



Riigi laborite konsolideerimine

Analüüs V.25

Jaanuar 2021, Tallinn

Rahandusministeerium,
RIHATO tellimusel:

Flux Rebond OÜ
Registrikood: 11838338

Konsultant ja
projektijuht:

Karl Laas
GSM (+372) 53468213
karl.laas@frc.ee

Sisukord

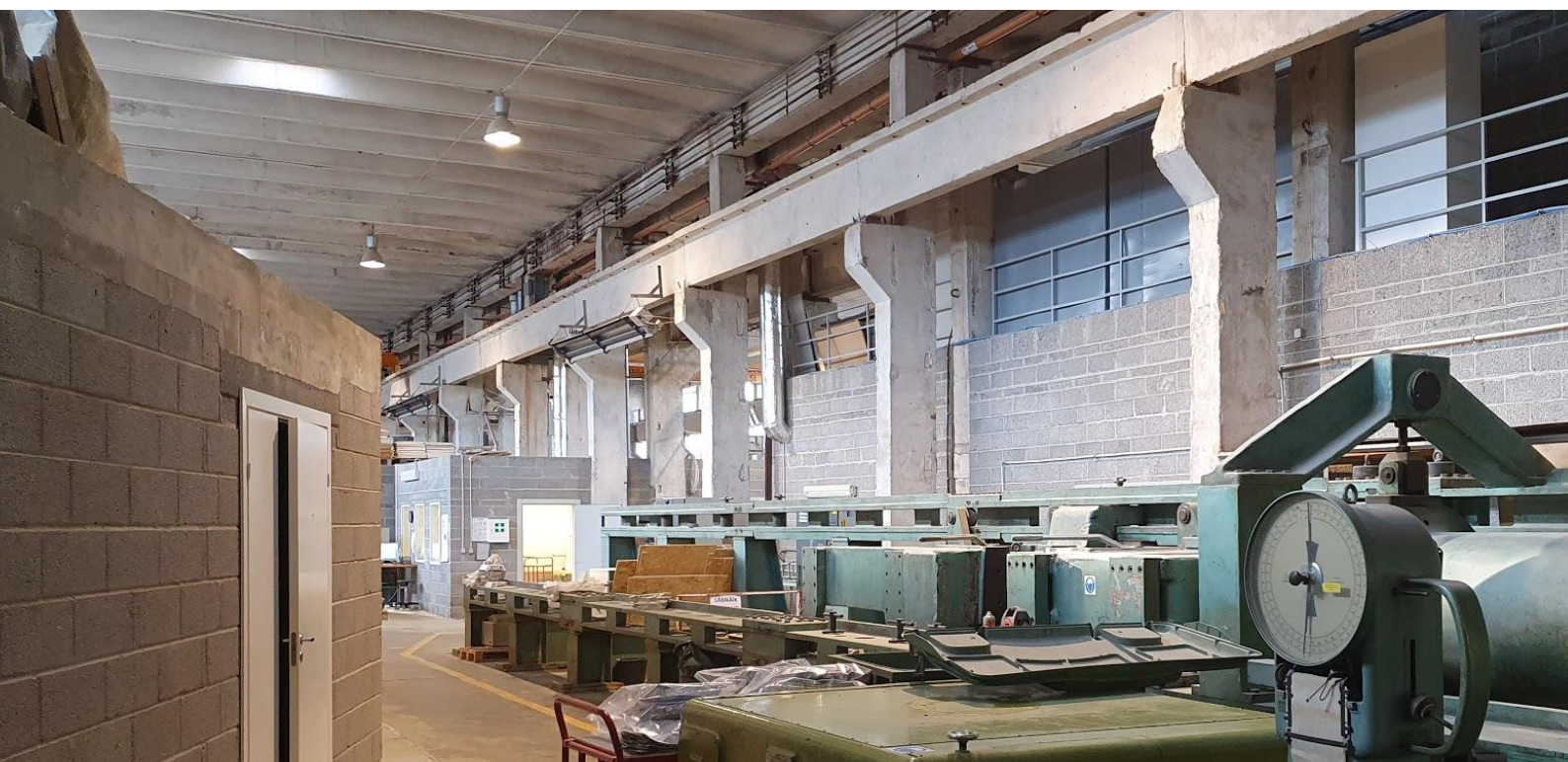
Lühendid ja mõisted	3
Saateks	5
Kokkuvõte	7
1 Sissejuhatus	10
1.1 Metoodika ja töö eesmärk	10
1.2 Valdkonna probleemistik	13
2 Laborid	16
2.1 Eesti Kohtuekspertiisi Instituut (EKEI)	17
2.2 Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ (EKUK)	19
2.3 Põllumajandusuuringute Keskus (PMK)	22
2.4 Ravimiameti labor	25
2.5 Terviseameti laborid	27
2.6 Veterinaar- ja Toidulaboratoorium	32
2.7 Teised riigi laborid	35
2.7.1 Keskkonnaministeeriumi haldusala	35
2.7.2 Sotsiaalministeeriumi haldusala laboratooriumid	36
2.7.3 Siseministeeriumi haldusala laborivõimekus	37
2.7.4 Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi haldusala	38
3 Analüüs	39
3.1 Inimesed	39
3.2 Laboriteenused	43
3.3 Referent- ja teadustegevus	54
3.4 Kvaliteedijuhtimine ja akrediteerimine	57
3.5 Kinnisvara ja transportvahendid	59
3.6 Infotehnoloogia konsolideerimine	61
3.7 Investeeringuvajadused	65
4 Ettepanekud	71
4.1 Üldised ettepanekud	71
4.2 Alternatiivide kaalumine	78
4.3 Konsolideerimise variandid	82
4.3.1 Arendus- ja kompetentsiüksus - Oivakeskus	84
4.3.2 Valdkonnapõhine konsolideerimine - Laborimajad	89
4.3.3 Lausaline konsolideerimine – Riigi Ühendlabor	94
4.4 Laborite nõukogu	100
4.5 Haiglate ja ülikoolide kaasamine	102
4.6 Seadmete elukaarepõhise investeeringute kava koostamise põhialused	103

5	LISAD	105
5.1	Intervjuud, ekspertgrupi töötoad ja tutvustused.....	105
5.2	Riiklike laboriteenuste konsolideerimise lähtepõhimõtted,	108
5.3	Analüüsi täiendavate failide loetelu	110

Lühendid ja mõisted

CBRN	<i>Chemical, Biological, Radioactive and Nuclear defence</i> , kaitse korraldamine keemilise, bioloogilise radioaktiivse ning tuumarelvaga seotud ohu vastu või ründe korral, millega võivad olla seotud massilised kahjud
Civitta analüüs	Riiklike laborite tegevuse optimeerimise analüüsi tellimine Rahadusministeeriumile, veebruar 2018, AS Civitta Eesti. Analüüs.
EKEI	Eesti Kohtuekspertiisi Instituut
EKUK	OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus
HAZMAT	Kaitse korraldamine ohtlike materjalidega (<i>hazardous material</i>) seotud juhtumite vastu
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
IKT	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
JuM	Justiitsministeerium
KAPO	Kaitsepolitsei amet
KAUR	Keskkonnaagentuur
KeA	Keskkonnaamet
KeM	Keskkonnaministeerium
KKI	Keskkonnainspeksioon
LN	laborite nõukogu
MA	Maa-amet
MeM	Maaeluministeerium
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MNT	Maanteeamet
PÄA	Päästeamet
PMA	Põllumajandusamet
PMK	Põllumajandusuuringute Keskus
RA	Ravimiamet
RA Lab	Ravimiameti laboratoorium
RaM	Rahandusministeerium
RES	Riigieelarve strateegia
RIHATO	Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond
RKAS	Riigi Kinnisvara AS
RMK	Riigimetsa Majandamise Keskus
SiM	Siseministeerium

SoM	Sotsiaalministeerium
TA	Terviseamet
TA Lab	Terviseameti laboratooriumid
TEHIK	Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus
TTK	Teede Tehnokeskus
VTA	Veterinaar- ja Toiduamet
VTL	Veterinaar- ja Toidulaboratoorium
VTM	väärteomenetlus
VV	Vabariigi Valitsus



Saateks

Käesolev analüüs on koostatud Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna tellimisel. Töö täidab riigireformi eesmärgi – analüüsida riigiasutuste ühendamist ja efektiivsuse tõstmist. Käesoleval analüüsil on pikk eellugu – 2016. aasta mais valmis RaMis riigiülesannete analüüs¹, mis käsitles muuhulgas ka riigi laborite temaatikat. 2017. aasta augustis alustas Civitta Eesti AS riiklike laborite tegevuse optimeerimise analüüsi² (edaspidi ka Civitta analüüs), mille tulemus valmis veebruaris 2018. Antud analüüs on ka suures mahus aluseks käesolevale tööle.

Kahjuks peab tõdema, et paljud Civitta analüüsis märgitud ettepanekud on tänini lahenduseta ja mõistlikud eesmärgid saavutamata. Käesoleva töö üheks lähteülesandeks oli Civitta analüüsi ajakohastamine ning täiendamine. Töö käigus on selgunud esiteks, et lisaks Civitta analüüsis toodud põhisesisukohtade paikapidavusele on tänases olukorras vaja aga ka laborite konsolideerimist vaadata julgemalt ja laiemalt kogu selles kontekstis, mis on vahepeal toimunud riigireformi raames.

2020. aastal on riigireformi tulemusena tekkinud 4 uuendatud asutust ja loodud eeldused veel ühe asutuse tekkimiseks. Selleks ühendati 2020.a. 7 ametit, 3 sihtasutust, 1 keskus ja analüüsi 4 ministeeriumi valdkondlikku rakendusfunktsiooni. Käesolev töö on protsessi käigus saanud kolm peamist eesmärki – esiteks vaadata laborite valdkonna konsolideerimist veidi laiemalt kui ainult teenustest lähtuvalt, nagu see oli Civitta analüüsis. Teiseks valmistada ette laborite konsolideerimise otsus ja ettepanekud selleks Vabariigi Valitsusele ning kolmandaks valmistada ette laboriasutuste ja laborite juhte võimalikeks muudatusteks, mis valdkonda seoses konsolideerimisega võivad ees oodata.

Analüüs ja lisad ei ole suunatud laiale lugejaskonnale. Koostajana loodan, et käesolevat dokumenti loevad ennekõike poliitilised otsustajad ja nende nõunikud, kes valdkonnas tehtavaid otsuseid ette valmistavad. Usun, et analüüs võimaldab näidata esmapilgul keerukate sisuliste ülesannetega valdkonna juures ka tavapäraseid ja oodatavaid kokkuvõtteid ning arengukohti. Usun, et analüüsist võiks olla kasu ministeeriumite ametnikele valdkonna seoste ja hetkeolukorra paremaks mõistmiseks. Kindlasti aitab analüüs sellega planeerida ka edasiseid samme. Samuti võiks käesolev dokument huvi pakkuda laboriasutuste töötajatele ja eriti juhtidele. Arvestades sellist, ennekõike oma valdkonnas põhjalikult erudeeritud lugejaskonda, oleme siin töös käsitlenud ka riigihaldusega seotud küsimusi, mis võiksid luua ja selgitada riigireformi tausta just ennekõike laboriasutuste juhtkondadele. Kui selle kõigus õnnestub maha võtta mõned hirmud või vähendada ebakindlust, on väga hästi.

See analüüs on väike kokkuvõtte tehtud tööst ja samal ajal vahepeatus enne tegelikke muudatusi. Väga suur osa viimastel kuudel läbitöötatud materjalidest on jäädvustatud arvukates Exceli tabelites, mis on peamiselt tegelenud kahe teemaga – laborite tööprotsesside kaardistamine ning võrdlemine ja laborite investeringute vajadused. Loodan väga, et tehtud analüüs võimaldab edasi liikuda nii tööprotsesside vastutajate määramise kui ka laborite konsolideerimisega, andes selleks mõtteainet nii ministeeriumite ametnikele kui ka laboritöötajatele ja juhtidele. Erinevalt tabelarvutustest, mis on lisadena taasesitatavad on väga palju sellest analüüsist jäänud maha ekspertgrupi töökoosolekutesse, kohtumistesse ning üks-ühele peetud vestlustesse, mille eest olen südamest tänulik.

Juba analüüsi valmimise ajal toimunud kohtumistel on minult küsitud, kelle seisukohti analüüsis esitatakse? Olen ikka vastanud, et töö tellija on Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond. See ei tähenda, et siin dokumendis oleksid esitatud RIHATO seisukohad. Minu rolliks on olnud väga erinevat

¹ Riigiülesannete analüüs, Rahandusministeerium, Mai 2016. Leitav: https://drive.google.com/file/d/0B2eWQt1DaDp_aJJSdUFNMG1sQk0/view.

² Riiklike laborite tegevuse optimeerimise analüüsi tellimine Rahandusministeeriumile, Civitta Eesti AS, Veebruar 2016. Leitav: https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/2018_riiklike_laborite_tegevuse_optimeerimise_analuus_aruanne.pdf?download=1.

informatsiooni koguda ning sünteesida ja seda siis süstematiseeritult esitada. Siin dokumendis esitatud ja süstematiseeritud laborite ekspertide ja laborijuhtide eneste seisukohad ja mõtted. Olen pidanud olulisemaks tuua välja erinevaid arusaamisi ja neid võrrelda, kui piinliku täpsusega välja tuua, kes mida ja kus on väljendanud.

Analüüsis kasutatud andmed on esitatud laborite poolt, väga suures osas ka nendega läbi räägitud ja kontrollitud ning samuti on andmeid saadud riigi SAP BO statistiliste andmete süsteemist läbi RIHATO. On kasutatud ka avalike andmeid. Andmete koondamisel ja võrreldavaks tegemisel oleme andnud oma parima, ometi on võimalikud üksikud vasturääkivused pisidetailides, mille pärast vabandan juba ette. Analüüsi viimistlemisel on olnud meie peamine eesmärk tagada, et esitatud väited toetuksid õigetele suurusjärgudele. Kohati ei olnud vastuolusid võimalik kõrvaldada laborite erinevate käsitluste või praktikate tõttu. See ei peaks vähendama üldjärelduste usaldusväärsust.

Siinjuures märgin tänuga, et Eesti avalikus halduses ei ole paljudel inimestel võimalusi võrrelda ühte valdkonda mitme eri ministeeriumi haldusalas, mis on olnud väga huvitav ja hariv kogemus.

Täna siinkohal kõiki neid, tänu kelle kaasabile oleme selle analüüsini jõudnud – laborite nõukogu liikmed eesotsas Hr. Hendrik Kuusega abi ja pühendumuse ning taustade selgitamise eest, laborite ekspertkogu liikmed kannatlikkuse eest oma valdkonna ja asutuse tutvustamisel ja andmete edastamisel ning ülekäimisel. Eriline tänu kuulub Veterinaar- ja Toidulaboratooriumi juhile Heli Reinetile, kes on laborite ekspertkogu juhina panustanud tohutul hulgal tunde, et laborite arvandmed muutuks võrreldavaks ning kelle tähelepanekud on aidanud hoida meid rõõbastel. Täna eraldi ka EKUK ja Terviseameti laborite juhtkondi eluterve ja edasiviiva kriitika eest. Täna kõiki neid, kes võtsid vaevaks oma labori ja valdkonna tegevusi meile täpsemalt tutvustada, leiate mitmeid Teie ideid alljärgnevast tekstist.

Käesoleva analüüsi roll on muuhulgas pakkuda mõtteainet miks, kuidas ja mida muuta ning seeläbi tulevast muudatust ette valmistada. Muudatuse käigus tehakse kindlasti ka uusi valikud. Kui oleme mõneks selliseks valikuks loonud kindlust või andnud sisukat mõtteainet, on meie töö olnud edukas. Edu meile!

Karl Laas

Riigi laborite konsolideerimine, projektijuht



Kokkuvõte

Riigi vaates on laborite konsolideerimise eesmärgiks ühtsed põhimõtted laboriteenuste juhtimisel ja kulude kokkuvõtte.

Riigi ülesandeid täidavad täna väga mitmeti organiseeritud laborid – eraldiseisvad laboriasutused³, laborid ametite koosseisus⁴ kui ka riigi omandis olevad eraõiguslikud isikud⁵. Eri valdkondades kehtivad laborite tööks erinevad nõuded ning seetõttu võivad ka konsolideerimisvõimalused olla erinevad. Näiteks ei ole ravimite või kiirgusohutuse valdkonnas nõutav labori meetodite akrediteerimine – seda tehakse läbi rahvusvaheliste võrgustike.

Riigi laborivaldkonna riigieelarvelise rahastuse ja teenuste maht kokku on suurusjärgus 20 kuni 23 miljonit € aastas. Valdkonna 5-aastane investeeringute vajadus on umbkaudu samas suurusjärgus. Analüüsi on kaasatud suuremas mahus EKEI, EKUK, PMK, TA laborid, RA labor ja VTL laborite andmeid ning seisukohti. Kohtutud on täiendavalt ka Tervise Arengu Instituudi, AS Metrosert ja Teede Tehnokeskusega. Lõplikud konsolideerimiskavad võivad kaasatud laborite arvu poolest täiendada arvestades analüüsi kirjutamise ajal konkretiseerunud ministeeriumite initsiatiive ning mõistlikku printsiipi, et muudatused tuleks pigem läbi viia ühekordselt ja suuremas ulatuses, selmet jupp haaval koera saba lõikuda.

Lisaks massanalüüside läbiviimisele on laboriasutuste töös ka palju teadmusmahukat tegevust kuni tegeliku teadustööni välja. Samuti on kohati põimunud järelevalveasutuse ja labori funktsioonid⁶. Vastavad küsimused tuleb konsolideerimisotsuste tegemisel jätkusuutlikult lahendada nii teadusasutuse funktsioonidega organisatsioonides⁷ kui ka järelevalvefunktsioonidega asutuste⁸ juures. Erinevad ministeeriumid on tänaseks ka ise astunud samme laboriteenuste konsolideerimiseks või üleandmiseks teisele asutusele⁹.

Analüüsis käsitletakse vastavalt kogutud andmetele ja kohtumistele laborite esindajate ja ekspertidega muuhulgas järgnevaid teemasid, mida laborite konsolideerimine peaks aitama lahendada:

1. Juulis aastal 2018 loodi Civitta analüüsi põhjal laborite nõukogu, mis koondab laboritega seotud ministeeriumite esindajaid ning mille peamine tegevusfookus on olnud laborite investeeringute kava ülevaatamine ja koordineerimine eri ministeeriumite vahel. Laborite nõukogul ei ole kasutada eraldiseisvaid eelarvevahendeid. Senisel kujul loodud mehhanism ei ole võimaldanud esitada valdkondadeüleseid ettepanekuid laborite konsolideerimiseks ega ole aidanud esitada ettepanekuid tegevusvaldkondade jagamiseks laborite vahel. Laborite nõukogus on ministeeriumid esindatud eri tasandite juhtide kaudu ning valupunktide lahendamise üle ei ole tekkinud tulemuslikku diskussiooni. Seega jätkub laborite vahel dubleeriv tegevus mitmetes valdkonnas.
2. Lisaks laborite nõukogule on moodustatud ka laborite nõukogu ekspertkogu, kes on samuti tajunud enese ülesandena ennekõike investeeringute kava ettevalmistamist. Koostöö ekspert kogu ja laborite nõukogu vahel ei ole äratuntavate tulemustega puudutanud muid küsimusi peale investeeringute kava

³ Põllumajandusuuringute keskus, <https://pmk.agri.ee/et>

⁴ Terviseameti kesklabor, mis koondab Nakkushaiguste-, Keemia- ja Füüsikalabori, <https://www.terviseamet.ee/et/laborid/terviseameti-laborid/kesklabor>

⁵ OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus tegutseb KeM haldusalas valdkonna laboriasutusena.

⁶ Näiteks Terviseameti nakkuslabor töötab tihedalt koostöös oma asutuse ja SoM sisuosakondadega.

⁷ Põllumajandusuuringute keskus täidab ka mitmeid teadustööga seotud ja muid ülesandeid, <https://pmk.agri.ee/et>

⁸ Terviseameti kesklabor, mis koondab Nakkushaiguste-, Keemia- ja Füüsikalabori, <https://www.terviseamet.ee/et/laborid/terviseameti-laborid/kesklabor>

⁹ Näiteks keskkonnaameti ja keskkonnainspektsiooni ühendamise seoses anti Tartus tegutseva metsaseemne labori funktsioonid üle Põllumajandusuuringute Keskuse Saku seemnelaborile, Leping allkirjastati 27.10.2020. Lisaks sellel on Maaeluministeerium algatanud analüüsi valmimise ajal ka iseseisvalt oma haldusala laborite konsolideerimise projekti.

koostamise. Selle tulemuseks on näiteks et asutused arendavad paralleelselt sama valdkonna infosüsteeme.

3. Riigi laboritel puuduvad omavahelised sisulised koostöömehhanismid, mis võimaldaks eesmärgistatud ideede vahetust erinevate laboriasutuste juhtide ja ekspertide vahel, vahetamaks kogemusi ning ühtlustamaks (juhtimis)praktikaid. Selliseks infovahetuseks puudub täna vorm või eestvedaja¹⁰. Tulemusena ei kujundada ühiseid tegevusi ka mitmetes praktilistes küsimustes nagu näiteks hangete läbiviimine, akrediteerimisnõuete täitmise praktikad, juba mainitud infosüsteemide arendamine, proovide ühine logistika, vabaturu teenuste hinnastamine, personali värbamine ja koolitamine või muudes valdkondades.
4. Ministeeriumid käsitlevad oma laboreid või laboriasutusi finantsvaates erinevalt. Erinevus peegeldub selgelt referenttegevuse rahastamise erinevates praktikates ja ka arusaamises riigieelarvelisest rahastamisest. Laboriasutuste või laborite juhtidel on erinev ligipääs otsustustasandile, mis tingib olukorra, kus isiklikud suhted või haldusalade suhtlemispraktika mõjutavad otseselt laborite rahastusvõimalusi ja tekitavad laborite vahel ebavõrdsust.
5. Hoolimata 2018. aasta Civitta analüüsi soovitustest ei ole vahepeal kokku lepitud ega loodud ühtseid põhimõtteid, kuidas laborite teenuseid liigendada. Teenuste võrreldamatus ei võimalda lõpuni eemaldada dubleerimist näiteks vee valdkonnas ega luua arutelu dubleerimise eemaldamiseks. Laboriteenuste kirjeldamine tuleb viia TERE¹¹ projekti raames ühtsetele alustele.
6. Alates 2018. aastast on puudunud selge edasine tegevuskava riigi laborivaldkonna juhtimiseks. Laborite eksperdid on käesoleva analüüsi projekti raames toimunud kohtumistel korduvalt välja toonud, et nende jaoks oleks oluline saada selgus küsimuses, milline on riigi ootus laborite arendamise seisukohalt, milliseid valdkondi ja kuidas soovitakse arendada? Esitame ettepaneku valdkonna arengustrategia koostamiseks.
7. Laboritel on selged puudujäägid investeeringutes seadmetesse ning samuti on murettekitav palgapositsioon. Koos laborite konsolideerimise ja omavahelise konkureerimise lõpetamisega on vajalik tagada võimalused piisavas mahus investeeringute tegemiseks valdkonda ja töötajate motiveerimiseks.

Analüüsi teostamisel jäeti võimalike alternatiivsete variantidena laborite konsolideerimisel kõrvale olemasoleva olukorra säilitamine ning selle raames teenuste selgepiirilisem määratlemine laborite vahel. Viimane variant eeldaks ministeeriumite vahel kokkulepete sõlmimist laborivaldkondade jaotuse osas. Sellise variandi puhul jääksid aga kasutamata täiendavad sisemised ressursid laboriaparaadi optimeerimiseks näiteks tugiteenuste arvelt. Kõikide konsolideerimisvariantide puhul peetakse ka vajalikuks valdkonda koordineeriva kompetentsi tugevdamist riigiaparaadi poolel.

Analüüsi tulemusena jõuti kolme alternatiivi kaalumiseni:

1. **Oivakeskus.** Antud alternatiiv tähendab laborite üleste funktsioonide koondamist loodavasse uude arendus- ja kompetentsikeskusesse. Oivakeskuse peamine kasu väljendub ühishangete läbiviimises ning ühises (tugi)teenuste arendamises.
 - a. Minimaalne ja kohene kokkuhoid 5 aasta perspektiivis: -174 426 €
 - b. Maksimaalne kaudne sääst 5 aasta perspektiivis: 2 325 099 €
 - c. Aastane alternatiivi keskmine kokkuhoid: 215 067 €
2. **Laborimajad.** Sarnaseid funktsioone täitvad laborid koondatakse vastavalt valdkondadele kokku eraldi kuni kolme asutustesse. Peamine kasu väljendub juhtimisfunktsioonide koondamises ning tööprotsesside ühendamises. Eelduseks on valdkonnapõhiste kokkulepete sõlmimine teenuste koondamiseks laborimajadesse.
 - a. Minimaalne ja kohene kokkuhoid 5 aasta perspektiivis: 5 542 328 €
 - b. Maksimaalne kaudne sääst 5 aasta perspektiivis: 11 412 921 €
 - c. Aastane alternatiivi keskmine kokkuhoid: 1 695 525 €
3. **Riigi Ühendlabor.** Üks laboriasutus koondab kõik senised laborid ja spetsiifilised laboriasutused. Kokkuhoid saavutatakse juhtimisfunktsiooni täielikust koondamisest, teenuste konsolideerimisest, kinnisvara

¹⁰ Näiteks tegutseb Eestis Laborimeditiini ühing, kuid riiklike laborite puhul vastav institutsionaliseeritud või vabam koostöövorm puudub. Vaata: <https://www.elmy.ee/>.

¹¹ Tegevuspõhine riigieelarve.

ühendamisest, ühishangetest ja tegevuskohtade optimaalsest paiknemisest. Riigile tekib üks selge partner kogu valdkonnas.

- a. Minimaalne ja kohene kokkuhoid 5 aasta perspektiivis: 8 258 155 €
- b. Maksimalne kaudne sääst 5 aasta perspektiivis: 14 178 749 €
- c. Aastane alternatiivi keskmine kokkuhoid: 2 243 690 €

Konsolideerimise eesmärgiks on saavutatava sisemise ressursi kokkuhoiu arvelt palgapositsiooni parandamine ning täiendava investeerimisvajaduse vähendamine, mis võimaldaks riigil kiiremini langetada ka vajalikud otsused lisainvesteeringute suhtes.

Kõikide pakutud variantide puhul on võimalik muudatus realiseerida 2021. aasta jooksul, pannes formaalseks tähtjaks uue asutuse algusele 1.jaanuar 2022. Selleks tuleb langetada konsolideerimisvariandi valik 2021. aasta esimestel kuudel.



1 Sissejuhatus

1.1 Metoodika ja töö eesmärk

Käesoleva analüüsi esmaseks aluseks on laborite konsolideerimine, nagu see on kajastatud ühena Vabariigi Valitsuse tegevusplaani 2019–2023¹² aastate tegevustest. Valitsuse tegevusplaanis sisalduva ülesande peavastutaja on riigihalduse minister ning kaasvastutajad on 2018.a juulis moodustatud laborite nõukogu liikmesministeeriumid - Maaeluministeerium, Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium. Laborite nõukogus on esindatud kõik ministeeriumid, kellel on riiklikud laborid ning alates 2020 aasta suvest ka Rahandusministeerium. Vabariigi Valitsuse 15.03.2018 kabinetiistungi otsusega määrati nõukogu peaülesanneteks laboriseadmete asenduskava koostamise ja uuendamise tagamine ning selle põhjal igal aastal riigi eelarvestrateegia sisendi esitamine Rahandusministeeriumile ning laborite konsolideerimisvõimaluste leidmine.

Vabariigi Valitsus otsustas 11.06.2020.a toimunud kabinetiüldkoosolekul arvata LN liikmeks Rahandusministeeriumi esindaja ning tegi Rahandusministeeriumile kohustuseks edastada 2020.a lõpuks ettepanekud laborite konsolideerimiseks. Vastav otsus on aluseks käesolevale tööle.

Töö tellijaks on Rahandusministeerium, riigihalduse osakond, hankeleping sõlmiti 05.08.2020. Lepingu aluseks oleva HD kohaselt on tööde peamiseks eesmärgiks ettepanekute esitamine riigi laborite ja laboriteenuste konsolideerimiseks. Töö aluseks on 2018. aastal valminud uuring „Riiklike laborite tegevuse optimeerimise analüüs“¹³. Täiendavate eesmärkidena on käesoleva analüüsi jaoks püstitatud ülesanne laboriseadmete ja -teenuste dubleerimise mahtude tuvastamiseks ning laboriseadmete elukaarepõhise investeringute kava koostamine. Käesoleva töö raames laboriteenused ja nende mahud süstematiseeritud ning muudetud omavahel võrreldavaks, mis on olnud ka eraldiseisva ülesandena väga suur töö. Laboriseadmete elukaarepõhiste investeringute osas on lähtutud ekspertnõukogu poolt koostatud investeringuvajadustest, kuid seadmed on klassifitseeritud, mis võimaldab neid koondada näiteks hankegruppidesse ning teha tüüpiliseid järeldusi.

Lähteülesandes on märgitud eesmärgina ka haiglate ja ülikoolide laborite kaasamist konsolideerimise projekti. Vastavas osas on projekti raames saanud selgeks, et antud töö on võimalik suuremas osas ette võtta peale riigipoolsete otsuste tegemist konsolideerimisvariantide vahel valikute tegemiseks. Arvestades esitatud pakkumisega ning töö raames kogutud andmetega selgus, et analüüsi lähteülesannet on vajalik laiendada täiendavatesse valdkondadesse nagu näiteks laborite tööd teenindavad infotehnoloogilised lahendused, tööjõu kasutamine ning laborite halduskulud. Lähtuvalt arengutest Tartusse planeeritava laborite ühishoonega osutus vajalikuks täpsemalt vaadelda ka laborite kinnisvaraga seotud küsimusi.

Vastavalt RIHATOga kokkulepitud tööplaanile on analüüsi käigus läbi viidud järgmised tegevused:

¹² VV tegevuskava 2019-2023, Leitav Riigikantselei kodulehel: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/Ratasellvalitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023_7.5.2020_0.pdf

¹³ Civitta 2018. Analüüsi avalik osa 152 lk ja lisad, mis sisaldavad laboriseadmete andmeid ning laboriteenuste mahte. Leping nende tööde teostamiseks sõlmiti 10.08.2017 ja tööd anti üle 09.02.2018.a. Leitav: https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/2018_riiklike_laborite_tegevuse_optimeerimise_analuus_aruanne.pdf

1. Tutvumine valdkonda puudutavate dokumentidega ja nende analüüs. Töö aluseks oleva 2018. aasta uuringu lisadena esitatud andmetabelite analüüs;
2. Kohtumised riiklike laborite esindajate ja ministeeriumite esindajatega laborite tegevuste ja konsolideerimisvõimaluste täpsustamiseks;
3. Andmete kogumine küsitluste ja ankeettabelite vormis (infosüsteemide valdkond, töömahud, laborite üldandmed, osalemine investeringute kava süstematiseerimisel);
4. Arutelud ja eelistuste selgitamine laborite ekspertgrupis ning infovahetus laborite nõukoguga;
5. Esitaud ankeetandmete analüüs, täpsustamine ja järeldused;
6. Analüüsikokkuvõtte koostamine ning tulemuste vormistamine;
7. Lõppjärelduste tutvustamine ja kooskõlastamine.

Töö valmimisega paralleelselt on antud pidevalt ülevaade progressist laborite nõukogule ning seotud ministeeriumitele.

Koostöös laborite nõukogu ja ekspertkoguga on koostatud ja vastu võetud riigi laborite konsolideerimise lähtepõhimõtted¹⁴, mis on aluseks ka käesoleva analüüsi juures ning millest tuleks lähtuda ka edasisel konsolideerimisel.

Töö raames analüüsiti Civitta analüüsi juurde esitatud lisatabeleid nii laborite töömahtude kui ka seadmete osas. Laborite töömahtude tabelite täiendaval analüüsimisel tuvastati mitmeid ebakõlasid laborite esitatud andmete vahel. Samuti selgus et laborite poolt 2018. aastal kasutatud liigendused oma tegevuste ja analüüsiklassifitseerimiseks ei ole ühtses loogilises süsteemis. Vahepealsetel aastatel on laborid ja riik edasi liikunud oma tegevuste klassifitseerimisega tegevuspõhise eelarve raames ning käesoleva analüüsi jaoks on püütud laborite tegevused viia ühtsele ja võrreldavale alusele ning seostada see TERE süsteemiga. 2018. aastal esitatud arvandmetes on kohati konkreetsete teenuste puhul ühtsetele alustele viimata analüüsimeetodite arv ning analüüsiväljundid. Selle tulemusena võivad eri analüütilised väljundid olla kohati kirjeldatud iseseisvate meetoditena või teenustena. Antud statistilise vea osas tuleb olla tähelepanelik ka edasistes andmete koondamistes ja/või võrdlemistes. Samas ka käesoleva töö raames korrastatud teenuste tabelis korduvad akrediteeritud meetodite arvud kuna üks meetod võib olla kasutusel mitme teenuse juures.

Laboriseadmete osas on võetud töö aluseks 2018. aastal kogutud alusandmed ning aastatel 2018-2020 koostatud investeringute kavad. Kuna laboriseadmetesse ei ole tehtud vahepealsetel perioodil märkimisväärseid investeringuid on edasisel analüüsil lähtutud laborite koostatud investeringu vajadustest aastateks 2020-2025.

Oluliseks töö eesmärgiks on olnud ka laborijuhtide ning ekspertide hinnangute, ootuste ja valmisolekute selgitamine konsolideerimisettepanekute osas. Usume, et analüüsiprojekti raames peetud 4 fookusgrupi kohtumist ekspertidega on loonud võimaluse muudatuste vajaduse selgitamiseks ning valmisoleku ka edasiste muudatustega kaasatulekuks.

Civitta analüüsi eesmärgiks oli analüüsida riiklike laborite tegevust ning esitada ettepanekud riikliku järelevalve ja seire analüüsi teostavate laborite tegevuse optimeerimiseks, tuues välja tehtud ettepanekutega kaasnevad mõjud ja riskid.¹⁵ Viidatud analüüsi käigus keskenduti järgmisele viiele olulisemale uurimisvaldkonnale:

1. laboriteenuse olemasolu valdkonniti ehk meetodite/metoodikatega kaetus;
2. laboriseadmete riskasutus;
3. investeringute korraldus;
4. füüsilise struktuuri optimeerimise võimalused tulenevalt geograafilisest paiknemisest;
5. laboriteenuste ühtse andmebaasi loomise vajadused ja võimalused.

¹⁴ Vaata täpsemalt, Lisa 2 – Riiklike laboriteenuste konsolideerimise lähtepõhimõtted, Vastu võetud LN ja laborite ekspertide poolt, November 2020.

¹⁵ Civitta 2018, lk 10. Riiklike laborite tegevuse optimeerimise analüüsi tellimine, https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/2018_riiklike_laborite_tegevuse_optimeerimise_analuus_aruanne.pdf?download=1

Käesoleva töö peamine eesmärk on olnud riigi laborite konsolideerimise ettepanekute esitamine. See tähendab, et töö ulatus on oma olemuselt laiem, kui ainuüksi tegevuse optimeerimise ettepanekud laboriteenuste põhjal.

Tulenevalt püstitatud lähteülesandest on lisaks laborite sisuteenustele vaadeldud ka laborite tugiteenuseid ning võimalike tugiteenuste konsolideerimisega saavutatavat kokkuhoidu. Konsolideerimisetpanekute esitamisel on arvestatud riigireformi raames läbi viidud muudatustega saadud kogemusi, mida on vahetatud vastavate valdkondade projektijuhtidega.

Tugiteenuste analüüsimise ulatus on püütud hoida eesmärgipärasena – oluliseks on peetud võimalust tuvastada võimalikud kokkuhoiu ja teenuse optimeerimise kohad ning kujundada kindlus küsimuses, kas asutuste ühel või teisel viisil konsolideerimine võiks luua kokkuhoiukoha tulevikus. Seejuures ei ole käesoleva analüüsi ajakava ja skoop võimaldanud teostada detailanalüüse saavutava efekti tõsikindla suuruse leidmiseks. Vastavat tööd võib jätkata konsolideerimise ettevalmistamise käigus. Antud etapis on olnud peamine eesmärk koguda piisavalt andmeid, et oleks võimalik otsustada ühe või teise konsolideerimisvariandi kasuks.

Teenuste analüüsimisel ja ettepanekute tegemisel oleme arvestanud valdkonna spetsiifikaga, mida tuleb kindlasti jälgida ka edasiste konsolideerimiskavade realiseerimisel. Näiteks seab selline spetsiifika piirid mehhaanilisele konsolideerimisele arvestades vajadust vältida ristsaastumise ohte laboritegevuses. Dubleerimise vähendamisele või seadmete ühiskasutusele seavad piiri masinate ümberkalibreerimisega seotud ajakulu. Samuti kehtivad valdkonnas EL sisesed ning valdkonnaspetsiifilised reeglid ja rahvusvahelised standardid, mida ei ole võimalik ka edasises konsolideerimisprotsessis eirata.

Analüüsi raames on kohtunud kogemuste vahetamiseks ka Kaitseinvesteeringute Keskuse spetsialistidega, et analüüsida parimaid praktikaid Kaitseväe hangete ettevalmistamisel ning nende ülekantavust laborite valdkonda.

Seoses CBRN valdkonna laborivõimekuse analüüsimisega ning koostöövõimaluste laiendamise eesmärgil on kohtunud ka Päästeameti ja KAPO laboriteenuste eest vastutavate ametnikega. Kohtumiste juures on viibinud ka SiM esindaja. Kohtumiste järeldused ja ettepanekud on SiM esindajatega ühiselt analüüsitud kuid ei ole põhjalikult kajastatud käesolevas dokumendis ning vajadusel tutvustatakse neid eraldiseisvalt.



1.2 Valdonna probleemistik

Eesti riigitellimust täitvad laborid on erinevates õiguslikes vormides ja väga erinevate suurustega. Näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas täidavad laborite rolli riigi omandis olevad ettevõtted, Keskkonnaministeeriumi haldusalas oleva Keskkonnaameti koosseisus on kiirgusosakonna labor ning veel 2020. aastal ka metsaseemne labor¹⁶, lisaks teeb enamuse ministeeriumi laboritöid riigi omandis olev OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus ja Maaeluministeeriumi haldusalas on eraldiseisva asutusena Veterinaar- ja Toidulaboratoorium, laboriasutuse ülesandeid täitev Põllumajandusuuringute Keskus ja Taimekasvatuse Instituut.

Riigiasutuste süsteemis on nii spetsialiseeritud laboriasutusi kui ka organisatsioone, kus labor on üks täiendavatest või toetavatest funktsioonidest. Laboriasutused varieeruvad ka selle poolest, milliseid täiendavaid ülesandeid täidetakse - näiteks kas ja millises ulatuses tegeletakse ka valdkonna teadusprojektide ja rahvusvahelise koostööga.

Riigi laborid on üldjuhul seotud lisaks analüütilisele tööle ka järelevalve teostamisega, seirega nagu näiteks keskkonnavaldkonnas või ekspertarvamuste andmisega nagu näiteks kohtuekspertiiside puhul. Riigi laboritega seotud valdkond on rahalises suurusjärgus 20-23 miljonit eurot aastas arvestades nii laborite riigieelarvelisi eraldusi, osutatavaid teenuseid, kui ka projektipõhistest allikatest saadavaid investeeringuid.

Erasektoris täidavad laborid peamiselt enesekontrolli funktsiooni tööstuse või ettevõtte juures või osutavad vastavaid teenuseid teistele organisatsioonidele. Tervishoiuteenuse osutajad teostavad üldjuhul meditsiini valdkonna standardseid analüüse seondult tervishoiuteenuste osutamisega. Teadusasutuste laborid on üldjuhul vähemalt osaliselt katselise iseloomuga, mis tähendab, et keskendutakse paindlikule teadustööle ning labor kohandatakse selleks eesmärgiks. Teaduslaborites ei ole üldjuhul vajalikud spetsiifilised metoodikate akrediteeringud. Riigi ja erasektori laborid on tulenevalt valdkonna spetsiifikast kohandatud standardsete analüüside tegemiseks, mille jaoks on olemas riigilaborite puhul ka vastav dokumentatsioon ja nõutud akrediteeringud.

Standardseid analüüse tegevate riigilaborite jaoks on oluline tulemuste usaldusväärsus, täpsus ning tõendatavus ehk kasutatavate metoodikate kaetus akrediteeringutega. Seda ennekõike seetõttu, et järelevalve raames teostatud analüüsides võivad sõltuda suure rahalise kaaluga haldus- või (kohtu)otsused.

Riigi laborid täidavad ka referentlabori funktsioone. See tähendab, et vastavad laborid töötavad välja valdkonnapõhiseid metoodikaid laboriteenuse osutamiseks ning annavad teistele laboritele soovitusi metoodikate kasutamiseks ja rakendamiseks ning korraldavad valdkonna kvaliteedikontrolli. Referentlabori funktsioonid antakse valdkonda juhtiva ministeeriumi poolt läbi spetsiaalse volituse, mis on kitsama valdkonna põhine. Näiteks toidu alal on referentlaboriks teraviljas esinevate taimekaitsevahendite jääkide tuvastamise osas Põllumajandusuuringute Keskus. Referentlaborite ülesanded võivad olla täidetud riigi laboriasutuste eneste poolt või antud ka üle mõnele teadusasutusele või ülikoolile¹⁷. Eestis on vastavalt laborite pädevusele referentvaldkondi üle antud ka laboriasutuste või ministeeriumite vahel¹⁸.

Suuremates riikides võivad referentlabori funktsioone täita ka spetsiaalsed teadusasutused, kes keskenduvad ainult vastavale tegevusele, Eestis peetakse ekspertide poolt oluliseks ka referentlabori enese pädevust ja võimekust kõnealuse valdkonna analüüsitenuse osutamisel, mis lihtsustab omakorda ka referentteenuse osutamist.

¹⁶ Analüütilise töö funktsioonid on alates 01.01.2021 üle antud PMK Sakus asuvalle seemnelaborile.

¹⁷ Näiteks Terviseameti nakkushaiguste labor on Tuberkuloosi- ja mükobakteriooside tekitajate osas pannud vastavate volituste täitmise Tartu Ülikooli Kliinikumi Ühendlaborile.

¹⁸ Näiteks Maaeluministeerium tellib taimekaitsevahendite jääkide analüüside osas referentteenust Terviseameti laborilt.

Vastavalt Civitta analüüsile loodi samal aastal laboriasutuste juhtimisega seotud laborite nõukogu Maaeluministeeriumi juurde. Laborite nõukogu juures tegutseb laborite ekspertkogu, mis koondab laboriasutuste ja laborite juhte ja spetsialiste¹⁹.

Vabariigi Valitsuse 15.03.2018 kabinetiistungi otsusega määrati nõukogu peaülesanneteks laboriseadmete asenduskava koostamise ja uuendamise tagamine ning selle põhjal igal aastal riigi eelarvestrateegia sisendi esitamine Rahandusministeeriumile ning laborite konsolideerimisvõimaluste leidmine.

Laborite ekspertkogu ning nõukogu on küll iga-aastaselt seadmete asenduskava koostanud paraku ei ole nimetatud ettepanekud jõudnud riigieelarvesse. Laborite alternatiivsete konsolideerimisetpanekute esitamine toimub käesoleva töö raames.

Käesoleva töö raames läbiviidud analüüsi, intervjuude ning ühiste ekspert-kohtumiste raames võib välja tuua järgmised üldised probleemid, mis iseloomustavad laboritega seotud valdkonda, selle juhtimist ning osaliselt ka seinise loodud organisatsiooni (laborite nõukogu ning laborite ekspertkogu) eesmärgipärasuse küsimusi:

1. Laborite nõukogu ning ekspertkogu on keskendunud ennekõike investeeringute küsimuse lahendamisele. Tähelepanu on puudunud valdkonna sisulise arengu küsimustelt ning puudunud on arutelud konsolideerimisplaanide üle.
2. Laborite nõukogu koondab üldjuhul riigiametnike, kellel on lisaks laborite teematikale juhtida täiendavad valdkonnad oma ministeeriumis, mistõttu laboritega seotud teematika ei ole prioriteet. Ministeeriumid on LN-is esindatud erinevatel juhtimistasanditel.
3. Riigi vaates ei ole valdkonnaülest tähelepanu laborite arendamisega seoses koondatud ning seetõttu ei ole täna ka riigi vaates lihtne konsolideerimisplaanidega edasi liikuda. Laborite nõukogu teenindab osalise ajaga üks Maaeluministeeriumi ametnik.
4. Laborite rahastamismehhanismid erinevate ministeeriumite haldusalades ja ka haldusalade siseselt on erinevad. Erisusi on ka olemuselt riigi ülesannete täitmiseks ettenähtud teenuste rahastamisel nagu näiteks referenttegevus või valmisoleku tagamine.
5. Puudub ühtne arusaam või standard laborite teenuste ja töö võrdlemiseks ja efektiivsuse analüüsimiseks. Ühiselt kokku lepitud teenuste kirjeldused puuduvad. Infovahetus laborite eneste vahel on minimaalne.

Arvestades 2018. aastal Civitta analüüsis riigile suunatud ettepanekutega, tuleb tõdeda, et paljud sellistest ettepanekutest ei ole tänaseks realiseerunud, kuid on jätkuvalt valusalt aktuaalsed. Näiteks nenditakse analüüsis lk 10, et „täna ei ole riigiülesest koordineeritult paika pandud analüüsivaldkondade jaotust riiklike laborite vahel“. Antud olukord on püsinud muutumatuna viimased kaks aastat ning see on täitmata ülesanne ennekõike laborite tööd korraldavate ministeeriumite poolel.

Ülaltoodud probleem tähendab ka seda, et näiteks vee valdkonnas liigendatakse sisuliselt samu teenuseid tegevuspõhise eelarve kontekstis erinevate valdkondade alla, mis võimaldab laborites jätkuvat tegevuste dubleerimist, ilma, et see teravalt silma paistaks. Selliselt ongi põhjavee analüüsimine keskkonnakaitse programmi teenus KeM haldusalas, joogi- või basseini-vee analüüsimine on keskkonnatervise ehk rahvatervise valdkonna teenuse osa SoM haldusalas ja toidu valmistamisel kasutatud vee analüüsimine kuulub MeM haldusalasse toiduohutuse valdkonnas.

Sisuliste teenuste dubleerimine avaldab väga suurt mõju ka valdkonna rahastusvajadustele. Umbes pool valdkonna investeeringuvajadustest (9 miljonit eurot) on seotud kallite 150-500 tuhat eurot maksvate laboriseadmete hankimisega. Nimetatud kallimaid seadmeid – sekvenaatoreid ja kromatograafe kasutatakse aktiivselt ka vee valdkonna uuringutes.

On tõenäoline, et olukord, kus tegevuste dubleerimine on välja toodud juba peagi kolm aastat tagasi teostatud analüüsides, kuid dubleerimiste kõrvaldamiseks ei ole astunud märkimisväärsed samme, ei ole andnud otsustajatele kindlust valdkonnale vajalike lisainvesteeringute tegemiseks. Tänaseks on mitmete laborite kriitiline seadmepark lõplikult vananenud ning mitmes valdkonnas on sellega seoses ohustatud ka laborianalüüsides tulemuste usaldusväärsus.

¹⁹ Üldjuhul lisaks laboriasutuse või labori juhile ka laboriasutuste kvaliteedijuhid.

Kuna laboriseadmeid on suurtes mahtudes hangitud korraga ja projektipõhiste meetmete toel, toob see kaasa vajaduse teha suuremaid investeeringuid seadmete asendamiseks samuti korraga. Arvestades üldist seadmepargi vananemist ja vahepealsetel aastatel suuremate investeeringute puudumist, tähendab see, et investeeringute kavas suureneb iga aastaga esmainvesteeringu rahaline maht.

Lisaks eelnevale võib laborite vaates välja tuua personali madala palgatasemega seotud probleemid. Arvestades laborites tehtavat teadusmahukat tööd on motiveeriva palgataseme tagamine laboritöötajatele üks konsolideerimise prioriteete seadmete investeeringute kõrval.

Laborite konsolideerimisel saavutatavat rahalist võitu ei ole seega otstarbekas planeerida süsteemist välja võtta. Konsolideerimiseesmärkide täitmisel saavutatav võit võimaldab parandada palgapositsiooni ning vähendada hädavajalike investeeringute rahalist mahtu valdkonda.

