

Õppeinfosüsteemiga tehtud tehingute õiguspärasus Tallinna Inglise Kolledžis

*Kas kolledžis loodud õppeinfosüsteemi tehnilise
lahendusega seotud õigustest loobumine
eraettevõtte kasuks oli seaduslik?*

Hea lugeja!

Eesti elukestva õppe strateegia 2020 viiest eesmärgist üks – inimeste digipädevus – on 21. sajandi ühiskonnaelu ja majanduse iseenesestmõistetav osa. Digipööre, nagu seda nimetatakse, hõlmab terviklikku käsitlust digivõimaluste eesmärgipärasest kasutamisest. Käesolev auditiaruanne juhib tähelepanu valdkonnale, mida lisaks digiseadmete, infosüsteemide, pilvelahenduste, avaandmete targale kasutamisele peaks digikompetentsus veel tähendama – see on intellektuaalomandi valdkond.

Mida tähendab, kui digitoode on loodud avaliku raha eest? Kolmteist aastat tagasi küsisin Postimehe artiklis „Kelle oma on teadus?“, „Näiteks peetakse juba aastaid ülikoolides teadus-arendustöö lepingute registrit ja intellektuaalomandi varaliste õiguste üleandmise dokumentide registrit. Aga kui palju jõuab nendesse registritesse ideid, mis ülikooli seinte vahel sündinud on?“. Sarnane küsimus on ka praegu aktuaalne iga asutuse ja iga inimese jaoks, kelle kätte on usaldatud avalik raha.

Auditis käsitletud avaliku ja erahuvi põimumine digimaailmas ei ole mitte ühe asutuse ega haridusvaldkonna eripärane probleem, vaid ainult näide, millest kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused õppida võiksid, milliseid küsimusi tuleks maksumaksja rahaga tegutsedes õigel ajal esitada.



Alar Karis
riigikontrolör

29. aprill 2016

Õppeinfosüsteemiga tehtud tehingute õiguspärasus Tallinna Inglise Kolledžis

Kas kolledžis loodud õppeinfosüsteemi tehnilise lahendusega seotud õigustest loobumine eraettevõtte kasuks oli seaduslik?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Tallinna Inglise Kolledžis loodud õppeinfosüsteemiga (kandnud ka nime Stuudium) seotud tehinguid. Hinnati, kas süsteemi varalisi õigusi puudutavad tehingud olid kooskõlas linnavara valitsemise korraga. Analüüsiti ka infosüsteemi arendamiseks läbiviidud tegevusi, et hinnata, kas nende puhul on järgitud kooli põhimäärust, riigihangete seadust, raamatupidamise seadust ning linna raamatupidamise sise-eeskirja.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Munitsipaalkool on omaavalitsuse asutusena loodud tegutsema avalikes huvides. Omaavalitsuse eelarvest kooli ülalpidamiseks saadud raha ja selle eest soetatud vara on avalikud vahendid, mida tuleb kasutada üksnes avalikes huvides. Tallinna linnavara valitsemise põhimõtetest lisandub nõue käia varaga ümber eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Kui linnavara kasutatakse näiteks erahuvides, on see avaliku raha raiskamine, millega kaasneb kahju maksumaksjale. Kaasneda võib ka põhjendamatu ebavõrdsus neile, kes sellest osa ei saa. Avalike vahendite teadlik kasutamine erahuvides on aga avaliku võimu kuritarvitamine.

Teema päevakohasus on tegelikult laiem kui probleemid ühe omaavalitsuse ühes koolis. Kogu Eesti avalik sektor tugineb üha enam oma tegevuses eri infosüsteemidele, kulutades nende väljaarendamiseks järjest enam maksumaksja raha. Koos sellega kasvab vajadus teadvustada arendustööde käigus tekkivate autoriõiguste kui vara tähendust ja kuuluvust, et lõppkokkuvõttes ei saaks avalik sektor kahju või et mõni eraettevõtte ei saaks maksumaksja raha eest turul põhjendamatu eeliseisundit.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli arvates on Tallinna Inglise Kolledži õppeinfosüsteemi arendamisel ja selle tulemustest saadava kasu üle otsustamisel läinud segamini era- ja avalik huvi. Avalike vahendite arvelt on edendatud koolitöötajatega seotud eraettevõtte äri. Rikutud on mitut õigusakti ning eksitud raamatupidamise põhimõtete vastu. Tehtud on tehinguid, millest Tallinna linn on saanud tõenäoliselt kahju.

Olulisemad tähelepanekud:

- Tallinna Inglise Kolledž (TIK) arendas välja oma õppeinfosüsteemi, tegi sellele koolieelarvest kulusid, kuid andis

süsteemi tehnilise lahenduse tasuta koolitöötajatega seotud eraettevõttele. See oli vastuolus linnavara valitsemise korraga.

Infosüsteemi tehniline lahendus (sh arvutiprogramm) on autoriõiguse mõttes teos. See arendati välja kolledži tellimusel ja juhiste järgi, mistõttu sai lahenduse ainulitsentsi varaliste õiguste teostamiseks (edaspidi ka lihtsalt ainulitsents) automaatselt endale kolledž, juriidiliselt Tallinna linn. Teisisõnu oli vaid Tallinnal õigus seda kasutada. Aastal 2011 sõlmis kolledž lepingu, millega sisuliselt loobus ainulitsentsist tasuta oma koolitöötajatega seotud firma kasuks. Tegemist on ettevõttega, mis pakub õppeinfosüsteemi nimega Stuudium tasu eest teistele Eesti koolidele, teenides selle pealt aastas kümneid tuhandeid eurosid.

Ettevõtte arendas lahendust edasi, kuid rajas selle kolledžis loodud programmile. Ainulitsentsist loobumine ei olnud kooskõlas Tallinna linnavara valitsemise korrast tuleneva põhimõttega suurendada linnavara majandamisel saadavat kasu. Kolledžis loodud lahendust oleks saanud rakendada kas või Tallinna teistes koolides, kus samuti on olnud vajadus õppeinfosüsteemi järele, kuid teenust on tulnud sisse osta.

Riigikontroll ei täheldanud, et segadus autoriõiguste ümber ning sellega seotud potentsiaalne kahju oli teadliku ja tahtliku tegevuse tagajärg.

- **Kolledži ressursse kasutatakse jätkuvalt koolitöötajatega seotud ettevõtte huvides.** Stuudiumi-teenust pakkuva ettevõtte juhatuse liikmeks ja osanikuks on kaks kolledži töötajat. Üks neist on tegelenud ja tegeleb praeguseni Stuudiumi programmeerimistöödega, milleks kulub osalt ka tööaeg kolledžis. Tööde vajadus lähtub väidetavalt küll kolledži soovidest, kuid täiustatud lahendusi pakub ettevõtte tasu eest ka teistele koolidele. Seega on ettevõttel võimalus saada kolledži ressursside arvelt majanduslikku kasu. Kooli eelarveraha kulutamine sellisteks tegevusteks on vastuolus kooli põhimäärusega.
- **Õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse ainulitsentsi varaliste õiguste teostamiseks ei võetud varana raamatupidamises arvele.** Ainulitsents oleks tulnud linna bilansis arvele võtta, kuid seda ei tehtud. See on vastuolus raamatupidamise üldiste arvestuspõhimõtetega, mis tulenevad nii raamatupidamise seadusest kui ka Tallinna linna raamatupidamise sise-eeskirjast.
- **Kolledž sai Tiigrihüppe SA-lt tuhandeid eurosid projektiraha. On alust arvata, et seda ei kasutatud eesmärgipäraselt. Rikuti ka riigihangete seadust.** Tiigrihüppe rahaga sooviti 2010. aastal arendada kolledžis TIK Taski nime kandvat lahendust, mis aga kokkuvõttes pidevat kasutust ei leidnud. SA-le on esitatud projekti aruandes vastuolulised andmed lepingute kohta, mille alusel tööd väidetavalt tehti. Tööd teinud isiku sõnul nende lepingute raames TIK Taski ei arendatud, tehti aga osalt TIKi infosüsteemi arendamisega seotud töid. Samuti telliti projekti käigus töid ettevõttelt, kes pakub praegu ka Stuudiumi-teenust. See toimus võrdlevaid hinnapakumisi küsimata, millega rikuti riigihangete seadust.

- **Kolledži tegevuses tuvastatud probleemid näitavad vajakajäämisi linna sisekontrollisüsteemis.** Tallinna Haridusametile pidi olema teada, et TIK arendab oma õppeinfosüsteemi, seda kas või kolledži arengukava põhjal. Asjakohane oleks olnud mõelda, milliseid õiguslikke tagajärgi loob see seoses linnavara valitsemisega. Linna juhtimisstruktuuris kõrgemalseisva asutusena oleks Haridusamet saanud rakendada meetmeid, et nõuda linnale selles õigussuhtes suuremaid õigusi või hoida ära ainulitsentsist loobumine. Seda aga ei tehtud.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontroll soovitas Tallinna Haridusametil kujundada seisukoht, kas ja kui suures ulatuses on õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse ainulitsentsist loobumisega tekitatud linnale kahju. Kuna linnal puudub ülevaade kolledžis loodud infosüsteemidest, tuleks kolledžis viia läbi põhjalik infosüsteemide inventuur, teha kindlaks süsteemide varalised õigused ja õiguste omanik ning võtta linnale kuuluvad õigused varana arvele. Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutusel (Tiigrihüppe SA õigusjärglane) soovitas Riigikontroll kaaluda kolledžile makstud toetusraha tagasiküsimist.

