

KELLELE: Keskkonnaministeeriumi juhtkond ja valitsemisala asutuste juhid

KELLELT: Mari Sepp, Margit Martinson, Kersti Peenema, Kristina Grau

TEEMA: Keskkonnaseisundi hindamisega seotud funktsioonide ümberkorraldamine

KUUPÄEV: 31. jaanuar 2013

1. Sissejuhatus

Keskkonnaministeeriumi ja tema valitsemisala peamised funktsioonid on keskkonna- ja maapoliitika väljatöötamine ja rakendamine, keskkonnajärelevalve tagamine ning elutähtsa teenuse tagamine, sh ilmaprognooside koostamine. Nende ülesannete tulemusliku täitmise eeltingimuseks nii rahvusvahelisel kui riigisisel tasandil on asjakohane ja usaldusväärne teave Eesti keskkonnaseisundi ja selle mõjurite kohta. Kui siiani on keskendunud peamiselt andmete kogumisele, andmete ülevaadete esitamisele ja aruannete koostamisele, siis aina enam suureneb ministeeriumi valitsemisalas vajadus analüüside ja hinnangute järele ning ühiskonnas keskkonnaseisundist informeerivate avalike teenuste järele. Nii otsustajad kui otsuste ettevalmistajad vajavad teadmispõhiste otsuste tegemiseks valdkondadeüleseid ja piirkondlikke keskkonnaseisundi hinnanguid, erinevate keskkonnanähtuste hinnanguid, tulevikuprognoose jms. Eelkirjeldatud analüüside tegemine ja hinnangute andmine eeldab kvaliteetset andmehõivet, suurepärast andmetes orienteerumist ja andmete kättesaadavust ning loomulikult ka valdkondlikku kompetentsi ja analüüsisuutlikkust.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas tegelevad keskkonnaseisundi andmete kogumise, töötlemise ja avalikustamisega järgmised asutused:

- Keskkonnaministeerium on riikliku keskkonnaseire üldkoordineerija ning korraldab järgmiste keskkonnaseire allprogrammide täitmist: õhuseire, põhjavee seire, siseveekogude seire, mereseire, kompleksseire, seismoseire, mullaseire ning eluslooduse mitmekesisuse ja maastike seire kaugseire osa. Ministeeriumi vastutusel olevate allprogrammide täitmiseks sõlmitakse lepingud erinevate teadusasutuste, äriühingute ja kolmanda sektori organisatsioonidega. Lisaks keskkonnaseirele korraldab ministeerium mitmetes valdkondades rahvusvaheliste aruannete koostamist ning tellib vastavalt vajadusele valitsemisala välistelt isikutelt erinevaid uuringuid, analüüse ja hinnanguid.
- Keskkonnaamet on eluslooduse mitmekesisuse ja maastike seire ning kiirgusseire tööde vastutav täitja. Kui kiirgusseire allprogrammi täidetakse täies ulatuses oma tööjõuga, siis eluslooduse mitmekesisuse ja maastike seire allprogrammi täitmiseks ostetakse osa töödest sisse ja osa tehakse oma inimvaraga. Sarnaselt ministeeriumiga tellib Keskkonnaamet vastavalt vajadusele valitsemisala välistelt isikutelt erinevaid ekspertiise, uuringuid, analüüse ja hinnanguid.
- Keskkonnateabe Keskuse põhitegevus on seotud andmete kogumise, töötlemise ja avalikustamisega. Muuhulgas on Keskkonnateabe Keskus tugiprogrammi, eluslooduse mitmekesisuse ja maastike seire ulukiseire osa ning metsaseire allprogrammide täitja, erinevate aruannete koostaja ning Euroopa Keskkonnaagentuuri riiklik kontaktpunkt. Eeltoodud ülesandeid täidab keskus peamiselt oma tööjõuga, valitsemisala välistelt isikutelt tellitakse üksnes väga spetsiifilisi keskkonnaseisundi analüüse ja hinnanguid.
- Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi põhitegevus on seotud andmete kogumise, töötlemise ja avalikustamisega. Muuhulgas on instituut meteoroloogilise ja hüdrooloogilise seire allprogrammi täitja ning Maailma Meteoroloogiaorganisatsiooni andmete esitaja.

Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut täidab eeltoodud ülesandeid oma inimvaraga.