2 Laborid

Käesoleva analüüsi raames on vaadeldud 6 laboriasutust, riigi omandis olevat laborit – Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus, Põllumajandusuuringute Keskuse laborid, Ravimiameti labor, Terviseameti laborid ning Veterinaar- ja toidulaboratooriumit. Täiendavalt on vaadeldud ja viidud läbi kohtumised ka Tervise Arengu Instituudi laboris, Keskkonnaameti kiirguslaboris, AS-is Metrosert ning Teede Tehnokeskuses, kohtunud on Päästeameti ning KAPO valdkonna vastutavate töötajatega.

Võrreldes 2018. aasta analüüsiga ei ole olnud aktuaalne Eesti Geoloogiakeskuse laboratoorium, mis on täielikult üle viidud EKUK koosseisu. Alljärgnevalt anname esmase ülevaate analüüsi fookuses olevatest laboritest, seejärel käsitleme ülejäänud laboreid. Kuna analüüsi aluseks oli 2018. aasta Civitta analüüs ja seal toodud laborid selgus alles analüüsi lõppfaasis, et analüüsi oleks võinud olla kaasatud ka näiteks Eesti Taimekasvatuse Instituut, mis on tänaseks lülitatud MeM haldusala laborite konsolideerimisplaani. Konsolideerimisplaanide konkretiseerimisel on võimalik täpsustada konkreetne kaasatavate asutuste ning laborite ring.

	ASUTUSE TÖÖTAJAD	LABORI TÖÖTAJAD	KESKM. KUUPALK	ASUTUSE EELARVE	KINNISVARA KULU	TEENUSED RIIGILE	TEENUSED ERASEKTORILE
EKEI	139	119	1745	7 161 000 €	1 471 377 €	7 465 400 €	36 600 €
EKUK	152	152	1567	7 734 886 €	671 596 €	3 252 000 €	1 479 000 €
PMK	166	69	1451	3 991 000 €	150 448 €	781 678 €	769 098 €
RA	100	7	1830	4 067 000 €	6 019 €	50 561 €	- €
TA	280	85	1508	10 110 000 €	380 124 €	488 759 €	1 873 734 €
VTL	118	118	1262	4 320 000 €	316 914 €	1 899 775 €	1 628 022 €
KOKKU	955	550	1561		2 996 478 €	13 938 173 €	5 786 454 €

Selgituseks koondtabeli juurde märgime, et näiteks EKEI on toonud välja üksnes laboritöötajad, jättes sellest kategooriast välja üldjuhtimise ja teenindamisega tegelevad töötajad. Keskmise kuupalk on arvatud koos lisatasudega. Eelarved on antud kogu asutuse kohta. Kinnisvara kulu on toodud proportsionaalsena – RA aja TA puhul on aluseks võetud laboritöötajate proportsioon kogu asutusest.



2.1 Eesti Kohtuekspertiisi Instituut (EKEI)

EKEI on ainukene kohtuekspertiise tegev labor Eestis. Üks väheseid laboreid Euroopas, kus tehakse kohtuarstlikke, kriminalistika ja kohtusühhaatriaekspertiise ühes asutuses.

Alljärgnevas tabelis on toodud laboriasutuse üldandmed võrrelduna 6-e teise analüüsis vaadeldud laboriga (EKEI, EKUK, RA Lab, PMK, TA LAB, VTL). Viimane tulp näitab antud laboriasutuse positsiooni võrreldes ülejäänud asutustega, kus 1 tähendab suuruselt esimest positsiooni ja 6 viimast.

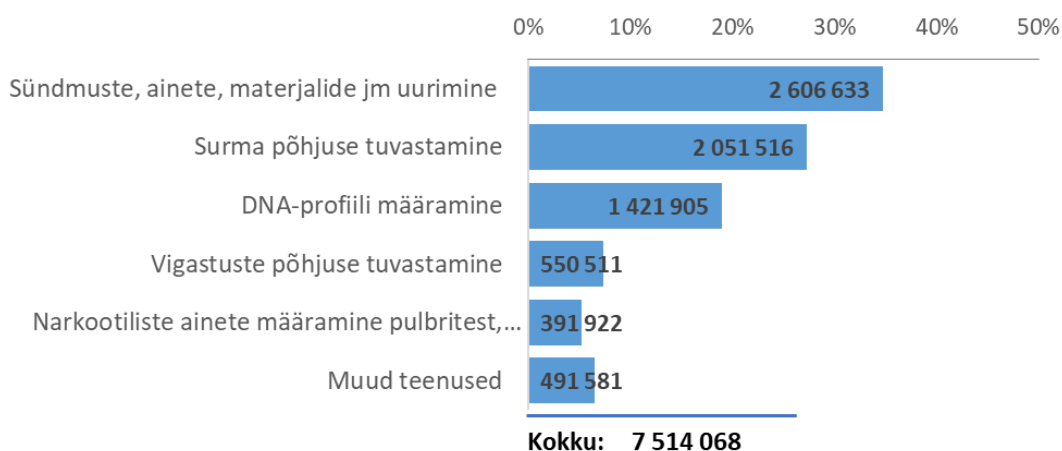
Joonis 1, EKEI üldandmed.

	6 KESKMINE	EKEI	KOHT 6-ST
TÖÖTAJAT ASUTUSES	161	139	4
LABORITÖÖTAJAT	92	119	2
ASUTUSE EELARVE	5 934 366 €	7 161 000 €	3
LABORI EELARVE	3 754 606 €	7 161 000 €	2
MÜÜDUD TEENUSEID €	3 287 438 €	7 502 000 €	1
TEENUSEID	42	8	5
REFERENTTEGEVUSE VOLITUSI	11	1	5
REFERENTTEGEVUSE RAHASTUS	241 955 €	ei arvestata	Puudub
TEGEVUSKOHTI	4	4	3
PÕHIVARANA ARVEL SEADMEID 31.12.2019	4 657 396 €	6 100 000 €	2
INVESTEERINGUVAJADUS 2021-2025	3 070 952 €	4 111 000 €	2
TRANSPORTVAHENDEID	9	5	2

EKEI panustab kõikides kohtuekspertiisi teenusevaldkondades, olles sellega Eestis ainus ja peamine teenusepakkuja. Tagasihoidlikult osutatakse ka tasulisi teenuseid, 2019 aastal kokku mahus 36 600 eurot. Vastavad teenused olid seotud DNA analüüsi ja erinevate toksikoloogia valdkonna uuringutega. Tehakse aktiivset rahvusvahelist koostööd, eriti lähiriikide kriminalistikalaboritega.

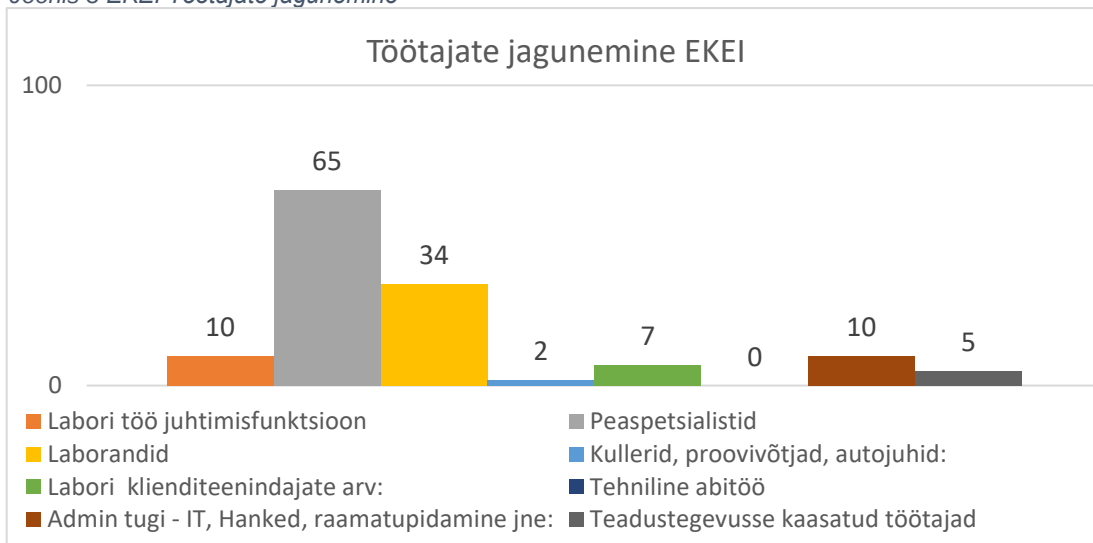
Alljärgnevas tabelis on toodud laboriasutuse teenuste esiviisik vastavalt asutuse teenuste rahalisele mahule (riigile tehtavad tööd+erasektori tööd). Valikus „Muud teenused“ kajastuvad kõik ülejäänud asutuse teenused nende rahalises mahus.

Joonis 2 EKEI teenuste esiviisik



EKEI töötajad jagunevad funktsiooni alusel järgmiselt (EKEI andmed):

Joonis 3 EKEI Töötajate jagunemine



Kohtumistel tehtud tähelepanekud:

- EKEI-le on suureks probleemiks investeeringute ebapiisavus. Selle põhjuseks on valdkonna suhteliselt kallid seadmed ning teiseks ka asjaolu, et EKEI uue hoone ehitamisel sisustati see u 10 ja rohkemgi aastat tagasi rahvusvaheliste programmide abil tehtud investeeringute toel pea täies mahus kaasaegse aparatuuriga. Seega tänaseks vajab olemasolevast masinapargist kiiret väljavahetamist väga suur osa.
- EKEI-le teeb muret valdkonna järelkasvu ja konkurentsivõimeliste palkade tagamine. Ekspertide väljaõpetamine on aeganõudev ning iga spetsialisti lahkumine on suurte negatiivsete mõjudega.
- Tehakse rahvusvahelist koostööd teiste ekspertiisiasutustega ning Eesti ülikoolidega. Muuhulgas kasutatakse ülikoolide seadmeid uurimishüpoteeside kontrollimiseks, et vältida akrediteeritud metoodikaga töövahendite ümberkalibreerimist või kallimate analüüside teostamist.

Potentsiaal ja kasu konsolideerimisest:

- Üldkulude vähendamine ja haldusfunktsioonide ühendamine;
- Ühishangetel parema hinnaga seadmete soetamine, investeeringute kulu vähendamine;
- Personalivaldkonnas ühiskoolitused, võimalike teiste erialaspetsialistide aktiivsem kasutamine ja kaasamine.



2.2 Eesti Keskkonnanäringute Keskus OÜ (EKUK)

Ainus komplekselt keemilisi, füüsikalisi ja hüdrobioloogilisi uuringuid tegev ettevõtte Eestis. Panustab keskkonnaga seotud analüüside teostamisse ning keskkonnaseiresse vee- õhu- ja paljudes teistes valdkondades.

Alljärgnevas tabelis on toodud laboriasutuse üldandmed võrrelduna 6-e teise analüüsis vaadeldud laboriga (EKEI, EKUK, RA Lab, PMK, TA LAB, VTL). Viimane tulp näitab antud laboriasutuse positsiooni võrreldes ülejäänud asutustega, kus 1 tähendab suuruselt esimest positsiooni ja 6 viimast.

Joonis 4, EKUK üldandmed.

	6 KESKMINE	EKUK	KOHT 6ST
TÖÖTAJAT ASUTUSES	161	152	3
LABORITÖÖTAJAT	92	152	1
ASUTUSE EELARVE	5 934 366 €	7 734 886 €	2
LABORI EELARVE	3 754 606 €	7 734 886 €	1
MÜÜDUD TEENUSEID €	3 287 438 €	4 731 000 €	2
TEENUSEID	42	17	4
REFERENTTEGEVUSE VOLITUSI	11	5	4
REFERENTTEGEVUSE RAHASTUS	241 955 €	28 260 €	3
TEGEVUSKOHTI	4	6	2
PÕHIVARANA ARVEL SEADMEID 31.12.2019	4 657 396 €	15 700 000 €	1
INVESTEERINGUVAJADUS 2021-2025	3 070 952 €	7 829 311 €	1
TRANSPORTVAHENDEID	9	41	1

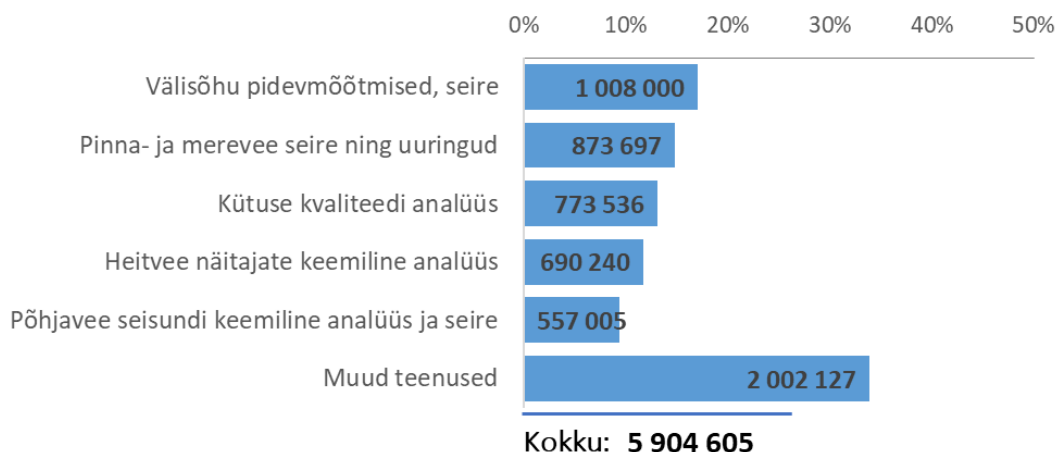
EKUK-il on üle Eesti neli asukohta Tallinn, Tartu, Jõhvi ja Pärnu. Teenuseid osutatakse üle Eesti.

EKUK on Eestis peamine keskkonnaseire teostaja ning on selles osas rahvusvahelise koostöö partneriks, kelle kogutud andmeid edastatakse muuhulgas ka ÜRO egiidi all toimivas keskkonnaseires. Lisaks Keskkonnaministeeriumile, kes on EKUK-i ainuomanik ja peamine tellija, osutatakse kütusekvaliteedi valdkonnas teenuseid ka Maksu- ja Tolliametile ning laia spektrit teenuseid ka eraturule.

EKUK-i rahalises mahus 5 peamist teenust müügitulu järgi on järgmised:

Alljärgnevas tabelis on toodud laboriasutuse teenuste esiviisik vastavalt asutuse teenuste rahalisele mahule (riigile tehtavad tööd+erasektori tööd). Valikus „Muud teenused“ kajastuvad kõik ülejäänud asutuse teenused nende rahalises mahus.

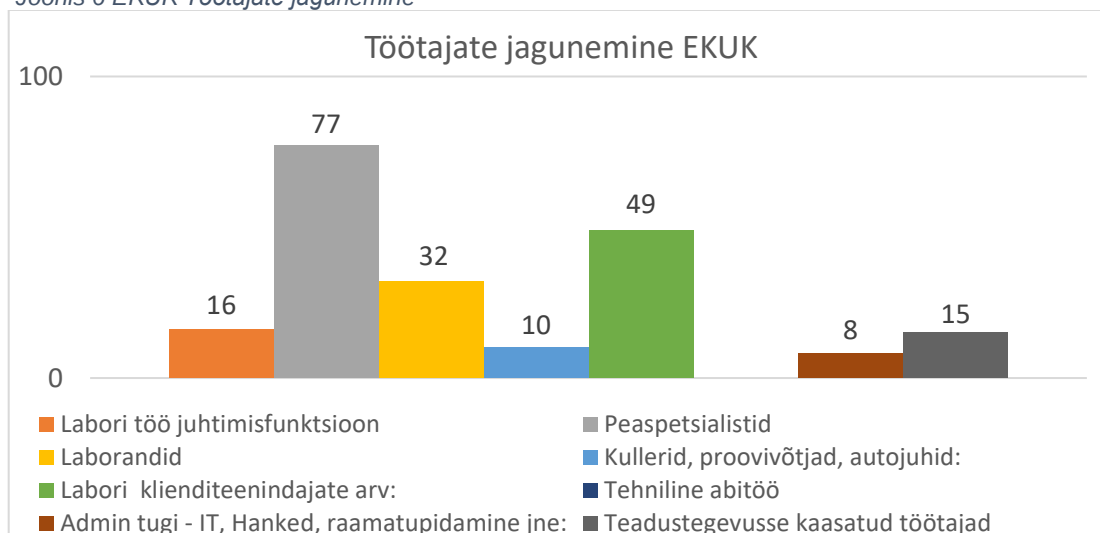
Joonis 5 EKUK teenuste esiviisik



Lisaks õhu seirele on EKUK-i üheks olulisemaks tegevusvaldkonnaks erinevad veeanalüüsid, milles konkureeritakse väga tugevalt Terviseameti laboritega, tehes suures ulatuses sarnaseid analüüse. Olemasoleva teenuste liigenduse ja informatsiooni kohaselt on EKUK-ils suurem tähelepanu vee keemilisel koostisel ja kvaliteedil, kui näiteks bioloogilisel ohutusel.

EKUK töötajaskonnas on ülekaalus peaspetsialistid, kes on seotud sisuliste laboriteenuste osutamisega.

Joonis 6 EKUK Töötajate jagunemine



Toodud töötajate tabel on funktsionaalne – esitatud klienditeenindusega seotud töötajad kattuvad laboritöötajate ja laborite töötajate juhtfunktsioone täitvate töötajatega. Seda põhjusel et nimetatud töötajad täidavad ka klienditeeninduse ülesandeid.

Kohtumistel EKUK töötajatega ning juhtkonna liikmete osalemisel laboriekspertide töögruppides on korduvalt tõstatatud teema EKUK-i tegutsemisest eraturul ning konkurentsiolekorras. Antud väidet esitatakse seejuures kui põhjendust, mille alusel teised riigiasutused ei peaks eraturul konkureerima või vähemalt mitte konkureerima EKUK-iga samades või sarnastes tegevusvaldkondadest. Samuti on EKUK juhtkonna esindajate poolt toodud paralleeli, mille järgi teiste laborite riigieelarvelise rahastuse näol on tegemist riigiabiga, mis annab neile põhjendamatu konkurentsieelise.

Analüüsi tulemusena on nimetatud seisukohad jäetud kõrvale ennekõike järgnevatel põhjustel:

1. EKUK rahastusest rõhuva enamuse moodustab riiklik tellimus – vastavalt 2019 aasta majandusaasta aruandele moodustab 81% kogu äritulust (kokku 7 734 886 eurot) riigile ja riigi valitseva mõju all olevatele ettevõtetele osutatud teenused²⁰. Sealjuures Keskkonnaministeeriumile teenuseid 2 miljoni euro eest (2018 aastal 4 miljoni eest) ja MTA-le teenuseid 0,1 miljoni euro eest.
2. Võrreldes mõnede teiste riigi laboritega (näiteks TA laborid) on EKUK sihtfinantseering riigieelarvest proportsionaalselt tunduvalt suurem.

Arvestades, et EKUK-i üle teostab ainuosanikuna kontrolli Keskkonnaminister ning rõhuv enamus äritulust tuleb riigitellimusest ei ole sisuliselt vahet, kas tegemist on hallatava riigiasutuse või eraõiguslikus vormis tegutseva ettevõttega. Antud analüüsis on seega käsitletud EKUK-i kui potentsiaalset riigi laborite konsolideerimise osa.

Samas eraõiguslik vorm võib tuua EKUK-i puhul kaasa eeliseid riigisektorile hangete raames teenuste osutamisel. Antud küsimus on aga aktuaalne ka teiste laborite puhul ning laborite konsolideerimiskavade realiseerimisel tuleks antud valikuid eraldi analüüsida enne lõplike konsolideerimisotsuste tegemist.

Kohtumistel tehtud tähelepanekud:

- Seoses keskkonnavaldkonna arenguga vajab EKUK täiendavaid vahendeid seire ja automaatjaamade soetuseks ning väljavahetamiseks.
- EKUK-i jaoks on peamine probleem konkurents veevaldkonna uuringute osas ennekõike Terviseameti laboritega kuid ka teiste laboriasutustega. Seejuures ei ole oluline laboriasutuste erinev õiguslik staatus. Konkurents tuleneb pigem asjaolust, et riiklikult on veevaldkond jagatud Keskkonna- ning Sotsiaalministeeriumi vahel. Olukorra lahendus saab saabuda asjaomaste ministeeriumide poolt kokkuleppele jõudmisel.
- Laboriosakondade töökorraldus ja mitmed tugiteenuste valdkonnad, nagu näiteks hanked, on EKUK-is väga hästi korraldatud, mis omakorda tähendab võimalusi edukate praktikate laiendamiseks teistele laboriasutustele.

Potentsiaal ja kasu konsolideerimisest:

- EKUK-i jaoks on eesmärk saavutada läbi konsolideerimise olukord, mis võimaldaks veevaldkonna keemilised ja enamus mikrobioloogilise valdkonna analüüsides koondada ühte asutusse. Riigisisese optimaalse korralduse leidmine antud valdkonnas peaks olema üks optimeerimise eesmärkidest;
- Ühishangetel osaledes soodsama hinnaga seadmete soetamine, kulu vähendamine;
- Ühise teenusevõrgustiku arendamine koostöös praeguse TA ja VTL-iga, parem, kiirem ja odavam teenuse kättesaadavus erinevates Eesti otstes.

²⁰ EKUK 2019 a. majandusaasta aruanne, alapealkiri „Majanduslikud näitajad“, leitav: https://www.klab.ee/wp-content/uploads/2020/04/majandusaasta_aruanne_2019.pdf



2.3 Põllumajandusuuringute Keskus (PMK)

PMK tagab põllumajandustoomise ja maamajanduse jätkusuutlikkuse. PMK Analüüsib seemneid, taimekahjustajaid, taimset päritolu sööta ja toitu, põllumulda ja kasvusubstraati, osaleb valdkonna teadustöös.

Alljärgnevas tabelis on toodud laboriasutuse üldandmed võrrelduna 6-e teise analüüsis vaadeldud laboriga (EKEI, EKUK, RA Lab, PMK, TA LAB, VTL). Viimane tulp näitab antud laboriasutuse positsiooni võrreldes ülejäänud asutustega, kus 1 tähendab suuruselt esimest positsiooni ja 6 viimast.

Joonis 7, PMK üldandmed.

	6 KESKMINE	PMK	KOHT 6ST
TÖÖTAJAT ASUTUSES	161	166	2
LABORITÖÖTAJAT	92	69	5
ASUTUSE EELARVE	5 934 366 €	2 213 309 €	6
LABORI EELARVE	3 754 606 €	2 213 309 €	4
MÜÜDUD TEENUSEID €	3 287 438 €	1 550 776 €	5
TEENUSEID	42	59	3
REFERENTTEGEVUSE VOLITUSI	11	14	3
REFERENTTEGEVUSE RAHASTUS	241 955,33 €	ei arvestata	Puudub
TEGEVUSKOHTI	4	1	5
PÕHIVARANA ARVEL SEADMEID 31.12.2019	4 657 396 €	756 992 € ²¹	5
INVESTEERINGUVAJADUS 2021-2025	3 070 952 €	3 156 000 €	3
TRANSPORTVAHENEID	9	2	5

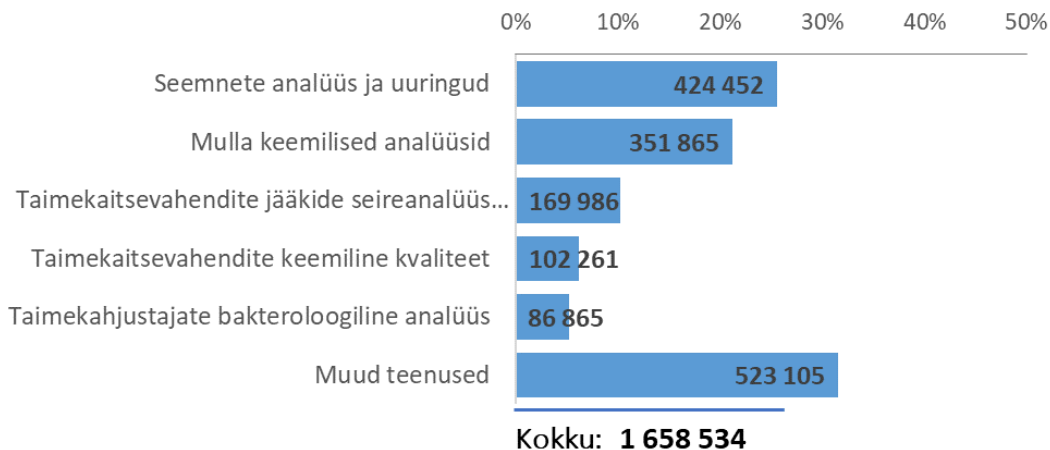
²¹ Toodud seadmed jääkväärtuses, soetusmaksumus 3 175 631,92 €.

PMK tagab lisaks laborites tehtavale analüütilisele tööle ka põllumajandusvaldkonna uuringuvajadused, mis on samuti asutusse koondatud. Peamised uuringuvaldkonnad on seotud seemnete, taimede ja taimekahjurite ning taimehaigustega. Teenuse teiste laboritega konkureerivad või dubleerivad mahud on tagasihoidlikud.

Alljärgnevalt labori 5 esimest teenust järjestatuna nende rahalise mahu järgi ning nende protsentuaalne jaotus ülejäänud teenustest:

Alljärgnevas tabelis on toodud laboriasutuse teenuste esiviisik vastavalt asutuse teenuste rahalisele mahule (riigile tehtavad tööd+erasektori tööd). Valikus „Muud teenused“ kajastuvad kõik ülejäänud asutuse teenused nende rahalises mahus.

Joonis 8 PMK teenuste esiviisik

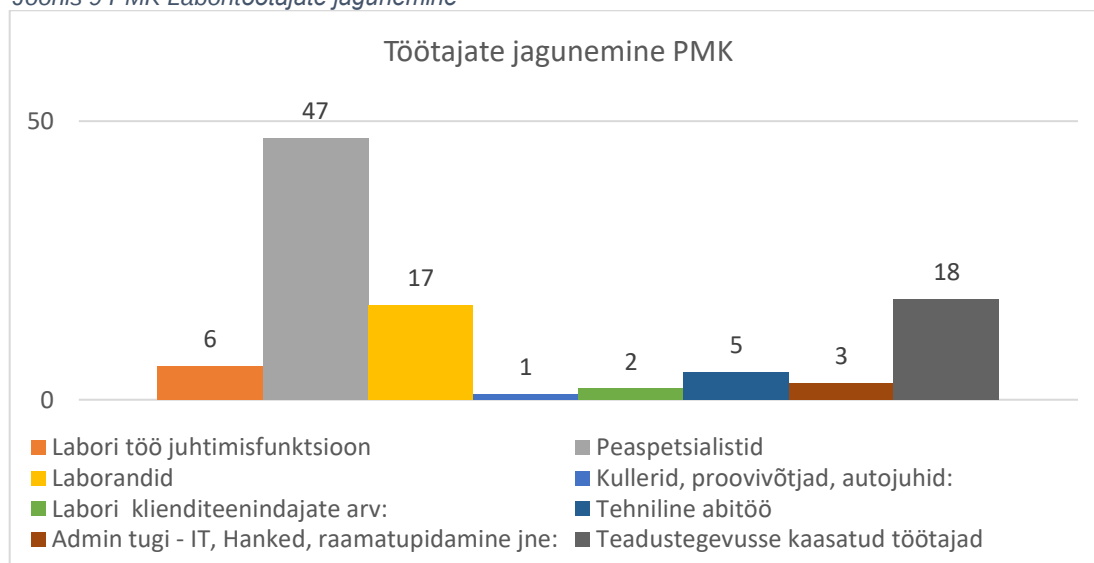


Nagu on näha eelnevast tabelist, liigendatakse taimekaitse valdkonnas teenuseid üsna detailselt, mis toob kaasa et osad teenused langevad esiviisikust välja. Näiteks taimetervise valdkonnas tehakse kokku analüüse summas 241 015 €, mis on üle 10% kõikidest laboriteenustest. Täpsema pildi saab lisatud Exceli tabelitest.

PMK osutab samuti väga tagasihoidlikus ulatuses teenuseid ka vee analüüsimisel ning sööda ja toidu valdkonnas. Laboriteenustest suur osa on suunatud põllumeestele ning labori jaoks on oluline ka proovide logistika paindliku korraldamisega seotud küsimused. Lisaks laboritööle koondab PMK ka teisi maaeluga seotud valdkondi ning seega ei ole rohkem kui pooled asutuse töötajatest laborite tööga otseselt seotud. Asutuses on ka heal tasemel teadustegevust ning laborite konsolideerimise projektiga edasiliikumisel on oluline küsimus sellest, kuidas ja milliste asutuste vahel vastavad ülesanded jagunevad.

PMK töötajad jagunevad vastavalt alljärgnevale tabelile:

Joonis 9 PMK Laboritöötajate jagunemine



Kohtumistel tehtud tähelepanekud:

- Asutusel on referentvolitused, kuid erinevalt teistest sama ja teiste haldusalade laboritest ei ole nende volituste täitmiseks määratud rahalised vahendid selgelt kindlaksmääratud ka asutuse siseselt.
- Arvestades tegelemist taimeohutuse valdkonnaga ning vajadusega viia läbi taimkatseid on asutusel suuremad nõuded taristule. Vajalikud on nii kasvuhooned kui ka eraldatud taimekasvatuse alad.
- Labori masinapark on üldiselt vananenud ning soetatud enamuses valdkondlike eurotoetuste abiga ning uute seadmete investeeringuvajadus on seda suurem. Asutuse olemasolev seadmepark on enamuses amortiseerunud, mida näitab ka asjaolu, et asutus on 6 labori võrdluses seadmete jääkväärtuse osas tagant eelviimane. Juhul kui arvestada laborite funktsioone, suurust ja inventari jääkväärtust, saaks PMK sellises negatiivses arvestuses kindlasti viimase koha.
- Hoolimata kriitilistest investeeringuvajadustest ei ole asutusel otsest kontakti rahastamisallikate juurde ning ei nähta ka võimalusi erakorralise abi saamiseks vastutavalt ministeeriumilt.
- Asutus on olnud avatud ka valdkonnaülesele konsolideerimisele – näiteks on PMKsse üle toodud Keskkonnaameti all tegutsenud metsaseemnelabori funktsioonid.

Potentsiaal ja kasu konsolideerimisest:

- Tänu ühishangetele on PMK uuringuvaldkonnas võimalik suhteliselt kiiresti parandada masinapargi olukorda ning samuti säästa vahendeid tarvikute ja väkeseadmete ühishangetelt.
- PMK osutab vähesel määral konkureerivaid teenuseid vee- ja toiduohutuse valdkonnas EKUKI, VTL-i ja TA laboritega. Samas tehakse vastavaid analüüse ka oma valdkonnaspetsiifilise seire raames ning vastavate ülesannete liigutamine asutuste vahel ei pruugi olla mõistlik. Konsolideerimise tingimustes on võimalik nimetatud teenuste osutamise otstarbekus PMKS ja teistes asutustes üle vaadata ning suunata teenused kõige optimaalsemasse kohta²².
- PMK värskest arendatud infosüsteemi kasutamine teiste laborite juures võib osutada mõttekaks ning hoida edasistelt arendustelt kulusid kokku.



²² Näiteks on alates 2021 PMK-sse üle toodud KeA seemnelabori ülesanded, ekspertide vahel on arutatud ka teiste laborite teenuste ületoomist PMK-sse.



2.4 Ravimiameti labor

Ravimiameti labor on ainuke labor Eestis, kes vastab riikliku ravimikontrolli labori (OMCL)²³ staatuse nõuetele vältides huvide konflikti ravimitootjatega.

All olevas tabelis on toodud laboriasutuse üldandmed võrrelduna 6-e teise analüüsis vaadeldud laboriga (EKEI, EKUK, RA Lab, PMK, TA LAB, VTL). Viimane tulp näitab antud laboriasutuse positsiooni võrreldes ülejäänud asutustega, kus 1 tähendab suuruselt esimest positsiooni ja 6 viimast.

Joonis 10, RA labori üldandmed.

	6 KESKMINE	RA	KOHT 6ST
TÖÖTAJAT ASUTUSES	161	100	6
LABORITÖÖTAJAT	92	7	6
ASUTUSE EELARVE	5 934 366 €	4 067 000 €	5
LABORI EELARVE	3 754 606 €	159 079 €	6
MÜÜDUD TEENUSEID €	3 287 438 €	50 561 €	6
TEENUSEID	42	1	6
REFERENTTEGEVUSE VOLITUSI	11	1	5
REFERENTTEGEVUSE RAHASTUS	241 955,33 €	ei arvestata	Puudub
TEGEVUSKOHTI	4	1	5
PÕHIVARANA ARVEL SEADMEID 31.12.2019	4 657 396 €	578 542 €	6
INVESTEERINGUVAJADUS 2021-2025	3 070 952 €	257 000 €	6
TRANSPORTVAHENDEID	9	0	6

²³ Euroopa komisjon ja Euroopa Nõukogu moodustasid 26.mai 1994.a. Euroopa ravimikontrolli laborite võrgustiku *Official Medicines Control Laboratories network*. Täpsemalt: <https://www.edqm.eu/en/general-european-omcl-network-geon>.

Ravimiameti labor on tagasihoidliku suurusega labor (vaid 7 töötajat) ja tegutseb Ravimiameti koosseisus. Ravimikontrolli valdkonnas kehtivad ranged erapooletuse nõuded, mille järgi ei tohi ravimikontrolli osutavad laborid pakkuda ravimitootjatele ükskõik milliseid muid teenuseid. Laboriseadmed on kohati unikaalsed ja valdkonnaomased (seotud näiteks tablettide lahustuvuse või koostise analüüsidega) ning kohati langevad kokku näiteks EKEI-s kasutatavate seadmetega, mille eesmärgiks ainete koostise tuvastamine. Laboril ei ole referenttegevuse volitusi, mis on valdkonnas tavaline – koostööd tehakse üleeuroopalise võrgustikuga.

Seoses valdkonnas kehtivate teenuse osutamise piirangutega ei pruugi olla võimalik laborit täielik kaasamine konsolideerimiskavasse. Samas on võimalik konsolideerimisel uurida täiendavalt võimalused tagada erapooletusnõuete täitmine sisemiste tööprotsesside toel. Ravimiameti laboratoorium on väljendanud huvi osaleda laborite konsolideerimise projektis arvestades investeeringuid ja hankeid ning muid ühistegevuse tulemusena võimenduvaid aspekte. Lausalise konsolideerimise tulemusena on välja toodud risk, et tulenevalt EL reeglitest võib tekkida vajadus täiendavate ja dubleerivate ametikohtade loomiseks pädeva ravimikontrolli asutuse juures, kelleks on täna Ravimiamet. Vastavaid riske on vaja analüüsida konsolideerimisplaanide konkretiseerimise juures. Samuti on vajalik igal juhul tagada võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmine hoolimata konsolideerimisvalikutest.

Potentsiaal ja kasu konsolideerimisest:

- Ravimiamet on huvitatud ennekõike osalemisest ühishangetes ning ühises investeeringute kavas.
- Huvi on näidatud ka ühtse koolitusprogrammi vastu.





2.5 Terviseameti laborid

Inimese tervisega seotud valdkonna analüüside ja mõõtmiste teostamine. Valmisoleku tagamine erinevate haigustekitajate määramiseks, sealhulgas harvaesinevate nakkushaiguste diagnoosimise valmisolek ja võimekus. Kesklabori koosseisus on nakkushaiguste labor, keemia- ja füüsikalabor. Laboriüksused paiknevad ka Tartus ja Kohtla-Järvel.

All olevas tabelis on toodud laboriasutuse üldandmed võrrelduna 6-e teise analüüsis vaadeldud laboriga (EKEI, EKUK, RA Lab, PMK, TA LAB, VTL). Viimane tulp näitab antud laboriasutuse positsiooni võrreldes ülejäänud asutustega, kus 1 tähendab suuruselt esimest positsiooni ja 6 viimast.

Joonis 11, TA laborite üldandmed.

	6 KESKMINE	TA	KOHT 6ST
TÖÖTAJAT ASUTUSES	161	289	1
LABORITÖÖTAJAT	92	85	4
ASUTUSE EELARVE	5 934 366 €	10 110 000 €	1
LABORI EELARVE	3 754 606 €	939 363 €	5
MÜÜDUD TEENUSEID €	3 287 438 €	2 362 493 €	4
TEENUSEID	42	81 ²⁴	2
REFERENTTEGEVUSE VOLITUSI	11	15	2
REFERENTTEGEVUSE RAHASTUS	241 955 €	440 976 €	1
TEGEVUSKOHTI	4	8	1

²⁴ Selgitame, et Terviseamet liigendab sisemiselt tavapärasel arvestuses oma laboritega seotud teenuseid seitsmeks eraldi teenuseks (teenused nr. 143, 279, 153, 155, 156, 234, 233). Ameti laboritel on olemas aga ka detailsem arvestus. Vastavalt töö käigus laborite ekspertkogus läbi arutatud liigendusele esitas TA oma teenuste jaotuse 81s alajaotuses.

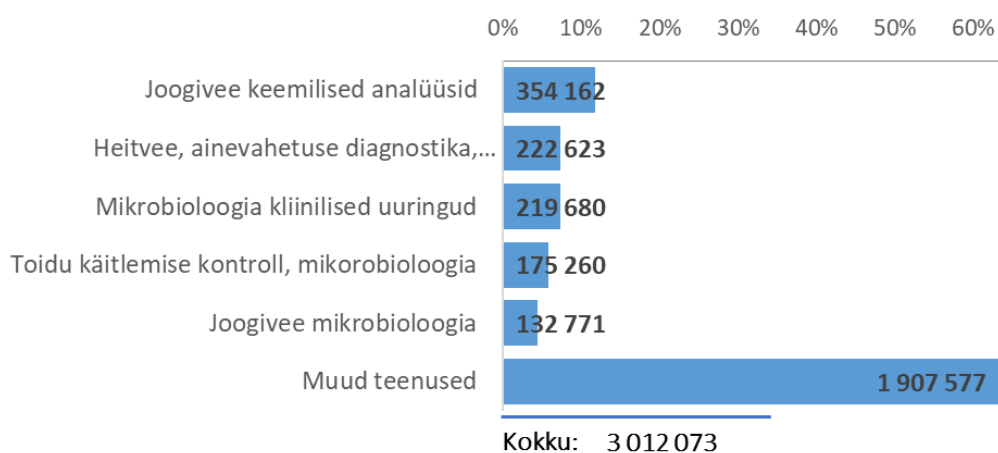
PÕHIVARANA ARVEL SEADMEID 31.12.2019	4 657 396 €	1 267 279 €	4
INVESTEERINGUVAJADUS 2021-2025	3 070 952 €	1 040 500 €	5
TRANSPORTVAHENDEID	9	4	4

Ametil on viis proovivõtukohta üle Eesti – Kärddlas, Haapsalus, Pärnus, Raplas ja Paines. Analüüsi kirjutamise ajal laekunud informatsiooni kohaselt võidakse mõned teeninduspunktid kas ühendada või üle anda teistele laboritele.

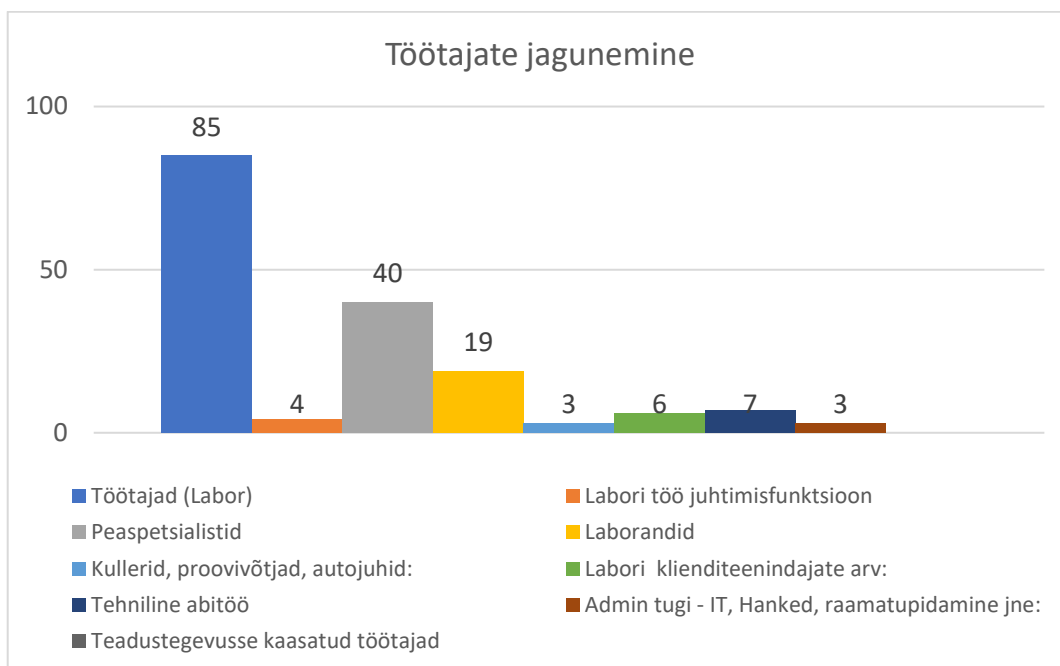
Terviseamet on andnud üsna detailse teenuste liigenduse, millest nähtub, et suurema rahalise kaaluga teenused on seotud vee keemiliste ja mikrobioloogiliste analüüsidega. Alljärgnevas tabelis on esitatud teenuste esiviisik rahaliste mahtude summana riigisektori ning erasektori töödest kokku. Kuna teenuste liigendus on olnud Terviseameti teenuste puhul üsna detailne, moodustab rahalises mahus esimese viie teenuse maht umbkaudu 40 % kõikide teiste teenuste mahtudest. Antud number on võrdluses teiste laboritega kõige väiksem – teistel laboritel tõusevad esiviisiku teenused suuremas mahus esile, kuid see tuleneb ennekõike teenuste liigenduse täpsusest. Samas näitab see ka seda, et TA laborid osutavad väga laia spektrit teenuseid – muuhulgas analüüsitakse ka müra- ja valgusreostust ning kosmeetikatoodete ja mänguasjade ohutust.

All olevas tabelis on toodud laboriasutuse teenuste esiviisik vastavalt asutuse teenuste rahalisele mahule (riigile tehtavad tööd+erasektori tööd). Valikus „Muud teenused“ kajastuvad kõik ülejäänud asutuse teenused nende rahalises mahus.

Joonis 12 TA laborite teenuste esiviisik

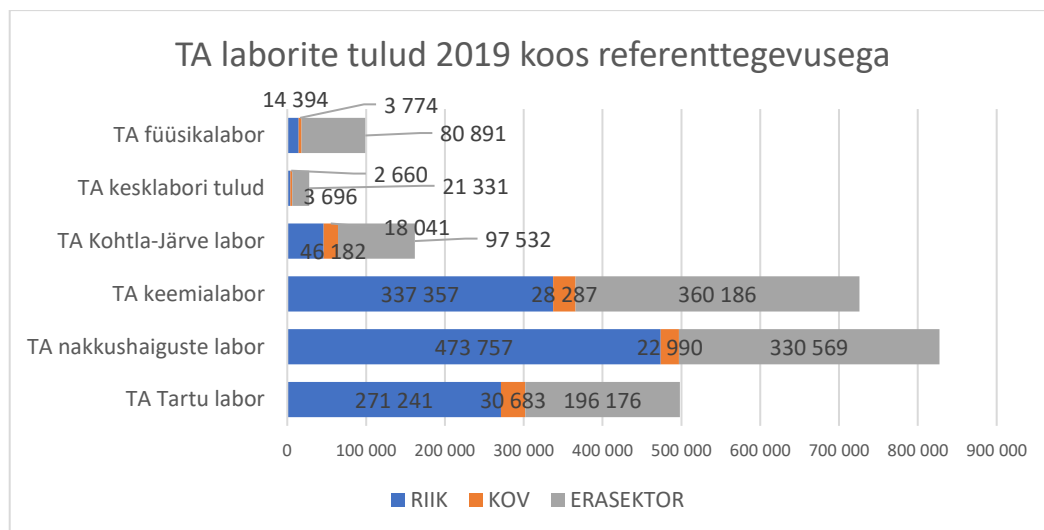


Terviseameti laborid on suuruselt neljandad laborid täpsemalt analüüsitud kuuest laborist – koosseisult on suuremad vaid EKEI, EKUK ning VTL. Terviseameti laboritest on töötajate arvult suurim keemialabor, järgneb nakkushaiguste labor.



Terviseameti keemialabor konkureerib mitmete teiste EKUK-i ja VTL-iga vee keemiliste analüüside valdkonnas. VTL-iga on kattuvusi toiduohutuse valdkonnas. Samas veevaldkonnas on rohkem võimekust teostada analüüse ka bioloogilise ohutuse alal, samal ajal kui näiteks EKUK-is keskendutakse rohkem keemilistele analüüsidele.

Terviseametil on ka 15 referenttegevuse volitust. Nendest on kaalukama rahalise mahuga kaetud nakkushaigustega seotud tegevused, mida finantseeriti 2019. aastal riigieelarvest kokku summas 243 430 eurot. Täiendavalt täidetakse referentkohustusi otse Maaeluministeeriumile summas 90 776 eurot ning Veterinaar- ja Toiduametile summas 114 005,18 eurot saasteainete seire valdkonnas. Alljärgnevas tabelis on toodud TA laborite 2019. aasta tulud koos referenttegevuse finantseeringuga.

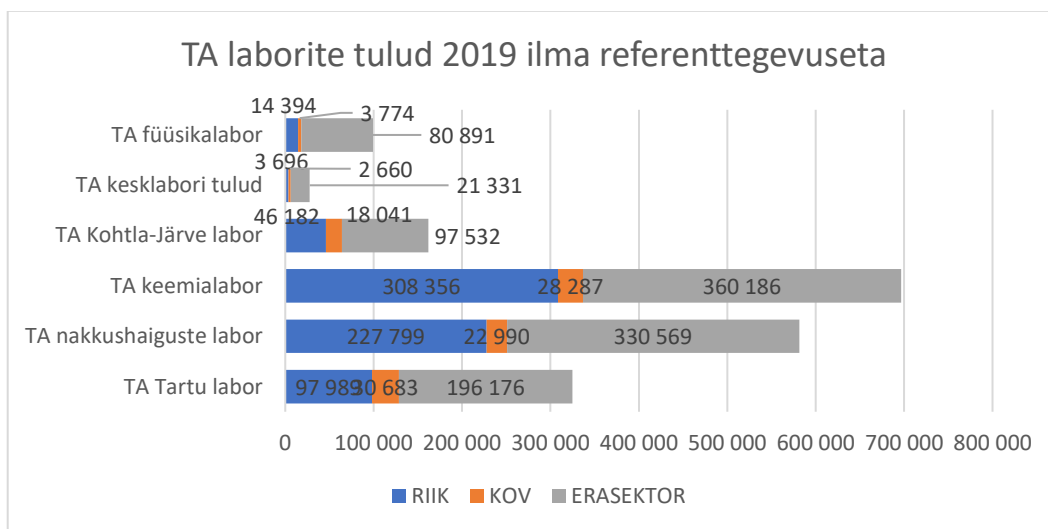


Käesolevas analüüsis on käsitletud TA laborite finantsandmeid põhjalikumalt kui teiste laborite omi. Selle põhjuseks on asjaolu, et kohtumistel TA laborites rõhutati laborijuhtide poolt korduvalt, et laborite tegevuse finantseerimine toimub omatulu alusel, ning riiklik rahastus saadakse ennekõike ja pigem vaid referenttegevuse raames.

See tähendab muuhulgas, et riigiasutustest tellijaid käsitletakse kui hinnakirjajärgseid lepingulisi kliente hoolimata antud majandussuhete iseloomust. Käesoleva analüüsi ajakava arvestades ei olnud samas võimalik vastavaid aspekte kõikide laborite juures detailselt analüüsida. Vastavalt kohtumistel esitatud informatsioonile on aga võimalik järeldada, et praegune rahastusmudel tekitab laborijuhtides ebakindlust ning sunnib TA

laboreid oma teenuseid aktiivselt nii riigiasutustele kui ka eraturul müüma. Toodud kahes tabelis on näidatud ka TA kesklabori tulud. Vastavalt antud selgitustele liigendatakse vastavale reale teeninduslike kulused, mis on seotud näiteks muuhulgas ärakirjade vormistamise, tõlkimise ja edastamisega vastavalt klientide erisoovidele.