Auditeeritute vastused: Oma vastuses Riigikontrolli auditi eelnõule leidis Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutus, et toetuse tagasinõudmiseks puudub piisav õiguslik alus. Põhimõtteliselt sama leidis võimaliku kahju väljaselgitamise küsimuses Tallinna Haridusamet.

Sisukord

Taustaks	6
Tallinna Inglise Kolledži õppeinfosüsteemiga seotud tehingute õiguspärasus	7
Kolledž arendas välja õppeinfosüsteemi ja andis selle tehnilise lahenduse tasuta oma töötajate firmale	7
Õppeinfosüsteemi arendamisel on rikutud linnavara valitsemise põhimõtteid	10
TIKi raha kulub erakätes oleva Stuudiumi arendamiseks praegugi	11
Õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse varaliste õiguste ainulitsents jäeti arvele võtmata	11
Tiigrihüppe SA-lt saadud raha kasutamisega on segane seis	12
Tiigrihüppe projektis telliti töid projektijuhi isa firmalt ja rikuti riigihangete seadust	12
Riigikontrolli kokkuvõttev hinnang ja soovitused	13
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	15
Auditi iseloomustus	19
Auditi eesmärk	19
Hinnangu andmise kriteeriumid	19

Taustaks

Kooli õppeinfosüsteem kui intellektuaalne omand ja vara

Teadmiseks, et

kaks Eesti üldhariduskoolides enim levinud õppeinfosüsteemi on praegu eKool ning Stuudium, mida pakuvad koolidele tasu eest eraettevõtjad. 2014. aasta majandusaasta aruande põhjal kasutas eKooli 420 kooli. Stuudiumit kasutab selle veebilehel avaldatud andmetel praegu 97 kooli.

Ainulitsents ehk ainulitsentsileping annab litsentsisaajale õiguse kasutada intellektuaalsest varast tulenevaid õigusi kokkulepitud ulatuses ning välistada teiste isikute ja litsentsiandja kasutusõiguse selles ulatuses.

Allikas: võlaõigusseadus, § 370 lg 2

Tallinna linnavara valitsemise üldpõhimõtted

1. Paljudes Eesti koolides kasutatakse õppetöö korralduse hõlbustamiseks internetipõhiseid õppeinfosüsteeme, mis ühendavad kõiki õppetööga seotud osapooli: koolijuhte, õpetajaid, õpilasi, lapsevanemaid. Süsteemi tähtsaim osa on e-päevik, kuhu saab sisestada hindeid, tunni sisu kirjeldusi, koduseid ülesandeid, puudumisi, hilinemisi jm märkusi. Nii on see ka Tallinna Inglise Kolledžis (TIK).

2. Õppeinfosüsteem, mille osaks on unikaalne arvutiprogramm ja/või andmebaas, on teos, millele kohaldub autoriõiguse seadus. Autoriõigused tekivad teose loomisega ning jaotuvad kaheks. Isiklikud õigused kuuluvad autorile (ühele või enamale füüsilisele isikule), on temast lahutamatud ega ole üleantavad. Nende hulgas on näiteks õigus esineda avalikkuse ees teose loojana või teha ise ja lubada teistel teha teoses muudatusi. Isiklike õiguste kõrval on varalised õigused, mis on teisele isikule üleantavad. Varalised õigused seostuvad teose kasutamisega, näiteks õigus saada teose kasutamisest tulu, lubada või keelata teose levitamine, reprodutseerimine, avalik esitamine.

3. Üldiselt kuuluvad nii isiklikud kui ka varalised õigused teose autorile. Kui aga teos on loodud töölepingu alusel või avalikus teenistuses oma otseste tööülesannete käigus, lähevad varalised õigused üldjuhul tööandjale, kui just teisiti kokku ei lepita. Arvutiprogrammide kohta on seaduses lisatud täpsustavalt, et programmi loomisel tööandjalt saadud juhiste järgi läheb tööandjale automaatselt üle **ainulitsents** kõigi programmiga seotud varaliste õiguste teostamiseks.¹

4. Teosega seotud varalised õigused, ka ainulitsents, on oma olemuselt vara, mida olenevalt asjaoludest ja maksumuse olulisusest tuleb kajastada kas vara omaniku või kasutaja bilansis.

5. Munitsipaalkooli vara on omavalitsuse vara, mille valitsemise reeglid määrab kindlaks valla- või linnavolikogu. Tallinnas on linnavolikogu kehtestanud neli eraldi korda. On linnavara valitsemise kord, kus on kirjas üldised põhimõtted. Sellele lisanduvad detailsemad korrad linnavara võõrandamise, linnavara kasutusse andmise ning linnavara mahakandmise kohta ning neis on käsitletud nõudeid toimingutele, määratletud tehingute üle otsustajad jm. Linnavara on muu hulgas ka rahaliselt hinnatavad õigused, mida on ka varalised õigused autoriõigusega kaitsitud teose puhul.

6. Linna kool peab linnavara valitsemise üldpõhimõtete² kohaselt muu hulgas

- valitsema enda kasutuses ja käsutuses olevat linnavara eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult;
- juhinduma linnavaraga seotud tehingu puhul põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mida linn võib tehingust saada;

¹ Autoriõiguse seadus, § 32 lg 5.

² Tallinna Linnavolikogu 13.06.2013. aasta määrus nr 31 „Linnavara valitsemise kord“, § 4. Ka varasemas linnavara valitsemise korras oli nõue valitseda vara heaperemehelikult, samuti vältida kahju ja suurendada kasu.

- pidama raamatupidamisarvestust enda valitsemisel oleva linnavara kohta, lähtudes linna raamatupidamise sise-eeskirjast, raamatupidamise seadusest ja riigi raamatupidamise üldeeskirjast.

Tallinna Inglise Kolledži õppeinfosüsteemiga seotud tehingute õiguspärasus

Mida auditeeriti?

7. Riigikontroll analüüsis kolledži tegevust perioodil 2008 kuni 2015 koolis õppetöö paremaks korraldamiseks välja töötatud ja kasutusele võetud IT-lahendustega seoses ning hindas selle käigus tehtud tehingute õiguspärasust. Hindamisel võeti aluseks Tallinna linna õigusaktid linnavara valitsemise ja võõrandamise kohta, kooli põhimäärus, riigihangete seadus, raamatupidamise seadus ning Tallinna linna raamatupidamise sise-eeskiri.

8. Eelkõige keskenduti TIKis väljaarendatud õppeinfosüsteemi eri elementidele, täpsemalt nende tehnilisele lahendusele ja nendega tehtud tehingutele.

Kolledž arendas välja õppeinfosüsteemi ja andis selle tehnilise lahenduse tasuta oma töötajate firmale

TIKi õppeinfosüsteemi loomine

9. TIKis on aja jooksul loodud ja kasutusele võetud mitmeid infosüsteeme, et muuta õppetöö korraldus sujuvamaks ja mugavamaks. Suuremad arendustööd oma õppeinfosüsteemi väljaarendamiseks said alguse 2008. aasta märtsis, kui ühelt endiselt TIKi õpilaselt telliti töövõtulepinguga töö, mille üldnimetus oli „TIKi infosüsteemi arendamine“. Lepingus kirjeldatud ülesande järgi hõlmas see TIKi veebilehe, e-päeviku (elektrooniline klassipäevik), õppehalduse ja hindamissüsteemi ning kooli siseveebi arendamist.

10. Järgnevatel aastatel telliti samalt isikult töövõtulepingutega veel koolikatsete infosüsteemi, gümnaasiumi lõputunnistuste elektroonilise süsteemi ja õpilasraamatu ning eelkooli registreerimise ja haldamise süsteemi arendamine.

Teadmiseks, et

kooli arengukava on üks olulisem kooli arengueesmärke kirjeldav dokument, mille kinnitab kooli direktor ning kiidab heaks kooli pidaja, siinkohal Tallinna linn.

11. Oma õppeinfosüsteemi arendamine on juba pikemat aega olnud oluline eesmärk ka TIKi arengukavas. 2006 kuni 2010 kehtinud arengukavas kirjeldati kavatsust luua ja rakendada kolledži oma infosüsteem. Järgnevast, perioodi 2011–2015 arengukavast selgub, et infosüsteem on juba välja töötatud ja kasutusel. Ühtlasi selgub sellest, et süsteemi nimi on Stuudium ning et selle arendamine ja täiustamine jätkub. Ka kehtivast arengukavast saab otsesõnu teada, et Stuudium on kolledži õppeinfosüsteem.

12. Stuudiumi nime kandev infosüsteem põhineb samadel lahendustel, mida hakati kolledžis arendama 2008. aastal TIKi infosüsteemi nime all. Tookord loodud e-päeviku, samuti õppehalduse ning kooli ja lapsevanema suhtluse korraldamise lahendus on ka Stuudiumis.

