikad (sh enne auditit läbi viidud analüüsid, SIM valitsemisala asutuste esitatud lisataotlused, auditi käigus läbi viidud intervjuud, tegevuskavade täitmise aruanded) osutavad, et akadeemial ei pruugi olla piisavalt koolitavat personali. Samuti võib puudus olla õpet koordineerivast personalist. Olukorras, kus inimressurss ei ole vastavuses seotud ülesannetega (s.o personali kvalifikatsioon, oskused, kogemus, eraldatav tööaeg ei ole piisav ülesannete täitmiseks), võib kaasa tuua inimeste ületöötamise, inimeste soorituse kvaliteedi languse, isikute lahkumise ja sellega seotud teadmuse kao, samuti asutuse kui tööandja maine halvenemise.

Soovitused

1. Suurendada veelgi e-õppe ja e-kursuste osakaalu, kus võimalik.⁴⁰

Auditeeritud osapoolte vastused soovituse kohta.

Siseministeerium: „SIM valitsemisala valminud personalistrateegias on sõnastatud eesmärk nutikas ja väärtust loov töötajakogemus, mille fookuses on 2024-2028 järgnev: Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutuste(s): toimub paindlik uute teadmiste hankimine ja kogemuste jagamine (ühise e-õppe keskkonna/platvormi kasutus, e-õppe võimaluste arendamine). Personalistrateegia tegevuskava ei ole veel valminud. Tegevuskava ja mõõdikute aruteluks on planeeritud SIM valitsemisala juhtkonnaga strateegiapäev 28.02.2024.“

Politsei- ja Piirivalveamet: „PPA peab e-õppe osakaalu suurendamist kogu täiendusõppe mahu juures kriitiliseks. See aga eeldab haridustehnoloogi tuge täiendava ametikoha või teenuse sisse ostmise näol. Kui PPA eelarves neid võimalusi ei ole, siis me soovime sellisel kujul täita ei suuda. Tegevuse eest vastutaja: PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalituse juht. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 31.12.2024.“

Sisekaitseakadeemia: „Kavandatav tegevus: kirjeldatakse põhimõtted, milliste koolituste puhul on otstarbekas kasutada e-õpet. Koolitajate tagamiseks (a) uuendatakse akadeemilise töötaja (koolitajate) karjäärimudel (sh koormusarvestuse põhimõtted); (b) kirjeldatakse akadeemia väärtuspakkumine (uute koolitajate leidmiseks). Tegevuse eest vastutaja: SKA õppeprorektor. Tegevuse sooritamise tähtaeg: pidev tegevus.“

⁴⁰ Kuigi e-õppe ja e-kursuste ettevalmistus on ajamahukas ning nõuab õppe ettevalmistajatelt täiendavaid tehnilisi ja didaktilisi oskuseid, võimaldavad ettevalmistatud e-kursused tagada kiiresti õppijatele vajaliku koolituse - s.t koolitus jõuab kiiremini kliendini - ning annab õppijatele paindlikuma võimaluse osaleda õppetöös. Samuti loovad e-kursused võimaluse vähendada õppejõudude aktiivset osalust kursuse läbiviimisel (nt on õppejõu loengud varasemalt salvestatud videoloenguna, õppetükkide vahel on valikvastustega kontrollivad tööd) ning võimaldavad vähendada mõne koolituse puhul koolituse läbiviimisega seotud kulusid. Konkreetsed võimalused akadeemia antava e-õppe ja e-kursuste osakaalu suurendamiseks peaks koostöös teiste valitsemisala asutustega välja töötama akadeemia.

2. Politsei- ja Piirivalveametil ning Sisekaitseakadeemial analüüsida võimalusi õppejõudude rotatsiooniks. Arvestades, et täienduskoolitused on lühiajalised õppevormid, on rotatsioon otstarbekam püsivate õppevormide kontekstis.

Auditeeritud osapoolte vastused soovitude kohta.

Sisekaitseakadeemia: „Personali jm ressursside planeerimise eelduseks on pikaajaline koolitustellimus. Kavandatav tegevus: analüüsitakse SIM valitsemisala rotatsioonipõhimõtete rakendamise võimalusi. Võimalusel rakendame tasemeõppesse roteerunud töötajaid täiendusõppe läbiviimisel. Tegevuse eest vastutaja: SKA üldosakonna juhataja-personalijuht. Analüüsi valmimise tähtaeg on 31.12.2024.“

Politsei- ja Piirivalveamet: „PPA toetab rotatsiooni suurendamist õppejõuna tegutsemise eesmärgil. Kindlasti oleme toeks ka SKAle, et leida sobivaid lahendusi ja kokkuleppeid rotatsioonide ellu viimiseks. Tegevuse eest vastutaja: PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalituse juht. Tegevuse tähtaeg: pidev tegevus.“

2.5.1.2. Sisekaitseakadeemias ning Politsei- ja piirivalves kasutuses olevad töövahendid ja infosüsteemid ei toeta parimal viisil täienduskoolituste planeerimist ning täienduskoolituste eelarve jälgimist.

Audiitor tuvastas, et täienduskoolituse eelarvet planeeritakse ja jälgitakse akadeemias Exceli abil. Samuti kasutab PPA koolituste planeerimiseks Excelit. Kujunenud olukord, kus kulude planeerimiseks ja eelarve täpsemaks jälgimiseks kasutatakse Excelit (SAP väljavõtte võimaldab suuremate kulude osas saada kontrollnumbrid) on ebamugav, tekitab halduskoormust ja võib tekitada vigu.

Soovitused

1. Võimalusel võtta valitsemisalas ja akadeemias kasutusele tehnilised lahendused, mis hõlbustavad täienduskoolituste (sh täienduskoolituste eelarve) planeerimist ja täienduskoolituste eelarve jälgimist.

Auditeeritud osapoolte vastused soovitude kohta.

