

# Ülevaade avaliku sektori toimimisest digitaalse dokumenditöö tõhustamiseks

## Uuringu lõpparuanne

Uuring on läbi viidud Euroopa Liidu sf programmi  
"Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine" raames  
Riigi Infosüsteemi Ameti ning  
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi  
riigi infosüsteemide osakonna tellimusel

Tallinn  
august 2011

## Sisukord

<b>1. Uuringu kirjeldus</b> .....	3
1.1 Uuringu taust.....	3
1.2 Uuringu eesmärk.....	3
1.3 Uuringu sihtrühm .....	4
1.4 Uuringu käik .....	4
<b>2. Uuringu teemad</b> .....	6
<b>3. Uuringu tulemused</b> .....	8
3.1 Digitaaldokumentide loomine ja saamine.....	8
3.2 Dokumenditöö automatiseerimine.....	17
3.3 Dokumendihalduse tugi asutuste e-teenustele.....	25
3.4 E-arvete kasutamine ja hankeprotsessi automatiseerimine .....	30
3.5 Dokumendihalduse arenduste ja EL struktuurifondide toetuste mõju asutuste dokumenditööle .....	34
<b>4. Kokkuvõte</b> .....	40
<b>5. Soovitused</b> .....	44
5.1 Soovitused poliitikakujundajatele.....	44
5.2 Soovitused asutustele .....	48

# 1. Uuringu kirjeldus

## 1.1 Uuringu taust

E-riigi ja infoühiskonna arendamisel on üheks eesmärgiks suurendada olemasolevate elektrooniliste lahenduste kasutatavust ja soodustada uute e-teenuste teket. Isikukeskse, läbipaistva ja tõhusalt toimiva avaliku sektori arendamisel on üheks tegevussuunaks haldustoimingute ja menetlusloogikate ümberkujundamine vastavalt IKT võimalustele. Selliste IKT rakendamise võimaluste alla kuulub digitaaldokumentidega töötamine asutuse asjaajamises, s.h. hangete korraldamisel ja arvete menetlemises ning seeläbi avaliku teenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi tõstmine ning halduskoormuse vähendamine.

Kõik riigi osutatavad teenused rajanevad asjakohastel asjaajamisprotsessidel. Neid protsesse kaasajastamata ei ole võimalik tõsta teenuste osutamise tõhusust. Asutuse teenuste pakkumine e-teenustena peab kaasa tooma aja- ja rahalise ressursi kokkuhoiu ning toimingute lihtsustumise teenuse kasutaja jaoks. E-teenused on justkui kokkupuutepunkt asutuse asjaajamisprotsessi omaniku ja selle tulemuse kasutaja vahel. E-teenuste efektiivsusele on kaks vaadet: *front-office* ehk teenuse kasutaja vaade ja *back-office* vaade ehk teenuse osutaja vaade. Asutuse siseselt peavad e-teenused olema toetatud digitaalsete asjaajamisprotsessidega, mis on kujundatud lähtudes infoliiasuse vältimise põhimõttest.

Eestis on avaliku sektori elektroonilist dokumendihaldust ja digitaalset asjaajamist koordineeritult arendatud üle kümne aasta. Viimastel aastatel on seda toetatud ka EL struktuurifondide kaudu. Regulaarse seiremehhanismi puudumise tõttu ei ole seni antud terviklikke hinnanguid kogu avaliku sektori dokumendihalduse seisundile. Teostatud analüüsid on vaadelnud dokumendihalduse koordineerimismudelit<sup>1</sup> ja uurinud asutuste teenuste kättesaadavust,<sup>2</sup> kuid seost asutuste asjaajamise ja avalike e-teenuste vahel ei ole seni põhjalikumalt analüüsitud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi Riigi infosüsteemide osakond (RISO) ja Riigi Infosüsteemi Amet (RIA) tellisid asutuste digitaalse dokumenditöö hetkeseisu kohta uuringu, et analüüsida dokumendihalduse automatiseerituse ulatust avaliku sektori asutustes ning digitaalse asjaajamise seostatust e-teenuste osutamisega. Uuring viidi läbi EL struktuurifondide programmi „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ raames, mida rahastab Euroopa Regionaalarengu Fond.

## 1.2 Uuringu eesmärk

Uuringu „Ülevaade avaliku sektori toimimisest digitaalse dokumenditöö tõhustamiseks“ eesmärk oli välja selgitada, kuidas kasutatakse asutuste töös digitaaldokumente, digitaalallkirja ja e-arveid; lisaks vaatles uuring dokumenditöö seotust e-teenuste osutamisega ja dokumentide elektroonilise menetlemise taset (s.h. hankedokumentide menetlemist). Ülevaade elektroonilise dokumendihalduse vahendite kasutamise hetkeolukorrast võimaldas anda soovitusi infoühiskonna arengusuundade edasiseks kavandamiseks, s.h. nii struktuurifondide kui ka riigi omavahendite suunamist avaliku halduse tõhususe suurendamiseks.

<sup>1</sup> Riigikontroll, *Valitsusasutuste dokumendihalduse programm 2000–2003* (2001); Riigikontroll, *Riigi IT valdkonna juhtimine ja arendusprojektide tulemuslikkus* (2004, 2005); Riigikontroll, *Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel* (2006); Riigikontroll, *e-Riigi Akadeemia, Digitaalse dokumendihalduse korraldus riigihalduses* (2007); Siseministeerium, *Avalike e-teenuste arendamise kontseptsioon* (2009); Riigikontroll, *Riigi infosüsteemide arendusprotsessi tulemuslikkus* (2010)

<sup>2</sup> Riigikontroll, *Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas* (2007); Riigikontroll, *Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades* (2009); Kristina Randver, *Avaliku sektori e-teenuste kasutamine ja rahulolu nendega*, kogumikus: *Infoühiskonna aastaraamat 2009* (2010); [http://www.riso.ee/et/files/kodanike\\_rahulolu\\_avalike\\_eteenustega\\_2010.pdf](http://www.riso.ee/et/files/kodanike_rahulolu_avalike_eteenustega_2010.pdf)

### 1.3 Uuringu sihtrühm

Uuring hõlmas 224 organisatsiooni, s.h. põhiseaduslikud institutsioonid, riigiasutused, kohalikud omavalitsused (KOV), avalik-õiguslikud organisatsioonid, sihtasutused ja riigi osalusega äriühingud (vt. ka tabel 1 allpool).

Käesolev uuringu tulemuste analüüs on mõeldud nii poliitikakujundajatele, kelle ülesandeks on koordineerida üleriiklikke arendusi ja arendusprojektide finantseerimist, kui ka avaliku sektori asutustele, kelle dokumendihaldus ja asjaajamine peavad olema toeks asutuse pakutavatele avalikele teenustele.

### 1.4 Uuringu käik

Uuring viidi läbi neljas etapis ja hõlmas tööd dokumentidega, veebiküsitlust ning asutuste esindajate intervjuerimist:

#### 1. Kabinetiuuring

Uuringus kasutatava küsimustiku loomiseks töötati läbi dokumendihalduse arendamist suunavad alusmaterjalid ning analoogsed uuringud. Valmistati ette esialgne küsimustik ja asutuste valim, keda kutsuda uuringus osalema. RISO pöördus 306 asutuse poole palvega osaleda uuringus ja nimetada kontaktisik, kes uuringu küsitlust täitma hakkaks.

#### 2. Eelintervjuud

Uuringu põhiküsitluse sisu, probleemiasetuse ja vastatavuse hindamiseks viidi 2011. a. jaanuaris läbi intervjuud viies asutuses (2 KOVi, 2 riigiasutust, 1 ministeerium). Intervjuudest saadud tagasiside alusel täiendati veebiküsitluse küsimustikku.

#### 3. Põhiküsitlus

Uuringu põhiküsitlus viidi läbi veebiküsitlusena perioodil 14.02-8.03.2011. Küsimustik hõlmas üheksat suuremat teemat ja koosnes kokku 47-st küsimusest. Veebiküsitlus oli anonüümne, kuid vastajatel oli võimalus vabatahtlikult lisada oma kontaktandmed.

Kuna neli asutust loobusid küsitluse täitmisest etteteatamisega, saadeti küsimustik täitmiseks 302-le asutusele. Kokku saadi tagasi 224 täidetud küsimustikku. Valimisse kuulunud asutuste tüübid on toodud tabelis 1.

**Tabel 1.** Asutuste jaotus veebiküsitluse valimis.

Asutuste grupp	Asutuse tüüp	Asutuste arv valimis	Vastanuid	Vastamisprotsent
<b>KOV</b>	Vallavalitsus	191	132	69,1%
	Linnavalitsus	33	24	72,7%
<b>Maavalitsus</b>	Maavalitsus	15	12	80%
<b>Ministeerium</b>	Ministeerium	11	10	90,9%
<b>Amet</b>	Amet	23	23	100%
	Inspektsioon	3	2	66,7%
	Valitsusasutus	3	3	100%
<b>Muu</b>	Põhiseaduslik institutsioon	6	6	100%
	Avalik-õiguslik organisatsioon	1	1	100%
	Riigi osalusega äriühing	2	2	100%
	Sihtasutus	7	6	85,7%
	Muu asutus	7	3	42,9%
<b>Kokku:</b>		<b>302</b>	<b>224</b>	<b>74,2%</b>

#### 4. Järelintervjuud

Põhiküsitlusest selgunud probleemide põhjuste, oluliste aspektide ning asutuste tüüpidest sõltuvate eripärade väljaselgitamiseks viidi läbi kokku kümme intervjuud (4 riigiasutustes ja 6 KOVides).

Uuringu esialgseid tulemusi tutvustati seminaril (14.06.2011),<sup>3</sup> kus osalejatega arutati võimalikke arengutsenaariumeid infoühiskonna arengukavas dokumendihaldusele seatud eesmärkide täitmisel.

Veebiküsitluse ja intervjuudega kogutud andmete süvaanalüüsi ja interpretatsiooni ning seminari arutelude põhjal valmisid aruandes loetletud järeldused ja soovitused.

Uuringu viis läbi projektirühm koosseisus: Kuldar Aas, Karin Oolu, Kalev Petti, Raivo Ruusalepp. Täiendavad küsimused ja kommentaarid uuringu kohta palume läkitada aadressile [risouuring@mkm.ee](mailto:risouuring@mkm.ee).

---

<sup>3</sup> <http://www.ria.ee/tark-e-riik-2011>

## 2. Uuringu teemad

Käesoleva uuringu teemad lähtusid kolmest tasandist:

- *Eesti infoühiskonna arengukava 2013*<sup>4</sup> eesmärkide täitmisest;
- Asjaajamise, s.h. asutustevahelise asjaajamise toetusest e-teenuste osutamisele;
- IKT vahendite parema kasutamise kaudu asutusesisese töö tõhustamisest.

*Eesti infoühiskonna arengukava 2013* seab eesmärgiks, et avalik sektor on isikukeskne, läbipaistev ja tõhusalt toimiv. See eeldab ühelt poolt, et riigi- ja omavalitsusasutuste haldustoimingud on efektiivsed, lihtsad ja läbipaistvad ning teiselt poolt, et inimestele ning ettevõtetele teenuste osutamiseks ja ametkondliku koostöö efektiivsemaks korralduseks kasutatakse ühtset teenusteruumi. Riigivalitsemise tõhustamisel on olulisemateks eesmärkideks seatud:

- kogu asjaajamine avalikus sektoris toimub elektrooniliselt;
- riigi infosüsteem on teenusepõhine ja toimib lähtuvalt kasutaja vajadustest, mitte ametkondlikust ülesehitusest;
- teiste maade, eelkõige EL liikmesriikide kodanikele, on loodud võimalus asjakohaste Eesti e-teenuste kasutamiseks;
- avalik võim korraldab oma tegevuse nii, et sama informatsiooni küsitakse kodanikelt, ettevõtjatelt ja asutustelt ainult üks kord.

Arengukava peatükk 4.3.1 „Avaliku sektori toimimise tõhustamine“ seab konkreetseid eesmärke haldustoimingute ja menetlusloogikate ümberkujundamisele IKT rakendamise tulenevate eeliste ja võimaluste ärasutamiseks. Avaliku sektori haldustoimingud on inimeste jaoks kiired ja lihtsad ning haldustoimingud ja menetlused on efektiivsed:

- kogu asjaajamine avalikus sektoris, s.h. dokumentide menetlemine ning nende arhiveerimine, toimub elektrooniliselt;
- paberivaba asjaajamise ja haldustoimingute ning menetluste automatiseerimiseks vajalikud muutused õiguslikus keskkonnas ning organisatsioonide juhtimises on analüüsitud ning rakendatud;
- tagatud on avalikus sektori teabe kättesaadavus digitaalsel universaalsel kujul;
- asutuse digitaalse kinnituse protseduurid on võetud laiemasse kasutusse.

Asutuste sisemise vajaduse elektroonilise dokumendihalduse arendamise järele tingis algselt asjaolu, et paberdokumentide asemel võeti kasutusele digitaaldokumendid. Nende haldamiseks dokumendihalduse reeglite järgi on vaja läbimõeldud elektroonilist lahendust. Asjaajamine on igas asutuses erinev ja sõltub asutuse eesmärgist, funktsioonidest, struktuurist, töökorraldusest ja kasutatavatest vahenditest. Sisemine digitaalse asjaajamise korraldus peab tagama asutuse tõhusa toimimise ja suutlikkuse osaleda andmevahetuses riiklike infosüsteemidega või pakkuda e-teenuseid.

Kuigi klientidele on asutuste teenustest nähtav vaid veebileht või portaal, mille kaudu teenust algatada, tuginevad e-teenused mitmetel infosüsteemidel. Elektrooniline dokumendihaldussüsteem on neist üks olulisemaid, milles menetletakse teenuse osutamiseks vajalikke dokumente. Paljude teenuste puhul hõlmavad töövood mitut asutust, infosüsteemi ja registrit ning just asutustevahelise dokumendiringluse kiirus määrab e-teenuse tõhususe. See omakorda eeldab dokumentide menetlemises osalevate süsteemide koosvõimet nii organisatsioonilisel, tehnilisel kui ka semantilisel tasandil.

Käesolevas uuringus selgitati esmalt välja digitaaldokumentide osakaal asutuste dokumenditöös, mis on kriitiline digitaalse asjaajamise komponent ja tõhusate e-teenuste osutamise alus. Peatükk 3.1 võtab kokku nii digitaaldokumentide kasutamise hetkeseisu kui nende loomise vahendite kasutamise ulatuse.

<sup>4</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, *Eesti infoühiskonna arengukava 2013* (2009)

Tänased infotehnoloogilised lahendused on loonud keskkonna, kus paljud harjumuslikud toimetamismehhanismid, s.h. töökorraldus, ei ole enam parimad võimalikest. Edu saadab neid organisatsioone, kes tahavad ja oskavad IKT lahenduste kaudu avanenud võimalusi parimal viisil kasutada. Seetõttu keskendus uuring teise suurema teemana täisdigitaalsete menetlusprotsesside osakaalule asutuste dokumenditöös. Peatükk 3.2 kajastab uuringuga kogutud andmeid dokumentide menetlusprotsesside ja digitaalsete kinnitusvahendite (s.h. digitaalallkiri) kasutamise kohta asutuste asjaajamises.

*Eesti infoühiskonna arengukava 2013* seab eesmärgiks (ptk. 4.3.1) olukorra loomise, kus „avalik sektor toimib tõhusalt, kogudes, kasutades ja säilitades ühtselt ning süsteemselt avalike hüvede tagamiseks vajalikku informatsiooni. Avaliku sektori toimingud on sealjuures läbipaistvad ja inimestele arusaadavad. Riigi infosüsteem on läbi avatud standardite seostatud ühtseks tervikuks, mis toimib lähtuvalt kasutaja vajadustest, mitte ametkondlikust jaotusest:

- kõik avaliku sektori poolt osutatavad teenused, s.h. teabe liikumine ja kõikide teenuste alused on avatud, st kodanike jaoks täielikult jälgitavad etappide kaupa;
- avalik võim korraldab oma tegevuse nii, et sama informatsiooni küsitakse kodanikelt, ettevõtjatelt ja asutustelt ainult üks kord;
- inimesed usaldavad elektroonseid suhtluskanaleid avaliku sektoriga suhtlemisel;
- kõik avalikus sektoris loodud teenused on isikutele saadavad kodanikuportaali kaudu;
- kodanikuportaal toimib kodanike jaoks nende erinevates rollides (nii tavakodaniku, ettevõtja kui ametniku) „virtuaalse kontorina“, mille kaudu neil on võimalik suhelda ja asju ajada nii riigi, ettevõtete kui teiste kodanikega;
- omavalitsuste e-teenuste osutamine on korraldatud viisil, mis tagab ladusa koostöö riigiasutustega ning väldib dubleerivate lahenduste väljatöötamise vajadust eri omavalitsuste poolt.“

Lähtuvalt neist eesmärkidest käsitles uuringu kolmas suurem valdkond tuge, mida asutuste digitaalne asjaajamine suudab pakkuda asutuste e-teenustele (vt. ptk. 3.3). Eraldi vaadeldi kahte e-teenuste valdkonda, kus asutused puutuvad kokku erasektoriga - e-arvete ja e-hangete rakendamist (vt. ptk. 3.4).

Uuringu lähteülesanne seadis ka eelduseks, et tulemused peavad andma tagasisidet EL ja Eesti infopoliitikates püstitatud eesmärkide täitmise kohta. Selleks koguti asutuste arendusvajadusi ja hinnanguid elektroonilise dokumendihalduse arendamisele tervikuna ning uuriti hinnanguid EL struktuurifondide toetuste mõjule (vt. ptk. 3.5).

Järgnevas peatükis (ptk. 3) on esitatud uuringu tulemuste analüüs viie teema all. Iga peatükk algab ülevaatega uuringu põhiküsitluse peamistest tulemustest ja esitab seejärel üldistatud järeldused teema kohta. Kokkuvõttev peatükk (ptk. 4) esitab ülevaate uuringu olulisematest leidudest ja aruande viimase osas (ptk. 5) on loetletud soovitusel edasiseks sammudeks uuringust selgunud kitsaskohtade parandamiseks.

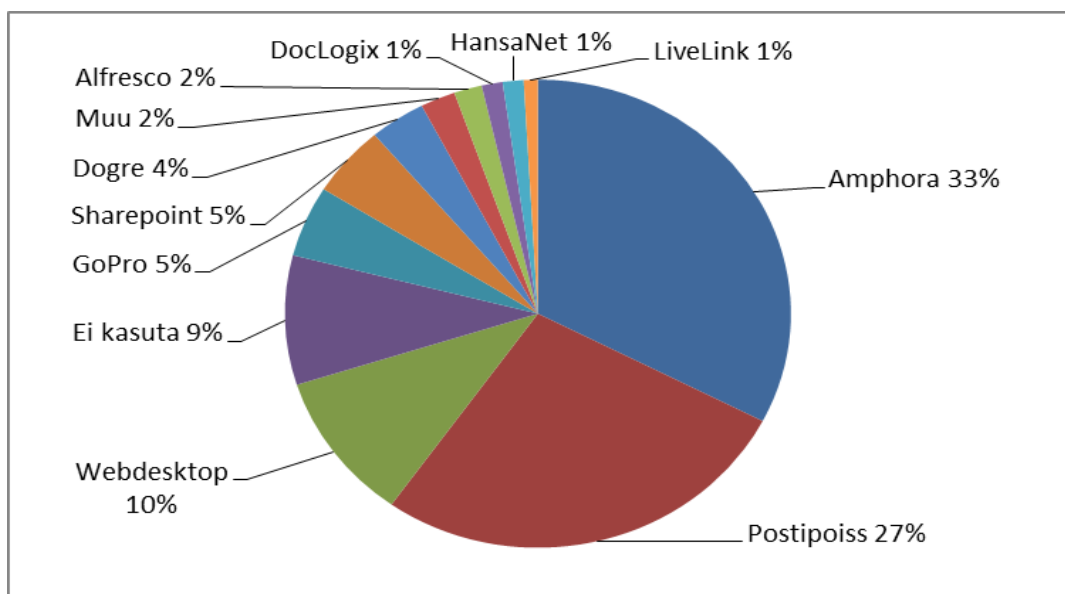
## 3. Uuringu tulemused

### 3.1 Digitaaldokumentide loomine ja saamine

#### Elektroniliste dokumendihaldussüsteemide kasutamine

Elektronilise dokumendihalduse vahendeid on Eesti asutustes kasutatud juba 15 aastat, alates 2005. aastast on õigusaktides (VV määrus „Asjaajamiskorra ühtsed alused“, § 6) ka selged nõuded dokumendihaldussüsteemide kasutamiseks. Käesolev uuring näitas, et digitaalset asjaajamist võimaldavaid elektronilisi dokumendihaldussüsteeme (EDHS) kasutab ca 90% asutustest. Sajaprotsendiline on see ministeeriumides ja ametites, mõnevõrra madalam (85%) kohalikes omavalitsustes. Väiksemates (kuni 10 töötajaga) asutustes on EDHSi kasutamise tase madalaim, ehk 82%. Kasutatavate toodete hulgas on kokku kümnekond EDHSi, millest mõned on välja arendatud üksiku asutuse jaoks. Mõned tooted (nt. Dogre) on kasutusel eelkõige dokumendiregistri avalikustamiseks asutuse veebilehel, ega ole juurutatud toetama asutuse asjaajamisprotsesse. EDHS toodete jagunemine asutuste vahel on toodud joonisel 1 (märkus: joonisel kasutatud nimetused viitavad platvormidele, millel konkreetsed tooted ja nende versioonid põhinevad).

**Joonis 1.** Elektronilise dokumendihalduse süsteemide kasutamine asutustes.



EDHSi kasutavate töötajate osakaal asutuses on kõikuv: 34% küsitletud asutustes kasutavad EDHSi vähem kui pooled töötajatest, kuid näiteks ministeeriumides on see 91-100%, ametites enam kui pooled. Keskmiselt on EDHSi kasutajate protsent veerandi võrra madalam kui igapäevaste arvutikasutajate arv asutustes. Kokku on uuringu põhiküsitluse andmetel dokumendihaldussüsteemide kasutajaid Eesti avalikus sektoris rohkem kui 26 000 (võrdluseks, aastal 2006 oli neid hinnanguliselt 11 400<sup>5</sup>).

#### Uuringu peamised leiud

- Infosüsteemid digitaalse asjaajamise rakendamiseks on asutustes olemas, v.a. üksikud erandid, ning oluline osa (75%) töötajatest kasutab neid vahendeid.

<sup>5</sup> Ivar Odrats, Ülevaade infotehnoloogiavahendite arengust ja kasutamisest riigihaldusasutustes 2006, kogumikus: *Infotehnoloogia avalikus halduses 2007* (2007)

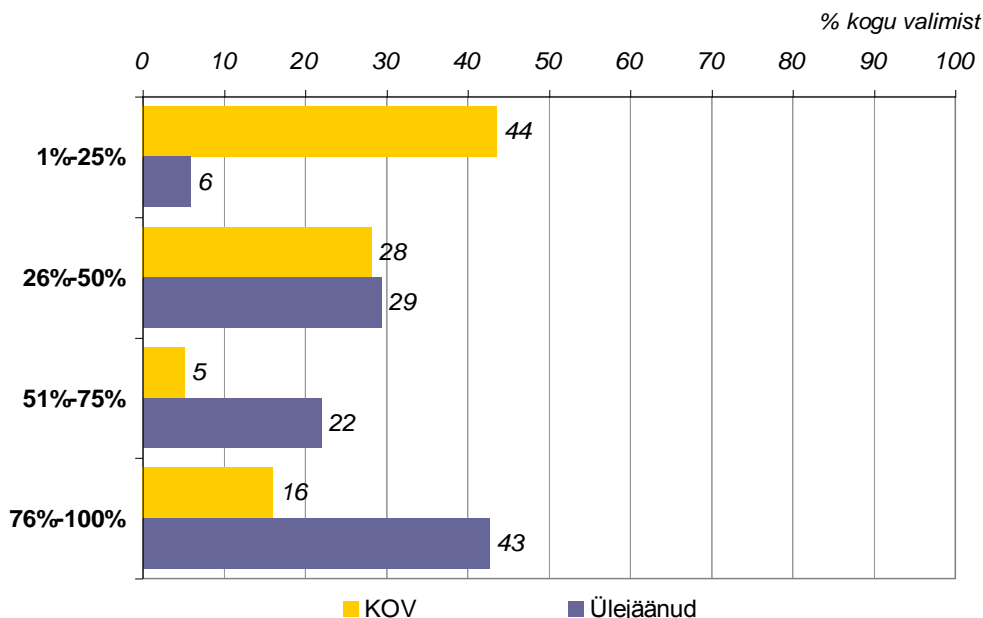
## Digitaaldokumentide osakaal

Elektroonilisest dokumendihaldusest saadav kasu muutub märgatavaks, kui tööd tehakse digitaaldokumentidega – EDHSis üksnes paberdokumentide üle arve pidamine ei kiirenda asjaajamist ega vähenda ametnike käsitsi tööd. Selleks, et asutused asuksid välja töötama tõhusaid asjaajamisprotsesse, mis toetavad e-teenuste osutamist, peab tavaliselt digitaaldokumentide hulk kasvama piisavaks, et õigustada panustamist digitaalsesse asjaajamisse.

