KONTROLLIAKT

26. juuni 2001 nr 12-6/003

Valitsusasutuste dokumendihalduse programm 2000 - 2003

Koostajad:

Rein Harjo
auditi juht

Jaanus Kasendi
auditi spetsialist

Airi Viiart
auditi spetsialist

Tallinn
2001

Sisukord

Kokkuvõte **4**

1. Sissejuhatus **11**
1.1. Auditi eesmärk ja alus 11
1.2. Auditi ajend ja ulatus 11
1.3. Auditi metoodika ja läbiviimine 12

2. Planeerimine ja eelarvestamine **13**
2.1. Planeerimine 13
2.2. Eesmärkide määratlemine 16
2.3. Finantseerimine 18
2.4. Prioriteedid ja sõltuvus 20

3. Sisu **22**
3.1. Lähteuuring 22
3.2. DHP tegevuskava sisu ja loogika 23

4. Projekti juhtimine **26**
4.1. Projekti organisatsioon 26
4.2. Sihtgrupid 28
4.3. Tulemuste hindamine 30

Leidude aruanne **1**

Kokkuvõte

Riigi infopoliitika koordineerimiseks ja infosüsteemide töö tõhustamiseks on viimastel aastatel kavandatud mitmeid sihtprogramme ja pilootprojekte. Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmine Riigikogu 13.05.1998. a otsusega ja infoühiskonna rajamise raamkava kinnitamine Vabariigi Valitsuse poolt olid olulised sammud, mis aitasid kaasa mitme tähtsa infoühiskonnaalase otsuse langetamisele ja kavandatud programmide algatamisele.

Üheks kõiki riigiasutusi hõlmavaks tööks on Riigikantselei poolt aastatel 2000–2003 läbiviidav riigi dokumendihalduse sihtprogramm (DHP). 2000.–2001. aastal on DHP eelarve ligi 5,3 mln krooni, ressursivajadus programmi edukaks lõpetamiseks on hinnanguliselt umbes 20 mln krooni. Sellele lisanduvad asutuste digitaalsele asjaajamisele ülemineku kulutused, mille suuruse kohta adekvaatsed hinnangud puuduvad.

Riigikantselei teeb 20 miljoni krooni eest 3 aasta jooksul ettevalmistusi digitaaldokumentide juurutamiseks valitsusasutustes. Sellele lisanduvad asutuste digitaalsele asjaajamisele ülemineku kulutused, mille suuruse kohta adekvaatsed hinnangud puuduvad.

Riigikontroll vaatles oma auditis Riigikantselei tegevust DHP läbiviimisel kui ühe suure projekti juhtimist. Arvestades programmi tegelikku seisu (tööd on pooleli), valisime hindamiseks välja projekti tulemuslikkuse seisukohast olulised kolm probleemivaldkonda:

- Vabariigi Valitsuse tegevuspoliitika asjaajamise ümberkorraldamisel ja Riigikantselei tegevus selle elluviijana (vt peatükk Planeerimine ja eelarvestamine lk 13–21);
- DHP tegevuskavade sisu vastavus püstitatud eesmärkidele (vt peatükk Sisu lk 22–25);
- DHP läbiviimise juhtimine ja kontrolliahelad (vt peatükk Projekti juhtimine lk 26–32).

Auditi põhiobjektiks oli projekti juhtimis- ja kontrollisüsteemid ja eesmärk juhtida tähelepanu probleemidele, mis võivad saada takistuseks üleminekul digitaalsele asjaajamisele riigiasutustes, ja teha ettepanekuid nende lahendamiseks.

DHP eesmärgiks on viia arvutikasutus asjaajamises kvalitatiivselt uuele tasemele, kus üksikute asutuste elektroonilised dokumendihaldussüsteemid oleksid ühendatud ühtseks infot vahetavaks riigi dokumendihaldussüsteemiks. Programm näeb ette kolme valdkonna komplekssed arendamist:

- kohandada asjaajamise alused digitaaldokumentide kasutuselevõtuks;
- töötada välja selleks vajalikud rakenduslikud õigusaktid;

DHP eesmärgiks on viia arvutikasutus asjaajamises kvalitatiivselt uuele tasemele, kus üksikute asutuste elektroonilised dokumendihaldussüsteemid on ühendatud ühtseks infot vahetavaks riigi dokumendihaldussüsteemiks.

- töötada välja digitaalse asjaajamise infotehnoloogilised standardid ja metoodikad.

DHP aitab saavutada avaliku teabe seaduses ja digitaalallkirja seaduses püstitatud eesmärke ja viia ellu eRiigi ideed. Vabariigi Valitsus on omistanud programmile kõrge prioriteetsusastme, samuti on riigiasutused näidanud suurt huvi ja ootusi selle vastutusrikka ettevõtmise suhtes.

Üheks riigi infopoliitika eelisarendatavaks tegevusvaldkonnaks 2001. aastal on dokumendihaldus avalikus sektoris.

Vabariigi Valitsus otsustas 13.02.2001, et üheks infopoliitika eelisarendatavaks tegevusvaldkonnaks 2001. aastal on dokumendihaldus avalikus sektoris. Otsuses märgitakse, et elektrooniline dokumendihaldus riigi valitsusasutuste[1] vahel peab hakkama toimima ühtsete põhimõtete alusel. Seega on esmaseks eesmärgiks seatud rakendada digitaalset asjaajamist ja dokumendivahetust kokku 74 valitsusasutuses. Kogu avalikule sektorile (kokku üle 500 asutuse) ei ole valitsus veel konkreetseid ülesandeid püstitanud.

Tihedam koostöö DHP-ga seotud projektide vahel aitaks kiirendada soovituste väljatöötamist valitsusasutuste dokumendihaldus-protseduuride ühtlustamiseks.

Uudsusest tulenevalt sisaldab programm nii uurimus- kui ka arendustööd. Sisuliselt koosneb kogu programm kümnekonnast lepingulises korras täidetavast alamprojektist. Ekspertide hinnangul on enam-vähem kõigi vajalike uurimistööde ja alamprojektidega alustatud. Programmi täitmisele tuleks kasuks tihedam koostöö teiste samalaadsete (näit X-tee) projektidega, samuti DHP enda alamprojektide vahel, et kiirendada soovituste väljatöötamist valitsusasutuste dokumendihaldus-protseduuride ühtlustamiseks.

Riigikantselei moodustas programmi juhtimiseks töörühmadele tugineva projektorganisatsiooni. Töörühmadesse kutsuti spetsialiste eri valitsusasutustest. Ka pilootprojektide läbiviimine on kulgenud põhiliselt samade valitsusasutuste baasil vabatahtlikkuse alusel. Pilootprojektidega on seotud lisaks Riigikantseleile Justiitsministeerium ja Majandusministeerium (projekt eÕigus), Rahandusministeerium ning Teede- ja Sideministeerium (asjaajamine ja digitaalallkiri), samuti Maksuamet, Informaatikakeskus, Standardikeskus (digiarhiiv) jt. Ühe esimese tervikliku rakendusena nähakse ette arendada õigusaktide menetlemise infosüsteem välja nii, et see seoks kokku õigusaktide ettevalmistamise protsessis osalejad, Vabariigi Valitsuse, Riigikogu ja Riigi Teataja infosüsteemi.

[1] Valitsusasutused on ministeeriumid, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspektsioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi. Vabariigi Valitsuse seadus § 39 (3).

DHP praktilised tulemused sõltuvad osaliselt ka teiste riiklike projektide (ID-kaart, digitaalallkirja rakendamine, andmekogude süsteemi arendamine) edenemisest ja nendega koostööst. DHP programm on alustanud koostööd teiste eRiigi projektidega nagu eKodanik ja eMaakond. Programmi kõrgemaks organiks on DHP nõukogu, mida juhib riigisekretär.

Kõige suurem kasu asjaajamise digitaliseerimisest tekib koos teiste eRiigi projektide valmimisega.

Programmi juhi poolt DHP nõukogule esitatud aruande kohaselt luuakse programmi eesmärkide saavutamiseks:

- asjaajamise üldised alused ja ühtne metoodika, mis kujundab ümber riigi asjaajamise ehk dokumendihalduse, arvestades rahvusvahelisi protsesse ja riigi konkreetseid vajadusi;
- õigusaktid, mis reguleerivad asjaajamise korraldamist;
- standardid, mis võimaldavad elektroonilist dokumendivahetust ametnike, infosüsteemide ja arvutiprogrammide vahel sõltumata riist-, võrgu- või tarkvarast;
- sellised kokkulepped töökorralduse ümbervaatamiseks, mis muudavad elektroonilisele asjaajamisele ülemineku kasulikuks;
- üleminekustrateegia, kuidas ja millise ajaplaaniga üleminekul arvestada.

Vastavalt DHP strateegiale töötatakse kõigepealt välja soovitused digitaalse asjaajamise eri objektide kohta (dokument, register, arhiiv, dokumendisüsteem jms) ning seejärel testitakse neid pilootprojektides koostööst huvitatud asutustega. Pilootprojekti positiivsete tulemuste põhjal koostatakse valdkonnale kas soovitused, standardid või õigusaktid vastava asjaajamise osa moderniseerimiseks riigiasutustes.

