Riigi IT-valdkonna juhtimine ja arendusprojektide tulemuslikkus

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/20
18.03.2005

Riigi IT-valdkonna juhtimine ja arendusprojektide tulemuslikkus

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Vabariigi Valitsus kiitis 2004. aasta mais heaks infopoliitika põhialused aastateks 2004–2006, kus konstateeritakse, et piiratud ressursside tingimustes on eriti tähtis riigi infosüsteemide arendamiseks eraldatud vahendite efektiivne kasutamine ning sellest lähtuvalt tuleb sellealast tegevust korraldada senisest veelgi eesmärgipärasemalt ning koordineeritumalt.

Riigikontroll on kõigis viimastel aastatel tehtud infosüsteemide arendamist ja toimimist käsitlevates auditites juhtinud tähelepanu ebakõladele infosüsteemide arendamisel ja olemasolevate süsteemide töö korraldamisel. Käesolev auditi aruanne on Riigikontrolli ülevaade sellest, kas ja mil määral on varasemates auditites tõstatatud probleeme seni püütud ja suudetud lahendada.

Olulisemad tähelepanekud

Puudub ülevaade tegelikest IT-kulutustest. Riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanne. Igal aastal esitab see ministeerium Rahandusministeeriumile oma arvamuse selle kohta, milliseid infosüsteemide arendustöid, mida ministeeriumid on riigieelarve koostamisel esile toonud, oleks otstarbekas finantseerida. Rahandusministeerium arvestab seda, kuid ta ei saa nõuda, et teised ministeeriumid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi soovitusi täpselt järgiksid. Iga minister on oma valitsemisala ulatuses ise pädev otsustama, milleks ta konkreetselt valitsemisalale eraldatud raha kasutab. Infosüsteemide käigushoidmiseks ja arendamiseks kavandatud kulutusi riigieelarves eraldi välja ei tooda, need on asutuste majandamis- ja investeeringukulude osaks.

Ei ole kindel, et IT-valdkonnale eraldatud raha kasutatakse parimal viisil. Riigikontroll tõdeb, et praegu pole avalikus sektoris infotehnoloogia valdkonna arendamisel peamiseks probleemiks mitte niivõrd rahanappus, kuivõrd raha kasutamise otstarbekus. Riigikontrollil puudub veendumus, et infosüsteemide jaoks kavandatud riigieelarve raha kasutatakse sihtotstarbeliselt, säästlikult ja parimal võimalikul viisil.

Infosüsteemide arendamist ei peeta ministeeriumiüleseks tegevuseks. Ministeeriumid, v.a Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, ei käsitle infosüsteemide arendamist ministeeriumiülese tegevusvaldkonnana, s.t valdkonnana, mille osas peaks ministeeriumide huvid allutama riigi kui terviku huvidele. Ministeeriumide jaoks on peatähtis see, et saavutatakse kavandatud tulemused valdkondades, mille eest nad vastutavad; infotehnoloogia osas tehtav on oluline vaid niivõrd, kuivõrd see toetab konkreetse ministeeriumi põhieesmärkide saavutamist. Vabariigi Valitsuse seadus ei sätesta ühegi ministeeriumi, sh ka mitte Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutust selle valdkonna tervikliku arendamise eest.

Puudulik IT-valdkonna koordineerimine pidurdab infoühiskonna arengut. Riigieelarve koostamisel puudub mehhanism, mis tagaks avaliku sektori infotehnoloogilise infrastruktuuri tasakaalustatud ja jätkusuutliku rahastamise ning infoühiskonna arendamise tervikliku käsitluse. Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi senised erimeelsused riigi IT-valdkonna arendamise koordineerimise meetodite ja rahastamise korraldamise osas pidurdavad infoühiskonna arendamise sihtprogrammide kavandamist ja finantseerimist ning sellesse valdkonda tehtavate kulutuste ja nende tulemuslikkuse hindamist. Praegu ei toimu isegi riigiasutuste tasemel avaliku sektori IT-valdkonna ühtset koordineeritud juhtimist, rääkimata laiemalt infoühiskonna terviklikust arendamisest kogu riigis. Selline olukord vajab kiiresti asjakohaseid otsuseid, vastasel juhul võib Eesti arengutase arenenud riikidest pöördumatult maha jääda.

Riigikontrolli ettepanekud

Rahandusministrile

- Käsitleda infoühiskonna arendamist riigi eelarvestrateegias ministeeriumiülese tegevusvaldkonnana vähemalt aastani 2010.

- Näha ette riigi eelarvestrateegia rahastamiskavas IT-valdkonna rahastamiseks vähemalt 1% riigieelarvest aastas. Riigi infosüsteemide stabiilse funktsioneerimise ja arengu tagamiseks tuleks pool sellest suunata IT-infrastruktuuri ja teine pool infoühiskonna arendamisse.

- Sätestada riigi eelarvestrateegias Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis igaks eelarveaastaks väljatöötatava kulunormatiivi alusel avaliku sektori IT-infrastruktuuri töökohaarvutipõhine rahastamine riigiasutuste eelarve kaudu, et tagada infoühiskonna jätkusuutlik toimimine.

- Korraldada IT-infrastruktuuri ülalpidamise tegelike kulude ja selle komponentide ühtne arvestus avalikus halduses.

- Sätestada riigi eelarvestrateegias, et innovaatiline tegevus infoühiskonna arendamisel toimub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu finantseeritava infoühiskonna arendamise sihtprogrammi raames, mis hõlmab ka ELi struktuurifondide raha eest teostatavaid projekte.

M**ajandus- ja kommunikatsiooniministrile**

- Esitada Rahandusministeeriumile IT-infrastruktuuri kulude eelarvestamiseks riigieelarves kulunormatiiv ühe töökohaarvuti kohta koos vastava põhjendusega, tuginedes IT-infrastruktuuri potentsiaali andmetele ja selle kasvuprognoosile avalikus halduses eelolevaks eelarveaastaks ning arvestades hinnaprognoose.

- Tuginedes "Eesti infopoliitika põhialustele" ja selle tegevuskava ning ELi struktuurifondide rakendamise kogemusele, töötada välja ja esitada Rahandusministeeriumile riigi uues eelarvestrateegias arvestamiseks ühtne infoühiskonna arendamise sihtprogramm koos selle täitmiseks vajaliku rahastamise ettepanekuga. Selle programmi aktsepteerimisel

    - korraldada kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga infoühiskonna arendamise sihtprogrammi projektide rahastamine sõltumata sellest, milline ministeerium projekti elluviimist juhib;

    - korraldada sihtprogrammi projektide koordineeritud haldamine, nende kulutuste ja tulemuste arvestus ning hindamine;

    - esitada igal aastal aruanne Vabariigi Valitsusele infoühiskonna sihtprogrammi täitmise kohta.

* * *

Majandus- ja kommunikatsiooniminister nõustus kõigi aruandes tehtud järelduste ja ettepanekutega.[1]

Rahandusministri arvates on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigused riigi infosüsteemide arendamise koordineerimisel tema põhimääruses piisavalt sätestatud.

Rahandusminister ei pea põhjendatuks käsitleda infoühiskonna arendamist juba praegu ministeeriumiülese tegevusvaldkonnana, küll aga on ta seisukohal, et riigi eelarvestrateegia tegevusvaldkondade ja meetmete läbivaatamise käigus on 2005. aastal võimalik algatada selles küsimuses arutelu.

Minister ei ole vastu ettepanekule rahastada innovaatilist tegevust infoühiskonna arendamisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu finantseeritava sihtprogrammi raames; minister konstateeris, et sellise korra kehtestamiseks on vaja ministeeriumidevahelist kokkulepet ja valitsuskabineti nõusolekut.

---

[1] Ministrite vastuste täistekstid on esitatud aruande lisas.

Rahandusminister ei toeta ettepanekut kavandada IT-valdkonna rahastamise kulutusteks vähemalt 1% riigieelarve mahust, sest ei olevat hea tava fikseerida riigieelarve kulude struktuuris tugiteenuste arendamiseks tehtavate kulutuste osakaalu.

* * *

Riigikontrolli arvates tuleks Vabariigi Valitsusel otsustada, kas riigi ja tema infosüsteemide praegusel arenguetapil ei peaks riigi infosüsteemide arendamist siiski käsitlema ministeeriumiülese valdkonnana, ning sätestada nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutus selle valdkonna eest kui ka talle selleks antavad hoovad (vastava sihtprogrammi koostamise ning elluviimise juhtimine ja selle programmi rahastamine ministeeriumi eelarve kaudu). Ka leiab Riigikontroll, et vastava pädeva õigusaktiga tuleks fikseerida selle valdkonna arendamiseks kindel osa riigieelarvest (vähemalt 1%).

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Valdkonna ülevaade **6**

Auditi iseloomustus **7**

1. IT-VALDKONNA ARENG EESTIS **10**

1.1. Areng enne 2000. aastat **10**

1.2. Areng pärast 2000. aastat ja Riigikontrolli IT-auditite soovituste järgimine **11**

2. IT-VALDKONNA JUHTIMISE JA RAHASTAMISE TÄIUSTAMINE **17**

LISAD **20**

1. Riigikontrolli ettepanekute täitmine IT-valdkonna juhtimise ja rahastamise osas **21**

2. Infopoliitika tegevuskava 2005. a ja selle tegevussuundade kajastamine riigi 2005.–2008. a eelarvestrateegias **25**

3. Kulutused infotehnoloogiale avalikus halduses **27**

4. Ministeeriumide valitsemisalade varustatus riistvaraga 2003.–2004. aastal **28**

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI NING RAHANDUSMINISTRI VASTUSED **29**

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: hinnata riigi tegevust IT-valdkonna juhtimisel ja finantseerimisel.

Auditeeritud asutused: Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Riigikontrolli varasemate IT-auditite tulemuste osas tehti päringuid ka Kultuuriministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Siseministeeriumile ning Riigikantseleile.

Auditeeritud periood: peamiselt 2000.–2004. a (auditi aruandes on kasutatud ka varasemaid aastaid puudutavaid andmeid).

Auditi korraldas infosüsteemide sertifitseeritud audiitor Rein Harjo (CISA sertifikaat nr 0227107).

