PEAKONTROLÖRI OTSUS

13. detsember 2001. a nr 12-7/032

Rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamise juhtimine

Koostaja:

Raivo Linnas
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Tallinn
2001

Sisukord

Kokkuvõte **4**

Kultuuriministri tagasiside **8**

Riigikontrolli seisukoht **9**

1. Sissejuhatus **11**
1.1. Auditeeritava valdkonna lühiülevaade 13
1.2. Auditi iseloomustus 16
1.3. Auditi teostus 17

2. Avaliku teabe kättesaadavuse planeerimine **19**

3. Avaliku teabe kättesaadavus ja kvaliteet **22**
3.1. Avalik teave ja selle avalikustamise kord 22
3.2. Avaliku teabe kättesaadavaks tegemine 23
3.3. Avaliku internetipunkti teenus ja selle kvaliteet 25
3.4. Teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi juhtimine 28

4. IT juhtimine Kultuuriministeeriumi valitsemisalas **31**
4.1. IT planeerimine 31
4.2. Rahvaraamatukogude IT arendustöö juhtimine 32

Kultuuriministri kiri tagasisideks kontrolliaktile **37**

Leidude aruanne **39**

Kokkuvõte

1. jaanuaril 2001. aastal jõustus avaliku teabe seadus, mille järgi peab igaühel 2002. aastaks olema vaba juurdepääs interneti kaudu pakutavale avalikule teabele[1] rahvaraamatukogudes.

Nimetatud seadusega võttis riik endale konkreetse ülesande – luua 1. jaanuariks 2002 kõikides rahvaraamatukogudes avalik internetipunkt (AIP). Riigikontrolli käesoleva auditi eesmärk oligi selgitada, kas riik saab selle ülesandega õigeks ajaks hakkama. Uurisime infotehnoloogiaalast planeerimist ja juhtimist Kultuuriministeeriumi vastutusalas ning rahvaraamatukogude internetiseerimist ja automatiseerimist. Probleemid raamatukogude automatiseerimisel (sh tarkvara juurutamisel koos selleks vajaliku riistvara ja võrguühendustega) olid auditi esialgseks ajendiks, kuid päevakajalisuse tõttu on auditi käigus rõhk asetunud internetiseerimisele, mis on üheks eelduseks täita avaliku teabe seaduses püstitatud eesmärke. Auditis ei käsitletud Kultuuriministeeriumi valitsemisala teisi infosüsteeme ega arendusprojekte.

Riik on võtnud endale ülesande luua 1. jaanuariks 2002 kõikides rahvaraamatukogudes avalik internetipunkt (AIP) avalikule teabele juurdepääsuks.

Rahvaraamatukogude internetiseerimisel on juba algusest peale olnud kaks eesmärki: tagada raamatukogudele andmeside nende tehnoloogilisteks vajadusteks ja luua juurdepääs avalikule teabele internetis.

Rahvaraamatukogude ühtse infosüsteemi loomine ja selle raames avalike internetipunktide avamine on praktiliselt ainus ja samas kõige olulisem projekt, mille kaudu riik saab otseselt pakkuda kõigile elanikele võrdsetel alustel juurdepääsu avalikule teabele ning aidata juurutada digitaalset asjaajamist kodanike suhtlemisel riigi ja kohalike omavalitsustega.

Eesti infopoliitika põhieesmärkideks on vältida inforikaste ja infovaeste piirkondade kujunemist ning parandada informatsioonilise infrastruktuuri olukorda. Sama põhimõte peaks kehtima ka Eesti kultuuripoliitika kohta. Heaks vahendiks on siin ühtlaselt üle Eesti jaotuvad rahvaraamatukogud ja teised kultuuriasutused, mille rajamisel on arvestatud paikkonna elanike arvuga. Mitmete asjaolude tõttu on just raamatukogud kujunenud üha kasvava külastatavusega teabekeskusteks. Eesti 247-s vallas on kokku 570 rahvaraamatukogu, neist umbes 250-s on võimalik kasutada ka internetiteenuseid. Üle 100 internetipunkti on loodud mitmesuguste teiste avalike asutuste

[1] Avalik teave – mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

juurde. Internetipunktide vastu on kõikjal suur huvi ja arvutitöökohtade kasutamise järjekorrad ulatuvad kohati nädalateni.

Kultuuriministeerium ei ole veel täielikult tunnetanud oma võimalusi, kohustusi ja vastutust Eesti infopoliitika põhialuste elluviimisel oma vastutusalas. Ministeeriumis puudub ka selleks vajalik juhtimisstruktuur ja piisav infotehnoloogiaalane kompetents. Oma osa on ka puudulikul koostööl kohalike omavalitsuste ja erasektori vastavate algatustega.

Kultuuriministeerium ei ole veel täielikult tunnetanud oma võimalusi, kohustusi ja vastutust Eesti infopoliitika põhialuste elluviimisel oma vastutusalas.

Püstitatud ülesande konkreetsusest ja suhtelisest lihtsusest hoolimata on riik üles näidanud taunitavat saamatust selle täitmisel. 1. jaanuariks 2002 on andmeside püsiühendus puudu veel enam kui 300-s rahvaraamatukogus, mistõttu ei saa seal avada ka internetipunkti.

Seaduses sätestatud tähtajaks on internetipunkt loodud napilt pooltes raamatukogudes.

Eriti suur mahajäämus rahvaraamatukogude internetiseerimisel on tekkinud Pärnumaal, Valgamaal, Lääne- ja Ida-Virumaal. Nendes maakondades on interneti kasutamise võimalus ainult igas neljandas rahvaraamatukogus. Ka avalike internetipunktide arvult 1000 elaniku kohta kuuluvad need maakonnad viimaste hulka. Samas võib tuua ka positiivseid näiteid nagu Hiiumaa ja Tartumaa, kus koostöös kohalike omavalitsuste, riigi ja erastruktuuride vahel on praktiliselt kõik rahvaraamatukogud juba internetiseeritud. See näitab, et probleem ei ole enamasti mitte internetiühenduse loomise keerukuses, vaid pigem oskustes mobiliseerida ressursse ja teha koostööd ühiste eesmärkide täitmise nimel.

Eriti suur mahajäämus rahvaraamatukogude internetiseerimisel on tekkinud Pärnumaal, Valgamaal, Lääne- ja Ida-Virumaal.

Kultuuriministeerium pole suutnud käivitada rahvaraamatukogude infosüsteemi terviklikku projekti ega planeerida piisavalt vahendeid, et seda ellu viia. See on pärssinud nii rahvaraamatukogude automatiseerimist kui ka nende ühendamist avaliku andmesidevõrguga. Ehkki erasektori poolt internetiseerimise edendamiseks loodud sihtasutus "Vaata Maailma" on teinud terve rea ettepanekuid, kuidas suurendada märgatavalt internetikasutajate arvu Eestis, pole Kultuuriministeerium pidanud otstarbekaks asuda nendega koostööle internetipunktide võrgu väljaarendamise küsimustes. Riigikontrolli arvates võiks koostöö "Vaata Maailma" projektiga oluliselt tõsta rahvaraamatukogude internetiseerimise tempot ja kvaliteeti.

Parem koostöö kohalike omavalitsustega ja "Vaata Maailma" sihtasutusega kiirendaks oluliselt rahvaraamatukogude internetiseerimist.

Riigikontroll näeb tekkinud olukorra peamise põhjusena rahvaraamatukogude internetiseerimise liiga väikest osatähtsust IT kulude eelarves ning Kultuuriministeeriumi kui koordineeriva ministeeriumi teadlikke otsuseid piiratud ressursside tingimustes. Kultuuriministeerium on küll taotlenud vahendeid rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamiseks, kuid pärast riigieelarve vastuvõtmist on ministeerium oma eelarves oluliselt vähendanud selle osatähtsust riigieelarvega kinnitatud IT

kulutustes. Näiteks vähendati rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamise kulutuste osatähtsust IT kulutuste 2000. aasta eelarves taotlustega võrreldes ministeeriumisiseselt 32,6%-lt 18%-le, 2001. aastal 74,2%-lt 30%-le ja 2002. aasta plaani kohaselt 75,8%-lt 60,4%-le. Samas on IT eelarve alt tehtud pidevalt sinna mittekuuluvaid kulutusi: tellitud elektroonilisi ajakirju ning museaalide digitaliseerimistöid, tasutud Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsiumi liikmemaksu, ja makstud välja isegi töötasusid. Seega on raamatukogude internetiseerimise asemel IT kulude eelarvest toetatud teisi kultuurivaldkondi. Riigikontroll ei vaidlusta nende kulutuste vajalikkust, küll aga meetodit, kus üheks otstarbeks ette nähtud raha kasutatakse hoopis teistel eesmärkidel ja seetõttu jääb täitmata Vabariigi Valitsuse poolt prioriteetseks tunnistatud ülesanne.

Mahajäämust rahvaraamatukogude internetiseerimisel on võimalik kiiresti likvideerida, kui Kultuuriministeerium tagaks, et raamatukogude andmeside loomist finantseeritaks kooskõlas rahvaraamatukogude seadusega, kohalikud omavalitsused valmistaksid ette turvalised ruumid ja kindlustaksid AIP-de edasise hoolduse ning sihtasutus Vaata Maailma aitaks sisustada punktid vajaliku tehnikaga.

Riigikontroll on veendunud, et mahajäämust avalikule teabele juurdepääsu loomisel andmesidevõrgu kaudu rahvaraamatukogudes tuleb ja on võimalik likvideerida 2002. aasta jooksul.

Riigikontroll usub, et kõigi raamatukogude internetiseerimine 2002. aastal on Kultuuriministeeriumile jõukohane ülesanne.

Riigikontroll teeb rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamise juhtimise parandamiseks järgmised ettepanekud:

- Riigikontroll soovitab Riigikogu kultuurikomisjonil võtta võimalusel 2002. aasta I poolaasta plaani arutelu riigi kultuuripoliitika ja infopoliitika seoste üle infoühiskonna kontekstis, eesmärgiga paremini rakendada infotehnoloogialaseid saavutusi rahvuskultuuri edendamisel, kultuuriväärtustele ja avalikule teabele parema juurdepääsu võimaldamisel. Raamatukogud ja neis avatud internetipunktid on juba täna üheks reaalseks juurdepääsukanaliks nii avalikule teabele kui maailma kultuurivaramutele. Infoühiskond suudab siiski pakkuda enamat.

- Soovitame arutelu aluseks komisjonil tellida Riigikogu kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnast uurimistöö infoühiskonna võimalikest mõjudest riigi kultuuripoliitika põhialustele ja rahvuskultuuri edendamisele.

- Vabariigi Valitsusel vaadata üle tööplaanid ja prioriteedid eesmärgiga viia need kooskõlla avaliku teabe seadusest tulenevate kohustustega nii, et asjakohased tegevused oleksid õigeks ajaks ressurssidega kaetud.

- Vabariigi Valitsusel kuulata ära I kvartalis 2002 kultuuriministri aruanne rahvaraamatukogude internetiseerimise riikliku programmi täitmise kohta ja vajadusel kavandada korrigeerivad abinõud avaliku teabe seadusega riigile ja kohalikele omavalitsustele pandud kohustuste täitmiseks selles küsimuses.

- Kultuuriministeeriumil planeerida oma tegevus nii, et 2002. aasta jooksul likvideerida mahajäämus avaliku teabe seadusega talle pandud ülesannete täitmisel, tagades riigi nimel koos kohalike omavalitsustega rahvaraamatukogude andmesidevõrkude väljaehitamise ja seal avalike internetipunktide avamise.

- Kultuuriministeeriumil koostada tegevuskava rahvaraamatukogude andmesidevõrkude ehitustööde lõpuleviimiseks 2002. aasta jooksul ja tagada koostöös kohalike omavalitsustega tööde finantseerimine. Tegevuskava koostamisel tuleks koostöös maakonna IT juhtidega käsitleda territoriaalseid andmeside probleeme tervikuna ning kaasata vastavalt vahendeid nii erasektorist kui ka teistelt huvitatud osapooltelt.

Auditi detailsemad järeldused ja ettepanekud on toodud otsuse tekstis.

