

Euroopa Liidu raha kasutamine infoühiskonna edendamisel

*Kas riik on ELi toetusraha infoühiskonna
arendamisel aastatel 2007–2010 kasutanud
tasakaalustatult?*

Euroopa Liidu raha kasutamine infoühiskonna edendamisel

Kas riik on ELi toetusraha infoühiskonna arendamisel aastatel 2007–2010 kasutanud tasakaalustatult?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Euroopa Liidu struktuurifondidest ehk tõukefondidest eraldatud toetuste (edaspidi ELi toetusraha) kasutamist riigi infotehnoloogia (IT) valdkonnas. Uuriti, kas raha jagamine infoühiskonna arendamise eesmärgil on olnud tasakaalustatud ja läbipaistev ning kas toetuste jagamise üle tehakse piisavat järelevalvet. Toetuste jagamise tasakaalustatus tähendab tähelepanu pööramist (ja ideaaljuhul ka proportsionaalset rahastamist) infoühiskonna arendamisel nii avalikule sektorile, ettevõtlusele kui ka kodanikele suunatud infosüsteemidele. Läbipaistvuse all mõistab Riigikontroll olukorda, kus kõigil taotlejatel on võimalus veenduda, et ühtede projektide eelistamine teistele on põhjendatud.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Euroopa Liidus 2005. aastal heakskiidetud infoühiskonna poliitikadokumendis i2010 on rõhutatud, et 25% ELi sisemajanduse kogutoodangu kasvust ja 40% tootlikkuse suurenemisest on saavutatud tänu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) arengule. Kuigi mitmete IT arengut peegeldavate näitajate poolest on Eesti üle Euroopa Liidu keskmise, jääme kulutustes IT-le inimese kohta kõrgema elatustasemega riikidele omajagu alla. Kahtlemata on selle mahajäämuse vähendamisel oluline roll riigil, kes infoühiskonna arengukavas perioodil 2007–2013 on IT-valdkonna arendamiseks plaaninud eraldada kokku üle 160 miljoni euro. Sellest ligikaudu 60 miljonit eurot moodustavad ELi toetused.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on **riik infoühiskonna arengukava rakendamiseks toetuste jagamisel keskendunud liiga riigile suunatud IT-arenduste rahastamisele** ning jätnud tagaplaanile ettevõtete konkurentsivõime parandamisele ja kolmandale sektorile suunatud IT-arendusprojektide toetamise. Samuti ei ole IT-projektide valik olnud läbipaistev ning riigi järelevalve projektide elluviimise üle on jäänud formaalseks.

- **ELi toetused on aidanud pidurdada IT-investeeringute osakaalu järjepidevat vähenemist riigi kuludest.** Eesti kui IT-riigi eduloole pandi alus 1990ndatel, kui riigi IT-investeeringud moodustasid ligikaudu 1% riigieelarvest. 21. sajandil on see näitaja pidevalt vähenenud, ulatudes viimastel aastatel 0,2%-ni. Tänu ELi toetusrahale on IT-investeeringute osakaal siiski taas kasvama hakanud.

- **50% toetustest on antud põhiliselt riigiasutustele suunatud infosüsteemide arendamiseks**, kuigi infoühiskonna arengukavas on käsitletud nii avaliku sektori, ettevõtluse kui ka kodanike osa infoühiskonna arendamises. Seega on riigiasutused oma tarbeks saanud toetusi niisama palju kui kaks ülejäänud sihtrühma kokku. Toetuste jaotamine on riigi poole kreenis ka rakendusskeemide puhul, näiteks on avatud taotlusvooru tegelik sihtrühm (kohalikud omavalitsused, mittetulundusühingud jt) saanud vaid 15% selle skeemi alusel jagatud rahast.
- **Ettevõtlust ei ole sihipäraselt toetatud infoühiskonna arengukavast lähtudes.** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on algusest peale otsustanud, et infotehnoloogiast tuleneva ettevõtete konkurentsivõime kasvuga tegeleb Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus. Viimane on toetanud ka ettevõtete IT-projekte, kuid teinud seda sõltumatult infoühiskonna arengukavast. Milline mõju nendel projektidel on olnud, ei ole keegi uurinud. Riigikontrolli hinnangul ei ole infoühiskonna arengukavast lähtuv juhtimine olnud terviklik. Selle tulemusena ei ole infoühiskonna arengukavas ühe seatud eesmärgi – 2013. aastaks peaks IKT-ettevõtete osakaal moodustama 15% – saavutamine reaalne.
- **Taotlejatele ei ole nähtav, milliste aspektide alusel projektid edukaks tunnistatakse.** Kuna hindamiskriteeriumid on teadlikult jäetud üldiseks ja subjektiivseks, on komisjoni ühise põhjenduse leidmine ka üsna keeruline. Seda enam on Riigikontrolli arvates kriitiline võimalikult läbipaistev projektide hindamine, et tekitada olukord, mis mitte üksnes ei oleks aus, vaid ka näiks sellisena. Praegu on keelduva otsuse vaidlustamine võimalik üldjuhul vaid protseduurireeglite rikkumise korral, sest sisulises osas ei ole taotlejatele antud võimalust hinnata oma projekti võrreldes teistega.
- **Projektide järelevalve on formaalne: sisuliste eesmärkide täitmist alati ei hinnata.** Kui toetusraha väljamaksmisel kontrollitakse hoolega, kas tegu on ikka projektis ette nähtud kulutusega, siis projektide eesmärkide sisulist saavutamist peaaegu ei hinnata. Selle on tinginud ebamäärased hindamiskriteeriumid, mis konkreetselt mõõdetavat mõju projektidelt enamasti ei eeldagi. Samuti ei pöörata piisavalt tähelepanu loodavate infosüsteemide jätkusuutlikkusele, s.t et ei hinnata, kui suured on loodud infosüsteemide hilisemad haldus- ja hoolduskulud ning millises mahus on vaja neid edasi arendada.
- **Ministeerium annab toetuste mõju kohta aastast aastasse muutuvat ja teinekord endale sobivamat tagasisidet.** Paljusid toetuste kasutamise tulemuslikkust peegeldavate mõõdikute oodatavaid tasemeid on muudetud, mitmeid ka tagasihoidlikumaks kui algul määratud. Selliselt on toimitud eelkõige programmiperioodi algusaastatel paika pandud indikaatorite puhul, viimastel aastatel lisandunud uusi mõõdikuid ei ole üldjuhul muudetud. Kuna Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on olnud üks kiiremaid euroraha kasutajaid, soovides sellega vähendada majandussurutise mõju IT-sektorile, siis võib selline heitlikkus olla tingitud kiirustamisega kaasnenud vähesest läbimõeldusest.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustus üldiselt auditi põhijäreldustega, rõhutades siiski, et kuigi pool ELi toetusrahast on kulunud avaliku sektori arendamiseks, on selleks vajalikke töid teinud valdavalt erasektor ning seeläbi on mõju uute teadmiste ja kogemuste arendamiseks ka erasektorile kindlasti olemas. Samuti on paljude Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) toetuste saamisel soodustavaks teguriks IT-komponendi olemasolu projektides. Pikemalt selgitas ministeerium oma seisukohti auditis käsitletud Riigi Infosüsteemi Ameti projekti „Riigi infosüsteemide kindlustavate süsteemide turvalisuse tõstmine“ suhtes, mille eesmärgipärasuse kohta ministeeriumil pretensioone ei ole. Aruandes tehtud soovitusi lubas ministeerium kaaluda eelkõige järgmist programmiperioodi silmas pidades.

Rahandusministri vastus:

Rahandusministeerium pidas vajalikuks täpsustada, et pärast auditeeritud perioodi 2007–2010 lõppu on alustatud mitmeid lisategevusi (EAS ja PRIA on samuti hakanud andma lairibavõrgu rajamise toetusi). Ka on ministeeriumi arvates ilmne, et riigisektori IT-projektid on paljudel juhtudel suunatud nii ettevõtetele kui ka kodanikele. Ministeeriumi ei ole nõus, et ühe valdkonna osakaal riigieelarvest peegeldab selle valdkonna prioriteetsust. Riigikontrolli soovitustega Rahandusministeerium nõustus.

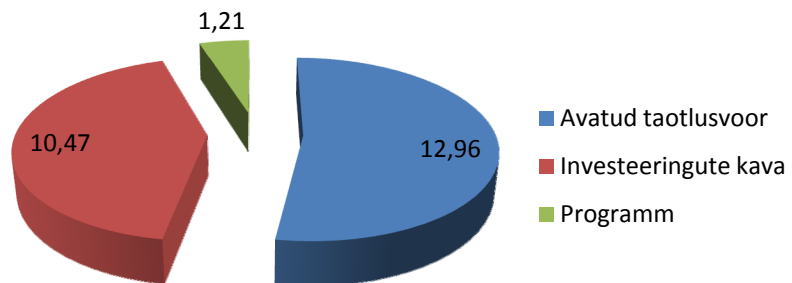
Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Raha jaotamise osalised ja põhialused	8
Toetuste sihtrühmad ja tulemuste mõõtmine	9
Toetuste jagamisel on eelistatud riigiasutusi	9
Infoühiskonna edendamise eesmärkide täitmist on raske hinnata	12
Toetuste jagamine	15
Raha jaotamise põhimõtetes on selgusetust	15
ELi toetuste menetlemine ei ole olnud piisavalt läbipaistev	16
Mitmed toetuse taotlemise tingimused ei aita kaasa terviklike ja jätkusuutlike infosüsteemide loomisele	21
Projektide sisuliste eesmärkide saavutamist ei kontrollita	25
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	29
Auditi iseloomustus	33
Auditi eesmärk	33
Hinnangu andmise kriteeriumid	33
Riigikontrolli varasemaid auditeid info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas	35
Lisa A. Auditi valim	36
Lisa B. Infoühiskonna edendamiseks korraldatud taotlusvoorud aastatel 2007–2010	37
Lisa C. Avatud taotlemise korraldus	38
Lisa D. Korduvalt rahastatud projektid	39
Lisa E. Seletav sõnastik	41

Valdkonna ülevaade

- Alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga (EL) 2004. aastal on infoühiskonna arendamiseks kasutatud üha enam ELi toetusraha. Perioodil 2007–2013 planeeriti infoühiskonna edendamiseks kulutada kokku 62 miljonit eurot ELi raha. Eesti infoühiskonna arengukava 2007–2013 järgi panustatakse sellele lisaks sel perioodil umbes 100 miljonit eurot ka riigieelarvest.
- Seoses majanduslangusega 2008. aastal vähendati riigieelarves info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringute mahtu ning Rahandusministeerium tegi riigiasutustele ülesandeks enam kasutada ELi toetusraha, et sellega leevendada majanduslanguse mõju. Seetõttu planeeriti 62 miljonit eurot ELi tõukefondide raha perioodil 2007–2013 jaotada järgmiselt:
 - 2007 toetusi veel ei eraldatud
 - 2008–2009 46 miljonit eurot
 - 2010–2011 15 miljonit eurot
 - 2012–2013 1 miljonit eurot
- Kogu auditeeritud perioodiks (2007–2010) planeeritud 61 miljonist eurost on konkreetsetele projektidele määratud 48,6 miljonit, millest 2010. aasta lõpuks on välja makstud 24,4 miljonit eurot (vt joonis 1). Seega jõuab ligikaudu pool rahast arendajateni tegelikult veel aastatel 2011–2013.

Joonis 1. ELi toetusraha väljamaksed perioodil 2007–2010 (miljonit eurot)¹



Allikas: Struktuurivahendite riiklik register

- Samas oli riigieelarve rahast neil aastatel riigi majandusaasta koondaruannete alusel IKT-seadmeid (riistvara), tarkvara ja litsentse soetatud 35 miljoni euro eest. Mil määral kattub see infoühiskonna arengukavas kirjeldatud investeeringute mahuga, ei kajasta ükski dokument. Riigieelarve jooksvate IKT-kulude (nt IKT hoolduskulud, infotehnoloogia (IT) töötajate palgad, kulumaterjalid) kohta samas ajavahemikus info puudub, kuna riigi raamatupidamissüsteem ei võimalda seda eraldi välja tuua.

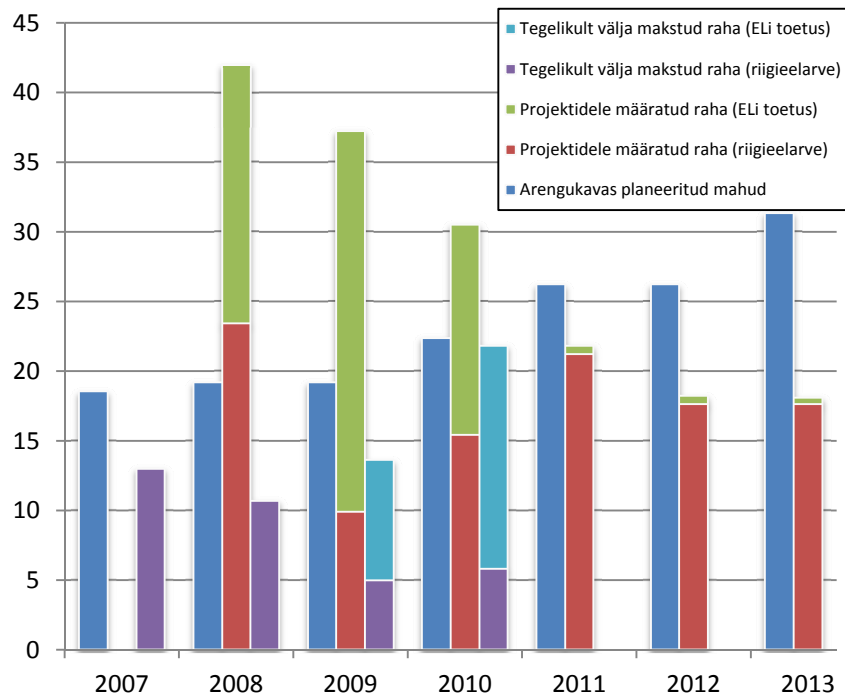
IKT-toetused vähenevad järgnevatel aastatel

- Majanduslanguse mõju vähendamiseks planeeriti põhiosa välistoetustest aastatele 2008–2010. Kuigi riigieelarvesse on aastatel 2011–2013 raha juurde planeeritud, ei korva see täielikult välistoetuste

¹ Mõisted on lahti seletatud lisan D

vähennemist. IKT arendamiseks eraldatav raha väheneb aastatel 2010–2012 keskmiselt 15% aastas (vt joonis 2).

Joonis 2. Arengukava täitmise plaan² ja tegelikud kulutused aastatel 2007–2013 (miljonit eurot)³



Allikad: Infoühiskonna arengukava, infoühiskonna arengukava rakendusplaanid, struktuurivahendite riiklik register, riigieelarve eelnõu seletuskirjad ja riigi majandusaasta koondaruanded

6. 2010. aasta lõpuks on projektidele määratud kokku 110 miljonit eurot, mis on ligikaudu 2/3 kogu arengukavas IKT-le planeeritud rahast. Kuigi rahastamine väheneb viimastel aastatel oluliselt, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) prognoose arvestades IKT arengusse kavatsatud investeerida 2013. aasta lõpuks isegi rohkem, kui arengukavas algul ette nähti. Seega ei ole esmapilgul mingit probleemi, kuna euroraha lõppemist leevendab muu hulgas asjaolu, et väljamaksed jätkuvad osaliselt 2012.–2013. aastal (struktuurivahendite riikliku registri andmetel jääb nendele aastatele väljamakseid 26 miljoni euro ulatuses). Samuti puudub MKMi kinnitusel vajadus suuremate investeeringute jaoks, kuna kõik olulisemad vajalikud infosüsteemid on riigis juba välja arendatud.

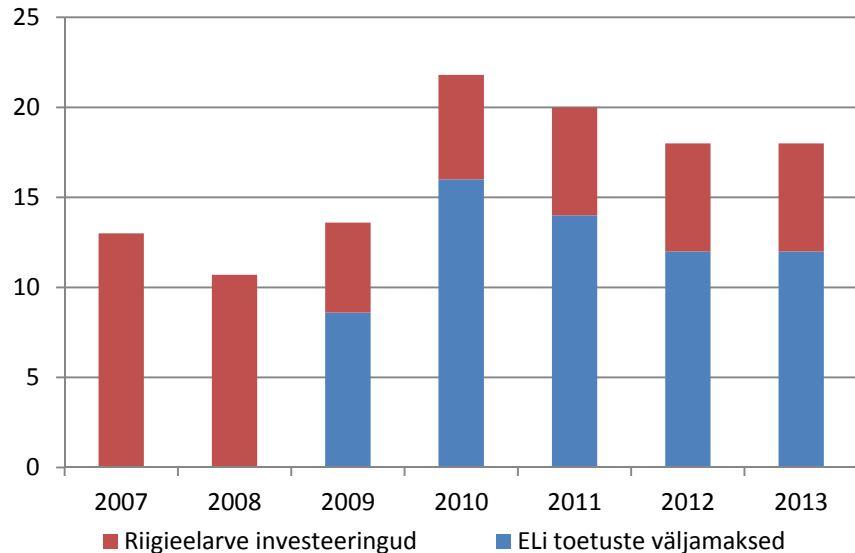
7. Infoühiskonna arengukava planeeritud mahus täitmine võib siiski olla ainult näiline. Lähtuvalt riigi majandusaasta koondaruannetest on riigieelarvest tegelikult IT-le raha jagunud oluliselt vähem kui esialgu planeeritud. Kui 2008–2010 on eri aastate riigieelarvetes ITsse kavandatud investeerida kokku 49 miljonit eurot, siis realselt on samal ajavahemikul selleks kulutatud vaid 22 miljonit ehk igal aastal 2–3 korda vähem kui algul riigieelarves planeeritud. MKMi kui riigi IT-valdkonna juhtministeeriumi hinnangul võib iga-aastane vähenemine tuleneda lisaelarvetega toimunud kärpimistest. Kui riigi aastased IT-

² 2013. a riigieelarve puhul oleme toetunud MKMi hinnangule.

³ 2007. a andmed puuduvad, kuna riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja struktuur oli sel aastal erinev.

investeeringud peaksid jääma viimaste aastate ca 5–6 miljoni euro tasemele, siis investeeritakse 2013. aasta lõpuks kokku 115 miljonit eurot ehk vaid 70% algselt infoühiskonna arengukavas planeeritud rahast (vt joonis 3).

