

Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas 2010

*Kas avalike teenuste kvaliteet on paranenud ja
inimeste jooksumine lõppenud?*

Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas 2010

*Kas avalike teenuste kvaliteet on paranenud ja inimeste
jooksutamine lõppenud?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll korraldas järelauditi, et analüüsida, kas avalike teenuste elektrooniline kasutamine on inimesele lihtne ja mugav ning kas teenusepakkujad on valmis teenuseid elektrooniliselt osutama, nõudmata seejuures asjatuid kooskõlatusi ja dokumente. Auditi valimisse kaasati riigi ja kohalike omavalitsuste pakutavaid teenuseid.

Riigikontroll auditeeris avalike teenuste kvaliteeti infoühiskonnas esimest korda 2007. aastal. Audit näitas, et infoühiskonnas nõutav avalike teenuste kvaliteet pole alati tagatud, sest puudusid ühtsed avaliku teenuse kvaliteedinõuded ja keskne järelevalve. Auditi järel koostas Riigikontroll koostöös e-teenuste arendajate, poliitikute, kodanikuühiskonna esindajate ja spetsialistidega avaliku teenuse kvaliteedi nõuete kogu ehk e-riigi harta.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

2007. aasta auditist möödunud kolme aasta jooksul on infotehnoloogia kasutamine ühiskonnas oluliselt laienenud. TNS Emori 2010. aasta jaanuaris valminud uuringu kohaselt kasutab 16–74aastastest inimestest internetti 76% ehk ligikaudu 777 000 isikut, seejuures 90% internetikasutajatest teeb seda vähemalt kord nädalas. Samuti on laiemat kasutust leidnud isiku kaugtuvastamist ja tavaallkirjastamisega võrdsustatud digitaalallkirjastamist võimaldav ID-kaart. 2010. aasta 17. jaanuari seisuga oli Sertifitseerimiskeskuse andmetel kehtiv ID-kaart 1 087 256 inimesel, neist 28% oli ID-kaardi elektrooniliste teenuste kasutajaid. Seega, üha rohkem inimesi tarbib või soovib tarbida avalikke teenuseid interneti vahendusel, hoides kokku aega ja raha.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole vaatamata üksikutele positiivsetele muudatustele avalike teenuste pakumise kvaliteet infoühiskonnas võrreldes 2007. aastaga oluliselt paranenud. Inimesele ei ole info teenuste kasutamise kohta endiselt veebilehtedelt kergesti kättesaadav ning avalikke teenuseid tarbides tuleb esitada põhjendamatuid dokumente, faktituvastusi või ametiasutusse kohale minna. Positiivse näitena võib esile tuua elukoha registreerimise teenuse, mis on 2007. a auditiga võrreldes muutunud tänu riigiportaali arendamisele oluliselt lihtsamaks ja kasutajasõbralikumaks.

Auditi käigus leitud probleemid olid riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse üksustes (edaspidi KOV) küll sarnased, kuigi olukord avalike teenuste pakumisel on üsna erinev. Riigiasutused on üldjuhul suutnud tagada inimestele piisava hulga infot teenuste ja nende osutamise

kohta ning pakkuda enamikku teenustest ka elektrooniliselt. KOVid seevastu ei avalda veebilehel sageli infot isegi kõigi enda pakutavate teenuste kohta. Kõiki valimis olnud teenuseid KOVides elektrooniliselt ei pakuta.

Riigikontrolli hinnangul aitaks avalike teenuste kvaliteeti parandada nende teenuste arendamise koordineerija ja vastutaja määramine, kasutajamugavusega arvestavate kvaliteedinõuete kehtestamine ja nende üle järelevalve teostamine. Samuti on vaja avalike teenuste elektroonilise pakkumise võimaldamiseks ajakohastada mitmeid õigusakte.

Auditi tulemusel selgusid probleemid, mida riigiasutused ega KOVid ei ole kolme aasta jooksul suutnud oluliselt lahendada:

- Info kättesaadavus teenuste kohta ei ole võrreldes 2007. aastaga oluliselt paranenud. Teenuste kasutamiseks vajalik ja ajakohane info puudub paljude KOVide veebilehel. Info olemasolu korral võib see olla ebaloogiliselt liigendatud ja raskesti leitav.
- Inimesel ei ole võimalik ametiasutuste veebilehtedelt enamasti aru saada, millisel viisil ja milliseid kanaleid kasutades avalikke teenuseid pakutakse. Samuti ei ole selgitatud, kuidas erinevaid kanaleid teenuste tarbimiseks kasutada, näiteks kuidas täita taotlusplanke ja kuidas planke või oma andmeid teenuse taotlemiseks asutusele saata.
- Endiselt ei saa mitmeid teenuseid elektrooniliselt kasutada, nii et oma probleemide lahendamiseks tuleb minna asutusse kohale. Teenuste tarbimine laialt kasutatava ID-kaardiga on tihti piiratud, s.t mingis teenuse tarbimise etapis peab ikkagi ametiasutusse minema.
- Avalike teenuste tarbimisel tuleb inimestel esitada ametiasutusele andmeid, mis on riiklikes andmekogudes juba olemas. Teenuste tarbimise mugavamaks muutmiseks ei kasuta ametiasutused üldjuhul veebivorme, mis oleks eeltäidetud erinevates registrites olevate andmetega.

Auditeeritute vastused

Majandus- ja kommunikatsiooniminister suhtub kõikidesse Riigikontrolli auditis esitatud soovitusesse tõsiselt. Samas ei selgu vastustest, kas Riigikontrolli esitatud soovitude tulemusel kavandatakse ministeeriumi tegevuses muudatusi. Ministri sõnul lahendab hulga probleeme ministeeriumi eestvedamisel korraldatud hange „Riigi otsustusprotsessides osalemise ja kaasamise võimaluste laiendamine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poolt pakutavate võimaluste abil (eDemokraatia)”, mis hõlmab ka Riigikontrolli e-teenuste standardi „Igaühe õigused e-riigis“ kvaliteedimärgi „Hea e-teenus“ statuudi loomist ja kvaliteedimärgi andmise protseduuri väljatöötamist.

Ministeerium peab avalike teenuste pakujate üle järelevalve tegemise asemel olulisemaks teadlikkuse parandamist kui instrumenti. Teadlikkuse parandamist on alustatud programmi „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine” iga-aastaste tegevuskavade raames. Katseliselt on 2010. aastal alustatud koolitusi „Tark e-riik” vormis, mille raames on kavas korraldada 53 koolitust, seminari ning infopäeva.

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning regionaalministrile Riigikontrolli tehtud soovitus määrata kindlaks avalike teenuste koordineerija infoühiskonnas ei leidnud kummagi ministri vastuses toetust. **Majandus- ja Kommunikatsiooniminister** on nõus panustama ja osalema laiemas diskussioonis avalike teenuste arendamisest infoühiskonnas Riigikantselei, Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi osavõtul. **Regionaalminister** märgib oma vastuses, et plaanib avalike teenuste kvaliteedi parendamisega tegeleda vaid oma valitsemisalas, s.t kohalike omavalitsuste piires. Suurimad projektid, mis aitavad seda saavutada, on KOVide teenusportaal ja kohalike omavalitsuste menetluskeskkond.

Eesti Töötukassa täpsustas oma vastuses aruande punktis 48 esitatud fakte ning märkis, et lähiajal on valmimas x-tee lahendus, mis ühendab Eesti Töötukassa infosüsteemi kaitseväekohustuslike kodanike registriga.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Auditi kriteeriumid ja valim	6
Ülevaade valdkonna arengust viimastel aastatel	6
Info avalike teenuste kohta ei ole kättesaadav	9
Avalike teenuste pakkumisel ei arvestata inimeste vajadusi ja võimalusi	15
Riigiga suhtlemise ja teenuste osutamise viisid ei ole selged	15
Faktide tõendamise ja kooskõlastamise kohustus pannakse inimesele	17
Riik ei võimalda mitmeid teenuseid elektrooniliselt tarbida	20
Riigikontrolli soovitusel ning majandus- ja kommunikatsiooniministri, regionaalministri ning Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastused	25
Auditi iseloomustus	28
Auditi eesmärk	28
Hinnangu andmise kriteeriumid	28
Riigikontrolli varasemaid auditeid avalike teenuste ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas	30

Valdkonna ülevaade

1. 2007. aastal valmis Riigikontrollil auditiaruanne „Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas“, kus on analüüsitud, kas avalike teenuste osutamine on kooskõlas hea halduse põhimõtetega, s.t kas inimest koormatakse võimalikult vähe suhetes avaliku võimuga.
2. Audit näitas, et info avalike teenuste osutamise kohta oli inimestele enamasti kättesaadav, kuid teave oli pahatihti killustatud või puudulik. Info pakkumisel ei lähtunud inimese vajadustest ega huvidest, vaid pigem täideti teabe avalikustamise kohustust ametnikule lihtsamal viisil. Mitmetes asutustes nõuti paberdokumentide esitamist ka siis, kui andmebaasis oli vajalik teave olemas. Üldjuhul oli teenuste kasutamine digitaalselt allkirjastatud viisil võimalik, kuid sageli puudus riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse veebilehel taotluse plank või oli selle täitmine, salvestamine ja saatmine keeruline.
3. Riigikontroll soovitas teenuste ebaühtlase kvaliteedi leevendamiseks ja üldise kvaliteedi parandamiseks algatada e-riigi harta koostamise, mis sisaldaks inimese ja avaliku sektori elektroonilise suhtlemise põhimõtteid ja kriteeriume.
4. Samuti soovitas Riigikontroll panna avalike teenuste koordineerimise kohustuse riigis ühele institutsioonile, kes e-harta toel tagaks avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi. Kahjuks ei ole ka praeguseks avalike teenuste keskse koordineerimise ega järelevalve ülesandeid pandud ühelegi institutsioonile. Vabariigi Valitsuse seaduse järgi kuulub riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas ning mitmete soovituslike juhenditega (nt kõige üldisemalt riigi IT koosvõime raamistik) püüab ministeerium ühtsed raamid seada ka avalike e-teenuste arendamisele. Siseministeerium koos regionaalministriga püüab samu ülesandeid täita kohalike omavalitsuste teenuste arendamisel.



Igaühe õigused e-riigis ehk e-riigi harta

Vt ka
<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Muudpublikatsioonid/tabid/113/language/et-EE/Default.aspx>

5. 2007. aasta auditi järel töötas Riigikontroll koos e-teenuste arendajate, poliitikute, kodanikuühiskonna esindajate ja spetsialistidega välja avalike teenuste tarbija õiguste kogu „Igaühe õigused e-riigis. E-riigi harta“. Harta valmis 2008. aastal ning see sisaldab inimeste peamisi õigusi e-riigis ning selgelt mõõdetavaid kriteeriume, millele avalikud teenused e-riigis peaksid vastama. Hartas välja toodud teenuste kvaliteedi hindamise kriteeriumid põhinevad õigusaktide ja praktika analüüsil. Kõige enam on nimetatud nõudeid Eesti Vabariigi põhiseaduses, haldusmenetluse seaduses, avaliku teabe seaduses, halduskoostöö seaduses ja isikuandmete kaitse seaduses. Kõik harta põhimõtted ja kriteeriumid on üldkehtivad ja olulised ka teiste, mitte ainult elektrooniliste suhtlus- ning teenusepakkumiskanalite kasutamisel.
7. E-riigi hartat ei ole hakatud kasutama ühtse avalike teenuste kvaliteedi tagamise tööriistana. Samuti ei ole välja töötatud hea e-teenuse statuuti ega antud seesugust tunnustust ühelegi avalikule e-teenusele. Küll aga on „Infoühiskonna arengukava 2013“ rakendusplaanis aastateks 2009–2010 ette nähtud raha nii avalike e-teenuste kvaliteedinõuete (s.t e-riigi harta) tutvustamiseks teenuste kasutajaile ja loojaile kui ka heade e-teenuste tunnustamiseks.