Siseministerium: „Võtame auditi soovitude kaalumisele ja kaardistame asutuste vajadused. Tegevuse eest vastutaja: SIM personalipoliitika osakond. Tegevuse sooritamise tähtaeg: 30.11.2024.“

Sisekaitseakadeemia: „Konsulteerime siseministeriumiga. See on asutuste-ülene probleem. Tegevuse eest vastutaja: SKA rahandusosakonna juhataja.“

Politsei- ja Piirivalveamet: „PPA on vastava ettepanekuga pöördunud korralduse SIMi poole, et leida võimalus ühiseks tehniliseks lahenduseks, mis mitte ainult ei aitaks kaasa eelarve planeerimisel ja -juhtimisel, vaid toetaks ka haldusala asutuste koostööd koolitusvaldkonnas. Tegevuse eest vastutaja: PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalituse juht.“

2.5.2. Auditeeritavate täiendavate soovitud täiendusõppe korralduse tõhususe suurendamiseks.

Audiitor küsis auditi käigus intervjueritavalt, millised on nende ettepanekud täiendusõppe korralduse tõhustamiseks. Järgnevalt on toodud auditi käigus kogutud tähelepanekud ja soovitud, mida tulenevalt auditi ulatusest ei ole valideeritud. Ettepanekud on auditisse lisatud informatiivsel eesmärgil. Audiitor on sarnase sisuga ettepanekud grupeerinud eraldi alajaotusteks.

2.5.2.1. Politsei- ja Piirivalveameti koolituste valikul on otstarbekas kaaluda täiendavaid kriteeriume.

- Erinevad võimekuse osad peavad koonduma üheks tervikvajaduseks, mille põhjal selgub kogu võimekusega seotud koolitusvajadus. Võimekuse kui terviku väljaarendamisel on vajalik, et kõik võimekuse toimimiseks vajalikud osad on välja arendatud.
- Koolituste prioriseerimisel tuleks täpsemalt, ametikohapõhiselt, vaadata, kes on need inimesed, kes koolitust saavad. Tuleb hinnata, kelle jaoks on koolitusel saadav oskus vältimatult vajalik, nt alarmsõidu koolitus alarmsõiduki juhile on vältimatult vajalik, ning kas koolitus tuleb läbida kohe või on seda võimalik ajatada.

- Täienduskoolituste korraldus peaks olema personaalsem. Arenguestlustest selguvad konkreetsete isikute arenguvajadused ning mis inimesed vajad mis kompetentside arendamist. Inimese osalemise tõenäosust koolitusel suurendab see, kui inimene saab personaalse meeldetuletuse süsteemi kaudu, kui tal hakkab mõni tõend aeguma, mille osas oleks vaja täienduskoolitus läbida.

2.5.2.2. Valitsemisalas on vaja üle vaadata sisekoolituste süsteem.

- On vaja vaadata üle, milline võiks olla tänasel päeval motiveeriv sisekoolituse süsteem. Toimunud on põlvkonna vahetus. Tublisid ja häid inimesi tuleb motiveerida ning asju ei saa jätkusuutlikult tasuta teha. Vastasel juhul asutuse sisekoolitus sureb. Ülesanne töötada välja sisekoolitajate tunnustamise süsteem on püstitatud PPA teenuste tegevus- ja arengukavas, kuid sisekoolituse põhimõtted võiksid valitsemisalas olla sarnased.

2.5.2.3. Valitsemisala eesmärkide saavutamiseks on oluline koostöö ja jagatud arusaam täiendavatest ülesannetest.

- Asutuste vaheline koostöö ning rolliselgus on väga oluline. Koostööks on vajalik aega ja tahtmist. Kui on suur ja asutuste-ülene teema, siis on valitsemisala asutustel ootus, et ministeerium veab kõiki teemasid või vaatab, et asjad ei jääks seisma, kuid ministeeriumil ei ole selleks alati ressursi. Selgelt püstitatud ülesanded ja rolliselgus aitavad saavutada tulemusi.
- Ministeeriumil võiks olla kandev roll haldusala ühiskoolitustele välisvahendite leidmisel ja taotlemisel ning vastavate projektide juhtimises ja elluviimises, juhul kui ministeeriumil ei ole selle rolli jaoks piisavalt ressursse, võiks ülesande delegeerida valitsemisala asutustele (nt Täiendusõppe keskusele).

2.5.2.4. Aastatel 2020-2021 Siseministeeriumi valitsemisalas läbi viidud analüüsidest toodud ettepanekud on endiselt ajakohased ning neid tuleks rakendada.

- 2020. aastal viidi siseturvalisuse valdkonnas läbi tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA uuring. 2020. aastal koostas SIM „Politsei- ja piirivalvevaldkonna hariduse ja riikliku koolitustellimuse analüüsi“, 2021. aastal koostas SIM „Politseinike ja päästjate tulevikuvajaduse ning töötasu analüüsi“ – nendes analüüsidest toodud ettepanekud on endiselt päevakohased ning neid tuleb ellu viia.

3. AUDITI LÄHTEALUSED

Auditi lähtealused

Auditi läbiviimise aluseks on siseministri 14.02.2023 aasta käskkirjaga nr 1-3/28 kinnitatud siseministeeriumi siseauditi osakonna 2023. a tööplaani.

Auditi eesmärk on hinnata, kas täienduskoolituste kavandamine Sisekaitseakadeemias põhineb Politsei- ja Piirivalveameti vajadusel, on läbipaistvalt rahastatud ja tagab tõhusalt soovitud kompetentside arendamise. Auditeeritavad asutused olid Politsei- ja Piirivalveamet, Sisekaitseakadeemia ning Siseministeerium.

Auditi läbiviimisel vastas audiitor järgmistele küsimustele:

1. Kas täiendusõppe korraldus on Siseministeeriumi valitsemisalas strateegiliselt sihistatud?
2. Kas Sisekaitseakadeemia pakutav täiendusõppe on läbipaistvalt rahastatud?
3. Kas täiendusõppe kavandamine Sisekaitseakadeemias põhineb tellija (PPA) vajadusel?
4. Mis on võimalused täiendusõppe tõhususe suurendamiseks?