Valdkonna ülevaade

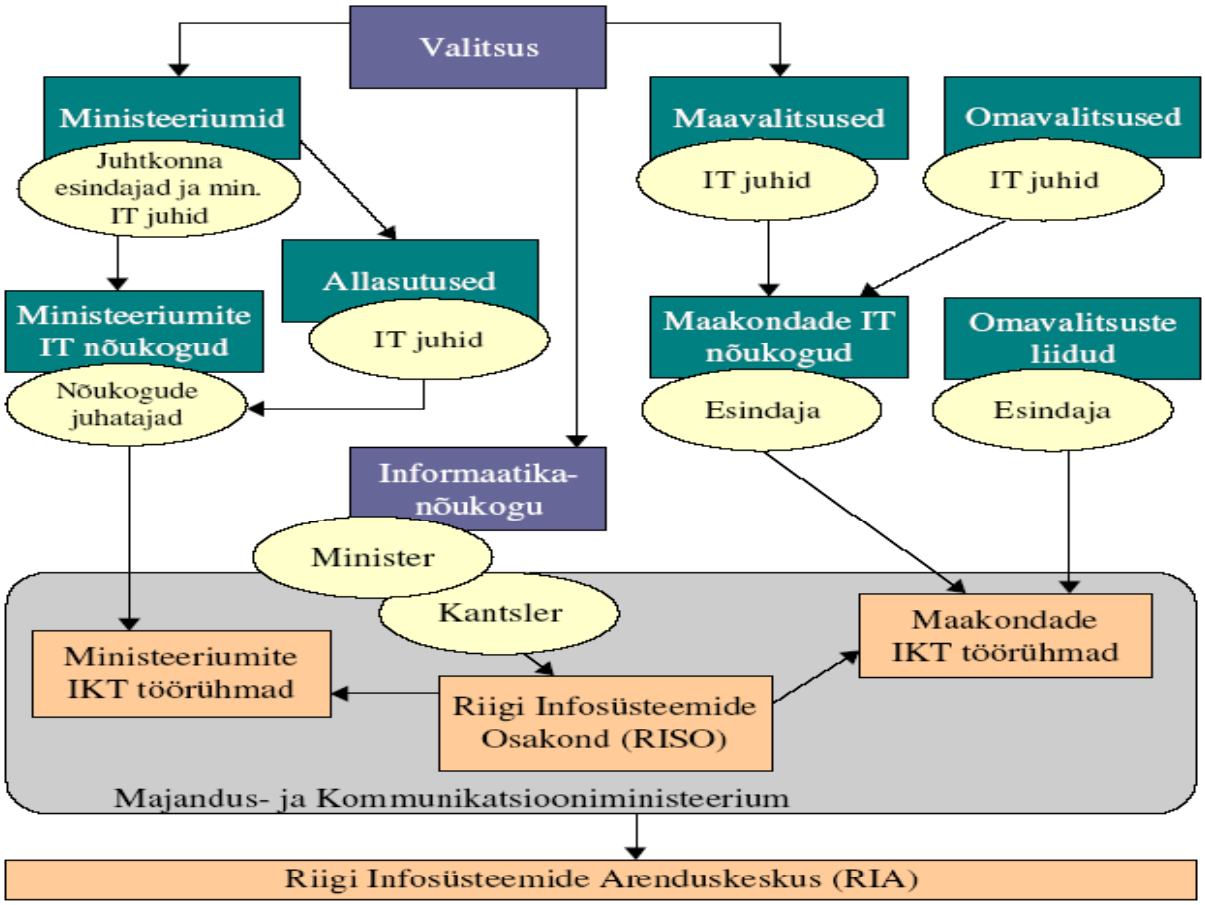
Kontrolliaruandes „Infosüsteemide arendusprojektide tulemuslikkus“ (23.02.2001) konstateeris Riigikontroll, et aastatel 1993–1999 oli Eesti avalikus sektoris infotehnoloogiasse tehtavate investeeringute kasvu kiirus umbes 20% suurem kui maailmas keskmiselt (maailmas 1994.–1998. a ligi 2 korda, Eestis 2,5 korda). Sellise kasvutempo tulemusel loodi Eestis lühikese ajaga tänapäevane infotehnoloogiline infrastruktuur ja alustati infosüsteemide väljaarendamisega. Infosüsteemide väljaarendamine pole siiski kulgenud ootuspärases tempos. Viimasel ajal on ajakirjanduses väljendatud seisukohti, et Eesti edu infoühiskonna loomisel hakkab kahanema. Selles auditis on püütud olukorda lähemalt uurida.

IT-valdkonna strateegilisteks dokumentideks on 1998. aastal Riigikogus heaks kiidetud “Eesti infopoliitika põhialused”[2] ning Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud täiendus sellele aastateks 2004–2006[3]. Riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ja elluviimine informaatika valdkonnas ning riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi tekstis MKM) põhimäärusekohane ülesanne.

IT-valdkonna juhtimise korraldust iseloomustab tervikuna MKMi riigi infosüsteemide osakonna (edaspidi tekstis RISO) veebileheküljel toodud koordineerimisskeem (vt joonis 1).

[2] Vt http://www.ria.ee/ein/infopol.htm
[3] Vt http://www.riso.ee/et/files/upload/Infopoliitika2.pdf

Joonis 1. IT-valdkonna juhtimine



Auditi iseloomustus

Põhjused

Riigikontroll on aastatel 2000–2003 oma IT-valdkonna auditites[4] lähemalt vaadelnud *ca* 20 infosüsteemi arendamist, vajakajäämisi ja probleeme ning teinud nii Vabariigi Valitsusele kui ka ministritele ettepanekuid olukorra parandamiseks.

Ettepanekute täitmise järelkontrollil selgus, et täitmata on need infosüsteemide arendusprojektide tulemuslikkuse parandamiseks tehtud ettepanekud, mille eesmärgiks oli uuendada informaatikakulutuste kavandamise ja katmise põhimõtteid, suurendada riigi IT-valdkonda koordineeriva ministeeriumi volitusi, juurutada projektipõhine aruandlus ning hinnata infotehnoloogiainvesteeringuid ja nende riske.

Lisas 1 on toodud IT-audititest välja valitud juhtimise ja rahastamise teemalised soovitused ning järelauditi korras kogutud info alusel antud hinnangud nende täitmise kohta 2004. aasta septembri seisuga.

---

[4] Infosüsteemide arendusprojektide tulemuslikkus, http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=139;
valitsusasutuste dokumendihalduse programm 2000–2003, http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=50;
rahvaraamatukogude IT-infrastruktuuri väljaarendamise juhtimine, http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=38;
rahvastikuandmed riigi registrites, http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=157;
"Tiigrihüppe" programm Eesti üldhariduskoolis, http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=312

Arvestades täitmata ettepanekute sisu ning soovides ennetada võimalikke vigu ELi struktuurifondide raha kasutuselevõtul meetme 4.5 „Infoühiskonna arendamine“ raames aastateks 2004–2006, analüüsiti riigi IT-valdkonna juhtimises ja rahastamises välja kujunenud olukorda ning hinnati selle mõju arendusprojektide tulemuslikkusele. Auditi tulemusena on tehtud hulk ettepanekuid IT-valdkonna juhtimise ja rahastamise parendamiseks riigi kulupõhiselt eelarvestamiselt tulemuspõhisele eelarvestamisele ülemineku ajaks, et säilitada siirdeprotsessis riigiaparaadi funktsioneerimisele stabiilne IT-tugi.

Auditi eesmärgiks on muuta tõhusamaks riigi tegevus IT-valdkonna juhtimisel ja rahastamisel.

Auditi raamistik

Informatsiooni kogumisel Rahandusministeeriumis ja MKMis on aluseks võetud 2001. aasta auditi „Infosüsteemide arendusprojektide tulemuslikkus“ kontrolliaruandes toodud IT juhtimise ja finantseerimise soovitused ning hinnatud nende täitmist kuni 30.09.2004. a.

Riigikontroll pöördus kirjalikult Riigikantselei, Kultuuriministeeriumi, Siseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi poole järelepärimisega vastavalt dokumendihaldusprogrammi, rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri, rahvastikuregistri ja koolide arvutistamise programmi „Tiigrihüpe“ auditites Riigikontrolli esitatud soovituste täitmise kohta.

Auditis on analüüsitud IT-valdkonnas ühistes huvides algatatud projekte ja sihtprogramme ning hinnatud juhtimis- ja finantseerimisotsuste mõju nende tulemustele.

Õigusaktidest ja töökorralduslikest dokumentidest on auditis uuritud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesandeid ja volitusi IT-valdkonna arengu juhtimiseks ning koordineerimiseks riigis. Lähemalt vaadeldi infoühiskonna arendamise strateegilist põhidokumenti “Eesti infopoliitika põhialused” ja selle eesmärkide elluviimise tegevuskava 2005. aastaks. Auditis on analüüsitud infopoliitika strateegiliste dokumentide seost riigi eelarvestrateegiaga aastateks 2004–2007 ja 2005–2008 ning uuritud, milliste nõudmiste alusel toimus IT-valdkonna arendusprojektide finantseerimise taotluste esitamine ning projektide hindamine IT-eelarve ekspertiisi ja järelevalve komisjonis aastatel 2001–2004.

Auditi objekt

Eesti riigis on IT-valdkonna juhtimine valdavalt detsentraliseeritud: infosüsteemide arendamine on ministeeriumite, maavalitsuste ja riigiasutuste IT-juhtide vastutada. Infotehnoloogia valdkonna koordinaatori roll anti 2000. aastal Riigikantseleist üle Teede- ja Sideministeeriumile (pärast Teede- ja Sideministeeriumi Majandusministeeriumiga liitmist on see roll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil) koos riigi infosüsteemide osakonna ja riigiasutusega Eesti Informaatikakeskus (tänane Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus; edaspidi RIA). Nii RISO kui RIA tegevust suunab, koordineerib ja nende koostööd korraldab MKMi kantsler.

RISO on ministeeriumi spetsiifilisi ülesandeid täitev osakond[5], kes koordineerib riigi infosüsteemide arendamist, kujundab riigi infopoliitika ja strateegia informaatika valdkonnas, valmistab ette vastavate õigusaktide eelnõud ning osaleb infotehnoloogia kulude kavandamises.[6] RISO sise- ja väliskoostöö talituses, arendustegevuse talituses ning analüüsi ja planeerimise talituses töötas koos osakonna juhatajaga 2004. aasta 1. septembri seisuga kokku 7 inimest.

RIA on MKMi valitsemisalas tegutsev hallatav riigiasutus, kes korraldab, koordineerib ja juhendab riigi infosüsteemide arengukavade elluviimist, haldab riigi infosüsteeme, osutab riigiasutustele

[5] MKMi ja selle valitsemisala riigiasutuste infotehnoloogia arengu ja informaatika-alase tegevuse kavandamine ja koordineerimine ning ministeeriumi varustamine arvutustehnika ja tarkvaraga on haldusosakonna infosüsteemide talituse ülesanne.
[6] Täpsemalt vt RISO põhimäärus, http://www.mkm.ee/index.html?id=1060

andmesideteenust ning korraldab IT-riigihankeid.[7] RIA kolmes põhiosakonnas – arendus-, haldus- ja andmesideosakonnas – ning asutuse juhtkonnas oli 2004. aasta 1. septembri seisuga kokku 32 inimest.

MKMis on lisaks eespool nimetatud RISO-le ja RIA-le üks ministri ja üks ministeeriumi IT-nõunik. Ministeeriumi teenindamisel on ka Vabariigi Valitsust nõustav Eesti informaatikanõukogu[8], kelle ülesanneteks on riigi informatiseerimise üldaluste ja strateegia koostamise alaste ettepanekute väljatöötamine, informaatika ja infotehnoloogia valdkonda reguleerivate õigusaktide eelnõude läbivaatamine ja nende kohta arvamuse andmine ning riigi infosüsteemide arengukavade läbivaatamine.

Riigieelarvest on infotehnoloogiakulud moodustanud eelnevatel aastatel *ca* 1% (ilma IT-spetsialistide personalikuluta). Infotehnoloogiakulu arvamisega ministeeriumi eelarve piirsumma sisse vähenes aastatel 2000 ja 2001 selle osakaal[9] oluliselt. Ümberkorraldused riigi IT-valdkonna juhtimisel tõid lisaks kaasa mõningase seisaku riigi infosüsteemide arendamisel ning alates 2003. aastast on seda süvendanud mahajäämus IT-kulude planeerimise korra kooskõlla viimisel riigieelarve uute planeerimise ja järelevalve põhimõtetega.

Eesti avaliku sektori IT-kulutuste võrdlust meie lähiriikidega iseloomustab tabel 1.

Tabel 1. Arvestuslikud kulutused infotehnoloogiale avalikus sektoris 2003. aastal[10]

	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Rootsi
Rahvaarv (mln)	1,4	2,4	3,6	5,2	8,9
SKT (mld eurot)	7,39	9,8	16,3	143,0	266,7
Riigieelarve kogukulu (mld eurot)	2,46	2,86	5,12	36,9	130,3
IT-kulud eelarvest (mld eurot)	0,025	0,028	0,052	0,43	0,97
% riigieelarve kuludest	1,01	0,98	1,01	1,2	0,75
% SKTst	0,34	0,29	0,32	0,3	0,37
IT-kulu ühe inimese kohta (eurodes)	17,9	11,7	14,4	82,7	109,0

Allikad: Baltic IT&T Review No4,2003 ja No 2,2004; Tietoja valtion tietohallinnosta ja tietotekniikasta 2003, No2/2004; Swedish IT-policy, Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden, February 2004.

2002. aastani käsitleti infotehnoloogiakulusid riigieelarves eraldi artikli all (art 37). Alates 2003. aastast käsitleb riigieelarve klassifikaator info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulusid koos nii majandamiskulude kui ka materiaalsete ja immateriaalsete (tarkvara) varade soetamise ja renoveerimise kuludega. 2003. aastast pole võimalik riigikassa kaudu saada ülevaadet tegelikest avaliku sektori IT-kulutustest.