Uuringus vaadeldi paber- ja digitaaldokumentide osakaalu asutustes, s.h. pikaajalise või alatise säilitusväärtusega digitaaldokumentide osakaalu. Dokumentide loomise ja saamise viiside analüüsimiseks uuriti ka vahendeid, millega asutused digitaaldokumente loovad ja millistelt partneritelt digitaaldokumente saadakse.

Digitaaldokumentide osakaal asutuste dokumendihalduses ehk kõigi digitaalsel kujul asutuses loodud ja eksisteerivate dokumentide osakaal tervikuna on kõikuv - kõrgeim (76-100%) on see ministeeriumides ja ametites, KOVides on aga levinumaks kuni 25% dokumentidest (vt. joonis 2, märkus: joonisel ei ole kajastatud vastamata jätnud asutuste andmeid).

**Joonis 2.** Digitaaldokumentide osakaal asutuse dokumendihalduses.



**Märkus:** Hinnangulisi vastuseid eeldavates küsimustes kasutati uuringus läbivalt etteantud skaalat. Hinnangute vahemikud olid järgmised:

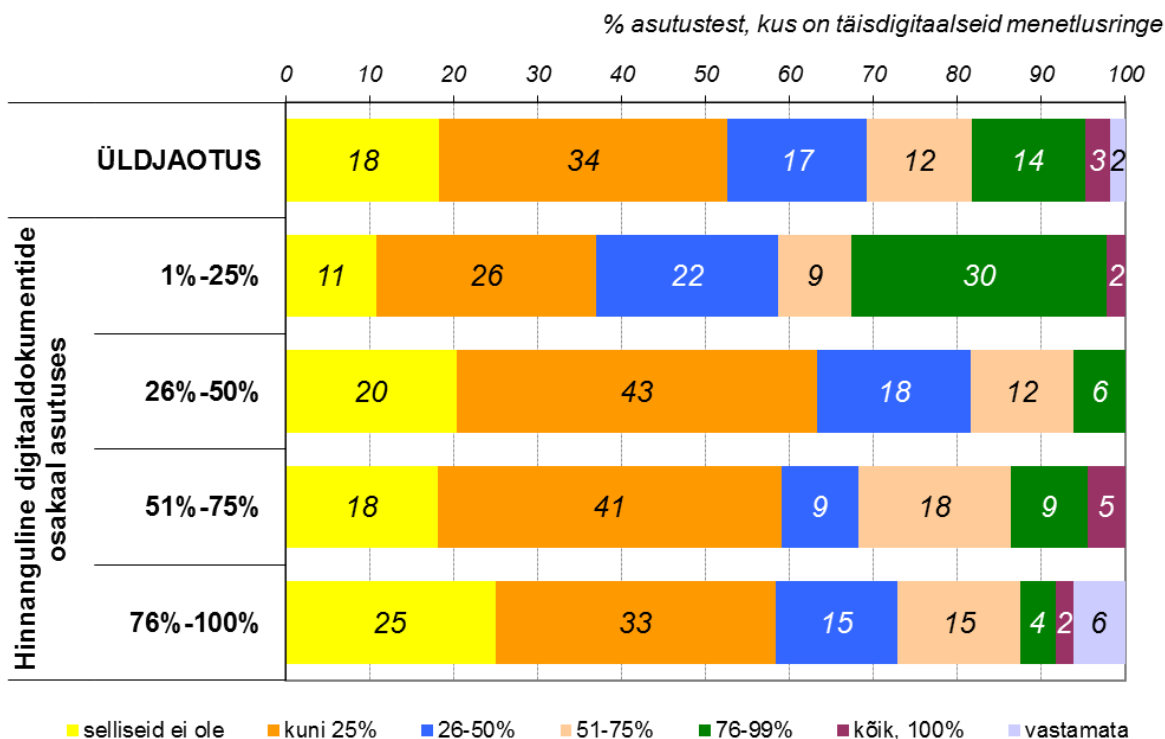
- 1-25%
- 26-50%
- 51-75%
- 76-100%

Asutuste rühmitamisel töötajate arvust lähtuvalt on kõrgeim digitaaldokumentide osakaal suurema töötajate arvuga asutuses. Samas moodustavad 60% kogu valimist väikese töötajate arvuga asutused (vähem kui 25 töötajat) ja neist ligikaudu 70% hindab oma digitaaldokumentide osakaaluks alla poole. EDHSi mittekasutatavates asutustes on digitaaldokumente asjaajamises tunduvalt vähem kui EDHSi kasutatavates asutustes. Seega on kogu avalikus sektoris tervikuna digitaaldokumentide kasutamise määr pigem madal.

Digitaaldokumentide hulga seotus asutuse suurusega on seletatav sellega, et suuremates asutustes on efekt digitaalsest dokumendihaldusest tuntavam, suuremad asutused on tarkvara arendustesse rohkem panustanud ja seetõttu on neil ka suurem digitaaldokumentide osakaal. Väiksemates asutustes on rohkem probleeme

finantseerimise ja pädeva tööjõuga, alati ei osata näha digitaalsest asjaajamisest tekkivat kasutegurit. Digitaaldokumentide maht KOVides tervikuna ei ole praegu veel piisav, et e-teenuseid kõikides KOVides laialdaselt osutada - e-teenuste tõhusa osutamise esmaseks eelduseks on digitaalsel kujul dokumentide kasutamine.

**Joonis 3.** Dokumentide paralleelselt digitaalsena ja paberil menetlemine.



Digitaaldokumentide hulk on otseselt seotud nende digitaalse menetlemise ulatusega. Uuringutulemused kinnitavad, et väikese digitaaldokumentide osakaaluga asutustes menetletakse paralleelselt paberil rohkem dokumente kui suurema digitaaldokumentide osakaaluga asutustes. Ligikaudu pooltes asutustes (vt. joonis 3) liigub paralleelselt paberil umbes veerand dokumentidest, millest eristub väikese digitaaldokumentide hulgaga asutuste grupp. Seevastu suure digitaaldokumentide hulgaga asutustest väidab veerand, et neil ei liigu paralleelselt paberil üldse dokumente. Digitaalsete menetlusringide täpsem analüüs on toodud peatükis 3.2.

### Uuringu peamised leiud

- Digitaaldokumentide osakaal on eri tüüpi ja suurusega asutustes erinev – pooled suuremad asutused kasutavad asjaajamises valdavalt digitaaldokumente, seevastu ligikaudu pooltes väiksemates asutustes (eelkõige KOVides) jääb digitaaldokumentide osakaal alla veerandi.
- Digitaaldokumentide hulk sõltub asutuse pakutavate teenuste sihtrühmast (nt. kodanikega suhtlemisel tekib paberdokumente rohkem) ja ka asutuse suurusest – suuremates asutustes on digitaaldokumentide kasutamisest tulenevad eelised rohkem teadvustatud.

### Digitaaldokumentide loomine ja saamine

Asutusesiseses töös on paberdokumentide asendamiseks digitaaldokumentidega vaja vahendeid digitaaldokumentide loomiseks – elektroonilisi dokumendimalle või -vorme, mida soovitavalt kasutatakse dokumendihaldussüsteemis. Digitaaldokumente luuakse olulisel määral ka paberdokumentide skaneerimise kaudu, et neid siis digitaalsena edasi

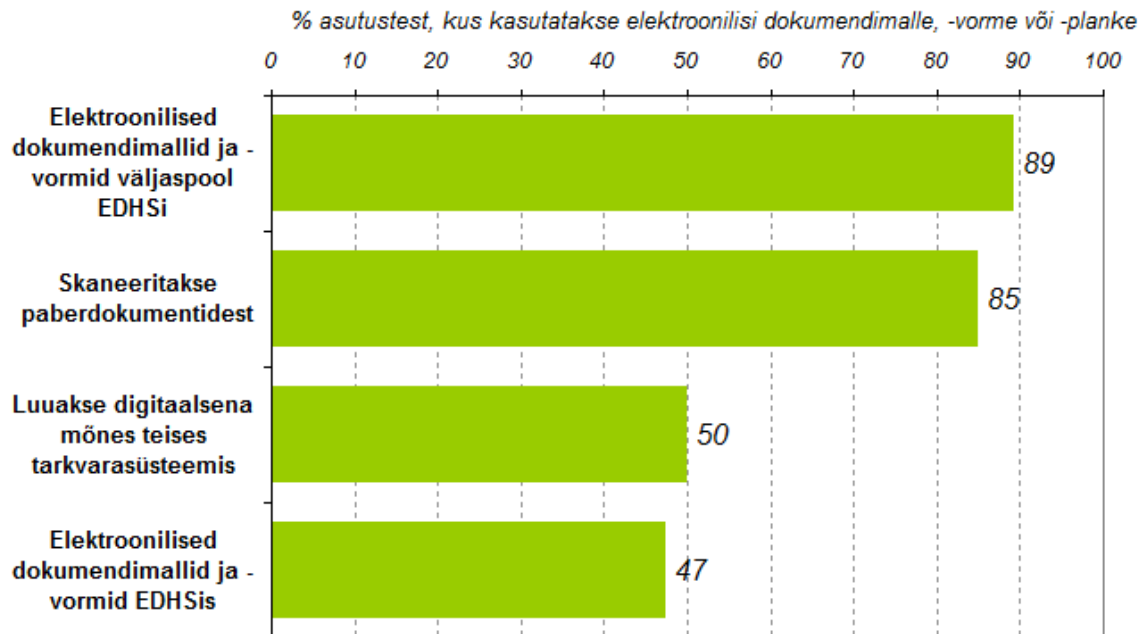
menetleda. Asutused saavad digitaaldokumente ka väljastpoolt – erinevate kanalite kaudu kodanikelt, ettevõtetelt ja teistelt asutustelt ehk klientidelt.

Digitaaldokumentide loomise ja saamise hindamiseks käsitles uuring:

- elektrooniliste dokumendimallide ja -vormide hulka;
- paberdokumentide skaneerimist;
- asutustesse saabuvate digitaaldokumentide hulka ja kanaleid.

Erinevate vahendite kasutamisest digitaaldokumentide loomiseks annab ülevaate joonis 4.

**Joonis 4.** Digitaaldokumentide loomise vahendite kasutamine.



Elektroonilisi dokumendimalle, -vorme või -planke kasutatakse 73%-s küsitletud asutustest. Madalaim on tase kohalikes omavalitsustes (65%) ja kuni 10 töötajaga asutustes (53%). Samal ajal kasutab elektroonilisi dokumendimalle 100% vastanud ministeeriumitest ning 93% ametitest.

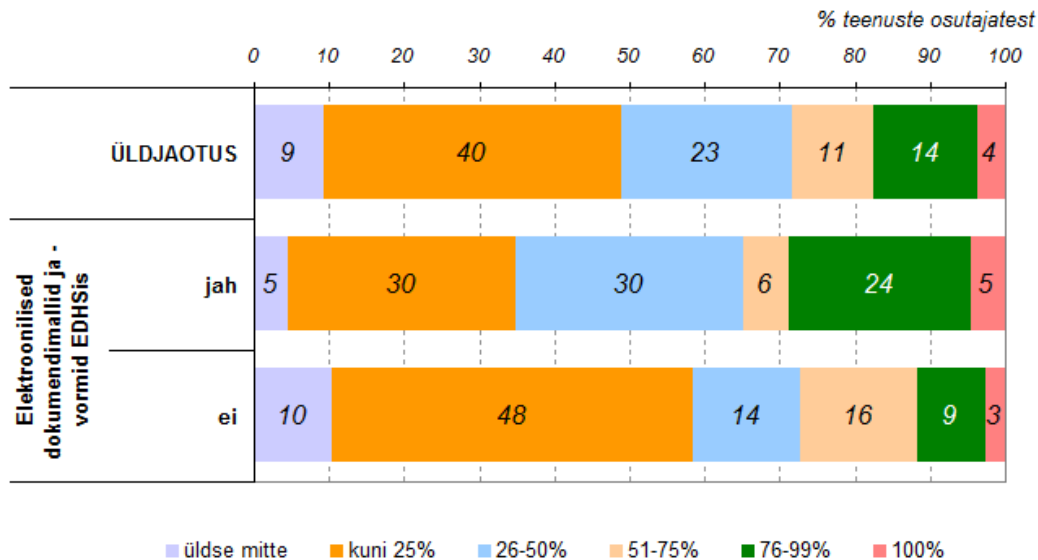
Märkimisväärset hulgal elektroonilisi malle kasutavates asutustes (65% koguvalimist) kasutatakse dokumentide loomiseks EDHSi väliseid malle (89% juhtudel). Asutuste rühmadest on EDHSi väliste mallide kasutamine kõige madalam ministeeriumides (80% ministeeriumidest). Pooltes asutustes luuakse digitaaldokumente ka teistes tarkvarasüsteemides peale EDHSi, mis, arvestades liideste vähest kasutamist (vt. ptk. 3.3), tähendab tõenäoliselt nende käsitsi tõstmist EDHSi ja seega ebaefektiivseid asjaajamisprotsesse.

EDHSi siseselt dokumentide loomise kasutegur ilmneb eelkõige suuremate asutuste puhul, võimaldades ühtlustatult dokumente luua, s.h. ka allasutustes. Uuringus küsitletutest ligikaudu pooltes dokumendimalle kasutavates asutustes toimub dokumentide loomine EDHSi siseselt. Suurem on EDHSi siseste mallide kasutus ametites (81% ametitest) ja ministeeriumides (60% ministeeriumidest), samas KOVIDest kasutab EDHSi dokumendimalle üksnes kolmandik (34%).

Dokumentide osakaal, mis EDHSi siseste mallide abil asutustes luuakse, jääb pooltes küsitletud asutustes alla veerandi. Koguarvestusest eraldub ministeeriumide grupp, kus EDHSi abil luuakse rohkem kui pool dokumentidest. Seega on suuremates asutustes rohkem nähtud EDHSi kasutegurit dokumendiloomes, mis vähendab dokumentide käsitsi ümbertõstmise vajadust ja lihtsustab korraga paljude süsteemi kasutajate tööd.

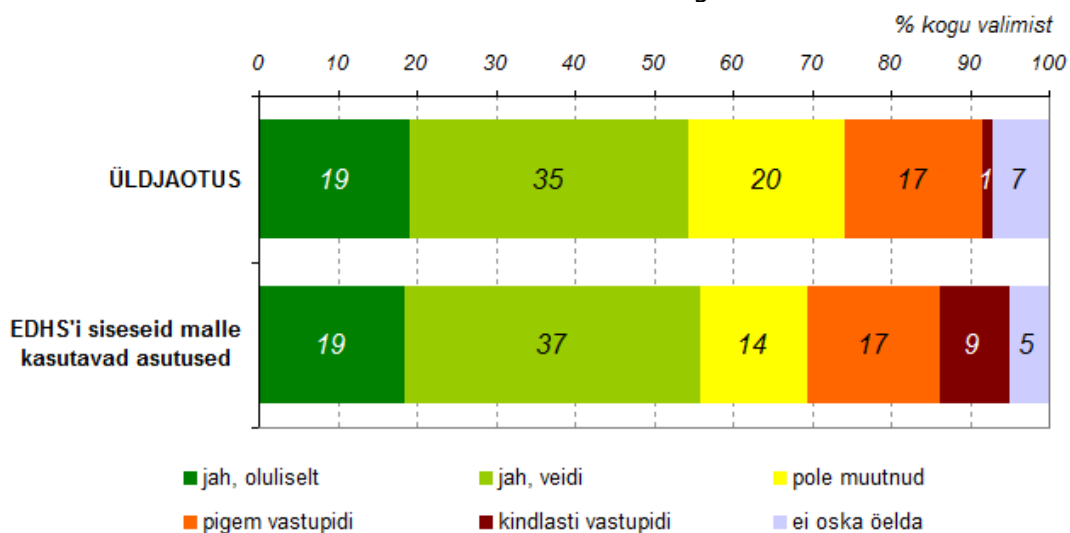
Et dokumendihaldus saaks e-teenuste osutamist täiel määral toetada, ei piisa sellest, et elektrooniliselt täidetavad vormid ja mallid on kliendile asutuse kodulehel või teabevärava eesti.ee teel kättesaadavaks tehtud – need peaksid olema seotud ka automaatse registreerimisega EDHSis. Joonis 5 väljendab e-teenuste pakkumise hulka vastavalt EDHSi siseste dokumendimallide kasutajate ja mittekasutajate vahel.

**Joonis 5.** Teenuste osa, mida kliendil on võimalik asutustelt saada elektroonilises keskkonnas.



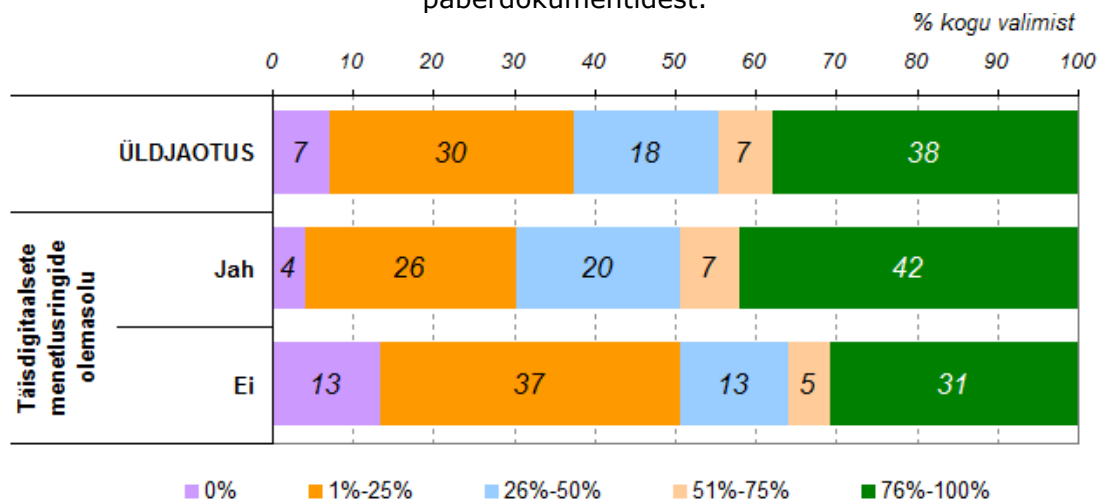
Küsitluse tulemused kinnitavad, et EDHSi siseseid malle kasutavates asutustes on e-teenuste pakkumine suurem kui neil, kes malle ei kasuta. Samas elektroonilisest dokumendihalduse arendamisest tekkivat kasu töötajate ajakulule neis asutustes teistest rohkem ei nähta (vt. joonis 6). Seega on EDHSi siseste dokumendimallide ja -vormide kasutamise peamiseks eeliseks eelpool nimetatud dokumentide loomise ühtlustamine.

**Joonis 6.** Elektroonilise dokumendihaldusest tulenev kasu: „Töötajatel kulub dokumenditööle vähem aega“.



Digitaaldokumente luuakse ka paberdokumentide skaneerimisega. 85% asutustest skaneerib oma dokumente (vt. joonis 4), kuid skaneeritud dokumentide osakaal jääb pooltes asutustes 25% piiridesse. Kõige vähem skaneeritakse paberdokumente ametites. Asutusse saabuvaid paberdokumente skaneeritakse enamasti selleks, et neid EDHSis digitaalsena menetleda. Saabuvatest paberdokumentidest skaneeritakse 38% asutustes pea kõik (s.o. 75-100%, vt. joonis 7). Saabuvate dokumentide aktiivsemad skaneerijad on täisdigitaalseid menetlusringe kasutavad asutused, s.o. ministriumid ja ametid.

**Joonis 7.** Dokumentide protsent, mis skaneeritakse kõigist asutusse saabuvatest paberdokumentidest.



Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2011-2015<sup>6</sup> ja Infoühiskonna arengukava 2013 (ptk. 4.3) eesmärkide kohaselt peaksid avalikud ehk riigi ja kohalike omavalitsuste andmed olema masinloetavad. Dokumentide masinloetavust ja automaatset töötlemist ei ole võimalik tagada, kui dokument skaneeritakse üksnes pildivormingusse (nt. TIFF, PNG, PDF) ning tekstituvastust ei tehta. Automaatse vormituvastuse vahendeid on ühetüübiliste dokumentide (nt. kindla vormiga taotlused, arved, aruanded, jmt.) tuvastamiseks ja liigitamiseks küll asutustes kasutusele võetud, kuid suurem osa registreerimisega seotud tegevusi tehakse skaneeritud dokumentidega endiselt käsitsi. Uuringus otseselt pildi kujul ja tekstis otsingut võimaldavate skaneeritud dokumendivormingute vahetõrget ei uuritud, kuid tuginedes intervjuudele ja vaadates näiteks loodavate automaattöötlemise vormingus e-arvete mahtu (vt. ptk. 3.4), ei ole põhjust arvata, et skaneerimise kaudu loodud digitaaldokumentide hulgas on masintöödeldavatel dokumentidel oluline osa.

Digitaaldokumentide väljaprintimist kasutatakse juhtudel kui õigusaktid näevad ette dokumentide säilitamise paber kandjal või kui asutustel on vajadus suhelda välisriikide organisatsioonide ja erinevate EL institutsioonidega, kellega kirjavahetus toimub endiselt peamiselt paber kujul. Üheks väljaprintimise põhjuseks on ka lähtumine n.ö kompleksusprintsipist - ühte toimikusse hõlmatakse vaid samas vormis dokumendid ning seetõttu menetletakse dokumente, mida arhiveerimisnõuete tõttu tuleb säilitada paberil, samuti pigem paberil.

Digitaaldokumentide protsent kõigist asutusse saabuvatest dokumentidest on kogu valimis hinnanguliselt kas veerand kuni pool või ainult kuni veerand. Samaselt digitaaldokumentide üldisele osakaalule on digitaalsena saabuvaid dokumente vähem KOVides (76% KOVidest alla poole dokumentidest) ning suurem ministeeriumides, ametites ja muudes asutustes.

Asutusse saabuvatest dokumentidest moodustavad digitaalselt allkirjastatud dokumendid ligikaudu pooltes asutustes kuni 25%, 37% asutustest on hinnanud nende hulga vahemikku 26-50%. Enam digitaalallkirjaga dokumente saavad ministeeriumid, ametid ja vähem KOVid. Digitaalallkirja kasutamist on detailsemalt analüüsitud peatükis 3.2.

Digitaalkujul saavad asutused dokumente kõige rohkem teistelt asutustelt (vt. tabel 2). Tabelis 2 on protsentuaalselt välja toodud hinnangud kodanikelt, ettevõtetelt ja teistelt asutustelt digitaalselt saabuvate dokumentide osakaalule.

<sup>6</sup> Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015, ptk. „E-riigist I-riigiks“, p. 8

**Tabel 2.** Asutustesse digitaalsena saabuvate dokumentide osakaal.

	Digitaaldokumentide osakaal				Üldse mitte
	76-100%	51-75%	26-50%	1-25%	
<b>Kodanikelt</b>	<b>3%</b>	<b>8%</b>	<b>14%</b>	<b>71%</b>	<b>4%</b>
s.h. KOVidesse	1%	4%	10%	83%	4%
<b>Ettevõtelt</b>	<b>7%</b>	<b>20%</b>	<b>23%</b>	<b>49%</b>	<b>2%</b>
s.h. KOVidesse	3%	13%	21%	61%	2%
<b>Teiselt asutustelt</b>	<b>19%</b>	<b>21%</b>	<b>31%</b>	<b>28%</b>	<b>1%</b>
s.h. KOVidesse	10%	17%	38%	34%	1%

83% kohalikest omavalitsustest märgib, et nii kodanikelt kui ka ettevõtelt saabuv digitaaldokumentide hulk on väike, ainult kuni veerand. Järelikult on suur osa kodanike ja ettevõtjatega suhtlemise küsimustest lahendatavad otsesuhtlusega märksa kiiremini ja väiksema töömahuga kui digitaalselt. Samas ei ole kodanikul ega ettevõttel võimalik dokumenti asutusele digitaalsena saata, kui selle loomiseks pole neile kättesaadavaks tehtud digitaalselt töödeldavat dokumendivormi.