Auditi kriteeriumid on koostatud, lähtudes e-riigi hartast

Auditi kriteeriumid ja valim

8. Riigikontroll kasutas käesolevas järelauditis kriteeriumitena e-riigi harta nelja avalike teenuste tarbija kõige olulisemat õigust:

- õigust valida avaliku teenuse taotlemiseks ja tarbimiseks kõige sobivam kanal;
- õigust kasutada teenuste (elektroonilisel) tarbimisel enda tuvastamiseks ID-kaarti;
- õigust saada täielikku ja ajakohast infot teenuste osutamise kohta ning
- õigust tarbida teenuseid lihtsalt ja mugavalt, s.t ilma et ametiasutused koormaks inimesi põhjendamatute nõuetega.

9. Riigikontroll soovis saada ülevaadet, kas avalike teenuste kvaliteet on võrreldes 2007. aastaga paranenud. Seetõttu võeti valimisse teenused, mida vaadeldi ka eelmises auditis. Riigiteenustest olid nendeks riikliku sünnitoetuse ja lapsehooldustasu taotlemine, töötuks registreerimine ja töötutoetuse taotlemine ning ELi kodaniku elamisõiguse registreerimine. Valimisse lisati alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetuse taotlemine. Asutused, mis nimetatud teenuseid pakuvad, on Sotsiaalkindlustusamet, Eesti Töötukassa, Politsei- ja Piirivalveamet ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (edaspidi EAS).

10. Kohalike omavalitsuste osutatavatest teenustest auditeeriti eelmise auditi valimis olnud teenuseid. Need olid elukoha registreerimine, sünni ja surma registreerimine, KOVide makstavate sünni- ja matuse toetuste taotlemine ning ehitusloa taotlemine ja väljastamine. Valimisse võetud 15 KOVist 8 olid ka eelmise auditi valimis, lisaks vaadeldi teenuste osutamist 7 KOVis. Valimisse võeti Haapsalu linn, Imavere vald, Järva-Jaani vald, Kaarma vald, Keila vald, Kõrgessaare vald, Märjamaa vald, Narva linn, Räpina vald, Suure-Jaani vald, Tabivere vald, Tori vald, Urvaste vald, Vihula vald ja Ülenurme vald.

11. Aruandes käsitletakse avalike teenustena soodustavate haldusaktide andmist (nt toetuse määramine) ning õiguste kasutamiseks (nt valimistel hääletamine) ja kohustuste täitmiseks (nt maksude deklareerimine) keskkonna loomist. Avalike teenuste pakkumist nende laiemas tähenduses, näiteks jäätmekäitluse, vee- ja energiaravistuse, ühistranspordi või arstiabi tagamist, ei auditeeritud.

Ülevaade valdkonna arengust viimastel aastatel

12. Vaatamata avalike teenuste üldiste kvaliteedinõuete puudumisele on siiski loodud infotehnoloogilisi lahendusi, kuhu on püütud koondada teavet avalike teenuste kohta ning lihtsustada nende pakkumist inimestele.

13. Riigiportaali eesti.ee lõi 2007. aastal Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus (edaspidi RIA) teabeportaali ja kodanikuportaali ühendamisel. Portaali üldiseks eesmärgiks on luua terviklik e-teenuste keskkond, mis ühendaks nii riigi-, era- kui ka kolmanda sektori teenuseid. Praegu on riigiportaalis võimalik saada avalike teenuste kohta infot, vaadata enda andmeid riiklikes andmekogudes, tarbida valitud teenuseid

Kas teadsite, et

riigiportaali populaarsemad teenused on elukohateate ja vanemahüvitise taotluse edastamine, oma andmete kontroll riiklikest registritest, politsei e-teenused ning Euroopa ravikindlustuskaardi taotlemine.

ning kasutada RIA loodud lahendusi (nt @eesti.ee e-posti aadress, mitmed teavitusteenused). 2007. aastal avalike teenuste auditi raames tehtud soovitustest on mitmed riigiportaalis ellu viidud, näiteks on loodud asukohapõhine teavitusteenus, mis võimaldab tellida asutuste või ettevõtete edastavaid teateid. Uue arendusena on plaanis luua inimestele isiklik dokumentide kaust. See lahendus võimaldab säilitada riigiga suhtluses tekkinud elektroonilisi dokumente ühes kohas ja neile erinevate portaalide kaudu ligi pääseda.

14. Sarnast riigiportaaliga integreeritud teenuste ja informatsiooni elektroonilist keskkonda on välja töötamas ka Siseministeerium (regionaalminister). Loodav kohalike omavalitsuste teenusportaal (edaspidi KOVide teenusportaal) on mõeldud töövahendiks, millega KOVid saavad endale luua ühte moodi liigendatud informatsiooni ja avalike teenuste pakkumise võimalusega veebilehed. Portaali kontseptsioonis ei ole omavalitsuse veebileht üksnes teenuseid pakkuva keskkond, vaid see peab andma inimestele ka võimaluse saada tagasisidet ja osaleda otsustusprotsessides. KOVide meelsus portaali liitumiseks on positiivne: Riigikontrolli küsitluse järgi võtaks selle kasutusele 13 KOVi 14 vastanust (1 KOV (Keila vald) jättis küsitlusele vastamata).

15. Algsete plaanide kohaselt oli KOVide teenusportaal kavas kasutusele võtta 2010. aasta aprillis. Kuna arendus osutus kavandatust keerukamaks ja ajamahukamaks, ei suutnud arendaja selleks ajaks üle anda kõiki tellitud töid. Valmimata jäänud osa tarvis korraldati uus hange ning Siseministeeriumi sõnul viiakse projekt lõpule 2010. aasta lõpuks.

16. Üksikutele positiivsetele tulemustele vaatamata on nõuded avalikele teenustele Eestis killustatud, s.t üksikute seaduste ja juhendite tasemel. Avalike teenuste pakkumise elektroonilist keskkonda reguleerivad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakonna välja töötatud juhendid, näiteks veebide koosvõime raamistik, semantilise koosvõime raamistik, infoturbe raamistik. Need õigusaktid ega juhendid ei sea aga nõudeid avalike teenuste kvaliteedile või selle kvaliteedi tagamisele. Vastutus iga üksiku teenuse kvaliteedi tagamise eest on avaliku teenuse pakkujal. Teenusepakkuja aga arendab teenuseid, lähtudes eelkõige ametniku seisukohast, ning seetõttu ei pruugi lahendused olla kuigi kasutajasõbralikud.

17. Samuti ei ole endiselt ühtset avalike teenuste pakkumise arendamise koordineerijat ega kvaliteedi üle järelevalve teostajat. Koalitsioonilepingu ja tegevusprogrammi 2007–2011 järgi oli kavas teha avalike teenuste arendamine regionaalministri ülesandeks. Valitsuskabineti nõupidamisel 2008. aasta sügisel tõdeti, et avalike teenuste kvaliteedi parandamiseks planeeritud tegevused on ellu viimata. Veel sama aasta lõpus kutsus regionaalminister kokku töörühma Vabariigi Valitsuse seaduse muudatuste väljatöötamiseks. Need muudatused pididki avalike teenuste arendamise koordineeri rolli andma just regionaalministrile. 2009. aasta juunis esitas regionaalminister valitsuskabineti istungile e-teenuste arendamise kontseptsiooni eelnõu, mille Vabariigi Valitsus võttis teadmiseks ja palus kuu aja möödudes täiendatud kontseptsiooni uuesti arutamiseks tuua. Senini uut arutelu toimunud ei ole. Kuna Vabariigi Valitsus täiendavate ülesannete täitmiseks Siseministeeriumile raha ei andnud, loobuti ühtse koordineeri määramisest. Siseministeeriumi sõnul on nad hiljem Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga avalike

Nõuded avalike teenuste kvaliteedile on killustatud

teenuste koordineerimise teemal korduvalt konsulteerinud, ent lahenduseni ei ole jõutud.

18. Siseministerium on regionaalministri eestvedamisel võtnud endale ülesandeks arendada kohalike omavalitsuste e-teenuseid KOVide teenusportaali, volikogude infosüsteemi ja teiste projektide kaudu.

Info avalike teenuste kohta ei ole kättesaadav

19. Avalike teenuste pakkumisel tuleb arvestada tarbija vajadusi.

Eelkõige soovib tarbija saada ajakohast ja täielikku infot teenuste kohta: 2008. aastal tehtud uuringu „Avaliku sektori e-teenused“¹ järgi kasutatakse riigi- ja omavalitsusasutuste lehekülgi valdavalt selleks, et nende asutuste kohta infot saada (63%). Sellest tulenevalt peavad ka asutuste veebilehed olema üles ehitatud veebilehe kasutaja ja teenuste tarbija loogikast lähtuvalt.

20. Inimeste õiguste kasutamiseks ja kohustuste täitmiseks vajalik info peab ametiasutuste veebilehtedel (või riigiportaalis) olema ajakohane² ja täielik³ ning kasutajale lihtsalt leitav. See tähendab, et inimesel peab avalike teenuste kasutamiseks olema kättesaadav lihtsas keeles üksikasjalik selgitus teenuse taotlemise aluste ja korra, teenuse osutamise tähtaegade ja protsessi kirjelduse kohta; viited teenuse osutamist reguleerivatele õigusaktidele; elektrooniliselt täidetav taotlusplank või veebivorm⁴ ning juhend selle täitmise ja saatmise kohta.

21. Riigiasutuste ja KOVide veebilehed peavad olema liigendatud nii, et kogu info teenuste ja nende taotlemise kohta oleks lihtsalt leitav. Lisaks abistaks info leidmist toimiv otsingusüsteem. Kui ametiasutuse veebilehel ei saa avalikku teenust elektrooniliselt tarbida, peab seal olema ajakohane otseviide elektroonilise taotluse juurde (riigiportaalile või muudele veebilehtedele).

22. Eelmine avalike teenuste kvaliteedi audit näitas, et teenuste osutamise kohta oli infot vähe ning see polnud kergesti leitav. Ka praegu ei ole info kättesaadavus teenuste kohta oluliselt paranenud. Paljudel juhtudel puudub ametiasutuste, eriti aga KOVide veebilehtedel teenuste kasutamiseks vajalik ja ajakohane info. Info olemasolu korral on seda sealt raske ja ebamugav leida.

Veebilehtedel ei ole teenuste kasutamiseks piisavalt infot

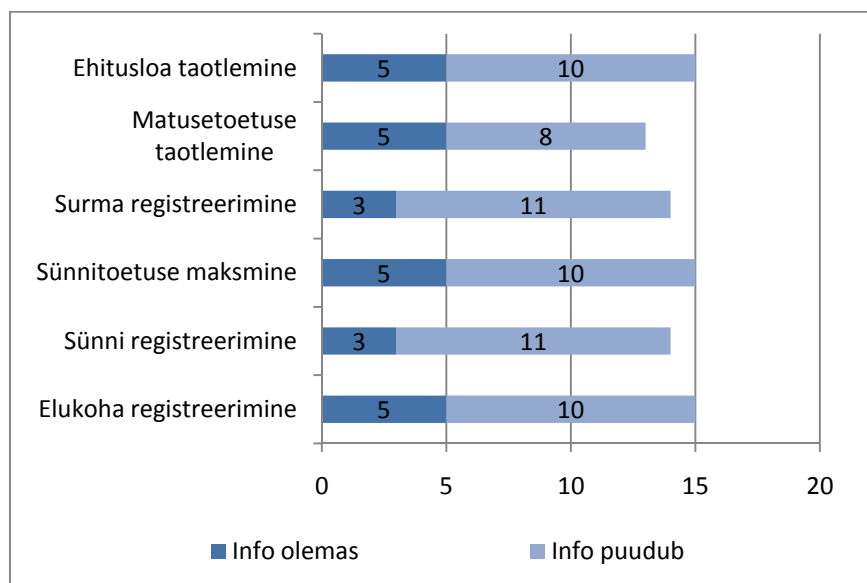
23. Riigiasutused on info olemasolu kõigi kuue auditeeritud teenuse puhul üldjuhul taganud, samas ei ole see enamasti täielik, puudub teave teenuste taotlemise korra kohta. Auditeeritud KOVide veebilehekülgedel puudus info valimisse võetud avalike teenuste kohta rohkem kui pooltel juhtudest. Näiteks oli info sünni ja surma registreerimise kohta olemas vaid kolmel; elukoha registreerimise, sünnitoetuse ja ehitusloa taotlemise kohta viiel KOVil (vt joonis 1).