Juhul kui vaadata TA laborite sissetulekuid ilma riikliku referenttegevuse finantseeringuta on laboritest sissetulekute esimesel kohal keemialabor. Omatulusse loetakse sisse ka analüüsid, mida tehakse riikliku järelevalve raames oma asutuses siseselt. Nende osakaal ei ole aga väga suur. Eriti näiteks veevaldkonnas on järelevalve kohustus vee-ettevõtetele ning järelevalve maht on seega väiksem. Maaeluministeeriumi finantseeringust läheb 173 252 eurot TA Tartu laborile ning 29 001 keemialaborile.



TA Tallinna laborid asuvad kõik koos värskest valminud Paldiski mnt 81 TA kontorihoones. Laborite üldine varustatus on väga hea, samas nähakse probleeme laboriseadmete püsivate hoolduskulude katmises ning ühishangete puudumises.

Nakkushaiguste labor teeb väga tihedat koostööd TA nakkushaiguste seire ja epideemiatorje osakonnaga. Edasise võimaliku konsolideerimise käigus sisulise järelevalve ja labori osakondade lahutamise küsimust ei ole eraldiseisvalt detailselt analüüsitud, küll aga on näiteks MeM ja KeM haldusalades kasutusel praktikad, kus selline lahutus ei ole probleemiks. Kindlasti on edasiselt otstarbekas vastava sisemise koostöö olulisust täiendavalt hinnata – nagu viidatud on Eesti halduspraktikas on erinevaid näiteid. Antud küsimuses on võimalik ka vahevariantide leidmine, mille tulemusena TA laborid alluksid konsolideerimiskavadele osaliselt. Selliseid küsimusi on võimalik lahendada peale esmase konsolideerimise suuna valikut.

TA laborites peetud kohtumiste põhjal on korduvalt rõhutatud vajadust määratleda konkreetsed laboritöö riiklikud eesmärgid nii nakkustõrje kui ka muudes valdkondades. Nakkushaiguste osas tehakse väga tihedat koostööd ka välisriikidega, kuid arvestades valdkonna kiiret arengut ning seda, kõikide arengutega ei ole arvestades meie võimalusi kaasas käia, on oluline Eesti jaoks selgelt määratleda prioriteedid ning nendest lähtuvalt ka osaleda kas rahvusvahelistes koostöövõrgustikes või luua kohapealsed võimekused.

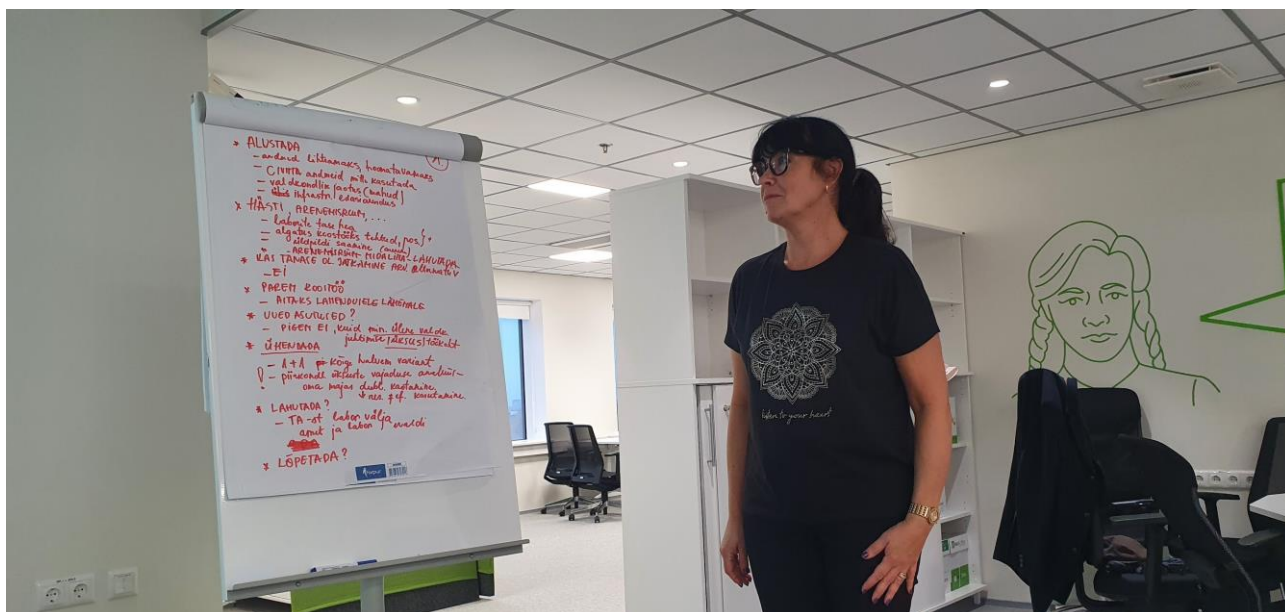
Kohtumistel tehtud olulisemad tähelepanekud:

- Tulenevalt 2017. aastal valminud uuest majast ja sellega seoses hangitud laboriseadmetest on laborite tehniline varustatus üldiselt silmapaistvalt eeskujulik, samas on puudus üksikutest kallimatest seadmetest, mille soetusaastad jäävad kümne aasta taha.
- Seadmete hankimisel ja investeringute tegemise juures jäi kõlama mulje, et laboritel ei ole otsest ligipääsu ei TA juhtkonnale ega ka võimalust selgitada ja kaitsta oma investeringuvajadusi vastutavas ministeeriumis. See on tähendanud, et vajalike laboriseadmeid ei ole olnud võimalus ka erakorraliselt uuendada. Võimalik et antud olukord muutub seoses juhivahetuse ja koroonapandeemiaga.
- TA nakkuslabor täidab riikliku ülesannet olla valmis ohtlike haiguste leviku tuvastamiseks ja tõkestamiseks. Kohapealsete suurte analüüsimahtude realiseerimine ei ole labori esmaülesanne.
- TA keemia ja füüsikalabor on rõhuvas ulatuses suunatud eratellimuste täitmisele ning konkureerivad tugevalt eraturuga. Asutuse siseselt võrdsustatakse näiteks MeM eraldised referenttegevuseks omatuluga.

- TA füüsikalabori osas on muuhulgas analüüsitöid ja mõõtmisi, mida tehakse Kaitsevägele ning mida võib olla otstarbekas teostada läbi riigilabori.

Potentsiaal ja kasu konsolideerimisest:

- TA laborite juhid ja eksperdid on näinud potentsiaali laboriseadmete ning hoolduse ühishangetest ennekõike just kallimate seadmete ning võimalusel ka kulumaterjalide osas.
- Laborites tuntakse muret kvalifitseeritud järelkasvu koolitamise pärast ning arvestades võimalust laboritevaheliseks konsolideerimiseks nähakse positiivseid võimalusi just tööjõu koolitamise ja arendamise valdkonnas.
- TA värskest arendatud labori infosüsteemi laiema kasutuse võimalusi teistes laborites tuleb eraldiseisvalt analüüsida.
- Vastavalt kohtumistel väljendatule peetakse oluliseks laborite koostööd kvaliteedijuhtimissüsteemide ning akrediteeringute vallas, kus omavaheline tihedam suhtlus aitaks tagada kvaliteedi- ja meetoodiliste nõuete selguse ning ühetaolisuse laborite vahel.



2.6 Veterinaar- ja Toidulaboratoorium

VTL on ainuke labor Eestis, kes teeb ka eriti ohtlike loomataudide uuringuid. Lisaks teostatakse ravimijääkide, zoonooside ja resistentsuse uuringuid. 30-s valdkonnas riiklik referentlaboratoorium ja oma ala kompetentsikeskus.

All olevas tabelis on toodud laboriasutuse üldandmed võrrelduna 6-e teise analüüsis vaadeldud laboriga (EKEI, EKUK, RA Lab, PMK, TA LAB, VTL). Viimane tulp näitab antud laboriasutuse positsiooni võrreldes ülejäänud asutustega, kus 1 tähendab suuruselt esimest positsiooni ja 6 viimast.

Joonis 13, VTL üldandmed.

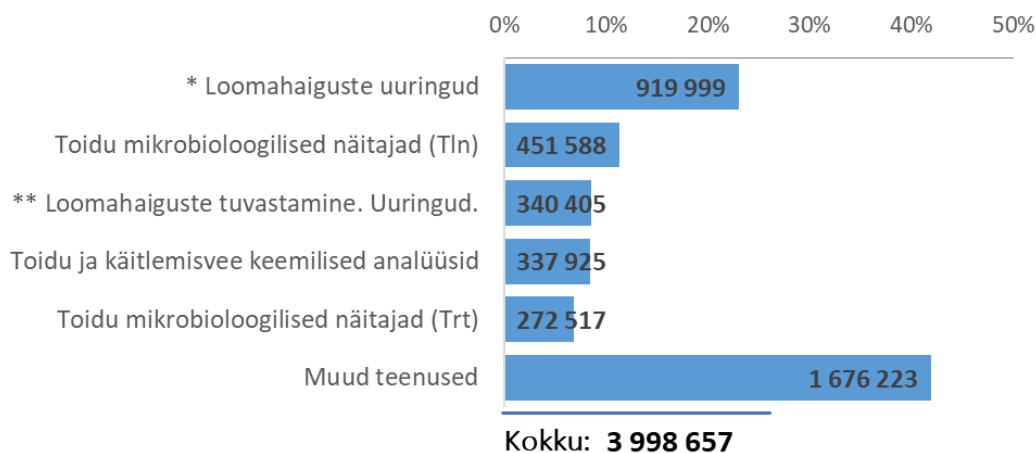
	6 KESKMINE	VTL	KOHT 6ST
TÖÖTAJAT ASUTUSES	161	118	5
LABORITÖÖTAJAT	92	118	3
ASUTUSE EELARVE	5 934 366 €	4 320 000 €	4
LABORI EELARVE	3 754 606 €	4 320 000 €	3
MÜÜDUD TEENUSEID €	3 287 438 €	3 527 797 €	3
TEENUSEID	42	85	1
REFERENTTEGEVUSE VOLITUSI	11	31	1
REFERENTTEGEVUSE RAHASTUS	241 955 €	256 630 €	2
TEGEVUSKOHTI	4	4	3
PÕHIVARANA ARVEL SEADMEID 31.12.2019	4 657 396 €	3 541 562 €	3
INVESTEERINGUVAJADUS 2021-2025	3 070 952 €	2 031 900 €	4
TRANSPORTVAHENDEID	9	4	3

VTL-i peamine tegvuskohd on Tartus, kus tegutsetakse üsna kitsastes tingimustes ning kus on ka ootus uute ruumide saamiseks. Täiendavad tegevuskohad on Tallinnas ja Saaremaal. Varasemalt on juba läbi viidud

sisemisi teenuste koondamisi, mille tulemusena on rohkem võimekusi toodud Tartu laborisse. Peamised VTL-i teenused on era ja riigitöö summaarsetes rahalistes mahtudes alljärgnevad:

All olevas tabelis on toodud laboriasutuse teenuste esiviisik vastavalt asutuse teenuste rahalisele mahule (riigile tehtavad tööd+erasektori tööd). Valikus „Muud teenused“ kajastuvad kõik ülejäänud asutuse teenused nende rahalises mahus.

Joonis 14 VTL-i teenuste esiviisik

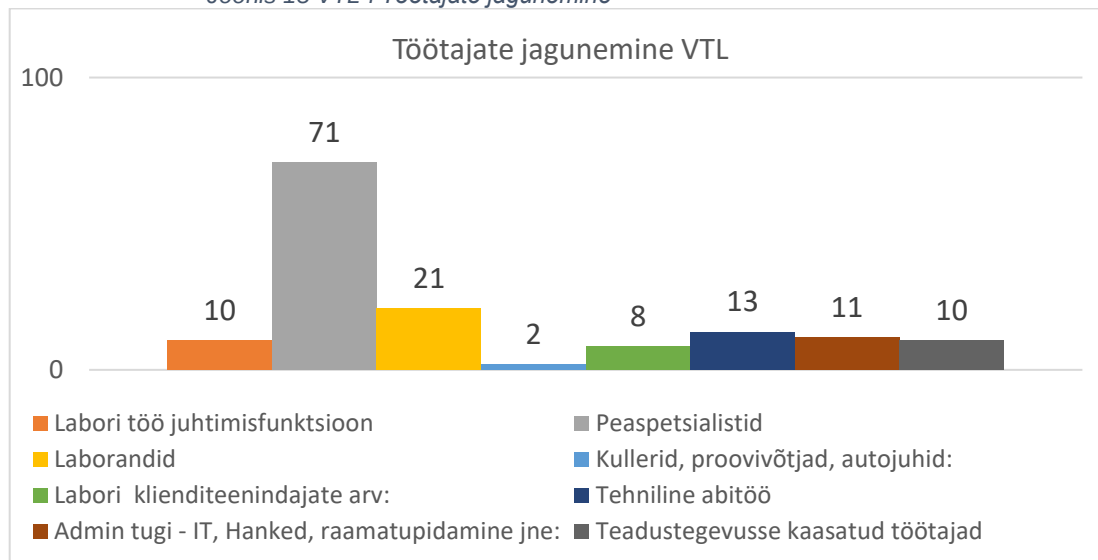


* Loomahaiguste uuringud – Riiklik Loomataudi Tõrje Programm;

** Loomahaiguste tuvastamine teenusena.

Teenuste esiviisikus annavad olulise osa loomahaiguste uuringud ja seire ning toidu ja käitlemisvee keemilised ning mikrobioloogilised uuringud. Veevaldkonna uuringute osas konkureeritakse EKUK-i ja TA ning vähesel määral ka PMK teenustega. Vee uuringute tegemist põhjendatakse kohati kliendipoolse logistilise mugavusega – ettevõtjatel on mugavam tuua oma proovid ühte kohta.

Joonis 15 VTL-i Töötajate jagunemine



VTL-i iseloomustab suur referentvolituste arv (31), mille puhul arvestatakse ka eraldi finantseeringute mahte. Tegevused kattuvad teiste laboritega ka toidu valdkonnas, kus on kokkupuutepunkte TA ja PMK teenustega.

Kohtumistel tehtud olulisemad tähelepanekud:

- Labor on oma sisemise töö hästi korraldanud, samas riiklike ülesandeid on lisandunud. Viimase 10 aasta jooksul on koosseis vähenenud 151 töötaja pealt 118 töötajani. Sisemisi konsolideerimisi on tehtud teenuste kokkutoomise kaudu Tartusse ning selle tulemusena on laboratooriumis ruumipuudus, mida loodetakse lahendada esimesel võimalusel.

- Labori juhtkond on infovahetuses aktiivne ja suhtleb ka teiste laboritega, mille tulemusena on jagatud tööd ennekõike saartel TA laboritega ja tehakse koostööd tööde jaotamisel ka PMK-ga.
- Investeeringisotsuste tegemisel seadmetesse ollakse konservatiivsed ning praktilise poole pealt on selle tulemusena eelistatud odavamaid ja optimaalse funktsionaalsusega seadmeid, mida koormatakse maksimaalselt.

Potentsiaal ja kasu konsolideerimisest:

- Osalemine ühishangetel ning väiksem investeerimiskulu kallitesse seadmetesse ja ka kulumaterjalidesse.
- Ühised laborihooned ning teenindusvõrgu ühine arendamine ja geograafilise kohaloleku tagamine.
- Valdkondlikust konsolideerimisest tulenev võimalus koondada suurematesse laboritesse suuremaid teenusemahte ning tagada optimaalne masinapargi kasutus.

2.7 Teised riigi laborid



2.7.1 Keskkonnaministeeriumi haldusala

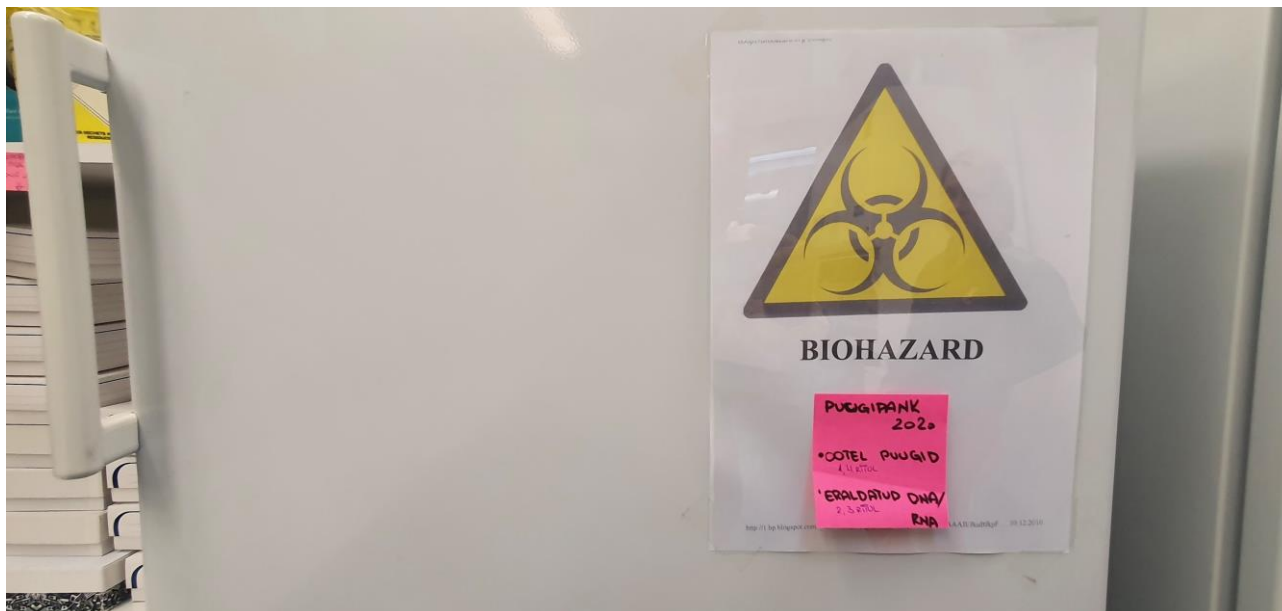
Keskkonnaministeeriumi haldusalas on lisaks EKUK-ile täiendavalt üks labor - Keskkonnaameti kiirguslabor ning kuni 2021. aastani tegutses ka metsaseemnelabor. Metsaseemne labor asus Tartus sealse metsaosakonna juures. KeA labori väikeste ning ainult metsandusega seotud seemnete analüüsitööde mahtude tõttu ei olnud enam otstarbekas hoida laboris valdkonna akrediteeringuid, mis lõpevad 01.02.2021.a. KeA metsaseemnelabori sisulised laboritööga seotud funktsioonid on koostöölepingu alusel alates 2021.a. üle antud PMK Sakus asuvalle seemnelaborile. Metsaosakonnas säilib sisuline valdkonna kompetents, laboritööd tehakse aga Saku PMK laboris. Asutused on samuti omavahel vahetanud teavet proovide võtmise meetodikate kohta, mille osas on korraldatud ka vastavad koolitused KeA metsaosakonna töötajatele nõuetekohase proovivõtmise kohta. Sellisest kompetentside koondamisest on võitnud mõlemad osapooled, ning vastavast mudelist on võimalik õppida ka teiste asutuste puhul.

KeA kiirguslabor asub Tallinnas, Koplis. Labor on spetsiifiliste ülesannetega ja valdkonnapõhise koostöövõrgustikuga sarnaselt Ravimiameti laborile. Samuti on kiirgusvaldkonnas iseseisvaid rahastusmehhanisme Euroopa tasandil ning valdkond on saanud rahastust ka sisejulgeoleku programmidest. Sellegipoolest on laboril akuutseid vajadusi seoses laboriseadmetega. Labori üheks suuremaks väärtuseks on kiirgusseire buss, mis võimaldab teha analüüse ka liikumise pealt, mis on antud valdkonnas oluline. KeA kiirguslaboris osutatakse 6 valdkonna teenust 8 meetodika alusel ning teostatakse ka riikliku seiret. Kiirguslabori teenuste maht 2019 oli riigile tehtavate teenuste osas 89 500 eurot ja eraturule suunatud teenuste osas 134 792 eurot, kokku seega rohkem kui 224 000 eurot. Laboriteenustega osutamisega on seotud 6,3 FTE-d.

Keskkonnaameti esindajad osalesid ka käesoleva töö ettevalmistamisel, laboriekspertide kohtumistel ning sisendi andmisel teenuste mahtude osas.

Konsolideerimisel ei ole põhjendatud kiirguslabori kaasamine konsolideerimisplaani, küll tuleks kiirguslaboriga arvestada investeeringute tabeli ja abiseadmete ning kulumaterjalide hankimisel. Konsolideerimisplaani väljajätmisel on argumendiks asjaolu, et labor on tihedas koostöös KeA vastava sisuosakonnaga ning samuti ka KeA järelvalvet teostavate osakondadega. Vastavalt KeA põhimäärusele kannab KeA ka varajase

hoiatuse, valdkonna kriisireguleerimise ning rahvusvahelise koostöö funktsioone²⁵. Arvestades valdkonna spetsiifikat ja tundlikkust tehakse koostööd PA ja KAPO spetsialistidega CBRN võimekuse tagamisel. Kiirguse valdkonnas on kasutatavad kallimad seadmed spetsiifilised ning ei lange kokku teiste laborite vajadustega, kattuvus on olemas abiseadmete osas.



2.7.2 Sotsiaalministeeriumi haldusala laboratooriumid

2018. aasta Civitta analüüsis käsitleti põhjalikult ka Tervise Arengu Instituudi laborit. Seda arvestades on ka käesoleva analüüsi raames kohtunud TAI juhtkonna ja labori ekspertidega.

Tervise Arengu Instituudi labor täidab teaduslabori funktsioone. Labor on seega metoodikate osas akrediteerimata ning laboris töötab 4 inimest. Labori rahastusvajadused kaetakse TAI teadusprogrammidest. Laboriga ei ole seega vaja ka vastavalt SoM ametnikega peetud kohtumisele²⁶ arvestada konsolideerimisplaanide tegemisel. Ebaselgeks jääb küsimus, kas TAI sellisel juhul üldse eraldiseisvat laborit vajab, kui teadusprojektide osas tehakse koostööd teadusasutustega, millel võiks samuti sobivad laborid juba olemas olla.

TAI laborite valdkonna eksperdid ei ole osalenud analüüsi aluseks olevatel laboriekspertide kohtumistel ega ole ka esitanud andmeid oma töömahtude kohta.

²⁵ Keskkonnaameti põhimäärus, leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127052014001>.

²⁶ Kohtumine 30.11.2020 SoM asekanstler Maris Jesse, jt.



2.7.3 Siseministeeriumi haldusala laborivõimekus

Analüüsi raames kohtuti nii KAPO CBRN kui ka Päästeameti Hazmat valdkonna eest vastutavate ametnikega. Kohtumiste juures oli SiM strateegia ja arendusosakonna juht Viola Mäemurd.

Siseministeeriumi haldusala asutustega peetud vestlusi ei ole võimalik ametkondlikuks kasutuseks mõeldud info kaitse tõttu detailselt kajastada.

Siseministeeriumi haldusala asutustest on proovide esmase analüüsimise võimekus Kaitsepolitseiametil ning Päästeametil. Päästeametil on olemas ka valdkonna operatiivbuss, mis võimaldab tuvastada ohtu sündmuskohal.

Päästeamet on saanud hiljuti rahastuse CBRN, ehk ka keemia-, kiirgus- ja plahvatusohu sündmuste lahendusvõimekuse tõstmiseks²⁷. Koostöös Siseministeeriumiga peetakse edasise laborite konsolideerimise protsessis oluliseks koostöö ja informatsiooni vahetamise tõhustamist sisejulgeoleku valdkonna vastutavate asutuste ning laborite ekspertide vahel, mis võimaldab kasutada ja rakendada senisest paremini üksteise võimekusi.

Muuhulgas saavad julgeolekuvaldkonna asutused toetada teisi laboreid ohtlike proovide võtmisel ja esmasel analüüsimisel ning ohuhinnangute andmisel. Laborite vahelises koostöös on otstarbekas korraldada ka koostööd teadusasutustega kõrgema ohuhinnangutega töövaldkondade tõhusaks arendamiseks.

Kokkuleppel Siseministeeriumiga jagame alljärgnevat eesmärke, milleni kohtumiste tulemusena jõuti:

1. Koostöö suurendamine ja ühine planeerimine laborite ekspertkogu ja SiM haldusala asutuste vahel laborifunktsioonide täitmiseks on võimalik pärast valdkonna hädaolukorra riskianalüüsi valmimist 2021. aasta jaanuaris.
2. KAPO ja PÄA on huvitatud edasise süvendatud koostööst laborite ekspertkogus esindatud laboritega eesmärgiga laiendada laborite CBRN võimekust ning tagada dubleerivad funktsioonid;
3. Pidada vajalikuks CBRN valdkonnas teabevahetuse tagamist SiM haldusala asutuste ja ülikoolidega läbi laborite ekspertkogu;
4. Võimalusel ja vajadusel pakkuda olemasolevaid SiM haldusala asutuste mobiilseid võimekusi ka teiste valdkondade kasutusse.

²⁷ Täpsemalt: <https://www.rescue.ee/et/keemia-kiirgus-ja-plahvatusohu-suendmuste-lahendamise-voimekuse-loomine-ja-parendamine>



2.7.4 Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi haldusala

Analüüsi käigus kohtuti ka AS Metrosert ja Teede Tehnokeskuse juhtidega. MKM haldusala laborid on organiseeritud eraõiguslike juriidiliste isikutena. Tulenevalt asutuste väga spetsiifilistest funktsioonidest ei ole nende puhul võimalik tuvastada dubleerimist. Antud laborid ei kuuluks ka esmasesse konsolideerimiskavasse, küll tuleb ka MKM haldusala laboriettevõtetega edasisel riigi laborite konsolideerimisel arendada ja süvendada koostööd ennekõike just tugiteenuste valdkonnas.

Koostööd on võimalik teha nii kvaliteedijuhtimise kui personaliarendamise valdkondades. Edasiselt on samuti võimalik teha täiendavat koostööd ühishangete vallas. Sektoripõhise informatsiooni vahetamiseks on oluline tagada infovahetus ka MKM haldusala laboriasutustega sarnaselt nagu see on praegu toimunud läbi laborite ekspertkogu.

3 Analüüs

3.1 Inimesed

Riigi või riigi omanduses olevate laborite tööga on seotud ligikaudu 600-900 töötajat. Käesolevas analüüsis on fookuses ennekõike need laboriasutused, mida analüüsiti ka juba 2018. aasta Civitta analüüsis. Edasiste konsolideerimiste kavandamisel on võimalik plaanidega liita ka veel täiendavaid asutusi vastavalt haldusalade soovidele ja täiendavale analüüsile.

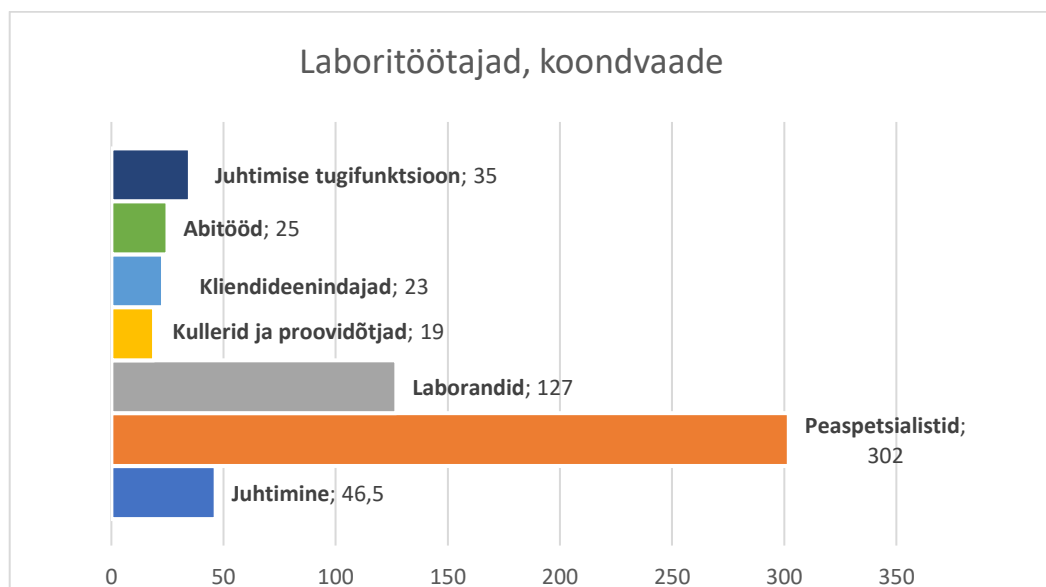
Laboriasutused on erinevalt ja iseseisvalt määratlenud oma struktuuri ning seega võib laboriasutustes olla erinev arv „laboreid“. Näiteks EKUK loetleb oma struktuuris ühe labori, seevastu, PMK koosseisus on kokku 5 laborit. See tähendab, et laborid võivad tegutseda valdkondliku organisatsiooni koosseisus või eraldi osakondadena. Laboriasutused on teinud oma valikud lähtuvalt juhtimisulatusse optimaalsusest ja otstarbekusest.

Laboriasutuste ja laborite töötajaid võib liigendada erinevalt. Riigiametites on selliseks aluseks Vabariigi Valitsuse määrus „Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord“²⁸. Määruse alusel on kehtestatud klassifikaator²⁹, mille järgi liigitatakse laboritöötajate tööpere viite tasemesse. Esimene tase sisaldab kõige lihtsamaid mõõtmistõid ja viies tase puudutab laboratooriumi töö juhtimist ning keerukaid analüüse ja kvaliteediprotseduuride juhtimist.

Kahjuks ei ole ka riigi laborites vastav tööperede liigendus terviklikult rakendatud ning tsentraalne SAP süsteem ei sisalda seega laborite personalivaldkonna analüüsiks piisaval kogusel andmeid. Vastavalt SAP BO väljavõtetele on näiteks üle riigi määratud laboritöötaja tööpere kokku 92-l täistööajaga töötajal. Analüüsiga hõlmatud laborites on see arv SAP BO järgi 78 töötajat. Meie poolt käsitletavates laborites on aga tegelikkuses vastav töötajate arv vähemalt 429. Seega küsisime käesoleva analüüsi käigus laboritelt eraldi liigendust nende töötajate kohta ning saime all olevad tulemused. Edasiselt soovitame riigiasutustel valdkonna adekvaatseks kajastamiseks tööperede informatsioon ka laborite valdkonnas ajakohastada.

²⁸ Vt täpsemalt: [Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord – Riigi Teataja](#)

²⁹ Vt täpsemalt: https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1080/5202/0036/Lisa_4.pdf



Esitatud tabelis on arvestatud üksnes laboriasutustes laboritega seotud töid, kokku 577 töötajat. Andmete kõikumused personaliandmetes võivad tuleneda sellest, et juhtimis ja tugifunktsioonides arvestatakse kohati ka muude üksuste juhte vastavalt nende koormusele laboritega seotud tööde raames.

Esitatud andmete järgi on selgelt kõige suurem laboritöötajate grupp - kokku 52% kõigist laboritöötajatest peaspetsialistid, kes moodustavad ka riigi laboritöö selgroo. Need on inimesed, kes on juba saavutanud tööks nõutava vajaliku professionaalsuse või omandanud vastava kvalifikatsiooni. Laborantide grupis on väiksema kvalifikatsiooninõudega töötajad. Otsest juhtimisfunktsiooni täidab laborites 8% töötajaskonnast ning juhtimise tugifunktsioone täiendav 6% töötajatest, mõlemas grupis kokku 81 töötajat kõikide laborite peale.

Klienditeeninduse valdkonnas oleneb kaasatud personali arv väga suuresti sellest, kuidas laborid oma töötajaid liigendavad. Näiteks EKUK märgib, et temal on klienditeenindus integreeritud põhiprotsessidesse ning sellega tegelevad vajadusel sisuosakondade juhid ja spetsialistid. Esitatud joonisel on arvestatud klienditeeninduse alla üksnes ainult otseselt või enamuses klienditeenindusega tegelevad töötajad.

LABORIASUTUS	ORG. KOOSSEIS	LABORIT ÖÖTAJAD	LABORI JUHTIMI NE	PEASP ETSIAL ISTID	LABOR ANDID	KULLERID JA PROOVIV ÖTJAD	KLIENDITE ENINDAJA D	ABIT ÖÖD	JUHTIMISE TUGIFUNK TSIOONID
RA LABOR	100	7	0,5	2	4	1	0	0	0
EKEI	139	119	10	65	34	2	7	0	10
VTL	118	118	10	71	21	2	8	13	11
TA LABOR	280	85	4	40	19	3	6	7	3
PMK	166	69	6	47	17	1	2	5	3
OÜ EKUK	152	152	16	77	32	10	49*		8
KOKKU	955	550	46,5	302	127	19	72	25	35

* EKUK-is tegelevad klienditeenindusega ka sisuosakondade juhid ja spetsialistid.

Tabelis toodud kullerid ja proovivõtjad ning autojuhid täidavad sarnaseid funktsioone kõikides asutustes. Tehnilised abitöötajad tegelevad näiteks laborite ja tarvikute saniteerimise või muude tehniliste töödega, mis ei sisalda proovide võtmist.

Alljärgnevalt toome võrdlusandmed mõnede laboriasutuste palkade ja töötajate koolituskulude osas. Seejuures märgime, et laboriasutuste puhul nagu näiteks Ravimiamet või Terviseamet saadakse lõviosa töötajatele mõeldus koolitustest läbi rahvusvaheliste võrgustike ning koolituste kulud ei pruugi kajastuda alljärgavas tabelis adekvaatselt.

ASUTUS	KESKMINE PÕHIPALK 2019	KESKMINE KOGUPALK 2019	KOOLITUSKULU 2019	TÄISTÖÖAJAGA TÖÖTAJAIK KESKMISELT 2019	KOOLITUSKULU TÖÖTAJATE KOHTA
EKEI	1 565	1 745	71 057	127	560
PMK	1 259	1 451	13 195	153	86
RAVIMIAMET	1 699	1 830	76 816	80	958
TERVISEAMET	1 378	1 508	86 459	240	361
VTL	1 164	1 262	41 474	112	370

*Andmed puuduvad

Laboriasutuste keskmise kogupalga võrdluses teiste riigiasutustega võib öelda, et see on mõnevõrra riigi keskmisest maas. Vastavalt avaliku teenistuse aastaraamatule oli **2019. aastal keskmine avaliku teenistuse bruto kogupalk 1742 eurot**³⁰.

Laboriasutuste siseselt on võimalik SAP BO alusel palgataseme erisusi võrrelda üksnes asutustes, kus laboritöötajate tööpere on selgelt välja toodud. Tuleb märkida, et selles osas on andmestikud kõige korrektsemalt SAP-is kajastatud Sotsiaalministeeriumi haldusalas. Laboritöötajate töötasu arvestades tuleb kommentaariks märkida, et lihtsamaid laboritöid tegevate töötajate näol on tegemist tihti ka üliõpilastega, kes töötavad ka osalise ajaga ja saavad seetõttu ka madalamat töötasu.

Laboriasutuste üldine info voolavuse osas jääb normide piiresse ning arvestab samas ka mõnedes asutustes toimunud sisemiste muudatuste ja juba eelnevalt kirjeldatud aspektiga üliõpilaste kaasamise kohta laboritöösse. Mõned laborid on olnud teistest osavamad ka üliõpilaste ning teadustööd tegevate töötajate kaasamisel. See tagab kindlasti vastavatele laboritele edukuse töötajate järelkasvu leidmisel ning oma valdkondade arendamisel.

ASUTUS	KOGU- VOOLAVUSE ÜLDINDEKS			VABATAHTLIK VOOLAVUS			TÖÖTAJATE KESKMINE ARV (FTE) ASUTUSES		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
EESTI KOHTUEKSPERTIISI INSTITUUT	7,0%	6,4%	7,3%	4,2%	5,0%	4,4%	133	130	127
EESTI TAIMEKASVATUSE INSTITUUT	4,9%	4,8%	15,5%	4,2%	4,1%	6,6%	135	139	128
PÕLLUMAJANDUSUURINGUT E KESKUS	14,4%	15,6%	16,6%	0,0%	0,6%	8,0%	136	152	153
RAVIMIAMET	9,1%	9,4%	21,2%	9,1%	7,0%	17,6%	80	80	80
TERVISEAMET	11,2%	17,3%	21,8%	8,6%	5,5%	14,1%	267	259	240
TERVISE ARENGU INSTITUUT	8,2%	10,6%	9,9%	4,1%	8,3%	7,6%	155	153	155
VETERINAAR- JA TOIDULABORATOOR	16,4%	10,3%	24,0%	10,3%	4,3%	5,3%	116	116	112

Erinevate konsolideerimisvariantide valikul on kindlasti võimalik saavutada ka personalikulude arvelt kokkuvõtteid. Laborid on toonud nii Civitta analüüsis kui ka käesoleva analüüsi raames peetud vestlustes välja probleeme seoses kaadripuudusega, sellest tuleneva üksikute valdkondade ohustatusega ning töötajate pika väljaõppeprotsessiga, millega kaasnevad enneaegsel lahkumisel suured kulud.

Eraldi on laborite eksperdid mitmel kohtumisel rõhutanud vajadust tagada parem laboritöötajate koolitus ning on nähtud koolituste läbiviimisel sünergia võimalust laborite vahel.

Pakutavate konsolideerimisvariantide puhul tuleb igal juhul arvestada võimalusega olemasolevat personali ümber struktureerida. Ainuüksi EKEI, PMK ja VETLabi 2020 aasta personalieelarve on suurusjärgus 8 870

³⁰ Avaliku teenistuse aastaraamat 2019, Lk 28, joonis 23. Leitav: https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/atar_2019.pdf?download=1

tuhat eurot, mis jaguneb umbes 392 töötaja peale. Olenevalt täpsete konsolideerimiskavade valikust kujuneb lõplik konsolideerimise järgne riigilaborite valdkonna personalieelarve suurusjärgus 10 kuni 12 milj. eurot.

Personalivaldkonnas on võimalik saavutada kokkuvõtte ennekõike juhtimisfunktsioonide ühendamise ja koondamisega. See tähendab muuhulgas lisaks otseste osakonnajuhtide võimalikule restruktureerimisele ka kokkuvõtte juhtimise tugifunktsioonidelt nagu kvaliteedijuhtimine, varahaldus, finantshaldus, hanked jne. Pikas perspektiivis peaks see võimaldama saavutada konsolideerimisjärgselt personalikuludelt säästu kuni 10% ehk kuni 1 miljon eurot. Eelnev võib tähendada, et antud vahendite arvelt on võimalik leida sisemisi ressursse palkade tõstmiseks ning teisalt on võimalik kulutada vahendeid investeeringuteks, mida valdkond nii hädasti vajab.

Erinevad konsolideerimisvariandid loovad erinevad võimalused personalikulude optimeerimiseks ning sisemiste ressursside vabastamiseks.

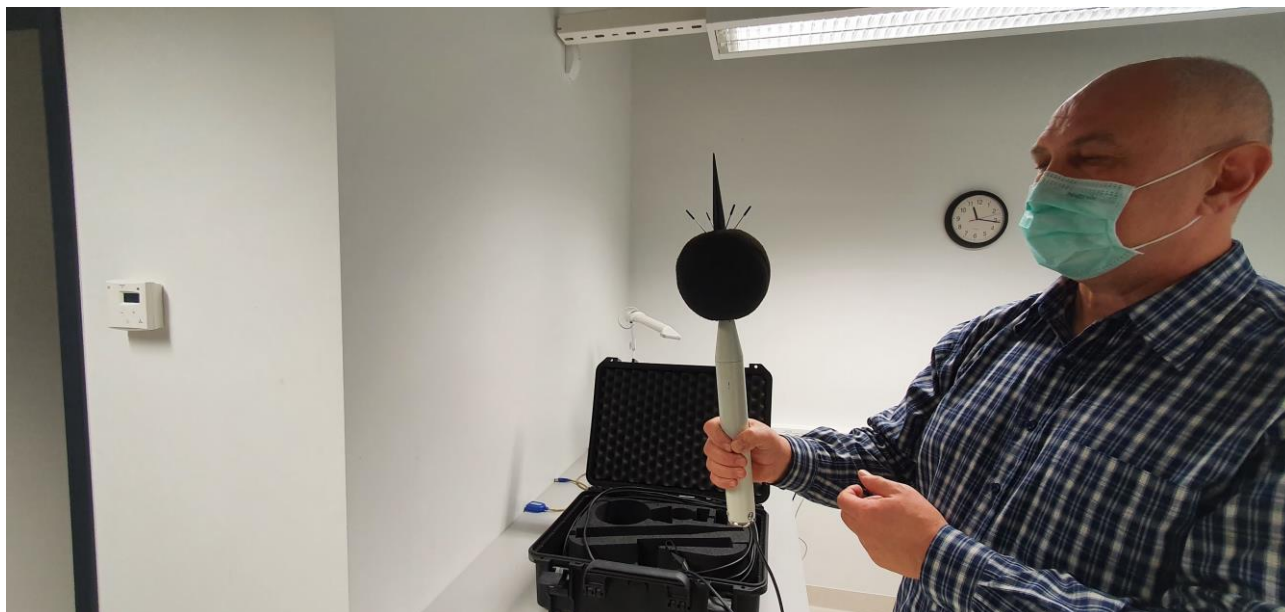
Oivakeskuse puhul on võimalik tsentraliseerida üksnes ühisfunktsioone täitvaid ametikohti nagu näiteks investeeringud ja hangete korraldus, IT targa tellija funktsioon, kvaliteedijuhtimine ja teenuste analüüs, koolituskorraldus. Saavutamata jäävad aga võimalikud optimeerimiseesmärgid valdkondade liitmisest või lausalisest liitmisest, mis võimaldaks optimeerida ka sisuosakondade juhtimisfunktsioone ja töökorraldust.

Laborimajade loomise variant ei võimalda täielikult koondada kõiki laborite tugifunktsioone, kuid võimaldab optimeerida teenused. See tähendab, et optimeerimine tuleb suuremas matus sisuliste teenuste arvelt.

Riigi Ühislabori puhul on võimalik saavutada nii tugistruktuuride optimeerimine kui ka sisuosakondade valdkondliku optimeerimise eesmärgid.

Personalivaldkonnas peaks konsolideerimiskavade realiseerimine võimaldama saavutada ennekõike järgmisi eesmärgi:

3. Tagada talentidele arengu- ja liikumisvõimalused suurema asutuse sees võimaldades kaasa lüüa ja panustada erinevates valdkondades.
4. Tänu suurematele võimalustele ja paindlikumale palgapoliitikale tagada valdkonna hinnatud spetsialistidele motiveeriv töötasu.
5. Rakendada olemasolevaid talente seniselt efektiivsemalt kohtades, kus nende panusel on kõige suurem kaal.
6. Korraldada paremini juhtimisfunktsiooni ning saavutada selgem tasakaal juhtimisfunktsiooni ning sisulise töö vahel.
7. Saavutada mastaabiefekt personaliga seotud tugitegevustelt.



3.2 Laboriteenused

Käesoleva analüüsi raames viidi koostöös laboritega läbi andmete kogumine laboriteenuste kohta ning laboriteenuste täiendav liigendamine. Analüüsis on toodud tööde mahud 2019 aasta kohta, mis on heaks võrdlusaastaks. Võime eeldada et ilma suuremate nakkushaiguste või taudideta on töömahud võrreldavad. Analüüsi raames kogutud teenused on eelduseks koormuste, tasuvuse ja dubleerimise vähendamise otsuste tegemiseks. Koostatud tabel alusandmetega on analüüsile lisatud. Edasiarendusena võib kaaluda andmestiku täpsemat liigendamist geograafilises ulatuses ning metoodikate täpsema loendamise seadmisel.

Tööle, mis laboriteenuste klassifitseerimisel ja süstematiseerimisel tehti, võeti aluseks tegevuspõhise eelarve liigendused ning praegu tehtud tööd saab väga hästi kasutada ka kõigi laborite üleviimisel tegevuspõhisele eelarvestamisele. Kogutud andmetest selgub, et on teenuseid, mille paiknemine ühe või teise valdkondliku programmi juures tuleks selgeks rääkida mitte ainult laborite vaid ka valdkondade eest vastutavate ministeeriumide vahel.

Ühtekokku analüüsiti ja viidi ühtsetele alustele 257 laboriteenust, mida osutavad 7 laboriasutust – VTL, EKUK, TA, KeA, PMK, EKEI ja RA. Analüüsist jäid välja asutused, kellega küll kohtuti, kuid kelle puhul ei olnud nende kaasamine analüüsi otstarbekas – AS Metroser, Tervise Arengu Instituut, Teede Tehnokeskus ning Päästeamet ja KAPO.

Teenuste võrdlemisel ülevaatliku pildi saavutamiseks ühendati kohati SoM haldusala programmides kasutatav programmi nimetus „Keskkonnatervis“ ja KeM programmdokumendis kasutatav programm-valdkonna nimetus „Keskkonnakaitse ja -kasutus“. Vastav valik langetati konsulteerides labori ekspertidega ning selle taustaks on vajadus liigendada sarnaseid teenuseid sarnastel alustel ja tagada teenuste suurem võrreldavus. Ilma vastava ühtlustuseta oleks raskendatud dubleerimiste ning seadmete riskisutuse võimaluste avastamine. Vastavate detailsete jaotustega saab tutvuda Lisa 2 alusel. Antud aspekt viitab ka täiendavale koostöö vajadusele ministeeriumite vahel laboriteenuste klassifikatsiooni täpsustamiseks.

Laboriteenuste liigenduse detailsus on kohati laborite vahel erinev. Esitatud andmed teenuste kohta on antud laborite eneste poolt. Laborite eksperdid leppisid kokku, et detailsemalt kirjeldatakse ja liigendatakse teenuseid

valdkondades, kus võib esineda dubleerimist või kus võiks kõne alla tulla seadmete riskasutus. Alljärgnevalt on toodud teenuste koondarvud.

VALDKOND	TEENUSTE ARV	PAINDLIKUD METOODIKAD
INIMESE TERVIS	69	15
KESKKONNATERVIS	33	51
LOOMATERVIS	17	0
TAIMETERVIS JA -KAITSE	33	0
TOIDU-JA SÖÖDAOHUTUS	97	37
ÕIGUSKAITSE	8	3
KOKKU TEENUSEID	257	106

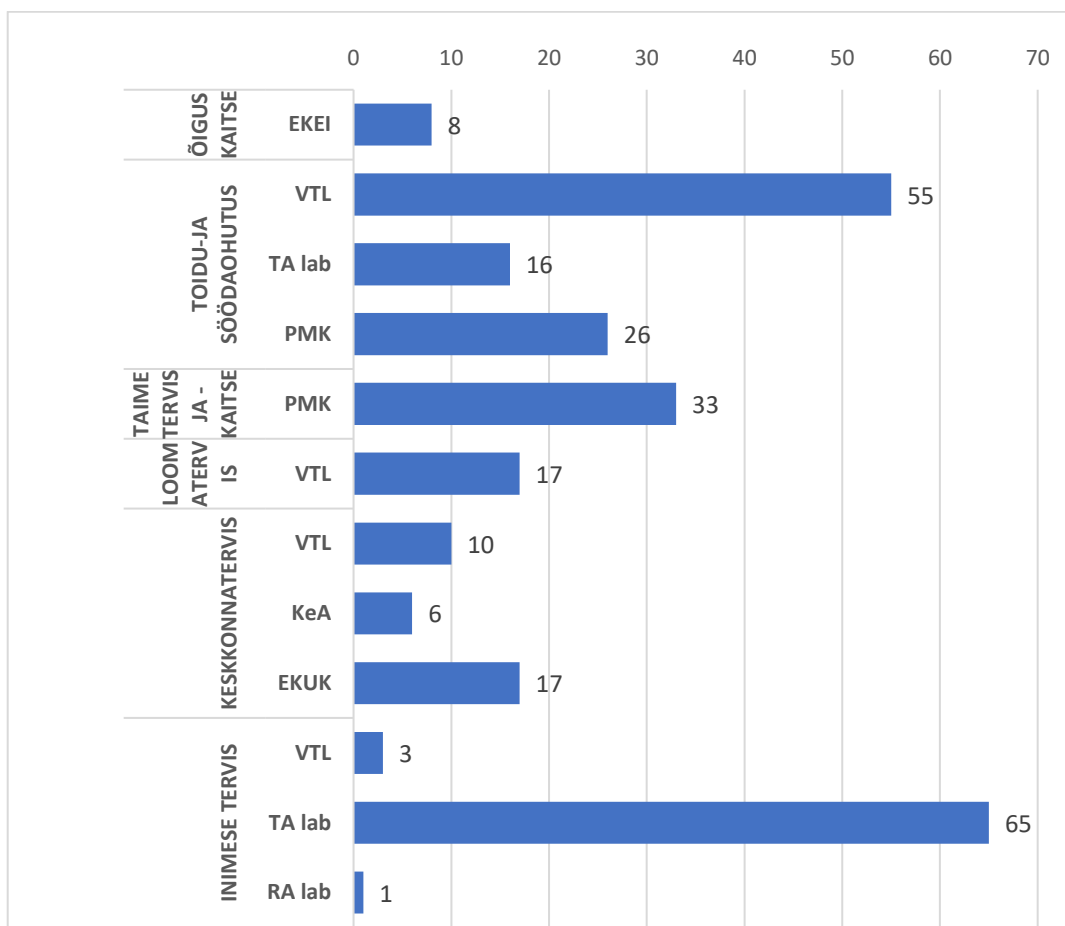
Analüüsi koostamisel koguti ka andmeid teenuste juures kasutatavate akrediteeritud metoodikate ning paindliku ulatusega metoodikate kohta. Antud osas vaadeldi ka 2017.-2018. aastal Civitta analüüsi käigus kogutud andmeid. Konsulteerides laborite ekspertkoguga on praegusest analüüsist metoodikate vaatlus välja jäetud ning seda ennekõike põhjusel, et metoodikate arvud korduvad ja kattuvad erinevate analüüsiteenuste juures. Metoodikate täpsed arvud on võimalik saada Eesti Akrediteerimiskeskuse kodulehelt³¹. Akrediteeritud metoodikate üheks alaliigiks on paindliku ulatusega metoodikad³². Paindliku ulatusega metoodikate kasutamise koondarvud on esitatud ülal olevas tabelis.