[7] Täpsemalt vt RIA põhimäärus, https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=624444
[8] Vt https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=600416
[9] Infotehnoloogiakulude osakaal riigieelarves on olnud järgmine: 1995. a 1,06%, 1996. a 0,92%, 1997. a 1,12%, 1998. a 1,00%, 1999. a 1,28%, 2000. a 0,79%, 2001. a 0,89%, 2002. a 1,06%.
[10] Ilma IT personalikuluta ja EL struktuurifondide toetuseta

1. IT-valdkonna areng Eestis

Infotehnoloogiline infrastruktuur moodustab avaliku sektori funktsioneerimiseks vajaliku (närvi)võrgustiku, millele tugineb riigiasutuste ülesannete täitmiseks vajalik infotöötlus ja suhtlus. Nii nagu igasugune ebakõla närvisüsteemis põhjustab häireid, tekitab koordineerimatus infosüsteemide töö korraldamisel ja arendamisel häireid riigi funktsioneerimises. Seega on infoühiskonna arendamist otstarbekas käsitleda riigiülese tegevusena.

1.1. Areng enne 2000. aastat

Eestis riigis pöörati juba varakult tähelepanu infotehnoloogia valdkonna arengule:
1989. aasta novembris moodustati Eesti informaatikanõukogu ning selle tööorganiks asutati
1990. aasta detsembris Eesti Informaatikafond, kuhu koondati arendustööde osa riigi IT-eelarvest;
1991. aasta oktoobris asutati riigiettevõte Riigiarvutuskeskus (AS Andmevara eelkäija);
1993. aasta märtsis moodustati Riigikantselei koosseisus riigi infosüsteemide osakond (RISO).

Seejärel moodustati ühist huvi pakkuvate arendustööde koordineerimiseks mitu töörühma:
1993. aasta juulis moodustati riigi infoturbe programmi töörühm;
1993. aasta novembris loodi maakondade andmehalduse arendamise töörühm;
1994. aasta juunis määrati tähtsamate riiklike klassifikaatorite haldajad;
1994. aasta septembris moodustati riiklike registrite töörühm;
1995. aasta märtsis loodi ametkondlike infosüsteemide koordineerimise rühm;
1995. aasta kevadel alustas tööd ka andmeside programmi nõukogu.

Järgnesid mõned organisatsioonilised muudatused:
1996. aasta novembris täpsustati Riigikantselei ülesandeid riigi infosüsteemide töö koordineerimisel;
1996. aasta detsembris kujundati Informaatikafond riigiasutuseks Informaatikakeskus, millega liideti
1997. aasta sügisel Küberneetika Instituudist ületooduna andmeside osakond (ASO);
1997. aastal alustas andmekaitse järelevalve küsimustega tööd Siseministeeriumi osakond;
1998. aasta mais kiitis Riigikogu heaks “Eesti infopoliitika põhialused”;
1999. aastal loodi Riigikantselei juurde haldusreformi büroo, mille plaanides arvestati ka info-tehnoloogia pakutavate võimalustega reformide elluviimisel.

Kulutuste abil eelarves juhiti IT tasakaalustatud arengut:
IT-valdkonna sihipäraseks ja koordineeritud arendamiseks võttis Vabariigi Valitsus oma 03.05.1993. a määrusega nr 133 vastu põhimõttelise otsuse riigi infosüsteemidega seotud kulude planeerimise kohta riigieelarves (eelarvesse loodi artikkel 37).

Informaatikaalastes rahastamistaotlustes hakati eristama järgmisi kulutusi (vt ka tabel 2):

- ministeeriumi ja ministri haldusalasse kuuluvate riigiasutuste ametkonnasisesed informaatika-kulutused (1);
- ametkondadevahelised informaatikakulutused (2);
- riigi strateegiliste infosüsteemide ja riiklike registrite tsentraliseeritud kulutused (3).

Tabel 2. Kavandatud infotehnoloogiakulutused riigieelarves (mln kr)

IT-kulutused	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ametkondlikud kulutused (1)	18,91	43,90	52,31	73,97	109,95	104,86	127,45
Ametkondadevahelised ja tsentraliseeritud kulutused (2+3)	2,36	18,59	39,15	45,82	36,62	58,73	85,79
IT-kulutused kokku (1+2+3)	21,27	62,49	91,46	119,79	146,57	163,59	213,24

Allikas: Aastaraamatud "Infotehnoloogia avalikus halduses" 1994–2000.

Sihtotstarbelise finantseerimise tulemusel arvutistati kogu avalik sektor viie-kuue aastaga:
1999. aasta lõpuks oli ligi 90% riigi haldusasutuste ametnikest, kes vajasid oma tööks arvutitöökohta, ka selle saanud. Aastatuhande vahetuse tõttu kontrolliti üle ja uuendati ka suurem osa tarkvarast.

Käivitati mitmeid sihtprogramme ja ühisprojekte:
- riigi arvutivõrkude sihtprogramm (PeaTee, KülaTee);
- koolide arvutistamise sihtprogramm (Tiigrihüpe, Tiigrihüpe+);
- dokumendihalduse programm;
- ühtne personaliarvestuse tarkvara;
- ühtse geoinfosüsteemi arendamine;
- IKT kõrghariduseprogramm (Tiigriülikool);
- riigi andmekogude keskkihi (X-tee) loomine;
- ID-kaardi ja digitaalallkirja programm;
- „vahetu riigi“ projekt (eKodanik, eAmetnik, eEttevõtja);
- valitsuse istungite infosüsteem VIIS jm.

1.2. Areng pärast 2000. aastat ja Riigikontrolli IT-auditite soovituste järgimine

2000. aastal kaotati ära võimalus tsentraliseeritult planeerida ja rahastada riigieelarvest IT-ühisprojekte. Seni eelarveprotsessis eraldi käsitletud IT-arendustööde kulutuste katmine (art 37) arvati ministeeriumide eelarve piirsumma sisse ning sellega kadus RISO-l võimalus otse rahaliselt suunata ametkondadevahelist arendustööde käiku. Enamik varem kavandatud ühisprojekte oli veel lõpetamata, uute alustamiseks puudusid tsentraliseeritud vahendid, ühisprojektide koordineerimiseks loodud töörühmad hakkasid lagunema.

Riigieelarve seaduse muudatus liitis 2003. aastast IT korralised kulud[11] majandamiskuludega ja arendustööde kulud varade soetustega. Mõlemal juhul käsitletakse info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulusid koos. Kadus võimalus riigieelarves eristada IT-kulutusi ja teostada arendusprojektide üle hilisemat järelevalvet. Maavalitsustele lõpetati infosüsteemide arendamiseks vahendite eelarvestamine ning see pani arendustöö maakondades praktiliselt seisma.

IT-kulutuste arvamisega ministeeriumide piirsummade sisse hakkas „oma raha“ vabatahtlik kasutamine ühisteks eesmärkideks vähenema[12], hakati eelistama ametkondlikke projekte ametkondadevaheliste infosüsteemide arendustööde asemel. See oli vastuolus infotehnoloogia arenguloogikaga ning aeglustas infosüsteemide koostöö arendamist ning sellel põhinevate e-teenuste loomist. See tõi kaasa samasisuliste infotehnoloogiliste lahenduste paralleelse väljatöötamise eri ametkondades (näiteks dokumendihalduses), ebaühtlase kvaliteedi sõltuvalt tellija kompetentsusest (näiteks digitaalallkirja juurutamise katsed) ning analoogsete arendustööde mitmekordsed hinnaerinevused (näiteks 4–10 kordsed hinnaerinevused IT-riigihangetel[13]). MKMi IT-eelarve ekspertiisi ja järelevalve komisjon on kuni praeguse ajani jätkanud riigieelarve koostamisel soovituste andmist. Kuna IT-kulutusi eelarves enam ei eristata ja puudub ka aruandlus tegelike kulutuste kohta, on soovituste mõju raske hinnata.

Vabariigi Valitsus püüdis raha abil IT-valdkonna koordineerimist asendada organisatsiooniliste meetmetega. 2000. aasta sügisel viidi riigi infosüsteemide koordineerimine Riigikantseleist Teede- ja Sideministeeriumisse (hiljem edasi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) ning valitsus hakkas eelolevaks eelarveaastaks kindlaks määrama infopoliitika prioriteetseid arengusuundi. Mõnel juhul andis see tulemuse, kuid paljudel juhtudel jäid prevaleerima ametkondlikud huvid.[14] Seetõttu ei ole täidesaatva riigivõimu asutuste IT strateegiliste arengukavade koostamise protsess käivitunud ning infoühiskonna arendamist ei käsitleta riigi eelarvestrateegias ministeeriumiülese tegevusvaldkonnana.

---

[11] IT-infrastruktuuri töö tagamiseks planeeritud kulud
[12] Nt 1999. a oli ametkondadevahelisteks ja tsentraliseeritud IT-kulutusteks 85,79 mln kr, 2000. a ainult 30,21 mln kr.
[13] Vt näiteks kontrolliaruanne http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=345, lk 26
[14] Vt näiteid aruande lk 13 jj

Järeldus

- Rahandusministeerium pole üleminekul kulupõhiselt eelarvestamiselt tulemuspõhisele näinud ette kõiki valdkonnapõhise planeerimise, juhtimise ja aruandluse vajadusi. See on muutnud eelarve riigi IT-kulutuste osas läbipaistmatuks, ministeeriumiüleste projektide käivitamise raskeks ning IT-valdkonna koordineerimise vähetõhusaks.

Riigikontroll soovitas ajakohastada strateegilised IT-dokumendid ning seostada need riigieelarve koostamisega.

IT-valdkonna strateegilise arengu põhidokumendi "Eesti infopoliitika põhialused" kiitis Riigikogu heaks 1998. aastal. Seda uuendati Vabariigi Valitsuse 06.05.2004. a otsusega nr 19, mis kiitis heaks majandus- ja kommunikatsiooniministri esitatud „Infopoliitika põhialused aastateks 2004–2006". Seda käsitletakse kui täiendust "Eesti infopoliitika põhialustele".

Erinevalt "Eesti infopoliitika põhialustes" (1998) kavandatust ning Riigikontrolli soovitusest[15] (2001) asuda kohe dokumendi sisulisele uuendamisele jõudis MKM selleni alles 2004. aastaks. Audiitori hinnangul tulnuks selle paragrahvis 2 „Infoühiskonna arendamise riiklik korraldus" toodud planeerimise ja finantseerimise põhimõtteid[16] rakendada juba 2002. aastal.

Vabariigi Valitsuse 17.06.2004. a otsusega nr 25 kiideti heaks "Eesti infopoliitika põhialustes" püstitatud eesmärkide elluviimise tegevuskava aastaks 2005. Tegevusi koordineerib MKM.

Infopoliitika põhialustes toodud eesmärkide ellurakendamise mehhanism eeldab, et tegevuskava kinnitatakse enne riigieelarve planeerimise algust (algab tavaliselt märtsis) ning sellega arvestatakse riigi eelarvestrateegia koostamisel (algab tavaliselt jaanuaris). Infopoliitika rakendamise tegevuskava 2005. aastaks valmis alles 2004. aasta suveks. "Riigi eelarvestrateegia 2005–2008" II osas "Vabariigi Valitsuse tegevusvaldkonnad ministeeriumide lõikes" on infopoliitika rakendamise tegevuskavas toodud 15 tegevussuunast otsest kajastamist leidnud ainult 5. (Täpsemalt vaata lisa 2.)

Järeldus

- Infopoliitikadokumentide väljatöötamisel ja nende seostamisel riigi eelarvestrateegiaga pole MKM ja Rahandusministeerium tegutsenud asjakohase operatiivsusega.

Riigikontroll soovitas uuendada IT-kulutuste katmise põhimõtteid.

Kuni aastani 2003 eristati IT-kulutuste planeerimisel kahte liiki kulutusi: 1) infotehnoloogilise infrastruktuuri töövõime tagamise baaskulutused[17] ja 2) arendustegevusega seotud kulutused. Lisas 3 on toodud aastani 2003 teada olevad ja sealt edasi arvestuslikud kulutused infotehnoloogiale avalikus halduses. Tabelist on näha, et IT-kulutuste osakaalu vähenemine riigieelarvest alla 1% (2000, 2001) tõi kaasa arendustööde pidurdumise ja tehnika ülemäärase vananemise, mida püüti kompenseerida järgneval aastal.