TIKi õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse autoriõiguste kuuluvus

13. TIKi direktor väljendas auditi ajal seisukohta, et kolledžis loodud õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse autoriõigused kuulusid algusest peale selle loonud eraisikule. Riigikontrolli arvates saab sellega nõustuda vaid osaliselt. Kui isiklikud õigused kuulusid autorile, siis ainulitsentsi lahenduse kõigi varaliste õiguste teostamiseks sai endale TIK. Seda

põhjusel, et lahendus (sh programmi lähtekood) loodi TIKi juhiste järgi ja TIKis tööülesandeid täites ega olnud kokku lepitud, et TIKi programmi ainulitsentsi ei saa. Autoriõigusi käsitlev leping peab olema kirjalik.³ Lahenduse loonud isik ja TIK ei ole sõlminud mitte ühtegi kirjalikku autorilepingut – sellest järeldab Riigikontroll, et sellist lepingut ei ole.

14. Arvutiprogrammi ainulitsentsi tööandjale ülemineku eeldusena on autoriõiguse seaduses nimetatud töötamist töölepingu alusel või avalikus teenistuses. Riigikohtu tõlgenduses tuleb töösuhet selles küsimuses vaadata avaramalt⁴ ning ainuüksi lepingu vorm ei ole määrav. Oluline on, kas autor täidab teise isiku juures püsivat tööfunktsiooni või mitte. Kui täidab, on üldreegel, et ainulitsents kõigi varaliste õiguste teostamiseks läheb tööandjale. Riigikohus on märkinud, et püsiv tööfunktsioon võib kaasneda ka muud liiki tsiviilõigusliku lepinguga, näiteks töövõtulepinguga.

15. Riigikontroll leiab, et kuigi TIK tellis õppeinfosüsteemi lahenduse väljaarendamise töövõtulepingutega, täitis lahenduse loonud isik TIKis sisuliselt püsivat tööfunktsiooni. 2008. aasta märtsist kuni 2011. aasta aprillini tellis TIK sellelt samalt isikult eri IT-arendus- ja -hooldustöid kokku 11 töövõtulepinguga. Vajadus tema tööpanuse järele ei olnud ühekordse iseloomuga, tegemist oli jätkuva tegevusega kolledži infosüsteemide arendamisel ja hooldamisel.

16. Kui vaadata töövõtulepingutes tööde tegemiseks ette nähtud aega, hõlmas see ajavahemiku märtsist 2008 kuni aprillini 2011 tööpäevadest kokku 58%. Seega töötas enamiku sellest ajast isik TIKi heaks ning see näitab tööfunktsiooni püsivat laadi. Väheoluline ei ole selles kontekstis ka fakt, et alates aprillist 2011 otsustati sama isikuga jätkata töösuhet juba alaliselt töölepingu alusel.

TIKi õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse üleminek eraettevõttele

Teadmiseks, et

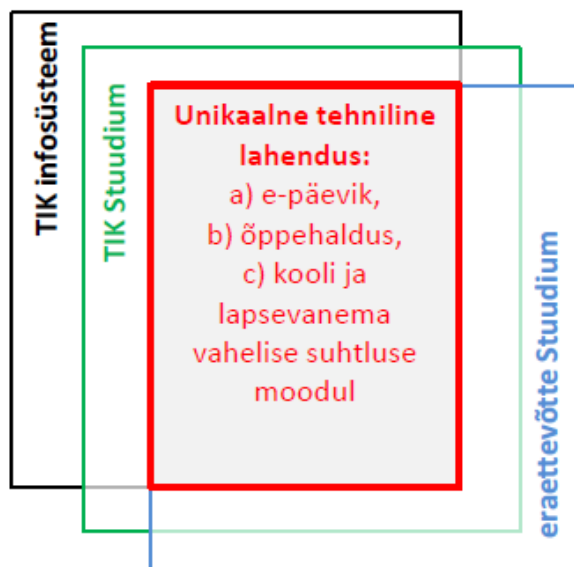
Stuudiumit teistele koolidele praegu tasu eest pakkuva ettevõtte asutas 2001. aastal isik, kes alates 2002. aastast töötab TIKis, praegu haridustehnoloogina. Perioodil juuli 2003 kuni jaanuar 2015 oli ettevõtte juhatuse liige tema isa.

17. On teada, et õppeinfosüsteemi Stuudium kasutajaskond ei piirdu praegu enam TIKiga. Seda kasutab veel ca 100 kooli, kellele pakub seda tasu eest eraettevõtte. Ettevõtte osanike ja juhatuse liikmete hulgas on ka need TIKi töötajad, kes on kolledžis õppeinfosüsteemi arendanud. Üks neist selgitas auditi käigus, et eraettevõtte pakutav teenus rajati algselt samale tehnilisele lahendusele, mille ta oli arendanud välja TIKis (vt ühisosa mõistmiseks ka joonist 1). Ta märkis, et eraettevõtte ei hakanud Stuudiumit n-ö nullist looma. Aluseks oli muu hulgas TIKi infosüsteemi käitamiseks tema loodud programmi lähtekood, mis oli tema arvutis ning mida ta hakkas eraettevõtte jaoks täiustama.

³ Autoriõiguse seadus, § 49

⁴ Riigikohtu 23.05.20113. aasta otsus nr 3-2-1-39-03 (p 23)

Joonis 1. TIKis arendatud Stuudiumi ja praegu eraettevõtte pakutava Stuudiumi ühisosa



Allikas: Riigikontrolli hinnang auditis kogutud tõendite põhjal

Teadmiseks, et

2011. aastal sõlmisid TIKi ja Stuudiumi-teenust pakkuva ettevõtte koostöölepe, mis reguleerib põhiosas koostööd e-päeviku arendamisel ja turustamisel. TIK on lepingus väljendanud võimaluse puudumist osaleda lahenduse turustamises teistele koolidele. See ülesanne on eraettevõtte täita. TIK on lepingus võtnud aga kohustuse panustada tagaside andmise kaudu arendustöösse, et lahendusi täiustada. Vastutasuks on TIK lepingu järgi saanud õiguse kasutada lahendust ka edaspidi tasuta.

18. TIKi ja Stuudiumi-teenust pakkuva eraettevõtte vahel ei ole muid lepinguid, kui 2011. aasta juulis e-päeviku kasutamise kohta sõlmitud koostööleping. Lepingust selgub, et e-päevik on välja töötatud TIKi palvel, tema soovide ja juhiste järgi ning et lahenduse kõik autoriõigused kuuluvad lepingu sõlmimise hetkel eraettevõttele. Tegelikult on e-päevik määratletud lepingus laiemalt kui üksnes elektrooniline klassipäevik, hõlmates ka lahendust, mis võimaldab korraldada suhtlust kooli, õpilase ja lapsevanema vahel.

19. Riigikontrolli arvates on tegemist sama lahendusega, mille arendamise tellis TIK tööde ühe osana eespool kirjeldatud lepingute raames (vt ka joonis 1). Kolledžis e-päeviku välja arendanud isiku kinnitusel jätkas ta eraettevõttes sama programmikoodi täiustamist, mitte ei loonud uut ega jäljendanud olemasoleva funktsioone. Nagu juba selgitatud, omandas TIK töösuhtest tulenevalt automaatselt ainulitsentsi selle teose varaliste õiguste teostamiseks.

20. Eelnevat arvestades tuleb 2011. aastal sõlmitud koostöölepingus esitatud väidet, et lepingu objektiks oleva lahenduse autoriõigused (k.a varalised õigused) kuuluvad eraettevõttele ning ettevõtte hakkab lahendust turustama, käsitleda faktina, mis kinnitab TIKi (juriidiliselt Tallinna) loobumist ainulitsentsist. Loobumise kohta eraldi kirjalikke lepinguid ei ole. TIK ega linna teised asutused ei ole väljastanud ka mitte ühtegi arvet, mis kajastaks tasu ainulitsentsist loobumise eest. Seega tuleb järeldada, et ainulitsentsist on loobunud eraettevõtte kasuks tasuta.

21. Riigikontrolli arvates on tähendusrikas ka koostöölepinguga TIKile antav optioon, mis garanteerib teatud asjaolude juures (nt ettevõtte pankroti korral) varaliste õiguste ülemineku TIKile. See väljendab TIKi erihuvi säilitada lahenduse varaliste õiguste üle ka edaspidi teatav kontroll.

22. Perioodil märtsist 2008 kuni aprillini 2011 sõlmitud 11 töövõtulepingu alusel maksis TIK oma infosüsteemide arendus- ja hooldustööde eest kokku 17 642 eurot. Konkreetselt TIKi infosüsteemi

Teadmiseks, et

äriregistri andmetest nähtub, et Stuudiumi-teenus on seda pakkuva ettevõtte põhitegevus alates 2012. aastast. Majandusaasta aruannetest ei selgu küll täpselt, kui palju on ettevõtte sellest tulu saanud, kuid programmeerimise ja tarkvaraga seotud tulud on aasta-aastalt kasvanud, ulatudes 2014. aastal 48 000 euroni.