Joonis 3. Tegelikud väljamaksed IT-investeeringuteks



Allikas: struktuurivahendite riiklik register ja riigi majandusaasta koondaruanded

8. Riigi IT-investeeringute osatähtsuse järjekindel vähenemine ei ole mingi uus tendents. Riigikontrolli töi 2001. aastal valminud auditis „Infosüsteemide arendusprojektide tulemuslikkus“ välja fakti, et 1990ndatel investeeris riik IT arendamisse ligikaudu 1% riigieelarvest. Juba toonase auditi valmimise ajal oli aga nähtav oluline muutus rahastamises: alates 1999. aastast vähenes IT-investeeringute osakaal riigieelarves 1,3% tasemelt vaid kolme aastaga 0,65% peale. Praegu on olukord selles osas veelgi tõsisem: auditeeritud perioodil jäi see näitaja 0,2–0,3% piiridesse. Mõnevõrra on aidanud olukorda leevendada ELi toetused, näiteks ulatusid 2010. aastal tegelikud investeeringud 0,4%-ni riigieelarvest.

9. Et riik ei ole viimasel aastakümnel IT-d pidanud nii oluliseks kui varem, peegeldub ka rahvusvaheliste uuringute tulemustes. Eesti on tipus veel vaid väheste näitajate arvestuses ning viimaste aastate võrdluses teiste riikidega ka mõnevõrra positsioone kaotanud (Eesti meedias on tujukva tiigri teemal peamiselt viidatud maailma majandusfoorumi IT-raportile ja ÜRO e-valitsemise uuringutele). Ka Riigikontroll on varem korduvalt kritiseerinud riigi vähenevat võimekust olemasolevat potentsiaali täielikult ära kasutada. Teisalt võib öelda, et rahvusvahelistes võrdlustabelites nähtav langus ei ole seni siiski olnud veel pöördumatult suur – Eesti on enamiku näitajate poolest endiselt esimese 20–30 riigi hulgas maailmas ning ületab sageli ka ELi keskmisi näitajaid.

10. ELi toetused on Eesti IT-arenguks olnud kahtlemata vajalikud. Kokku oli 2010. aasta lõpuks rahuldatud 181 infoühiskonna edendamiseks esitatud projektitaotlust. 20% alustatud projektidest olid selleks hetkeks juba ka lõpetatud (vt joonis 4). Toetatud on mitmeid riigi keskseid infosüsteeme, näiteks riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid

Kas teadsite, et

ajavahemikul 2009–2010 on RIA koordineerimisel ellu viidud programm „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine”, mille raames teavitati avalikkust interneti ohtudest ja tutvustati avalikkusele riigi infosüsteemi võimalusi.

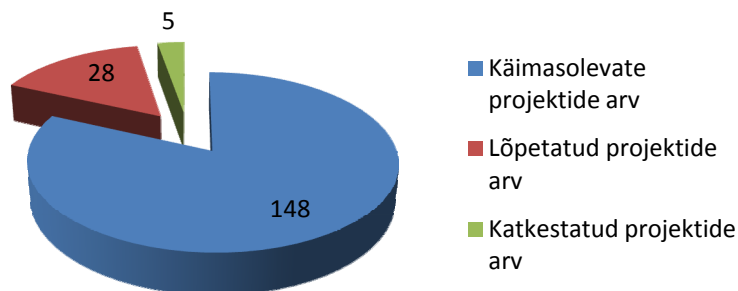
Kokku osales avalikkule ja erasektorile suunatud koolitustel-infopäevadel üle 1500 inimese.

Laiema avalikkuse tähelepanu pälvis 2008. aasta kampaania „ID-kaardi elektrooniliste kasutusvõimaluste tutvustamine”, mis päädis Guinnessi rekordite raamatusse pääsemise katsega ja mille käigus andis digiallkirja 11 000 ID-kaardi kasutajat.

Edukas oli ka projekt „Mobiilne koolitusboks” – koolitusboksi külastas üle 38 000 inimese, nendest 17 000 läbis ka koolituse.

(X-tee, RIHA), ID-kaardi kasutamiseks vajalikud infosüsteemid, lairibavõrgu arendus. Samuti on rahastatud oluliste valdkondlike IT-projektide (nt e-toimik, e-tervis, äriregister, elektrooniline kinnistusraamat) loomist ja täiustamist. Seega võib öelda, et ilma ELi toetusteta ei oleks Eestil suure tõenäosusega nii head e-riigi mainet.

Joonis 4. Heakskiitva otsuse saanud taotluste jagunemine 31.12.2010. aasta seisuga

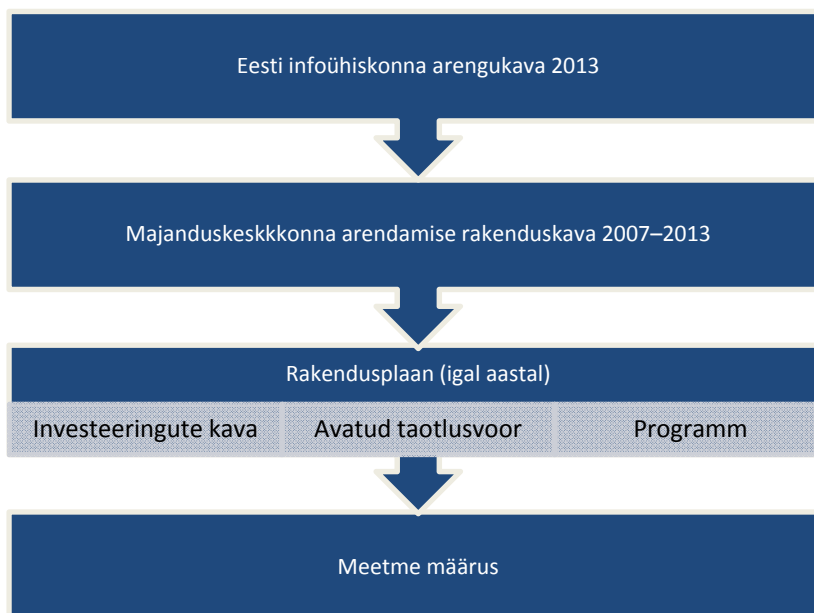


Allikas: Rahandusministeerium

Raha jaotamise osalised ja põhialused

11. Riigi infosüsteemide arendamise põhidokumendiks on 2006. aastal Vabariigi Valitsuse kinnitatud „Eesti infoühiskonna arengukava 2013“, kus on kirjas riigi kaudu IKTsse raha suunamise põhimõtted. Teiseks oluliseks dokumendiks perioodil 2007–2013 on eri valdkondade prioriteete kirjeldav majanduskeskkonna arendamise rakenduskava (vt joonis 5). Selles rakenduskavas on kirjas ELi toetusraha jaotamise üldised põhimõtted ja tegevussuunad, mille abil tagada infoühiskonna edenemine.

Joonis 5. ELi toetuste jaotamise alusdokumendid ja nende omavahelised seosed



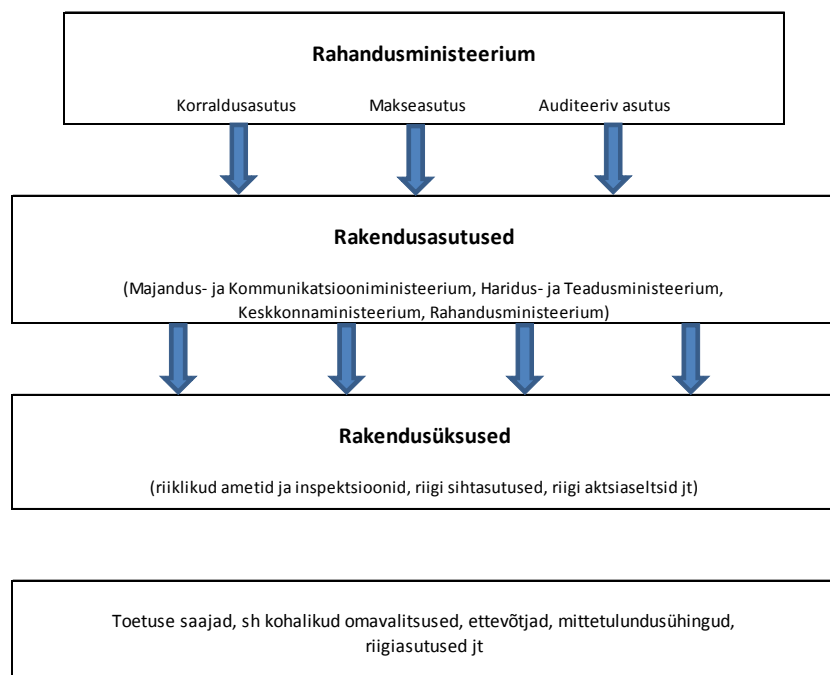
Allikas: Riigikontroll

Rakendusplaan ehk „Eesti infoühiskonna arengukava 2013“ rakendusplaan – igal aastal koostatav dokument, millega määratakse kindlaks kaheaastases perspektiivis raha saavad rakenduskeemid ja meetmed.

12. Raha jaotamine rakenduskeemide⁴ ja meetmete kaupa pannakse kirja MKMi koostatavasse **rakendusplaani**. Selle eesmärgiks on anda ülevaade korraldatavate taotlusvoorude sagedusest aastas, projektide oodatavast sisust ja mõjust (kontrolltasemetega ja mõõdikute kirjeldamise kaudu), planeeritavast rahalisest mahust ning toetuse saajate sihtrühmadest.

13. Majanduskeskkonna arendamise rakenduskavas on määratud kohustuste lahususe eesmärgil ELi toetuste andmist korraldama kolm institutsiooni: korraldusasutus, rakendusasutus ja rakendusüksus (vt joonis 6). ELi raha jagamist infoühiskonna prioriteetsele suunale korraldavad Eestis Rahandusministeerium, MKM ja Riigi Infosüsteemi Amet ehk RIA (auditeeritud perioodil kandis Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse nime).

Joonis 6. ELi toetuste rakendussüsteemi üldine struktuur



Allikas: Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava (2007)

Toetuste sihtrühmad ja tulemuste mõõtmine

Toetuste jagamisel on eelistatud riigiasutusi

14. Infoühiskonna üldise arengu kõrval on „**Eesti infoühiskonna arengukavas 2013**“ eeldatud kolme valdkonna tasakaalustatud arengut:

- isikukeskse ja kaasava ühiskonna arendamine (sotsiaalne mõõde) – eesmärgiks on luua kõigile inimestele võimalused osaleda infoühiskonnas ja ühiskonna otsustusprotsessides aktiivselt;

⁴ Aruandes kasutatud mõistete selgitusi vaata ka sõnastikust (lisa E)

MKM on infoühiskonna arengukava kolmest suunast jätnud ühe tagaplaanile

- teadmistepõhise majanduse arendamine (majanduslik ehk ettevõtete mõõde) – eesmärgiks on tehnoloogiamahukuse suurendamine majanduses, s.t IKT laialdasem kasutamine Eesti ettevõtete tootlikkuse ja konkurentsivõime suurendamiseks ning ettevõtete ärimudelite ja juhtimismeetodite kohandamine uutele tehnoloogilistele võimalustele;
- isikukeskse, läbipaistva ja tõhusalt toimiva avaliku sektori arendamine (institutionaalne ehk riigi mõõde) – eesmärgiks avaliku sektori isikukeskne, läbipaistev ja tõhus toimimine, mis eeldab riigi ja omavalitsuste asutuste haldustoimingute efektiivsemaks, lihtsamaks ja läbipaistvamaks muutmist ning inimestele ja ettevõtetele teenuste osutamiseks ja ametkondliku koostöö efektiivsemaks korralduseks ühtse teenusteeruumi kasutamist.

15. Eeltoodud tasakaalustatud mudelit toetab muu hulgas ka üks olulisemaid riikide IT-konkurentsivõimet mõõtev Maailma Majandusfoorumi IT-raport. Selles tuuakse välja, et edetabeli liidritele on omane kõigi kolme IT-põhist arengut tagava teguri tasakaal, milleks on ITd soosiva keskkonna olemasolu; riigiasutuste, ettevõtete ja isikute valmisolek ITd kasutada ning tegelik IT-kasutus.

16. Majanduskeskkonna arendamise rakenduskavas on kolme mõõtme toimimist täpsustatud. Esimese ja kolmanda mõõtmega (s.o kodanik ja riik) tegeleb ELi toetuste jagamisel RIA. Lähtuvalt rakenduskavast ei tegele MKM ettevõtete osaga infoühiskonna arendamisel, kuna eeldati, et tegevused selleks peegelduvad ettevõtlusega seotud prioriteetses suunas.⁵ Seega on ettevõtluse suund peaaegu täies ulatuses jäetud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) jagatavate toetuste kanda.

17. Seejuures ei lähtu EAS mitte ettevõtluse arendamise, vaid hoopis teadus- ja arendustegevuse arendamise prioriteetses suunas antud eesmärkidest. Infoühiskonna arengukava ettevõtluse osa nõrkusele viitab ka asjaolu, et ühe põhilise meetme (IKT-võtmeprogrammi väljatöötamine ja rakendamine) elluviimise eest peaks arengukava järgi vastutama MKM. Tegelikult on 2011. aasta lõpus kinnitatud võtmeprogrammi põhivastutajaks Haridus- ja Teadusministeerium ning sedagi pigem kõrghariduse ja teaduse edendamise, mitte otseselt ettevõtluse arendamise eest vastutajana.

18. Riigikontroll leidis, et kodanikele suunatud infosüsteemidele on infoühiskonna edendamise rahast eraldatud täpselt 1/3 toetustest (s.o 17 miljonit eurot). Peaaegu kogu ülejäänud raha (33 miljonit eurot) on aga antud riigisektori projektidele (näiteks ministeeriumide dokumendihalduse arendamine, riigi infosüsteemide eurole üleminekuks ettevalmistamine, turvalisuse suurendamine riigiasutustes). Pigem ettevõtlusele suunatuna on toetusi jagunud 0,5 miljoni euro eest (1% rahast).

19. EAS ei ole eraldi toetusi infoühiskonna arendamiseks küll maksnud, kuid eri toetuse liikide alt antakse ettevõtetele raha ka IKT arendamiseks või täiustamiseks. Kõige enam on selliseid väljamakseid tehtud teadus- ja arendustegevuse projektide ja tehnoloogia arenduskeskuste toetamise

⁵ Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava, p 2.5.1

raames. Summaarselt oli ettevõtetele suunatud IT-toetusi nii EASi kui RIA kaudu umbes 15 miljoni euro eest.

20. EASi kinnitusel on need toetused aidanud kindlasti kaasa mõlemale infoühiskonna arengukavas teadmispõhise majanduse arendamisele seatud eesmärgi saavutamisele (s.o 2013. aastal peaks Eesti ettevõtete tootlikkus töötaja kohta olema 75% ELi keskmisest ning samal ajal on IKT-ettevõtete osakaal SKTst 15%). Kuidas täpselt antud toetused nimetatud näitajaid mõjutanud on, EAS siiski ei mõõda. Ka seirearuannetes kajastatud tõik, et peaaegu pooltel teadus- ja arendustegevuse raames antud toetustel on positiivne mõju infoühiskonna edendamisele, ei tugine sisulisele analüüsile, vaid taotlejate endi hinnangutele. Riigikontrolli arvates on selline lähenemine siiski liiga pealiskaudne ega arvesta sellega, et edenemisele on seatud konkreetsed kriteeriumid.

21. Seega on infoühiskonna arengukava hea algatus ettevõtluse IT edendamiseks jäänud strateegilise juhtimise tasemel väärilise toeta. Kuigi formaalselt on infoühiskonna arengukava nendele eesmärkidele ja tegevustele viidatud mitmes teises arengukavas ning paljud neist on ka realiseerimist leidnud, ei saanud Riigikontroll kinnitust, et selle taga oleks olnud teadlikkus infoühiskonna edendamise eesmärkidest. Põhjus on tõenäoliselt lihtsas asjaolus, et arengukava ettevõtluse osa ei ole õigupoolest otseselt kellegi huviorbiidis. Infoühiskonna arengukava põhiline eestvedaja on MKMi riigi infosüsteemide osakond, mis põhimääruse järgi peabki tegelema eelkõige riigi infosüsteemide (mitte laiemalt ettevõtluse) arendamisega. Ülejäänud osakonnad aga tegelevad juba niigi mitme arengukava elluviimisega, mille raamesse eraldi IT arendamine otseselt ei mahu või on sinna lisatud ühe kõrvalsuunana. Näiteks ei käsitleta üldise ettevõtluspoliitika värskes rakendusplaanis infoühiskonda või ettevõtete ITd praktiliselt üldse. Ka EASi toetuste jagamise süsteem ei eelda eraldi IKT-suuna edendamist.

22. Seega on MKM ettevõtluse IT arendamise delegeerinud EASile ega ole valdkonna vastu kuigivõrd huvi tundnud. Kuna EAS ei anna eraldi IT-toetusi (seda ei ole ministeerium neilt ka nõudnud), siis toimub vastav toetamine muude toetusliikide alt ning seejuures ei mõõdeta tekkivat konkurentsivõime kasvu. Ministeeriumi vähene aktiivsus selles küsimuses on Riigikontrolli arvates põhjuseks, miks jääb üks põhilisi arengukava eesmärke (suurendada oluliselt IKT-ettevõtete osakaalu Eesti majanduses) tõenäoliselt täitmata, kuna viimase 5–6 aasta jooksul on see näitaja suurenenud vaid mõne protsendi võrra.

Avatud taotlusvoorus on raha jaotatud enim riigiasutustele

23. Kokkuvõttes on riigiasutused eelkõige enda tarbeks saanud toetusi kokku niisama palju kui kaks ülejäänud sihtrühma kokku. Vähesed otsetoetusi ettevõtlusele põhjendab MKM teadliku valikuga: kuna ka riigiasutustele jagatavad toetused jõuavad lõpuks ikkagi erasektorini (nt tuleb projektijuhtimine enamasti sisse osta), arendab see ministeeriumi sõnul kindlasti ka ettevõtlust. Riigikontroll ei saa pidada säärast üheski dokumendis fikseerimata põhimõtet asjakohaseks, kui sellega ei kaasne selget mõjude mõõtmist.

24. Toetatavate projektide valikuks kasutatakse kolme rakendusskeemi:

Eeltaotlus – toetuse saamiseks koostatud dokument, kus on kirjeldatud projekti eesmäärke ja oodatavat lõpptulemust, samuti toodud projekti elluviimise ajagraafik, planeeritavate hangete arv ja projekti maksumus. Projekt peab olema ellu viidud kooskõlas eeltaotlusega.

Täistaotlus – taotlus, mille saavad esitada taotlejad, kelle suhtes on tehtud eeltaotluse rahuldamise otsus. Täistaotluse saab RIA-le esitada siis, kui kõik vajalikud riigihanked on korraldatud. Täistaotluse esitamine peab toimuma hiljemalt 6 kuud pärast eeltaotluse rahuldamist.