Käsitletud teenused sisaldavad nii analüütilist tööd kui ka referenttegevust, mis osaliselt kattuvad. Vastavalt valdkondlikule teenuste jaotusele on mitmetes kohtades näha, et laboriteenuseid osutatakse valdkonnapõhiselt erinevate laborite poolt kattuvalt.

Vaieldamatult võib laboriteenuseid kirjeldada vähem või rohkem detailsemalt ning teenuseid erinevatel alustel süstematiseerida ja grupeerida. Analüüsi raames oli üheks eesmärgiks vaadelda detailsemalt laborite kattuvaid teenuseid, seetõttu paluti ka võimalike kattuvustega laboritel oma teenuseid detailsemalt kirjeldada.

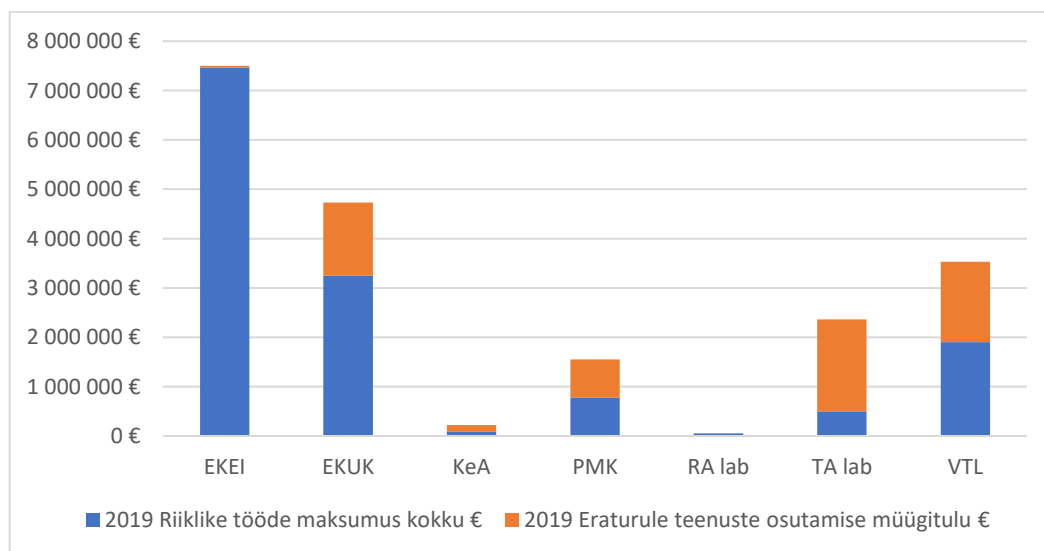
³¹ Näiteks EKUK akrediteerimisala detailne kirjeldus: <http://www.eak.ee/?pageCus=akr&id=11>

³² Paindliku akrediteerimisulatusse omistamisega annab akrediteerimisasutus laborile õiguse lisada ilma akrediteerimisasutuse-poolse eelneva hindamiseta akrediteerimisulatusse konkreetse akrediteeritud mõõteprintsipi raames uusi mõõdetavaid parameetreid ja uuritavaid materjale/objekte, muuta meetodi suutlikkuskarakteristikuid, ajakohastada metoodikat pärast asjakohaste kontrollkatsete ja valideerimise edukat sooritamist. Paindlik akrediteerimisulatus, põhimõtted ja hindamise juhend. EAK J19-2009, lk 4. Täpsemalt: <http://www.eak.ee/dokumendid/pdf/EAKJ19e.pdf>



Valdkondliku jaotuse alusel tundub esmapilgul, et kõige rohkem on dubleerimist inimese tervise, keskkonnatervise ning toidu- ja söödaohutuse valdkondades. Antud teenuspõhine vaade ei anna aga täit pilti, kuna erinevad ministeeriumid ja laborid liigendavad sisuliselt sarnaseid teenuseid eri valdkondadesse – vee või mulla analüüsid ja kasutatavad meetodid on sarnased, sõltumata analüüside teostamise eesmärkidest.

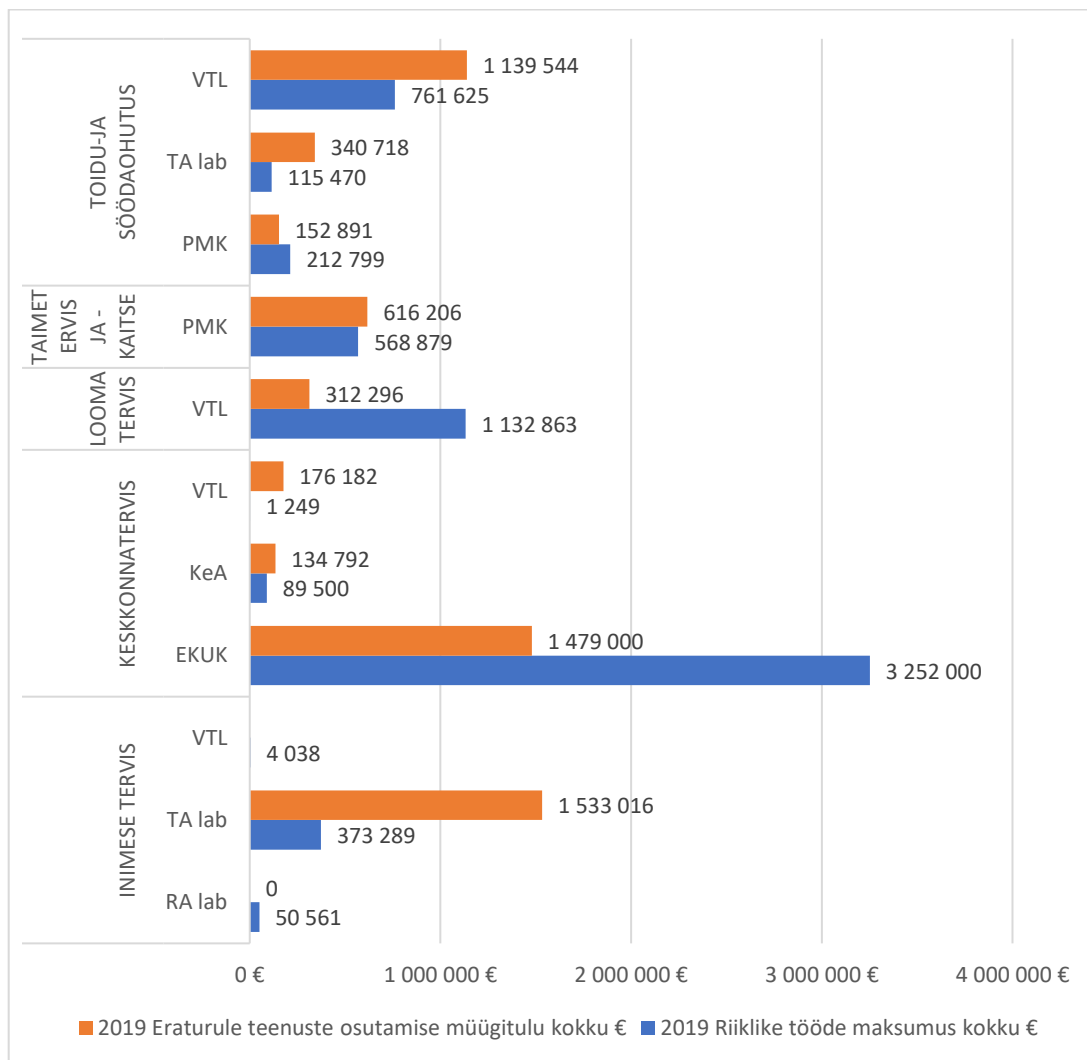
Laboriasutuste võrdlusel teenuste hindade osas näeme, et riigile on kõige „kulukam“ valdkond õiguskaitsega seotud ekspertiiside teostamine. Sellele järgneb keskkonnavaldkond. Alljärgnevas tabelis on toodud laboriasutuste riigieelarveline rahastus ja tellimused ning eraturule osutatavate teenuste rahaline maht kokku.



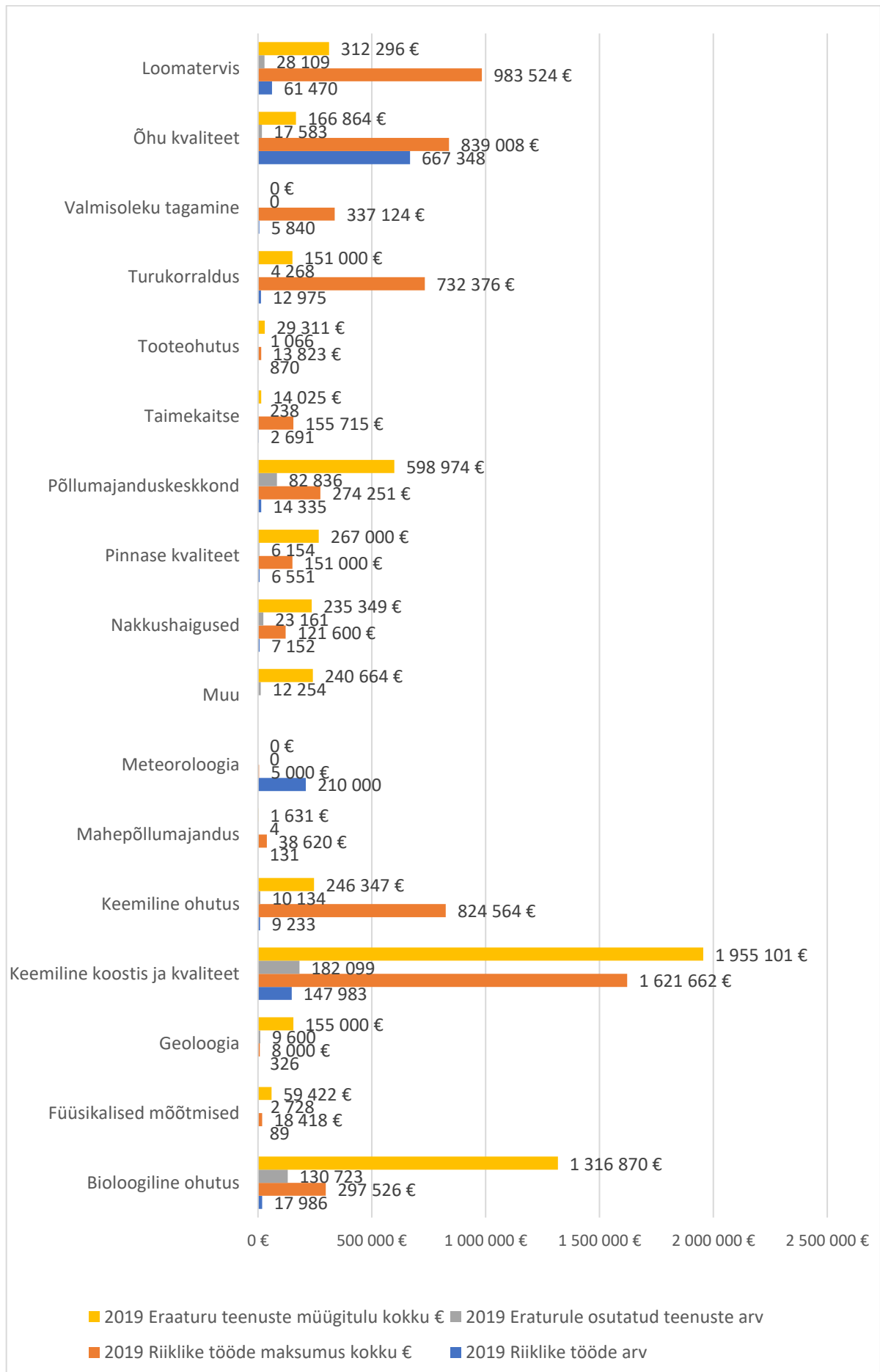
Antud peatükis toodud tabelid on koostatud vastavalt laborite ekspertkogus kokku lepitud teenuste esitamise formaadile ja vastavalt laborite ja laboriasutuste poolt edastatud andmetele. Suurema selguse saamiseks on

soovitav täiendavalt tutvuda lisatud Exceli tabelitega. Liigendused on tehtud kooskõlastatult ekspertkogu juhtlaboriga ja peale arutelusid asjaomaste laboritega.

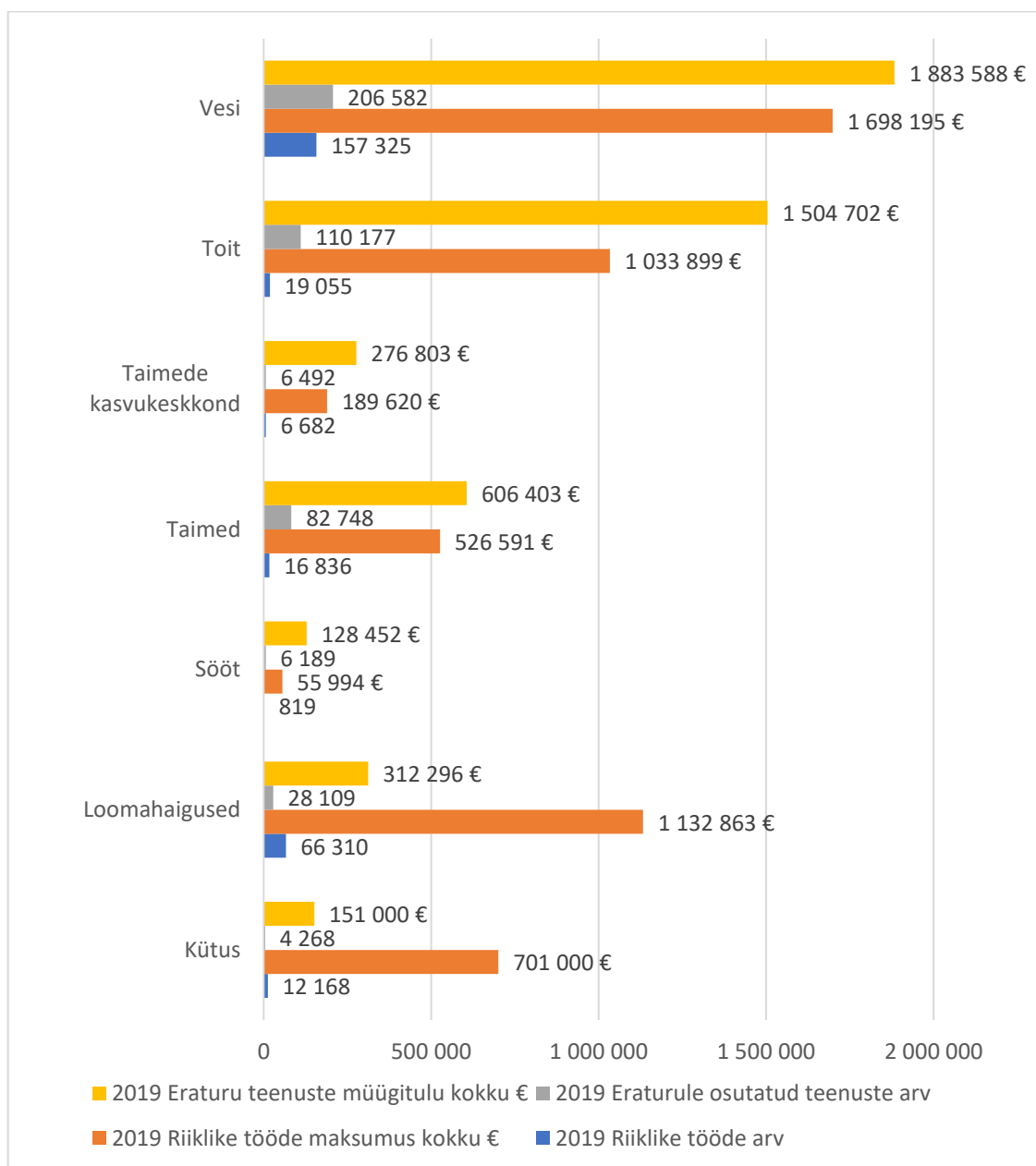
Valdkondade vahel jagunevad riigi ja eratellimused nii nagu näha alljärgneva tabelis. Suurema võrreldavuse huvides ei ole tabelis toodud EKEI-d, kelle kõik teenused kuuluvad õiguskaitsevaldkonda.



Täpsemaks valdkondade ülevaate saamiseks on laboriteenused jaotatud eraldi võrreldavatesse plokkidesse. Vastavalt sellisel viisil tehtud analüüsile võib järeldada, et kõige aktiivsemad valdkonnad lisaks veeohutusele on keemilise ja bioloogilise ohutusega seotud valdkonnad. Antud liigendust on võimalik loomulikult edasiselt täiendada. Toodud tabelis ei sisaldu RA, EKEI, ja KeA kiirguslabori teenused.

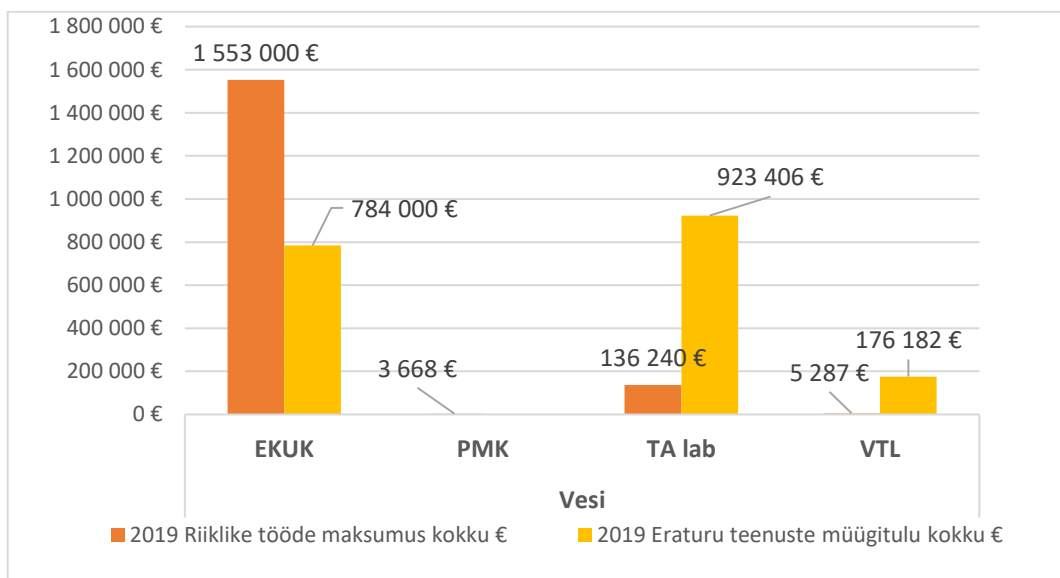


Olulisemate maatriksite alusel jagunevad teenused vastavalt all toodud tabelile.



Enim dubleeritud valdkond laborite vahel on kahtlemata veega seotud analüüsid. Selles valdkonnas osutavad teenuseid neli laboratooriumit (EKUK, TA, PMK ja VTL) ning samuti konkureeritakse mitmetes erinevates asukohtades. Kohati on veevaldkonna analüüside tegemine mitmes laboratooriumis põhjendatud teeninduse mugavusega, mõnikord aga ka erinevate valdkondlike pädevustega.

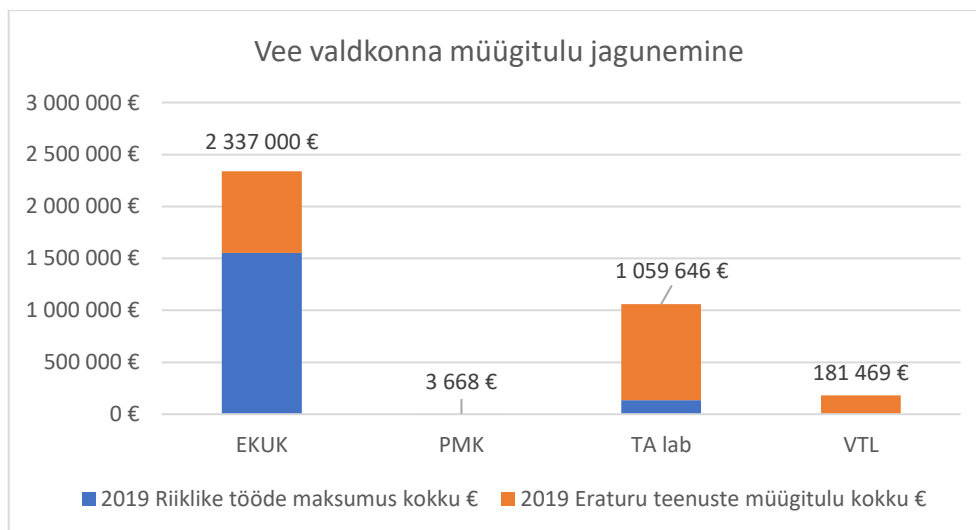
All toodud tabel näitab teenuste arve ja teenuste rahalisi mahte veevaldkonnas 2019.a. andmetel. EKUK teeb kõige rohkem riigitellimuse töid veevaldkonnas, kuna nimetatud 142 tuhat analüüsi sisaldavad ka seiret. Riigile suunatud tööde hind on 1,5 miljonit eurot, eraturule suunatud tööde maht 0,74 miljonit. Samal ajal teevad TA laborid EKUKist rohkem veeanalüüsi eraturule – müügimaht 0,9 miljonit eurot.



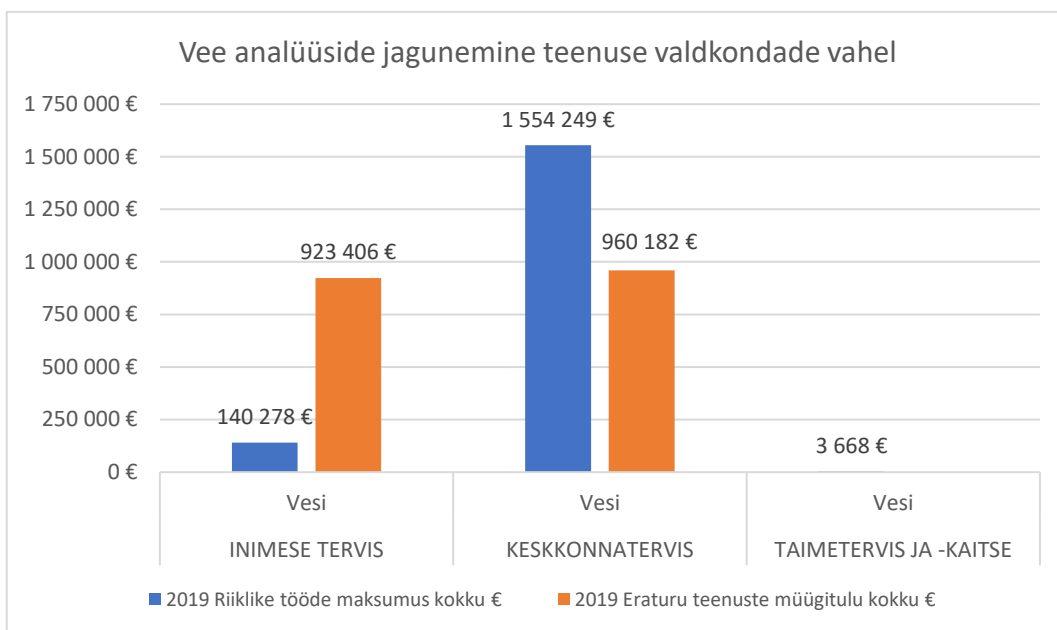
Veevaldkonnas on vastutuse selgepiiriline jaotamine laborite vahel ilmselt kõige otstarbekam. Samuti oleks esmapilgul veevaldkonnas kõige rohkem kasu ka lausalisest konsolideerimisest, kuna see võimaldaks koondada töömahud vähematesse füüsilistesse asukohtadesse ning neid ka maksimaalselt koormata.

Vee valdkonna siseselt on vastavalt laborite antud teenuste liigendustele EKUK spetsialiseerunud rohkem keemilise koostise ja ohutuse valdkonnale, samal ajal kui TA ja VTLis on esindatud rohkem ka bioloogilise ohutuse pool.

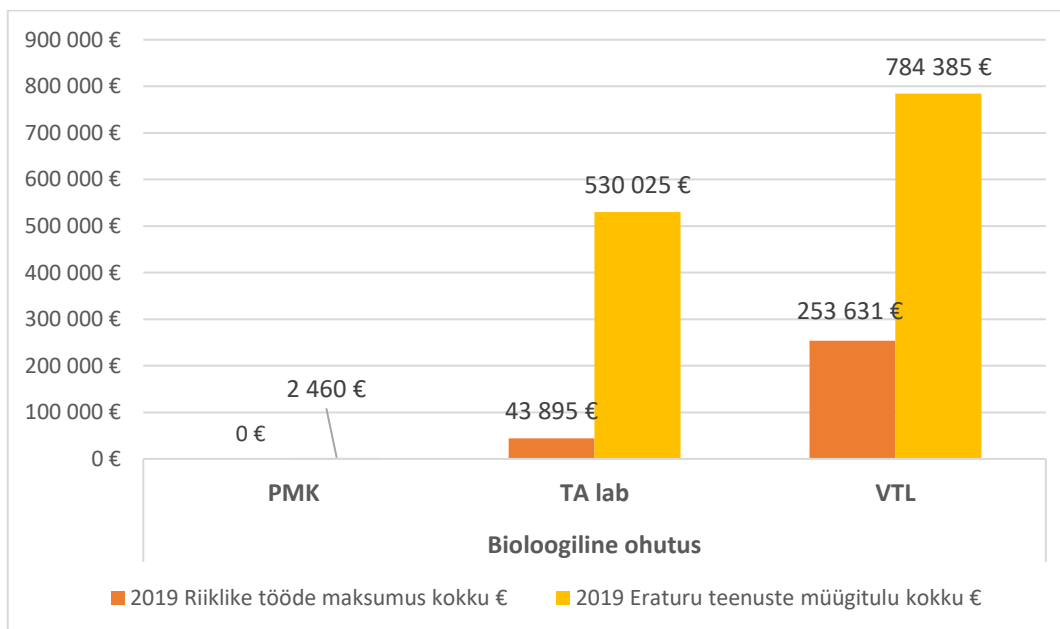
Analüüsi kaasatud laborite poolt veevaldkonnas osutatavate analüütiliste teenuste rahalised mahud on toodud alljärgnevas tabelis. Seejuures moodustab EKUKi poolt osutatavate teenuste enamuse keskkonnaseire ja pidevad vee mõõtmised, mida tehakse mere-, reo- ja põhjaveest.



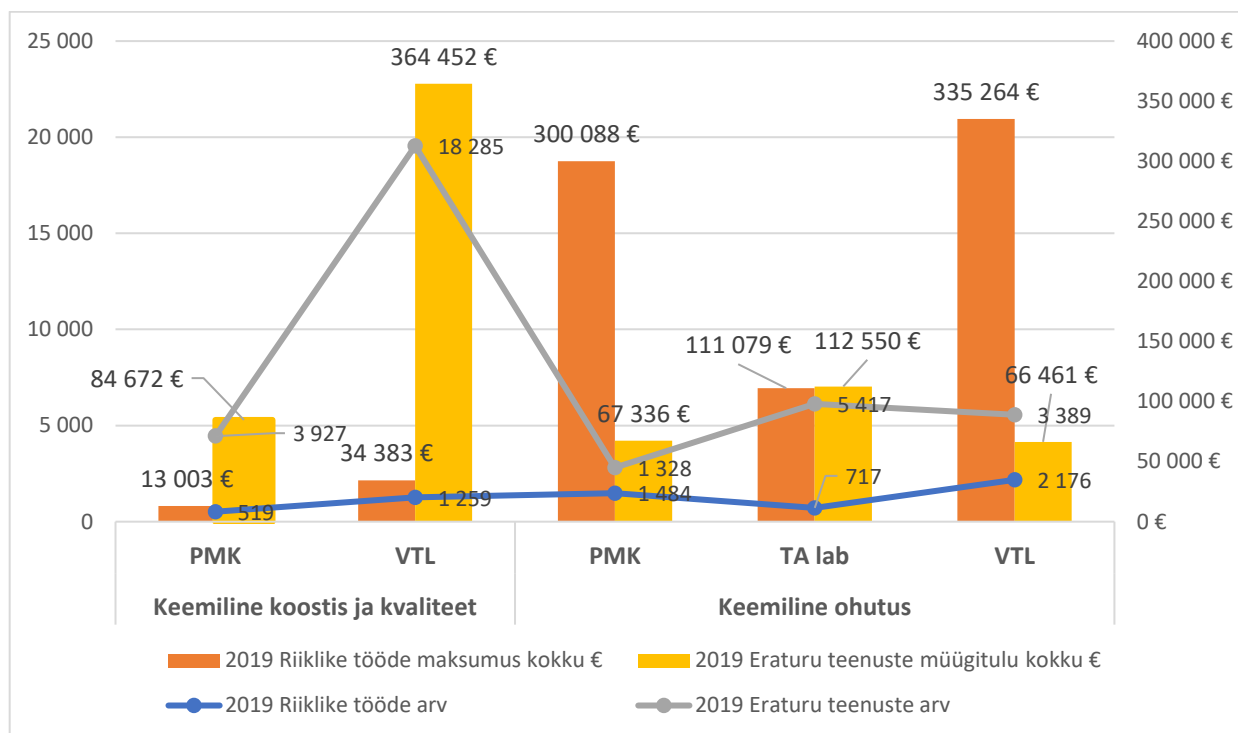
Arvestades valdkondade jaotust ministeeriumide vahel jaguneb täna vee analüüside valdkond kolme sisuvaldkonna vahel, millest taimetervise ja taimekaitse valdkonnas on marginaalne osa. Kindlasti oleks hea eeldus valdkonnapõhisele jaotuse tegemisele ka võimalik vastutavate ministeeriumite otsus küsimuses, millisesse valdkonda nimetatud teenused jätta.



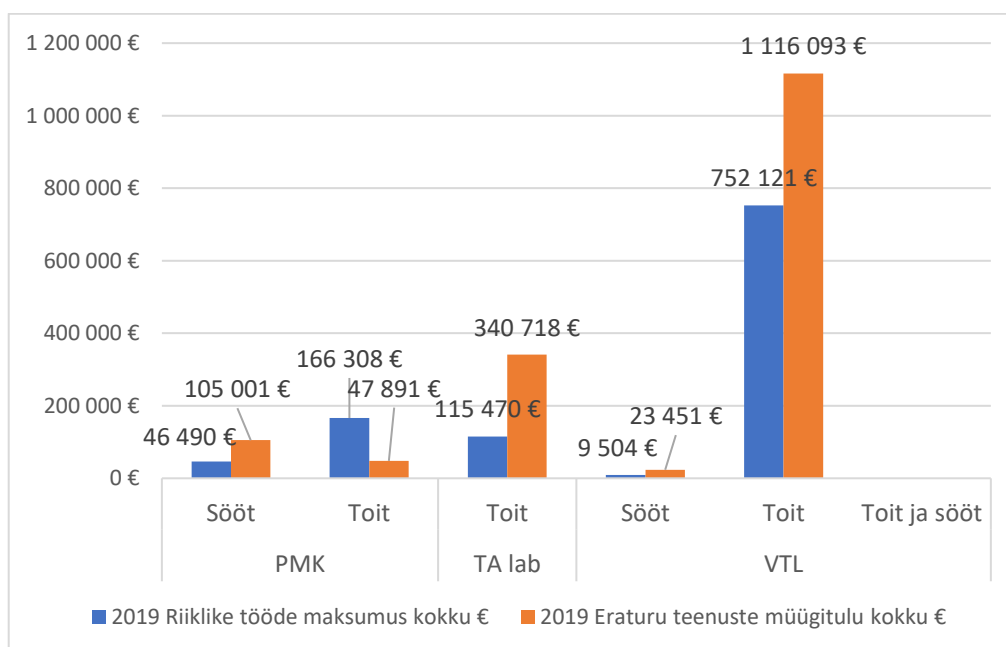
Analüüside meetodikad on sarnased ka keemilise ja mikrobioloogilise ohutuse valdkondades. Bioloogilise ohutuse analüüside valdkond on peamiselt jagunenud VTL-i ja TA laborite vahel. Bioloogilise ohutuse valdkondades on ka kõige olulisem aegkriitilisus. Seejuures erinevad proovide aegkriitilisused tulenevalt maatriksist tuvastatavatest organismidest kuid üldjuhul on rahuldav laboratoorse analüütilise töö algus 12 tunni jooksul peale proovide võtmist. Eesti piires peaks selline ajaraam võimaldama ka suhteliselt suurt konsolideeritust. Me ei eita samas, et aegkriitilisust esineb ka vee keemia valdkonnas – näiteks basseini vee kloorisisalduse määramisel. Kokkuvõtvalt peaks edasiste muudatuste tulemusena konsolideeritud asutustel tekkima võimekus kõiki oma teenuseid muuhulgas ka aegkriitilisuse aspektist lähtuvalt ümber kujundada.



Keemilise ohutuse ja koostise ning kvaliteedi analüüside puhul jaotub võimekus suurema arvu laboriasutuste vahel. keemilise ohutuse ja koostise määramisel ei ole aegkriitilisus niivõrd oluline ning seega on võimalik teenuse osutamist suuremas ulatuses konsolideerida. Tabelis ei ole näidatud EKUK-i ja veevaldkonna analüüse.



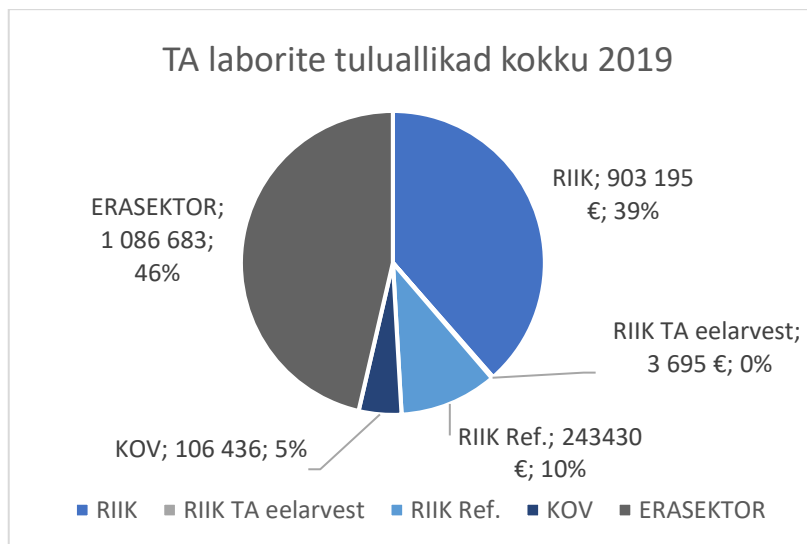
Eraldi võib teenuste kattuvuse laborite vahel välja tuua toidu ja sööda valdkonnas. Alljärgnevas tabelis on vastavaid valdkondi võrreldud teenuse osutamise saadava rahalise tulu kaudu.



Teatud funktsioone tellivad Eesti laborid ka juba täna välisriikidest. Selliselt tellitakse analüüse allhanke korras näiteks Läti BIOR laborist ning Saksamaalt Eurofinsi laborist. Valdkonnad, kus analüüse välisriikidest tellitakse on seotud söödas sisalduvate saasteainete analüüsi ning toidupettustega. Selliste allhangete rahaline maht on ligi 24 000 eurot aastas. Rahvusvahelist koostööd teevad ka teised laborid, näiteks EKEI. Samuti töötavad näiteks Raviameti labor ja KeA kiirguslabor väga tugevalt koos oma rahvusvaheliste võrdluslaboritega – nimetatud valdkondades asendab võrdluslaborite süsteem tavapäraselt referentlaborite korraldust.

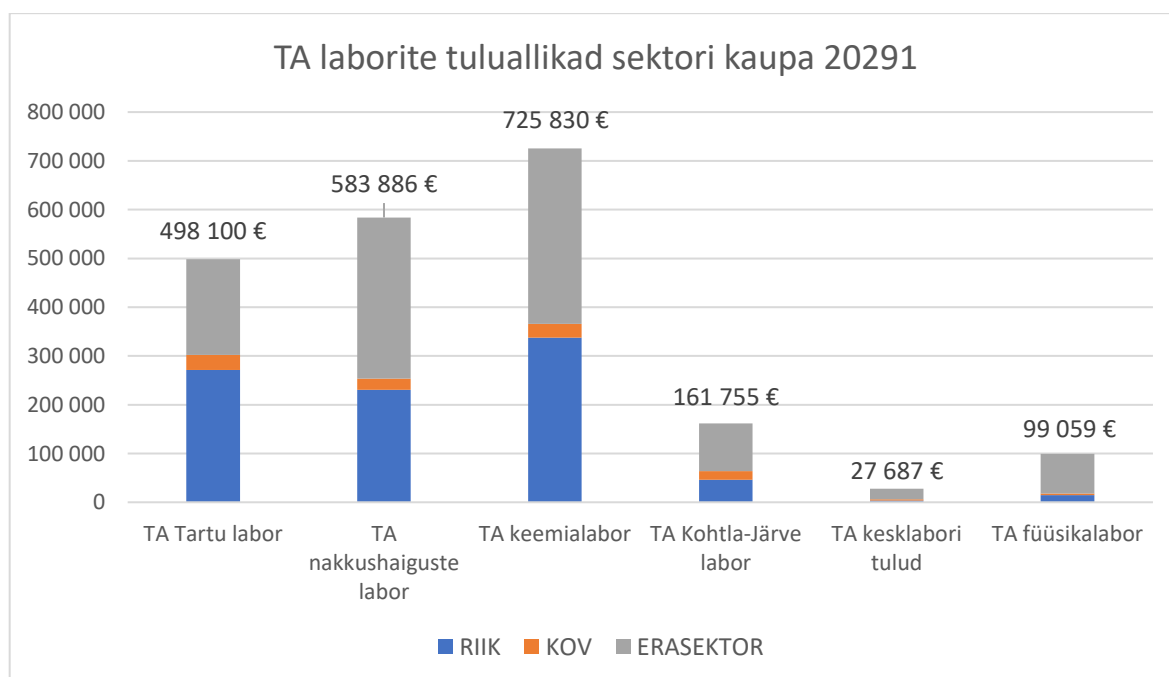
Analüüsi käigus selgusid riiklike laborite erinevad praktikad omatulu käsitlemisel. Eriti teravalt paistis see silma Terviseameti puhul, kus käsitletakse riigieelarvelise eraldisena üksnes Sotsiaalministeeriumi eraldisi labori referenttegevuseks nakkushaiguste valdkonnas. 2019. aastal oli nimetatud summa 243 430 eurot. Samal ajal tellis Maaeluministeerium ning Veterinaar- ja Toiduamet Terviseameti laboritelt nende pädevuse valdkonnas samuti teenuseid kokku mahus 204 781,18 eurot, mida Terviseamet kajastab kui omatulu osa. Terviseamet finantseeris oma üldisest eelarvest laboriteenuseid arvestuslikult 3695 euro ulatuses.

Alljärgnev tabel näitab Terviseameti tulude jaotust koos Riigieelarveliste eraldistega ja Riigile tehtavate kõikide töödega. Diagramm sisaldab Maaeluministeeriumi ja Veterinaar- ja Toiduameti eraldisi.



Tabelist nähtub, et kohalikule omavalitsusele ja erasektorile tehakse kokku töid rahalises vääringus üle 51% kogutulust. Kõikidest riigile tehtavatest töödest on lisaks Maaeluministeeriumile tehtavatest töödest suuremad komponendid teenused tütarettevõtjatele vääringus 350 556 eurot ning valitsussektori SA-dele ja MTÜ-dele tehtavad teenused summas 315 768 eurot.

Rahalises vääringus on TA laboritest kõige suurema teenuste osutamise mahuga keemialabor. All toodud tabelis on näha TA erinevate laborite tulu laekumise allikad võrdlevalt. Seejuures ei ole tabelis arvestatud Terviseameti nakkuslabori referenttegevuseks riigilt saadavaid vahendeid summas 243 430 eurot.



Eelneva näite eesmärk on näidata, et erinevad arvestuspõhimõtted võivad tugevalt mõjutada meie arusaami organisatsioonide tulustruktuuridest. Antud osas võib teha vähemalt ettepaneku kõikidele laboreid haldavatele ministriumitele, et riigieelarvest tulevaid eraldi referenttegevuseks ei käsitletaks laborite omatuluna. Terviseameti osas võib sama ettepanek kehtida ka liigenduse „tütarettevõtjad“ ja „valitsussektori SA-d, MTÜ-d, äriühingud“ kohta. Juhul kui käsitleda vastavaid numbreid koos, moodustavad need 96% kogu TA laborite riigilt laekuvast tulust.

Laborite teenuste analüüsi tulemusena võib öelda, et laboriteenuste vahel on jätkuvalt kattuvusi ning erineval kujul konsolideerimisi võiks läbi viia ennekõike vee ja toiduohutuse valdkondades. Täpsete konsolideerimiskavade puhul tuleb laboriekspertide poolt analüüsida teenuste aegkriitilisust ning vastavalt sellele langetada otsused küsimuses, milliseid võimekusi on vajalik dubleerida saartel ning mandrieesti erinevates asukohtades.

Lisaks osalisele dubleerimise vajadusele tulenevalt teenuse kättesaadavuse tagamise eesmärgist tuleb edasiste plaanide tegemisel arvestada ka ristsaastumise riskide vältimise vajadusega. Nimetatud aspektid võivad piirata konsolideerimisvõimalusi.

Mitmed laborid on iseseisvalt oma teenuskohti juba optimeerinud ning võimekusi koondanud ühte või mitmesse tegevuskeskusesse. Samuti tehakse laborite vahel koostööd teenuste osutamiseks väikesaartel. KeA on oma metsaseemne labori ülesanded üle andnud PMK-le, VTL on koondanud oma analüütilist tegevust Tartusse.

Ennekõike vee keemiliste analüüsides osas oleks võimalik konsolideerimisel saavutada kokkuvõtte tänu masinate suuremale koormatusele ennekõike taimekaitsevahendite ja saasteainete määramisel vees. Antud valdkonnas on investeringud kallid ning tänases olukorras oleks vaja toetada investeringute tegemist vähemalt kahes kohas (EKUK ja TA).

Teenuste konsolideerimise võimalused ja saavutatav mõju erinevate konsolideerimisvariantide puhul on erinev.

Oivakeskuse puhul on võimalik täiendavalt analüüsida teenuste optimeerimist ning paiknemist kuid oivakeskusel enesel jääks ilmselt vajaka mehhanismidest muudatuste elluviimiseks. See tähendaks, et väljatöötatud lahendusi või ideid tuleks hakata kõikide laboritega täiendavalt läbi rääkima.

Laborimajade peamine eesmärk on laboriteenuste piiritlemine laboriasutuste vahel. Antud valiku puhul on problemaatiline, et näiteks veest kui maatriksist tehtavad analüüsid jagunevad kolme valdkonna ja seega ka kolme ministriumi vahel. Sarnast probleemi ei esine näiteks toidu- ja söödaohutuse valdkonnas, kus kogu vastutus on ühe ministriumi käes. Valdkondliku jaotuse puhul tekiks 3 kuni 5 valdkondliku laborikeskust ning probleemid nende vahel koostöö korraldamisel jääksid endiseks.

Riigi Ühendlabori puhul oleks ühendatud oivakeskuse võimalused uute lahenduste väljatöötamiseks kuid oleks tagatud ka võimalus uusi lahendusi pidevalt juurutada ning muudatusi ellu viia. Sellisel juhul jääks muudatuste elluviimine ja ettevalmistus ning läbirääkimine uue laboriasutuse juhtkonnale. Ministriumitel oleks samamoodi selge suhtluspartner, kes oleks loodetavasti huvitatud muudatustest.

Kokkuvõttevalt on võimalik teenuste optimeerimisel ja riigi laborite konsolideerimisel saavutada järgmisi võite:

1. Tagada olemasoleva masinapargi suurem koormatus ja üksikute analüüsides suurem kuluefektiivsus.
2. Ühendatud asutuses on võimalik ühiselt analüüsida teenuseid ning tagada ka vajalikud muudatuste elluviimised.
3. Riigil on väiksem investeerimiskohustus ning suurem tasuvus investeringult.

3.3 Referent- ja teadustegevus

Referenttegevuse raames valitakse valdkonna vastutavate ministeeriumite poolt laborid, kes korraldavad referentvaldkonnas ka teiste laborite metoodilist tööd. Selle töö raames annavad referentlaborid soovitusi ja juhiseid teistele laboritele. Tavaliselt eeldab selline võimekus valdkonna väga head tundmist ning ka orienteerumist aktuaalses teadustöös või selles osalemist. Suuremates riikides on vastav tegevus mõnikord korraldatud ka eraldiseisvate teadusinstituutide juures, Eestis on võimalik aru saada, et laborite eksperdid peavad eduka referenttegevuse eelduseks ka labori enese poolt tehtavat analüütilist tööd. Selle põhjus on et meil on üldiselt laborites tehtavate analüüside maht suhteliselt väike.

Referenttegevus on tavaliselt eraldi rahastatud ning vastava volituse võib saada kõrgel tasemel olev labor sõltumata omandivormist. Eestis täidavad referentlabori funktsioone ka mõned ülikoolide laborid³³ ning näiteks toidus ja loomasöödas sisalduvate geneetilisel muundatud organismide tuvastamise osa on referentlaboriks Läti toiduohutuse, loomatervise ja keskkonnainstituut BIOR.

ASUTUS	TEADUSTEGEV USES KAASATUD TÖÖTAJAD	REFERENTSTEGEVUSE VALDKONNAD	REFERENTSTEGEV USE FINANTSEERIMIN E RE-ST
RA LABOR	0	Puuduvad	Puudub
EKEI	5	Puuduvad	Puudub
VTL	10	Toiduohutus, loomatervis, söödaohutus, kokku 30 valdkonda	250 000 €
TA LAB		joogivesi, 8 nakkushaiguste valdkonda, 4 toiduvaldkonda+ TKM	348 000 €
PMK	18	mükotoksiinid toidus ja söödas; TKV jäägid viljades; söödalisanidid loomasöödas; pestitsiidijäägid söödas; raskmetallid söödas ja toidus; putukad ja lestad; ümarussid; bakterid; seened ja munasseened; viirused, viroidid ja fütoplasmaad reo- ja heitvesi; reoveesete; pinnavesi; põhjavesi; merevesi	Puudub
EKUK	15		55 000 €
KOOND	48		653 000 €

Analüüsi käigus jäi silma, et meil on laboreid, mille ainus riigieelarveline finantseering tulebki referenttegevusest (Terviseameti laborid), samuti on laboreid, kelle puhul on olemas referentlaborina toimimiseks antud volitused, kuid puudub vastav eraldiseisev rahastus (Põllumajandusuuringute Keskus) ja on ka laborid, kes väga selgelt arvestavad ja eristavad referenttegevuseks minevaid tegevusi ja tasusid ning saavad selleks vahendeid riigieelarvest (Veterinaar- ja Toidulaboratoorium). Seejuures on märkimisväärne, et kaks viimast tegutsevad ühe ministeeriumi haldusalas, kuid praktika referenttegevuse finantseerimise osas ei ole ühtlustatud.