*E-riigi harta*<sup>7</sup> ütleb, et „Avalikke teenuseid pakutakse nii, et inimene ei takerdu tehnilistesse piasjadesse. Ametiasutus ei koorma inimest põhjendamatute nõuetega“. Üldjuhul on asutused teinud dokumentide vormid klientidele kättesaadavaks asutuse veebilehel, kuid üha rohkem ka eesti.ee kodanikuportaalis. Dokumendivormide kättesaadavaks tegemine eesti.ee kodanikuportaali ametlike vormide rakenduse kaudu võimaldab asutustel lisaks lihtsatele dokumendiplankidele kasutada ka süsteemselt täidetavaid andmevälju, kus andmeid kodaniku kohta päritakse näiteks rahvastikuregistrist ja kantakse automaatselt vormile, mida kodanik täidab. Portaalist jõuavad loodud dokumendid otse asutuse EDHSi, kus neidsamu andmevälju (dokumendi elemente) on võimalik kasutada dokumendi automaatseks registreerimiseks ja menetlemiseks. Seeläbi väheneb ametnike koormus ja vigade tekkimise võimalus andmete viimisel dokumendilt EDHSi.<sup>8</sup> Eesti.ee portaali vahendusel on praegu (08.2011) kättesaadavaks tehtud 548 dokumendivormi erinevate asutustega suhtlemiseks.<sup>9</sup>

Uuringutulemuste kohaselt saavad asutused nii oma veebilehe kui eesti.ee kodanikuportaali kaudu digitaaldokumente väga vähe. Vaid veidi üle poole asutustest saab neis kanaleis avalikustatud dokumendivormide alusel loodud dokumente kuni 25% digitaaldokumentidest, neist kanaleist ei saa aga ühtegi dokumenti pea 40% asutustest.

Need väikesed mahud näitavad, et eesti.ee ja asutuse veebilehe kaudu pakutavad dokumendivormid ei ole veel laialdaselt kasutusse võetud – neid kas ei leita üles või ei osata kasutada ning nende võimalused on asutustes seni suuresti kasutamata. Üheks põhjuseks, miks veebilehtedel olevad dokumendivormid ei ole asutuste EDHSidega seostatud on selleks vajaliku turvalise liidese kõrge maksumus. Olemasolevate vormide vähest kasutamist klientide poolt põhjustab ka see, et nii eesti.ee portaalis kui asutuste kodulehtedel pakutakse dokumendivormid ilma piisavate juhusteta, kuidas neid täita ja kasutada.

Kohalikud omavalitsused töid välja raskuse interaktiivsete vormide loomisel, kuna seni puuduvad liidesed erinevate asutuste infosüsteemidega, kust andmed peaksid näiteks lubade ja taotluste peale automaatselt tulema. Kuigi dokumentide menetlemise käigus hangivad ametnikud X-tee kaudu infot laialdaselt, ei ole seda protsessi suudetud automatiseerida (nt. lisadokumentide hankimine ja sidumine vastusdokumendiga). Seetõttu on enamus teenuste pakkumise aluseks olevaid dokumendivormid endiselt vaid lihtsad väljatrükitavad plangid, mis on kättesaadavaks tehtud asutuse veebilehelt või eesti.ee kodanikuportaali kaudu.

<sup>7</sup> Riigikontroll, *Igäühe õigused e-riigis: e-riigi harta* (2008), p. 4

<sup>8</sup> RISO, *Dokumendihalduse koosvõime raamistik* (Tööversioon, 2009), lk. 24-25

<sup>9</sup> <http://www.eesti.ee/portaal/!evormid.saamine?asutus=&kategooria=&otsing=%25>

Erinevalt näiteks e-arvete loomisest ja saamisest (vt. ptk. 3.4) on asutusse saabuvate ja väljasaadetavate digitaaldokumentide hulk tasakaalus (vt. ka joonis 13). Ligikaudu sama palju kui digitaalkujul dokumente saadakse, saadetakse neid ka välja. Haldusmenetluse seaduse §§ 25 ja 27 kohaselt tuleb dokument toimetada isikule elektrooniliselt, kui isik on sellega nõus. See säte ei laiene aga e-teenustele tervikuna. *E-riigi harta* esimeseks põhimõtteks on, et „igaühel on õigus valida, mil viisil ta avalikku teenust tarbib ja ametiasutusega suhtleb. Avalikke teenuseid pakutakse kõigi suhtluskanalite kaudu: teenindusbüroos, posti teel, telefonitsi, Interneti, s.h. e-posti vahendusel“. Asutustes on seni levinud praktika, et vastusdokument koostatakse samas vormis (s.o. paberil või digitaalselt), milles algatusdokument saabus. Mõned riigiasutused on algatanud initsiatiivi klientidele vastata vaid digitaalselt ja teavitada neid võimalusest vastusdokument digitaalselt saada, kuid selle mõju on seni raske hinnata. Täpsem analüüs asutuste suhtlemise kohta teiste asutuste, kodanike ja ettevõtetega leiab kajastamist peatükis 3.2.

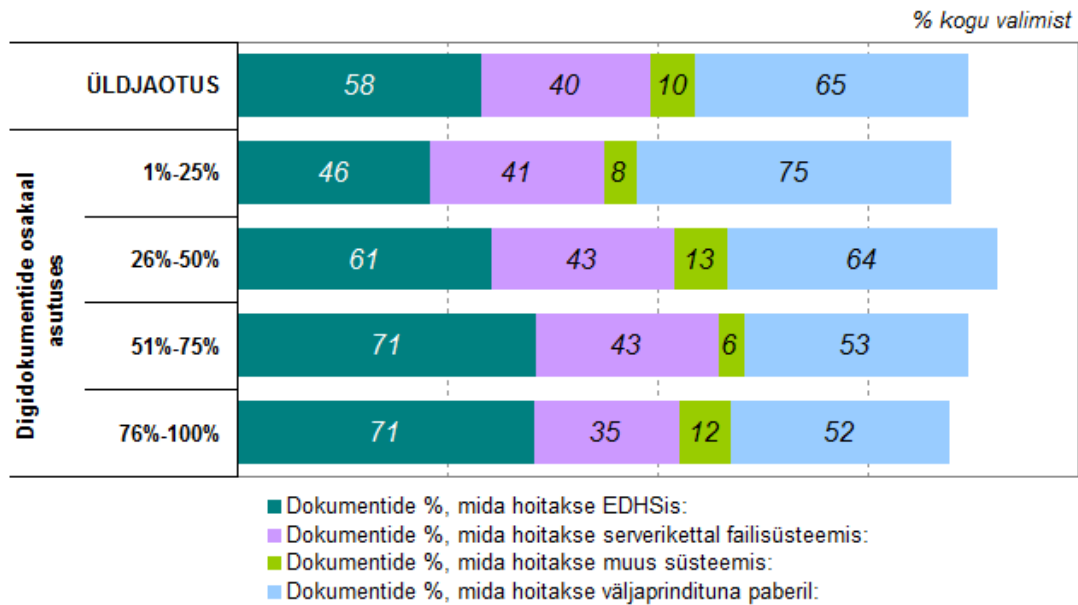
### Uuringu peamised leiud

- Digitaaldokumentide loomisel kasutatakse EDHSi siseseid dokumendimalle ja vorme märkimisväärselt vähem kui malle ja vorme väljaspool EDHSi. Asutustes ei ole veel teadvustatud EDHSi siseste dokumendimallide kasutamisest tekkivat kasu – see võimaldaks ühtlustatud dokumentide loomist, lihtsustaks dokumentide digitaalset menetlemist ja vähendaks käsitsitööd.
- Skaneerimise teel digitaaldokumentide loomise arvestatav maht on peamiselt seotud asutustesse saabuva paberdokumentide hulgaga. Palju paberdokumente tekib kodanike ja äri sektori teenindamisest.
- Skaneeritud digitaaldokumentide puhul on seni vähe tähelepanu pööratud masintöödeldavates (s.o. tekstituvastusega) vormingutes dokumentide loomisele, mis võimaldaks asjaajamistoimingute automatiseerimist ja liideste kasutamist.
- Asutused saavad digitaaldokumente kõige enam teistelt asutustelt, väga vähe aga kodanikelt ja ettevõtetelt. Selle põhjuseks on üldine ühiskonna valmisolek digitaalseks suhtluseks ja kodanikepoolne soov: väiksemates KOVides ei ole anonüümne digitaalne suhtlemine kodanikele sageli vastuvõetav ja seetõttu ei soovita vahetatud personaalset suhtlust asendada digitaalse dokumendivahetusega.
- Veebilehtedel avaldatud e-vormide alusel ja kodanikuportaali eesti.ee kaudu asutusse saabuvate digitaaldokumentide hulk on marginaalne. Selle põhjuseks on ühelt poolt vähene EDHSide liidestatus veebilehe ja teiste infosüsteemidega ning teiselt poolt olemasolevate vormide vähene kasutajasõbralikkus – kliendile kättesaadavate dokumendivormide kasutamine ei ole veel piisavalt mugav.
- Lisaks klientide soovile saata ja saada paberdokumente, on olulisteks paberdokumentide tekkimise ja püsimise teguriteks õigusaktide nõuded säilitada dokumente paberil, digitaalse arhiveerimise nõuete ebaselgus asutuste jaoks ja digitaalse arhiveerimise lahenduste puudumine.

### Digitaaldokumentide hoid

Loodud digitaaldokumente tuleb turvaliselt ja autentsena alles hoida nende säilitustähtaja lõpuni. Digitaalse arhiveerimise ja säilitamise regulatsioon on Eestis alles tekkimas. Uuring analüüsis digitaaldokumentide hoidu asutustes ja digitaalse säilitamise vajaduse ulatust.

Digitaaldokumente hoitakse asutustes mitmel viisil (vt. joonis 8; märkus: vastuste summa ületab 100%, kuna dokumente hoitakse paralleelset digitaalsena ja paberil). Suuremad digitaaldokumentide kasutajad hoiavad rohkem dokumente EDHSis, kuid oluline hulk digitaaldokumente seisab asutustes serverikettal kataloogides (keskmiselt 40%). Digitaaldokumentide hoidmine paralleelselt ka paberkandjal on suurem KOVides (74%), võrreldes muude asutusega (54%).

**Joonis 8.** Digitaaldokumentide hoid asutustes.

Üks põhjustest, miks digitaaldokumente hoitakse paralleelselt ka paberil, on asutuste arvates üksikutesse õigusaktidesse jäänud arhiveerimisnõuded. Samas on Rahvusarhiivi ametlik seisukoht, et üldjuhul on mõistlik digitaaldokumente hoiustada digitaalsel kujul,<sup>10</sup> erandiks on ainult asutused, kellel puudub piisav tehnoloogiline valmisolek digitaalseks hoiustamiseks. Sama põhimõtte kehtib ka digiteeritud dokumentide kohta – Rahvusarhiiv ei soovita asutustel hoida dokumente paralleelselt, nõ hübriidtoimikutes, ning seega on soovitatav ka digiteeritud dokumente hoida pigem digitaalselt.<sup>11</sup>

Kuivõrd kõik Eestis kasutatavad EDHSid on piisavad digitaaldokumentide vähemalt lühiajaliseks säilitamiseks ja enamusel asutustest on EDHS kasutusel, tuleks senisest enam keskenduda dokumentide digitaalsele hoiule EDHSis. Serveriketaste kataloogides ei ole dokumentide autentsuse ja tervikluse kaitse tagatud samaväärselt EDHSiga.

Pikaajalise või alatise säilitusväärtusega dokumendid moodustavad digitaaldokumentide hulgast hinnanguliselt veerandi. Ministeeriumides ja KOVides on neid keskmisest vähem, ametites ja muudes asutustes keskmisest veidi enam. Sellise olukorra peamiseks põhjuseks on asutuste vähene teadlikkus pikaajalise digitaaldokumentide säilitamise nõuetest, puudub info riist- ja tarkvara uuenemisest tulenevate riskide maandamise võimalustest. Arhiiviseaduse uus redaktsioon loob võimaluse liikumiseks nõ. kesksete digitaalarhiivide mudeli suunas. Ka AÜA § 47 lg 1<sup>1</sup> soodustab asutuse pikaajalise säilitustähtajaga digitaaldokumentide üleandmist kesksetesse hoidlatesse (s.h. Rahvusarhiivi digitaalarhiivi). Seega eeldab digitaalne arhiveerimine edaspidi asutustelt eelkõige oskuseid digitaaldokumente ette valmistada üleandmiseks kesksesse hoidlasse ja vähem pikaajalise digitaalse säilitamise alast teadmust.

### Uuringu peamised leiud

- Hoolimata skaneerimisest või edasisest menetlemise vormist hoitakse asutuse paberikujul saanud dokumente alles paberkandjal. Vaatamata digitaalsele asjaajamisele on asutuste arhiivid seetõttu endiselt valdavalt paberil. Osaliselt takistavad dokumentide digitaalsel kujul hoidmist üksikutes õigusaktides sisalduvad nõuded arhiveerida ja hoida üksnes paberdokumente.
- Märkimisväärsel hulgal (ligikaudu 40%) hoitakse digitaaldokumente väljaspool EDHSi, kus nende autentsuse ja turvalisuse tagamine on keerukam.

<sup>10</sup> <http://www.ra.ee/et/digitaalselt-paberil/&i=>

<sup>11</sup> <http://www.ra.ee/et/hubriidtoimikud/&i=>

## 3.2 Dokumenditöö automatiseerimine

Eelmises peatükis esitatud uuringutulemused näitavad, et digitaaldokumentide loomine on Eesti avalikus sektoris küllaltki laialt levinud. Enamik asutustest kasutab süsteemi digitaaldokumentide haldamiseks (EDHS). Samas ei ole ainult EDHSi olemasolu piisav digitaalse asjaajamise sujuvaks toimimiseks ja e-teenuste efektiivseks osutamiseks. Viimane on võimalik ainult juhul, kui teenuse osutamist toetav asjaajamine üles ehitatud tõhusalt nii tehnilises kui ka organisatoorses mõttes. Selleks peab teenuse kasutajatel olema võimalik kasutada lihtsaid ja mugavaid võimalusi asutuse poole pöördumiseks (teenuse osutamise algatamiseks), teenuse osutamise „kõögipool” – s.h. dokumentide menetlemine – peab olema efektiivne ja jälgitav ning teenuse tulemus peab saama kasutajale edastatud võimalikult mugavalt.

Uuring kasutas efektiivse ja tõhusa digitaalse asjaajamise mõõdikutena järgmist kolme sõlmpunkti, mida käesolev peatükk kajastab:

- **Täisdigitaalsed menetlusringid:** dokumendi digitaalne kooskõlastamine ja allkirjastamine saab efektiivselt toimuda ainult dokumente menetlevas süsteemis mõistlikult rakendatud menetlusringide abil. Digitaalse menetlemise rakendamine EDHSis ei tohiks olla pelgalt tehniline ülesanne, mille sisuks on seni manuaalselt toimunud töövo kopeerimine elektroonilises keskkonnas, vaid ka intellektuaalne muutus, millega senised töövood muudetakse lühemaks ja efektiivsemaks kasutades elektroonilise keskkonna võimalusi.
- **Digitaalallkiri, digitempel ja digitaalne kinnitusmärged:** selleks, et loodud digitaaldokumente oleks võimalik usaldusväärset hoida ja kasutada, tuleb tagada nende autentsuse säilimine elektroonilise keskkonna vahendite abil. Eestis on riiklik digitaalallkirja ja digitempli infrastruktuur ning tehnilised võimalused olemas, samuti on nende kasutamine õigusaktidega reguleeritud. Samas on Riigikontrolli audit varem näidanud,<sup>12</sup> et vaatamata õigusaktide nõuetele ei ole kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused võrdväärset valmis aktsepteerima digitaalselt allkirjastatud dokumente. Lisaks digitaalallkirjale ja -templile on võimalik kasutada ka EDHSi turvalisusel põhinevat alternatiivi – digitaalset kinnitusmärget – mis on mugav ja ressursisäästlik alternatiiv.
- **Digitaaldokumentide vahetamine:** digitaaldokumentide vahetamise võimekus on digitaalse asjaajamise arendamisel vajalik kahest vaatest. Ühelt poolt on asutusel vajalik pakkuda võimalikult mitmekülgseid ja mugavaid võimalusi nii kodanikele, ettevõtjatele kui ka teistele asutustele digitaalkujul informatsiooni edastamiseks ja saamiseks. Teisalt on mitut asutust hõlmava asjaajamise tõhusaks toimimiseks tarvilik turvaliste ja usaldusväärsete vahendite rakendamine dokumentide ja nende menetluse vajalike andmete edastamiseks. Riigiasutustel on omavahel dokumentide vahetamiseks kohustuslik DVK kasutamine (AÜA § 6<sup>1</sup>), selle tegelik kasutamise määr on üheks uuringu objektiks.

### Dokumentide menetlusringide automatiseeritus

Asutuse asjaajamine saab toimuda täisdigitaalselt, s.o. üksnes digitaaldokumentidega; osaliselt digitaalselt, kus menetlemise käigus on dokument mõnes etapis paberil (nt. enne skaneerimist, prinditakse allkirjastamiseks või saatmiseks); või üksnes paberil. Uuringu põhiküsitlus näitas, et asutusesises asjaajamises on täisdigitaalsete menetlusringide osakaal 21% ja osaliselt digitaalsete menetlusringide osa 31%, seega ülejäänud 48% moodustavad paberdokumentide menetlusringid (vt. joonis 9). See on suhteliselt madal tulemus, arvestades pikka EDHSide kasutamise harjumust ja laia levikut avalikus sektoris ning juba pikemat aega kehtivaid õigusaktide nõudeid (nt. AÜA, § 6 lg 7).

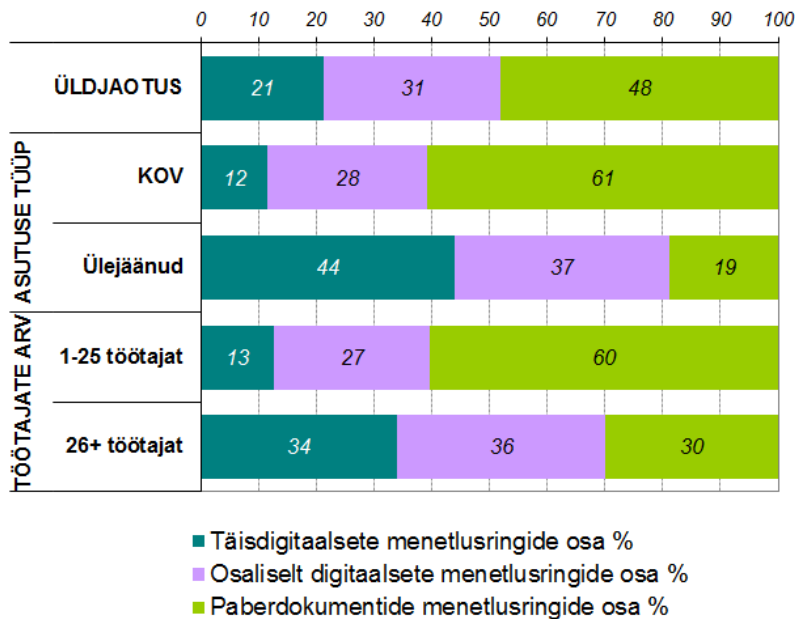
Menetlusringide automatiseerimisel on määrav olnud asutuse suurus: täisdigitaalsete menetlusringide osakaal on suurim üle 100 töötajaga asutustes (42%) ja vähim kuni 25

<sup>12</sup> Riigikontroll, *Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades* (2009)

töötajaga asutustes (13%). Vastavad paberdokumentide menetlusringide osakaalud samades rühmades on 19% ja 63%. Suuremates asutustes, kus on rohkem töötajaid ja reeglina ka rohkem digitaaldokumente, on nende digitaalsest menetlemisest tekkiv aja kokkuvõid märgatavam kui väikestes asutustes.

Märkimisväärne on ka erinevus kohalike omavalitsuste ja ülejäänud asutuste vahel: kui täisdigitaalsete menetlusringide osakaal ministeeriumides ja ametites on ligikaudu 50%, siis kohalikes omavalitsustes on see vaid 12%. Samuti on paberdokumentide menetlusringide osakaal kohalikes omavalitsustes 61%, samal ajal kui ministeeriumides vaid 6% ja ametites 16%.

**Joonis 9.** Asutusesiseste menetlusringide automatiseerituse tase.



Asutustevaheliste dokumentide menetlusringide automatiseerituse tase on ligilähedaselt sama, mis asutusesiseste puhul: täisdigitaalsete menetlusringide osakaal on 23%, osaliselt digitaalsete menetlusringide osakaal on 30% ja paberdokumentide menetlusringide osakaal on 47%. Siingi on täisautomaatsete menetlusringide osakaal kõrgem ministeeriumides ja ametites, samuti esinevad sarnased erinevused asutuste suuruse (mida väiksem asutus, seda vähem täisdigitaalset menetlemist).

Menetlusringide automatiseerimise peamiseks takistuseks peetakse vähest oskusteabe olemasolu ja kättesaadavust asutustes – digitaalsete menetlusringide rakendamine nõuab olulist IT-alast teadmist ja üldjuhul ei ole asutuse dokumendihaldusega tegelevatel isikutel IT oskuseid piisavalt. Täiendavate IT taustaga töötajate leidmine on aga paljude asutuste jaoks keeruline nappide ressursside tõttu ja isegi ressursside olemasolul ei ole lihtne tööturul valdkonda piisavalt tundvaid töötajaid leida. Sellega seonduvalt argumenteerisid uuringus osalejad ka suuremate asutuste eelisolekorda digitaalse menetlemise rakendamisel: kuna suuremad asutused saavad kasutada rohkem ressursse ja paiknevad suuremates keskustes, on just neil olnud eelisvajalike oskustega töötajate värbamisel.

Teise olulise faktorina menetlusringide vähesel automatiseerimisel toodi välja paberil suhtlemise osakaal: kui menetlusringi algatajaks on eraisikud või ettevõtted, ei ole võimalik nõuda asutusse pöördumist ainult digitaaldokumendiga ja menetlust algatavad dokumendid on tihti paberkandjal. Lisaks eeldavad asutused, et sellisel juhul tuleb ka menetluse tulemdokument kliendile edastada paberkandjal, mistõttu ei peeta vahepealset digitaalset menetlemist mõistlikuks. Asutustevaheliste osapoolte kaasamine digitaalsetesse menetlusringidesse on takistatud ka EDHSi piirangute tõttu – üldjuhul pole välistele osapooltele EDHSi ligipääsu tagamine võimalik.

Väiksemate asutuste jaoks on praegu veel raske üheselt näidata digitaaldokumentidega töötamisest saadavat kasu. Mitmed uuringus osalenud väitsid, et väiksema kaastöötajate ja klientide arvu korral on lihtsam rakendada otsesuhtlust kliendiga ja omavahel kui paberdokumenti skaneerida ja suunata see asjaajamisringile menetlussüsteemis. Sama kinnitavad ka hinnangud digitaalse asjaajamise mõjule – kuni 25 töötajaga asutuste hulgas on enim neid, kes peavad EDHSi rakendamise ja digitaalsest menetlemisest saadavat kasu väheseks või isegi olematuks.

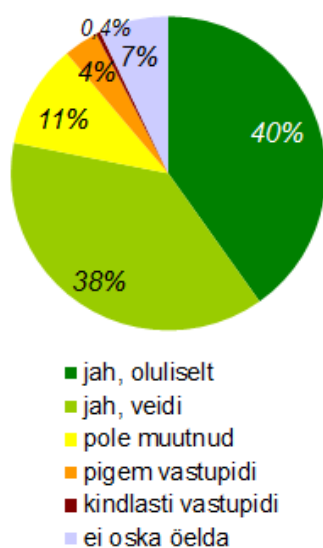
Digitaalse menetlemise rakendamist raskendab ka õigusruumi ebaühtlus. Õigusaktid ei arvesta tihti digitaalse menetlemise vajadust, mistõttu valitseb asutustes ebaselgus, milliseid dokumente võib üldse digitaalselt menetleda ja milliseid mitte.

Kuna oluliseks digitaaldokumentide loomise allikaks on paberdokumentide skaneerimine, siis liigub märgatav osa digitaalselt menetletavaid dokumente asutuses paralleelselt ka paberil. Uuringus selgitati välja, et kohalike omavalitsuste hulgas ei toimu paralleelset menetlemist vaid 9%-s asutustest, samas 40%-s KOVides menetletakse paralleelselt digitaalselt ja paberil enam kui 50% dokumentidest. Ülejäänud asutustes on paralleelset menetlemist vähem: 34% vastanutest ei kasuta paralleelset menetlemist üldse ning vaid 12% menetleb paralleelselt enam kui pool oma dokumentidest.