Auditi teostas juhtivaudiitor Edgar Reedik (auditi juht).

Auditi järelevalvet teostas siseauditi osakonna juhataja Tarmo Olgo.

Ülevaade auditeeritavast valdkonnast: kulu, õigusaktid, infosüsteemid, varasemad auditid

2022. aastal toimus PPA eelarvest koolitusi ligi 800 tuhande eest (790 mln). 2023. aastaks on PPA koolituste planeeritud eelarve 772 tuhat.

Kõige enam annab PPA-le koolitusi akadeemia. 2022. aastal moodustasid akadeemia poolt pakutud koolitused ca 10% kõigist PPA koolitustest. 2023. aastal moodustavad akadeemia poolt pakutud koolitused kõigist PPA koolitustest hinnanguliselt samuti 10%.

Siseturvalisuse ja sellega haakuvate valdkonnaspetsiifilise täienduskoolituse peamiseks pakkujateks ja partneriteks valitsemisala asutustele on nii sisulises kui korralduslikus mõttes akadeemia kolledžid. PPA peamiseks partneriks on Politsei- ja piirivalvekolledž.

2022. aastal oli akadeemia täiendusõppe teenuse kulu 1,5 mln. 2023. aastal on akadeemia eelarvest tehtav täiendusõppe teenuse eelarve 1,7 mln.

Täienduskoolituse valdkonda reguleeriv peamine seadusandlus on Täiskasvanute koolituse seadus⁴¹ ja Täienduskoolituse standard.⁴² Valdkonnaga seotud infosüsteemid ja andmekogud on Eesti hariduse infosüsteem (EHIS)⁴³, täienduskoolituste infosüsteem Juhan⁴⁴.

Siseministeerium ei ole varasemalt auditeerinud Sisekaitseakadeemia täiendusõppe korraldust. Täiendusõppega seotult viis 2021. a PPA läbi auditi „TORK⁴⁵ treeningute läbiviimine. PPA töötajate koolitamine ja arendamine“ (PPA audit nr 1.1-19.66).

⁴¹ Täiskasvanute koolituse seadus, RT I, 19.03.2019, 93

⁴² Täienduskoolituse standard, RT I, 11.11.2016, 2

⁴³ Riiklik register, mis koondab haridussüsteemi puudutavaid andmeid. Registrisse kantakse mh andmed õppe- ning koolitusasutuste, õppekavade ning koolitus- ja tegevuslubade ning õppe läbiviimise õiguse kohta. <https://www.ehis.ee/>

⁴⁴ Sisaldab andmeid läbiviidud täienduskoolituste kohta, sh koolituskavade ja osalejate kohta. <https://koolitus.edu.ee/>

⁴⁵ TORK – tegutsemise ohtliku ründe korral.

Meetod ja piirangud

Käesolev audit on tulemusaudit. Auditi eesmärk ei ole hinnata auditeeritavate asutuste majandustehinguid, finantsaruandeid ja finantsaruandluse protsesse, samuti ei ole käesoleva auditi eesmärk hinnata, kas auditeeritavad asutused täidavad ülesandeid kooskõlas asjakohaste õiguslike alustega.

Töö mahu piiritlemiseks on auditi ulatus piiritletud aastatega 2022 ja 2023. Samas on audiitor vajadusel tutvunud ka varasema perioodi strateegiliste dokumentide, analüüside ning juhustega.

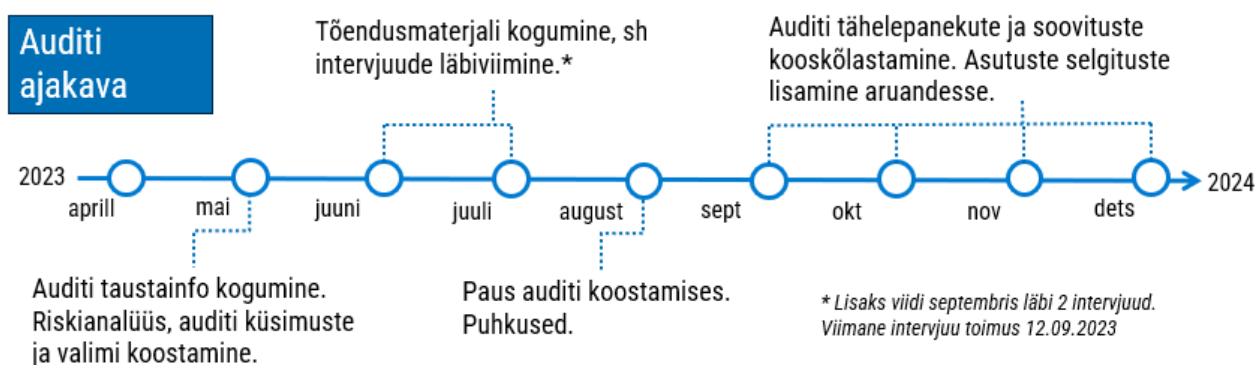
Auditi läbiviimiseks koostas audiitor valimi. Valimi koostamisel aluseks olid järgmised kriteeriumid: (1) koolitus on suunatud valitsemisala seisukohalt oluliste eesmärkide täitmisesse; (2) koolitus on suuremahuline. Nimetatud kriteeriumitest johtuvalt sattusid auditi valimisse kolm koolitust: kriisireguleerimise koolitus, mittepoltseilise kõrgharidusega politseiametnike koolitus ja küberkuritegevuse vastase võitlusega seotud koolitus. Lähtuvalt auditi käigus laekunud infole tutvus audiitor täiendavalt kahe täienduskoolituse (jälituse täiendkoolitus ja valgekraelise kuritegevuse täiendkoolitus) kavandamisega seotud materjalidega.

