

# EESTI VIII OMAVALITSUSPÄEV

## “Andmepõhine juhtimine - kood eduka kohaliku omavalitsuseni”

### DEKLARATSIOON

Digiriigi areng on kandnud Eesti maailmakaardile. Tänu tuntusele tehnoloogiliste lahenduste eestvedajana on Eesti paljudele riikidele eeskujuks. Samas on Eestis kohalike omavalitsuste andmepõhise juhtimise tase ja seeläbi panus digiriigi arendamisse olnud väga ebaühtlane ja kohati kaootiline. Oleme arengus jõudnud etappi, kus tuleb otsustada, kuidas kohalikes omavalitsustes tehnoloogiliste lahendustega andmepõhises juhtimises edasi liikuda.

#### 1. Andmehaldus ja digiteenused kohalikes omavalitsustes

Digimajanduse ja -ühiskonna indeksi (DESI) 2022 järgi on Eesti avalike digiteenuste osutamisel Euroopa Liidus juhtiv<sup>1</sup>. Suuresti tuleneb see riigi tasemel pakutavate kesksete digiteenuste suurest mahust, kvaliteedist ja elanike poolt kasutamise kõrgest määra. Samas on kohalikes omavalitsustes (KOV) digiteenuste osutamise ja kasutamise tase väga ebaühtlane: eelkõige väikestel omavalitsustel puudub digiteenuste arendamiseks vajalik ressurss.<sup>2</sup> Seda märgitakse ka kohalike omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengukavas 2020-2023, mille kohaselt kohaliku tasandi digi- ja andmepädevus on keskvalitsuse omast nõrgem ning KOV endi vahel on suured arenguerinevused.<sup>3</sup> KOVide poolt elanikele teenuste korraldamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüsis<sup>4</sup> leiti, et ”KOV-i infosüsteemi mõiste ei ole nii selgepiiriline kui riigi infosüsteemi mõiste ning KOV-i kontroll infosüsteemi üle on väike. Kontrolli teenuse üle ning KOV-i kompetentsi teenuste juhtimisel ja korraldamisel on sageli puudulik.” Enne haldusreformi koostatud Riigikontrolli auditis jõuti järeldusele, et KOVide andmekogude pidamise ja andmehalduse võimekus on madal, mistõttu valdav osa KOVide andmekogudest ei vasta nõuetele (puudus vastav õiguslik alus või ei olnud andmekogud riigi infosüsteemi haldussüsteemis (RIHA) registreeritud)<sup>5</sup>. Eeltoodule lisaks puudusid KOVide infosüsteemide uuringute kohaselt sageli “liidestused X-teega ning umbes kümnendikku andmekogudest peeti üksnes paberil või kontoritarkvara abil.”<sup>6</sup> 2022. aasta kevadel avaldatud rahvusvahelise andmebaromeetri andmetel ongi valdkonnale iseloomulik, et KOVidel on keskvalitsuste omast nõrgem andmetega tegelemise võimekus, ning eriti olulisteks vajakajäämisteks on andmehalduse ja -jagamise raamistike puudumine ning ebapiisav tähelepanu kohaliku tasandi ametnike andmepädevuse

<sup>1</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>

<sup>2</sup> Vt: [https://www.elvl.ee/documents/21189341/35497434/L%C3%B5pparuanne\\_1%C3%B5plik.pdf/ff511be5-2715-4543-a9e8-d629fefc57fc?version=1.0](https://www.elvl.ee/documents/21189341/35497434/L%C3%B5pparuanne_1%C3%B5plik.pdf/ff511be5-2715-4543-a9e8-d629fefc57fc?version=1.0)

<sup>3</sup> Kohalike omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2020-2023, [https://www.elvl.ee/kov\\_ikt\\_arengustrateegia](https://www.elvl.ee/kov_ikt_arengustrateegia)

<sup>4</sup> KOV-ide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. Lõpparuanne.