"Eesti infopoliitika põhialustes" käsitletud uute IT-finantseerimise põhimõtete kohaselt tuleb infopoliitika põhialuste rakendamise tegevuskava koostada piisavalt varakult ja esitada igal aastal kinnitamiseks Vabariigi Valitsusele enne riigieelarve planeerimise algust. Kinnitatud tegevuskava on seejärel üheks aluseks riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisele.

---

[15] Vt http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=139
[16] Vt http://www.riso.ee/et/files/upload/Infopoliitika2.pdf
[17] Arvutipargi ja rakendustarkvara hooldus- ja uuendustööde ning andmeside kulud

Rahandusministeeriumis koostatud riigi eelarvestrateegiates nii aastateks 2004–2007 kui ka 2005–2008 on infoühiskonna arendamise teema käsitlus fragmentaarne ega anna terviklikku pilti vajalikest tegevussuundadest ja kulutustest. Eelarvestrateegiast ei selgu, milliste tegevusvaldkondade ja milliste eesmärkide saavutamiseks kavatsetakse rakendada infotehnoloogiameetmeid ning milline on infotehnoloogiasüsteemide ulatus ja seosed. Seoseid infotehnoloogia kulude kavandamisel, mis viitaksid koordineeritud tegevusele, ei õnnestunud leida.

Järeldus

- Riigieelarve koostamisel puudub mehhanism, mis tagaks avaliku sektori infotehnoloogilise infrastruktuuri tasakaalustatud ja jätkusuutliku rahastamise ning infoühiskonna arendamise tervikliku käsitluse.

Riigikontroll soovitas suurendada IT-valdkonda koordineeriva ministeeriumi volitusi ja täpsustada juhtimise korraldust.

Vabariigi Valitsus pole IT-valdkonna koordineerimise üleandmisel Riigikantseleist Teede- ja Sideministeeriumi ning viimasest MKMi vastavaid õigusi ega kohustusi muutnud. MKM püüab kasutada IT-valdkonna koordineerimisel ELis täiendava töömeetodina tuntud avatud koordineerimise meetodit. Põhimõtteliselt on see koostööd, parimate kogemuste vahetamist, ühiselt eesmärkide kokkuleppimist ja koostööpartneritele vajalike juhiste andmist stimuleeriv meetod. See meetod eeldab osalemist ressursside planeerimisel. Viimastel aastatel on aga MKM jäänud sisuliselt kõrvale riigieelarve IT-valdkonna kui terviku planeerimises osalemisest. Õigemini pole seda tervikut enam riigieelarves olemas ja uued tulemusvaldkondlikud alused ressursside planeerimisel pole käivitunud.

IT-valdkonna koordineeritud arengu eest vastutavad ministrid Toivo Jürgenson, Liina Tõnisson ja Meelis Atonen on korduvalt pöördunud rahandusministri poole ettepanekuga korrastada informaatikakulude katmise põhimõtteid. Riigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia alase tegevuse koordineerimise ja riigieelarve IT-kulude planeerimise põhimõtteid on mitmel korral (06.03.2001, 26.06.2001, 01.07.2003, 22.01.2004) arutanud ka valitsuskabinet. MKMi ettepanekuid IT-kulutuste planeerimise läbipaistvuse suurendamiseks ning arendustööde üle finants- ja sisulise kontrolli teostamiseks pole arvestatud. Rahandusministeerium pole nõustunud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi otsese osalusega infotehnoloogia arenduskulude riigieelarve eelnõu koostamisel.

Rahandusministeerium on seisukohal, et MKMi välja pakutud skeem infotehnoloogia arendustööde kulude kindlaksmääramiseks riigieelarves läheb vastuollu riigieelarve koostamise loogikaga ning ministeeriumidel kaob seos oma arengukavade eesmärkidega ja kontroll nende täitmise üle.

Riigikontrolli hinnangul tuleb need seosed alles luua, arvestades nii ministeeriumite sisemiste kui ka ministeeriumiüleste eesmärkidega.

Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud infopoliitika põhialustes on sisuliselt ette nähtud IT-valdkonna tsentraliseeritud sihtfinantseerimise rakendamine ühistes huvides. Nimelt on MKMi pädevuses töötada välja sihtprogrammid ühiste (ametkondadevaheliste) IT-arendusprojektide ettevalmistamiseks, realiseerimiseks ning rakendamiseks. Paraku pole seda kajastatud ministeeriumite põhimäärustes. Terviklikke sihtprogramme MKM viimasel ajal välja töötanud pole, kuna lahendamata on rahastamine. Jätkub töö varem formuleeritud arendusprojektidega, millest osa kajastub MKMi, osa teiste ministeeriumite eelarves.

Järeldus

- Rahandusministeeriumi ja MKMi erimeelsused riigi IT-valdkonna koordineerimise meetodites takistavad infoühiskonna arendamise sihtprogrammi(de) kavandamist ja rahastamist ning nende tegelike kulutuste ja tulemuslikkuse hindamist.

Igal aastal tegeletakse avalikus sektoris kokku vähemalt paarisaja IT-arendusprojektiga.[18] Valdav osa neist on seotud teiste infosüsteemidega nii organisatsiooniliselt, sisuliselt kui ka tehniliselt. See eeldab koosvõime[19] alustega arvestamist juba arendustööde käigus, arendustööde sisulist ja ajalist koordineerimist. Selle protsessi lihtsustamiseks töötasid IT-eksperdid koostöös riigi ja omavalitsuste asutuste ning erasektori esindajatega MKMi riigi infosüsteemide osakonna eestvõttel 30. juuniks 2004. a välja dokumendi "Riigi IT arhitektuuri ja koosvõime raamistik" (versioon 1.0). Selles dokumendis on kirjas infosüsteemide ja nende arendamise nõuded, mille järgimine võimaldab luua efektiivselt ja ökonoomselt toimivaid lahendusi, vabastades infosüsteemid muude täiendavate nõuete täitmisest nii organisatsioonilisel kui tehnoloogilisel tasandil. Dokumenti uuendatakse kord aastas ning selle nõuetest kinnipidamine on avaliku sektori asutustele kohustuslik.

Projektipõhise arendusprotsessi juhtimiseks ja läbiviimiseks on MKMi Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus vastu võtnud 2004. aastal „Infosüsteemide arendamise korra". Samas on alustatud projektide haldamise süsteemi väljaarendamise eeltöödega, et riigi IT-projektide planeerimine, rahastamine ja järelevalve lähtuks edaspidi ühtsetest põhimõtetest. See peaks hõlmama projektide kogu kestust ning olema seotud nii eelarvestuse kui aruandlusega.

Järeldus

- MKM on väljendanud valmisolekut organisatsiooniliselt ja tehniliselt koordineerida riigi infosüsteemide arendamist, rakendades avatud koordineerimise meetodit ning tuginedes "Riigi IT arhitektuuri ja koosvõime raamistikule". Lahendamata on planeerimise ja eelarvestamise küsimused.

Riigikontroll soovitas parandada arendustööde juhtimist riigiasutustes.

IT-arendustööde juhtimise korrastamiseks on MKM välja töötanud soovitused ministeeriumide ja maakondade IT-nõukogude moodustamiseks[20] ja näidisametijuhendi riikliku keskasutuse või maavalitsuse informaatikajuhile[21]. IT-nõukogud on moodustatud ja IT-juhid on oma ülesannetest teadlikud. Paraku ei ole sellest piisanud, et muuta riigi infosüsteemi kui terviku arendamine eelistatuks. Ametkonnakesksus avaliku sektori funktsioneerimiseks vajalike infosüsteemide väljaarendamisel vähendab nendest saadavat kasu. Alljärgnevalt on eelneva kinnituseks toodud mõned näited.

Riigikantselei luges töö valitsusasutuste dokumendihaldusprogrammi (DHP) raames lõppenuks ja ülesande täidetuks juba 10.03.2003. a. Tehti suur töö asjaajamise sisuhalduse ja töökeskkonna kujundamisel[22]. Tööde jätkamiseks loodi 01.04.2003. a Riigikantseleis dokumendihalduse osakond (DHO), mille üheks ülesandeks on asutuste elektroonilisele asjaajamisele ülemineku koordineerimine. Selleks annab osakond dokumendihalduse, sealhulgas elektroonilise dokumendivahetuse ja dokumendihaldussüsteemide alaseid juhiseid ja soovitusi. DHO tegeleb spetsialistidest koostöövõrgustiku loomise ning dokumendihalduse ja arhiivinduse valdkondliku arengustrateegia väljatöötamisega aastani 2008. Plaanidest aga ei selgu, kes ja millal tegelikult käivitab turvalise elektroonilise dokumendivahetuse riigiasutuste vahel. Vaatamata peaaegu kõigi eelduste olemasolule juba praegu, on Riigikantseleil tegelikult korraldamata turvaline elektrooniline dokumendivahetus riigiasutuste vahel. Kuigi peaaegu kõik dokumendid koostatakse arvutites, prinditakse ametlikud dokumendid paberile ja edastatakse teistesse asutustesse posti teel. Avaliku teabe seadusest tulenevalt on mõned neist kättesaadavad elektroonselt asutuse veebilehel ning mõned ametnikud edastavad neid omavahelisel kokkuleppel ka e-posti manustena.

[18] Vt näiteks 2002. a IT-arendusprojekte http://www.ria.ee/it2001/o6_tab1.htm
[19] Koosvõime on infosüsteemide ja nende toetatavate tegevusprotsesside võime vahetada andmeid ja ühiselt kasutada infot.
[20] Vt http://www.riso.ee/et/soovitused/soovitus_min_mv.htm
[21] Vt http://www.riso.ee/et/soovitused/ITjuhiNAIDISJUHEND.htm
[22] Vt projekti aruanded http://www.riik.ee/dhp/programmist/programmist_tulemused_index.htm

Kultuuriministeerium ei täitnud avaliku teabe seaduses kehtestatud tähtajaks (2002. aasta lõpuks) ülesannet tagada igaühele vaba juurdepääs Interneti kaudu pakutavale avalikule teabele rahvaraamatukogudes, kuigi Vabariigi Valitsus määras üheks prioriteetseks arendusvaldkonnaks 2001. aastaks avaliku teabe seadusest tulenevate ülesannete täitmise, mille hulgas oli ka rahvaraamatukogude internetistamine. Selle tõttu peaaegu seiskus 2002. aastaks kasutajate juurdekasv avalikes Interneti-punktides.[23] Kasutajate arv hakkas uuesti kasvama, kui sihtasutus Vaata Maailma käivitas konkursi avalike Interneti-punktide rajamiseks ning korraldas tasuta arvuti- ja Interneti-koolituse projekti umbes 100 000 inimesele. Kultuuriministeerium lõpetab raamatukogude internetistamise alles 2005. aastal.

Siseministeerium pole ümber korraldanud rahvastikuregistri töö juhtimist ega rahastamist ning endiselt on jõus tasu võtmine teistelt riigiasutustelt nende avalike ülesannete täitmiseks tehtud päringute eest.[24] Rahvastikuregistri arendamise ja pidamise korraldamine on alates selle käikuandmisest (01.01.2002. a) tekitanud probleeme, mille lahendamist raskendavad AS Andmevara kui riigi äriühingu huvid ja asumine Rahandusministeeriumi valitsemisalas ning põhilise töövaldkonna eest vastutaja Siseministeeriumi ja registri andmete kasutajate (üle 6000 ametniku 151 asutuses) erinevad ootused.

Järeldus

- Tugevalt detsentraliseeritud finantsjuhtimise tingimustes iseloomustab Riigikantselei, Kultuuriministeeriumi ja Siseministeeriumi tööd Vabariigi Valitsuses prioriteetsete arenguvaldkondadena kindlaks määratud IT-projektide juhtimisel eesmärkide nõrk koordineeritus, mitteküllaldane ressursside fokuseerimine, tähtaegadest mittekinnipidamine ja ebaselgus vastutuse küsimustes. Samale järeldusele võib tulla enamiku ministeeriumite paljude IT-arendusprojektide osas, analüüsides kolmel-neljal viimasel aastal riigi infotehnoloogiaeelarve planeerimise ja järelevalve komisjonile esitatud rahastamistaotlusi.