¹ Saar Poll OÜ (detsember 2008)

² Avaliku teabe seadus, § 9 lg 2 p 8

³ Haldusmenetluse seadus, § 7 lg 2 ja § 36

⁴ Avaliku teabe seadus, § 28 lg 1 p 4

Joonis 1. Info olemasolu teenuste kohta KOVide veebilehtedel⁵

24. Lisaks pole alati info teenust pakkuvate riigiasutuste ja KOVide veebilehtedel ajakohane. Sotsiaalkindlustusameti veebilehel leidis vananenud viiteid (n-õ surnud linke), samuti olid ameti veebis üleval leheküljed eelnevaid aastaid puudutava infoga, mille kehtivusaja kohta aga andmed puudusid. Teiste kontrollitud riigiteenuste kohta saadaval olnud teave oli õige ja ajakohane.

25. KOVidest oli näiteks Haapsalu linnal ja Tabivere vallal veebis vananenud teave sünnitoetuse määra kohta. Samuti ei olnud mõne teenusepakkuja lehel otseviiteid (linke) teenuse juurde (nt suunamine riigiportaali avalehele) või ei olnud viidete kuvamine lahendatud kasutajale mugavalt. Näiteks oli info elukoha registreerimise kohta veebilehel või viitena muule veebilehele kättesaadav vähem kui pooltel auditeeritud KOVidest.

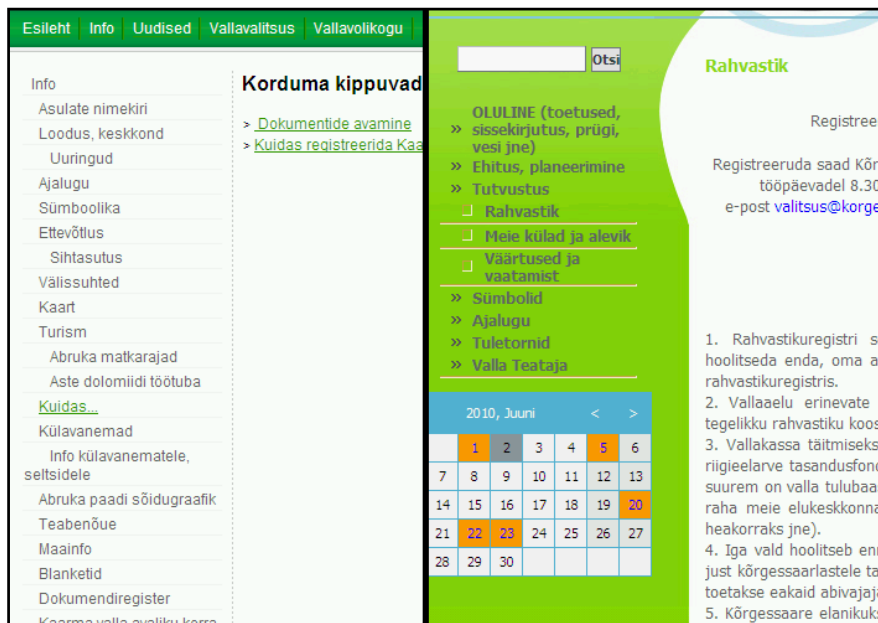
Olemasolev info on veebilehtedelt raskesti leitav

26. Ka selgus auditi käigus, et juhul, kui info avalike teenuste kohta oli riigiasutuste või KOVide veebilehel olemas, polnud tihti selle asukohta kerge leida. Kolme riigiteenuse (töotuks registreerimine, töötutoetuse ja alustava ettevõtja toetuse taotlemine) puhul oli info kergesti leitav. Ülejäänud kolme puhul aga peab inimene teenuse leidmiseks teadma seda teenust reguleerivas õigusaktis toodud termineid. Sünnitoetuse ja lapsehooldustasu kohta teabe leidmiseks oli vaja teada, et need kuuluvad peretoetuste alla, ning ELi kodaniku elamisõiguse taotlemiseks tuleb osata vahet teha sellistel terminitel nagu „elamisluba“ ja „elamisõigus“. Vähekasutatavate terminite ja märksõnade järgi ei pruugi inimesed aga teenust ära tunda.

27. Ka KOVid ei lähtu info liigendamisel üheselt mõistetavast loogikast või on teekond teenust tutvustavale leheküljeni keeruline (vt näidis 1). Näiteks oli elukoha registreerimise kohta käiv info Kaarma valla

⁵ Osa kohalikke omavalitsusi ei osuta kõiki valimis olnud teenuseid (nt matusetoetuse taotlemine, surma registreerimine, sünni registreerimine).

veebilehel rubriigis „Kuidas ...“, Keila vallas „Dokumendid“ ning Kõrgessaare vallas rubriikides „Tutvustus“ ja „OLULINE (toetused, sissekirjutus, prügi, vesi jne)“. Samuti ei ole info KOVide veebilehtedele koondatud teenusepõhiselt, s.t lähtudes põhimõttest, et teenuse tarbija saaks info teenuse kohta ühest kohast. Sageli oli näiteks info sünni- ja matusetootuste määra kohta leitav KOVide õigusaktidest, plangid asusid teises kohas ja asutuse kontaktid, mille kaudu taotlus saata, aga hoopis kolmandas kohas.

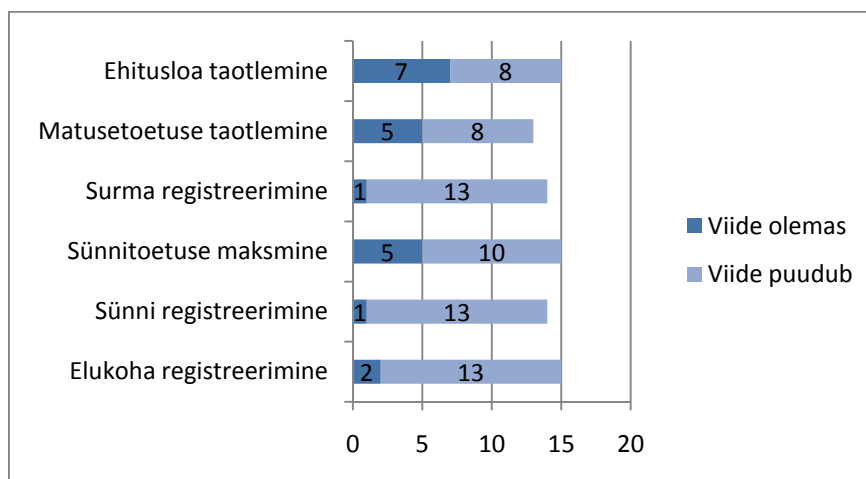


Näidis 1. Kahe KOVi veebilehe struktuur näitab, et asutused liigendavad infot väga erinevalt.

28. Mitmel juhul ei olnud info teenuse ning selle kasutamise tingimuste ja korra kohta ka veebilehe otsinguga leitav. Kõigil kontrollitud riigiasutuste veebilehtedel olid otsingusüsteemid olemas, kuid Sotsiaalkindlustusameti veebi otsimootor ei leidnud ajakohast infot sünnitoetuse ja lapsehooldustasu taotlemise kohta.

29. KOVide veebilehtedel olid otsingusüsteemid üldiselt olemas (12 juhul 15-st), auditeerimise ajal puudus see Imavere, Urveste ja Kaarma vallal. Ülenurme veebilehe puhul ilmnas, et otsingusüsteem infot üles ei leidnud, kuigi see oli olemas. Mitme KOVi puhul ei olnud võimalik testida otsingusüsteemide võimekust leida infot teenuste kohta, sest nendel veebilehtedel see info puudus.

30. Osutatavate teenuste kohta parema ülevaate saamiseks on tarvis kättesaadavaks teha teenuse pakkumist reguleerivad õigusaktid. Mitmed asutused olid seda ka teinud, kuid paljudel juhtudel oli õigusaktide leidmine kodulehelt keeruline. Kuuest riigiteenusest viiel puudusid teenuse kirjelduse juures viited õigusaktidele. Samuti puudusid need viited enamiku auditeeritud KOVide teenuste puhul (vt joonis 2). Samas olid paljudel juhtudel õigusaktid ainsaks infoallikaks teenuste kohta.

Joonis 2. Õigusaktidele viitamine KOVide teenuste puhul (15-s kontrollitud KOVis)⁶

Riik ei koordineeri avalike teenuste pakkumist

31. Avalike teenuste tarbimiseks vajaliku info puudumine riigiasutuste ja KOVide veebilehtedel on suures osas põhjustatud sellest, et puudub seadusandlik või riigipoolne nõue, kui palju ja millisel kujul peaks infot avalike teenuste kohta inimestele jagama. Avaliku teabe seaduses kehtestatud nõuded on info piisavuse määramiseks liiga üldised. Teenusepakkujad ei teadvusta piisavalt ajakohase info vajalikkust ega arvesta teenuse tarbija vajadusi. Seetõttu on info killustatud ning raskesti leitav (vt näidis 2). Riigikontrolli hinnangul paraneb olukord siis, kui kehtestatakse avalike teenuste kvaliteedinõuded ning määratakse avalike teenuste arendamise koordineerija, kes juhendab ja nõustab teenusepakkujaid nende nõuete täitmisel.

Näidis 2. Teekond teenuseni on veebilehtedel sageli väga keeruline, käesoleva näite puhul leiab info elukoha registreerimise kohta nelja lingi kaudu (teekond on näha punases kastis).

⁶ Osa kohalikke omavalitsusi ei osuta kõiki valimis olnud teenuseid (nt matusetoetuse taotlemine, surma registreerimine, sünni registreerimine).

32. Info täieliku või osalise puudumise korral on riigiga suhtlemine raskendatud ja ajamahukas. Kui inimene ei leia veebist infot teenuse ega selle taotlemise kohta, võib teabe puudumine või selle otsimine mõnest teisest allikast põhjustada tõrkeid mõne olulise õiguse realiseerimisel või hüvise saamisel. Samuti võib vananenud või eksitav info põhjustada olukorra, kus inimene peab teenuse taotlusdokumentatsiooni ümber vormistama või taotlemist uuesti alustama. Teabe killustatus sunnib inimest täieliku info saamiseks seda erinevatest kohtadest otsima ning sellest ise täielikku pilti kokku panema.

33. Riigikontrolli hinnangul tagab KOVi teenusportaali edukas töölerakendamine nii KOVide veebilehtede ühtse struktuuri ja tehnilise lahenduse kui ka info olemasolu kriitilise hulga teenuste kohta.

34. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning regionaalministrile: esitada Vabariigi Valitsusele 2010. aasta jooksul ettepanek

- määrata kindlaks avalike teenuste arendamise koordineerija infoühiskonnas ning tema roll ja vastutus avalike teenuste arendamisel, kvaliteedi tagamisel ja järelevalve tegemisel;
- kehtestada nõuded avalike teenuste ühtse kvaliteedi tagamiseks infoühiskonnas ja avalike teenuste kasutatavusega (sh kasutajamugavusega) arvestamiseks. Nõuete väljatöötamisel võiks tugineda e-riigi hartale, mida tuleks jooksvalt ajakohastada;
- luua kord riigiasutuste ning KOVide tunnustamiseks heade ja nõuetele vastavate e-teenuste loomise eest.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium suhtub tõsiselt esitatud soovitustesse ning on valmis panustama ja osa võtma diskussioonidest, mis puudutavad avalike teenuste arendamist infoühiskonnas, sh Vabariigi Valitsuse tasandil. Diskussioon peaks olema aga laiapõhjalisem ja haarama endas avaliku teenuse ümberkujundamist tervikuna, mis puudutab eelkõige nii Riigikantseleid, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi. Seega, diskussioonide tase võiks kanda laiemat nägemust avalikust teenusest, kuhu oleks kindlasti kaasatud mh avaliku halduse ekspertide pädevus. Sisulise tegevusena ja olemasoleva mandaadi piires on ministeeriumi eestvedamisel läbi viidud hange „Riigi otsustusprotsessides osalemise ja kaasamise võimaluste laiendamise info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poolt pakutavate võimaluste abil (eDemokraatia)”, mis mh hõlmab tegevust „Riigikontrolli e-teenuste standardi „Igäühe õigused e-riigis“ kvaliteedimärgi „Hea e-teenus“ statuudi loomine ja kvaliteedimärgi omistamise protseduuri väljatöötamine“. Hea e-teenuse märgi statuudi ja omistamise protseduuri väljatöötamisel tehakse koostööd riigiasutustega, kes vastutavad e-teenuste juurutamise ja taseme eest (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, regionaalministri ametkond, Siseministeeriumi kohalike omavalitsuste e-teenuste arendamisega tegelejad, portaali eesti.ee haldajad ja Riigikontroll).

Regionaalministri vastus: Regionaalminister on oma haldusalas asunud koordineeritult looma lahendusi infoühiskonna võimalusi kasutavate teenuste arendamiseks kohalikes omavalitsustes. Infosüsteeme

kavandades ja arendades seatakse esikohale kasutusmugavus ja võetakse arvesse e-harta põhimõtteid.

35. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:

- viia avalike teenuste kvaliteedi parandamiseks kohalikes omavalitsustes lõpule KOVide teenusportaali arendamine ning juurutamine hiljemalt 2010 aasta lõpuks;
- korraldada KOVidele (vajaduse korral ka riigiasutustele) koolitusi e-teenustele esitatavate nõuete tutvustamiseks ja teenuste tarbijate ootuste selgitamiseks.

Regionaalministri vastus: Regionaalministri haldusala projekt „Kohalike omavalitsuste teenusportaal“ arendamine ja juurutamine on plaanis lõpule viia 2010. aasta lõpuks. Siseministeerium on oma projektide raames näinud ette vajaduse KOVide koolitamiseks ning vastavad koolitused toimuvad tarkvara juurutamise faasis.

Avalike teenuste pakkumisel ei arvestata inimeste vajadusi ja võimalusi

Teenuse pakkumise kanalid – erinevad viisid teenuse taotlemiseks või tarbimiseks. Enam kasutatud viisid on teenuste pakkumine ametiasutuses kohapeal või selle teenindusbüroos, tavaposti vahendusel, telefoni abil ning interneti teel (nt kasutades veebivorme või e-posti).

36. Riigiasutuste ja KOVide teenuste kasutamine peab inimesele olema lihtne, kiire ja arusaadav ega tohi põhjustada põhjendamatut aja- või rahakulu. Oluliselt aitab seda vältida avalike teenuste kasutamiseks erinevate kanalite pakkumine, teenuste elektroonilise tarbimise võimaldamine ning riigi registrites olemas oleva teabe kasutamine teenuste tarbimiseks.

37. Uuringust „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega“⁷ selgub, et 83% internetikasutajatest ehk ligikaudu 647 000 Eestis elavat inimest on kasutanud vähemalt üht avaliku sektori e-teenust. Kõikidest 16–74aastastest Eesti inimestest moodustavad nad 63%. Kõige suuremaks e-teenuste eeliseks peetakse aja kokkuhoidmist (89% e-teenuste kasutajatest), soovitud info või vastuse kiiremat kättesaamist (71%) ning raha säästmist (52%).

38. 2007. aastal lõppenud avalike teenuste kvaliteedi audit näitas, et üldjuhul oli teenuse kasutamine digitaalselt allkirjastatud viisil võimalik, kuid sageli puudus riigiasutuste või KOVide veebilehel taotluse plank või oli selle täitmine, täidetud kujul salvestamine või digitaalselt allkirjastatud kujul saatmine keeruline. Samuti selgus eelmise auditi käigus, et mitmetes asutustes nõuti paberdokumentide esitamist ka siis, kui andmebaasis oli vajalik teave olemas. Sarnaseid probleeme teenuste elektroonilisel tarbimisel võis täheldada ka seekordse auditi ajal.

Riigiga suhtlemise ja teenuste osutamise viisid ei ole selged

39. Inimeste jooksutamist ehk koormamist põhjendamatute toimingute ja nõuetega avalike teenuste tarbimisel saab kõige paremini vähendada sellega, kui info saamiseks ja teenuse tarbimiseks ei ole vaja ametiasutusse kohale minna, s.t info saab kätte ja teenused osutatud näiteks interneti teel.⁸ Siiski ei tohi interneti teel suhtlemise võimaldamise korral välistada inimese õigust isiklikult ametiasutusse kohale tulla või oma asju kirja teel ajada. Avalikke teenuseid tuleb pakkuda kõigi suhtluskanalite kaudu (teenindusbüroo, post, telefon, internet, e-post). Samuti peab inimesel olema vabadus valida, millise kanali kaudu soovib ta edaspidi ametiasutusega suhelda.

40. Elektrooniline suhtlemine ametiasutustega ning ametiasutuse veebilehel olevate elektrooniliste taotluste täitmine, salvestamine ja saatmine peab olema võimalik enam levinud riist- ja tarkvara abil ning ilma lisaäga ja -kulutusi nõudmata.⁹

⁷ Korraldanud TNS Emor 2010. a jaanuaris RIA tellimusel

⁸ Haldusmenetluse seadus, § 14 lg 1

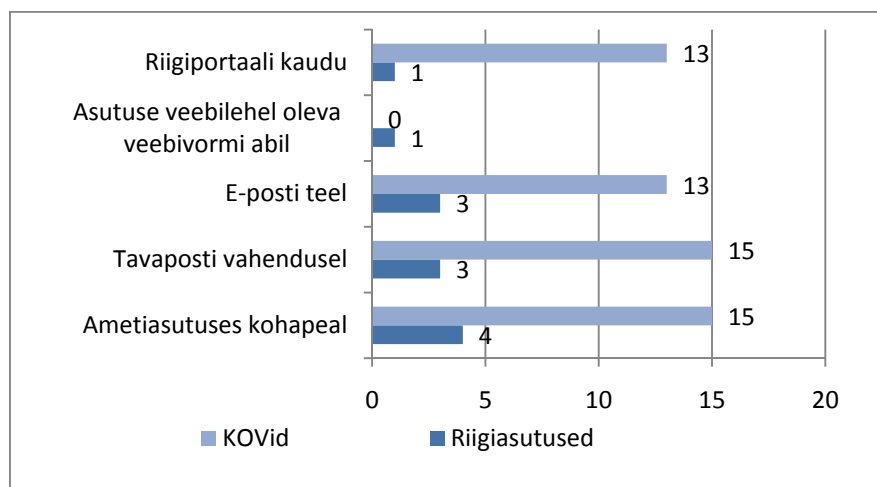
⁹ Haldusmenetluse seadus, § 5 lg 2

Asutuste kodulehel ei ole infot teenuse tarbimise kanalite kohta

41. Auditi tulemusel selgus, et ametiasutuste veebilehtedel ei ole enamasti infot avalike teenuste tarbimiseks pakutavate suhtluskanalite kohta, s.t inimene ei saa veebilehelt teada, kas ta saab oma probleemid lahendatud e-kanalite kaudu või peab ta ametiasutusse kohale minema. Samuti puuduvad riigiasutuste ja KOVide veebis juhendid, kuidas erinevaid kanaleid teenuste tarbimiseks kasutada, näiteks kuidas täita planke ja kuidas planke või oma andmeid teenuse taotlemiseks asutusele saata (millisele e-posti aadressile jms). Riigiasutustes on info teenuste tarbimise kanalite kohta üldjuhul olemas, küll aga ei ole piisavalt juhiseid nende, iseäranis elektrooniliste kanalite kasutamise kohta. KOVide veebilehtedelt teavet teenuse osutamise kanalite kohta aga enamasti ei leia. Näiteks ei olnud kahe teenuse (sünni- ja matusetoetus) tarbimise kanalite kohta infot ühelgi valimis olnud KOVi veebilehel.

42. Lisaks pole inimesel üldjuhul võimalik teenust tarbides valida kanalit (vt joonis 3), mille kaudu edastab ametiasutus teenuse osutamise kohta tagasisidet (nt haldusakti). Riigiteenustest oli seesugune kanali valik võimalik ainult Sotsiaalkindlustusameti teenuste puhul, ülejäänud nelja vaadeldud teenuse puhul aga puudus. KOVide kõigi vaadeldud teenuste puhul ei olnud võimalik valida tagasiside kanalit mitte ühegi asutuse plangil. Vaid mõnel juhul anti veebilehel olevas infos teada, et plangile tuleb märkida selle kanali kontaktandmed (aadress, telefon või e-posti aadress), mille kaudu tagasisidet soovitakse.

Joonis 3. Kanalid, mille kaudu valimis olnud riigiasutused ja KOVid auditeeritud teenuseid osutasid



Allikas: asutuste veebilehtede analüüs ja Riigikontrolli küsitlus

43. Infot avalike teenuste kasutamiseks vajalike kanalite kohta ei jagata peamiselt seepärast, et riigiasutused ja KOVID ei ole enesele kõiki teenuste pakkumise viise teadvustanud (vt näidis 3). Audit näitas, et info veebilehtedel puudub ka siis, kui asutusel on tehniliselt võimalik teenuseid erinevate kanalite kaudu pakkuda või on asutus nende kanalite kaudu juba reaalselt ka teenuseid pakkunud. Sageli on aga avalikke teenuseid reguleerivad korrad ja õigusaktid koostatud ajal, mil elektroonilisi kanaleid teenuse osutamiseks selles mahus veel ei olnud. Samuti ei ole teenuste taotlusplanke ja -vorme nende kehtimisest saadik muudetud ega lisatud sinna tagasiside kanali valikuvõimalust.

Vallast	22.12.2008	Avaldus sotsiaalsabi saamiseks
Haridus	22.12.2008	Avaldus matusetoetuse saamiseks
Sotsiaaltöö, perearst	22.12.2008	Avaldus hooldajatoetuse saamiseks
Turism	02.05.2007	Rahalise toetuse taotlus
Huvitegevus	08.05.2007	Elukohateate, ehitusloa ja kasutusloa taotluste blanketid
Teenindus		
Lumetõrje		
Muu		Blanketid
Foorum		Elukohateate, ehitusloa ja kasutusloa blanketid on kättesaadavad internetist aadressil: teabeportaal@riik.ee
Uudised		
Valla leht		
Fotogalerii		

Näidis 3. Sageli ei teadvusta KOVid kõiki avalike teenuste pakkumise kanaleid või ei oska neid korrektselt välja pakkuda. Pildil pakutakse riigiportaali veebiaadressi asemel plankide allikana välja mittetöötav e-posti aadress.

44. Seetõttu ei tea inimene, millisel viisil on võimalik taotlusi esitada (kas kohapeal, e-postiga vms), ning ta peab seda riigiasutusest või KOVilt üle küsima. Ilma lisainfota aga ei ole võimalik mõistliku ajakuluga teenuseid tarbida. Inimesed, kellel oleks võimalik teenuseid näiteks elektrooniliselt kasutada, peavad ikkagi ootama ametiasutuste kontorites, pikendades seal tekkivaid järjekordi veelgi. Samuti ei pruugi näiteks haldusakt jõuda ametiasutusest õigel ajal inimeseni, kui tal ei ole võimalust valida endale selle kättesaamiseks kõige sobivamat viisi. Näiteks kui inimesel oleks kõige mugavam saada vastus e-posti teel, valib tihti riigiasutus või KOV just endale sobiva suhtluskanali.

