

Riigi infosüsteemide arendusprotsessi tulemuslikkus

Kas riigi infosüsteemide arendamine on säästlik ja tõhus (Sise-, Justiits- ja Kaitseministeeriumi näitel)?

8. märts 2010.a

Ajend

- Euroopa Liidus 2005. aastal heakskiidetud infoühiskonna alases poliitikadokumendis i2010 rõhutati, et 25% EL sisemajanduse kogutoodangu kasvust ja 40% tootlikkuse tõusust on saavutatud tänu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) arengule.
- Majanduskriisi tingimustes muutub IT roll veelgi olulisemaks: kui vajalikesse IKT lahendustesse investeerimiseks on raha vähem, tuleb tähelepanu koondada olemasolevate vahendite paremale kasutamisele.

Ministriumide IT kulud aastatel 2005–2008



Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostatava infoühiskonna arengukava kohaselt oli aastatel 2008–2009 töös peaaegu sada IT arendusprojekti.

Mida auditeerisime?

- Kas asutuses on selge ja ühene IT arenduste läbiviimise protsess ja seda toetav dokumentatsioon?
- Kas asutus järgis seda protsessi arenduse läbiviimise käigus ja kas selle tulemusel arendus saavutas oma eesmärgi?
- Kas arendusprojekte läbi viies on peetud kulu- ja ressursiarvestus?
- Kas arenduste käigus järgiti lisaks asutuse eesmärkidele ka riigis kehtestatud infosüsteemide koostöö regulatsioone?

Auditi valim

Justiitsministeerium

- Ettevõtjaportaal
- Elektrooniline kinnistusraamat

Kaitseministeerium

- Dokumendihaldussüsteem

Siseministeerium

- Lapsehoiu infosüsteem
- E-politsei
- Päästeameti järelevalve infosüsteem

Hinnangute andmisel tuginesime:

- **CobiT** (*Control Objectives for Information and Related Technology*) – parim juhtimispraktika, mida organisatsioon peaks arvestama IT haldamisel ja arendusprojektide juhtimisel
- MKM-i poolt kehtestatud nõuded riigi infosüsteemi kindlustamiseks ja infosüsteemide koosvõimeks, näiteks “Riigi IT arhitektuuri ja koosvõime raamistik”, infoühiskonna arengukava ja selle rakendusplaanid.
- Muud õigusaktid, näiteks avaliku teabe seadus, VV määrus riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) kohta.

Arendusprojekti edukaks läbiviimiseks vajalikud etapid

- **Idee ja hanke ettevalmistamine**
sh kasutajate vajaduse kindlaksmääramine; arenduse lähteanalüüs; tasuvus- või teostatavusanalüüs
- **Projekti ettevalmistamine**
sh projektiplaani koostamine; rahastamisallikate kindlaksmääramine; rollide määramine arendusprotsessis
- **Projekti realiseerimine**
sh projekti jooksev hindamine vastavalt kirjapandud mõõdikutele ja protseduuridele; muudatuste juhtimine
- **Evitusetapp**
sh arenduse hindamine plaanitud funktsionaalsusest lähtuvalt; arenduse mõju hindamine organisatsiooni suutlikkuse suurenemise lähtekohast

Justiitsministeeriumi arendused

Kinnistusraamat

4 797 687 kr

valminud planeeritud ajaks

Ettevõtjaportaal

778 846 kr

valminud planeeritud ajaks

- Olemas selgelt fikseeritud arendusprotsess.
- Kõiki vajalikke arendusetappe ei läbitud, kuid auditeeritud arendustest kõige eeskujulikumad. Enim oli puudusi teostatavusanalüüsi osas.
- Olulises osas on koosvõime tingimustega arvestatud.

Siseministeeriumi arendused

E-politsei

11 315 363 kr
valminud

Järelevalve infosüsteem

2 000 000 kr
lõpetamata

Lapsehoiu infosüsteem

1 304 785 kr
lõpetamata

- Auditeeritud perioodil puudus ühtne arenduste läbiviimise protsess (erines erinevates allasutustes).
- Kõige suuremaks probleemiks oli arendusprojektide ettevalmistamise faas, puudus teostatavus- või tasuvusanalüüs.
- Järelevalve infosüsteem RIHA-sse ei olnud kantud. Ka muudes koosvõime tingimustes oli see arendus Siseministeeriumi arendustest kõige nõrgem.