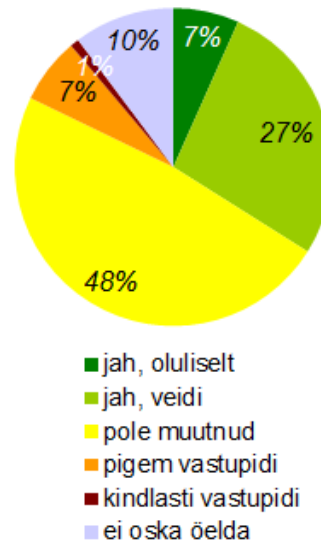
Peamise paralleelse menetlemise põhjusena tõid asutused välja ebaselguse digitaalse arhiveerimise osas. Eelkõige pikaajalise säilitustähtajaga dokumentide puhul ei ole piisavat säilimise kindlust ja seega ei soovita neid ainult digitaalselt hoida. Samuti ei olda kindlad, kas skaneeritud dokumenti võib lugeda „päris dokumendiks“ või on tegemist ainult koopiaga mille paberil originaali tuleb paralleelselt menetleda ja alles hoida.

Menetlusringidega seonduvalt uuriti ka asutuste hinnanguid automatiseerimise mõju osas asutuse tööle (vt. joonis 10 ja joonis 11). Küsimusele, kas digitaalse dokumendihalduse juurutamine on kaasa toonud dokumentide menetlusringide kiirenemise, vastas valdav osa küsitletutest jaatavalt – 78% asutuste arvates on menetlusringid kas oluliselt või veidi kiirenenud. Vaid pisut enam kui 4% vastanute arvates on menetlusringid pigem aeglustunud ning 11% asutuste arvates ei ole muutust toimunud.

**Joonis 10.** Kas digitaalse asjaajamise juurutamisega on kaasnenumenetlusringide kiirenemine?



**Joonis 11.** Kas digitaalse asjaajamise juurutamisega on kaasnenumenetlusringi etappide vähenemine?



Samas küsimusele, kas menetlusringide automatiseerimine on kaasa toonud ka nende lühendamise, ehk etappide arvu vähenemise on jaatavalt vastanud 34% asutustest. Tervelt 56% vastanutest leiavad, et menetlusringide etappide arvus pole muutusi toimunud või on neid isegi juurde tulnud.

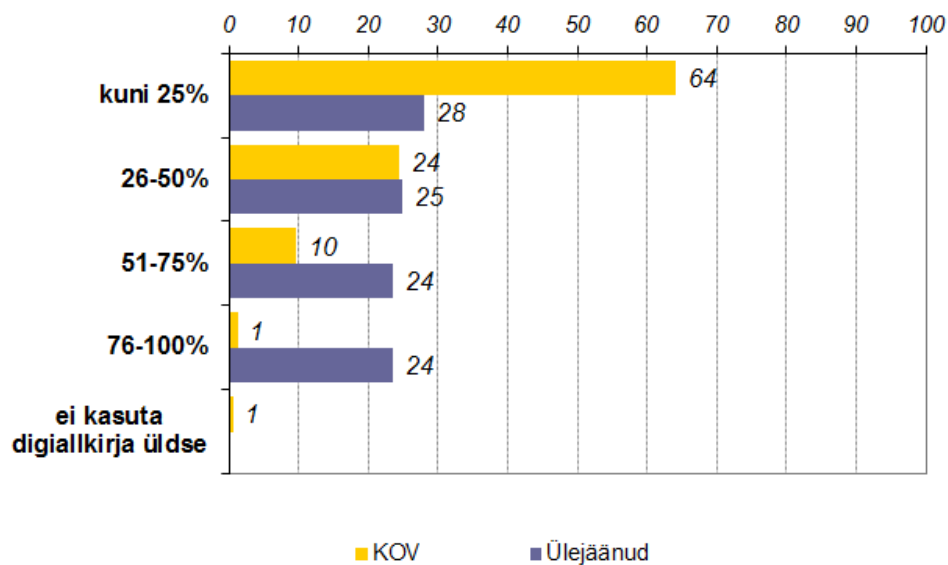
Seega võib järeldada, et digitaalsele asjaajamisele ja menetlusringidele üleminek ei too tihti kaasa viimaste analüüsimist ja muutmist. Eelkõige vastab see tõele kohalike omavalitsuste ja väiksemate asutuste (kuni 25 töötajaga) gruppides, milles üle 70% asutustest ei ole viimase kahe aasta jooksul oma menetlusringe analüüsinud ega muutnud. Ülejäänud asutuste hulgas on pilt vastupidine – ligi 70% ametitest ja tervelt 90% ministereeriumidest on viimase kahe aasta jooksul menetlusringe muutnud (s.h. 78% üle 100 töötajaga asutustest).

### Uuringu peamised leiud

- Dokumentide digitaalne menetlemine ei ole asutustes laialt levinud, täisdigitaalsete menetlusringide hulk asutustes on vaid 21%. Dokumentide täisdigitaalne menetlemine on aktiivsem suuremates asutustes (ca 40%).
- Siiani ei ole dokumentide menetlusringide automatiseerimine, s.h. praeguste töövoogude analüüsimine ja optimeerimine, leidnud kindlat kohta asjaajamisega seotud tööde hulgas. Selle peamiseks põhjuseks on oskusteabe ja kvaliteetse tööjõu puudus.
- Leidub häid näiteid asutustest, mis on oluliselt panustanud töötajate informeerimisse ja koolitamisega, seeläbi suutnud muuta töötajate harjumuspäraseid töövõtteid ning digitaalse asjaajamise laialdaselt kasutusele võtta. Samas on paljudes asutustes töötajate suutlikkus olemasolevaid vahendeid tõhusalt rakendada veel probleemiks, seda eelkõige puuduliku ja/või vähese koolituse tõttu.
- Täisdigitaalse menetlemise rakendamisel on oluline roll asutuse juhtkonna toetusel – hea tulemuseni dokumentide menetlemise automatiseerimisel on jõudnud asutused, kus on olemas ka tuntav juhtkonna toetus.
- Saabunud paberdokumente menetletakse pigem paber kandjal, eriti väiksemates asutustes.
- Eelkõige pikaajalise säilitustähtajaga dokumentide täisdigitaalse menetlemise takistuseks on digitaalse arhiveerimise alaste nõuete ja oskusteabe puudumine, mistõttu paljud asutused säilitavad pikaajalisi dokumente paralleelselt paber kandjal.

### Dokumendi autentsuse tagamise meetodite kasutamine

Dokumentide autentsuse tagamiseks kasutatakse asutustes peamiselt digitaalallkirja (vt. joonis 12). Alla 1% küsitlusele vastanud asutustest ei kasuta digitaalallkirja üldse, 22% asutustes on digitaalselt allkirjastatud dokumentide hulk üle poole digitaaldokumentidest ja 78% asutuste puhul alla poole (s.h. 53%-l asutustest on digitaalselt allkirjastatud dokumentide hulk alla 25%). Selle tulemuse peamiseks mõjutajaks on kohalikud omavalitsused, kus digiallkirja kasutamise tase on madal (61% puhul jääb osakaal alla 25% piiri). Ministereeriumide puhul ulatub digitaalselt allkirjastatud dokumentide osakaal üle poole 60%-l küsitletutest, ametite puhul 46%-l küsitletutest ning muude asutuste puhul 39%-l küsitletutest.

**Joonis 12.** Digitaalselt allkirjastatud dokumentide osakaal asutuse dokumentide hulgas.

KOVide ülejäänud asutuste rühmadest madalam tulemus on seletatav üldise väiksema digitaaldokumentide osakaaluga (vt. ptk. 3.1). Kui võrrelda kõikide asutuste rühmade lõikes digitaaldokumentide hulka digitaalselt allkirjastatud dokumentide hulga, võib järeldada, et asutused allkirjastavad digitaalselt üle poole digitaaldokumentidest.

Digitaalallkirja kõrval on kaks täiendavat meetodit digitaaldokumendi autentsuse tagamiseks. Esimene neist on digitempel,<sup>13</sup> ehk nõ juriidilise isiku digitaalallkiri (vt. ka „Digitaalallkirja seadus“ §2<sup>1</sup>). Digitempel väljastatakse asutusele ja selle abil on võimalik allkirjastada digitaalset informatsiooni sidumata seda konkreetse isikuga. Digitemplit on võimalik kasutada DigiDoc ja TempelPlus tarkvaraga.

Teiseks alternatiiviks on nn. digitaalse kinnitusmärke kasutamine, mis tähendab dokumendi autentsuse tagamist kasutades menetlussüsteemide sisemisi võimalusi (sama AÜA § 8-s kasutatud mõistetega „menetlusmärke“ ja „kooskõlastusmärke“). Kui kasutaja on oma kasutajanimega või eIDga EDHSi või muusse dokumente menetlevasse süsteemi sisse loginud, logitakse selles kõik tema tegevused, s.h. dokumentide kooskõlastamine ja allkirjastamine. Logitud info dokumendiga seotud metaandmetesse kontrollijäljena (näiteks võidakse automaatselt salvestada järgmised elemendid: allkirjastaja isik, allkirjastamise aeg, dokumendi räsiumma). Dokument püsib süsteemis usaldusväärseks tänu kaitstusele volitamata juurdepääsu, s.h. metaandmete ja dokumendi volitamata (või tahtmatu) muutmise, eest. Kinnitusmärkega dokument on autentne ainult märke andmiseks kasutatud või sellega liidestatud süsteemides ning dokumendi autentseks edastamiseks või eraldamiseks tuleb kasutada täiendavaid vahendeid.

Digitempel ja kinnitusmärke on mõistlikud alternatiivid edastatavate dokumentide allkirjastamiseks (digitempliga) või asutusesiseste dokumentide kinnitamiseks (kinnitusmärkega). Nende võimaluste kasutamine on aga tunduvalt vähem levinud kui digitaalne allkirjastamine: digitaalset kinnitusmärget ei kasuta üldse 55% ja digitaalset templit 77% uuringus osalenud asutustest. Nähtav on erinevus asutuste tüüpide ja suuruse lõikes: pigem kasutavad neid digitaalallkirja alternatiive suuremad asutused, vähem väiksemad asutused ja kohalikud omavalitsused. Kui digitaalset templit ei kasuta üldse 80% ja kinnitusmärget 67% kohalikest omavalitsustest, siis vastavad protsendid ülejäänud asutuste hulgas on 69% ja 31%. Siiski võib järeldada, et nende meetodite rakendamine ei ole asutustes üldiselt veel laialt levinud, kuna lisaküsimusele digitaalse templi kasutamise kohta vastas tervelt 90% asutustest, et ei kasuta seda või ei oma vastavat tehnilist võimekust. Niivõrd olulise erinevuse (13%) üheks põhjuseks on asutuste dokumendihalduritel puudulik ülevaade asutuses toimuvatest menetlusvoogudest ning

<sup>13</sup> <http://www.sk.ee/teenused/digitempli-teenus>

teisalt piisav teadmine digitempli kasutamise tehnilisest poolest. Osad asutused töid põhjuseks digitempli teenuse suure maksumuse.

Digitaalallkirja, -templi ja -kinnitusmärke kasutamisega seonduvate probleemidena töid asutused välja digitaalallkirja vähese kasutajamugavuse ja tasuta allkirjade vähest hulka (10 ühes kalendrikuus). Asutuste jaoks on seni olnud probleemiks võimaluse puudumine korraga allkirjastada mitu erinevat digitaaldokumenti.

Kuigi just nende probleemide lahendamine oleks võimalik läbi digitaalse templi ja EDHSis kinnitusmärke kasutamise, ei ole paljud asutused neid võimalusi veel kasutusele võtnud. Ühe põhjusena saab siin kindlasti välja tuua mõlema võimaluse uudsuse võrreldes digitaalse allkirjastamisega (tehnilised nõuded ja võimalused ei ole piisavalt selged). Sertifitseerimiskeskuse välja töötatud TempelPlus tarkvara on lahendamas dokumentide mass-allkirjastamise probleemi.<sup>14</sup>

Kinnitusmärke puhul toodi välja selle staatuse ebaselgus – seni ei ole esitatud konkreetseid nõudeid millele kinnitusmärke peaks vastama selleks, et dokumenti saaks lugeda autentseks. Eelkõige ametid ja ministriumid on EDHSi-sisest kinnitusmärget juba hoolega kasutamas, kuid süsteemisisese kinnituse protseduuri selgem kirjeldamine ja täpsem reguleerimine aitaks kaasa selle levikule ka muudes asutustes.

### Uuringu peamised leiud

- Digitaalallkirja kasutavad kõik asutused, samas on selle laiemat kasutamist piiravateks teguriteks tarkvara madal kasutajamugavus ja tasuta allkirjade väike hulk.
- Digitempli ja digitaalse kinnitusmärke kasutamine ei ole juhiste, parima praktika näidete ja juriidiliste detailide puudumise tõttu laialt levinud. Samuti on probleemiks nende tehnoloogiate uudsus.
- Digitaalse kinnitusmärke kasutamine on enim levinud suuremates asutustes, kus esineb ka rohkem täisdigitaalset menetlemist.

### Dokumentide saamine ja edastamine

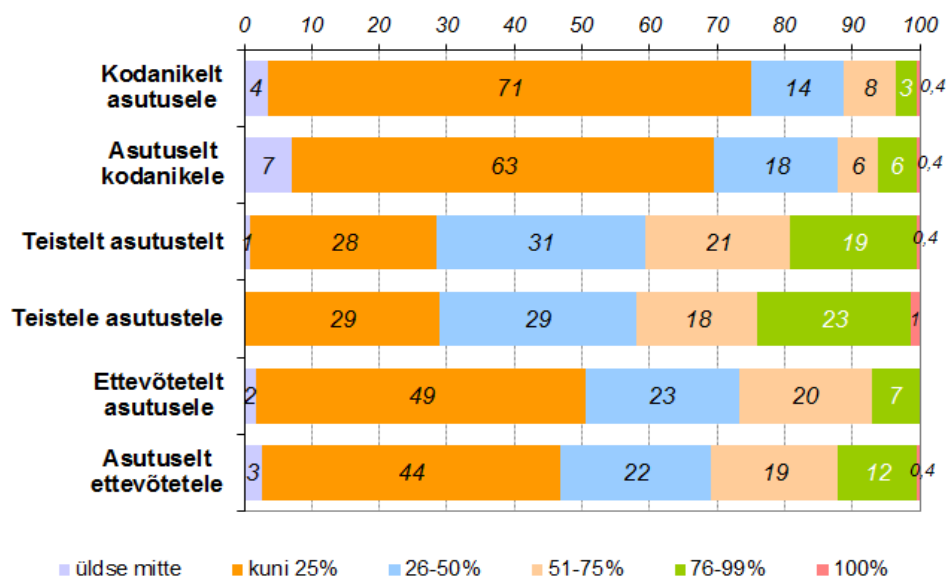
Uuringu põhiküsitluse käigus uuriti digitaaldokumentide osakaalu asutusse saabuvate ja väljasaadetavate dokumentide hulgas erinevate osapoolte lõikes – kodanikud, teised asutused ja ettevõtted. Samuti analüüsiti erinevate kanalite osatähtsust dokumentide saamisel ja edastamisel.

Asutustevaheline suhtlemine toimub juba praegu olulisel määral digitaaldokumentidega: üle 40% uuringus osalenud asutustest saavad rohkem kui pooled dokumendid teistelt asutustelt digitaalsel kujul (vt. joonis 13). Võrdluseks: üle poole dokumentidest on digitaalsed vaid 27% ettevõtetelt ja 11% kodanikelt saabuvatest dokumentidest.

<sup>14</sup> Vt. <http://www.sk.ee/teenused/digitempli-teenus/tempelplus/>. TempelPlus tarkvara võimaldab anda digitemplit korraga mitmele erinevale dokumendile. Suvel 2011 on tarkvara veel testimisfaasis, mistõttu asutustel selle kasutamise kogemus puudub. Digitempli teenus on tasuline ega lahenda asutuste jaoks kõrge maksumuse probleemi.

**Joonis 13.** Digitaalse suhtlemise osakaal asutustes.

% kogu valimist



Madal on digitaaldokumentide osa kohalike omavalitsuste (moodustavad 60% valimist) suhtlemisel kodanikega – rohkem kui 80% KOVides jääb kodanikega suhtlemisel digitaaldokumentide osakaal alla 25% (vt. ka peatükk 3.1). Ülejäänud asutustes on olukord parem, näiteks ministeeriumides toimub 40% ja ametites 28% suhtlusest kodanikega rohkem digitaaldokumentide abil (digitaaldokumentide osakaal on üle poole).

Sama trend kordub suhtluses ettevõtetega: kui kohalike omavalitsuste hulgas on alla 20% neid, kelle puhul digitaaldokumentide osakaal suhtluses ületab 50%, siis ametite puhul on selliseid asutusi ligikaudu 60% ja ministeeriumide puhul 80%.

Teistele asutustele edastatavate digitaaldokumentide osakaal on võrreldav saabuvate dokumentide omaga: enam kui pool dokumentidest edastatakse digitaalselt 42%-s küsitletud asutustest (dokumentide saamisel 40%). Selgelt eristuvad ametid, kellest 93% saadab teistele asutustele välja ainult digitaaldokumente. 70% ministeeriumidest on asutustevahelisel suhtlemisel digitaaldokumentide osa 76-99%. 72%-l KOVIDest on seevastu asutustele saadetavate digitaaldokumentide osakaal alla poole.

Peamiste vahenditena dokumentide edastamiseks kasutavad asutused endiselt e-posti ja paberdokumendi edastamiseks tavaposti: 49% vastanutest edastab rohkem kui pooled dokumendid e-postiga ja 40% vastanutest tavapostiga. Vaatamata õigusaktidest tulenevale kohustusele kasutada DVKd, ei ole selle kasutamine veel aktiivne – tervelt 37% asutustest vastasid, et ei kasuta DVKd üldse (s.h. 11% ametitest) ning 52% vastanutest kasutab seda vaid kuni 25% juhul dokumentide edastamiseks. Sarnane on tulemus ka süsteempõhise dokumendiedastuse osas, mida ei kasuta üldse 35% vastanutest ning 49% vastanutest kasutab seda minimaalselt (vähem kui 25% dokumentide edastamiseks). Süsteempõhise dokumendiedastuse all mõeldi uuringus infosüsteemides loodud võimalusi edastada dokumente asutusse mõne spetsiifilise otseliidese abil.

Uuringus vaadeldi asutuste dokumentide edastamise praktikat küsitluse kutsele vastamise näitel. Kõigile 306-le valimi asutusele saadeti kutse elektroonilisi kanaleid kasutades (74,5% asutustest DVK kaudu, 25,5% e-posti teel). Kutse tekstis sisaldus palve edastada oma vastus digitaalallkirjaga ja DVK kaudu. Kutsele vastanutest (228 asutust) umbes pooled (48%) vastasid DVK vahendusel ja pooled (45%) e-posti teel, üksikud vastused laekusid paberkandjal. Neist asutustest, kes said kutse DVK vahendusel vastas DVK kaudu 62%, e-posti teel 36% ja paberkandjal 2%. Seega võib järeldada, et võimalus ja oskused digitaalseks suhtlemiseks, s.h. DVK kaudu dokumentide vahetamiseks on asutustel üldjuhul olemas, pigem on probleemiks vähene soov neid võimalusi aktiivselt kasutada.

**Tabel 3.** Dokumentide edastamise ja saamise kanalid.

Kanal	Kanali osakaal dokumentide edastamisel				
	75-100%	50-75%	25-50%	1-25%	0%
<b>Dokumentide edastamine</b>					
DVK	3%	4%	4%	52%	37%
E-post	18%	31%	32%	19%	0%
Süsteemipõhine dokumendiedastus	2%	2%	11%	49%	35%
Paberdokumendi saatmine tavapostiga	21%	19%	34%	25%	0%
<b>Dokumentide saamine</b>					
E-vormid (eesti.ee)	0%	0%	2%	56%	42%
E-vormid (asutuse veebileht)	0%	2%	5%	57%	36%
DVK	1%	3%	8%	62%	26%
E-post	17%	30%	38%	15%	0%
Paberdokumendi saamine tavapostiga	18%	25%	36%	21%	0%

Asutusse saabuvate dokumentide osas on esikohal e-posti kasutamine (47% vastanutest saab rohkem kui pooled dokumendid e-posti kaudu) ning tavapost (vastavalt 43%). DVK kaudu ei saabu üldse dokumente 26% vastanutest ning 62% asutustest saabub DVK kaudu alla 25% dokumentidest. Asutuse veebilehel või eesti.ee-s paiknevate vormide kasutamine ei ole samuti laialt levinud, kuigi üle poolte asutustest kasutab nimetatud võimalusi, jääb sel moel saadud dokumentide hulk üldjuhul alla 25% dokumentidest (98% eesti.ee puhul ja 93% asutuse veebilehe vormide puhul).

Vähese digitaalse suhtluse peamise põhjusena toodi välja väliste osapoolte soovimatus. Väiksemates kohalikes omavalitsustes tunnevad kohalikud elanikud ja ettevõtjad vallaametnikke isiklikult ning ei soovi seetõttu kasutada umbisikulist digitaalset suhtlust. Seda väidet kinnitavad ka küsitluse tulemused – suuremates ja maapiirkondadest kaugel asuvates ametites ja ministeeriumides on digitaalse suhtlemise osakaal oluliselt suurem. Teise põhjusena toodi välja kodanike ebapiisavad oskused digitaalseks suhtluseks, mistõttu ei ole lähiajal kindlasti võimalik paberist ja otsesuhtlusest täielikult loobuda.

DVK kasutamise väikese osakaalu peamise põhjusena toodi välja selle vähene usaldatavus ja kasutusmugavus. Intervjueeritud asutused on korduvalt kogenud, et DVKs saadetud dokumendid ei jõua adressaadini, mistõttu kriitiliste dokumentide saatmiseks kasutatakse endiselt pigem e-posti kui DVKd. Probleemiks on osa DVKga liitunud asutuste sealt dokumentide võtmata jätmine (küsitluse andmeil ei kasuta näiteks 19% kohalikest omavalitsustest DVKd). Seetõttu on keeruline teada saada, kas adressaadi poole pöördumine on võimalik DVK vahendusel või tuleb siiski kasutada e-posti.

Asutuste jaoks on digitaalse suhtlemise osakaal seotud täisdigitaalsete menetlusringide ja menetluskäigu jälgimise võimalusega. Kui asutusele saadetud dokumentide menetlemist oleks võimalik elektrooniliselt jälgida, oleks see oluliseks argumendiks digitaalsete kanalite kasuks asutuste poole pöördumisel.

#### Uuringu peamised leiud

- Dokumentide vahetamise tavapraktikaks on nende edastamine e-postiga (49% asutustest edastab üle poolte dokumentidest e-posti teel) või paberkandjal (40% asutustest edastab üle poolte dokumentidest paberkandjal).
- Riigiasutuste omavaheliseks suhtlemiseks välja töötatud turvaline dokumendivahetuskeskkond (DVK) ei ole paljudes asutustes veel kasutusele võetud (37% asutustest ei kasuta DVKd dokumentide edastamiseks), ülejäänutes on DVK kaudu edastatavate dokumentide hulk marginaalne (pooled asutused edastavad DVK kaudu vähem kui veerand oma dokumentidest).
- Digitaaldokumentidega suhtlemise väikese osakaalu põhjus ei ole niivõrd tehnoloogiline, vaid pigem osapoolte soovimatus või oskamatus digitaalseid kanaleid kasutada, seda eriti erasektori ja kodanike poolt.

### 3.3 Dokumendihalduse tugi asutuste e-teenustele

*E-riigi harta* üks põhimõtteid on, et igaühel on õigus saada teavet end puudutava asjaajamise seisu kohta: „Kodanikul peab olema võimalik hõlpsalt teada saada, millises etapis on tema esitatud taotluse lahendamine“. Asjaajamisprotsesside jälgitavus tagab parema juurdepääsu dokumentidele ja riigijuhtimise läbipaistvusele tervikuna. Eesti.ee kodanikuportaalis loodud vahendid portaali kaudu edastatud e-vormi liikumise jälgimiseks on hea algus taolise läbipaistvuse saavutamiseks, kuid ei kata praegu veel kaugeltki kõiki asutusi ega kodaniku ja riigi suhtlemissituatsioone.

E-teenuste osutamist on hiljuti uuritud Riigikontrolli järelauditis,<sup>15</sup> mis leidis, et võrrelduna 2007. aastaga ei ole avalike teenuste pakkumise kvaliteet oluliselt paranenud ja endiselt on probleemiks nii teenuste leitavus asutuste kodulehtedelt kui ka ühtsete teenusnõuete puudumine riiklikul tasandil.