Allikas: äriregister

Kolledži kulud oma õppeinfosüsteemi arendamiseks

(hõlmas e-päeviku, õppehalduse tehnilist lahendust jms ehk kandvat osa õppeinfosüsteemist kui tervikust) väljaarendamiseks kulus 2008. aastal 3835 eurot. Perioodi 2009–2011 töövõtulepingutest selgub, et otseselt TIKi infosüsteemi arendamise eest on makstud veel 1360 eurot. TIKi infosüsteemi arendamiseks kulus seega vähemalt 5195 eurot, ent tegelik kulu on ilmselt suurem, kuna arvesse tuleks võtta ka teiste töötajate tööjõukulusid.

23. On teada, et lisaks süsteemi loonud isikule oli arendusprotsessi kaasatud näiteks TIKi haridustehnoloog, kes tegevust koordineeris. Lisaks osalesid süsteemi testimisel kooli õpetajad. Kuigi rahasummasid ei ole võimalik täpselt välja tuua, on nendegi tööjõukuludest teatud osa TIKi infosüsteemi arendamise kulu.

Õppeinfosüsteemi arendamisel on rikutud linnavara valitsemise põhimõtteid

Õppeinfosüsteemiga seotud tehingute kooskõla linnavara valitsemise korraga

24. TIKis loodud õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse ainulitsents varaliste õiguste teostamiseks oli oma olemuselt linnavara. Nagu eespool märgitud, tuleb linnavara majandada heaperemehelikult ning lähtuda põhimõttest suurendada varast saadavat kasu ja vältida kahju, mis tehingutes varaga võib kaasneda. Teisisõnu tuleb jälgida, et õiguste kogum, mida ainulitsents endas kätkeb, teeniks linna huve parimal võimalikul moel. Linnavara valdav asutus ei saa lähtuda kitsalt enda huvidest, vaid peab arvestama linna huve tervikuna.

25. Riigikontrolli arvates ei ole TIK neid põhimõtteid järginud juba õppeinfosüsteemi väljaarendamist alustades. Sellele kooli eelarvest raha kulutama hakates oleks pidanud selgelt teadvustama, et siin on tegemist potentsiaalse linnavaraga. Sellele aga ei mõeldud. Kuigi kolledž sai õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse ainulitsentsi varaliste õiguste teostamiseks automaatselt, ei võimaldanud see linna huve täiel määral realiseerida. Lahendust ei saanud näiteks autori nõusolekuta muuta. Linnavarast saadava kasu suurendamise printsiip eeldanuks, et TIK taotleb linnale kõik lahendusega seotud varalised õigused (loodi see ju linna raha eest), lisaks kasutusõiguse isiklike õiguste teostamiseks, mis võimaldanuks näiteks teha lahenduses muudatusi. Riigikontroll leiab, et võimalused selleks olid olemas. Sõlmida tulnuks vaid sellekohane autorileping, kuid seda ei tehtud.

26. Linnavara valitsemise põhimõtetega ei ole samuti kooskõlas TIKi tegevus, mille tulemusena loobuti varaliste õiguste ainulitsentsist eraettevõtte kasuks. Sellega anti lõplikult käest võimalus panna loodud lahendus Tallinna huvides laiemalt tööle, näiteks kasutada seda ka Tallinna teistes koolides.

27. Vajadus selleks pidi olema teada, kuna sobilikku süsteemi on otsinud ka teised koolid. Näiteks korraldas Tallinna Haridusamet 2014. aastal hanke, et leida e-päeviku teenuse osutaja 9 koolile. Hanke tulemusena sõlmiti leping, mille raames kulutab linn teenusele kolme aasta jooksul ligikaudu 25 800 eurot.⁵ TIKis loodud süsteemi laiemalt rakendades jäänuks see raha ilmselt kulutamata.

⁵ Hanke võitis Koolitööde AS.

TIKi ressursside jätkuv kasutamine eraettevõtte heaks

TIKi raha kulub erakätes oleva Stuudiumi arendamiseks praegugi

28. Stuudiumi-teenust pakkuva ettevõttega 2011. aastal sõlmitud koostööleppe (vt ka p 18) järgi on TIKi rolliks olla sisuliselt Stuudiumi testimiskeskond, saades selle eest Stuudiumi tasuta kasutada. Muid kohustusi TIKil selles lepingulises suhtes ei ole, k.a kohustust osaleda programmeerimistöodes teenuse täiustamiseks. Nagu Stuudiumi turustamine on ka Stuudiumi edasine tehniline arendamine lepingu järgi puhtalt eraettevõtte ülesanne. Rohkem lepinguid TIK ja eraettevõtte sõlminud ei ole.

29. Programmeerimistöö Stuudiumi tarkvara täiustamiseks teeb praegugi põhiliselt seesama TIKi töötaja, kes on tegelenud infosüsteemide arendamisega kolledžis 2008. aastast saati. Samas on ta tegev ka Stuudiumi-teenust pakkuvas eraettevõttes, olles selle juhatuse liige. Riigikontrollile antud ütlustes möönis ta, et süsteemi arendustöös kulub tal osalt ka tööaeg TIKis, sest täiendusi tehakse sageli, lähtudes TIKi vajadustest ja soovidest. Samas tunnistas ta, et ettevõtte pakub samu lahendusi teistelegi koolidele ja need on osa teenusepaketest, mida koolid kindla kuutasu eest ostavad.

30. Eelneva näol on Riigikontrolli arvates tegemist arendustöödega osaliselt TIKi (s.o linna) kulul, millest saab eraühing majanduslikku kasu. Linn teenuse müügitulust osa ei saa, nagu ei hüvita ühing ka programmeerimistööd tegeva isiku tööjõukulusid. Oma olemuselt on tegu avalike vahendite kasutamisega erahuvides. Lisaks kooli põhimäärusele on see ka vastuolus omaavalitsuse korralduse üldise põhimõttega tegutseda üksnes avalikust huvist lähtudes.

Kolledžis loodud infosüsteemide kajastamine raamatupidamises

Teadmiseks, et

kui põhivara valmistavad linna raamatupidamisüksuse töötajad ja kulutused sellele ületavad põhivara arvelevõtmise alampiiri, kapitaliseeritakse Tallinna linna raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt vastava akti alusel muu hulgas vara valmistamise ja installeerimisega seotud töötajatele põhivara valmistamise aja eest makstud töötasu ja sellelt arvestatud maksukulu.

Allikas: Tallinna linna raamatupidamise sise-eeskiri, § 67 lg 5

Teadmiseks, et

Tallinna koolide raamatupidamist korraldab Tallinna Haridusameti ökonoomikateenistus.

Õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse varaliste õiguste ainulitsents jäeti arvele võtmata

31. Kolledžis loodud õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse varaliste õiguste ainulitsents on oma olemuselt vara. Raamatupidamise üldiste põhimõtete järgi tuleb vara, mida on kavas kasutada pikemalt kui üks aasta ning mille loomiseks või soetamiseks on tehtud olulisi kulutusi, võtta arvele bilansis. Infosüsteemidega seotud litsentsid tuleks sellisel juhul võtta arvele immateriaalse põhivarana.

32. TIK on perioodil 2008 kuni 2015 kulutanud raha eri infosüsteemide arendamiseks, kuid linna raamatupidamises ei ole nendega seoses võetud arvele mitte ühtegi varaobjekti, ei bilansis ega bilansiväliselt. TIKi infosüsteemi arendamiseks kulus vähemalt 5195 eurot, mida võib pidada ühtlasi süsteemi tehnilise lahenduse varaliste õiguste ainulitsentsi hinnanguliseks soetusmaksumuseks. See ületab künnist, mille Tallinna linn on kehtestatud oma asutustele põhivara arvelevõtmiseks raamatupidamises (1917 eurot).

33. Lisaks TIKi infosüsteemidele arendati perioodil 2008 kuni 2011 kolledžis teisi infosüsteeme nagu koolikatsete infosüsteem, elektrooniline gümnaasiumi lõputunnistuse ja õpilasraamatu süsteem, eelkooli registreerimise ja haldamise süsteem. Nendegi puhul on asjakohane varaliste õiguste küsimus ning vajadus hinnata, kuidas neid varana raamatupidamises kajastada. Näiteks kulus koolikatsete infosüsteemi arendamiseks ca 3000 eurot.

Tiigrihüppe SA projektiraha kasutamine

„Innovaatiline kool 2010“ – Tiigrihüppe SA konkursi eesmärk oli innustada ja toetada haridusuuenduslike lahenduste katsetamist. Konkursil võisid osaleda kõik üldhariduskoolid. Konkursi eelarve oli kokku ca 121 000 eurot, rahastuse said 18 kooli projektid.

Allikas: Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutus

34. Jättes vara raamatupidamises arvele võtmata, on TIK eksinud raamatupidamise seaduse ning Tallinna raamatupidamise sise-eeskirjas toodud arvestuspõhimõtete vastu.