DHP raames väljatöötatud standardite, klassifikaatorite, soovituste ja metoodiliste juhendite kasutuselevõtt valitsusasutustes on nende endi korraldada. Kuigi valitsusasutuste vahelise digitaalse dokumendivahetuse juurutamine eeldab koordineeritud ja hästi ajastatud tegevust, pole ei Riigikantselei ega Vabariigi Valitsus selles suhtes peale ametnike koolitamise ja digitaalsele asjaajamisele ülemineku strateegia kavandamise muid meetmeid ette näinud.

Digitaalse dokumendivahetuse juurutamiseks pole ei Riigikantselei ega Vabariigi Valitsus peale ametnike koolitamise ja digitaalsele asjaajamisele ülemineku strateegia kavandamise muid meetmeid ette näinud.

Põhiline kommunikatsioon DHP tulevaste juurutajate ja kasutajate vahel käib interneti (http:///www.riik.ee/dh) vahendusel.

Peamised järeldused

Valitsusasutuste dokumendihalduse programm (DHP) on käivitatud vastavalt Eesti infopoliitika raamkavale ja Vabariigi Valitsuse protokollilistele otsustele selles küsimuses. DHP-l on niivõrd oluline ja pikaajaline mõju valitsusasutuste asjaajamise täiustamisele, et seda peaks käsitlema haldusreformi ühe riikliku programmina. Vaatamata programmi uudsusele ja keerukusele on ekspertide hinnangul alustatud peaaegu kõigi vajalike alamprojektidega.

Vaatamata programmi uudsusele ja keerukusele on ekspertide hinnangul alustatud peaaegu kõigi vajalike alamprojektidega.

Olemasolev mehhanism infotehnoloogiaga seotud arendustööde planeerimiseks ja eelarvestamiseks ei soodusta valitsemisalade vaheliste arendustööde, nagu seda on DHP, projektikeskset juhtimist ja koordineeritud juurutamist. Samuti ei ole Riigikogu või Vabariigi Valitsuse seatud arenguprioriteedid otseselt seotud eelarvestamise protsessiga. See on tekitanud ebakindlust DHP kavandamisel ja ulatuslikuma koostöö organiseerimisel. Ühtlasi suurendab see riske investeeringute tegemisel.

Riigikantselei on kutsunud teisi valitsusasutusi programmist osa võtma ning tutvustanud projektide sisu ja tulemusi veebilehel ja seminaridel. Spetsialistid on üldjuhul asjaga kursis. Siiski pole sageli vajalik info jõudnud sobival kujul juhtideni ning projekti pole piisavalt kaasatud teenuste lõppkasutajad. Küsitluse järgi on umbes pooled valitsusasutused tehnoloogiliselt valmis Riigikantselei soovitusi rakendama. DHP esimese aasta aruannetest ei selgu siiski, mida peavad asutused oma infosüsteemide täiustamiseks tegema ja millist kasu nad sellest saavad.

Küsitluse järgi on umbes pooled valitsusasutused tehnoloogiliselt valmis Riigikantselei soovitusi rakendama.

Seadusandja on DHP-ga sisuliselt seotud seaduste rakendussätetes kehtestanud programmi mitmesugustele ülesannetele lühikesed tähtajad. Paraku pole Riigikantselei suutnud DHP arendustöid sellele vastavalt kiirendada, mistõttu on valitsusasutustes, kes ootavad oma tööde planeerimiseks Riigikantseleilt soovitusi dokumendihalduse edasiarendamiseks, tekkinud pingeline olukord. Näiteks arvestades digitaalallkirja seaduse ja avaliku teabe seaduse rakendussätetest tulenevaid tähtaegu ja DHP oodatavate tulemuste ajastatust, ei jää valitsusasutustel praktiliselt aega täita õigeaegselt nimetatud seadustest tulenevaid kohustusi . Teabevaldajad peaksid viima oma asjaajamiskorrad kooskõlla avaliku teabe seadusega 1. juuniks 2001, samas näeb DHP 2001. aasta tegevusplaan ette, et dokumentidele esitatavate üldised nõuded, mis peaksid kajastuma asjaajamiskorras, tuleb kooskõlastada samuti alles

juunis 2001. Ka digitaalallkirja kasutuselevõtuks vajaliku sertifitseerimisteenuse turuletoomisega on erafirmad juba pool aastat viivitanud.

Riigi infosüsteemide peakorraldaja, Teede- ja Sideministeeriumi riigi infosüsteemide osakond, kelle pädevuses on valitsusasutuste vaheliste projektide ja töörühmade töö koordineerimine, kaasati DHP juhtimisse alles käesoleval aastal. Samas pole Riigikantseleil (nagu ka ministeeriumil) küllalt õigusi, et täita juhtivat rolli kogu valitsemissektorit hõlmava programmi juhtimisel. Vabariigi Valitsuse algatatud riigi IT juhtimise ümberkorraldamine pole veel viinud soovitud tulemusteni, seda eriti asutustevaheliste projektide käsitlemisel.

Riigi IT juhtimise ümberkorraldamine pole valitsemisalade vahelise koostöö edendamisel veel tulemusi andnud.

Vaatamata ülaltoodud probleemidele ja vajakajäämistele ning arvestades valdkonna uudsust ja keerukust peavad auditi meeskond ja kaasatud eksperdid DHP esimese aasta tulemusi heaks. DHP tulemuste rakendamine lähiaastatel kogu avalikus sektoris tähendaks arengusammu, mis oleks tõsine väljakutse ka paljudele enamarenenud riikidele.

Juuniks 2001 pole Riigikantselei esitanud valitsusasutustele soovitusi ega selgitusi dokumentide ning dokumendiregistri ühtsete elementide, struktuuri ja vahetusvormingute kohta, samuti nõudeid dokumendihaldustarkvara funktsionaalsusele. Seetõttu juhime tähelepanu riskidele, mis võivad mõjutada DHP kavandatud tulemuste saavutamist:

Riigikantselei pole ette näinud kõiki riske, mis võivad takistada digitaalsele asjaajamisele üleminekut valitsusasutustes.

- kuna DHP rakendamiseks vajalik teave hilineb, võivad mõned valitsusasutused jätta vastavad ressursid 2002. aasta eelarves planeerimata, eelistades teisi prioriteete;
- et täita õigeaegselt avaliku teabe seadusest tulenevaid kohustusi lahendavad mõned valitsusasutused dokumendiregistriga seotud tehnoloogilised küsimused oma äranägemise järgi, mis ei pruugi ühtida DHP raames kavandatuga ja mille hilisem ühtlustamine nõuab täiendavaid ressursse;
- DHP rakendamise koordineerimatuse tõttu ei teki n-ö kriitilist massi, et "dokumendihaldus valitsusasutuste vahel hakkaks toimima ühtsetel põhimõtetel" ning kogu programm jääb Riigikantselei ja pilootprojektidesse kaasatud asutuste kitsa ringi asjaks.

Peamised ettepanekud

Riigikontroll soovitab Vabariigi Valitsusel luua mehhanism DHP ja teiste infopoliitika raamkavas heakskiidetud tegevuste planeerimise, juhtimise ja finantseerimise jätkusuutlikuks toimimiseks nii, et konkreetset programmi juhtiva ametkonna volitused, õigused ja vastutus võimaldaksid selle edukat läbiviimist ja juurutamist kogu valitsemissektorit hõlmavas ulatuses. Selleks tuleks määrata kõikidele valitsemissektori informatsioonilist ja/või infotehnoloogilist infrastruktuuri loovatele programmidele vastutav ametkond, kelle pädevuses on valitsuse nimel juhtida ja koordineerida konkreetset programmi, kasutades järgmisi instrumente:

- õigust kehtestada ühised tegevuskavad, prioriteedid ja kavandada ühistegevuse põhimõtted.
- projektipõhist planeerimist ja eelarvestamist kogu programmi ulatuses nii mahuliselt kui ajaliselt, kuid jaotades kavandatud ressursid programmiosaliste eelarvete vahel. Seejuures tuleks määratleda aruandluse sisu ja kord ressursikulutuse kohta ning tagada kõigile osalistele kulude läbipaistvuse kogu programmi ulatuses.
- õigust saada osalistelt täieliku informatsiooni programmi edenemise kohta, omada otsustavat sõnaõigust küsimuste lahendamisel kuni finantseerimise peatamiseni valitsuse nimel koostöös Riigikassaga ning kohustust informeerida sellest valitsust.
- õigust peatada dubleeriv projekt või protsess ning teha valitsusele ettepanek keelata juhitava programmiga olulises osas samasuguste funktsioonide väljatöötamise finantseerimine, kui see ei ole eelnevalt kokku lepitud parima lahenduse saamise eesmärgil.

Kogu valitsemissektorit hõlmavad programmid vajavad õnnestumiseks neid valitsuse nimel juhtivat ja vastutavat ametkonda, programmikeskset planeerimist, finantseerimist ja aruandlust.

Soovitame Vabariigi Valitsusel kohustada Rahandusministeeriumi koos Teede- ja Sideministeeriumiga ülalkirjeldatud, kogu valitsemissektorit hõlmavate programmide juhtimismehhanismi välja töötama ja rakendama katseliselt DHP näitel veel käesoleval aastal.