- **Avatud taotlusvoorus** saab osaleda laiem hulk soovijad (sh kolmas sektor). Korraldajaks on RIA, kes on välja kuulutanud nii temaatilisi taotlusvoore (nt avalike e-teenuste arendamine, teabe kättesaadavuse parandamine) kui ka nn jooksva taotlusvooru, kus kindlat teemat ei ole. Toetuse menetlemine jaguneb siin **eeltaotluse** ja **täistaotluse** etappi. Etappide läbimiseks moodustatakse erinevad komisjonid, mille koosseis varieerub olenevalt teemast (näiteks moodustati 2009. aastal MKMis ja RIAs kokku kuus komisjoni). Mõlemas etapis kontrollib RIA taotluste nn vormilist ja sisulist vastavust. Toetatavad projektid valib eeltaotluse etapi lõpuks välja MKMi moodustatud hindamiskomisjon.
- **Investeeringute kava** on suunatud eelkõige riigiasutustele. Sellesse võetakse üldjuhul riikliku tähtsusega arendusprojektid. Investeeringute kava koostab MKM ja kinnitab Vabariigi Valitsus.
- **Programmilist taotlemist** kasutatakse juhul, kui toetatavad tegevused on suunatud laiemale avalikkusele (sh e-teenuste tarbijad, e-teenuste loomisega seotud osapooled, ühiskonna arvamusiidrid ja meedia esindajad ning välismaa avalikkus). IKT-valdkonnas on koostatud üks programm „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“, mille kaudu saab RIA raha mitmesuguste projektide tarvis, sh teabepäevad, koolitused jm.

25. Majanduskeskkonna arendamise rakenduskavas on määratud sihtrühmad, kellele raha anda. Avatud taotlemise sihtrühmana nähakse eelkõige laiemat taotlejate ringi: ettevõtted, mittetulundusühingud, teadus- ja arendusasutused ning kohalikud omavalitsused. Investeeringute kava on seevastu suunatud riigiasutuste projektide rahastamiseks. Eespool märgitud toetuste jaotamise tasakaalustamatus torkab silma ka rakendusskeemide puhul.

26. Audit näitas, et perioodi 2007–2010 vältel laekus ka avatud taotlusvooru raames rahastamistaotlusi eelkõige riigiasutuste projektide elluviimiseks. Kohalike omavalitsuste, mittetulundusühingute jt sihtrühma kuuluvate taotlejate osakaal jäi väikseks: nad esitasid vaid 16% kõigist taotlustest ja rahuldatud otsuste hulgas oli selle sektori osakaal veelgi väiksem (14%). Kuna MKMil puudub selge meetoodika, kuidas jaotada toetusi rakendusskeemide (avatud taotlusvoor, investeeringute kava, programm) ja eelarveaastate vahel, siis on juba rakendusplaanides määratud jaotused pigem juhuslikud. Sellele lisandub taotluste keerukas menetlemine (vt p 56), mis mõjutab Riigikontrolli arvates rohkem just väiksemaid taotlejaid.

27. Kokkuvõttes ei ole Riigikontrolli hinnangul näha, mil moel aitab ELi toetusraha tagada infoühiskonna tasakaalustatud arengut – nähtavalt kõige suuremad eeldused on IKT arenguks loodud riigisektorile.

Infoühiskonna edendamise eesmärkide täitmist on raske hinnata

28. Infoühiskonna arengukavas on määratud üldised eesmärgid, mida riik tahab aastaks 2013 saavutada. Alameesmärgid ja mõõdikud nende

täitmise jälgimiseks määratakse iga-aastastes rakendusplaanides. Rakendusplaanide täitmise aruannetes hinnatakse ja mõõdetakse nende eesmärkide hetkeseisu. Riigikontroll eeldab, et arenguperioodi alguses seatakse selged mõõdikud arengu jälgimiseks ning kõige paremini saab pikaajalisest infoühiskonna arengust ülevaate, kui kasutada kogu perioodi vältel üht meetodikat, sh samasid hoolikalt läbimõeldud mõõdikuid.

Eesmärkide seadmine ei ole järjepidev ega toeta tasakaalustatud arengut

29. Audit näitas, et osale arengukavas toodud eesmärkidele ei ole rakendusplaanides alameesmärke ja mõõdikuid kehtestatud: kuuest üldisest eesmärgist kahel need puudusid. Selliseid eesmärke nagu „IKT tulemusliku kasutuselevõtu edendamine ettevõtluses“ ja „Eesti IKT-sektori konkurentsivõime suurendamine“ täitmist aastaks 2013 (vt tabel 1) ei mõõdata, kuna seda valdkonda infoühiskonna edendamise raames ei toetata.

30. Eelnevast tulenevalt ei ole MKMil meetme nr 3 „IKT tulemusliku kasutuselevõtu edendamine ettevõtluses“ mõju mõõtmiseks ühtegi näitajat, sest avatud taotlusvoorus seda meetet ei olegi olnud. Ettevõtete IKT arengu (infoühiskonna arengu mõistes) hindamiseks puuduvad adekvaatsed mõõdikud ka seda valdkonda esmajärjekorras toetanud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusel (vt tabel 1). MKMi sõnul piisab erasektori arengu mõõtmiseks uuringutest, mis annavad hinnangu erasektori rahulolu kohta riigi infoteenustega. Riigikontrolli hinnangul ei näita selline rahulolu indeks ettevõtete konkurentsivõime kasvu, mida on deklareeritud infoühiskonna arendamise ühe põhilise eesmärgina.

Tabel 1. Eesti infoühiskonna arengukavas 2007–2013 kindlaks määratud üldised mõõdikud

Tegevusvaldkond	Lõppeesmärk	Meetmed	Eesmärgi olemasolu rakendusplaanides
Tegevusvaldkond I: isikukeskse ja kaasava ühiskonna arendamine	2013. aastaks on interneti kasutajate suhtarv Eestis kasvanud 75%-ni, kusjuures kodudes on internetiühendus 70%-l leibkondadest	Digitaalsele teabele tehniliste ligipääsuvõimaluste avardamine	Üks kahest eesmärgist (s.o internetiühenduste arv leibkonniti) on 2010. aastal indikaatorite hulgast eemaldatud
	2010. aastaks vastavad kõik avaliku sektori veebilehed veebikäideldavuse WAI (Web Accessibility Initiative) kvaliteedikriteeriumitele	Isikute oskuste ja osalusvõimaluste suurendamine	Indikaatorina olemas
Tegevusvaldkond II: teadmispõhise majanduse arendamine	2013. aastaks on Eesti ettevõtete tootlikkus töötaja kohta 75% ELi keskmisest	IKT tulemusliku kasutuselevõtu edendamine ettevõtluses	Vastav indikaator puudub
	2013. aastaks on IKT-ettevõtete osakaal SKTst 15%	Eesti IKT-sektori konkurentsivõime suurendamine	Vastav indikaator puudub
Tegevusvaldkond III: isikukeskse, läbipaistva ja tõhusalt toimiva avaliku sektori arendamine	2013. aastaks on avaliku sektori e-teenuseid kasutavate inimeste rahulolu riigi e-teenustega 80%	Avaliku sektori toimimise tõhustamine	Indikaatorina olemas
	2013. aastaks on avaliku sektori e-teenuseid kasutavate ettevõtjate rahulolu riigi e-teenustega 95%	Kasutajasõbralike elektroonsete avalike teenuste osutamine	Indikaatorina olemas

Allikas: Eesti infoühiskonna arengukava 2013 ja rakendusplaanid

31. Eelkirjeldatud probleemi põhjustab olukord, kus infoühiskonna arengut reguleerivad juhised on omavahel kooskõlla viimata. Kui

kõrgema astme õigusaktis (infoühiskonna arengukava) on infoühiskonna tasakaalustatud arengut kirjeldatud, siis madalama astme dokumentides (nt rakendusplaanid ja ELi toetuste jaotamist reguleerivad õigusaktid) ei ole seda käsitletud.

Olemasolevaid mõõdikuid on sageli muudetud

32. Paljusid rakendusplaanide mõõdikuid ja vahe-eesmärke on sageli muudetud. Näiteks kasutatakse praeguse arengukava alguses (2007. a) paika pandud 22 mõõdikust siiani 8-t. Seejuures on saavutuseesmärke ehk kontrolltasemeid jooksvalt muudetud kõigi kaheksa mõõdiku puhul. Neist kuue puhul on järgnevatel aastatel muudetud kontrolltasemeid väiksemaks (mõne mõõdiku puhul lausa kahel korral), et need oleksid paremini kooskõlas tegelike tulemustega. Aastatel 2008–2010 on lisatud kokku kümme mõõdikut, nende kontrolltasemed on jäänud muutumatuks.

33. MKMi selgitusel on esialgu seatud mõõdikute loobutud juhul, kui mõni olemasolev või lisandunud indikaator on kajastanud sisuliselt sama aspekti. Samuti on MKM indikaatoritest loobumise põhjenduseks toonud asjaolu, et indikaatorite algtaset ei mõõdetud ning nende kasutamisest on loobutud halduskoormuse vähendamise ettekäändel. Riigikontrolli arvates ei saa seesugused asjaolud olla põhjuseks, et jätta infoühiskonna areng mõõtmata. Näiteks saab indikaatori algtasemeks võtta ka mis tahes aastal tehtud mõõtmise. Halduskoormust aga tuleks hinnata juba indikaatorite väljavalimisel.

34. Olukorras, kus mõõdikuid ja kontrolltasemeid sageli muudetakse, on väga raske suunata infoühiskonna arengut kõikide arenguskavas sätestatud eesmärkide täitmiseks. Kui erasektori IKT-arengut peaks toetama EAS, siis peaks ka rakenduskavas määratud olema, kuidas ja millises alama astme strateegiadokumendis selle suuna edendamist reguleeritakse. Pidevalt uuenevad alameesmärgid ja nende sagedasti muudetavad kontrolltasemed aga raskendavad toetatavatele projektidele (nii riigieelarvest kui ka ELi tõukefondidest rahastatavatele) adekvaatsete hindamiskriteeriumide seadmist. Praegu ei ole mitte keegi võimeline ütleva, kuidas seni kulutatud ca 50 miljonit eurot ELi raha meetmete kaupa infoühiskonda edendanud on.

35. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Viia infoühiskonna edendamist reguleerivad dokumendid teineteisega kooskõlla, nii et infoühiskonna arengut oleks võimalik juhtida ja mõõta sõltumata toetuste allikast ja sihtrühmast. Samuti mõelda läbi erasektori IKT-arengu toetamine ning tulemuste hindamine.
- Teha infoühiskonna arengukava koostamisel koostööd kõigi osapooltega, et alameesmärgid ja nende kontrolltasemed oleks mõõdetavad ja tugevas seoses üldisemate arengueesmärkidega.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Soovitused võetakse arutlusele uue infoühiskonda puudutava arengukava koostamisel ja struktuurivahendite kavandamisel aastatel 2014–2020.

Toetuste jagamine

Raha jaotamise põhimõtetes on selgusetust

36. ELi toetuste andmiseks peab rakendusasutus välja töötama toetuse andmise põhimõtted, kehtestama vastavad õigusaktid ja tagama seeläbi valdkonna arengueesmärkide täitmise. Enamik ELi toetuste jaotamisega tegelevaid asutusi (EAS, RIA jt) kasutab ELi raha jaotamise aluspõhimõttena meetme põhist planeerimist, s.t toetused kavandatakse ja eraldatakse meetmete (infotehnoloogias võivad nendeks olla näiteks turvalisuse suurendamine, andmekogude parem koostöö, kiirem andmevahetus jne) kaupa. Selline süsteem loob aluse korrektseks aruandluseks ning võimaldab hinnata valdkondlike lõppeesmärkide täitmist.

Meede – tegevuste kogum, mille abil rakenduskavas püstitatud eesmärgid saavutatakse.

Meetmed ei ole määrustes piisavalt lahti kirjutatud

37. Riigikontroll leidis, et RIA jaotatavate toetuste puhul puudub perioodil 2007–2010 järjepidevus infoühiskonna arengukavas märgitud tegevuste elluviimiseks. Rakenduskava ja arengukava annavad üldised suunad infoühiskonna arendamiseks, mis peavad olema detailselt (ehk meetmetena) lahti kirjutatud rakendusplaanides. Rakendusplaanis on iga meede seotud indikaatoriga, mille abil infoühiskonna arengut mõõdetakse. Rakendusplaanis kavandatud taotlusvooru teemad ja vooruks planeeritud rahaline maht peaksid kajastuma meetme määruses. See dokument ütleb, milliseid konkreetseid tegevusi ning millistel tingimustel toetatakse. Kuna taotluste koostamisel tuleb lähtuda eelkõige just meetme määruses sätestatud tingimustest, siis on oluline, et meetme määruses nimetatud toetatavad tegevused oleksid kooskõlas arengukava või selle rakendusplaaniga laiemate teemadega.

Kas teadsite, et meetme määruse kohaselt toetatakse järgmisi tegevusi:

- uute infosüsteemide loomine;
- kasutuses olevate infosüsteemide ajakohastamine;
- riigi infosüsteemi turvalisuse tõstmine;
- riigi infosüsteemi kujundamine ühtseks tervikuks;
- teabe universaalsele digitaalsele kujule viimine koos selle avalikult kättesaadavaks tegemisega;
- fiiberoptilistel kaablitel põhineva võrgu rajamine koos vajalike siderajatistega.

38. Tegelikult on MKM otsustanud meetme määruses nimetada toetatavatena hoopis teistsuguse kategooria tegevusi. Selle tulemusena ei kajastu meetme määruses enamik rakendusplaanis kavandatud meetmetest. MKMi sõnul sooviti meetme määruse tegevused sätestada teadlikult võimalikult üldised, kuna peljati, et liiga detailne sõnastus tooks kaasa määruse pideva muutmise.

39. Riigikontrolli arvates on see kartus põhjendamatu, kuna seni ei ole tulnud korraldada ühtegi taotlusvooru, mis ei vastaks mõnele rakendusplaanis nimetatule. Pigem on hoopis küsitav olnud mõningate voorude vastavus meetme määrusele. Näiteks on inimeste oskuste ja osalusvõimaluste suurendamiseks välja kuulutatud taotlusvooru „Inimeste teadmiste ja oskuste suurendamine nende infoühiskonda kaasamiseks“ keeruline seostada ühegi meetme määruses nimetatud tegevusega, sest määruses puuduvad koolitusele vms suunatud tegevused. Samuti ei pea paika määruse liigse jäikuse probleem, kuna näiteks fiiberoptilise kaabelvõrgu rajamine lisati tegevusena määrusesse alles 2010. aasta alguses.

40. Rakendusplaanide ja meetme määruse omavahelisel kattumatusel on mitu soovimatut tagajärge. Esiteks võib see olla taotlejatele segadust tekitav, kuna osa voorude puhul on võrdlemisi keeruline leida selget ühisosa taotlusvooru eesmärkide ja meetme määruse tingimuste vahel. Teiseks on ka MKMil endal raskendatud ülevaate saamine toetatud meetmetest ja tegevustest, kui dokumentides kasutatakse valdkonna korraldamisel eri loogikat.

41. Oluliseks probleemiks on ka see, et Rahandusministeerium (RM), MKM ja RIA on tõlgendanud aastate jooksul meetme mõistet erinevalt. Näiteks tõlgendab RM meetmetena rakenduskeeme⁶ – avatud taotlemist, investeeringute kava ja programmi– ning kogu aruandlus põhineb struktuuritoetuste riiklikus registris sellel jaotisel. MKM käsitleb meetmetena aga tegevussuundi, mille eesmärkide saavutamisele infoühiskonna edendamise prioriteedi raames panustatakse (nt inimeste oskuste ja osalusvõimaluste suurendamine, kasutajasõbralike elektroonsete avalike teenuste osutamine). Riigikontrolli hinnangul raskendavad meetme erinevad tõlgendused riigi tasandil aru saada, kas meetmeid rakendatakse järjepidevalt ja tulemuslikult. Isesugused lähenemised rakendusplaanides ja meetme määrustes võivad segadust tekitada ka taotlejate hulgas, kelle jaoks ei pruugi olla üheselt selge, milliseid üldisemaid eesmärke voorus silmas peetakse.

42. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ning majandus- ja kommunikatsiooniministrile: ühtlustada meetme mõiste kasutamine ELi toetuste infosüsteemides, rakendusplaanides ja meetme määrustes. Korrastada tuleks aruandluse aluseks olevaid andmestikke. Tõeste andmete saamiseks tuleb jälgida, et meetmeid ja alammeetmeid kajastatakse ühetaoliselt rakendusplaanides, meetme määrustes, projektijuhtimise infosüsteemis ja struktuuritoetuste riiklikus registris.

Rahandusministri vastus: Võtame arvesse Riigikontrolli poolt tehtud soovitus „meetme“ kui mõiste kasutamise ühtlustamiseks erinevates andmestikes. Kavandame täna rakenduses oleva süsteemi korrastamist. Selleks analüüsitakse rakenduskavade elluviimise juhtimiseks kasutusel olevaid põhi- kui ka tugiprotsesse nii nende sisemise piisavuse kui ka omavahelise kooskõla ja toimivuse seisukohast. Töö käigus kaardistatakse võimalikud lahknevused mõistete kasutamisel erinevates dokumentides ja infosüsteemides ning vajadusel võetakse tarvitusele sobivad abinõud olukorra parandamiseks. Ennetamaks tänase probleemi kordumist järgmisel rakendusperioodil, pööratakse juba täna planeerimisel suuremat tähelepanu kasutatavate mõistete ja kontseptsioonide ühtlustamisele erinevate süsteemi osapoolte vahel, vältimaks võimalikke valetõlgendusi ning saamaks rakendusperioodil süsteemidest andmeid, mis võimaldavad teha õigeid järeldusi EL vahendite kasutamisest.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Sõltuvalt erinevatest strateegilise planeerimise sammudest ja tasanditest, omavad meetmed tihti erinevat tähendust. Seega, meetme definitsioon sõltub eelkõige kontekstist. Siiski püüame soovitus ellu viia viisil, et konkreetsetes strateegilistes dokumentides toome selgemalt välja meetmete mõisted ning anname lugejale ette arusaadava raamistiku.

ELi toetuste menetlemine ei ole olnud piisavalt läbipaistev

43. Riigikontroll on seisukohal, et infoühiskonna arenguks vajalike projektide väljavalimise läbipaistvuse tagamiseks tuleb järgida järgmisi põhimõtteid:

⁶ Aruandes kasutatud mõistete selgitusi vaata ka sõnastikust (lisa E).