Tiigrihüppe SA-lt saadud raha kasutamisega on segane seis

35. Auditis tuvastatud probleemid ei piirdu vaid õppeinfosüsteemiga Stuudium. 2010. aastal osales kool SA Tiigrihüppe projektikonkursil „Innovaatiline kool 2010“ ning sai 7414 euro (116 000 krooni) ulatuses rahastuse projektile, mille eesmärk oli koostöö ja tagasiside keskkonna loomine (nn TIK Task). Kavandatud lahendus oli mõeldud töötama nii iseseisvalt kui ka liidestatuna infosüsteemiga Stuudium. Lahendus töötati väidetavalt välja, kuid püsivalt seda kasutusse ei võetud.

36. Tiigrihüppe SA-le kolledži esitatud aruande järgi tegi projekti planeerimis- ja programmeerimistöid seesama isik, kes tegeles ka TIKi infosüsteemi arendamisega. Projekti aruandes on viidatud kindlatele töövõtulepingutele (summas 1598 eurot), kuid nendes esitatud tööde kirjeldustes ei ole TIK Taski arendamist käsitletud. Tööd teinud isik kinnitas samuti Riigikontrollile, et need ei puutu asjasse. Ta ei osanud ka täpsustada, milliste lepingute raames TIK Taski arendustööd siis tehti. Mitte üheski teises temaga sõlmitud töövõtulepingus TIK Taskiga seotud töid mainitud ei ole. Samas on projekti aruandes viidatud lepingud otseselt seotud TIKi infosüsteemi arendamise ja hooldamisega. See annab Riigikontrolli arvates põhjust kahelda, kas Tiigrihüppe SA projektiraha on kasutatud sihipäraselt.

37. Eelnevat arvestades peaks toetuse andja (Tiigrihüppe SA õigusjärglane on Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutus) hindama, kas eeltoodud asjaolude näol on tegemist toetuse kasutamise tingimuste rikkumisega ulatuses, mis annab aluse väljamakstud toetus tagasi nõuda.

38. **Riigikontrolli soovitus Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse juhatusele:** analüüsida auditis tuvastatud asjaolusid Tiigrihüppe SA-lt saadud toetusraha kasutamisel Tallinna Inglise Kolledžis ning kujundada seisukoht toetusraha tagasiküsimise kohta.

Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse juhatuse vastus (refereeritud, vt tervikteksti lk-l 17): Sihtasutus leidis, et neil puudub piisav õiguslik alus toetuse tagasiküsimiseks. Töötajad, kes projektiga tegelesid, sihtasutuses enam ei tööta ning asutusel ei ole toetuse kasutamise detailidest ülevaadet. Väidetavalt ei võimalda toetuse tagasiküsimist ka TIK-iga sõlmitud toetuseping, milles sellekohased sätted puuduvad.

Tiigrihüppe projektis telliti töid projektijuhi isa firmalt ja rikuti riigihangete seadust

39. Munitsipaalkoolile laienevad omavalitsuse hallatava asutusena riigihangete seaduse nõuded. Nende kohaselt peab hankija muu hulgas kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ning tagama konkurentsi korral erinevate pakkumiste võrdlemise teel parima hinna ja kvaliteedi suhte.⁶

⁶ Riigihangete seadus, § 3.

Need on osa riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest, mida tuleb järgida ostu maksumusest olenemata.⁷

40. Auditis selgus, et samas Tiigrihüppe SA rahastatud projektis on 2010. aastal osa programmeerimistööd ning projektijuhtimise ja testimise teenus summas 4538 eurot (70 999 krooni) tellitud samalt ettevõtelt, kes hakkas hiljem pakkuma Eesti koolidele ka Stuudiumi-teenust. Ettevõtte juhatuse liige ja osanik oli sel ajal TIKi haridustehnoloogi isa. Haridustehnoloog ise oli aga projektis TIKi-poolne koordinaator, kuid tehingu otsustas koolidirektor.

41. Samas selgus, et võrdlevaid pakkumisi ei võetud. Tehing otsustati teha kohe ühe kindla ettevõttega. Sellega on Riigikontrolli hinnangul TIK rikkunud riigihangete seadust. Rikkumisele annab kaalu asjaolu, et tehingupartneriks valitud ettevõtte oli TIKis projekti vedanud isikuga perekondlikult seotud. Sellised tehingud kahjustavad avaliku sektori üldist usaldusväärsust.

Riigikontrolli kokkuvõttev hinnang ja soovitused

42. Riigikontroll leiab, et Tallinna Inglise Kolledž on infosüsteemide arendamisel ja sellega seonduvates tehingutes perioodil 2008 kuni 2015 eksinud mitme õigusakti vastu. Rikutud on linnavara valitsemise korda, kooli põhimäärust ning riigihangete seadust. Eiratud on raamatupidamise seadusest ja linna raamatupidamise sise-eeskirjast tulenevaid arvestuspõhimõtteid.

43. Riigikontrolli arvates on infosüsteemide arendamisel ja selle tulemustest saadava kasu üle otsustamisel läinud TIKis segamini era- ja avalik huvi. Eraettevõtte äri on teatud ulatuses edendatud kolledži, s.o avalike vahendite arvelt. Selliseid tagajärgi ei tohiks avaliku võimu asutuse tegevusega kaasneda.

44. Riigikontroll leiab samuti, et kolledži tegevuses tuvastatud probleemid näitavad vajakajäämisi linna sisekontrollisüsteemis. Tallinna Haridusameti ülesanne on linnavara valitsemise korraldamine oma haldusalas, kuhu kuuluvad ka linna koolid. Samuti peab Tallinna Haridusamet korraldama oma haldusala asutuste raamatupidamist. Haridusametile pidi olema teada, et kolledž arendab oma õppeinfosüsteemi kas või TIKi arengukava põhjal. Asjakohane oleks olnud mõelda, milliseid õiguslikke tagajärgi loob see seoses linnavara valitsemisega. Linna juhtimisstruktuuris kõrgemalseisva asutusena oleks Haridusamet saanud rakendada meetmeid, et nõuda linnale selles õigussuhtes suuremaid õigusi või hoida ära varaliste õiguste ainulitsentsist loobumine. Seda ei ole aga tehtud.

45. Riigikontrolli arvates on tõenäoline, et TIKi tegevusega on auditis käsitletud juhtumites kaasnenud linnale varaline kahju. Kas ja kui suures ulatuses see täpselt tekkinud on, peab välja selgitama Tallinna Haridusamet. Samuti tuleb TIKis korraldada põhjalik infosüsteemide inventuur.

Üldine hinnang kolledži tegevusele

Teadmiseks, et

Tallinna Haridusameti põhimääruse kohaselt vastutab ameti juhataja muu hulgas ameti ja tema haldusala eelarve sihipärase kasutamise eest, ameti valdusesse antud linna vara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning ametiasutuse haldusala raamatupidamise korraldamise eest.

Haridusameti struktuuris on sisekontrolli sektor, mille ülesanne on ameti ja selle hallatavate asutuste kontroll. Sektoril on muu seas õigus algatada vajaduse korral inventuure.

Allikas: Tallinna Haridusameti põhimäärus, Tallinna Haridusameti sisekontrolli sektori põhimäärus

⁷ Samas, § 16

46. Riigikontrolli soovitused Tallinna Haridusameti juhatajale:

- Arvestades auditis tuvastatud asjaolusid, viia 2016. aastal läbi tegevused, et hinnata, kas ja kui suures ulatuses on kolledži õppeinfosüsteemi autoriõigusi puudutavate otsustega või nende tegemata jätmisega põhjustatud linnale kahju.
- Korraldada 2016. aastal kolledžis põhjalik infosüsteemide inventuur, teha kindlaks süsteemidega seotud varalised õigused ja nende kuuluvus. Inventuuri tulemustest lähtudes võtta vajaduse korral infosüsteemidega seotud varalised õigused, sh litsentsid raamatupidamises varana arvele.

Tallinna Haridusameti juhataja vastus (väljavõte, vt tervikteksti lk-l 16–17): Kohustuse rikkumine peab olema põhjuslikult seotud kahju tekkimisega. Esmalt tuleb aga tuvastada kohustus ja selle võimalik rikkumine. Vaidluse all on ka immateriaalse vara tekkimine üldse. Kooli väitel ei ole loodud autoriõigusega kaitstavat arvutiprogrammi, mida arvele võtta. Väidete toesust ja programmi kõlblikkust ei ole võimalik enam kontrollida. Seega on kohustuse tekkimine selgusetu ning seega ei saa tuvastada ka selle rikkumist, mis võiks olla põhjuslikus seoses kahju tekkimisega.