Kultuuriministri tagasiside

Kultuuriminister esitas oma kirjas nr 2-20/4426 6.detsembrist 2001.a. ministeeriumi arvamuse kontrolliaktis kajastatu kohta.

Minister kinnitab, et *Kultuuriministeerium on põhjalikult tutvunud Riigikontrolli tulemusauditi osakonna poolt koostatud "Rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamise" kontrolliaktiga* ja *on tutvustanud kontrolliaktis sisalduvaid tähelepanekuid ja ettepanekuid ka Rahvaraamatukogude Nõukogu liikmetele.*

Kuigi *ministeerium on põhimõtteliselt nõus mõningate Riigikontrolli poolt väljatoodud puudustega, mis pidurdavad rahvaraamatukogude ühtse elektroonilise infosüsteemi loomist ja avalike internetipunktide avamist neis*, tunnistab minister, et *eraldatud ressursid on ebapiisavad, et seadusest tulenevat ülesannet tähtaegselt täita.*

Minister nendib, et *Kultuuriministeeriumi töö on tihti korraldatud erinevalt kontrolliaktis nimetatud "headest tavadest" ning lähtub Kultuuriministeeriumi organisatsiooni võimalustest ja põhimõtetest.*

Infotehnoloogia valdkonna juhtimise osas on alustatud ettevalmistusi Kultuuriministeeriumi haldusala IT Nõukogu moodustamiseks, nõukogu moodustatakse hiljemalt märtsis 2002.a.

Minister kinnitab, et *ministeerium on juba suures osas rakendanud IT arendusprojektide läbiviimisel projektipõhist metoodikat ning seab oma eesmärgiks järgida kõigi IT projektide läbiviimisel Eestis või rahvusvaheliselt kehtivaid standardeid.*

Ministril *on heameel tõdeda, et suhtlemine omavalitsustega on viimasel kahel aastal oluliselt paranenud.* Siiski rõhutab minister, et *avalike internetipunkide loomine toimub koostöös kohalike omavalitsustega ning osapoolte vastutust ja rahalisi kohustusi saab paika panna üksnes vastastikuste kokkulepete alusel, mitte ministeeriumi ühepoolse otsuse alusel.*

Ministeerium ei pea oluliseks ka *koostöö puudumist "Vaata Maailma" projektiga, kuivõrd selle projekti kaasabil on saanud arvuti vähesed raamatukogud, kellel interneti püsiühendus olemas.* Samas kinnitatakse, et ministeerium on *alustanud läbirääkimisi "Vaata Maailma" projektiga otsimaks koostööpunkte rahvaraamatukogude integreeritud infosüsteemide väljaarendamisel.*

Minister lubab, et *detsembris luuakse ministeeriumi juurde töögrupp, milline hakkab rahvaraamatukogude internetiseerimise projekti edasist tegevust nõustama.*

Minister kinnitab, et osa Riigikontrolli soovitusi *on käesolevaks ajaks juba lahenduse leidnud:*

- *Rahvaraamatukogude Nõukogu koostas rahvaraamatukogude näidispõhimääruse, milles on arvestatud rahvaraamatukogu seaduse täiendustega;*
- *Koostatud on Avaliku Internetipunkti kasutamise juhend;*
- *Koostatud ja läbi arutatud on maakonna ja linnade keskraamatukogude IT spetsialistidega ning raamatukogudele tarkvara tootvate firmade Urania Com ja OÜ Deltmar esindajatega nõuded rahvaraamatukogude integreeritud tarkvarasüsteemile.*

Peale nimetatud näidisdokumentide tutvustamist keskraamatukogude direktoritele, võetakse need rahvaraamatukogudes põhimääruste uuendamisel aluseks. Täiendamisel on ka "Rahvaraamatukogude töökorralduse juhend".

Kirja täielik tekst on toodud peakontrolöri otsuse lisas.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll hindab kõrgelt Kultuuriministeeriumi initsiatiivi raamatukogude töö kaasajastamisel ja nende teenuste avardamisel nii avaliku teabe kui kultuuriväärtuste kättesaadavuse suunas. Loodame, et ministeerium püstitab selged eesmärgid ja kvaliteedinõuded rahvaraamatukogude internetipunktide töö korraldamiseks nii, et iga kodanik saaks juba lähiajal suhelda nii riigi kui kohaliku omavalitsusega oma elukohale lähimast raamatukogu internetipunktis. Riigikontroll auditeerib ka edaspidi riigi poolt kodanikele pakutud teenuste kättesaadavust ja nende kvaliteeti.

Riigikontroll ei saa nõustuda Kultuuriministeeriumi väitega kirjas, et juhtimises ja haldamises heade tavade järgimine toob endaga kaasa suuremaid kulutusi. Vastupidiselt, head tavad juhtimises on kujunenud välja just vajadusest optimeerida oma tegevust, et saavutada olemasolevate võimalustega maksimaalselt hea tulemus. Nendest hälbimine toob kaasa raskused juhtimises, tööde koordineerimises ja koostöös ning võib olla takistuseks teiste valdkondade plaanide realiseerimisele, nagu seda ongi juhtunud avalike internetipunktide avamise puhul.

Riigikontrollil on raske mõista, millele tugineb täiendavate ressursside vajaduse hinnang (15 mln). Kultuuriministeeriumi on eri taotlustes esitanud erinevaid hinnanguid. Ilmselt tuleneb see mittetäielikust projekti lähteuuringust ja võimalike tehniliste lahenduste erinevatest hindadest. Kui võtta aluseks käesoleval aastal Tartumaa rahvaraamatukogudes avatud internetipunkti keskmine maksumus, mis on *ca* 50 000 krooni, siis 300 puuduva rahvaraamatukogu varustamine samasuguste internetipunktidega vajaks tõesti 15 mln krooni. Samas on minister teatanud oma kirjas 30.10.2001 nr 4-2-13/4049 kavatsusest 2002. aastal eraldada rahvaraamatukogude internetiseerimiseks eelarves 7,553 mln krooni. Seega oleks selle arvestuse järgi täiendav ressursivajadus ainult *ca* 7,5 mln krooni. Kuna rahavajadus on siiani ebaselge ja maakonniti on side olukord väga erinev, tuleks tellida konkreetne teostatavuse uuring rahvaraamatukogude andmesidevõrkude väljaarendamiseks ja selle raames koostada täpsed kalkulatsioonid tööde tegeliku maksumuse kohta. Käsitledes uuringus maakonna andmesideprobleeme tervikuna, peaks olema võimalus kaasata ka teiste asjasthuvitatud osapoolte ressursse andmeside väljaehitamiseks.

Riigikontrollil on hea meel, et Kultuuriministeeriumi suhtlemine kohalike omavalitsustega on paranenud, aga nagu kinnitavad maakondade IT juhid (peale Tartumaa), ei ole suhtlemisel oodatud tulemusi. Kultuuriministeerium ei toetanud 2001. aasta jooksul teiste maakondade rahvaraamatukogude internetiseerimise taotlusi.

Riigikontroll peab positiivseks, et juba auditi käigus algas töö põhimääruste ja juhendite vastavusse viimiseks rahvaraamatukogu seadusega ja jõuti kokkuleppele tarkvarafirmadega raamatukogude integreeritud tarkvarasüsteemile esitatavate nõuete osas.

Oluliseks sammuks on ka ministeeriumi otsus alustada ettevalmistusi Kultuuriministeeriumi haldusala IT Nõukogu moodustamiseks ja rahvaraamatukogude internetiseerimise projekti nõustava töörühma moodustamine.

Riigikontroll juhib siinjuures kultuuriministri tähelepanu asjaolule, et nendest tuleb kasu vaid siis, kui neile seatakse selgelt sõnastatud ja mõõdetavad eesmärgid, määratakse tähtajad, vastutus ja küllaldane otsustuspädevus. Vastasel juhul võivad nad muutuda lihtsalt ressursikuluks, nagu on juhtunud liigagi sageli.

Peakontrolöri otsus "Rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamise juhtimine" auditi tulemuste kohta saadetakse Riigikogu kultuurikomisjonile, peaministrile, kultuuriministrile, siseministrile, teede- ja sideministrile, riigisekretärile ja sihtasutusele Vaata Maailma.

1. Sissejuhatus

Rahvaraamatukogude eesmärk laiemas tähenduses on tagada elanikele vaba juurdepääs infole, teadmistele, inimmõtte saavutustele ja kultuurile. Traditsiooniliselt on raamatukogud selle nimel kogunud ja säilitanud ning huvilistele laenutanud raamatuid ja teisi paberkandjale jäädvustatud teavikuid. Tehnoloogia arenedes on raamatukogude riiulitele ilmunud elektrooniliselt jäädvustatud heli, video, pilt ja tekst. Ajal, mil määrav osa infost tekib ja liigub elektrooniliselt internetis, on loomulik ja vajalik teha see kättesaadavaks ka raamatukogudes. Ja seda mitte ainult pealinnas ja valitud keskustes, vaid igale inimesele sõltumata tema asukohast. Loodetavasti väldib see ühiskonna kihistumist inforikasteks ja infovaesteks.

Käesolev audit analüüsib riigi poolt elektrooniliste kanalite kaudu pakutavate avalike teenuste kättesaadavust ja sellega seotud probleeme. Üheks pakutavaks avalikuks teenuseks on juurdepääs avalikule teabele, mille avalikustamise põhimõtted ja korra sätestab avaliku teabe seadus. Seaduse § 33 ütleb: "Igaühel peab olema võimalus interneti kaudu vabaks juurdepääsuks avalikule teabele rahvaraamatukogudes rahvaraamatukogu seaduses sätestatud korras". Niisiis on seadusandja määranud avaliku teabe pakkumiseks elektroonilise kanali (internet) ja ühe võimaliku koha (rahvaraamatukogud). Sellest tulenevalt on audit keskendatud eelkõige rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamisele.

Avaliku teabe seaduse järgi peab igaühel olema võimalus interneti kaudu vabaks juurdepääsuks avalikule teabele rahvaraamatukogudes.

Teema aktuaalsus ja tähtsus tuleneb ka EL-i liikmesriikide valitsus- ja riigijuhtide poolt Euroopa jaoks järgmiseks aastakümneks seatud ambitsioonikast eesmärgist saada *maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks, teadmistepõhiseks majanduspiirkonnaks*. EL-i kandidaatriikides on Euroopa Komisjoni toel valminud koostööprojekt *eEuroopa+*, mis aitab ellu viia Euroopa infoühiskonda[2]. Projekti eesmärk on anda kandidaatriikidele võimalus kasutada infoühiskonna pakutavat potentsiaali ning vältida infovaeste piirkondade tekkimist.

IT infrastruktuur ja internetiteenuste kasutamine on Eestis kiiresti arenenud. Seda kinnitab ka rahvusvaheliste reitinguagentuuride kõrge hinnang[3]. Andmesidevõrkude kiire arengu tulemusena on internet infokanalina leidnud koha kõigi elanikkonna gruppide seas. Siiski peatus 2000. aasta lõpul avaliku arvamuse uuringute ja seireandmete põhjal internetikasutajate senine juurdekasv ning märgatav hulk küsitletuid väljendas rahulolematust internetile ligipääsu ja

[2] https://ats.riik.ee/amphora/home/ikt/jarelevalve_byroo/Kandidaatriikide_koostoo_projekt_eEurope+.doc

[3] http://www.mcconnellinternational.com/ereadiness/default.cfm

kasutamise tingimuste suhtes. 2001. aasta III kvartalist on internetikasutajaid hakanud taas lisanduma[4].

Avaliku sektori osutatavate elektroonsete teenuste arendamisele kulutatakse märkimisväärselt energiat ja ressursse ning käivitatud on mitmed riiklikud programmid. Siinkohal mõned näited:

Riik on käivitanud mitmeid programme digitaalsete teenuste väljaarendamiseks ja olemasoleva infotehnoloogilise potentsiaali paremaks kasutamiseks.