45. Auditi käigus uuris Riigikontroll loodava KOVide teenusportaali võimalusi. Selgus, et portaal tagab õnnestunud rakendamise korral info kõigi võimalike teenuse osutamise kanalite kohta. Samuti lubasid portaali väljatöötajad lisada elektroonilistesse taotlusvormidesse võimaluse valida tagasiside kanalit.

TAOTLEJA ANDMED	
Eesnimi:	
Perekonnanimi:	
Elukoht	
(maakond, linn/ vald)	
(tänav/küla, maja ja krt nr)	
Isikut tõendav dokument (nimetus)	
☐ Pikaajalise elaniku elamisloa/ala ☐ Tähtajaline elamisloa/elamisõigus	
LAPSE/LASTE ANDMED	
Eesnimi:	Perekonnanimi

Näidis 4. Avalike teenuste taotlusplankidel küsitakse enamasti andmeid, mis on olemas asutuste andmebaasides või riiklikes andmekogudes.

Faktide tõendamise ja kooskõlastamise kohustus pannakse inimesele

46. Avalike teenuste kasutamine peab olema võimalikult lihtne ja mugav, s.t teenuseid tuleb pakkuda nii, et inimene ei takerduks tehnilistesse pisiasjadesse ning ametiasutused ei koormaks inimesi põhjendamatute nõudmistega.¹⁰ Parimal juhul tähendab see, et ametiasutuse veebilehel olevad taotluste vormid täidetakse automaatselt pärast isiku elektroonilist tuvastamist riiklikes andmekogudes olevate andmetega.

47. Hea avaliku teenuse tarbimisel ei pea inimene uuesti esitama ega tõendama andmeid, mis on olemas riigi elektroonilistes andmekogudes. Samuti kooskõlastavad riigiasutused ja KOVid taotlused teiste ametiasutustega ise¹¹, nõudmata inimeselt nende asutuste tõendeid ja nõusolekuid.

¹⁰ Haldusmenetluse seadus, § 5 lg 2

¹¹ Haldusmenetluse seadus, § 16; halduskoostöö seadus, § 17 lg 1 ja § 18

Riiklikes andmekogudes olemas olevaid andmeid ei kasutata

48. Audit näitas, et kuna auditeeritud asutuste infosüsteemid ei kasuta riigi registrites olevat teavet, küsivad ametiasutused teenuste tarbijatelt andmeid, mis on riiklikes andmekogudes juba olemas (vt näidis 4, 5). Kontrollitud riigiteenustest oli võimalik riiklikesse registritesse varem kogutud andmeid kasutada ainult peretoetuste puhul. Ülejäänud nelja teenuse korral nõutakse aga enamasti faktitõestusi tarbijatelt. Näiteks peab töötutoetuse taotlemisel inimene praegu veel avaldusele lisama kaitseväekohustuslike Eesti kodanike riikliku registri väljavõtte või muu dokumendi ajateenistuskohustuse täitmise ajavahemiku kohta ning raviasutuse tõendi haiglaravil viibimise ajavahemiku kohta.¹²

kasutamise võimaluste kirjeldusega;

- Turunduslike tegevuste korral turundustegevuste elluviimise kava (sealhulgas ajakava, elluviijad, tähtajad, eelarve ja oodatavad tulemused);
- Tootenäidise valmistamise korral selle eskiis või joonis.

Lisaks peavad taotlust esitades olema ettevõtjal olemas **töendusdokumendid**, mis palume taotlust esitades taotlusele lisada.

Töendusdokumendid on:

- Asutamisel oleva äriühingu puhul notari juures kinnitatud asutamislepingu või -otsuse koopia ning mittenotariaalse asutamistehingu korral väljatrükk äriregistri internetipõhisest teabesüsteemist;
- FIEst taotleja puhul esitada tõend enda FIEna Maksu- ja Tolliametis registreerimise kohta;
- Soetuste aluseks olevad hinnapakumised, sealjuures kolm sõltumatut hinnapakumist hangete korral, mis ületavad 100 000 EEK (ilma käibemaksuta) piirmäära
- Ettevõtte tegutsemiseks vajaliku hoone või maa omandi- või kasutusõigust tõendavad dokumendid;
- Olemasolevad load ja litsentsid;
- Muude kohustuste (maa väljaost, maksude ajatamine jms) tasumise graafikud;

Näidis 5. Avalike teenuste tarbijad peavad sageli teenusepakkujale esitama suurel hulgal faktikinnitusi, sh ka selliseid, mille kohta on riiklikes andmekogudes info olemas.

49. Ka KOVide pakutavatest teenustest kasutatakse registriandmeid vaid elukoha registreerimisel, kui see toimub riigiportaali kaudu. Ülejäänud viie teenuse puhul oli teenuse tarbijal sageli vaja andmekogudes olevaid andmeid tõendada (vt tabel 1). Näiteks nõuavad sünni- ja matusetootuse taotlemisel KOVid sünni- või surmatunnistuse koopia.

Tabel 1. KOVi teenuste puhul nõutavad faktitõestused, mida oleks võimalik saada teistest andmekogudest

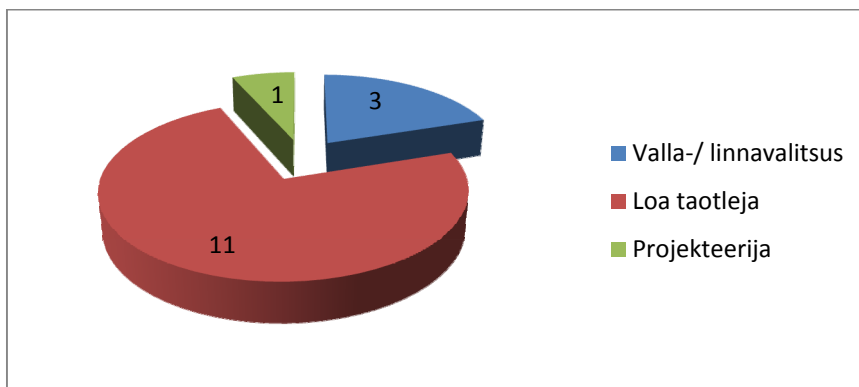
KOV teenus	Dokumendid, mida võidakse nõuda
Sünni registreerimine	Abielu tõendav dokument, kui vanemad on abielus
Sünnitoetuse maksmine	Sünnitunnistuse koopia
Matusetootuse taotlemine	Surmatunnistuse koopia
Ehitusloa taotlemine	Riigilõivu tasumist tõendav dokument

50. Samuti ei kooskõlasta teenuse pakkujad iseseisvalt taotlusi teiste asutustega, vaid see kohustus pannakse tavaliselt teenuse tarbijale.

¹² Sotsiaalministri 13.04.2009. a määrus nr 33 „Töötutoetuse taotlemise avaldusele kantavate andmete ja sellele lisatavate dokumentide loetelu“, § 3

Valimis olnud riigiteenuste puhul ei olnud kooskõlastusi vaja. KOVide teenustest oli kooskõlastusi vaja vaid ehitusprojektile ehitusloa taotlemisel. Riigikontrolli küsitlusele vastas 14 KOVist 11 (vt joonis 4), et kooskõlastused võtab loa taotleja (või projekterija), vaid 3 KOVi vastas, et seda teeb vallavalitsus. Seaduse¹³ järgi ei saa kooskõlastamise kohustust panna taotlejale, kuid taotleja võib seda omal soovil teha.

Joonis 4. Kes kooskõlastab ehitusprojekti ametiasutustega?



Allikas: Riigikontrolli küsitlus

51. Audit näitas samuti, et riigiasutused ja KOVid ei kasuta enamasti teenuste tarbimise mugavamaks muutmiseks veebivorme, mis oleks eeltäidetud riiklikes andmekogudes oleva infoga. Registriandmetega (esialgu vaid rahvastikuregistri andmetega) täidetavaid veebivorme pakub praegu vaid riigiportaali. Riigiteenustest pakutakse sel moel riigiportaali kaudu peretoetusi, KOVide teenustest elukoha registreerimist. Kolme auditeeritud KOVi veebilehel oli sellele võimalusele ka viidatud. Auditeeritud riigiasutustest kasutas veebivorme EAS, kuid nende eeltäitmist ei toimunud ja inimene pidi ise kõik andmed vormile kandma. Samuti ei paku ükski KOVidest ise veebivormide abil teenuste taotlemist.

52. Riigi registriandmete vähene kasutamine on tingitud ühenduse puudumisest teenust pakkuva infosüsteemi ning teiste infosüsteemide ja andmekogude vahel. Riigi ja KOVide asutused ei ole suutnud oma menetlusprotsesse ja infosüsteeme arendada nii, et ühendus teiste andmekogudega oleks võimalik. KOVid on lähtunud avalike teenuste kohapeal osutamisest ega ole mõelnud taotluses olevate andmete elektroonilisele töötlemisele.

53. Lisaks takistab teenuste mugavamaks muutmist õigusaktide ajakohatus ning seaduste omavahelise kooskõla puudumine. Näiteks kehtisid auditi ajal õigusaktid, mis ei näinud muu hulgas ette valimis olnud perekonnaseisutoimingute ja töötukassa teenuste elektroonilist osutamist. Ka paljud KOVide õigusaktid eeldasid paberil asjaajamist. Teisalt takistab uuendusi ametiasutuste tahtmatu muuta sissejuurdunud menetlustava, s.t vajalikuks ei peeta kooskõlastusmehhanismide loomist asutustega, kelle kinnitus on teenuse osutamiseks vajalik. Seega panevad näiteks KOVid kooskõlastamise kohustuse teenuse tarbijatele, soovides

¹³ Haldusmenetluse seadus, § 16

Infosüsteemid ja andmekogud ei ole koostöövõimelised

vähendada oma halduskoormust. Samuti ei ole teenuseid pakkuvad infosüsteemid sellisel tasemel, et suudaksid täita haldusmenetluse seaduse nõudeid, s.t säilitada otsuse tõendamise aluseks olevaid dokumente elektrooniliselt.

54. Andmete mitmekordne kogumine tekitab põhjendamatut ajakulu. Andmekogude ja infosüsteemide ühitamatuse tulemusena kogutakse samasid andmeid mitu korda ja eraldi erinevates ametiasutustes (nt aadressiandmed). Kuigi ka andmevahetuse võimaldamine tähendab kulutusi, põhjustab andmete mitmekordne kogumine tarbijale ja teenuse pakkujale suurt ajakulu ning seega on teenust tarbida ebamugav. Ka ametniku aega raisatakse, sest ta peab taotluses olevad andmed infosüsteemidesse käsitsi sisestama ja kuna tarbija saadava info hulk on suur, siis on suur koormus ka ametnikel. Näiteks peab ehitusloa taotlemise menetluses plangil olevad andmed ametnik ehtisregistrisse käsitsi sisestama. Riigikontrolli küsitlusest selgus, et KOVide arvates muudaks ehitusloa taotluse esitamine otse ehtisregistri kaudu teenuse paremaks ning andmed kvaliteetsemaks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on lähiaastatel kavas korrastada ehtisregistri andmeid ning muuta see elektrooniliseks, sh hakata pakkuma ka e-teenuseid.

55. Ka loodav KOVide teenusportaal toetab valmides eelmainitud probleemi lahendamist. Esialgse plaani kohaselt ühendatakse portaal rahvastikuregistri ja elektroonilise kinnisturaamatuga. Kaugemas tulevikus, kui realiseerub KOVide menetluse infosüsteem, peaks ühendatavate andmekogude ja infosüsteemide nimekiri oluliselt laienema.