Riigikontroll soovitab Riigikantseleil vaadata läbi DHP strateegia eesmärgiga arvestada selles esimese aasta arendustöös saavutatud tulemusi, konkretiseerida programmi vaheetappide tulemused, määrata tegevuste prioriteedid arvestades valitsusasutuste valmisolekut ja õigusaktidest tulenevaid kohustusi nende informatsioonilise infrastruktuuri täiustamiseks. Tegevuse edasisel kavandamisel tuleb järgida õigusaktidest ja eelarveprotsessist tulenevaid tähtaegu, nii et programmiga hõlmatavad valitsusasutused saaksid õigeaegselt planeerida res-

Riigikantselei peaks võtma endale kogu vastutuse ja saama volitused juhtida valitsuse nimel digitaalse asjaajamise juurutamist kõigis valitsusasutustes.

sursse ja tegevusi. Riigikantselei peaks võtma vastutuse ning taotlema vajalikke volitusi ja õigusi, et juhtida DHP raames loodavate standardite ja soovituste koordineeritud juurutamist ning ettevalmistustööde tegemist kõigis valitsusasutustes.

Riigikontroll soovitab Teede- ja Sideministeeriumil parandada DHP ja sellega sisuliselt seotud arendustööde omavahelist koordineerimist nii tähtaegade, finantseerimise ettepanekute kui ka koostöö eelduseks olevate regulatsioonide, standardite ja soovituste ennetava väljatöötamise näol. Seda tuleks teha ka teiste, juba alustatud, kogu avaliku sektorit hõlmavate programmide puhul.

1. Sissejuhatus

1.1. Auditi eesmärk ja alus

Auditi eesmärk oli analüüsida programmi täitmise käiku ja vajadusel juhtida tähelepanu probleemidele, mis võivad saada takistuseks digitaalsele asjaajamisele üleminekul riigiasutustes ja teha ettepanekuid nende lahendamiseks. Audit peaks tõstma dokumendihaldusprogrammi raames realiseeritavate projektide usaldusväärsust ning suunama ministeeriume ja teisi riigiasutusi täiustama oma ametkondlike dokumendihalduse süsteeme.

Auditi aluseks on Riigikontrolli 2001. aasta tööplaan, 5. jaanuaril tulemusauditi osakonna peakontrolöri kinnitatud kontrolliülesanne nr 003/2001 ja auditi ettepanek, mis arutati läbi riigikontrolöri juures 27. märtsil 2001.a. ja mille peakontrolör kinnitas 30. märtsil 2001. a.

1.2. Auditi ajend ja ulatus

Valitsusasutuste dokumendihaldusprogramm on üks prioriteetsest valdkondadest Eesti infopoliitika raamkava elluviimisel nii aastal 2000 kui 2001 (Vabariigi Valitsuse protokollilised otsused nr 24, 01.06.99 ja nr 8, 12.03.2001). DHP-ga soovitakse kindlustada, et "Elektroonne dokumendihaldus toimib riigi valitsusasutuste vahel ühtsetel põhimõtetel". Programmi täitja on Riigikantselei.

DHP on kavandatud aastatele 2000-2003. Seega toimus audit programmi täitmise käigus. DHP on ulatuslik koostööprogramm, mis peaks hõlmama umbes 70 valitsusasutust ja mitmed IT firmad. Seetõttu käsitlesime auditis ülevaatlikult ka riigiasutuste ootusi ja IT firmade võimalusi seoses digitaalse asjaajamise ettevalmistamise ja juurutamisega riigihalduses.

DHP on ulatuslik koostööprogramm, mis peaks hõlmama umbes 70 valitsusasutust ja mitmed IT firmad.

Auditi ajenditeks on:

- programmi olulisus riigihalduse edendamisel;
- programmi ulatus, uudsus ja keerukus;
- organisatsioonilised ümberkorraldused riigi IT juhtimises;
- programmi seosed teiste infoühiskonna projektidega.

Senist avaliku halduse kogemust arvestades on selliste ulatuslike projektide ebaõnnestumise tõenäosus suhteliselt suur.

Senist avaliku halduse kogemust arvestades on selliste ulatuslike projektide ebaõnnestumise tõenäosus suhteliselt suur.

Riigikantselei tegevust DHP läbiviimisel vaatlesime auditis kui ühe suure projekti juhtimist, mis koosneb paljudest lepingu-

lises korras täidetavatest alamprojektidest. Arvestades tööde tegelikku seisu valisime hindamiseks välja projekti tulemuslikkuse seisukohast kolm olulist probleemivaldkonda: planeerimine, sisu ja juhtimine.

Hindamiseks valisime välja projekti tulemuslikkuse seisukohast kolm olulist valdkonda: planeerimine, sisu ja juhtimine.

1.3. Auditi metoodika ja läbiviimine

Auditi läbiviimisel järgisime Riigikontrolli seadusest, riigikontrolöri käskkirjadest ja tulemusauditi osakonna auditi põhiprotsessist tulenevaid nõudeid ning rahvusvahelistest auditeerimisstandarditest (INTOSAI, ISO) ja juhenditest (CobiT) tulenevaid soovitusi. Auditisse kaasati DHP sisulise osa hindamiseks ekspertidena Andmekaitse Inspektsiooni nõunik Valdo Praust ja Informaatikainstituudi professor Jaak Tepandi. Auditi eelselgituse läbiviimise ja aruande koostamise metoodilised küsimused arutati läbi Hollandi Riigikontrolli konsultantide Jan Velthoveni, Fons Gloerichi ja Jan van Damiga. Auditeerisid ja aruanded koostasid Riigikontrolli tulemusauditi osakonna auditi juht Rein Harjo ning auditi spetsialistid Airi Viiart ja Jaanus Kasendi. Lähemalt on kasutatud metoodikast ja auditi läbiviimisest võimalik lugeda käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandest.

Käesoleva dokumendi alguses esitatud kokkuvõte annab ülevaate auditeeritud programmist (DHP) ning kõige olulisemad järeldused ja ettepanekud kõrgemale juhtkonnale. Sissejuhatusele järgnevad probleemivaldkondade kaupa struktureeritud peatükid. Neis on leidude aruandele tuginedes esitatud vastava probleemi käsitlus ning tegeliku olukorra (leidude) võrdlus standarditest ja heast tavast tulenevate normidega. Iga peatükk lõpeb audiitorite järelduste ja ettepanekutega Riigikantseleile.

Leidude tuvastamise aluseks olnud küsimused ja auditi töörühma poolt hindamise aluseks valitud normid on täpsemalt esitatud lisatud leidude aruandes.

2. Planeerimine ja eelarvestamine

2.1. Planeerimine

Selles peatükis hindame leidude aruandele tuginedes DHP vastavust Riigikogus heakskiidetud infopoliitika põhialustele ja programmi kooskõla teiste eelisarendatavate teemadega IT valdkonnas. Vaatame, kas DHP strateegiline dokument annab vastuse küsimustele mida, kes, kuidas, millal ja miks teeb; kas on selge kogu programmi ulatus ning tagatud mõistlik ümberkäimine ressurssidega. Hindamise aluseks olevad normid ja leiud (1.1–4.2) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 7–13.

Riigi arenguvajadusi IT valdkonnas kirjeldavad "Eesti infopoliitika põhialused", mis on kõige üldisem infotehnoloogia strateegilisi suundi määrav dokument. Põhialustest lähtuvalt on koostatud Eesti infopoliitika raamkava. Raamkava täpsustab põhialustes esitatud seisukohti, pakkudes teemasid, tegevusi ja projekte edasiseks arenguks.

Vabariigi Valitsuse 2001. a tegevuskavas nimetatakse kõige tähtsamaks projektiks IT valdkonnas elektroonilise dokumendihaldussüsteemi rakendamist avaliku sektori asjaajamises. Programmi eesmärk on võimaldada elektrooniliste dokumentide vahetamist ja kasutamist valitsusasutuste vahel, edaspidi ka kodanike ja firmade ning valitsusasutuste vahel, et luua eeldused efektiivseks ja ökonoomseks asjaajamiseks. Digitaalallkirja seaduse vastuvõtmine parlamendis 2000. aastal lõi õigusliku aluse elektroonilise allkirja rakendamiseks, avaliku teabe seadus kohustab tagama info kättesaadavuse avalikkusele.

Seadusandja soovid hakkavad ette jõudma infopoliitika kavadest, viimaseid tuleb hakata uuendama.

Koalitsioonilepingus lubab Vabariigi Valitsus, et riigivalitsemise reformi raames arendab koalitsioon horisontaalset koordinatsiooni ministeeriumide vahel; annab kodanikele võimaluse tutvuda otsuste ettevalmistamise ja vastuvõtmise protsessiga ning tagab kodanike põhiseadusliku õiguse saada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt infot; vähendab paberlikku asjaajamist ja inimeste jooksutamist ametkondade vahel, tugevdades kontrolli ametnike tegevuse üle inimeste probleemide lahendamisel.

Valitsus tahab teha kõike korraga, samas pole loodud sobivat mehhanismi plaanide elluviimiseks.

Koos Eesti infopoliitika raamkava heakskiitmisega otsustas valitsus võtta 2000. ja 2001. aastal eelisarendamisele teiste hulgas ka valitsusasutuste dokumendihalduse sihtprogrammi. Valitsusasutuste dokumendihalduse programmi käivitamine ja

DHP kavand kiideti heaks Vabariigi Valitsuse istungil 01.02.2000.