- Dokumendihaldusprogrammi raames luuakse elektroonilise asjaajamise metoodika ja standardid ning töötatakse välja infotehnoloogilised lahendused, mis on aluseks teenuste arendusele elektrooniliste dokumentide kasutamise korral.
- X-tee programmi raames integreeritakse ühtseks ja kõigile avatud infoteenuste keskkonnaks seni põhiliselt ametkondlikus liinis loodud registritel ning andmekogudel toimivad teenused.
- Programmi e-kodanik sihiks on luua kasutaja vajadustest lähtuv ja tema isikupära toetav teeninduskeskkond internetis.
- Tehnoloogilisel tasemel mitmeid programme ja juba toimivaid teenuste pakette toetavaks tööks on kodanike elektroonilise identiteedi keskkonna loomine ja juurutamine ID-kaardi projekti raames.

Käesoleva auditi seisukohalt on kõige olulisemad rahvaraamatukogudes avaliku teabe kättesaadavust mõjutavad arendustööd järgmised:

- Rahvaraamatukogude internetiseerimine (avalike internetipunktide loomine rahvaraamatukogude juures), mida vahelduva eduga on püütud lahendada alates 1996. aastast mitme projekti raames.
- Rahvaraamatukogude automatiseerimine, mis kavandati pikaajalise jätkuprogrammina ja mida alustati juba 1996. aastal.
- Regionaalse andmeside edendamise projekt KülaTee I, mis aastatel 1999–2000 ehitas andmesideühendused praktiliselt kõikidele kohalikele omavalitsustele ning arendas välja andmeside infrastruktuurid maapiirkonnas. Aastal 2000 alustati projekti KülaTee II, mille eesmärgiks oli Kultuuriministeeriumi tellimisel luua 2002. aasta lõpuks andmesideühendused ja avalikud internetipunktid kõigisse Eesti rahvaraamatukogudesse.
  Lähemalt vt http://www.kylatee.ee/raam2.htm.

Auditi käigus vaatlesime neid arendustöid lähemalt.

[4] http://www.vaatamaailma.ee/pls/vm/docs/folder/vaata_maailma2/uudised/011024_emor_press.pdf

1.1. Auditeeritava valdkonna lühiülevaade

Riigikogus 13.05.1998 heakskiidetud Eesti infopoliitika põhialuste rakendamiseks väljatöötatud raamkava (versioon 04.05.1999) näeb ühe tegevusena ette "kultuurilise infrastruktuuri toetamist infotehnoloogilise arengu kaudu, mille tulemuseks oleks raamatukogude, teatrite, maakoolide, kultuurimajade, muuseumide, seltside ja muu kultuurilise infrastruktuuri ühendamine ühtsesse vastastikku üksteist toetavasse süsteemi".

Kultuuriministeeriumi tegevuse strateegiliseks dokumendiks on "Eesti riigi kultuuripoliitika põhialused", milles on määratletud kultuuripoliitika põhieesmärgid ja üldised seisukohad kultuuripoliitiliste otsuste tegemiseks ja raha eraldamiseks. Üldiseks põhimõtteks raamatukogude osas on: "raamatukogud toimivad ühtse riikliku infosüsteemina, püüdes tagada kogu elanikkonnale ammendava, täpse ja hõlpsasti kättesaadava teabe ning juurdepääsu kogu maailma inforessurssidele".

Eesti kultuuripoliitika põhialuste järgi peavad raamatukogud toimima ühtse riikliku infosüsteemina.

Sellega on rahvaraamatukogude arengupoliitika peajoontena määratletud integratsioon teiste kultuuri- ja haridusasutustega avalike teenuste arendamisel ning teaberessursside loomise ja jagamise avardamine infotehnoloogia vahendite abil. Siiski ei ole rahvaraamatukogude konkreetset arengukava ega muid üldiste eesmärkide ja põhimõtete elluviimiseks mõeldud tegevusplaane dokumenteeritud.

Euroopa Liidu eEuroopa+ tegevuskava kandidaatriikidele juhib tähelepanu majanduslikele ja sotsiaalsetele riskidele, mis tekivad infoühiskonna pakutavatest võimalustest kõrvalejäämisel. Konkreetsete tegevustena nende riskide vältimiseks soovitatakse välja arendada infotehnoloogiline infrastruktuur ning luua juurdepääs arvutivõrkudes olevatele teenustele ja teabele esmajoones avalike internetipunktide kaudu üle kogu maa.

Eesti seadusandja on sarnaselt mitmete teiste riikidega valinud avalikkusele kättesaadavaks internetile juurdepääsu kohaks rahvaraamatukogud. See on sätestatud 1. jaanuaril 2001. aastal jõustunud avaliku teabe seaduses, mis määratleb kogu avalikus sektoris üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avaldamise põhimõtted. Rahvaraamatukogude internetiseerimiseks ja asjakohaste tehniliste vahendite töölerakendamiseks kõigis rahvaraamatukogudes on seadusandja andnud Kultuuriministeeriumile ja kohalikele omavalitsustele aega vaid ühe aasta.

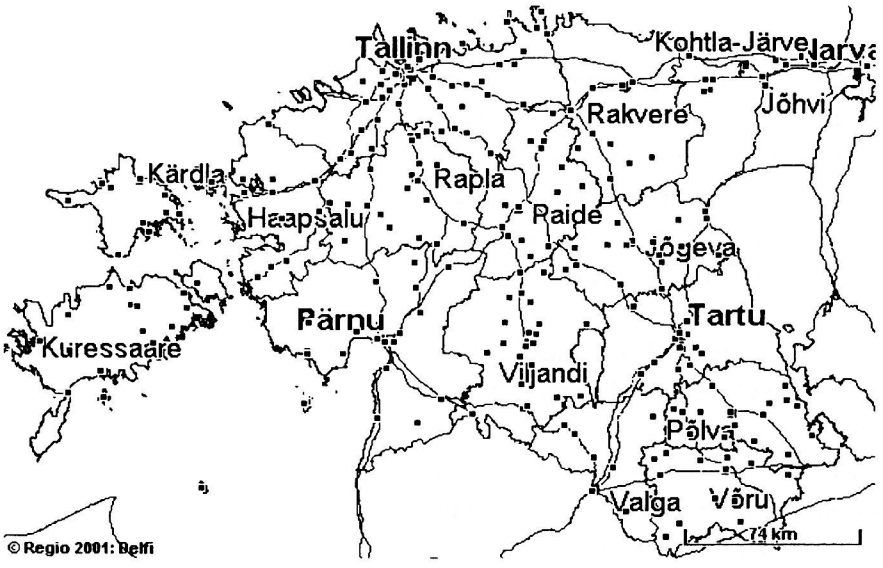
Rahvaraamatukogude internetiseerimiseks on seadusandja andnud Kultuuriministeeriumile ja kohalikele omavalitsustele aega vaid ühe aasta.

Rahvaraamatukogude internetiseerimine algas tegelikult juba 1996. aastal maakonna ja linna keskraamatukogude infosüsteemide loomise käigus. Aastaks 1998 oli loodud ka riigiasutuste

Rahvaraamatukogude internetiseerimine algas tegelikult juba 1996. aastal.

magistraalvõrk Peatee, mis tagas internetiühenduse kohaliku omavalitsuse asutustele ning sealhulgas ka maakonnakeskustes asuvatele rahvaraamatukogudele ja nendes loodud internetipunktidele. Seega on raamatukogude internetiseerimisel juba algusest peale olnud kaks eesmärki: tagada raamatukogudele andmeside nende tehnoloogilisteks vajadusteks ja luua juurdepääs avalikule teabele internetis.

Parandamaks maapiirkondades paiknevate rahvaraamatukogude andmeside olukorda, alustas Kultuuriministeerium 2000. aastal koostööd regionaalse andmeside edendamise programmiga. Projekti nimeks sai Külatee II. Loodud infrastruktuuri ja kogemusi kasutades ning valitsuse reservfondi eraldiste toel võrguühendusi laiendades suudeti aasta jooksul luua internetiühendus 97 rahvaraamatukogule. Kokku oli 2001. aasta alguseks peaaegu kolmandikul rahvaraamatukogudest interneti püsiühendus ja neis töötasid ka internetipunktid.



Joonis 1. AIP-de jaotus Eesti territooriumil

Uue tõuke rahvaraamatukogude internetiseerimisele pidi andma avaliku teabe seadus, mis deklareerib, et igaühel peab olema interneti kaudu vaba juurdepääs avalikule teabele rahvaraamatukogu seaduses sätestatud korras. Sisuliselt eeldab see säte, et interneti püsiühendusega varustatakse kõik rahvaraamatukogud ning nende juurde luuakse internetipunktid. Samuti kohustab see riiki ja kohalikke omavalitsusi tagama aastaks 2002 võimaluse pääseda juurde avalikule teabele andmesidevõrgu kaudu rahvaraamatukogudes. Paraku puudub nendele kohustustele rahaline kate.

Avaliku teabe seaduses püstitatud ülesanne rahvaraamatukogude internetiseerimiseks pole ressurssidega kaetud.

Piiratud ressursside tingimustes 2001. aastaks sõlmitud leping Kultuuriministeeriumi (1,962 mln kr) ja Tartumaa Omavalitsuste

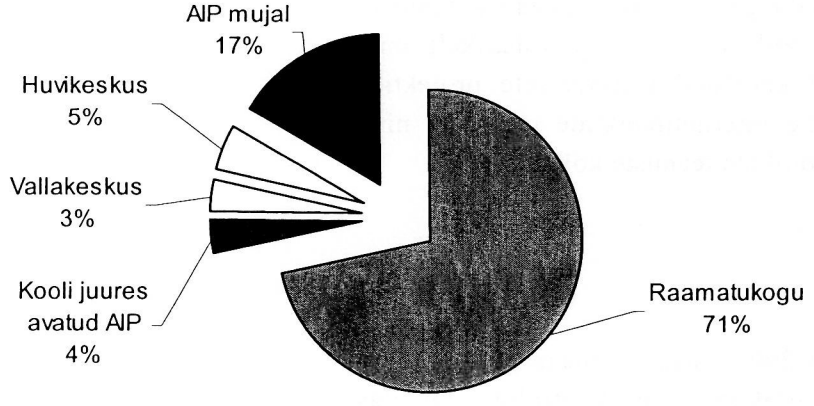
Liidu (0,5 mln kr) ning Eesti Informaatikakeskuse vahel näeb ette Tartumaa raamatukogude varustamise internetiühenduse, riist- ja tarkvaraga ning Tartumaa laivõrgu väljaehitamise.

Interneti püsiühendust ootab Eestis veel ligi 300 rahvaraamatukogu.

Teiste maakondade rahvaraamatukogude internetiseerimine Kultuuriministeeriumi kaudu on 2001. aastal seiskunud. Hinnanguliselt ootab interneti püsiühendust üle Eesti veel ligi 300 rahvaraamatukogu. Kui arvestada, et 40 Tartumaa raamatukogu varustamiseks AIP-ga kulub 2001. aastal 2,5 miljonit krooni, oleks Riigikogu püstitatud eesmärgi saavutamiseks lähitulevikus vaja investeerida veel ligi 20 miljonit krooni. 2002. aastaks planeerib Kultuuriministeerium esialgsetel andmetel rahvaraamatukogude internetiseerimiseks kulutada vaid 7,553 miljonit krooni.

2001. aasta sügiseks on Eestis avatud 350 AIP-d, kus kokku on külastajatel kasutada 900 arvutitöökohta.

Lisaks raamatukogudele on avalikke internetipunkte loodud ka teiste asutuste ja üldsusele avatud ettevõtete juurde nagu turismiinfopunktid, muuseumid, huviala- ja kultuurikeskused jm (vt joonis 2). Üldisteks põhimõteteks on kõigi soovijate vaba ligipääs ja tasuta internetiteenus. Kuna nõudmine ületab tunduvalt pakkumist, siis on paljudes avalikes internetipunktides püütud järjekordi reguleerida eelregistreerimise ja teenustasude süsteemi juurutamise abil. Kokku töötab 2001. aasta sügiseks Eestis umbes 350 avalikku internetipunkti, neist 250 tegutsevad raamatukogude juures, kus on kokku umbes 450 arvutitöökohta. Ligikaudu samapalju arvutitöökohti on ka väljaspool raamatukogusid tegutsevates AIP-des.