- hindamiskomisjonide koosseis on avalik info ja komisjonis on esindatud pädevad liikmed avalikust, era- ja kolmandast sektorist;
- taotluste hindamisel on järgitud haldusmenetluse seadust – haldusotsusest peab olema arusaadav, miks ühed projektid said raha ja teised mitte;
- kindlustatud on otsuste läbipaistvus ja kontrollitavus ning taotlejate võrdne kohtlemine, sh on taotluste hindamiseks välja töötatud projektide hindamist ja valiku võrdlemist võimaldavad hindamiskriteeriumid ning hindamiskomisjonid lähtuvad nendest;
- taotluste menetlemine on nii lühike kui võimalik, taotlejad saavad kogu info taotluse menetlemisest meetme määrustes sätestatud tähtaegadest kinni pidades.

Hindamiskomisjoni liikmete määramine on riigikeskne ja kohati läbipaistmatu

44. Taotluste vastavuse kontrollimisel ELi nõuetele filtreerib RIA igal aastal kõigi esitatud taotluste hulgast välja konkreetse meetme tingimustele vastavad projektid. Need esitatakse MKMi hindamiskomisjonile lõpliku valiku tegemiseks. RIA 10-liikmelise komisjoni töösse on kaasatud oma ala eksperdid era- ja avalikust sektorist. Komisjonide koosseisu RIA ega MKM oma veebilehel avalikult ei esita, selleks on kasutatud MKMi avalikku dokumendiregistrit. 2008. aasta hindamiskomisjonide koosseisu MKMi dokumendihalduses küll esitatud ei ole, kuid järgmistel aastatel on olukord paranenud ja komisjonide koosseisu on võimalik otsinguga tuvastada.

45. MKMi hindamiskomisjoni põhituumiku moodustavad MKMi ja RIA ametnikud. 2008. aastal RIA peadirektori ette valmistatud ja MKMi kinnitatud hindamiskorra alusel peab 8-liikmelises hindamiskomisjonis vähemalt 50% hindajatest olema rakendusasutusest ja -üksusest. Komisjon on otsustusvõimeline ka juhul, kui kohal on vähemalt 2/3 komisjoni liikmetest. 2008. aastal kutsuti MKMi hindamiskomisjoni mitmeid eksperte näiteks IT Kolledžist, Eesti Kodanikuühiskonna Sihtkapitalist, Skype'st. Kui aga väliseksperptidele sai teatavaks töö maht hindamiskomisjonis, taandus neist suurem osa. Asendusliikmeid loobujate asemele ei määratud. Sellega tekkis olukord, kus otsuste tegemine oli põhimõtteliselt võimalik ka väliseid eksperte kaasamata – 2008. aastal hindamine nii toimuski.

46. Kuni 2009. aastani ei olnud hindajate töö tasustatud. 2009. aastal sõlmis RIA taotluste sisulise vastavuse kontrollimiseks töövõtulepingu kahe eksperdiga. Ka MKM sõlmis samal aastal taotluste hindamiseks omakorda töövõtulepingu kahe eksperdiga. MKMi ja RIA esindajad komisjonide töös osalemise eest tasu ei saa.

Hindamiskriteeriumid ei ole mõõdetavad ega võimalda hindamise selget põhjendamist

47. MKM on infoühiskonda edendavate projektide väljavalimiseks nii avatud taotlemisel kui investeringute kavasse määranud viis kriteeriumi (lisaks on sätestatud veel üksikuid skeemipõhiseid kriteeriume, nt projekti tulemuste kasutatavuse kriteerium avatud taotlusvoorus):

- projekti innovaatus,
- projektist tulenev sotsiaal-majanduslik kasu,
- projekti otstarbekus,

- potentsiaalsete kasutajate ligikaudne arv,
- projekt ei tohi olla vastuolus riigi IT-arhitektuuri ja koosvõime raamistiku põhimõtetega.⁷

48. Riigikontroll on seisukohal, et ainsana saab selgelt mõõta võimalike kasutajate arvu, mille alusel on võimalik otsustada, kas projekt täidab laiemale üldsusele suunatud eesmärgid või mitte. Riigikontrolli analüüs näitab, et enamik toetusi (umbes 70% projektidest) on õnnestunud anda kasutajate laiale ringile mõeldud infosüsteemide arendamiseks.

49. Ülejäänud hindamiskriteeriumeid ei täpsustanud ministeerium teadlikult, kuna ekspertide subjektiivsed arusaamad pidid MKMi sõnul lõppkokkuvõttes andma objektiivselt parima valiku. Kuigi võib nõustuda MKMi seisukohaga, et keerukate kriteeriumide puhul nagu innovatiivsus või sotsiaal-majanduslik kasu on mõõdetavat skaalat keeruline välja töötada, ei ole Riigikontrolli arvates põhjendatud ka seisukoht, et neid kriteeriumeid ei ole vaja (nt täiendavate kontrollküsimuste näol) üldse täpsustada. Senine lähenemine põhjustab praktikas muu hulgas vastuolu hea halduse tavaga, kuna raskendab oluliselt otsustele selge põhjenduse leidmist, mida seaduse järgi ka anonüümse ühisotsuse puhul eeldatakse.

Erinevate eesmärkidega projektide valikul on kasutatud sisult samasid hindamiskriteeriume

50. Jooksva taotlemise korral määrab MKM finantseeritavate taotluste kogumahu, taotlejate sihtühikud ja finantseeritavate projektide sisu. Samuti koostab ministeerium infoühiskonna arengut toetavate projektide väljavalimiseks igal aastal hindamiskriteeriumid ja juhendid. Alates 2008. aastast on avatud taotlusvooru hindamiskriteeriumid peaaegu samad, esineb vaid ümbersõnastamist. Ometi eeldaksid sisult erinevad teemad ka erinevaid kriteeriume. Näiteks oleks avatud taotlusvooru teemas „Infosüsteemide turvalisuse tõstmine vastavalt kolmeastmelise etalonturbesüsteemi ISKE rakendamisele“ üheks hindamiskriteeriumiks võinud olla infosüsteemi turbeastme tõstmine ja/või kohustusliku ISKE auditi korraldamine (vt ka p 80 jj).

Hindamisotsuste juures ei ole enamasti sisulisi põhjendusi

51. Meetme määruse kohaselt tuleb põhjendada vaid negatiivset hindamisotsust. Seetõttu olid projektide valikupõhjendused ära toodud vaid RIA komisjoni liikmete üksikute negatiivsete arvamuste juures. Taotlejale antud tagasisides on põhjendusena tavaliselt märgitud, et „vastavalt esitatud projektide paremusjärjestusele ning arvestades taotlusvooruks eraldatud rahalisi vahendeid ei olnud võimalik eeltaotlust rahuldada“. Seega puuduvad tavaliselt projekti tagasilükkamise juures hindamiskomisjoni sisulised põhjendused.

52. Eelnev on vastuolus hea halduse tavaga, mis eeldab riigi otsuste arusaadavust ja läbipaistvust. Lähtuvalt Riigikohtu praktikast peavad haldusakti põhjendused võimaldama taotlejal otsustada, kas esitada kaebus ja lasta kohtul haldusakti õiguspärasust hinnata. Kuigi kohus ei saa kontrollida ametiisiku või kollegiaalorgani hinnanguliste otsuste sisulist põhjendust, saab ta siiski võtta seisukoha, kas otsus on põhjendatud.

⁷ MKMi riigi infosüsteemide osakonna 15.09.2005. a koostatud „Riigi IT koosvõime raamistik“, MKMi riigi infosüsteemide osakonna 14.01.2007. a koostatud „Riigi IT arhitektuur“.

53. Riigikontrolli hinnangul ei piisa avalikkusele tagasiside andmisel vaid rahapuuduse põhjendusest. Igal taotlejal peab olema võimalus oma taotlust võrrelda mõne teise taotlusega ning omakorda hinnata, kas komisjoni otsus kriteeriumide kaupa on õiglane või mitte. Vastasel juhul on taotlejal raske oma projektitaotlust parendada ning osaleda järgmises avatud taotlusvoorus. Kuna hindamisprotsessis puudub punktisüsteem ja mõõdetavad hindamiskriteeriumid, on võimatu hinnata, mille põhjal komisjoni liikmed projektitaotlust positiivseks peavad.

54. Riigikontroll vaatas ka, kuidas on hindamiskriteeriumid määratud asutustel, kes ei jaga ELi toetusraha mitte IKT, vaid teiste valdkondade arendamiseks. Rakendusüksustel, näiteks Keskkonnainvesteeringute Keskusel (KIK), EASil ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametil (PRIA), on taotluste hindamismeetodid konkreetsemad ja selgemad. Igale rakendusskeemile on kehtestatud oma hindamiskriteeriumid ja on ära näidatud osakaalu moodustumine maksimaalsest koondhindest. Näiteks on KIK määranud, et selliste kriteeriumide nagu projekti põhitegevuse sisuline sobivus kavandatud eesmärkide saavutamiseks ja projekti eelarve vastavus kavandatud tegevustele osakaal moodustab koondhindest 30%. Kuigi toetatavad valdkonnad on rakendusüksustel erinevad, ei tohiks raha jagamise üldpõhimõtetes olulisi erinevusi olla, kuna ELi tingimused on kõigi tõuketoetuste puhul samad.

Taotlemine on kohmakas ja aeganõudev

Kas teadsite, et

Riigikontrolli küsitluse tulemusena väitis 50% vastanutest, et eeltaotluse koostamine kestab 4–7 nädalat; 19% vastanutest teatas, et koguni kauem kui 11 nädalat.

55. IKT-toetuste taotlemise keerukus ja läbipaistmatud hindamiskriteeriumid on paljudele toetuse taotlemise ebamugavaks teinud. Riigikontroll korraldas kõigi taotlejate hulgas küsitluse, millele antud vastustes nenditi muu hulgas, et juhised ja protseduurid on infomahukad ning muutuvad aastast aastas. Väiksema töötajate arvuga ettevõtetele ja asutustele, nagu seda on sageli kohalikud omavalitsused, mittetulundusühingud jt, on taotluste koostamine tihti liiga ajamahukas ja kulukas.

56. Tähelepanekuid infoühiskonna edendamise kahe rakendusskeemi (avatud taotlemine ja investeeringute kavad) hindamiskriteeriumide läbipaistmatuse kohta on tehtud varemgi – uuringuaruandes „Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamine“⁸. Selle järgi ei ole MKM hindamiskriteeriumidele seadnud koondhinde arvutamiseks konkreetseid osakaalusid, samuti puuduvad hindajate otsuste sisulised põhjendused. Lisaks sellele ei ole üheselt selge projektide hindamise korraldus: nimelt ei ole voorulise taotlemise korral arusaadav, kas hindamiskriteeriumid on võrdse või erineva kaaluga.

Toetuse taotlejate teavitamine on üldiselt korrektne

57. Kui projektide hindamisele võib sisu poolest ette heita teatud läbipaistmatust ja pealiskaudsust, siis vormiline pool on enamasti korrektne. Otsusest toetuse andmise või sellest keeldumise kohta peab rakendusasutus teada andma hiljemalt 65 päeva jooksul. Avatud taotlusvoorus selles osas üldiselt probleeme ei olnud, näiteks oli 2008. aastal otsuse teate väljastamisega hilinetud vaid kolmel korral.

58. Kokkuvõttes on Riigikontroll seisukohal, et kuigi vormiliselt on taotlejale tagasiside andmine taotluse menetlemise kohta valdavalt korras,

⁸ Koostanud Ernst & Young Baltic AS, poliitikauuringute keskus Praxis ja Balti Uuringute Instituut (juunis 2010).

on sisulise tagasiside andmine puudulik. Otsuste põhjendused on liiga üldsõnalised ega anna ülevaadet, miks taotleja projekt rahata jäi.

59. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Eelistada tulevasel toetusperioodil (alates 2014. aastast) hindamiskriteeriumidena objektiivselt mõõdetavaid näitajaid. Arvulisi näitajaid on hõlpsam mõõta ja nii kujuneks hindamistulemusel tekkiv paremusjärjestus objektiivsem. Ka subjektiivsete hindamiskriteeriumide puhul peaks olema kinnitatud vähemalt kontrollküsimused, et hindamistulemused oleksid võrreldavad. Iga hindamiskriteeriumi juures peaks olema ära näidatud, kui suure osakaalu see lõpphindest moodustab. Täpsemate hindamiskriteeriumide väljatöötamine annab ka aluse toetuse mitterahuldamise otsuste läbipaistvamaks põhjendamiseks ning taotlejale on arusaadav, miks tema projekt on tagasi lükatud.
- Avalikustada taotluste hindamise läbipaistvuse suurendamiseks hindamiskomisjonide koosseis rakenduskeemide kaupa RIA veebilehel. Riigikontroll soovib määrata kindlaks komisjonide põhikoosseisu (RIA ja MKM ametnikud) ning meetme teemast lähtudes muuta vaid komisjonide koosseisu valdkonnaekspertide osas. Hindamiskomisjoni liikmete määramise ja asendamise põhimõtted peaksid olema selgemad. Välja tuleks töötada nõuded hindamiskomisjoni liikmele. Hindaja määramisel peaks arvesse võtma meetme tegevussuunda, näiteks andmebaasisüsteemide arendamise kogemust, pikaajast IT-projektide juhtimise kogemust, veebirakenduste arendamise kogemust jm.
- Avalikustada hindamise tulemused hindamiskriteeriumide kaupa. Sellega viidaks projektitaotluste hindamine kooskõlla hea halduse tavaga, mis suurendaks otsuste läbipaistvust ja kontrollitavust ning taotlejate võrdset kohtlemist.
- Kehtestada taotlustele nõuded, mis vastaksid meetme sisule ning võimaldaksid projekti lõppedes hinnata lõppeesmärgi saavutamist.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Oleme seisukohal, et struktuuritoetuste rakendamine on nõuetekohane ja vastab Euroopa Liidu õigusaktidele ja juhenditele, millega sätestatakse eesmärgid, mida struktuurifondidest toetatakse; ning fondidest toetuse saamise ja rahaliste vahendite jaotamise kriteeriumidele. Samuti vastavad väljatöötatud toetusskeemid ja rakenduskava elluviimine siseriiklikule õigusele ja juhenditele ning auditeeriva asutuse poolse pideva järelevalve teostamisega kindlustatakse nimetatud süsteemide vastavus ja vajadusel süsteemi parendused.

MKM tulenevalt rakendusasustuse ülesannetest siiski suhtub tõsiselt toodud soovitusesse.

1. Hindamiskriteeriumid vaadatakse üle vastavalt soovitusele tulevase toetusperioodi valguses (alates 2014. aastast).

2. Hindamiskomisjoni koosseisud on olnud alati avalikud MKM-i kodulehel läbi dokumendihalduse infosüsteemi. Vastavalt soovitusel avaldatakse tulevasel toetusperioodil hindamiskomisjonide koosseis ka rakenduskeemide kaupa ka Riigi Infosüsteemide Ameti (RIA) veebilehel.
3. Vaadatakse üle haldusaktide motivatsiooni osa, mis puudutab hindamiskriteeriumide kajastamist ja arusaadavamat selgitust taotlejale.
4. Soovitus võetakse arutlusele struktuurivahendite kavandamisel aastatel 2014–2020.

Mitmed toetuse taotlemise tingimused ei aita kaasa terviklike ja jätkusuutlike infosüsteemide loomisele

60. Infoühiskonna edendamise toetamise tingimustes ja korras on nii investeeringute kava kui ka avatud taotlemise puhul sätestatud, et taotlust ei saa esitada toetuse saamiseks projektidele või nende osadele, mida on finantseeritud või finantseeritakse ELi tõukefondide kaudu või muudest finantseerimise allikatest. Kahe enam kasutatava rakenduskeemi (avatud taotlusvoor ja investeeringute kava) puhul oli paika pandud toetuse maksimumsumma, mis majandus- ja kommunikatsiooniministri määruste kohaselt oli auditeeritud perioodil 8 miljonit krooni (511 293 eurot).⁹

61. Auditi käigus selgitas MKM, et toetuse maksimaalse summa kindlaksmääramisel on lähtutud eelnevast kogemusest. Esiteks on arvestatud ajaliste raamidega, sellega, kui suure projekti elluviimine on võimalik 24 kuu jooksul. Teiseks vaadati, kui suur oli taotluste hulgas projekti keskmine maksumus eelneval perioodil.

62. Tegelikult on piirmäärade kehtestamine olnud suuresti näiline, sest lisaks keskmistele projektidele on rahastamist vajanud ja ka saanud mitmed suuremad projektid. Kuna MKMi hinnangul on kiiremaid ja väikesema mahuga arendusi hõlpsam juhtida ning nende üle järelevalvet teha, siis on seesuguseid projekte tükeldatud ning rahastatud osa kaupa.

63. Mitmed suured infosüsteemid olid saanud osa kaupa toetust investeeringute kavast. Nendeks olid (vt lähemalt lisa D):

- E-toimik: 4 projekti suurus 511 000 – 1 482 000 eurot⁹ (kokku üle 3,5 miljoni eurot);
- riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid, näiteks ID-kaart: 2 projekti suurus 319 000 ja 524 000 eurot⁹ (kokku 0,8 miljonit eurot);
- SAP raamatupidamistarkvara Siseministeeriumi valitsemisalas: 5 projekti suurus 99 000 – 511 000 eurot (kokku 1,85 miljonit eurot);
- E-tervis: 4 projekti suurus 192 000 – 511 000 eurot (kokku 1,6 miljonit eurot);

⁹ Erandina oli piirmäär 01.01–30.12.2007 investeeringute kava puhul 1 917 350 eurot.

Suuremaid projekte ollakse sunnitud osadeks jaotama

- ruumilise planeeringu avalike teenuste menetluste infosüsteem (Siseministeeriumi valitsemisalas): kaks projekti suuruses 430 000 – 505 000 eurot (kokku 0,94 miljonit eurot).

64. Avatud taotlusvoorst on osa kaupa toetust saanud projektidest ilmekamaks näiteks EstWin ehk lairibavõrgu arenduse projekt (vt lisa D). Kokku oli piirkondade kaupa esitatud 14 projekti maksumusega kokku umbes 3,5 miljonit eurot.

65. Mitmeid infosüsteeme ja IT-lahendusi oli aga rahastatud nii investeringute kava kui ka avatud taotlusvooru kaudu:

- Rahvusarhiivi digitaliseerimisprojekt: 5 projekti suuruses 105 000 – 511 000 eurot (kokku 2 miljonit eurot);
- äriregistri infosüsteem: 4 projekti suuruses 99 000 – 374 000 eurot (kokku 1 miljon eurot);
- elektrooniline kinnistusraamat: 4 projekti suuruses 107 000 – 344 000 eurot (kokku 0,9 miljonit eurot).

