

Riikliku statistika asjakohasus ja andmete kogumise tõhusus

*Kas riiklik statistika vastab kasutajate vajadustele
ja vajalikud andmed kogutakse kokku parimal viisil?*

Riikliku statistika asjakohasus ja andmete kogumise tõhusus

Kas riiklik statistika vastab kasutajate vajadustele ja vajalikud andmed kogutakse kokku parimal viisil?

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Statistikaameti tegevust riikliku statistika korraldamisel, et hinnata, kas riiklik statistika on asjakohane riigis otsuste tegemiseks ja kui koormav on andmeesitajale statistika tegemiseks andmete kogumine.

Statistika asjakohasuse aspektist oli hinnangute andmisel peamise tähelepanu all see, kas riikliku statistika riigisisestel kasutajatel on piisav võimalus kujundada statistika tegemist, kas ja kuidas nad on kaasatud statistiliste vaatluste kavandamisse ja rahul olemasoleva statistikaga. Andmete kogumise tõhususe hindamisel vaadeldi Statistikaameti tegevust dubleeriva andmekogumise ja andmeesitajate halduskoormuse vähendamisel.

Seal, kus auditi meeskonna hinnangul oli oluline riikliku statistika tegemise mõistmiseks ning hindamiseks laiendada auditi ulatust, seda ka tehti ning käsitleti teemasid, mis kuuluvad pigem riigi teabekorralduse valdkonda ning ei seonu vahetult ja üksnes Statistikaameti tegevusega. Näiteks selleks, et hinnata andmevahetussüsteeme terviklikult, analüüsiti laiemalt riigi üldist valmisolekut andmekogude riskasutamiseks, sh andmekogude pidamise õiguslikke aluseid, andmekogude pidamist toetavate süsteemide rakendumist (klassifikaatorite rakendamine), ning seda, kas mõõdetakse vajalike andmete kogumisega andmeesitajatele kaasnevat halduskoormust.

Riikliku statistika asjakohasusele täpsemate hinnangute andmisel tugines Riigikontroll Põllumajandusministeeriumi kui paljude valdkondade riikliku statistika kasutaja kogemustele ja hinnangutele.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

”Ühtki pädevat järeltust, veel vähem prognoosi ühiskonnaelu või majanduse kohta ei saa teha ilma statistikata.”

E.-M. Tiit, Tartu Ülikooli
emeritprofessor

Riiklik statistika peab olema usaldusväärne, kokkuvõtlik ja üldistatud andmestik, mille alusel saab iseloomustada Eesti keskkonna, rahvastiku, sotsiaalvaldkonna ja majanduse olukorda ning arengutrende. Riikliku statistikana käsitletava info põhjal tehakse olulised otsused, millel on märkimisväärne majanduslik mõju. Näiteks sõltub Eesti riigi omaosaluse suurus Euroopa Liidu eelarves vahetult Statistikaameti andmete põhjal arvutatud rahvusliku kogutulu näitajast. Kuigi Eesti riigi omaosaluse lõplik suurus sõltub mitmetest teguritest, on oluline märkida, et juba näiteks ainuüksi 0,01% võrra suurem osalus (millest rahvusliku kogutulu osakaal on ca 60%) Euroopa Liidu eelarves toob kaasa ca 20 mln krooni lisakulusid riigieelarvele.

Igati põhjendatud on maksumaksja ootus, et kvaliteetne, sõltumatu ning asjakohane riiklik statistika leiab laialdast kasutust riiklikult oluliste otsuste tegemisel. Tõhus andmete kogumine on oluline nii selleks, et

tagada statistika tegemise kvaliteet, kui ka selleks, et vähendada andmeesitajate administratiivset koormust.

2006. a eraldati Statistikaametile riikliku statistika tegemiseks riigieelarvest ca 94 mln krooni (sh välisabi), 2007. a aga juba ca 120 mln krooni.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Praegu mõjutab Eesti riikliku statistika sisu kasutajatest kõige enam Euroopa Komisjon, kelle vajadusi vahendab EUROSTAT (Statistikaameti andmetel tulenes ca 66% 2007. a riiklikest statistilistest vaatlustest EUROSTATi vajadustest). EUROSTAT on Statistikaameti tegevusele ja toodetele andnud seni hea hinnangu, millest saab järeldada, et EUROSTATi jaoks on Eesti riiklik statistika muu hulgas ka asjakohane. Riigikontroll tunnustab igati Statistikaameti tegevust Eesti riigi Euroopa Liidu ees võetud statistika tegemisega seotud kohustuste täitmisel.

Aastate jooksul on Statistikaamet ja riiklik statistika saavutanud oma kasutajate hulgas teatava usalduse, mis on väga olulise tähtsusega selleks, et riiklikul statistikal oleks vajalik mõju ühiskonnas. Auditi käigus tehtud järelduste, hinnangute ja soovistega püüab Riigikontroll muuta olukorda veelgi paremaks ning tagada, et tulevikus oleks Statistikaamet Eesti riigi teabekorralduse liider ja usaldusväärne infoallikas.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Statistikaametil siiski terviklikku ülevaadet, milline on riikliku statistika roll riigi üldises teabevajaduses. Amet ei ole loonud toimivat süsteemi statistilise infovajaduse väljaselgitamiseks, mistõttu kasutatakse riigis endas riikliku statistika asemel sageli muid andmeallikaid. Samuti selgus, et Statistikaameti tegevus andmekogude kui riikliku statistika algallikate kujundamisel on tagasihoidlik ja statistikaks vajalikke andmeid saab koguda tõhusamalt. Tähtsamad tähelepanekud puuduste kohta on järgmised.

Statistikaameti tegevus ei taga riikliku statistika sisulist kujundamist selliselt, et see vastaks Eesti kasutajate ootustele ja vajadustele.

- **Statistikaametil ei ole vaatluste kavandamisel õnnestunud süsteemselt ja terviklikult ühitada Eesti kasutajate soove EUROSTATi nõuetega.** Riikliku statistika kasutajate hulgas tehtud rahulolu-uuringutes antakse statistika lõpptoodetele (sisu, vormi ja ka kättesaadavuse osas) positiivne hinnang, kuid sellised uuringud ei suuda tuua välja rahulolematust, mis lähtub nt puuduvast statistikast, või anda infot selle kohta, kui rahul ollakse statistiliste vaatluste kavandamisega.
- **Statistikaamet ei käsitle riikliku statistika kasutajaid süsteemselt ning organisatsioonis puudub selleks asjakohane toimiv kord.** Ameti korraldatud rahulolu-uuringute sihtrühmad ei hõlma kõiki olulisi kasutajaid ja Statistikaametil ei ole võimalik hinnata, kas kaasamisega vaatluste kavandamisse ollakse rahul. Statistikaamet ei ole ka rakendanud tegevusi, mis võimaldaks rühmitada kasutajad prioriteetsuse alusel, seostada statistikavaatlused põhjendatult Eesti kasutajatega ning nende konkreetsete andmevajadustega.
- **Koostöö Statistikaameti ja statistika kasutajate vahel on vaatluste kava koostamisel üldjuhul vaid formaalne** (eelkõige vaatluste kava täiendamiseks peetava kirjavahetusega seondult). Kuigi mõningatel

juhtudel suhtlevad Statistikaameti ametnikud teatud kasutajatega ka vahetult ja mitteformaalselt, ei ole kasutajate kaasamine siiski stabiilne ja jälgitav toiming. Puudub asjakohane meetoodika ja tegevuskava, mis tagaks, et vaatluste kava koostamine toimuks läbipaistvalt ja sisulises koostöös Eesti riikliku statistika kasutajatega ning vastaks nende vajadustele.

- **Statistiliste vaatluste kavandamisel osalejate arvates ei ole Statistikaameti tagasiside tehtud ettepanekute kohta piisav.** Statistikaametil puudub vaatluste kava täiendamiseks tehtud ettepanekute läbivaatamise ja hindamise juhised. Pole selge, millistest kaalutlustest lähtuvalt ettepanekuid arvestatakse või ei arvestata. Puuduliku tagasiside tõttu ei tea ka kasutajad, kas neil tuleks tulevikus luua endal andmete kogumise süsteem või loota, et Statistikaamet saab rahuldada nende vajadused.
- **Riigi juhtimiseks oluliste otsuste tegemisel eelistavad statistika kasutajad ametkondlikke andmeid** riiklikele statistilistele andmetele. Alternatiivsest ja kontrollimata kvaliteediga allikast saadud teave ei pruugi aga kajastada riigis toimuvaid sündmusi objektiivselt ega olla võrdselt kättesaadav.

Statistikaametis ei ole riikliku statistika tegemiseks vajalike andmete kogumine korraldatud tõhusaimal viisil.

- **Statistikaametil puudub terviklik ülevaade ja hinnang, millised andmekogud sisaldavad riikliku statistika tegemiseks sobilikke andmeid.** Ülevaate saamiseks on vajalik analüüsida andmekogudes sisalduvate andmete koosseisu ja kvaliteeti, seni on seda tehtud (sh dokumenteeritud) ca 160st andmekogude registrisse kantud andmekogust vaid 9 puhul.
- **Riigi andmekogude pidamise õiguslikud alused ei kohusta riikliku statistika koostamises osalemist.** Seetõttu ei ole andmekogudes sisalduvad andmed riikliku statistika tegemiseks sageli sobilikud.
- **Andmekogudes ei kasutata ühtseid klassifikaatoreid.** Statistikaamet (ja ka andmekogude pidajad) ei ole tähtaegselt kandnud nende kasutatavate andmete klassifikaatoreid andmekogude registrisse, nagu seda näeb ette klassifikaatorite süsteemi kehtestamise määrus. Seetõttu ei ole tagatud andmekogudes sisalduvate andmete ühituvus ja kasutatavus riikliku statistika tegemiseks.
- **Statistiliste andmete kogumist on võimalik muuta oluliselt tõhusamaks elektrooniliste vahendite arendamisega.** 2006. a lõpu seisuga oli Statistikaameti elektroonilise andmeedastuse süsteemi eSTAT kaudu võimalik esitada alla poole nõutavatest aruannetest, mistõttu ei ole aruannete tähtaegne laekumine oluliselt paranenud. Statistikaameti strateegia aastateks 2003–2007 näeb ette elektroonilise andmeesituse võimaluste kasvu 2007. a lõpuks 80%-ni, mis arvestades kõiki erinevaid elektroonilise andmeedastuse kanaleid kokku, on ka saavutatud ning ületatud. Elektroonilise aruannete edastamise võimaluste paljususele vaatamata on majandusüksuste puhul, kel on kanda suurim halduskoormus seoses andmete

esitamise, elektroonselt edastatud aruannete osatähtsus kõikidest Statistikaametile esitatud aruannetest vaid *ca* 30%.

- Riigis ei kontrollita ega seetõttu ka juhita andmeesitajale tekkivat halduskoormust. Riikliku statistika tegijate ja andmekogude pidajate vahel puudub andmeesitajate koormuse jälgimise osas koordineeritud koostöö.

Ministrite ja Statistikaameti peadirektori vastused:

Rahandusminister tänab Riigikontrolli asjaomastele institutsioonidele tehtud soovitude eest, mis kindlasti on üheks aluseks riikliku statistika korralduse edasise ajakohastamisel. Ühtlasi teatab ta, et Rahandusministeeriumil on kavas moodustada töörühm, kelle ülesandeks on riikliku statistika ja selle tootmisega seotud seaduste ülevaatamine, seaduste rakendamisel tekkinud probleemide analüüs ning ettepanekute tegemine seaduste muutmiseks. Kavas on analüüsida mitte üksnes riikliku statistika korraldamisega vahetult seotud küsimusi, vaid ka muid statistika usaldusväärseks ja tõhusaks toimimiseks vajalikke valdkondi, nagu riigi andmekogud, halduskoormus, mõjude analüüsi teemade koordineerimine.

Statistikaameti peadirektor kinnitab, et enamik Riigikontrolli soovitusi on Statistikaametile kasulikud ning rakendatavad ning lubab nendega edaspidises töös arvestada. Peadirektor leiab, et ameti osakonnapõhiste teadusnõukogude loomine pole otstarbekas ning selle asemel tuleks luua hoopis valdkonnapõhised teadusnõukogud.

Justiitsminister peab aruandes tehtud soovitusi asjakohaseks ning antud teema osas väga oluliseks. Ühtlasi kinnitab ta, et Justiitsministeerium on väga huvitatud osalemisest isikuandmete kodeerimise riikliku terviklahenduse töös ning on valmis andma oma panuse koostöösse Statistikaameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister peab aruannet põhjalikuks ja konstruktiivseks ning toetab üldjoontes toodud seisukohti ja ettepanekuid statistiliste vaatluste korraldamise küsimustes. Minister ei ole Riigikontrolliga ühte meelt selles, et ministeerium peaks välja töötama õigusaktid, mis kohustaks andmekogude vastutavaid töötajaid hindama andmekogudega seonduvat halduskoormust, ning leiab, et antud probleemiga peaks pigem tegelema Justiitsministeerium.

Põllumajandusminister toetab täielikult eelnõu punktis 74 esitatud Riigikontrolli soovitusi rahandusministrile, eelnõu punktis 75 esitatud Riigikontrolli soovitusi Statistikaameti peadirektorile ning eelnõu punkte 76 kuni 84, mis käsitlevad andmekogudes sisalduvate andmete riikliku statistika tegemiseks kasutamise probleeme. Ühtlasi on minister rahul, et Riigikontroll on aruandes kajastanud Põllumajandusministeeriumi tõstatatud probleeme.

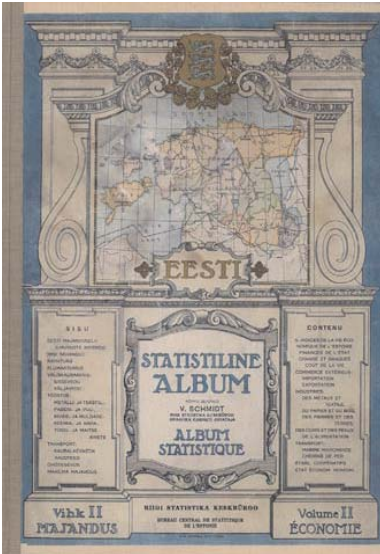
Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Riigisisese kasutaja vajadused ei ole riikliku statistika tegijate prioriteet	8
Riikliku statistika võtmekasutajate määramise kriteeriumid ei ole selged	9
Kaasamine riiklike statistiliste vaatluste kava koostamisse ei ole läbipaistev	12
Avaliku sektori otsustajad kasutavad otsuste vastuvõtmisel pigem ametkondlikku teavet	20
Statistikaametis ei ole riiklikuks statistikaks vajalike andmete kogumine korraldatud tõhusaimal viisil	22
Puudub terviklik ülevaade ja hinnang, millised andmekogud sisaldavad riikliku statistika tegemiseks sobilikke andmeid	23
Andmekogude pidamise õiguslikud alused ei ole kooskõlas riikliku statistika eesmärkidega	26
Andmekogude pidamisel ei kasutata ühtseid klassifikaatoreid	28
Statistiliste andmete elektroonilise kogumise arendamises peitub oluline reserv tõhususe parandamiseks	30
Andmete dubleeriva kogumisega on andmeesitajatele tekitatud põhjendamatult suur halduskoormus	33
Riigikontrolli soovitusel ning rahandusministri, majandus- ja kommunikatsiooniministri, justiitsministri, põllumajandusministri ja Statistikaameti peadirektori vastused	39
Auditi iseloomustus	45
Riigikontrolli varasemaid auditeid riikliku statistika valdkonnas	47
Lisa A. Riikliku statistika koostamise skeem	48
Lisa B. Euroopa Liidu statistika asjakohasuse ja andmete kogumise tõhususe kriteeriumid (Eurostat)	49
Lisa C. Riikliku statistika kasutajad, kes olid kaasatud 2007. a vaatluste kava kooskõlastamisse	50
Lisa D. Riigikontrolli küsitlus – riikliku statistika ja selle kasutaja suhted	51
Lisa E. Fookusrühm põllumajandusstatistika probleemide väljaselgitamiseks	52
Lisa F. Registrate pidamist reguleerivate õigusaktide vastavus riiklikele statistilistele vajadustele	53
Lisa G. Auditi käigus intervjueritute nimekiri	54

Valdkonna ülevaade

Kas teadsite, et

esimesed statistilised ülestähendused Eesti ala kohta ulatuvad XIII sajandi teise poolele, mil koostatud Taani hindamisraamat sisaldab täpseid andmeid Põhja-Eesti põllumajandusliku maakasutuse kohta.



Statistikaalbum aastast 1926

Allikas: Statistikaamet

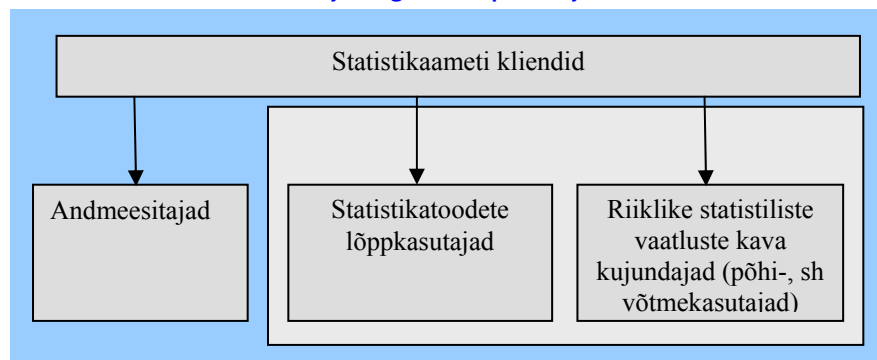
Riiklik statistika

1. Riikliku statistika seaduse (RSS) järgi on **riiklik statistika** (edaspidi ka **statistika**) kokkuvõtlik ja üldistatud andmestik, mis saadakse statistiliste vaatlustega andmete kogumise ja nende süstemaatilise töötlemise tulemusena¹. Riiklik statistika peab kajastama Eesti majanduse, rahvastiku, sotsiaalvaldkonna ja keskkonna seisundit ning selles toimuvaid muutusi.² Ühtlasi näeb seadus ette, et riiklik statistika on erapooletu, usaldusväärne, asjakohane, tasuv, konfidentsiaalne ja läbipaistev.

2. **Andmeesitajateks** loetakse Eestis registreeritud juriidilisi isikuid, välismaa äriühingute filiaale, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi, füüsilisest isikust ettevõtjaid ning füüsilisi isikuid, kes omavad kinnisvara, ehitisi või nende osi või valdavad põllumajandusmaad või -loomi või deklareerivad rahvusvahelisi makseid. Riikliku statistika seaduse kohaselt esitavad füüsilised isikud Statistikaametile andmeid vabatahtlikult, ülejäänud andmeesitajatel on kohustus esitada andmeid õigel ajal, kehtestatud mahus ja selle eest tasu saamata.

3. **Riikliku statistika põhikasutajatena** (sh ka võtmekasutajad, vt joonis 1) käsitletakse käesolevas aruandes riigiasutusi, kes vajavad infot avalike ülesannete täitmise ja avalike teenuste pakkumise juhtimiseks ja peaksid seetõttu osalema ka statistiliste vaatluste kavandamisel. Lisaks neile kasutavad Statistikaameti määratluse kohaselt riiklikku statistikat kohalikud omavalitsused, teadusringkonnad, meedia, äriühingud, liidud ja sihtasutused. Olulised rahvusvahelised statistikatarbivad on Euroopa Komisjoni kaudu EUROSTAT (täidab pigem liikmesriikide statistika koondaja kui lõppkasutaja rolli) ning teised rahvusvahelised organisatsioonid. **Lõppkasutajana** käsitletakse selles aruandes veebiväljaannete, aastaraamatute jms kasutajaid, kes osalevad ka toodete arendamises ja kujundamises.

Joonis 1. Riikliku statistika kasutajate liigitus (vt täpsemalt joonis 2)



Allikas: Riigikontroll

¹ RSS, § 2 lg 1

² RSS, § 2 lg 2

4. Riikliku statistika seaduse järgi on riiklike statistiliste vaatluste põhikorraldajaks Statistikaamet ja Eesti Pank. Kuna valdava osa riiklikust statistikast teeb Statistikaamet (Eesti Panga teha on raha- ja finantsstatistika), siis keskenduti auditis ainult Statistikaameti tegevuse hindamisele.

5. Milliseid statistilisi vaatlusi peab Statistikaamet (ja ka Eesti Pank) tegema, määrab suures osas kindlaks Euroopa Komisjon (sh selle osakond – EUROSTAT). Andmete koosseis ja kogumise meetodika tulenevad seetõttu olulises osas Euroopa Komisjoni (EUROSTATi) nõuetest. EUROSTATi hinnangul³ on Eesti Statistikaamet hästi kohanenud ühtse meetodikaga ja liitunud ELi ühtsesse statistikasüsteemi. Ligikaudu 66% riiklikust statistikast tehakse lähtuvalt EUROSTATi vajadustest (2007. a 158 vaatlusest 104 on seotud EUROSTATiga).

6. Riiklike statistiliste vaatluste ja nendega kogutavate andmete loetelu kinnitab vaatluste korraldajate kaupa igaks aastaks Vabariigi Valitsus. Enne nimetatud loetelu kinnitamist informeerib Rahandusministeerium Vabariigi Valitsust, milliseid meetodeid vaatluste korraldamisel kasutatakse ning miks ja missuguseid delikaatseid isikuandmeid kogutakse. Riiklike statistiliste vaatluste loetelu alusel kinnitab rahandusminister statistiliste aruannete vormid, millega andmeesitajatelt kogutakse andmeid. Riiklike statistiliste vaatluste korraldamist finantseeritakse riigieelarvest ja muudest seadusega ettenähtud allikatest. Riikliku statistika tegemise üldskeem on esitatud lisis A.

Statistikaamet

7. Statistikaamet (SA) on Rahandusministeeriumi valitsemisalas olev riigiasutus, kes korraldab ja koordineerib riikliku statistika tegemist Eestis. Statistikaameti ülesandeks on pakkuda statistika kasutajatele usaldusväärset ja objektiivset infoteenust Eesti majanduse, rahvastiku, sotsiaalvaldkonna ja keskkonna olukorra ning muutuste kohta.⁴

8. Riikliku statistika tegemiseks korraldab Statistikaamet vaatlusi, st kogub ja töötleb andmeid ning avaldab statistikat Vabariigi Valitsuse korralduses kinnitatud ulatuses ja ajal ning kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud kvaliteedikriteeriumitega.

9. Lisaks Statistikaameti struktuuri kuuluvale 12 osakonnale tegutseb alates 2005. a lõpust struktuuriväliselt Statistikaameti sotsiaalstatistika osakonna juures rahvastiku- ja sotsiaalstatistika teadusnõukogu. Nõukogu eesmärgiks on arendada andmemetoodilisi töid ja koordineerida uuringuid sotsiaalvaldkonna mõõtmise täiustamiseks. Muu hulgas on teadusnõukogu ülesandeks koordineerida sotsiaalstatistikat ning formuleerida riigitellimused. Teadusnõukogu tegevus aitab oluliselt kaasa, et tehtaks avaliku sektori kasutajatele vajalikku sotsiaalstatistikat ja kasutataks ühtseid definitsioone, klassifikaatoreid ja meetodikat. Statistikaamet on kaalunud vastavate osakondade juurde luua teadusnõukogud ka keskkonna-, majandus-, ettevõtlus- ja rahvastiku-statistika koordineerimiseks. 2007. a sügisest on amet otsustanud luua ka

³ Eurostat, Peer review on the implementation of the European Statistics Code of Practice, 2006

⁴ Statistikaameti strateegia 2003–2007

Kas teadsite, et

1. märtsil 1921 asutati Eesti Vabariigis esimene statistikaasutus – Riigi Statistika Keskbüroo.

Kas teadsite, et 2006. a

- korraldas Statistikaamet 149 vaatlust;
- andis Statistikaamet tööd 397 ametnikule ja 60 lepingulisele töötajale;
- oli Statistikaameti tegevuskulude eelarve ca 90 mln kr.

põllumajandusstatistika nõukogu, mille ülesandeks on koordineerida valdkonnaga seotud statistikat ja põllumajanduslikku loendust.⁵

Eesti Pank

10. Eesti Panga seaduse kohaselt kogub Eesti Pank oma ülesannete täitmiseks vajalikke finants- ja majandusstatistilisi andmeid. Neid andmeid kasutatakse rahapoliitilises analüüsis, finantssektori ja Eesti välismajandussuhete arengu ja riskide hindamiseks. Samuti vastutab keskpank selle eest, et riigi kohta oleks olemas rahvusvaheliselt võrreldav raha- ja finantsstatistika. Statistika kogumisel ja kasutamisel teeb Eesti Pank koostööd teiste andmeid koguvate riiklike institutsioonidega (eelkõige Finantsinspektsiooni, Statistikaameti ning Rahandusministeeriumiga).