DHP kavand andis vastused programmi algatamise põhiküsimustele. Määratletud oli projekti läbiviija ehk *kes* (Riigikantselei ja loodav programmi organisatsioon), programmi eesmärk ehk *mida* (digitaliseerida riigi asjaajamine ja viia see kooskõlla infoühiskonna nõuetega), kirjeldatud lühidalt programmi üldist strateegiat ja taktikat ehk *kuidas*, antud programmi läbiviimise aeg ehk *millal* (2000-2002) ning selgitatud tausta ja vajadust ehk *miks*. Vabariigi Valitsuse 13.02.2001 istungil täpsustas valitsus dokumendihalduse programmi oodatava tulemuse (elektroonne dokumendihaldus toimib riigi valitsusasutuste vahel ühtsetel põhimõtete alusel) ning andis hinnangulise ressursikulu ja tähtaja. Kavandis esitatud programmi eesmärgi ja tulemuse sõnastused ei ole siiski kuigi täpsed ja pakuvad tõlgendamisvõimalusi, sest tulemused on esitatud pigem mõjuna ja toodud ilma täpsema analüüsi või selgitusteta.

Riigikantselei planeeris dokumendihalduse programmi hästi lähtuvalt oma funktsioonidest.

Samal istungil vastu võetud otsuses tehti ministritele ülesandeks teavitada Riigikantseleid oma valitsemisalas toimuvatest muudatustest dokumendihalduse alal. Sellega rõhutatakse ministrite vastutust astuda konkreetseid samme dokumendihalduse arendamiseks ka kogu avalikus sektoris. Samas ei ole selles ega üheski teises dokumendis täpsustatud, mida konkreetselt peavad ministrid tegema, et arendada ühtsetel põhimõtetel toimivat dokumendihaldust.

Teised valitsusasutused ei tea veel hästi, mida nad ühtsetel alustel toimiva dokumendihalduse arendamiseks tegema peaksid.

Riigikantselei on planeerinud dokumendihalduse arendamise tööd aastateks 2000-2003 programmi strateegias. Selles kirjeldatakse lühidalt olemasolevat olukorda, püstitatakse programmi eesmärgid, kavandatakse strateegia eesmärkide saavutamiseks ja planeeritakse 2000. aasta tegevuskava.

Riigisekretär on rõhutanud, et digitaalse asjaajamise arenguvisioon keskpikas (2-5 aastat) perspektiivis lähtub kavandatud dokumendihalduse sihtprogrammi strateegiast ja Riigikantselei arengukavadest. Viimane näeb ette, et asjaajamise ja arhiivinduse valdkonnas rakendatakse juriidilised, organisatsioonilised ja sisuhaldust tagavad põhimõtted, mis loovad 2003. aastaks digitaalsele asjaajamisele üleminekuks vajaliku keskkonna. Nende põhimõtete rakendamine teistes ametkondades on jäetud nende endi kavandada.

DHP operatiivplaneerimine aasta lõikes toimub järgmise aasta eelarve kavandamise ja IT arendusprojektide finantseerimis-

taotluste ettevalmistamise käigus. Taotluses esitatakse lisaks üldandmetele lühidalt kokkuvõtlik töö sisu, oodatavate lõpptulemuste ja nende aktuaalsuse kirjeldus, näidatakse kulud ja rakendamisel tekkiv majanduslik või sotsiaalne kasu, esitatakse projekti realiseerimise eeldatav ajakava jms. Taotlusest ega ka muudest projekti dokumentidest ei selgu aga kalkulatsioonide koostamise metoodika ega planeeritavate kulutuste põhjendatus.

Riigikantselei tellib kõik põhilised tööd lepingute alusel alltöövõtu korras. Perspektiivplaani alusel koostatakse regulaarselt operatiivplaanid ja valmistatakse ette lepingud partnerite ja alltöövõtjatega. Projekti raamstruktuuri loomise ja juhtimise tugitööd telliti Eesti Informaatikakeskuselt. Funktsioonisiire (*outsourcing*) on sellise projekti juhtimisel õigustatud, kuid kaheldav on loovutada Informaatikakeskusele strateegiliste otsuste tegemist – prioriteetide määratlemine vms.

Järeldused

DHP käivitamine tuleneb riigi arenguvajadustest ja strateegilistest plaanidest IT valdkonnas. Kavandatud programmi strateegia lubab järeldada, et Riigikantselei suudab kompleksselt arendada kolme teemat: kohandada asjaajamise alused digitaaldokumentide kasutuselevõtuks, töötada välja selleks vajalikud rakenduslikud õigusaktid ning üle võtta või välja töötada digitaalseks asjaajamiseks vajalikud IT standardid ja metoodikad.

Riigikantselei teeb kõigile vajalike asju, nende rakendamine on esialgu jäetud igaühe enda mureks.

Paraku puudub mehhanism arendustööde jätkusuutlikkuse tagamiseks pikemas perspektiivis. Infopoliitika ja raamkava iseenesest ei taga kavandatud tegevuste edukat läbiviimist, ega nende jätkusuutlikku arendamist pikema aja jooksul. Kuna kõnealust mehhanismi ei ole, võimaldab see Vabariigi Valitsusel hoiduda pikemaajalistest kohustustest. Samas tekitab see riski kaotada arendustöödesse investeeritud ressursse või kasutada neid ebaefektiivselt, kui alustatud projekti ei õnnestu lõpuni viia või hakkab asi venima projektide omavahelise kooskõlastamatuse või ebastabiilse finantseerimise tõttu. Eriti suuri kadusid võib see põhjustada DHP tüüpi projektide korral, kus üks ametkond peaks eest vedama ka teiste ametkondade mingi töölõigu arengut. Ebakindlus juhtiva jõu plaanides ei võimalda ka teistel oma tegemisi kindlalt põhjendada ja planeerida.

Puudub mehhanism, mis tagaks DHP koordineeritud ja rahaga tagatud juurutamise teistes valitsusasutustes. Digitaal-

dokumendi kasutuselevõtmine ainult mõnes üksikus asutuses ei anna oodatud tulemust, kuna dokumendivahetuseks teistega tuleb lisaks tekitada ka paberdokument. Vabariigi Valitsus ei ole püstitanud ministeeriumidele ega nende valitsemisalas olevatele valitsusasutustele konkreetseid ülesandeid rakendada Riigikantselei soovitusi digitaalse dokumendihalduse juurutamiseks. See võib põhjustada olukorra, kus ka üldiselt edukal projektil pole vajalikku väljundit, kuna sihtrühmadel pole kohustust ega ka võimalusi saavutatud tulemusi rakendada.

Ettepanekud

Riigikantseleil tuleks võtta vastutus DHP rakendamise juhtimise eest valitsusasutustes ja taotleda Vabariigi Valitsuselt selleks vastavaid volitusi. Riigikontrolli hinnangul peaksid need volitused olema järgmised:

- õigus kehtestada ühised tegevuskavad, prioriteedid ja kavandada ühistegevuse põhimõtted;
- õigus kogu programmi projektipõhiseks eelarvestamiseks jaotades kavandatud ressursid programmiosaliste eelarvete vahel ja määratledes nende kasutamise aruandluse sisu ja korra kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga;
- õigus saada osalistelt täielikku informatsiooni programmi edenemise kohta ja omada otsustavat sõnaõigust küsimuste lahendamisel;
- õigus peatada dubleeriv projekt või protsess ning teha valitsusele ettepanek keelata juhtiva programmiga olulises osas samasuguste funktsioonide väljaöötamise finantseerimine, kui see ei ole eelnevalt kokku lepitud parima lahenduse saamise eesmärgil.

Riigikantselei peaks planeerima digitaalse asjaajamise juurutamise kogu valitsemissektori jaoks. Asi oleks ülevaatlikum, tuleks odavam ja kiirem.

DHP rakendamiseks kogu valitsemissektoris tuleks Riigikantseleil koostada sellekohane plaan ja eelarve ning taotleda Rahandusministeeriumilt (RM) ja Teede- ja Sideministeeriumilt (TSM) sellega arvestamist 2002. ja 2003. aasta plaanide ja riigieelarve ettevalmistamisel.

2.2. Eesmärkide määratlemine

Selles peatükis kajastame, kes ja kuidas vastutab eesmärkide püstitamise eest ning kas plaanides on selged vahe-eesmärgid ja tähtajad. Samuti vaatleme, kas on loodud mehhanism, mis aitaks hinnata eesmärkide saavutamist ja jälgida ressursikasutust. Vastavad normid ja leiud (5.1–8.4) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 13–15.

Vabariigi Valitsuse 01.02.2000 otsuse nr 5 alusel vastutab DHP eest Riigikantselei. Programmi juhiks on Riigikantselei infosüsteemide ja asjaajamise osakonna juhataja. Mainitud otsuse alusel vastutavad riigisekretär ja programmi juht plaanide koostamise ja täitmise eest. DHP perspektiiv- ja operatiivplaanid kinnitab riigisekretär. Käesolevast aastast alates vaatab DHP üldplaanid üle ja teeb ettepanekuid ka vastloodud programmi nõukogu.

DHP üldisi eesmärke ja tegevussuundi esitab Riigi Dokumendi Infosüsteemi strateegia, mis koostati programmi töörühmade analüüside, aruannete ja lepingutulemuste baasil. Kuigi algselt plaaniti strateegiadokumenti uuendada iga poole aasta tagant, pole uut versiooni sellest alates eelmise aasta juulist kuni viimase ajani ilmunud.