Üks labor võib ka pakkuda mitut referentteenust. Näiteks Terviseameti puhul näeb see välja nii:

³³ Näiteks Eesti Maaülikooli veterinaarmeditsiini ja loomakasvatuse instituut on referentlaboriks veiste tuberkuloosi valdkonnas.

				SUMMA
NAKKUSHAIGUSTE	LABORI	REF.	TEENUSE	243 430 €
FINANTSEERIMINE RE-ST				
MAAELUMINISTEERIUMILE REF TEENUS				90 776 €
MEM REF TEENUS	KOOSTÖÖS	VETERINAAR-	JA	114 005 €
TOIDUAMETIGA				
KOKKU:				448 211 €

Omaette temaatika on ka näiteks riikliku labori ja referentlabori ülesannete piiritlemine. Antud osas on terve rida küsimusi, millele ei näi täna olevat antud selget vastust. Näiteks võib küsida, kas bioloogilise võrdlusmaterjali (inimesele ja loomadele ohtlikud viirused ja bakterid või muud haigustekitajad) kogu säilitamine ning hoiustamine peaks kuuluma mõne riigi labori ülesannete hulka või võib seda ühendada referentlabori funktsioonidega?

Sarnaseid küsimusi on aga veelgi. Näiteks kas riigi ja ühiskonna jaoks strateegiliselt oluliste ja potentsiaalselt ohtlike ainete või ühenditega seotud analüüside tegemise võimekus peaks olema ja saab olla ühendatud referentlabori funktsioonide rahastamisega või tuleb vastavad võimekused tagada läbi riigieelarvelise rahastuse? Milliseid vastavaid analüüse tahame kindlasti olla suutelised teostama kohapeal ja kiiresti, ning milliste puhul oleme nõus ostma teenust erasektorist või ka teistest riikidest.

Kolmandaks võib küsida, kas riigi majandusliku või sõjalise julgeoleku jaoks oluliste uuringute teostamine peaks toimuma läbi eraettevõtete ja ülikoolide uurimiskeskuste, või peab riigi laboritel olema iseseisev võimekus vastavate uuringute teostamiseks. Täna on eelnevad küsimused strateegilise vastusega.

EL ja riigi tasandil korraldavad referenttegevust erinevad õigusaktid, ometi võiks edasine laborite konsolideerimine aidata kaasa ka sellele et volituste andmise raamistikud ja praktikad ministeeriumite vahel ühtlustuks. Vastava lahenduse eelduseks on samas ka vajadus riigiparaadi poolt nõuete ühtlustamiseks referenttegevuse suhtes, kas siis pingutust nõudva koostöö tulemusena eri ministeeriumide vahel või konsolideerimisel tekkiva või tekkivate laboriasutuste haldamisega tegeleva üksuse töö tulemusena.

Laborite poolt tehtav teadustegevus näitab omakorda, kui heal tasemel on vastavad laborid oma valdkonnas. Tegelemine teadustööga loob head eeldused ka referentlabori funktsioonide täitmiseks. Täiendavalt loob teadustegevus ja koostöö ülikoolidega kaasa pidevaid võimalusi uute ning kõrge potentsiaaliga noorte inimeste kaasamiseks valdkonda ning riigi laboritesse.

Laboriasutuste teadustegevus toob välja ühe täiendava olulise aspekti kõikide laboriasutuste juures – heal tasemel labor või laboriasutus ei ole ainuüksi mass-analüüside tulemuste tootmisega tegelev efektiivsusele orienteeritud teenindusettevõtte. Lisaks praktilisele analüüsiga seotud tööle ühendab hea laboriasutus ka valdkonna laiemat teadmist, nagu näiteks EKUK, kus laboriteenus toimivad valdkonna sisu-osakondade funktsioonina.

Võimalike konsolideerimiskavade realiseerimisel on aga üheks raskuseks asjaolu, et mõnedes laboriasutustes on kas siis täielikult sisuvaldkondadele, sisuvaldkondade analüüsile või tegevusvaldkondades muid funktsioone katvaid asutusesiseseid osakondi. Selliste osakondade paigutamisest ning organiseerimisest võib saada paralleelselt laborite konsolideerimisega vastutavatele ministeeriumitele suur väljakutse.

Näiteks Põllumajandusuuringute keskuse koosseisus on ka maamajanduse analüüsi osakond, põllumajandusseire ja uuringute osakond ning maaelu võrgustikutöö osakond³⁴. Ühtekokku töötab nimetatud osakondades 37 töötajat. Võiks eeldada et vähemalt kahele nendest osakondadest oleks vaja leida laborite konsolideerimisel mõni sobivam asukoht. Sarnane, kuid võimalik et teise rõhuasetusega probleem on ka näiteks KeM haldusalas, kus lisaks Keskkonnauuringute keskusele tegutseb ka Keskkonnaagentuur, kelle roll on olla valdkonna analüüsikeskuseks. Muudatused laborite struktuurides ja koosseisudes võivad tähendada muudatusi ka teistes haldusalade asutustes.

Kokkuvõttes võib öelda, et konsolideerimisega paralleelselt peab toimuma riigiparaadi poolt referenttegevuse aluste korrastamine, vastasel korral toimub see konsolideeritud asutuste eestvedamisel nii või teisiti kuid sellisel juhul ennekõike sellises suunas, mis on asutuste vaates kõige kasulikum.

³⁴ Vt. täpsemalt: <https://pmk.agri.ee/et/kontakt/osakonnad>

Referenttegevuse valdkonnale võib konsolideerimine tähendada praktikate ühtlustamist ja allutamist ühtsele kvaliteedijuhtimisele, mis võiks tähendada ka omaette kulude kokkuhoidu. Omaette väärtuseks võib aga lugeda nõuete ühtlustamisest saavutatavat selgemat ülesannete jaotust riigi ja laborite vahel ning sellega koos ka arusadavaid, läbipaistvaid ning ühetaolisi rahastusprintsippe.

Konsolideerimisettepanekute lõikes on teadus- ja referenttegevuse valdkonnas saavutatavad võimalused suhteliselt sarnased kuigi eeldused edu saavutamiseks võivad olla erinevad.

Oivakeskuse variandi puhul on võimalik koos kvaliteedijuhtimise funktsiooniga koondada oivakeskusesse ka referenttegevuse ühtlustamise ja eelarvestamisega seotud küsimustega tegelemine. Siinjuures on oluline küsimus, kas oivakeskus moodustatakse mõne ministeeriumi juurde või mõne laboriasutuse koosseisu ning sõltuvalt eelnevast, kellel saab olema tema üle suurem mõju.

Laborimajade puhul on oluline jälgida, kui suures ulatuses uute laboriasutuste valdkonnad kattuvad referenttegevuste valdkondadega ning kui paljud laboriasutused peavad edasiselt kokku puutuma mitme referenttegevuse valdkonnaga. Valdkondliku konsolideerimise puhul on nõrgaks aspektiks asjaolu, et ühtsete poliitikate väljapakkumine ja kujundamine nii riigi kui ka laborite vaates on raskendatud.

Riigi Ühendlabori puhul tekib laborite poolel tugev motivatsioon referenttegevuse viimiseks ühtsetele alustele ja rahastuspõhimõtetele. Vahetu juhtimise tulemusena on võimalik efektiivselt ühtlustada referenttegevuse praktikad ning saavutada selle arvelt majanduslikku kasu kaotamata või parandades samal ajal teenuse kvaliteeti.

Referent- ja teadustegevuses seoses laborite konsolideerimisega saavutatav võimalik efekt:

1. Tõuseb referentteenuse sisuline kvaliteet ja korraldus tänu paremale talentide rakendamisele;
2. Selged ja läbikäidud referenttegevuse rahastamise reeglid tagavad ühtlase ja läbipaistva rahastuse kõikidele laborivaldkondadele;
3. Kaob või väheneb risk, et referenttegevust tuleks finantseerida omatulu arvelt.



3.4 Kvaliteedijuhtimine ja akrediteerimine

Eesti laborid lähtuvad on oma juhtimissüsteemid välja töötanud arvestades katse- ja kalibreerimislaborite kompetentsinõudeid, nagu need on kirjeldatud standardis EVS-EN ISO/IEC 17025:2017 ja meditsiinilabori standardis ISO/IEC15189. Juurutatud juhtimissüsteemid demonstreerivad standardiga ettenähtud nõuete täitmist, kindlustavad erapooletuse ja tagavad laborite kompetentsuse oma valdkondades.

Juhtimissüsteemid, mida laborid kasutavad on omavahel erinevad, kuna nende komponentidena toimivad erinevad tehnilised, õiguslikud ja organisatoorsed lahendused. Laboritöö sisumetoodikate nõuete täitmist akrediteerib Eesti Akrediteerimiskeskus³⁵ kes hindab ka vastavust heale laboritavale. Mõnedes laborites nagu näiteks Ravimiameti labor või KeA kiirgusosakonna laboratoorium ei viida läbi kasutatavate metoodikate akrediteerimist. Sellisel juhul asendab vastavaid protsesse valdkonna laboritest koosnev võrgustik, mis korraldab vastavaid võrdluskatseid.

Käesolev analüüsi eesmärk ei olnud koguda täpseid andmeid kvaliteedijuhtimissüsteemide ja nende erisuste kohta. Küll selgus analüüsi käigus, et laborid on vastava valdkonna ülesanded erinevalt lahendanud ning erinevad on ka ulatused, kuidas organisatsioonide sisuosakonnad kvaliteedijuhtimise temaatikaga kokku puutuvad.

Kõikides analüüsitud laboriasutustes on olemas kvaliteedijuhid või on ka mitu kvaliteedijuhti. Kvaliteedijuhtimise protsessis osalevad laborijuhid või valdkonnajuhid asutuste lõikes erinevate õiguste ja ulatusega. Kõige rohkem panustavad kvaliteedijuhtimisse EKUK osakondade juhid ja töötajad.

LABORIASTUS	TÖÖTAJAJD	LABORITTE TÖÖTAJAJD	KVALITEEDIJUHTE	KVAL. JUHT. PROTSESSIS OSALEJAD
RA LABOR	100	7	1	1,5
EKEI	139	119	2	8
VTL	118	118	1	12
TA	280	85	1,5	5,5
PMK	166	69	1	6
EKUK	152	152	3	34
KOOND:	955	550	9,5	67

Kvaliteedijuhtimise funktsioon on laboriasutustes tervikuna täidetud 9 ja poole töötajaga. Laboriasutuste konsolideerimisel on antud valdkonda võimalik ühtlustada kõikide asutustes tervikuna.

Analüüsi teostamise käigus esitati AS Metrosert poolt ka ettepanek olla valmis osalema ja panustama edasise laborite konsolideerimise puhul ka laborite kvaliteedijuhtimissüsteemide ühtlustamisel. Täna ei toimu laborite vahel koostööd kvaliteedijuhtimise või enesehindamise mudelite rakendamisel. Täna erisused tööprotsessides ja juhtimissüsteemides ka ei võimalda vastavaid muudatusi otseselt rakendada.

Laborite ekspertide poolt on välja toodud ka vajadus suhtluse ja infovahetuse tõhustamiseks seoses erinevate metoodikate akrediteerimisega. Antud arusaam põhineb veendumusel, et ühiselt on lihtsam sarnastes või kattuvates valdkondades saavutada kokkuleppeid Eesti Akrediteerimiskeskusega valdkondlike metoodikate rakendamise nüansside osas.

Erinevate konsolideerimisettepanekute rakendamisel on vastavas valdkonnas erinev mõju:

Oivakeskuse loomisel on otstarbekas sellesse kindlasti kvaliteedijuhtimise valdkonda koondav võimekus olemasolevatest laboriasutustest üle tuua. Samas on antud lahenduse puhul puuduseks asjaolu, et ka

³⁵ Vt. täpsemalt: <http://www.eak.ee/>

laboriasutustes enestes on ühel või teisel viisil vaja kvaliteedijuhi funktsioon täita. Problemaatiline on samas, ka asjaolu, et oivakeskusel puuduvad hooval muuta või ümber kujundada laboriasutuste juhtimissüsteeme, mis on aluseks kvaliteedijuhtimise ühtlustamisele.

Laborimajade puhul on võimalik kvaliteedijuhtide arvu piirata üksnes vastavalt loodavatele valdkonnakeskustele. Positiivne mõju ei saabu üle valdkonna.

Riigi Ühendlabori puhul on võimalik koondada ühte toimeüksusesse nii olemasolevad kvaliteedijuhid kui ka arendada edasi ja ühtlustada juhtimissüsteeme. See tähendab, et kvaliteedijuhtimise positiivseid mõjusid on võimalik saavutada üle terve valdkonna.

Kvaliteedijuhtimise valdkonnas seoses konsolideerimisega saavutatav efekt:

1. Võimalik on laborivaldkonna kvaliteedijuhtimise arendamiseks kasutada parimaid spetsialiste, kes on valitud olemasolevatest laboritest.
2. Võimalik on tagada kvaliteedivaldkonna teabevahetus ja olemasolevate edulugude ülekanndmine laborite vahel.
3. Võimalik on kujundada valdkonna ühtsed ja optimaalsed juhtimissüsteemid, mis võimaldavad personali liikumist laboritöö valdkondade vahel ning valdkondadeülest enesekontrolli ja auditeerimist.
4. Kvaliteedijuhtimise administratiivkulud on võimalik alla viia.
5. Kvaliteedijuhtimist on võimalik koolitada kõikides laborites ühtsetel alustel ning efektiivsema kuluga.



3.5 Kinnisvara ja transportvahendid

Analüüsis käsitletud laboriasutuste 2020. aasta kinnisvara eelarvete jaotus³⁶ ja vastavalt SAP BO andmetele saadud kinnisvarale tehtud tegelike kulutuste andmed on alljärgnevad:

	TÖÖTAJAD	LABORI TÖÖTAJAD	KOGU EELARVE	KINNISVARA EELARVE	PROP. KINNISVARA KULU
EKEI	139	119	7 161 000 €	1 471 377 €	1 471 377 €
EKUK	152	152	7 734 886 €	671 596 €	671 596 €
PMK	166	69	3 991 000 €	361 947 €	150 448 €
RA	100	7	4 067 000 €	85 997 €	6 019 €*
TA	280	85	10 110 000 €	1 252 173 €	380 124 €*
VTL	118	118	4 320 000 €	316 914 €	316 914 €
KOKKU	955	550			2 996 478 €

* Arvestatud proportsionaalsena vastavalt personali suhte

Märgime ka, et EKUK andmed on toodud 2019. majandusaasta aruande alusel. Terviseameti ja Ravimiameti puhul on arvestatud kinnisvara kulud proportsionaalselt vastavalt töötajate arvule. Seejuures märgime, et antud arvestuspõhimõte on väga konservatiivne, sest laborite puhul on tööpinna vajadus suurem, kui näiteks tavalise kontori tööpinna puhul. Vastava tabeli peamine kokkuvõte on see, et riigi laborite kinnisvarale kulub orienteeruvalt 3 miljonit eurot aastas.

Kulutusi kinnisvarale mõjutab oluliselt ka asutuste tegevuskohtade arv. Mida paremini õnnestub koondada mitte-ajakriitiliste proovide tüübipõhine analüüsimine ning vastav logistika, seda suurem on kokkuhoid riistvaralt ja kinnisvaralt. Mida suurem arv tegevuskohti, seda suuremad kaasuvad kulud.

LABORIASTUSE NIMI	LABORITE ASUKOHTI	LABORIASTUSE SÕIDUKITE ARV:	ERISÕIDUKITE ARV:
RAVIMIAMET	1		
EKEI	4	3	2
VTL	4	4	
TA	3	3,5	
PMK	1	2	
EKUK	6	7	34
KOOND	17	19,5	36

Erisõidukeid kasutatakse järgnevalt: EKEI-l on väikebuss LÕ sündmuskoha tööks ja sõidukite vaatluseks kohapeal, väikebuss lõhkeseadeldise ja tulekahju ekspertiiside sündmuskohade ja polügonitööks, EKUK-il on liikuvad immisiooni- ja emissioonilaborid teekatte emissioonimõõtmiste süsteemiga, õhuproovide võtmise sõiduvahendid, vee- ja pinnaseproovide võtmise sõiduvahendid, liikuv hüdrobioloogialabor OKAD-de ja F-gaaside transpordivahend.

Analüüsis käsitletavat riigi laboriasutused pakuvad kokku oma teenuseid 17 eraldi tegevuskohas. Seejuures ei ole arvestatud analüüsist välja jäänud laborite tegevuskohti. Eraldi kinnisvarakasutuse analüüs ei olnud käesoleva töö skoobis, küll võib koondandmete põhjal järeldada, et ka kinnisvaras on konsolideerimise potentsiaali. Mitmed laborid planeerivad juba praegu oma tegevuskohtade vähendamisi.

Seejuures määrab kinnisvarakasutust oluliselt ka valdkondlik konsolideerimine – juhul kui mõned uuringuvaldkonnad koondatakse üksikutesse teenuskohtadesse kaob ja väheneb ruumivajadus teistes.

³⁶ 2021. aasta riigieelarve eelnõu seletuskiri, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>.

Antud otsuse aluseks on aga valikud valdkondliku konsolideerimise osas ning ka laborite teenindusprotsesside ühtlustamine.

Arvestades, tänaseid kulutusi kinnisvarale on realistlik ka pehmemate konsolideerimisvariantide põhjal saavutada kinnisvara arvelt kokkuhoid kuni 0,5 miljonit eurot aastas. Märgime seejuures, et näiteks Keskkonnaameti ja Keskkonnainspeksiooni liitmisel on juba teada võimalus kinnisvara ja transportvahendite arvelt kokku hoida 0,2 miljonit aastas, kusjuures sellise kärke realiseerumise aeg on vaid 1 aasta peale ameti ja inspeksiooni ühendamist.

Hinnangu aluseks on teadmine, et laboriteenuste osalisel või täielikul konsolideerimisel oleksid kaasatud ka Terviseameti ja EKUK-i kasutuses olevad ressursid. Arvestades lisanduvat ressursi võib optimeerimise tulemusena saavutatav võit ulatuda ka 1 miljoni euroni aastas. Finantsvõidu väljavõtmine kinnisvarast sõltub väga tugevalt edasiselt tehtavatest otsustest.

Kinnisvara osas on teada, et ennekõike Tartus vajavad VTL, PMK ning ka TA oma tegevuseks täiendavaid ruume. Antud protsess on käivitatud juba mõned aastad tagasi ning planeeritud on alustada ehitusega 2022 aastal. Hetkeseisuga puudub laboritel ühtne ja laborite ekspertkogus või laborite nõukogus läbiarutatud ja kinnitatud lähtedokument, mille alusel vastavaid muudatusi kavandatakse. Protsessi on asunud vedama RKAS, kelle eesmärgiks on pakkuda võimalikult suures mahus kinnisvara, mitte aga tagada riigi laboripindade optimaalsus. Seejuures tuleb RKAS-i loomulikult initsiatiivi eest tunnustada, sest täidetakse neil lasuvaid ülesandeid, praktikas võiks aga otsustele eelneva vajaduste kaardistuse ja analüüsi koostamise initsiatiiv ning valikud saada alguse valdkonna siseselt. Edasiselt tuleb pöörata tähelepanu, et kinnisvara valdkonna otsustusprotsessidele eelneks laborite poolne sisuline vajaduste ja töömahtude analüüs.

Lisaks kinnisvarale on võimaliku konsolideerimise puhul arvestatav koht kulude kokkuhoiuks ka sõidukite kasutusega seotud kulud. Käesoleva analüüsi raames ei ole teostatud erinevate laborite sõidukite koormatuse analüüsi, mida võib teha edasiselt. Küll on intervjuude käigus selgunud, et TA kasutab veeproovide võtmiseks autojuht-proovivõtjaid, keda on kodulehe andmetel kokku 5, sarnane struktuur ja võimekus on olemas ka EKUK-il. TA kasutab samas paralleelselt ka isiklike sõiduautode kasutamise hüvitamist. Süsteemi transpordiga seotud koondkulud näiteks veeanalüüsides näitel on detailselt analüüsimaat kuid arvestades nii TA kui EKUK poolt samas valdkonnas üle Eesti osutatavat teenust ja selle mahte võib eeldada, et antud teenuse osas on ka transpordikuludes võimalik teenust tugevalt optimeerida.

Analüüsitud laboreid teenindab kokku 19,5 sõidukit, mis täidavad peamiselt juhtimis- ning proovide võtu ja transpordiga seotud funktsioone. Analüüsi kaasatud laborites on kokku 36 erisõidukit, analüüsist välja jäänud asutustes veel vähemalt 2 erisõidukit (KeA kiirguslabori mõõtebuss ning Päästeameti CBRN erivarustusega buss). Kokku on seega riigi finantseerimisel vähemalt 57,5 sõidukit koos kaasnevate kuludega.

Pakutud konsolideerimisvariandid suhestuvad kinnisvara ja transpordivaldkonda erinevalt.

Oivakeskuse puhul on võimalik koondada tsentraalselt investeeringute analüüsi ja otstarbekuse pädevus, samas väikevahendite ning transportvahendite kasutuse ja investeeringutega tegelemine ei pruugi olla oivakeskuses mõttekas.

Laborimajade puhul tuleks kinnisvara puudutavad otsused langetada vähemalt ühe valdkonna üleselt kuid sellest ei pruugi riigi laborite valdkonnas tervikuna mastaabiefekti saavutamiseks piisata. Transportvahendite kasutuse efektiivistamine piirdub valdkonnapõhise laboriasutusega.

Riigi Ühendlabori puhul on võimalik rakendada nii ühist planeerimist kinnisvara osas kui ka väikevahendite ning sõidukite kasutuse osas ja efekt võib olla kõige suurem.

Kinnisvara investeeringute ja transportvarade halduse valdkonnas seoses laborite konsolideerimisega saavutatav efekt:

8. Investeeringud kinnisvarasse on läbimõeldud valdkonnapõhiselt ning optimeeritud.
9. Riigi laborid saavad ühiselt tagada teenuse kättesaadavuse.
10. Vabaneva kinnisvararessursi arvelt on võimalik teha investeeringuid teistesse sisuvaldkondadesse.
11. Transportvahendite kasutamine muuhulgas proovide võtmiseks ja nende logistikaks on optimaalne.
12. Konsolideerimisel vähenevad transpordivahendite ning kinnisvaraga seotud haldamise ja administreerimiskulud.

3.6 Infotehnoloogia konsolideerimine

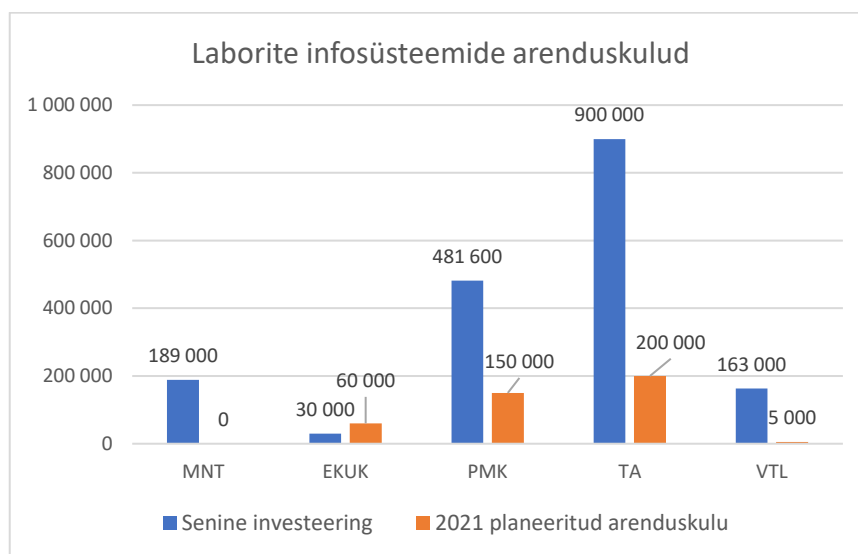
Laborite ning laboriasutuste konsolideerimise vaates vaadeldi IKT valdkonda kui väga sarnast tugiteenuse valdkonda, kus võib esineda kattuvust. Seejuures ei vaadeldud IKT infrat ega tugisüsteeme, vaid keskenduti üksnes spetsiifiliselt laboriteenuse osutamiseks mõeldud lahendustele. Konsolideerimisel on tõenäoline saavutada IKT valdkonnas kokkuhoidu ka arvuti töökoha ning haldussüsteemide pealt.

Lisaks analüüsis detailsemalt käsitletud kuuete laborile saadi andmeid IKT osas ka Maanteeametilt ning Teede Tehnokeskusest.

Analüüsi käigus kogutud andmetest selgus, et riigi laborites on kasutusel kokku 8 laboritööd toetavat infosüsteemi. Laboritöö infosüsteemid on valdavalt spetsiaalselt vastava labori jaoks loodud rakendused. Riigi laborites kasutusel olevatest süsteemidest pooled on oma funktsionaalsuselt suuremahulisemad. Samuti selgus, et kahe asutuse - PMK ja TA labori infosüsteemid on paralleelses ja suuremahulises arenduses..

Antud asjaolu ilmestab fakti, et hoolimata peagi kolm aastat toiminud laborite nõukogust ning laborite ekspertkogust ei ole laboritevaheline koostöö ja koordineerimine loonud võimalusi paralleelsete investeeringute vältimiseks või vähendamiseks valdkonnas. Selguse huvides märgime samas, et IKT valdkonna koostöö ei ole ka otseselt laborite nõukogu ülesannetes ette nähtud.

All toodud tabelis on näha laborite antud andmed nende infosüsteemide investeeringute kohta. Seejuures võivad tegelikud kulud erineda, kuna tabelis on üldjuhul välja toodud otseinvesteeringud arenduspartneritele. Praktikas on aga infosüsteemide arendamisega seotud tööjõukulud nii laborites kui ka IT arendusorganisatsioonides nagu näiteks TEHIK.



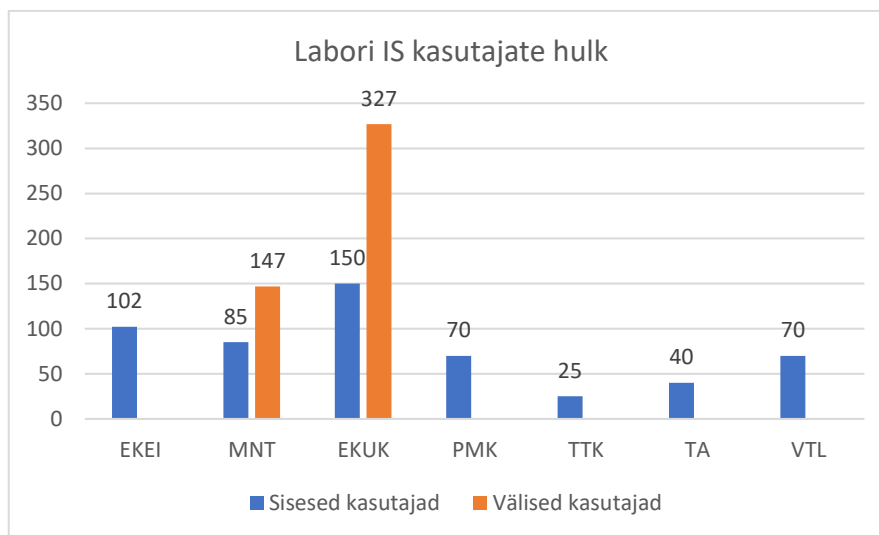
Paralleelsete ning funktsionaalselt kattuvate investeeringute täiendav hinnalipik maksumaksjale on hinnanguliselt orienteeruvalt pool miljonit eurot, mille oleks võinud tõenäoliselt kokku hoida ühendades TA ja PMK laborisüsteemide arendused ning tuues sinna juurde ka täiendavad laboriasutused.

PMK infosüsteemi täielik käivitus on planeeritud 2021. aasta alguses, liideste ja iseteenindusfunktsionaalsuste loomine jätkub edaspidi. Täiendavalt on laekunud informatsioon, et EKEI vajaduste jaoks planeeritakse kohtuekspertiisi infosüsteemi uuendamist ning uue versiooni valmimist aastaks 2023. Ka antud lahenduse puhul oleks otstarbekas üle vaadata TA ja PMK süsteemide võimalik sobivus.

Soov antud valdkonda konsolideerida tähendab praktikas vajadust esiteks peatada suuremas mahuks nii PMK kui TA laborite infosüsteemide ja ka kõigi teiste laborite infosüsteemide täiendavad arendused senikauaks kui on võimalik analüüsida ja otsustada, milliste infosüsteemide arendustega on mõttekas edasi minna ning millise labori lahendus võtta aluseks universaalse lahenduse loomiseks.

Seega oleks esmalt vajalik ka antud valdkonnas spetsiifilise ja detailsema analüüsi läbiviimine. Põgusa analüüsi raames on näha, et laborite infosüsteemide põhilised funktsioonid on suures ulatuses kattuvad.

Märkimist väärib ka asjaolu, et laboriasutuste kasutajate hulgad on väga erinevad. Seejuures näitab all olev tabel, et vaid kahel laborisüsteemil on efektiivselt loodud liidesed välistele kasutajatele. Samas on väliste kasutajate ja klientide iseteeninduse funktsionaalsus üks olulisemaid soovide ka näiteks PMK ja VTL süsteemide juures.



Laboriasutuste infosüsteemide funktsionaalsus ning omadused, mis on kasutusel või mida soovitakse oma süsteemides näha kattuvad väga suures ulatuses (kuni 71% funktsioonidest). Käesoleva osa lõpus olev tabel näitab, et enamik laboriasutusi kasutab oma töö juhtimiseks väga sarnaseid funktsioone. Tabelis tähendab „Jah“, seda, et vastava asutuse kasutatavas infosüsteemis on antud funktsioon rakendatud, „Ei“ tähendab, et funktsioon on realiseerimata, „Plaanis“ tähendab, et funktsionaalsust vajatakse ning see on arendusplaanis või soovide nimekirjas ning „Ei vaja“ ütleb, et antud funktsionaalsust ei planeerita nimetatud asutuse infosüsteemis.

Oivakeskuse loomisel on infosüsteemide arenduste konsolideerimisel sellisesse kompetentsikeskusesse üks peamisi rolle. Seejuures mõeldakse siin ennekõike targa tellija funktsiooni konsolideerimist. Erinevate ministeeriumite kogemused IKT valdkonna juhtimisel on samas näidanud, et lisaks formaalsele otsustuspädevuse koondamisele võib osutada vältimatuks ka valdkonna arenduseelarvete koondamine.

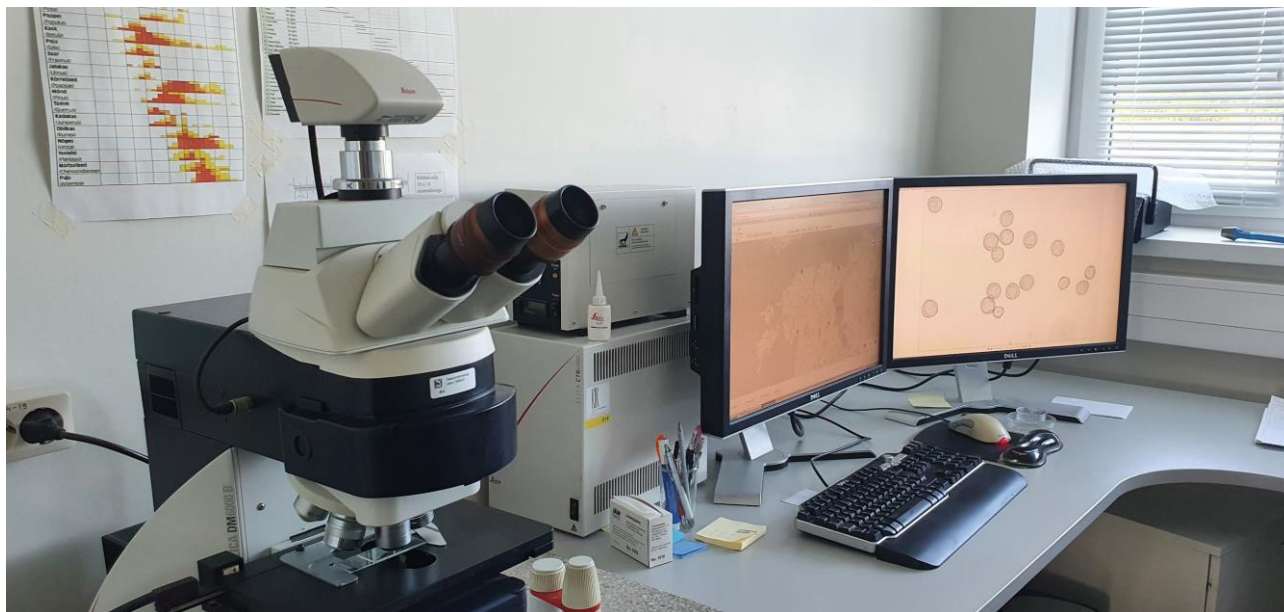
Laborimajade konsolideerimise variandi puhul oleks mõistlik leida samuti lahendused infosüsteemide arenduste kooskõlastamiseks ja ühtseks juhtimiseks. Üheks võimaluseks siin on allutada vastavate otsuste tegemine koos eelarve jagamise õigusega näiteks laborite nõukogule.

Riigi Ühendlabori kui konsolideerimisvariandi valikul on targa tellija funktsioon loogiliselt konsolideeritud koos vajalike arendusvahenditega ühtsesse asutusse. Seejuures peab teatud osa otsustuspädevust investeringute tegemise osas jääma ka laborite nõukogule, et tagada eri valdkondade eest seisvate ministeeriumide huvide võrdne esindatus ka valdkondi toetavate IKT süsteemide arendamisel.

Kokkuvõttes võimaldab konsolideerimine saavutada kokkuhoidu investeringutelt IKT süsteemidesse ja saavutada järgmised eesmärgid:

1. Pikemas perspektiivis kaovad laborite infosüsteemide paralleelsed arendused, millega seoses hoitakse olulisel määral kokku riigi ressursse.
2. Lisaks valdkondlike infosüsteemide arendusest saavutatavale kokkuhoiule on võimalik suuremahulisemate konsolideerimisvariantide puhul saavutada täiendavat kokkuhoidu ka IKT infra ning teiste tugirakenduste valdkonnas.
3. IKT valdkonna sisulise targa tellija funktsiooni konsolideerimise kõrval on vajalik läbi mõelda ja pakkuda ministeeriumitele efektiivne lahendus, mis tagaks nende valdkondlike huvidega arvestamise ja võimaldaks

IKT arendusressursside koondamist. Selles osas on üheks võimaluseks vastavate laborite nõukogu volituste laiendamine IKT arenduste valdkonda puutuvate otsuste osas. Täna ei ole laborite nõukogul vastavat ülesannet



Funktsioonide kasutatavus erinevates laborite infosüsteemides (maksimum 8):

FUNKTSIOON	JAH	EI	PLAANIS	EI VAJA
ERINEVATE ÕIGUSTEGA KASUTAJAD	8	0	0	0
TÖÖVOOD ON SÜSTEEMIPÕHISED EHK FIKSEERITUD	7	0	0	1
TÖÖVOO ETAPID LOGITAKSE NING LOGISID ON VÕIMALIK KASUTAJALIIDSEST VAADATA	7	0	1	1
LOGIMINE ID KAARDI VÕI MOBIIL ID-GA	6	0	0	2
ÜHE PROOVI JAGUNEMINE ERINEVATE LABORITE VAHEL VÕI ERINEVATEKS PROOVIDEKS	6	0	0	2
TULEMUSTE ÜHINE KUVAMINE INFOSÜSTEEMIS, HOOLIMATA PROOVIDE JAGAMISEST LABORITE VÕI TEENUSTE VAHEL	6	2	0	0
OTSITAV KLIENTIDE ANDMEBAAS	5	1	1	1
ANALÜÜSI- VÕI PROOVIVÕTUKOHTADE SALVESTAMINE	5	1	1	1
LÕPPTULEMUSTE TEATAVAKS TEGEMINE KLIENDILE LÄBI SÜSTEEMI	5	0	2	1
TULEMUSTE MUUTMISEL NELJA SILMA PRINTSIIP - MUUDATUSED KINNITATAKSE LABORIJUHI VÕI KVALITEEDIJUHI POOLT.	4	1	1	2
TÖÖVOOGE ON VÕIMALIK KOOS PARAMEETRITE JA KONTROLLPUNKTIDEGA DÜNAAMILISELT JUURDE LUUA	4	1	1	2
SÜSTEEM SAADAB TÖÖVOO PÕHISEID MEELDETULETUSI VÕI EDASTAB HOIATUSI TEENUSE SISULISEKS JUHTIMISEKS	4	1	2	3
STATISTIKAMOODUL TÄHTAEGADE JA MAHTUDE JÄLGIMISEKS	4	1	2	2

PROOVI VÕI ANALÜSIDE ÜLEANDMINE VÕI SAATMINE TEISE LABORISSE	3	1	0	4
KLIENTIDE LIGIPÄÄS JA ISETEENINDUS	2	3	3	2
ERINEVAD KASUTAJAÕIGUSED KA KLIENDI POOLEL	2	3	3	2
PROOVIDE MÄRGISTAMINE JA EELREGISTREERIMINE KLIENDI POOLT	2	2	3	1
PROOVI/ANALÜÜSIGA SEOTUD KULUDE ARVESTUS NING KULUMATERJALIDE ARVESTUS	2	3	0	5
TEENUSTE TASU ARVESTAMINE KLIENTIDELE VÕI TELLIJATELE	2	2	0	6
ANALÜÜSI PROGRESSI JÄLGIMINE KLIENDI POOLT	1	3	4	2
ANALÜÜSIDE VALMIMISAJA VÕI MAHTUDE KÜSIMINE LABORITEENUSE PAKKUJA KÄEST	1	3	2	3
MASINPÕHISTE ANALÜÜSITULEMUSTE SALVESTAMINE METAANDMETENA.	1	2	3	3
TASU ARVESTAMINE PERIOODI PÕHISELT (NÄITEKS KOONDARVE KALENDRIKUU KOHTA)	1	2	0	6
TELLIMUSE ALUSEL PAKUMISTE TEGEMINE LABORITE POOLT	0	2	0	8
MASINAPÕHISTE ANALÜÜSIDE TULEMUSTE ERALDI SALVESTAMINE DOKUMENDINA	0	2	4	3



3.7 Investeeringuvajadused

2018. aasta Civitta analüüsi juurde koondati väljavõtted olemasolevatest laboriseadmetest soetusmaksumusega rohkem kui 5000 eurot. Vahepealsetel aastatel on laborite ekspertkogu koostanud mitmeid investeeringute kavasid vajalike investeeringute saamiseks. Tervikuna ei ole vastavaid ettepanekuid kordagi heaks kiidetud ega investeeringute tegemiseks aluseks võetud.

Analüüsi käigus peetud kohtumiste järelalusena võib öelda, et laboritel on väga erinevad võimalused investeeringute saamisel ning samuti on erinevates haldusalades praktika laboriasutuste toetamisel erinev. Mõnede haldusalade laborid on andnud indikatsioone et neil ei ole olnud ei võimalusi ega praktikat otsekontaktide abil vastutava ministeeriumiga oma investeeringuvajaduste täitmiseks. Seevastu näiteks EKEI³⁷ ja EKUK puhul on viidatud pidevale ja heale koostööle valitsevate ministeeriumitega investeeringuvajaduste täitmiseks.

Laborite ekspertkogu poolt koostatud investeeringute kava on tänasel hetkel kõige aktuaalsem ülevaade laborite investeeringute vajadustest. Investeeringute kava lähtub olemasolevate seadmete elukaarest ja on koostatud ettevaatavalt 5 aasta peale. Arvestades, et 2020. aasta jooksul ei ole jõutud teha lõplike otsuseid 2021. aasta investeeringute plaani osas, võib kogu kava aasta võrra edasi lükkuda. Tulenevalt seadmete elukaare probleemidest ja viimaste aastate vähestest investeeringutest võib see muuhulgas tähendada ka seda, et investeeringute ajalisel lükkumisel ei ole võimalik neid otseselt aastate kaupa edasi tõsta vaid selle asemel kuhjuvad esimese aasta investeeringud.

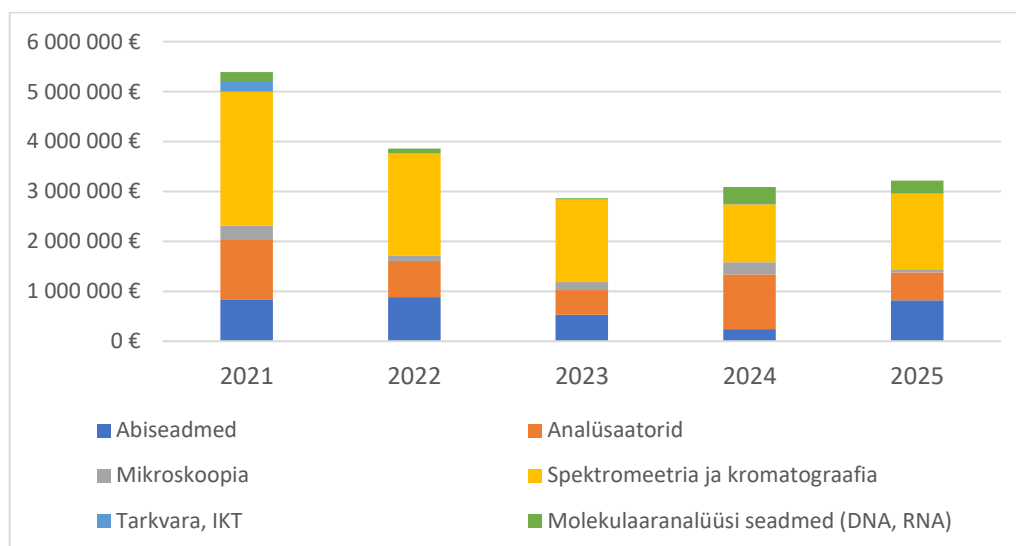
³⁷ Näiteks 2020. aastal on leitud EKEI-le lisavahendeid 480 000 euro ulatuses tomograafi soetamiseks. Vt. <https://adr.rik.ee/jm/dokument/7487832>.

Viieaastase investeeringute kava kogumaht on käibemaksuta u 15,36 miljonit eurot. Laborite koostatud investeeringute kava on koos ekspertidega liigendatud vastavalt seadmete tüübile 6de eri kategooriasse.

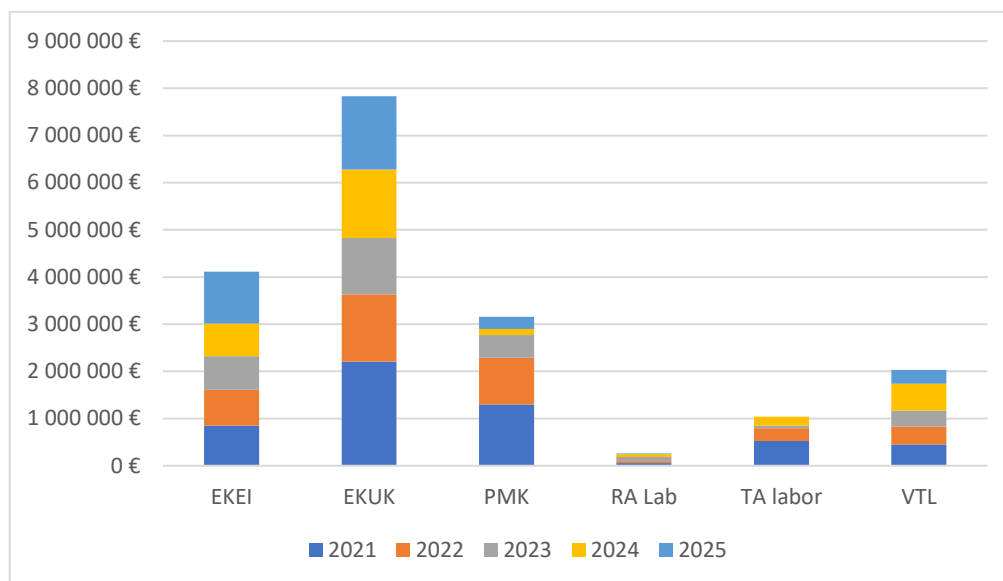
VALDKOND	SEADMETE KOGUS	HINNAD (KM-GA)	HINNAD KM-TA
ABISEADMED	135	3 314 900 €	2 762 417 €
ANALÜSAATORID	120	4 072 811 €	3 394 009 €
MIKROSKOOPIA	17	849 500 €	707 917 €
SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	63	9 053 500 €	7 544 583 €
TARKVARA, IKT	8	216 500 €	180 417 €
MOLEKULAARANALÜÜSI SEADMED (DNA, RNA)	18	919 500 €	766 250 €
KOKKU:	361	18 426 711 €	15 355 593 €

Nagu tabelist nähtub on kõige kallimad laboriseadmed spektromeetrid ja kromatograafid. Laboriasutused on investeeringute kava juures seadnud ka vajaminevad seadmed pingeritta. Pingereas esimesel positsioonil olevate seadmete kogumaksumus on 9,5 miljonit eurot.

Alljärgnevalt on toodud investeeringute kava vajaduste jagunemine aastate peale. Tabel on koostatud 2020 aastal kokku pandud investeeringute kava alusel.



Investeeringuvajadused jagunevad asutuste vahel üsna erinevalt. See tuleneb ennekõike asutuste spetsiifilistest ülesannetest ning nende täitmiseks vajalike vahendite eripärast. Näiteks EKUKi poolel on investeeringuvajadus seotud ennekõike seiretegevuses kasutatavate analüsaatorite ja seirejaamadega.

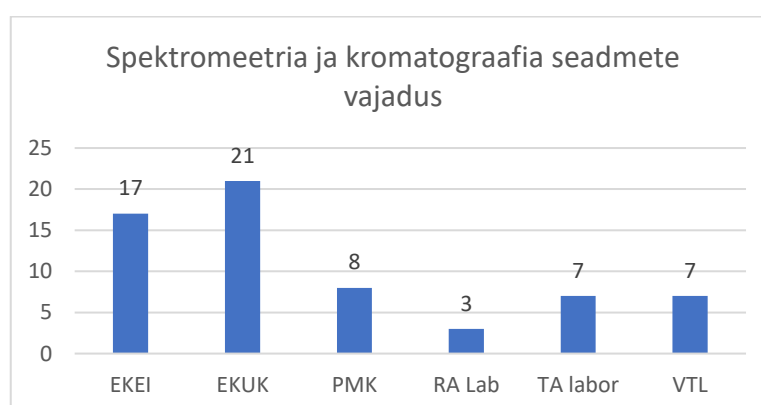


Investeeringute kava juurde võib lisada järgmised tähelepanekud:

Erinevaid laboritöoks vajalike abiseadmeid vajavad kõik laborid ning abiseadmete investeeringuvajadus 5 aasta peale on 3,3 miljonit eurot koos käibemaksuga. Abiseadmete hulgas on laboritöoks spetsiifilisi seadmeid, muuhulgas näiteks 9 sügavkülmikut kogumaksumusega 96 000 eurot, 3 laborikaalu 3-le asutusele kogumaksumusega 34 000 eurot, 7 autoklaavi 2-le asutusele maksumusega 235 000 eurot ning 8 spetsiaalset nõudepesumasinat kokku 5-le laborile maksumusega kokku 143 000 eurot.

Analüsaatorid leiavad ennekõike kasutamist keskkonnavaldkonnas ning nende peamine kasutaja ongi EKUK. EKUKi vastavad vajadused tulenevad laialdasest seirevõrgustikust.

Spektromeetria ja kromatograafia seadmed kuuluvad vaieldamatult kõige kallimate laboriseadmete hulka. Investeeringu kavas on kirjeldatud kokku 63 vastava kategooria seadet, mille keskmine maksumus on 143 706 eurot – keskmise hinna viivad selles kategoorias alla suhteliselt odavad masinate lisaseadmed. Kirjeldatud seadmete hulgas on nii olemasolevate seadmete asendusseadmeid, täiesti uusi seadmeid kui ka lisaseadmeid olemasolevatele ja uutele seadmetele. Professionaalsete laborite spektromeetrite hinnad on vahemikus 200 kuni 500 tuhat eurot, olenevalt tüübist.



Spektromeetria ja kromatograafia valdkonnas jaotuvad investeeringuvajadused aastate peale üsna ühtlaselt, nagu on näha ka alljärgnevast tabelist. Ka antud kategoorias on näha, et investeeringuvajadused on kuhjunud ning esmainvesteeringu vajadus seega suurem kui järgnevatel aastatel.