66. Kirjeldatud juhtumite puhul tõlgendab MKM korduvrahastamist keelavat määrust nii, et toetust ei antaks projektile, mis on kogu ulatuses juba mujalt rahastatud ja projektide osadeks jaotamises nad probleemi ei näe. MKM on ELi toetusraha kasutamise infopäeval soovitanud projektid jagada allprojektideks nii, et iga alamprojekt oleks iseseisvana kasutatav, kuid samas need alamprojektid ei sisaldaks sarnaseid funktsioone. Riigikontroll sisult sarnaste projektide korduvat rahastamist auditi käigus ei tuvastanud. Samas tuleks Riigikontrolli hinnangul vastavad juhised ametlikult kirja panna, et kõik toetuse taotlejad mõistaksid taotlemise protsessi ühtemoodi. Samuti ei ole selge, kuidas suuremate teemade osadeks jagamisel jälgitakse eeltaotluses märgitud laiemate eesmärkide saavutamist, kui madalama astme projekt seda ilmselgelt tagama ei pea.

67. Lisaks on toetuse piirmäära kehtestamine Riigikontrolli arvates vastuolus infoühiskonna arengukavaga, kus on välja toodud IKT-lahenduste vähene koordineeritus kui üks põhiline probleem IKT- ja riigihalduses. Riigikontrolli arvates on korduvalt sama teema jaoks raha küsivad asutused olnud teiste taotlejate ees eelisseisus, sest need teised taotlejad peavad puuduoleva osa projektist ise rahastama ja seetõttu võib neil jääda mõni infosüsteem üldse loomata. Samuti survestavad sama infosüsteemi puudutavad projektid taotluste hindajaid just nende projekte heaks kiitma, kuna ühe nn osaprojekti õnnestumine on seotud kogu infosüsteemi õnnestumisega. Lisaks ei pruugi osadeks jaotatud projektide elluviija – eriti kui eri osi on teostanud mitu hankijat – projekti kogu infosüsteemi või IT-lahenduse üldisemaid eesmärke silmas pidada, isegi juhul kui alamprojekt on iseseisvana kasutatav. Riigikontroll on seisukohal, et järgmiseks toetusperioodiks on vajalik piirmäära reeglite põhjalik analüüs, et tagada suuremate (koostöö-) projektide mõistlik toetamine.

68. Auditi käigus korraldatud küsitluse vastustes nenditi, et projektidele piirmäära kehtestamine avatud taotlusvoorus pärsib asutuste-/ettevõtete-üleste teenuste loomist, sest suurema mahuga projekte ollakse sunnitud

Kas teadsite, et

määruses infoühiskonna edendamise toetamise tingimuste kohta on kirjas, et taotlust ei saa esitada projektidele või nende osadele, mida on finantseeritud või finantseeritakse riigieelarvest, Euroopa Liidu või muudest välisabi allikatest.

tükeldama ja neile erinevaid nimetusi otsima. Vastasel juhul võib hindamiskomisjon projekti rahastamisest keelduda.

69. Näiteks pidid Justiitsministeeriumi Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) ajavahemikul 2009–2010 elluviidud projekti „Elektrooniline majandusaasta aruannete keskkond“¹⁰ tulemusena ettevõtted saama majandusaasta aruannetes esitatavaid andmeid vahetada Maksu- ja Tolliameti, Statistikaameti, Rahandusministeeriumi jt asutuste andmekogudega, ent projekti eelarvesse mahtus vaid ühe andmevahetusliidese (RIKi hallatava Äriregistriga) loomine. Seetõttu tuli teistel asutustel andmete sisselugemise teenus eraldi luua, et tagada projekti lõppeesmärgi täitmine, s.t loobuda andmete topeltkogumisest. Selleks tuli algatada eraldi projektid, mille rahastamisvõimalus avanes alles järgmisel avatud taotlusvooru aastal. Seetõttu ei olnud näiteks Statistikaametil võimalik loobuda andmete topeltkogumisest seaduses püstitatud tähtjal.¹¹

ELi toetuste kasutamisel ei pöörata piisavalt tähelepanu projektide jätkusuutlikkusele

Kas teadsite, et

Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutuse eesmärk on ellu viia projekti EstWin. Projekti EstWin raames viiakse uue põlvkonna lairibaühendused, mis baseeruvad fiiberoptilistel kaablitel, kõikjale Eesti maapiirkondades.



Lairibavõrgu ehitamise alustamine 23. augustil 2010 Järvamaal Ambblas. Avameetrid paigaldas minister Juhan Parts.

Foto: Raivo Tiikmaa, Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutus

70. Juba IKT-projekte planeerides tuleks ette näha, kui palju vajab loodav süsteem või lahendus raha selle hilisemaks käigushoidmiseks. Kuna ELi toetuste jaotamise tingimustes on olemas nõuded projektide jätkusuutlikkuse kohta, eeldas Riigikontroll, et toetuse taotlejal on selge, kui suured on infosüsteemide või IT-lahenduste hilisemad haldus- ja hoolduskulud ning millises mahus on vaja neid süsteeme edasi arendada.

71. Taotluste ja lõpparuannete analüüs näitas, et ELi toetusraha jaotamisel ei pöörata toetatavate projektide jätkusuutlikkusele piisavalt tähelepanu ei toetuse taotlemisel ega lõpparuannet koostades.

72. Lõpparuande vormis on küll koht jätkusuutlikkuse kirjeldamiseks olemas, kuid auditis vaadeldud 11 projektist ei ole mitte üheski sisuliselt kirjeldatud või hinnatud, kui palju loodud infosüsteem või IT-lahendus tulevikus hooldus- ja halduskulusid või täiendavaid arendustöid vajab:

- näiteks olid lairibavõrgu projekti puhul võrguteenuse pakkujatelt võetud küll kinnitused, et need hiljem hakkavad loodud võrku rentima, kuid kirjeldatud ei olnud, kes ja kuidas loodud võrku hooldama hakkab ja kui palju see maksma võiks minna. Kuigi Riigikontrollil auditi käigus lairibavõrgu projekti jätkusuutlikkuses tervikuna kahtlusi ei tekkinud, viitavad nimetatud puudused projektidokumentatsiooni pealiskaudsusele jätkusuutlikkuse osas;
- kuigi lõpparuandes tuleb toetuse saajal kirjeldada projekti tulemuse jätkusuutlikkust, ei ole kindlaks määratud, mil moel või millise detailsusega seda teha. Mitme projekti puhul on aruandes kirjutatud lakooniliselt: „on jätkusuutlik“. On ilmne, et sellise info põhjal ei ole projektitaotluse hindajal võimalik veenduda, kas taotleja on ka tegelikult kõik tulevased ülalpidamiskulud arvesse võtnud.

¹⁰ Loodud infokeskkond valiti Eesti parimaks e-teenuseks 2011. aastal.

¹¹ <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eeesti/statistikaamet-tahab-topeltandmetest-loobumiseks-lisaaga.d?id=27426267>

73. Kui toetuste abil luuakse infosüsteeme või IT-lahendusi, mille puhul ei ole teada, kas nende hilisemaks käigushoidmiseks või edasiarendamiseks raha on, siis ei suudeta tagada ka hiljem nende nõuetekohast toimimist, uuendamist ega arendamist.

74. Eelnimetatud probleemidele on tähelepanu juhitud ka ELi toetuste uuringuaruannetes. Näiteks on 2010. aasta juunis valminud "Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamise" aruandes¹² nenditud, et infoühiskonna edendamise avatud taotlusvooru puhul võiks hindamiskriteeriumide juures olla tugevamalt rõhutatud projekti jätkusuutlikkuse hindamise aspekt. Samuti on uuringuaruandes öeldud, et mõne tegevuse ja investeeringu puhul, mida rahastatakse ühel korral ELi toetusraha kasutamise perioodi jooksul, on risk, et pärast toetusperioodi lõppu ei suudeta loodud objekte või teenuseid ülal hoida.

75. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Määrata tulevasel toetusperioodil (alates 2014. aastast) kindlaks detailsed nõuded projektidega loodavate infosüsteemide või IT-lahenduste jätkusuutlikkusele, samuti nõuda infot (sh finantsalast) loodud infosüsteemide või IT-lahenduste jätkusuutlikkuse kohta projektide lõpparuannetes.
- Reguleerida järgmisel toetusperioodil täpsemalt suuremate projektide toetamise korraldus, s.t määrata kindlaks, millisel juhul ja kuidas tuleb suuremad projektid alamprojektideks jagada.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

1. Eesti avaliku sektori IT-lahenduste väljatöötamisel järgitakse kokkulepitult hajutatud lähenemist, mis tähendab, et iga valitsusasutus vastutab oma valitsemisala põhi- ja toetavaid tegevusi toetavate IT-lahenduse väljatöötamise ja ekspuuteerimise eest. Seega, jätkusuutlikkust saab lõpuni garanteerida vaid avaliku sektori toetuse saaja ise. Samas on MKM-s koostamisel IT-projektide nõuded, mida kavandatakse kasutada tulevasel toetusperioodil (alates 2014. aastast).
2. IT-lahenduste väljatöötamise projekt jaguneb selgelt kaheks oluliseks etapiks: lahenduse väljatöötamine ja lahenduse realiseerimine. Kusjuures väärtust loob esimene etapp. Üheselt mõõdetavad on aga realiseerimiseks kulutatavad töötunnid. Lisaks, realiseerimise tegelik maht selgub alles peale lahenduse väljatöötamist. Samuti ei ole kaasaegsete innovaatiliste lahenduste väljatöötamine üks ühele määratletav ja ennustatav protsess. Mittesobiva ja vale lahenduse väljapakumine ei tohi olla „karistatav“. Samas peab olema võimalik projekti ideekirjeldust konkreetse lahenduse väljatöötamise käigus muuta.

Täna sel päeval on praktikas tõestuse saanud paindlikud ehk agiilsed arendusmeetodid, kus lahendus töötatakse välja järjestikuste, kiirete, väiksemahuliste ja konkreetse tulemustega

¹² Koostanud Ernst & Young Baltic AS, poliitikauuringute keskus Praxis ja Balti Uuringute Instituut.

arendusprojektide kaudu, kus ühe/esimese projekti tulemus täpsustab järgmise projekti ülesannet. Samas peetakse silmas suuremat ja terviklikku valdkonna eesmärki. Sellisel viisil vähendatakse oluliselt riski, et valmib „kalli raha eest“ see, mida pole vaja. Eksimise hind on sellisel juhul suhteliselt väiksem.

Projektide sisuliste eesmärkide saavutamist ei kontrollita

76. Järelevalve kohustus ELi toetuste jaotamise protsessis on kõigil osapooltel, nii korraldusasutusel (Rahandusministeerium) kui ka rakendusasutusel ja -üksusel (MKM ja RIA). Korraldusasutuse volitatud isikul on õigus kontrollida rakendusasutuste ja -üksuste toetuse andmise ja kasutamisega ning toetuse saajate toetuse kasutamisega seotud dokumente. Rakendusasutus teeb järelevalvet rakendusüksuse üle. Toetuse saaja tegevuse üle teeb järelevalvet omakorda rakendusüksus. Järelevalve käigus kontrollitakse, kas rakendusüksus täidab talle pandud ülesandeid või kas toetuse saaja tegevus vastab taotluse rahuldamise otsuses ja õigusaktides kirjeldatule.

77. Projekti lõppedes peab toetuse saaja rakendusüksusele esitama projekti lõpparuande, mis peab sisaldama ka toetuse saaja lõpphinnangut projekti eesmärkide saavutamisele, projekti tulemuslikkusele ja elluviimisele. Riigikontroll eeldas, et toetuse taotlejad annavad lõpparuandes üldhinnangu mitte ainult korraldatud hangete õnnestumisele, vaid ka projekti eesmärkide täitmisele.

78. Rakendusüksus vastutab regulaarse seireinformatsiooni kogumise eest üksikute projektide kohta ning saadud info sisestamise eest struktuuritoetuse registrisse. Riigikontrolli hinnangul on RIA sellist vormilist kontrolli teinud korrektselt. Säärase kontrolli laitmatust on kinnitanud ka mitmed varasemad sõltumatud auditid.

79. Audit näitas siiski, et lõpparuande koostamisel ei hinnata sageli projekti üldiste eesmärkide sisulist täitmist – vaadeldud projektide puhul oli seda tehtud vaid 22%-l juhtudest.

80. Enamiku valimis olnud projektide puhul oli üldiste eesmärkide saavutamist ka raske hinnata, kuna projekti taotlused olid üldsõnalised ja eesmäärke ei olnud mõõdetavalt kirja pandud. Lõpparuannetes on kirjeldatud pigem projekti plaanis olevate üksikute etappide (s.t hangete) täitmist ja õnnestumist. Hägusate eesmärkide erandiks on vaid nn **ISKE** projektid, mille puhul eeldatakse selget lõpptulemust ka siis, kui taotluses seda kirjeldatud ei ole. Info ISKE rakendamise kohta on nähtav ka riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) avalikust andmebaasist. ISKE rakendamise järel peaks asutus tellima auditi, mis kinnitab, kas rakendatud turvameetmestik on ettenähtud tasemel.

81. Riigikontroll leidis, et nõuetekohaselt ei ole eesmärkide täitmist kontrollitud ka selle ainsa mõõdetava kriteeriumi puhul:

- projekti „Riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide turvalisuse tõstmine“ (taotlejaks RIA ise) puhul oli eesmärgiks saavutada riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide ISKE kõrgem turvatase, kuid RIHA andmetel on riigi infosüsteemi haldussüsteemi turvalisus keskmisel tasemel (toetus summas 1,9 miljonit eurot on täies ulatuses välja makstud);

Vormilist kontrolli tehakse korrektselt

Projektide eesmärgid ei ole alati täidetud

ISKE – infosüsteemide kolmeastmeline etalonturbe süsteem ehk minimaalne turvameetmestik, mis tuleb rakendada infovaradele neile ettemääratud turvaseme saavutamiseks ja säilitamiseks.

- projekti „Viimsi Vallavalitsuse infosüsteemi turvalisuse tõstmine vastavalt kolmeastmelise etalonturbesüsteemi (ISKE) rakendamisele“ hankedokumentides on kirjas, et valla infosüsteemid viiakse vastavusse majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega kehtestatud ISKE etalonturbe nõuetega ning registreeritakse riigi infosüsteemide haldussüsteemis. RIHAs on Viimsi Vallavalitsus registreeritud küll asutusena, kuid infosüsteeme seal kirjeldatud ei ole. Ka vald ise ei oska nimetada, millised konkreetsed infosüsteemid ISKE nõuetele vastavad, samuti ei ole korraldatud ISKE auditeid. Ebamäärasust on RIA aktsepteerinud juba toetuse andmisel (ei ole nõutud, mis täpselt ja millisele ISKE tasemele peab vastama), reaalse tulemi puudumisest ei ole probleemi tehtud ka projekti lõpparuande vastuvõtmisel. Toetus summas 22 600 eurot on täies ulatuses välja makstud.

Paikvaatlus – kompleksne ja kõikehõlmav järelevalveprotseduur, mille käigus kontrollija veendub toetuse saaja juures, et toetust on kasutatud sihtotstarbeliselt.

82. Iga hanke puhul viib rakendusüksus läbi riigihangete seaduse sätete või toetuse saajale kehtestatud hankemenetluse protseduuride kontrolli. Teistkordne kontroll tehakse projekti lõppedes **paikvaatluse** käigus. Struktuuritoetuste käsiraamatu kohaselt peab kõigi toetuse saajate juures olema korraldatud paikvaatlus ja seda vähemalt üks kord enne viimast väljamakset – sel juhul on kontroll kompleksne ja kõikehõlmav. Paikvaatlusi teeb RIA struktuuritoetuste osakonna peaspetsialist. Paikvaatluste tegemises Riigikontroll puudusi ei tuvastanud.

83. Vähene huvi projektide sisulise eesmärgi saavutamise vastu võib muude aspektide kõrval (liiga üldised hindamiskriteeriumid, projekti mõju ei pruugi kohe avalduda, suure töökoormuse tõttu keskendub rakendusüksus pigem otsese seaduslikkuse kontrollile jt) olla tingitud sellest, et protsessis polegi õieti etappi, kus sellele vahetult tähelepanu peaks pöörama. Näiteks keskendutakse paikvaatluse puhul projekti vahetu tulemuse, mitte lubatud laiemal eesmärgi saavutamise uurimisele. Eesmärkide täitmist ei kontrollita ka protsessi ühe viimase sammu – rakendusüksuse välja töötatud ja väljamaksete aluseks olev kontrollilehega –, kuna selle eesmärgiks ongi vaid kontrollida, kas taotluses kirjeldatud teenused, tööd või varad langevad kokku lepingutes, vastuvõtuaktides ja arvetes kirjeldatuga. Riigikontroll on seisukohal, et projektide sisuline kontroll on tihti olnud pealiskaudne ja projektide tegeliku eesmärgini jõudmist ei ole hinnatud.

Reguleerimata on rakendusasutuse ja rakendusüksuse vahelise huvikonflikti vältimise võimalused

84. Kui üldiselt on toimingud toetuste menetlemisel korralikult defineeritud, siis paraku ei ole käsiraamatus kirjeldatud, mida teha huvikonflikti vältimiseks – mida tuleks järgida siis, kui taotlejaks (investeeringute kava raames) on rakendusüksus ise. Kui RIA on ise olnud taotleja rollis, siis on projekti seisukohast oluliste kuludokumentide ja väljamaksetaotluste kooskõlastajaks ning allkirjastajaks olnud RIA peadirektor. Sellise kohustuste lahususe põhimõtte eiramisega on Riigikontrolli arvates eksitud struktuuritoetuse seaduse vastu, mis eeldab, et väljamaksete aluseks olevate dokumentide nõuetele vastavust kontrollib rakendusüksus (kui toetuse saajaks on rakendusüksus ise, siis täidab rakendusüksuse ülesandeid rakendusasutus ehk MKM).

Projekti „Riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide turvalisuse tõstmine“ eeltaotluse kogumaksumus 2008. aastal oli 30 miljonit krooni (ligikaudu 1,9 miljonit eurot).

MKMi järelevalvetegevuses esines probleeme

Auditeeritud projekti hanked olid kehvalt planeeritud, mistõttu projektile eraldatud raha ei kulutatud sihtotstarbeliselt

85. Ka MKMi järelevalvega RIA suhtes ei saa projekti „Riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide turvalisuse tõstmine“ puhul rahul olla. Riigikontroll leidis, et selle projekti puhul on lõppeesmärgist oluliselt kõrvale kaldunud, kuna projekti lõpphetkeks ei ole saavutatud ISKE turbeastme kõrgeimat taset. MKM järelevalvajana sellist kõrvalekallet aga ei tuvastanud. Seejuures oli projekti kestust (algselt lubatud 16 kuud) pikendatud 8 kuu võrra.