Põllumajandusministeerium kui üks oluline statistika kasutaja

11. Riikliku statistika kasutaja kogemuse näitlikustamiseks valis Riigikontroll Põllumajandusministeeriumi. Valiku põhjuseks oli auditi „Põllumajandusloomatootmise ja maaelu arendamiseks antud toetuste tulemuslikkus” käigus selgunud tõsiasi, et statistilised andmed ei ole asjakohased.

12. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika ning kalanduspoliitika elluviimiseks koostab Põllumajandusministeerium finantsperioodiks erinevaid valdkondlikke arengukavasid. Sellega seoses vajab Põllumajandusministeerium märkimisväärselt palju eri valdkondade statistilisi andmeid, mille põhjal planeerida ettevõtete toetused ja hinnata nende mõju ettevõtete konkurentsivõimele. Riiklikku statistikat kasutab ministeerium nii otsuste tegemise alusena kui ka taustainfona.

13. Kuna Põllumajandusministeerium vajab infot palju laiemas mõttes, ühtlasi ka detailsemalt ning operatiivsemalt, kui seda riiklik statistika pakub, siis kasutatakse riikliku statistikaga katmata valdkondade osas [ametkondlikku statistikat](#) ja tellitakse uuringuid.

14. Põllumajandusministeerium osaleb riiklike statistiliste vaatluste kava koostamisel ning on seega kaasatud riikliku statistika kujundamisse.

Riigisisese kasutaja vajadused ei ole riikliku statistika tegijate prioriteet

Riikliku statistika asjakohasuse põhimõtted

15. Riikliku statistika asjakohasust võib käsitleda kui riikliku statistika vastavust kasutajate vajadustele, st riiklikku statistikat tehakse ainult sellisel määral, kujul, vormis ja ajahetkel nagu kasutajatel vaja ning hoidutakse ebavajalike vaatluste korraldamisest. Seda põhimõtet on

Ametkondlik statistika – ülevaatlik andmestik, mis saadakse, kui hallatakse ja töödeldakse (andmekogudes ja registrites) andmeid, mida avaliku sektori asutused koguvad neile seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Mõiste ametlik definitsioon seni puudub.

Oluline on teha õigeid asju – sellist riiklikku statistikat, mida kasutaja vajab.

⁵ Statistikaameti 26.07.2007. a e-kirja nr 1-1.-3/2919 lisa

rõhutatud ka Euroopa statistikasüsteemi kvaliteedideklaratsioonis⁶ (vt ka lisa B), kus peetakse väga oluliseks keskendatust kasutajale:

- pakutavad statistikatooted ja -teenused vastavad kasutaja vajadustele;
- välis- ja sisekasutajate välja öeldud ja ütlemata vajadused, nõudmised ja ootused suunavad Euroopa statistikasüsteemi, selle liikmete ja töötajate tegevust.

16. Riikliku statistika asjakohasuse oluline näitaja on selle kasutatavus riigi juhtimisel tehtavate otsuste langetamisel. Et statistika leiaks kasutamist, on oluline selgitada võimalikult täpselt välja, milliseid andmeid vajatakse. Seetõttu keskendutakse käesolevas auditis asjakohasuse hindamisel peamiselt sellele, kuidas on tagatud riikliku statistika vastavus Eesti avaliku sektori kasutajate vajadustele.

Riikliku statistika võtmekasutajate määramise kriteeriumid ei ole selged

17. Selleks et hinnata, kas riiklik statistika on asjakohane, st kas kasutajate vajadused on rahuldatud, peab esmajärjekorras olema selge, keda käsitletakse riikliku statistika kasutajatena. Sealt edasi on võimalik konkreetne andmevajadus siduda kasutajaga juba sellisel kujul, mis tagab, et vaatlusega kogutavad andmed vastavad kasutaja vajadustele.

18. EUROSTAT soovib Euroopa statistikat käsitlevas tegevusjuhises⁷ määrata kindlaks kasutajate rühmad, kirjeldada neid täpselt (st mis liiki ja kui detailset infot ja millal vajatakse) ning selgitada välja nende olulisus riigi seisukohalt. Kui mõni rühm on strateegiliselt eriti tähtis, siis tuleb kirjeldada selle vajadusi võimalikult detailselt (vt ka lisa B).

19. Välisriikide praktika näitab, et riikliku statistika tegija ülesandeks on olla pidevalt teadlik oma kasutajate muutuvatest vajadustest ja nende erisustest info kasutamisel. Riiklik statistika peab rahuldama väga erinevate kasutajate ootusi, ning peale selle on näiteks Iirimaal, Austrias, Taanis ja Küprosel riigi keskne statistikaorganisatsioon ennast defineerinud kui olulist infopakkujat eelkõige riikliku tähtsusega otsuste langetajatele. See statistikakasutajate rühm on seetõttu ka erilise tähelepanu all.

20. Statistikaameti strateegiadokumendis aastateks 2003–2007 ja 2007. a juulis koostatud turunduspoliitikas märgitakse ameti peamiseks sihtrühmadeks meedia, ametiasutused, äri- ja teadusringkonnad, rahvusvahelised organisatsioonid ning üksikisikud. Milliseid ametiasutusi, teadusringkondi jmt ning missugustest kaalutlustest lähtudes käsitleb Statistikaamet riikliku statistika kasutajatena, täpsemalt määratletud ei ole. Kuna riikliku statistika kasutajaid ei ole prioriteetsuse alusel eristatud, siis puudub ka olulisemate kasutajarühmade vajaduste detailne kirjeldus. Ei ole selge, milline kasutaja milliseid andmeid vajab.

⁶ Quality Declaration of the European Statistical System, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2273.1.2273_47141302&_dad=portal&_schema=PORTAL

⁷ European Statistics Code of Practice, Statistikaprogrammi komitee, 25.04.2005. a, <http://www.stat.ec/4272>

Riikliku statistika
lõppkasutaja vs riikliku
statistika kujundaja

21. Alates 1997. aastast kinnitab Vabariigi Valitsus riikliku statistika seaduse § 3 lg 2 alusel oma korraldusega igaks aastaks riiklike statistiliste vaatluste kava. Seadus ei nõua, et Vabariigi Valitsusele esitatavate materjalide hulgas peaks olema info vaatluste andmete kasutajate ning kasutatavuse kohta (korralduse eelnõu seletuskirja lisa 3 kajastab vaatlusi, mis on seotud Euroopa Komisjoni (sh EUROSTATi) või mõne muu rahvusvahelise organisatsiooni vajadustega ning osa vaatlusi on varustatud täpsustamata märkega „siseriiklik kasutaja“). Seetõttu leiab Riigikontroll, et ülalmainitud Vabariigi Valitsuse korraldus ja sellele eelnev kooskõlastus ei ole piisav, et tagada riikliku statistika asjakohasus.

22. Ka Statistikaamet on riiklike statistiliste vaatluste kirjeldustes väga üldsõnaline. Vaatluste eesmärgiks on eranditult saada teavet mingi näitaja või nähtuse kohta. Iga vaatluse kirjeldus sisaldab küll nende nimekirja, kes eeldatavasti vaatluse tulemusi kasutavad, kuid ei selgu, milleks, kui palju ja mil moel üks või teine kasutaja konkreetseid tulemusi vajab. Ka ei küsi Statistikaamet kasutajate käest kinnitust, kas ja milleks on konkreetse vaatlusega kogutavad andmed neile endiselt vajalikud.

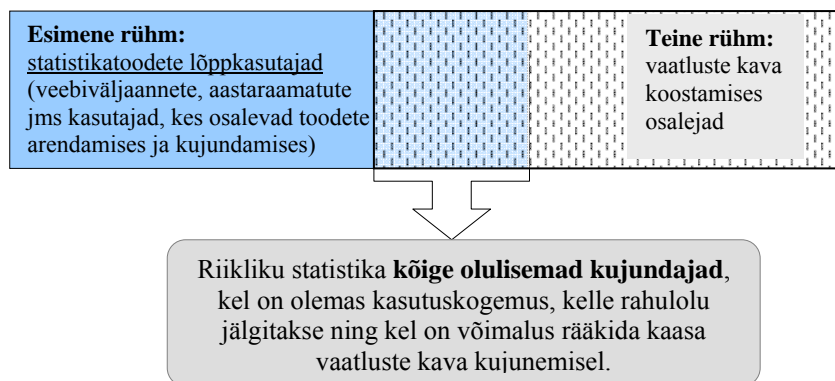
23. Statistikaametil on statistika kasutajate vajaduste hindamisel välja kujunenud kaks rühma (vt joonis 2). Esimese rühma ehk nn **toodete lõppkasutajate** jälgimine (kontaktide haldamine) toimub regulaarselt. Statistikaamet jälgib statistiliste andmebaaside kasutatavust, registreerib kõik telefonikontaktid (CRM-is⁸) ja tellimustööd ning teabenõuded. Teise rühma moodustavad asutused ja organisatsioonid, **kes on kaasatud vaatluste kava koostamisse** (ehk statistilise tootevaliku kujundajad) Need kaks rühma kattuvad osaliselt. Kuigi lõppkasutajate käitumist jälgitakse järjepidevalt, tuvastas Riigikontroll, et saadud teavet (sh hinnanguid) **ei kasutata** sisendina riiklike **statistiliste vaatluste kava koostamisel**. Hoolimata sellest, et lõppkasutajate vajaduste väljaselgitamiseks on Statistikaamet juba 2000. aastast saadik korraldanud uuringuid⁹ (kuhu on kaasatud ka osa vaatluste kava koostamises osalevaid asutusi ja organisatsioone), saab **kasutajauuringutest saadavat teavet rakendada** vaid olemasolevate **toodete arendamisel või uute toodete loomisel¹⁰, kuid mitte statistiliste vaatluste kava koostamisel**. Seega võib küsitlustes osalenud nn esimene kasutajarühm olla Statistikaameti tegevuse ning statistiliste toodete valiku hinnanud pigem heaks, kuid sel rühmal puudub tegelik sõnaõigus riikliku statistika kujundamisel. See õigus on teisel kasutajarühmal, kelle ülesandeks on teha ettepanekuid vaatluste nimekirja ja sisu kohta. Just seda rühma moodustades peab olema selge, kes on nn võtmekasutajad, milline on nende rahulolu ning millised on riigi prioriteetsed vajadused seoses riikliku statistikaga.

⁸ CRM – Customer Relationship Management (kliendihaldusprogramm)

⁹ Näiteks Statistilise info kasutamise uuring, 2006; Ettevõtete ja asutuste suhted meediaga, 2005, 2006; Rahvastikustatistika tarbijate uuring, 2005.

¹⁰ Statistikaameti 26.07.2007. a e-kirja nr 1-1.-3/2919 lisa

Joonis 2. Riikliku statistika kasutajate sisuline jagunemine



Allikas: Riigikontroll

24. Kuigi riikliku statistika tegemisel kehtib põhimõte, et statistiliste andmete avalikustamisel käsitletakse kõiki kasutajaid võrdsetena, ei tähenda see, et sama põhimõte laieneks automaatselt ka teistele statistika tegemise aspektidele. Seepärast ei saa leppida olukorraga, et Statistikaamet ei ole riikliku statistika kasutajaid prioriteetsuse (st kasutajate teabevajaduste) alusel järjestanud ning nt ministeeriumeid ja teisi riigiasutusi käsitletakse võrdsete kasutajatena. Riigi vajadus ametliku statistika järele ei pruugi jaguneda kõigi riigiametite vahel võrdselt (mõnel neist võib riigi juhtimisel olla märksa suurem roll kui teisel), seega peaksid sellistest vajadustest lähtuvalt olema paika pandud ka võtmekasutajate rühmad.

25. Ka EUROSTAT on märkinud, et iga riigi statistikaasutus peab jagama prioriteetsuse alusel oma kasutajad rühmadesse.¹¹ Kasutajate rühmad tuleb määratleda võimalikult detailselt, täpsustades jaotust ka konkreetse infovajaduse kaupa (nt ministeeriumid, kes vajavad teatud valdkonna statistikat). Näiteks on Inglismaal Statistikaasutuses rakendatud sellist jaotust, et kõige prioriteetsimateks statistika kasutajateks loetakse riigi valitsust ja parlamenti, seejärel ministeeriumeid ja teisi riigiasutusi, ELi ja teisi rahvusvahelisi organisatsioone, kohaliku omavalitsuse asutusi, finants- ja äriühingute kasutajaid, teadlasi, tavakodanikke jt.

26. Riikliku statistika kasutajate käsitus (sh turunduspoliitika) Statistikaametis vajab täiendamist, et statistika tegemise seisukohast keskse tähtsusega kasutajaga tegeletaks süsteemselt.

27. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Tagada, et Statistikaamet töötab välja kriteeriumid, mille alusel otsustada, kes on riigi seisukohast prioriteetsed riikliku statistika kasutajad (võtmekasutajad) ja millist infot nad vajavad. Jälgida, et Statistikaamet rakendaks neid kriteeriumeid hiljemalt 2009. a riiklike statistiliste vaatluste kava planeerimise alguseks.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium peab oluliseks, et riikliku statistika tootmisel määratletakse ja rakendatakse protseduuri, mis

¹¹ Methodological Documents, Handbook "How to make a quality report "Working Group Assessment of quality in statistics", Luxembourg, 2003

tagaks vaatluste käigus vaid riikliku statistika tootmiseks vajalike andmete kogumise. Seame Statistikaameti peadirektorile vastava kohustuse. Statistika kasutajate ja nende vajaduste selgema määratlemise küsimuse (sh vaatluste prioriteetsuse määramise) õigusaktides täpsema sätestamise küsimust analüüsitakse ka riikliku statistikat puudutavate õigusaktide muutmiseks moodustatavas töörühmas.

28. Riigikontrolli soovitusel Statistikaameti peadirektorile:

- Täiendada Statistikaameti turunduspoliitikat, kirjeldades riikliku statistika võtmekasutajate rühmade ja nende teabevajaduse kindlaksmääramise kriteeriumeid nõnda, et oleks selge, kes ja mis alustel kuulub vaatluste kava koostajate hulka.
- Täiendada statistika kasutajate rahulolu-uuringut või korraldada eraldi uuring vaatluste kava koostamises osalejate hulgas, et saada tagasiside ning hinnang ka vaatluste kava ja selle koostamise kohta.
- Teha ettepanek kõikidele riikliku statistika põhikasutajatele määrata oma asutuses kindel kontaktisik, kes vahendaks asutuse töötajate vajadusi ja edastaks need Statistikaametile ning edendaks koostööd teabevajaduste selgitamisel.

Statistikaameti peadirektori vastus:

- Statistikaamet arvestab Riigikontrolli soovitustega 2008. a tööde planeerimisel, võtmekasutajate rühmade ja nende teabevajaduste kindlaksmääramise kriteeriumide kirjeldamisel ning turunduspoliitika ja statistika kasutajate rahulolu-uuringu edasiarendamisel.
- Statistikaamet arvestab Riigikontrolli soovitusega ning kavatseb järgnevatel aastatel koguda statistika tarbijatelt tagasisidet ka vaatluste kava ja selle koostamise kohta.
- Kontaktisiku määramise ettepanek tehakse põhikasutajatele 2008. aasta alguses, kui algavad läbirääkimised tarbijatega 2009. aasta vaatluste kava koostamise üle.

Kaasamine riiklike statistiliste vaatluste kava koostamisse ei ole läbipaistev

29. Statistikaamet on juba aastaid kooskõlastanud vaatluste kava ja vaatlustega kogutavate andmete koosseisu ameti arvates oluliste osapooltega. 2006. a vaatluste kava koostamisse kaasas Statistikaamet 98, 2007. a 95 ning 2008. a juba 150 asutust ja organisatsiooni (vt lisa C). Kaasamine seisneb selles, et eelnimetatud asutustele ja organisatsioonidele edastatakse kiri, milles palutakse vajaduse korral teha ettepanekuid vaatluste kava täiendamiseks või muutmiseks.

30. Statistikaameti hinnangul tuleb kooskõlastuskirja edastamist kaasatutele lugeda kooskõlastamise viimaseks lülits. Sellele on mõningatel juhtudel eelnenuid kohtumised erinevate fookusrühmadega, ka rahvastiku- ja sotsiaalstatistika teadusnõukogu on oma panuse andnud vaatluste kava koostamisse. Kuigi auditeeritava perioodil õnnestus tuvastada vaid paar toimunud arutelu kaasatutega, on näiteks 2007. aastal

Milles seisneb kaasamine vaatluste kava koostamisse?

Kaasamine – mingisuguse ühenduse liikmeskonna või sihtrühma paremini rakendamine või aktiveerimine oma eesmärkide teostamisel ja nende üle otsustamisel; avaliku võimu või äriettevõtete tegevus, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel.

Lagerspetz, M. Kodanikuühiskonna lühisõnastik, 2006

2008. aasta vaatlusi kavandades toimunud kohtumised Eesti Panga, Siseministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja PRIAga. Kogu kaasamisprotsessi toimingutena kirjeldatud pole, mistõttu toimub vaatluste kava kooskõlastamine üsna juhuslikult ning sõltuvalt kaasatu initsiaatiivist.

31. Auditi käigus selgus, et vaatluste kooskõlastuskirja saajate hulka satuvad asutused ja organisatsioonid Statistikaameti statistika levi osakonna ettepanekul, samuti on igal osakonnal võimalus teha ettepanekuid nimekirja täiendamiseks. Nimekirja kuuluvad kõik ministeeriumid, mõned ametid, maavalitsused, liidud, mõned kohaliku omavalitsuse asutused, teadusasutused ning erasektori ettevõtete liidud.

32. Kirjasaajate nimekirja analüüsimine näitas, et mitmed kaasatud asutused ja organisatsioonid ei ole vaatluste kirjelduse kohaselt vaatlusega kogutud andmete kasutajad. Näiteks ei nimetata 2007. a vaatluste kirjeldustes kordagi kasutajana Eesti Haigekassat või Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkonda, kes siiski on Statistikaameti määratluse kohaselt kirjasaajate nimekirja lisatud kui olulised riikliku statistika kasutajad. Statistikaameti hinnangul aga ei satugi kirjasaajate nimekirja ainult riikliku statistika kasutajad, vaid ka mõningad andmeesitajad ning asutused ja organisatsioonid, kellega koostööst on amet huvitatud. Statistikaamet põhjendab sellise olukorra tekkimist asjaoluga, et arvamust vaatluste kava kohta küsitakse ka olulistelt andmeesitajatelt.¹² Selliseid olulisi andmeesitajaid aga määratletud ei ole. Antud näite puhul (eriti pidades silmas Haigekassat) on siiski vähetõenäoline, et oluline andmeesitaja ei ole samas ka ühegi riikliku statistilise vaatluse kasutaja. Kujunenud olukord viitab veel kord sellele, et kasutajate rühmade kindlaksmääramine ei toimu koordineeritult ja seeläbi kannatab sisuline kaasamine vaatluste kava koostamisse.

33. Punktides 30–32 kirjeldatud iga-aastane vaatluste kava täiendamise ja muutmise toiming ongi praktiliselt ainus auditi käigus tuvastatud laiaulatuslik ja regulaarselt toimuv tegevusvorm, mille kaudu statistika kasutajatel on võimalus osaleda järgmise aasta riiklike statistiliste vaatluste kavandamisel. Teine, osalemist kindlustav, kuid sisuliselt eelmisega sarnane protsess on riiklike statistiliste vaatluste kava eelnõu kooskõlastusring Vabariigi Valitsuses.

34. Avaliku sektori riikliku statistika kasutajate küsitlusest (edaspidi Riigikontrolli küsitlus, vt lisa D) selgus, et paljud neist ei pea Statistikaameti koostööinitsiatiivi kasutajate vajaduste väljaselgitamisel piisavaks. Ka Riigikontrolli korraldatud põllumajandusstatistika kasutajate fookusrühm (vt lisa E) hindas Statistikaameti koostööinitsiatiivi rahuldavaks. Leiti, et Statistikaamet on küll valmis koostööd tegema, kuid mitte niivõrd omal algatusel, vaid juhul, kui kasutaja selleks ise soovi on avaldanud. Riigikontroll on seisukohal, et Statistikaamet peaks riiklikule statistikale seatud eesmärkide täitmisel olema eelkõige ise huvitatud koostööst ja avaldama selleks aktiivselt soovi.

¹² Statistikaameti 26.07.2007. a e-kirja nr 1-1.-3/2919 lisa

Kuidas toimub riiklike statistiliste vaatluste kava kooskõlastamine Põllumajandusministeeriumis?

35. Statistikaamet on Põllumajandusministeeriumilt küsinud igal aastal kirjaga ettepanekuid riiklike statistiliste vaatluste kava täiendamiseks. Põllumajandusministeeriumis toimub sellele kirjale vastamine tavalistele kirjadele vastamise protseduuri järgi. Statistiliste vaatluste kava täiendamisetpanekute tegemist üldkoordineeriv ametnik, kelle tegevus ei ole sisulisi laadi, koondab osakondade ettepanekud. Ministeeriumi statistiliste andmete vajadus vaadatakse läbi igal aastal siis, kui saadakse Statistikaametilt vaatluste kava täiendamise ja muutmise kiri. Jooksva statistika vajaduse ja ilmnevate probleemide puhul suhtlevad osakonnad Statistikaametiga vahetult ise. Üldjuhul on osakonnas ametnik, kes ametiga statistiliste vajaduste täpsustamisel jooksvalt suhtleb.

36. Põllumajandusministeerium ei kaasa riiklike statistiliste vaatluste kava kooskõlastamisse haldusala asutuste töötajaid ja muid huvirühmasid, mistõttu suhtlevad viimased Statistikaametiga üldjuhul otse. Seega ei saa Põllumajandusministeeriumit käsitleda kogu valitsemisala teabevajaduse koondajana.

37. Kokkuvõttes saab öelda, et koostöö (eelkõige vaatluste kava täiendamiseks peetava kirjavahetusega seondult) Statistikaameti ja statistika kasutajate vahel vaatluste kava koostamisel ei taga tegelikult teabe- ja statistikavajaduse väljaselgitamist. Statistikaamet ei ole välja töötanud meetodikat ja tegevuskava, mis tagaks, et vaatluste kava koostamine toimuks riikliku statistika Eesti kasutajatega sisulises koostöös ja jätkusuutlikus vormis ning vastaks kasutajate vajadustele.

38. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Tagada, et Statistikaamet töötaks välja riiklike statistiliste vaatluste kava koostamisse kaasamise meetodika, lähtudes Riigikantselei vastavast juhiseist, ning hindaks meetodika asjakohasust süstemaatiliselt.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium peab meetodika väljatöötamist oluliseks, paneme kindlasti Statistikaameti peadirektorile vastava kohustuse. Kuna meetodika koostamine ei ole vaid ühekordne ülesanne, vaid pidevas arengus olev protsess, analüüsime statistika tarbijatega seonduvate küsimuste õigusaktides täpsema määratlemise küsimust ka riikliku statistikat puudutavate õigusaktide muutmiseks moodustatavas töörühmas.

39. **Riigikontrolli soovitus Statistikaameti peadirektorile:** Töötada välja riiklike statistiliste vaatluste kava koostamisse kaasamise meetodid ning hinnata vähemalt kord aastas nende asjakohasust ja tõhusust.

Statistikaameti peadirektori vastus: Statistikaamet kirjeldab 2008. a jooksul vaatluste kava koostamisse kaasamise menetlused. Järgnevatel aastatel vaadatakse kord aastas need menetlused üle ja ajakohastatakse.

Statistikaameti tagasiside vaatluste kava täiendamiseks tehtud ettepanekute kohta ei ole piisav

40. Vaatluste kava täiendamiseks ja muutmiseks ettepanekute tegemine on praktiliselt ainus võimalus riigisisese kasutaja jaoks kujundada riiklike statistiliste vaatluste sisu. Seega peaks vaatluste kava täiendamise ettepanekute analüüsimine ja otsustamine toimuma reeglipäraselt, põhjalikult ja sarnaselt kogu organisatsioonis (st on kehtestatud

Kes määrab riikliku statistika sisu?