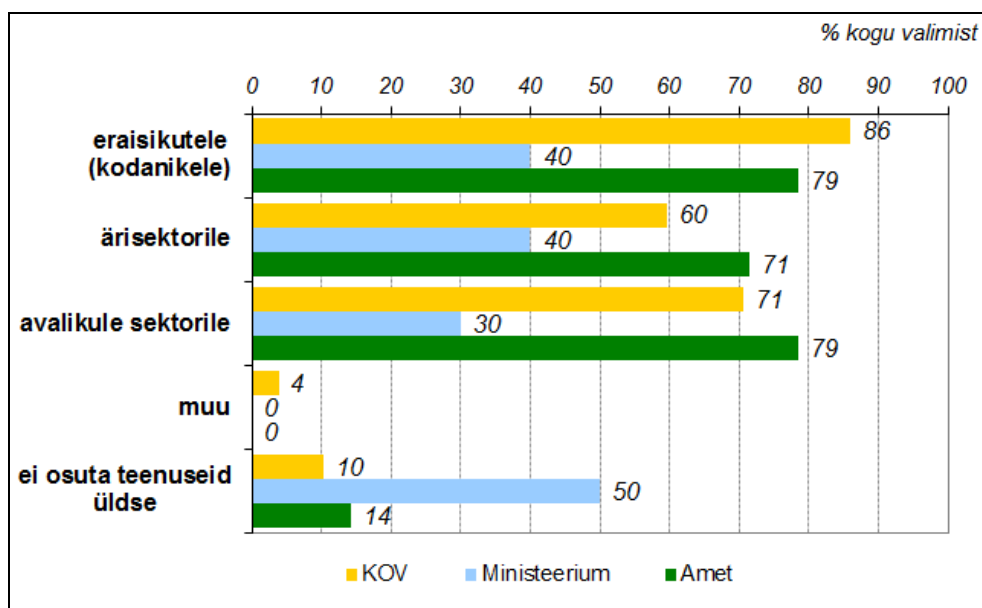
E-teenuste osutamine asutuses ei toimu ainult EDHSi baasil, vaid tervikprotsessi komponentideks on mitmed keskkonnad ja süsteemid. Kuigi kodanikule on nähtav ainult teenuse algatamiseks kasutatud veebileht või portaal, siis tegelikult jätkub teenuse osutamine näiteks menetlusringiga EDHSis, tasulise teenuse puhul automaatse andmete kandmisega raamatupidamissüsteemi, jne. Riiklike andmekogude (nt. rahvastikuregister, äriregister, jt.) andmete automaatne kasutamine menetlusprotsessides võimaldaks teenuse osutamist oluliselt efektiivsemaks muuta. See on aga võimalik üksnes juhul, kui dokumentide menetlemises osalevad süsteemid on koosvõimelised nii organisatsioonilisel, tehnilisel kui ka semantilisel tasandil.

Käesolev peatükk keskendub kahele alateemale: e-teenuste osutamise määr üldiselt ja elektrooniliselt pakutavate teenuste toetamine dokumendihalduse poolt; ning erinevate süsteemide kasutamine menetlusprotsessides ja nende omavaheline liidestatus.

#### E-teenuste osutamise määr ja dokumendihalduse toetus e-teenustele

Uuringu küsitluses vastas 80% asutustest, et nad osutavad teenuseid eraisikutele, 69% avalikule sektorile ja 60% äri sektorile. Kui KOVID osutavad enim teenuseid kodanikele, siis ametid osutavad enim teenuseid era- ja avalikule sektorile (vastavalt 71% ja 79%). Ministriumide hulgas on pigem rohkem neid, kes ühelegi sihtrühmale teenuseid ei osuta.

**Joonis 14.** Asutuste teenused sihtrühmade kaupa.



<sup>15</sup> Riigikontroll, *Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas* (2010)

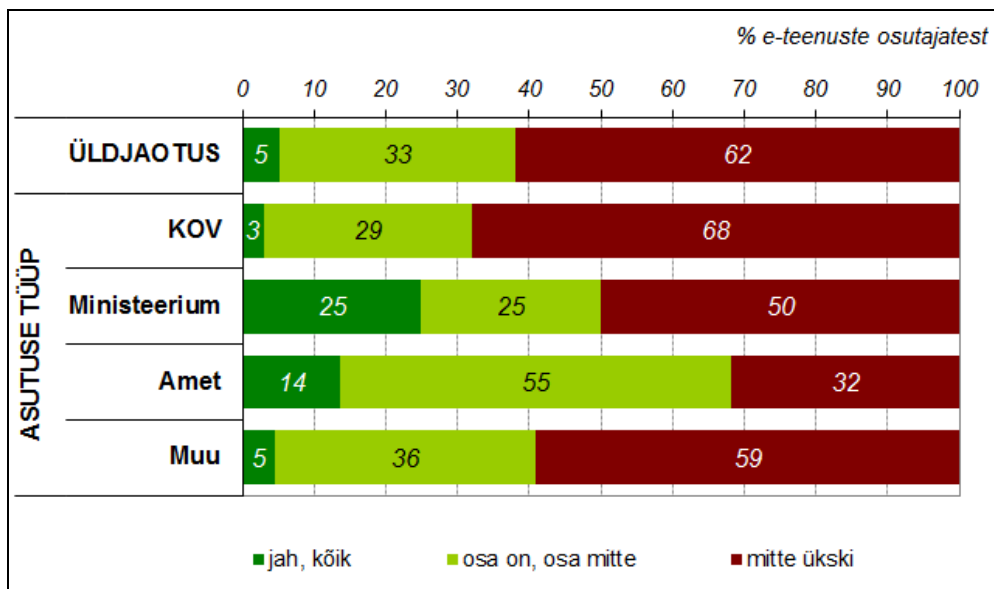
Mõned KOVid ja asutused on märkinud, et nad üldse teenuseid ei osuta (vastavalt 10% ja 14%). Kuivõrd KOVide puhul on üheks põhitegevuseks kodanike ja ettevõtete teenindamine, võib eeldada, et selliste vastuste põhjuseks on erinev arusaam teenuse mõistest. Näiteks seisukoht, et asutuses kodanike, ettevõtete ja avaliku sektoriga tehtav töö ei ole teenus kui selline (teenusepõhise mõtteviisi puudumine) või ka teenuse mõistmine ainult koheselt täidetavate andmebaasiteenusena.

Elektronilises keskkonnas pakutavate teenuste osa on hinnatud valdavalt kas kuni 25%-le (40% teenuseid osutavatest asutustest valimis) või 26-50%-le (23% valimis teenuseid osutavatest asutustest). Samas 9% ei osuta üldse e-teenuseid ning vaid 3,6% osutab kõiki oma teenuseid e-teenustena. Keskmisest kõrgem on elektroniliste teenuste osa ametite rühmas – neist 45% osutab rohkem kui pooli teenuseid e-teenustena – madalaim aga KOVide rühmas, kus vastavalt enam kui pooli teenuseid pakub 24% asutustest. See tulemus on kooskõlas eelmistes peatükkides toodud andmetega: e-teenuste osakaal on väiksem asutustes, kus ka üldine digitaaldokumentide hulk on väiksem.

E-teenuste toetamine asutusesiseste täisdigitaalse menetluringiga on pigem vähene, vaid 5% teenuseid osutavates asutustest (4% kogu valimist) toetab kõiki osutatavaid teenuseid, 33% toetab osa teenuseid (26% kogu valimist) ning 62% (49% kogu valimist) ei toeta ühtki osutatavat e-teenust täisdigitaalsete menetluringidega (vt. joonis 15). Rühmiti on selgelt nähtav erinevus kohalike omavalitsuste ning kõigi ülejäänud asutuste rühmade vahel: kui kohalikest omavalitsustest vaid 31% toetab kõiki või osasid e-teenuseid täisautomaatsete menetluringidega, siis kõigis ülejäänud rühmades on sama protsent üle 50, sealhulgas tervelt 69% ametitest.

Seejuures on enim täisdigitaalsete menetluringidega toetatud avalduste ja toetuste, elukohateadete ja -registreerimiste menetlemine, lisaks töid küsitlusele vastajad välja ka arvete menetlemist ning asutuse põhitegevusega seotud teenuseid. Seega võib väita, et enamasti on täisdigitaalsete menetluringidega toetatud küllaltki lihtsalt menetletavad teenused, samuti on tihti tegemist teenustega, mille osutamine toimub ainult EDHSi väliselt (näiteks keskregistrite kaudu).

**Joonis 15.** E-teenuste toetamine täisdigitaalsete menetluringidega



Peamiste takistustena e-teenuste osutamisel toodi välja ka juba eelmises peatükis mainitu – ühelt poolt ei ole just väiksemates kohalikes omavalitsustes kodanikel ja ettevõtjatel tihti soovi teenuseid elektroniliselt kasutada ning teisalt puudub paljudel asutustel vajalik kompetents efektiivsete e-lahenduste loomiseks. Kuigi käesolev uuring ei käsitlenud teenuste kasutajate rahulolu pakutavate e-teenustega, leidsid mõned uuringus osalenud,

et üheks täiendavaks probleemiks võib olla ka teenuste vähene leitavus ja kasutamismugavus.

Kasutamismugavuse näiteks on asutuste teenuste vähene jälgitavus. Kuigi 84% asutustest võimaldab teenuse osutamise käiku infosüsteemide kaudu jälgida (tüüpiliselt avalikust dokumendiregistrist), ei ole pakutav informatsioon piisav. Uuringu käigus toodi välja, et lihtne võimalus dokumentide menetlemise käiku elektrooniliselt jälgida võiks olla oluliselt motiveeriv, et kodanikud ja ettevõtjad e-teenuseid massilisemalt kasutaksid.

Asutusesiseseks probleemiks e-teenuste laialdasemal kasutamisel on liideste puudumine EDHSi ja teiste, nii asutusesiseste kui ka -väliste süsteemide vahel. Kuna suur osa e-teenustest nõuab täiendava informatsiooni hankimist teistest süsteemidest, siis ei võimalda liideste puudumine selliseid teenuseid digitaalselt osutada (lähemalt on süsteemidevahelistest liidestest räägitud allpool).

### Uuringu peamised leiud

- Ligi 80% asutustest osutab e-teenuseid, samas on need täisdigitaalsete menetlusringidega toetatud vaid 5% asutuste puhul.
- Valdavalt on elektroonilises keskkonnas rakendatud lihtsamad, lihtpäringuga lahendatavad või minimaalset menetlust vajavad teenused.
- Peamiseks takistuseks e-teenuste arendamisel on nii klientidepoolne kui ka asutusesisene vähene huvi.
- Peamiseks takistuseks e-teenuste sidumisel täisdigitaalsete menetlusringidega on oskusteabe ja tehniliste võimaluste puudumine.
- 84% asutustest võimaldab e-teenuste käigu elektroonilist jälgimist infosüsteemis. Samas ei ole selliselt saadav informatsioon alati piisav.

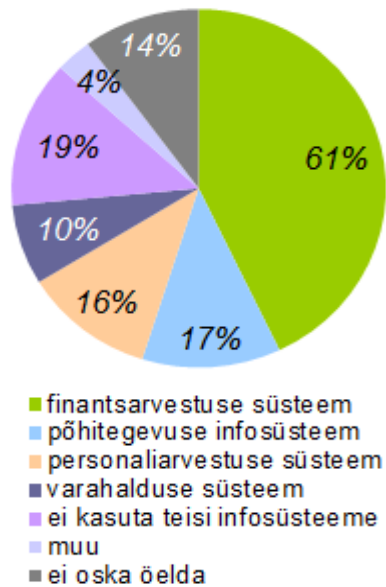
### Infosüsteemide kasutamine ja liidesed

E-teenuste efektiivne osutamine ei ole enamasti võimalik ainult EDHSi baasil, vaid nõuab mitmete teiste, nii asutusesiseste kui -väliste süsteemide osalemist menetlusringides. Sellise liidestamise peamisteks eesmärkideks (ja seeläbi saadavaks kasuks) on võimekus informatsiooni lihtsalt ja automaatselt süsteemide vahel vahetada ning taaskasutada. Näiteks võimaldavad süsteemidevahelised liidesed vähendada vajadust dokumentide väljatrükkimise, käsitsi registreerimise ja informatsiooni käsitsi vormidele kandmise järele.

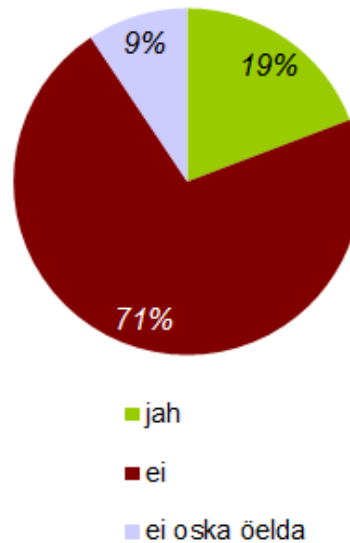
Asutusesiseste süsteemide osas vastas vaid 19% vastanutest, et ei kasuta dokumentide menetlemiseks muid süsteeme peale EDHSi. Enim dokumentide menetlemiseks kasutatav infosüsteem asutustes on finantsarvestuse süsteem (61% vastanutest), millele järgnevad põhitegevuse infosüsteemid (17%), personaliarvestuse süsteemid (16%) ja varahaldussüsteemid (10%).

Asutusesiseste süsteemide osas ei esine ka olulisi erinevusi asutuste suuruse ja tüübi lõikes. Kuigi mõnevõrra on suuremates asutustes dokumentide menetlemine lisaks EDHSile ka teistes süsteemides enam levinud, pole vahed olulised (näiteks 1-10 töötajaga asutustest ei kasuta muid süsteeme peale EDHSi 15% vastanutest, rohkem kui 100 töötajaga asutustest 17%). Samuti on ametite seas suurim põhitegevuse infosüsteemide kasutamise suur osakaal dokumentide menetlemisel (46% vastanutest), mis on lihtsalt seletatav nende tegevuse eripäradega.

**Joonis 16.** Asutusesiseste süsteemide kasutamine dokumentide menetlemisel.



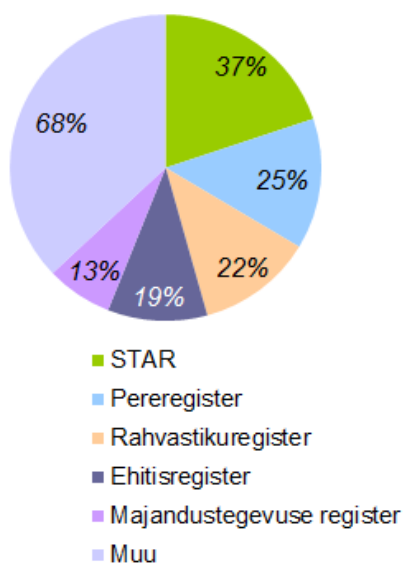
**Joonis 17.** Asutusesiseste süsteemide liidestatus EDHSiga.



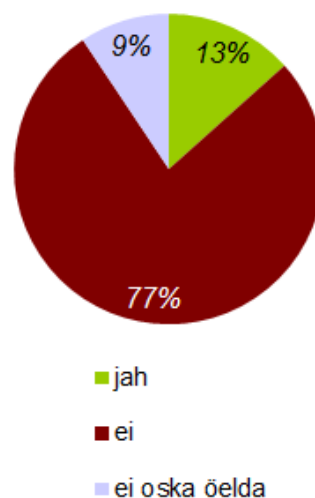
Liideseid asutuse EDHSi ja muude asutusesiseste süsteemide ülesel dokumentide menetlemisel kasutab vaid 19% asutustest, samas kui 71%-l sellised liideseid puuduvad. Selgelt on nähtav erinevus asutuste suuruse ja tüübi lõikes: rohkem kui 100 töötajaga asutustes ning ametites on liideseid rohkem kui kolmandikul vastanutest; kohalike omavalitsuste ning vähem kui 25 töötajaga asutuste puhul aga alla 15%.

Asutuseväliseid infosüsteeme kasutab dokumentide loomiseks või menetlemiseks 28% vastanutest, ei kasuta 36% ja 36% ei osanud küsimusele vastata (vt. joonis 19). Asutuseväliste süsteemide hulgas annavad enim tooni kohalike omavalitsuste vajadused: esikohal on STAR 37%-ga, lisaks on enim mainitud pereregister (25%), rahvastikuregister (22%), ehisregister (19%) ning majandustegevuse register (13%). Samas on neist vaid rahvastikuregister esindatud ka ministeeriumite eelistustes ja ametite puhul ei ole võimalik välja tuua ühtegi selget eelistust (kõigi vastuste osakaal jääb alla 10%).

**Joonis 18.** Asutuseväliste süsteemide kasutamine dokumentide menetlemisel.



**Joonis 19.** Asutuseväliste süsteemide liidestatus EDHSiga.



Ka asutuseväliste süsteemide liidestatus ei ole eriti heal tasemel – vaid 13%-l vastanutest on asutusevälised süsteemid EDHSiga liidestatud ja tervelt 77% vastanutest ei kasuta selliseid liideseid. Kuigi siin on märgatav mõningane erinevus asutuste tüüpide ja suuruste lõikes, jääb liideste osakaal kõikides gruppides alla 25%, olles mõnevõrra suurem ametites, ministeeriumites ning suuremates asutustes.

Üldistavalt võib öelda, et suur osa asutustest kasutab dokumentide loomisel ja menetlemisel lisaks EDHSile ka muid süsteeme, kuid ei ole loonud süsteemidevahelisi otseliideseid, mis võimaldaksid dokumente ja/või nende metaandmeid efektiivselt ja turvaliselt vahetada. Peamiste põhjustena saab siin välja tuua esiteks vajaduse puudumise (terve menetlusring toimubki teises infosüsteemis ja dokumenti ei hõlmata EDHSi) ja teiseks tehnilise võimekuse ning ressursside puudumise liideste arendamiseks. Lisaks toodi analüüsi käigus välja, et tihti on asutustel probleeme EDHSide hangete mahu kasvamisega hankeprotsessi käigus, mistõttu osutub vajalikuks tehtavate tööde vähendamine. Kahjuks on just süsteemidevahelised liideseid enamasti see funktsionaalsus, mis selliselt arendusskoobist välja langeb.

Üheks võimaluseks süsteemide omavahelise liidestamise parendamisel on DVK kasutuselevõtt. Kui võrd DVK puhul on tegemist geneerilise lahendusega dokumentide edastamiseks ühest süsteemist teise koos vajalike metaandmetega, on seda võimalik kasutada mitte ainult alg- või lõppdokumentide vahetamiseks vaid ka nõ mustandite vahetamiseks või pooliku menetluse edastamiseks teise asutusse. Peamise probleemina DVK kasutamisel sellises rollis nähakse hetkel asutustevahelise kokkuleppe puudumist: puudub arusaam, millisel kujul peaks DVK võimaldama edasi kanda selliseid metaandmeid, mis jäävad välja DVK praegusest „kirjavahetuse“ skoobist. Samuti on takistuseks ka juba eelmises peatükis toodud ülevaate puudumine sellest, millised asutused tegelikult DVKd kasutavad.

### Uuringu peamised leiud

- Suur osa asutustest kasutab dokumentide menetlemisel lisaks EDHSile ka teisi, nii asutusesiseseid kui -väliseid süsteeme.
- Dokumentide süsteemideüleline menetlemine ei ole üldjuhul toetatud automaatsete liidestega, alla 20% asutustest on loonud liideseid EDHSi ja asutusesiseste ja/või – välise süsteemide vahel.
- Enamikus asutustes ei ole võimalik teostada dokumendi menetlemise jaoks vajalike andmete päringut teistest süsteemidest (näiteks rahvastikuregister, äriregister) ega dokumendi andmete automaatset kandmist teistesse süsteemidesse (näiteks raamatupidamissüsteem).
- Peamiseks takistuseks EDHSi ja teiste süsteemide vaheliste liideste arendamisel on ressursside ning kompetentsi puudus. DVK kasutamine dokumentide süsteemideüleseks menetlemiseks ei ole laialt levinud, kuigi see võimaldaks vähendada otseliideste arendamisega kaasnevat kulu asutustele.

### 3.4 E-arvete kasutamine ja hankeprotsessi automatiseerimine

Levinuim dokumendiliik, mida asutused vahetavad ettevõtetega, on arve. Erasektori kogemus näitab, et elektrooniliste arvete kasutamine annab olulist majanduslikku efekti võrreldes paberarvete väljastamise ja menetlemisega – väheneb ajakulu arve registreerimiseks ja menetlemiseks, aga ka hiljem üles leidmiseks. Avalikus sektoris kokku menetletakse aasta jooksul praegu hinnanguliselt 650 000 paberarvet.<sup>16</sup> E-arvete laiema kasutamise toetamiseks on käimas mitmeid, kohati paralleelseid initsiatiive: e-arve standard<sup>17</sup> ja XML andmekirjeldus; DVK liidesed finantsarvestuse süsteemide ja EDHSide vahel;<sup>18</sup> e-arveid edastavad teenusepakkujad ja Rahandusministeeriumi poolt juhitud tugiteenuste ühendamise projekt, mille käigus viiakse kõik riigiasutused üle ühisele finantsarvestuse ning personali- ja palgaarvestuse tarkvarale ning toimemudelile.<sup>19</sup>

Arvete töötlemise protsessi tõhusamaks muutmisel on esimeseks sammuks paberarve viimine digitaalsele kujule, näiteks skaneerimine ja salvestamine PDF vormingus. Märksa suurem kokkuvõtte arvete töötlemisele kuluvas ajas saavutatakse aga masintöödeldaval kujul arve kasutamisega – e-arve standardid tuginevad avatud vormingutel nagu XML, EDIFACT, UBL, mis võimaldavad andmeid arvelt otse infosüsteemis kasutada ilma neid käsitsi ümber kirjutamata. Kolmas oluline samm on ostuarvete menetlemise automatiseerimine – finantsarvestuse süsteemid ei sisalda enamasti paindlikke töövoos haldamise vahendeid, mistõttu on arveid kooskõlastatud paberil. Asutusse saabunud e-arvete kooskõlastamiseks on võimalik kasutada dokumendihaldussüsteemi ning kinnitatud arved saab edastada finantsarvestussüsteemi kas otseliidese või DVK kaudu.

Uuringu eesmärk oli välja selgitada e-arvete osakaal asutustes võrreldes paberandjal arvetega, s.h. digiteeritud ja masintöödeldavate e-arvete vahekord. Lisaks asutuste suutlikkusele e-arveid vastu võtta ja koostada uuriti ka arvete menetlemise protsessi automatiseeritust. Juba eelintervjuude faasis selgus, et paljud asutused on e-arvete kasutuselevõtul pigem ooteseisundis, kuna RIA poolt koordineeritav DVK liideste arendamine raamatupidamissüsteemidele ei ole veel lõppenud ja Rahandusministeeriumi tugiteenuste ühendamise projekt on alles käivitumas. Seega kajastavad uuringutulemused vaid hetkeolukorda 2011 talvel, mis aasta jooksul uute tehniliste lahenduste käivitumisel kiiresti muutub aktiivsema e-arvete kasutamise suunas.

#### E-arvete kasutamine

E-arveid väljastab 64% kõigist küsitletud asutustest, asutuste gruppide kaupa on jaotused toodud tabelis 4. Suurem osa saadetatavatest e-arvetest on loodud PDF vormingus või skaneeritud (86% e-arveid edastavatest asutustest); automaattöötlust võimaldavaid e-arveid loovad vaid 36 KOVi, üks amet ja üks valitsusasutus. Ministeeriumides on automaattöötlust võimaldavate arvete kasutuselevõtt vastavalt Rahandusministeeriumi tugiteenuste ühendamise projekti ajakavale, mis näeb ette ministeeriumide etapiviilise liitumise teenuskeskusega aastaks 2013.<sup>20</sup>

E-arveid võtab vastu 86% kõigist küsitletud asutustest ja selles osas ei ole asutuste rühmade vahel erinevused suured (vt. tabel 4). Ka automaattöötlust võimaldavaid arveid võetakse vastu peaaegu rohkem (kokku 67 asutust), kui neid väljastatakse.

<sup>16</sup> Marek Helm, *Avaliku sektori tugiteenuste konsolideerimine teenuskeskuse põhimõttel* (2010), lk. 3

<sup>17</sup> <http://www.pangaliit.ee/arveldused/e-arve/>

<sup>18</sup> <http://ria.ee/index.php?id=31025&highlight=e-arve>; Hannes Linno, *Ettevalmistused digitaalsete arvete menetlemiseks*, kogumikus: *Infoühiskonna aastaraamat 2009* (2010)

<sup>19</sup> <http://www.fin.ee/tugiteenused>

<sup>20</sup> Marek Helm, *Riigiasutuste tugiteenused viiakse ühtsele infosüsteemile*, kogumikus: *Infoühiskonna aastaraamat 2009* (2010), lk. 37-38

**Tabel 4.** E-arvete töötlemine asutustes

Asutuste rühm	Väljastab e-arveid	Neist masin-töödeldavad	Võtab vastu e-arveid	Neist masin-töödeldavad	Neist menetleb täisdigitaalselt
<b>KOV</b>	78%	29%	88%	39%	4%
<b>Ministeerium</b>	40%	0	90%	22%	22%
<b>Muu</b>	39%	0	89%	31%	31%
<b>Amet</b>	29%	25%	75%	24%	24%
<b>Maavalitsus</b>	25%	0	67%	8%	17%

E-arvete vahetamise kanaleist on domineeriv nende saatmine e-postiga (81% e-arvete saatjatest või saajatest). Muude kanalite osa on seni marginaalne, nt. DVK-d kasutavad e-arvete edastamiseks vaid 24 asutust.