86. Kuigi projekti lõppeesmärkide mittesaavutamine on projekti taotluse ja lõpparuande võrdlemisel hõlpsalt hoomatav, pole MKM järelevalvetoiminguga rikkumist tuvastanud. Ühtegi märkust pole tehtud ka selle projekti raames digitaalse andmehoidla hankimiseks kulutatud raha sihtotstarbelisuse kohta (vt p 87), kuigi nimetatud süsteem kuulus MKMi kohapealse kontrolli¹³ teostamise valimisse (formaalsest aspektist järelevalve siin eksinud siiski pole, kuna eeltaotluses eraldi turvaruumi rajamist välja toodud ei olnud ning seda ei eeldatud enam ka kõige viimases kinnitatud hankeplaanis). Riigikontrolli hinnangul on MKM rakendusasutusena suhtunud rakendusüksuse 1,9 miljoni euro kasutamisse pealiskaudselt ega ole sooritanud kontrolli projekti kulgemise ning raha sihtotstarbelise kasutamise eest.

87. Riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide turvalisuse suurendamise projekti puhul esines ka puudujääke rakendusüksuse järelevalvetegevuses. Projekti raames lubati riigile hankida „Digitaalne andmehoidla“, mille maksumuseks kavandati 320 000 eurot (5 mln kr). Lähtudes projekti eeltaotlusest, tähendas digitaalse andmehoidla soetamine eelkõige „riist- ja tarkvara hankimist, mis on vajalik tõestusväärtusega andmete pikaajaliseks *on-line* režiimis käitlemiseks“. 2009. aastal kinnitatud hankeplaani muudatustes on RIA kirjeldanud digitaalse andmehoidla projekti koosseisus ka turvaruumi hanke vajadust. Selleks nähti ühtlasi ette ka pikaajalise kasutuslepingu sõlmimine mõne väljaspool Tallinna asuva riigiasutusega tema ruumides andmehoidla loomiseks ja kasutamiseks. Samas märgiti, et võimalikku rahalist kulu ei kaeta projekti eelarvest. Nimetatud kasutuslepingut projekti lõpuks sõlmitud ei olnud, kuna otsustati loobuda väljaspool pealinna paiknevast andmehoidlast. Kogu digitaalse andmehoidla projekti raha on sellest hoolimata projekti lõpuks ära kulutatud.

88. Riigikontrolli hinnangul pole riigi infosüsteemi kuuluvate tõestusväärtusega andmete säilitamise projekti välja arendatud, nagu projektiplaanis ette nähti. RIA jäi projekti lõpptähtaja lähenedes ajahätta, ent otsustas siiski kogu digitaalse andmehoidla soetamiseks eraldatud raha ära kulutada muu vajamineva riist- ja tarkvara peale.

89. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** vaadata järelevalve korras läbi infoühiskonna edendamise raames toetatud ISKE projektid.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium analüüsib auditis välja toodud informatsiooni ning otsustab seejärel, milliseid täiendavaid järelevalvetegevusi ning millises ulatuses on vaja teha.

¹³ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi välisvahendite osakonna 14.07.2010. a „Kohapealse kontrolli aruanne“ nr 62.

90. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: töötada välja järelevalveprotseduurid rakendusüksuse kui toetuse saaja tegevuse üle ja jälgida nende täitmist.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Soovitus võetakse arutlusele ja arvestatakse struktuurivahendite kavandamisel aastatel 2014–2020.

Selgitusena olgu siinkohal siiski lisatud, protseduuridena on kirjeldatud ning realselt ka läbiviidavad rakendusasutuse ja rakendusüksuse poolt järgnev tegevuste jada:

- 1) eeltaotluse hindamine;
- 2) eeltaotleja ja eeltaotluse vormilise ja sisulise vastavuse kontroll;
- 3) täistaotluse sisulise vastavuse kontroll;
- 4) tegevuste abikõlblikkuse kontroll;
- 5) seire- ja lõpparuande kontroll;
- 6) paikvaatlused.

Lõpparuandes täidab toetuse saaja andmed eesmärkide saavutamise kohta.

Paikvaatluse aruandes annab rakendusüksus ülevaate püstitatud eesmärkide täitmisest: “Projekti/tegevuse raames teostatavate tegevuste, väljundite, tulemuste vastavus toetuse andmise otsuses / tegevuskavas toodule“. Nimetatud aruande osa täitmiseks kontrollivad rakendusüksuse töötajad loodud rakenduste tööd või rakenduse töö kindlustamiseks hangitud vara olemasolu, s.t eesmärkide saavutamist kohapeal.

Valikuliselt kutsutakse toetuse saajad struktuurivahendite eest loodud lahendusi näitama RIA projektinõukogusse. Näiteks Riigikontrolli valimisse sattunud 11 lõpetatud projektist esitlesid toetuse saajad oma tulemusi viie projekti osas. Projektinõukogu jäi tulemustega rahule.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts saatis 17.02.2012 ning rahandusminister Jürgen Ligi 15.03.2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitudele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) toetab igati Riigikontrolli tähelepanekuid, et avaliku raha kasutamine peab olema tõhus ja läbipaistev. Mõistetavalt saab alati paremini korraldada järelevalvet ning hinnata põhjalikumalt ja objektiivsemalt, et otsustusprotsess oleks ja ka näiks kõigile osapooltele läbipaistev ning jälgitav.

Eesti liitumine Euroopa Liiduga ja struktuurivahendite kasutamise võimaluste avanemine alates 2004. aastast ning sellega kaasnev põhjalik planeerimine, hindamine ja järelevalve on toonud kaasa läbipaistvama kultuuri avaliku raha kasutamises, sh avalike IT-projektide rahastamisel. Siiski ei saa ka kõrvale jätta tõdemust, et IT on üks innovatsiooni ja konkurentsivõime võimaldajatest ning e-Eesti eduloo eelduseks on olnud ka arukal määral riskide võtmine.

Arenduste ja IT-kulude planeerimisel riigieelarvest tuleb lähtuda riigieelarve koostamise loogikast. Eelarve koostatakse iga-aastaselt lähtuvalt riigi majandusseisust ja vastavalt asutustele etteantavatest kontrollnumbritest. See omakorda tähendab, et asutused finantseerivad vastavalt võimalustele oma olulisi tegevusi – eelkõige seadusega pandud ülesandeid ja siis järgneb muu arendus. Infosüsteemide ülalpidamine ei ole tihti sellisel viisil planeerimisel prioriteediks. Samuti ei ole IT-kulud eraldiseisev eelarverida, mis tähendab, et IT-kulutused konkureerivad teiste halduskuludega.

Kuigi majandussurutisega on kaasnud IT investeringute osakaalu järjepidev vähenemine riigieelarve kuludest, on struktuurivahendid aidanud pidurdada IT-investeringute osakaalu järjepidevat vähenemist riigi kuludest ning andnud võimaluse korraldada riigi IT arendus- ja planeerimisprotsessi struktuurivahendite toel. Struktuurivahendid on andnud hea hoova arenduste koordineerimiseks.

Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava (rakenduskava) infoühiskonna edendamise prioriteetse suuna eelarvest on avalikule sektorile suunatud enamus, seega saab ka nõustuda, et 50% toetustest on suunatud valitsusasutuste infosüsteemide arendamise projektide finantseerimiseks.

Samas tuleb meenutada, et Eesti on piiratud ressursidega väike riik, kes peab täitma kõiki riigile IT poolt võimaldatavaid olulisi funktsioone. Enamuse avaliku sektori IT-arendustöö teeb Eestis ära aga erasektor ehk avalik raha jõuab läbi hangete Eesti IT-ettevõtetele, kes seeläbi arendavad uusi teadmisi ning kogemusi. Vaatamata „IT“ lühendi puudumisest Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse meetmetest, on siiski IT-komponent üks olulisemaid toetuse jagamise kriteeriume, mis läbib horisontaalselt paljusid meetmeid.

Kui puudutada konkreetsemalt ettevõtluse sihipärasest toetamisest infoühiskonna arengukava alusel, siis on kasvav trend, et IT on oma olemuselt ettevõtetele vahend, et oma põhitegevuse eesmärgi saavutada. Seega ei ole IT arendamine enam ammu eesmärk omaette, vaid see pigem toetab läbivalt äriplaani elluviimist kõigis sektorites. EASi toetusmeetmed – nt alustavate ettevõtete toetusmeetmete tarvis välja töötatud hindamiskriteeriumid – on kujundatud just viisil, et IT-komponendi kasutamine projektis oleks soodustavaks teguriks. Lihtsa näitena võib tuua Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse poolt korraldatava konkursi „Ajujaht“, kus suur hulk konkursil osalevatest ideedest on just IT-komponendiga. Viimane peegeldab mõistagi ka väga positiivset suhtumist ja võimekust ühiskonnas, mis on seotud IT-ga.

Kui rääkida hindamiskriteeriumitest teotuste jagamisel ning selgitustest hea haldustava ja menetluse võtmes, mille eesmärgiks on muuta protsess taotlejale võimalikult läbipaistvaks, siis oleme nõus, et jätkuvalt on võimalik taotlejale paremini avaliku raha meetmete eesmärgi selgitada ning teavitamist ja proaktiivset kommunikatsiooni rakendada.

Teisalt on oluline ka toetuse saaja lubaduste täitmine avaliku raha eest ning rahajagaja roll eesmärgipärasuse tuvastamises ja hindamises. Seega, kogu toetuse saaja tegevus on suunatud taotluses kirjeldatud eesmärkide saavutamisele, mida kontrollitakse nt täistaotluse sisulise vastavuse kontrollil, tegevuste abikõlblikkuse kontrollil, seire- ja lõpparuande kontrollil ning paikvaatlustel.

MKM rakendusametina peab projektide rahastamisel oluliseks säilitada paindlikkust, lähtudes otstarbekusest. Nii ei ole mõistlik peatada projekti ainuüksi seetõttu, kui näiteks projekti elluviimise ajal on ilmnenud asjaolud, mis tingivad vajaduse muudatusteks planeeritud tegevuskavas. Oluline on projekti eemärgi saavutamine.

Mõistetavalt on MKM-l suur roll infoühiskonna tegevuste planeerimisel ja IT-toetuse jagamisel nii, et need oleksid hinnatavad ja mõju ka reaalselt ühiskonnale saavutatav. Planeerimine peab siiski olema ka pragmaatiline ja mitte ennustustesse kalduv.

Kokkuvõtvalt on riigikontrolli soovitusel asjakohased ja vajalikud, et struktuurivahendeid infoühiskonnas tõhusamalt planeerida ja olulist mõju omavad projektid saaksid rahastatud ning oleksid jätkusuutlikud. MKM võtab kindlasti soovitusel arutlusele käesoleval ja eelkõige järgmisel aastal uue, infoühiskonda puudutava arengukava koostamisel ja struktuurivahendite kavandamisel aastateks 2014–2020.

Projekti „Riigi infosüsteemide kindlustavate süsteemide turvalisuse tõstmine“ selgitused (aruande punktid 81 ja 85).

Projekti skoobiks ei ole olnud mitte riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid AvTS-i paragrahv 43-9 mõistes, millest lähtus Riigikontroll oma aruandes, vaid kõrgkaideldava, riigi infosüsteemi kindlustava baasinfrastruktuuri väljaarendamine, nagu nähtud kogu esitatud taotlusest.

Samuti ei räägita esitatud taotluses mitte RIHA vastavusest kõrgemale turbeastmele, vaid kriitilise baasinfrastruktuuri keskkonna, tehnoloogiliste komponentide vastavusest ISKE turbeastme H tasemele.

RIA ülesandeks on luua esmalt enda poolt hallatavatele riigi infosüsteemi kindlustavatele süsteemikomponentidele kõrgkaideldav lahendus ning dubleeritus vähemalt kahes asukohas, millest üks peab olema enda hallatav. Lisaks tuleb tagada

koostöös teiste riigiasutustega ka mujal riigiasutustes paiknevate riigile olulist mõju omavate infosüsteemi komponentide kõrgkäideldavus, tagades neile käivitusejõud olemasolevatele kriitilistele süsteemidele toimiv majutuskeskkond ja serveriresurss.

Projekti tulemusena valmis keskkond, mis tagab näiteks RIA poolt pakutavatele keskkonnetele taristukomponentidele ning uute riigile olulist mõju omavate infosüsteemide realiseerimiseks arendus- ja juurutusfaasis paindliku turvalise keskkonna (sh e-PRIA ja e-tervis, patsiendiportaali, piiriülene PKI, ID-kaardi baastarkvara jm).

Projekti puhul oli modulaarne turvaruum planeeritud osana terviklahendusest, lisaks riist- ja tarkvarale. Esialgu kavandati digiarhiivi paigutada piisavalt kaugemale linnast. Kuivõrd hangete tulemusel ilmnis, et ainuüksi turvaruumi soetamine ületab RIA võimalused seda nii osta kui ka edaspidi ülal pidada. Projekti eesmärkide täitmiseks oli vaja leida toimiv lahendus. RIA sai samal perioodil oma käsutusse Rävalla pst renditavas hoones 6. korrusel lisaruumid, mille koosseisus oli ka igati tänapäevastele nõuetele vastav ja digiarhiivi käitlemiseks sobiv seadmeruum koos olemasoleva jahutuse ja gaaskustutusega. Selle ruumi kasutuselevõtt võimaldas täita projekti eesmärgi. Ainukeseks tagasilöögiks oli asjaolu, et see ei asunud linnast väljas, mis kokkuvõttes on aktsepteeritav risk.

Seega oli mõistlik RIA käsutusse saadud ruum ajakohastada, teha korda sealne elektritoide, jahutus, gaaskustutus ning moderniseerida valvesüsteem ja paigaldada sinna digiarhiivi riistvara käitlemiseks vajalik turvaline sisustus koos vajamineva kaabeldusega. Eelnimetatud kulud kaeti RIA omavahendite arvelt. Kuivõrd tegemist on RIA renditava ruumiga, siis täiendavat rendilepingut sõlmida ei olnud vaja ja rendikulud kaetakse RIA jooksva rendilepingu koosseisus.

Vajaminev digiarhiivi käitlemiseks vajalik tõestusväärtuskontrollide omav riistvara soetati antud projekti arvelt ning on aktiivses kasutuses (x-tee keskserveri loogid, turvaserverite loogid, infosüsteemide loogid, riigivõrgu *netflow* andmestik jne).

Modulaarne ruum lahendati teisiti, kui esialgses plaanis oli, selle mitteostmise arvelt järelejäänud vahendid kasutati ära sama projekti eesmärkide paremaks täitmiseks, mh laiendati ka soetatud digiarhiivi riistvara esialgses suurema mahu andmete hoidmise tagamise tarbeks.

Rahandusministri vastus:

Rahandusministeerium tänab Riigikontrolli auditi aruande arvamuse avaldamiseks esitamise eest. Ministeerium on põhimõtteliselt nõus punktides 42 ja 89 toodud soovustega.