Ülalnimetatud strateegiadokumendis on tööde planeerimiseks evitatud struktureeritud metoodika ja seatud sisse plaani struktuur, mis sisaldab erinevaid nõutavaid näitajaid. Strateegias on samuti kirjas programmi vahe-eesmärgid 2000. aasta I ja II poolaastaks ja projektihalduse raamstruktuur. Loodud on programmi organisatsioon, mis kujutab endast projektitöö metoodikal põhinevate töörühmade süsteemi, millesse kaasatakse ka kõigi osapoolte eksperte ja asjatundjaid. Iga alamprojekti käivitamisel täpsustatakse rakendatav metoodika, sõlmitakse leping, kus määratakse nii ajakava, ressursikalkulatsioon, vahetähtpäevad kui töö vastuvõtu tingimused.

Riigikantselei koostas programmi arendamiseks asjaliku strateegia ja täpsustas eesmärgid.

Tellitavate tööde eesmärgid, ülesanded ja ajakava on fikseeritud lepinguga ning tulemus üleandmise-vastuvõtmise aktiga. Paraku ei ole enne tööde alustamist ülesanded ja oodatav tulemus alati selgelt fikseeritud.

Kuluarvestuse kontrollimise aluseks on tegevustega seotud detailsed eelarved. Samuti on koostatud 2001. aasta detailne tegevuskava ja eelarve. Plaanis on lühidalt kirjeldatud tegevussuuna sisu, tulemused ja riskid. Mainitud DHP plaanid võimaldavad üldplaanis kontrollida DHP käiku nii aja kui kuluarvestuse osas.

Järeldused

Infopoliitika raamkava ja Vabariigi Valitsuse seatud arenguprioriteedid on selleks liiga üldsõnalised, et lugeda neist välja täpseid eesmärke, ressursside (raha, aeg jms) piirmäärasid, sihtrühmi, oodatavat tulu vms. Teiselt poolt ilmselt ei soovigi neid materjale valitsusele ette valmistavad instantsid püstitada

Programmi kui terviku edukuse hindamise alused ja kriteeriumid vajavad täpsustamist.

konkreetsemaid ülesandeid, kuna see seoks neid ülesande täitmise käigus liialt ja võiks viia materjalide väga pika kooskõlastusprotsessini. Eesmärkide üldise ja ebatäpse sõnastuse tõttu on programmi edukust raske hinnata.

DHP eesmärgid täpsustati Riigi Dokumendi Infosüsteemi strateegiadokumendis, mida programmi uuringulise iseloomu tõttu kavatseti iga poole aasta tagant uuendada. Seda pole siiski tehtud. Määratletud eesmärkide saavutamist hinnatakse põhiliselt alamprojektide tasemel. 2000. aastaks kavandatud ülesanded on enamasti täidetud.

Ettepanekud

Vastavalt DHP täitmise käigus saadud tulemustele tuleks Riigikantseleil regulaarselt täpsustada eesseisvaid ülesandeid ja teavitada nendest programmi sihtrühma.

IT rakendusvõimaluste hoogne areng eeldaks dünaamilisemat plaani ja aktiivsemat suhtlust kõigi sihtgruppidega.

Arvestades lõpetatud alamprojektide tulemusi ja pilootprojektide käigus saadud kogemusi tuleks Riigikantseleil viivitamatult sõnastada juba testitud lahendused ja soovitused digitaalse asjaajamise juurutamiseks valitsusasutustes, et need oleksid kasutatavad valitsusasutuste 2002. aasta tööde planeerimisel ja vastava eelarve ettevalmistamisel.

Arvestades DHP planeerimisel saadud kogemusi peaks Riigikantselei koos TSM-iga tegema Vabariigi Valitsusele ettepaneku luua mehhanismid, mis seostaksid infopoliitika raamkava ja valitsuse iga-aastased prioriteetsed IT arengu valdkonnad eelarve protsessiga nii, et oleks tagatud selge eesmärgipüstitus ning projektikeskne vastutus ja juhtimine kogu projektiga hõlmatud valitsemisalade ulatuses.

2.3. Finantseerimine

Selles peatükis analüüsime DHP eelarvestamise ja finantseerimise protsessi. Uurime, kas protsess näeb ette hinnata alternatiivseid lahendusi, kas püütakse finantseerida tulemust, mitte tegevust. Vastavad normid ja leiud (9.1–11.4) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 15–16.

Kulude põhjendamine toimus IT kulude finantseerimise taotluse protsessis. IT arendustööde rahastamise taotlemiseks on RM kehtestanud eraldi nõuded, mis võimaldasid ekspertkomisjonil teha rahastamisettepanekuid ja sellega koordineerida tervet valitsemissektorit hõlmavate arendusprojektide

alustamist. Ehkki ekspertkomisjoni otsus oli RM-ile üksnes soovituslik, on praktikas komisjoni soovitustega siiski enamasti arvestatud.

Kuigi dokumendihaldus on prioriteetne valdkond ja seetõttu kindlustatakse DHP rahastamine eeldatavasti programmi lõpuni, puudub formaalne mehhanism, mis tagaks alustatud projektide finantseerimise läbi aastate. RM koondab küll 3 aasta prognoosid, kuid miski ei sunni asjaosalisi nendega tegelikult arvestama.

Digitaalse asjaajamise ühtsete aluste väljatöötamist finantseeritakse Riigikantselei kaudu. Finantseerimise mehhanism programmi koordineeritud juurutamiseks puudub.

Dokumendihalduse programmi ühtsete põhimõtete väljatöötamiseks ja juurutamiseks vajab Riigikantselei aastani 2003 umbes 20 mln kr. Varasematel hinnangutel on see olnud 25–30 mln kr, mis eelarve kavandis oli jaotatud tegevusliinide kaupa. Selles oli osaliselt arvestatud ka programmi rakendustega teistes valitsusasutustes. Kavandis ei selgitata, kuidas antud jaotus saadi ja millises ulatuses kavatseti programmi selle eelarve piires rakendada.

DHP alltööde finantseerimise prioriteetsuse otsustab Riigikantselei, lähtudes DHP kavadest, aruannetest tulenevatest vajadustest järgmisteks arendustöödeks, õigusaktide analüüsi tulemustest, eksperthinnangutest ja koostööpartnerite ettepanekutest. Töörühmade nõupidamistel tehtud otsused on protokollitud, kuid eraldi alternatiivsete lahenduste võrdlusi vormistatud ei ole.

Järeldused

Eelarvestusprotsess ei taga projekti aastaeelarve koostamist ja kinnitamist kooskõlas perspektiivplaanidega. Plaanide koostamise ajal ei ole tulevane eelarve teada, mistõttu plaanid on üldjuhul koostatud suuremaid võimalusi arvestades. Selline ebakindlus ei võimalda kalkuleerida ja täpselt planeerida, mis teeb juhtimisotsuste langetamise keeruliseks. Lisaks on riigieelarve koostamise ja menetlemise protsess liialt asutusekeskne ega sisenda kindlust pikaajaliste koostööprojektide rahastamisel.

Riigikantseleil tuleks asjatundjana anda valitsusele soovitused terve programmi käivitamiseks vajaliku rahastamise kohta kogu valitsemissektoris.

Ei ole teada, kui palju digitaalsele dokumendihaldusele üleminek kogu valitsemissektoris maksumaksjale maksma läheb ning mida ta selle eest paremini ja rohkem saama hakkab. Riigikantselei kulud projekti tsentraalse osa jaoks on küll ligikaudselt prognoositud, kuid paraku puudub ka siin DHP kui terviku põhjendatud eelarve.

Ettepanekud

Riigikantselei peaks välja selgitama valdkonna ja projekti tegelikud kulud, arvestades ministeeriumide, ametite jt valitsusasutuste reaalset olukorda.

Riigikantseleil tuleks määratleda need tegevused aastatel 2001, 2002 ja 2003, mille teostamisel ja rahastamisel valitsusasutustes on kriitiline tähtsus terve projekti õnnestumiseks, ning informeerida sellest RM-i ja TSM-i.

2.4. Prioriteedid ja sõltuvus

Selles peatükis kirjeldame, kas DHP plaanide tegemisel on arvestatud olemasoleva dokumenditöötluse olukorraga ning hinnatud selle tugevaid ja nõrku külgi. Samuti vaatleme, kas mitmete alamprojektide samaaegsel täitmisel arvestatakse nende omavahelisi seoseid ja väliskeskkonna mõjutusi. Sellekohased normid ja leiud (12.1–13.1) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 16–17.

DHP käivitamisele eelnesid mitmed Eesti Informaatikakeskuse kaudu finantseeritud riigi infrastruktuurseid infosüsteeme ja infoühiskonna arengut toetavad projektid (Eesti keeletehnoloogia, dokumendihalduse ja interneti standardite lähteuuring jm), mille tulemusi arvestatakse Riigikantselei poolt juhitava dokumendihaldusprogrammi ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Projekti vajalikkust kasutajate seisukohalt on DHP raames hinnatud vähesel määral. Riigikantselei viis 2000. aasta jaanuaris läbi küsitluse, et selgitada dokumendihalduse olukorda ministeeriumides. Uuriti, millest koosneb ministeeriumide asjaajamissüsteem, kas on välja töötatud dokumentide arhiveerimise korraldus, kuidas liiguvad dokumendid asutuse töötajateni ja milline on dokumendihalduse IT-alase arendustegevuse olukord. Nüüdseks on need andmed osaliselt vananenud.