Arvestades seda, et 1) riiklik keskkonnaseire programm jaotub kaheteistkümneks allprogrammiks, mille täitmise vastutus on jaotatud erinevate asutuste vahel ja asutused täidavad allprogramme erineval viisil; 2) seireõukogu tegevuse fookus on suunatud peamiselt Keskkonnaministeeriumi vastutusel olevatele allprogrammide täitmisele, mitte kogu riikliku keskkonnaseire programmi täitmisele; 3) seirekohustuste korrektne täitmine eeldab aina enam ressursse, tellis Keskkonnaministeerium 2011. ja 2012. aastal kolm erinevat analüüsi, mille eesmärk oli analüüsida seirekohustusi ja nende täitmist ning seirekorralduse toimivust. Kuigi analüüside fookuses olid seirekorraldus ja -kohustused, käsitleti analüüsides ka aruandluse ja seisundihinnangutega seotud teemasid, sest seiret, aruandlust ja analüüsehinnanguid ei ole võimalik üksteisest täielikult lahus käsitleda.

2. Analüüside ülevaade

2.1 Keskkonnaseirekohustust sätestatavate õigus- ja haldusnormide loendi koostamine ja kohustuste täitmise analüüs ning finantsülevaade seirekohustuste täitmise maksumusest (PriceWaterhouseCoopers, 2011), vt lisa 1

Töö eesmärk oli kaardistada keskkonnaseire õiguslikud alused, nende rakendamise ulatus ja koostada finantsülevaade seire maksumuse osas. Tulenevalt töö eesmärgist jagati see kolme etappi. Esimeses etapis koostati keskkonnaseirekohustust sätestavate õigus- ja haldusnormide loend, teises etapis analüüsiti seirekohustuste täitmist ja kolmandas etapis koostati finantsülevaade seirekohustuste täitmise maksumusest.

Töö tulemusel esitas Keskkonnaministeeriumi riigieelarve lisataotluse täitmata seirekohustustele lisavahendite saamiseks. Taotlus rahuldati ning Keskkonnaministeeriumile eraldati ca 700 000 eurot, millega finantseeriti lisandunud seirekohustuste täitmist eluslooduse mitmekesisuse ja maastike, välisõhu, siseveekogude, põhjavee ja mereseire allprogrammides.

2.2 Keskkonnaseire korralduse analüüs (Ernst&Young, 2012), vt lisa 2

Töö eesmärk oli analüüsida Eesti keskkonnaseire korraldust ning hinnata selle maksumust, võrrelda Eesti keskkonnaseire korraldust välisriikide praktikaga ja teha esmased ettepanekud Eesti keskkonnaseire korralduse parendamiseks. Töö olulisemad järeldused olid järgmised.

Keskkonnaseire seadus ja riiklik keskkonnaseireprogramm on üle 10 aasta vanad ning neid pole terviklikult uuendatud, mistõttu on **seirealased normdokumendid aegunud** ja vajavad uuendamist.

Seiretööde teostamise meetodika väljatöötamise, muutmise ja kinnitamise kord on ühtlustamata. Järjepidevus seiretööde meetodikas on äärmiselt oluline seiretulemuste võrreldavuse ja järjepidevuse huvides. Sellest lähtudes tuleks kindlasti sisse viia ühtne keskkonnaseiretööde meetodika väljatöötamise, muutmise ja kinnitamise protsess.

Riikliku keskkonnaseire korralduse süsteem on liiga killustatud ning seireõukogu ega üldkoordineerija ei koordineeri erinevatel põhjustel riikliku keskkonnaseire programmi täitmist. Sellest tulenevalt peaks pikaajalises perspektiivis ministeerium tegelema üksnes seire koordineerimise, pikaajalise planeerimise ja õigusloomega ning valitsemisalaüleselt peaks ühtlustama keskkonnaseire kohustuste täitmist.

Puudub üksus, mis teostaks keskkonnaseisundi andmete põhjal valdkondadeülest rakenduslikku analüüsi. Hetkel on just vajaka kogutud andmete sisustamisest,

keskkonnaseisundi terviklikest hinnangutest ja tulevikuproгноosidest seostades erinevaid andmeid. Selliste analüüside põhjal oleks võimalik ka paremini hinnata täiendavate näitajate kogumise ja seirevõrgu tihendamise vajadusi.

Kõikide keskkonnaseire tööde vastutavate täitjate jaoks on seiretööde teostamisel probleemiks **piiratud rahalised vahendid**, mistõttu paljusid allprogramme viiakse läbi minimaalses mahus. Samas täienevad keskkonnaseisundi andmete kogumise, töötlemise ja avalikustamise kohustused pidevalt nii Euroopa Liidu liikmelisusega kaasnevatest kohustustest kui ka riigisisese andmevajaduse tõttu.