Ühtlasi juhib Rahandusministeerium tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- Lisaks majanduskeskkonna arendamise rakendusavale 2007–2013 on infoühiskonna edendamisel oluliseks rahastamise allikaks elukeskkonna arendamise rakendusava 2007–2013 ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond 2007–2013, mille kaudu rahastatakse kiire lairibavõrgu rajamist täiendavalt kahe meetmega perioodil 2011–2013 ligi 20,5 mln euroga. Antud kahe meetme rakendusavastusteks on Siseministeerium ja Põllumajandusministeerium. Kuigi auditi periood lõppes aastaga 2010, mil antud meetmed ei olnud veel käivitunud, teeme ettepaneku täiendada kontrolliaruande peatükki „Raha jaotamise osalised ja põhialused“, et see kajastaks adekvaatselt olukorda ka aruande avaldamise hetkel.
- Punktis 22 on ekslikult väidetud, et Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) ei anna eraldi IT-toetusi. Alates 2011. aastast on EAS meetme „Internetiühenduste kättesaadavuse parandamine uue põlvkonna elektroonilise side võrgu kasutuselevõtuga piirkondades“ rakendusüksus. Kuivõrd lugeja võib ekslikult aru saada, et ka auditi avaldamise hetkel EASil ühtegi infoühiskonna valdkonna meetet pole, teeme ettepaneku täpsustada, et auditi perioodil ei andnud EAS eraldi IT-toetusi.
- Oleme seisukohal, et riigisektori IT-projektid on paljudel juhtudel suunatud nii ettevõtlusele kui ka kodanikele, mistõttu on eksitav riigikontrolli väide eelnõu punktis 23, et riigiasutused on toetuseid saanud eelkõige enda tarbeks. Ettevõtjad ja kodanikud saavad näiteks ametiasutuste asjaajamise digitaalsest arendamisest ja korraldamisest vahetat kasu avalike andmete lihtsama kättesaadavuse kaudu. Samuti on asjaajamine tänu IT-lahenduste kasutuselevõtuga riigi ja erasektori vahel oluliselt paranenud.
- Eelnõus on korduvalt kritiseeritud ja arutletud selle üle, kui väike on ühel või teisel aastal infoühiskonna valdkonna investeeringute osakaal riigieelarvest (Riigikontrolli väitel 0,2% riigieelarvest). Meie hinnangul ei saa osakaal riigieelarvest olla IT-investeeringute puhul omaette eesmärk ega iseloomusta valdkonna madalat prioriteetsust. Investeeringute (sh IT-investeeringute) kavandamisel planeeritakse igat projekti eraldi vastavalt vajadusele. Lisaks sellele kulutab riik infosüsteemide ja seadmete hooldusele, tarkvarale ja ülalpidamisele (majandus- ja personalikulud) veel ca 0,7% eelarvest, millega tegelikud IT kulud riigieelarves ulatuvad olenevalt aastast ca 1%-ni, mis on meie arvates piisav. Pigem peame oluliseks antud vahendite senisest efektiivsemat koordineerimist ja kasutamise optimeerimist, et riigi IT-valdkonnas juba olemasoleva ressursi piires paremaid tulemusi saavutada.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>Infoühiskonna arendamine</p> <p>35. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vii infoühiskonna edendamist reguleerivad dokumendid teineteisega kooskõlla, nii et infoühiskonna arengut oleks võimalik juhtida ja mõõta sõltumata toetuste allikast ja sihtrühmast. Samuti mõelda läbi erasektori IKT-arengu toetamine ning tulemuste hindamine. ▪ Teha infoühiskonna arengukava koostamisel koostööd kõigi osapooltega, et alameesmärgid ja nende kontrolltasemed 	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Soovitus võetakse arutlusele uue infoühiskonna puudutava arengukava koostamisel ja struktuurivahendite kavandamisel aastatel 2014–2020.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>oleks mõõdetavad ja tugevas seoses üldisemate arengueesmärkidega.</p> <p>(p-d 18–27 ja 29–34)</p>	
<p>Raha jaotamise põhimõtted</p> <p>42. Riigikontrolli soovitus rahandusministri- ning majandus- ja kommunikatsiooniministri- ühtlustada meetme mõiste kasutamine ELi toetuste infosüsteemides, rakendusplaanides ja meetme määrustes. Korrastada tuleks aruandluse aluseks olevaid andmestikke. Tõeste andmete saamiseks tuleb jälgida, et meetmeid ja alammeetmeid kajastatakse ühetaoliselt rakendusplaanides, meetme määrustes, projektijuhtimise infosüsteemis ja struktuuritoetuste riiklikus registris.</p> <p>(p-d 36–41)</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Võtame arvesse Riigikontrolli poolt tehtud soovitus „meetme“ kui mõiste kasutamise ühtlustamiseks erinevates andmestikes. Kavandame täna rakenduses oleva süsteemi korrastamist. Selleks analüüsitakse rakenduskavade elluviimise juhtimiseks kasutusel olevaid põhi- kui ka tugiprotsesse nii nende sisemise piisavuse kui ka omavahelise kooskõla ja toimivuse seisukohast. Töö käigus kaardistatakse võimalikud lahknevused mõistete kasutamisel erinevates dokumentides ja infosüsteemides ning vajadusel võetakse tarvitusele sobivad abinõud olukorra parandamiseks. Ennetamaks tänase probleemi kordumist järgmisel rakendusperioodil, pööratakse juba täna planeerimisel suuremat tähelepanu kasutatavate mõistete ja kontseptsioonide ühtlustamisele erinevate süsteemi osapoolte vahel, vältimaks võimalikke valetõlgendusi ning saamaks rakendusperioodil süsteemidest andmeid, mis võimaldavad teha õigeid järeldusi EL vahendite kasutamisel.</p> <p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Sõltuvalt erinevatest strateegilise planeerimise sammudest ja tasanditest, omavad meetmed tihti erinevat tähendust. Seega, meetme definitsioon sõltub eelkõige kontekstist. Siiski püüame soovitus ellu viia viisil, et konkreetsetes strateegilistes dokumentides toome selgemalt välja meetmete mõisted ning anname lugejale ette arusaadava raamistiku.</p>
<p>Taotluste hindamine</p> <p>59. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministri- ühtlustada meetme mõiste kasutamine ELi toetuste infosüsteemides, rakendusplaanides ja meetme määrustes. Korrastada tuleks aruandluse aluseks olevaid andmestikke. Tõeste andmete saamiseks tuleb jälgida, et meetmeid ja alammeetmeid kajastatakse ühetaoliselt rakendusplaanides, meetme määrustes, projektijuhtimise infosüsteemis ja struktuuritoetuste riiklikus registris.</p> <p>■ Eelistada tulevasel toetusperioodil (alates 2014. aastast) hindamiskriteeriumidena objektiivselt mõõdetavaid näitajaid. Arvulisi näitajaid on hõlpsam mõõta ja nii kujuneks hindamistulemusel tekkiv paremusjärjestus objektiivsem. Ka subjektiivsete hindamiskriteeriumide puhul peaks olema kinnitatud vähemalt kontrollküsimumused, et hindamistulemused oleksid võrreldavad. Iga hindamiskriteeriumi juures peaks olema ära näidatud, kui suure osakaalu see lõpphindest moodustab. Täpsemate hindamiskriteeriumide väljatöötamine annab ka aluse toetuse mitterahuldamise otsuste läbipaistvamaks põhjendamiseks ning taotlejale on arusaadav, miks tema projekt on tagasi lükatud.</p> <p>■ Avalikustada taotluste hindamise läbipaistvuse suurendamiseks hindamiskomisjonide koosseis rakenduskeemide kaupa RIA veebilehel. Riigikontroll soovib määrata kindlaks komisjonide põhikoosseisu (RIA ja MKM ametnikud) ning meetme teemast lähtudes muuta vaid komisjonide koosseisu valdkonnaekspertide osas. Hindamiskomisjoni liikmete määramise ja asendamise põhimõtted peaksid olema selged. Välja tuleks töötada nõuded hindamiskomisjoni liikmele. Hindaja määramisel peaks arvesse võtma meetme tegevussuunda, näiteks andmebaasisüsteemide arendamise kogemust, pikaajalist IT-projektide juhtimise kogemust, veebirakenduste arendamise kogemust jm.</p> <p>■ Avalikustada hindamise tulemused hindamiskriteeriumide kaupa. Sellega viidaks projektitaotluste hindamine kooskõlla hea halduse tavaga, mis suurendaks otsuste</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Oleme seisukohal, et struktuuritoetuste rakendamine on nõuetekohane ja vastab Euroopa Liidu õigusaktidele ja juhenditele, millega sätestatakse eesmärgid, mida struktuurifondidest toetatakse; ning fondidest toetuse saamise ja rahaliste vahendite jaotamise kriteeriumidele. Samuti vastavad väljatöötatud toetuskeemid ja rakenduskava elluviimine siseriiklikule õigusele ja juhenditele ning auditeeriva asutuse poolse pideva järelevalve teostamisega kindlustatakse nimetatud süsteemide vastavus ja vajadusel süsteemi parendused.</p> <p>MKM tulenevalt rakendusasutuse ülesannetest siiski suhtub tõsiselt toodud soovitusesse.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hindamiskriteeriumid vaadatakse üle vastavalt soovitusel tulevase toetusperioodi valguses (alates 2014. aastast). 2. Hindamiskomisjoni koosseisud on olnud alati avalikud MKM-i kodulehel läbi dokumendihalduse infosüsteemi. Vastavalt soovitusel avaldatakse tulevasel toetusperioodil hindamiskomisjonide koosseis ka rakenduskeemide kaupa ka Riigi Infosüsteemide Ameti (RIA) veebilehel. 3. Vaadatakse üle haldusaktide motivatsiooni osa, mis puudutab hindamiskriteeriumide kajastamist ja arusaadavamat selgitust taotlejale. 4. Soovitus võetakse arutusele struktuurivahendite kavandamisel aastatel 2014–2020.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>läbipaistvust ja kontrollitavust ning taotlejate võrdset kohtlemist.</p> <ul style="list-style-type: none"> Kehtestada taotlustele nõuded, mis vastaksid meetme sisule ning võimaldaksid projekti lõppedes hinnata lõppeesmärgi saavutamist. <p>(p-d 43–54)</p>	
<p>Infosüsteemide jätkusuutlikkus ja suurprojektide rahastamine</p> <p>75. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Määrata tulevasel toetusperioodil (alates 2014. aastast) kindlaks detailsed nõuded projektidega loodavate infosüsteemide või IT-lahenduste jätkusuutlikkusele, samuti nõuda infot (sh finantsalast) loodud infosüsteemide või IT-lahenduste jätkusuutlikkuse kohta projektide lõpparuannetes. Reguleerida järgmisel toetusperioodil täpsemalt suuremate projektide toetamise korraldus, s.t määrata kindlaks, millisel juhul ja kuidas tuleb suuremad projektid alamprojektideks jagada. <p>(p-d 61–69 ja 71–74)</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <ol style="list-style-type: none"> Eesti avaliku sektori IT-lahenduste väljatöötamisel järgitakse kokkulepitult hajutatud lähenemist, mis tähendab, et iga valitsusasutus vastutab oma valitsemisala põhi- ja toetavaid tegevusi toetavate IT-lahenduse väljatöötamise ja ekspuuteerimise eest. Seega, jätkusuutlikkust saab lõpuni garanteerida vaid avaliku sektori toetuse saaja ise. Samas on MKM-s koostamisel IT-projektide nõuded, mida kavandatakse kasutada tulevasel toetusperioodil (alates 2014. aastast). IT-lahenduste väljatöötamise projekt jaguneb selgelt kaheks oluliseks etapiks: lahenduse väljatöötamine ja lahenduse realiseerimine. Kusjuures väärtust loob esimene etapp. Üheselt mõõdetavad on aga realiseerimiseks kulutatavad töötunnid. Lisaks, realiseerimise tegelik maht selgub alles peale lahenduse väljatöötamist. Samuti ei ole kaasaegsete innovaatiliste lahenduste väljatöötamine üks ühele määratletav ja ennustatav protsess. Mittesobiva ja vale lahenduse väljapakkumine ei tohi olla „karistatav“. Samas peab olema võimalik projekti ideekirjeldust konkreetse lahenduse väljatöötamise käigus muuta. <p>Tänapäeval on praktikas toetuse saanud paindlikud ehk agiilsed arendusmeetodid, kus lahendus töötatakse välja järjestikuste, kiirete, väiksemahuliste ja konkreetse tulemustega arendusprojektide kaudu, kus ühe/esimese projekti tulemus täpsustab järgmise projekti ülesannet. Samas peetakse silmas suuremat ja terviklikku valdkonna eesmärki. Sellisel viisil vähendatakse oluliselt riski, et valmib „kalli raha eest“ see, mida pole vaja. Eksimise hind on sellisel juhul suhteliselt väiksem.</p>
<p>ISKE projektide eesmärgipärane täitmine</p> <p>89. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: vaadata järelevalve korras läbi infoühiskonna edendamise raames toetatud ISKE projektid.</p> <p>(p-d 79–83)</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Rahandusministeerium analüüsib auditis välja toodud informatsiooni ning otsustab seejärel, milliseid täiendavaid järelevalvetegevusi ning millises ulatuses on vaja teha.</p>
<p>Projektide järelevalve</p> <p>90. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: töötada välja järelevalveprotseduurid rakendusüksuse kui toetuse saaja tegevuse üle ja jälgida nende täitmist.</p> <p>(p-d 84–88)</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Soovitus võetakse arutlusele ja arvestatakse struktuurivahendite kavandamisel aastatel 2014–2020.</p> <p>Selgitusena olgu siinkohal siiski lisatud, protseduuridena on kirjeldatud ning reaalset ka läbiviidavad rakendusasutuse ja rakendusüksuse poolt järgnev tegevuste jada:</p> <ol style="list-style-type: none"> eeltaotluse hindamine; eeltaotleja ja eeltaotluse vormilise ja sisulise vastavuse kontroll; täistaotluse sisulise vastavuse kontroll; tegevuste abikõlblikkuse kontroll; seire- ja lõpparuande kontroll; paikvaatlused. <p>Lõpparuandes täidab toetuse saaja andmed eesmärkide saavutamise kohta.</p> <p>Paikvaatluse aruandes annab rakendusüksus ülevaate püstitatud eesmärkide täitmisest: „Projekti/tegevuse raames teostatavate tegevuste, väljundite, tulemuste vastavus toetuse andmise otsuses / tegevuskavas toodule“. Nimetatud aruande osa täitmiseks kontrollivad rakendusüksuse töötajad loodud rakenduste tööd või rakenduse töö kindlustamiseks hangitud vara olemasolu, s.t eesmärkide saavutamist kohapeal.</p> <p>Valikuliselt kutsutakse toetuse saajad struktuurivahendite eest loodud lahendusi näitama RIA projektinõukogusse. Näiteks Riigikontrolli valimisse sattunud 11 lõpetatud projektist esitlesid toetuse saajad oma tulemusi viie projekti osas. Projektinõukogu jäi tulemustega rahule.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Euroopa Liidu struktuurifondidest eraldatud toetuste jaotamine tagab soovitud mõju infoühiskonna tasakaalustatud ja läbipaistvale arendamisele.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Üldhinnangu andmisel võeti aluseks järgmised kriteeriumid:

- Euroopa Liidu raha on kasutatud tasakaalustatult nii kodanikele suunatud IKT-lahenduste pakkumiseks, majanduse konkurentsivõime parandamiseks kui ka läbipaistva ja tõhusa avaliku sektori toimimise arendamiseks.
- Raha kasutamine on olnud mõjus, kui selle eest on loodud süsteeme, mille lõppkasutajate arv on suur, mis on suunatud süsteemide lõppkasutajatele või ettevõtete konkurentsivõime, tootlikkuse ja ekspordivõime kasvatamiseks. Ametkondlike infosüsteemide arendamisel jälgitakse koosvõime, turvalisuse ja korduvkasutuse põhimõtteid. Mitmekesisuse saavutamiseks välditakse ühe ja sama projekti rahastamist mitu korda.
- ELi toetusraha jaotamise süsteem on läbipaistev ja tagab infoühiskonna arenguks vajalike projektide väljavalimise, s.t taotluste hindamiseks on välja töötatud arusaadavad projektide hindamist ja valiku objektiivset põhjendamist võimaldavad hindamiskriteeriumid.
- Järelevalve toetuste kasutamise üle tagab projektide eesmärgipärase ja õigeaegse elluviimise, s.t toetust saanud projektid on ellu viidud taotlustes kirjeldatud mahus ja funktsionaalsuses ning selleks ette nähtud aja jooksul.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeriti perioodil 2007–2010 ELi toetusraha jaotamist infoühiskonna edendamise projektidele avatud taotlemise ja investeringute kava kaudu. Kuna Riigikontroll tuvastas auditi planeerimise käigus, et programmilist taotlemist on RIA ellu viinud üldiselt probleemideta, siis seda rakenduskeemi käesolevas auditis käsitletud ei ole. Auditeerituteks olid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus (alates 01.06.2011 Riigi Infosüsteemi Amet), Rahandusministeerium ning auditi valimis olnud erinevad ELi toetuste taotlejad: Justiitsministeerium, Siseministeerium, Justiitsministeeriumi Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Rahvusarhiiv, Maa-amet, Maanteeamet, Eesti Rahvusringhääling, Viimsi Vallavalitsus, Eesti E-tervise SA, Eesti Lairiba Arenduse SA ja MTÜ Eesti Filmi Andmebaas.

Meetoditena kasutati põhiliselt dokumentide (ELi tõukeraha jaotamist puudutavad õigusaktid, arengukavad, taotlus- ja kontrolldokumentatsioon) ja infosüsteemide (projektijuhtimise infosüsteem, struktuurivahendite riiklik register, riigi infosüsteemi haldussüsteem) analüüsi ning intervjuusid. Lisaks korraldati küsitlus toetuse taotlejate seas. Küsitlus saadeti 54-le toetuse taotlejale, vastus saadi 44 taotlejalt.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud sooritati 2011. aasta märtsist novembrini.

Auditi meeskond

Auditit juhtisid auditijuhid Kaire Kuldpere (kuni 17.05.2011) ja Jaanus Kasendi. Meeskonda kuulusid vanemaudiitor Alo Lääne ja audiitor Heli Jaago.

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 kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/12/70040/16.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas

02.11.2010 – **Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas 2010**

12.02.2010 – **Riigi infosüsteemide arendusprotsessi 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.