<sup>5</sup> Riigikontroll (2017). Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest: Miks enamik omavalitsuste andmekogusid on registreerimata? <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2420/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

<sup>6</sup> Õunapuu, T., Olesk, M., Raun, M., Kaldur, K., Tiits, M., Tatar, M. (2022). Andmed tulevikuühiskonnas. Uuring. Tallinn: Arenguseire Keskus (tellija). Lk 68-69. <https://arenguseire.ee/raportid/andmed-tulevikuuhiskonnas/>

suurendamisele.<sup>7</sup> Lisaks nähakse probleemi selles, et “KOVidel on piiratud ligipääs erasektori andmetele ning vähene võimekus erasektoriga andmete jagamise tingimustes läbi rääkida”.<sup>8</sup>

Lisaks puudub selgus küsimuses, kas KOVidel on lahenduste leidmiseks piisav õiguslik alus. Probleemi nähakse asjaolus, et kuigi KOVil on kohustus teenust osutada, ei anna see veel automaatselt õigust selleks andmekogu või mõnda andmeanalüüsi lahendust luua. Selline volitus peab KOVide puhul tulenema konkreetsest õigusaktist.

Kokkuvõtvalt on andmehalduse ja digiteenuste osutamisega seonduvad olulisemad kitsaskohad kohalikes omavalitsustes järgmised:

- digilahenduste arendamiseks vajalik kompetents on olemas vaid vähestes KOVides;
- paljudes KOVides on infosüsteemid algelised ja võimaldavad vaid taotluse esitamist, mitte menetlemist, mistõttu olulist osa digiteenuseid sisuliselt ei pakuta;
- suur osa digiteenuseid ei ole kooskõlas kasutatavuse, ligipääsetavuse, teenuste korraldamise ja teabehalduse ning andmekaitse nõuetega;
- infosüsteemide turvanõuete täidetud ning võimekus jõustada Eesti infoturbe standard (E-ITS) ei ole piisavad;
- avaandmete kasutamise võimekus on madal;
- infosüsteemide arendamise alaste hangete läbiviimise võimekus on tagasihoidlik;
- KOV infosüsteemid ei ole integreeritud riiklike infosüsteemidega;
- KOVide koostöö infosüsteemide arendamisel on nõrk;
- KOVidel napib rahalisi vahendeid kaasaegsete infosüsteemide väljaarendamiseks;
- ei ole selge, kas KOVidel on vajalike lahenduste leidmiseks piisav õiguslik alus.

**Järeldus: KOV infosüsteemide ja nende tuginevate digiteenuste arendamise ja osutamisega seonduvad probleemid vajavad kiiret ja jõulist lahendamist.**

### **1. Kohalike omavalitsuste rollist personaalriigi kontseptsiooni arendamisel ja terviklikul riigivalitsemisel**

Personaalriigi kontseptsiooni realiseerimine pakub suurepäraselt võimalust saavutada digiriigi edendamisel järgmine arenguhüpe. Selle kontseptsiooni järgi kujundatakse teenuste pakkumisel senine institutsioonikesksus ümber isikukeskseks, milles pakutakse teenused proaktiivselt vastavalt iga konkreetse isiku põhjendatud vajadustele sõltumata sellest, kas teenust osutab kesk- või omavalitsuse institutsioon. Muuhulgas tähendab eelnimetatu ka seda, et põhiteenuste (sotsiaalhoolekanne, haridus jms) osutamine ei tohi sõltuda sellest, millises omavalitsuses isik

---

<sup>7</sup> Global Data Barometer (2022). First Edition Report – Global Data Barometer. IL- DA. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6488349>

<sup>8</sup> Samas, Global Data Barometer (2022). First Edition Report – Global Data Barometer. IL- DA. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6488349>

parasjagu asub. Seega tuleb personaalriigi kontseptsiooni realiseerimiseks teenuste loomisel ja pakkumisel lähtuda teatud ühtsetest põhimõtetest. Ka Eesti digiühiskonna arengukava 2030 sedastab, et digiühiskonna tulevikuvisioonide realiseerimine eeldab keskvalitsuse ja teiste üleriigiliste institutsioonide tihedat koostööd KOVidega ning valdkonnaga seonduvate protsesside integreerimist.<sup>9</sup> Kui riigi tasemel on digiriigi arendamine hästi koordineeritud ja asjakohaste institutsioonide (eelkõige MKM, RIA ja IT-majad) ja ressursiga toetatud, siis omavalitsuste tasemel need sisuliselt puuduvad. Seda rolli võiks täita näiteks Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL), aga paraku ei ole ELVLil täna niisuguste ülesannete täitmiseks välja arendatud vajalikku kompetentsi ega rahastust.