Auditi küsimused põhinevad läbiviidud riskianalüüsil. Riskihindamise aluseks oli sisekontrollisüsteem mudel, nii nagu see on kirjeldatud rahvusvahelise sisekontrolli mõtteliidri COSO mudelis ICIF – 2013. Nimetatud mudeli järgi on sisekontrollisüsteemis 5 valdkonda ja 17 põhimõtet. Audiitor kirjutas iga põhimõtte juurde, mis risk võib põhimõtte mitte järgimisel avalduda. Kirja pandud riskide osas viis audiitor läbi hindamise, mille käigus hindas lähtuvalt auditi taustainfo etapis kogutud infole riski esinemise tõenäosust ja mõju. Mõju ja tõenäosuse põhjal andis audiitor riskile hinnangu. Riskide kohta, mille tõenäosuse ja mõju korrutis oli $\geq 50\%$ maksimaalsest mõju ja tõenäosuse korrutisest⁴⁶, koostas audiitor uurimisküsimused eesmärgiga uurida täpsemalt riski avaldumist ning esitada vajadusel ettepanekud korrigeerivateks meetmeteks.

Auditi alusmaterjaliks on töö dokumentatsiooniga ja intervjuud. Audiitor tutvus Siseministeeriumi valitsemisala ja auditeeritavate asutuste arengudokumentidega, auditeeritavate asutuste planeerimisprotsessiga ning täiendusõppega seotud põhimõtete/lepingute/juhiste/käskkirjadega, sh ametijuhenditega. Audiitor tegi väljavõtted auditeeritavate asutuste dokumendihaldussüsteemist Delta, Siseministeeriumi tööülesannete infosüsteemist (TÜIS), kuluarvestuse infosüsteemist (KAIS), täienduskoolituste infosüsteemist (Juhan) ja Eesti hariduse infosüsteemist (EHIS). Lisaks tutvus audiitor auditeeritud asutuste sise- ja välisveebis oleva informatsiooniga ning kogus infot e-kirjade abil. Täpsem nimekiri auditi alusmaterjalist on auditi toimikus.

Valdav osa auditi infost koguti mai – juuli 2023. Viimane intervjuu viidi läbi 12 september 2023. Septembri lõpust kuni detsembri alguseni toimus auditi tähelepanekute ja soovituste läbirääkimine ja kooskõlastamine auditeeritud asutustega, asutuste selgituste lisamine auditisse ning asutuste poolt tegevuste planeerimine puuduste kõrvaldamiseks. Auditi koostamise ajakava on joonisel 2.

Joonis 2. Ülevaade auditi koostamise ajakavast



⁴⁶ Tõenäosuse ja mõju maksimaalne korrutis oli $4 \times 4 = 16$, seega osutusid valituks riskid, mille tõenäosuse ja mõju korrutis oli vähemalt 8.

Auditi läbiviimisel on lähtunud rahvusvahelistest siseauditeerimise standarditest.

Siseaudiitori ülesannete hulka ei kuulu informatsiooni õigsuse kontrollimine, mistõttu ei vastuta audiitor esitatud andmete õigsuse ega ka tulemuste eest juhul, kui need põhinevad puudulikel või ebaõigetel algandmetel. Auditi toimingud olid piiratud auditi programmis sätestatud tegevustega ning audiitorile edastatud informatsiooniga. Juhul, kui audiitor oleks omanud teistsugust informatsiooni, oleksid tuvastatud tähelepanekud ning tehtud ettepanekud võinud olla teised.

Lõpumärkused

Audiitor tänab Siseministeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti ning Sisekaitseakadeemia töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Lisa 1. Tegevused ja tähtajad auditis toodud soovitude rakendamiseks

Auditi aruandes toodud tähelepanek	Auditi aruandes toodud soovitus puuduste kõrvaldamiseks	Vastu-tav asutus	Puuduste kõrvaldamiseks kavandatud tegevus	Tegevuse sooritamise tähtaeg	Tegevuse eest vastutaja	Auditeeritu kommentaar
2.2.1. Täiendusõppe korraldus ei ole Siseministeeriumi valitsemisalas tervikuna kirjeldatud ja juhitud ulatuses ning viisil, mis tagab arengukavades kirjeldatud eesmärkide saavutamise.	<p>1. Hinnata Siseministeeriumi juhtimisel dokumendi STAK 2030 osas järgnevat:</p> <p>1.1. Kas STAK 2030 koostamisel võetud eeldused, sh eeldused kasutada olevate ressursside ning eeldused eesmärkide täitmiseks vajalike ressursside kohta, on kehtivad?</p> <p>1.2. Kas valitsemisala on planeerinud tegevusi kõigi dokumendi STAK 2030 eesmärkide täitmiseks? Kui mõne eesmärgi täitmiseks ei ole tegevusi planeeritud, siis miks?</p> <p>1.3. Kas on ülesandeid, mis on dokumendis STAK 2030 püstitatud, kuid mille täitmine ei ole enam oluline ning mida seetõttu ei täideta?</p> <p>1.4. Kas on ülesandeid, mida ei ole dokumendis STAK 2030 püstitatud, kuid mida on SIM valitsemisala asunud täitma? Kui jah, siis mis on nende ülesannete mõju STAK 2030 ülesannete täitmisele?</p> <p>1.5. Kas valitsemisalas on tegevusi, mis vajavad pikemaajalist eesmärki, kuid mille kohta ei ole valdkonna arengukavas selgelt sõnastatud eesmärki?</p> <p>1.6. Kas valdkonna arengukava on vaja uuendada?</p>	SIM	SIM viib läbi valdkondliku arengukava mõjuanalüüsi.	31.12.2026	SIM strateegia- ja arendus-osakond	SIM: „Riigikantselei on alustanud valdkondlike arengukavade mõjuhindamise meetoodika ja soovitude välja töötamist ning on võtnud eesmärgiks 2024. aastal alustada ettevalmistavate tegevustega ning arvestada mõjuanalüüside läbi viimiseks 2025-2026. Mõjuhindamine on ühelt poolt hinnang püstitatud eesmärkide saavutamiseks, kuid eelkõige ettevaade uueks perioodiks. Sellest lähtuvalt ei ole mõistlik Siseministeeriumil alustada valdkondliku arengukava hindamise alternatiivse protsessiga, vaid liikuda valdkondlike arengukavade mõjude hindamisel Riigikantselei poolt pakutud ajaraamis.“
	<p>2. Määrata Siseministeeriumi valitsemisala täiendusõppe korralduse kohta võimalusel pikaajalised (10 aastat) eesmärgid, riigi eelarvestrateegia perioodi (4 aastat) eesmärgid (sh prioriteetidid täiendusõppe osas) ning aastased eesmärgid ja tegevused. Seatud eesmärgid peaksid vastama SMART põhimõttele. Seatud eesmärgid peavad vastama seejuures erinevatele küsimustele:</p> <p>2.1. Mis on valitsemisala pikaajaline personali vajadus inimeste arvu ja inimeste kompetentside osas?</p> <p>2.2. Mis on 4-aasta valitsemisala koolitusprioriteetidid (sh prioriteetidid täiendusõppe osas)?</p> <p>2.3. Kuidas tuleks muuta täiendusõppe korraldust, et valitsemisala tagaks parimal moel strateegiliste eesmärkide saavutamise?</p>	SIM	<p>1) Valitsemisalas lepatakse kokku ja rakendatakse ühtne ressursside planeerimise korraldus.*</p> <p>2) SIM kehtestab korralduse täiendõppe tellimiseks Sisekaitseakadeemiast, koos rahastamis põhimõtetega.</p> <p>3).**</p>	<p>1) 31.12.2025</p> <p>2) 31.12.2025</p> <p>3) -</p>	<p>1) SIM varade asekanstler</p> <p>2) SIM strateegia- ja arendus-osakond</p> <p>3) SIM personali-poliitika osakond</p>	<p>* SIM: „2026. aasta riigieelarve planeerimisel planeeritakse terviklikud teenused koos täpsustatud ressursside vaatega Teenuste ja ressursside sidumise täpsem tegevuskava ja tähtajad täpsustatakse SIM ATK koostamise käigus.“</p> <p>** SIM: „Täiendusõppe teemaga süvendalt tegelemiseks on SIM personalipoliitika osakonnal vaja juurde lisatöötajat.“ (Tegu on lühendatud kommentaariga. Kogu kommentaar on lisas 2.)</p>