Kõige rohkem sõltub selle programmi edukus lõppkasutajate kaasamisest arendusse, nende soovide ja võimaluste arvestamisest.

DHP raames on korraldatud nõupidamisi IT-firmade esindajate ning ametnikega, kes vastutavad ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide kantselei-asjaajamise eest. Riigikantselei peab süsteemide arengu koordineerimise seisukohast oluliseks koostööd TSM-i riigi infosüsteemide osakonnaga (RISO). 2000. aasta teisel poolaastal oli Riigikantselei koostöö TSM-iga RISO üleviimise tõttu raskendatud, sest TSM ei suutnud IT-valdkonna koordineerijana küllalt kiiresti koos-

kõlastada DHP raames kavandatud tegevusi teiste suuremate projektidega.

DHP eelmise etapi tulemusi ja järgneva etapi üldisi tegevussuundi vaadeldakse üldjuhul koos. Näiteks 2000. aasta programmi juhtimise aruanne sisaldab 2001. aasta töökavandit. Töörühma tööplaanid kinnitab töörühm. Programmi kui terviku edenemise aruanded vaatab läbi programmi nõukogu ja need kinnitab riigisekretär.

Järeldused

DHP planeerimisel on võimaluse korral arvestatud mõningate teiste projektidega. Samas ei määratle IT raamkava eri projektide omavahelist seost (mis on millele sisendiks, mille edukus sõltub kriitiliselt teise tegevusest). Seega on üldises plaanis projektide omavahelist sõltuvust vähe arvestatud. Ebastabiilsed plaanid ja finantseerimine muudavad projektidevahelised seosed liiga dünaamiliseks ja raskesti juhitavaks.

Puudused valitsemisala vaheliste programmide juhtimise korralduses tuleb kompenseerida võimalikult suure arvu asutuste kaasamisega pilootprojektidesse.

Riigis on puudulikult korraldatud eri asutuste horisontaalsete projektide koordineerimine, arendustööde juhtimine aga on tugevalt detsentraliseeritud. TSM-i üleviidud RISO-l puuduvad siiani selged volitused riigi IT juhtimiseks, mistõttu on sisuliselt võimatu riigi IT-poliitikat sihikindlalt ellu viia.

Ettepanekud

Riigikantselei peaks veelgi aktiivsemalt arendama koostööd teiste eRiigi projektidega kuna enamik DHP raames väljatöötatud lahendusi jõuab just nende projektide kaudu lõppkasutajani. See võimaldab vältida ka dubleerimist projektide kokkulangevate elementide väljatöötamisel ja paremini ajastada projektide tulemuste juurutamist.

Valitsemisalade vaheliste koordineerimisraskuste vähendamiseks soovitame Riigikantseleil kaasata pilootprojektidesse rohkem valitsusasutusi ja IT firmasid.

3. Sisu

3.1. Lähteuuring

Selles peatükis uurime, kas DHP algatamisele eelnes lähteuuring määratlemaks selle teostatavust, võimalikke tehnilisi ja funktsionaalseid nõudmisi ning otsimaks alternatiivseid lahendusi. Vastavad normid ja leiud (14.1–17.1) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 17–18.

Riigikantselei käsitleb lähteuuringut süsteemi tehniliste ja funktsionaalsete nõudmiste väljaselgitamiseks DHP ühe, sisuliselt peamise osana. Seda seisukohta ei saa siiski lugeda üldtunnustatud tava kohaselt põhjendatuks. Suuremate ja keerulisemate projektide õnnestumisele paneb tavaliselt aluse just projektile eelnev põhjalik lähteuuring.

Enne projekti ametlikku algust peetud nõupidamiste protokollides pole viidet võimalike alternatiivide väljaselgitamisele. Vabariigi Valitsuse 01.02.2000 istungile esitatud eelanalüüsi kokkuvõte ei kajasta viise, kuidas esitatud järeldusteni on jõutud. Ka hilisemad DHP nõupidamised on lähtunud etteantud programmi kavast. Projekti 2000. a alguse dokumentides mainitakse küll eelläbirääkimisi strateegia kokkupanemiseks vajaliku uuringu läbiviimise teemal, kuid hilisemates dokumentides nimetatud uuringu kohta viited puuduvad.

Hea tava kohast lähteuuringut pole enne töödega alustamist tehtud. Töörühmadesse on kaasatud spetsialistid, loodetakse nende teadmistele parimate lahenduste leidmisel.

Kui mitte arvestada Eesti Informaatikakeskuse kaudu finantseeritud infoühiskonna arengut toetavaid projekte, siis ainsa uuringuna saab käsitleda Riigikantselei poolt 2000. a jaanuaris ministeeriumide seas läbi viidud küsitlust dokumendihalduse olukorra kohta. Küsitlus käsitles küllalt pinnapealselt eelkõige asutuste asjaajamise praktikat ja olukorda dokumendihalduse tarkvara vallas, ei käsitlenud aga niisuguseid aspekte nagu asutuste tehnilised võimalused (kasutatav operatsioonisüsteem, riistvaralised võimalused, dokumendihaldustarkvara omadused) või asutuste ootused tulevase DHP osas. Ilma teadmisteta kasutajate tegelikest vajadustest on sellist projekti keeruline edukalt lõpule viia. Nt Riigikontrolli 2001. aasta veebruaris läbiviidud küsitlus näitas, et vaadeldud ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide hulgas ei võimaldanud dokumendihaldustarkvara rohkem kui kolmandikul asutustest kasutusele võtta digitaalallkirja ega luua elektrooniliste dokumentide arhiivi.

Programmi uudsust arvestades arutavad töögrupi spetsialistid võimalikud valikud tavaliselt töö käigus läbi. Kõrgemal juhtimistasemel pole alternatiivsete lahenduste valiku nõuet dokumenteeritud ei selle ega ka mõne teise projekti puhul.

Järeldused

Kasutajaküsitlus näitas vaid vähesel määral, milliste tehniliste tingimustega võib projekti juures arvestada. Lähteuuringuga ei ole välja selgitatud alternatiivseid võimalusi soovitava tulemuse saavutamise, samuti pole tehtud ka vastavaid tasuvusanalüüse.

Jätkuvalt tuleks analüüsida tulevaste kasutajate võimalusi ja vajadusi. Enne uute alamprojektide algatamist tuleks teha lähteuuring.

Ettepanekud

Soovitame Riigikantseleil enne järgnevate alamprojektidega alustamist teostada siiski vastavad lähteuuringud eesmärgiga hinnata võimalike alternatiivseid lahendusi ja nende realiseerimisega seotud kulutusi.

3.2. DHP tegevuskava sisu ja loogika

Selles peatükis anname auditisse kaasatud ekspertide abil hinnangu DHP tegevuskava sisemisele loogikale, ammendavusele ja eesmärgipärasusele. Hindamine toimus teoreetiliselt loodud DHP tegevuskava ideaalmudeli võrdlemisel tegelikkuses käivitatud projektide ja saavutatud tulemustega. Vastavad normid ja leiud (18.1–18.8) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 18–19.

Kogu tegevuskava on jaotatud loogilisteks osadeks ja nende täitmiseks on käivitatud vastavad alamprojektid. Paraku jätab soovida projektide omavaheline seotus ja selline ajastatus, mis muudaks ühe projekti väljundid teisele õigeaegseks sisendiks. Projekti aruannetest ei nähtu sageli, kuidas ta on seotud tervikliku lahendusega, mida saaks kasutada ühtsete põhimõtete realiseerimiseks nii dokumendihalduse organisatsioonilistes kui ka tehnoloogilistes lahendustes.

Alustatud on peaaegu kõigi vajalike alamprojektidega. Paraku jätab soovida projektide omavaheline seotus ja selline ajastatus, mis muudaks ühe projekti väljundid teisele õigeaegseks sisendiks.

Heaks võib lugeda 2000.a mais koostatud aruande haldusdokumentide protsessimudelite kohta, kus on piisava põhjalikkusega kirjeldatud nii dokumentide liigid kui ka nende töötlemise protsessid. Samuti on asjaajamiskorra ühtsete aluste näol tulemuslikult loodud digitaaldokumentide haldust võimaldav õiguslik alus.

Asjaajamiskorra ühtsed alused esitavad asutuste dokumendiregistrite loomiseks ja pidamiseks rea nõudeid ja tingimusi, kuid koostamata on veel infovahetuseks vajalik dokumendiregistri struktuur. Samuti ei ole DHP lahendanud dokumendiregistri terviklikkuse tagamise probleemi, milleks ei piisa üksnes digitaalallkirja rakendamisest.

Loomata või kasutusele võtmata on ühene mõistete süsteem, mis välistaks võimalikud segadused erinevate dokumentide ja nende seisundite tõlgendamisel. Tehnilise standardina toimivat spetsifikatsiooni, mis kataks kogu digitaaldokumentide ampluaa, koostatud ei ole.

Piisavas ulatuses ei ole spetsifitseeritud ka digitaalallkirja. DHP ei ole pakkunud lahendust probleemile, kuidas siduda dokumendis endas üheselt ja tõestatavalt ning samas mõistlike kulutustega dokumendi looja ja tema ametikoht. DHP aruannetes puuduvad võrdlev analüüs ja põhjendused spetsifitseeritavate tingimuste kehtestamiseks.