Joonis 2. Internetipunktide jaotus avalikes kohtades

Vaatamata suurele nõudlusele õnnestub inimestel eelregistreerimise korras avalikus internetipunktis kasutada arvutitöökohta nädalas siiski vähemalt üks tund. Sellise arvestuse järgi suudavad praegused AIP-de 900 arvutitöökohta teenindada regulaarselt kuni 40 000 inimest. Sellele lisandub asutustes ja ettevõtetes umbes 60 000

regulaarset internetikasutajat ja umbes 100 000 inimest pääseb internetti oma koduarvutist. Seega võib regulaarseks internetikasutajate arvuks lugeda kuni 200 000 inimest.

Viimaste uuringute järgi[5] ulatub internetikasutajate hulk Eesti täiskasvanute hulgas (st isikud vanuses 15–74, kes on viimase 6 kuu jooksul vähemalt korra internetti kasutanud) hinnanguliselt ligi 400 000 inimeseni. Veel kaks korda rohkem inimesi aga tahaks internetti kasutada.

Internetikasutajate hulk Eestis ulatub ligi 400 000 inimeseni, potentsiaalne kasutajate hulk on kaks korda suurem.

Kuigi uuringute kohaselt soovitakse eelkõige üksikisikule soodustuste tegemist internetiühenduse loomisel, on siiski kõige kiirem ja majanduslikult efektiivsem tee inimestele internetile juurdepääsu tagamiseks luua avalikke internetipunkte. Saab ju AIP arvutitöökohta kasutada mitu inimest päevas.

Kõige kiirem ja majanduslikult efektiivsem tee inimestele internetile juurdepääsu tagamiseks on luua avalikke internetipunkte.

Kõige värskem algatus on 2001. aastal eraettevõtete loodud sihtasutus Vaata Maailma, mille peaeesmärgiks on laiendada interneti kasutamise ja sellele juurdepääsu võimalusi. Sihtasutus kuulutas partnerfirmade Hansapank, Eesti Ühispank, Eesti Telefon ja EMT nimel välja projektide konkursi avalike internetipunktide rajamiseks. Konkursil ei ole kindlat lõpptähtaega – esitatud taotlused vaadatakse üle ja otsused tehakse jooksvalt taotluste laekudes. Kavas on välja anda kuni 450 arvutit.

Sihtasutus püüab motiveerida interneti laialdast kasutamist ka teiste vahenditega. Selleks on sõnastatud 8 prioriteetset tegevusvaldkonda[6]. Sihtasutuse esindajate kinnitusel oodatakse riigilt ja kohalikelt omavalitsustele senisest aktiivsemat koostööd konkreetsete projektide realiseerimisel, sealhulgas avalike internetipunktide rajamisel ning standardite kehtestamisel elektrooniliste teenuste kohta.

1.2. Auditi iseloomustus

Auditi aluseks on Riigikontrolli 2001. aasta tööplaan ja auditiettepanek, mille tulemusauditi osakonna peakontrolör kinnitas 04.09.2001.

Auditi eesmärgiks oli selgitada, kas rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamine on korraldatud nii, et aastaks 2002 luuakse võimalus juurdepääsuks avalikule teabele rahvaraamatukogudes interneti teel rahvaraamatukogu seaduses sätestatud korras.

[5] http://www.vaatamaailma.ee/pls/VM/docs/FOLDER/VAATA_MAAILMA2/UUDISED/011024_EMOR_PRESS.PDF

[6] vt http://www.vaatamaailma.ee

Auditi objektiks oli infotehnoloogia-alase arendustöö korraldamine Kultuuriministeeriumi vastutusalas ning rahvaraamatukogude automatiseerimise ja internetiseerimise protsessi juhtimine. Auditi käigus vaatlesime infotehnoloogia-alase töö planeerimist ja eelarvestamist, juhtimise korraldamist, koostööküsimusi ministeeriumi vastutusalas ja väljaspool seda ning IT võimalustele tuginevate avalike teenuste osutamist.

Auditeeritud asutus oli Kultuuriministeerium. Lisaks sellele vaatlesime auditi käigus rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri arendustöödele kaasatud asutuste ja ettevõtete tegevust selles protsessis.

Vaadeldav ajavahemik oli põhiliselt 1999.–2001. aasta, raamatukogude internetiseerimise ja automatiseerimise protsessi puhul alates 1996. aastast.

1.3. Auditi teostus

Auditi planeerimisel, läbiviimisel ja tulemuste vormistamisel järgiti Riigikontrolli seadusest, riigikontrolöri käskkirjadest ja tulemusauditi osakonna auditi põhiprotsessist tulenevaid nõudeid ning rahvusvahelistest auditeerimisstandarditest (INTOSAI, ISO) ja juhenditest (CobiT) tulenevaid soovitusi. Normid ja kriteeriumid kooskõlastati auditeeritavaga. Auditi käigus intervjueeriti Kultuuriministeeriumi kantslerit, riigivarabüroo juhatajat, kunstide osakonna nõunikku, raamatukogude töötajaid jt.
Auditeerisid ja aruanded koostasid Riigikontrolli tulemusauditi osakonna auditijuht Rein Harjo ning auditispetsialistid Jaanus Kasendi ja Aalo Kukk. Raamatukogude automatiseerimise küsimustes konsulteerisime Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu direktori Jüri Järsiga. Lähemalt on kasutatud metoodikast ja auditi läbiviimisest võimalik lugeda auditi leidude aruandest.

Käesoleva dokumendi alguses esitatud kokkuvõte annab ülevaate auditi objektist ning kõige olulisemad järeldused ja ettepanekud auditeeritavale. Sissejuhatusele järgnevad valdkondade kaupa struktureeritud peatükid. Neis on leidude aruandele tuginedes esitatud vastava probleemi käsitlus ning auditi käigus tehtud tähelepanekute võrdlus standarditest ja heast tavast tulenevate normidega. Iga peatükk lõpeb audiitorite järelduste ja ettepanekutega auditeeritavale. Tähelepanekute tegemise aluseks olnud küsimused ja auditi töörühma poolt hindamise aluseks valitud normid kooskõlastati auditeeritavaga ja on täpsemalt esitatud auditi leidude aruandes.

Kultuuriministeeriumi 19.10.2001. a kirjas nr 4-2-13/3903 esitatud arvamus ja märkused leidude aruande kohta ei lükka ümber seal toodud põhimõttelisi seisukohti, küll on aga selle alusel parema üksteisemõistmise nimel täpsustatud aruande sõnastust, mille kohta on tehtud ka vastavad joonealused märkused. Ministeeriumi märkused, mis puudutasid peamiselt IT eelarvestamist ja projektide finantseerimist, on lisatud leidude aruandele. Riigikontroll ei nõustu Kultuuriministeeriumi seisukohtadega, milles õigustatakse IT eelarve kasutamist taoliste tööde finantseerimiseks, mis ei kuulu Rahandusministeeriumi vastava juhendi kohaselt infotehnoloogia kulude hulka.

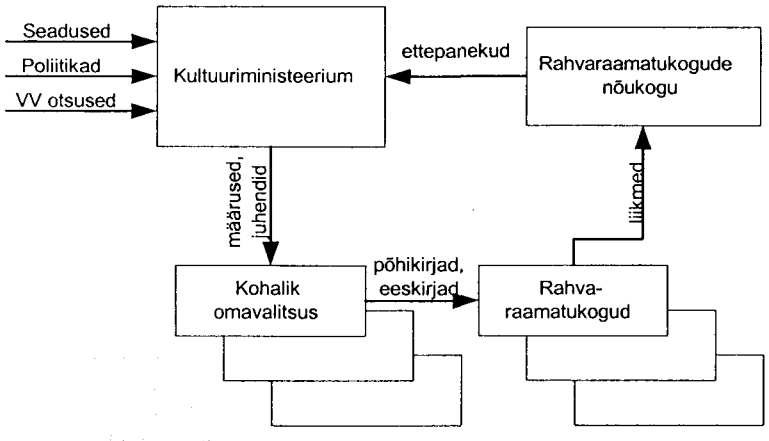
2. Avaliku teabe kättesaadavuse planeerimine

Eesti infopoliitika raamkava on seadnud 2001. aastaks üheks eelisarendatavaks tegevuseks rahvaraamatukogude internetiseerimise. Kõigi rahvaraamatukogude internetti ühendamise eest vastutab Kultuuriministeerium ning tähtajaks on kavandatud 2003. aasta. Vabariigi Valitsuse otsusega[7] on 2001. aastal Eesti infopoliitika eelisarendatavate tegevusvaldkondade hulka nimetatud avaliku teabe seadusest tulenevate ülesannete täitmine.

Eesti infopoliitika raamkava on seadnud 2001. aastaks üheks eelisarendatavaks tegevuseks rahvaraamatukogude internetiseerimise.

Avaliku teabe seadus on püstitanud eesmärgiks tagada igaühele juurdepääsuvõimalus avalikule teabele andmesidevõrgu kaudu. Juurdepääsu kohaks on seadusandja valinud rahvaraamatukogud ja juurdepääsu loomise tähtajaks on määratud 01.01.2002. See tähendab, et ülesande täitmiseks andis seadusandja ühe aasta[8].

Ülesande täitjateks on seadusega määratud riik ja kohalikud omavalitsused. Raamatukogundust korraldab, koordineerib ja suunab riigi poolt Kultuuriministeerium. Rahvaraamatukogud on kohaliku omavalitsuse asutused. Õigusaktidega[9] on määratletud riigi ja kohalike omavalitsuste rollid rahvaraamatukogude töö korraldamisel ja juhtimisel (vt joonis 3).



Joonis 3. Rahvaraamatukogude juhtimine

2000. aasta lõpuks oli internetiühendus 203-s rahvaraamatukogus, kuid avalikke internetipunkte töötas vaid ligi 100. Kultuuriministeerium kavandas 2001. aastal internetiseerida

[7] Vabariigi Valitsuse 13.02.2001. a otsus nr 8.

[8] Avaliku teabe seadus § 33 ja § 55.

[9] Vabariigi Valitsuse seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, rahvaraamatukogu seadus, Kultuuriministeeriumi põhimäärus.

262 rahvaraamatukogu ja 2002. aasta lõpuks kindlustada vähemalt 95%-ile rahvaraamatukogudest võimalus pääseda interneti teel juurde avalikule teabele[10]. Tegelikult on 2001. aastal Kultuuriministeeriumi osavõtul lisandunud raamatukogudesse vaid 43 internetipunkti Tartumaal. Kokku on oktoobrikuu seisuga võimalik avalikule teabele juurde pääseda 248-s rahvaraamatukogus (43,5%). Olukorda leevendab natuke sihtasutuse Vaata Maailma poolt 2001. aastal loodud 116 uut internetipunkti.

Vastavalt rahvaraamatukogude seadusele peaks raamatukogude andmesidevõrguga ühenduse loomine ja asjakohaste tehniliste vahendite soetuse finantseerimine toimuma riigieelarvest[11].
Rahvaraamatukogu ülalpidamiskulud, sh avaliku teabe teenuse osutamise kulud, rahastatakse kohalike omavalitsuste eelarvest[12]. Seega on riigil kohustus Kultuuriministeeriumi kaudu juhtida ja rahastada investeeringuid ning kohalikel omavalitsustel kohustus tagada ruumid, sisustus, töökorraldus ja ülalpidamine.

Kultuuriministeerium taotles 2001. aasta riigieelarvest rahvaraamatukogude internetiseerimiseks 13,8 mln krooni (IT kulude taotlus kokku oli 24,7 mln krooni). Eelarve menetlemise tulemusena kinnitas Riigikogu Kultuuriministeeriumi IT kuludeks kokku 8 mln krooni. Kultuuriministeerium kinnitas sellest rahvaraamatukogude internetiseerimise 2001. aasta kuludeks ainult 2 mln krooni, mille eest loodi juurdepääsuvõimalused avalikule teabele vaid 43-s Tartumaa rahvaraamatukogus. (2000. aastal 97-s raamatukogus). Samas kasutati üle 2 mln krooni IT eelarve vahendeid kulutusteks, mille finantseerimine ei kuulu Rahandusministeeriumi juhendi kohaselt infotehnoloogia kulutuste alla.

2001. aastaks kavandatud raamatukogude internetiseerimise ülesanne jääb täitmata.