Auditi aruandes toodud tähelepanek	Auditi aruandes toodud soovitus puuduste kõrvaldamiseks	Vastu-tav asutus	Puuduste kõrvaldamiseks kavandatud tegevus	Tegevuse sooritamise tähtaeg	Tegevuse eest vastutaja	Auditeeritu kommentaar
	<p>3. Koostada Siseministeeriumi valitsemisalas valitsemisala strateegiliste arengudokumentidega seotud personalistrateegia. Strateegia koostamisel soovitab audiitor arvestada järgnevaga:</p> <p>3.1. Strateegia eesmärkide, sh täiendusõppega seotud eesmärkide, püstitamine, täitmine ja seire tuleb siduda siseturvalisuse arengukava, siseturvalisuse programmi ja ATK koostamisega.</p> <p>3.2. Kasutada strateegia koostamist võimalusena, et tuvastada täiendusõppe korraldusega seotud võimalikud kitsaskohad ja teemad, mida peab ministeerium juhustama, sh täiendusõppe eesmärgid ja piirangud, erinevate osapoolte roll, ülesannete täitmiseks vajalikud ressursid, ülesannete püstitamise ja seire kord ning võimalikud lahendused tuvastatud kitsaskohtade lahendamiseks.</p>	SIM	SIM juhtimisel koostatakse valitsemisala personalistrateegia.	20.12.2023	SIM personali-poliitika osakond	SIM: „SIM valitsemisala personalistrateegia koostamine on töös.“ (Tegu on lühendatud kommentaariga. Kogu kommentaar on lisas 2.)
	<p>4. Siduda Siseministeeriumi valitsemisalas riskijuhtimine planeerimis- ja aruandlussüsteemiga. Sealhulgas:</p> <p>4.1. Siseministeeriumil sätestada valitsemisala riskijuhtimise kontseptsioon, sh milles seisneb riskijuhtimine, mille osas tuleb riskijuhtimist teha, milline on erinevate osapoolte roll ja mis on riskijuhtimise meetod.</p> <p>4.2. Siseministeeriumil ja Sisekaitseakadeemial kaardistada täiendusõppe korraldusega seotud riskid ja töötada välja tegevuskava tuvastatud riskide maandamiseks.</p> <p>4.3. Politsei- ja Piirivalveametil jätkata välja töötatud riskijuhtimise raamistiku rakendamise, sh hinnata tugiteenustega (sh koolitusteenus) seotud riske.</p>	SIM, SKA, PPA	<p>1) SIM kehtestab riskijuhtimise kontseptsiooni.</p> <p>2) SKA kaardistab täiendusõppe korraldusega seotud riskid.*</p> <p>3) SKA koostab valitsemisala riskijuhtimise kontseptsioonist tulenevalt tegevuskava riskide maandamiseks.**</p> <p>4) PPA jätkab olemasoleva riskijuhtimise süsteemi elluviimist.***</p>	<p>1) SIM: 31.12.2026</p> <p>2-3) SKA: 31.12.2024</p>	<p>1) SIM strateegia- ja arendus-osakond</p> <p>2-3) SKA: Täiendusõppe keskuse juhataja</p>	<p>* SIM: „Leiame, et riskide hindamisele tuleks ministeeriumis läheneda süsteemsel, mitte üksikute kitsaste teemade lõikes. Tegevuse 4.2 elluviimine eeldab täiendava ametikoha loomist.“</p> <p>** SKA: „Jaanuaris 2024 on plaanis värvata riski- ja kvaliteedijuht.“</p> <p>*** PPA: „PPA olemasolevat riskijuhtimise maatriksit rakendatakse juba kõikidele PPA teenuste tegevustele, sh koolitustegevustele. Täiendavaid tegevusi“</p>
2.2.2. Politsei- ja Piirivalveamet on määratlenud ameti eesmärkide täitmiseks pikaajalise personali vajaduse ja aastase koolitusvajaduse.	<p>5. Politsei- ja Piirivalveametil koostada pikaajaline (4 aastat) täienduskoolitustellimuse plaan. Koolitustellimuse plaani vorm tuleb kokku leppida akadeemia ja PPA koostöös.</p> <p>6. Jätkata Politsei- ja Piirivalveameti ametikohale esitatud tööülesannete täitmiseks vajalike teadmiste, oskuste, hoiakute ja väärtuste (kompetentside) süsteemse kaardistamisega.</p> <p>6.1. Selleks, et kompetentsimudelite koostamisel oleks tagatud valitsemisala ülene meetodiline sarnasus, peaks kompetentsimudelite koostamisse olema võimalusel kaasatud SIM.</p> <p>6.2. Koostada PPA-siseselt kompetentsimudelid ühtsetel meetodilistel alustel.</p>	PPA	<p>SKA vajadusi ja PPA võimalusi arvesse võttes vorm lepitakse kokku 2024-2025 õa tellitavate koolituste eel.</p> <p>1) Koostatakse PPA-sisesed ühtsed põhimõtted kompetentside süsteemseks kaardistamiseks.*</p> <p>2) PPA jätkab kompetentside kaardistamisega erinevatel põhitöödel.</p>	<p>31.03.2024</p> <p>1) 30.04.2024</p> <p>2) Pidev tegevus</p>	<p>PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus</p> <p>1-2) PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus</p>	<p>PPA: „Oleme alustanud läbirääkimisi Sisekaitseakadeemiaga vajaliku vormi kokku leppimiseks.“</p> <p>* PPA: „Süsteemse kaardistamise eesmärgil on kokku kutsustud töörühm, kes koostab ühtsed põhimõtted. Töörühma kuulub ka Siseministeeriumi strateegia- ja arendusosakonna esindaja.“</p>