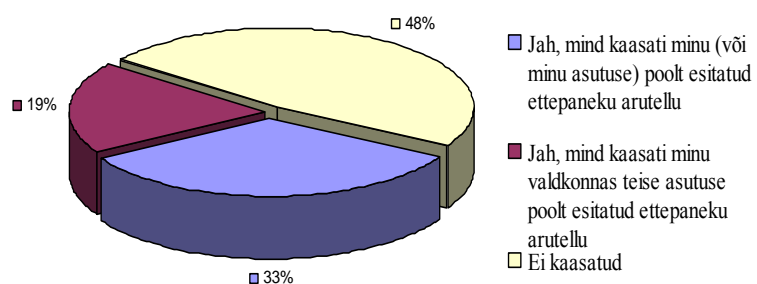
asjakohased tegevusjuhised ja olemas tõhus meetod). Praegu asjakohaseid kordi välja töötatud ei ole.

41. Statistikaamet arutab kasutajatelt laekunud ettepanekuid nende tegijatega läbi ainult osal juhtudel. Riigikontrolli hinnangul tuleks ettepanekud läbi arutada kindlasti nendel juhtudel, kui Statistikaamet mingisugusel põhjusel tehtud ettepanekuid ei arvesta.

42. Kasutajate ettepanekud vaatavad läbi Statistikaameti asjakohase osakonna ametnikud. Lõpliku otsuse ettepaneku arvestamise või mitteamestamise osas teeb osakonna juht. Seda, millistest kriteeriumitest lähtuvalt ettepaneku arvestamise või mitteamestamise otsus tehakse, fikseeritud ei ole. Statistikaameti väitel lähtutakse otsuse langetamisel vajalike ressurside olemasolust ja ettepaneku otstarbekusest. Otsus ettepanekuga arvestamise või mitteamestamise kohta edastatakse ettepaneku tegijale kas e-kirja teel, postiga, mõnel juhul suusõnaliselt ning mõnel juhul tagasisidet ettepaneku tegijale ei antagi. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et ametlikult vastati näiteks 2006. aasta vaatluste kava puhul ainult ühele ettepanekuid teinud ministeeriumile, ülejäänud vastustega Riigikontrollil tutvuda ei õnnestunud. Riigikontrollile esitas Statistikaamet tutvumiseks ainult tehtud ettepanekute-vastuste koondnimekirja, millest siiski ei selgunud, kas, mil viisil ja millises sõnastuses vastamine toimus.

43. Riigikontrolli küsitluse tulemustest selgus (vt joonis 3), et kõigist vastanutest kokku tegi ettepanekuid ca 25%. Neist ainult ca 33% kaasati tehtud ettepanekute aruteludesse ning ca 35% kaasatute puhul toimus arutelu isikliku kohtumise või nõupidamise vormis. Paljud küsitluses osalenud leidsid, et Statistikaamet peaks ettepanekute aruteludele kaasama ka ettepanekute tegijad ning tihedas koostöös välja töötama lahendusi andmevajaduse rahuldamiseks.

Joonis 3. Statistikaameti-poolne kasutajate kaasamine ettepanekute arutellu ja kooskõlastamise



Allikas: Riigikontrolli küsitlus

44. Auditi käigus selgus, et peamiste ettepanekuga mitteamestamise põhjustena on Statistikaamet välja toonud raha nappuse, asjaolu, et piirkonna või tegevusala puhul ei ole teatud põhjustel võimalik saada esinduslikku valimit või ka andmeesitajate halduskoormuse kasvamise ohu.

45. Kuna Statistikaametis puudub üksikute protsesside ja vaatluste kulude hindamiseks kuluarvestussüsteem, siis ei saa ükski väline osapool hinnata, kas ning mil määral on põhjendatud ettepanekute tagasilükkamine puuduva rahastamise tõttu. Samas on selge, et väga oluliste vaatluste tarbeks on võimalik raha tagada (eelarvesse lisaraha taotlemine, vähemprioriteetsete vaatluste ärajätmine või olemasoleva raha ümberjagamine) ja samuti võib olla põhjendatud halduskoormuse suurenemine juhtudel, kui nõutavad andmed on olulised riigi seisukohalt tähtsate otsuste tegemiseks.

46. Alljärgnevalt Statistikaametilt mõned illustreerivad näited selle kohta, kuidas toimus ettepanekute aruteluga seotud suhtlus/kirjavahetus ettepanekuid teinud asutuse ja Statistikaameti vahel:

Näide 1. Riigisisese kasutaja vs väliskasutaja vajadused

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepanek vaatluse „Kaubavedu sadamate kaudu” kohta: Osas „lastimine-lossimine“ puudub kaupade jaotamine põhiliste kaubagruppide järgi; Eesti piires veetavate kaupade puhul puudub jaotus teostatavate põhioperatsioonide lõikes; jaotus ümberlaadimise variantide lõikes. Osa „Merekonteinerite liikumine sadamas“ ei kajasta võimalikke fiidervedusid.

- Statistikaameti vastus: Vaatluse korraldamise aluseks on Euroopa Nõukogu direktiiv nr 95/64/EC of 8 December 1995 on statistical returns in respect of carriage of goods and passengers by sea). Lähtudes nimetatud direktiivist, liigitatakse kaubad transpordistatistika standardse kaupade klassifikaatori järgi (Standard Goods Classification for Transport Statistics/Revised-NST/R).

Statistikaameti tagasiside antud näite puhul viitab selgelt sellele, et riigisisese statistikakasutaja vajadus jäetakse tagaplaanile võrreldes Euroopa Komisjoni omaga, kuigi väidetavalt ei ole Euroopa Komisjon prioriteetsem. Ühtlasi ei proovi Statistikaamet ka leida lahendusi, et rahuldatud saaksid ka riigisisese kasutaja vajadused.

Näide 2. Ressursside vähesus vs ettepaneku olulisus

- Nii nagu eelmisel aastal soovis Siseministeerium saada jätkuvalt andmeid „Teadus- ja arendustegevuse” vaatluse kohta maakondade kaupa.
- Statistikaameti vastus: Vaatluse ettevõtlussektori andmeesitajate nimekiri koostatakse põhiliselt aastaaruannete EKOMAR ning “Põllumajandus, jahindus, metsamajandus ja kalandusäriühingute majandusnäitajad” esitanutest ja teadus ja arendustegevusega seotud ettevõtetest. Nimetatud aruannete kogumisel kasutatakse valikvaatlust ning piirkond ei ole valikvaatluse valimi väljavõtu tingimuseks. Selle tunnuse lisamine suurendaks valimit, mis nõuab nii andmeesitajatelt kui ka Statistikaametilt lisaressursse.

Statistikaameti vastusest ei nähtu, et ettepaneku olulisust ja vajalikkust oleks kasutaja seisukohast hinnatud. Samas viitab see, et sama ettepanekut esitatakse mitmendat korda, asjaolule, et tegemist on ministeeriumi jaoks olulise teabega. Statistikaameti ülesandeks siinkohal oleks kaaluda ettepaneku sisulist olulisust ja vastavalt sellele üritada kasutaja statistilise vajaduse rahuldamiseks leida

vajalik raha või koostöös ministeeriumiga üritada leida probleemile muu sobiv lahendus.

Näide 3. Kokkuhoiuvajadus

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tegi ettepaneku tagada algandmete töötlemine ja tellijale väljastamine just tellija poolt määratud mahus ja vormis.
- Statistikaameti vastus: Praegust kokkuhoidlikku eelarvepoliitikat arvestades ja piiratud rahaliste ressursside tõttu ei ole see võimalik.

Statistikaamet ei selgitanud välja, mida on kasutaja antud ettepaneku tegemisega soovinud saavutada, ning seetõttu ei saa Statistikaameti tagasisidet pidada konstruktiivseks ja lahendusi pakkuvaks.

47. Nagu ka toodud näidetest nähtub, ei proovi Statistikaamet alati koostöös ettepaneku tegijaga leida andmevajaduse rahuldamiseks sobivaid lahendusi. Antud näidete puhul on ettepaneku tegija sunnitud andmete saamiseks ise otsima alternatiivseid lahendusi.

48. Statistikaamet ei ole välja töötanud ettepanekute läbivaatamiseks sellist protseduuri, mis tagaks, et ka olukordades, kus Statistikaametil ei ole võimalik teatud põhjustel tehtud ettepanekuga arvestada, leitaks ettepaneku tegijaga koostööd tehes alternatiivne lahendus.

49. Riigikontrolli soovitusel Statistikaameti peadirektorile:

- Töötada välja ühtne tegevusjuhise, kuidas vaadatakse läbi statistiliste vaatluste kava muutmiseks ja täiendamiseks tehtud ettepanekud. Tagada, et kõigi ettepanekute kohta antaks kirjalikku tagasisidet.
- Kaasata ettepanekute aruteludesse ettepanekud teinud põhikasutajad ja valdkonna spetsialistid. Näiteks võiks ettepanekute läbivaatamine toimuda Statistikaameti osakondade juurde loodavates teadusnõukogudes (sarnaselt tegutseva rahvastiku- ja sotsiaalvaldkonna teadusnõukoguga), kuhu oleksid kaasatud ka Statistikaameti määratluse kohaselt põhikasutajate esindajad.
- Juurutada vaatluste põhine kuluarvestussüsteem, millest saadav teave oleks aluseks Statistikaameti finantsressursside juhtimisele.
- Luua kõigi riikliku statistika oluliste valdkondade arendamiseks teadusnõukogud. Teadusnõukogude loomine aitab parandada riikliku statistika asjakohasust.

Statistikaameti peadirektori vastus:

- Statistikaamet arvestab Riigikontrolli soovitust ning koostab tegevusjuhise vaatluste kava muutmiseks ja täiendamiseks tehtud ettepanekute läbivaatamiseks. Tegevusjuhise rakendatakse alates 2009. aasta vaatluste kohta tehtud ettepanekute menetlemisest. Tegevusjuhise sisaldama ühtlasi kohustust anda kõigi tehtud ettepanekute kohta kirjalikku tagasisidet.

- Statistikaameti osakondadel on järgneva nelja aasta strateegia arendustööde plaanis kavandatud rida meetmeid, mis aitavad parendada tarbijate vajaduste rahuldamist (piirkondliku statistika vallas koostöö kohalike omavalitustega, piirkondliku statistika nõukogu loomine, vaatluste kava revideerimine jt).
- Statistikaametil on konkreetne tegevuskava vaatlustepõhise kuluarvestussüsteemi juurutamiseks. 2008. aastal on kavas jagada kulud vaatlustele lihtsustatud kuluarvestuse mudeli alusel (aasta alguses alustatakse majandamiskulude vaatlustele jagamist), kirjeldada kuluarvestuse süsteem, töötada välja vaatluste ja projektide tegevuste loend ning valida vaatlus- ja projektipõhise tööaja arvestuse tarkvara. 2009. aasta algusest on kavas rakendada tööaja ja tööjõukulu elektrooniline arvestus.
- Statistikaameti seisukoht on, et struktuuripõhiste (ehk osakonna-) teadusnõukogude loomine ei ole otstarbekas. On osakondi, mille teemad on väga laiad ja erinevad (nt ettevõtlusstatistika osakond, majandusstatistika osakond). Teadusnõukogud peaksid olema struktuuriülesed. Optimaalne oleks moodustada kaks teadusnõukogu: sotsiaal- ja rahvastikustatistika ning majandusstatistika teadusnõukogu. Erivaldkondade jaoks tuleks moodustada ekspertgrupid, kes arutavad vaatluste kava koostamise jms seonduvat.

Riikliku statistika võtmekasutajate motivatsioon koostööks Statistikaametiga on vähenenud

Milline on Statistikaameti roll poliitika kujundamisel Eestis?

50. Tunnustatud Austraalia statistikaekspert Dennis Trewin on väitnud, et kasutajatepoolne surve oma vajaduste edastamisel riigi statistika süsteemile tulevikus kasvab. Selle surve puudumine või vähenemine on märk, et olemasolev statistika ei ole kasutajatele oluline.¹³

51. Eestis on asutuste huvi esitada oma ettepanekuid vaatluste kava täiendamiseks ja muutmiseks vähenenud: 2007. a vaatluste kava täiendamiseks esitas oma ettepanekud vaid iga kolmas asutus (vt tabel 1), 2008. a vaatluste kava puhul juba iga kuues asutus.

Tabel 1. 2006., 2007. ja 2008. a vaatluste kava täiendamiseks tehtud ettepanekud ja nendega arvestamine

Näitajad	2006	%	2007	%	2008	%
Asutuste arv, kellel on võimalus teha ettepanekuid	98	100	95	100	162	100
Ettepaneku teinud asutuste arv	37	38	30	32	24	15
Ettepanekuid kokku	276		76		257	
Ettepanekuga arvestati täielikult	136	49	37	49	156	61
Ettepanekuga arvestati osaliselt	48	17	17	22	30	12
Ettepanekuga ei arvestatud või tagasiside puudub	92	34	22	29	71	27

Allikas: Statistikaamet

¹³ Dennis Trewin „The Evolution of National Statistical Systems: Trends and Implications, 01.02.2007, lk 16, http://unstats.un.org/unsd/statcom/statcom_seminar/australian.pdf

52. Et mõista osalusaktiivsuse languse põhjuseid, küsis Riigikontroll oma küsitluses avaliku sektori statistika kasutajatelt, miks vastaja või tema asutus ei ole soovinud Statistikaametile ettepanekuid esitada. Vastustest selgub, et *ca* 48% vastanutest (kokku vastas küsimusele 259 isikut) on loobunud ettepanekute tegemisest ja seda peamiselt kolmel põhjusel:

- riiklik statistika ei paku kasutajatele tööks vajaminevat infot ning ei nähta ka võimalust, kuidas Statistikaamet nende vajadusi rahuldada saaks;
- Statistikaameti pakutavate andmete kvaliteet ja/või kogumise ja töötlemise meetodika ei vasta kasutajate nõudmistele;
- riiklikku statistikat kasutatakse täiendava infoallikana muu andmestiku kõrval või taustainfoks.

53. Küsitluse tulemusel selgus, et enam kui 40%-l vastanutest on tulnud sama ettepanekut korduvalt esitada. Samuti tuli 40%-l vastanutest, kelle ettepanekutega on Statistikaamet jätnud arvestamata, info hankimiseks kasutada kas ametkondlikke allikaid, ise vaatlusi korraldada või tellida uuringuid väljastpoolt.

54. Sellest, et järjest vähem asutusi soovib teha ettepanekuid vaatluste kava muutmiseks, ei saa paraku järeldada, et riikliku statistika asjakohasus on paranenud. Näiteks see, et kasutajad esitavad samu ettepanekuid mitu korda, viitab olukorrale, et konkreetse info saamist peetakse oma igapäevatöö seisukohalt väga oluliseks ning selle hankimiseks otsitakse aktiivselt sobivaid lahendusi. Kui neid lahendusi ei paku Statistikaamet, siis leitakse vajalikud andmed muul moel. Pöörduakse kas ametkondlike andmekogude (registrite) pidajate poole, põhjustades neile rohkete päringutega lisakoormust, või otse andmeesitajate poole, kes on seetõttu sunnitud samu või sarnaseid andmeid erinevatele andmekogujatele korduvalt esitama. Riigikontrolli küsitluse kohaselt ei õnnestunud enam kui 45%-l nendest, kelle ettepanekutega Statistikaamet ei olnud arvestanud, leida ka muid sobivaid andmeallikaid. Tabelist 1 nähtub, et Statistikaamet on paljusid ettepanekuid ka arvesse võtnud ning see parandab kindlasti riikliku statistika asjakohasust, kuid kuna ettepanekud on väga erineva kaaluga, siis on säilinud risk, et kasutaja (sh riigi jaoks tervikuna) oluline ettepanek on jäänud tähelepanuta (ning seega lahenduseta).

55. Riikliku statistika kasutajate kahanev huvi osaleda vaatluste kava täiendamises on esmane signaal sellest, et Statistikaameti kaasamise viisi riikliku statistika sisulise arenguvajaduse väljaselgitamiseks ei ole sobilik (vt p-d 29–37), aga ka sellest, et kasutajad ise ei pruugi olla suutelised täpselt määratlema oma teabevajadust (vt p-d 35–37).

56. Kui riiklik statistika ei suuda täita talle püstitatud eesmärki pakkuda kasutajate vajadustele vastavat infot, tekib risk, et riigisisised kasutajad ei pea riiklikku statistikat piisavalt usaldusväärseks ja oluliseks allikaks. Riigi juhtimiseks tähtsate otsuste tegemisel tuginetakse alternatiivsetest ja kontrollimata kvaliteediga allikatest saadud teabele, mis ei pruugi kajastada riigis toimuvaid sündmusi objektiivselt või täielikult.

57. Riigikontrolli soovitus Statistikaameti peadirektorile: Tagada, et kõik riiklike statistiliste vaatluste kava täiendamiseks tehtud ettepanekud registreeritaks Statistikaameti asjaajamiskorra kohaselt.

Statistikaameti peadirektori vastus: Vaatluste kava muutmiseks ja täiendamiseks tehtud ettepanekud registreeritakse dokumendihaldus-süsteemis vastavalt Statistikaameti asjaajamiskorrale. Sama reeglit järgitakse ka edaspidi.

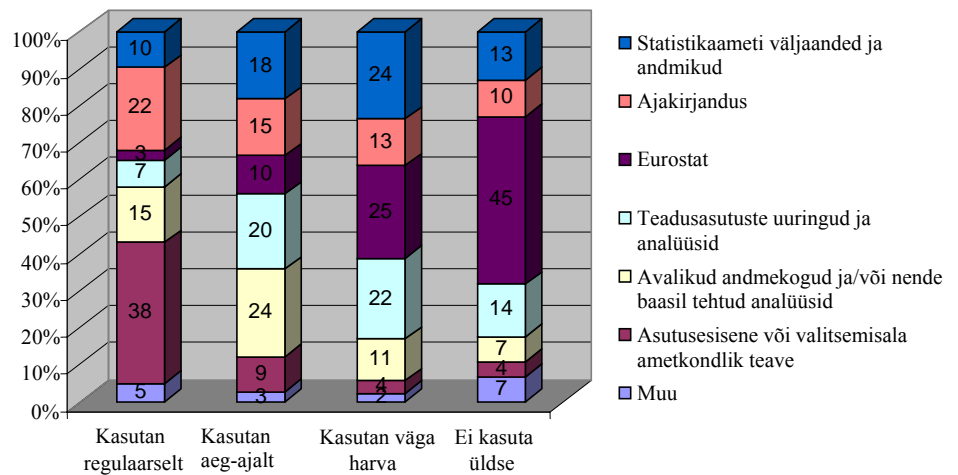
Avaliku sektori otsustajad kasutavad otsuste vastuvõtmisel pigem ametkondlikku teavet

Miks on oluline tugineda riigi juhtimisotsuste tegemisel riiklikule statistikale?

58. Demokraatlikus riigis on loomulik, et vajalikku infot ühiskonna ja keskkonna seisundi kohta saab hankida mitmetest allikatest. Oluline on siinkohal just võimalus võrrelda eri allikatest pärinevaid andmeid. Siiski on igal andmeallikal kindel eesmärk ja otstarve, mis on seotud selle haldaja eelistuste ja vajadustega. Selleks et saada terviklikku ja objektiivset teavet riigis toimuva kohta, on riik ellu kutsunud Statistikaameti, kelle ülesandeks on vastavalt seatud eesmärkidele ja standarditele infot koguda ja töödelda. Kuigi riiklikku statistikat ei tehta mitte ühe konkreetse kasutaja jaoks, on siiski oluline mõista, mil moel ja mis ulatuses on riiklik statistika sobilik oluliste ühiskonnaelu otsuste tegemisel. Teisisõnu peab riiklik statistika vastama tasemele, mis võimaldab otsustajatel riigi juhtimisega seotud otsuste tegemisel tugineda just riiklikule statistikale. See ei pea tähendama riikliku statistika allutamist avaliku sektori vm kasutajale. Väikese riigi nagu Eesti puhul on oluline tagada funktsionaalne seos riikliku statistika ja otsustusprotsesside vahel.

59. Riigikontrolli küsitluse tulemustest nähtub, et riikliku statistika kasutajatest avalikus sektoris kasutab ca 40% regulaarselt Eesti kohta käiva info hankimiseks ametkondlikku teavet (vt joonis 4). Seevastu riiklikku statistikat kasutab regulaarselt kõigest ca 24% vastanutest (sealjuures vahendavad Statistikaameti kogutud andmeid osaliselt ka ajakirjandus ja EUROSTAT). Küsitlusest selgus ka, et riiklik statistika ei vasta kasutajate vajadustele: andmed ei ole ajakohased, piisavalt usaldusväärsed ja detailsed, puuduvad vajalikud [metaandmed](#) jms. Rohkem kui 30%-l vastanutest on tekkinud riiklikke statistilisi andmeid kasutades vajadus saada selgitusi andmete kättesaadavuse, detailsuse ja kogumise meetodika kohta.

Metaandmed – andmed andmete kohta; s.o statistilistele näitajatele nende tähenduse selgitamiseks lisatud info (nt teave, mis lisatakse statistiliste vaatluste andmetele).

Joonis 4. Eesti statistilise info hankimiseks kasutatavad peamised allikad


Allikas: Riigikontrolli küsitlus

60. Näiteks tõstatisid Põllumajandusministeeriumi ametnikud probleemi, et Statistikaamet tugineb riikliku statistika koostamisel muu hulgas hinnangutele ning korrigeerib andmeid, mille tulemusena on tulnud mõned langetatud otsused üle vaadata. Hinnangulised andmed ei võimalda kindlaks teha, millist kaubaliiki ja millises koguses kaubarühm sisaldab. Näiteks oli 2006. aastal 32% teraviljaimpordist kajastatud vaid rahalise summana, mis ei võimaldanud kindlaks teha, mitu tonni rukist, nisu, otra, kaera, riisi jms Eestisse imporditi. Põllumajandusministeeriumi ametnike arvates on hinnangute puhul alati võimalus, et tegelikku kaubavahetust ei toimunudki. Sellisel juhul on tegemist väga suure võimaliku veaga.

61. Statistikaameti selgituste kohaselt on andmete korrigeerimine riikliku statistika puhul tavapärane, mis võib tuleneda erinevatest põhjustest. Näiteks saadakse aja möödumisel uuritava nähtuse kohta täpsemaid andmeid, ühtlustatakse meetodikat, andmeid ei ole esitatud tähtaegselt või on need osutunud ebakorrekseteks. Korrektsioonide suurust üldjuhul Statistikaamet ette näha ei oska. Korrigeeritud andmed avaldatakse vastavalt statistika avaldamiskalendrile. Selline andmete korrigeerimine on osaliselt paratamatu kompromiss andmete avaldamise ajakohasuse ning andmete täpsuse vahel. Olukorra muudab paremaks, kui Statistikaamet parandab oma teavitustööd nii statistika kasutajate (mis põhjustel korrekture tehakse) kui ka andmeesitajate (esitatavate andmete täpsuse ja õigeaegse esitamise olulisus) seas.

62. Riikliku statistika eesmärkide kohaselt peab riigi juhtimiseks tehtavate otsuste langetamisel olema võimalik toetuda riiklikele statistilistele andmetele. Avalikus sektoris statistilise info saamiseks ametkondlike andmeallikate eelistamine viitab asjaolule, et riiklik statistika ei täida täielikult oma eesmärki. Ametkondlik statistika ei pruugi aga samas ilma metodoloogilise järelevalveta anda tõest ja objektiivset ülevaadet riigis toimuvatest sündmustest (kasutatav meetodika ei võimalda vajalikul määral üldistada ega loo kindlust, et andmete võrreldavus ja kättesaadavus oleks tagatud). Seega võivad ametkondliku statistika põhjal tehtud strateegilised otsused sündida

valedel alustel, mõjutades riigi arengut mittesoovitud suunas. Selline risk eksisteerib ka riikliku statistika puhul, kuid asjakohaste kordade ja standardite kehtestamine aitab riski oluliselt vähendada.