Eelnimetatu ei tähenda alati negatiivset lõpptulemust. Arendustööd tehakse põhiliselt oma asutuse vaatenurgast lähtudes, teistega koopereerumata ja koordineerimata. Tööd saavad valmis siis, kui nende tarvis jätkub raha. Kui asi ei tule välja, aegub või tekivad uued ahvatlevad võimalused, nimetatakse projekt ümber ja alustatakse uuesti. Kuna sisuline aruandlus pole seotud projektide jätkuva rahastamisega, tavaliselt probleeme ei teki. Puuduvad ka avaliku sektori infosüsteemide efektiivsuse hindamise kriteeriumid.

Siiski on ka positiivseid näiteid eesmärgistatud tegutsemisest. Üheks nendest on **Tiigrihüppe programm** (alustatud 1997. a), mida rahastatakse Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud mitmeaastase sihtprogrammi alusel riigieelarvest Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu. Programmi juhtimiseks ja elluviimiseks on loodud rakendusüksus – Tiigrihüppe Sihtasutus. Tiigrihüpe+ programmis on püstitatud konkreetsed mõõdetavad eesmärgid, mille täitmist regulaarselt kontrollitakse. Koolide infotehnoloogilise infrastruktuuri soetusi rahastatakse avatud projektikonkursside kaudu koostöös kohalike omavalitsustega koolide tegelikku olukorda kajastavate aruannete alusel. Arendustööde projektitaotlustele eraldatakse raha pärast konkursi ja vajaliku kooskõlastuse läbimist sihtasutuse nõukogu otsusega. Taotlusprojekte võib esitada kogu aeg, nõukogu langetab otsuseid neli korda aastas. Iga taotluse realiseerimise kohta on kehtestatud nii sisuline kui ka finantsiline aruandlus. Informatsioon taotluste rahastamise ning projektide sisu ja tulemuste kohta on kättesaadav sihtasutuse veebilehel. Tiigrihüpe+ sihtprogramm viib oma lõpptähtajaks (2005. a) Eesti koolides olevate arvutite arvu tasemeni, mis lubab kõigis koolides informaatikatunde takistusteta pidada. Emori uuringu (juuni 2004) kohaselt kasutab 12–24aastastest noortest juba ligi 90% aktiivselt arvutit ja Internetti.[25]

Selge eesmärgipüstituse, sihikindla arendustöö ning riigi ja erasektori koostöö positiivse näitena võib tuua sellised MKMi poolt juhitud üleriigilised projektid nagu **ID-kaardi juurutamine** ja Eesti riigi

[23] 2002. aasta viimase kuue kuu jooksul jäi avalikus Interneti-punktis Interneti kasutanute protsent muutumatuks (15%).
[24] Rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt loobutakse siiski päringutasust avalike ülesannete täitmisel, samuti on seaduse eelnõus arvestatud teiste auditi aruandes toodud soovitustega.
[25] Võrdluseks, 15–74aastaste vanuserühmas kasutas viimasel nädalal arvutit 44% Emori küsitlusele vastanutest.

põhilisi andmebaase ühendava andmevahetuskihi **X-tee loomine**, samuti digitaalallkirja tarkvara väljatöötamine sihtasutuses Vaata Maailma. X-tee võimaldab nii kodanikul kui ka ametnikul ja ettevõtjal turvaliselt (ID-kaardi abil) kasutada Interneti teel suurt osa riiklikest registritest ja andmebaasidest. Viimase aasta jooksul on X-tee vahendusel e-teenuste kasutamine suurenenud kümme korda, 2004. aasta septembris kasutati e-teenuseid X-tee vahendusel juba üle miljoni korra.

Regulaarne andmete kogumine IT-statistika jaoks ning ühtsete IT-potentsiaali hindamiskriteeriumite rakendamine[26] võimaldas MKMi juurde loodud IT-eelarve ekspertiisi ja järelevalve komisjonil enne 2003. aastat anda eelarve ettevalmistamisel finantseerimissoovitusi, mis tagasid avalikus sektoris infotehnoloogilise infrastruktuuri kiire ja tasakaalustatud väljaarendamise. Peaaegu kõik ametnikud on saanud Interneti-ühendusega arvutitöökoha ning süsteemselt on uuendatud riistvara. (Täpsemalt vaata lisa 4.)

Järeldus

- Infosüsteemide arendustööde tsentraliseeritud planeerimine ja (finants)juhtimine tagab paremad tulemused kui hajutatud tegevus. Infotehnoloogilise infrastruktuuri jätkusuutliku toimimise tagamiseks piisab, kui asutused juhinduvad tsentraalselt kehtestatud kulu- ja tehnilistest normatiividest.

[26] Kehtestati amortisatsiooniaeg ja hinnapiirangud, arvestades olukorda turul ja hindu raamlepingutes.

2. IT-valdkonna juhtimise ja rahastamise täiustamine

Riigi järkjärgulisel üleminekul kulupõhiselt eelarvestamiselt tulemuspõhisele on kadunud juhtimis- ja kontrollimehhanism, mis tagaks avaliku sektori infotehnoloogilise infrastruktuuri tasakaalustatud ja jätkusuutliku rahastamise ning infoühiskonna arendamise tervikliku käsitluse. Vanad meetodid praegu enam ei tööta, uutele meetoditele üleminek võtab aga mitu aastat. Tekkinud on risk, et võimalikud ebakõlad infosüsteemide töö korraldamisel ja arendamisel hakkavad põhjustama häireid riigi funktsioneerimises. Eespool toodud näited kinnitavad juba riski realiseerumist.

Alates 2003. aastast on infotehnoloogilise infrastruktuuri (arvutipargi ja rakendustarkvara hooldus- ja uuendustööd ning andmeside) taseme säilitamine asutuste majandustegevuse osa. Viis ja enam aastat vanade töökohaarvutite osakaal oli 2003. aastal 28,5% (vt lisa 4), normaalne oleks 20%. Prognoosi kohaselt lisandub 2004. aastal uusi töökohaarvuteid 8,1%, kuid see ei kompenseeri mahajäämust. Seega tuleks rohkem tähelepanu pöörata üle viie aasta vanuse riistvara väljavahetamisele.

Analoogset aruandlust arendustööde kulutuste ja tulemuste kohta ei toimu. Puuduvad ka ühtsed kriteeriumid rakenduste tulemuslikkuse hindamiseks. Tuginetakse ekspertide arvamusele.

IT-eelarve ekspertiisi ja järelevalve komisjoni 2001.–2003. aasta eelarve koostamisel tehtud järelduste ja soovituste alusel on lisas 3 toodud arvestuslikud andmed infotehnoloogilise infrastruktuuri jätkusuutlikkuse tagamiseks ja arendustööde tegemiseks. Lähtekohaks on valitud fakt, et IT-valdkonna kulutused avalikus halduses on aastatel 1995–2002 olnud keskmiselt 1,015% aasta riigieelarve kuludest ning sellega on saavutatud IT-valdkonna arendamisel nii teiste kui meie endi hinnangul hea tase. Järelikult on ka edaspidi otstarbekas kavandada avaliku halduse IT-kuludeks vähemalt 1% vastava aasta riigieelarve kuludest[27].

Tuginedes ekspertide viimase kolme aasta soovitustele ja selle tulemusel välja kujunenud infotehnoloogilisele potentsiaalile, võib järeldada, et suunates edaspidi 0,5% riigieelarve kuludest IT-infrastruktuuri ülalpidamiseks, tagab see jätkusuutliku IT-toe. Samale tulemusele on jõudnud näiteks ka Leedu[28]. Praktilistel kaalutlustel oleks otstarbekas IT-infrastruktuuri kulutuste arvestamisel võtta aluseks kulunormatiiv ühe töökohaarvuti kohta. Tagamaks säästlikku käsitlust, vältimaks liialdusi[29] ning koordineerimaks avaliku sektori IT-infrastruktuuri arengut tuleks anda igaks eelarveaastaks tegelikule IT-potentsiaalile ja hindade prognoosile toetudes ette ühe töökohaarvuti arvestuslik kulunormatiiv. See peaks katma kogu arvutipargi (sh serverid, võrguseadmed jms) ja rakendustarkvara hooldamise ja uuendamise ning andmeside kulud. Kulunormatiiv sisaldab ühtlasi ka uute rakenduste juurutamise kaudu tekkinud täiendava IT-potentsiaali ülalpidamise kulu pärast nende kasutusse võtmist. Kuigi erinevates infosüsteemides lahendatakse erinevaid tehnilisi lahendusi nõudvaid ülesandeid, puudub ilmselt riigieelarvet koostades vajadus kulunormi eristamiseks, küll võib seda vajaduse korral teha ametkonnasiseselt. Lisas 3 on toodud ühe töökohaarvuti arvestuslik kulunormatiiv, mis lähtub riigi 2005.–2008. a eelarvestrateegias esitatud prognoosist. Riigikontrolli hinnangul võiks IT-infrastruktuuri kulutuste eelarvestamine toimuda ülaltoodud tingimustel riigieelarve koostamise käigus vastava ametkonna piirsumma sees.

Riigikontroll leiab, et riigi infosüsteemide arendamine on jõudnud sellesse järku, kus edasine edu saavutatakse ainult koostöö ja koordineeritud tegevusega. Innovaatiline tegevus peaks toimuma hästi koordineeritult ja lähtuma kogu riigi arengu huvidest, olema teaduslikult põhjendatud ja sõltumatu päevapoliitikast, samal ajal kui sisuline kompetents on ja peabki jääma valdkonnapõhiselt detsentraliseerituks. Arendustööde paremal korraldamisel tuleb silmas pidada mitmeid uusi ja olulisi eesmärke:

---

[27] Lisast on näha, et 1%-st allapoole laskumine (2000.-2001. a) tõi kaasa infosüsteemide arendustööde pidurdumise ja infrastruktuuri ülemäärase vananemise, tekitas kohe mahajäämuse arengus ja täiendava surve eelarvele järgnevatel aastatel.

[28] Vt http://www.ebaltics.com/QuickPlace/ebaltics/PageLibraryC2256A4D002A0ADF.nsf/h_B3492F103D5CA7DFC2256A4E002DE8AC/76DAA62175E5ED0EC2256ECA002BB903?OpenDocument&Form=h_PageUI

[29] Kui 2003. aastal ei antud ette arvutitöökoha maksumuse ülempiiri, ulatusid taotlustes summad 10 000–70 000 kroonini.

- stimuleerida innovaatilisi algatusi kohtadelt ja tekitada kindlustunne, et vajalikke ja väärtuslikke projekte ka rahastatakse;

- muuta algatuste, hindamiste, otsustuste, tagasiside, rakendamise ja rahastamise protsessid pidevaks ning sõltumatuks riigieelarve tsüklist, samas jäädes eelarve piiridesse;

- parandada oluliselt projektide ettevalmistatust, et vähendada ebaõnnestumisi ning tagada ausad ja tulemuslikud riigihanked, nii et eelnevalt ei peaks fikseerima projektile kavandatavat summat (muidu küsitakse alati täissumma!);

- allutada kõik projektid nii sisulisele ja finantsilisele kui ka asjatundlikule ja erapooletule järelevalvele, et vajaduse korral saaks neid kohe parandada või isegi peatada nende tegevuse, kui selguvad uued asjaolud või muutuvad välised tegurid;

- optimeerida koordineeriv tegevus nii tegevusvaldkondade, organisatsioonipõhiste arengukavade, valitsuste koalitsioonilepete, eri rahastamisallikate ja nendega kaasnevate nõuete ning olemasoleva potentsiaali ja võimekuse suhtes, pidades samas kinni standarditest ja võttes endale vajaduse korral eesmineja vastutuse.

Nende eesmärkide saavutamine eeldab arendustööde otsustusprotsessi ja finantseerimise tsentraalset dünaamilist koordineerimist. Eesti on saanud hea kogemuse Informaatikafondi (alates 1990. a) ja Tiigrihüppe sihtprogrammi (alates 1997. a) tegevusest. Analoogseid lahendusi võib leida ka teiste riikide praktikast.[30] Riigikontrolli hinnangul võiks riigi infosüsteemide edukas arendamine toimuda alates 2007. aastast infoühiskonna arendamise sihtprogrammi raames, mille finantseerimine toimuks MKMi eelarve kaudu. Kogu avaliku sektori asutuste infoühiskonna arendusprojektidest rahastatakse MKMi kaudu neid, mis on kooskõlas "Eesti infopoliitika põhialustega" ning edukalt läbinud projekti ettevalmistava etapi (ministeeriumide endi finantseerimise abil). MKMis on olemas rakendusasutus (RIA), mis vajaduse korral võib olla toeks projektide ettevalmistamisel ning kus toimuks ka hädavajalik tehnoloogiline, ajaline ja sisuline koordineerimine teiste projektidega, abistataks riigihangete tegemisel ning projekti järelevalve korraldamisel. Konkreetse arendustöö rahastamise peaks otsustama MKMi ja ministeeriumide IT-juhtidest moodustatav sihtprogrammi nõukogu.