Auditi aruandes toodud tähelepanek	Auditi aruandes toodud soovitus puuduste kõrvaldamiseks	Vastutav asutus	Puuduste kõrvaldamiseks kavandatud tegevus	Tegevuse sooritamise tähtaeg	Tegevuse eest vastutaja	Auditeeritu kommentaar
	7. Politsei- ja Piirivalveametil vaadata üle ja vajadusel uuendada ameti koolituspõhimõtteid.	PPA	PPA vaatab üle PPA koolituspõhimõtted ning vajadusel uuendab neid.	30.06.2024	PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus	PPA: „Koolituspõhimõtete ülevaatamisega on auditi koostamise ajal juba alustatud.“
2.2.3. Sisekaitseakadeemia töökorraldus võimaldab akadeemial saada täienduskoolituste kavandamiseks vajalikku infot, kuid täienduskoolituse planeerimise olemasolev korraldus ei toeta akadeemia täienduskoolituse teenuse pikaajalist arendamist.	8. Sisekaitseakadeemial ajakohastada akadeemia arengut suunavate dokumentide koostamise kord, sh määratleda, mis on akadeemia arengudokumentid, mis küsimustele peavad erinevad arengudokumentid vastama, kuidas toimub arengudokumentide koostamine/uuendamine, elluviimine, seire ja aruandlus, ning mis on erinevate osapoolte vastutus arengudokumentide koostamisel.	SKA	1) SKA koostab akadeemia uue strateegia ja rakendusplaani. 2) SKA uuendab strateegia ja rakendusplaani seotud dokumentatsiooni.*	1-2) 31.12.2024	1-2) SKA arendusprorektor	* SKA: „Akadeemia arengut suunavate dokumentide koostamise kord vaadatakse üle ja uuendatakse pärast kvaliteedijuhi värbamist.“
	9. Sisekaitseakadeemial vaadata üle ja vajadusel uuendada dokumentid, milles on kirjas täiendusõppega seotud ülesanded. Koos täiendusõppe juhustega tuleb uuendada seotud ametijuhendid.	SKA	SKA vaatab üle täiendusõppe korraldusega seotud dokumentid (sh ametijuhendid) ja teeb vajalikud muudatused.	31.12.2024	SKA Täiendusõppe keskuse juhataja	SKA: „Täiendusõpet reguleerivate dokumentide uuendamise tähtaeg on seotud TäKSi jõustumisega. Seaduse jõustumine on kavandatud 01.10.2024.“
	10. Sisekaitseakadeemial ning Politsei- ja Piirivalveametil uuendada kokkulepet püsivajadusega koolituste ning ühekordse vajadusega koolituste kohta arvestades akadeemia infovajadust täienduskoolituste planeerimisel.	PPA, SKA	Sõlmitakse SKA vajadusi ja PPA võimalusi arvesse võttev koostöö kokkulepe, sh kokkulepe lühi- ja pikaajaliste tellimuste esitamise vormi ja tähtaegade kohta.	31.03.2024	1) PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus 2) SKA Politsei- ja piirivalvekolledži direktor	PPA: „Oleme alustanud läbirääkimisi Sisekaitseakadeemiaga vajaliku vormi kokku leppimiseks. Vt ka vastust soovitusel nr 5.“
2.2.4. Täiendusõppe korraldusega seotud osapoolte rollid on valdavalt määratud, kuid üheselt ei ole fikseeritud SIM kui koolipidaja rolliga seotud ülesanded.	11. Määratleda SIM kui koolipidaja roll. Fikseerida kirjalikus vormis koolipidaja rollist tulenevad ülesanded.	SIM	SIM juhtimisel määratletakse SIM kui koolipidaja roll nii taseme- kui ka täienduskoolituse osas.	31.12.2024	SIM strateegia- ja arendusosakond	SIM: „Koolipidaja roll on vajalik määratleda nii üldiselt, kui ka taseme- ja täienduskoolituse osas. HTM on kehtestanud oma haldusalas koolipidaja rolli tasemekoolituse osas, kuid täienduskoolituse osas on koolipidaja roll vaja alles kujundada.“
2.3.1. Sisekaitseakadeemia eelarvestab koolituse koostöös akadeemia regulatsiooniga.	12. Sisekaitseakadeemial koostöös peamiste koostööpartneritega vaadata üle täiendusõppe korraldust reguleerivad eelarvestamise põhimõtted.	SKA	SKA vaatab üle eelarvestamise põhimõtted ja räägib need läbi peamiste koostööpartneritega.	30.09.2024	SKA rahandusosakonna juhataja	-
2.3.2. Sisekaitseakadeemia täiendusõppe teenuse kulu ei ole läbipaistev.	13. Riigi eelarvestrateegia koostamisel tagada ministriumile ülevaade ja selgus täiendusõppe teenuse eelarve sisust, sh baaskuludest, kvaliteedis, mis võimaldab hinnata, mis on mõju, kui teenuse eelarvet muudetakse x% võrra.	SKA	Jätkatakse SIM-i poolt küsitud info esitamist.	31.12.2026	SKA rahandusosakonna juhataja	SKA: „Ülesande täitmine eeldab täielikult teenusepõhisele juhtimisele üleminekut. Kuni asjaolud ei ole muutunud tagame andmed olemasoleva võimekuse baasil.“