Riigikontrolli märkus: Kohustused, mille vastu on eksitud (s.o linnavara valitsemise üldpõhimõtted), on piisavalt selged, nagu ka autoriõigusega kaitstud teose loomine linna raha eest. Vähemalt osaliselt on teada ka teose loomise kulud linnale. Lähtekohad kahju väljaselgitamiseks on seega olemas.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll tegi soovitused Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse juhatajale ning Tallinna Haridusameti juhatajale. Vastused edastati Riigikontrollile 18.–19.03.2016. Oma seisukohad edastas samuti Tallinna Inglise Kolledži direktor.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Tallinna Inglise Kolledži vastus:

Tutvustime koolile edastatud Riigikontrolli raportiga „Õppeinfosüsteemiga tehtud tehingute õiguspärasus Tallinna Inglise Kolledžis“. TIKi hinnangul ei põhine raportis toodud seisukohtadest ja järeldustest oluline osa kehtival õigusel või tuginetakse valedele või kontrollimata eeldustele. Järgnevalt toome loetelu põhilistest vajakajäämistest raportis:

Raporti kandev küsimus, millele otsitakse vastust on: „Kas kolledžis loodud õppeinfosüsteemi tehnilise lahendusega seotud õigustest loobumine eraettevõtte kasuks oli seaduslik?“

Selline küsimusepüstitus on vastuolus Riigikontrolli põhiväärtustega, milleks on objektiivsus ja sõltumatus, kompetentsus ja hoolikus, koostöö ja avatus, ausus ja väärikus. Inkvisitsioonilise rõhuasetusega suunav küsimus sisaldab endas vähemalt kolme eeldust, millele ei ole raportis antud adekvaatset hinnangut ega tuvastatud fakti tasandil:

- esiteks, et kolledžil on tekkinud loovutatavaid õigusi seoses õppeinfosüsteemiga;
- teiseks, et kolledž on väidetavalt tekkinud õigustest loobunud eraettevõtte kasuks;
- kolmandaks, et kolledžis loodud õppeinfosüsteem ja eraettevõtte toode on samade autoriõiguste objektid.

Raporti subjektiivsust ning kallutatust ilmestab ka asjaolu, et kui raporti vaheversioonis tugines Riigikontroll õiguslikult mitterelevantsele asjaolule, et TIKi infosüsteemi ja Stuudiumi funktsionaalsused on sarnased, siis raporti lõppversioonis tugineb Riigikontroll „tehnilise lahenduse“ sarnasusele, kuid jätab taas kord tuvastamata, kas konkreetsete arvutiprogrammide lähtekoodid on sama autoriõiguse objekt või mitte.

Raportis puudub mis tahes viide kirjalikule tõendile selle kohta, et kolledž oleks loobunud omale väidetavalt kuuluvatest autoriõigustest (ainulitsentsi varaliste õiguste teostamiseks). Õiguslikult ei ole võimalik autoriõigustest loobuda ilma vastavate vormikohaste tehinguteta.

Raport ei tuvasta ühemõtteliselt, kas kolledž on töövõtulepingute alusel saanud omale ainulitsentse varaliste autoriõiguste teostamiseks ning mis on selliste ainulitsentside eesmärgiks.

Õiguslikult on vaieldav aastatel 2008–2011 töövõtulepingute alusel tellitud arendustööde tulemitte varaliste autoriõiguste kuuluvus või kasutusõigused. Raportis tugineb Riigikontroll pelgalt eeldusele, et kuna arendustöid telliti ühe konkreetse isiku käest, siis võib järeldada, et need on tehtud püsiva tööfunktsiooni raames (raporti p 14–16). Autoriõiguse seaduse § 32 lg 5 kohaldamiseks töövõtulepingute alusel teostatud töödele, peab olema üheselt selge, et tegemist on püsiva tööfunktsiooni käigus teostatud töödega. Samuti on puudulik kõnealuste tööde seostamine Stuudiumi-teenust pakkuva ettevõtte tootega.

Isegi kui eeldada, et kolledžil on seaduse alusel tekkinud ainulitsents teatud arvutiprogrammide varaliste õiguste teostamiseks, siis:

- Ei ole võimalik väita, et kolledž oleks temale kuuluvat ainulitsentsi varaliste autoriõiguste teostamiseks mingilgi viisil käsutanud (ainulitsentsist loobunud). Autoriõigusi puudutavad tehingud peavad olema kirjalikus vormis, nagu seda on ka Riigikontroll ise oma raportis mõõnnud (p 13). Sellist kirjalikku dokumenti ei ole olemas (p 20), kirjaliku kokkuleppe puudumine tõendab, et varaliste õiguste ainulitsentsi ei ole võõrandatud. Asjaolu, et kolledži ja Stuudiumi-teenust pakkuva ettevõtte vahelise koostöölepingu sissejuhatavas osas on deklaratiivse iseloomuga sätete kohaselt märgitud, et autoriõigused kuuluvad eraettevõttele, ei ole ühelgi viisil samastatav ega tõenda mis tahes varaliste õiguste üleandmist kolledži poolt.
- Kui Stuudiumi-teenust pakkuva ettevõtte kasutab sama arvutiprogrammi (koodi), mille osas kolledžil on väidetavalt ainulitsents varaliste õiguste teostamiseks, oleks tegemist kolledži autoriõiguste rikkumisega, mitte ainulitsentsist loobumisega ega õiguste üleandmisega ettevõttele. Kas Stuudiumi-teenust pakkuva ettevõtte poolt kasutatav tehniline lahendus kasutab sama arvutiprogrammi (koodi), mille osas kolledžil on väidetavalt ainulitsents varaliste õiguste teostamiseks, on faktiküsimus, mille tõlevastavust Riigikontroll oma raportis eeldab või järeldab. Pelgalt sama funktsionaalsus kahel arvutiprogrammil ei tähenda, et tuginetakse samadele autoriõigustele.
- Raport heidab kolledžile ette, et viimane ei ole töövõtulepingutesse lisanud sätteid autori isiklike õiguste teostamise õiguse saamiseks. Raport jätab aga täielikult analüüsima sellise sätte lisamise võimaliku mõju lepingu hinnale, mis oleks sellisel juhul kallim, kuna lepingu skoop poleks laiem ning autori õigused oleksid rohkem piiratud (raporti p 25). Samuti jätab Riigikontroll arvestamata seda, millist väärtust kolledž Stuudiumi kasutamisest igapäevaselt saab (efektiivsuse tõus, turvalisus, kasutajamugavus jms) ning keskendub kitsalt lähtekohale, nagu oleks kolledži põhifunktsioon hakata alati ise edasi arendama mis tahes infosüsteeme, mille arendustöid ta tellib (p 24–27).
- Ekslik on ka raporti p 26 toodud väide, et TIKi tegevusega, mille tulemusena loobuti varaliste õiguste ainulitsentsist eraettevõtte kasuks, anti lõplikult käest võimalus panna loodud lahendus Tallinna huvides laiemalt tööle. Seda põhjusel, et selline võimalus eeldanuks ka isiklike autoriõiguste teostamise õigust.

Viide koostöölepingu sättele, millega TIK saab optiooni, on IT-lepingutes tavapärane (raporti p 21). Seda eriti IT-lepingutes, mis puudutavad kliendi organisatsioonile (TIK) kriitilise tähtsusega infosüsteeme. Eesmärgiks on tagada kooli toimepidevus, juhaks kui arendaja ei ole suuteline (mis tahes põhjusel) loodud infosüsteemi elus hoidma. On mõeldamatu, et õppeaasta kestel oleks võimalik kiiresti kasutusele võtta alternatiivne tehniline lahendus, veelgi enam see ise välja arendada sellise tempoga, mis tagaks kooli kui organisatsiooni igapäevase toimimise. Antud juhul on optioon põhjendatud ka asjaoluga, et Stuudium on TIKi

oskusteabele ja tagasisidele tuginedes välja töötatud ja seetõttu võimalikest turul saada olevatest toodetest TIKile sobivaim.

On ka iseenesest mõistetav, et Stuudiumi arendusprotsessidesse on kaasatud kolledži töötajaid (raporti p 23, 28–30). Analoozilt, kui kolledž peaks tellima remondi koopiamašinale, tuleb mõnel töötajal anda remontijale tagasisidet probleemi iseloomu kohta, või kui soovitakse tellida koopiamašinale lisaseadmeid, tuleb olemasolevat vajadust kirjeldada. Ekslik on sellist tavapärast suhtlust ja koostööd käsitleda kui eraettevõtja infosüsteemi arendamiseks kolledži poolt tehtavat kulu (raporti p 23).

Raportis viitab Riigikontroll korduvalt võimalikule või tõenäolisele kahjule, mis on tekitatud Tallinna linnale, selgitamata milles konkreetselt kahju seisneb ja kuidas sellist kahju arvutada.

Raporti punktides 31–33 toodu eeldab, et loodu väärtus oli selline, mis tulnuks vastavalt raamatupidamise reeglitele arvele võtta. Selleks tulnuks tuvastada konkreetse lepingu esemeks olnud arvutiprogrammi koodiga seotud autoriõiguste varaline väärtus, mis ei ole õiguslikult võrdne koodi loomiseks tehtud kulutustega. Raportis ei ole arvutiprogrammi koodi väärtust iga lepingu kohta tuvastatud.