Järeldused

- Avaliku teabe seadusest tulenevad kohustused tagada rahvaraamatukogudes juurdepääsuvõimalused avalikule teabele jäävad tähtajaks täitmata. Peamiste põhjusena näeb Riigikontroll siin planeerimise ja eelarvestamise protsessis tekkinud vastuolusid seadusest tulenevate kohustuste ja tööplaanide ning riigieelarve ressursside sidumisel. Vabariigi Valitsuse ja Kultuuriministeeriumi tööplaanidest selgub, et seadusega määratud tähtaega ei olegi eesmärgiks seatud. Samas ei ole leitud vahendeid

Vabariigi Valitsuse ja Kultuuriministeeriumi tööplaanidest selgub, et seadusega määratud tähtaega ei olegi eesmärgiks seatud. Samas ei ole leitud vahendeid ka esialgselt planeeritud ülesannete täitmiseks.

[10] Kultuuriministeeriumi taotlus IT-alaste arendusprojektide sihtotstarbeliseks finantseerimiseks, koostatud 01.06.2000.
[11] Rahvaraamatukogu seadus § 10 lg 3 p 4.
[12] Rahvaraamatukogu seadus § 10 lg 2.

ka esialgselt planeeritud ülesannete (st 262 rahvaraamatukogu internetiseerimine) täitmiseks.

- Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine ja maapiirkondade infotehnoloogilise infrastruktuuri arendamine on leidnud aktiivset toetust kohalikes omavalitsustes ja saanud märgatavalt materiaalset abi sihtprogrammidelt. 2001. aastal on kohalike omavalitsuste initsiatiivil ja suures osas erasektori vahenditega loodud maapiirkondades üle 100 internetipunkti.

Ettepanekud

- Riigikontroll teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku vaadata üle valitsuse tööplaanid ja prioriteedid eesmärgiga viia need kooskõlla avaliku teabe seadusest tulenevate kohustustega nii, et vajaliku infrastruktuuri loomine oleks kaetud ressurssidega.

- Riigikontroll teeb Kultuuriministeeriumile ettepaneku koostada tegevuskava rahvaraamatukogude andmesidevõrkude ehitustööde lõpuleviimiseks 2002. aasta jooksul ja tagada tööde rahastamine. Vastavalt avaliku teabe seadusest tulenevale kohustusele kaasata raamatukogude internetipunktide väljaarendamisse ka kohalike omavalitsuste ressursid.

- AIP-de täiendavaks sisustamiseks arvutitöökohtadega arendada koostööd sihtasutusega Vaata Maailma.

3. Avaliku teabe kättesaadavus ja kvaliteet

3.1. Avalik teave ja selle avalikustamise kord

Avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites[13]. Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele on igaühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat infot ehk avalikku teavet. Avaliku teabe seadus sätestab avalikule teabele juurdepääsu tingimused, korra ja viisid, aga samuti riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning teiste teabevaldajate kohustused.

Avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

Kohmakuse ja kulukuse vähendamiseks näeb avaliku teabe seadus ette avalikustada avalik teave üldkasutatavas andmesidevõrgus. Teabe valdaja on kohustatud selle avalikustama veebilehel.

Avaliku teabe seadus määratleb 31 teabeliiki[14], mille avalikustamise kohustus teabevaldajal[15] lasub ja mille üldliikideks on põhitegevuse dokumendid; tegevus- ja tööplaanid; eelarved; tulude ja kulude aruanded; õigusaktide eelnõud; statistilised, uuringute ja analüüside andmed; dokumendiregistrid; riiklikud registrid; ametikohtade ja ametnike andmed; ettekirjutused; riigihangete andmed; andmed osutatavate avalike teenuste kohta.

Enamus riigiasutusi on veebilehte pidanud juba aastaid enne avaliku teabe seaduse jõustumist ning on selle kaudu andnud teavet kodanikele, firmadele ja teistele avalikele asutustele. Avaliku teabe seadus laiendab ja ühtlustab asutuste pakutavat infot ning võimaldab avalikule teabele laiaulatusliku juurdepääsu.

Kohustus pidada avaliku teabe seadusega määratud mahus veebilehte jõustub kõigile teabe valdajatele 1. märtsil 2002[16].

[13] Avaliku teabe seadus § 3 lg 1.

[14] Avaliku teabe seadus § 28.

[15] Teabevaldajaks on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik ning avaliku teabe seaduses sätestatud tingimustel eraõiguslik juriidiline isik ja füüsiline isik; vt avaliku teabe seadus § 5.

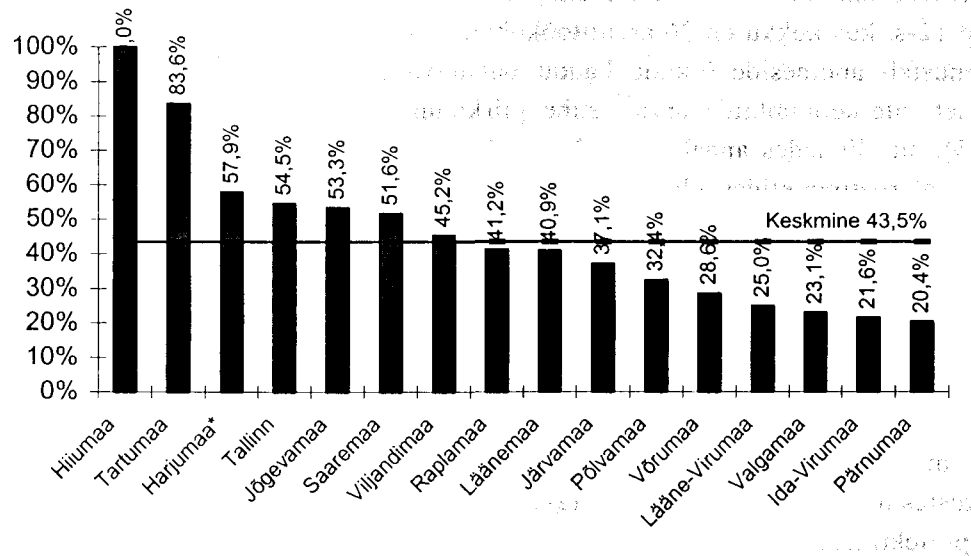
[16] Avaliku teabe seadus § 31.

3.2. Avaliku teabe kättesaadavaks tegemine

Avaliku teabe avaldamine veebilehel teeb võimalikuks sellele juurde pääseda igast internetiga ühendatud arvutist tööl, koolis, kodus ja avalikus internetipunktis. Avaliku teabe seadusega kehtestas seadusandja, et lisanduma peab 570 üldkasutatavat juurdepääsukohta rahvaraamatukogudes.

2001. aasta oktoobris töötas Eesti rahvaraamatukogudes 248 avalikku internetipunkti (43,5% rahvaraamatukogudest).

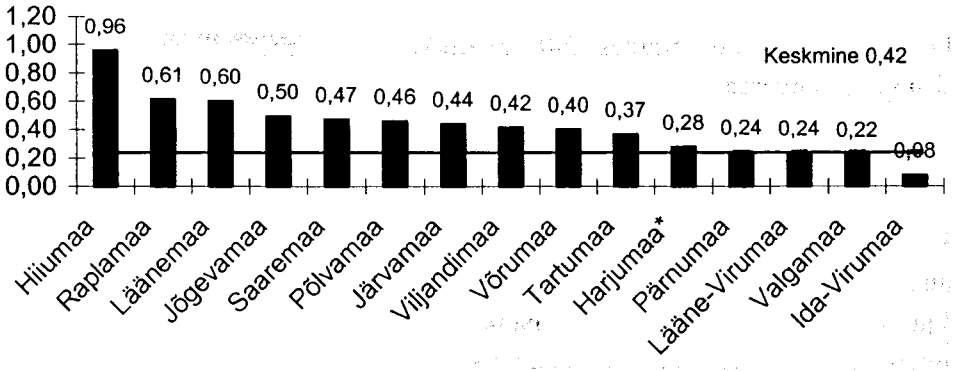
Oktoobris 2001 töötas Eesti rahvaraamatukogudes 248 avalikku internetipunkti, seega vaid 43,5% rahvaraamatukogudest oli loodud juurdepääs avalikule teabele. Piirkondlikult on kõige paremas olukorras Hiiumaa (vt joonis 4), kus kõigis rahvaraamatukogudes on külastajate käsutuses internetiühendusega arvutitöökohad ja lisaks neile töötab saarel veel 3 avalikku internetipunkti. Tänu riiklikele investeeringutele on Tartumaa andmeside olukord 2001. aasta jooksul märgatavalt paranenud ja võimalus interneti teel infot hankida on nüüd juba 46-s rahvaraamatukogus (kokku on 49 raamatukogu). Sellele lisanduvad 9 internetipunkti väljaspool raamatukogusid ja 4 internetipunkti Tartu linna raamatukogudes. Seega on Hiiu- ja Tartumaal internetiteenused saanud ka maainimesele kättesaadavaks sarnaselt raamatute, ajakirjade ja muu paberil levitatava teabega.



Joonis 4. Avalikud internetipunktid rahvaraamatukogudes (*Harjumaa ilma Tallinnata)

Harjumaal, Jõgevamaal ja Saaremaal on juurdepääs internetile pisut enam kui pooltes piirkonna rahvaraamatukogudes. Internetiteenused on seal kättesaadavad küll linnades ja vallakeskustes, kuid vaid üksikutes külades. Ülejäänud piirkondades, kus internetipunkte on vähem kui pooltes kohalikes raamatukogudes, leiab võrguühenduse vaid suuremast asulast või linnast. Näiteks Ida-Viru maakonna 12-st raamatukogu juures töötavast internetipunktist paiknevad 7 linnades

(Jõhvi, Kiviõli, Kohtla-Järve, Narva, Püssi ja Sillamäe), 3 vallakeskuses (Aseri, Toila ja Maidla), 1 Voka alevikus ning vaid 1 külaraamatukogu saab pakkuda oma lugejatele infot ka interneti kaudu (Soonurme).



Joonis 5. Avalike internetipunktide arv 1000 elaniku kohta
(*Harjumaa ja keskmine koefitsient on arvutatud ilma Tallinnata)

Ka suuremates linnades ei ole kõigis raamatukogudes võimalust internetti kasutada. Näiteks Tallinna 22-st rahvaraamatukogust töötavad internetipunktid vaid 12-s, kus kokku on 26 arvutitöökohta. Kui maapiirkondades iseloomustab andmesidevõrkude kaudu pakutava teabe kättesaadavuse taset internetipunktide arvu[17] suhe piirkonna elanike arvu (vt joonis 5), siis linnades annab asjakohase võrdluse töökohtade arv avalikes internetipunktides elaniku kohta. Näiteks Tallinna rahvaraamatukogudes on tuhande elaniku kohta vaid 0,065 arvutitöökohta, mis on Eesti keskmisest kolm korda madalam. Reaalselt on pealinna elanike võimalused siiski paremad, kuna Tallinna kohvikutes ja ärikeskustes saab kasutada veel umbes sama palju internetiarvuteid (enamasti küll tasu eest), kui on raamatukogudes.

Alternatiivsed avalikud internetipunktid[18] linnades – kohvikutes, arvutisalongides, ärikeskustes transpordisõlmedes – on tekkinud ettevõtete turundus- või äriprojektidena[19]. Maapiirkondades on alternatiivsed internetipunktid loodud eelkõige olemasolevate nappide võimaluste laiemaks pakkumiseks ning need töötavad asutustes, kus mõne regionaalse sihtprogrammi abil[20] on rajatud andmesidevõrk. Nii on loodud avalikud internetipunktid vallamajade (nt Halinga, Lehtse, Martna, Nõo, Toila) ja koolide juurde (nt Albu Põhikool, Kadrina Keskkool, Luua Metsanduskool, Valingu Põhikool). Koolide

[17] Enamikus külaraamatukogudes on 1 üldkasutatav arvuti.

[18] Käesolevas dokumendis mõistetakse alternatiivse avaliku internetipunktina väljaspool rahvaraamatukogu tegutsevat internetipunkti.