Asutuste suutlikkus saabunud e-arveid menetleda ilma neid paberile trükkimata või käsitsi ühest infosüsteemist teise tõstmata on madal. Täisdigitaalne, infosüsteemide liideseid kasutav e-arvete menetlemine toimub vaid 19 asutuses (ehk 10% e-arveid saavatest asutustest) – 5 KOVis, 4 ametis, 2 ministeeriumis, 2 maavalitsuses ja 6 muus asutuses. Pool-automaatset e-arvete menetlemist, kus arve ei liigu otse ühest infosüsteemist teise, sest puudub liides nt. EDHSi ja finantsarvestuse süsteemi vahel, on 20% e-arveid saavatest asutustest. Paberile trükituna menetleb aga tervelt 69% e-arveid saavatest asutustest.

### Uuringu peamised leiud

- E-arveid kasutatakse suhteliselt palju (ca kolmveerand asutustest), kuid arvete digitaalne menetlemine asutuse sees ei ole veel laiemalt levinud. Arvete menetlemise protsessi loodetakse automatiseerida ühelt poolt teenusepakkujate (nt. e-Arvekeskus, [www.arved.ee](http://www.arved.ee) ja riigiasutuste tugiteenuste keskus) kasutamisega ning teiselt poolt liideste abil asutuse infosüsteemide vahel.
- E-arvete vahetamise kanaleist on domineeriv e-post – seda kanalit kasutab tervelt 81% e-arvete saatjatest või saajatest.
- Peamiseks probleemiks on hetkel vahelüli puudumine EDHSi ja finantsarvestuse süsteemi vahel, mis on olemas vaid üksikutel juhtudel. Vahelüli on puudulik nii tehnoloogilise liidese kui ka protseduurilise poole mõttes, ehk lahendamist vajavad küsimused, kes viseerib arvet, kuidas viseerib, mis on e-arve ja mis ei ole (XML, PDF, skaneeritud paberarve, jms), töötajate õigused pääseda juurde samaaegselt EDHSile ja raamatupidamissüsteemile.
- Automaattöötlust võimaldavate arvete osakaal e-arvete hulgas on väike (ca veerand). Peamiselt vahetavad XML või EDI vormingus arveid teenusepakkujaid kasutavad asutused, kus arved luuakse neis vormingus asutuse eest. Sisseostetavate e-arve teenuste hind on hetkel veel kõrge, eriti väiksemate asutuste ja KOVide jaoks; suuremad asutused ei pea mõttekaks oma arendustega konkureerida teenusepakkujatega.
- Huvi ja vajadus arvete digitaalseks käsitlemiseks on märgatav ning enamikes asutustes ka võimalusi otsitakse. Vajaka jääb standardiseeritud lahendustest nii tehnilises kui ka tööprotsessi sisulises osas.

### Hankeprotsessi automatiseerimine

Lisaks arvetele on asutuste jaoks teiseks oluliseks suhtluspunktiks erasektoriga hangete korraldamine – 2008. aastal korraldati ca 2800 riigihanget 230 hankija poolt.<sup>21</sup> Uuringu põhiküsitluse ajal käivitus uus veebipõhine e-riigihangete keskkond,<sup>22</sup> mis võimaldab ette

<sup>21</sup> Marek Helm, *Avaliku sektori tugiteenuste konsolideerimine teenuskeskuse põhimõttel* (2010), lk. 3

<sup>22</sup> <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/index>

valmistada riigihankeid, esitada pakkumusi elektrooniliselt, luua dünaamilisi hankesüsteeme ja korraldada e-oksjoneid. Uus e-riigihangete keskkond eeldab pakutava teenuse ümbermõtestamist ja erinevate protsesside ümberkujundamist. Pakkumuses nõutavate dokumentide standardimine ja ühtlustatud vormide suuremal määral kasutuselevõtmine võimaldab teatud rutiinsed hanketoimingud automatiseerida ja mõlemal poolel rohkem hanketoimingu sisule keskenduda.<sup>23</sup> Selle keskkonna täisdigitaalne rakendamine eeldab ka asutustelt oma hankedokumentide digitaalsele kujule viimist ja vajadusel nende menetlusringide ümberkujundamist.

E-riigihangete keskkonna kasutamise ulatust ja mõju veel uuringu käigus analüüsida ei õnnestunud, kuna see valmis alles peale uuringu algust. Seega kajastab uuring n.ö. senist olukorda, kus riigihanke läbiviimiseks tuli asutusel paratamatult kasutada mitut infosüsteemi, s.h. keskne riigihangete register ja oma asutuse EDHS või muu infosüsteem. Uuring keskendus asutusesisestele vahenditele, millega on võimalik automatiseerida hankedokumentide menetlemist. Samuti uuriti kasu, mida asutused ootaksid hankeprotsessi erinevate etappide automatiseerimisest.

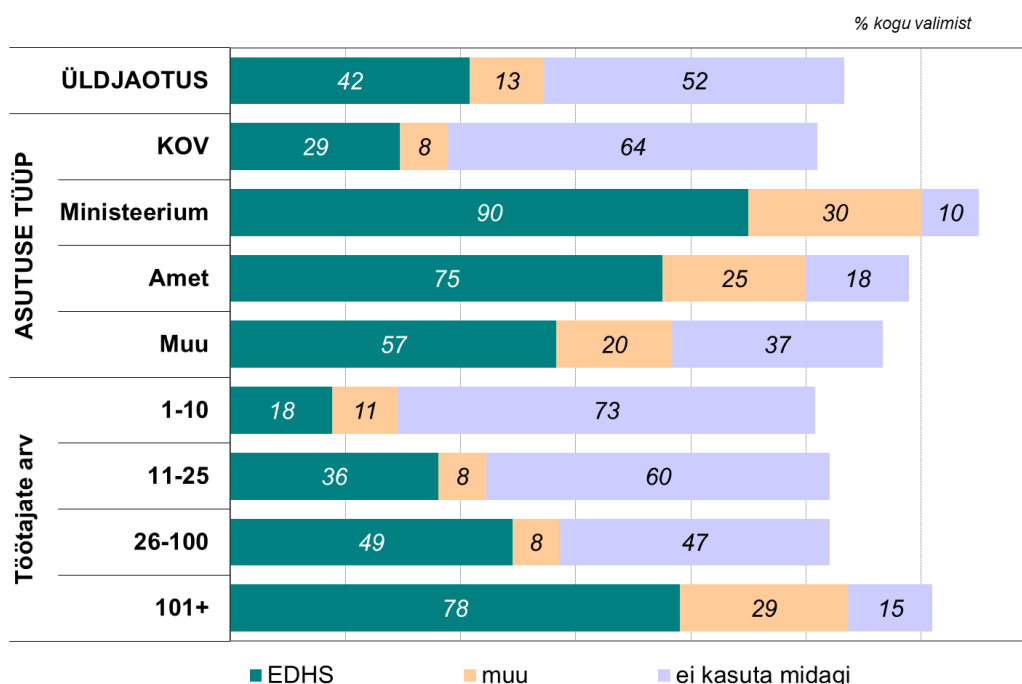
Hankemenetluse etapid, mida asutustes viiakse või on võimalik läbi viia digitaaldokumentidega, on:

- suhtlemine pakkujatega ja küsimustele vastamine;
- hankedokumentide koostamine;
- hankelepingu sõlmimine;
- aktide vormistamine.

Asutused kasutavad täisdigitaalseid menetlusringi hankedokumentide puhul aga väga vähe – 8% kogu valimist (17 asutust), s.h. KOVidest 1,3%, ministereeriumidest 20%, ametitest 25% ja muudest asutustest 28%. Kokku 47 asutust ei ole loonud ühtegi elektroonilist malli ühegi hankedokumentide loomiseks.

Tarkvaralistest lahendustest on hangete täisdigitaalsel menetlemisel kasutusel peamiselt EDHS (42% valimist) (vt. joonis 20). Muid lahendusi kasutatakse vähe ning 52% ei kasuta mingeid tarkvaralisi lahendusi (s.h. 63% kohalikest omavalitsustest).

**Joonis 20.** Hankeprotsessis kasutatavad tarkvaralised lahendused.



<sup>23</sup> Maarika Tork, Riigihanked liiguvad e-keskkonda, kogumikus: *Infoühiskonna aastaraamat 2009* (2010), lk. 77-78

Kokku kirjeldati vaid kolme lahendust, kus erinevaid infosüsteeme on asutustes kokku liidestatud, et toetada täisdigitaalseid menetlusringe:

- Oracle baasil realiseeritud eraldi hankelahendus;
- omavahel liidestatud EDHS ja MS Dynamics NAV;
- asutuse veebileht, mis on liidestatud ministeeriumi ja haldusala riigihangete menetlemise rakendusega.

Kasulikemateks hankedokumentide menetlemise etappideks elektroonilisel teel või süsteemidevaheliste liideste kasutamiseks on:

- hankedokumentide koostamine;
- pakkumuste vastuvõtmine ja menetlemine.

### **Uuringu peamised leiud**

- Riigihangete dokumentide digitaalne menetlemine on asutustes lahendatud EDHSi abil või lahendatakse siis, kui selle järel tekib vajadus. Olulisi probleeme uuring esile ei toonud, pigem oodatakse uue e-riigihangete keskkonna kasutuselevõttu ega plaanita asutusesiseseid arendusi.

### 3.5 Dokumendihalduse arenduste ja EL struktuurifondide toetuste mõju asutuste dokumenditööle

Viimase kaheksa aasta jooksul on elektroonilise dokumendihalduse arendamine asutustes toimunud suuresti nende enda IT vahendite eelarvest, mõningaid arendusi on toetatud infoühiskonna arengukava vahenditest.<sup>24</sup> EL struktuurifondide vahendite kasutuselevõtt alates 2004. aastast on võimaldanud mitmete kesksete dokumenditööd toetavate IT lahenduste arendamist ja viimasel paaril aastal ka riigiasutustes ja KOVides elektrooniliste dokumendihaldussüsteemide juurutamist ja täiendamist.

Dokumendihalduse arendamisest tekkiv kasu ei ole alati mõõdetav rahas või muude numbriliste väärtustega. Asutusesiseses vaates on digitaalse asjaajamise rakendamise eesmärk vähendada dokumenditööga seotud töötajate üldist halduskoormust. Uuringu küsitluses paluti asutustel hinnata valdkondi, milles on elektroonilise dokumendihalduse vahendite kasutuselevõtt olnud kõige enam kasu. Uuring pakkus ka asutustele võimaluse kirjeldada oma arendusvajadusi ja esitada ettepanekuid digitaalse asjaajamise vahendite tsentraalseks arendamiseks.

#### Dokumendihalduse arenduste mõju

Uuringu käigus küsiti asutuste hinnanguid digitaalse dokumendihalduse juurutamise mõjule asutuste dokumenditööle. Erinevate asutuste rühmade vahel oli hinnangute jaotus ühtlane ja oluliste mõjudena toodi välja (vt. tabel 5):

- Suurenenud on digitaalallkirjaga dokumentide arv (kogu valimist 95%).
- Digitaalse asjaajamise oskuste tõus dokumendihaldurite hulgas (89%).
- Digitaalse asjaajamise oskuste tõus töötajate hulgas (86%), keskmisest vähem KOVides.
- Dokumentide menetlusringide kiirenemine (78%), keskmisest enam just suuremates asutustes.
- Dokumentide menetluse suurem läbipaistvus klientidele (61%).

Muid mõjusid hinnatakse väiksemaks. Eriti madalaks hinnatakse töötappide vähenemist menetlusringides ning klientide kaasatust asjaajamisse digitaalse asjaajamise mõjuna. Seejuures ligi pooled vastanutest hindavad mõlemas neis teguris, et muutusi pole olnud. Samuti hinnatakse väheseks liideste mõju infosüsteemide vahel (veidi üle poolte vastanutest ei näe liideste mõju või ei oma arvamust), ilmselt eelkõige seetõttu, et liideseid on EDHSidega seoses seni vähe olemas või loodud.

**Tabel 5.** Dokumendihalduse arenduste peamised mõjud.

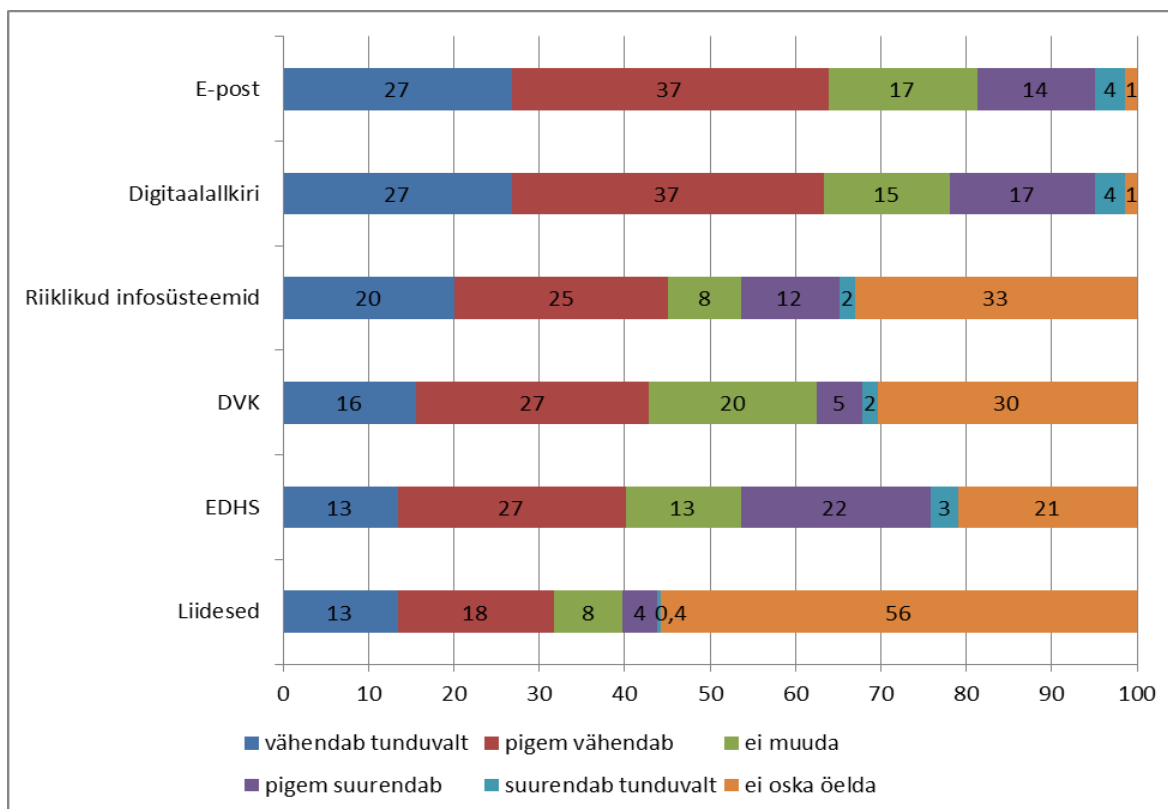
Mõju	Jah, oluliselt	Jah, veidi	Pole muutnud	Pigem vastupidi	Kindlasti vastupidi	Ei oska öelda
Suurenenud digitaalselt allkirjastatud dokumentide arv	61%	34%	2%	0%	0%	3%
Digitaalse asjaajamise oskuste tõus (dokumendihaldurid)	48%	41%	3%	0,4%	0%	8%
Digitaalse asjaajamise oskuste tõus (töötajad)	34%	52%	4%	0,4%	0%	9%
Dokumentide menetlusringid on kiirenenud	40%	38%	11%	4%	0,4%	7%
Dokumentide menetlemine on läbipaistvam	29%	33%	18%	0,4%	0,4%	19%

<sup>24</sup> Vt. ka Riigikontroll, e-Riigi Akadeemia, *Digitaalse dokumendihalduse korraldus riigihalduses* (2007), ptk. 5

Parem liidestatus infosüsteemide vahel	13%	30%	23%	1%	0%	34%
Menetlusringides on vähem etappe	7%	27%	48%	7%	1%	10%
Klientide kaasatus asjaajamisse on suurenenud	8%	26%	42%	1%	0%	23%

Elektroniilise dokumentihalduse vahendite mõju töötajate koormusele ja ajakulule dokumentidega töötamisel hinnati üldiselt pigem vähenevaks (19% ajakulu on oluliselt vähenenud, 35% on veidi vähenenud, 20% ei ole muutunud).

**Joonis 21.** Dokumentihalduse vahendite mõju töötajate ajakulule ja halduskoormusele.



Hinnates üksikute elektroniilise dokumentihalduse vahendite mõju töötajate ajakulule ja halduskoormusele, oskavad asutused välja tuua eelkõige üldkasutatavaid töövahendeid nagu e-post ja digitaalallkiri (vrd. joonis 21):

- E-posti kasutamine vähendab kõigi asutuste arvates märgatavalt töötajate dokumentitöö ajakulu. Suuremates asutustes, kus EDHS reeglina toetab digitaalset asjaajamist, peetakse e-posti pigem ajakuluks kui aega kokku hoidvaks (nt. 30% ministeeriumidest; 24% üle 100 töötajaga asutustest), samal ajal kui e-posti positiivselt hindajad on peamiselt väiksemad asutused (nt. 68% kuni 10 töötajaga asutustest, 66% asutustest, kus on 11-25 töötajat).
- „Digitaalallkirja kasutamine vähendab oluliselt töötajate koormust“ arvab 80% ministeeriumidest, 63% KOVidest ja 62% ametitest. Vaatamata digitaalallkirja laialdasele kasutamisele, leiab üle kolmandiku ametitest, et digitaalallkiri suurendab töökoormust ja sama meelt on ka 20% KOVe ja ministeeriume.
- DVK positiivset mõju näevad eelkõige ministeeriumid (80%), kes on ühtlasi ka suurimad DVK kasutajad (100% ministeeriumeist kasutab DVKd). Teiste asutuste hinnangul vähendab DVK samuti märgatavalt töötajate koormust, kuid tervelt kolmandik vastajaist ei oska seda mõju hinnata. KOVides DVK rakendamine alles kestab (47% ei kasuta seda üldse või kasutab harva) ja seega ei oska paljud neist (36%) veel selle mõju hinnata.

- EDHS pigem vähendab töötajate halduskoormust, kusjuures ministeeriumides ja ametites on efekt suurem (vastavalt 60% ja 50% hindab mõju positiivseks). KOVides aga on võrdselt neid, kes hindavad EDHSi mõju töötajate halduskoormusele positiivseks või negatiivseks. Pea kolmandik vastajatest ei oska mõju üldse hinnata.

Veerand asutustest on arvamusel, et elektrooniline dokumendihaldussüsteem suurendab töötajate ajakulu ja koormust (s.h. 36% ameteid, 28% muid riigiasutusi ja 23% KOVe), mis näitab, et EDHS ei ole õnnestunud piisavalt integreerida tegelike asutuste tööprotsessidega. Arvestades peatükis 3.2 toodud andmeid asjaajamise menetlusringide madala automatiseerituse ja liideste puudumise kohta on see hinnang igati korrektne. Lisaks võib siin oma rolli mängida töötajate vähene EDHSi alane koolitus, mis toodi välja intervjuude käigus.

- Kesksete riiklike infosüsteemide (nt. registrid, kodanikuportaal, jmt.) mõju on raske hinnata – rohkem kui kolmandikul asutustest puudub aramus. Need, kes oskavad mõju hinnata, peavad seda pigem positiivseks (45% kogu valimist), s.h. pooled KOVidest ja kolmandik ametitest. Kolmandik ministeeriumeist peab aga kesksete süsteemide kasutamise mõju pigem koormust suurendavaks.
- EDHSi ja teiste infosüsteemide vaheliste liideste mõju on hinnata osanud vähesed, kuna liideseid kasutatakse vähe. 70% ministeeriumidest on neile andnud positiivse hinnangu.

### Uuringu peamised leiud

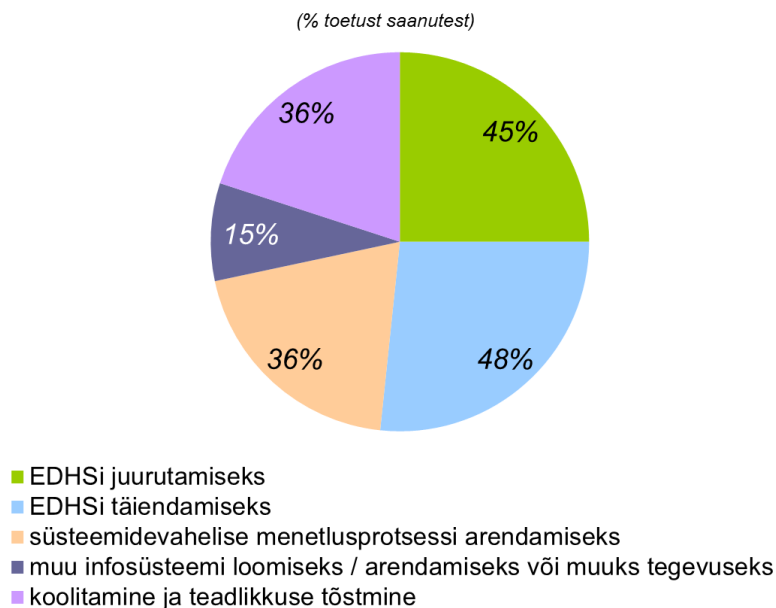
- Tehniliste lahenduste mõju töötajate halduskoormuse vähendamisele hinnatakse pigem kõrgeks. Kõige kõrgemaks hinnatakse mõju pikemat aega juurdunud töövahendite (e-post, digitaalalkiri) osas, mitte niivõrd nende lahenduste osas, mis otseselt toetavad digitaalset asjaajamist ja automaatseid menetlusringe (EDHS, DVK, liideseid infosüsteemide vahel).
- Väiksemates asutustes on tihti raske näha digitaalsest asjaajamisest tekkivat kasutegurit. Kuigi digitaalne asja menetlemine on kasulik, sest toimingud on süstematiseeritud ja võimaldavad ametniku tegevust paremini jälgida, ei võimalda see kohalike omavalitsuste jaoks harjumuslikku otsesuhtlust ja personaalset lähenemist kodanike teenindamisel.

### EL struktuurifondide toetuste mõju

2008. aasta EL struktuurifondide avatud taotlusvooru teemale „Dokumendihaldussüsteemide kaasajastamine üleminekuks asutustevahelisele paberivabale asjaajamisele” esitati kokku 23 projekti taotlust kogumahas 2,968 miljonit eurot. Neist jõudis täistaotluse esitamiseni 20, kogumahuga ca 2,3 miljonit eurot. Väljamakseid on projektidele 2011. a. juuni seisuga tehtud 1,673 miljonit eurot, kuid mõned projektid veel kestavad.

Uuringu üks eesmärke oli hinnata Euroopa Liidu struktuurifondide rahastusega projektide mõju asutuste dokumenditööle ja avaliku halduse tõhustamisele laiemalt. Uuringu põhiküsitlus sisaldas eraldi küsimuste blokki, mida täitsid asutused, kes on viimase kolme aasta jooksul dokumenditöö arendamiseks saanud EL struktuurifondidest toetusi või sf vahenditest toetatud projektides osalenud. Selliseid asutusi oli 33, ehk 15% küsitatud asutustest (13% KOVidest, 40% ministeeriumidest ja 25% ametitest), kes on toetust saanud valdavalt kas EDHS arendamiseks või juurutamiseks (vt. joonis 22). Neist toetustest kaudselt kasu saanud asutuste hulk on kindlasti suurem, näiteks toetuste abil EDHSides arendatud uute funktsionaalsuste kasutuselevõtu kaudu.

## Joonis 22. EL struktuurifondide toetuste kasutamine.



Toetusi saanud asutuste rühma poolt tuuakse esile järgmisi muutusi asutuses tänu struktuurifondide toetustele (vrd. joonis 23):

- suurenenud on digitaalallkirjaga dokumentide arv (nimetab 70% rühmast);
- digitaalse asjaajamise oskuste tõus kasutajate seas (61%);
- suurenenud on DVK kasutamine (55%);
- digitaalse asjaajamise oskuste tõus dokumendihaldurite seas (55%);
- dokumentide menetlemine on muutunud klientidele läbipaistvamaks (48%).