Arvestades eelneva kaheksa aasta kogemust ja saavutatud tulemusi, tuleks infoühiskonna arendamise sihtprogrammi rahastamiseks planeerida analoogselt IT-infrastruktuuriga 0,5% vastava aasta riigieelarve kuludest (arvestusi vt lisast 3). Selle summa optimaalsust tõestavad hinnangud, mis ekspertiisikomisjon on arendusprojektidele viimasel kolmel aastal andnud. IT-eelarve ekspertiisi ja järelevalve komisjonile on kogu eelneva aja jooksul laekunud IT-valdkonna finantseerimistaotlusi 2–3 korda suuremas summas, kui riigieelarve seda on tegelikult võimaldanud. See pinge jääb paraku püsima ka infoühiskonna arendamise sihtprogrammi käivitamisel. Ministritele peab jääma võimalus suunata mõnda projekti lisaraha huvitatud ministeeriumi üldise piirsumma arvelt.

Infoühiskonna arendamise sihtprogrammi käivitamine eeltoodud põhimõtetel võimaldab

- koordineerida ministeeriumiteülest ja -vahelist ning ministeeriumisisest IT-arendustegevust;

- kasutada ressursse säästlikumalt, vältides dubleerimist ja saavutades paremaid tulemusi riigihangetel;

- viia kõik arendustööd projektipõhiseks koos mõõdetavate tulemuseesmärkidega;

- stabiilse rahastamisega tekitada arengukiirenduse kasulike IT-rakenduste loomisel.

Kokkuvõtlikult toimuks avaliku sektori IT-valdkonna rahastamine järgmiselt:

[30] Vt näiteks http://e-government.cabinetoffice.gov.uk/Homepage/fs/en või http://en.sam.gov.lv/branches/informatics/

- IT-infrastruktuuri jätkusuutliku toimimise kulud kaetakse riigiasutuse eelarvest ja kulu arvestatakse, lähtudes asutuse tööks vajalikust arvutitöökohtade arvust ning konkreetseks eelarveaastaks kehtestatud kulunormatiivist ühe töökohaarvuti kohta.

- IT-valdkonna arendustöid finantseeritakse, lähtudes asutuste suutlikkusest põhjendada ja ette valmistada arendustöid, jooksvalt MKMi eelarves sihtprogrammile "Infoühiskonna arendamine" ettenähtud rahast sihtprogrammi nõukogu otsuste alusel.

Riigikontrolli ettepanekud

Rahandusministrile

- Käsitleda infoühiskonna arendamist riigi eelarvestrateegias ministeeriumiülese tegevusvaldkonnana vähemalt aastani 2010.

- Näha ette riigi eelarvestrateegia rahastamise kavas IT-valdkonna rahastamiseks **vähemalt** 1% riigieelarvest aastas. Et tagada riigi infosüsteemide stabiilne funktsioneerimine ja areng, tuleb pool sellest rahast suunata IT-infrastruktuuri ja teine pool infoühiskonna arendamisse.

- Sätestada riigi eelarvestrateegias Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis igaks eelarveaastaks väljatöötatava kulunormatiivi alusel avaliku sektori IT-infrastruktuuri töökohaarvutipõhine rahastamine riigiasutuste eelarve kaudu, et tagada infoühiskonna jätkusuutlik toimimine.

- Korraldada IT-infrastruktuuri ülalpidamise tegelike kulude ja selle komponentide ühtne arvestus avalikus halduses.

- Sätestada riigi eelarvestrateegias, et innovaatiline tegevus infoühiskonna arendamisel toimub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu rahastatava infoühiskonna arendamise sihtprogrammi raames, mis hõlmab ka ELi struktuurifondide raha eest teostatavaid projekte.

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Esitada Rahandusministeeriumile IT-infrastruktuuri kulude eelarvestamiseks riigieelarves kulunormatiiv ühe töökohaarvuti kohta koos vastava põhjendusega, tuginedes IT-infrastruktuuri potentsiaali andmetele ja selle kasvuprognoosile avalikus halduses eelolevaks eelarveaastaks ning arvestades hinnaprognoose.

- Tuginedes infopoliitika põhialustele ja selle tegevuskava ning ELi struktuurifondide rakendamise kogemusele, töötada välja ja esitada Rahandusministeeriumile riigi uues eelarvestrateegias arvestamiseks ühtne infoühiskonna arendamise sihtprogramm koos selle täitmiseks vajaliku rahastamise ettepanekuga.

- Korraldada kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga infoühiskonna arendamise sihtprogrammi projektide rahastamine sõltumata nende ametkondlikust kuuluvusest.

- Korraldada infoühiskonna arendamise sihtprogrammi projektide koordineeritud haldamine, nende kulutuste ja tulemuste arvestus ning hindamine.

- Esitada igal aastal aruanne Vabariigi Valitsusele infoühiskonna sihtprogrammi täitmise kohta.

Mihkel Oviir
Riigikontrolör

Lisad

1. Riigikontrolli ettepanekute täitmine IT-valdkonna juhtimise ja rahastamise osas

Audit "Infosüsteemide arendusprojektide tulemuslikkus" (23.02.2001)

Riigikontrolli ettepanekud ja soovitused	Hinnang olukorrale septembris 2004
1. Riigikontroll soovitab Vabariigi Valitsusel käsitleda Eesti infopoliitika põhialuseid ja infopoliitika raamkava kui dokumente, mis vajavad regulaarset läbivaatamist ja ajakohastamist. Uuendatud infopoliitika alused on vaja Riigikogule esitada veel käesoleval aastal (2001).	1. 06.05.2004. a kiitis Vabariigi Valitsus heaks majandus- ja kommunikatsiooniministri esitatud "Infopoliitika põhialused aastateks 2004–2006". Seda käsitletakse kui täiendust Riigikogus 1998. aastal heaks kiidetud "Eesti infopoliitika põhialustele".
2. Põhialustes ja raamkavas esitatavad uuendatud seisukohad peab siduma mehhanismidega, mis tagaksid nende aktiivse ja pideva elluviimise.	2. 03.06.2004. a kiideti valitsuskabineti nõupidamisel heaks 2004.–2006. a infopoliitika põhialuste eesmärkide elluviimise tegevuskava aastaks 2005.
3. Riigi infopoliitikadokumendid tuleks seostada teiste strateegiliste dokumentide ja arengukavadega ning riigieelarve koostamise protsessiga.	3. Tegevuskava tuleb esitada kinnitamiseks Vabariigi Valitsusele enne riigieelarve planeerimise algust ja see on üheks aluseks riigieelarve strateegia koostamisele.
4. Riigikontroll teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku töötada välja uued põhimõtted, mille alusel saaks informaatikale tehtavaid kulusid pidevalt muutuvates tingimustes kavandada ja rahastada. Need põhimõtted peavad tagama loodud infotehnoloogilise potentsiaali jätkusuutlikkuse ja informatsioonilise infrastruktuuri efektiivse väljaarendamise, lähtudes seejuures riigi strateegilistest arengukavadest. Uutele põhimõtetele tuginev kord tuleks siduda 2002. aasta eelarve ettevalmistamisega.	4. 2002. a eelarveprotsessi selgituse kohaselt kavandati riigiasutuste infotehnoloogia infrastruktuuri toimimise ja kaasaegsuse säilitamise kulud ning selle arendustööd ja investeeringud riigieelarves iseseisva kuluartiklina (art 37). Riigieelarve seaduse muudatus liitis alates 2003. aastast IT korralised kulud majanduskuludega ja arendustööd varade soetustega. Tagamaks läbipaistvust IT-kulutuste planeerimisel tegi MKM kahel korral Rahandusministeeriumile ettepaneku käsitleda neid eelarve koostamise etapil ühtse piirsummana, mis pärast taotluste heakskiitmist lisatakse valitsusasutuste eelarvele. **Ettepanekuga pole arvestatud.**
5. Riigikontroll teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku anda Teede- ja Sideministeeriumile suuremad volitused koordineerida infopoliitiliste otsuste vastuvõtmist, IT-arendustööde kavandamist ja investeeringute juhtimist.	5. **Pärast Teede- ja Sideministeeriumi liitmist Majandusministeeriumiga volitusi IT-investeeringute juhtimisel ei muudetud. Infopoliitika põhialuste kohaselt töötab MKM välja sihtprogrammi ametkondadevaheliste IT-arendusprojektide koordineeritud edendamiseks.**
6. Riigikontroll teeb Teede- ja Sideministeeriumile ettepaneku töötada riigiasutustele välja ühtsed põhimõtted ja metoodika infotehnoloogiliste projektide juhtimiseks.	6. Infosüsteemide arendamise kord on kinnitatud RIA direktori 12.05.2004. a käskkirjaga nr 1-2/14. **Seda pole rakendatud väljaspool RIA tegevusulatust.**
7. Tuleks kindlaks määrata IT-juhi ja IT-osakonna roll avaliku sektori eri juhtimistasanditel. Ministeerium peaks tegema valitsusele ettepaneku moodustada ministeeriumides ja maavalitsustes IT-nõukogud ning korraldada IT-juhtimine vastavalt väljatöötatud põhimõtetele.	7. RISO on välja töötanud soovitused ministeeriumide ja maakondade IT-nõukogude moodustamiseks[31] ja näidisametijuhendi[32] riikliku keskasutuse või maavalitsuse informaatikajuhile.
8. Riigikontroll teeb Teede- ja Sideministeeriumile ettepaneku töötada välja soovitused ja juhendid IT-investeeringute ja nendega kaasnevate riskide hindamiseks, samuti selle kohta, missuguseid IT-alaseid standardeid, metoodilisi materjale ja suuniseid peab infosüsteemide arendustööde korraldamisel kasutama.	8. **IT-investeeringute ja nendega kaasnevate riskide hindamise juhendit pole välja töötatud.** IT-alaste standardite, metoodiliste materjalide ja arendustööde korraldamise kohta leidub suuniseid nii RISO kui RIA veebilehtedel.

[31] Vt http://www.riso.ee/et/ITjuht/soovitus_min_mv.htm
[32] Vt http://www.riso.ee/et/dokumendid/ITjuhiN%C4IDISJUHEND.htm

Audit "Valitsusasutuste dokumendihalduse programm 2000–2003" (10.07.2001)

Riigikontrolli ettepanekud ja soovitused	Hinnang olukorrale septembris 2004
1. Riigikontroll soovitas Vabariigi Valitsusel luua mehhanism valitsusasutuste dokumendihalduse programmi (DHP) ja teiste infopoliitika raamkavas heaks kiidetud 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.	1. **Infopoliitika rakendamise tegevuskava koostamise ning selle elluviimise juhtimise ja jätkusuutliku finantseerimise mehhanismid on alles täpsustamise ja juurutamise järgus.** Võimalus selleks on loodud valitsuses heaks kiidetud infopoliitika põhialustes. Uue eelarvestrateegiaga ja 2006. a eelarve koostamise tingimuste ja projekti vormide kehtestamisega on võimalik luua infoühiskonna arendamiseks vajalik keskkond.
2. Riigikontroll soovitas 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.	2. **DHP-strateegiat Riigikantselei ei täiendanud. DHP mõju avaliku sektori üleminekul elektroonilisele asjaajamisele jäi nõrgaks.** DHP nõukogu luges 10.03.2003 ülesande täidetuks ja programmi töö lõppenuks. Leiti, et üksnes projektitööna pole võimalik üleminekut elektroonilisele asjaajamisele tagada. Koostati asjaajamise ja arhiivinduse arengukava aastateks 2002–2005. Riigikantseleis loodi dokumendihalduse osakond, kus on käsil uue dokumendihalduse strateegia koostamine.
3. Riigikontroll soovitas Teede- ja Sideministeeriumil parandada DHP ja sellega sisuliselt seotud arendustööde omavahelist koordineerimist nii tähtaegade, finantseerimisettepanekute kui ka koostöö eelduseks olevate regulatsioonide, standardite ja soovituste ennetava väljatöötamise näol.	3. MKM (RIA) on valmis veel 2004. aastal Riigikantselei regulatsioonide ja tarkvarade funktsionaalsusnõuete baasil alustama riigiasutuste ühtset elektroonilist dokumendivahetust toetava katseprojektiga.