Riigivalitsemise terviklik arendamine toob kaasa üha rohkem tegevusi ja teenuseid, mille puhul on lisaks riigi keskvalitsusele oluline roll teistel toimijatel, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksustel. Selliste tegevuste terviklik kavandamine ja osutamine eeldab nii ühiseid andmesüsteeme kui tööpraktikaid. Digitaalse ja personaalse riigi arendamisel on rõhk üha enam digilahendustel (sh turvalisus, ühilduvus jm) kogu avaliku võimu organisatsioonis tervikuna. Nii vajab kohalike omavalitsuste digivõimekus ja liidestamine järeleaitamist nii sisuliselt (arendused, sidumine põhitegevustega, koordinatsioon jm) kui ka ressursside (investeeringud) mõttes.<sup>10</sup> Seejuures on eriti oluline, et digivõimekused ja põhitegevuste, sealhulgas poliitika kujundamise ja rakendamise võimekused areneksid koostöös.

Kuna tehnoloogia areng andmete töötlemisel on juba praegu ette jõudnud nii olemasolevatest kompetentsidest kui ka õigusruumis sätestatust<sup>11</sup>, siis digiühiskonna terviklik arendamine eeldab mitte ainult koostoimelisi infosüsteeme, üldist (nii kesk- kui omavalitsuste institutsioonides) andmehalduse tugevdamist, andmete masinloetavuse parandamist ja muud, vaid ka digiteenuste arendamise ja pakkumisega seonduvat personaliarendust, sh poliitika kujundamise ja rakendamise ning andmeanalüüsi alaste pädevuste arendamist.

Digiriigi edasiarendamiseks on kesksel kohal arusaamine kasutajate tegelikest vajadustest, probleemidest ja ootustest ning mõistagi ka võimalustest. Kohalike omavalitsuste ees seisavad ülesanded, et tagada teadmispõhine otsustamine, digiteenuste kliendisõbraliku kasutuselevõtu laiendamine. Eesmärk on luua uut lisaväärtust kvaliteetsete, kättesaadavate ja nutikate digiteenuste abil, et suurendada elanike heaolu lähtuvalt õigusriigi nõuetest. Valitsemise digitaliseerimine ei puuduta ainult otsustusprotsesse ja teenuste osutamist, vaid üha enam on sellest saamas tööriist väga erinevate avalike huvide edendamiseks ja elanike kaasamiseks otsustustesse.

Ühiste tööpraktikate ja andmesüsteemide arendamisel on vaja leida mõistlik tasakaal kohaliku omavalitsuse autonoomia ning terviklikuma koosloomelise valitsetuse ühise toimeruumi vajaduste vahel. Nii koostöisema valitsemise kui ka tõhusama ressursikasutuse mõttes oleks otstarbekas välja arendada andme- ja infosüsteemid, mida saavad kasutada eri toimijad tegevusteks otstarbekas

---

<sup>9</sup> Eesti digiühiskond 2030: valdkonna arengukava (2021). <https://www.mkm.ee/media/6791/download>

<sup>10</sup> Kalev, Sootla, Kattai. Riigireformi ekspertarvamus. Tallinn 2023.

<sup>11</sup> Riigivalitsemise edasised suunad. Rahandusministeerium, 2023.

osas, samas jälgides andmekaitse ja –turbe põhimõtteid ning kohaliku omavalitsuse autonoomia mõistlikku tagatust ka digivaldkonnas.<sup>12</sup>

## 2. Valikud lahendusteks

Arenguseire keskuse poolt koostatud analüüsis tuuakse välja järgmised küsimused, millele tuleks esmajoonel vastused leida<sup>13</sup>:

- Kas lasta piirkondadel otsustada või juhtida keskselt?
- Millise rolli peaks keskvalitsus võtma KOVide digi- ja andmepoliitika ning IT-taristu arendamisel?
- Kas keskenduda eeskätt Euroopa algatuste tõhusale jõustamisele või luua (Euroopa õiguse raamides) Eestis aktiivselt omaenda eripäraseid andmeühiskonna lahendusi?