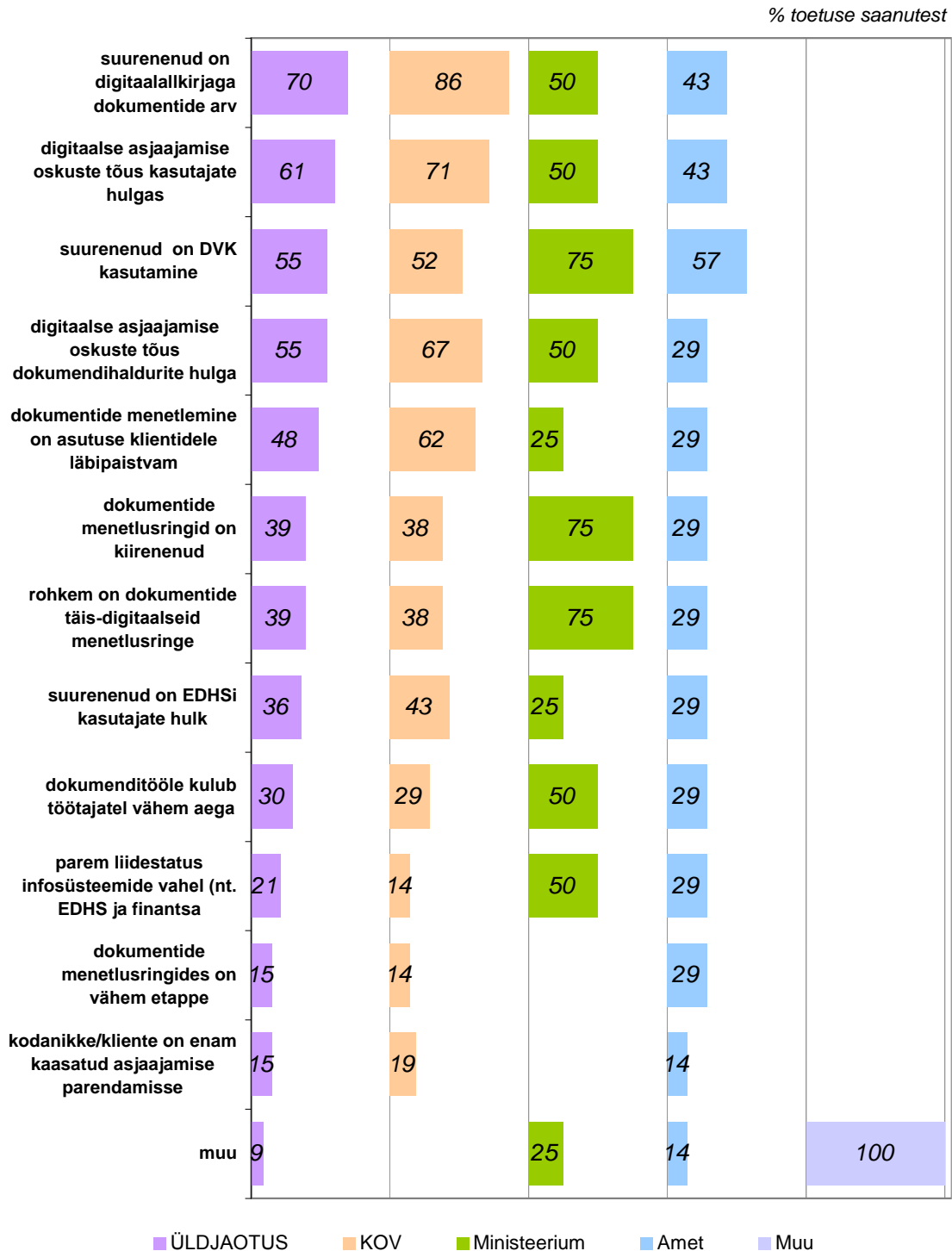
Samas märgitakse vähe selliseid muutusi, nagu:

- kodanike/klientide suurem kaasamine asjaajamise parandamisse (15%);
- dokumentide menetlusringide etappide vähenemine (15%);
- parem liidestatus infosüsteemide vahel (21%).

Asutuste tüüpide lõikes on struktuurifondidest toetatud projektidest kasu olnud mõnevõrra erinevalt:

- Ministeeriumid näevad peamist kasu DVK kasutuse tõsus ning dokumentide menetlusringide suuremas automatiseerituses ja kiiruses.
- Ametid rõhutavad eelkõige suuremat DVK kasutust.
- KOVide jaoks on samal ajal olulisim digitaalallkirjaga dokumentide mahu kasv ja dokumenditöö läbipaistvuse kasv asutuse klientide jaoks.

**Joonis 23.** Kasu EL struktuurifondide toetustest asutuste dokumentitööle.



Kõik asutused on ühiselt leidnud, et sf toetused on oluliselt kaasa aidanud digitaalse asjaajamise oskuste tõusule töötajate ja dokumendihaldurite seas, millele järgneb tähtsusetult digitaalalkirjaga dokumentide arvu kasv ning menetlusringide kiirenemine.

### Uuringu peamised leiud

- Struktuurifondide toetusel läbi viidud projektidest saadud kasu on kooskõlas eesmärkidega, milleks toetusi on saadud (EDHSi juurutamine, menetlusprotsesside arendamine). Vähe on toetusi taotletud ja saadud töötajate koolitamiseks ja teadlikkuse tõstmiseks, samas märgiti töötajate oskuste tõusu ühe suurima toetustest tekkiva kasuna.

## Arendusvajadused ja takistused

Uuringu põhiküsitlus sisaldas küsimust arendustegevuste eelistuste kohta, kuhu alla kuulusid EDHS, liidesed EDHSi ja teiste infosüsteemide vahel, kodanikuportaali eesti.ee, muud asutuse infosüsteemid või üleriiklikud kesksed infosüsteemid.

Kogu uuringu valimi hinnangul väärivad asutuse seisukohalt arendamist kõik need lahendused, mis muudavad e-teenuseid tõhusamaks. Enim pooldajaid on liideste arendamisel (95% valimist) ja sellele järgnevad enam-vähem võrdse toetusega (80-85%) EDHSide arendamine, üleriiklike infosüsteemide, asutuste infosüsteemide ja lõpuks portaali eesti.ee arendamine.

Digitaalse asjaajamise arendamise peamiste probleemide ja takistustena (vt. tabel 6) nähakse oskuste ja teadmiste puudust (21% valimist), rahapuudust (20%) ja harjumuspärase tegevuse muutmise raskusi (19%), s.h. asutuse klientide huvipuudus digitaalse teenuse vastu. Märgitakse ka digitaalse asjaajamise madalat usaldusväärust (12%), s.h. ebaselgust digitaalse arhiveerimise lahenduste osas ning vähest arenduste koordineeritust nii riigi tasandil kui asutuste omavahelises koostöös (10%). Lisaks rõhutati juhtkonna toetuse olulisust arenduste õnnestumiseks – „kui asutuse juhi poolne initsiatiiv ja eestvedamine puudub, siis väiksemates KOVIDes digitaalne asjaajamine ka ei levi“.

**Tabel 6.** Takistused digitaalse asjaajamise arendamisel.

Takistus või probleem	Üldjaotus	Asutuse tüüp			
		KOV	Minis- teerium	Amet	Muu
Oskuste, teadmiste puudus, süsteemide keerukus	21%	23	20	11	23
Rahapuudus	20%	23	20	7	13
Harjumus, töötajate, klientide huvipuudus, vastuseis	19%	19	20	29	13
Umbusaldus (s.h. arhiveerimisküsimus), süsteemide töökindlus	12%	11	10	14	17
Koordineerituse puudumine programmide vahel, asutuste vahel	10%	9	10	18	7
Puudulikud IT võimalused (asutuse arvutipark, kodanike internetiühendus)	8%	10	0	4	7
Inimressursi puudus (IT spetsialisti, arendaja)	8%	9	10	7	7
Probleeme, takistusi pole	7%	6	0	11	10
Süsteemide võimaluste piiratus, vähene areng	7%	2	30	21	13
Ajapuudus, lisakoormus	7%	6	10	11	3
Üldine (täpsustamata) ressursside puudus	4%	2	0	18	0
Vastuolud ettekirjutuste, seadustega	2%	1	10	11	0
Ei oska öelda	8%	8	10	4	10
Muu	9%	8	0	11	13

E-teenuste loomise ja arendamise peamiste takistustena nähakse esmalt rahapuudust (26% valimist), kuid seejärel ka harjumuspärase tegevuse muutmise raskusi ning oskuste ja teadmiste puudust. Kümnendik asutustest ei näe probleeme ega takistusi uute e-teenuste arendamiseks.

### Uuringu peamised leiud

- Digitaalse asjaajamise ja e-teenuste edasiseks arendamiseks on olulised nii asutuste "mugavustsoonist väljatulek", neile teadmiste ja oskuste andmine kui ka rahaline toetamine, eriti väiksemate asutuste puhul (s.h. KOVID).

## 4. Kokkuvõte

Uuring kogus andmeid digitaalse asjaajamise hetkeseisu kohta kogu avaliku sektori ulatuses, kokku 224-lt asutuselt. Digitaalse asjaajamise töövahendid (EDHS) on peaaegu kõigis neis asutustes olemas, v.a. üksikud väiksemad asutused, ning oluline osa (ca 75%) töötajatest kasutab neid.

Suuremates asutustes on üleminek digitaalsele asjaajamisele olnud süsteemne ja aktiivne. Oluliseks faktoriks sujuval üleminekul on olnud juhtkonna suur toetus ja kaasatus lahenduste juurutamisel. Väiksemates asutustes on seevastu puudu eelkõige süsteemsest ja eesmärgipärasest arendusprotsessist. Asutustes, kus elektrooniline dokumendihaldus on praegu toimiv ja tõhus, pole seda saavutatud kohe, vaid mitmeaastase järjepideva arendustöö tulemusena ning märkimisväärsete ressursside panustamisega. Tüüpiline edukas asutus on saanud kasutada tugeva IT partneri teenust ja pidevalt teostanud töötajate koolitust digitaalse asjaajamise rakendamiseks.

Väiksemates asutustes (eriti KOVIDes) on digitaalse asjaajamise juurutamine takerdunud, kuna selle tegelik kasutegur asutuse jaoks on siiani madal:

- asutuse töökoormus ja menetletavate dokumentide arv ei ole ülemäära suur, et õigustada investeeringuid digitaalsetesse lahendustesse;
- oluline osa asutuse klientidest ei suuda või ei vaja asja ajamist digitaalselt, mis omakorda ei motiveeri asutusi loobuma töötamast paberdokumentidega;
- mõnedes õigusaktides on veel nõuded dokumentide arhiveerimiseks ja hoidmiseks paberil, mistõttu ei peeta otstarbekaks nende menetlemist korraldada digitaalsena;
- omavalitsuste juhid ei ole sageli digitaalse asjaajamise kasutamiseks valmis ega pea seda asutuse prioriteediks, kuid ilma juhi ja juhtkonna toetuseta on uute töövahendite juurutamine raskendatud.

Suuremates riigiasutustes, kus otsest asjaajamist kodanikega on vähem või ressursse rohkem, on tööprotsesside automatiseerimisel jõutud kaugemale. Kuid ka neis suuremates asutustes, kus on palju otsest kokkupuudet kodanikega, on digitaaldokumentide kasutamist ja nende automaatset menetlemist olnud raskem juurutada.

Täisdigitaalne asjaajamine („paberivaene kontor“) on hetkeseisuga veel enamuse asutuste jaoks kaugel perspektiiv, kuna märkimisväärne osa asutuste klientidest eelistab anonüümsele digitaalsele suhtlemisele otsesuhtlust ametnikega ja paberdokumente.

### Digitaaldokumentide kasutamine

E-teenuste esmaseks eelduseks on digitaaldokumentide kasutamine ja siin tõi uuring välja olulise erinevuse suuremate ja väiksemate asutuste vahel. Suuremates asutustes kasutab valdavalt digitaaldokumente oma asjaajamises ca pool asutustest, väiksemates asutustes (s.h. KOVID) kasutab peamiselt digitaaldokumente vaid napp veerand küsitletutest. Selle põhjuseks on KOVIDe puhul paberdokumentide ülekaal asutusse saabuvate dokumentide hulgas ja peaaegu kõigi asutuste puhul digitaaldokumentide loomise vahendite vähene rakendamine asjaajamise toetuseks.

Digitaaldokumentide loomisel on EDHSi siseste dokumendimallide kasutegur veel madal – vaid neljandik asutustest loob rohkem kui pooled digitaaldokumendid EDHSis. Enamus digitaaldokumente luuakse väljaspool EDHSi ja lisatakse sinna käsitsitööna, mis aeglustab dokumenditööd. Oluline osa paberdokumentidest skaneeritakse (38% asutustes pea kõik paberdokumentid), kuid ka nende lisamine EDHSi toimub käsitsi, kuna seni on vähe tähelepanu pööratud masintöödeldavates vormingutes dokumentide loomisele.

Digitaaldokumentide loomiseks vormide ja plankide pakkumine klientidele on hoogsalt käivitunud, kuid nende kasutamine klientide poolt on seni veel madal. Näiteks 40% asutustest ei saa üldse digitaaldokumente, mis on loodud kasutades asutuse veebilehel või eesti.ee kodanikuportaalil kättesaadavaid vorme.

## Dokumenditöö automatiseerimine

Kuigi EDHSse kasutavad pea kõik asutused, ei ole neid veel digitaalse asjaajamise jaoks oluliselt rakendatud. Täisdigitaalsed dokumentide menetlusringid, kus dokument paberile ei jõua, on kasutusel vaid viiendikus asutustest. Osaliselt digitaalsete menetlusringide osakaal on ligikaudu kolmandik. Üheks peamiseks digitaaldokumentide menetlemise viisiks on mitteformaalne dokumentide vahetamine e-posti teel, mitte jaotuskava või kooskõlastusringi alusel EDHSis. Oluliseks vajakajäämiseks on olnud juhtkonna ja töötajate koolitamine, samuti motiveerimine asja ajamiseks digitaalsel kujul.

Siiani ei ole dokumentide menetlusringide analüüsimine ja optimeerimine leidnud kindlat kohta asjaajamisega seotud tööde hulgas. Asutused on oma dokumenditöö protsesse analüüsinud väga harva, peamiselt tehakse seda dokumendihaldussüsteemi vahetamise või arendamise käigus.

Digitaalallkirja kasutavad praktiliselt kõik asutused, kuid selle ulatuslikumat kasutamist piiravad tarkvara madal kasutusmugavus ja tasuta allkirjade väike hulk. Probleemiks on ka allkirja andmine korraga mitmele erinevale dokumendile, mida valmiv TempelPlus tarkvara peaks asutustele suutma pakkuda. Digitaalse templi tehnoloogia ei ole asutustesse veel peaaegu üldse jõudnud, aga ka see teenus on tasuline. EDHSis kinnituskärke kasutamine on säästlik alternatiiv digitaalallkirjale, kuid seda lahendust ei ole suurem osa asutustest veel kasutusele võtnud, eelkõige juriidilise ja organisatsioonilise ebaselguse tõttu.

Kui asutusesisese digitaalse asjaajamise taset võib suuremates asutustes pidada rahuldavaks, siis asutustevahelise asjaajamise automatiseerimine on takerdunud vähese tehnilise ja organisatsioonilise koosvõime taha. Asutustevahelise digitaalse asjaajamise jaoks on keskselt arendatud tehnilisi vahendeid (digitaalallkiri, DVK), mida kasutab enamus asutustest, kuid seni on loodud vähe liideseid EDHSide ja teiste infosüsteemide vahel (alla 20%-l asutustest on EDHSil liidesed olemas). Tavapraktikaks on dokumentide saamine ja edastamine n.ö. käsitsi, kas e-postiga või paberkandjal. DVK kaudu edastatavate dokumentide hulk on asutuste kõikide dokumentide hulgas marginaalne.

Kolm peamist põhjust, miks koosvõime EDHSide ja teiste e-teenuste lahenduste (s.h. asutuse veebileht, kesksed riiklikud infosüsteemid ja registrid) vahel on siiani madal:

- asutuste siseselt ja -vaheliselt vähene koostöö ühiste lahenduste leidmiseks;
- automaattöötlust võimaldavate digitaaldokumentide väike arv;
- standardsete liideste vähesus;

KOVide ja väiksemate asutuste ühine soov on tegutseda ühtsete standardite alusel. Senisest täpsemad nõuded dokumendihaldusele ja e-teenustele võimaldaks neil kiiremini ja säästlikumalt arendada digitaalset asjaajamist ning teha koostööd - õppida üksteiselt ja võtta üle juba teostatud arendusi. Suuremad riigiasutused (ministeeriumid, ametid) rõhutavad ühtsete nõuete vajadust süsteemidevahelise ühilduvuse ja koostöö, koolituse, arenduskulude ja „pudelikaeltele“ tehniliste lahenduste leidmise ratsionaliseerimiseks.

## Dokumendihalduse tugi e-teenustele

E-teenuste pakkumise maht sõltub asutuse iseloomust ja klientide vajadusest teenuste järele – tihedalt kodanike või äri sektoriga suhtlevatel asutustel on elektroonilises keskkonnas kättesaadavaid teenuseid rohkem (nt. 45% ametites), kuigi KOVIDes on see tase väga ebahütlane (77% osutab elektrooniliselt alla poole oma teenustest).

Kuivõrd hinnanguliselt pool kogu avaliku sektori asjaajamisest toimub endiselt paberdokumentide menetlemisega, siis ei suuda asutused efektiivselt ka e-teenuseid toetada – 62% teenustest ei ole seotud automaatsete menetlusringidega.

E-teenustena eelistatakse arendada pigem lihtsamaid, pikemat ja keerukamat menetlusringi mittevajavaid protsesse. Selle üheks põhjuseks on vajaliku kompetentsi ja tehniliste võimaluste puudumine asutustes – keerukamate töövoogude juurutamine nõuab olulist pingutust nii menetlusringide formaliseerimiseks, testimiseks kui ka realiseerimiseks EDHSis ja liidestena teiste menetluses osalevate süsteemidega. EDHSi seostamine riiklike andmekogude ja laialt kasutatud infosüsteemidega on alles algamas.

### **E-arvete kasutamine ja hankeprotsessi automatiseerimine**

E-arveid kasutavad asutused suhteliselt palju, kuid arvete digitaalne menetlemine asutuse sees ei ole veel laiemalt levinud. E-arvete vahetamise kanaleist on domineeriv e-post (81% e-arvete saatjatest või saajatest kasutab selleks e-posti). Arvete menetlemise protsessi kavatakse rohkem automatiseerida teenusepakkujate kasutamisega ja liideste abil asutuse infosüsteemide vahel.

Peamiseks probleemiks e-arvete menetlemisel on vahelüli puudumine EDHSi ja finantsarvestuse süsteemi vahel, mis on olemas vaid üksikutel juhtudel. Vahelüli on puudulik nii tehnoloogilise liidese, protseduuriliste reeglite kui ka automaattöötlust võimaldavate arvete vähesuse mõttes.

Riigihangete dokumentide digitaalne menetlemine on asutustes lahendatud EDHSi abil või lahendatakse siis, kui selle järele tekib vajadus. Olulisi probleeme uuring esile ei toonud, pigem tuginetakse e-riigihangete keskkonnale ega plaanita asutusesiseseid arendusi.

### **Dokumendihalduse arenduste ja EL struktuurifondide toetuste mõju**

Tehniliste lahenduste mõju töötajate halduskoormuse vähendamisele hinnatakse pigem kõrgeks, kuid seda juba juurdunud töövahendite (nt. e-post, digitaalalkiri) osas. Nende lahenduste osas, mis otseselt toetavad digitaalset asjaajamist ja dokumentide automaatseid menetlusringi (nt. EDHS, DVK, liideseid infosüsteemide vahel), hinnang halduskoormuse vähenemisele nii kõrge ei ole, kuna paljud asutused neid veel ei kasuta.

EL struktuurifondide toetused on täitnud oma eesmärgi – EDHSi juurutamisest ja digitaalse asjaajamise vahendite täiendamisest on asutuste arvates olulist kasu tõusnud. Senisest rohkem tuleks tähelepanu pöörata töötajate koolitamise ja teadlikkuse tõstmise toetamisele, kuna kasu sellest asutustele on kõrge.

Digitaalse asjaajamise ja e-teenuste arendamise peamiste probleemidena nähakse vahendite puudust, oskuste ja teadmiste nappust ning raskusi harjumuspäraste tegevuste muutmisel. Seega on olulised nii sundimine asutusi „mugavustsoonist“ välja tulema, teadmiste jagamine ja vahetamine kui ka arenduste rahaline toetamine, eriti väiksemate asutuste puhul (s.h. KOVID).

**Kokkuvõttes** on asutused EL ja Eesti infoühiskonna arengukavades seatud digitaalse asjaajamise eesmärkide (vrd. ptk. 2) täitmisel jõudnud poolele teele. Uuringutulemuste üldistusena saab väita, et asutuse tasandil ei ole saavutatud digitaalse asjaajamise tase madal, kuid probleemne on koosvõime saavutamine olemasoleva taristu osade vahel asutustevahelisel tasandil. Suuremad asutused on digitaalsele asjaajamisele üle läinud aktiivsemalt ja süsteemsemalt kui väiksemad asutused. Väiksemates asutustes ja enamuses kohalikes omavalitsustes on digitaalse asjaajamise kasutegur asutuste jaoks siiani madal, kuna vähe on panustatud süsteemsesse ja eesmärgipärasesse arendusprotsessi.

Põhjused, miks asjaajamise tugi e-teenustele on väga madal, moodustavad omavahel seotud ahela:

- Suur paberdokumentide hulk asutuste asjaajamises tähendab dokumentide aeglast, käsitsi menetlemist ega võimalda liideste kasutamist automaatseks infovahetuseks.

- Digitaalne asjaajamine ja dokumentide menetlemine muutub asutuse jaoks mõttekaks alles teatud digitaaldokumentide koguse ja nende menetlemise keerukuse juures.
- Kui asutused ei paku klientidele mugavaid vahendeid digitaaldokumentide koostamiseks ja asutusele saatmiseks, ei vähene paberdokumentide hulk, mida asutusel menetleda tuleb.
- Osa kliente eelistab ka mugavate elektrooniliste vahendite ja -kanalite olemasolul paberdokumente. See ei anna põhjust digitaalsest asjaajamisest loobumiseks asutuses, kuid eeldab investeerimist skaneerimislahendusse, et võimaldada saabunud dokumentide digitaalsena menetlemist.
- Kui asutused ei loo digitaaldokumente vormingutes, mis võimaldavad automaatset töötlust, ei teki piisavat alust investeerida liidestesse infosüsteemide vahel.
- Digitaaldokumentide menetlemine asutuste vahel on vähe arenenud kuna puuduvad liidesed EDHSide ja teiste infosüsteemide vahel; liidesed aga ei teki ilma teenuste protsesse analüüsimate ja asutuste koostöötä.
- Teenuste ja protsesside analüüsimine ei ole asutuses reeglina dokumendihalduri ülesanne, kelle vastutusalaks on enamasti dokumentide ringlused ja nende menetlustoimingud. Vajalik on dokumendihalduri ja e-teenuste arendajate koostöö, mis nõuab vastastikkust pingutust, mida sageli aga ei tehta.
- Digitaalse asjaajamise edukas juurutamine asutuses eeldab initsiatiivikat eestvedajat, kellel on juhtkonna toetus. Juhtkonna ja töötajate kaasamine takerdub sageli aga digitaaldokumentide ja elektroonilise keskkonna usaldamatuse taha ning soovimatuse taha sisseharjunud tööviise muuta.
- Dokumendihalduri rolliks peab üha enam olema digitaalsest asjaajamisest tekkiva kasu teadvustamine asutuse juhtkonnale ja uute lahenduste kasutamise praktilise õppe läbiviimine asutuse töötajatele. Paaritunnised süsteemi tutvustavad kiirkoolitused ei ole piisavad harjumuspärase töövõtete muutmiseks.
- Kohustuslike normide sunnist enam ootavad (väikesed) asutused praktilisi näiteid töötavatest lahendustest ja parema praktika soovitusi, et nende eeskujul oma asutuse asjaajamist tõhusamaks muuta.

Nendest kitsaskohtadest ülesaamiseks, koostöö tõhustamiseks ja olemasoleva parema praktika edasiandmiseks esitatakse peatükis 5 soovitusel poliitikakujundajatele ja asutustele.

## 5. Soovitused

Uuringu lähteülesanne seadis eesmärgiks, et uuringu tulemusi oleks võimalik kasutada tegevuste kavandamisel EL ja Eesti infopoliitikates püstitatud eesmärkide täitmiseks (vt. ka ptk. 2). Selleks koostati uuringu tulemuste põhjal soovitused edasisteks tegevusteks nii poliitikakujundajatele kui asutustele. Soovitustena välja toodud tegevusi on vajalik rakendada paralleelselt nii koordineerijate kui asutuste poolt.