Audit "Rahvaraamatukogude IT-infrastruktuuri väljaarendamise juhtimine" (13.12.2001)

Riigikontrolli ettepanekud ja soovitused	Hinnang olukorrale septembris 2004
1. Riigikontroll teeb Kultuuriministeeriumile ettepaneku koostada tegevuskava rahvaraamatukogude andmesidevõrkude ehitustööde lõpuleviimiseks 2002. aasta jooksul ja tagada tööde rahastamine.	1. 556 üldkasutatavast raamatukogust on Interneti-ühendus 523 raamatukogus, neist 510-s on ka vähemalt üks arvuti avalikuks kasutamiseks. Kokku on avalikus kasutused 1132 arvutit.
2. Kultuuriministeerium peaks "Rahvaraamatukogu töökorralduse juhendi" läbi vaatama ja seda täiendama. Kultuuriministeeriumil tuleks koostada ja kinnitada arvuti- ja Interneti-õppe programm, mis valmistaks raamatukogutöötajaid ette Interneti-punkti tugitööks.	**2.** Rahvaraamatukogude töökorralduse juhend on uuendatud ja viidud kooskõlla rahvaraamatukogu seadusega. Kõigil soovijail on olnud võimalus osaleda SA Vaata Maailma arvutiõpetuse tugiisikute koolituskursusel.
3. Kultuuriministeerium peaks täiendama rahvaraamatukogude statistiliste vaatluste metoodikat avaliku Interneti-teenuse pakkumise osas ning arvestama kogutud andmetega teenusstandardite täiendamisel ja teenindusvõrgu kujundamisel.	**3.** Kultuuriministeerium on täiendanud statistilises aruandes küsitavaid andmeid.
4. Kultuuriministeeriumil tuleks rahvaraamatukogudes perioodiliselt korraldada lugejate ja Interneti-punkti kasutajate küsitlusi eesmärgiga mõõta kasutajate rahulolu teenusega ning inimeste ootusi teenuste valikule ja kvaliteedile.	**4. Küsitlust pole tehtud, küll aga on arutatud selle korraldamist.**
5. 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.	**5. Kultuuriministeeriumi haldusala infotehnoloogia arengukava 2004–2007 on töövariandina nõustamisetapis, sellele peaks järgnema kehtestamine.**

6. Vastavalt riigi infosüsteemide osakonna soovitusele peaks Kultuuriministeerium looma oma vastutusalas infosüsteemide arenguga sisuliselt tegeleva üksuse ja ministeeriumi IT-nõukogu ning määrama nende ülesanded.	**6.** Ministeeriumi üldosakonnas on loodud infotehnoloogia büroo ning moodustatud ka ministeeriumi IT-nõukogu.
7. Kultuuriministeeriumil tuleks selgelt määrata vastutus ja rahalised kohustused riigi ja kohalike omavalitsuste vahel viimaste territooriumil tegutsevate rahvaraamatukogude internetistamise ja automatiseerimise projektide realiseerimise suhtes.	**7.** Rahalised kohustused riigi ja kohalike omavalitsuste vahel on määratletud õigusaktides ning vastutus rahvaraamatukogude internetistamise ja automatiseerimise projektide realiseerimise eest on sätestatud vastavates lepingutes.

Audit „Rahvastikuandmed riigi registrites“ (16.10.2002)

Riigikontrolli ettepanekud ja soovitused	Hinnang olukorrale septembris 2004
1. Riigikontroll soovitab siseministril kiirendada rahvastikuregistri andmete kvaliteedi viimist tasemele, mis rahuldaks registri kasutajate vajaduse isikuandmete järele ja välistaks tarviduse andmeid mitmekordselt koguda ja korrigeerida.	**1.** Registri kasutajate hulk on kasvanud, **andmekvaliteedi osas olulisi muudatusi pole toimunud**. Käivitunud on arutelu kõiki osapooli rahuldava rahvastikuandmete infosüsteemi kontseptsiooni loomiseks.
2. Riigikontroll soovitab siseministril koos Andmekaitse Inspektsiooniga analüüsida piiranguid, mis takistavad juurdepääsu andmetele ning teha tehnoloogia uusi võimalusi arvestades õigusaktide täiendamise ettepanekuid eesmärgiga võimaldada registriandmete laiemat kasutamist avalike ülesannete täitmisel ja teenuste osutamisel.	2. Siseministeerium valmistas ette ja Vabariigi Valitsus kiitis heaks rahvastikuregistri seaduse muutmise eelnõu, mille eesmärgiks on rahvastikuregistri andmete kvaliteedi parandamine, andmetele juurdepääsu lihtsustamine ja tekkinud probleemide lahendamine. Eelnõus on arvestatud auditis toodud soovitusi. Eeldatavasti jõustuvad muudatused 2005. a.
3. Riigikontroll soovitab siseministril koostada rahvastikuregistri kõiki tulusid ja kulusid hõlmav eelarve ning rahandusministril koos teede- ja sideministriga töötada välja riigi andmekogude rahastamise ja andmete kasutamise ühtsed põhimõtted, mis tagavad riiklike registrite jätkusuutliku tegevuse ning arengu pikemas perspektiivis.	**3. Rahvastikuregistri kõiki tulusid ja kulusid hõlmavat eelarvet koostatud pole, ühtseid põhimõtteid andmekogude rahastamiseks ja andmete kasutamiseks pole kehtestatud.**

Audit “Tiigrihüppe programm Eesti üldhariduskoolis” (31.03.2003)

Riigikontrolli ettepanekud ja soovitused	Hinnang olukorrale septembris 2004
1. Liita õpetajate koolituse raamnõuetesse koolitus IKT-võimaluste kasutamise kohta õppeprotsessis ning kehtestada ministeeriumis välja töötatud (kuid seni soovituslikud) IKT-pädevusnõuded aineõpetajatele ja arvestada sellega õpetajate atesteerimisel.	1. Haridus ja Teadusministeerium on tellinud kutsestandardi väljatöötamise, kus on kirjas õpetajatelt nõutav IKT-pädevus. Kõigi õpetajate hindamise aluseks muutub see eeldatavasti 2007. aastal.
2. Täiendada pedagoogide kvalifikatsiooninõudeid sätetega, mis aitaksid tõsta koolijuhtide infoühiskonnaalast ja haridusanalüütilist kompetentsi, ning rakendada neid ka ministeeriumi tippametnikele, et parandada arendustegevuse juhtimist.	**2. Koolijuhtide kvalifikatsiooninõudeid pole täiendatud infoühiskonnaalast kompetentsi nõudvate sätetega.** Tähelepanu on pööratud arendustegevuse juhtimisele ja juhtimiseks vajalike infosüsteemide loomisele.
3. Määrata kindlaks IKT ja õpitarkvara koht õppevahendite hulgas ning koordineerida neile tugineva uue õpetamistehnoloogia rakendamist kõigis kooliastmetes.	**3.** Koostatud on ministri määruse eelnõu. Tiigrihüppe sihtasutusele on tehtud ülesandeks koostada uued kriteeriumid õpitarkvara kvaliteedi hindamiseks.
4. Suunata ainenõukogusid abistama koole IKT-õpetuse integreerimisel ainekavadesse nii, et need oleksid viidud vastavusse riiklikus õppekavas toodud IKT-pädevusega hiljemalt 01.09.2004.	**4. Lisaabinõusid ainekavade vastavusse viimiseks 1. septembriks 2004. a riiklikus õppekavas nõutud IKT-pädevusega pole rakendatud.**

5. Suunata Riiklikku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskust välja töötama ja kinnitama standardid õpilaste IKT-pädevuse hindamiseks kõigi kooliastmete jaoks ning alustada hindamisega juba 2003/2004. õppeaastal. Töötada välja sobivad IKT-pädevusnõuded ka I ja II kooliastmele.	**5.** Käivitatud on IKT-pädevuse hindamiseks katseprojekti raames põhikooli lõpetajatele tasemetöö. I ja II kooliastme IKT-pädevusnõuded valmivad 2005. õppeaasta alguseks.
6. Kehtestada üldhariduskoolidele kohustuslikud IKT-infrastruktuuri standardid ja õppetööks vajalike IKT-vahendite ajakohane miinimumloetelu ning teha Vabariigi Valitsusele ettepanek arvestada sellega koolide omanike (omavalitsuste) eelarvet kujundades.	**6.** Tiigrihüppe sihtasutuse nõukogu on vastu võtnud soovituslikud IKT-infrastruktuuri standardid vastavalt kooli suurusele. Ministeerium käsitleb seda ühe osana koolide õpikeskkonnast ning loodab, et omavalitsused arvestavad sellega eelarvete koostamisel.
7. Fokuseerida Tiigrihüppe Sihtasutuse tegevus õpikeskkondade sisulisele väljaarendamisele, et saavutada IKT kasutamine igapäevases õppetöös kõigis Eesti koolides. Sihtasutus peaks seda tegema koostöös Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskusega.	**7.** Ministeeriumis on moodustatud ekspertidest töörühm haridussüsteemis IKT-valdkonna uue arenguprogrammi koostamiseks aastateks 2006–2008. Selles on arvutite, standardtarkvara ja andmeside tagamine alates 2008. aastast koolide kohustus, Tiigrihüppe sihtasutus peaks tegelema uue tehnoloogia kasutuselevõtu, õppetöö efektiivsust ja atraktiivsust suurendavate abinõude ning virtuaalsete õpikeskkondade loomisega.

2. Infopoliitika tegevuskava 2005. a ja selle tegevussuundade kajastamine riigi 2005.–2008. a eelarvestrateegias

Nr	Projekt / tegevussuund	Eesmärk	Vastutaja	Täitjad	Seos 2005–2008 eelarve strateegiaga
1	Geoinfosüsteemid	Geoinfosüsteemide koostoime ja efektiivsuse tagamine	Keskkonna-ministeerium	Siseministeerium (maavalitsused, Päästeamet, Politseiamet), Põllumajandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium, Kultuuriministeerium	Mõned kaudsed viited
2	Dokumendihaldus ja digitaalarhiivindus	Riigisektori dokumendi-halduse elektroonilise toimimise ja arhiveerimise võimaldamine	Riigikantselei	Riigikantselei, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, avaliku sektori asutused	Viitab probleemile
3	Rahvastiku infosüsteem	Rahvastikuinfo korrektne ja ühtne kasutamine riigi infosüsteemides	Siseministeerium	Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Rahvastikuregistri isikuandmete tekkimise ja kasutamisega seotud registrite vastutavad töötlejad	Kavandab lahendust
4	Registrite reform	Andmekogude tegevust reguleerivate õigusaktide rakendamine	Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium	Andmekogude haldajad (ministeeriumid)	Viide puudub
5	eSotsiaalhoolekanne	Sotsiaalhoolekande teenuste kvaliteetne osutamine süsteemset IT-lahendust kasutades	Sotsiaal-ministeerium	Sotsiaalministeerium, kohalikud omavalitsused	Viide puudub
6	IKT hariduses ja teaduses 2005. a	Infotehnoloogia mõõde haridus- ja teadustegevuses ning selle korraldamises	Haridus- ja Teadus-ministeerium	Haridus- ja Teadusministeerium	Viide puudub