Riigikontrolli selgitused TIKi ametlikus vastuses esitatud seisukohtadele:

Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et õppeinfosüsteemi välja arendades sai TIK (juriidiliselt Tallinna linn) ainulitsentsi õppeinfosüsteemi tehnilise lahenduse varaliste õiguste teostamiseks. Seda on kirjeldatud aruande punktides 9 kuni 16. Keskne tähendus on selles kontekstis faktil, et lahenduse väljatöötanud isik täitis TIKis püsivat tööfunktsiooni ja arendas lahendust TIKi tellimisel. Riigikontrolli auditis kogutud tõendid näitavad selgelt, et TIKi tellimisel välja arendatud lahenduse programmikood (mitte üksnes funktsionaalsus) oli sama, mille võttis aluseks eraettevõtte. Seda on kirjeldatud aruande punktis 17. Eraettevõtte lahendus sisaldas teost, mille varaliste õiguste ainulitsents kuulus Tallinna linnale. 2011. a TIKi ja eraettevõtte vahel sõlmitud koostöölepingu järel ei olnud TIKil enam reaalset võimalik ainulitsentsist tulenevaid õigusi teostada, kuna lepingus sedastatakse üheselt, et lahenduse kõik autoriõigused (sh ka varalised õigused) kuuluvad eraettevõttele. See tähendabki sisuliselt, et ainulitsentsi kasutamist on eraettevõtte kasuks loobunud. Põhiline, mida Riigikontroll antud juhtumisel ette heidab ning mida tuleks edaspidi vältida, seisneb selles, et protsessis tehtud valikud ja otsused ei olnud kooskõlas linnavara valitsemise põhimõtetega. Loodetavasti aitab audit selle valdkonna riske edaspidi paremini teadvustada.

Tallinna Haridusameti vastus:

1. Olete teostanud Tallinna Inglise Kolledžis (edaspidi kool) auditi teemal „Õppeinfosüsteemidega tehtud tehingute õiguspärast“ ning käesolevalt esitame Teile kirjaliku arvamuse Tallinna Haridusameti (haridusamet) puudutavate soovitude osas.

2. Aruande eelnõus on rõhutatud, et antud küsimus ei ole aktuaalne vaid kontrollitavas koolis või Tallinnas, vaid avalikus sektoris üldisemalt.

3. Käesolevas vastuskirjas saame lühidalt kommenteerida mõningaid kooli esitatud selgitusi Riigikontrolli aktile ja väiteid, aga ka hilisemaid direktori kommentaare ja selgitusi haridusametile kooli tegevusele esitatud hinnangute osas ning anname arvamuse meile esitatud soovitude kohta. Haridusamet jääb oma esitatud seisukohtade juurde, mille esitas 04.04.2016 kohtumisel aruande eelnõu arutelul Riigikontrollis.

4. Kooli seisukohad ja selgitused

5. Kooli väitel on koostöölepinguga määratud testperiood, mille käigus on äriühing testinud e-päevikut kooli õpilaste, personali ja lastevanemate seas, kus kool annab ideid, mõtteid ja oskusteavet ning saab vastusooritusena tasuta õiguse kasutada eraettevõtte intellektuaalset omandit. Nimetatud koostööd tuleb käsitleda kooli oskusteabele ja tagasisidele tuginemisena. Lisaks, teist analoogset toodet, mis sobinuks kooli eripäradega, ei olnud. Kool väidab, et ei ole maksnud „Stuudiumi“ arendustööde eest midagi ning on seisukohal, et õiguslikult on tegemist ratsionaalse lahendusega.

6. Kool väidab, et äriühingu poolt „Stuudiumi“ arvutisüsteemi loomisel ei ole kasutatud arvutisüsteemi osasid, millega tegeles kool varasemal ajal. Kool ei ole seda lubanud. „Stuudiumil“ ei ole ega saagi olla kooli tarkvara, sest lähtekoodi loomiseni, mis oleks varana käsitletav, ei jõutud. Kool on selgitanud, et võib olla on äriühing kooli infosüsteeme jälginud selle uurimise ja katsetamisega, eesmärgiga reprodutseerida selle funktsionaalsus teises programmis, mis pole aga samastatav selle arvutiprogrammiga. Kooli väitel ei ole õige Riigikontrolli seisukoht, et kooli infosüsteem on „Stuudiumi“ eelkäija, kuna tugineb üksnes tarkvara funktsionaalsele kattuvusele, mis ei ole käsitletava autoriõiguse osana ja arvutiprogrammina. Kool väidab ka, et pelgalt funktsionaalsusele tuginedes ei saa sellist järeldust teha.

7. Kohustuse rikkumine peab olema põhjuslikult seotud kahju tekkimisega. Esmalt tuleb aga tuvastada kohustus ja selle võimalik rikkumine. Vaidluse all on ka immateriaalse vara tekkimine üldse. Kooli väitel ei ole loodud autoriõigusega kaitstavat arvuti-programmi, mida arvele võtta. Väidete toetus ja programmi kõlblikkust ei ole võimalik enam kontrollida. Seega on kohustuse tekkimine selgusetu ning seega ei saa tuvastada ka selle rikkumist, mis võiks olla põhjuslikus seoses kahju tekkimisega.

8. Direktori selgituste kohaselt ei hinnanud kool aktidega vastuvõetud töid, kui programmikõlblikku kogumit, millele laieneb autoriõiguse seadus ja autoriõigused, mida oleks võinud kaaluda arvele võtta. Kooli väitel oli tegemist süsteemi funktsionaalsusega, mis ei ole aga käesoleval ajal kontrollitav. Mõnede asjaosaliste hilisemad ütlused ei saa olla aluseks varale hinnangu andmisel kui diskretsiooniõigus oli direktoril ja tema hinnangul ei olnud see käsitletav sellise varana.

9. Haridusameti seisukohad

10. RTJ 5 (2011) sätestab vara arvestuse põhimõtted, et kui toimub uute süsteemide, protsesside ja teenuste võimalike alternatiivide formuleerimine, projekteerimine jne, siis uurimis- ja arenguväljaminekud, kui need ei ole otseselt eristatavad, tuleb kõiki antud projektiga seotud kulutusi lugeda uurimisväljaminekuteks ning kajastada kuluna nende toimumise hetkel. Juhul kui hiljem selgub, et osa kulutustest siiski vastas kapitaliseerimise kriteeriumitele, ei saa neid tagasiulatuvalt kapitaliseerida.

11. Koolide aineõpetajad loovad pidevalt erinevaid süsteeme oma valdkonnas, et lihtsustada sellega aineõpet ja seda just vastavalt oma oskuste infotehnoloogia rakenduste kaudu. Kahjuks ei saavuta enamus neist tegevustest sellist sünergia, et moodustuks kooli jaoks midagi arvestatavalt tsentraalses käsitluses rakendatavat. Ja kas on selline looming õppevarana arvestatav ja mingite õigustega kaitstud. Õpetajat huvitab siin pigem, et tema uuendus aitaks õpilasi ainekult paremini aru saada. Siin ei mõeldaks raamatupidamislikule arvelevõtmisele ega tööks kulunud ajaühikule.

12. Tallinna Linnavalitsuse 11.02.2004. a määrus nr 11 „Tallinna linna raamatupidamise sise-eeskirja kinnitamine“ kohaselt oli

materiaalse ja immateriaalse põhivara kapitaliseerimise alampiir alates 01.01.2005 30 000 krooni (ilma km-ta). Eeskirjast tulenevalt: kui põhivara valmistatakse oma jõududega ning kulutused ületavad põhivara arvelevõtmise alampiiri, kapitaliseeritakse need põhivara maksumusse vastava akti alusel. Tööde üleandmise-vastuvõtmise aktidel on kinnitatud töö vastuvõtmist, kuid puudub kooli vastutava isiku märge varaobjekti arvelevõtmise kohta, millest tulenevalt on raamatupidamises tehtud kanne kulusse. Analooget korraldust sätestab ka kehiv eeskiri. Direktor ei näinud siin vara, mis oma tingimustelt oleks käsitletav põhivarana arvelevõetavana.

13. Nõustume Riigikontrolliga, et immateriaalne vara, kui see on sellena olemas, tuleb arvele võtta vastavalt õigusaktides esitatud tingimustele. Haridusameti haldusala raamatupidamise sisekorra kohaselt juhib asutuse igapäevast majandustegevust asutuse juht, kes vastutab eelarve vastutava täitjana asutuse eelarve ja selle täitmise eest ning et kulutus on tehtud asutuse huvide ja ökonoomse majandamise printsiipidest lähtuvalt. Vastutus eeldab otsustusõigust eeltoodud ulatuses. Pädevuse eeldused on sätestatud direktori ametijuhendis. Haridusamet korraldab küll haldusala raamatupidamist, kuid juhid on otsustustes iseseisvad õigusaktides ettenähtud ulatuses.

14. Kas nendele tingimustele vastav vara aastatel 2008–2011 tekkis, ei ole täna tõestatav. Kooli direktori selgituste kohaselt ei tekkinud sellist vara.

15. Nõustume Riigikontrolliga selles, et koostöö kooli IT-töötajate ja äriühingu vahel programmiarenduses nende lahenduste täiustamises nõuab suuremat läbipaistvust ning lubamatu on linna eelarveraha kulutamine võimaliku kasusaamise eesmärgil äriühingule. Vastavasisulise tähelepaneku esitas haridusamet koolijuhile.

Võttes arvesse kontrollitavat 8 aasta tagust ja sellele eelnenud aega, peab tõdema, et sellel perioodil oli infosüsteemide loomine märkimisväärselt madalamate kvaliteedinõuete ja regulatsioonidega. Infosüsteemide loomise puhul ei eelnenud sageli süsteemi analüüsi (tasuvus, käideldavus, turvalisus jms); samuti peab tõdema, et loodi palju infosüsteemide algeid, mille arendustesse kulutati vahendeid, kuid mida ei võetudki kasutusse.