SEADME TÜÜP	2021	2022	2023	2024	2025	KOKKU
ABISEADMED	35	37	23	14	27	136
ANALÜSAATORID	32	27	18	17	26	120
MIKROSKOOPIA	3	1	8	2	3	17

SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	22	16	13	6	6	63
TARKVARA, IKT	6			1	1	8
MOLEKULAARANALÜÜSI SEADMED (DNA, RNA)	7	2	1	3	5	18
KOKKU	105	83	63	43	68	362

Investeeringute kava valdkondade rahalised mahud on toodud alljärgnevalt:

SEADME TÜÜP	2021	2022	2023	2024	2025	KOKKU+KM
ABISEADMED	838 500 €	882 600 €	530 000 €	244 300 €	819 500 €	3 314 900 €
ANALÜSAATORID	1 207 500 €	723 000 €	493 500 €	1 093 811 €	555 000 €	4 072 811 €
MIKROSKOPIA	270 000 €	105 000 €	163 500 €	245 000 €	66 000 €	849 500 €
SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	2 681 500 €	2 050 000 €	1 650 000 €	1 157 000 €	1 515 000 €	9 053 500 €
TARKVARA, IKT	197 500 €			10 000 €	9 000 €	216 500 €
MOLEKULAARANALÜÜSI SEADMED (DNA, RNA)	197 500 €	97 000 €	30 000 €	340 000 €	255 000 €	919 500 €
KOKKU	5 392 500 €	3 857 600 €	2 867 000 €	3 090 111 €	3 219 500 €	18 426 711 €

Arvestades et kallimatel laboriseadmetel on üksikud tootjad on otstarbekas võimaluste piires seadmete hanked ühendada ja ühiselt ette valmistada. Ühine ja suurema mahuga hange võib anda mahu võitu kuni 5-15%. Täna hangivad laborid oma seadmeid iseseisvalt ning sellega tegelevad ka vastutavate osakondade juhid. Kuna kallimate seadmete hanked ei ole pidevalt ei olda ka jooksvalt kursis turusituatsiooniga. Toome siinkohal hangete korraldamise osas eeskujuks Kaitseinvesteeringute Keskuse, kus kogu Kaitsevägele vajaliku varustuse ja tehnika hankimise eest vastutab 8 kategooriajuhti. Sellistel kategooriajuhtidel on võimalik detailideni kursis olla oma valdkonnas toimuvaga ning arvestada paremini ka pakkujate võimalustega ja olla ka osavamad ning suuremate võimalustega kauplejad. Sarnast süsteemi oleks otstarbekas rakendada ka riiklike laborite puhul, kusjuures ilmselt piisaks kahest või kolmest kategooriajuhist³⁸.

Vastavalt ekspertide hinnangutele on aga just kallimate seadmete osas võimalik saavutada ka võitu valdkondade põhisest konsolideerimisest. Vee valdkonnas tehakse täna keemilisi kromatograafilisi analüüse nii EKUK-is kui ka TA laborites. Just selles valdkonnas võimaldaks konsolideerimine protsessid ühtlustada ja võimalusel jätta ka mõne masina ostmata.

Konsolideerimise raames tuleb ennekõike saavutada kaks efekti – olemasolevate seadmete maksimaalne koormamine ning ühishangetest saavutatav kokkuhoid. Erinevate konsolideerimisvariantide puhul realiseeruvad vastavad eesmärgid erineva tõenäosusega.

Oivakeskuse loomisel tuleb sellesse koondada parim potentsiaal ühishangete läbiviimiseks. Kindlasti on võimalik seeläbi saavutada teatud mastaabiefekt. Küll aga ei pruugi olla võimalik sama edukalt realiseerida teenuste ümberkorraldamisega seotud eesmärgi. Oivakeskuse variandi puhul on otstarbekas investeeringuteks minevad vahendid eraldada otse vastavale üksusele, mis võimaldab ka siduda investeeringute otstarbekuse arutelud võimalike muudatustega laborite tööprotsesside juhtimises.

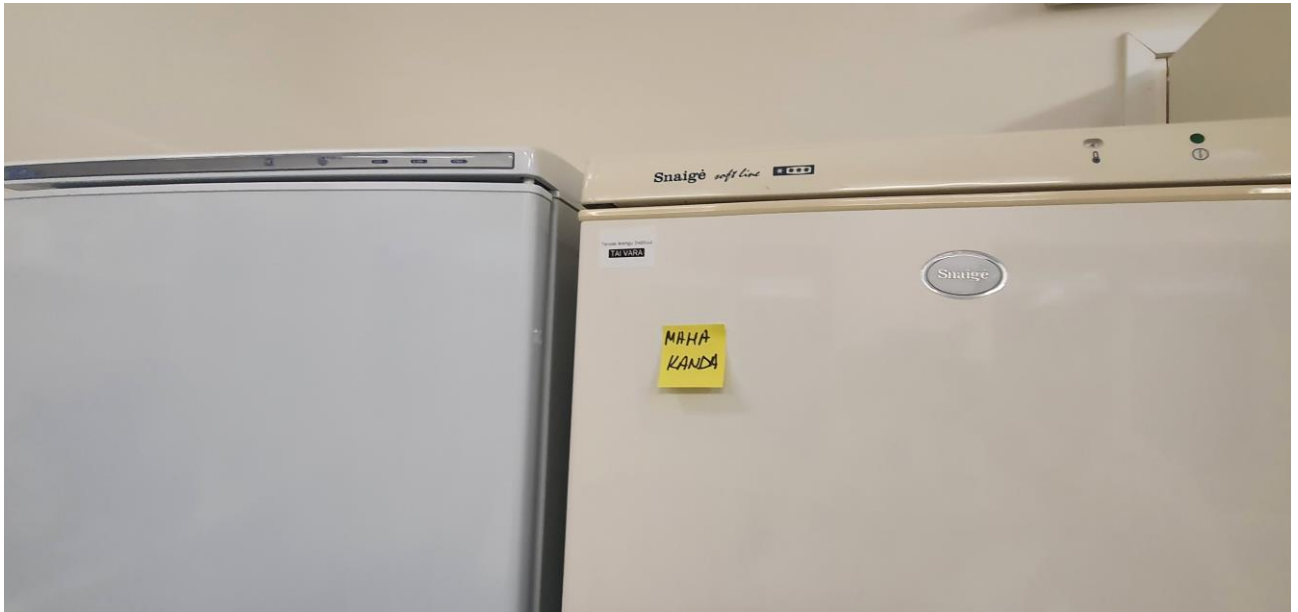
Laborimajade loomise puhul on võimalik saavutada teenuses eneses optimaalsus, kuid hanked tuleks sellest hoolimata teha ühiselt osades, mis puudutavad näiteks abiseadmeid või kulumaterjale. Valdkondlik konsolideerimine on efektiivne kui paralleelselt otsustatakse hangete eest vastutav asutus.

Ühendlabori loomise puhul on tagatud eesmärk hangete ettevalmistamise ühendamisest ning sellest saadav mastaabiefekt ning samuti on moodustatav ühendasutus motiveeritud ühtlustama oma protsesse sisemiselt. See tähendab, et lisaks ühtlustatud hankekorraldusele hoolitsetakse ka selle eest, et teenused oleks optimaalsed, mis tagab kokkuvõttes suurima võimaliku võidu.

Kokkuvõttes võimaldab konsolideerimine saavutada laboriseadmetesse tehtavate investeeringutega seoses järgmised eesmärgid:

³⁸ Kallimad laboriseadmed ning eraldi teised laboriseadmed ja kulumaterjalid.

1. Riigile tekib üks ja selge partner investeeringute kava läbirääkimiseks, kelle käes on vastavad eelarvevahendid ning ka võimalus mõjutada vastavaid protsesse.
2. Hankimise protseduur ise on optimaalne ning spetsiifiliste laboriseadmete hankimisega ei tegele mitte kõikide laborite hankespetsialistid ja osakonnajuhid vaid pädevad ja valdkonnale pühendunud ametnikud.
3. Tänu teenuste optimeerimisele on võimalik hankida vähem vahendeid ning hangitud vahendeid riskasutada.



ASUSUTUSED	2021	2022	2023	2024	2025	KOKKU+KM
EKEI	780 500 €	711 500 €	713 000 €	438 000 €	1 100 000 €	3 743 000 €
ABISEADMED	10 000 €	175 500 €	223 000 €	6 500 €		415 000 €
ANALÜSAATORID		21 000 €		6 500 €		27 500 €
MIKROSKOOPIA	210 000 €	105 000 €		220 000 €		535 000 €
SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	550 000 €	410 000 €	490 000 €	195 000 €	1 100 000 €	2 745 000 €
TARKVARA, IKT	10 500 €			10 000 €		20 500 €
EKUK	2 206 000 €	1 423 000 €	1 195 500 €	1 454 311 €	1 550 500 €	7 829 311 €
ABISEADMED	370 000 €	258 500 €	137 000 €	90 000 €	675 500 €	1 531 000 €
ANALÜSAATORID	846 000 €	539 500 €	483 500 €	1 044 311 €	555 000 €	3 468 311 €
MIKROSKOOPIA					66 000 €	66 000 €
SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	870 000 €	625 000 €	575 000 €	320 000 €	245 000 €	2 635 000 €
TARKVARA, IKT	120 000 €				9 000 €	129 000 €
PMK	1 264 000 €	936 000 €	481 000 €	88 500 €	260 000 €	3 029 500 €
ABISEADMED	104 500 €	176 000 €	99 000 €	88 500 €	130 000 €	598 000 €
ANALÜSAATORID	361 500 €	90 000 €	10 000 €			461 500 €
MIKROSKOOPIA	60 000 €		22 000 €			82 000 €
SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	738 000 €	670 000 €	350 000 €		130 000 €	1 888 000 €
RA LAB	59 000 €	38 000 €	90 000 €	56 000 €	14 000 €	257 000 €
ABISEADMED	14 500 €	13 000 €		13 000 €	14 000 €	54 500 €
ANALÜSAATORID				43 000 €		43 000 €
SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	14 500 €	25 000 €	90 000 €			129 500 €
TARKVARA, IKT	30 000 €					30 000 €
TA LABOR	525 000 €	272 500 €	21 000 €	192 000 €		1 010 500 €
ABISEADMED	91 000 €		21 000 €			112 000 €
ANALÜSAATORID		72 500 €				72 500 €
SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	397 000 €	200 000 €		192 000 €		789 000 €
TARKVARA, IKT	37 000 €					37 000 €
VTL	360 500 €	379 600 €	336 500 €	521 300 €	40 000 €	1 637 900 €
ABISEADMED	248 500 €	259 600 €	50 000 €	46 300 €		604 400 €
MIKROSKOOPIA			141 500 €	25 000 €		166 500 €
SPEKTROMEETRIA JA KROMATOGRAAFIA	112 000 €	120 000 €	145 000 €	450 000 €	40 000 €	867 000 €
KOKKU:	5 195 000 €	3 760 600 €	2 837 000 €	2 750 111 €	2 964 500 €	17 507 211 €

4 Ettepanekud

4.1 Üldised ettepanekud

Vastavalt läbiviidud analüüsile ja kohtumistele on alljärgnevalt esitatud kümme ettepanekut riigi laborite töökorralduse ja koostöö parandamiseks. Vastavad ettepanekud ei sõltu eraldiseisvate konsolideerimisplaanide realiseerimisest ning võiksid olla realiseeritud kõikide konsolideerimisvariantide puhul, aga ka juhul kui konsolideerimisplaanidega üldse edasi ei tegeleta.

Märgime, et antud ettepanekutest mõned kattuvad oma sisult ka Civitta analüüsis toodud mõtetega, kuid on jätkuvalt aktuaalsed. Samuti sisaldab ka Civitta analüüs ideid, mida ei ole alljärgnevalt välja toodud, kuid mis on ka praeguses kontekstis väärt realiseerimist.

1. **Riigi prioriteetide määramine laborite töö valdkonnas.** Luua riigi vaates võimekus laborite sisulise tegevuse koordineerimiseks ja eesmärgistamiseks tulenevalt teadlikest strateegilistest valikutest. Vastav pikaajalise kava väljatöötamise kaasata ülikoolid, raviasutused ning eraturu teenusepakkujate esindajad.

Probleem:

- 1.1. Ühiskonna ootused laborite töö efektiivsuse suhtes on kasvanud. Alates 2017. aastast, kui asuti koostama Civitta analüüsi on laborite olukord muutunud ja aktualiseerunud – Terviseameti laborid on saanud uue maja, Geoloogiakeskuse labor on üle viidud EKUK juurde ning samuti on eriti ka koroonapandeemiaga seoses laienenud eraturg. Lisaks inimese tervise valdkonnale on aktuaalset kajastamist ja tähelepanu võitnud mitmed teisedki laboritega seotud teemad nagu näiteks toiduohutus listeria ja taimeväetiste näitel. See tähendab, et avalik arvamus on riigi laboriteenuste suhtes nõudlikum ning samuti on valdkonnas tehtavad muudatused paremini avalikkusele mõistetavad.
- 1.2. Tänapäevane laborite nõukogu ning laborite ekspertkogu süsteem ei ole andnud vahepealsel perioodil käega katsutavaid tulemusi valdkonna arenguplaanide loomisel, konsolideerimisel või investeeringute teostamisel valdkonda³⁹. Arenguplaanide koostamine ei ole olnud ka laborite nõukogu ülesanne. Muuhulgas on selle põhjuseks ka asjaolu, et laborite nõukogul on puudunud eelarve valdkonna arendustööde tellimiseks või inimesed tööde läbiviimiseks. Ministeeriumite haldusalades toimunud muudatused ja konsolideerimised

³⁹ Hoolimata laborite nõukogu poolt koostatud investeeringute kavadest ei ole nende alusel sisuliselt investeeringuid tehtud.

tingivad muudatuste vajaduse ka laboriasutuste juures. Antud osas puudub aga pikaajaline plaan või üle valdkonna minev vaade, mille koostamist ei ole ülesandeks tehtud ka laborite nõukogule⁴⁰.

- 1.3. Laborite eksperdid ütleavad intervjuudes ning ühistel kohtumistel, et riigil puudub riskide hindamisel põhinev ühtne arusaam, milliseid teenuseid ta vajab ise ning milliseid oleme valmis eraturult või teistest riikidest sisse ostma. Laboriteenuseid ei ole riigiülevalt analüüsitud.
- 1.4. Laborite nõukogul ja ekspertkogul puudub tööorgan, kes mahukaid ettepanekuid koostaks või vastavaid protsesse ise juhiks. Laborite nõukogu koosolekutele ei ole tihti kaasatud ekspertkogu liikmeid.
- 1.5. Ministeeriumite initsiatiivid valdkonnas lähtuvad tihti oma valdkonna kitsastest võimalustest nii rahastuse leidmisel kui ka tihti laiemalt läbi rääkimata vajadustest.

Lahendus:

- 1.6. Luua formaat „Riigi laborite strateegilise arengukava koostamiseks“ ajahorisondiga 3-5 aastat. Strateegilise arengukava esimene versioon võiks valmida paralleelselt 2021 aastal toimuvate ja konsolideerimisprotsessis realiseeritavate muudatustega ning võtta kokku protsessi käigus õpitu. Arengukava esimene versioon võiks valmida hiljemalt 2022 aasta esimesel poolaastal.
 - 1.7. Arengukava peaks kindlasti muuhulgas käsitlema järgmisi teemasid: strateegiliste laboriteenuste loetelu, suure riskiga riiklikud laboriteenused, erasektorile- teadus- või tervishoiuasutustele üleantavad laboriteenused, referentteenuse korraldus, laboriteenuste kättesaadavus ja laborite paiknemine, investeeringud, tugiteenuste olukord.
 - 1.8. Riigi laborite arengukava koostamine peaks olema toetatud laborite ekspertkogu või konsolideerimisettepaneku alusel loodud oivakeskuse poolt, koostamise põhivastutus LN juhtival ministeeriumil. Protsessi haldamiseks võib kaasata väliseid eksperte.
- 2. Laboriteenuste seostamine tegevuspõhise eelarve ja eesmärkidega.** Riigi laborite osutatavad teenused tuleb valdkonnapõhiselt seostada riigi tegevusprogrammide ning meetmetega ja kooskõlastada teenuste ja teenusemahtude üle peetav arvestus laborite ekspertkogu ning nõukogu tasandil. Antud töö loob eeldused vajalike valdkondlike ülesannete jaotuste tekkimiseks laborite vahel.

Probleem:

- 2.1. 2018. aastal valminud Civitta analüüsi juurde koguti andmeid laborite töömahtude kohta. Paraku esitasid laborid andmestiku ebaühtlastel alustel ning erineva detailsusega, mistõttu ei olnud ega ole võimalik lõppandmeid analüüsis kasutada. Anomaaliatena võib välja tuua näiteks ühe analüüsi meetodi tulemusena saadavate väljundandmete kirjeldamise eraldi meetoditena ning muid probleeme, mille tulemusena ei ole laborite töömahud ega metoodiline kaetus võrreldavad.
- 2.2. Analüüs on tuvastanud, et ka ühes haldusalas paiknevate laboriteenuste või tehtud investeeringute puhul võib esineda olukorda, kus teenuse paiknemine ühe või teise asutuse juures ei ole haldusala siseselt kooskõlastatud või aktsepteeritud ning põhjustab pingeid.
- 2.3. Laborid on iseseisvalt ja haldusalati erineva tempoga edasi liikunud oma teenuste kirjeldamisel vastavalt tegevuspõhise eelarve raamistikule. Kui tahame riigi tasandil analüüsida teenuste üleantavust või dubleerimist, peaksime lähtuma teenuste määratlemisel ühtsetest alustest, mis teeb võrreldavaks ka eri laborites tehtavad tööde mahud.
- 2.4. On valdkondi (näiteks veega seotud analüüsid), kus tüübilt samade või sarnaste seadmetega tehakse eri laborites eri eesmärkide täitmiseks sisuliselt kattuvaid analüüse. Kuna osaliselt on sellised analüüsid suunatud vabaturule tekib konkurents teenuse osutamiseks. Riigi tasandil puudub täna ühtlustatud ülevaade ja kokkulepe vastavate teenusevaldkondade kohta ning ka põhimõtted, millest lähtudes vastavaid teenusekonflikte lahendada.

⁴⁰ Vt. täpsemalt p. 4.4., kus käsitletakse laborite nõukogu. Laborite nõukogul oli moodustamisel kolm peamist ülesannet: 1) laboriseadmete asenduskava koostamine, 2) laborite konsolideerimisvõimaluste leidmine ning 3) valdkonna edasine analüüsimine.

Lahendus:

- 2.5. Jätkata laborite vahel teenusevaldkondade kirjeldamist ning täpsustamist vastavalt tegevuspõhise eelarve mudelile. Pöörata jooksvalt tähelepanu, et laboriteenuste kirjeldused oleksid võrreldavad. Teenuste mahtude loetelu peaks edasiselt olema üks osa investeeringute kavast, mida laborid spetsiaalselt koostavad.
- 2.6. Kaardistada laborites kattuvad analüüsivaldkonnad või maatriksid eraldi nimekirjana. Analüüsida nimekirjas olevate analüüside teostamise otstarve ning teenuste kättesaadavus ja teha sellest tulenevalt ettepanekud valdkondade ühendamiseks või üleandmiseks laborite vahel. Täna on antud küsimus ja konkurents kõige teravam vee valdkonnas.
- 2.7. Asjaomastel ministeeriumitel, ja allasutustel kelle heaks tehakse analüüse kattuvates valdkondades või kelle puhul on ebaselgus teenusevaldkondades selgitada valdkonnad ning määrata teenuste asukohad. Laborite nõukogul kinnitada laboriteenuste jaotus igal aastal koos muudatustega investeeringute kavas.

3. **Sisuliste koostöörutiinide loomine riigilaborite vahel.** Riigi laboroid vajavad toimivat sisulise koostöö rutiini, mille raames oleks loodud ka iseseisev valdkonna analüüsivõimekus ning võimekus analüüsida teenuste paiknemise otstarbekust haldusalade vahel.

Probleem:

- 3.1. Alates 2018. aastast loodud lahendus LN ja laborite ekspertkogu näol võimaldab teha formaalset koostööd laborite vahel kuid ei sunni ega toeta koostöö viimist valdkonna sisulise arengu peale. Praktikas tähendab see seda, et ollakse valmis ühiselt koostama investeeringute kavasid kuid kollegiaalselt moodustatud koostööorganis ei teki vajadust arutleda investeeringute põhjendatuse või valdkonna sisuliste muudatuste üle. Seega ei ole esitatud ka ettepanekuid valdkonna konsolideerimiseks või edasiarendamiseks.
- 3.2. Investeeringute kava koostamise tehniline külg on täna jäänud laborite ekspertkogu vedavale laborile. Ekspertkogu eesistuja roteerub aastas korra. Antud kohustust omaval laboril ei pruugi aga olla nimetatud organisatoorse töö jaoks vajalikku ressursi. Samuti ei taga selline lahendus järjepidevust arendustegevustes.
- 3.3. Laborite juhid ega tippspetsialistid ei ole üldjuhul kursis teiste laborite tööga ega ka parimate praktikatega. Väga harvad on vastastikused visiidid või töövaldkondade tutvustused. Samuti ei tehta koostööd näiteks juhtimissüsteemide kvaliteedihindamisel või ka akrediteerimisvaldkonnas, kus koostööl võiks olla väga praktiline ja sisuline väärtus. Probleemi väljendus on vähene teadmuse ülekandumine ning positiivsete praktikate mitterakendamine teistes asutustes ja koostöö püüdmine (näiteks IT valdkonnas kaasneb sellega ülekulu).

Lahendus:

- 3.4. Hoolimata valitavast konsolideerimisvariandist leida võimalused laboritevahelise koostöö suurendamiseks ning kõikide laborite heaks töötava valdkonna analüüsikompetentsi koondamiseks. Analüüsikeskuse funktsioonid peaksid katma vähemalt sisulise teenuse planeerimise ja kvaliteedijuhtimise võimekuse, IT arendused ja hangete ning investeeringute korralduse. Antud funktsiooni võib luua ajutiselt ka mõne ministeeriumi juurde (näiteks RaM või MeM).
 - 3.5. Näha ette piisavad vahendid laboritevahelise arendustegevuse toetamiseks ühisseminaride või õppepäevade näol kvaliteedijuhtimise ja teiste praktikate ühtlustamiseks. Võimalusel laiendada vastavat praktikat osakonnajuhtide tasandile valdkondades kus see on võimalik.
 - 3.6. Otsida ja tugevdada rutiine, mis sunnivad laboreid oma valdkonnas tugevamale sisulisemale koostööle. Näiteks osalemine valdkonna arengustrateegia väljatöötamises ning iga-aastases teenuste ja investeeringuvajaduste analüüsis.
4. **Strateegiliste koostöörutiinide loomine teiste laboritega.** Regulaarselt analüüsida laboriteenuste osutamise otstarbekust ja võimekust riigi laborite, erasektori laborite, ülikoolide ning ravisustuste laborite vahel. Seda eriti arvestades võimalike erakorralisi strateegilisi vajadusi, teadusprojektide realiseerimist, uute meetodikate kasutuselevõttu ning selleks tehtavat teadus- ja arendustööd.

Probleem:

- 4.1. Meditsiinasutuste ning teiste valdkondlike laborite ja ülikoolidega tehakse juba täna laialdast koostööd – nii ülikoolidele kui ka tervishoiuasutustele on üle antud referentslaborite funktsioone ning samuti tehakse

koostööd ka analüüside ja uuringute valdkonnas. Koostöö on täna koordineerimata ning seotud üksikute laboritega. Puudub rutiin ja formaat.

- 4.2. Kuna riigi tasemel ei ole ühtset valdkonna strateegiadokumenti ega ka määratlust, millised on riigile elutähtsad teenused ei saa tekkida ka diskussiooni, milliseid teenuseid võiks riigilaboritest erasektorisse suunata.
- 4.3. Analüüsi käigus ei õnnestunud koguda veenvaid andmeid efektiivsete ülekoormuse leevenduskavade või kokkulepete kohta riskiga seotud analüüsiteenuste dubleerimisvõimekuse või tagavaravõimekuse kasutamiseks. Koroonakriisi ühe õppetunnina võib käsitleda vajadust luua rakendusplaanid testimisvõimekuse kiireks tõstmiseks kasutades ka ülikoolide ning tervishoiuteenuse osutajate laboreid.
- 4.4. Tulenevalt riigi laborite erinevatest ülesannetest nii laborite vahel kui ka laboriasutuste sees ei pruugi olla ka koostöö korraldus alati optimaalne. Parimate koostöökohtade leidmiseks tuleks tagada jätkuv infovahetus laborite vahel.

Lahendus:

- 4.5. Kaasata riigisektori välised laborid valdkonna strateegiadokumentide väljatöötamisse (vt. soovitus 1.).
- 4.6. Laboriteenuste loomise ja ülevaatamise käigus konsulteerida pidevalt riigisektori väliste laboritega teenuste üleantavuse küsimuses ning kasutada saadud hinnanguid ka teenuste hinnastamisel.
- 4.7. Lisaks teenuste üleandmisele analüüside ja kooskõlastada iga-aastaselt ka teenuste osutamisega seotud riskiplaanid ja dubleerimisvõimekus.



5. **Referenttegevuse ühtsete aluste loomine.** Riigi vaates luua ühtsed põhimõtted referentstegevuse korraldamiseks, selle õiguslikuks raamistikuks ning rahastamiseks. Ministeeriumitel jaotada ja planeerida referentstegevuseks ettenähtud vahendid eraldi eelarveridadelt või programmide raames.

Probleem:

- 5.1. Ministeeriumite haldusalade praktika on erinev referentstegevuse rahastamisel. Osad ministeeriumid toovad rahastamisel referentstegevuse eraldi välja, teised ei arvesta vastavat tegevust üldse. Tulemuseks on asjaolu, et referentstegevust käsitletakse kohati kui lisakulu, mida tuleb täita muu tegevuse arvelt või omafinantseeringust.
- 5.2. Nõuded referentstegevusele tulenevad erinevatest valdkondlikest seadustest, EL aktidest ning teistest aktidest ning on omavahel väga nõrgalt kooskõlas. Asjaolu tekitab lisabürokraatiat ja segadust laborites arvestades ka asjaoluga, et referentstegevusega seotud teenuseid võidakse osutada üle haldusalade.

Lahendus:

- 5.3. Piiritleda referentstegevuse mahud ja hind valdkondade kaupa ning eristada selleks ette nähtud rahastus kõikide laboriasutuste puhul. Saavutada laborite vahel võrreldavus referentstegevuse mahutades ja eelarvetes.

- 5.4. Hiljemalt 5 aasta jooksul ühtlustada referenttegevusega seotud õigusloome ning referentlaboratooriumi staatuse saamiseks vajalikud tingimused arvestades EL vahetult kohalduvate õigusaktides sätestatud.

- 6. Ühised ja analüüsipõhised otsused kinnisvara küsimustes.** Kinnisvaraotsuseid tuleb analüüsida laborite vahel tervikuna vähemalt 10 aastases perspektiivis, arvestades kriitiliste teenuste kättesaadavust ning fikseerida tulemused vastavas analüüsidokumendis. Riigi Kinnisvara AS-i ei tohi panna olukorda, kus asutuste kinnisvaraprobleemide lahendamise vajadusest tingituna dikteeritakse valdkonna strateegilisi otsuseid aastakümneteks.

Probleem:

- 6.1. Laborite kasutatav kinnisvara nõuab eriprojekte (ventilatsiooninõuded, stabiilne tasapind) ning võrreldes tavalise büroohoonega kallima ehitushinna tõttu on seega planeerimine tunduvalt suurema kaaluga.
- 6.2. Ettepaneku aluseks on analüüsi ja ekspertgrupi kohtumiste kogutud informatsioon plaani kohta rajada laborite ühishoone Tartusse. Tartus paiknevad VTL, TA, RA, Metroser ja teised laborid. Ühtsesse majja vastuvõtupunkti loomise kohta on huvi tundund ka PMK. Mahutavuse probleem on ennekõike VTL-il ja TA laboritel, spetsiaalseid laboriruumi vajaks ka RA-l. Osapoolte vajaduste kohta on seni informatsiooni kogunud Riigi Kinnisvara AS. Laborijuhtide kinnituste kohaselt on ruumivajadus kasvanud aastaga 5000 m² pealt 8000-le m². Kohtumisi laborihoone kavandamiseks on seni vedanud Riigi Kinnisvara AS. Paralleelselt on toimunud PMK peahoone renoveerimise kavandamine Sakus, mis on täna realiseerimisel. Kinnisvara puudutavaid küsimusi on viimastel aastatel lahendatud ka SIM haldusalas.
- 6.3. Kirjeldatud probleemi tuum on laborite vahelise koostöö puudumine kinnisvara valdkonnas. Ühtlasi puuduvad andmed, et laborite nõukogu või ekspertkogu oleks vastavaid küsimusi muus kui informatiivses korras arutanud. See tähendab, et kui vajadused on ühiselt laborite vahel läbi arutamata ning ministriumid ei kooskõlasta omavahel ettevalmistatud otsuseid, võidakse kaasa tuua riskid esiteks üleinvesteeringuteks kuid teiseks võidakse kooskõlastamata otsuste tõttu läbi ruumiplaneerimise pidurdada või raskendada valdkonna sisulist arendamist aastateks.
- 6.4. Täna on ruumiprobleemide lahendamise tunnustamist vääriv initsiatiiv olnud teenusepakkuja Riigi Kinnisvara AS käes. Hoolimata proaktiivsusest on RKASi peamine huvi võimalikult suures mahus kinnisvara rendipindade pakkumine, mitte aga sisuliselt läbimõeldud, parimat laboriteenuse kvaliteeti ja kättesaadavust ning laborite vahel optimeeritud ja võimalusel konsolideeritud teenuste pakkumine laborianalüüsides valdkonnas.

Lahendus:

- 6.5. Laborite kinnisvara arenguplaanide ja vajaduste koondamise ning sellega seotud lähteülesannete loomise ja kooskõlastamise kohustus panna selgelt laborite ekspertkogule. Tagada ühiselt vahendid, et ekspertkogul oleks võimalik kaasata projekti vedamisse kas eksperte või projektijuhte.
- 6.6. Kinnisvara arendusi puudutavad lähteülesanded kooskõlastada ministriumide vahel ja kinnitada läbi laborite nõukogu. Vormistada konkreetseid projekti ja asukohapõhised lähteülesanded, mis on sisendiks ka RKAS-ile edasiste tööde algatamisel ja planeerimisel.
- 6.7. Mitte-laualiste konsolideerimisplaanide realiseerimisel kaaluda kinnisvaraküsimuste ühtse otsustusprotsessi ja vajaduste läbirääkimise ning teenustega ühtlustamise tagamiseks valdkonna raha suunamist läbi loodava oivakeskuse või muu laborite analüüsi ja koordineerimisega tegeleva üksuse.
- 7. Ühtse ja piisava investeeringuvõimekuse tagamine.** Laboriseadmete investeeringute kavas ettenähtud vahendid allutada tsentraalsele jaotusele, suurendada koostööd ka väikevahendite hankimisel ning kujundada investeeringute jaotuse süsteem võistlevaks ja edasist teenuste konsolideerimist toetavaks.

Probleem:

- 7.1. Laboriseadmete investeeringute kava koostatakse laboriekspertide poolt kui eraldiseisvate asutuste vajaduste nimekirja kogumine. Investeeringute kava koostamise juures puudub laboritel motivatsioon arutada või ühtlustada seotud teenuseid ja nende optimeerimist.
- 7.2. Viimase kolme aasta jooksul ei ole laboritele investeeringuteks vahendeid leitud. Samas on laborid iga aasta vastavaid plaane koostanud. Tulenevalt seadmete vananemisest kasvab iga-aastaselt esmase investeeringuvajaduse maht.

- 7.3. Suuremate seadmete soetuste puhul ei ole otstarbekas peatada koostöö ainult investeeringute kava loomisega, vaid seda tuleb laiendada ka hangetele, seotud hooldusele ning kulumaterjalidele. Näiteks investeeringute kavas aastaks 2021, on ainuüksi MS kromatograafe ning nendega seotud lisaseadmeid vaja soetada kokku 12 tk, kogumaksumusega 2 067 000 €, mis lähevad kokku viiele eraldiseisvale laboriasutusele. Sarnased tootegruppide põhised soetusvajadused jätkuvad läbi aastate.
- 7.4. Kuna investeeringute kavas toodud vahendid investeeritakse eri haldusalade kaudu puudub valdkonnas mastaabiefekti saavutamise võimalus ning samuti ka pidev ja ühtsetel standarditel olev rajanev ülevaade seadmetest, investeeringutest ja seadmetega seotud teenustest.
- 7.5. Kuna masinate hankimisega tegeletakse vajaduspõhiselt võtab see täna ära peamiselt juhtimisfunktsiooniga ning kõrge pädevusega spetsialistide tööaega, mille võiks kulutada põhiteenuse osutamisele.

Lahendus:

- 7.6. Koondada investeeringuteks ettenähtud vahendite käsutamine ning hangete ettevalmistamine ja varade haldus ühte tsentraalsesse asukohta. Küsimust ei teki ettepanekute 1 ja 3 puhul. Konsolideerimisvariandi 2 puhul luua vastav keskus pigem mõne ministeeriumi juurde.
- 7.7. Mastaabiefekti saavutamiseks hankida seadmeid ühishangetes ning samuti on nii lihtsam tagada kõrgemat hankekvaliteeti.
- 7.8. Täiendavalt analüüsida seadmete hankimisel rendi ja liisingumudelite rakendamist.
- 7.9. Luua ühine lahendus olemasolevate seadmete elukaare haldamiseks. Ühine varade halduse andmebaas võimaldab pidevalt ajakohastada investeeringuvajadusi ning samuti liikuda edasi ka seadmete riskasutusega.

- 8. Kooskõlastada ja tsentraliseerida väikevahendite ja kulumaterjalide hankimine ning strateegilise laovaru hoiustamine.** Riigi vaates on ettepanek ühtlustada laborite kulumaterjalide ning meditsiinilise IKV varude hankimine, riigireservi hoiustamine ja tarneplaanid.

Probleem:

- 8.1. Kulumaterjalide hankimisega tegelevad täna laborid eraldiseisvalt, kulutades seega aega ja raha hangete läbiviimisele, väikeostudele, lao korraldusele ning eraldiseisvate süsteemide haldamisele.
- 8.2. Nakkuspuhangutega toimetulekuks ei ole määratletud strateegilist tähtsust omavad kulumaterjalid, loodud nendele jaotusplaanid ega määratletud jaotuse õiguslike aluseid.
- 8.3. Koroonakriisi taustal on ilmnunud probleem kulumaterjalide ja isikukaitsevahendite hoiustamisega. TA-l puuduvad endal ruumid vajalike reservide hoidmiseks⁴¹. Analoogiliselt on tekkinud küsimus laborite jaoks vajalike kulumaterjalide reservi kogumisest ja hoidmisest.
- 8.4. Väikevahendite soetamisel ei ole ühiseid kindlaid partnereid ning laborid teevad oma otsused iseseisvalt, saavutamata sellega mastaabiefekti.

Lahendus:

- 8.5. Lahendada kõikide riigi laborite vajadustest lähtuvalt ja kooskõlastatult erasektoriga strateegilise kulumaterjalide reservi moodustamise ja hoiustamise küsimused.
- 8.6. Minna üle ühishangetele ka kulumaterjalide ning väikeseadmete osas.
- 8.7. Luua ühtne süsteem laborites kulumaterjalide tellimiseks ja kohaletoimetamiseks ning riigile olulise strateegilise varu loomiseks.

- 9. Ühtlustada järkjärgult laborite tugiteenused.** Astuda järjepidevaid samme laboritele vajalike tugiteenuste ühtlustamisel ja konsolideerimisel, muuhulgas hangete, IT süsteemide loomise ja teenuste analüüsimisel. Peatada eraldiseisvate IT süsteemide täiendavate arenduste kavandamine enne ühtse laborivaldkonna IT raamistiku loomist.

Probleem:

⁴¹ Terviseamet on sõlminud IKV vahendite hoiustamiseks lepingud TÜ Kliinikumiga.

- 9.1. Laborite valdkonda ei käsitleta riigi vaates tervikuna ning seetõttu ka ei planeerita valdkonna arendusi terviklikult.
- 9.2. Riigil on vähemalt 8-s laboris eraldiseisvad IT süsteemid, millest kolme arendatakse jätkuvalt ka 2021. aastal.
- 9.3. Teeninduspunktide ja proovide logistika teemad ei ole laborite vahel ühtlustatud.

Lahendus:

- 9.4. Vastavalt loodavale strateegilisele arengukavale hakata järkjärgult ühtlustama laborite tugiteenuseid.
- 9.5. IKT valdkonnas viia läbi infosüsteemide täiendav võrdlus ning pakkuda välja ajakava laborite infosüsteemide ühtlustamiseks veel 2021. aasta jooksul. Võimalusel kasutada selleks MKM programmide vahendeid.
- 9.6. Analüüsida teeninduspunktide ja proovide logistika küsimusi ning esitada 2021. aasta jooksul ettepanekud logistika ühtlustamiseks.

10. Riigieelarvelise rahastuse korrastamine püsiteminimuste alusel. Laborite rahastamisel eelistada riigieelarvelist baasrahastust või pikemaajalisi ja suuremahulisemaid koostöölepinguid riigiasutuste vahel, mis võimaldaks eelarvevahendeid selgemalt liigutada ja kasutada. Vältida olukorda, kus labori eelarvest 40-80% laekub omatuluna üksikteenuste baasil teistelt riigiasutustelt.

Probleem:

- 10.1. Erinevate haldusalade laborite rahastuspõhimõtted on erinevad. See väljendub näiteks riigieelarvelise rahastuse proportsioonis ning selles, kuidas kajastatakse riigitellimust. Tulemuseks on, et osad laborid käsitlevad omatuluna ka sisulist riigitellimust. Mõnikord ei ole vastavate tellimusmahude peale sõlmitud pikaajalisi lepinguid. Eelnevast tulenev ebaselgus paneb laborid kohati tugeva surve alla osutamaks teenust vabaturul.
- 10.2. Ministeeriumite erinevad võimalused laborite rahastuseks väljenduvad teinekord ka otseinvesteeringutes. Antud praktika ei ole aga ühtne ning tulemuseks on olukord, kus laborid, kelle juhtkonnad on suutnud luua toimivad otsesed valitseva ministri või ministeeriumi finantsosakonnaga saavad aegajalt otsepakkumisi investeeringute tegemiseks.

Lahendus:

- 10.3. Luua ühtsed alused laboriasutuste baas-eelarvete moodustamiseks. Haldusalade vaheliste tellimuste puhul määratleda tellimusmahud, millest alates sõlmitakse pikemaajalised finantskõhalepingud.
- 10.4. Määratleda rutiinid erakorraliste investeeringute tegemiseks ja asjakohase informatsiooni jagamiseks laborite vahel.

* Laborite ekspertkogu liikmete töögruppide arutelude tulemused. 07.10.2020

MILLEST ALUSTADA?

- ① TEHA / SAADA SECCES, MIDA ON VÕIMALIK KONSOLIDEERIDA
→ MÜÜK ON ÜHINE KÄIRIDE RESSURSSIDE ET. PÄRAN. (MIS ANNAB REALSED VÕIMALUSED)
- ② ÜHISE TÄRISTU VÕIMALUSED
- ③ RIIGIKUL TASANDIL ÜHINE RIIGIKUL TÄRISTU VÕIMALUSED
- * → ÜHINE STRAT. DOKUMENT.
- ④ ÜHINE TÄRISTU VÕIMALUSED
- ⑤ ÜHINE TÄRISTU VÕIMALUSED
- ⑥ ÜHINE TÄRISTU VÕIMALUSED

- ① KATTUVUSE VÄLTAMINE (TÄRISTU TÄRISTU ALUSEL) DETAILSET.
- ② STRAT. RIIGI EESMÄRKID KINDEL PÄRAN. JA KINLAD
- ③ KÄIRIDE RESSURSSIDE ET. PÄRAN. (MIS ANNAB REALSED VÕIMALUSED)
- ④ TAGAOL. VALMISTUS (MIS ANNAB REALSED VÕIMALUSED)
- ⑤ ÜHINE TÄRISTU VÕIMALUSED (MIS ANNAB REALSED VÕIMALUSED)
- ⑥ KVALITEEDINDOODEL (MIS ANNAB REALSED VÕIMALUSED)

ANAL. TÄRISTU VÕIMALUSED



* Laborite ekspertkogu liikmed arutamas konsolideerimise plusside ja miinuste üle, 07. oktoober 2020

4.2 Alternatiivide kaalumine

Riigi laborite konsolideerimisettepanekute taustal tuleb arvestada viimastel aastatel riigireformi raames Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna koordineeritud tegevusega. Riigi laborid on olnud riigireformiga seotud teemade nimistus juba alates 2016. aastast.

2016. aastal valminud riigiülesannete analüüs⁴² käsitleb riigi laboritega seotud teenuseid kokku 9-l leheküljel. Viidatud dokumendis esitatakse valitsusele ettepanek: „Arvestades laboritele esitatavate nõuetega ning laboriseadmete kõrge maksumusega on mõttekas kaaluda ühe riikliku laboratooriumi moodustamist. Ettepanekuks on Sotsiaalministeeriumil koostöös Maaeluministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Justiitsministeeriumiga valmistada ette ettepanekud riiklike laborite tegevuse optimeerimiseks.“ Valitsuskabineti otsusena kavandati vastavate detailsete ettepanekute esitamine tähtajaks 31.10.2017.a.

Riigiülesannete analüüsis viidatakse järelalusena konsolideerimise vajadust põhjendades laboriasutuste erinevale juriidilisel vormile, rohkearvulistele piirkondlikele üksustele ning erinevate laboriasutuste erinevale esindatusele maakondades, mis ei taga ühtlast teenust, viidatakse tegevuste ühisosadele ja dubleerimisele, mistõttu ei ole riiklikud investeeringud masinaparki optimaalsed. Tuuakse välja kattuvad tegevusvaldkonnad VTL-i ja TA laborite vahel vee- ja toidu analüüsides ning mikrobioloogilistes uuringutes, kusjuures viidatakse laborianalüüsides hindade vahele vahemikus 8-15%. Analüüs toob välja ka valdkondadepõhised dubleerivad teenused laborite vahel, millest suur osa on aktuaalne ka täna, neli aastat hiljem.

⁴² Leitav: <http://bit.ly/3mCIWzr>

Riigireformi raames on ajavahemikul 2019 kuni 2021 ette valmistatud ning valitsuse ja Riigikogu poolt heaks kiidetud mitmete eraldiseisvate asutuste ühendamine⁴³ või on tänaseks läbi viidud ettevalmistavad analüüsid, näiteks:

1. Viidi läbi haridusvaldkonna ühendameti moodustamise analüüs, mille kohaselt tehti Vabariigi Valitsusele ettepanek ja Riigikogu kinnitas Haridus- ja Noorteameti moodustamise alates 1. augustist 2020. a. SA Innove ja SA Archimedese rakendusüksuse ülesanded ning kõigi konsolideeritud asutuste arvestusteenused (personali-, palga- ja finantsarvestus) viidi üle Riigi Tugiteenuste Keskusesse.
2. Viidi ellu analüüs ja esitati valitsusele ettepanekud Põllumajandusameti ning Veterinaar- ja Toiduameti baasil Põllumajandus- ja Toiduameti moodustamiseks, mille ka Riigikogu on heaks kiitnud, asutus alustab tööd alates 1. jaanuarist 2021. a.
3. Viidi ellu maa-, regionaal- ja planeeringute valdkonna ühendameti moodustamise analüüs.
4. Analüüsiti transpordi valdkonna ühendamist, mille alusel tehti valitsusele ettepanek moodustada Maanteeameti, Lennuameti ja Veeteede Ameti baasil Transpordiamet, mis alustab Riigikogu otsusel tööd 1. jaanuarist 2021. a.
5. Keskkonna valdkonna ühendameti moodustamise analüüsi alusel tehti valitsusele ettepanek moodustada praeguse Keskkonnaameti ja Keskkonnainspeksiooni ühendamisel Keskkonnaamet, mis alustab Riigikogu otsuse alusel tööd 1. jaanuarist 2021. a.

Senised suuremad konsolideerimisprojektid on läbi viidud ennekõike järgmistest eesmärkidest kantuna:

1. **Suurem selgus kodanikule ja klientidele.** Valdkonna ühtne korraldamine võimaldab kliendivaates luua selgust ning konkretiseerib vastutuse klientide juhendamisel. Klienditeeninduses tekkivad ühtsed kontaktpunktid ning samuti on võimalik saavutada erinevate teenuste parem kättesaadavus.
2. **Sisuvallkonna ning teenuste koostöölstatud arendamine ja selgema tervikpildi loomine.** Andmete riskasutus võimaldab disainida paremaid teenuseid. Asutuste sees on hõlpsam andmeid jagada ning kasutada, ei teki „pimedaid alasid“. Näiteks Transpordiameti puhul on eesmärgiks muuhulgas koondada erinevate transpordiliikide arendamine tervikpildiks ja tagada eri liiki transpordi liinigraafikute koostööl.
3. **Suuremad võimalused töötajatele.** Konsolideeritud asutuses on kergem tagada motiveeriv palgasüsteem ning arenguvõimalused töötajatele. Asutusesisesed liikumisvõimalused tähendavad huvitavat tööd ning ka vähem liikumisi konkurentide juurde. Lihtsam on korraldada uute töötajate värbamist ning tagada asutuse hea tööandja maine.
4. **Parem juhtimine ja tugevam organisatsioonikultuur.** Konsolideerimiste üks eesmäärke on olnud heade juhtimispraktikate ning tavade võimalikult laialdane kasutuselevõtmine valdkonnas. Konsolideerimine võimaldab eri asutustes kasutatavad head juhtimispraktikad ühendada ning saavutada seeläbi sünergiat.
5. **Järelevalve ning sisuvallkonna koostöölstatud ja ühine arendamine** võimaldab saavutada poliitikate parema koostööl, arusaadavuse klientidele ja taktikalised eelised sunnimehhanismide rakendamisel. Järelevalve muutub süsteemsemaks.
6. **Valdkondliku juhtimise koondamine ühte asutusse** võimaldab selgemini kommunikeerida strateegilisi eesmäärke ning viia need üheselt kohale rakendusasutustesse. Valitsevatel ministeeriumitel tekib valdkonna poliitikate elluviimisel üks strateegiline partner, väheneb telefonimängu efekt info kohaleviimisel mitmetesse eri asutustesse.
7. **Mastaabiefekti saavutamine teenuste osutamisel ja rahaline kokkuhoid** ennekõike infrastruktuuri, tugi- ja arendusteenuste pealt. Mastaabiefekti tulemusena on asutustes lihtsam teha vajalikke investeeringuid ning teiseks on võimalik kergemini tagada ka konkurentsivõimelised palgatingimused.

Lisaks asutuste ühendamistele on riigireformi raames ette valmistatud terve rida täiendavaid projekte nagu näiteks riigipalgaliste töökohtade väljaviimine Tallinnast ja Harjumaa⁴⁴ ja riigimajade⁴⁵ loomine

⁴³ Vaata täpsemalt: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivalitsemise-reform>

⁴⁴ Vaata täpsemalt: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/memo_valjaviimiste_ulevaade_2017-2019_9.10.2019_kodulehele.docx.pdf

⁴⁵ Kontseptsioonidokument: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigihaldus/riigimajade_loomise_kontseptsioon.pdf

maakonnakeskustesse, mis jätkub jooksvalt. Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevuskavale⁴⁶ p. 3.3. on riigireform 2019 – 2023 aasta üheks poliitiliseks prioriteediks. Valitsuse tegevuskava sisaldab muuhulgas terve rea riigireformiga seotud tegevusi ning asutuste ühendamisi. Näiteks kavandatakse ühtseid lahendusi nii riigiasutuste dokumendihalduse korraldamisel kui ka ühtses arvutitöökoha haldamises.

VV tegevuskava p 3.3. näeb riigihalduse ministrile ette ülesande analüüsi ja ettepanekute esitamiseks laborite konsolideerimiseks. Ettepanekute esitamise tähtaeg oli tegevuskavas ka algselt jaanuar 2021.