Keskkonnaseire tööde täitjate **erinevate praktikate tõttu varieerub andmete esitamise ja analüüsimise kvaliteet ning tulemuste rakendamine**. Sellest tulenevalt vajavad täpsemat määratlemist keskkonnaseire tööde täitjate ja seiretööde läbiviijate kohustused seireandmete kogumisel, töötlemisel ja analüüsimisel.

2.3 Keskkonnaministeeriumi ja valitsemisala seirekorraldus (Ernst&Young, 2012), vt lisa 3

Kui esimesed kaks tööd kaardistasid aktuaalse keskkonnaseire korralduse ja seirekohustused, siis kolmanda töö eesmärk oli koostöös Keskkonnaministeeriumi ja tema valitsemisala asutustega töötada välja konkreetsete muudatusettepanekud, mille rakendamine võimaldaks tagada korrastatud tööprotsessid ja töökorralduse ning anda paremaid juhtimisinstrumente valdkonnapoliitika kujundamiseks olemasolevat seirevaldkonda ja organisatsioonistruktuure laialdaselt ümberkorraldamata.

Ministeeriumi sisuosakondade juhatajate ja spetsialistide ning allprogrammidega seotud isikutega peetud intervjuude põhjal tuvastati viis valdkondadeülest probleemvaldkonda (vt aruande peatükk 5 ning lisad 2 ja 8):

- **Seireandmestiku kättesaadavuse ja analüüsi probleemid:** andmed ei ole kättesaadavad soovitud kujul, andmebaasid pole kasutajasõbralikud ja lihtsasti kasutatavad, allprogrammide seireandmete omavaheline seostamine on nõrgal tasemel ja valdkondadeülest integreeritud analüüsi teostatakse vähe.
- **Ressursside kasutamise probleemid:** asutustel on vähe ressursse vajaliku seire ja rakendusuringute tegemiseks, seireseadmete ja -vahendite soetamiseks/ uuendamiseks ning seirejaamade ülalpidamiseks.
- **Keskkonnaseirealase tegevuse korraldamise probleemid:** seirenõukogu roll keskkonnaseire korraldamisel on ebaselge ning ressursi vähesuse tõttu on seire üldkoordineerija fookuses allprogrammide täitmine, mitte allprogrammide vahelise sidususe tagamine ja keskkonnaseire strateegiline planeerimine.
- **Vastutusjaotuste määratlemise probleemid:** valitsemisala asutusi terviklikult vaadates täidetakse sarnaseid funktsioone erinevates asutustes (sellest tuleneb laiem probleemidering, mis käsitleb võimude lahusust ja asutuste tegevuseesmärke), ministeeriumi sisuosakondade roll keskkonnaseires on ebaühtlane.
- **Valdkondade vahelise sidususe probleemid:** valdkonnaüleste analüüside teostamist toimub vähesel määral, horisontaalsetel teemadel puudub keskne koordineerija, valitsemisalas on keskkonnaseisundi hindamise kompetents asutustevahel killustunud ning seega on tagasiside planeeritud tegevuste ja tulemuslikkuse vahel olematu või liiga pika perioodiga.

Ernst&Youngi ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisala koostöös koostati ettepanekud, mis aitaksid eeltoodud probleeme lahendada. Ettepanekute koostamise käigus jõuti arusaamale, et muudatusvajadused on omavahel tihedalt seotud ja kattuvad osaliselt

valdkondade lõikes. Seega polnud võimalik välja töötada erinevate valdkondade töökorralduse alternatiive, mis üksteisest selgelt eristuksid. Sellest ajendatuna otsustati välja töötada üks muudatuste kava, milles jagati väljatoodud muudatusettepanekud esmasteks ja strateegilisteks.

Esmased muudatusettepanekud on järgmised: 1) valdkondlike nõukodade loomine; 2) seirenõukogu rolli määratlemine; 3) sisuosakonna valdkonnajuhtimise tugevdamine; 4) asutuste rolli- ja vastutusjaotuse määratlemine; 5) rahaliste vahendite planeerimise korrastamine; 6) vahendite ja seadmete ühiskasutamine; 7) KIK keskkonnaprogrammist rahastatavate seire-, analüüsi- ja uuringuprojektide kontrollimine.