Reaalsed otsustuskohad on järgmised:

- Missugune institutsioon (RIA, ELVL, mingi kolmas alternatiiv) hakkaks koordineerima KOVide pakutavate digiteenuste arendamist ja selleks vajalikku kompetentsiarendust?
- Missugune on selle institutsiooni pädevus, juhtimis- ja rahastusmudel?

Mida arendada KOVides ise ja mida osta erasektorilt taandub tegelikult praktikas pigem küsimuseks “millisel puhul kasutada standardlahendusi ja millal on vajalik rätsepatöö”. See otsus tuleb teha juhtumipõhiselt. KOVide IT teenuste osas tuleb otsustada, kas jätkatakse teenuste hankimist eraldiseisvalt või konsolideeritakse osa teenustest keskse teenusepakkuja juurde. Kui otsustatakse konsolideerimise kasuks, tuleb kokku leppida, millised teenused konsolideeritakse, milline organisatsioon on keskne teenusepakkuja ja kuidas keskseid teenuseid rahastatakse.

## 3. Millest alustada?

Arutanud digiriigi digiarengu ja KOVide ees seisvaid arengulisi väljakutseid IT valdkonnas, leiavad Eesti VIII omavalitsuspäevast osavõtnud, et võtmesõna digiriigi arengus on kohalike omavalitsuste koostöö omavahel ning keskvalitsusega. Vajalik on koostada infotehnoloogilise lahenduse lähteülesanne ja koostöömudel ning seejärel jätkata eesmärke täitva IT-teenuste arendamise ja arenduste tellimisega, mis hõlmab avalike teenuste kasutajakesksust, andmepõhisust ja küberturvalisuse tagamist. Seatud eesmärkide saavutamiseks on oluline andmete kogumine sisendi andmiseks, milliseid andmeid vajatakse ja milliseid ülesandeid soovitakse lahendada, et määratleda funktsionaalsed nõuded, mis kirjeldavad, mida ja kuidas peab süsteem tegema, ja mittefunktsionaalsed nõuded, mis seavad lahendusele tehnilised piirangud, ning visandada süsteemi esmane prototüüp.

Alustada tuleks koostöömudeli väljatöötamisest, sh kokku leppida koordineeriv asutus (nt ELVL või mõni muu alternatiiv) ning rahastus- ja koostöömudel. Teine võimalus on liikuda edasi nii, et

---

<sup>12</sup> Kalev, Sootla, Kattai. Riigireformi ekspertarvamus. Tallinn 2023.

<sup>13</sup> <https://arenguseire.ee/raportid/andmeuhiskonna-tulevik-stsenaariumid-aastani-2035/>, lk 11.

määratleda arendusi eestvedavad KOVID, kelle projekte rahastada ja kelle loodud tulemusi saavad seejärel kasutada teised huvitatud.

Süsteem, mis toetab asjakohaste andmete kasutust, muudab KOVIDe jaoks andmete kasutuse läbipaistvamaks ning aitab kaasa andmepõhiste otsuste tegemisele objektiivsetest kaalutlustest. Digilahenduste integreeritus riigi kesktasandi süsteemidega vähendab ajakulu info ja andmete otsimisel ning kasutamisel.

Projekti läbiviimine eeldab kesktasandi ja KOVIDe koosloomelist disainiprotsessi. Vajalikud on osapoolte debadid strateegilisuse, pädevuste, rollide ja koordineerimise korralduse osas. Uue süsteemi loomiseks on võimalik analüüsida KOVIDe tänaseid digilahendusi (näiteks Rae vald, Tallinn, Tartu jt) ning disainida süsteem paremaid praktikaid kasutades.