Vastavalt 2018. aastal läbi viidud laborite tegevuste analüüsile moodustati Valitsuskabineti 15. märtsi 2018. a nõupidamise otsuse kohaselt Maaeluministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajatest koosnev laborite nõukogu, kelle juhtimisel on koostatud ministeeriumide valitsemisalas olevate riigiasutuste laborite ja OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskuse investeeringute vajaduse kava. Valitsuskabineti 11.06.2020 nõupidamisel esitleti MeM esindajate poolt koostatud investeeringute kava aastateks 2021-2024 kogusummas 16 085 141 eurot (ilma käibemaksuta).

Seniste asutuste konsolideerimise tulemusena on tekkinud umbes 500 – 800+ töötajaga asutused (Haridus- ja Noorsooamet - planeeriti ühendada u.850 töökohta, Maa- ja regionaalamet - planeeriti ühendada u. 340 töökohta, Transpordiamet – planeeriti ühendada u. 900 ametikohta, Põllumajandus- ja Toiduamet – planeeriti ühendada u. 500 töökohta, Keskkonnavaldkonna ühendamet – planeeriti ühendada u 500 ametikohta). Riigi laborite konsolideerimisel tekiks umbes 500 töötajaga asutus.

Tänaseks on erinevate konsolideerimisprojektide tulemusena võimalik ka saadud positiivsetest kogemustest õppida ning samuti on avastatud konsolideerimisprojektide läbiviimisel ka puudusi, mida edasijärglaseks on võimalik vältida.

Analüüsis esitatakse edasijärglaseks võimalike konsolideerimisplaanide läbiviimiseks. Kõikide selliste plaanide juures tuleks kaaluda erinevate väärtuste prioriteetsust üksteise ees ning seejärel vaadata, kuidas erinevate alternatiivide puhul vastavad väärtused realiseeruvad. Lõpphinnangus on seega võimalik arvestada erinevate väärtuste kaaludega valiku alternatiivide puhul.

Muudatuse põhjendatuse hindamise valikuid on erinevaid. Käesolevas analüüsis on alternatiive hinnatud all toodud kriteeriumite alusel. Kriteeriumite valikul on muuhulgas lähtutud laborite ekspertidega läbi viidud töötubade kogemusest.

1. Muudatuste optimaalne ettevalmistusperiood ning võimalikult kiiresti realiseeruv kasu

Muudatuse ettevalmistusperiood peab võimaldama muudatus vajaliku põhjalikkusega ette valmistada kuid peab jääma samas piisavalt lühikeseks, et ei kaoks *momentum*. Muudatust puudutavatel inimestel peab olema võimalus muutusega harjuda kuid muudatus peab kätte jõudma piisavalt lühikese ajaga, et ei tekiks ootustüdimust.

2. Võimalus pidevaks parendamiseks ja muudatuse mõju laiendamiseks.

Keskenduda tuleb olulisemale. Muudatus ei pea sisaldama kõiki lahendusi ning muudatused mõneski valdkonnas võib realiseerida hiljem. Tähtis on teada, millest alustada ja kes ning millist tööd saab edaspidi jätkata.

3. Muudatuse lõplikkus ning edasise töörahu võimaldamine.

Koera saba ei saa lõigata jupi haaval. Pigem teha olulised sammud korraga ning kohaneda uues olukorras, kus seotud inimestel peab tekkima peale olulisi muudatusi võimalus töörahuks.

4. Muudatusega kaasnev võimalikult vähe häiritus põhilistele tööprotsessile

Muudatused ei tohiks üldse või peaksid võimalikult vähe häirima kliente ning asutuste tavapäraseid tööprotsesse. Muudatusi tehakse suuresti seepärast, et kliendid oleksid rahul ning klientidega tuleb arvestada ka igasuguses seotud kommunikatsioonis.

5. Loodava süsteemi selgus avalikkusele, lõppkliendile ja riigile.

⁴⁶ VV tegevuskava Riigikantselei kodulehel: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/Ratasellivalitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023_7.5.2020_0.pdf

Muudatuste põhjendatus tuleb selgelt läbi mõelda nii laiema avalikkuse kui ka klientide vaates. Samuti peavad olema selged argumendid efektiivsema riigihalduse seisukohast lähtuvalt.

Erinevate konsolideerimisvariantide puhul on kaalutud vastavaid kriteeriume ennekõike just konkreetse konsolideerimise variandi praktilise rakendamise vaates.



4.3 Konsolideerimise variandid

Arvestades riigi laborite osas varem tehtud analüüse⁴⁷ ning käesoleva analüüsi käigus kogutud andmeid pakutakse välja kolm alternatiivset riigi laborite konsolideerimise võimalust. Lühidalt on alternatiivid järgmised:

1. Laborite oivakeskus

Koondatakse laborite ülesed arendus- ja tugifunktsioonid koos vastava personaliga. Olemasolevad laboratooriumid jäävad alles või konsolideeritakse haldusalade siseselt.

2. Valdkondlik spetsialiseerumine - Laborimajad

Kaotatakse dubleerimine laboriteenustes ning viiakse läbi valdkondlik konsolideerimine vajadusel ka haldusalade üleselt. Luuakse kuni 3 laboriasutust.

3. Riigi Ühendlabori loomine

Riigi laboriasutuste analüütilised teenused koondatakse võimalikult suures mahus ühte laboriasutusse.

Käesoleva analüüsi käigus on kõige laiemas mõttes riigi laborite juhtimise suurim puudus koostöö puudumine laborite, neid haldavate ministeeriumite ning samuti omavahelise koordinatsiooni puudumine nii ministeeriumite siseselt kui ka ministeeriumite vahel. Kõige ilmselgema näide sellest on eraldiseisvate infosüsteemide arendamine.

Kõik pakutavad konsolideerimise variandid peavad võimaldama optimaalsete riiklike investeeringute tegemist sektoris ning tagama valdkonna pikaajalise strateegiliselt eduka arendamise. Alljärgnevalt kirjeldame nimetatud konsolideerimisvariante täiendavalt.

Vastavalt laborite esindajate käest saadud tagasisidele peame oluliseks märkida kahte aspekti. Esiteks on käesolev analüüs ennekõike aluseks otsuste tegemisele edasise konsolideerimise suuna osas. Analüüs on näidanud, et valdkonna analüüsimisel on võimalik minna veel tunduvalt kaugemale ja olla tunduvalt detailsem. Käesolev analüüs on aga piisav, et anda ülevaade konsolideerimise valikutest ning eesmärkidest. Detailsed asutuste ühendamise ja funktsioonide liitmise kavad saavad valmida peale seda, kui üldine suund on valitud.

Teiseks on laborijuhtide ja valdkonna ekspertide poolt korduvalt palutud välja tuua võimalike muudatuste maksumust, selleks, et hinnata erinevate konsolideerimisvariantide tasuvust. Eesti riigireformi raames on erinevaid asutusi konsolideeritud väga erinevate projekti hinnalipikutega. Asutuste konsolideerimise projektide maksumusi on hinnatud vahemikku 128 tuhat eurot kuni miljon eurot ja veel rohkemgi. Käesoleval hetkel ei ole võimalik selliseid kulusid detailides prognoosida kuna ka muudatuste ja konsolideerimiste projekte võib läbi viia väga erinevalt.

Eelneva täpsustuseks märgime, et oleme analüüsile lisanud näidisena esialgsed arvutuspõhimõtted, kuidas ühe või teise konsolideerimise variandi puhul rahalist võitu võiks kokku arvutada. On selge ja loomulik, et projekti edasiliikumisel vastavad kavad täpsustuvad. Kulutuste hindamisel oleme toonud konkreetsed kulud välja üksnes Oivakeskuse variandi puhul, mille osas näeme, et keskuse loomisega seotud kulud on esimesel aastal orienteeruvalt 216 tuhat eurot. Teiste variantide puhul on muudatuste läbiviimisega seotud kulud Laborimajade variandi juures umbes 300 tuhat eurot ja Ühendlabori puhul umbes 250 tuhat eurot.

Võimalike konsolideerimisvariantide pinnalt saavutatav rahaline kokkuhoid sõltub otseselt ka valitsuse ning ministeeriumite ja teiste otsustajate valikutest ja ka võimalikust maksimaalsest liikumiskiirusest. Sellele seavad omad piirangud nii seadusandlus kui optimaalne tempo muudatuste läbiviimiseks. Näiteks on muudatuste läbiviimine riigiasutuste puhul ühetaoline kuid eraõiguslike asutuste ümberkujundamine võib seaduse nõuete tõttu võtta vähemalt formaalselt rohkem aega. Samuti on võimalik erinevas mahus panustada muudatuse läbiviimise protsessi ning mõnede asutuste liitmist on võimalik läbi viia ka samm-sammult.

Kõikide eelkirjeldatud variantide puhul on oluline tähele panna, et käesolev analüüs ei ole mitte mingilgi juhul valmisjuhend ega samm-sammult rakenduv „arvutiprogramm“ edasiste muudatuste elluviimiseks. Kohandusi ja täiendusi tuleb teha plaanidesse kindlasti ka edasiseks.

⁴⁷ Riigi ülesannete analüüs <http://bit.ly/3mCIWZr> ja Civitta 2018.

Kõikide konsolideerimise variantide puhul tuleb arvestada täiendava valdkonna spetsiifikaga, mis võib seada omad piirid ka konsolideerimise ulatusele. Näiteks on sellisteks piiranguteks laboritöös ristsaastumise vältimise riskide maandamine, dubleerimise vähendamine vastandudes seadmete ümberseadistuse ajakulule ja seotud täiendavatele riskidele. Ning muidugi tuleb arvestada ka kitsamate valdkondade detailsete ning eristuvate regulatsioonidega nagu näiteks ravimiohutuse või kriminaalmenetluse juures seda praegu tehakse.

Kokkuvõtvalt annavad pakutud alternatiivid võimaluse riigi laborite korraldusega edasi liikuda, pakkudes samal ajal välja ka võimalikud toetavad muudatused halduse aparatis.

* Laborite ekspertide arutelu konsolideerimisvariantide üle 28.10.2020.

*** ALUSTADA**

- andmeid lihtsamaks, hõlmata vahetaks
- C/MITA andmeid milki kasutada
- valdkondlik jaotus (mahud)
- ~~üks~~ infrastruktuuri edasiarendus

*** TIÄSTI, ARENEMISRUUM, ...**

- laborite tase hea
- algatus eestotsiks tehnikud, pos. }
- Oitopildi saamine (aure)
- ARENEMISRUUM MIDALITTA LAHUTADA

*** KAS TANAS OL. JÄTKAMINE ARV. ALTERNATIIV**

- EI

*** PAREM KOOLITUS**

- AITAKS LAHENDUSELE LÄHEMALS

*** UUED ASUTUSED?**

- PIGEM EI, kuid min. üline valdk. juhtimise (üksus) tase

*** ÜHENDADA**

- 1+1 ei kõige halvem variant
- piirkondl. üksuste vajaduse analüüs
- oma majas dubl. kasutamine
- res. p.e. kasutamine.

*** LAHUTADA?**

- TA-st labor välja
- amet ja labor / analüüs

*** LÕPETADA?**

REGISTRATEEGIA ???

VALDKOND	JÄRELVALVE SÜRE JA VALMISOLEK
ANALÜÜS	→ TOOTUOHUTUS
ANALÜÜS	→ SÖÖDAOHUTUS
ANALÜÜS	→ VEEOHUTUS
ANALÜÜS	→ TOOTE OHUTUS



4.3.1 Arendus- ja kompetentsiüksus - Oivakeskus

Laborite Oivakeskusesse on tsentraliseeritud keskselt osutatavad teenused kõikidele laboritele. Oivakeskus on organiseeritud kas iseseisva asutusena või mõne labori juures toimiva osakonnana või mõne ministeeriumi osakonnana.

Eeskujud: Riigikohtu juures tegutsenud SA Õiguskeskus⁴⁸, erasektori valdkondlikud klastrid, analüütilise keemia kvaliteedi infrastruktuur⁴⁹, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus⁵⁰.

Oivakeskuse peamised teenused, mida teistele laboritele pakutakse on järgmised:

1. Laborivaldkonna strateegilise arengukava koostamise juhtimine ja selle valmimise tugitegevuste korraldamine;
2. Laboriteenuste efektiivsuse ja kättesaadavuse analüüs ning teenuste jaotuse osas ettepanekute esitamine ministeeriumitele ning vastavate läbirääkimiste pidamine;
3. Laboriasutuste paiknemise ning teeninduspunktide analüüs ja ettepanekute koostamine optimaalse kinnisvaramudeli leidmiseks;
4. Laboriteenuste ja referentsteenuste ühtsete rahastamis põhimõtete väljatöötamine ning läbirääkimine vastavate ministeeriumitega;
5. Teenuse rahastamise, kvaliteedi, kättesaadavuse ja sisunõuete hindamine koostöös tellijate ja järelevalveasutustega.
6. Eri-, väike- ja transportvahendite efektiivse kasutamise analüüs ning praktikate ühtlustamine.
7. Investeeringute kava koostamine ja selles osas läbirääkimiste pidamine ministeeriumiga;
8. Ühiste hankeplaanide koostamine, pidev turuanalüüs ning hangete läbiviimine ja vajadusel toe pakkumine läbirääkimistel tarnijatega;
9. Rahvusvaheliste koostöö ja rahastusprojektide leidmine ning seotud taotluste esitamine ja projektide juhtimine;

48 Vt. täpsemalt: https://et.wikipedia.org/wiki/Eesti_%C3%95iguskeskus

49 Vt. täpsemalt: <https://akki.ut.ee/>

50 Vt. täpsemalt: <https://www.kaitseinvesteeringud.ee/>

10. Ühiste seisukohtade kujundamine kvaliteedijuhtimise ja akrediteerimise valdkondades ning vajadusel laborite huvide esindamine;
11. Laborite ekspertide koostööformaatide, kohtumiste ja ühise arendustegevuse korraldamine;
12. Valdkonna infosüsteemide ühiste arenduste korraldamine ja sisuteenuste infosüsteemide toetamine kasutajate jaoks;
13. Osalemine ja ettepanekute esitamine valdkondlikes seadusloome protsessides;
14. Ühiste koolitus- ja töötajate arendustegevuste korraldamine kõikide laboriasutuste töötajatele (suvekool, valdkondade tutvustused, seminarid);
15. Teadus- ja arendustegevuse koordineerimine laborite vahel.

Antud loetelu koostamisel on lähtutud laborites läbi viidud intervjuudest ning ekspertkogu kohtumisel läbi viidud ühistest aruteludest.

Eelised ja põhjendused

Antud variandi väljapakkumise peamiseks põhjuseks on laboritevahelise koostöö ja koordineerituse tugevdamine ning rahalise kokkuhoiu saavutamine investeringutelt ning hangetelt. Pakutud variant on vähim, mida riik saab laborite arendamiseks teha.

Mõju juhtimis- ja otsustussüsteemile

Muudatus aitab lahendada koostöö ja koordineerimise probleeme laborite vahel. Muudatus ei kaota laboriasutuste juhtidelt iseseisvat vastutust oma asutuse juhtimise või tööprotsesside korraldamise eest.

Oivakeskus vajab väga selgeid volitusi läbirääkimiste pidamiseks eelarve või hangete küsimustes. Oivakeskust võib vaadelda nii laborite kui ka laborite nõukogu tööorganina. Igal juhul peaks Oivakeskus võimaldama valdkonda edasiviivate otsuste paremat ettevalmistamist ning järjepidevat elluviimist.

Olulistes küsimustes võib otsuste vastuvõtmine jääda endiselt laboriasutuste juhtide ja ministeeriumide teha ning Oivakeskusele ei pruugi olla olulist mõju näiteks kinnisvaraotsuste tegemisel, mistõttu ei ole võimalik saavutada ka finantskokkuhoiu eesmärke.

Oivakeskuse loomisel on väärtus juhul, kui temale enesele antud õigused või paralleelselt täisustatud Laborite Nõukogu õigused võimaldavad edasiselt lahendada laboriteenuste dubleerimisega seotud küsimusi. See tähendab, et peab olema võimalik anda sisendit ning jõuda otsusteni teenuste jagamisel laborite vahel näiteks vee või toidu valdkondades.

Sõltumatuse ja iseseisva otsustusvõime tagamiseks on õigustatud keskuse loomine eraldi asutusena. Keskuse loomine mõne ministeeriumi juurde või labori juurde on õigustatud, kui tegemist on laiemat konsolideerimist ettevalmistava vahevariandiga.

Muudatuse läbiviimiseks tuleks pädev personal koondada senistest laboriasutustest. See võib aga oluliselt nõrgestada toimivate laborite suutlikkust või võib osutuda võimatuks, sest laborid vajavad vastavaid kompetentse ka otse neil lasuvate kvaliteedijuhtimise ülesannete täitmiseks.

Oivakeskusesse on põhjendatud ennekõike juhtimisfunktsioone toetavate töötajate ja kvaliteedijuhtimisega tegelevate töötajate koondamine, samuti ühtne IT arenduse funktsioon. Oivakeskuse komplekteerimiseks on ilmselt vajalik ka täiendava tööjõu palkamine, mis võib kaasa tuua lisakulusid.

Muudatuse finantsvaade

Investeeringuvajaduste paremaks juhtimiseks on põhjendatud ka investeeringute eelarve üle otsustamise koondamine oivakeskusesse ning samuti on vajalik koondada hankefunktsioonid. Pakutud kujul ei võimalda Oivakeskus märkimisväärset kokkuhoidu juhtimisfunktsioonide pealt.

Esmane finantsvõit võib saabuda läbimõeldud investeeringute arvelt ning ühistest hankemahtudest. Teised ettepanekud tuleb välja töötada ning nende rakendamine sõltub ministeeriumide ja laborijuhtide otsustest.

Muudatuse tulemusena on võimalik kokku hoida investeeringutelt läbi ühishangete, samuti läbi ühistegevuste personaliarenduses. Kokkuhoidu võib kindlasti saavutada ka IT arenduse arvelt. Kvaliteedijuhtimises ja tugifunktsioonide valdkondades võib olla kokkuhoidu raske saavutada kuna asutused vajavad oma tööprotsessides vastavate funktsioonide täitmist ka iseseisvalt.

Siin ja allpool on muudatuse rahaline väärtus arvestatud võidunumbrina 5 aasta peale.

VÕIT RAHAS	MINMAALNE VÕIT	KAUDNE VÕIT	5 A. KESKMINE AASTAS
PERSONALIVALDKOND	564 239	1 622 428	218 667
INVESTEERINGUD SEADMETESSE	921 336	1 842 671	276 401
KINNISVARA VALDKOND			
INFOSÜSTEEMIDE ÜHISARENDS	500 000	1 500 000	200 000
KOKKU:	1 985 574	4 965 099	695 067

Oivakeskuse variandis koondatakse keskusesse olemasolevatest laboritest administreerimise ja juhtimise abivaldkondadest kuni 8% olemasolevate laborite töötajatest, kaudse ja pikaajalise võiduna väheneb ka juhtide ja spetsialistide ajakulu tugiteenustele. Personalivaates oleks 5 labori peale vähendatavaid kohti kokku 19.

Seadmete valdkonna kokkuhoid tuleneb ennekõike ühishangete korraldusest, ning seeläbi minimaalselt 5%lisest säästust investeeringutelt. Maksimaalse, pikaajalise ja kaudse võiduna nähakse selles variandis kuni 10%list võitu hangetelt.

Kinnisvara või sõidukite valdkonnas antud variandi puhul säästuvõimalusi ei teki.

Infosüsteemide arenduses liigutakse edasi ühishangetele, hoides aastate jooksul kokku vähemalt 100 000 eurot arendusraha aastas võrreldes senisega.

Arvestades, et oivakeskuse puhul luuakse sisuliselt uus asutus tuleb arvestada ka täiendavate kuludega, mida ka alljärgnevalt on tehtud.

TÄIENDAVALD KULUD	MINMAALNE	MAKSIMAALNE	5 A. KESKMINE TULU AASTAS
TÄIENDAV PERSONAL	1 080 000	1 320 000	240 000
TÄIENDAVAD ÜLDKULUD	1 080 000	1 320 000	240 000
KOKKU:	2 160 000	2 640 000	480 000
TULEM:	-174 426	2 325 099	215 067

Arvestatud on 10 võimaliku töökohaga, keskmise kuise brutopalgaga 1800 eurot. Antud valiku puhul võib süsteem esmase ja minimaalse rahalise võidu arvestuses olla iga-aastaselt ka täiendavalt umbes 30 tuhande euroga miinuses. Arvestades ka kaudseid ning maksimaalseid kasusaamise võimalusi võib süsteem olla aastaselt kuni 219 130 euroga plussis.

Muudatuse rakendamise vaade:

1. Muudatuste optimaalne ettevalmistus ja võimalikult kiiresti realiseeruv kasu

Muudatuse ettevalmistus ja läbiviimise aeg on 3 kuni 6 kuud. Efekti on võimalik saavutada alates ühishangete läbiviimisest ja IT arenduste koondamisest oivakeskusesse. Oivakeskuses võib planeerida ka järgnevate konsolideerimisvariantide läbiviimist. Ajakava oivakeskuse loomiseks peaks olema võimalikult konkreetne ja lühike ning sisaldama ka vajalike ressursside üleandmist.

2. Võimalus pidevaks parendamiseks ja muudatuse mõju laiendamiseks.

Oivakeskus võimaldab saavutada pidevaid arengueesmärke kuid positiivse mõju realiseerimine võib sõltuda laborijuhtidest ning laborite võimekusest muudatusi rakendada.

3. Muudatuse lõplikkus ning edasise töörahu võimaldamine.

Oivakeskuse puhul peaks andma süsteemile vähemalt 3-5 aastat aega enne kui valdkonnas oleks põhjust teha täiendavaid muudatusi. Laborite vaates võib osutuda probleemiliseks, kui oivakeskusesse ületoodavaid valdkondi ei liideta tervikuna vaid osade kaupa – juhul kui selleks kasutatakse olemasolevate laborite personali, võib see kaasa tuua häiriva samm-sammulise üleminekuprotsessi.

4. Muudatusega kaasnev võimalikult vähene häiritus põhilistele tööprotsessile

Muudatus ei häiri laboriasutuste põhitöö protsesse.

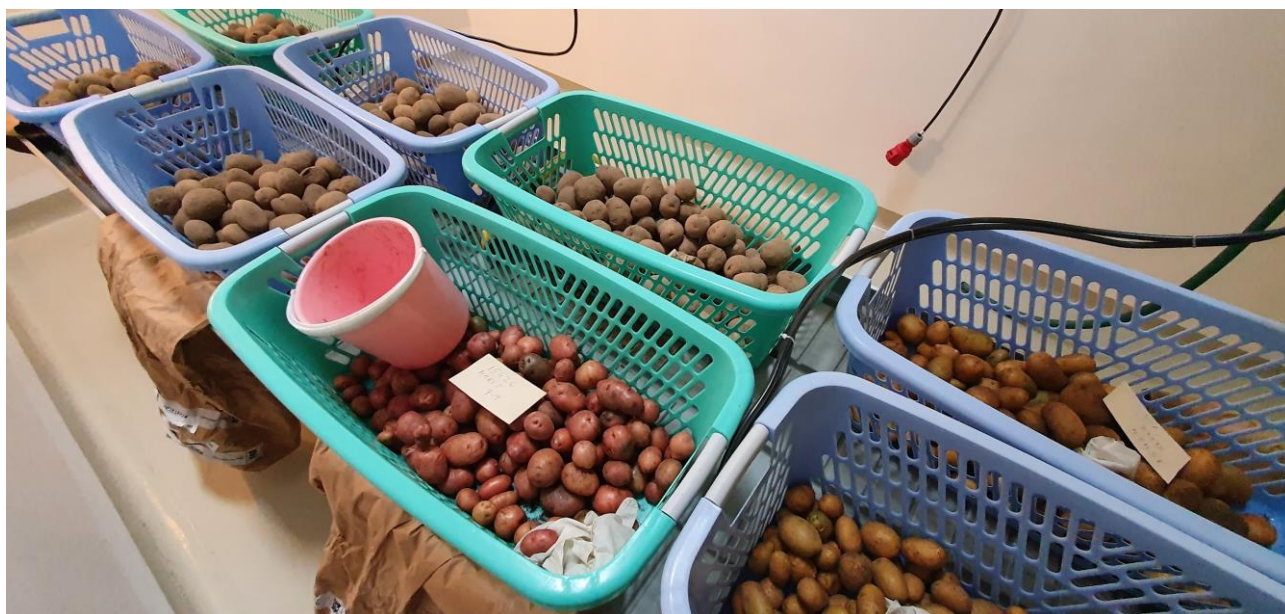
5. Loodava süsteemi selgus avalikkusele, lõppkliendile ja riigile.

Muudatusvajadust on lihtne põhjendada ühistegevuste koondamise läbi ning samuti on olemas riiklike analooge teistest valdkondadest. Samas on muudatuse nõrkus silmapaistev ulatuse ja haarde vähesus võrreldes juba läbi viidud riigihalduse reformidega.

Kaasnevate riskide analüüs

Riskide kirjeldus	Maandusvõimalused
1. Oivakeskuse õigused ja kohustused määratakse liiga üldiselt ning tema õiguslik roll jääb ebaselgeks ja kasutegur ähmaseks.	Oivakeskuse funktsioonid peavad olema väga selgelt fikseeritud, terviklikud ning võimalik kasu põhjendatud. Kommunikatsioonis tuleb rõhutada olemasolevaid analooge. Valdkonnad: a) Investeeringud ja hangete korraldamine sarnaselt Kaitseinvesteeringute Keskusele rollidele; b) Personalivaldkonna arendamine ja koolitamine sarnaselt Eesti Õiguskeskuse ja Riigikohtu koolitusfunktsioonidele õigusvaldkonnas; c) Valdkonna teadus- ja arendustegevuse korraldamine sarnaselt Eesti Teadusagentuurile; d) Teenuste arendamise ja teenuste võrgu analüüsimise võimekus, nagu see on korraldatud näiteks Riigikantselei Innotiimi või PPA arendusosakonna näitel; e) Infosüsteemide arendamisel sisulise ja targa tellija rolli täitmine nii nagu see on korraldatud enamuses riigi IT sisu/äri-valdkondades.
2. Laborite töökorralduse eest vastutavad ministriumid on erineva motiveeritustasemega probleemide lahendamisel ning nende tähelepanu pööramisel. Valitud variant on liiga pehme, et sellega täie tähelepanuga tegelda.	a) Ministriumite esindatus Laborite nõukogus peab olema tagatud vähemalt asekanstlerite tasemel; b) Valdkonna investeeringud kinnitada eraldiseisvalt iga-aastaselt ning koostada valdkonna strateegiline arengukava. c) Ministriumitel peab olema omavaheline kokkulepe ja piisav ressurss tegeleda valdkonnaga ministriumide üleselt või on vaja vastav koordineeriv roll panna selgelt oivakeskusele; d) Laborite nõukogu õigused ja kohustused peavad olema väga selgelt fikseeritud.
3. Oivakeskuse positsioon riigi või laborite huvide esindajana on ebaselge ning seega on mõlema	a) Oivakeskuse loomisel tuleb tagada selgus küsimuses, kas keskus esindab laboreid riigi juures või vastupidi? Antud küsimuse vastusest tulenevalt on vaja määrata ka keskuse asukoht riigistruktuuris;

osapoolle huvides Oivakeskust mitte piisavalt võimustada.	b) Oivakeskuse juhtimisstruktuurile peab olema tagatud piisav iseseisvus, mis ütleb, et tegu peaks olema eraldiseisva asutusega, juhul kui vastavat konsolideerimisvarianti ei kasutata muudatuste vahevariandina. c) Riigi poolel peab olema selgelt määratletud partner oivakeskusega suhtlemiseks, kuigi laiem valdkondlik koostöö toimub läbi laborite nõukogus esindatud ministeeriumite.
4. Laboriasutuste juhtidel ei ole veendumust valitud variandi optimaalsuses ning tekib vastuseis ressursside üleandmisele oivakeskusele, tekib vahendite topeltkasutus ning paralleelsete võimekuste hoidmine.	a) Muudatuse aluseks peab olema kokkulepe, mis kaasab laborid, laborite nõukogus esindatud ministeeriumid ning ka poliitilise taseme. Muudatuse tulemusena peab tekkima laboritele võimalus jõuda juba aastaid oodatud investeeringuteni. b) Ministeeriumite vahel on vaja astuda sammud võimalike dubleerivate valdkondade lahendamiseks või panna paika ajakava lahenduste leidmiseks. c) Laborite juhtkonnad peavad olema aktiivselt kaasatud kokkulepete tegemisse ning olema enamuses muudatustega nõus.
5. Investeeringute kava koostamise funktsiooni ei liideta eelarve kontrolli ja hankekorraldusega. Ressursikulu ei vähene.	a) Muudatus peab olema täielik ning hõlmama lisaks investeeringute plaani koostamisele ka vähemalt hangete korraldust. b) Rahaliste vahendite koondamine ja nende jagamise õiguse andmine Oivakeskusele loob võimaluse analüüsida täiendavalt teenuste optimaalsust ning tagab paindlikud võimalused ümberjaotusteks, kui olukorrad muutuvad. c) Vajalik on kokku leppida, et ministeeriumid ei tee Oivakeskusega kooskõlastamata otsetoetusi valdkonna laboritele.
6. Muudatus on poolik ning ei lõpeta teenusepõhist konkureerimist laborite vahel ning ei loo eeldusi selle lõpetamiseks.	a) Oivakeskusel peab olema võimalus kaasa rääkida või suunata küsimusi, mis puudutavad teenuste jaotust laborite vahel ning teenusvõrgu arendamist. b) Oivakeskusesse võib koondada kompetentsi, mis tegeleb kõikide laborite teenuste arendamise ning teenindustaseme tõstmisega ennekõike just klienditeeninduse vaates.
7. Avalikkusele jääb mulje kui poolikult realiseeritud reformist, millel ei ole reaalseid kasutegureid, seda enam, et võrreldes näiteks haridus- või transpordivaldkonna reformidega on muudatus marginaalne.	a) Muudatuse kommunikatsioon läbi laborite peab olema ennetav, laborite juhtkonnad olema jooksvalt informeeritud; b) Lisaks konsolideerimisotsusele peab kaasnema mõistliku ajalise vahemaaga ka otsus investeeringute kohta; c) Kommunikatsioonis tuleb rõhutada, et tegemist on optimaalseima võimaliku muudatusvariandiga.



4.3.2 Valdkonnapõhine konsolideerimine - Laborimajad

Antud variandi puhul koondatakse omavahel sarnaseid teenuseid osutavad laborid. Eesmärgiks on valdkonnasisese sünergia ja kokkuhoiu koostade tekkimine. Omavahel ühendatakse:

1. Loodus ja inimese elukeskkonnaga tegelevad laborid (EKUK, TA keemia ja füüsikalabor), **KEM haldusalas**;
2. Toiduohutuse, loomatervise ja põllumajandusvaldkonna laborid (VTL, PMK ja valitud TA funktsioone), **MeM haldusalas**;
3. Inimese tervise ning õiguste kaitsega seotud laborid (EKEI ja TA nakkuslabor, kriitiline CBRN laborivõimekus), **JuM haldusalas**;
4. Majanduskeskkonda toetavad laborid. (Metrosert, Teede Tehnokeskus ning A.L.A.R.A.) **MKM haldusalas**.

Märgime seejuures et tegu on üksnes näitliku valikuga, VV poolt antud konsolideerimisvariandi esmasel valikul tuleb konkreetsed ja lõplikud ja igakülgset kooskõlastatud ettepanekud esitada koos lõpliku konsolideerimisplaaniga.

Muudatuse üheks komponendiks on laborite tööd koordineeriva ministeeriumi (MeM) juurde laborite osakonna (edaspidi Laboriosakond) loomine, mille ülesandeks on laboriteenuste kättesaadavuse analüüsimine koos kinnisvara haldamist puudutavate küsimustega, seadmete investeeringuvajaduste hindamine ning koondamine ja ühishangete ettevalmistamine ning tsentraalse koolitus- ja arenduseelarve juhtimine sarnaselt oivakeskuse variandiga.

Nii käesoleva kui ka järgmise muudatuse variandi puhul tuleb tagada eriseadustest ning ekspertiisiasutuste erinõuetest tulenevad piirangud – näiteks peab oleme tagatud menetlussaladuse kaitse ning tõendusmaterjali puutumatus kriminaalmenetluses.

Esialgsest muudatusest jäävad välja Ravimiameti labor ning väiksemad spetsiifilise funktsiooniga laborid ja MKM haldusala laborid.

Eeskujud: Ministeeriumid, kus koordineeritakse ühest kesksest osakonnast valdkondlike asutusi, näiteks JuM kohtute või prokuratuuri puhul vastavate osakondade näitel.

Eelised ja põhjendused

Pakutud variant arvestab vajadusega säilitada laborivaldkondade suurem sõltumatus nende sisulise töö korraldamisel. Laborite investeeringute kavandamine ja teenuste analüüs koondatakse selleks loodavasse osakonda valdkonna ministeeriumi koosseisus. Eraldiseisvatesse asutustesse koondatakse valdkonnad, kus sisemise sünergia leidmine on kõige lihtsam. Õiguskaitse valdkonna sidumine nakkusohutuse ja CBRN teemadega lähtub asjaoludest, et antud valdkonnad on inimese tervise ja ühiskonna toimimise tagamise seisukohast kõige olulisemad. Loodavate asutuste vorm on hallatav asutus.

Mõju juhtimis- ja otsustussüsteemile

Variandi puhul säilib laborite nõukogu funktsioon kui valdkonda koordineeriv ja ministeeriumite vahel tasakaalustav üksus. Laboriosakonna ülesandeks on ette valmistada kõik valdkonda puudutavad kaalukamad otsused ning selleks läbirääkimiste pidamine laboriasutuste juhtidega.

Laborite nõukogu raames tegutsev ekspertkogu kaotab oma funktsiooni ning asendub Laboriosakonna poolt väljendatavate ning valdkondlike laborite juhtidega kooskõlastatud seisukohtadega. Laboriosakonna ülesanne on saavutada ka lõplikud kokkulepped ministeeriumitega nende valdkondade laboriteenuste piisava rahastuse tagamiseks ja rääkida vastavad taotlused laborimajadega läbi.

Laborimajad saavad keskenduda oma valdkonnas pädeva laboriteenuse osutamisele, seejuures ka teenuste sisulisele arendamisele. Laborimajad on erinevate ministeeriumite haldusalades tulenevalt nende peamisest tegevusvaldkonnast. Selline regulatsioon sunnib kohati ka ministeeriume suuremale koostööle, nagu näiteks on see korraldatud juba praegu SiM ja JuM vahel EKEI-d puudutavates küsimustes.

Keskkonnavaldkonna laborimaja on Keskkonnaministeeriumi haldusalas, kuid sinna on üle toodud ka inimese elukeskkonda puudutavad küsimused ja füüsikalabori funktsioonid, mis tegelevad samuti ennekõike inimese elukeskkonnaga.

Toiduohutuse laborimaja tegeleb toidu, loomasööda, taimetervise ja põllumajanduses vajalike seirete ning analüüsidega ning tema valitsevaks ministeeriumiks on Maaeluministeerium.

Inimese tervise ja õiguskaitse laborimaja on Justiitsministeeriumi haldusalas ning tegeleb inimestele ohtlike taudide, õiguskaitse valdkonna ekspertiiside, sealhulgas inimese vaimse tervise hindamise ning ühiskonnale ohtlike valdkondade nagu CBRN ennetuse ja tuvastusega. Just toodud valdkondade ühiskonnale olulisuse ning kohati ka ohtlikkuse pärast on nimetatud valdkonnad koondatud ühe maja alla.

Laborimajade nimetuseks sobib väga hästi ka näiteks Keskkonnaministeeriumi laborikeskus, Maaeluministeeriumi laborikeskus ja Justiitsministeeriumi laborikeskus.

Muudatus võimaldab keskmises mahus kokkuhoidu personalikuludelt ennekõike juhtimise tugifunktsioonides. Sisuliselt on võimalik ühendada kvaliteedijuhtimise, personalijuhtimise ja tugifunktsioonidega seotud personal.

Muudatuse teeb keerulisemaks ka asjaolu, et Laboriosakonda on vaja samuti leida pädevad töötajad ning osaliselt võib tekkida soov neid leida praeguse koosseisu arvelt.

Muudatuse peamine eesmärk on saavutada mastaabiefekti ühetaolistelt laboriteenustelt, siis ilmselt on võimalik muudatuse raames suurendada nii laboritöö efektiivsust kui teha ka kärpeid olemasoleva personali arvelt.

Muudatuse finantsvaade

Finantsiliselt on antud mudelist tulenevad võidud seotud ennekõike ühise investeeringute planeerimise ja muude teenustega, mida osutab Laboriosakond, tugiteenuste arvelt saavutatava kokkuhoiuga Laborimajades ning sisemise sünergia, mida saavutatakse teenuste ühisel osutamisel.

Sisemine sünergia tekib ennekõike tänu sellele, et teenuseid on võimalik osutada suuremas mahus ja seega ka efektiivsemalt.

Alternatiiv eeldab, et lisaks riigitööle säilib ka erasektori töö, sest sellisel juhul on võimalik saavutada suuremat finantsefekti. Laborimajade alternatiivi puhul on erasektori töö oluline ka referenttegevuse jätkuva kvaliteedi hoidmise seisukohast.

Laborimajades paraneb eelduslikult ka referentteenuse osutamine ning teadustegevus. Eeldame, et ka vastava alternatiivi osas on võimalik siiski kokku tuua laborite tippkompetentsid ning neid efektiivselt rakendada.

Finantsarvestus on tehtud 5-aastases perspektiivis.

VÕIT RAHAS	MINMAALNE VÕIT	KAUDNE VÕIT	5 A. KESKMINE AASTAS
PERSONALIVALDKOND	3 160 852	6 310 990	947 184
INVESTEERINGUD SEADMETESSE	1 382 003	2 303 339	368 534
KINNISVARA VALDKOND	449 472	1 198 592,10	164 806
INFOSÜSTEEMIDE ÜHISARENDS	550 000	1 600 000	215 000
KOKKU:	5 542 328	11 412 921	1 695 525

Antud muudatuse variandi puhul on võimalik täiendavalt koondada personali dubleerivate funktsioonide kaotamise arvelt. Arvestusega, et funktsioonid koonduvad kuni kolme laborimajasse on võimalik koondada või saavutada lisaefektiivsust täiendavalt keskmiselt kuni 19% ulatuses praegusest personalist, mis tähendab kõigi laborite peale kokku kuni 73 töötajat, kelle ametikohti on võimalik kas koondada või kelle puhul on võimalik arvestada lisanduvast tööefektiivsusest saavutatavat kaudset võitu. Kaudset võitu arvestatakse näiteks 8% ulatuses peaspetsialistide tööst, 5% ulatuses laborantide tööst ning 10% ulatuses kvaliteedijuhtide tööst.

Otsene rahaline ja minimaalne võit saabub juhtimise ja selle tugifunktsiooniga töötajate vähendamisest ning kattuvate abifunktsioonide täitvate töötajate arvu vähendamisest. Selline kärbe puudutaks 37,7 ametikohta.

Seadmete osas on arvestatud dubleerivate protsesside kokkuviimise ja füüsilise koondamisega laborimajades. See tähendab, et lisaks ühishangetest saabuvalle hinnavõidule lisandub ka täiendav kokkuhoid, mis tuleneb hankevajaduse vähendamisest. Arvestuslikult on minimaalse võiduna ette nähtud 8% kokkuhoidu võrreldes senise investeeringutekavaga ning maksimaalse ja kaudse võiduna on arvestatud 10% kokkuhoiuga.

IT süsteemide osas on liidetud saavutatavale võidusummale täiendav kokkuhoid tugisüsteemide arvelt vähemalt 10 000 euro ulatuses aastas.

Antud variandi puhul saavutame kokkuhoidu ka kinnisvara koondamise ja parema planeerimise arvelt. Arvestuslikult on minimaalse võidu puhul lähtutud 3%-lisest kokkuhoiust ning maksimaalse kokkuhoiunumbrina on arvestatud 8% tänastest kinnisvaraga seotud kuludest. Seejuures eeldame, et nimetatud protsendid jäävad püsima ka hoolimata mõnede laborite liikumisest uutele RKAS hallatavatele pindadele.

Muudatuse rakendamise vaade:

1. Muudatuste optimaalne ettevalmistus ja võimalikult kiiresti realiseeruv kasu

Muudatuse ettevalmistamine ja läbiviimine võtab orienteeruvalt aega 9 kuud kuni 1 aasta. Valdkonda korraldava Laboriosakonna loomine on kuude küsimus kuid eraldiseisvate laboriasutuste loomine ja seotud tehniliste küsimuste lahendamine on pikemaajalisem küsimus. Olemasolevad kogemused riigireformi raames lubavad samas ennustada, et muudatus on võimalik sisuliselt läbi viia ka lühema perioodi kui ühe aasta jooksul.

Võtmeküsimus muudatuse läbiviimisel on ministeeriumidevaheliste kokkulepete saavutamine ühendatavates analüüsivaldkondades. Vastav protsess ei tohiks kesta kauem kui mõned kuud.

Laborimajade projektist on võimalik hakata saama kasu juba muudatuse ettevalmistamise aasta jooksul. Laboriosakonda funktsioonide koondamine ja töölerakendamine võib hakata valdama positiivset mõju koheselt. Samas laborites on võimalik vältida asjatuid kulusi ja ka ebavajalike ametikohtade täitmist alates otsuse tegemise hetkest.

2. Võimalus pidevaks parendamiseks ja muudatuse mõju laiendamiseks.

Antud kujul muudatuse läbiviimine loob ühest küljest just tugiteenuste ning Laboriosakonna poolt võimaluse teenuseid järjest rakendada ka järgmiste laborite peale. Samas on muudatuse enese puhul vaja tagada et loodavate Laborimajade funktsionaalsed piirid oleksid vähemalt 3-5 aasta jooksul lõplikud.

Muudatus ise väärtustab aspekti valdkondlikust tehnilisest sünergiast ning selle saavutamise võimalustest suuremaks kui alternatiivset valikut ühendada kõik riigi laborid ühe juhtimise alla. Juhul kui eeldada, et ka laborite valdkondadeüleisel liitmisel võidakse tagada efektiivne sisuline töö ei saa pidada Laborimajade valikut lõplikuks. Selliselt võib tunduda, et Laborimajade variant on poolik lahendus.

3. Muudatuse lõplikkus ning edasise töörahu võimaldamine.

Muudatuse variandi juures on suurimaks puuduseks asjaolu, et juhul kui juba laboriasutusi omavahel liidetakse, oleks samuti võimalik liita kohe ka kõik laborid.

4. Muudatusega kaasnev võimalikult vähene häiritus põhilistele tööprotsessile

Valdkondlike Laborimajade puhul tuleb täiendav efektiivsus ennekõike tööprotsesside ühendamisest, see tähendab, et kohati on otstarbekas ka sisuliste teenusprotsesside täiendav ja ka geograafiline koondamine. Sellisel juhul ei ole võimalik muudatust läbi viia ilma sisulisi tööprotsesse mõjutamata.

Antud osas tuleb langetada mitmed otsused – millises tegevuskohas teenust jätkatakse, kas personal viiakse üle täies mahus, kas muudatuse rakendamine võimaldab masinapargi kolimist? Alternatiivid tegevuskohtade valikul ja teenuste geograafilisel paiknemisel ei ole lõplikult laborite juhtide ja spetsialistidega läbi arutatud.

5. Loodava süsteemi selgus avalikkusele, lõppkliendile ja riigile.

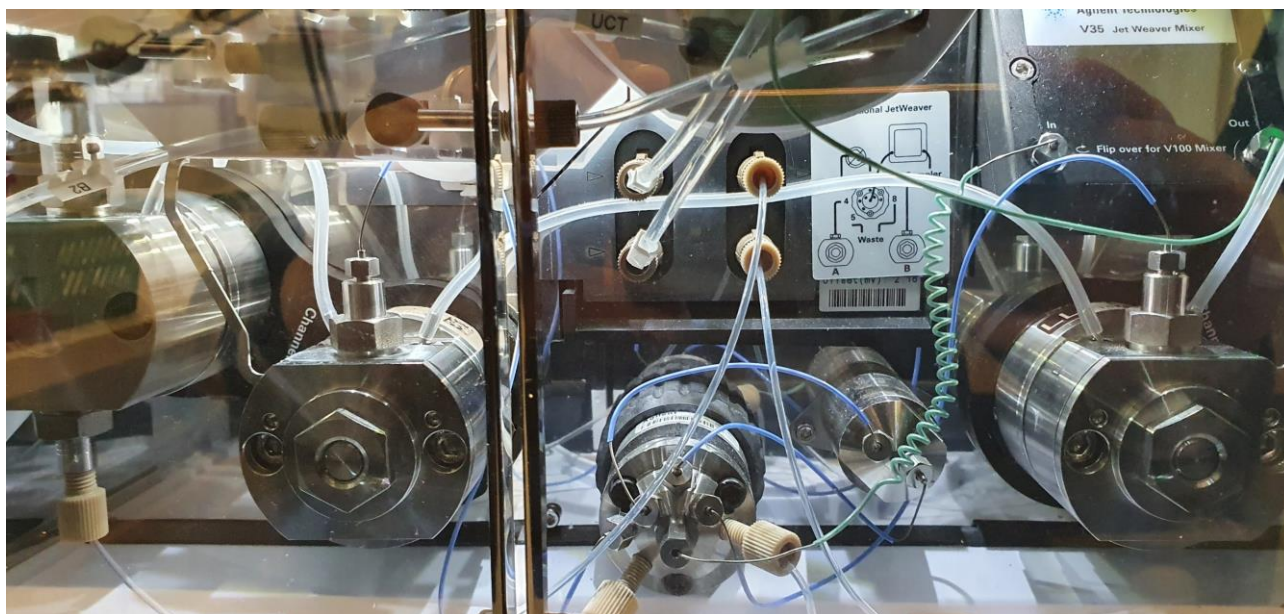
Antud kujul muudatus ei pruugi olla avalikkusele lõplikult arusaadav arvestades riigireformi raames läbi viidud teiste konsolideerimisprojektide suuremat ulatust ning samuti ka seda, et valiku raames luuakse juurde töökohti ministeeriumidesse.

Muudatuse läbiviimisel võib olla abiks selgitustöö, mida teevad tulevaste laboriasutuste kolm juhti kuid ka selles peitub omaette vastuolo – miks peaksid efektiivsust toetavat muudatust selgitama kolm juhti?

Kaasnevate riskide analüüs

Riskide kirjeldus	Maandusvõimalused
1. Ministeeriumid ei suuda kokku leppida valdkondade jaotuses, muudatus jääb venima ning tekib üksikute valdkondade tugev vastandamine.	a) Ministeeriumid peavad kokku leppima teenuste liigenduses, mis on otseselt seotud veeanalüüsides teostamisega – joogi-, basseini-, reo- ja põhjavee analüüsimiseks ühes laboris on vaja luua protseduurilised eeldused. b) Vajadusel tuleb antud küsimuses kompromissid leida ka valitsuse liikmete tasandil lastes kaasatud ministeeriumitel selleks oma positsioonid ette valmistada.
2. Ministeeriumid ei suuda kokku leppida valdkondade jaotuses, muudatus jääb venima ning tekib üksikute valdkondade tugev vastandamine.	a) Otsused Laborimajade kuuluvuse kohta ministeeriumide haldusalades langetatakse Vabariigi Valitsuse tasandil koos vajalike muude muudatuste rakendamisega.
3. Laboriosakonda ei võimustata piisavalt ning otsuste tegemine oma haldusala osas jääb endiselt ministeeriumitele.	b) Laboriosakonnale peab jääma kandev roll finantsotsuste tegemisel, mis puudutavad kinnisvara ning seadmete investeringuid. c) Finantsvahendite eraldamine investeringuteks ning hanked peavad toimuma läbi laboriosakonna, mis tagab võimaluse ja paremad eeldused ühishangete läbiviimiseks.

	d) Referenttegevuse rahastusotsused peavad toimuma läbi Laboriosakonna, mis tagab teenuste ajakohasuse ning võrreldavuse.
4. Laborite üldine eelarve ja üksikute valdkondade rahastus võib langeda, kuna ministeeriumid ei tunne ennast vastutavana „teise haldusala“ Laborimaja eest.	a) Niipalju kui on võimalik tuleb baasteenuste ning riigile suunatud analüüsiteenuste rahastus avatult kokku leppida; b) Referentteenuste rahastus tuleb viia üldistele ning avatud alustele.
5. Üksikud teenused võivad muudatuse käigus katkeda või nende osutamise kvaliteet oluliselt langeda.	a) Laboriasutuste juhid peavad olema aktiivselt kaasatud muudatuste kavandamisse ning teenuste arvestus tuleb viia ühtsetele alustele alates muudatusprojekti käivitamisest. b) Laborimajades tuleb juurutada ühtne standard teenuse kvaliteedi jälgimiseks ning tagada võrreldavus varasemate aastatega. c) Erinevate laborite sisuosakondaed töötajad peavad olema kaasatud teenuse kvaliteedi ja ümberkujundamisega tegelevatesse töögruppidesse.
6. Laboriasutuste juhid ei tule muudatuse taha ning muudatusele tekib sügav ja avalik vastuseis kaasates klientide esindajaid ja kõneisikuid.	a) Laboriasutuste juhid tuleb kaasata muudatuste planeerimisse võimalikult ruttu ning tagada aktiivne infovahetus. b) Laboriosakonna juht tuleb valida võimalikult ruttu ning tagada tema kaasatus nimetatud projekti. c) Konsolideerimisvariantide valikul tuleb peale otsustamist võimalikult ruttu asuda muudatuse kava ja põhjenduste tutvustamisele kaasatud laboriasutustes ja kõikidele laboriasutuste töötajatele. Infovahetus konsolideerimisprojekti kohta peab olema pidev ja piisav. d) Muudatust ettevalmistavates töögruppides peab olema kaasatud spetsialiste erinevatest ja eriti omavahel ühendatavatest laboritest.
8. Avalikkusele jääb mulje kui poolikult realiseeritud reformist, millel ei ole reaalseid kasutegureid, seda enam, et võrreldes näiteks haridus- või transpordivaldkonna reformidega on muudatus marginaalne.	d) Muudatuse kommunikatsioon läbi laborite peab olema ennetav, laborite juhtkonnad olema jooksvalt informeeritud; e) Lisaks konsolideerimisotsusele peab kaasnema mõistliku ajalise vahemaaga ka otsus investeeringute kohta; f) Kommunikatsioonis tuleb rõhutada, et tegemist on optimaalseima võimaliku muudatusvariandiga.