63. Riigikontrolli soovitused Statistikaameti peadirektorile:

- Varustada hiljemalt 2008. a lõpuks kõik avaldatud statistilised andmed kasutajate jaoks vajalikul määral metaandmete ja definitsioonidega.
- Tutvustada riigisisestele kasutajatele riikliku statistika tegemiseks kogutavate andmete kasutusvõimalusi ja aidata kaasa statistilise kirjaoskuse levikule.

Statistikaameti peadirektori vastus:

- Metaandmete täiendamine on pidev protsess. Pea igal nädalal lisatakse või uuendatakse statistika andmebaasi mõnes alamvaldkonnas tabelite lisainfot (sisaldab mõisteid ja definitsioone, meetodika kirjeldust, kasutatavaid klassifikaatoreid jms). Kõik statistika andmebaasi tabelid on plaanis varustada metaandmetega hiljemalt 2008. aasta lõpuks. Järgnevatel aastatel on plaanis metaandmete esituse ja sisu täiustamine: meetodika osa struktuuri korrastamine, mõistete ühtlustamine jne.
- Statistikaametil on kavas töötada 2008. aastal välja statistikatarbijate koolitussüsteemi põhimõtted ning hakata seejärel korraldama tarbijakoolitusi vastavalt iga-aastasele koolituste plaanile. Kavas on ka jätkata partnerpäevade ja kogumike esitluste korraldamist. Näiteks rahvastiku- ja sotsiaalstatistika valdkonnas on kavas korraldada 2008. aastal järjekordne sotsiaaluuringute partnerpäev.

Statistikaametis ei ole riiklikuks statistikaks vajalike andmete kogumine korraldatud tõhusaimal viisil

Andmete kogumise tõhusus riikliku statistika tegemisel

64. Riikliku statistika seaduse kohaselt kasutatakse statistiliste vaatluste korraldamisel eelkõige andmekogudesse kogutud andmeid, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning juriidiliste isikute tegevuse käigus tekkinud või nende kogutud andmeid, kui nende koosseis ja kvaliteet on vaatluse korraldaja hinnangul sobivad statistilise vaatluse meetodiga. Andmekogude koosseisu ja kvaliteedi riikliku statistika vajadustele vastavuse saavutamine on otseselt Statistikaameti huvi ning peaks sealjuures olema ka üheks Statistikaameti ülesandeks. Seaduse mõtteks on siinkohal vältida **dubleerivat andmete kogumist** ning ühtlasi

- muuta andmete kogumine efektiivsemaks ja vähem kulukaks;
- vähendada andmeesitajatele dubleeriva andmekogumisega tekitatavat halduskoormust.

65. Riikliku statistika seaduse ning haldusmenetluse seaduse koosmõju peab tagama, et ka riiklikku statistikat tehes peetakse kinni hea halduse

Oluline on teha õigeid asju õigesti – st riikliku statistika tegemisel tuleb eelkõige pidada silmas, et statistika oleks asjakohane ega põhjustaks andmeesitajale ebaproportsionaalselt suurt halduskoormust.

Dubleeriv andmete kogumine – andmeesitaja on sunnitud erinevatele andmekogujatele (nt Statistikaamet, andmekogude pidajad, uuringute korraldajad jne) samu andmeid korduvalt esitama.

põhimõtetest ning andmeesitajalt ei nõuta andmeid, mis on riiklikes andmekogudes usaldusväärsel kujul olemas ja mida statistilise vaatluse korraldaja saaks kerge vaevaga sealt hankida (haldusmenetluse seaduse § 5 lg 1).

Andmekogudes sisalduvate andmete kasutamine on juhuslik

Andmekogu – korrastatud andmete kogum, mille pidamisel kasutatakse automatiseeritud andmetöötlust või käsitsi ja korrastatud vorme, mis võimaldavad andmetega lihtsat tutvumist või nende mehhaanilist töötlemist.

Register – andmekogu alaliik, nt riiklik register, kohaliku omavalitsuse register jms. Andmekogude nimetustes ja õigusaktides kasutatakse mõlemat sõna samas tähenduses, nt rahvastikuregister, ravikindlustuse andmekogu, liiklusõnnetuste andmekogu, struktuuritoetuste register jms.

Puudub terviklik ülevaade ja hinnang, millised andmekogud sisaldavad riikliku statistika tegemiseks sobilikke andmeid

66. Selleks et selgitada välja **andmekogude** sobivus statistiliste vaatluste korraldamiseks, tuleb andmete koosseisu ja kvaliteedi kohta luua tervik-ülevaade. Selle tulemusel on võimalik hinnata, kas riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogusid saab üldse tõhusal moel ühendada riikliku statistika tegemisse.

67. Kõik riigis loodavad andmekogud ja **registrid** tuleb registreerida andmekogude riiklikus registris¹⁴. Andmekogude seaduse järgi peab andmekogude riiklik register võimaldama saada ülevaate riigis toimivatest andmekogudest ja neis sisalduvatest andmetest. Kui riiklikus registris on hetkel registreeritud ca 160 andmekogu, siis tegelikult võib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakonna (RISO) hinnangul Eestis olla isegi üle 1000¹⁵ toimiva andmekogu ja registri. Andmekogude seaduse täitmise nõrga järelevalve tõttu ei ole teada, milliseid neist registreerimata andmekogudest saab käsitleda andmekogudena andmekogude seaduse mõistes (st kas need vastavad teatud nõuetele kvaliteedi jm poolest) ning milliseid andmeid need kogud sisaldavad. Üldise teabe puudumise tõttu ei ole ka Statistikaamet saanud andmete hankimisel arvestada, milliseid ja millises mahus riikliku statistika jaoks sobilikke andmeid võiks eelnevatud andmekogud sisaldada.

68. 2007. a kasutab Statistikaamet riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel 79 registreeritud andmekogu andmeid, lähitulevikus plaanib Statistikaamet kasutusele võtta veel 7 andmekogu. Registrisse kandmata kogudest kasutab Statistikaamet 26 andmekogu ja tulevikus peaks lisanduma veel 2. Kokkuvõttes saadakse 55 vaatluseks (st 35% vaatlustest) arvandmed administratiivsetest andmeallikatest, ülejäänud vaatluste andmed aga aruandevormidega isikutelt andmeid kogudes. Lisaks arvandmetele kasutatakse andmeallikates sisalduvat infot ka statistilise info tootmise muudes etappides (nt valimi moodustamiseks, andmete kontrollimiseks, aktualiseerimiseks, täpsustamiseks, võrdlemiseks, mittevastanute andmete asendamiseks). 2006. a kasutas Statistikaamet registreeritud ja andmekogude arvandmeid ja tekstilist infot 76 vaatluse korraldamisel.

69. Andmekogude kasutatavuse tuvastamiseks on Statistikaamet teinud dokumenteeritud kvaliteedihindamisi ainult üheksa andmekogu puhul, ülejäänud ca 160 registreeritud andmekogu osas puudub detailne ja taasesitamist võimaldav ülevaade, kas ja mis ulatuses on nendes sisalduvad andmed statistilistel eesmärkidel kasutatavad. Andmekogude analüüsimise tulemusel on Statistikaamet teinud näiteks Maksu- ja

¹⁴ Andmekogude registri vastutav töötleja on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

¹⁵ http://www.riso.ee/et/failid/artikkel_kogu.htm

Tolliametile ettepanekuid andmete kvaliteedi ja koosseisu muutmiseks. Ettepanekuid on tehtud ka nende andmekogude parandamiseks, mida peavad Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused¹⁶.

70. 2001. aastal korraldas Statistikaameti tellimusel Majanduskonsultatsioonide OÜ andmekogude uuringu, mille eesmärgiks oli välja selgitada, millistest andmekogudest oleks Statistikaametil otstarbekas hankida infot statistilise profiili andmebaasi ajakohastamiseks. Kokku hõlmas andmekogude uuring rohkem kui 110 riigivalitsemisasutuse, maakonna, linna, valla, erialaliidu jm andmekogu, millest põhjalikuma uurimise alla võeti 66 andmekogu. Uuringu käigus sooviti ülevaadet järgmistel teemadel: andmekogu üldandmed, andmekogu pidamisega seotud küsimused (nt milliseid andmeid ja kelle poolt andmekogus säilitatakse), IT-keskkonna võimalused, töötajate andmed, andmekogu pidaja pakutavad teenused, andmekogu pidamise alusdokumendid, seosed teiste andmekogudega (riskasutuse võimalused) ning muud küsimused (nt koostöövalmidus, andmete usaldatavus). Kuigi uuringu tulemused võimaldasid Statistikaametil saada üsna hea ülevaate andmekogude kasutatavusest statistilise profiili andmebaasi arendamiseks, ei saadud vastust, millised andmekogud sisaldavad vaatluste tegemiseks sobilikke arvandmeid.

71. Seega saab öelda, et Statistikaamet ei korralda regulaarselt andmekogude koosseisu ja kvaliteedi analüüse. Lisaks 2001. a uuringule on dokumenteeritud veel vaid mõne üksiku analüüsi tulemused. Need vähesed analüüside tulemused, mis dokumenteeriti, on sisult ebaühtlased. Näiteks ei selgu andmekogude analüüsides, kas ja millises osas osutus hinnatud andmekogu riikliku statistilise vaatluse tegemiseks sobilikuks, milliseid muudatusi oleks vaja teha, et andmete koosseisu ja kvaliteeti muuta või parandada. Ka ei selgu andmekogude analüüsides, Statistikaameti poolt Riigikontrollile esitatud materjalidest ega ka statistiliste vaatluste kirjeldustest, kuidas Statistikaamet andmekogudest saadud andmeid kasutab (vt ka p 59). Andmekogude hindamiseks ja tulemuste dokumenteerimiseks ei ole välja töötatud ega kinnitatud ühtset vormi.

72. Probleeme esineb ka nende andmekogude sobivuse tagamisega, mida Statistikaamet andmete kogumiseks juba kasutab. Näiteks ei vasta Statistikaameti hinnangul ehitisregistri kvaliteet riikliku statistika tegemiseks nõutavale tasemele, ka Kodakondsus- ja Migratsiooniameti registrid ning äriregister ei ole ühel või teisel põhjusel selleks täielikult sobivad. Põhjuseks on siinkohal ebapiisav koostöö, kus andmekogude vastutavad ega ka volitatud töötajad ei pea riikliku statistika funktsiooni täitmist oluliseks, ja nagu auditi käigus intervjueritud andmekogude esindajad leidsid, on Statistikaameti initsiatiiv selle funktsiooni täitmise olulisuse selgitamisel praktiliselt olematu. Samas on Statistikaameti väitel ettepanekuid andmekvaliteedi parandamiseks ja andmekoosseisu muutmiseks tehtud ehitisregistri ja äriregistri pidajatele.

73. Seega ei ole Statistikaamet analüüsinud kõigi olemasolevate ja ka hetkel riikliku statistika tegemisel kasutatavate andmekogude koosseisu

¹⁶ Nt jäätmearuandluse infosüsteem, õhusaasteallikate infosüsteem, keskkonnalubade infosüsteem, kalanduslubade infosüsteem

ja kvaliteeti ega analüüsitulemusi dokumenteerinud, mistõttu puudub ülevaade, milliseid andmekogusid ja neis sisalduvaid andmeid oleks võimalik kasutada statistiliste vaatluste korraldamisel.

74. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Tagada, et oleks täidetud riikliku statistika seaduse § 5 lg 1, mille kohaselt tuleb riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel kasutada eelkõige riiklikesse ja teistesse andmekogudesse kogutud andmeid, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning juriidiliste isikute tegevuse käigus tekkinud või nende kogutud andmeid, kui kogutud andmete koosseis ja kvaliteet vastavad vaatluse korraldaja hinnangul riikliku statistilise vaatluse meetodile. Selleks jälgida, et Statistikaamet hindaks riigi registreeritud ja andmekogude andmete sobivust riikliku statistika tegemiseks ning dokumenteeriks hindamise tulemused. Erilise tähelepanu alla võtta see, et riiklike statistiliste vaatluste tegemisel kasutataks registrites sisalduvaid arvandmeid maksimaalselt, sest see on kõige vahetumalt seotud andmeesitajate halduskoormuse vähendamisega.

Rahandusministri vastus: Soov halduskoormuse minimeerimiseks on iseenesestmõistetav ja tegemist on kahtlemata prioriteetse suunaga ka Rahandusministeeriumi jaoks. Euroopa Komisjoni hinnangul ning vastavalt liikmesriikides läbiviidud uurimustele ei ole statistiliste nõuetega tekitatav koormus ettevõtjate jaoks siiski väga oluline, moodustades kogu administratiivsest koormusest vähem kui 2%. Halduskoormuse vähendamise näol on tegemist pikemaajalise ja laiema protsessiga – muuhulgas riikliku statistika valdkonnas tulemusi andev halduskoormuse vähendamine on tihedalt seotud riigi infopoliitika ja andmekogude poliitikaga, kus on oluline koordineeriv roll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ning ka näiteks õigusaktide mõjude analüüsiga, mis käesoleval ajal on Justiitsministeeriumi nõu vedada. Riikliku statistika vallas halduskoormuse vähendamise võimalusi läbi õigusaktides täiendavate protseduuride kehtestamise asub hindama ka riikliku statistikat puudutavate õigusaktide muutmiseks moodustatav töörühm, mille ülesandeks saab ka konkreetsete ülesannete ja tähtaegade määramine Statistikaameti peadirektorile teemaga seoses.

75. Riigikontrolli soovitus Statistikaameti peadirektorile:

- Töötada välja hindamissüsteem, mille alusel on võimalik hinnata, kas andmekogude registrisse kantud andmekogud on sobilikud riikliku statistika tegemiseks. Hindamissüsteem peab sisaldama selgeid hindamiskriteeriume, ühtseid hindamise dokumenteerimise nõudeid, kohustust anda andmekogude seisukorra kohta hinnang ning teha ettepanekuid olukorra parandamiseks. Selline ülevaade on vajalik, et järjepidevalt hinnata, kas andmekogude andmeid on riikliku statistika tegemisel maksimaalselt kasutatud, ning selle tulemusel vähendada andmeesitajale tekkivat halduskoormust. Samuti tuleks jälgida, et riiklike statistiliste vaatluste tegemisel rakendatavad toimingud oleksid kooskõlas haldusmenetluse seaduse ja hea halduse põhimõtetega.
- Hinnata 2009. aasta lõpuks, kas andmekogud vastavad riikliku statistika nõuetele, kasutades selleks loodud hindamissüsteemi.

- Töötada hiljemalt 2008. a lõpuks välja riikliku statistika tegemist puudutavate oluliste tegevuste ja tõendamist vajavate sündmuste dokumenteerimise kord.
- Arutada andmekogude hindamiste tulemuste põhjal tehtud ettepanekud läbi Rahandusministeeriumi, andmekogude pidajate ja RISOga, et tagada riigi infosüsteemide koostoime võime riikliku statistika tegemisel.

Statistikaameti peadirektori vastus:

- 2007. a detsembris asub Statistikaameti meetodika osakonnas tööle juhtivmeetodik, kelle ülesandeks on koordineerida administratiivsete andmete kasutamist Statistikaametis ja koostööd riiklike registrite pidajatega. Juhtivmeetodiku ülesandeks on ka andmekogude kvaliteedi hindamise kriteeriumite väljatöötamine. Selles töös kavatses aluseks võtta Skandinaaviamaade laialdased kogemused administratiivsete andmekogude juurutamisel statistika tootmisse. Kavas on panna paika täpsem tööplaan andmekogude kvaliteedi hindamiseks. Samuti on samas osakonnas loodud vanemmeetodiku ametikoht, kes hakkab tegelema andmekogude kvaliteedi hindamise ja meetodika väljatöötamisega administratiivsete andmete kasutamiseks statistika tootmisel.
- Praeguste ressursside juures pole kahe aasta jooksul kõigi andmekogude riikliku statistika vajadustele vastavuse hindamine ilmselt reaalne. Paralleelselt kvaliteedi hindamisele soovime sobivaid andmekogusid ka riikliku statistika tootmisel juurutada. Mõlemad tegevused on töömahukad ja äärmiselt vajalikud.

Andmekogude pidamise õiguslikud alused ei ole kooskõlas riikliku statistika eesmärkidega

Riikliku statistika vs andmekogude pidamise õiguslikud alused

76. Selleks et erinevates andmekogudes sisalduvaid andmeid oleks võimalik kasutada riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel, peaksid andmekogude pidamise eesmärgid olema kooskõlas ka riikliku statistika eesmärkidega. Aluse selleks peaksid andma asjakohased õigusaktid.

77. Praegu sõltub andmekogude (registrite) areng ja funktsionaalsus peamiselt mitmesugustest haldusmenetlustest (nt elamisloa taotlemine), mis määravad kindlaks registritesse kogutavate andmete koosseisu, andmete kogumise ja töötlemise. Samas on andmekogudel kohustus väljastada andmeid ka Statistikaametile riikliku statistika tegemise otstarbel ning hulk muid kohustusi, et registrisse kogutavaid andmeid saaks kasutada riikliku statistika tegemisel.¹⁷ Sanktsioonid nende kohustuste täitmise tagamiseks on aga praktiliselt olematud. See tingib olukorra, kus andmekogudesse kogutud andmed ei suuda üheaegselt täita konkreetse haldusmenetluse ja riikliku statistika sisulisi nõudeid.

78. Probleeme on seni tekitanud ka õigusaktides sisalduvad vastuolud. Näiteks kohustab riikliku statistika seadus andmekogude vastutavaid töötlejaid kooskõlastama enne andmekogu asutamist Statistikaametiga

¹⁷ Riikliku statistika seadus, § 7 lg 3

andmete koosseisu, definitsioonid ja kasutatavad klassifikaatorid ning samuti nendes edaspidi tehtavad muudatused. Andmekogude seadus aga võimaldab Statistikaametil anda kõigest arvamuse uue riikliku või riigiasutuse registri¹⁸ asutamise kohta.

79. Olukord, kus üks seadus kohustab loodava andmekogu Statistikaametiga kooskõlastama ja samas teine seadus annab ainult nõrga võimaluse andmekogu loomise kohta arvamust avaldada, ei ole kaugeltki piisav, et tagada riiklike statistiliste vajadustega arvestamine. Veelgi enam, mõlemas seaduses on Statistikaametile antud võimalus osaleda ainult uute loodavate andmekogude edaspidise arengu suunamisel. Juba toimivaid andmekogusid ei kohusta seadus arvestama riikliku statistika korraldamise põhimõtete ning eesmärkidega.

80. 01.01.2008. a kehtima hakkav avaliku teabe seadus loob Statistikaametile suurepärase võimaluse koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Andmekaitseinspeksiiooniga vaadata sisuliselt üle praktiliselt kõik riigi andmekogud. Siiski ei ole Statistikaameti eksperdid kaasatud töörühmadesse, kelle ülesandeks on vaadata andmekogud sisuliselt üle ja määrata kindlaks riigile vajalikud põhiandmed. Kuue kuu jooksul alates seaduse jõustumisest tuleb välistada andmekogudesse dubleeriv ja asjatu andmete kogumine, ning liita andmekogud riigi infosüsteemiga. Tagatud peab olema ka võimalus teha andmekogudes olevate andmete põhjal riiklikku statistikat.

81. Riigis puudub praegu ametkondliku statistika definitsioon, mistõttu ei ole võimalik eristada ühelt poolt andmekogude neid tegevusi, mis on ja jäävad seotuks andmekogu kohustusega vastata päringutele seoses konkreetsete menetlustega (põhitegevused), ja teisalt neid tegevusi, mis on olemuselt seotud statistika tegemisega. Ametkondliku statistika puuduv määratlus ei võimalda sellele ka kvaliteedinõudeid kehtestada. Kuna ametkondliku statistika staatus ei ole selge ja andmekogude kasutatavusest puudub ülevaade (vt p-d 69–72), kasutatakse ametkondlikku statistikat riiklikuks statistikaks mõningatel juhtudel ilma igasuguse Statistikaameti-poolse kvaliteedikontrollita. Näiteks puudub Statistikaametil ülevaade andmete kvaliteetsusest vaatluse „Registreeritud kuriteod” puhul (Statistikaamet saab Politseiametilt ja Justiitsministeeriumilt e-posti teel koondandmed) või ka vaatluse „Spordikool” puhul (andmed kogub oma aruandevormidega Kultuuriministeerium; andmed avaldati kuni 2006. aastani paralleelselt Statistikaameti väljaannetega ka Kultuuriministeeriumi kodulehel¹⁹). Samas näiteks rahvastikuregistri aadressandmete kvaliteediga ei ole Statistikaamet rahul ning seetõttu ei soovi andmeid riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel kasutada.

82. Auditi käigus analüüsiti 9 registri pidamise õiguslikke aluseid (vt lisa F). Valimisse sattunud andmekogudest ainult ühel juhul (Eesti Hariduse Infosüsteem) sisaldas asutamise põhimäärus märget, et registri andmeid kasutatakse riikliku statistika koostamiseks. Samas on näiteks

¹⁸ Andmekogude seadus, § 32 lg 5 ja § 40 lg 3. Seaduses eristatakse peale riiklike ja riigiasutuste registrite muidki andmeallikaid: riigi põhiregistrid ning riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste muud andmekogud.

¹⁹ <http://www.kul.ee/index.php?path=0x2x360x970>

rahvastikuregistri seaduse kohaselt registris sisalduvatel andmetel küll statistiline tähendus, kuid ei selgu, kas andmed peaksid oma olemuselt ka riikliku statistika koostamiseks sobima (nt koosseis, kvaliteet, definitsioonid). Ka ehitisregistri ja kriminaalmenetluse registri puhul viidatakse ainult üldsõnaliselt andmete statistilisel eesmärgil kasutatavusele, mis iseenesest ei anna veel kinnitust, et statistilise eesmärgi all just riikliku statistika vajadustega arvestamist on mõeldud.

83. Seega pole enamikus andmekogude pidamise õiguslikes alustes (seadused, põhimäärused) seatud andmekogude tegevuse üheks eesmärgiks osaleda riikliku statistika koostamises. Ning kuna ametkondliku statistika definitsioon puudub, siis ei ole seadusandlikult kindlaks määratud, millised kohustused on ametkondlikel andmekogudel seoses riikliku statistikaga ning kes nende täitmise eest vastutavad.

84. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Töötada välja koostöös Statistikaametiga kord andmekogude kooskõlastamiseks enne riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreerimist. See tagaks uue avaliku teabe seaduse § 43⁹ lg 1, st riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide (klassifikaatorite süsteem, geodeetiline süsteem, aadressiandmete süsteem, infosüsteemide turvameetmete süsteem, infosüsteemide andmevahetuskiht, riigi infosüsteemi haldussüsteem) rakendumise.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse poolt on hetkel riigi infosüsteemi haldussüsteemi loomise raames välja töötamisel andmekogude kooskõlastamise kord enne andmekogude registreerimist ja kooskõlastamisprotsessi toetav tehniline lahendus. Vastava korra väljatöötamisele on haaratud ka Statistikaameti eksperdid.

Andmete kogumine praeguses Eestis: kellele „PALK”, kellele „TÖÖTASU”

Definitsioon – mõiste või sõnaühendi sisu täpne selgitamine

Klassifikaator – üht tüüpi objekte teatud tunnuse või tunnuste hulga alusel liigitav ja üheselt identifitseeriv tähistuseeskiri. Nende kasutamine võimaldab andmete ühtlustamist, aitab neid üheselt mõista, võimaldab infovahetust andmekogude ja infosüsteemide vahel ning muudab andmed võrreldavaks.

Andmekogude pidamisel ei kasutata ühtseid klassifikaatoreid

85. Andmekogudes ja registrites sisalduvate andmete riiklikel statistilistel eesmärkidel kasutatavuse hindamisel on üheks olulisemaks näitajaks **definitsioonide** ja **klassifikaatorite** ühtsus. Neist kahest on oma olemuselt keerulisem kindlasti klassifikaatorite ühtlustamine. Seega peaksid andmekogudes ja registrites sisalduvate andmete tähendus ja sisu vastama riikliku statistika vajadustele.