[19] Vt http://tourism.tallinn.ee/info/side/internet.htm

[20] Tiigrihüpe, Külatee jt.

internetipunktidena kasutatakse arvutiklasse, mis võimaldab küll korraga mitme kasutaja ligipääsu, kuid nad on avatud ainult piiratud ajal pärast õppetööd. Väljaspool raamatukogusid töötab Eestis üle 100 internetipunkti, kus on erinevatel tingimustel (aeg, tasu, teenuste valik jm) võimalik tutvuda avaliku teabega või kasutada muid internetiteenuseid.

Avalike internetipunktide aktiivsemaks kasutajagrupiks on noored (õpilased ja üliõpilased), kellest enamikul on piisavalt teadmisi ja kogemusi arvuti kasutamiseks ja internetis orienteerumiseks. Suurimaks potentsiaalseks kasutajarühmaks on aga eakamad inimesed, kellel on küll suur huvi avaliku teabe ja avalike institutsioonide tegevuse vastu, kuid napib oskusi arvutit ja internetti kasutada.

Suurimaks potentsiaalseks kasutajarühmaks on eakamad inimesed.

Avalikele teenustele ligipääsu hõlbustamiseks on loodud ühtne portaal (e-riik), kuid seni on teenused üles ehitatud ametkonnakesksena, arvestamata sihtgruppide tausta ja sellest tulenevaid erinevaid huvisid. Seepärast on avalikes internetipunktides vaja asjatundlike konsultantide abi.

3.3. Avaliku internetipunkti teenus ja selle kvaliteet

Rahvaraamatukogude avaliku internetipunkti teenuseid ei saa vaadelda ainult avaliku teabe seaduse kontekstis ja selles antud avaliku teabe määratluse raamides[21] vaid tuleb silmas pidada ka rahvaraamatukogu seaduses sätestatut: "rahvaraamatukogude eesmärk on tagada elanikele vaba ja piiramatu juurdepääs informatsioonile, teadmistele, inimmõtte saavutustele ning kultuurile, toetada elukestvat õppimist ja enesetäiendamist"[22]. Samuti tuleb arvestada digitaalse info ja teenuste süveneva integreerumisega (hüpertekst, teenuste portaalid jne), mistõttu ei ole internetis võimalik selgelt eristada puhast avalikku teavet või teenust ega kontrollida selle levi ja kasutamist. Seega on avalike internetipunktide teenustele antud väga lai spekter nii sisult, vormilt kui ka allikatelt ning kõigi nende võimaluste realiseerimine ja teenusteks kujundamine rahvaraamatukogudes seisab alles ees. Samas on rahvaraamatukogud avaliku teabe seaduse järgi kohustatud võimaldama avalikule teabele juurdepääsu, mis põhiteenusena peab olema tagatud igaühele ja tasuta.

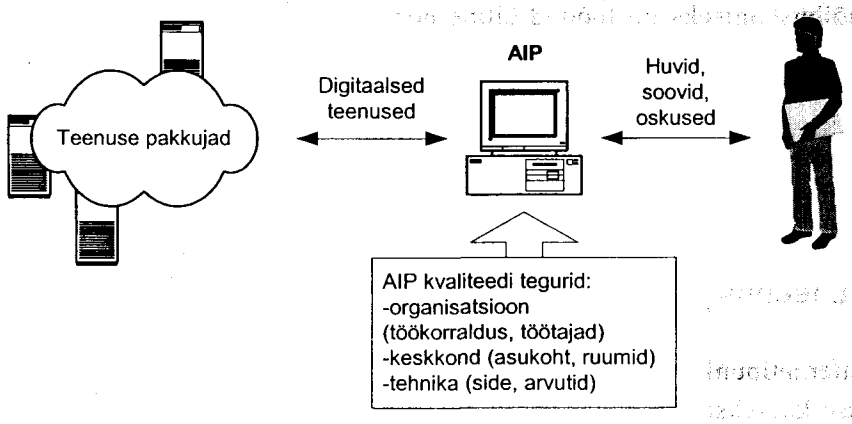
Avaliku internetipunkti teenus on vahendada tarbijale avalikus andmesidevõrgus levitatavat infot ja pakutavaid teenuseid (edaspidi digitaalsed teenused). Avaliku internetipunkti teenuste

[21] "/---/ teave, mis on /---/ saadud või loodud /---/ avalikke ülesandeid täites" (avaliku teabe seadus § 3 lg 1).

[22] Rahvaraamatukogu seadus § 2.

kvaliteedinõuded tulenevad seega ühelt poolt pakutavate digitaalsete teenuste parameetritest ning teiselt poolt teenuse tarbija huvidest ja vajadustest.

Digitaalse teenuse pakkujaks laiemas mõttes võib olla üksikisik või mis tahes organisatsioon, sh raamatukogu. Avaliku teabe seaduse tähenduses on teenuse pakkujateks teabevaldajad, s.o eelkõige riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused. AIP teenuste valik tuleneb järelikult sellest, mida teabevaldajad pakuvad, teenuse kvaliteet aga sellest, kuidas nad seda teevad. Teenuste hulk ja reaalne teenuste tase kujuneb sõltuvalt internetipunkti töökorraldusest, töötajate kvalifikatsioonist, töökoha tingimustest, tehnilistest vahenditest ja side infrastruktuurist.



Joonis 6. Avalik internetipunkt teenuse vahendajana

Avaliku halduse asutuste digitaalsed teenused ja neile juurdepääsu viidad on koondatud projekti "Eesti riigiasutuste ühine ligipääsupunkt Internetis" (e-riik) tulemusena veebilehele www.riik.ee.

Nimetatud projekti raames on koostatud soovitused "Eesti riigiasutuste avalikud veebilehed"[23], mille eesmärgiks on "soovitusliku standardi kehtestamine riigiasutuste võrgulehekülgedele, mille järgimine aitab muuta riigiasutuste võrgusüsteemi üheks tervikuks ja tagab kasutajatele terves süsteemis lihtsama navigeerimise". Soovitustes toodud nõuete ja tingimustega tuleks arvestada avalike internetipunktide teenusstandardi kujundamisel. Digitaalsete teenuste kasutajate ja vahendajate (AIP) jaoks ei ole kehtestatud üldiseid digitaalsete teenuste kasutamise tingimusi ega nõudeid.

Kuni 2001. aastani ei reguleerinud riik avalike internetipunktide tegevust, mistõttu nende osutatavad teenused määratleti huvipoolte kokkuleppel. Esimesed avalikud internetipunktid loodi aastatel 1997 ja 1998 Avatud Eesti Fondi (AEF) toetusel konkursside kaudu.

Kuni 2001. aastani ei reguleerinud riik avalike internetipunktide tööd ega nende loomist.

[23] Vt http://www.riik.ee/kord/wwwjuhend.html

Konkursitingimustes olid määratletud külastajatele teenuse osutamise põhimõtted, mis on tänaseks saanud *de facto* teenusstandardiks enamikus internetipunktides. AEF kirjeldab internetipunkti kui paika, kus kõigil soovijatel on võimalus pääseda tasuta arvuti juurde ning kasutada seal mitmesuguseid internetiteenuseid (www, e-post, ftp jne). Nõuete järgi peab AIP-s olema tugiisik, kelle ülesandeks on kasutajaid nõustada ja elementaarset tehnilist abi anda. Enamus AEF-i toetuse saanutest on maapiirkondade rahvaraamatukogud. Internetipunktide tööd ei seostatud aga raamatukogu põhitegevusega ja internetiteenuse osutamine oli rahvaraamatukogu (või selle töötaja) kõrvaltegevus.

Alates 1. jaanuarist 2001 jõustunud avaliku teabe seaduse järgi on avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine andmesidevõrgu kaudu rahvaraamatukogude põhiteenus. Seadusest tulenevad ka üldised teenuse osutamiseks nõuded[24]:

- kasutajate eelregistreerimine, kui juurdepääsu soovib rohkem isikuid, kui raamatukogu jõuab teenindada;
- kasutajate abistamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste veebilehtedele juurdepääsu saamiseks.

Rahvaraamatukogu põhiteenused on tasuta.

Alates 2001. aastast on avalikule teabele interneti kaudu juurdepääsu võimaldamine rahvaraamatukogu põhiteenus.

Auditi käigus juhuvaliku meetodil valitud 10% rahvaraamatukogude internetipunktide küsitlemine näitas, et põhiliselt kasutatakse neis arvutitöökohti internetis avalikustatud teabega tutvumiseks, vähem arvutimängudeks vms. Levinuim teenustepakett sisaldab meie tähelepanekute kohaselt interneti ja elektronposti kasutamist ning printimist. Lisateenusena pakutakse skaneerimist, plaadikuulamist, arvutimänge, faksi saatmist ja arvutiõpet. Teenuste valiku laiendamine on põhjendatud ainult juhul, kui on tagatud avaliku teabe kättesaadavus. Praeguses olukorras, kus järjekorrad on pikad ja eelregistreerimisel ei eelistata alati avaliku teabe nõudlejaid, pole nimetatud põhimõtte järgimine tagatud.

Valikuline küsitlus näitas ka järgmist:

- ligemale pooled raamatukogu töötajad ei ole saanud internetipunkti tugitööks piisavalt koolitust, aktiivsemad on omandanud oskused ja kogemused töö käigus ise õppides ja kasutajatelt;
- juurdepääsu internetile saaks tublisti parandada, kui pikendada rohkem koormatud AIP-de lahtiolekuaega ja luua juurde arvutitöökohti.

Ligemale pooled raamatukogutöötajad ei ole saanud internetipunkti tugitööks piisavalt koolitust, aktiivsemad on omandanud oskused ja kogemused töö käigus ise õppides ja kasutajatelt

[24] Rahvaraamatukogu seadus § 15 lg 2[1].

3.4. Teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi juhtimine

Rahvaraamatukogude töö korraldamise aluseks on kultuuriministri 17.03.1999. a määrusega nr 10 kinnitatud "Rahvaraamatukogu töökorralduse juhend". Juhend käsitleb kogude moodustamist, teavikute hankimist, arvestust, töötlemist ja säilitamist ning teavikute kohapeal kasutamist ja kojulaenutust. Interneti kaudu pakutavale avalikule teabele juurdepääsu juhend veel ei käsitle.

Iga konkreetse rahvaraamatukogu ülesanded ja tegevuse korraldamine sätestatakse vastava raamatukogu põhimääruses, mille kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Raamatukogu pakutavate teenuste ulatus, tase ja tingimused fikseeritakse ja tehakse raamatukogu kasutajale teatavaks raamatukogu kasutamise eeskirjaga. Kehtiv õiguslik raamistik esitab kohalikule võimule üldised nõuded raamatukoguteenuste osutamise kohta, kuid ei reguleeri raamatukogude töökorralduse kõiki aspekte. See võimaldab omavalitsustel arvestada kohalike olude ja võimalustega, kehtestades selleks piiranguid või pakkudes lisateenuseid.

Kohalike omavalitsuste kehtestatud õigusaktides, millega reguleeritakse rahvaraamatukogude osutatavaid teenuseid, esineb sätteid, mis on vastuolus kehtivate õigusaktidega või on ebakorrektsed. Valdavalt on rahvaraamatukogude põhimäärused ja eeskirjad uuendamata ning seetõttu ei käsitle need juurdepääsu internetis leiduvale avalikule teabele.

Rahandusministeerium on koostanud "Avalike teenuste standardid ja nende koostamise juhtnöörid"[25]. Standardid määravad kindlaks avalikele teenustele esitatavad miinimumnõuded ning nende kehtestamise põhiidee seisneb selles, et teenuse tarbijad ehk kliendid ja avalikku teenust pakkuva organisatsiooni personal teavad ja teadvustavad endale, millistele nõuetele peab teenus vastama. Teenusstandard peab andma ülevaate, mis teenusega on tegemist ja kes on sihtgrupp; milline on teenuse maht, kättesaamise aeg, kvaliteedinõuded, tasuliste teenuste puhul teenuse hind; millised on teenuse tarbija õigused ja kohustused ning garantiid.