Strateegilised muudatused on järgmised: 1) huvigruppidele teenuste väljatöötamine; 2) kohustuste täitmiseks vajaliku inimressursi kindlustamine; 3) üldkoordineeri rolli täpsustamine; 4) tugiprogrammi rolli täpsustamine; 5) rahvusvahelise aruandluse tsentraliseerimine; 6) vahendite ja seadmete omandiküsimuse lahendamine; 7) valitsemisala asutuste funktsioonide ja põhiprotsesside kaardistamine; 8) seire tasemete defineerimine; 9) teiste ministriumitega koostöö tõhustamine; 10) seireprogrammi restruktureerimine; 11) ühishangete soodustamine; 12) projektidevaheliste seoste hindamine; 13) valitsemisalas keskkonnaseisundi hindamise ja seostamise kompetentsi kujundamine.

Ühisarutelude (vt aruande peatükk 8 ja lisa 5) tulemusel otsustati alustada kõigi esmaste ning kolmanda, kümnenda ja kaheteistkümnenda strateegilise muudatusettepaneku elluviimist. Muudatusettepanekute täitmise eest määrati vastutajaks Keskkonnaministeeriumi analüüsi- ja planeerimisosakond.

3. Ümberkorraldamise ettepanek

Keskkonnaministeeriumi analüüsi- ja planeerimisosakond on juba alustanud mitmeid tegevusi analüüsides käigus tuvastatud probleemide lahendamiseks. Seireandmestiku kättesaadavusega seotud probleemide lahendamiseks tegeleb programm „Keskkonnaseire ja andmehõive arendamine“, mille eesmärk on välja töötada seireandmestiku haldamiseks ja kasutamiseks vajalikud töövahendid lähtudes erinevate kasutajagruppide vajadustest. Samuti toimub seirealaste dokumentide kaasajastamine – käesoleva aasta esimeses kvartalis valmib uus seireseaduse eelnõu ning sellest tulevalt uuendatakse ka seireseaduse alusel kinnitatavad õigusaktid.

Keskkonnaministeeriumi analüüsi- ja planeerimisosakonna 2013. aasta seirevaldkonna tööplaani koostamise aluseks on muuhulgas ka eeltoodud kokkulepitud esmaste ja strateegiliste muudatusettepanekute elluviimine. Osakonna tööplaani koostades jõudsi aga tõdemusele, et ainult esmaste ja üksikute strateegiliste ettepanekute elluviimisega ei ole võimalik saavutada seda edasiminekut, mida tegelikult valitsemisalas oodatakse ja vajatakse. Konkreetsetele probleemidele keskendudes ei lahene killustatus erinevate asutuste ja seire allprogrammide vahel, ei ole tsentraalselt vaadeldud ja hinnatud eelarve, mis seirele, aruannetele ja hinnangutele kulub ning piiratud on valdkonnaüleste seisundianalüüsides koostamine. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku luua Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas hallatav riigiasutus, kes oleks vastutav keskkonnaseire allprogrammide täitmise eest, aruandluse koostamise eest ja keskkonnaseisundi hinnangute koostamise eest.

Seireprogrammi täitmise, aruannete koostamise ja hinnangute andmise koondamine ühtsesse asutusse lahendab otseselt mitmed kaardistatud probleemid ja loob eeldused teiste probleemide lahendamiseks:

- Keskkonnaministeeriumi valitsemisala ülesehitus saab korraldatud institutsionaalse, funktsionaalse ja personaalse võimude lahususe põhimõttel ehk ministrium kujundab

poliitika, Keskkonnaamet rakendab poliitikat, Keskkonnainspektsioon teeb keskkonnajärelevalvet ning uus hallatav asutus analüüsib ja hindab, kas ja millist mõju omab väljatöötatud ja rakendatud poliitika keskkonnale;

- Keskkonnaministerium ei tegutse enam kahes rollis – üldkoordineerijana ja keskkonnaseire tööde tellijana, vaid saab keskenduda täiel määral üldkoordineeri rolli täitmisele;
- Riikliku keskkonnaseire programmi tsentraalsel täitmisel on lihtsam ühtlustada allprogrammide andmete esitamist, analüüsi jms ning tagada andmete ja analüüsi ühtlane kvaliteet;
- Riikliku keskkonnaseire programmi tsentraalsel täitmisel saab keskselt juhtida erinevate ressursside kasutamist ning vajadusel optimeerida või prioriseerida.