86. Enamik Eestis kasutatavaid klassifikaatoreid on loodud rahvusvaheliste klassifikaatorite alusel, kas tõlkena või riigisisese versioonina, kohandatuna riigi vajadustele. Klassifitseerimisel jaotatakse üksikobjektid teatud tunnuste alusel rühmadesse (klassid, jaod, grupid) nii, et iga objekt kuulub ainult ühte rühma. Igal rühmal on nimetus ja koodtähis (numbriline või täheline). Klassifikaatori lahutamatuks osaks on ka klassifitseerimisreeglid ja selgitavad märkused. Riikliku statistika tegemisel kasutab Statistikaamet ca 40 klassifikaatorit. Kaks kõige enam kasutatust leidnud klassifikaatorit nii riigis tervikuna kui ka Statistikaametis riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel on Eesti haldus- ja asustusjaotuse klassifikaator (EHAK) ja Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator (EMTAK).

Klassifikaatori haldaja – andmekogu pidaja, kes soovib uue klassifikaatori kasutusele võtta.

87. Alates 2005. a 1. jaanuarist koordineerib klassifikaatoritealast tegevust riigis tervikuna Statistikaamet. Klassifikaatorite süsteemi kehtestamise määruse²⁰ kohaselt on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused kohustatud nende hallatavates andmekogudes kasutama andmekogude riiklikus registris registreeritud klassifikaatoreid, muude andmekogude puhul on nende kasutamine soovituslik. Enne uue klassifikaatori kehtestamist tuleb see kooskõlastada Statistikaametiga. Kooskõlastamiseks esitab **klassifikaatori haldaja** Statistikaametile klassifikaatori teksti ning haldamise põhimõtete kirjelduse. Klassifikaatori haldaja registreerib klassifikaatori andmekogude riiklikus registris pärast Vabariigi Valitsuse poolt kehtestamist. Hoolimata klassifikaatorite registreerimise nõudest, on praeguse seisuga andmekogude registris registreeritud ainult kaks klassifikaatorit: ametite klassifikaator ja Eesti haldus- ja asustusjaotuse klassifikaator (EHAK). Määruse kohaselt peaksid aga kõik riigis kasutusel olevad klassifikaatorid olema andmekogude registrisse kantud juba alates 1. jaanuarist 2005. a.

88. Muu hulgas pole ka Statistikaamet kui peamine klassifikaatorite kasutaja seda kohustust ise täitnud, tuues põhjenduseks Statistikaameti ja RIA (Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus) vahelise kokkuleppe, mille kohaselt ei registreeri Statistikaamet esialgu klassifikaatoreid andmekogude registris, sest RIA arendatav RIHA (riigi infosüsteemi haldussüsteem) on muutmisel. Riigikontrolli arvates on mõeldamatu, et avaliku sektori asutused, minnes mööda seadustest, sõlmivad seaduse täitmisele kaasaitamist välistavaid kokkuleppeid. Statistikaameti hinnangul on olukord lahendatud selliselt, et RIHA veebilehel on rubriiki „klassifikaatorid“ lisatud link Statistikaameti kodulehel asuvale klassifikaatorite nimistule. Kuigi võib jääda mulje, et probleemile on leitud lahendus, on siiski jäetud täitmata Vabariigi Valitsuse määrus kui seadusandlik akt. Ühtlasi ei teki käesolevas olukorras ka andmekogude pidajatel kohustust klassifikaatoreid andmekogu pidamisel kasutada.

89. Riikliku statistika seaduse järgi on Statistikaameti kohustuseks kasutada eelkõige andmekogudes kogutud andmeid. Seega peaks olema Statistikaameti huvi tagada, et ametkondlikud andmekogud on kasutatavad riikliku statistika tarbeks. Andmekogude pidajad on omakorda kohustatud andmeid Statistikaametile riiklike statistiliste vaatluste tegemiseks esitama. Selleks peab Statistikaamet esmajoonel tagama ühtsete klassifikaatorite kasutamise andmekogudes (et oleks saavutatud vähemalt andmete üheselt mõistetavus). Samas näitab praktika, et seda seadusega pandud ülesannet saab Statistikaamet probleemideta täita loodavate andmekogude puhul siis, kui klassifikaatorite kooskõlastamisel tekib Statistikaametil tingimuste seadmise võimalus. Heaks (ja praktiliselt ainsaks) näiteks on siin Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS), mis tänu Statistikaameti tehtud ettepanekutele vastab hetkel täiel määral riikliku statistika tegemiseks seatud nõuetele. Kui uue klassifikaatori kehtestaja peab selle eelnevalt Statistikaametiga kooskõlastama, siis juba kasutusel olevatest klassifikaatoritest on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustel kohustus kasutada ainult neid, mis on kantud riiklikku andmekogude registrisse. Seega on Statistikaametil reaalne võimalus mõjutada klassifikaatorite kasutatavust peamiselt uute loodavate andmekogude puhul.

²⁰ Vabariigi Valitsuse 9. oktoobri 2003. a määrus nr 255, [RT I 2003, 65, 435](#)

Kas teadsite, et

andmekogude pidamist tagavad Eesti Vabariigis

- klassifikaatorite süsteem;
- geodeetiline süsteem;
- aadressandmete süsteem;
- infosüsteemide turvameetmete süsteem;
- infosüsteemide andmevahetuskiht.

Allikas: Andmekogude seadus, § 53 lg 1

Olemasolevate andmekogude puhul on võimalik suunata andmekogu pidajat klassifikaatoreid kasutama ainult soovituslikult.

90. Andmekogude pidajad, kes on kehtestanud uusi klassifikaatoreid, ei ole kandnud neid andmekogude registrisse, nagu seda näeb ette Vabariigi Valitsuse klassifikaatorite süsteemi kehtestamise määrus. Kuna andmekogud ei kasuta kehtestatud klassifikaatoreid, siis ei ole tagatud, et andmekogudes sisalduvad andmed on vahetatavad ja üheselt mõistetavad. Andmekogude pidamist tagav klassifikaatorite süsteem ei toimi.

91. Riigikontrolli soovitus Statistikaameti peadirektorile:

Registreerida kõik Statistikaameti kasutatavad klassifikaatorid viivitusteta andmekogude registris. Kasutusel olevate klassifikaatorite registreerimisega tekib andmekogude pidajatel kohustus neid kasutada.

Statistikaameti peadirektori vastus: Koos 1. jaanuarist 2008. a kehtima hakkava avaliku teabe seaduse uue versiooniga peaks jõustuma ka riigi infosüsteemi haldussüsteemi kehtestamise määrus ja uus klassifikaatorite süsteemi määrus. Klassifikaatori kehtestamine lihtsustub oluliselt. Eelnõu kohaselt hakkab klassifikaatori kooskõlastamine Statistikaametiga toimuma riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) kaudu. Klassifikaator loetakse kehtestatuks, kui Statistikaamet on selle kooskõlastanud. Sellega on klassifikaator ka RIHAs registreeritud. Statistikaametil on kavas kohe RIHA käivitumisel registreerida seal Statistikaametis hallatavad klassifikaatorid.

92. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Algatada klassifikaatorite süsteemi arendusprojekt seoses riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) arendamise ning juurutamisega Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse poolt. Projekti eesmärgiks oleks kaasata kõik olulised klassifikaatorite süsteemiga seotud osapooled, analüüsida klassifikaatorite süsteemi loogikat ja protsesse ning teha ettepanekud, mis tagaksid RIHA kontekstis klassifikaatorite süsteemi toimimise. Vajaduse korral muuta ka klassifikaatorite süsteemi reguleerivat Vabariigi Valitsuse määrust.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Vastav tegevus on käivitatud. On loodud mitmeid osapooli haarav klassifikaatorite töögrupp. Töögrupi üheks väljundiks on uuendatud klassifikaatorite süsteemi määruse eelnõu.

Statistiliste andmete elektroonilise kogumise arendamises peitub oluline reserv tõhususe parandamiseks

Miks ei soovi andmeesitajad kasutada Statistikaameti elektroonilisi kanaleid?

93. Statistiliste andmete kogumisel kasutab Statistikaamet mitmeid võimalusi: andmeid saadakse otse andmekogudest failidena, vaatluste aruandevormidel andmeesitajatelt ja otsekogumisega füüsilisi isikuid küsitledes. 2006. a lõpu seisuga laekus riiklike statistiliste vaatlustega kogutavatest andmetest elektrooniliselt 27% vaatluse aruannetest (majandusüksused) ja 82% isiku-uuringutest. Aruandekohustuslastele on andmete aruandevormidel esitamiseks loodud mitmed võimalused: aruandeid võib esitada paberkanalil posti ja faksi teel, failina otse Statistikaameti kodulehelt, e-kirjaga või eSTATi keskkonnas.

94. 2007. a on Statistikaameti poolt juriidilistele isikutele andmete esitamiseks loodud eSTATi lahendusega liitunud ca 15% potentsiaalsete

kasutajate koguarvust. Keskmise suurusega ja suuretevõtetest on liitunud 29,5 %. Majandusüksuste puhul, kellel on kanda suurim halduskoormus seoses andmete esitamisega, on elektroonselt edastatud aruannete osatähtsus kõikidest Statistikaametile esitatud aruannetest ca 30%.

95. eSTATi elektrooniline aruannete esitamise keskkond rakendus 2006. a I kvartalis. Projekti eesmärgiks oli ühelt poolt muuta andmete esitamine andmeesitajatele mugavamaks ning vähendada andmete esitamisega seotud kulutusi, teisalt parandada statistiliste vaatluse korraldamiseks kogutavate andmete tähtaegset laekumist ja kvaliteeti.

96. 2006. a oli eSTATi kaudu võimalik esitada 186 statistilisest aruandest (vormist) 21 aruannet. Alates 2007. aastast on eSTATi kaudu võimalik esitada 77 aruannet, mis on siiski alla poole kõigist täidetavatest aruannetest. Nagu tabelist 2 nähtub, on vähem kui 50%-l peakasutajatest (eSTATi kasutamise lepingu sõlminud isikud) võimalik eSTATi kaudu esitada kõiki neile jooksvaks kalendriaastaks määratud aruannetest. eSTATi kaudu esitatavate aruannete vähene hulk ei motiveeri aruandekohustuslasi kasutama andmete edastamisel eSTATi.

Tabel 2. eSTATiga liitunud peakasutajal²¹ on üldjuhul võimalik esitada piiratud arv aruandeid

eSTATi kaudu esitatavate aruannete arv peakasutaja kohta (2007. a I kv)	Peakasutajate arv	%
Peakasutaja saab esitada kõiki aruandeid	2051	42
Peakasutaja saab esitada 1 aruannet	827	17
Peakasutaja saab esitada 2 aruannet	650	14
Peakasutaja saab esitada 3–18 aruannet	646	13
Peakasutaja on aruandekohustuslane, kuid tema esitatavaid aruandeid ei ole eSTATi lisatud.	184	4
Peakasutaja ei ole 2007. a aruandluskohustuslane	469	10
KOKKU	4827	100

Allikas: Statistikaamet

97. eSTATi kaudu esitatava 77 (2007. a võimalike esitatavate aruannete arv) aruande puhul oleks maksimaalne potentsiaalsete liitujate arv ca 16 000. Juhul kui kõiki 186 aruannet oleks võimalik esitada eSTATi kaudu, siis võiks võimalike eSTATi kasutajate arv tõusta 38 000 isikuni. Kui arvestada, et eSTATiga liitunutest 14%-l ei ole võimalik eSTATi kaudu aruandeid esitada või nad pole statistiliste vaatluste valimisse sattunud, siis tegelikult saab liitunud kasutajatest aruandeid esitada 4174 kasutajat. Seega võib kokkuvõttes öelda, et esimese rakendumisaasta järel on võimalik eSTATi realselt kasutada ca 11%-l potentsiaalsetest

²¹ Et ettevõtte/asutuse kontaktisikud saaksid eSTATi kaudu andmeid esitada, loob Statistikaamet ettevõttele/asutusele nn peakasutaja, kes saab omakorda õiguse luua kasutajaid ehk kontaktisikuid, kes aruandeid koostavad.

kasutajatest. Rohkem kui pooli aruandeid ei ole ka 2007. a võimalik eSTATi kaudu esitada. Esimese rakendumisaasta järel ei ole ka Statistikaameti hinnangul andmete laekuvus ja kvaliteet paranenud.

98. Statistikaameti tellitud Faktum & Ariko uuringust selgus, et kasutajad eelistavad aruandeid esitada endiselt paberkujul, vaid 17% küsitletutest esitab kõik aruanded eSTATi kaudu. Kõige rohkem eelistavad paberkujul aruandeid esitada eraettevõtjad. Kasutajate (sh potentsiaalsete kasutajate) vähene huvi on esiteks tingitud sellest, et kõiki aruandeid ei ole võimalik eSTATi kaudu esitada. Teiseks oluliseks puuduseks loetakse seda, et aruannet ei saa importida, vaid tuleb sisestada eSTATi käsitsi (peale Intrastati aruande ei ole teisi aruandeid võimalik genereerida ning siduda ka raamatupidamis- ja personaliprogrammidega). Ühtlasi ei kasuta Statistikaamet eeltäidetud aruandevorme, mis lihtsustaks aruande täitmist (nt isiku üldandmed).

99. Kuna eSTAT ei ole täies mahus rakendunud (st kõik aruanded ei ole eSTATis kättesaadavad, aruandeid tuleb käsitsi täita jms), siis ei ole eSTAT veel täitnud talle seatud eesmärke – andmete kogumise ja laekumise kvaliteet ei ole paranenud, samuti pole oluliselt vähenenud andmeesitajate halduskoormus.

100. Riigikontrolli soovitused Statistikaameti peadirektorile:

- Teha kõik statistiliste vaatluste aruanded andmeesitajatele eSTATi kaudu kättesaadavaks. Sel moel on võimalik suurendada elektroonilise andmeesituse osakaalu ja vähendada andmeesitajatele tekkivat halduskoormust. Riigikontrolli hinnangul peaks Statistikaamet pöörama eSTATi edasiarendamisel suuremat tähelepanu ka kasutajavaatele (sh halduskoormuse vähendamise kontekstis).
- Luua võimalused vajalike statistiliste aruannete automaatseks genereerimiseks enamlevinud raamatupidamise ja personaliarvestuse programmidest.
- Eelisarendada eSTATi kui andmeesituskanalit teiste andmeesitusviisidega võrreldes.

Statistikaameti peadirektori vastus:

- Alates 2008. aasta vaatlustest on eSTATi kaudu võimalik esitada kõiki Statistikaameti poolt majandusüksustelt kogutavaid statistilisi aruandeid. Aastatel 2008-2009 on Statistikaametil kavas mitmed eSTATi edasiarendused, nende hulgas eSTATi andmeesitajatele mugavamaks muutmise väliskasutaja täienduste juurutamise teel, eeltäidetud aruannete koostamine, kogu aruandekohustuslastega suhtlemise info sisestamine eSTATi, päringumooduli edasiarendus, mis hõlbustab aruannete laekumise operatiivset jälgimist.
- Statistikaamet kavandab 2010. aastaks tarkvara loomist osa statistiliste andmete majandusüksuste majandusarvestuse tarkvarast automaatseks väljavõtmiseks ja statistika tootmise süsteemi edastamiseks ning 2011. aastaks selle tarkvara juurutamist.

- Alates 2008. a vaatlustest ei saada Statistikaamet enam välja statistiliste aruannete vorme paberil, sellega ei toetata aruannete esitamist paberil. Andmete esitamise võimalikult mugavaks muutmise eesmärgil võetakse aruandeid vastu endiselt kõigi praegu toimivate kanalite kaudu.

Andmete dubleeriva kogumisega on andmeesitajatele tekitatud põhjendamatult suur halduskoormus

Dubleeriv andmete kogumine – kelle probleem?

Praegu puudub riiklikul tasemel terviklik ülevaade, milline on organisatsioonide ja füüsiliste isikute halduskoormus seoses riigile andmete esitamise kohustustega.

101. Praeguses riigi teabekorralduse süsteemis on andmeesitaja kanda kogu koormus, mis tuleneb teabekorralduse koordineerimatusest avalikus sektoris ja ametkondade suutmatusest leida kompromisse. Ilmekaim näide koordineerimatusest on riikliku statistikasüsteemi ja andmekogude erinev ning teineteisest eemaldunud areng. Selle tulemusel on andmeesitajad seatud olukorda, kus neil tuleb sisuliselt samu andmeid esitada Statistikaametile (riikliku statistika tegemise eesmärgil), andmekogule või muule asutusele (konkreetsel menetluse käigus) ja ministeeriumitele või kohalikele omavalitsustele (poliitika kujundamiseks tarviliku teabe hankimiseks, kui riiklik statistika seda mingil põhjusel pakkuda ei suuda).

102. Euroopa statistika tegevusjuhise²² järgi peab andmeesitajate koormus vastama kasutajate vajadustele ning ei tohi olla nende jaoks liiga suur. Statistikaasutuse ülesandeks on jälgida andmeesitajate koormust ning seada eesmärgid aja jooksul koormust vähendada. Siiski pole Statistikaameti strateegiadokumendis aastateks 2003–2007 või tööplaanides nähtud ette andmeesitajate koormuse jälgimiseks konkreetseid tegevusi. Küll aga sisaldab näiteks strateegiadokument üsna üldiseid näitajaid, mille poole halduskoormuse vähendamisel püüelda (nt andmeesitajatele väljastatavate aruannete arvu või ka andmeesitajate arvu vähenemine). Seega jälgib Statistikaamet mingil määral siiski riiklike statistiliste vaatluste raames andmeesitajate koormust. Tabelis 3 on ära toodud Statistikaameti mõõdetud aruandekoormus ühe aruandekohustuslase kohta. Siiski ei anna Statistikaameti kasutatav halduskoormuse mõõtmise meetodika täielikku ja sisulist ülevaadet halduskoormuse kujunemisest, kuna arvestatakse ainult aruannete arvu muutusi andmeesitajate kohta, kuid ei arvestata, et eri aruanded on erineva mahuga (aruannete esitamisega seonduvad kulud püsivad samad sõltumata aruande mahust, kuid aruande täitmisele kuluv aeg ning selle maksumus on otseses sõltuvuses aruande andmeväljade mahust).

Tabel 3. Andmeesitajate andmete kogumisega tekitatava halduskoormuse mõõtmise tulemused

Riiklikud statistilised vaatlused	2003	2004	2005	2006	2007
Aruandeesitajate arv	33210	32071	31935	46243	39124
Esitavate aruannete arv kokku	82691	76995	100417	113520	103739
Aruannete arv majandusüksuse kohta	2,5	2,4	3,1	2,5	2,7

Allikas: Statistikaamet

²² European Statistics Code of Practice. Statistikaprogrammi komitee, 25.04.2005. a, <http://www.stat.ec/4272>

103. Viimase viie aasta andmete põhjal on riikliku statistika tegemisega seotud aruandekoormus püsinud samal tasemel või pigem kasvanud. Riigis tervikuna ei ole aga andmete esitamisega seotud üldise halduskoormuse mõõtmise mitte ühegi institutsiooni ülesanne.

104. Riigikontrolli korraldatud fookusrühmas (vt lisa E) selgus, et paljud põllumajandustootjad peavad esitama aruandeid Statistikaametile, äriregistrile, Maksu- ja Tolliametile, Põllumajanduse Registrile ja Informatsiooni Ametile, Maamajanduse Infokeskusele FADN analüüsiandmebaasi jm. Fookusrühmas osalejad tõdesid, et kuni ei ole leitud võimalusi vähendada andmeesitajate koormust, peaks suurendama nende teadlikkust statistika olulisusest riiklike poliitikate kujundamisel. Andmeesitajatel on väga oluline saada tagasisidet, mille jaoks andmeid kogutakse ja milline on lõpptulemus. Praegu ei tunnetata andmeesitajad enda jaoks riikliku statistika vajalikkust, vaid üksnes andmete esitamisega kaasnevat koormust. Näiteks on riiklike statistiliste vaatluste kirjeldustes kõigi vaatluste eesmärgiks saada ühe või teise nähtuse või objekti kohta teavet, kuid selline, teabe praktilisest kasutusfunktsioonist (nt uue riigi keskkonnahoiu programmi väljatöötamine) lahus olev eesmärgipüüetus ei ole andmeesitajale veenev argument.

105. Ametkondade suutmatus saavutada kokkuleppeid ning kompromisse erinevate põhimõtete ja eesmärkide vahel tuleb selgelt ilmsiks, kui vaadata, kuidas on tegelikkuses toimunud andmekogudes sisalduvate andmete kasutuselevõtmine riikliku statistika tegemisel. Ühelt poolt on olemas kvaliteetsele riiklikule statistikale esitatavad nõuded nii andmete koosseisu kui ka meetodika osas ning nende täitmise peab tagama Statistikaamet. Teisalt toimivad aga andmekogude pidamise põhimõtted, kus on keskseks konkreetse, ametkonnale seadusega pandud ülesande täitmisega seonduv, mida registri abil toetatakse, või nende õigusaktide täpne järgimine, mille alusel andmeesitajatelt teavet kogutakse (nt rahvastikuregister). Kolmandana lisanduvad põhimõtted, mis seonduvad isikuandmete kaitsega.

Andmeesitaja seisukohad seoses dubleeriva andmekogumisega ei ole ühelegi osapoolele (Statistikaamet, andmekogude pidajad, uurijad, uuringute tellijad) oluliseks argumendiks oma tegevuspõhimõtete korrigeerimisel ja ühitamisel.

Kas teadsite et

riikliku statistilise aruandevormi „Palk” ühekordne täitmine ja esitamine võtab keskmiselt efektiivse ettevõtte jaoks aega **64 minutit** ja sellega seotud kulu ettevõtjale oli 2005. a **96 krooni** ning kogu Eesti ettevõtlusele **2,7 mln krooni** aastas (Praxis, 2005).

Kõik kogutud andmed ei ole kättesaadavad

106. Viimase aja eredamaks näiteks on siinkohal Statistikaameti ja Maksu- ja Tolliameti (MTA) vahelised aastaid kestnud läbirääkimised maksukohustuslaste registris sisalduvate andmete kasutamiseks riiklikel statistilistel eesmärkidel. Põhjuseid, miks koostöö saavutamine nii kaua aega võttis, oli mitmeid: MTA vähene motivatsioon maksukohustuslaste registri andmeid jagada, registri pidamisel kasutatavate ja riikliku statistika tegemiseks nõutavate definitsioonide erinevus, andmevahetuse tehnilised probleemid jms. Sedakorda jõuti küll 2007. a alguses mõlemad pooli rahuldava lahenduseni, kuid andmeesitajatel tuli kogu läbirääkimisteks kulunud ajal esitada osaliselt kattuvaid andmeid nii Maksu- ja Tolliametile (nt tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustusemaksete deklaratsioon ja selle lisad) kui ka Statistikaametile (vaatluse vorm „Palk”). Olgu veel märgitud, et mõlemale ametile esitatava aruande puhul on sisuliselt tegemist töötajatele tehtud väljamakseid kajastavate aruannetega, mis on mõlemal ametil üheks mahukamaks andmete kogumise vormiks.

107. Põllumajandusministeerium on tõstatanud õigustatud küsimuse: milleks Statistikaamet üldse andmeid kogub, kui need ei ole ametlikult kättesaadavad isegi riigi arengukavade koostamisel. Põllumajandusministeeriumi tööks vajalike andmete kättesaadavuse probleemid on

toonud ametnikele lisatööd. Näiteks väliskaubanduses tegutsevate Eesti ettevõtete nimede mitteavaldamise tõttu on tulnud vastavaid ettevõtteid välja selgitada, helistades üksikhaaval läbi äriregistrist saadud valdkonna ettevõtteid. Nimelist infot otsitakse ka ajakirjandusest ning küsitakse erialaliitudel.

108. Puuduvate andmete saamiseks on Põllumajandusministeerium sunnitud avalikest andmebaasidest andmeid otsima või siis uuringuid tellima. Uuringud keskenduvad omakorda andmete küsimisele füüsilistelt isikutelt või ettevõtjatelt ning ei ole välistatud, et uuringute käigus küsitakse ettevõtjatelt Statistikaametiga dubleerivalt andmeid. Näiteks kogub Statistikaamet andmeid ettevõttepõhiselt, kuid Põllumajandusministeeriumil ei olnud võimalik töötleva tööstuse investeeringutoetuste mõju hindamiseks saada andmeid Statistikaametist. Täiendav investeeringutoetuste mõju uuring läks ministeeriumile maksma ligikaudu 200 000 krooni.