Kas teadsite, et

- **kehtiv ID-kaart** on Eestis praegu umbes 1,1 miljonil inimesel;
- ID-kaardiga **autenditakse** end iga päev kokku üle 70 000 korra ning antakse 40 000 **digitaalallkirja**;
- **2009. aastal lisandus** 118 363 ID-kaardi elektroonilist kasutajat.

ID-kaardiga teenuste taotlemine on piiratud

Riik ei võimalda mitmeid teenuseid elektrooniliselt tarbida

56. Eestis on kohustuslikuks isikut tõendavaks dokumendiks ID-kaart, millega on inimesel võimalik ka oma isikut tuvastada ja dokumente digitaalselt allkirjastada. Seetõttu peab avalikku teenust saama tarbida isiklikult ametniku juurde ilmumata, kasutades ID-kaardi võimalusi.¹⁴

57. Samuti peab avalike teenuste elektroonilisi lahendusi välja töötades silmas pidama, et inimene saaks teenuste tarbimisel taotlusi salvestada ja saata ilma spetsiifilist tarkvara omamata või alla laadimata.¹⁵

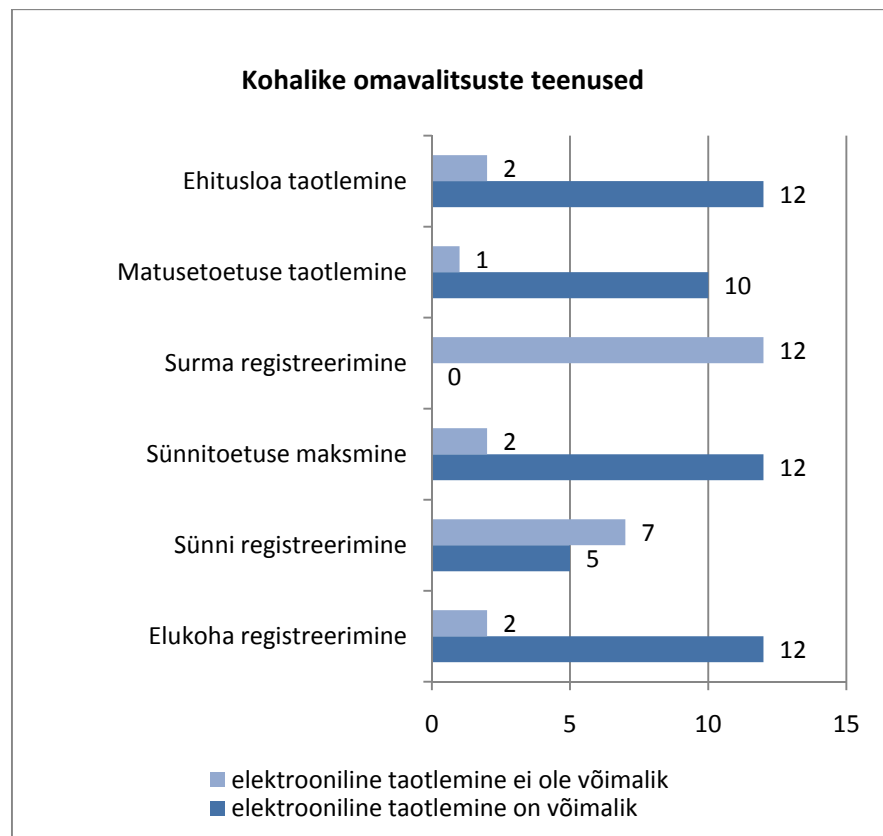
58. Mitmeid teenuseid ei saa elektrooniliselt kasutada, vaid tuleb minna asutusse kohale. Valimis olnud riigiteenustest oli võimalik elektrooniliselt kasutada pooli (vt tabel 2). Riigikontrolli korraldatud küsitluse kohaselt ei võimalda paljud KOVid teenuste elektroonilist taotlemist. Enamasti saab KOVides elektrooniliselt tarbida teenuseid, mida pakutakse riigiportaali vahendusel (nt elukoha registreerimine), või teenuseid, kus digitaalselt allkirjastatud taotlus on võimalik saata asutusse e-kirjaga (vt joonis 5).

¹⁴ Haldusmenetluse seadus, § 5 lg 6; digitaalallkirja seadus, § 3 lg 1

¹⁵ Riigi IT koosvõime raamistik (versioon 2.0, 15.09.2005), p 3.3, 3.7 ja 3.8

Tabel 2. Valimisse võetud teenuste elektroonilise osutamise võimalikkus auditeeritud riigiasutustes

Riigiteenused	Kas elektrooniline taotlemine on võimalik?
Riikliku sünnitoetuse taotlemine	jah
Lapsehooldustasu taotlemine	jah
Töötuks registreerimine	ei
Töötutoetuse taotlemine	ei
ELi kodaniku elamisõiguse registreerimine	ei
Ettevõtja stardi- ja kasvutoetuse taotlemine	jah

Joonis 5. Valimisse võetud teenuste elektroonilise osutamise võimalikkus auditeeritud KOVides¹⁶

59. Samuti täheldas Riigikontroll, et ID-kaardiga teenuste tarbimine on tihti piiratud, s.t vaatamata ID-kaardi kasutamisele tuleb mingis teenuse taotlemise etapis siiski ametiasutusse minna. Näiteks ei näe tööturuteenuste ja -toetuste seadus muid viise töötuks registreerida või töötutoetust taotleda kui kohaleminek. Seaduse eelnõu seletuskirjast

¹⁶ Osa kohalikke omavalitsusi ei osuta kõiki valimis olnud teenuseid (nt matusetoetuse taotlemine, surma registreerimine, sünni registreerimine).

lähtub, et isiklik kohalolek on põhjendatud vajadusega isik tuvastada. Digitaalse allkirjaga elektrooniline avaldus tagaks aga isiku tuvastamise sarnaselt kohapeal koostatud avaldusega. Inimeste nõustamiseks kontorisse kutsumist peab Riigikontroll põhjendatuks. Lähemas tulevikus on võimalik töötuna arvelevõtmise ja töötutoetuse avalduse eeltäitmine ka elektrooniliselt. Loodavas iseteenindusportaalil saab inimene eeltäita avalduse, kuid peab ka broneerima vastuvõtu aja, et teenuse lõplikuks vormistamiseks ikkagi asutusse kohale minna.

Õigusaktid on ajale jalgu jäänud ega võimalda teenuste elektroonilist pakkumist



Näidis 6. Planke pakutakse paljudel juhtudel printformaadis.

60. Riigikontroll leidis, et mõnel juhul on teenuste elektrooniline tarbimine välistatud õigusaktidega. KOVide osutatavatest teenustest ei olnud sünni ja surma registreerimine enamikus asutustes elektrooniliselt võimalik tulenevalt perekonnaseadusest ja selle alusel kehtestatud perekonnaseisuaktide vormistamise nõuetest. Samas jõustus 2010. aasta 1. juulil uus perekonnaseisutoimingute seadus, mis võimaldab tulevikus esitada avaldusi perekonnaseisutoimingute tegemiseks ka elektrooniliselt (digitaalallkirjaga kinnitatult) ning teha elektroonilisi väljavõtteid perekonnaseisuandmetest. Samuti on KOVide toetuste maksmise korrad koostatud ajal, mil asjaajamine käis paberil.

61. Audit näitas samuti, et avalike teenuste taotlemiseks vajalikke planke ei saa alati hõlpsasti elektrooniliselt täita ega salvestada (vt näidis 6). Enamasti peab inimene plangi välja printima, täitma ja kohale viima, postiga saatma või arvutisse skaneerima. Samuti selgus, et tihti ei ole võimalik planke täita või salvestada ilma spetsiifilist tarkvara omamata. Riigiteenuste puhul olid elektrooniliselt täidetavad plangid kättesaadavad kõigis asutustes, kuid mõned neist olid printformaadis (pdf) ja avatavad vaid tasulist tarkvara kasutades (enamasti MS Office), s.t et neid on keeruline ning ilma lisakulutusteta võimatu salvestada. KOVide nelja elektrooniliselt pakutava teenuse (kõik peale sünni ja surma registreerimise) elektroonilised plangid on kättesaadavad elukoha registreerimisel 10, sünnitoetuse taotlemisel 7, matusetootuse taotlemisel 5 ja ehitusloa taotlemisel 4 KOVi veebilehel. Plankide formaadiprobleemid on samad nagu riigiteenuste puhul: neid pakutakse näiteks pdf-, doc- ja dot-failidena, s.t et neid ei saa kergesti täita ega salvestada.

Riik ei võimalda kõiki e-teenuseid elektrooniliselt pakkuda

62. Probleemid avalike teenuste elektroonisel osutamisel saavad alguse sellest, et riigi nõuded e-teenuste pakkumisele ei ole kokku lepitud. Näiteks soositakse riigi IT koosvõime raamistikus küll elektroonsete teenuste väljatöötamiseks ühtse keskkonna ja tingimuste loomist, kuid see on vaid soovitusliku iseloomuga dokument. Lisaks õigusaktidest tulenevatele nõuetele, mis ei võimalda täies mahus elektroonilist teenuste osutamist, piiravad teenuste elektroonilist kasutamist ka tehnilised võimalused, näiteks on ehitusprojektid koostatud, kasutades erinevat tarkvara.

63. Samuti ei soovi teenusepakkujad muuta aastatega sissejuurdunud protseduure või ei arvesta teenuse tarbijate infotehnoloogilisi võimalusi. Elektroonilisele menetlusele kohaldatakse vanu pabermenetlusele mõeldud lahendusi, näiteks plankide pakkumine printformaadis. Samuti ei teostata veebide koosvõime raamistiku järgimise üle tõhusat ja järjepidevat järelevalvet.

64. Sellises olukorras ei ole teenuste tarbimine elektrooniliselt alati võimalik. Nii käesolev kui ka eelmine avalikke teenuseid käsitletud audit

näitavad, et miski ei sunni teenusepakkujaid lisaks tavapärastele teenuse osutamise viisidele osutama teenuseid ka elektrooniliselt.

65. Samuti ei pruugi teenuste elektrooniline tarbimine olla mugavam ja kiirem tavapärasest teenuse osutamisest ametiasutuses. Printformaadis plankide täitmine on tülikas ja aeganõudev ning sel puudub lisaväärtus ka teenusepakkuja jaoks. Kuna ametnik peab andmed käsitsi uuesti arvutisse sisestama, siis info kättesaamine sellistelt plankidelt on aeganõudev ja põhjustab vigu. Tarkvaraprobleemide korral võib inimesele tekkida täiendav aja- ja rahakulu või ta ei saa üldse teenust elektrooniliselt tarbida.

66. Loodav KOVide teenusportaal tagab küll inimeste ID-kaardiga autentimise, kuid elektroonilise teenuse osutamise korraldus (nt kas kasutatakse veebivorme või planke eraldi failidena) on iga KOVi otsustada ja korraldada. Siit tekib KOVide teenusportali rakendamisel risk, et kõik KOVid ei vii head IT-lahendust ellu parimal võimalikul viisil. Kahjuks puudub praegu Siseministeeriumi arvates järelevalve teostamise vajadus, et selliseid riske maandada.

67. Riigikontrolli soovitus regionaalministritele ning majandus- ja kommunikatsiooniministritele: analüüsida koostöös avalikke teenuseid pakkuvate asutustega teenuste elektroonilist pakkumist takistavaid õiguslikke, tehnilisi või organisatsioonilisi tegureid ning esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekud nende kõrvaldamiseks muudatuste tegemiseks 2011. aasta jooksul, sest see võimaldab inimestel tarbida avalikke teenuseid elektrooniliselt ilma riiklikes andmekogudes olevaid andmeid taasesitamata ning spetsiaalselt täiendavat riist- ja tarkvara soetamata.