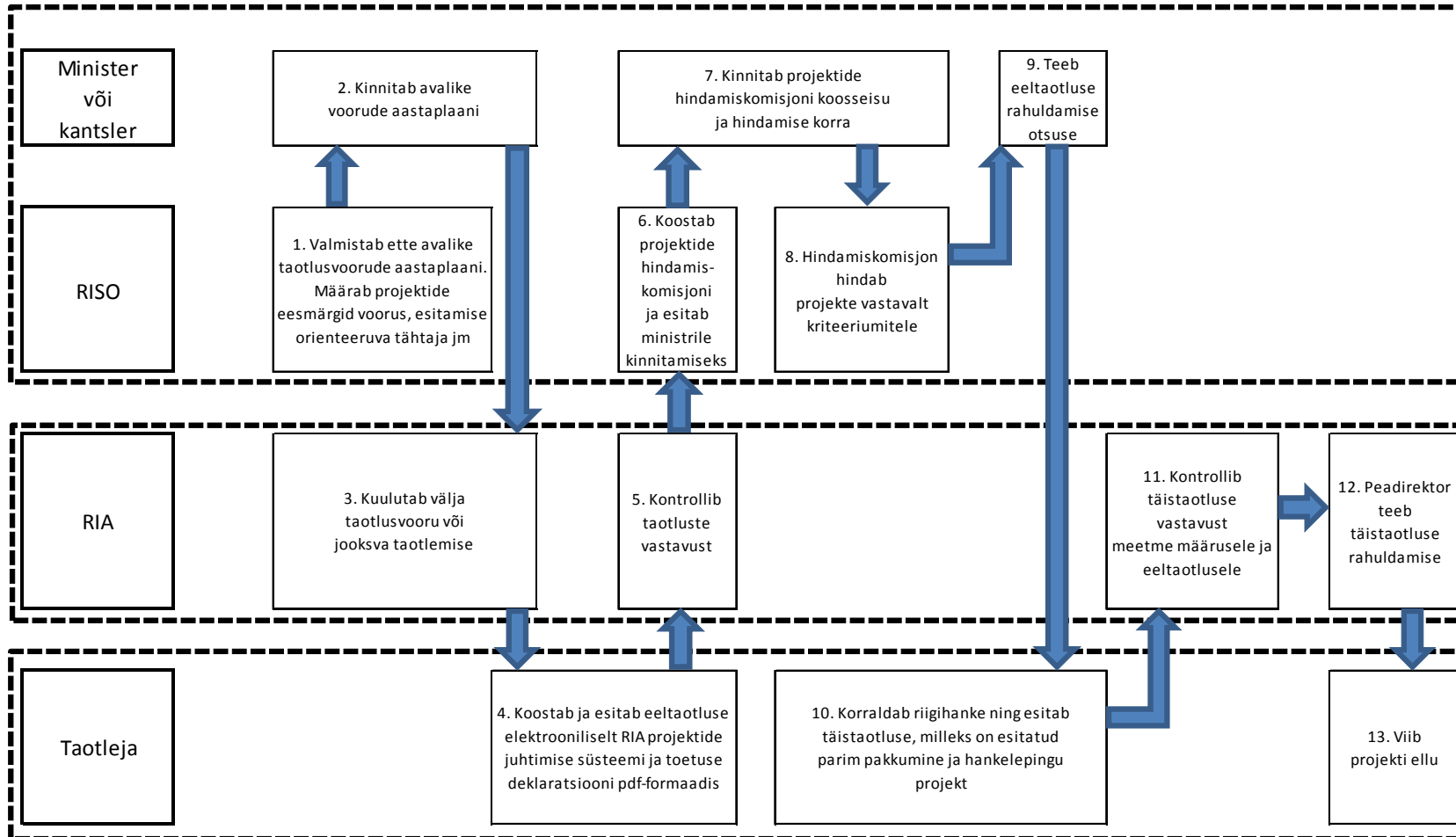
Lisa A. Auditi valim

Projekti nimetus	Toetuse saaja	Juriidilise isiku vorm	Toetuse suurus (eurodes)	Meede	Taotlusvoor
Tervishoiustatistika moodul	Eesti E-tervise SA	Sihtasutus	511 293	3.5.3 Infoühiskonna edendamine investeringute kavade kaudu	Investeeringute kava 2010 (07.04–17.08.2010)
Digitaalarhiivis säilitatava materjali pikaajalise säilitamise infosüsteem	Rahvusarhiiv	Riiklikud üksused	511 293	3.5.3 Infoühiskonna edendamine investeringute kavade kaudu	Investeeringute kava 2010 (07.04–17.08.2010)
Kohtute infosüsteemi (KIS) täiendused	Registrite ja Infosüsteemide Keskus	Riiklikud üksused	511 293	3.5.3 Infoühiskonna edendamine investeringute kavade kaudu	Investeeringute kava 2010 (07.04–17.08.2010)
Eesti filmi infosüsteemi (EFIS) loomine rahvusliku filmipärandi säilitamiseks ja avalikkusele kättesaadavaks tegemiseks	Mittetulundusühing Eesti Filmi Andmebaas	Mittetulundusühing	100 081	3.5.2 Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	Jooksev taotlemine 2009–2010 (29.06–06.08.2009)
Riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide turvalisuse tõstmine	Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus	Riiklikud üksused	1 917 349	3.5.3 Infoühiskonna edendamine investeringute kavade kaudu	Investeeringute kava 2008 (20.12.2007–18.03.2008)
E-toimiku arendamine	Justiitsministeerium	Riiklikud üksused	1 482 750	3.5.3 Infoühiskonna edendamine investeringute kavade kaudu	Investeeringute kava 2008 (20.12.2007–18.03.2008)
Audiovisuaalse kultuuripärandi ja teabe digihoidla I etapi väljatöötamine ning sellele ID-kaardi põhise avaliku ligipääsu loomine	Eesti Rahvusringhääling	Muud	510 654	3.5.2 Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	Teabe kättesaadavuse parandamine (18.09–22.10.2008)
Viimsi Vallavalitsuse infosüsteemi turvalisuse tõstmine vastavalt kolmeastmelise etalonurbesüsteemi (ISKE) rakendamisele	Viimsi Vallavalitsus	Kohaliku omavalitsuse üksused	22 637	3.5.2 Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	Infosüsteemide turvalisuse tõstmine vastavalt kolmeastmelise etalonurbesüsteemi (ISKE) rakendamisele (11.11–15.12.2008)
ELA 001	Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutus	Aktsiaselts	460 431	3.5.2 Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	Eesti uue põlvkonna lairibavõrgu arendamine maapiirkondades (05.–14.07.2010)
ELA 002	Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutus	Aktsiaselts	498 134	3.5.2 Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	Eesti uue põlvkonna lairibavõrgu arendamine maapiirkondades (05.–14.07.2010)
E-toimiku kohtuväliste väärteomenetlejate infotehnoloogiline lahendus	Siseministeerium	Riiklikud üksused	1 020 029	3.5.3 Infoühiskonna edendamine investeringute kavade kaudu	Investeeringute kava 2008 (20.12.2007–18.03.2008)
Aadressiandmete süsteemi haldussüsteemi kasutusvõimaluste suurendamine	Maa-amet	Riiklikud üksused	160 996	3.5.2 Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	Jooksev taotlemine 2009–2010 (29.06–06.08.2009)
Liiklusregistri arendamine juhtimisõiguse valdkonnas ja eelduste loomine uute e-teenuste arendamiseks	Maanteeamet	Riiklikud üksused	511 022	3.5.2 Infoühiskonna edendamine avatud taotluste kaudu	Jooksev taotlemine 2009–2010 (29.06–06.08.2009)

Lisa B. Infoühiskonna edendamiseks korraldatud taotlusvoorud aastatel 2007–2010

Taotlusvoor	Algus	Lõpp	Taotlusvoorude maht (kr)	Hindamise lõpp	Järjestamise lõpp
Dokumendihaldussüsteemide kaasajastamine üleminekuks asutustevahelisele paberivabale asjaajamisele	24.09.2008	28.10.2008	50 000 000	30.12.2008	4.01.2009
Eesti uue põlvkonna lairibavõrgu arendamine maapiirkondades	5.07.2010	14.07.2010	50 000 000	14.09.2010	
E-keskkonnas olevate teenuste kasutamiseks teadmiste ja oskuste taseme tõstmine	25.07.2008	1.09.2008	30 000 000	27.10.2008	29.10.2008
Eurole üleminekuks infosüsteemide korrastamine	28.08.2009	3.03.2010	45 000 000		15.03.2010
Infosüsteemide turvalisuse tõstmine vastavalt kolmeastmelise etalonturbesüsteemi ISKE rakendamisega	11.11.2008	15.12.2008	30 000 000	11.02.2009	16.02.2009
Inimeste teadmiste ja oskuste suurendamine nende infoühiskonda kaasamiseks	5.07.2010	9.10.2010	18 000 000		10.08.2011
Investeeringute kava 2008	20.12.2007	18.03.2008	100 000 000		
Investeeringute kava 2009	16.03.2009	13.04.2009	170 000 000		
Investeeringute kava 2010	7.04.2010	17.08.2010	0		
Jooksev taotlemine 2009–2010	29.06.2009	6.08.2009	250 000 000		
Teabe kättesaadavuse parandamine	18.09.2008	22.10.2008	30 000 000	14.12.2008	22.12.2008
Täisfunktsionaalsete avalike teenuste arendamine e-keskkonnas	4.07.2008	11.08.2008	60 000 000	28.09.2008	10.10.2008

Lisa C. Avatud taotlemise korraldus



Allikas: Struktuuriotetuse rakendamise käsiraamat

Lisa D. Korduvalt rahastatud projektid

Projekt	Rakenduskeem	Maksumus, eurodes
E-toimik		
Avalik E-toimik (AET), I etapp	Investeeringute kava	517 684
Õiguskaitsevaldkonna statistika – kohtueelne kriminaal- ja väärteomenetlus ning I ja II astme kohtute statistika ja väärteostatistika	Investeeringute kava	511 293
E-toimiku arendamine	Investeeringute kava	1 482 750
E-toimiku kohtuväliste väärteomenetlejate infotehnoloogiline lahendus	Investeeringute kava	1 020 029
Kindlustavad süsteemid (ID-kaart)		
ID-kaardi elektrooniliseks kasutamiseks vajaliku infosüsteemi ajakohastamine ning arendamine	Investeeringute kava	524 075
E-ID autentimis- ja autoriseerimismehhanismide jätkuarendused	Investeeringute kava	319 238
E-tervis		
Tervishoiustatistika moodul	Investeeringute kava	511 293
E-kiirabikaardi infosüsteemi kesksüsteemi rakendamine	Investeeringute kava	511 293
E-labor	Investeeringute kava	191 735
Seiremoodul	Investeeringute kava	402 643
Ruumiline planeering (Siseministerium)		
Ruumilise planeeringu avalike teenuste menetluste infosüsteem	Investeeringute kava	505 285
Ruumilise planeeringu avalike teenuste ruumiametite haldus	Investeeringute kava	429 678
Kultuurimälestiste register		
Ultima memoria	Investeeringute kava	97 146
Kultuurimälestiste riiklik register	Investeeringute kava	38 346
SAP tarkvara rakendamine Siseministeriumis		
SAP infosüsteemi väliste IT-süsteemide ja aruandluse liidete juurutamine Politsei- ja Piirivalveametis 2010	Investeeringute kava	356 644
Tsentraliseeritud majandusressursside juhtimine ja haldus Siseministeriumi valitsemisalas SAP funktsionaalsete liidete kaudu	Investeeringute kava	441 438
SAP finantsarvestuse, personali ja palgaarvestuse infosüsteemi juurutamine Politsei- ja Piirivalveametis 2010	Investeeringute kava	510 945
SAP ostu- ja laohalduse ning teenuste ja kaupade müügi infosüsteemi juurutamine Politsei- ja Piirivalveametis 2010	Investeeringute kava	448 173
SAP majandustarkvara finantsjuhtimise, personalijuhtimise, ostu- ja laohalduse ning teenuste ja kaupade müügi infosüsteemi kasutuselevõtmine Politsei- ja Piirivalveametis 2010	Investeeringute kava	98 579
Lairiba võrgu arendus		
ELA 002	Avatud taotlusvoor	498 134
ELA 011_V	Avatud taotlusvoor	32 738
ELA 009_V	Avatud taotlusvoor	21 190
ELA 004	Avatud taotlusvoor	486 186
ELA 006	Avatud taotlusvoor	470 420

ELA 025_V	Avatud taotlusvoor	48 521
ELA 001	Avatud taotlusvoor	460 431
ELA 018_V	Avatud taotlusvoor	63 884
ELA 005	Avatud taotlusvoor	481 316
ELA 020_V	Avatud taotlusvoor	28 263
ELA 026_V	Avatud taotlusvoor	43 012
ELA 017_V	Avatud taotlusvoor	38 423
ELA 003	Avatud taotlusvoor	357 969
ELA 007	Avatud taotlusvoor	481 427
Rahvusarhiivi digitaliseerimine		
Rahvusarhiivi kaartide ja plaanide digiteerimine	Avatud taotlusvoor	503 967
Rahvusarhiivi fotonegatiivide ja diapositiivide digiteerimine	Avatud taotlusvoor	450 569
Rahvusarhiivi digitaalarhiivi dokumentide vastuvõtmise infosüsteem	Investeeringute kava	447 381
Eesti vanima dokumentaalse kultuuripärandi (Rahvusarhiivi, Tallinna Linnaarhiivi ja Eesti Ajaloomuuseumi pärgamendikollektsioonide) digiteerimine ja <i>on-line</i> juurdepääsu loomine	Avatud taotlusvoor	105 272
Digitaalarhiivis säilitatava materjali pikaajalise säilitamise infosüsteem	Investeeringute kava	511 293
Äriregister		
Äriregistri uue menetlustarkvara I etapp arvestades ISKE klassi nõudeid	Investeeringute kava	359 123
Majandusaasta aruannete elektrooniline struktureeritud esitamine	Avatud taotlusvoor	373 989
Majandusaasta aruannete elektrooniline struktureeritud esitamine rahvusvahelise raamatupidamisstandardi (IFRS) kasutajatele ja teiste riikliku taksonoomiaga katmata aruannete esitajatele.	Investeeringute kava	262 809
Äriregistri dokumendihalduse parendamine	Avatud taotlusvoor	99 447
Elektrooniline kinnistusraamat		
Kinnistusraamatu Maakatastriga liidestuse täiendused	Avatud taotlusvoor	106 739
Kinnistamisavalduste esitamise portaal	Investeeringute kava	343 753
Kinnistustoimiku dokumentide digitaliseerimine	Avatud taotlusvoor	298 066
Kinnistusraamatu lõimimine ehitisregistriga	Investeeringute kava	155 214

Lisa E. Seletav sõnastik

Infoühiskonna arengukava – kogu riigi IKT-arengut suunav põhidokument, millele alluvad kõik ülejäänud dokumendid.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm – aastateks 2007–2013 kinnitatud kava kõikide Vabariigi Valitsuse tegevussuundade kohta, mis puudutab muu hulgas ka IKT arengut; 2011. a on seoses valitsuskoalitsiooni uuenemisega kinnitatud uus tegevusprogramm.

Struktuurivahendite kasutamise strateegia – struktuuritoetuste jagamise kõige üldisem alusdokument, kinnitatud aastateks 2007–2013.

Rakenduskava – täpsemalt majanduskeskkonna arendamise rakenduskava, kinnitatud aastateks 2007–2013. Rakenduskava üheks osaks on infoühiskonna edendamise suund.

Struktuurifondid ehk tõukefondid – ELi regionaalpoliitika elluviimiseks loodud toetusi jagavad fondid, nendeks on Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond ja Ühtekuuluvusfond.

Prioriteetne suund – rakenduskavade kõige üldisem jaotis, milleks raha eraldatakse. Näiteks majanduskeskkonna arendamise rakenduskava üheks prioriteetseks suunaks on infoühiskonna edendamine.

Korraldusasutus – asutus, kes koordineerib toetuse andmisest ja kasutamisest teavitamist, aruandluse korraldamist ELile, rakenduskavadeülel hindamist, struktuurifondide registri arendamist ning andmevahetust.

Rakendusasutus – asutus, kes vastutab prioriteetse suuna raames raha planeerimise, toetuse andmise põhimõtete väljatöötamise ja vastavate õigusaktide kehtestamise, rakendusüksuse (RIA) tegevuse üle järelevalve teostamise ja toetuse kasutamise aruandluse eest. Samuti hindab rakendusasutus rakendusüksuses vastavaks tunnistatud taotluste sobivust rahastamiseks avatud taotlusvoorudes.

Rakendusüksus – asutus, kes teavitab avalikkust toetuse saamise võimalusest, kontrollib ja menetleb toetuste taotlusi, peab arvestust väljamakstud toetuste üle (sh hindab kulude abikõlblikkust) ning teeb toetuse saanud projektide üle järelevalvet. Lisaks vastutab rakendusüksus, et rakendusasutusele jõuavad valiku tegemiseks ainult nõuetele vastavad projektitaotlused. Samuti teeb rakendusüksus lõpliku otsuse avatud taotlusvooru projektide rahastamise heakskiitmisel.

Rakendusplaan – iga-aastane plaan, millega määratakse kindlaks kaheaastases perspektiivis raha saavad rakendusskeemid ja meetmed.

Rakendusskeem – projektide finantseerimiseks välja töötatud toetuse andmise viis. IT-tõuketoetuste puhul on rakendusskeemideks avatud taotlemine, investeeringute kava ja programm.

Meede – toetatav tegevus või tegevuste kogum. MKM käsitleb meetmena tegevussuundi, mille eesmärkide saavutamisele infoühiskonna edendamise prioriteedi raames panustatakse. Auditi käigus tõlgendati meetmena veel kõige laiemat taset (s.o infoühiskonna edendamine ongi meede), kuid meetmena on käsitletud ka rakendusskeemi üldiselt (s.t avatud taotlusvooru kui sellist), ühte konkreetset taotlusvooru (nt inimeste teadmiste suurendamine nende infoühiskonda kaasamiseks), aga ka avatud taotluse kitsamaid teemasid (nt teabe kättesaadavuse parandamine).

Investeeringute kava – EL toetuste jagamise rakendusskeem, mis on suunatud eelkõige riigiasutustele. Sellesse võetakse infoühiskonna meetmes üldjuhul riikliku tähtsusega taristu ja arendusprojektid. Investeeringute kava koostab MKM ja kinnitab Vabariigi Valitsus.

Programm, programmiline taotlemine – rakendusskeem, mida kasutatakse juhul, kui toetatavad tegevused on suunatud laiemale avalikkusele (sh e-teenuste tarbijad, e-teenuste loomisega seotud

osapooled, ühiskonna arvamusiidrid ja meedia esindajad ning välismaa avalikkus). IKT-valdkonnas on koostatud üks programm – „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ –, mille kaudu rakendusüksus saab raha mitmesuguste projektide nagu teabepäevad, koolitused jm korraldamiseks.

Avatud taotlemine – ELi toetuste jagamise rakendusskeem, kus saavad osaleda kõik soovijad (sh erasektor ja kolmas sektor) ning mille korraldajaks on rakendusüksus. Infoühiskonna edendamisel on välja kuulutatud nii temaatilisi (nt avalike e-teenuste arendamine, teabe kättesaadavuse parandamine jms) kui ka nn jooksivaid taotlusvoore, kus kindlat teemat ei ole.

Taotlusvoo – ajavahemik, mille jooksul saab esitada taotlusi ELi toetusraha saamiseks. Taotlusvooru kuulutab välja rakendusüksus, kellele esitatakse meetme määruse alusel koostatud eeltaotlused.

Eeltaotlus – esialgne taotlus, mis peab andma üldise ülevaate toetust taotleva projekti olemusest, kirjeldama sellega elluviidavat lahendust ning loetlema projektiga saavutatavad mõõdetavad tulemused. Eeltaotlus on hankedokumentide koostamise aluseks.

Täistaotlus – toetuse lõplik taotlus, mis koosneb riigihanke tulemusena välja valitud eduka(te)st pakkumus(t)est ja hankelepingu projektist. Toetuse taotleja väljavalitud edukas hankepakkumises peavad olema täidetud eeltaotluses püstitatud ülesanded ja meetme määruse nõuded.

Vastavuskontroll – rakendusüksuse tehtav eel- ja täistaotluste võrdlus toetuste saamiseks kehtestatud tingimustega.

Vormilise vastavuse kontroll – tegevus, mille käigus vaadatakse, kas eeltaotlus vastab meetme määruses kehtestatud vormilistele nõuetele, näiteks kas eeltaotlus on esitatud taotlusvooriga määratud tähtajaks, kas eeltaotluse esitanud toetuse taotleja kuulub taotlusvooriga väljakuulutatud toetuse taotlejate sihtrühma.

Sisulise vastavuse kontroll – tegevus, mille käigus vaadatakse, kas esitatud eeltaotlus järgib nii rakenduskavas, infoühiskonna arengukavas kui ka meetme määruses kirjeldatud sisulisi nõudeid. Muu hulgas kontrollitakse, kas projekti kirjeldus vastab meetme või voo eesmärgile, kas eeltaotluses esitatud ja oodatavate lõpptulemuste kirjeldus on asjakohane, kas projekti tulemuste rakendamisest tekib oluline sotsiaalne või majanduslik kasu jm.

Hindamine – eeltaotluste lõplik väljavalimine rakendusasutuses. Eeltaotlusi hindab ministri kinnitatud koosseisuga hindamiskomisjon, lähtudes meetme määruses kinnitatud kriteeriumitest ja põhimõtetest ning ministri kinnitatud eeltaotluste hindamise korrast. Erinevalt vastavuskontrollist, mille puhul on valikukriteeriumid selgemad (nt kas taotlus vastab voo tingimustele), on hindamine rohkem subjektiivne, kuid annab võimaluse suunata toetusi strateegiliselt olulisematele projektidele.

Paikvaatlus – projekti kohapealne kontroll, mille sooritab rakendusüksus. Paikvaatlust tehakse kõigi toetuse saajate juures vähemalt üks kord, s.o projekti lõppedes. Paikvaatluse käigus kontrollitakse väga erinevaid toetusega seotud aspekte, sh kulude abikõlblikkust ja sihtotstarbelisust, toetuste kajastamist raamatupidamises, hangete seaduslikkust ning dokumentide säilitamist.