Kultuuriministeeriumil pole metoodikat ega mehhanismi, mille abil hinnata ja kontrollida rahvaraamatukogudes töötavate internetipunktide teenuste taset. Kuna eri raamatukogudes on kohalikud omavalitsused kehtestanud erineva teenuste struktuuri, taseme ja arvestuse korra (või puuduvad need üldse), siis ei ole kogutavad andmed võrreldavad ja analüüsitavad. Seni ei ole kehtestatud

Kultuuriministeeriumil puudub rahvaraamatukogude internetiteenuste kontrollimehhanism ja hindamise metoodika.

[25] Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 19.09.2000. a otsusega nr 43.

internetipunktide kohta andmete kogumise korda (riiklik statistika, internetipõhine register vms). Rahvaraamatukogudes ei ole läbi viidud lugejate ja internetiteenuste kasutajate küsitlusi, mille tulemuste analüüs aitaks suunata internetipunktide ja avalike teenuste arendust. Kultuuriministeeriumi juures nõuandva organina tegutsev rahvaraamatukogude nõukogu ei ole esitanud ettepanekuid avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise teenuse standardite kohta.

Järeldused

- Rahvaraamatukogude traditsioonilised põhiteenused on hästi välja arendatud. See on valdkond, kus inimesed on kõige enam rahul omavalitsuse pakutavate teenuste korraldusega.
  Kultuuriministeerium on näidanud üles initsiatiivi avaliku teabe seaduse rakendusliku külje ettevalmistamisel, mis lisab rahvaraamatukogudele veel ühe põhiteenuse – internetipunkti kasutamise avalikule teabele juurdepääsuks.

Rahvaraamatukogude traditsioonilised põhiteenused on hästi välja arendatud, kuid uue põhiteenuse väljaarendamiseks ei ole sihikindlalt tööd tehtud.

- Seaduse vastuvõtmisele aga ei ole järgnenud sihikindlat tegevust rahvaraamatukogude uue põhiteenuse väljaarendamiseks. Täiendamata on "Rahvaraamatukogude töökorralduse juhend", välja töötamata rahvaraamatukogu AIP kaudu avalikule teabele juurdepääsu teenuse standard või vastavad soovitused, kehtestamata on ka kvaliteedinõuded andmesidele ja internetiteenuse kasutaja töökohale.

- Kultuuriministeeriumil puudub ülevaade rahvaraamatukogude internetipunktide teenustest ja kasutajate vajadustest, kuna teenuste üle ei ole rakendatud arvestust ega kontrolli, samuti pole läbi viidud kasutajauuringuid teenuse arendamise eesmärgil.

- Rahvaraamatukogude töötajad ei suuda internetipunkti külastajaid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste veebilehtedele juurdepääsuks piisavalt abistada.

Ettepanekud

- Kultuuriministeeriumil tuleks kooskõlastatult Teede- ja Sideministeeriumiga töötada välja ja kehtestada avalike internetipunktide ühtne teenusstandard, mis määratleks õigusaktidest tulenevad avaliku infoteenuse miinimumnõuded ja suunised teenuse arendamiseks.

- Kohalikel omavalitsustel ja teistel avalikkusele elektroonilisi teenuseid pakkuvatel või vahendavatel isikutel tuleb internetipunktide töö reguleerimise ja korraldamise aluseks võtta avalike internetipunktide teenusstandard.

- Kultuuriministeerium peaks "Rahvaraamatukogu töökorralduse juhendi" läbi vaatama ja täiendama seda avalikule teenusele juurdepääsu teenuse osutamise üldise korra, raamatukogutöötajate kohustuste, teenuse ja kasutajate arvestuse nõuete ning muude avaliku teenuse tagamiseks vajalike tingimustega. Kultuuriministeeriumil tuleks koostada ja kinnitada arvuti- ja internetiõppe programm, mis valmistaks raamatukogutöötajaid ette internetipunkti tugitööks.

- Kultuuriministeerium peaks täiendama rahvaraamatukogude statistiliste vaatluste metoodikat avaliku internetiteenuse pakkumise osas ning arvestama kogutud andmetega teenusstandardite täiendamisel ja teenindusvõrgu kujundamisel.

- Kultuuriministeeriumil tuleks rahvaraamatukogudes perioodiliselt läbi viia lugejate ja internetipunkti kasutajate küsitlusi eesmärgiga mõõta kasutajate rahulolu teenusega ning inimeste ootusi teenuste valikule ja kvaliteedile.

4. IT juhtimine Kultuuriministeeriumi valitsemisalas

Valitsusasutuste infopoliitika väljakujundamise ja IT planeerimise alusteks on "Eesti infopoliitika põhialused", selle rakendamise raamkava ning asutuse tegevusvaldkondade strateegilised dokumendid. Kultuuriministeeriumi valitsemisala strateegiadokumendiks on "Eesti kultuuripoliitika põhialused" ja selle elluviimise tegevuskava[26].

IT strateegilise planeerimise tulemusena määratletakse prioriteedid, valitakse arendusprojektid ja kinnitatakse tegevusplaanid. Tagamaks arendustegevuse ja investeerimisplaanide vastavust asutuse eesmärkide ja haldusala tegevussuundadega on vaja regulaarselt töötavat IT-nõukogu, kuhu peaksid kuuluma asutuse juhtkonna, valdkondade ja IT-allüksuse esindajad.

Kultuuriministeeriumis ei ole loodud valitsemisala IT-valdkonda koordineerivat IT-nõukogu ega muud asjakohast struktuuri. Ministeeriumi kõrgem juhtkond (minister, kantsler) IT planeerimise protsessis ei osale. Samuti ei ole Kultuuriministeeriumis kehtestatud IT perspektiivplaneerimise metoodikat, mis hõlmaks IT-alaste tegevuste eesmärke, vastutust, tähtaegasid, ressursse, selgitusi ja põhjendusi.

Kultuuriministeeriumis ei ole loodud valitsemisala IT-valdkonda koordineerivat IT-nõukogu.

4.1. IT planeerimine

Kultuuriministeeriumi IT juhtimise funktsioone täidab osaliselt eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna riigivarabüroo, mille ülesanne osakonna põhikirja järgi on IT-alase tegevuse planeerimine ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas. Aastateks 2000–2002 koostatud IT-tegevuskava hõlmab vaid kaht ministeeriumi tegevussuunda ja lisaks kaht haldusalas läbiviidavat arendusprojekti. Kõiki ministeeriumi IT eelarvest finantseeritavaid arendusprojekte, sh rahvaraamatukogudega seotud projekte, ei ole kajastatud.

Aastateks 2000–2002 koostatud IT-tegevuskavas ei ole kajastatud kõiki ministeeriumi IT eelarvest finantseeritavaid arendusprojekte.

Ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste taotluste alusel koostab eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna riigivarabüroo ministeeriumi IT koondeelarve. Asutuste ja projektigruppide eelarvetaotlused vaatab üle ja kooskõlastab vastava valdkonnaga tegelev osakond. Vajadusel kutsutakse projektide läbiarutamiseks kokku valdkonna asjatundjate komisjon. Koondeelarve projektide maht ja prioriteedid kooskõlastatakse valdkonna nõunike, osakonnajuhatajate ja kantsleriga ning selle kinnitab minister. Kuna pole ühtset metoodikat IT arendustööde planeerimiseks, muudetakse koondeelarvet koostades

Sisuliselt ei rakendata projektipõhist planeerimist ja juhtimist.

[26] Riigikogus heaks kiidetud 16.09.1998.

märgatavalt projektide valikut ja prioriteete. Projektid venivad, alati pole selgust nende eesmärkides, tähtaegades ja kulutustes. Projektipõhist planeerimist ja juhtimist sisuliselt ei rakendata.

Haldusala asutuste poolt ministeeriumile esitatud IT arendusprojektide rahastamistaotlused vaatab läbi ministri moodustatav komisjon, mis koostab ka finantseerimise jaotuskava. Komisjoni ülesandeks on taotluste analüüsi põhjal määrata toetuse saajad ja summad ning esitada otsus ministrile kinnitamiseks. Taotluste läbivaatamisel pole mitte alati arvestatud valitsuse poolt heakskiidetud prioriteetsete arengusuundadega ja Rahandusministeeriumi juhendiga riigieelarve IT-kulutuste planeerimise põhimõtete kohta.

IT arendustööde taotlusi hinnates pole mitte alati arvestatud valitsuse poolt heakskiidetud prioriteete ja kulutuste planeerimise põhimõtteid.

IT kulude arvestust peab Kultuuriministeeriumis raamatupidamise talitus (üldosakond) ja riigivarabüroo peaspetsialist (eelarve- ja majandusanalüüsi osakond). Kasutatav tarkvara võimaldab kulusid jälgida kulukirjete (arved, makse-korraldused), eelarvekontode, tarnijate ja projektide kaupa.

4.2. Rahvaraamatukogude IT arendustöö juhtimine

Infotehnoloogiliste arendustööde põhieesmärgiks peaks olema organisatsiooni põhitegevuse protsesside toetamine ja uute teenuste (toodete) pakkumine. Rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamise tulemusena peaks seega avarduma inimeste võimalused juurde pääseda raamatukogudes säilitatavale teabele ja tekkima infotehnoloogia ning interneti võimalustest tulenevad uued teenused.

Rahvaraamatukogude IT infrastruktuuri loomine ja infosüsteemide evitamine algas 1996. aastal. Projektijuhtimise ja järelevalve eest vastutas Eesti Raamatukoguhoidjate Ühingu rahvaraamatukogude automatiseerimise toimkond. Projekti riigipoolseks koordineerimiseks moodustas Kultuuriministeerium raamatukogude automatiseerimise nõukogu. Tööd käivitusid Avatud Eesti Fondi ja Ungari Open Society Institute'i 3 mln kroonise stardikapitali abil, riik toetas ettevõtmist Eesti Informaatikakeskuse kaudu. 1999. aasta lõpuks oli kahekümnes keskraamatukogus rajatud kohtvõrgud, installeeritud tarkvara ja paigaldatud riistvara, mis võimaldavad pidada arvestust teavikute, lugejate ja laenutuste üle ning teha aruandlust ja korraldada andmevahetust. Projekti kõige hinnatavamaks tulemuseks on see, et võeti suund raamatukogude tööprotsesside ümberkorraldamisele ja optimeerimisele, raamatukoguhoidjate arvutikoolitusega kasvas tööviljakus ja tõusis teenindamise kvaliteet.

Alates 2000. aastast on rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri koordineeritud arendamine pidurdunud. Peamisteks põhjusteks on 1996. aastal valitud tarkvara moraalne vananemine (ainult lokaalne kasutamisvõimalus), selle tarkvara kulukas kasutajalitsents ning mahajäämus rahvaraamatukogude internetiühenduste väljaehitamisel. Edasise arengu kindlustamiseks otsustasid Kultuuriministeerium ja Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing jätkata rahvaraamatukogude automatiseerimist veebipõhise integreeritud infosüsteemi põhimõtete alusel. Vastava tarkvara leidmiseks 1999. aastal korraldatud rahvusvaheline konkurss ei andnud siiski soovitud tulemusi. Olukorra lahendamiseks otsustas Kultuuriministeerium toetada Eesti firma Urania Com loodud raamatukogutarkvara URRAM arendust. Seda kasutatakse pilootprojektina Tartu ja Põlva maakonnaraamatukogus. Projekt on lõppjärgus ja hinnangud on positiivsed, kuid süsteemi laiema juurutamise kohta pole analüüsi ega otsuseid tehtud.

Alates 2000. aastast on rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri koordineeritud arendamine pidurdunud.

Uue raamatukogutarkvara arendusprojekt on lõppjärgus, hinnangud programmile on positiivsed.

Parandamaks rahvaraamatukogude võrgu andmeside olukorda, alustas Kultuuriministeerium 2000. aasta kevadel läbirääkimisi maakondade andmeside sihtprogrammi Külatee juhtkonnaga. Külatee poolt varem loodud baasvõrgu laiendamise ja uute võrkude rajamisega suudeti 2000. aasta lõpuks anda kasutajate käsutusse internetipunktid 97-s rahvaraamatukogus.