Kaitseministeeriumi arendus

Dokumendihaldussüsteem

16 928 335 kr

lõpetamata

- Kord arenduste läbiviimiseks olid olemas, kuid paljud vajalikud komponendid puudu (nt teostatavusanalüüs, rahastamisotsuste tegemine).
- Suurim probleem oli arenduse rakendamine kõigis asutustes, kus seda plaaniti teha. Ebapiisav koostöö arenduse läbiviija ja erinevate kasutajate (nt Kaitsevägi ja Kaitseliit) vahel.
- Tegemist on kinnise süsteemiga ja riigi infosüsteemi koosvõime tingimustega arvestatud ei ole.

IT arenduste ettevalmistamine on nõrk

- IT arendused algatatakse nende tehnilist ja majanduslikku teostatavust ja otstarbekust hindamata; ei hinnata erinevaid lahendusteid, oodatavat kasu ega kulu
 - arendust käsitleti pigem eraldi hangete kui ühtse projektina
- Arendustegevuse läbiviimiseks kehtestatud reeglid olid puudulikud
- Arenduste kestuse ja eelarve planeerimine oli enamasti ebatäpne
 - nt. dokumendihaldussüsteemi otsus tehti enne, kui oli hinnang maksumuse kohta
- Riik pole kehtestanud nõudeid riigi infosüsteemidega seotud arendusprojektide algatamisele, elluviimisele ja aruandlusele (määruse projekt on olnud koostamisel pikka aega)

Loodud infosüsteemid ei vasta kasutajate ootustele

- Kõik huvigrupid ja juhtkond ei olnud alati arendustesse kaasatud, sh oli tulevaste kasutajate roll ebapiisav
 - ✓ erinevate ministeeriumide valitsemisalasid hõlmava lapsehoiu infosüsteemi arendamine takerdus
 - ✓ Juhtkond ei olnud e-politsei arenduse algusfaasis projekti kaasatud
 - ✓ Kaitseministeeriumi dokumendihaldussüsteemi ei õnnestunud rakendada planeeritud valitsemisala asutustele
 - ✓ Järelevalve infosüsteem ei olnud kasutajasõbralik ja vajab lisatööd.
- Oluliseks ei peeta tulemuse hindamiseks vajalike kriteeriumite seadmist, mistõttu on hiljem võimatu saavutatud tulemusi mõõta
 - tulemuste mõõtmine oli võimalik vaid RIK-i arenduste puhul

Riigiasutuste omavaheline koostöö infosüsteemide arendamisel on puudulik

- Riigi koosvõime raamistikuga ei arvestata
- Riigi infosüsteemi kindlustavaid süsteeme kasutatakse vähe ja koosvõime tagamine on seetõttu raskendatud
 - valimis olnud infosüsteemidest olid nt RIHA-s registreeritud 4, sh 2-l neist oli kooskõlastusprotsess pooleli
- Riigil ei ole selget ülevaadet ministeeriumite poolt planeeritavatest infosüsteemidest ja nende maksumusest

Auditi olulisemad soovitused (1)

Majandus- ja kommunikatsiooniministril:

- töötada välja metoodika arendustööde teostatavuse ja tasuvuse hindamiseks ning projektipõhise kuluarvestuse pidamiseks.
- sätestada riigiasutustele tähtaeg informatsiooni esitamiseks infoühiskonna arengukava rakendusplaanis olevate projektide täitmise kohta.
- luua süsteem riigiasutuste IT ja arendusprojektide juhtide koolitamiseks riigi infosüsteemi koosvõime raamistiku ning kindlustavate süsteemide teemadel.
- luua riigiportaalis ühine projektide juhtimise elektrooniline keskkond.

Auditi olulisemad soovitused (2)

Majandus- ja kommunikatsiooniministril ja regionaalministril:

- kehtestada nõuded riigi infosüsteemiga seotud arendusprojektide algatamisele, elluviimisele ja aruandlusele.