Nr	Projekt / tegevussuund	Eesmärk	Vastutaja	Täitjad	Seos 2005–2008 eelarve strateegiaga
7	eKaasatus ja lairiba strateegia rakendamine	Eesti konkurentsivõime ja tööhõive parandamine info-ühiskonnas osalemise kandepinna suurendamise kaudu	Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridusministeerium	Viide puudub
8	eRiigihanked	E-riigihangete käivitamine	Rahandus-ministeerium	Rahandusministeerium	Viide puudub
9	Kodaniku, ettevõtja ja riigiametniku ühtsed IT keskkonnad ja teenused	E-teenuste osutamine ühtsete infotehnoloogiliste keskkondade kaudu füüsilisele isikule, juriidilisele isikule ja riigiametnikule	Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium	Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus, seotud riigiasutused	Kavandab lahendust
10	eTurvalisus	Piisava infoturbe jätku-suutlik tagamine e-riigi toimimiseks	Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kõik riigiasutused	Viide puudub
11	ePiir	Liitumine Euroopa Liidu piiriga seotud info-süsteemidega	Siseministeerium	Piirivalveamet, Kodakondsus- ja migratsiooniamet, Politseiamet, Kaitsepolitseiamet, Välisministeerium	Kavandab lahendust
12	Tegevuskava rakendamise koordineerimine	Riigi koordineeritud IT-arenduse tagamine	Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, projektorganisatsioonid riigiasutustes	Kavandab lahendust
13	eÕiguskaitse	Õiguskaitse tagamiseks ja korraldamiseks vajalike IT-lahenduste käivitamine	Justiits-ministeerium, Siseministeerium	Justiitsministeerium, Siseministeerium	Kavandab lahendust
14	Digitaalne kultuuripärand	Eesti kultuuripärandi säilitamine, kaitsmine ja kättesaadavaks tegemine IT-lahenduste abil	Kultuuri-ministeerium, Riigikantselei	Kultuuriministeerium, Muinsuskaitseamet, Rahvusarhiiv	Viide puudub
15	eTervishoid	Tervishoiu efektiivne korraldamine ühtse patsiendikeskse IT-lahenduse abil	Sotsiaal-ministeerium	Infosüsteemi “Digitaalne terviselugu” arendav ja haldav organisatsioon (moodustamisel); haiglad, kiirabiasutused, perearstikeskused jt infosüsteemi partnerid/kasutajad	Viide puudub

3. Kulutused infotehnoloogiale avalikus halduses (mln kr)

Kulutused infotehnoloogiale	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IT-kulutused kokku, alates 2003. a arvestuslik	21,27	62,49	91,46	119,79	146,57	163,59	213,24	210,41	264,42	364,58	397,48	477,00	530,11	**562,33**	**590,52**	**616,15**
% riigieelarvest, 1995–2002 keskmine 1,015%			1,06	0.92	1,12	1,00	1,28	0,79	0,89	1,06	1	1	1	1	1	1
Ametkondlikud kulutused kokku Sellest arendustööd IT-infrastr.	18,91	43,90	52,31	73,97	109,95	104,86	127,45	180,21	? 174,67* 178,65*	? 176,36* 202,60*	? 183,97* 222,12*	? 229,59	? 265,06	281,17 **281,17**	295,26 **295,26**	308,08 **308,08**
Töökohaarvutid ***, alates 2005. a prognoos			5952	7068	9135	10557	11341	12643	14228	15789	16500	16600	18592	19152	19546	19836
IT-infrastruktuuri ühe töökohaarvuti kulunormatiiv (kr)									12556	12831	13406	13831	14256	**14681**	**15106**	**15531**
IT-infrastruktuuri jätkusuutlikkust tagav protsent eelarvest									0,67%**	0,55%	0,55%	0,48%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Infoühiskonna arendamist tagav protsent eelarvest.														0,5%	0,5%	0,5%
Riigieelarve kulud infoühiskonna arendamiseks														**281,16**	**295,26**	**308,07**

* IT-eelarve ekspertiisi ja järelevalve komisjoni ettepanek Rahandusministeeriumile.
** Asutused püüdsid tasandada 2000. aastal tekkinud puudujääki, samas lisati IT-infrastruktuuri kulule majanduskuludest IT-hoolduse ja andmeside kulud.
*** Riigiasutuste IT-potentsiaal, vt http://www.ria.ee/atp/index.html?id=458, töökohaarvutid vanusega 5 aastat ja uuemad.

4. Ministeeriumide valitsemisalade varustatus riistvaraga 2003.–2004. aastal

Valitsemisala / Ministeerium	Arvutitöökohtade arv		Töökohaarvuteid kokku			Serverarvuteid kokku		
	2003	2004 oodatav arv	2003	sh 5 ja enam aastat vanad	2004 oodatav lisandumine	2003	sh 5 või enam aastat vanad	2004 oodatav lisandumine
Põhiseaduslikud institutsioonid	764	792	917	121	61	61	19	10
Riigikantselei haldusala	503	529	507	76	37	42	17	2
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala*	257	273	263	34	28	12	0	1
Justiitsministeeriumi valitsemisala	2500	2600	2500	172	100	93	40	0
Kaitseministeeriumi valitsemisala**	378	536	459	58	101	25	2	5
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	1231	1326	1364	342	29	133	37	11
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	1391	1480	1399	624	136	76	28	14
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala***	1378	1410	1637	672	122	123	50	8
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala	1246	1389	1273	376	215	73	20	11
Rahandusministeeriumi valitsemisala	2896	2784	2884	630	215	131	32	13
Siseministeeriumi valitsemisala	4745	5085	5140	2042	490	288	109	65
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	1825	1789	1868	516	47	187	95	7
Välisministeeriumi valitsemisala	652	670	584	192	155	62	26	15
Maavalitsused	952	951	1029	359	32	85	28	7
Kõik kokku	**20718**	**21614**	**21824**	**6214**	**1768**	**1391**	**503**	**169**
% 2003. a olemist				28,5%	8,1%		36,2%	12,1%

* ilma koolideta
** ilma staapide ja väeosadeta
*** ilma Veeteede Ametita

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning rahandusministri vastused

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll

Teie 30.12.2004 nr 1-5/04/1885
Meie 28.01.2005 nr 7-1-1/17433

Arvamus Riigikontrolli auditi "Riigi IT-valdkonna juhtimise ja arendusprojektide tulemuslikkus" kontrollaruande kohta

Lugupeetud härra Kõrge

Oleme tutvunud Teie poolt esitatud kontrollaruande eelnõuga ning nõustume esitatud seisukohtade ning tehtud ettepanekutega. Samuti täname tehtud töö eest, mis annab meile võimaluse keskenduda riigi IT-valdkonna koordineerimise sõlmküsimustele.
Eesti puhul on mitmeid aastaid kasutatud avatud koordineerimismudelit (rahvusvaheliselt tuntud nn OMC mudel) IT-valdkonna arengute koordineerimisel ja juhtimisel. Sellise meetodi rakendamine eeldab osalemist IT-arenguteks vajalike ressursside planeerimisel. Viimasest tingituna on äärmiselt oluline kirjeldada IT-kulutuste planeerimist stabiilse ja õiguslikult fikseeritud protsessina. Viimastel aastatel on põhiprobleemiks kujunenud asjaolu, et suur osa IT arendusi on ametkondlikud ning ei toeta üldiste, infopoliitika põhialustest tulenevate, põhimõtete arvestamist. Infopoliitika põhialuste eesmärkide seostamine riigieelarvelise ning Euroopa Liidu struktuuritoetuste kaudu korraldatava finantseerimisega on jätkuvasti raskendatud, mistõttu toetame igati Teie ettepanekut vaadelda finantseerimismehhanisme metoodiliselt ühtse tervikuna.
Nõustume samuti seisukohaga, et viimastel aastatel on üha probleemsemaks kujunenud riigi IT infrastruktuuri talitusvõime. Kogutud andmestik viitab sellele, et üha rohkem on kasutusel üle 5 aasta vanuseid arvuteid, mis lõppkokkuvõttes mõne aja möödudes nõuavad suuri hüppelisi finantseeringuid infrastruktuuri. Selliseid protsesse on võimalik ennetada stabiilse ja läbipaistva finantseerimismehhanismi rakendamisel.
Täpsustamist vajab aruandes lk. 15 toodud väide selle kohta, et MKM on juhtinud digitaalallkirja tarkvara väljatöötamist. Nimetatud tarkvara väljatöötamist juhtis ning finantseeris tegelikult sihtasutus "Vaata Maailma" .

Lugupidamisega,

Andrus Ansip
Minister

Marika Priske
Kantsler

Arvo Ott 6397 640
arvo.ott@mkm.ee

Harju 11
15072 Tallinn
Reg kood 70003158

telefon: 625 6304
faks: 631 3660

info@mkm.ee
www.mkm.ee

013528

RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll

Teie 30.12.2004 nr 1-5/04/1883

Meie 21. 02.2005 nr I-1.13/16906

Riigi IT-valdkonna juhtimine ja arendusprojektide tulemuslikkus

Rahandusministeerium, olles tutvunud Riigikontrolli auditi "Riigi IT-valdkonna juhtimine ja arendusprojektide tulemuslikkus" aruande eelnõuga, esitab vastuseks järgmised seisukohad:

Riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevuses. Vastavalt põhimäärusele ministeerium (riigi infosüsteemide osakond) teeb Rahandusministeeriumile ettepanekuid riigieelarve infotehnoloogiakulude kavandamisel ning osaleb nende kasutamise jälgimisel.

Rahandusministeerium käesoleval ajal ei pea põhjendatud ettepanekuks käsitleda infoühiskonna arendamist riigi eelarvestrateegias ministeeriumiülese tegevusvaldkonnana, kuna infoühiskonna arendamine ei haaku tegevusvaldkonna mõiste käsitlusega. Tegevusvaldkond on põhitegevus, mida toetavad tugitegevused ja IT on tugitegevus, sh. ka arendusprojektid, mis on tegelikult valdkonna eesmärkide saavutamiseks vajaliku töökeskkonna või töövahendi loomine. 2005. aastal on kavas riigi eelarvestrateegia tegevusvaldkondade ja meetmete läbivaatamine ning selle käigus on võimalik algatada arutelu infoühiskonna arendamise käsitlemisest ministeeriumiülese tegevusvaldkonnana.

Tegevuspõhisest ja säästlikust planeerimisest lähtudes ei saa toetada Riigikontrolli ettepanekut, millega soovitatakse riigi eelarvestrateegia rahastamiskavas IT- valdkonna rahastamiseks tagada vähemalt 1% riigieelarve mahust. Riigieelarve kulude struktuuris kindlaksmääratud kulude osakaalu suurendamine tugiteenuste arendamisele ei ole hea tava. Riigieelarve kulusid saab teha vastavalt tulubaasile. Oluline on tagada avaliku sektori jätkusuutlik areng läbi põhifunktsioonide täitmise rahastamise.

Riigi eelarvestrateegia 2005-2008 ja 2006-2009 projekti koostamise materjalides on Rahandusministeerium sõnastanud säästliku majandamise soovitusena büroohoonete varahaldamise osas üleminekut investeeringupõhiselt rendipõhisele. Soovituslikult võib seda laiendada ka IT-riistvara uuendamisele ja kasutamisele. Rendipõhine varahaldamine tagab optimaalseima arvutitöökoha maksumuse, kuna ministeeriumid ja nende allasutused on potentsiaalsed suuremahulised hankijad ja seeläbi parima hinna ja kvaliteedisuhte saajad. Töökoha maksumuse säästmiseks saab täiendava võimalusena kasutada ministeeriumide poolt oma valitsemisala riist- ja tarkvara hangete konsolideerimist või tsentraalset korraldamist.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: 611 3558
Faks: 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg. kood 70000272

IT-infrastruktuuri ülalpidamise tegelike kulude ja selle komponentide ühtse arvestuse korraldamine avalikus halduses. Nimetatud ettepaneku osas juhime Teie tähelepanu asjaolule, et võimalike standardite loomine on teostatav peale avaliku sektori IT-infrastruktuuri defineerimist. Selle loomine on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja tema haldusala kompetentsis.

Rahandusministeerium ei saa iseseisvalt sätestada, et innovaatiline tegevus infoühiskonna arendamisel toimub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu finantseeritava infoühiskonna arendamise sihtprogrammi raames. Selleks on vaja ministeeriumidevahelist kokkulepet ja valitsuskabineti nõusolekut. Mõningatel juhtudel on otstarbekas IT-projekte rahastada tsentraalselt. Käesoleval ajal rahastatakse selliselt EL struktuurifondide raha eest teostatavaid projekte.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Anneli Susi Persidski 6113 692
Linda Turu 6113 429