Käesoleva memo sissejuhatuses loetleti, millised Keskkonnaministeriumi valitsemisala asutused praegu riikliku keskkonnaseire programmi täitmise, aruannete koostamise ja keskkonnaseisundile hinnangute andmisega tegelevad: Keskkonnaministerium, Keskkonnaamet, Keskkonnateabe Keskus ja Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut. **Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku, mille kohaselt Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi ning Keskkonnateabe Keskuse baasil moodustatakse uus hallatav asutus, kuhu liidetakse ka Keskkonnaministeriumi keskkonnaseire allprogrammi täitmisega seotud funktsioonid ning Keskkonnaameti keskkonnaseire allprogrammi täitmise ja looduskaitse tulemuslikkuse hindamisega seotud funktsioonid.** Uue hallatava asutuse põhifunktsioonid saavad olema riikliku keskkonnaseire programmi täitmine, aruannete koostamine, keskkonnaseisundile hinnangute andmine, elutähtsate teenuste, sh ilmaprognoosi tagamine ning seirejaamade, -vahendite ja -seadmete pidamine ja uuendamine.

4. Ümberkorraldamise tegevuskava

Arvestades infotehnoloogiliste funktsioonide Keskkonnaministeriumi Infotehnoloogiakeskusesse konsolideerimise ajakava, peaks uue hallatava asutuse moodustama 2013. aasta 01. maiks, kuna selleks tähtjaks konsolideeritakse Keskkonnateabe Keskuse infotehnoloogilised funktsioonid. Ressursside otstarbeka kasutamise eesmärgil on mõistlik kaks reorganiseerimist viia läbi paralleelsete protsessidena samaaegselt.

Arvestades 01. mai tähtaega on planeeritav ümberkorraldamise ajakava järgmine:

07.02.2013	Keskkonnaministeriumile ja valitsemisala asutustele ümberkorraldamise ettepaneku esitlemine
08.02.-15.03.2013	Ümberkorraldatava asutuse funktsioonide ja rollide kaardistamine, struktuuri ja koosseisu koostamine (koostab ümberkorraldatavate asutuste esindajatest koosnev töögrupp)
01.03.-15.04.2013	Eelarve ja õigusaktide eelnõude koostamine
18.-22.03.2013	Keskkonnaministeriumile ja valitsemisala asutustele ümberkorraldatava asutuse funktsioonide, struktuuri ja koosseisu tutvustamine
25.-28.03.2013	Välisele huvigruppidele ümberkorraldatava asutuse funktsioonide ja struktuuri tutvustamine
01.-22.04.2013	Ümberkorraldamisega seotud korralduslike tööde tegemine

01.05.2013	Uus asutus alustab tööd ja algavad sisulised jätkutegevused
------------	---

5. Uue asutuse loomise järgsed tegevused

Organisatsioonilise ümberkorraldamisega luuakse eeldused valdkonna sisuliseks korrastamiseks. Seega on 01. mai valdkonna korrastamisel üksnes vahetähtaeg. Seejärel jätkuvad tavapärasel moel need tegevused, mis täna terviklikult toimivad (nt elutähtsa teenuse tagamiseks vajalike ilmaprognooside koostamine ja ohuolukordadest teavitamine) ning hakatakse ühiselt analüüsima, kuidas korrastada riikliku keskkonnaseire programmi täitmise, aruandluse ja keskkonnaseisundile hinnangute andmise protsesse ning selleks vajalike ressursside ja vahendite kasutamist. Konkreetsemalt on plaanis järgmised jätkutegevused:

- Riikliku keskkonnaseire programmi restruktureerimine, mis võimaldab seiretööde korraldusprotsesside ühtlustamist nii sisulises (nt metoodikate väljatöötamine, muutmine ja kinnitamine) kui ressursside mõttes;
- Riikliku keskkonnaseire allprogrammide sisulise täitmise analüüsimine (nt kuidas vastutavad täitjad allprogramme täidavad, millise kvaliteediga nõutud tööd on tehtud ja esitatud) ja analüüsi tulemustel vastavate parendusmeetmete väljatöötamine ja juurutamine;
- Riikliku keskkonnaseire allprogrammide organisatsioonilise täitmise analüüsimine (nt kas ministeeriumi valitsemisalas olevad äriühingutest seiretööde teostajad peaksid uue asutusega liituma või mitte) ja vajadusel vastavate muudatusettepanekute tegemine;
- Uue asutuse siseselt ressursikasutuse analüüsimine ning optimeerimine, et vabastada ressursi analüütiliseks tegevuseks ja teenuste väljatöötamiseks;
- Olemasoleva seirevõrgu ja -alade analüüsimine sellest aspektist, kas see tagab vaatluste ja mõõtmiste kaetuse riigis ning kas selles leidub kattuvusi või tühimikke;
- Keskkonnaseire seadmete ja vahendite inventuuri ning selle põhjal hooldamise ja uuendamise kava koostamine.