Oluline on KOV teenuste kaardistamine ja tööprotsesside võrdlemine KOVIDes ning analüüs IT-teenuste pakkumise viiside ühtlustamise võimalikkusest ning seejärel teha ettepanekud uue süsteemi loomiseks IT põhiste teenuste osutamiseks, sh andmekaitse, infoturbe, andmehalduse, IT juhtimise jne valdkonnas. Projekti üheks eesmärgiks peab olema luua KOV poliitikakujundamist toetava süsteemi prototüüp ja selle testimine, et välja töötada IT teenuste osutamise ühtlustatud süsteem. Järgmistes etappides on süsteemi laiem juurutamine ning koolitusprogramm praktilise väljundiga KOV valdkonnajuhtidele.

#### **4. Ettepanekud**

Digiriigi edasiarendamisel on oluline koostöö digilahenduste analüüsis ja arenduses. Selleks kutsume KOVe üles tegema laialdast koostööd digilahenduste kasutamiseks teadmispõhise juhtimise ja teenuste arendamisel ning personaalriigi kontseptsiooni elluviimisel. Tarvis on ühendada kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse intellektuaalsed ning rahalised vahendid ja kujundada koordineerimiseks tugev kompetents ja ressursidega tagatus.

##### **A. Ettepanekud kohalikele omavalitsustele**

- Leppida kokku KOV digivaldkonna arendamise pikaajaline visioon, selle koordineerimise ja koostöö mudel koos rahastamise põhimõtetega. Teha koostööd KOV digisüsteemide integreerimiseks keskvalitsuse digilahendustega KOVe huvitavates valdkondades.
- Töötada KOVIDe koostöös välja ühtsed andmehalduse põhimõtted ja andmete kasutamise mudel.
- Töötada välja lahendused küberturvalisuse tagamiseks, sh Eesti infoturbe standardi rakendamiseks.
- Avalike teenuste arendamisel lähtuda kasutajakesksest vaatest ja personaalriigi kontseptsioonist. Avalike teenuste arendamisel kasutada teenusdisaini, mille väljund on muuhulgas sisendiks teenuseid reguleerivale õigusloomele. Teha tihedamat koostööd standardlahenduste teenusepakujatega läbirääkimistel (RIHAs registreerimine, küberturvalisus, avaandmete liidestused jne) ja lepingute sõlmimisel.
- Tegeleda süsteemselt KOV töötajate digipädevuste tõstmisega. Arendada andmehalduse ja andmepõhise juhtimise alaseid, samuti poliitika kujundamise ja rakendamise kompetentse ning tugevdada KOVIDe digivaldkonna kogukonda ja selle võimekust – jagada parimaid praktikaid, õppida varasematest kogemustest, korraldada õppepäevi jms. Toetada

põhitegevuste pädevuste ja digipädevuste lõimimist, pidades silmas nii poliitika kujundamist kui ka rakendamist.

## **B. Ettepanekud Vabariigi Valitsusele**

- Avaliku sektori digiteenuste arendamine ja süsteemide ülalhoidmine peab toimuma keskvalitsuse ja KOVi koostööna, milles riigil on eestvedaja roll. Selle saavutamiseks on vajalik sätestada seda tagavad osapooled ning nende ülesanded ja pädevused. Ülesannete täitmine peab olema tagatud vajaliku ressursiga. Eeskujuks saab võtta Tiigrihüppe SA ja HITSA poolt rakendatud tegevuspõhimõtted.
- Luua paremad tingimused andmete riskasutamiseks riigi- ja kohaliku omavalitsuse tasandil. Pakkuda lahendused andmete kasutamise ja tehisintellektiga seonduva õigusliku keskkonna arendamiseks.
- Kaasata KOVid sisuliselt riigi infosüsteemide arendamisse, et oleks lahendatud teenuse osutamise tervikprotsess. Lahenduse leidmiseks on oluline ära kasutada avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmise meetme raames pakutavaid rahastamise võimalusi, mis toetaksid poliitika kujundamise võimekuse suurendamist kohalikes omavalitsustes digitaliseerumise tingimustes. Seda eesmärgiga luua KOV poliitika kujundamist toetav innovaatiline süsteem, mis võimaldab parandada linnade ja valdade poliitika kujundamise ja koordineerimise võimet, tehtavate otsuste kvaliteeti ning luua keskvalitsuse ja teiste riiklike institutsioonide ning KOVide digilahenduste integreeritust.

Heaks kiidetud 22.09.2023