109. Põllumajandusministeerium tõi välja põhjused, miks kogub ministeerium ettevõtjatelt enda tarbeks samu andmeid mis Statistikaamet riiklikuks statistikaks: statistilised andmed ei ole kasutaja vajadustest lähtuvalt piisavalt detailsed, paljusid ministeeriumile vajalikke andmeid ei avaldata, sest ministeeriumitesse suhtutakse andmekaitse kontekstis kui tavakasutajatesse. Samas on esinenud juhtumeid, kus Põllumajandusministeeriumil on olnud võimalik saada Statistikaameti poolt avaldamata või konfidentsiaalseks kuulutatud andmeid ELi institutsioonide kaudu.

110. Andmete kättesaadavuse parandamiseks tehtud ettepanekute rahuldamata jätmist on Statistikaamet Põllumajandusministeeriumile põhjendanud selleks vajalike ressursside puudumisega. Kuna Statistikaametis ei ole veel täpset vaatluspõhist kuluarvestussüsteemi, siis ei saa seda väidet kontrollida (vt ka p 45).

111. Ühe võimalusena hinnata regulatsioonide mõju on mitmetes Euroopa Liidu liikmesriikides (Hollandis, Taanis, Rootsis ja Norras) laiemat rakendamist leidnud **halduskoormuse** hindamine. Selle eeskujul korraldas 2005. a Poliituuringute Keskus Praxis Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi tellimisel uuringu²³, milles hinnati ettevõtjate poolt Statistikaametile ja Maksu- ja Tolliametile palga ja töötasu andmete esitamisega kaasnevat halduskoormust. Halduskoormuse hindamine võimaldab leida seadusandjatel õige tasakaalu õigusaktiga loodava üldise kasu ning ettevõtjatele tekkivate informatsiooni kogumise ja edastamise kohustuste vahel.

112. „Uuringu tulemusena selgus, et palga ja tööjõukulu vallas riigi poolt nõutud andmete koondamine ja esitamine põhjustab Eesti ettevõtjatele kokku kulu ligikaudu 70 miljonit krooni aastas. Statistikaametile esitatavad aruanded moodustavad selle hulgast 5,8 miljonit ning Maksu- ja Tolliametile esitatava TSD-vormi palga ja tööjõukulused puudutavad lisad 33,7 miljonit krooni. Ülejäänud 30 miljonit kulub ajale, mil

Halduskoormus – õigusaktidest tulenevate infokohustuste täitmisega kaasnevad kulud, mis ei hõlma investeeringuid ja muid seaduse kohaldamise kulusid.
(PRAXISE definitsioon)

²³ PRAXIS. Eesti Statistikaametile ja Maksu- ja Tolliametile palga ja töötasu andmete esitamisega kaasnev halduskoormus ettevõtjatele, 2005.
http://www.praxis.ee/data/Statistika_loppraport_19092005.pdf

aruannete täitjad hoiavad end kursis TSD täitmise aluseks olevate õigusaktidega²⁴

113. Kuigi MTA kogutavad väljamakseid kajastavad andmed katavad ainult osa Statistikaameti aruandevormil kogutavate andmete mahust, võimaldaks andmete mitmeetstarbeline kogumine vähendada oluliselt dubleeriva andmete kogumisega andmeesitajale tekkivat koormust. Näiteks oleks ka Statistikaameti poolt aruandevormidega „Kinnisvara” ja „Kinnisvarabürood” kinnisvarabüroodelt ja notaritelt kogutavaid kinnisvaratehinguid kajastavaid andmeid teatud tingimustel võimalik koguda Notarite Koja eNotar programmist. Samamoodi võimaldaks ka Rahandusministeeriumi Riigikassa riigiraamatupidamise saldoandmike kasutamine riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste (k.a nende allasutused) poolt elektrienergia, soojuse ja kütuste tarbimisega seotud andmete hankimisel vähendada eelpool nimetatud asutuste aruandekoormust.

114. Riikliku statistika ja andmekogude pidajate vahel andmeesitajate koormuse vähendamise osas koordineeritud ja eesmärgistatud koostöö puudub. Tulemusi annaks olukord, kus kõigile osapooltele on kehtestatud ühtsed põhimõtted ja konkreetset tegevusjuhised ning keskele kohale on asetatud andmeesitaja ning tema huvid.

115. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:

- Hinnata regulaarselt Statistikaameti tegevust andmeesitajate halduskoormuse vähendamisel.
- Et vähendada andmeesitajate halduskoormust, tuleks kaaluda võimalust, et ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide analüüsiosakondade spetsialistid saaksid kasutada teadus-uuringuteks (milleks võib pidada ka teatud poliitikaanalüüse ning -uuringuid) detailseid statistilisi algandmeid. Selleks on vaja muuta Vabariigi Valitsuse 5.07.2004. a määrust nr 236 (RT I 2004, 54, 392) ja riikliku statistika seaduse § 9 lõiget 2. Andmete väljastamine saaks toimuda analoogselt teadus- ja arendus-asutustega ainult põhjendatud vajadusel (lepingus sätestatud tingimustel) ning rangelt järgides isikuandmete kaitse ja infoturbe tagamise reegleid.

Rahandusministri vastus: Toetame Riigikontrolli ettepanekut ja 2008. a jooksul viiakse Rahandusministeeriumi poolt läbi ka audit, mille käigus hinnatakse Statistikaameti põhieesmärkide vastavust ja lõimumist riigi teabekandjate ning teabekasutusega. Siiski ei sea Rahandusministeerium eesmärgiks mitte riikliku statistika tootmisega kaasneva halduskoormuse absoluutväärtuse miinimumini viimist, vaid võimalikult optimaalset halduskoormuse suhet riiklikust statistikast kui hüvest saadavasse lisandväärtusesse riiklikul tasandil.

116. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: Tagada koostöös Statistikaameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, et loodaks teadusuuringuteks ja riiklikuks statistikaks vajalik isikuandmete

²⁴ PRAXIS. Eesti Statistikaametile ja Maksu- ja Tolliametile palga ja töötasu andmete esitamisega kaasnev halduskoormus ettevõtjatele, lk 30, 2005.
http://www.praxis.ee/data/Statistika_loppraport_19092005.pdf

kodeerimise riiklik terviklahendus 2008. aastaks, kui rakendub uus isikuandmete kaitse seadus.

Justiitsministri vastus: Vastavat soovitus peame asjakohaseks ning antud teema osas väga oluliseks. Isikuandmete kodeerimise nõue riiklikuks statistikaks on kajastatud 01.01.2008. a kehtima hakkavas isikuandmete kaitse seaduse §-s 16. Seoses sellega on Justiitsministeerium väga huvitatud osalemisest isikuandmete kodeerimise riikliku terviklahenduse töös ning oleme valmis andma omapoolse panuse koostöösse Statistikaameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

117. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Välja töötada õigusaktid, mis kohustaks andmekogude vastutavaid töötajaid hindama nii andmekogu registreerimisel kui ka selle olulisel muutmisel, kui suur halduskoormus kaasneb ettevõtjatele andmete esitamisega (hindamisobjektide valikul lähtuda olulisuse põhimõttest: paljusid ettevõtteid hõlmav, sagedast esitamist nõudev ja/või keerukas riigipoolne teabenõue). Saadud teabe alusel kujundada nii konkreetsete haldusmenetluse protsesside kui ka neid toetavate riigi infosüsteemide arengut ja vältida halduskoormuse kontrollimatut kasvu.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ei toeta ideed, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium peaks välja töötama õigusaktid, mis kohustaks andmekogude vastutavaid töötajaid hindama andmekogudega seonduvat halduskoormust. Esiteks ei ole statistikavaldkond Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas ja seetõttu ei saa me Rahandusministeeriumile õiguslikult antud kohustusi kehtestada.

Teiseks on Justiitsministeeriumi algatusel kokku kutsutud õigusaktide mõjude hindamise süsteemi arendamise töörühm, mille eesmärgiks on luua terviklik lähenemine õigusaktide mõjude analüüsile, mille üheks komponendiks teiste hulgas on kindlasti ka halduskoormuse analüüs. Seega eeldame, et vastavad kohustused ning juhised koos vajaliku õigusliku regulatsiooniga arendatakse selle töögrupi töö käigus.

Kolmandaks hakatakse struktuurifondide kasutamisele aluseks oleva „Inimressursi arendamise rakenduskava 2007–2013” kohaselt kehtivat seadusandlust lihtsustama valdkonnapõhiselt. Keskne vastutaja on Justiitsministeerium ning antud tegevuse raames moodustatavate valdkondlike töörühmade raames oleks võimalik tõstatada muu hulgas ka statistika valdkonna lihtsustamise ning halduskoormuse hindamise vajalikkuse teema. Tõenäoliselt ei oleks otstarbekas statistika valdkonda eraldiseisvana ja ainult halduskoormuse hindamise aspektist vaadelda.

Halduskoormuse uuringute osas toob Statistikaamet välja andmeesitajate arvu, esitamissageduse ning uuringu kirjelduse (küsitletavad valdkonnad). Põhimõtteliselt annab see juba infot kaasneva halduskoormuse osas, kuigi uuringu küsimustiku täitmisega kaasnevat koormust (kas küsimused on lihtsasti vastatavad või mitte) on selle põhjal veidi keeruline tuvastada. Kui ka selles osas anda hinnang koormuse ulatusele, siis sisuliselt võiks lugeda halduskoormus juba hinnatuks. Halduskoormuse vähendamisel tasub loomulikult ka arvestada, millist kasu kogutavad andmed annavad (halduskoormuse vähendamine isenesest ei ole eesmärgina peamine, tähtis on optimaalne tulu-halduskulu suhe). Koos andmekasutajate

vajaduste suurendamisega on Statistikaamet püüdnud seda tasakaalustada vähem kasutatust leidvate küsimuste eemaldamisega.

Üldisemalt peame kindlasti oluliseks halduskoormuse vähendamist ning infosüsteemide ja haldusprotsesside optimeerimist. Ühe näitena on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostanud majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seaduse muutmise eelnõu (käesoleval ajal Riigikogus menetlemisel), mille eesmärgiks on nii menetleja kui ka ettevõtja halduskoormuse vähendamine. Haldusmenetluse seaduses on kohustuslik elektroonse taotluse edastamiseks lisada digitaalallkiri, kuid seadust tuleks täiendada portaalide kaudu esitatud taotluste ja andmete võimalusega, mida võiks lugeda võrdseks digitaalallkirjaga.

/allkirjastatud digitaalselt/

Juhani Lemmik
I osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri, majandus- ja kommunikatsiooniministri, justiitsministri, põllumajandusministri ja Statistikaameti peadirektori vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal ministritele ja Statistikaameti peadirektorile mitmeid soovitusi. Justiitsminister, Statistikaameti peadirektor, majandus- ja kommunikatsiooniminister ning rahandusminister saatsid oma vastused Riigikontrolli soovitustele vastavalt 26. novembril, 3. detsembril, 7. detsembril ja 21. detsembril 2007. Riigikontroll soovis ka põllumajandusministri seisukohti auditoriaruande kohta. Minister saatis vastuse 3. detsembril 2007.

Üldised kommentaarid auditoriaruande kohta

Rahandusminister: Riiklik statistika on avalik hüve, mis peab vastama rahvusvaheliselt ning siseriiklikult kokku lepitud kvaliteedinõuetele ja põhimõtetele. Kiiresti muutuv keskkond esitab statistikasüsteemile väljakutseid nii Eestis kui ka rahvusvahelisel tasandil. Riikliku statistika sisu kõige suurem mõjutaja Euroopa Komisjon (Eurostat) on andnud Statistikaameti töötulemuste vastavusele Euroopa Liidu nõuetele hea hinnangu. Ka tarbijad on olemasoleva statistika sisu ja esitusega meile teadaolevalt üldjoontes rahul. Samas on arvukad iga-aastased äraütlemissed tarbijate sooviavaldustele uute andmestike tootmise juurutamise osas selge märk sellest, et riikliku statistika süsteemi võimekus tarbijate ootustele vastamisel on piiratud. Ilmnenud on ka mõningaid puudusi riikliku statistika tootmise korraldamisel, mida ilmekalt näitab ka käesolev kontrolliaruande eelnõu. Täname Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu koostamiseks tehtud töö ning asjaomastele institutsioonidele suunatud soovitude eest, mis kindlasti on üheks aluseks riikliku statistika korralduse edasise ajakohastamisel.

Eelnevalt viidatud probleemid ja väljakutsed statistika asjakohasuse, andmete kogumise tõhususe (andmesitajate halduskoormuse) ning ka riikliku statistika institutsionaalse korralduse osas, samuti vajadus teha otsuseid seoses 2011. a rahvaloendusega on Rahandusministeeriumi jaoks tõstatanud küsimuse sellest, et kas kehtiv statistikaalane seadusandlus on adekvaatne ja arusaadav ning vastab rahvusvahelistele standarditele ning tänase päeva vajadustele. Sellega seoses on Rahandusministeeriumil kavas töörühma moodustamine, mille ülesandeks on riikliku statistika seaduse, rahva ja eluruumide loenduse seaduse ning ka teiste riikliku statistika tootmisega seotud seaduste (nt põllumajandusloenduse seadus, avaliku teabe seadus) ülevaatamine, seaduste rakendamisel tekkinud probleemide analüüs ning ettepanekute tegemine seaduste muutmiseks. Kavas on analüüsida mitte üksnes riikliku statistika korraldamisega vahetult seotud küsimusi, vaid ka muid statistika usaldusväärseks ja tõhusaks toimimiseks vajalikke valdkondi nagu riigi andmekogud, halduskoormus, mõjude analüüsi teemade koordineerimine jms. Töörühm on kavas moodustada 2008. aasta I kvartalis ning vajalikke seadusemuudatusi menetleda 2008/2009 aastal.

Rahandusministrile kuulub riikliku statistika kui täidesaatva riigivõimu valdkonna osas valitsemisfunktsioon ja rahandusminister korraldab nimetatud küsimust ja vastutab selle eest. Ministeeriumi valitsemisalas asuvad ametid põhinevad ainuuhimisel (Vabariigi Valitsuse seadus § 41 lg 4) ja ametit juhib peadirektor. Statistikaameti kui riikliku statistikat tootva valitsusasutuse puhul tuleb lisaks arvestada statistikaasutusele esitatavat spetsiifilist erialase sõltumatuse nõuet – statistika usaldatavuse tagab statistikaasutuse erialane sõltumatus teistest poliitilistest, regulatiiv- ja haldusüksustest ja -asutustest ning erasektorist. Teatud küsitavusi sõltumatuse nõude täitmisel tõi novembris 2006 toimunud Statistikaameti hindamisel välja ka Eurostat. Seega ei saa rahandusminister valitsemisala juhina sekkuda riikliku statistika tootmise meetodilise poole, millega Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus esitatud osad soovitud tihedas seoses on. Kavatsene eelnevalt nimetatud töörühma tegevuse raames hinnata ka Statistikaameti õiguste, kohustuste ja vastutuse (*accountability*) õigusaktides täpsema sätestamise vajalikkust ning rahandusministri võimalusi valitsemisala juhina tagada riikliku statistika kvaliteetne ja usaldusväärne toimimine.

Põllumajandusminister: Toetame täielikult eelnõu punktis 74 esitatud Riigikontrolli soovitusi rahandusministrile, eelnõu punktis 75 esitatud Riigikontrolli soovitusi Statistikaameti peadirektorile ning eelnõu punkte 76 ja 84, mis käsitlevad andmekogudes sisalduvate andmete riikliku statistika tegemiseks kasutamise probleeme. Täname, et võtsite arvesse meie poolt tõstatatud küsimuse andmete kättesaadavuse osas ning kajastasite selle eelnõu punktides 107 kuni 110 ning pakkusite välja lahenduse eelnõu punktis 115 soovitusena rahandusministrile. Eelnõu punktis 104 on välja toodud loetelu, millistele asutustele peavad põllumajandustootjad aruandeid esitama, ning on rõhutatud tagasiside vajalikkust. Kuna asutuste loetelus on nimetatud Põllumajandusministeeriumi haldusalas asuv Maamajanduse Infokeskus, kus kogutakse andmeid põllumajandusliku raamatupidamise andmebaasi (FADN), siis peame siinkohal vajalikuks täpsustada, et iga nimetatud andmebaasi oma andmeid esitanud põllumajandustootja saab igal aastal oma ettevõtte kohta analüüsi, kus tema ettevõtte andmeid on võrreldud sama suurusgrupi ja tootmistüübi ettevõtete keskmisega. Selle selgituse võiks lisada positiivse näitena eelnõu punkti 104 teksti.

Justiitsminister: Nõustume Riigikontrolli poolt teostatud auditis Statistikaameti tegevuse riikliku statistika korraldamisel välja toodud hinnangutega.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister: Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõu „Riikliku statistika asjakohasus ja andmete kogumise tõhusus“ on põhjalik ja konstruktiivne. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetab üldjoontes aruandes toodud seisukohti ja ettepanekuid statistiliste vaatluste korraldamise küsimustes.

Riikliku statistika osatähtsust on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töös väga suur. Majandusanalüüsise tegemisel ning vastavate poliitikate ja arengukavade väljatöötamisel kasutame kõiki Statistikaameti põhianimeid (SKP, tööhõud, palgad, väliskaubandus, hinnaindeksid jt), samuti andmeid erinevate majandusharude lõikes (töötlev tööstus, sisekaubandus, ehitus, transport) ja tööstusharude järgi (toiduainete ja jookide tootmine, puudutõõtlemine ja puittoodete tootmine, elektrimasinate ja –aparaatide tootmine jt). Ametkondlikke andmebaase kasutame põhiliselt transpordi- ja ehitussektori arengu analüüsimiseks ja dotatsioonide määramiseks. Toetava materjalina tellime ka vastavaid uuringuid.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teeb pidevalt koostööd Statistikaametiga statistiliste vaatluste kujundamisel, muutmisel ja täiendamisel. Võimaluste piires on Statistikaamet meie ettepanekutega aastate jooksul ka arvestanud ja on aruandlust meile sobivamaks muutnud. Kuid osa ettepanekuid on jäänud ka lahendamata, osa on lükatud järgmistesse aastatesse. Ministeeriumis on määratud kindel kontaktisik, kes vahendab vaatluste andmeid ministeeriumi osakondade ja Statistikaameti vahel. Viimased muutmise kokkulepped toimuvad juba ministeeriumi ja Statistikaameti konkreetsete osakondade vahel.

Punkt 67: Loodava riigi infosüsteemi (RIHA) põhieesmärgiks on nimetatud probleemide lahendamine. Erilist tähelepanu on pööratud andmekogude ja teenuste kirjelduste tagamisele. Kirjeldused peavad andma ka selge ülevaate iga andmeelemendi kvaliteedi kohta.

Punkt 72: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on tellinud riikliku ehtisregistri auditi, mille käigus analüüsitakse ehtisregistri tarkvara ja hindamise tulemusena tehakse ettepanekuid registri kvaliteedi ja kasutusmugavuse parandamiseks ning antakse hinnang tarkvara ülesehituse põhimõtete sobivuse ja tarkvara loomise kvaliteedi kohta. Alustatud on ka ettepanekute kogumist riikliku ehtisregistri põhimääruse muutmiseks. On toimunud kohtumised Statistikaametiga, kus on olnud arutlusel Statistikaameti ja riikliku ehtisregistri vahelise koostöövõimaluste parandamine.

Punkt 75: Jah. Statistikaamet peaks RIHAs just neid asju vaatama.

Punkt 80: Kuigi Statistikaamet ei ole olnud formaalselt kaasatud eraldi töörühmadesse andmekogude ülevaatamiseks, siis sisuline kaasamine on ette nähtud, kuna andmekogude registreerimiseks on vaja Statistikaameti kooskõlastust ja selle kooskõlastusringi raames on Statistikaametil võimalus teha ka ettepanekuid riigile vajalike põhiandmete kogumise osas.