Auditi aruandes toodud tähelepanek	Auditi aruandes toodud soovitus puuduste kõrvaldamiseks	Vastu- tav asutus	Puuduste kõrvaldamiseks kavandatud tegevus	Tegevuse sooritamise tähtaeg	Tegevuse eest vastutaja	Auditeeritu kommentaar
2.4.1. Sisekaitseakadeemia koostab õppekavasid lähtuvalt tellija vajadustele.	Soovitused puuduvad.	-	-	-	-	-
2.4.2. Sisekaitseakadeemial on olnud probleeme suuremahuliste täienduskoolituste arendamisel ja korraldamisel.	Soovitused puuduvad.	-	-	-	-	-
2.4.3. Audiitoril puudub info, et Siseministerium, Politsei- ja Piirivalveamet ning Sisekaitseakadeemia hindaksid koolituste pikemat mõju. Üle 20% PPA kavandatud koolitustest jäi aasta jooksul ära.	14. Politsei- ja Piirivalveametil teha koolitustele järelhindamisi, mille käigus uurida, mida ja kui palju on koolitusel osalejad oma töös 1-6 kuud pärast koolituse läbimist kasutusse võtnud. Kasutada saadud tulemusi õppekavade arendamisel.	PPA	Koolituste mõju hindamise vajadust hinnatakse ressursimahukamate (hind, aeg, osalejate arv) koolituste puhul jooksvalt ja vastavalt vajadusele.	Pidev tegevus	PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus	PPA: „Koolituste mõju hindamine on kindlasti oluline, kuid siinjuures tuleb hinnata, milliste koolituste puhul on see mõistlik ja vajalik ning milliste koolituste puhul mitte. Koolituste mõju hindamine on ressursimahukas tegevus ning vajab seetõttu kaalutusotsust, milliste koolituste puhul seda rakendada. Selge on aga see, et koolituste puhul, kus seda rakendatakse, kasutatakse saadud infot õppekavade arendusteks.“
2.5.1.1. Sisekaitseakadeemial ei pruugi olla piisavalt koolitavat ja õpet koordineerivat personali.	15. Suurendada veelgi e-õppe ja e-kursuste osakaalu, kus võimalik.	SIM, PPA, SKA	1) E-õppe võimaluste arendamine on üks SIM personalistrateegia 2024-2028 eesmärkidest.* 2) PPA ostab rahalistel võimalusel sisse haridustehnoloogi tuge või loob täiendava ametikoha e-õppe osakaalu suurendamiseks.** 3) SKA kirjeldab põhimõtted, milliste koolituste puhul on otstarbekas kasutada e-õpet. 4) SKA uuendab koolitajate tagamiseks SKA akadeemilise töötaja (koolitajate) karjäärimudelit (sh koormusarvestuse põhimõtteid); kirjeldab SKA akadeemia väärtuspakkumise (uute koolitajate leidmiseks).***	1) SIM 31.12.2028 2) PPA: 31.12.2024 3-4) SKA: pidev tegevus	1) SIM personali- poliitika osakond 2) PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus 3-4) SKA õppeprorektor	* 1) SIM: „Tegevused ja mõõdikud SIM personalistrateegias 2024-2028 toodud eesmärkide elluviimiseks planeeritakse personalistrateegia tegevuskava koostamisel. Tegevuskava ja mõõdikute aruteluks on planeeritud 28.02.2024.“ ** 2) PPA: „PPA peab e-õppe osakaalu suurendamist kogu täiendusõppe mahu juures kriitiliseks. See aga eeldab haridustehnoloogi tuge täiendava ametikoha või teenuse sisse ostmise näol. Kui PPA eelarves neid võimalusi ei ole, siis me soovitus sellisel kujul täita ei suuda.“ *** 3) SKA: „Personali jm ressursside planeerimise eelduseks on pikaajaline koolitustellimus.“