4.3.3 Lausaline konsolideerimine – Riigi Ühendlabor

Lausalise konsolideerimise puhul ühendatakse kõik riigi laboriasutused ning laborid ühte riigiasutusse. Laborite nõukogu säilitab oma praeguse koordineeriva funktsiooni. Detailse ja konkretiseeritud konsolideerimiskava kinnitab Vabariigi Valitsus. Valdkonna koordineerimiseks on otstarbekas luua Laboriosakond mõne ministeeriumi juurde, kuid see võib olla tunduvat väiksemas koosseisus kui variantide Oivakeskus või Laborimajad puhul. Laboriosakonna ülesandeks jääks Riigi Ühendlabori variandi puhul ennekõike laborite rahastusplaanide kooskõlastamine ministeeriumite vahel ning vajadusel järelevalve korraldamine Ühendlabori üle.

Riigi Ühendlabori õiguslik vorm on riigiasutuse hallatav asutus. Seda ennekõike põhjusel, et tal ei ole ja ei saa olema üldjuhul avaliku võimu teostamise funktsiooni erinevalt ametitest ja inspeksioonidest. Ühendatud asutus võib osaliselt alluda erinevate ministeeriumite õigusloomele, samuti võivad näiteks teenuste hinnad olla vastavalt kehtestatud erinevate ministrite poolt.

Eelised ja põhjendused

Antud variandi eelisteks on konsolideerimise ulatus ning saavutatava mõju ja olukorra selgus. Mitmeid käesolevas dokumendis analüüsitud eesmärke on võimalik saavutada Riigi Ühendlaboris jätkuvate ja pidevate läbimõeldud muudatuste tulemusena. Ka edasistele muudatustele tekib motiveeritud eestvedaja.

Ühendlaboris tekib selge juhtimisstruktuur ja riigile tekib üks partner, kellega seotud küsimusi arutada. See tähendab, et uue asutuse juhtkond vastutab otseselt teenuste integreerimise ning kättesaadava teenusvõrgu loomise eest.

Riigi vaates on Ühendlabori juhi näol tegemist ühe konkreetse isikuga, kelle ülesanne on ka erinevate ministeeriumitega tulemuslike läbirääkimiste pidamine valdkonna investeeringute üle. Ühendlabori juhil on selge vastutus tagada investeeringute optimaalsus ning vaieldamatult on ta sellest ka tänu sisemisele survele huvitatud.

Juhul kui riik otsustab strateegilistest valikutest tulenevalt üksikutest teenustest edasiselt loobuda ja anda nende osutamine suuremas mahus erasektorile on antud konsolideerimisvaliku puhul seda kõige lihtsam teha.

Mõju juhtimis- ja otsustussüsteemile

Ühendlabori loomisel on kõige suurem võit juhtimis- ja otsustussüsteemi selguses. Vastutus kogu muudatuse läbiviimise ja edasise valdkonna arendamise ees on ühendasutuse juhil ja tema meeskonnal.

Ühendasutuse loomisel säilib senine laborite nõukogu kuid tema ülesandeid ja rolle tuleks tunduvalt selgepiirilisemalt sätestada. Laborite nõukogu roll on tagada Riigi Ühendlabori juhtimisel kõikide ministeeriumide spetsiifiliste huvidega arvestamine ning nende tasakaalustamine. Muuhulgas võiks rollide hulka kuuluda näiteks:

1. Laborikeskuse aastase investeeringute kava kinnitamine;
2. Arvamuse andmine Laborikeskuse juhile seatavate aastaeesmärkide kohta;
3. Arvamuse andmine teenuste hinnakirjade muutmise või kehtestamise kohta;
4. Riigi Laborite strateegia kinnitamine;
5. Arvamuse andmine Laborikeskuse juhi valiku osas.

Loodava ühendasutuse juhil saab olema erinev roll võrreldes tänaste laborite juhtidega. Ühendlabori juhi põhitähelepanus all on keskuse rahastusküsimused ning läbirääkimine ja tasakaalu leidmine erinevate ministeeriumite ootuste ja rahastusvõimaluste vahel. Eelduslikult tuleb Riigi Ühendlabori juht mõnest olemasolevast riigilaborist ning on kursis laborite olukorraga ning osaleb aktiivselt muudatuse läbiviimisel.

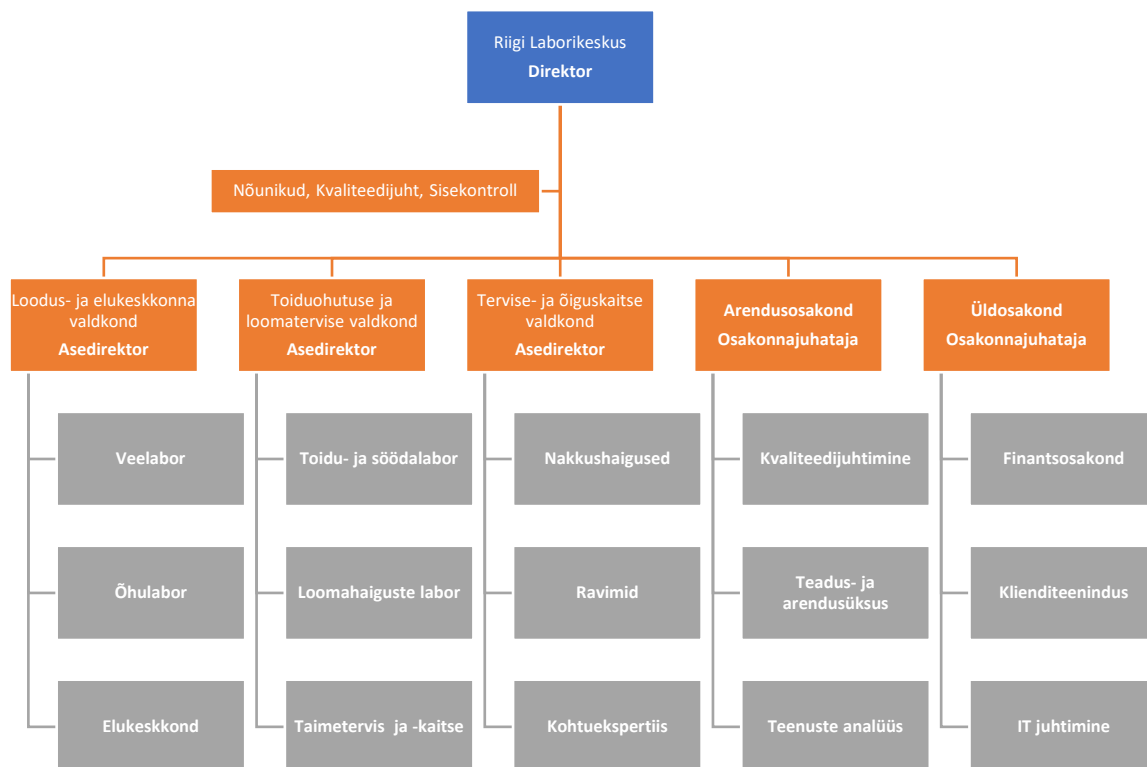
Uue asutuse juhtimisfunktsioonide mehitamisel tuleb arvestada et osadel laboriasutustel on ka muid ja täiendavaid funktsioone, ning konsolideerimisel võib selliste funktsioonide liigutamine ministeeriumite haldusalades olla eraldi väljakutse. Kaasuv mõju on selles, et olemasolevate laboriasutuste juhtidest ei ole kõik objektiivsetel põhjustel kandidaadid uue laboriasutuse juhtide positsioonidele.

Ühendlabori juhtimisstruktuuri kujundamisel tuleks hõlmata teiste pakutud konsolideerimisvariantide positiivsed küljed. See tähendab, et Oivakeskuse näitel peaks kujunema ka Ühendlaboris oma arendusüksus, kes pöörab põhitähelepanu teenusvõrgule, teenuste arendamisele, kvaliteedijuhtimisele ning tugisüsteemide arendamisele. Üldised haldusfunktsioonid võivad jääda eraldi osakonda kuid vastava valiku tegemine on suures ulatuses juba uue asutuse juhi otsus.

Laboritöö sisuvaldkonnad on mõistlik Laborikeskuses liigendada sarnaselt Laborimajade all väljapakutule – põhiliste teenusvaldkondade kaupa. See loob eelduse ka tänastele võimekatele laborijuhtidele atraktiivsete pakkumiste tegemiseks uues Ühendlaboris. Vastavate valdkondade juhid võiksid olla ka asedirektori staatuses.

Ühendlabori struktuur peab tagama ühest küljest paindlikkuse laborite tugiteenuste ühendamisel, teisalt võimaldama tagada teatud laborites ekspertiisi või menetlusega seotud erinõuete täitmise – ei ole näiteks mõeldav, et kriminaalmenetluse tõendid võiksid saada saastatud või ekspertiisiasutuse usaldusväärsus kahjustatud ka uue ühendlabori tingimustes.

Sellisel võiks Riigi Ühendlabori esmane struktuur välja näha järgmine:



Antud struktuuri puhul on eesmärgiks saavutada kolm juhtimistasandit – valdkondlike laborite all on eraldi osakonnad, koos juhtidega ning nende sees võib moodustada mitteformaalseid meeskondi.

Konsolideerimisvariandi puhul on oluline üksmeele saavutamine Ühendlabori valitseva ministeeriumi osas. Tehtud valik ja valikuprotsess ei tohi kaotada seniseid sidemeid valdkondade ministeeriumite ning neile teenust osutavate laborite vahel.

Selleks, et ka riigi poolel oleks olemas pädevus kaasa rääkida valdkonna planeerimise ja arendamise osas peab kindlasti ka vastutava ministeeriumi juures loodama laboriosakond või muul viisil määratletama selge vastutus valdkonna eest riigiaparaadi sees. Selline osakond või ametnikud peavad suutma täita valdkonna riigipoolse koordineerimise rolli ning teenindama vajadusel ka laborite nõukogu.

Personalivaates tagab antud konsolideerimise mudel mitu sellist eesmärki, mida ei ole teiste variantide puhul võimalik kas täielikult või osaliselt täita. Asutuste konsolideerimisel tekib hulgaliselt ametikohti, mis on tänaste asutuste vahel kattuvad ja jäävad konsolideerimisel üle. Juhul kui konsolideerimine tekib ühte asutusse on vastavaid ametikohti rohkem ning valida on suurema hulga heade spetsialistide seast.

Loeteluna võib esitada lausalise konsolideerimise järgmised eelised teiste konsolideerimisvariantide ees:

1. Uue asutuste osakonnad on võimalik komplekteerida kõige pädevama personaliga;
2. Asutuste vahel ei teki konkurentsi pädevate töötajate leidmiseks või ülemeelitamiseks, nagu Laborimajade variandi puhul ning sisemisi töötajate liikumisi ja karjääriteid on kergem korraldada ühes asutuses;
3. Asutuse koosseisu on kergem hoida optimaalsena ühes asutuses, kui kolmes vastavas asutuses nagu oleks Laborimajade puhul;
4. Ühe asutuse siseselt on lihtsam luua head organisatsioonikultuuri kui mitmete puhul läbi vastava majavälise osakonna nagu Oivakeskuse variandi puhul;
5. Ühe asutuse sees on võimalik paremini korraldada ja optimeerida ka juhtimisfunktsioone selliselt, et valdkonnajuhtidele jääb rohkem tähelepanu oma valdkonna sisulisele juhtimisele.

Antud konsolideerimise variandi juures on võimalik saavutada suurim mastaabiefekt tugi- ja sisuvaldkondade personali arvelt. Seejuures ei pea valik tähendama sisuvaldkondades just kärpeid – mitmed laborid kurdavad täna kvalifitseeritud töötajate puudujäägi üle. Sedagi probleemi on lihtsam lahendada suuremas asutuses.

Muudatuse finantsvaade

Laborite konsolideerimine ühte asutusse teeb võimalikuks ja lihtsamaks kokkuhoiu saavutamise kinnisvaralt ja tugiteenustelt ning samuti on võimalik kergemini saavutada kokkuhoidu ka teenuste ühendamisel.

Ka järgnevas tabelis on esmane võit ning kaudne ja pikaajaline võit esitatud 5 aastases perspektiivis.

VÕIT RAHAS	MINMAALNE VÕIT	KAUDNE VÕIT	5 A. KESKMINE AASTAS
PERSONALIVALDKOND	5 066 364	8 216 502	1 328 287
INVESTEERINGUD SEADMETESSE	1 842 671	2 764 007	460 668
KINNISVARA VALDKOND	749 120	1 498 240,12	224 736
INFOSÜSTEEMIDE ÜHISARENDS	600 000	1 700 000	230 000
KOKKU:	8 258 155	14 178 749	2 243 690

Riigi Ühendlabori loomisel on võimalused personalikuludelt nii kaude kui ka otseselt ja koheselt võita kõige suuremad. Keskmiselt on arvestatud kuni – 26%se kärpega, mis väljendub osaliselt kohese kokkuhoiuna kuid kaudselt ka kokkuhoitud täiendava ajaressursina. Otsese kärpena tähendab see kuni 60 ametikohta, mis tuleneb juhtimisfunktsiooni ja tugiteenuste valdkondades dubleerimise vähenemisest. Arvestades, et Ühendlaborisse koondub umbes 550 või kuni 600 ametikohta, ei ole see number liiga suur. Antud muudatus ei realiseeru muidugi koheselt. Kaudne ja pikaajaline võit mõjutab ennekõike tänu tööprotsesside optimeerimisele ja koondamisele ning tugitööde standardiseerimisele saavutatavat peaspetsialistide, laborantide ning kvaliteedijuhtimisse kaasatud töötajate suuremat efektiivsust ja võimalust pühenduda rohkem põhitööle. Sellist sisemist võimekuse kasvu on arvestatud keskmiselt 8%.

Seadmete valdkonnas on arvestatud täiendavaid ruumilise ja sisulise konsolideerimise võimalusi, ning minimaalne võit saavutatakse läbi 10% kokkuhoiu investeeringute kavalt ning maksimaalne ja kaudne võit läbi 15%se kokkuhoiu. Ka antud numbrid on konservatiivsed. Ühendlaboris on tunduvalt lihtsam ühendada ka abiseadmete ning tarvikute hanked, mistõttu võivad vastavad mahud olla veelgi suuremad.

IKT valdkonnas on Ühendametis täiendavad kokkuhoiukohad arvestades ka tugisüsteemide arenduste ning litsentsikulude kokkuhoidu.

Kinnisvara osas on aluseks pindade koondamine ühtsetesse teenuskeskustesse, mis toimub loomulikult pikema aja jooksul. Sellest hoolimata on arvestatud potentsiaalseks koheseks võiduks praeguste kulude pealt 5% ning kaudseks ja maksimaalseks võidusummaks 10%. Tuleb arvestada, et Ühendlabori tingimustes on uuel juhtkonnal ka kõige lihtsam kokkuhoiule suunatud kinnisvaraotsuseid teha.

Koondtulemusena võimaldab Ühendlabori loomine vähendada olemasolevate riigi laborite investeeringuvajadust vajadust järgmise viie aasta jooksul 8 kuni 14 miljoni euro ulatuses. Keskmiselt on see 2,25 miljonit eurot aastas.

Muudatuse läbiviimise vaade

1. Muudatuste optimaalne ettevalmistus ja võimalikult kiiresti realiseeruv kasu

Muudatuse läbiviimiseks on optimaalne aeg 10-15 kuud. Osaliselt on võimalik muudatuse läbiviimisesse ja juhtimisse kaasata uue asutuste juhtkond ning ettepanek, kes saab uue asutuse loomist vastavalt Vabariigi Valitsuse otsusele ette valmistada.

Positiivseid tulemusi on võimalik saavutada alates hankeprotsessi ühendamisest esimese 6 kuu jooksul ning samuti arvestades tulevase asutuse struktuuri ei ole vaja kõiki ametikohti projekti elluviimise faasis täita, mis omakorda aitab kulusid kokku hoida.

2. Võimalus pidevaks parendamiseks ja muudatuse mõju laiendamiseks.

Antud konsolideerimisvariant tekitab ühendasutuse juhtkonna näol selge vastutaja kõikide muudatuste edasikandmise eest. Samuti on muudatus maksimaalselt laiapõhjaline. Edasiselt võib kaaluda täiendavate laborite liitmist Ühendlaboriga või vähemalt nendele teenuste pakkumist.

3. Muudatuse lõplikkus ning edasise töörahu võimaldamine.

Ühendlabori variandi puhul ei ole vajadust oluliselt midagi edasiselt ringi teha või muuta. Jääb alles võimalus täiendavate laborite liitmiseks või neile teenuste osutamiseks.

4. Muudatusega kaasnev võimalikult vähene häiritus põhilistele tööprotsessile

Tööprotsessi häiringud ei ole suuremad kui Laborimajade loomise puhul, millega selles punktis kaasnevad sisuliselt samad riskid. Küll on ilmselgelt Ühendlaboris lihtsam nimetatud riske maandada või probleeme lahendada, sest allutakse ühtsele juhtimisele.

5. Loodava süsteemi selgus avalikkusele, lõppkliendile ja riigile.

Pakutud Ühendlabori lahendus on avalikkusele selgesti arusaadav, ei jäta lahtisi otsi, paneb valdkonna arengu eest selge vastutuse Riigi Ühendlabori juhtkonnale ning on võrreldav seni riigi poolt riigireformi raames tehtuga.

Muudatus on lihtsalt arusaadav ka lõppkliendidele, kellest paljud võivad olla täna mitme laboriasutuse kliendiks.

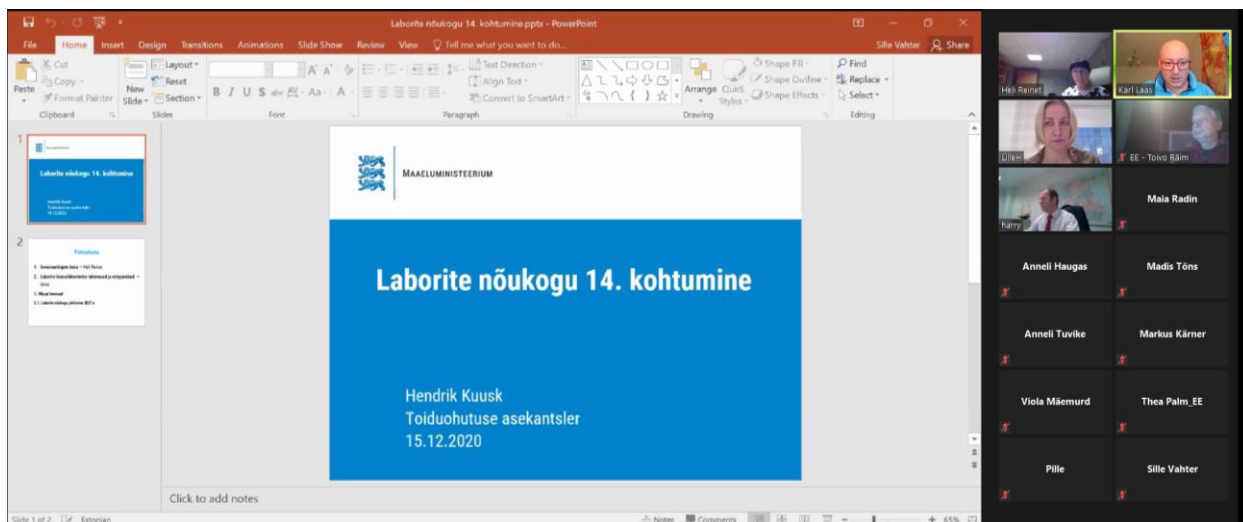
Kaasnevate riskide analüüs

1. Laboriasutuste ja laborite juhid on konsolideerimisplaani suhtes kriitilised või töötavad sellele vastu, kujundades vastuseisu ka laboriasutuste töötajaskonnas.
2. Ühendlabori alluvus-süsteem suhetes riigiga jääb ebaselgeks. Ühendasutusel ei ole riigi poolt ühte ja selgesti arusaadavat partnerit.
3. Ministeeriumite motivatsioon ja huvi Ühendlabori ettevalmistamisse või valdkonna investeerimisvajadustesse panustada on erinev ning mõnedes valdkondades jääb Ühendlabori rahastus ebapiisavaks.
4. Valdkond võib jääda alarahastatuks ka peale konsolideerimist.
5. Riigireformi teised sammud ei pruugi olla edukad ning võivad avaldada kahju ka Ühendlabori loomise initsiatiivile.

Riskide kirjeldus	Maandusvõimalused
1. Laboriasutuste ja laborite juhid on konsolideerimisplaani suhtes kriitilised või töötavad sellele vastu, kujundades vastuseisu ka laboriasutuste töötajaskonnas.	a) Laboriasutuste ja laborite juhtidele tuleb anda võimalikult palju informatsiooni kavandatavast muudatusest; b) Laborite eksperdid on vaja kaasata võimalikult suures ulatuses muudatuste ettevalmistamisse.
2. Ühendlabori alluvus-süsteem suhetes riigiga jääb ebaselgeks. Laborikeskusel ei ole riigi poolt ühte ja selgesti arusaadavat partnerit.	a) Laborite nõukogu õigused tuleb protsessis selgelt sätestada ning võimalusel määrata ka ühendasutuse põhimääruses. b) Riigi poolel peab kujunema pädevus Ühendlaboriga koostöö korraldamiseks, kaasaraadmiseks arendusvajadustes ning vajadusel ka teenistusliku järelevalve läbiviimiseks. Parim lahendus on haldava ministeeriumi juures Laboriosakonna loomine.
3. Ministeeriumite motivatsioon ja huvi ühendasutuse ettevalmistamisse või valdkonna investeerimisvajadustesse panustada on erinev ning mõnedes valdkondades jääb Ühendlabori rahastus ebapiisavaks.	a) Täna on ministeeriumitel erineva tasandi esindatus laborite nõukogus. Mõnede ministeeriumite poolt on asekantslerid, teistel osakonnajuhatajad või nõunikud. Vähemalt need ministeeriumid, mille koosseisus on olulise kaaluga laboreid peaksid olema esindatud valdkonna asekantslerite tasandil. b) Kokkulepitud põhimõtted rahastuse üle peavad olema ministeeriumite ülesed ning hõlmama näiteks

	referenttegevuse rahastamise aluseid ja muude riigile vajalike püsitenuste finantseerimist.
4. Valdkond võib jääda alarahastatuks ka peale konsolideerimist.	a) Koos lõpliku konsolideerimiskavaga on vajalik kinnitada ka järgmiste aastate investeeringute kava. b) Referenttegevuse ning riigile vajalike teenuste osutamiseks ettenähtud tegevuste rahastamiseks tuleb sõlmida Laborite nõukogus esindatud ministeeriumite tasandil kindlad kokkulepped. c) Valdkonna rahastamise temaatikat käsitleda täiendavalt loodavas valdkonna arengukavas.
5. Riigireformi teised sammud ei pruugi olla edukad ning võivad avaldada kahju ka laborikeskuse loomise initsiatiivile.	a) Tagada pidev kommunikatsioon laboriasutuste sees protsessi käigus saavutatud edust. b) Pöörata eraldi tähelepanu riigireformi raames saavutatud positiivsete tulemuste kommunikeerimisele kõikidele laborite töötajatele.





* Laborite nõukogu kohtumine 15.12.2020 – Investeeringute kava ja konsolideerimisplaanide tutvustamine.

4.4 Laborite nõukogu

Laborite nõukogu moodustati 06.07.2018 a maaeluministri käskkirjaga nr.107⁵¹. Algselt määrasid oma esindajad nõukogusse Justiitsministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeerium; Sotsiaalministeerium; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Keskkonnaministeerium. 2020 aasta augustis on lisatud nõukogu koosseisu ka Rahandusministeeriumi esindaja. Täna esindavad osasid ministeeriume aseksantslerid, teised on esindatud madalamal tasemel.

Vastavalt asutamise käskkirjale on nõukogu ülesanneteks:

- 1) tagada laboriseadmete asenduskava koostamine ja uuendamine ning selle põhjal igal aastal riigi eelarvestrateegia ettepanekute esitamine Rahandusministeeriumile;
- 2) leida võimalikud laborite konsolideerimisvõimalused, jaotada laborite vastutusvaldkonnad ja täpsustada neid ning teha nende kohta Vabariigi Valitsusele ettepanekuid;
- 3) korraldada nende küsimuste edasine analüüs, mis jäid Rahandusministeeriumi tellimisel tehtud analüüsis „Riiklike laborite tegevuse optimeerimise analüüsi tellimine Rahandusministeeriumile” lahtiseks või mida tuleb edasi uurida.

Nõukogu tööd teenindab Maaeluministeeriumi toiduohutuse osakond. Vastavalt asutamiskäskkirja punktidele 16 ja 17 on nõukogul kaks peamist õigust:

1. Saada asjaomastelt asutustelt nõukogu tööks vajalike dokumente ning teavet;
2. Moodustada asjaomaste ministeeriumite ülene ekspertkogu.

Nagu näha, on nõukogul ka õigus teha oma põhiülesannete täitmiseks ettepanekuid nii Rahandusministeeriumile kui ka Vabariigi Valitsusele. Laboriseadmete asenduskava osas on nõukogu oma ettepanekuid esitanud, nõukogu ülesannete punktides 2 ja 3 osas nähtavate tulemustega aga mitte. Nõukogul ei ole ka kasutada täiendavaid vahendeid vastavate ülesannete täitmiseks. Konsolideerimisplaanide osas on

51

Kättesaadav:

https://dhsavalik.agri.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=22962125&desktop=10016&u=&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_view_dynobj%26pid%3D28445335%26tid%3D11233391%26u%3D20201227140336

LN plaane arutanud ning koostanud valitsuskabinetile ka jaanuaris 2019 lühikese memo, mis langes kahjuks valitsuse kabineti nõupidamise päevakorrast välja.

Laborite nõukogu säilimist näevad ette kõik esitatud konsolideerimisvariandid. Põhjuseks on asjaolu et riigi laborite edasine konsolideerimine puhul säilib ja suureneb vajadus ministeeriumite ootuste ning tegevuskavade kooskõlastamiseks.

Sellegipoolest võib kahetsusega tõdeda, et tänasel kujul laborite nõukogu ei toimi ning vajalik on süsteemi edasine täiendamine ja konkretiseerimine. Süsteemi mittetoimimise näitena toome välja kolm aspekti laborite nõukogu asutamise ning käesoleva analüüsi valmimise vahepeale jäänud ajast:

1. Hoolimata laborite nõukogu poolt koostatud investeeringute kavast, mida ei ole suudetud tervikuna positiivselt otsustada on ministeeriumid leidnud eraldiseisvalt vahendeid oma haldusalas olevate laborite seadmete investeeringute rahastamiseks summas kohati ligi pool miljonit eurot.
2. Uute laborivõimekuste loomine laborite nõukogus esindatud ministeeriumite allasutuste juurde ei ole olnud kuidagi takistatud ega ka laborite nõukogus läbi arutatud. Kinnisvaraotsuste ettevalmistamisele ei ole eelnenud laborite nõukogus läbi arutatud ja heaks kiidetud kontseptsioondokumendi loomine või analüüs.
3. Paralleelsete ning üle miljoni euro ulatuvate investeeringute tegemine laboriasutuste poolt laboritööd toetavatesse infosüsteemidesse.

Planeeritavate konsolideerimisvariantide puhul on vaja igal juhul Laborite nõukogu õigusi täiendada ja konkretiseerida. Olenevalt valitud konsolideerimisvariandist võivad õiguste ja kohustuste nimekirjad konkretiseeruda või muutuda. Pakume järgmised täiendavad rollid:

1. Riigi laborivaldkonna arengukava koostamise koordineerimine ning kinnitamine;
2. Laboriasutuste kinnisvaraga seotud arengukavade ning lähteülesannete kinnitamine;
3. Laboriasutuste teenuste loetelude kinnitamine ja teenuste kirjelduste konfliktide lahendamine ministeeriumide vahel;
4. Laboriasutuste infosüsteemide arenduste kooskõlastamine;
5. Laboriasutuste investeeringute kavade kinnitamine ning seotud vahendite haldamine.

Oma ülesannete täitmiseks peaksid laborite nõukogul olema olemas vajalikud ressursid nii personali kui ka rahaliste vahendite näol. Selleks oleme ka välja pakkunud, et lisaks konsolideerimisele laborite eneste poolt on vaja tagada täiendavad võimekused ka riigi poolel Laboriosakonna näol, kes töötab kas siis laborite nõukoda teenindava ministeeriumi juures või Ühendlabori variandi puhul keskust haldava ministeeriumi juures.

Laborite nõukogu aitaks täiendavalt vaimustada ka see, kui näiteks laboriseadmete investeeringuteks ettenähtud vahendid kogutakse kokku ja antakse üle käsutamiseks laborite nõukogule.

Konsolideerimiskava rakendavat eelnõu ette valmistades tuleb igal juhul ennetavalt konsulteerida asjaomaste ministeeriumitega ning pakkuda välja muudatusettepanekud ka laborite nõukogu puhul. Üks variant on vastav regulatsioon sätestada ka konsolideeritud laboriasutus(t)e põhimäärustes.

4.5 Haiglate ja ülikoolide kaasamine

Käesoleva analüüsi raames ei tehtud eraldi intervjuusid haiglate või ülikoolide esindajatega. Küll käsitleti ülikoolidega tehtavat koostööd intervjuudel laborite esindajatega.

Mitmed laborid töid mitmetes aspektides välja koostööd ülikoolidega (EKEI, EKUK ja teised) ning ka näiteks analüütilise keemia kvaliteedi infrastruktuuriga⁵². EKEI-l on positiivsed kogemused ka aparatuuri ühiskasutamisel Tartus Biomedicumis. Koostööd tehakse ka juba täna referenttegevuse raames.

Koostööd haiglatega peeti oluliseks just mass-analüüside teostamisel näiteks ka nakkushaiguste kindlaksmääramisel. TA nakkushaiguste labori informatsiooni kohaselt on edasiselt võimalik parandada laboriteenuste kättesaadavust ning ressursside paremat kasutust riigi ja tervishoiuteenuse osutajate vahel tegevus- ja logistikakavade ennetava loomisega, mis võimaldaks vastavat võrgustikku kasutada sarnastele pandeemiatele nagu SARS-Covid-19 reageerimisel. Vastavad eelkõikulepped võimaldaksid ka saavutada eelnevate investeeringute läbimõelduse ning optimaalsuse tegelikus kriisilukorras. Antud näide kehtib ka loomataudide puhul.

Ülikoolide teaduslaborite eripäraks on asjaolu, et nendes kasutatakse tihti teadusaparatuuri väga erinevatel eesmärkidel. See tähendab, et aparatuur ei ole sageli kalibreeritud täppismõõtmisteks ning samuti ei ole masinatel ja tööprotsessidel vajalikke akrediteeringuid, mis tagaksid õiguslikult vaidlustuskindlate tulemuste saamise, mis on oluline järelevalvemenetlustes.

Tervishoiuteenuse ja ülikoolide vahel laborite hangete koondamine annaks kindlasti positiivset aspekti kõikidele osapooltele. Seejuures puudutab see nii investeeringuid kui kulumaterjale.

Kokkuvõtvalt peame oluliseks tervishoiuasutuste ja ülikoolide laboritega koostöö süvendamist ka edasiselt, kuid ennekõike peale seda, kui riik on otsustanud, millise alternatiivse konsolideerimisvariandiga ta soovib edasi liikuda. Laborite eksperdid on muuhulgas ennekõike välja toonud vajadust planeerida ühiselt riigi laborite poolt osutatavaid teenuseid ning eriti uuenduslike ja tulevase analüüsitöö suundi. Peeti oluliseks ka koostöö süvendamist uusimate meetodikate rakendamisel referenttegevuse raames.

Riigi laborite erinevate konsolideerimisvariantide puhul on erinevad võimalused koostöö arendamiseks. Oivakeskuse ja Ühislabori variandi puhul on võimalik ühtseid praktikaid paremini ja ühetaoliselt kanaliseerida, seevastu kui Laborimajade variandi puhul jääks koostöö valdkonnapõhiseks ning edasiliikumine koostöö arendamisel võiks toimuda erinevas tempos.

Lisaks koostööle tervishoiuasutuste ja ülikoolidega rõhutasid eksperdid vajadust koostöö korraldamiseks ka erasektori laboritega. Ka antud teema lahendamine võiks jätkuda edasiselt.

⁵² Vt. täpsemalt: <https://akki.ut.ee/>

4.6 Seadmete elukaarepõhise investeringute kava koostamise põhialused

Käesoleva töö raames on investeringute kavasse lisatud seadmeid analüüsitud vastavalt laborite ekspertkogu poolt koondatud vajadustele viie aasta jooksul kuni aastani 2025 kaasa arvatud. Investeringute kava koostamise praktika esimene küsimus on ennekõike kava vajadustele vastavus ning siinjuures märgime, et käesoleval ajal on puudunud arvestatav mehhanism või sisulise kooskõlastuse protseduur laborite vahel, mis sellise eesmärgi täidaks. Esitatud konsolideerimise variandid loovad aga samas vastava eelduse täitmiseks tingimused.

Analüüsi raames loodi olemasoleva investeerimiskava juurde seadmete liigendus, mis võimaldab investeringuvajadusi rühmitada ning analüüsida valdkonnapõhiselt. Vastava kava alusel on võimalik edasiselt rakendada ühishankeid ning neid planeerida.

Edasiseks investeringute kava koostamiseks pakume järgnevad põhimõtted:

1. Investeringute kava peab olema seostatud teenusega. Ning vajadusel peavad teenusepõhised investeringud ja konsolideerimiskavad olema ministeeriumide vahel läbi räägitud.
2. Investeringute kava peab arvestama pikaajalise eesmärgiga ühtlustada võimalusel üksikute seadmete tootjad, et saavutada hankimisel mastaabiefekti või kokkuhoidu tugiteenustelt.
3. Investeringute kava peab eraldi arvestama referentteenuste jaoks oluliste seadmetega ning teisalt on vaja referentteenuste hinnastamisel arvestada vajaliku masinapargi piisavusega.
4. Koos investeringute kavaga peab olema kinnitatud järgmise aasta hankeplaan, mis sisaldab ka kulumaterjalide hankeid.
5. Laborite nõukogu peab järgmise aasta investeringute kava kinnitama hiljemalt 15. märtsil jooksva aastal.
6. Investeringute kava kokkupanemisel on vajalik koondada läbirääkimiste pidamine eraldi ministeeriumitega ning välisvahenditest investeringute leidmine ühte asutusse.
7. Investeringute kava alusel hangete teostamine ning vahendite jagamine peavad olema koondatud ühte üksusesse, kes ühtlasi esindab laboreid läbirääkimistel investeringute saamiseks.



5 LISAD

5.1 Intervjuud, ekspertgrupi töötoad ja tutvustused

Kajastatud on silmast-silma kohtumised ning olulisemad arutelud või grupikohtumised. Ei ole kajastatud üksikud ja määrava tähtsusega online kohtumised või telefonikõned ning andmete täpsustused.

Kuupäev	Kohtumise sisu	Osalejad
26.08.2020	Kohtumine EKEI-is labori olukord ja taust, investeringute kava.	Üllar Lanno, Ivar Prits
15.09.2020	Kohtumine KeM asekanstler Harry Liiv, KeM haldusala laborid ning konsolideerimise taust	Harry Liiv
18.09.2020	Kohtumine Kaitseressursside ametis teemal kaitsevaldkonna hangete korraldamine.	Kristina Grau
18.09.2020	Kohtumine EKUK, labori olukord ja taust, põhjalik labori tutvustus.	Margus Kört, Rita Annus
21.09.2020	Kohtumine VTL, labori hetkeseis, investeringud, töömahud ja probleemid.	Heli Reinet, Külli Tisler, Toomas Kramarenko
21.09.2020	Kohtumine AS Metrosert, laborite tutvustus ja Metroserdi osa üldises laborite ja majanduskeskkonnas	Aigar Vaigu, Ülle Harak
22.09.2020	Laborite nõukogu – konsolideerimise projekti esmane tutvustus.	LN liikmed
24.09.2020	Kohtumine MeM asekanstler Hendrik Kuusk, LN temaatika, laborite erinevad seisud, konsolideerimisvõimalused.	Hendrik Kuusk, Ülle Harak, Sille Vahter
25.09.2020	Terviseameti nakkushaiguste labor, üldolukord, investeringud ja mured	Külli Rae, Ülle Harak
01.10.2020	Põllumajandusuuringute Keskus – kohtumine juhtkonnaga ja labori tutvustus.	Pille Koorberg, Katrin Idla, Margus Friedenthal, Heidi Kollo, Ülle Harak
02.10.2020	Kohtumine KeA kiirguslabor	Ilmar Puskar, Eia Jakobson
06.10.2020	Tervise Arengu Instituut – kohtumine ja labori tutvustus.	Annika Veimer, Kristi Rüütel, Julia Geller
07.10.2020	Laborite ekspertkogu – kohtumine ja töötoad konsolideerimise variantide arutamiseks	Ekspertkogu liikmeslaborid

08.10.2020	TA Füüsikalabori külastus ja tutvumine.	Sergei Rušai, Ülle Harak
08.10.2020	EKUK korduskohtumine arutamaks teenuste valdkondade ja potentsiaalsete konsolideerimisvariantide üle.	Margus Kört, Rita Annus
09.10.2020	TA Keemialabori külastus ja tutvumine.	Konstantin Kislitsõn ja teised spetsialistid, Ülle Harak
15.10.2020	Ravimiameti ja labori tutvustus.	Kristin Raudsepp, Juhan Ruut
16.10.2020	Üldistuste ja kokkuvõtete tegemine Terviseameti laborite külastuste põhjal.	Üllar Lanno
28.10.2020	Laborite ekspertkogu – kohtumine ja töötoad alternatiivide arutamiseks. Sisend ekspertkogu liikmetelt.	Ekspertkogu liikmeslaborid
30.10.2020	Kohtumine Teede Tehnokeskuses, tutvumine laboriga.	Taivo Möll, Henri Prank, Mart Meikas, Ülle Harak
30.10.2020	Päästeameti laborivõimekus.	Meelis Mesi, Viola Mäemurd
30.10.2020	KAPO laborivõimekus.	KAPO vastutavad ametnikud, Viola Mäemurd
02.11.2020	Kokkuvõtted kohtumistelt SiM laboriasutustega. Informatsiooni analüüs ja kajastamine avalikus analüüsidokumendis.	Viola Mäemurd
18.11.2020	Laborite Nõukogu – korraline koosolek, konsolideerimise variantide ja põhjenduste tutvustus.	LN liikmesministeeriumid
19.11.2020	Laborite ekspertkogu – investeeringute kava arutelu ning konsolideerimisvariantide plusside ja miinuste arutalu.	Ekspertkogu liikmeslaborid
26.11.2020	Kohtumine SoM siseauditi osakonna juhiga. SoM varasemad initsiatiivid seoses laborivaldkonna konsolideerimisega. Muudatuste kavade põhjendused ja eesmärgid.	Evelin Pungas, Ülle Harak
27.11.2020	Terviseameti laborite kaasatuse ulatus konsolideerimisprojekti, väljakutsete analüüs ning ülevaade ettepanekutest.	Üllar Lanno, Ülle Harak
30.11.2020	Kohtumine SoM-is teemal analüüsi kaasatud laborid ja arutelu pakutud konsolideerimisvariantide üle. Tervise Arengu Instituudi labori kaasatuse välistamise küsimus.	Maris Jesse, Madis Tõns, Kärt Sõber, Heli Laarmann
01.12.2020	Analüüsi koostamise hetkeseisu tutvustus Maaeluministeeriumis.	MeM valdkondade juhid
08.12.2020	Laboriteenuste liigenduse arutelu ekspertkogu juhiga.	Heli Reinet
10.12.2020	Laborite ekspertkogu – analüüsi järelduste ja arvutuste tutvustamine. TEAMS kohtumine.	Ekspertkogu liikmeslaborid
14.12.2020	TA laborite omatulu liigendused ja selgitused esitatud andmete juurde.	Olga Galaburda, TA finantsjuht
14.12.2020	Analüüsis kasutatava investeeringute kava liigenduste lõplikud täpsustused.	Heli Reinet ja Külli Tisler
15.12.2020	Laborite Nõukogu – konsolideerimisettepanekute ja investeeringute kava tutvustus.	Laborite Nõukogu
16.12.2020	PMK teenuste analüüsi tabeli lõplikud täpsustused.	Heidi Kollo, Katrin Idla

29.12.2020	Ekspertkogu juhtlabor – Analüüsi lõppversiooni esmatutvustus, arvutusmetoodikate ülevaatamine ja kontroll.	Heli Reinet
05.01.2021	Laborite ekspertkogu - Analüüsi esmatutvustus, TEAMS kohtumine	Ekspertkogu liikmeslaborid

5.2 Riiklike laboriteenuste konsolideerimise lähtepõhimõtted,

Kinnitatud laborite nõukogu liikmete poolt 11.11.2020

Tunnustame ja hindame alates 2017. aastast aset leidnud protsesse, mille eesmärgiks on olnud riiklike laboriteenuste analüüsimine ning optimeerimisvõimaluste leidmine. Vastavate arengute tulemusena on loodud Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Maaeluministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Siseministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi pädevatest ametnikest moodustatud laborite nõukogu ning laborijuhtidest ja ekspertidest koosnev laborite ekspertkogu.

Arvestades 2018. aastal valminud riiklike laborite optimeerimise analüüsi tulemusi ning Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil 11.06.2020 tehtud otsust, mille järgi tuleb Rahandusministeeriumil esitada ettepanekud riiklike laborite konsolideerimise kohta, peame oluliseks edasiste ettepanekute esitamisel ja laborite töö konsolideerimisel lähtuda alljärgnevatest põhimõtetest:

1. Laboriteenustega seotud riigi strateegiliste eesmärkide efektiivne täitmine

Eesmärgiks on luua optimaalne riiklike laborite süsteem, mille esitatud analüüsid, uuringud ja teenused on aluseks menetlus- ja haldusotsuste tegemiseks ja riikliku seire eesmärkide täitmiseks. Riik toetab toimivat ning Euroopa tasemele vastavat referentlaborite süsteemi loomist ja ülevõlgendamist. Riik panustab olulise strateegilise võimekuse hoidmisesse ja loomisesse valdkondades, kus erasektoris ei ole vastavate teenuste osutamine otstarbekas või võimalik.

2. Laboriteenuste osutamisel kattuvuse ja dubleerimise vältimine

Riigi laborite vahel luuakse valdkondlikest tegevuseesmärkidest lähtuv selge ülesannete jaotus. Võimalik dubleerimine või kattuvus teenustes on põhjendatud, kui tegemist on strateegilise võimekuse tagamise, aeg-kriitiliste teenuste või eesmärgiga tagada teenuse geograafiline kättesaadavus. Riiklike laboriteenuste konsolideerimisel on üheks eesmärgiks põhjendamatut konkureerimist vältimine erasektoriga. Süvendatakse koostööd nii erasektori, ülikoolide teadustaristu kui ka haiglatega, muuhulgas laiendatakse laborite koostööd ka riskianalüüsi põhjal määratud dubleerimisvajaduste katmisele.

3. Olemasolevate ressursside senisest efektiivsem kasutamine

Riiklik laboriteenus on teadmismahukas valdkond, mille keskmes on kõrge kvalifikatsiooniga tippspetsialistid, kellele peavad olema loodud motiveerivad tingimused tööks ning erialaseks enesetäienduseks. Laborite tehnilise baasi optimaalseks kasutamiseks ning jätkusuutlikuks investeerimiseks jätkatakse laborite nõukogu ja ekspertkogu tasandil koostööd laboriseadmete ja infrastruktuuriga seotud investeeringuvajaduste selgitamiseks ja omavaheliseks koostööks. Ressursikasutuse optimaalsuse tagamiseks on võtmeküsimuseks koostöö ja infovahetus erinevate riiklike laborite vahel osutatavate teenuste ning kasutatavate meetodikate kohta.

4. Riigi tasemel ühine teenuste osutamine ning seda toetav infrastruktuur ja tugiteenused

Laborite konsolideerimise ettevalmistamiseks jätkatakse koostööd mehhanismide loomisel, mis võimaldavad laboritel läbi viia ühishankeid nii investeeringuteks seadmetesse, hooldusteenuste sisseostmiseks kui ka kulumaterjalide soetuseks. Töötatakse välja ühtsed põhimõtted teenuste kättesaadavuse tagamiseks, infrastruktuuri arendamiseks ja ühiseks varude haldamiseks. Astutakse samme ühiste põhimõtete juurutamiseks klienditeeninduses, teeninduspunktide riskikasutamisel ning laboriteenuseid toetavate infosüsteemide arendamisel.

5. Laboritevahelise koostöö süvendamine

Riigi laborid süvendavad omavahelist infovahetust ja koostööd kvaliteedinõuete täitmisel ja sisustamisel. Eesmärgiks on süsteemne ning pideva koostöö sisseseadmine ühiste kvaliteedijuhtimise ja enesekontrollisüsteemide arendamisel ja juurutamisel. Kvaliteedijuhtimise süsteemi arendamisel tehakse muuhulgas koostööd olemasolevate nõuete ajakohasuse hindamisel ja otstarbekuse analüüsimisel ning vastavate ettepanekute esitamisel regulaatoritele.

Oleme veendunud, et riiklike laboriteenuseid on võimalik konsolideerida ning edasi arendada vaid eeltoodud põhimõtteid järgides.

Tehtavad muudatused ei tohi halvendada olemasolevat laboriteenuse kvaliteeti, rahvusvahelisel tasemel tehtavat koostööd ega pädevate asutuste võimekust oma põhiülesannete täitmisel.

Peame oluliseks senise dialoogi jätkumist ja süvendamist lisaks laborite juhtide ja spetsialistide tasandile ka laboreid haldavate ministeeriumite vahel. Ainult koostöös on võimalik tagada valdkonna jätkusuutlik areng.

5.3 Analüüsi täiendavate failide loetelu

1. Investeeringute kava 2021-2025. Tabelarvutus, algandmed ning koondtabelid. Tabelitele sisendi andjad on laborite eksperdid ja laborijuhid. Süstematiseerimine on tehtud koostöös laborite ekspertkogu juhi Heli Reinetiga, koondtabelid koostatud autori poolt.
2. Laborite teenuste loetelu. Tabelarvutus, algandmed ning filtreeritud koondtabelid. Algandmed esitatud laborite poolt ning nendega koostöös kontrollitud, parandatud ja täiendavalt süstematiseeritud. Lõplik süstematiseerimine koostöös laborite ekspertkogu juhi Heli Reinetiga ning koondtabelid on koostatud autori poolt.
3. Konsolideerimisettepanekute tasuvuse analüüs. Tabelarvutus. Arvutuse põhja on vastavalt olemasolevatele andmetele koondanud autor.