Nagu selgub, on probleemi valdkond väga lai ja hõlmab paljusid infosüsteemide vajavaid ja rakendavaid kasutajaid üle riigi. Leiame, et ühiselt edasi minnes oleks vaja leida, mida kasulikku on saavutatud ja millistele põhimõtetele ja seisukohtadele edaspidi tugineda, et juba algselt oleks võimalik lähtuda asjakohasest õiguslikust baasist arvutisüsteemide tekitamisel, arendamisel ja rakendamisel, mis aga eeldab, et ka nende probleemide sisu oleks vaja laialt propageerida ning raskesti arusaadavaid ja mitmeti tõlgendatavaid seisukohad ja sõnastused ei takistaks ratsionaalset ja kõigile kasulikku edasiminekut selle valdkonnas.

Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse juhataja vastus:

HITSA analüüsis Riigikontrolli auditis tuvastatud asjaolusid Tiigrihüppe SA-lt saadud toetusraha kasutamisel Tallinna Inglise Kolledžis (TIK) ning võib järeldusena teatada järgmist:

1. Tiigrihüppe SA poolt TIKiga lepingu sõlminud ning vastava projektiga tegelenud töötajatega (Enel Mägi ja Enely Prei) lõppes HITSA-I töösuhe ligi 3 aastat tagasi, lisaks puudub meil ka detailne ülevaade kogu projekti käigust, mistõttu on meil keeruline anda hinnangut kõikide detailide kohta.
2. Tutvudes dokumentidega, vaadates haridusportaali Koolielu arhiivi, rääkides toleaeagse TIKi õpetajaga ning ka TIKi haridustehnoloogiga, tuvastasime, et infosüsteem „TIK Task“, mille loomist Tiigrihüppe SA rahastas, siiski valmis ja seda koolis ka aktiivselt kasutati. Üheks seda kinnitavaks faktiks on ka artikkel „Koolielu“ haridusportaalil <http://koolielu.ee/info/readnews/122582/tahtaegadest-kinnipidamine-on-harjutamiseasi-tik-task>.
3. Meile teadaolevalt ei ole „TIK Task“ enam aktiivses kasutuses ning selle peamiseks põhjuseks on see, et infosüsteemi kasutamine suurendas olulisel määral õpetajate töökoormust, mistõttu olid nad sunnitud sellest loobuma.
4. HITSA-I puudub informatsioon seoste kohta „TIK Task“ ja Stuudiumi infosüsteemide arendamisel, mistõttu me ei saa selles ka mingit seisukohta võtta.
5. Kuivõrd TIK täitis projektikonkursis „Innovaatiline Kool 2010“ endale lepinguga võetud kohustused ning viis ellu arendusprojekti, samuti esitas vastavad aruanded, siis puudub HITSA-I alus toetussummade tagasinõudmiseks.
6. Isegi juhul kui HITSA-I oleks alus toetussummasid tagasi nõuda, ei võimaldaks seda Tiigrihüppe SA ja TIKi vahel sõlmitud leping nr 2010-1611-8, sest see ei näe ette ebasihhipäraselt kasutatud toetussummade tagasinõudmist.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Tiigrihüppe SA projektiraha sihipärane kasutamine 38. Riigikontrolli soovitus Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse juhatajale: analüüsida auditis tuvastatud asjaolusid Tiigrihüppe SA-lt saadud toetusraha kasutamisel Tallinna Inglise Kolledžis ning kujundada seisukoht toetusraha tagasiküsimise kohta. (p-d 35 kuni 37)	Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse juhataja vastus (refereeritud, terviktekst vt ülal): Sihtasutus leidis, et neil puudub piisav õiguslik alus toetuse tagasiküsimiseks. Töötajad, kes projektiga tegelesid, sihtasutuses enam ei tööta ning asutusel ei ole toetuse kasutamise detailidest ülevaadet. Väidetavalt ei võimalda toetuse tagasiküsimist ka TIKiga sõlmitud toetuseping, milles sellekohased sätted puuduvad.

Võimaliku kahju tuvastamine 46. Riigikontrolli soovitusel Tallinna Haridusameti juhatajale: - Arvestades auditis tuvastatud asjaolusid, viia 2016. aastal läbi tegevused, et hinnata, kas ja kui suures ulatuses on kolledži õppeinfosüsteemi autoriõigusi puudutavate otsustega või nende tegemata jätmisega põhjustatud linnale kahju. - Korraldada 2016. aastal kolledžis põhjalik infosüsteemide inventuur, teha kindlaks süsteemidega seotud varalised õigused ja nende kuuluvus. Inventuuri tulemustest lähtudes võtta vajaduse korral infosüsteemidega seotud varalised õigused, sh litsentsid raamatupidamises varana arvele. (p-d 42 kuni 45)	Tallinna Haridusameti juhataja vastus (väljavõte, terviktekst vt ülal): Kohustuse rikkumine peab olema põhjuslikult seotud kahju tekkimisega. Esmalt tuleb aga tuvastada kohustus ja selle võimalik rikkumine. Vaidluse all on ka immateriaalse vara tekkimine üldse. Kooli väitel ei ole loodud autoriõigusega kaitstavat arvutiprogrammi, mida arvele võtta. Väidete tõesust ja programmi kõlblikkust ei ole võimalik enam kontrollida. Seega on kohustuse tekkimine selgusetu ning seega ei saa tuvastada ka selle rikkumist, mis võiks olla põhjuslikus seoses kahju tekkimisega. Riigikontrolli märkus: Kohustused, mille vastu on eksitud (s.o linnavara valitsemise üldpõhimõtted), on piisavalt selged, nagu ka autoriõigusega kaitstud teose loomine linna raha eest. Vähemalt osaliselt on teada ka teose loomise kulud linnale. Lähtekohad kahju väljaselgitamiseks on seega olemas.
--	---

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Riigikontroll analüüsis TIKi tegevust perioodil 2008 kuni 2015 seoses koolis kasutusele võetud õppeinfosüsteemidega. Auditi eesmärk oli hinnata, kas kolledžis loodud õppeinfosüsteemi Stuumium autoriõiguste kohta TIKis tehtud otsused on kooskõlas linnavara valitsemise korraga ning kas infosüsteemi arendamisel tehtud tehingud on olnud õiguspärased.

Hindamisel võeti aluseks Tallinna linna õigusaktid, linnavara valitsemist käsitlevad korrad, TIKi põhimäärus, riigihangete seadus, raamatupidamise seadus ning Tallinna linna raamatupidamise sise-eeskiri.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Tallinna linna õigusaktid ja neist tulenevad nõuded, mille järgimist auditis hinnati, olid järgmised:

- kuni 22.06.2013 kehtinud Tallinna Linnavolikogu 27.11.1997. a määrus nr 56 „Linnavara valitsemise kord“, p 9 (mh tuleb linnavara majandada heaperemehelikult, vältida kahju ja suurendada kasu);
- alates 22.06.2013 kehtiv Tallinna Linnavolikogu 13.06.2013. a määrus nr 31 „Linnavara valitsemise kord“, § 4 (mh tuleb linnavara valitseda eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult, vältida kahju ja suurendada kasu);
- kuni 22.06.2013 kehtinud Tallinna Linnavolikogu 20.03.1997. a määrus nr 8 „Linnavara võõrandamise kord“, p 2 (võõrandamise olemus), p 10 (võõrandamise otsustaja);
- alates 22.06.2013 kehtiv Tallinna Linnavolikogu 13.06.2013. a määrus nr 33 „Linnavara võõrandamise kord“, § 1 (võõrandamise olemus), § 4 (võõrandamise otsustaja);
- kuni 28.10.2013 kehtinud Tallinna Linnavalitsuse 18.11.2009. a määrus nr „Tallinna Inglise Kolledži põhimäärus“, § 23 (direktori ülesanded ja vastutus);
- alates 28.10.2013 kehtiv Tallinna Linnavalitsuse 16.10.2013. a määrus nr 167 „Tallinna Inglise Kolledži põhimäärus“, § 22 (direktori ülesanded ja vastutus);
- Tallinna Linnavalitsuse 18.05.2011. a määrus nr 79 „Tallinna linna raamatupidamise sise-eeskiri“, § 66 (põhivara kapitaliseerimise alampiir).

Seadused, millest tulenevaid nõudeid auditis hinnati, olid järgmised:

- riigihangete seadus, § 3, § 16;
- raamatupidamise seadus, § 4.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud periood oli 2008–2015. Auditi käigus intervjueeriti kolledži direktorit, kolledžis infosüsteemide arendamisega seotud kahte kooli töötajat ning Tallinna Haridusameti esindajat. Analüüsiti TIKi lepinguid, majandustehinguid kajastavaid raamatupidamisandmeid ning konkreetsete tehingutega seotud dokumente (lepingud, arved jms).

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2016. aasta jaanuarikuus.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tambet Drell ja audiitor Ines Vali.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/16/50081/9.

Riigikontrolli postiaadress on:

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