Auditi aruandes toodud tähelepanek	Auditi aruandes toodud soovitus puuduste kõrvaldamiseks	Vastutav asutus	Puuduste kõrvaldamiseks kavandatud tegevus	Tegevuse sooritamise tähtaeg	Tegevuse eest vastutaja	Auditeeritu kommentaar
	16. Politsei- ja Piirivalveametil ning Sisekaitseakadeemial analüüsida võimalusi õppejõudude rotatsiooniks. Arvestades, et täienduskoolitused on lühiajalised õppevormid. Rotatsioon on otstarbekam püsivate õppevormide kontekstis.	SKA, PPA	1) SKA analüüsib SIM valitsemisala rotatsioonipõhimõtete rakendamise võimalusi.* 2) SKA rakendab võimalusel tasemeõppesse roteerunud töötajaid täiendusõppe läbiviimisel. 3) PPA toetab rotatsiooni suurendamist.**	1) SKA: 31.12.2024 2) SKA: pidev tegevus 3) PPA: pidev tegevus	1-2) SKA üldosakonna juhataja-personalijuht 3) PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus	* SKA: „Personali jm ressursside planeerimise eelduseks on pikaajaline koolitustellimus“. ** PPA: „PPA toetab rotatsiooni suurendamist õppejõuna tegutsemise eesmärgil. Kindlasti oleme toeks ka SKAle, et leida sobivaid lahendusi ja kokkuleppeid rotatsioonide elluviimiseks.“
2.5.1.2. Sisekaitseakadeemias ning Politsei- ja piirivalves kasutuses olevad töövahendid ja infosüsteemid ei toeta parimal viisil täienduskoolituste planeerimist ning täienduskoolituste eelarve jälgimist.	17. Võimalusel võtta valitsemisalas ja akadeemias kasutusele tehnilised lahendused, mis hõlbustavad täienduskoolituste (sh täienduskoolituste eelarve) planeerimist ja täienduskoolituste eelarve jälgimist.	SIM, SKA, PPA	SIM viib läbi konsultatsioonid asutuste vajaduste kaardistamiseks*	1) SIM, 30.11.2024	3) SIM personalipoliitika osakond SKA rahandusosakonna juhataja PPA personalibüroo koolitus- ja arendustalitus	*SIM: „Kaardistame asutuste vajadused.“ SKA: „Tegemist on asutuste ülese probleemiga.“ PPA: „PPA on vastava ettepanekuga pöördunud korduvalt SIMi poole, et leida võimalus ühiseks tehniliseks lahenduseks, mis mitte ainult ei aitaks kaasa eelarve planeerimisel ja juhtimisel, vaid toetaks ka haldusala asutuste koostööd koolitusvaldkonnas.“

Lisa 2. Auditeeritu täiendavad kommentaarid

Auditeeritu kommentaar auditi soovitusel nr 2.

Audiitori soovitus: „Määrata Siseministeeriumi valitsemisala täiendusõppe korralduse kohta võimalusel pikaajalised (10 aastat) eesmärgid, riigi eelarvestrateegia perioodi (4 aastat) eesmärgid (sh prioriteetidid täiendusõppe osas) ning aastased eesmärgid ja tegevused. Seatud eesmärgid peaksid vastama SMART põhimõttele. Seatud eesmärgid peavad vastama seejuures erinevatele küsimustele – vt soovitusi 2.1 – 2.3.“

Siseministeeriumi kommentaar: „Mitte ühestki õigusaktist ei tulene vajadus määratleda täiendusõppe korralduse kohta kümneaastased eesmärgid ja tegevused, kuid mõistame seost STAK-i planeerimise perioodiga.

Organisatsioonide arengu dünaamikas tuuakse välja kiiret väliskeskkonna muutust ja tehnoloogia arengut ning organisatsioonide edukus sõltub sellest, kui kiiresti suudetakse muutustega kohaneda- märksõnadeks on agiilsus, seda ka inimeste teadmiste ja oskuste arendamises. Kolm aastat tagasi ei osanud keegi prognoosida hübriidmeeskondade arvukuse hüppelist kasvu, AI mahukat kasutuselevõttu või Chat GPT ilmumist igapäevaellu. Seega saame eelseisvaks 10 aastaks määratleda siseturvalisuse alavaldkonna üldised teadmised ja oskused. Erialaspetsiifiliste täiendkoolituste korraldamiseks Sisekaitseakadeemias, on võimalik määratleda täiendkoolituse prioriteetidid eelseisvaks neljaks aastaks ehk RES perioodiks ja mõistame, et taoline korraldus võimaldab täiendkoolituse mahu planeerida õppejõudude koormuse sisse.“

Auditeeritu kommentaar auditi soovitusel nr 3.

Audiitori soovitus: „Koostada Siseministeeriumi valitsemisalas valitsemisala strateegiliste arengudokumentidega seotud personalistrateegia. Strateegia koostamisel soovitab audiitor arvestada punktides 3.1 – 3.2 tooduga.“

Siseministeeriumi kommentaar: „Auditis on juba toodud, et personalistrateegia koostamine on töös. Personalipoliitika osakonna tööplaanis on tegevus tähtajaga novembri lõpp, seega on auditi soovitus täidetud eeldatavasti mõne nädala jooksul.

Samas juhime tähelepanu, et auditis on väide, mille kohaselt siseminister ei ole personali puudutavaid strateegilisi eesmärgi STAK-i programmis kinnitanud. Väljavõtte auditist: „Personalistrateegia osa on STAK-i programmis „Tark ja innovaatiline siseturvalisus“. SIM selgitusel programm valmis, mõõdikud valmisid ja ka tegevuskava loodi personalistrateegia elluviimiseks, aga SIM-is tehti otsus, et seda infot programmi dokumenti ei panda“. Tegelikult kinnitas siseminister 2021. aastal STAK-i programmi „Targa ja innovaatilise siseturvalisuse“ meetme koos HR strateegiliste eesmärkidega aastateks 2020-2024.⁴⁷

Hilisemates versioonides ei ole HR komponenti enam sees, sest 2021 aasta suvel tuli Rahandusministeeriumist suunis, et Riigikogu soovib saada tegevuspõhisele eelarvestamisele üle minnes senisest detailsemat ülevaadet riigieelarve kuludest. Kui varem riigieelarves ei näidatud alameetme ehk programmi tegevuse tasandit, siis nüüd seda sooviti näidata. Personaliga seotud tegevused on tugiteenused ja nende eelarvestamist arengukava programmidokumendis ei olnud metoodiliselt ette nähtud. See tingis viiendast programmist HR osa eemaldamise.“

Audiitori kommentaar. Auditi aruandes on kirjas fakt, et siseminister kinnitas 2021. aastal osana siseturvalisuse programmist targa ja innovaatilise siseturvalisuse meetme, milles oli täpsemalt kirjeldatud personalijuhtimise valdkondadega seotud eesmärgid - info on kirjutatud auditi joonealuses viites nr 23, lk 12.

⁴⁷ Link: <https://www.siseministeerium.ee/media/755/download>.

Siseministeerium 2023

www.siseministeerium.ee