Regionaalministri vastus: Siseministeerium on algatanud projekti kohalike omavalitsuste menetluskeskkond, mis on järgmiseks sammuks lihtsustamaks suhtlust üleminekul digitaalsele asjaajamisele riigi, kohaliku omavalitsuse ja kodaniku vahel, kasutades etteantud menetlusloogikate rakendamist. KOVTP projekti raames oleme ette näinud, et esimeses faasis loome 20 e-vormi, mis täituvad teabest, mis on olemas riigi registrites, ning kodanik ei pea neid taasesitamata. Jätkufaasis on KOV menetluskeskkonna projektiga koostöös eesmärk luua võimalus kogu suhtluse läbiviimiseks KOV asutustega läbi eeltäidetud veebivormide.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Analüüs õiguslike, tehniliste või organisatsiooniliste tegurite osas toimub jooksvalt iga projekti kontekstis, näiteks kasutades instrumendina riigi infosüsteemi haldussüsteemi. Laiemalt on aga kokku lepitud põhimõtted, mis kajastuvad „Riigi IT koosvõime raamistikus“. Raamistiku täiendatud versioon valmib 2011. aasta alguseks, mille alamdokumentideks on näiteks „Veebide koosvõime raamistik“ (veebide koosvõime analüüs, avaliku sektori veebide kontseptsiooni koostamine) ja „Vaba tarkvara raamistik“ (vaba tarkvara ekspertide võrgustiku loomine ja selle tegevuse korraldamine).

Sarnaste sisuliste analüüside ja koostöövõrgustike loomine „Riigi IT koosvõime raamistik“ kontekstis toimub struktuurivahendite programmi „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ iga aastaste tegevuskavade raames, mis võimaldab rahalisi vahendeid kasutada sõltumata partnerite valikust vähemalt aastani 2015.

68. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: analüüsida pärast KOVide teenusportaali valmimist ja kasutuselevõttu, kas portaali rakendatakse korrektselt ja eesmärgipäraselt, sh kas KOVid on sisestanud ajakohase ja täieliku info kõigile olulistele infoväljadele, kas veebivorme kasutatakse eesmärgipäraselt, kas teavet avaldatakse kõigi avalike teenuste kanalite kohta. See tagab, et kõik teenusportaaliga liituvad KOVid kasutavad portaali ühtedest põhimõtetest lähtudes ning et pakutav teenus on kvaliteetne.

Regionaalministri vastus: Siseministeerium näeb oma arengukavas aastateks 2011–2012 ette maakondlike infoühiskonna arendusjuhtide töö jätkumise, kelle ülesandeks on teiste hulgas ka omaavalitsuste juhendamine ja aitamine regionaalministri haldusalas välja töötatud infotehnoloogiliste rakenduste kasutamisel. Siseministeerium on seisukohal, et see tagab antud rakenduste prima kasutamise inimestele teenuse pakkumisel.

69. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: toetada teenuseid pakkuvate infosüsteemide liidestamist teiste infosüsteemide ja andmekogudega, et avalike teenuste pakkumisel saaks teenusepakkuja kasutada riiklikes andmekogudes olevaid andmeid; ning teha järelevalvet selle üle, kas avalike teenuste pakkujad kasutavad faktitõestuste saamiseks teisi infosüsteeme ja andmekogusid (riigi IT koosvõime nõuete täitmine).

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetab igati ülal nimetatud tegevusi. Sisuliseks tegevuseks on ministeeriumi initsiatiivil X-tee edasine arendamine, mis võimaldab andmekogudel ja registritel omavahel turvaliselt ning teatud volituste piires suhelda. Näiteks 2010. aastal on alustatud projektiga „Andmevahetuskihi X-tee 5. versiooni jätkuarendused“. Projekti otseseks tulemuseks on täiustatud, töökindel, kõrge käideldavusega ja piisavat turvalisust tagav infosüsteemide andmevahetuskiht.

Samas peab ministeerium järelevalve asemel olulisemaks teadlikkuse tõstmist kui instrumenti. Ministeerium on alustanud teadlikkuse tõstmist programmi „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ iga-aastaste tegevuskavade raames. Piloodina on 2010. aastal alustatud koolitusi „Tark e-riik“ vormis, mille raames on kavas läbi viia 53 koolitust, seminari ning infopäeva.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning majandus- ja kommunikatsiooniministri, regionaalministri ning Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Siseministeriumile mitmeid soovitusi. Regionaalminister Siim Valmar Kiisler saatis 04.10.2010 ning majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts 22.10.2010 oma vastuse Riigikontrolli soovistele. Samuti täpsustas Eesti Töötukassa oma 08.10.2010. a kirjaga mõningaid aruandes esitatud fakte.

Eesti Töötukassa kommentaarid auditiaruande kohta

Eesti töötukassa soovib juhtida tähelepanu kontrolliaruande eelnõu punktile 48.

Me ei saa nõustuda väitega, et töötuna arvelevõtmise ja töötutoetuse määramisel ei kasutata teiste riiklike registrite andmeid. Töötuna arvelevõtmisel ja töötutoetuse määramisel kasutame järgmiste riiklike registrite andmeid x-tee kaudu:

- *Rahvastikuregister* – registreeritud elukoha aadressi, kodakondsuse ja elamisloa andmete tuvastamiseks töötuna arvelevõtmisel ning surma fakti ja aja tuvastamiseks, et õigeaegselt töötuna arvelolek ja töötutoetuse või töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetada;
- *Eesti hariduse infosüsteem* – õppimise fakti, perioodi ja koormuse tuvastamiseks nii arvelevõtmisel kui ka töötutoetuse määramisel. Samuti kasutame selleks, et tuvastada töötuna arveloleku ja/või töötutoetuse/töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamise vajadus.
- *Äriregister* – juhtimis- ja kontrollorgani liikmeks oleku fakti ning juriidilise isiku tüübi tuvastamiseks arvelevõtmisel ning füüsilise ettevõtjana registreerituse fakti ja perioodi tuvastamiseks arvelevõtmisel ja töötutoetuse määramisel. Samuti kasutame selleks, et tuvastada töötuna arveloleku ja/või töötutoetuse/töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamise vajadus.
- *Sotsiaalkindlustusameti pensionikindlustuse register* – ennetähtaegse vanaduspensioni määramise tuvastamiseks arvelevõtmisel, töövõimetuspensioni saamise fakti, perioodi ja suuruse tuvastamiseks töötutoetuse määramisel. Samuti kasutame selleks, et tuvastada töötuna arveloleku ja/või töötutoetuse/töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamise vajadus.
- *Maksu- ja Tolliameti poolt töötuskindlustuse andmekogusse esitatud andmed* – töötasu saamise fakti ja väljamaksete perioodi tuvastamiseks, et välistada töötavate inimeste töötuna arvelevõtmist ning lõpetada töötuna arvelolek ja töötutoetuse/töötuskindlustushüvitise maksmine ka juhul, kui inimene ise ei teata tööle asumisest.

Registritest päritakse automaatselt avaldusele kõik andmed, mida on võimalik üle x-tee teistest registritest saada (p 48 mainitud kaitsevääkohustuslike kodanike registriga on x-tee teenus arendamisel ja jõudmas lõpptulemuseni). Need andmed, mida pole veel võimalik üle x-tee teistest registritest saada, sisestab konsultant esitatud dokumentide alusel (nt töösuhte lõpu kuupäev ja põhjus) või ütluste alusel juhul, kui dokumentaalne tõendamine pole võimalik (nt ei ole mõeldav, et igalt töötuna arvelevõtmist taotlevalt isikult nõutaks, et ta tõendaks mingi dokumendiga, et ta ei saa välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolevale mittetöötavale abikaasale makstavat abikaasatasu. Sellistele seaduse tingimustele vastavust kinnitab inimene oma allkirjaga). Kui konsultant on vajalikud andmed sisestanud, trükitab ta avalduse välja, taotleja vaatab üle ja allkirjastab.

Oleme alates ülesannete ülevõtmisest 2009. aasta mais infosüsteemi järjest arendanud ja x-tee teenuseid kasutusele võtnud (seetõttu võivad ka praegu esitatud andmed varem edastatud infost veidi erineda). Kindlasti on selles osas võrreldes 2007. aastaga olukord märgatavalt paranenud, kus Tööturuametil puudus võimalus x-tee kaudu pärida teistest andmekogudest andmeid ettevõtte B-kaardil olemise, FIEna registreerituse, õppimise või töötasu saamise kohta.

Oleme veendunud, et x-tee teenuste kasutuselevõtt on muutnud taotlemise nii inimesele lihtsamaks (vähem dokumentaalset tõendamist) **kui aitab välistada kuritarvitusi** (registriandmetest tulevad välja asjaolud, mida paberitega või nende esitamata jätmisega on varem olnud võimalik varjata).

Ka punktis 48 mainitud kaitsevääkohustuslike kodanike registriga on x-tee lahendus valmimas. Hoolimata 2009. a juunist käivale koostööle pole veel soovitud tulemuseni jõutud ennekõike tehniliste takistuste tõttu (kaitsevääkohustuslike kodanike registril on muudatused võtnud kavandust kauem aega). Tänapäevaks oleme jõudnud lahendusega lõppjärgu ja loodame peagi võtta ka selle x-tee teenuse kasutusele. Üldse peame vajalikuks veelgi suuremas matus andmete riskkasutust ning võtame esimesel võimalusel järgmised x-tee teenused kasutusele (nt võtame kohe peale valmimist kasutusele riigi ja kohalike omavalitsuse asutuste registri x-tee teenuse).

Üldised kommentaarid registriandmete riskkasutuse kohta

Kasutame ka võimalust juhtida rakendusasutuse vaatevinklist tähelepanu probleemidele, mis takistavad andmete riskkasutust ja nõuavad endiselt paberdokumenti kasutamist:

- *Seadus sätestab tingimused nii, et välistatud on teistes andmekogudes olevate andmete kasutamise võimalus*
Näiteks võiks palgatoetuse väljamaksmise aluseks olla tööandja poolt Maksu- ja Tolliametile deklareeritud töötasu andmed, kuid tööturuteenuste ja -toetuste seaduse järgi peab palgatoetuse saamiseks tööandja esitama töötukassale palgatõendi ja töötukassa selle alusel toetuse arvestama. Maksu- ja Tolliameti andmete kasutamine vähendaks tööandja tõendite esitamise koormust ning tagaks, et tööandja on palgatoetuse pealt ka maksud maksnud.
- *Registriandmete kvaliteedi ja ajakohasuse probleemid*
Töötuna arvelevõtmise ja töötutoetuse avalduse menetlemisel on vaja teada asjaolusid avalduse esitamise seisuga, kuid kõik registrid ei uuenda oma andmeid reaajas, vaid teevad seda teatud viitajaga. Kui isik väidab, et registriandmetes kajastub tema kohta vananenud seis, siis töötukassa püüab esiteks täpsustada andmeid registripidajaga. Kui see pole võimalik, peab õiguspärase otsuse langetamiseks paraku nõudma, et isik tõendaks registriandmetega vastuolus olevaid väiteid.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Nõuded avalike teenuste kvaliteedile infoühiskonnas 34. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning regionaalministrile: esitada Vabariigi Valitsusele 2010. aasta jooksul ettepanek - määrata kindlaks avalike teenuste arendamise koordineerija infoühiskonnas ning tema roll ja vastutus avalike teenuste arendamisel, kvaliteedi tagamisel ja järelevalve tegemisel; - kehtestada nõuded avalike teenuste ühtse kvaliteedi tagamiseks infoühiskonnas ja avalike teenuste kasutatavusega (sh kasutajamugavusega) arvestamiseks. Nõuete väljatöötamisel võiks tugineda e-riigi hartale, mida tuleks jooksvalt ajakohastada; - luua kord riigiasutuste ning KOVide tunnustamiseks heade ja nõuetele vastavate e-teenuste loomise eest. (p-d 4–7)	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium suhtub tõsiselt esitatud soovitusesse ning on valmis panustama ja osa võtma diskussioonidest, mis puudutavad avalike teenuste arendamist infoühiskonnas, sh Vabariigi Valituse tasandil. Diskussioon peaks olema aga laiapõhjalisem ja haarama endas avaliku teenuse ümberkujundamist tervikuna, mis puudutab eelkõige nii Riigikantseleid, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi. Seega, diskussioonide tase võiks kanda laiemat nägemust avalikust teenusest, kuhu oleks kindlasti kaasatud mh avaliku halduse ekspertide pädevus. Sisulise tegevusena ja olemasoleva mandaadi piires on ministeeriumi eestvedamisel läbi viidud hange „Riigi otsustusprotsessides osalemise ja kaasamise võimaluste laiendamine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poolt pakutavate võimaluste abil (eDemokraatia)”, mis mh hõlmab tegevust „Riigikontrolli e-teenuste standardi „lgaihe õigused e-riigis” kvaliteedimärgi „Hea e-teenus” statuudi loomine ja kvaliteedimärgi omistamise protseduuri väljatöötamine”. Hea e-teenuse märgi statuudi ja omistamise protseduuri väljatöötamisel tehakse koostööd riigiasutustega, kes vastutavad e-teenuste juurutamise ja taseme eest (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, regionaalministri ametkond, Siseministeeriumi kohalike omavalitsuste e-teenuste arendamisega tegelejad, portaali eesti.ee haldajad ja Riigikontroll). Regionaalministri vastus: Regionaalminister on oma haldusalas asunud koordineeritult looma lahendusi infoühiskonna võimalusi kasutavate teenuste arendamiseks kohalikes omavalitsustes. Infosüsteeme kavandades ja arendades seatakse esikohale kasutusmugavus ja võetakse arvesse e-harta põhimõtteid.
KOVide teenusportaali arendamine 35. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: - viia avalike teenuste kvaliteedi parandamiseks kohalikes omavalitsustes lõpule KOVide teenusportaali arendamine ning juurutamine hiljemalt 2010 aasta lõpuks; - korraldada KOVidele (vajaduse korral ka riigiasutustele) koolitusi e-teenuste esitatavate nõuete tutvustamiseks ja teenuste tarbijate ootuste selgitamiseks. (p-d 14–15, 33, 45 ja 55)	Regionaalministri vastus: Regionaalministri haldusala projekt „Kohalike omavalitsuste teenusportaal” arendamine ja juurutamine on plaanis lõpule viia 2010. aasta lõpuks. Siseministeerium on oma projektide raames näinud ette vajaduse KOVide koolitamiseks ning vastavad koolitused toimuvad tarkvara juurutamise faasis.
Avalike teenuste kasutajamugavus 67. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile ning majandus- ja kommunikatsiooniministrile: analüüsida koostöös avalikke teenuseid pakkuvate asutustega teenuste elektroonilist pakkumist takistavaid õiguslikke, tehnilisi või organisatsioonilisi tegureid ning esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekud nende kõrvaldamiseks muudatuste tegemiseks 2011. aasta jooksul, sest see võimaldab inimestel tarbida avalikke teenuseid elektrooniliselt ilma riiklikes andmekogudes olevaid andmeid taasesitamata ning spetsiaalselt täiendavat riist- ja tarkvara soetamata. (p-d 48–54 ja 60–65)	Regionaalministri vastus: Siseministeerium on algatanud projekti kohalike omavalitsuste menetluskeskkond, mis on järgmiseks sammuks lihtsustamaks suhtlust üleminekul digitaalsele asjaajamisele riigi, kohaliku omavalitsuse ja kodaniku vahel, kasutades etteantud menetlusloogikate rakendamist. KOVTP projekti raames oleme ette näinud, et esimeses faasis loome 20 e-vormi, mis täituvad teabest, mis on olemas riigi registrites ning kodanik ei pea neid taasesitama. Jätkufaasis on KOV menetluskeskkonna projektiga koostöö eesmärk luua võimalus kogu suhtluse läbiviimiseks KOV asutustega läbi eeltäidetud veebivormide. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium suhtub tõsiselt esitatud soovitusse. Analüüs õiguslike, tehniliste või organisatsiooniliste tegurite osas toimub jooksvalt iga projekti kontekstis, näiteks kasutades instrumendina riigi infosüsteemi haldussüsteemi (http://www.ria.ee/teejuht/riigi-infosusteemi-olemus-ja-komponendid/riigi-infosusteemi-haldussusteemi-riha). Laiemalt on aga kokku lepitud põhimõtted, mis kajastuvad „Riigi IT koosvõime raamistikus” (http://www.riso.ee/et/koosvoime/raamistik2_0.pdf). Raamistiku täiendatud versioon valmib 2011. aasta alguseks, mille alamdokumentideks on näiteks „Veebide koosvõime raamistik” (veebide koosvõime analüüs, avaliku sektori veebide kontseptsiooni koostamine) ja

	„Vaba tarkvara raamistik“ (vaba tarkvara ekspertide võrgustiku loomine ja selle tegevuse korraldamine). Sarnaste sisuliste analüüside ja koostöövõrgustike loomine „Riigi IT koosvõime raamistiku“ kontekstis toimub struktuurivahendite programmi „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ iga aastaste tegevuskavade raames (http://www.ria.ee/public/Programm_/SfprogITT_tegevuskava2010-2011.pdf), mis võimaldab rahalisi vahendeid kasutada sõltumata partnerite valikust vähemalt aastani 2015.
KOVide teenusportaali rakendamine 68. Riigikontrolli soovitus regionaalministritele: analüüsida pärast KOVide teenusportaali valmimist ja kasutuselevõttu, kas portaali rakendatakse korrektselt ja eesmärgipäraselt, sh kas KOVid on sisestanud ajakohase ja täieliku info kõigile olulistele infoväljadele, kas veebivorme kasutatakse eesmärgipäraselt, kas teavet avaldatakse kõigi avalike teenuste kanalite kohta. See tagab, et kõik teenusportaaliga liituvad KOVid kasutavad portaali ühtedest põhimõtetest lähtudes ning et pakutav teenus on kvaliteetne. (p 66)	Regionaalministri vastus: Siseministeerium näeb oma arengukavas aastateks 2011–2012 ette maakondlike infoühiskonna arendusjuhtide töö jätkumise, kelle ülesandeks on teiste hulgas ka omavalitsuste juhendamine ja aitamine regionaalministri haldusalas välja töötatud infotehnoloogiliste rakenduste kasutamisel. Siseministeerium on seisukohal, et see tagab antud rakenduste parima kasutamise inimestele teenuse pakkumisel.
Riigi infosüsteemide koosvõime 69. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministritele: toetada teenuseid pakkuvate infosüsteemide liidestamist teiste infosüsteemide ja andmekogudega, et avalike teenuste pakkumisel saaks teenusepakkuja kasutada riiklikes andmekogudes olevaid andmeid; ning teha järelevalvet selle üle, kas avalike teenuste pakkujad kasutavad faktitõestuste saamiseks teisi infosüsteeme ja andmekogusid (riigi IT koosvõime nõuete täitmine). (p-d 48 ja 52)	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetab igati ülal nimetatud tegevusi. Sisuliseks tegevuseks on ministeeriumi initsiatiivil X-tee edasine arendamine, mis võimaldab andmekogudel ja registritel omavahel turvaliselt ning teatud volituste piires suhelda (http://www.ria.ee/teejuht/riigi-infosusteemi-olemus-ja-komponendid/infosusteemide-andmevahetuskiht-x-tee). Näiteks 2010. aastal on alustatud projektiga „Andmevahetuskihi X-tee 5. versiooni jätkuarendused“. Projekti otseseks tulemuseks on täiustatud, töökindel, kõrge käideldavusega ja piisavat turvalisust tagav infosüsteemide andmevahetuskiht. Samas peab ministeerium järelevalve asemel olulisemaks teadlikkuse tõstmist kui instrumenti. Ministeerium on alustanud teadlikkuse tõstmist programmi „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ iga-aastaste tegevuskavade raames. Piloodina on 2010. aastal alustatud koolitusi „Tark e-riik“ vormis, mille raames on kavas läbi viia 53 koolitust, seminari ning infopäeva (http://www.ria.ee/riigi-infosusteemi-koolitused-ja-uritused-2010).

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas avalike teenuste elektrooniline kasutamine on inimesele lihtne ja mugav, sh kas riigi ja KOVide asutused on valmis teenuseid elektrooniliselt pakkuma, nõudmata asjatuid kooskõlatusi ja dokumente.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditis kasutati e-riigi hartas („Igaühe õigused e-riigis. E-riigi harta“) toodud kriteeriumeid. Auditi põhiküsimuseks oli, kas riigiasutused ja KOVid pakuvad avalike teenuste lihtsat ja mugavat kasutamist. Alamküsimused olid järgmised:

- Kas avaliku teenuse taotlemisel/saamisel on inimesel võimalik valida kõige sobivam suhtluskanal?
- Kas teenust taotledes on inimesel võimalik end tuvastada ID-kaardi abil?
- Kas teenuste tarbimise kohta on inimesele vajalik info kättesaadav?
- Kas inimesel on võimalik tarbida avalikke teenuseid eeltäidetud taotluse vorme kasutades?
- Kas teenust saab tarbida nii, et ametiasutus ei nõua põhjendamatuid kooskõlastusi ja andmekinnitusi?

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi valimisse võeti 01.11.2007. a auditi „Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas“ valimist need avalikud teenused ja asutused, kus tuvastati probleeme.

Riigiteenustest kuulusid valimisse

- riikliku sünnitoetuse ja lapsehooldustasu taotlemine;
- töötuks registreerimine ja töötutoetuse taotlemine;
- ELi kodaniku tähtajalise ja alalise elamisõiguse registreerimine ning
- alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetuse taotlemine Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusest.

Kohalike omavalitsuste osutatavate teenuste hulgast võeti valimisse

- elukoha registreerimine;
- sünni ja surma registreerimine;
- kohalike omavalitsuste makstavate sünni- ja matusetootuste taotlemine ning
- ehitusloa taotlemine ja väljastamine.

Valimisse võeti 15 kohalikku omavalitsust. Neist 8 olid ka eelmise auditi valmis olnud KOVid, kellel oli kõige rohkem probleeme avaliku teenuse pakkumisega. 7 KOVi olid valimis uued.

Auditeeritud asutused järelauditis olid Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Eesti Töötukassa, Politsei- ja Piirivalveamet, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ning Lääne Maavalitsus (seoses mõnede auditi valimis olevate teenuste osutamisega Haapsalu linna asemel).

Auditeeritud kohalikud omavalitsused olid Haapsalu linn, Imavere vald, Järva-Jaani vald, Kaarma vald, Keila vald, Kõrgessaare vald, Märjamaa vald, Narva linn, Räpina vald, Suure-Jaani vald, Tabivere vald, Tori vald, Urvaste vald, Vihula vald ja Ülenurme vald.

Meetoditena kasutati põhiliselt osalusteste (nt nn *mystery shopping*), küsitlust, seaduste ja teenuste, asutuste põhimääruste analüüsi, intervjuusid. Osalustestidena käsitletakse ka avalikke teenuseid ja nende kasutamist puudutava info (sh plankide) otsimist elektroonilist teenusekanalit kasutades. Osalustestid sooritati 15 omavalitsuses ja 7 ametiasutuses.

Auditi aeg

Audititoimingud sooritati 2010. aasta veebruarist aprillini.

Auditi meeskond

Auditit juhtis tulemusauditi osakonna auditijuht Kaire Kuldpere. Meeskonda kuulusid vanemaudiitor Alo Lääne tulemusauditi osakonnast ja audiitor Elin Vako kohaliku omavalitsuse auditi osakonnast.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande eelnõu number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/10/70017/48.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid avalike teenuste ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas

10.05.2010 – Riigi teenuste kättesaadavus maakondades

12.02.2010 – Riigi infosüsteemide areendusprotsessi tulemuslikkus

25.11.2008 – Sisekontrollisüsteemide toimimine isikuandmete kaitsel riiklikes andmekogudes

01.11.2007 – Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas

29.09.2006 – Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.