DHP käigus loodud "Juhendid digitaalsete dokumentide säilitamiseks" lahendavad paljud probleemid, mõned puudused ometi jäävad. Näiteks asjaajamiskorra ühtsetes alustes nõutakse teatud juhtumitel digitaaldokumendi väljatrükkimist, mis võib teabe kvaliteeti kahjustamata osutuda võimatuks. Käsitlemata on jäänud, millised andmekandjad on digitaalteabe säilitamiseks aktsepteeritavad ja kuidas käituda olukorra muutumisel.

Täielikult on mööda mindud haldusdokumentide ja relatsiooniliste andmebaasidena kujundatud registrite või andmekogude ühitamisest. Kuigi seda võib pidada DHP järgmiseks arenguastmeks, oleks tihedam koostöö sellealaste arendustöödega igati otstarbekas juba praegu.

Kuna tegemist on üsna uudse projektiga ka kogu maailma mastaabis, siis kõiki karisid polegi DHP juures võimalik ette näha. Väga oluliseks tuleb pidada pilootprojektide asjatundliku läbiviimist, mis võimaldab testida kavandatud lahendusi ja saada juhiseid seniste vigade parandamiseks.

Järeldused

DHP tegevuskava hõlmab olulise osa eesmärgi saavutamiseks vajalikest tegevustest. Samas on need tegevused omavahel nõrgalt seotud ega moodusta ühtset projekti.

Avaliku halduse dokumentide uuringu etapp on praktikas edukalt läbitud, digitaaldokumentide erisuste väljaselgitamist peaks veel jätkama ning kaasama sellesse andmeturbe spetsialiste.

Digitaaldokumentide arhiveerimisreeglite ja nendele vastavate tehniliste spetsifikatsioonide väljatöötamist on vaja jätkata.

Kuna Eesti tarkvaraturul on olemas digitaalallkirja ja sertifitseerimisteenust toetavad tarkvaratooted, siis on alust arvata, et ka DHP raames luuakse edukalt digitaaldokumentide haldust võimaldavad tehnilised standardid.

DHP raames läbiviidavad pilootprojektid on aidanud oluliselt kaasa projekti edenemisele kuigi pilootprojektide tulemused vajaksid laiemat tutvustamist ja tihedamat koostööd teiste samalaadsete projektidega.

Ettepanekud

DHP edukaks jätkamiseks soovitame Riigikantseleil:

- parandada koostööd programmiga hõlmatud erinevate töögruppide vahel, nii et programmi üksikud osad moodustaksid ühtse projekti, ning arvestada seda juba alltöövõtulepingute sõlmimisel;
- kaasata programmi täitmisesse andmeturbespetsialiste, sest mõnedki tekkinud probleemid – nii digitaalse dokumendiregistri terviklikkus, lisarekvisiitide lisamine, dokumendi pikaajalise tõestusväärtuse säilitamine jm – on seotud andmeturbe ja krüptoloogiaga;
- arendada tihedamat koostööd andmekogude keskkihi (X-tee) projektiga, kus tegeldakse samalaadsete riigiametnike audentimise probleemidega sertifikaate kasutades nagu DHP-s.

Programmi keerulisem osa on veel ees. Koostöö teiste eRiigi projektidega ja erialaspetsialistide laiem kaasamine peaks tagama edu.

4. Projekti juhtimine

4.1. Projekti organisatsioon

Selles peatükis käsitleme projekti juhtimise korraldamist ja hindame eri juhtimistasandite võimalusi oma funktsioone täita. Vastavad normid ja leiud (19.1–22.5) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 19–21.

DHP läbiviimise korraldamiseks nimetas riigisekretär oma käskkirjaga projekti juhi aprillis 2000 ja seejärel loodi peatselt töörühmadel põhinev projekti organisatsioon. Kõrgemaks tööd koordineerivaks organiks pidi saama Programmi Nõukogu, mille loomiseni jõuti siiski alles aasta möödudes, st aprillis 2001. Ilmselt oli viivituse üheks põhjuseks riigi IT juhtimise ümberkorraldamine (RISO üleviimine TSMi koosseisu) ja sellega seoses pikka aega kestnud ebaselgus vastutavate ametikohtade komplekteerimisel.

Programmi arendustööde juhtimiseks on moodustatud projekti organisatsioon. Paraku on selle kohustuste ja õiguste määramine jäänud poolikuks.

Ebamäärane on olukord projekti osapoolte õiguste, kohustuste ja vastutuse küsimuses. DHP dokumentides ja riigisekretäri 30.06.2000 käskkirjas nr 100 on küll määratletud eri töörühmade ülesanded, kuid ei ole sätestatud, millised õigused neile nende ülesannete täitmiseks on antud ja missugused on sellega seotud kohustused. Programmi projektijuhtimise ülesannetena on määratletud koostöö organiseerimine programmi töörühmade vahel, töörühmade ajagraafiku ja lõpptulemuste monitooring ning lõpptulemuste vastavuse kontroll püstitatud ülesannetele.

Projekti organisatsioonis kvaliteedijärelevalvet teostava isiku ametikohta ette nähtud ei ole. Ilmselt ei ole see nii väikeses organisatsioonis ka vajalik. Kvaliteedi kontrollimine on jäetud sisuliselt riigisekretäri ja Riigikantselei peadirektori funktsiooniks, kes kinnitavad projekti aruanded.

Kvaliteedinõuded on lepingutes sätestatud üldsõnaliselt (lepingu standardteksti järgi kohustub täitja teostama tööd kvaliteetselt, kuid kvaliteedikriteeriume leping ei kajasta). Riigikantselei on üles näidanud huvi võimalikult heade tulemuste saavutamiseks, lastes hinnata aruannete kvaliteeti. Paraku on siingi puuduseks suutmatus esitada omapoolseid konkreetseid nõudeid.

Kvaliteedinõuded on lepingutes sätestatud üldsõnaliselt (lepingu standardteksti järgi kohustub täitja teostama tööd kvaliteetselt; kvaliteedikriteeriume leping siiski ei kajasta).

Reaalset vastutust projekti õnnestumise eest dokumendihalduse programmi algatamist ja elluviimist käsitlevad doku-

mendid ei kajasta. Vastavalt Riigikantselei infosüsteemide ja asjaajamise osakonna põhimäärusele vastutab osakonna juhataja (antud juhul projekti juht) osakonnale antud ülesannete õigeaegse, täpse ja õiguspärase täitmise eest. Analoogilised sätted on kajastatud osakonna töötajate ametijuhendites nende teenistuskohustuste osas. Siiski ei ole võimalik välja selgitada, mis on võimaliku ebaõnnestumise otsene tagajärg projekti juhi või juhtide suhtes. Sätestamata on jäänud ka konkreetsed projekti edukuse kriteeriumid, millest lähtuvalt oleks võimalik projekti osaliste tööd hinnata. Enamasti on sätestatud küll ülesanded, kuid õiguseid või kohustusi nendega seoses määratletud ei ole.

Järeldused

Loodud on spetsialistidest koosnev töövõimeline projekti organisatsioon. Siiski loodi korralduskomitee (Programmi Nõukogu) alles auditeerimise ajal. Nõukogu puudumine takistas tõenäoliselt arendamast ulatuslikumat koostööd eri ametkondade vahel.

Riigisekretäri juhitava nõukogu koosseis peaks eelduste kohaselt olema suuteline täitma temale pandud ülesandeid.

Määratletud on DHP töörühmade ülesanded, kuid mitte nende õigused, kohustused ja vastutus, mistõttu juhtimis- ja kontrolliahelad ei ole piisavalt selged. Nende omavahelist seost ei saa seega hinnata.

Projekti juhtrühmas ei ole määratletud isikut, kes kontrolliks tööde kvaliteeti. Kvaliteedi kontrollimine on *de facto* jäetud riigisekretäri ja Riigikantselei peadirektori ülesandeks, kes peaksid kvaliteeti hindama enne aruannete kinnitamist. Kas seda ka tegelikult tehakse ja milliseid kriteeriume seejuures arvestatakse, pole teada. Tõenäoliselt pole ülalnimetatud ametnikel arvestades nende töökoormust võimalik teostada tõhusat kvaliteedikontrolli.

Riigikantselei pole selgelt määratlenud programmi osaliste vastutust ja kohustusi ega tulemuste kvaliteedi kontrollisüsteemi.

Ettepanekud

Projekti juhtimise paremaks korraldamiseks soovitame Riigikantseleil:

- määratleda selgemalt projekti osapoolte õigused, kohustused ja vastutus. Seda nii projekti juhi, töörühmade kui programmi nõukogu osas;

- sõlmitavates lepingutes märkida, millised on tööle esitatavad kvaliteedinõuded ja nende hindamiseks kasutatavad kriteeriumid.

4.2. Sihtgrupid

Selles peatükis vaatleme veelkord kelle jaoks seda programmi tehakse ja kas oma sõna on saanud ütelda ka tulevased kasutajad. Vastavad normid ja leiud (23.1–25.1) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 21–22.

Programmi sisuliseks sihtgrupiks on kõik need, kes täna paberdokumente töötlevad. Esimeses järjekorras on dokumendihaldusprogrammi tulemused suunatud valitsusasutustele.