Punkt 116: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valmis osalema vastavate põhimõtete väljatöötamisel.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja peadirektori vastused
<p>Võtmekasutajate määramise kriteeriumid</p> <p>27. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Tagada, et Statistikaamet töötab välja kriteeriumid, mille alusel otsustada, kes on riigi seisukohast prioriteetsed riikliku statistika kasutajad (võtmekasutajad) ja millist infot nad vajavad. Jälgida, et Statistikaamet rakendaks neid kriteeriumeid hiljemalt 2009. a riiklike statistiliste vaatluste kava planeerimise alguseks. (p-d 17–26)</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Rahandusministeerium peab oluliseks, et riikliku statistika tootmisel määratletakse ja rakendatakse protseduuri, mis tagaks vaatluste käigus vaid riikliku statistika tootmiseks vajalike andmete kogumise. Seame Statistikaameti peadirektorile vastava kohustuse. Statistika kasutajate ja nende vajaduste selgema määratlemise küsimuse (sh vaatluste prioriteetsuse määramise) õigusaktides täpsema sätestamise küsimust analüüsitakse ka riikliku statistikat puudutavate õigusaktide muutmiseks moodustatavas töörühmas.</p>
<p>Kasutajate vajaduste täpsustamine</p> <p>28. Soovitused Statistikaameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Täiendada Statistikaameti turunduspoliitikat, kirjeldades riikliku statistika võtmekasutajate rühmade ja nende teabevajaduse kindlaksmääramise kriteeriumeid nõnda, et oleks selge, kes ja mis alustel kuulub vaatluste kava koostajate hulka. ■ Täiendada statistika kasutajate rahulolu-uuringut või korraldada eraldi uuring vaatluste kava koostamise osalejate hulgas, et saada tagasiside ning hinnang ka vaatluste kava ja selle koostamise kohta. ■ Teha ettepanek kõikidele riikliku statistika põhikasutajatele määrata oma asutuses kindel kontaktisik, kes vahendaks asutuse töötajate vajadusi ja edastaks need Statistikaametile ning edendaks koostööd teabevajaduste selgitamisel. (p-d 17–26) 	<p>Statistikaameti peadirektori vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Statistikaamet arvestab Riigikontrolli soovitustega 2008. a tööde planeerimisel, võtmekasutajate rühmade ja nende teabevajaduste kindlaksmääramise kriteeriumide kirjeldamisel ning turunduspoliitika ja statistika kasutajate rahulolu-uuringu edasiarendamisel. ■ Statistikaamet arvestab Riigikontrolli soovitusega ning kavatseb järgnevatel aastatel koguda statistika tarbijatelt tagasisidet ka vaatluste kava ja selle koostamise kohta. ■ Kontaktisiku määramise ettepanek tehakse põhikasutajatele 2008. aasta alguses, kui algavad läbirääkimised tarbijatega 2009. aasta vaatluste kava koostamise üle.
<p>Järelevalve Statistikaameti kaasamistegevuse üle</p> <p>38. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Tagada, et Statistikaamet töötaks välja riiklike statistiliste vaatluste kava koostamisse kaasamise meetodika, lähtudes Riigikantselei vastavast juhiseist, ning hindaks meetodika asjakohasust süstemaatiliselt. (p-d 29–37)</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Rahandusministeerium peab meetodika väljatöötamist oluliseks, paneme kindlasti Statistikaameti peadirektorile vastava kohustuse. Kuna meetodika koostamine ei ole vaid ühekordne ülesanne, vaid pidevas arengus olev protsess, analüüsime statistika tarbijatega seonduvate küsimuste õigusaktides täpsema määratlemise küsimust ka riikliku statistikat puudutavate õigusaktide muutmiseks</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja peadirektori vastused
	moodustatavas töörühmas.
<p>Kaasamine statistiliste vaatluste kava koostamisse</p> <p>39. Soovitus Statistikaameti peadirektorile:</p> <p>Töötada välja riiklike statistiliste vaatluste kava koostamise kaasamise meetodid ning hinnata vähemalt kord aastas nende asjakohasust ja tõhusust. (p-d 29–37)</p>	<p>Statistikaameti peadirektori vastus:</p> <p>Statistikaamet kirjeldab 2008. a jooksul vaatluste kava koostamise kaasamise menetlused. Järgnevatel aastatel vaadatakse kord aastas need menetlused üle ja ajakohastatakse.</p>
<p>Vaatluste kava täiendamise ettepanekute läbivaatamine, kuluarvestussüsteemi ja teadusnõukogu loomine</p> <p>49. Soovitus Statistikaameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Töötada välja ühtne tegevusjuhik, kuidas vaadatakse läbi statistiliste vaatluste kava muutmiseks ja täiendamiseks tehtud ettepanekud. Tagada, et kõigi ettepanekute kohta antaks kirjalikku tagasisidet. ■ Kaasata ettepanekute aruteludesse ettepanekud teinud põhikasutajad ja valdkonna spetsialistid. Näiteks võiks ettepanekute läbivaatamine toimuda Statistikaameti osakondade juurde loodavates teadusnõukogudes (sarnaselt tegutseva rahvastiku- ja sotsiaalvaldkonna teadusnõukoguga), kuhu oleksid kaasatud ka Statistikaameti määratluse kohaselt põhikasutajate esindajad. ■ Juurutada vaatlustepõhine kuluarvestussüsteem, millest saadav teave oleks aluseks Statistikaameti finantsressursside juhtimisele. ■ Luua kõigi riikliku statistika oluliste valdkondade arendamiseks teadusnõukogud. Teadusnõukogude loomine aitab parandada riikliku statistika asjakohasust. (p-d 40–48) 	<p>Statistikaameti peadirektori vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Statistikaamet arvestab Riigikontrolli soovitust ning koostab tegevusjuhise vaatluste kava muutmiseks ja täiendamiseks tehtud ettepanekute läbivaatamiseks. Tegevusjuhik rakendatakse alates 2009. aasta vaatluste kohta tehtud ettepanekute menetlemisest. Tegevusjuhik hakkab sisaldama ühtlasi kohustust anda kõigi tehtud ettepanekute kohta kirjalikku tagasisidet. ■ Statistikaameti osakondadel on järgneva nelja aasta strateegia arendustööde plaanis kavandatud rida meetmeid, mis aitavad parendada tarbijate vajaduste rahuldamist (piirkondliku statistika vallas koostöö kohalike omavalitustega, piirkondliku statistika nõukogu loomine, vaatluste kava revideerimine jt). ■ Statistikaametil on konkreetne tegevuskava vaatlustepõhise kuluarvestussüsteemi juurutamiseks. 2008. aastal on kavas jagada kulud vaatlustele lihtsustatud kuluarvestuse mudeli alusel (aasta alguses alustatakse majandamiskulude vaatlustele jagamist), kirjeldada kuluarvestuse süsteem, töötada välja vaatluste ja projektide tegevuste loend ning valida vaatlus- ja projektipõhise tööaja arvestuse tarkvara. 2009. aasta algusest on kavas rakendada tööaja ja tööajukulu elektrooniline arvestus. ■ Statistikaameti seisukoht on, et struktuuripõhise (ehk osakonna-) teadusnõukogude loomine ei ole otstarbekas. On osakondi, mille teemad on väga laiad ja erinevad (nt ettevõtlusstatistika osakond, majandusstatistika osakond). Teadusnõukogud peaksid olema struktuuriülesed. Optimaalne oleks moodustada kaks teadusnõukogu: sotsiaal- ja rahvastikustatistika ning majandusstatistika teadusnõukogu. Erivaldkondade jaoks tuleks moodustada ekspertgrupid, kes arutavad vaatluste kava koostamise jms seonduvat.
<p>Ettepanekute registreerimine</p> <p>57. Soovitus Statistikaameti peadirektorile:</p> <p>Tagada, et kõik riiklike statistiliste vaatluste kava täiendamiseks tehtud ettepanekud registreeritaks Statistikaameti asjaajamiskorra kohaselt. (p-d 50–56)</p>	<p>Statistikaameti peadirektori vastus:</p> <p>Vaatluste kava muutmiseks ja täiendamiseks tehtud ettepanekud registreeritakse dokumendihaldussüsteemis vastavalt Statistikaameti asjaajamiskorrale. Sama reeglit järgitakse ka edaspidi.</p>
<p>Metaandmete kasutamine, riikliku statistika tutvustamine</p> <p>63. Soovitus Statistikaameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Varustada hiljemalt 2008. a lõpuks kõik avaldatud statistilised andmed kasutajate jaoks vajalikul määral metaandmete ja definitsioonidega. ■ Tutvustada riigisisestele kasutajatele riikliku statistika tegemiseks kogutavate andmete kasutusvõimalusi ja aidata kaasa statistilise kirjaoskuse levikule. (p-d 58–62) 	<p>Statistikaameti peadirektori vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Metaandmete täiendamine on pidev protsess. Pea igal nädalal lisatakse või uuendatakse statistika andmebaasi mõnes alamvaldkonnas tabelite lisainfot (sisaldab mõisteid ja definitsioone, meetoodika kirjeldust, kasutatavaid klassifikaatoreid jms). Kõik statistika andmebaasi tabelid on plaanis varustada metaandmetega hiljemalt 2008. aasta lõpuks. Järgnevatel aastatel on plaanis metaandmete esituse ja sisu täiustamine: meetoodika osa struktuuri korrastamine, mõistete ühtlustamine jne. ■ Statistikaametil on kavas töötada 2008. aastal välja statistikatarbivate koolitussüsteemi põhimõtted ning hakata seejärel korraldama tarbijakoolitusi vastavalt iga-aastasele koolituste plaanile. Kavas on ka jätkata partnerpäevade ja kogumike esitluste korraldamist. Näiteks rahvastiku- ja sotsiaalstatistika valdkonnas on kavas korraldada 2008. aastal järjekordne sotsiaaluuringute partnerpäev.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja peadirektori vastused
<p>Järelevalve riikliku statistika seaduse täitmise üle</p> <p>74. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Tagada, et oleks täidetud riikliku statistika seaduse § 5 lg 1, mille kohaselt tuleb riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel kasutada eelkõige riiklikesse ja teistesse andmekogudesse kogutud andmeid, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning juriidiliste isikute tegevuse käigus tekkinud või nende kogutud andmeid, kui kogutud andmete koosseis ja kvaliteet vastavad vaatluse korraldaja hinnangul riikliku statistilise vaatluse meetodile. Selleks jälgida, et Statistikaamet hindaks riigi registre ja andmekogude andmete sobivust riikliku statistika tegemiseks ning dokumenteeriks hindamise tulemused. Erilise tähelepanu alla võtta see, et riiklike statistiliste vaatluste tegemisel kasutatakse registrites sisalduvaid arvandmeid maksimaalselt, sest see on kõige vahetumalt seotud andmeesitajate halduskoormuse vähendamisega. (p-d 66–73)</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Soov halduskoormuse minimeerimiseks on iseenesestmõistetav ja tegemist on kahtlemata prioriteetse suunaga ka Rahandusministeeriumi jaoks. Euroopa Komisjoni hinnangul ning vastavalt liikmesriikides läbiviidud uurimustele ei ole statistiliste nõuetega tekitatav koormus ettevõtjate jaoks siiski väga oluline, moodustades kogu administratiivsest koormusest vähem kui 2%. Halduskoormuse vähendamise näol on tegemist pikemaajalise ja laiema protsessiga – muuhulgas riikliku statistika valdkonnas tulemusi andev halduskoormuse vähendamine on tihedalt seotud riigi infopoliitika ja andmekogude poliitikaga, kus on oluline koordineeriv roll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ning ka näiteks õigusaktide mõjude analüüsiga, mis käesoleval ajal on Justiitsministeeriumi nõ vedada. Riikliku statistika vallas halduskoormuse vähendamise võimalusi läbi õigusaktides täiendavate protseduuride kehtestamise asub hindama ka riikliku statistikat puudutavate õigusaktide muutmiseks moodustatav tööühm, mille ülesandeks saab ka konkreetsete ülesannete ja tähtaegade määramine Statistikaameti peadirektorile teemaga seoses.</p>
<p>Andmekogude hindamine, sündmuste dokumenteerimine</p> <p>75. Soovitus Statistikaameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Töötada välja hindamissüsteem, mille alusel on võimalik hinnata, kas andmekogude registrisse kantud andmekogud on sobilikud riikliku statistika tegemiseks. Hindamissüsteem peab sisaldama selgeid hindamiskriteeriume, ühtseid hindamise dokumenteerimise nõudeid, kohustust anda andmekogude seisukorra kohta hinnang ning teha ettepanekuid olukorra parandamiseks. Selline ülevaade on vajalik, et järjepidevalt hinnata, kas andmekogude andmeid on riikliku statistika tegemisel maksimaalselt kasutatud, ning selle tulemusel vähendada andmeesitajale tekkivat halduskoormust. Samuti tuleks jälgida, et riiklike statistiliste vaatluste tegemisel rakendatavad toimingud oleksid kooskõlas haldusmenetluse seaduse ja hea halduse põhimõtetega. ■ Hinnata 2009. aasta lõpuks, kas andmekogud vastavad riikliku statistika nõuetele, kasutades selleks loodud hindamissüsteemi. ■ Töötada hiljemalt 2008. a lõpuks välja riikliku statistika tegemist puudutavate oluliste tegevuste ja tõendamist vajavate sündmuste dokumenteerimise kord. ■ Arutada andmekogude hindamise tulemuste põhjal tehtud ettepanekud läbi Rahandusministeeriumi, andmekogude pidajate ja RISOGa, et tagada riigi infosüsteemide koostoime võime riikliku statistika tegemisel. (p-d 66–73) 	<p>Statistikaameti peadirektori vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 2007. a detsembris asub Statistikaameti metoodika osakonnas tööle juhtivmetoodik, kelle ülesandeks on koordineerida administratiivsete andmete kasutamist Statistikaametis ja koostööd riiklike registre pidajatega. Juhtivmetoodiku ülesandeks on ka andmekogude kvaliteedi hindamise kriteeriumite väljatöötamine. Selles töös kavatakse aluseks võtta Skandinaaviamaade laialdased kogemused administratiivsete andmekogude juurutamisel statistika tootmisse. Kavas on panna paika täpsem tööplaan andmekogude kvaliteedi hindamiseks. Samuti on samas osakonnas loodud vanemmetoodiku ametikoht, kes hakkab tegelema andmekogude kvaliteedi hindamise ja metoodika väljatöötamisega administratiivsete andmete kasutamiseks statistika tootmisel. ■ Praeguste ressursside juures pole kahe aasta jooksul kõigi andmekogude riikliku statistika vajadustele vastavuse hindamine ilmselt reaalne. Paralleelselt kvaliteedi hindamisele soovime sobivaid andmekogusid ka riikliku statistika tootmisel juurutada. Mõlemad tegevused on töömahukad ja äärmiselt vajalikud.
<p>Andmekogude kooskõlastamine</p> <p>84. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <p>Töötada välja koostöös Statistikaametiga kord andmekogude kooskõlastamiseks enne riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreerimist. See tagaks uue avaliku teabe seaduse § 439 lg 1, st riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide (klassifikaatorite süsteem, geodeetiline süsteem, aadressiandmete süsteem, infosüsteemide turvameetmete süsteem, infosüsteemide</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse poolt on hetkel riigi infosüsteemi haldussüsteemi loomise raames välja töötamisel andmekogude kooskõlastamise kord enne andmekogude registreerimist ja kooskõlastamisprotsessi toetav tehniline lahendus. Vastava korra väljatöötamisse on haaratud ka Statistikaameti eksperdid.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja peadirektori vastused
andmevahetuskiht, riigi infosüsteemi haldussüsteem) rakendumise. (p-d 76–83)	
<p>Klassifikaatorite registreerimine</p> <p>91. Soovitus Statistikaameti peadirektorile:</p> <p>Registreerida kõik Statistikaameti kasutatavad klassifikaatorid viivitusteta andmekogude registris. Kasutusel olevate klassifikaatorite registreerimisega tekib andmekogude pidajatel kohustus neid kasutada. (p-d 85–90)</p>	<p>Statistikaameti peadirektori vastus:</p> <p>Koos 1. jaanuarist 2008. a kehtima hakkava avaliku teabe seaduse uue versiooniga peaks jõustuma ka riigi infosüsteemi haldussüsteemi kehtestamise määrus ja uus klassifikaatorite süsteemi määrus. Klassifikaatori kehtestamine lihtsustub oluliselt. Eelnõu kohaselt hakkab klassifikaatori kooskõlastamine Statistikaametiga toimuma riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) kaudu. Klassifikaator loetakse kehtestatuks, kui Statistikaamet on selle kooskõlastanud. Sellega on klassifikaator ka RIHAs registreeritud. Statistikaametil on kavas kohe RIHA käivitumisel registreerida seal Statistikaametis hallatavad klassifikaatorid.</p>
<p>Klassifikaatorite süsteemi arendamine</p> <p>92. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministritele:</p> <p>Algatada klassifikaatorite süsteemi arendusprojekt seoses riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) arendamise ning juurutamisega Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse poolt. Projekti eesmärgiks oleks kaasata kõik olulised klassifikaatorite süsteemiga seotud osapooled, analüüsida klassifikaatorite süsteemi loogikat ja protsesse ning teha ettepanekud, mis tagaksid RIHA kontekstis klassifikaatorite süsteemi toimimise. Vajaduse korral muuta ka klassifikaatorite süsteemi reguleerivat Vabariigi Valitsuse määrust. (p-d 85–90)</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Vastav tegevus on käivitatud. On loodud mitmeid osapooli haarav klassifikaatorite töögrupp. Töögrupi üheks väljundiks on uuendatud klassifikaatorite süsteemi määruse eelnõu.</p>
<p>Aruandevormid eSTATis</p> <p>100. Soovitus Statistikaameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Teha kõik statistiliste vaatluste aruanded andmeesitajatele eSTATi kaudu kättesaadavaks. Sel moel on võimalik suurendada elektroonilise andmeesituse osakaalu ja vähendada andmeesitajatele tekkivat halduskoormust. ■ Luua võimalused vajalike statistiliste aruannete automaatseks genereerimiseks enamlevinud raamatupidamise ja personaliarvestuse programmidest. ■ Eelisarendada eSTATi kui andmeesituskanalit teiste andmeesitusviisidega võrreldes. (p-d 93–99) 	<p>Statistikaameti peadirektori vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Alates 2008. aasta vaatlustest on eSTATi kaudu võimalik esitada kõiki Statistikaameti poolt majandusüksustelt kogutavaid statistilisi aruandeid. Aastatel 2008-2009 on Statistikaametil kavas mitmed eSTATi edasiarendused, nende hulgas eSTATi andmeesitajatele mugavamaks muutmise väliskasutaja täienduste juurutamise teel, eeltäidetud aruannete koostamine, kogu aruandekohustuslastega suhtlemise info sisestamine eSTATi, päringumooduli edasiarendus, mis hõlbustab aruannete laekumise operatiivset jälgimist. ■ Statistikaamet kavandab 2010. aastaks tarkvara loomist osa statistiliste andmete majandusüksuste majandusarvestuse tarkvarast automaatseks väljavõtmiseks ja statistika tootmise süsteemi edastamiseks ning 2011. aastaks selle tarkvara juurutamist. ■ Alates 2008. a vaatlustest ei saada Statistikaamet enam välja statistiliste aruannete vorme paberil, sellega ei toetata aruannete esitamist paberil. Andmete esitamise võimalikult mugavaks muutmise eesmärgil võetakse aruandeid vastu endiselt kõigi praegu toimivate kanalite kaudu.
<p>Halduskoormuse vähendamine jälgimine</p> <p>115. Riigikontrolli soovitus rahandusministriks:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hinnata regulaarselt Statistikaameti tegevust andmeesitajate halduskoormuse vähendamisel. ■ Et vähendada andmeesitajate halduskoormust, tuleks kaaluda võimalust, et ministereeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide analüüsiosakondade spetsialistid saaksid kasutada teadusuuringuteks (milleks võib pidada ka teatud poliitikaanalüüse ning -uuringuid) detailseid statistilisi algandmeid. Selleks on vaja muuta Vabariigi Valitsuse 5.07.2004. a määrust nr 236 (RT I 2004, 54, 392) ja riikliku statistika seaduse § 	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Toetame Riigikontrolli ettepanekut ja 2008. a jooksul viiakse Rahandusministereeriumi poolt läbi ka audit, mille käigus hinnatakse Statistikaameti põhieesmärkide vastavust ja lõimumist riigi teabekandjate ning teabekasutusega. Siiski ei sea Rahandusministereerium eesmärgiks mitte riikliku statistika tootmisega kaasneva halduskoormuse absoluutväärtuse miinimumini viimist, vaid võimalikult optimaalset halduskoormuse suhet riiklikust statistikast kui hüvest saadavasse lisandväärtusesse riiklikul tasandil.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja peadirektori vastused
<p>9 lõiget 2. Andmete väljastamine saaks toimuda analoogselt teadus- ja arendusasutustega ainult põhjendatud vajadusel (lepingus sätestatud tingimustel) ning rangelt järgides isikuandmete kaitse ja infoturbe tagamise reegleid. (p-d 101–114)</p>	
<p>Isikuandmete koordineerimise terviklahendus</p> <p>116. Soovitus justiitsministrile:</p> <p>Tagada koostöös Statistikaameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, et loodaks teadusuuringuteks ja riiklikuks statistikas vajalik isikuandmete kodeerimise riiklik terviklahendus 2008. aastaks, kui rakendub uus isikuandmete kaitse seadus. (p-d 101–114)</p>	<p>Justiitsministri vastus:</p> <p>Vastavat soovitus peame asjakohaseks ning antud teema osas väga oluliseks. Isikuandmete kodeerimise nõue riiklikuks statistikaks on kajastatud 01.01.2008. a kehtima hakkavas isikuandmete kaitse seaduse §-s 16. Seoses sellega on Justiitsministeerium väga huvitatud osalemisest isikuandmete kodeerimise riikliku terviklahenduse töös ning oleme valmis andma omapoolse panuse koostöösse Statistikaameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.</p>
<p>Õigusaktid halduskoormuse mõõtmiseks</p> <p>117. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <p>Välja töötada õigusaktid, mis kohustaks andmekogude vastutavaid töötajaid hindama nii andmekogu registreerimisel kui ka selle olulisel muutmisel, kui suur halduskoormus kaasneb ettevõtjatele andmete esitamisega (hindamisobjektide valikul lähtuda olulisuse põhimõttest: paljusid ettevõtteid hõlmav, sagedast esitamist nõudev ja/või keerukas riigipoolne teabenõue). Saadud teabe alusel kujundada nii konkreetsete haldusmenetluse protsesside kui ka neid toetavate riigi infosüsteemide arengut ja vältida halduskoormuse kontrollimatut kasvu. (p-d 101–114)</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Ei toeta ideed, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium peaks välja töötama õigusaktid, mis kohustaks andmekogude vastutavaid töötajaid hindama andmekogude seonduvat halduskoormust. Esiteks ei ole statistikavaldkond Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas ja seetõttu ei saa me Rahandusministeeriumile õiguslikult antud kohustusi kehtestada.</p> <p>Teiseks on Justiitsministeeriumi algatusel kokku kutsutud õigusaktide mõjude hindamise süsteemi arendamise töörühm, mille eesmärgiks on luua terviklik lähenemine õigusaktide mõjude analüüsile, mille üheks komponendiks teiste hulgas on kindlasti ka halduskoormuse analüüs. Seega eeldame, et vastavad kohustused ning juhised koos vajaliku õigusliku regulatsiooniga arendatakse selle töögrupi töö käigus.</p> <p>Kolmandaks hakatakse struktuurifondide kasutamisele aluseks oleva „Inimressursi arendamise rakenduskava 2007–2013“ kohaselt kehtivat seadusandlust lihtsustama valdkonnapõhiselt. Keskne vastutaja on Justiitsministeerium ning antud tegevuse raames moodustatavate valdkondlike töörühmade raames oleks võimalik tõstatada muu hulgas ka statistika valdkonna lihtsustamise ning halduskoormuse hindamise vajalikkuse teema. Tõenäoliselt ei oleks otstarbekas statistika valdkonda eraldiseisvana ja ainult halduskoormuse hindamise aspektist vaadelda.</p> <p>Halduskoormuse uuringute osas toob Statistikaamet välja andmeesitajate arvu, esitamissageduse ning uuringu kirjelduse (küsitletavad valdkonnad). Põhimõtteliselt annab see juba infot kaasneva halduskoormuse osas, kuigi uuringu küsimustiku täitmisega kaasnevat koormust (kas küsimused on lihtsasti vastatavad või mitte) on selle põhjal veidi keeruline tuvastada. Kui ka selles osas anda hinnang koormuse ulatusele, siis sisuliselt võiks lugeda halduskoormus juba hinnatuks. Halduskoormuse vähendamisel tasub loomulikult ka arvestada, millist kasu kogutavad andmed annavad (halduskoormuse vähendamine iseenesest ei ole eesmärgina peamine, tähtis on optimaalne tulu-halduskulu suhe). Koos andmekasutajate vajaduste suurendamisega on Statistikaamet püüdnud seda tasakaalustada vähem kasutust leidvate küsimuste eemaldamisega.</p> <p>Üldisemalt peame kindlasti oluliseks halduskoormuse vähendamist ning infosüsteemide ja haldusprotsesside optimeerimist. Ühe näitena on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostanud majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seaduse muutmise eelnõu (käesoleval ajal Riigikogus menetlemisel), mille eesmärgiks on nii menetleja kui ka ettevõtja halduskoormuse vähendamine. Haldusmenetluse seaduses on kohustuslik elektroonse taotluse edastamiseks lisada digitaalallkiri, kuid seadust tuleks täiendada portaalide kaudu esitatud taotluste ja andmete võimalusega, mida võiks lugeda võrdseks digitaalallkirjaga.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Audit eesmärgiks on anda hinnang riikliku statistika asjakohasusele ja andmete kogumise tõhususele.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riikliku statistika asjakohasuse hindamisel lähtuti allpool kirjeldatud kriteeriumitest ning ühtlasi peeti silmas ka EUROSTATi kvaliteedihindamise kriteeriumeid ning riikliku statistika seaduses käsitletud asjakohasuse mõistet. EUROSTATi kohaselt on asjakohasus üks kuuest statistika kvaliteedi hindamise kriteeriumist. Auditis anti kvaliteedinäitajatest hinnang ainult asjakohasusele, kuna see on Eesti riikliku statistika kontekstis tarbija jaoks kõige olulisem. Asjakohasusele hinnangu andmiseks korraldati avaliku sektori statistika kasutajate seas küsitlus (vt lisa D) ning põllumajandusstatistika kasutajate fookusrühm (vt lisa E).

Hinnangute andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- Statistikaamet on määranud kindlaks riikliku statistika kasutaja ning loonud kasutaja vajaduse väljaselgitamiseks toimiva süsteemi, tal on ülevaade oma kasutajate vajadustest.
- Statistikaamet saab oma kasutajatelt positiivse hinnangu järgmiste asjaolude kohta: kaasamise praktika on hea, asjakohasuse väljaselgitamise toimingud on sobilikud ning vaatluste tulemusi kasutatakse.

Riiklike statistiliste andmete kogumise tõhususe hindamisel lähtuti eelkõige põhimõttest, et andmete kogumine on tõhus siis, kui see tekitab andmeesitajale võimalikult minimaalse halduskoormuse. Selleks analüüsiti ka valimisse kuulunud üheksa andmekogu põhjal, kas andmekogu pidamise põhimõtted vastavad riikliku statistika eesmärkidele (vt lisa F).

Andmete kogumise tõhususe hindamisel lähtuti järgmistest kriteeriumitest:

- andmekogudes kasutatavad klassifikaatorid ja definitsioonid on kooskõlas Statistikaameti vastavate klassifikaatorite ja definitsioonidega;
- andmekogude ja vaatluste regulatsioon on kooskõlas riikliku statistika seaduse ja sellest tulenevate aktidega;
- administratiivsetele arvandmetele (st andmed, mis sisalduvad andmekogudes andmekogude seaduse mõttes) tuginevate vaatluste osakaal on vähemalt 60%;
- nende vaatluste osatähtsus, mille andmeid kogutakse ka elektroonselt, on vähemalt 80%.

Auditi ulatus ja meetodika

Auditeeriti Statistikaametit ja Põllumajandusministeeriumi.

Kuna valdav osa riiklikust statistikast tehakse Statistikaametis, siis keskendus käesolev audit ainult Statistikaameti tegevuse hindamisele riikliku statistika tegemisel. Eesti Panga tegevust auditis ei hinnatud. Auditeeritavaks perioodiks oli 2005. ja 2006. aasta.

Põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

- analüüsiti olulisi riikliku statistika tegemisega seotud õigusakte (seadused, põhimäärused, korraldused);
- analüüsiti statistika tegemist puudutavaid Euroopa Liidu olulisi juhendmaterjale ja tegevuspõhimõtteid;
- analüüsiti valdkonna uuringuid (Statistikaameti, Praxise, Euroopa statistikasüsteemis liimesriikide keskses statistikaasutustes tehtud uuringud);
- analüüsiti riikliku statistika kasutajate (avalik sektor) seas Riigikontrolli korraldatud küsitluse tulemusi (vt lisa C);
- analüüsiti Statistikaameti kasutajate kaasamisega seotud plaane jms dokumente (sisedokumendid, lepingud, korrad jms);
- analüüsiti Statistikaameti, Põllumajandusministeeriumi osakondade põhimäärusi;
- analüüsiti põllumajandusvaldkonna fookusrühma (vt lisa E) tulemusi;
- analüüsiti valimis (vt lisa F) olnud andmekogude regulatsioone ja põhimäärusi;
- intervjueriti 57 isikut ajavahemikul 01.02.2006–12.04.2007 (vt lisa G).

Audititoimingud lõpetati juulis 2007.

Auditi meeskond: auditijuht Urmet Lee, audiitorid Tiiu Mõttus ja Terje Keerberg.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSI-2-1.4/07/98.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid riikliku statistika valdkonnas

28.07.2000 – Riikliku statistika tootmine ja kasutamine juhtimisotsuste tegemisel

Peamiselt keskenduti auditis statistikasüsteemi määratluse selguse küsimustele ja ka sellele, kas Eesti statistikasüsteem on liitumisel Euroopa Liiduga valmis andma liidule usaldusväärset ja erapooletut statistilist teavet.

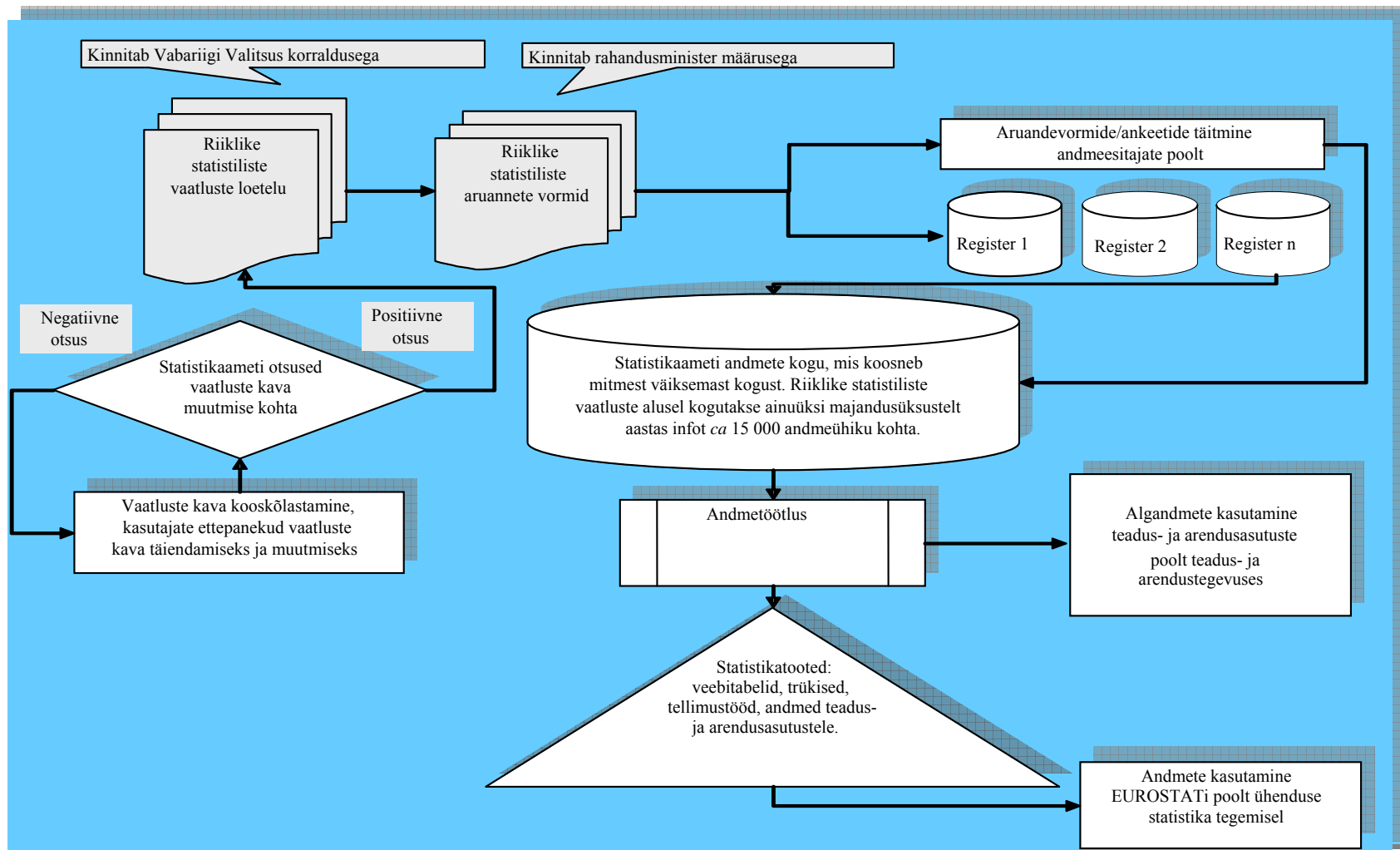
Auditi tulemusel toodi muu hulgas välja ka asjaolu, et riiklike vaatluste korraldamisel ei ole võimalik kasutada kõiki vajalikke olemasolevatesse riiklikesse ja teistesse andmekogudesse kogutud andmeid, kuna registrite tegevus on koordineerimata, killustatud ja ei vasta kvaliteedinõuetele.

EUROSTAT on alates 1998. aastast hinnanud mitmel korral Statistikaameti institutsionaalset ülesehitust, statistika kogumist ja töötlemist ning erinevates statistikavaldkondades kasutatava meetoodika vastavust EUROSTATi kriteeriumitele. Üldhinnang Eesti statistikasüsteemile on olnud positiivne. Aruannetes on esitatud võimalusi efektiivsuse parandamiseks. Üks võimalus selleks on süvendada koostööd teiste riigiasutustega. “Statistikaametile peab olema tagatud juurdepääs igasugusele administratiivsele informatsioonile, mida ta vajab riikliku statistika tootmiseks. Igasugune dubleeriv andmekogumine erinevate institutsioonide poolt tuleks lõpetada.”²⁵

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

²⁵ Update of the global assessment of the Estonian statistical system. April 2002

Lisa A. Riikliku statistika koostamise skeem (kujutatud on etapid, mis on olulised antud auditi kontekstis)



Lisa B. Euroopa Liidu statistika asjakohasuse ja andmete kogumise tõhususe kriteeriumid (Eurostat)

Euroopa statistikat käsitlev tegevusjuhise²⁶ näeb ette järgmised **kriteeriumid**, mille rakendamine aitab tagada statistika **asjakohasuse**:

- on olemas menetlused, mille kohaselt konsulteeritakse tarbijaid, kontrollitakse olemasoleva statistika asjakohasust ja vajalikkust tarbijatele ning nõustatakse tarbijaid uute vajaduste ja prioriteetide suhtes;
- tööprogramm kajastab prioriteetseid vajadusi. Tööprogrammiks loetakse riiklike statistiliste vaatluste loetelu koos kogutavate ja kasutatavate andmetega, mille Vabariigi Valitsus oma korraldusega igal aastal kinnitab;
- perioodiliselt korraldatakse tarbija rahulolu uuringuid.

Asjakohasuse hindamise tegevustena pakutakse eelnimetatud tegevusjuhises välja muu hulgas ka järgnev:

- määratletakse kasutajate rühmad ja kirjeldatakse neid täpselt ning tehakse kindlaks nende prioriteetsustase;
- selgitatakse välja kasutajarühmade kaupa konkreetseid vajadused. Kui mõnel kasutajarühmal on eriline strateegiline tähtsus, siis kirjeldatakse tema vajadusi võimalikult detailiselt;
- hinnatakse regulaarselt kasutajate rahuolu. Analüüsitakse rahulolematuse põhjuseid, et leida parimaid lahendusi olukorra parandamiseks;
- töötatakse välja meetmed ja planeeritakse tegevused, et suurendada kasutajate rahulolu.

Euroopa statistikat käsitleva tegevusjuhise põhimõtetes 8, 9 ja 10 on ära toodud kriteeriumid, mille täitmine aitab tagada **andmete kogumise tõhusa korraldamise**:

- Kui Euroopa statistika põhineb administratiivandmetel, peavad administratiivsetel eesmärkidel kasutatavad definitsioonid ja mõisted olema võimalikult sarnased statistilistel eesmärkidel kasutatud definitsioonide ja mõistetelega.
- Euroopa statistika nõutava mahu ja detailsuse puhul piirdatakse vältimatult vajalikus.
- Ettevõtetelt kogutav teave on nii palju kui võimalik kättesaadav nende raamatupidamisandmetest ning andmete esitamise hõlbustamiseks kasutatakse elektroonilisi vahendeid.
- Kasutatakse administratiivseid andmeallikaid nii palju kui võimalik, et vältida andmete korduvat küsimist.
- Rakendatakse ennetavaid meetmeid, et suurendada administratiivsete registrite kasutamise potentsiaali statistilistel eesmärkidel ning vältida kulukate otsevaatluste korraldamist.

²⁶ European Statistics Code of Practice, Statistikaprogrammi komitee, 25.04.2005.a, <http://www.stat.ee/4272>

Lisa C. Riikliku statistika kasutajad, kes olid kaasatud 2007. a vaatluste kava kooskõlastamisse

	Nimetus
Ministeeriumid	Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium
Riigi institutsioonid	Vabariigi Presidendi kantselei, Riigikogu kantselei, EV Riigikantselei, Rahvastikumistri büroo, Eesti Pank, Riigikontroll, Riigiprokuratuur, Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus, Justiitsministeeriumi Registrikeskus, Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkond, Audiitorkogu, Eesti Haigekassa
Omaavalitsuste esindused	Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Tallinna Linnavalitsus Linnaplaneerimise Amet, Tartu Linnavalitsus, Pärnu Linnavalitsus
Ametid ja inspeksioonid	Kaitsepolitsei amet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Konkurentsiamet, Lennuamet, Maa-amet, Maanteeamet, Maksu- ja Tolliamet, Patendiamet, Piirivalveamet, Politsei amet, Päästeamet, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet, Ravimiamet, Riigihangete Amet, Sideamet, Sotsiaalkindlustusamet, Tarbijakaitseamet, Tervishoiuamet, Tööturuamet, Veeteede Amet, Veterinaar- ja Toiduamet, Andmekaitse Inspeksioon, Keskkonnainspeksioon, Raudteeinspeksioon, Taimetoodangu Inspeksioon, Tervisekaitseinspeksioon, Tööinspeksioon
Teadus- ja uurimisasutused	Eesti Teaduste Akadeemia, Eesti Maaviljeluse Instituut, Jõgeva Sordiaretuse Instituut, Jäneda Õppe- ja nõuandekeskus, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, Eesti Konjunkturiinstituut, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK), Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Põllumajandusülikool, Eesti Statistikaselts
Tööandjate esindused	Eesti Tööandjate ja Tööstuse Keskliit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eestimaa Põllumajandustootjate Keskliit, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Rõiva- ja Tekstiililiit, Kaupmeeste Liit, Kaubandus-Tööstuskoda, Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Infotehnoloogia- ja Telekommunikatsiooniettevõtjate Liit, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon (ESEA), Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA)
Töötajate esindused	Eesti Ametiühingute Keskliit
Maavalitsused	Harju Maavalitsus, Hiiu Maavalitsus, Ida-Viru Maavalitsus, Järva Maavalitsus, Jõgeva Maavalitsus, Lääne Maavalitsus, Lääne-Viru Maavalitsus, Pärnu Maavalitsus, Põlva Maavalitsus, Rapla Maavalitsus, Saare Maavalitsus, Tartu Maavalitsus, Valga Maavalitsus, Viljandi Maavalitsus, Võru Maavalitsus

Lisa D. Riigikontrolli küsitlus – riikliku statistika ja selle kasutaja suhted

2006. a detsembrist kuni 2007. a jaanuarini korraldas Riigikontroll avaliku sektori riikliku statistika potentsiaalsete kasutajate seas veebiküsitluse. Küsitluse veebilink edastati 860-le avaliku sektori keskastme juhile.

Küsitluse eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas on Statistikaamet taganud nende poolt kogutava ja töödeldava statistilise info vastavuse kasutajate huvidele ja vajadustele ning kuidas kasutajad on kaasatud riikliku statistika kujundamisse ja arendamisse. Peamisteks käsitletud teemadeks olid järgmised:

- eelistused seoses riiklike ja ametkondlike andmeallikatega;
- riikliku statistika kvaliteedi ja kasutatavuse hindamine;
- ettepanekute tegemine vaatluste kava kooskõlastamiseks;
- kaasamine tehtud ettepanekute aruteludesse.

Küsitlusele vastas kokku 429 isikut, neist 40 teatas e-kirja teel, et ei kasuta üldse riiklikku statistikat, 389 isikut täitsid (vähemalt osaliselt) küsitluse ankeedi.

Küsitluse tulemuste kohta on pikem kokkuvõte kättesaadav Riigikontrolli kodulehel www.riigikontroll.ee alates käesoleva auditiaruande avalikustamisest.

Lisa E. Fookusrühm põllumajandusstatistika probleemide väljaselgitamiseks

Riigikontrolli kokku kutsutud fookusrühma arutelu leidis aset 1. veebruaril 2007. aastal.

Fookusgrupi arutelul osalesid:

Aili Maanso (Eesti Statistikaamet)
Ulvi Ajalik (Eesti Konsulentide Ühing)
Rando Värnik (Eesti Maaülikool)
Hannes Aamisepp (Maamajanduse Infokeskus)
Teet Eomäe (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet)
Vahur Vingisaar (Eesti Noortalunikud MTÜ)
Malle Lind (Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda)
Pille Liivaaug (Eesti Konjunkturiinstituut AS)
Kristel Maidre (Põllumajandusministeerium)
Urmet Lee, Tiiu Möttus, Terje Keerberg, Maidu Lääne, Kadri Pukk (Riigikontroll)

Kutsututest ei olnud võimalik osaleda MTÜ Eesti Maaturism, Eesti Põllumajandustootjate Keskliidu ja Eestimaa Talupidajate Keskliidu esindajatel.

Fookusrühma eesmärgiks oli saada arvamusi ja hinnanguid osalejatelt kui oma valdkonna ekspertidelt, mitte institutsioonide esindajatelt.

Fookusrühma arutelul oli kaks põhiteemat. Esiteks, kas riiklik statistika põllumajandusstatistika osas on **asjakohane** (st leiab rakendamist põllumajandusvaldkonnas otsuste tegemisel ja/või teadus- ja arendustegevuses) ning millised meetmed aitaksid muuta põllumajandusstatistikat asjakohasemaks. Teiseks, kas ja kuidas on Põllumajandusministeerium ja/või Statistikaamet valdkonna huvirühmasid **kaasanud** riikliku põllumajandusstatistika vajaduse väljaselgitamisse. Samuti, kas ja kuidas peaks Põllumajandusministeerium kaasama allasutusi ja huvirühmasid riikliku põllumajandusstatistika vajaduse väljaselgitamisse.

Kokkuvõttes jõuti järgmistele seisukohtadeni:

Asjakohasuse aspektist saab põllumajandusstatistikat pidada pigem heaks või kindlasti rahuldavaks. Toodi välja mõningad aspektid, mis puudutasid ajakohasust ja mõningate andmete usaldusväärsust ja jälgitavust, mis asjakohasuse seisukohast võiksid olla üle vaadatud. Tõstatatud probleemide lahendamiseks pakuti välja, et Statistikaameti juures võiks moodustada põllumajandusstatistika nõukogu, Statistikaamet võiks parandada teavitustööd andmeesitajate hulgas, Statistikaamet võiks kasutada põllumajanduskonsulente võimaliku vahelülina andmeesitajate/statistika tarbijateni jõudmiseks, Statistikaametil tuleks lisada vaatluste metaandmed veebipõhisesse andmebaasi.

Kaasamise aspektist saab momendil toimivat kaasamise süsteemi pidada rahuldavaks, kuid mitte ideaalseks. Tõstatatud probleemide lahendamiseks pakuti välja, et kaasamise protsess võiks olla rohkem avatud ning tootjate organisatsioonidega tuleks arutada andmeesitajate koormuse vähendamise võimalusi.

Lisa F. Registrate pidamist reguleerivate õigusaktide vastavus riiklikele statistilistele vajadustele

Nimetus	Registri liik	Statistikaametile edastatav andmete vorm	Andmete kasutamine riikliku statistika tegemisel	Registri pidamise õigusaktid sisaldavad riikliku statistika vajadustest tulenevaid kohustusi	Registri pidamise õigusaktid kajastavad klassifikaatorite kasutamise nõuet
REGISTRID					
Rahvastikuregister	põhiregister	üksikandmed	jah	jah/ei ²⁷	ei
Ehitisregister	riiklik	üksikandmed	jah	ei ²⁸	ei
Elamis- ja töölubade register	riiklik	koondandmed	jah	ei	ei
Karistusregister, kriminaalmenetluse register, kriminaalhoolduse andmebaas	põhiregister / riiklik / riigiasutuse register	koondandmed	jah	ei/ei ²⁹ /ei	ei
Ärireister		üksikandmed	jah	ei	jah
PRIA registrid	1 riiklik register ja 3 riigiasutuse registrit	rekvisiitandmed	jah/ei ³⁰	ei	ei
EHIS	riiklik	üksikandmed	jah	jah	jah
Maksudokumentide register	riiklik	üksikandmed	jah	ei	ei
MTÜ ja sihtasutuste register	riigiasutuse	üksikandmed	jah	ei	ei
Tervishoiu infosüsteem	loomisel	–	–	–	–
VAATLUSED					
Põllumajandusliku raamatupidamise andmebaas (FADN)		üksikandmed	jah	ei	–
Rahva ja eluruumideloendus		üksikandmed	jah	jah	–

²⁷ Rahvastikuregistri seaduses on küll sätestatud see, et osa andmetest kogutakse ka statistilistel eesmärkidel (vabatahtlikkuse alusel), kuid registri põhiantmete osas riiklike statistiliste vajadustega ei arvestata.

²⁸ Andmetel on statistiline tähendus.

²⁹ Kasutatakse statistilistel eesmärkidel, kuid puudub viide selle kohta, et kasutatakse ka riiklikuks statistikaks.

³⁰ Statistikaametil on plaanis hakata kasutama 2008. a PRIA registrites olevaid andmeid põllumajandusstatistikas. Praegu kasutatakse andmeid majandusüksuste andmekogu ajakohastamine.

Lisa G. Auditi käigus intervjueritute nimekiri

Nr	Isiku nimi	Asutus, ametikoht
1	Kalev Katus	Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus
2	Allan Puur	Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus
3	Luule Sakkeus	Terviseinfo ja analüüsi osakonna vanemanalüütik
4	Andrus Säälik	Rahandusministeeriumi majandusanalüüsi osakonna juhataja
5	Tanel Steinberg	Rahandusministeeriumi majandusanalüüsi osakonna nõuniku kt
6	Piret Meelind	Justiitsministeeriumi registrite ja infosüsteemide keskuse andmetöötlus- ja infoteenindusosakonna juhataja
7	Siim Reinaas	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehisregistri talituse juhataja
8	Mare Braun	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehisregistri talituse peaspetsialist
9	Mait Heidelberg	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nõunik
10	Uuno Vallner	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakonna infotehnoloogia arhitektuuri talituse juhataja
11	Hindrek Allvee	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist
12	Riina Kivi	Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse arendusosakonna valdkonnajuht
13	Riina Senipalu	Kodakondsus- ja Migratsiooniameti arendusosakonna nõunik
14	Aet Tummeleht	Maksu- ja Tolliameti tulude osakonna registrite talituse juhataja
15	Heidi Lillemägi	Maksu- ja Tolliameti tulude osakonna registrite talituse peaspetsialist
16	Lea Erik	Maksu- ja Tolliameti siseauditi osakonna peaspetsialist
17	Enel Pungas	Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna juhataja
18	Priit Potisepp	Statistikaameti peadirektor
19	Urve Kask	Statistikaameti sotsiaaltatistika osakonna juhataja
20	Aili Maanso	Statistikaameti põllumajandusstatistika osakonna juhataja
21	Anne Nuka	Statistikaameti statistika levi osakonna juhataja
22	Agnes Naarits	Statistikaameti valitsemis- ja finantssektori statistika osakonna juhataja
23	Ene Saareoja	Statistikaameti ettevõtlusstatistika osakonna juhataja
24	Merike Põldsaar	Statistikaameti ettevõtlusstatistika osakonna aastastatistika talituse peaanalüütik
25	Svetlana Šutova	Statistikaameti ettevõtlusstatistika osakonna statistilise profiili talituse juhataja
26	Rita Raudjärv	Statistikaameti ettevõtlusstatistika osakonna tööstus-, ehitus- ja energiastatistika talituse juhataja
27	Epp Karus	Statistikaameti ettevõtlusstatistika osakonna teenindusstatistika talituse juhataja
28	Ivar Himma	Statistikaameti põllumajandusstatistika osakonna juhtivstatistik
29	Kaja Sõstra	Statistikaameti meetodikaosakonna juhataja
30	Kai Tasuja	Statistikaameti andmete kogumise osakonna juhataja
31	Katrin Toomel	Statistikaameti üldosakonna juhataja
32	Katre Viljalo	Statistikaameti siseaudiitor
33	Urve Kask	Statistikaameti rahvastiku- ja sotsiaaltatistika osakonna juhataja

Nr	Isiku nimi	Asutus, ametikoht
34	Viktoria Trasanov	Statistikaameti hinna- ja palgastatistika osakonna juhataja
35	Ene Kaldma	Statistikaameti majandusstatistika osakonna juhataja
36	Andres Oopkaup	Põllumajandusministeeriumi põllumajandus- ja kaubanduspoliitika aseksantsler
37	Toomas Kevvai	Põllumajandusministeeriumi maaelu- ja kalanduspoliitika aseksantsler
38	Madis Reinup	Põllumajandusministeeriumi kalamajandusosakonna juhataja
39	Gunnar Lambing	Põllumajandusministeeriumi kalamajandusosakonna kalapüügi korralduse ja andmete analüüsi büroo juhataja kt
40	Juhani Papp	Põllumajandusministeeriumi kalamajandusosakonna kalanduse arengu büroo peaspetsialist
41	Enn Sokk	Põllumajandusministeeriumi kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna juhataja
42	Ene Maadvere	Põllumajandusministeeriumi kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna juhataja asetäitja
43	Kalle Nõlvak	Põllumajandusministeeriumi kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna kaubanduspoliitika büroo juhataja kt
44	Merle Saaliste	Põllumajandusministeeriumi kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna turuanalüüsi büroo juhataja kt
45	Doris Matteus	Põllumajandusministeeriumi kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna turu arendamise büroo juhataja kt
46	Katrin Karolin	Põllumajandusministeeriumi kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna alkoholi turukorralduse büroo juhataja
47	Marko Gorban	Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna juhataja asetäitja asendaja
48	Mati Tõnismäe	Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna maaparanduse ja maakasutuse büroo juhataja
49	Ülle Puusta	Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna maaelu poliitika büroo juhataja asendaja
50	Mai Talvik	Põllumajandusministeeriumi põllumajandusturu korraldamise osakonna juhataja
51	Liina Jürgenson	Põllumajandusministeeriumi põllumajandusturu korraldamise osakonna loomakasvatussaaduste büroo juhataja
52	Erkki Miller	Põllumajandusministeeriumi põllumajandusturu korraldamise osakonna taimekasvatussaaduste büroo juhataja
53	Kristel Maidre	Põllumajandusministeeriumi põllumajandusturu korraldamise osakonna põllumajanduse tulupoliitika büroo juhataja
54	Tambet Sova	Põllumajandusministeeriumi taimetervise osakonna juhataja
55	Marika Ruberg	Põllumajandusministeeriumi taimetervise osakonna mahepõllumajanduse büroo peaspetsialist juhataja ülesannetes
56	Evelin Hillep	Põllumajandusministeeriumi taimetervise osakonna taimekaitse büroo juhataja
57	Urve Valdmaa	Põllumajandusministeeriumi põllumajandusturu korraldamise osakonna põllumajanduse tulupoliitika büroo peaspetsialist