Tööde tegemiseks kasutati nii Külatee eelarvelisi vahendeid, kui ka Vabariigi Valitsuse reservfondist Kultuuriministeeriumile eraldatud lisaraha. Kuna 2001. aastal lõpetati Külatee programmi otsefinantseerimine riigieelarvest Eesti Informaatikakeskuse kaudu, siis sai raamatukogude internetiseerimine jätkuda ainult lepingulistes suhetes Kultuuriministeeriumi kui tellija ja Eesti Informaatikakeskuse kui täitja vahel. Külatee juhtimis- ja koordineerimisstruktuuride rolli IT-projektide ettevalmistamisel ja evitamisel ei ole ministeeriumi ja raamatukogude poolt loodud nõukogud suutnud täita.

Kultuuriministeerium on kuulutanud valitsemisala üheks prioriteediks rahvaraamatukogude internetiseerimise, kuid ei ole seda käsitlenud rahvaraamatukogu tervikliku infosüsteemi osana. Kompleksset projekti rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamiseks ei ole Kultuuriministeerium koostanud. Samuti puudub projekti juhtimise ja järelevalve struktuur. Ministeerium ei ole määratlenud ega kehtestanud rahvaraamatukogude infosüsteemi tehnilis-majanduslikke näitajaid ega ekspluatatsiooninõudeid.

Erinevalt paljudest kohalikest omavalitsustest ei ole Kultuurministeerium leidnud ühist koostöövormi sihtasutusega Vaata Maailma.

2001. aastal eraettevõtete algatusel interneti kasutamise ja sellele juurdepääsu võimaluste laiendamiseks loodud sihtasutus Vaata Maailma ootab riigilt ja kohalikelt omavalitsustelt aktiivset koostööd

konkreetsete projektide realiseerimisel, sealhulgas avalike internetipunktide rajamisel ning standardite kehtestamisel elektrooniliste infoteenuste kohta. Kui kohalikes omavalitsustes on leidnud Vaata Maailma initsiatiiv positiivset vastukaja ja on ka esimesi tulemusi, siis Kultuuriministeerium ühist koostöö vormi leidnud ei ole.

Järeldused

- Raamatukogude arenguprobleemidega on põhiliselt tegelenud Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing ja Kultuuriministeeriumi juurde loodud rahvaraamatukogude nõukogu. Kultuuriministeerium, Haridusministeerium ega teised raamatukogusid haldavad institutsioonid ei ole endale võtnud täielikku vastutust Vabariigi Valitsuse kultuuripoliitika elluviimise tegevuskavas formuleeritud raamatukogude riikliku infosüsteemi arenguprogrammi väljatöötamise ja rakendamise eest.

- Kultuuriministeeriumi struktuuris ei ole ministeeriumi kogu vastutusala infosüsteemide arenguga sisuliselt tegelevat üksust ega loodud seda valdkonda koordineerivat IT-nõukogu või muud asjakohast struktuuri. IT-alase strateegia puudumine ja vähene tähelepanu infoühiskonna arengu probleemidele kajastub ka viimase kolme aasta (1998–2000) IT-arendustööde eelarve osatähtsuses (*ca* 0,5%) ministeeriumi eelarvest. See on umbes kaks korda madalam avaliku sektori keskmisest tasemest (*ca* 1%).

- Kultuuriministeerium ei ole evitanud eelarvestamise protsessi, mis tagaks IT-eelarve koostamise ja kinnitamise kooskõlas ministeeriumi perspektiivplaanide ja prioriteetidega, valdkondade vajadustega ning IT-plaanidega. Selle tulemusel on muudetud eelarve jaotust nii eelarvestamise protsessis kui jooksval rahastamisel.

- Kultuuriministeeriumi IT-alasest tegevuskavast ei selgu arendustööde eesmärgid ja oodatud tulemused. Samuti ei kajasta tegevuskava rahvaraamatukogudesse üldkasutatava andmesidevõrguga ühenduste loomist ja asjakohaste tehniliste vahendite soetamist. Vaatamata rahvaraamatukogude seadusest tulenevatele kohustustele on ministeerium rahvaraamatukogude IT infrastruktuuri arendamise jätnud n-ö plaaniväliseks tegevuseks.

- Kultuuriministeerium on koostöös kohalike omavalitsustega tänaseks siiski teinud ettevalmistusi, et arendada välja rahvaraamatukogude ühtne infosüsteem ja pakkuda selle baasil elanikkonnale kaasaegset infoteenust. Tervikliku süsteemi väljaehitamine on aga takerdunud organisatsiooni- ja raha-

probleemidesse. Kuigi enamik internetipunkte avalikus sektoris luuakse Kultuuriministeeriumi vastutusalas, pole ministeerium riigi nimel võtnud endale täielikku vastutust riigi toetusel avalikus sektoris loodavate internetipunktide loomise ja haldamise juhtimise eest.

- Viimasel aastal on nõrgenenud Kultuuriministeeriumi koostöö kohalike omavalitsustega. Külatee sihtprogrammi juhtimis- ja koordineerimisstruktuuride rolli IT-projektide ettevalmistamisel ja evitamisel ei ole ministeeriumi ja raamatukogude poolt loodud nõukogud suutnud täita. Ministeerium ei ole suutnud algatada ka konstruktiivset koostööd avalike internetipunktide rajamisest huvitatud gruppidega erasektoris.

Ettepanekud

- Kultuuriministeerium peaks kehtestama IT perspektiiv- ja operatiivplaneerimise metoodika, mis tagab ministeeriumi tegevuseesmärkidest ja prioriteetidest lähtuvate IT-plaanide väljatöötamise. IT kulude planeerimine tuleb siduda eelarvestamisega ja tagada kõigi IT-arendustööde projektikeskne läbiviimine.

- Vastavalt riigi infosüsteemide osakonna soovitusele peaks Kultuuriministeerium looma oma vastutusalas infosüsteemide arenguga sisuliselt tegeleva üksuse ja ministeeriumi IT-nõukogu ning määrama nende ülesanded.

- Kultuuriministeeriumil tuleks koos kohalike omavalitsustega üle vaadata viimaste territooriumil tegutsevate kultuuri-, spordi-, haridus- ja teiste avalike asutuste võrk eesmärgiga optimeerida nendes olemasolevat ja planeeritavat infotehnoloogilist infrastruktuuri (sh avalike internetipunktide paigutust). Samuti tuleks üle vaadata loodud infosüsteemide hoolduse, turvalisuse ja tegevuse järjepidevuse tagamise meetmed.

- Kultuuriministeeriumil tuleks selgelt määratleda vastutus ja rahalised kohustused riigi ja kohalike omavalitsuste vahel viimaste territooriumil tegutsevate rahvaraamatukogude internetiseerimise ja automatiseerimise projektide realiseerimise suhtes.

- Kultuuriministeeriumil tuleb rakendada rahvaraamatukogude automatiseerimise ja internetiseerimise projektide elluviimisel projektihalduse metoodikat, millega määratletaks projektis osalejate rollid ja vastutus, ülesanded, ajakava ja ressursid. Koos projektijuhtimise korrastamisega tuleb käivitada ka aruandlus ja järelevalve.

Raivo Linnas

Riigikontrolli tulemusauditi osakonna peakontrolör

Kultuuriministri kiri tagasisideks kontrolliaktile

Hr. Rein Harjo
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 23.11.2001 nr 12-11/3580
Meie: 06.12.2001 Nr 2-20/4426

Kontrolliakt

Austatud härra Harjo

Täname Teid ja Riigikontrolli tulemusauditi osakonda läbi aasta kestnud meeldiva koostöö eest "Rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamise" kontrollauditi teostamisel.

Kultuuriministeerium peab vajalikuks rõhutada, et kõne all olev kontrolliakt lähtub Riigikontrolli ideoloogiast, mille aluseks on CobiT-i infotehnoloogia juhtimise ja haldamise põhimõtted. Selliste põhimõtete ja ideoloogia järgimine eeldab tunduvalt suurema ja kulukama organisatsiooni ülalpidamist, kui Kultuuriministeerium endale tänase seisuga lubada saab. Seega on Kultuuriministeeriumi töö tihti korraldatud erinevalt kontrolliaktis nimetatud "headest tavadest" ning lähtub Kultuuriministeeriumi organisatsiooni võimalustest ja põhimõtetest.

Kultuuriministeerium on põhjalikult tutvunud Riigikontrolli tulemusauditi osakonna poolt koostatud "Rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamise" kontrolliaktiga. Ministeerium on tutvustanud kontrolliaktis sisalduvaid tähelepanekuid ja ettepanekuid ka Rahvaraamatukogude Nõukogu liikmetele.
Ministeerium on põhimõtteliselt nõus mõningate Riigikontrolli poolt väljatoodud puudustega, mis pidurdavad rahvaraamatukogude ühtse elektroonilise infosüsteemi loomist ja avalike internetipunktide avamist neis. Avaliku teabe seaduse kohaselt peavad Eesti rahvaraamatukogud olema varustatud interneti püsiühendustega 2002.a. alguseks. Tunnistame, eraldatud ressursid on ebapiisavad, et seadusest tulenevat ülesannet tähtaegselt täita. Seaduse kohaselt tuleks Eestimaa rahvaraamatukogud varustada interneti püsiühendusega ühe aasta jooksul ja ministeerium vajaks täiendavaid ressursse ca 15 milj krooni, et seda ülesannet nii lühikese tähtajaga täita. Olemasoleva eelarve juures ei pea ministeerium kultuuripoliitiliselt õigeks planeerida raamatukogude internetiseerimiseks lisavahendeid teiste kultuurivaldkondade arvelt.

Avalike internetipunkide loomine toimub koostöös kohalike omavalitsustega ning osapoolte vastutust ja rahalisi kohustusi saab paika panna üksnes vastastikuste kokkulepete alusel, mitte ministeeriumi ühepoolse otsuse alusel. On heameel tõdeda, et suhtlemine omavalitsustega on viimasel kahel aastal oluliselt paranenud, mitte halvenenud, nagu see on kirjas Riigikontrolli aktis. Samuti ei tasuks üle tähtsustada koostöö puudumist "Vaata Maailma" projektiga, kuivõrd selle projekti kaasabil on saanud arvuti vähesed raamatukogud, kellel interneti püsiühendus olemas. Samas oleme alustanud läbirääkimisi "Vaata Maailma" projektiga otsimaks koostööpunkte rahvaraamatukogude integreeritud infosüsteemide väljaarendamisel.

Osa Riigikontrolli ettekirjutustest on käesolevaks ajaks juba lahenduse leidnud:

- Rahvaraamatukogude Nõukogu koostas rahvaraamatukogude näidispõhimääruse, milles on arvestatud rahvaraamatukogu seaduse täiendustega;
- Koostatud on Avaliku Internetipunkti kasutamise juhend;
- Koostatud ja läbi arutatud on maakonna ja linnade keskraamatukogude IT spetsialistidega ning raamatukogudele tarkvara tootvate firmade Urania Com ja OÜ Deltmar esindajatega nõuded rahvaraamatukogude integreeritud tarkvarasüsteemile.

Peale nimetatud näidisdokumentide tutvustamist keskraamatukogude direktoritele, võetakse need rahvaraamatukogudes põhimääruste uuendamisel aluseks.
Täiendamisel on ka "Rahvaraamatukogude töökorralduse juhend".
Detsembris luuakse ministeeriumi juurde töögrupp, milline hakkab rahvaraamatukogude internetiseerimise projekti edasist tegevust nõustama. Töögruppi kutsume esindajaid Teede- ja Sideministeeriumist, RISO-st, maakondlikest informaatikanõukogudest ja ERÜ-st.

Infotehnoloogia valdkonna juhtimise osas on alustatud ettevalmistusi Kultuuriministeeriumi haldusala IT Nõukogu moodustamiseks, nõukogu moodustatakse hiljemalt märtsis 2002.a. Uue, infotehnoloogia valdkonna struktuuriüksuse loomist planeeritud ei ole. Ministeerium on juba suures osas rakendanud IT arendusprojektide läbiviimisel projektipõhist metoodikat ning seab oma eesmärgiks järgida kõigi IT projektide läbiviimisel Eestis või rahvusvaheliselt kehtivaid standardeid.

Lugupidamisega

Signe Kivi
Minister

Margus Allikmaa
Kantsler

Meeli Veskus 6 282 244