DHP strateegias määratletakse sihtgruppidena ministeeriumid, nende kaudu ametid ja inspektsioonid, põhiseaduslikke institutsioone teenindavad kantseleid ja Riigikantselei ning maavalitsused. Kogu avalikku sektorit võimaliku sihtgrupina programm ei käsitle.

Riigikantselei on DHP strateegias märkinud olulise lähtekohana jälgida kasutajate vajadusi infosüsteemi tehnilise poole, tema funktsionaalsuse ja kasutajatoe loomise vallas. Arengupõhimõtete ja standardite strateegilise arengukava kohaselt teavitab DHP juhtrühm sihtgruppe oma tegevusest ja analüüsib tagasisidet. Strateegia kohaselt on tehnoloogiliste lahenduste loomisel prioriteediks asjaajajate ja dokumentidega töötajate vajadused. Eraldi tegevuskavad ülalnimetatud põhimõtete realiseerimiseks paraku puuduvad.

Strateegias toodud eri arenguetappide kirjeldustes on märgitud vajadust jälgida olukorda ja protsesse. Nagu eespool tõdetud, viis Riigikantselei 2000. aasta jaanuaris läbi küsitluse, et uurida ministeeriumide dokumendihalduse olukorda. Need andmed on siiski juba vananenud.

DHP strateegiadokumendis on kirjeldatud rollid, mida osapooled (DHP, asutuse juht, IT juht, asjaajamise eest vastutaja ja kasutaja) peavad koostöös täitma, et eesmärke saavutada. Samas ei ole selgitatud, kuidas osapooled saaksid koostööd teha ja millised eeldused selleks on vaja luua.

Ametkondlike infosüsteemide töörühma, kes tuli välja DHP algatusega, võib osaliselt vaadelda sihtgruppide esindusena. Sihtgruppide esindajad võtavad osa ka DHP raames kavandatud pilootprojektidest. Mõningal määral on valitsemissektori asutuste esindajad projekti töösse kaasatud töörühmade kaudu (IT toe töörühm, dokumendi elutsükli töörühm jt ajutised töörühmad). Tegemist on reeglina IT-juhtide ja asutuste

asjaajamisosakondade juhtidega. Lisaks on DHP raames korraldatud nõupidamisi ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide kantselei-asjaajamise eest vastutavate ametnikega ning IT firmade esindajatega, samuti on osaletud arvukatel seminaridel.

Kontrollimise eelselgituse käigus auditi töörühma läbiviidud küsitlus kokku 17 riigiasutuse hulgas (12 ministeeriumi, 5 põhiseaduslikku institutsiooni) näitas, et koostöö Riigikantseleiga on asutuste lõikes suuresti erinev. DHP-st informeerituse osas jagunevad asutused kaheks – ühed hindavad informeeritust piisavaks, ülejäänute arvates puudub informeerimine peaaegu täiesti.

Pooled küsitletutest hindavad informeeritust DHP-st piisavaks, ülejäänute arvates puudub informeerimine peaaegu täiesti.

Vastavalt Riigikontrolli küsitluse tulemustele ei ole sihtgruppidel üheselt selge DHP oodatav tulemus (st kas DHP peaks looma dokumendihalduseks vajaliku keskkonna või nt tunnustama paari sobivat dokumendihaldustarkvara, millest asutused saaksid valiku teha vms). Põhjuseks võib pidada olulise info hajutatust eri alamprojektide aruannete vahel ning kompaktselt ja terviklikult esitatud programmi puudumist DHP veebilehel.

Riigikontrolli küsitluse kohaselt ei ole sihtgruppidel üheselt selge dokumendihaldusprogrammi oodatav tulemus.

Riigikontrolli teine küsitlus tarkvarafirmade hulgas näitas, et hoolimata DHP veebilehe jälgimisest ja eri seminaridel osalemisest ei olnud firmad kuigi hästi kursis DHP põhimõtete, hetkeseisu ja suundumustega.

Järeldused

Sihtgrupid on määratletud. Projekti töö algatamisse olid kaasatud üksikud sihtgruppide esindajad. Viimasel ajal on programmi juhtkond tihendanud kontakte sihtgruppide ja projekti elluviijate vahel, kuid vaatamata sellele pole kommunikatsioon sihtgruppidega osutunud piisavalt efektiivseks. See võib suurendada projekti ühte põhilist riski – kasutajate vajadustega mittearvestamine. See on reeglina infosüsteemide arendusprojektide ebaõnnestumise peamisi põhjuseid.

Programmi tulemuste juurutamisel on esmane sihtgrupp pilootasutused, sealt peaksid tööd levima teistele valitsusasutustele. Edasised suunad peaksid tulema infopoliitika põhialustest.

Välisnõuete väljaselgitamine ja töö sihtgruppidega ei toimu pidevalt. Siiski on programmi juhtkond määratlenud millises ulatuses võetakse projektis arvesse väliseid tegureid.

Ettepanekud

DHP tulemuste paremaks tutvustamiseks ning sihtgruppide võimaluste ja vajaduste täielikumaks arvestamiseks soovitame

Riigikantseleil intensiivsemalt kasutada nii veebilehe võimalusi kui ka otsepöördumist valitsemissektori vastavate juhtimistasandite poole.

4.3. Tulemuste hindamine

Selles peatükis vaatleme, kuidas hinnatakse saavutatud tulemusi, kas aruandlus- ja järelevalvesüsteem võimaldab hinnata ressursikulu ja võtta tarvitusele abinõud kõrvalekallete ilmnemisel. Vastavad normid ja leiud (26.1–29.1) on detailsemalt kirjeldatud käesolevale dokumendile lisatud leidude aruandes lk 22–23.

Riigisekretäri seisukohalt on projekti tulemuseks olukord, kus 2003. aastaks on loodud soovitused ja standardid digitaalse asjaajamise toimimiseks asutuste vahel, ja need on ka kasutuses. Paraku ei ole aga riigisekretär andnud selget seisukohta, mille alusel ta hindab, kas ikka kõik vajalikud soovitused ja standardid on loodud ja kuidas ta teeb kindlaks kasutuse leviku.

Arvestades programmi tähtsust riigi asjaajamisele, tuleks programmi tulemuste juurutamise küsimus viia sügisel valitsusse ja leida seal lahendus valitsemissektori kooskõlastatud tegutsemiseks selles küsimuses.

DHP strateegias on toodud rida oodatavaid tulemusi koos nende saavutamiseks seatud tähtaegadega. Esitatud ajakavast on üldjoontes kinni peetud. Mõned etapid on täidetud enne tähtaega, mõned on viibinud paar kuud.

Riigisekretär kinnitab DHP edenemise aruanded, mida on planeeritud esitada kolm-neli korda aastas, seni on kinnitatud kaks aruannet. Allprojektide tulemusaruanded kinnitab Riigikantselei peadirektor. Riigisekretär on hinnanud DHP seniseid tulemusi rahuldavaks. Riigikantselei selgituse järgi on DHP tulemuste kontrollisüsteem valdavalt üles ehitatud nii, et saaks võrrelda ülesannete püstitust (lepingute lähteülesanne) ja selle tulemusi (kas tulemus on see, mida oodati).

Kokkuvõtlikult on läbivaks probleemiks asjaolu, et seatud kriteeriumid ei võimalda otseselt võrrelda tulemuste kvaliteeti soovituga, sest kriteeriumid on seatud üldiste eesmärkidena. Eesmärgiks seatud regulaarsusest aruannete esitamisel ei ole kinni peetud. Lepinguliste tööde monitooring on toimunud vastavalt nende lõpetamisele.

Järeldused

Programmi edukust hinnatakse enamasti selle järgi, kas alamprojektide oodatavad tulemused on saavutatud. Samas ei ole

edukuse kriteeriumid eelnevalt selgelt kirjas, mis raskendab projekti eesmärgistatud juhtimist ja tulemuste kontrolli.

Juhtkonnale esitatakse regulaarselt aruandeid, kuid mitte nii tihti, kui algselt plaaniti, mistõttu juhtkonnal ei pruugi olla pidevalt ülevaadet projekti seisust ja arenguvõimalustest.

Enamasti on tulemused kooskõlas ajakavaga; programmi lõppvastutajad on programmi käiguga üldjoontes kursis ja enamasti on teada põhjused, miks ajaplaanist on hälbitud.

Enamasti on tulemused kooskõlas ajakavaga; programmi lõppvastutajad on programmi käiguga üldjoontes kursis ja enamasti on teada ka põhjused, miks ajaplaanist on hälbitud.

Ettepanekud

DHP tulemuste tõhusamaks hindamiseks soovitame Riigikantseleil määratleda kirjalikult kriteeriumid iga lepingu tulemuste hindamiseks. Juba enne lepingu sõlmimist peaks olema teada, kuidas lepingu tulemust hinnatakse (kes, millal ja mille alusel). Samuti tuleks selgelt määratleda kogu programmi tulemuslikkuse indikaatorid.

Soovitame Riigikantseleil läbi vaadata DHP aruandlussüsteem arvestades selles äsjaloodud DHP Nõukogu funktsioonidega.

Rein Harjo	Jaanus Kasendi	Airi Viiart
auditi juht	auditi spetsialist	auditi spetsialist

Ühe eksemplari aktist olen vastu võtnud 29. juunil 2001.a. Esitan arvamuse ettepanekute täitmise kohta 10 päeva jooksul, s.o ..... juulil 2001.a.

Aino Lepik von Wirén
Riigisekretär