Soovitused tulenevad vahetult uuringutulemuste analüüsis välja toodud probleemidest ja kitsaskohtadest ning neid on arutatud asutuste esindajatega eraldi infopäeval. Soovitused on jaotatud kolme prioriteetsuse tasemesse vastavalt lahendatava probleemi olulisusele digitaalse asjaajamise seisukohalt kogu avalikus sektoris. Koostöös uuringu tellijaga lisati soovituste juurde ettepanekuna tegevusi koordineerivate asutuste loend. Tegevuste eest vastutajate valimisel lähtuti õigusaktidest ja asutuste põhimäärustest, kuid ettepanekuid ei ole veel vastavate asutustega läbi arutatud:

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) – Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) § 63
- Siseministeerium – AÜA § 54<sup>2</sup>
- Riigikantselei – VVS § 77, AÜA § 54<sup>2</sup>
- Riigi Infosüsteemi Amet (RIA) – VVS § 63, RIA põhimäärus §§ 7-9
- Rahvusarhiiv – Arhiiviseadus § 12
- Omavalitsusliidud – Eesti Linnade Liidu põhikirj<sup>25</sup> §§ 7-8, Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhikirj<sup>26</sup> § 9.

Asutustele mõeldud soovituste puhul on tegevuste koordineerijaks valitud valdkonna eest vastutavate ametikohtade nimetused (dokumendihaldur, IT spetsialist, juhtkond). Osade soovituste koordinaatoriks märgitud kompetentsikeskust seni ei eksisteeri, kuid uuring tõi välja asutuste vajaduse selle loomise järele.

### 5.1 Soovitused poliitikakujundajatele

#### 5.1.1 Regulaatiivse keskkonna täiendamine

Asutustel on keeruline algatada digitaalse asjaajamise lahenduste leidmist, mis jäävad väljapoole asutuse sisemisi vajadusi. Terviklikku, kogu avalikku sektorit hõlmava digitaalse asjaajamise arengut saab edendada üksnes väliste mõjutusvahenditega – õigusaktides, standardites ja arengukavades nõuete kehtestamisega. Samuti tuleb senisest oluliselt enam pöörata tähelepanu kesksete juhendmaterjalide koostamisele.

Olulisuse tase	Tegevused	Tegevust koordineerib
Kõrge	<p><b>Asutustevahelise asjaajamise toetamine standarditel põhinevate lahendustega</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Standardite valimine ja kohandamine asutustevahelise digitaalse asjaajamise ühtlustamiseks ja toetamiseks, s.h. standardsete liideste, dokumentide- ja nende metaandmeelementide ning menetlusringide jaoks.</li> </ul>	Riigikantselei, RIA
Kõrge	<p><b>Digitaalse asjaajamise ja e-teenuste kvaliteedinõuded</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detailsete nõuete ja e-teenuste tehniliste standardite väljatöötamine väiksemate asutuste ja KOVide toetamiseks üleminekul digitaalsele asjaajamisele, mis tuginevad edukalt toimivatel lahendustel teistes asutustes.</li> </ul>	Riigikantselei, MKM, Siseministeerium

<sup>25</sup> <http://www.ell.ee/pohikirj>

<sup>26</sup> [http://www.emovl.ee/files/321316647.02.2010\).doc](http://www.emovl.ee/files/321316647.02.2010).doc)

<b>Keskmine</b>	<b>Digitaalse asjaajamise ja e-teenuste seostamine regulatsioonides</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitaalse asjaajamise ja e-teenuste arendamise seose selgemalt välja toomine.</li> <li>• Konkreetsete nõuete esitamine õigusaktide eelnõude koostööstamise, arengukavade koostamise, standardite väljatöötamise ja IT koosvõime põhimõtete sõnastamise.</li> </ul>	Kõik õigusakte koostööstavad asutused
<b>Keskmine</b>	<b>Paberdokumentide kasutamist eeldavate nõuete vähendamine õigusaktides</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Õigusaktide analüüsi teostamine või tellimine paberdokumentide kasutamist eeldavate sätete ja nende nõuete põhjuste väljaselgitamiseks.</li> <li>• Õigusaktide muutmise ja täiendamise algatamine, millega võimaldatakse asja ajamine digitaaldokumentidega ja/või e-teenustena.</li> </ul>	Riigikantselei
		Vastava valdkonna ministerium
<b>Keskmine</b>	<b>Digitaalse arhiveerimise juhiste väljatöötamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulatsioonide ja juhendmaterjalide väljatöötamine, mis pakuvad asutustele lahendusi digitaaldokumentide arhiveerimiseks ja säilitamiseks nii lühi- kui pikaajaliselt.</li> </ul>	Rahvusarhiiv
<b>Madal</b>	<b>EDHSi riigihanke juhise väljatöötamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EDHSi riigihanke jaoks juhendmaterjalide väljatöötamine, mis aitavad asutustel MoReq2 funktsionaalsusnõudeid Eesti õigusruumi nõuete kontekstis tõlgendada ja ühtlasi tagab, et digitaalne asjaajamine juurutatakse EDHSis selliselt, et see toetab e-teenuste pakkumist ja vastab IT koosvõime raamistiku nõuetele.</li> </ul>	Riigikantselei, MKM
<b>Madal</b>	<b>EDHSi digitaalse kinnitusemärke regulatsioonide täiendamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulatsioonides EDHSi digitaalse kinnitusemärke kasutamise võimaluse rõhutamine ja selle kasutamise nõuete täpsustamine.</li> </ul>	Riigikantselei, MKM

### 5.1.2 Arenduste koordineerimine

Valdav osa toetustest digitaalse asjaajamise arendamiseks on seni olnud suunatud elektrooniliste dokumendihaldussüsteemide soetamisele ja juurutamisele asutustes. Näiteks EL struktuurifondide 2008. aasta taotlusvoor toetas peamiselt EDHSide arendust ja täitis sellisena oma eesmärgi. Edaspidi on otstarbekam suunata toetused koostööprojektidele, mis hõlmavad asutuste- ja infosüsteemide vahelist dokumenditööd.

Asutustevahelist digitaalset asjaajamist toetavad tehnilised lahendused (digitaalalkiri, DVK, EDHSide liidesed DVK kasutamiseks) on riigis keskselt välja arendatud, kuid ei vasta veel päriselt asutuste dokumenditöö ootustele. Asutustevahelise asjaajamise parandamiseks ja seeläbi e-teenuste tõhustamiseks tuleb kõrvaldada tehnilised takistused asutustevahelises asjaajamises ning suunata asutusi koostööle e-teenuste pakkumisel.

Olulisuse tase	Tegevused	Tegevust koordineerib
<b>Kõrge</b>	<b>EL struktuurifondide vahendite ja riigi omainvesteeringute suunamine asutustevahelise asjaajamise ja asutuste koostöö toetamiseks</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitaalse asjaajamisega seotud arendusprojektide toetamise eeltingimuseks seatakse asutuste koostöö ja suunatus kasutajasõbralike e-teenuste toetamisele ning klientide paremale teenindamisele.</li> </ul>	MKM, RIA, Siseministerium

Kõrge	<b>Dokumentitööd toetavate liideste keskne arendamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jätkates õnnestunud näidet e-arve edastamiseks välja töötatud liidestega, arendada keskselt välja liidesed enim kasutatud EDHSide ja riiklike infosüsteemide vahel (personaliarvestuse süsteemid, e-riigihangete keskkond, rahvastikuregister, hooneregister, jt.), mis võimaldaks riigi registrite informatsiooni kasutada dokumentide menetlusprotsessides EDHSis.</li> <li>Nõude lisamine <i>Riigi IT koosvõime raamistikku</i>, mis tagaks uute infosüsteemide hankimisel nende liidestamise asutuse EDHSiga vähemalt dokumendi metaandmete osas, soovitatavalt ka dokumendi ja selle sisuandmete taaskasutamiseks.</li> </ul>	RIA, EDHSide tarnijad
		MKM, Riigikantselei
Kõrge	<b>Eesti.ee kodanikuportaali, kohaliku omavalituse teenusportaali (KOVTP) ja kohaliku omavalitsuse menetluskeskkonna (KOVMen) arendamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jätkatakse kesksete portaalide arendamist keerukamate teenuste loomise võimaldamiseks ja paremaks seostamiseks asutuste EDHSidega (s.h. dokumendivormide kasutusjuhendite nõue, dokumendi menetluse ja asjaajamise käigu jälgimise võimalus kliendi jaoks).</li> </ul>	RIA, Siseministerium
Keskmine	<b>Dokumentivahetuskeskuse arendamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>DVK töökindluse parandamine asutuste toetamise kaudu DVK liidese seadistamisel ja uuenduste koordineerimisel.</li> <li>DVK liideste rakendamise toetamine kõigis avaliku sektori asutustes.</li> <li>DVKs asutustevaheliste menetlusprotsesside vajaliku toe väljaarendamine (s.h. töövoo formaliseerimiseks vajalik kirjeldus).</li> <li>Kodanike ja ettevõtete jaoks DVK kasutamise võimaluse väljatöötamine (nt. kättesaamise kinnitusega e-kirja saatmise võimalus kodanikele ja ettevõtetele).</li> </ul>	RIA
		RIA, asutused
		RIA, Riigikantselei
		RIA
Keskmine	<b>Digitaalalkirja ja digitempli teenuste kättesaadavuse parandamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tasuta digitaalalkirjade hulga suurendamine avaliku sektori asutuste jaoks (nt. riigipoolne hulgihangend või tehniline lahendus).</li> <li>DigiDoc tarkvara töökindluse tõstmine (nt. täpikäitete kasutamine) ja ajakohastamine kiirema tsükliga (s.h. operatsioonisüsteemide uuendustega arvestamine).</li> <li>Digitaaltempli ja TempelPlus tarkvara lähtekoodi avamine ning selle EDHSides otse kasutamise võimaldamine.</li> </ul>	MKM, RIA
		RIA
		MKM, RIA, EDHSide tarnijad
Madal	<b>Info- ja e-teenuste juurdepääsetavuse parandamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Info- ja e-teenuste arendamisel mitmekeelse infopakumise ja puuetega inimeste vajadustega arvestamine digitaalses asjaajamises. Vajadusel hangitakse keskselt vajalikud tarkvaralahendused (nt. automaatsed tõlkevahendid).</li> </ul>	MKM, RIA

### 5.1.3 Koolituste ja teavitamistöö koordineerimine

E-teenuste arendamine asutuses eeldab mitme osapoole koostööd, kellest dokumendihaldur on vaid üks. Toetus digitaalse asjaajamise edendamisele asutuste sees, s.h. juhtkond ja IT tugi, on asutuse tiiva erinev. Vähene juhtkonna toetus on saanud takistuseks tõhusate e-teenuste pakumisel. Kodanike ja ettevõtete teavitamine viisidest, kuidas on riigi- ja omavalitsusasutustega võimalik suhelda digitaaldokumentidega ja elektrooniliste kanalite (nt. eesti.ee kodanikuportaal, KOVTP) kaudu aitaks tõsta digitaaldokumentide osakaalu asutuste asjaajamises. See omakorda muudaks e-teenuste pakumise paljude asutuste jaoks otstarbekaks ja parandaks nende haldussuutlikkust.

Olulisuse tase	Tegevused	Tegevust koordineerib
Kõrge	<p><b>Kompetentsikeskus(t)e loomine</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Asutuste koostöö ja kogemuste vahetamiseks luuakse regionaalsed ja/või EDHSide põhised kompetentsikeskused, kus praktilist nõu annavad igapäevaselt asutustes digitaalse asjaajamisega kokku puutuvad isikud. Keskuste tegevust koordineerivad omavalitsusliidud ning nende tegevusse kaasatakse digitaalse asjaajamise rakendamisel edasijõudnud asutused.</li> <li>Mentorlusprogrammi käivitamine digitaalse asjaajamise juurutamiseks väiksemates asutustes, s.h. KOVid, eesmärgiga taaskasutada suuremate ja edasijõudnumate asutuste kogemust.</li> <li>Digitaalse asjaajamise hea praktika ja juurutamise käsiraamatu koostamine KOVidele ning selle alusel koolituste sarja käivitamine, mis viiakse läbi igas maakonnas.</li> </ul>	<p>Omavalitsusliidud, Siseministeerium, Riigikantselei, MKM</p>
Kõrge	<p><b>Teabepäev digitaalse asjaajamise kasust asutuste juhtidele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Koolituse või teabepäeva tellimine elektroonilise dokumendihalduse ja digitaalse asjaajamise eelistest suunitlusega väiksemate asutuste juhtidele, mis demonstreerib digitaalsest asjaajamisest saadavat kasu läbi praktiliste näidete.</li> </ul>	<p>Riigikantselei, Siseministeerium, asutused</p>
Kõrge	<p><b>Ühised koolitused dokumendihalduritele ja IT spetsialistidele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Digitaalse asjaajamise ja e-teenuste alaste koolitusprogrammide koostamine põhimõttel, et koolitusel osalevad dokumendihaldurid koos IT spetsialistidega.</li> <li>Dokumendihalduse-alaseid koolitusi suunatakse IT spetsialistidele ja dokumendihalduritele pakutakse IT-alaseid koolitusi (s.h. XML keele rakendamine).</li> </ul>	<p>Riigikantselei</p>
Keskmine	<p><b>Digitaalse asjaajamise alaste koolituste toetamine</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Digitaalse asjaajamise ja e-teenuste alaste koolituste jätkuv toetamine EL struktuurifondide ja riiklike koolitustoetuste kaudu.</li> </ul>	<p>MKM, RIA, Riigikantselei</p>
Keskmine	<p><b>Digitaalse arhiveerimise alaste koolituste korraldamine</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Digitaalarhiivinduse praktilisi lahendusi tutvustavate koolituste korraldamine asutuste jaoks.</li> </ul>	<p>Rahvusarhiiv</p>
Keskmine	<p><b>Infovahetuse tõhustamine parema praktika vahendamiseks</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Koordineerida koostöövõrgustiku teket infovahetuseks uutest arendustest, lahendustest ja paremast praktikast.</li> <li>Ühtsete teenusstandardite ja näitlike tööprotsesside panga loomine KOVide jaoks.</li> </ul>	<p>Siseministeerium, kompetentsikeskus<sup>27</sup></p>
Keskmine	<p><b>Teavituskampaania e-teenuste usaldusväarsuse kohta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kogu elanikkonnale suunatud digitaalsete suhtlusvahendite (s.h. digitaallalkiri, dokumendivormid, eesti.ee kodanikuportaal) ja e-teenuste usaldusväarsust tõstvate teavituskampaaniate korraldamine. Kuna riigipoolsed teenused on kodaniku jaoks vajaduspõhised ja vajadus nende järele ei ole kuigi sage, siis keskendutakse üksikute teenuste asemel ühtse, kõigi teenuste kasutamist võimaldava keskkonna eesti.ee tutvustamisele.</li> </ul>	<p>RIA, SF programm „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“</p>
Madal	<p><b>Regulaarne digitaalse asjaajamise seire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Digitaalse asjaajamise arengu ja takistuste väljaselgitamiseks regulaarsete uuringute läbiviimine kogu avaliku sektori ulatuses.</li> </ul>	<p>Riigikantselei</p>

<sup>27</sup> Omavalitsusliitude toel ja valitsusasutuste koordineerimisel kompetentsikeskus(t)e loomine on üks uuringu aruande soovitusi (vt. ptk. 5.1.3 ja 5.2.3).

## 5.2 Soovitused asutustele

### 5.2.1 Digitaaldokumentide laiem kasutamine

Digitaaldokumentide osakaal väiksemate asutuste asjaajamises on väike, mis omakorda pidurdab täisdigitaalse asjaajamise ja e-teenuste arendamist. Arenguruum on eelkõige digitaaldokumentide loomise vahendite tõhusamas kasutamises nii asutuse siseselt kui asutuse suhtluspartnerite jaoks.

Olulisuse tase	Tegevused	Tegevust koordineerib
Kõrge	<b>Dokumendimallide loomine asutuse EDHSis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Luua asutuses loodavate dokumentide jaoks EDHSi sisesed mallid.</li> <li>• Koolitada ja suunata asutuse töötajaid neid oma igapäevatoos kasutama.</li> </ul>	Dokumendihaldur, IT, EDHSi tarnija
		Dokumendihaldur
Kõrge	<b>Elektrooniliselt täidetavate dokumendivormide avalikustamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teha dokumendid, millega kodanikud ja ettevõtted asutuse poole pöörduvad kättesaadavaks elektrooniliselt täidetavate vormidena.</li> <li>• Võimaldada pärast isiku autentimist registritest tema kohta käivate andmete automaatset lisamist dokumendivormile.</li> <li>• Teha asutuse dokumendivormid kättesaadavaks eesti.ee kodaniku- ja ettevõtjaportaali kaudu ning oma asutuse veebilehel.</li> <li>• Luua avalikustatud dokumendivormid koos kasutusjuhenditega, mis aitavad kasutajatel dokumente koostada ja neid digitaalselt asutusele edastada.</li> </ul>	Dokumendihaldur, IT spetsialist
		IT spetsialist, RIA
		Dokumendihaldur
Kõrge	<b>Ühtsete dokumendivormide loomine KOVide jaoks</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• KOVide teenuste aluseks olevate dokumendivormide ühtlustamine, andmekirjelduste loomine ja standardsete elektrooniliste dokumendivormide loomine, mis on rakendatavad erinevates EDHSides.</li> </ul>	Siseministeerium, dokumendihaldur, kompetentsikeskus
Keskmine	<b>Digitaaldokumentide vastuvõtmise automatiseerimine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liidestada asutuste EDHSid dokumentide edastamise kanalitega (DVK, asutuse veebileht, kesksed portaalid, teised infosüsteemid) võimaldamaks dokumendi automaatset registreerimist ja menetlemise alustamist.</li> <li>• Võimalusel vormistada otsesuhtlusest ja paberikandjal saabunud päringud ametniku poolt kohe digitaalsena ja loobuda dokumendi vastuvõtmisest paberil.</li> </ul>	IT spetsialist, dokumendihaldur, RIA
		Dokumendihaldur, klienditeenindaja
Keskmine	<b>Masintöödeldavate dokumentide kasutamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitaaldokumentide loomisel ja paberdokumentide skaneerimisel eelistada masintöödeldavaid failivorminguid (nt. XML, EDI, RTF).</li> </ul>	IT spetsialist, dokumendihaldur
Madal	<b>Kodanike ja ettevõtete teavitamine digitaalsetest kanalitest</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aidata kaasa kodanike ja ettevõtete teavitamisele digitaalsete suhtlusvõimaluste kohta riigiga. Näiteks lisades digitaalseid kanaleid ja asutuse dokumendivorme tutvustavad juhised oma veebilehele ja saadetavate dokumentide lõppu.</li> </ul>	Juhtkond, dokumendihaldur

## 5.2.2 Dokumenditöö suurem automatiseerimine

Hoolimata EDHSide ulatuslikust kasutamisest, on dokumentide täisdigitaalne menetlemine asutustes vähe juurdunud. Dokumentide menetlusringide, teenuste aluseks olevate tööprotsesside ja infosüsteemide vaheliste liideste analüüsimine ja tõhustamine on olulisimad sammud digitaalse asjaajamise arendamisel.

Olulisuse tase	Tegevused	Tegevust koordineerib
Kõrge	<b>Digitaalse asjaajamise nõue</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Viia digitaalse asjaajamise ja EDHSi kasutamise nõue asutuse asjaajamiskorda ja seostada asjaajamiskorras asjaajamistegevused asutuse pakutavate e-teenustega.</li> </ul>	Dokumendihaldur
Kõrge	<b>Dokumentide menetlusringide standardimine ja taaskasutamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Teha koostööd tüüpiliste menetlusringide analüüsimisel ja dokumenteerimisel KOVIDes.</li> <li>Standardiseerida tüüpilisi menetlusringe ja e-teenuseid, et neid oleks võimalik asutuste (eriti KOVID) ja EDHSide vahel vahetada.</li> <li>Teha loodud täisdigitaalsed menetlusringid parema praktika näidetena kättesaadavaks teistele asutustele.</li> </ul>	Dokumendihaldur, IT spetsialist
		Siseministeerium, KOVID, kompetentsikeskus
		Kompetentsikeskus
Kõrge	<b>Ühistöö EDHSi liideste väljatöötamiseks</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tõhustada asutustevahelist koostööd e-teenuste ning liideste arendamisel kesksete riiklike infosüsteemide ja registritega, kaasates selleks muu hulgas omavalitsusliite ja luues tootepõhiseid EDHSi kasutajate koostöövõrgustikke.</li> <li>Viia läbi ühis.h.ankeid liideste arendamiseks EDHSi ja laialt kasutatavate infosüsteemide ja andmekogude vahel.</li> <li>Koordineerida dokumentide menetlusringide käigus kodanikult, ettevõttelt või teiselt asutuselt kogutavate andmete korduva küsimise vältimist.</li> </ul>	Siseministeerium, KOVID, kompetentsikeskus
		Siseministeerium, KOVID, kompetentsikeskus
Keskmine	<b>DVK ulatuslikum rakendamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dokumentide vahetamiseks teiste asutuste ja infosüsteemidega kasutatakse e-posti asemel DVKd.</li> </ul>	Dokumendihaldur
Keskmine	<b>Digitaalse arhiveerimise võimaluse loomine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Panustada digitaalarhiveerimise tehniliste ja organisatsiooniliste lahenduste arendamisse või soetamisse asutuse jaoks.</li> </ul>	Dokumendihaldur, arhivaar, IT spetsialist
Keskmine	<b>Asjaajamise läbipaistvuse suurendamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lähtuda e-teenuste ja digitaalse asjaajamise vahendite arendamisel kasutusmugavusest, varustada e-teenused kasutusjuhenditega ja tagada e-teenuste lihtne leitavus.</li> <li>Lua asutuse klientide jaoks vahendid teenuse osutamise ja dokumentide menetlemise käigu jälgimiseks teenuse saamiseks valitud kanali vahendusel.</li> <li>Panustada asutuse info- ja e-teenuste kättesaadavaks tegemisse puuetega inimestele ning eesti keelt mittevaldavatele isikutele.</li> </ul>	Dokumendihaldur, juhtkond, IT spetsialist
Madal	<b>Kinnitusmärke laiem kasutamine EDHSis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enam rakendada digitaalset kinnitusmärget dokumentide kooskõlastamisel ja menetlemisel asutuse EDHSis.</li> <li>Loobuda digitaalallkirja kasutamisest asutusesisestel dokumentidel kui need on loodud ja menetletud EDHSis.</li> </ul>	Dokumendihaldur, IT spetsialist
		Dokumendihaldur

### 5.2.3 Koostöö tõhustamine ja koolituste korraldamine

Digitaalse asjaajamise arengut takistavaks teguriks on vähene koostöö osapoolte vahel nii asutuste siseselt (juhtkond, kantselei, IT) kui asutuste vaheliselt (nt. ühe haldusala asutused, ühte andmekogu kasutavad asutused, sama EDHSi kasutavad asutused). Tihedam koostöö viib standardsete ja taaskasutatavate lahendusteni, teadvustab paremini digitaalsest asjaajamisest tekkivat kasu ning aitab säästa ressursse arenduste hankimisel.

Olulisuse tase	Tegevused	Tegevust koordineerib
Kõrge	<b>Koostöö digitaalse asjaajamise saavutamiseks</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tõhustada asutusesisest koostööd digitaalse asjaajamise vahendeid ja e-teenuseid arendavate osapoolte (IT, asjaajamine, raamatupidamine, jt.) vahel.</li> <li>Kaasata asutuste juhte digitaalse asjaajamise terviklahenduste planeerimisse ja arendamisse. Tagada regulaarne juhtkonna teavitamine uuenevatest õigusaktide nõuetest digitaalse asjaajamise rakendamiseks.</li> </ul>	Dokumendihaldur, juhtkond
Kõrge	<b>Koostöö lahenduste hankimisel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Panustada standardiseeritud asjaajamisprotsesside ja tehniliste lahenduste (s.h. XML dokumendivormid, liidesed EDHSide ja infosüsteemide vahel) ühisesse arendamisse.</li> <li>Tõhustada asutuste koostööd EDHSide ühiseks hankimiseks ja digitaalse asjaajamise juurutamiseks nende abil.</li> <li>Panustada valdkonna kompetentsikeskus(t)e loomisse ja tegevusse.</li> <li>Osaleda koostöövõrgustikus ja vahendada infot uutest arendustest, lahendustest ja paremast praktikast.</li> <li>Korrastada asutuse digitaalset asjaajamist lähtuvalt keskses teenusstandardite ja näitlike tööprotsesside pangas avaldatud näidistele.</li> </ul>	Dokumendihaldur, IT spetsialist, kompetentsikeskus
Kõrge	<b>Asutusekesksete koolituste korraldamine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Digitaalse asjaajamise ja EDHSi kasutajakoolituste ettevalmistamisel keskenduda asutuse töökorraldusele ja kasutada näiteid enda asutuse dokumenditööst.</li> <li>Koolitustes keskenduda töötajate jaoks digitaalsest asjaajamisest tekkiva kasu demonstreerimisele.</li> <li>Kaasata juhtkond digitaalse asjaajamise kasutajakoolitustesse, s.h. digitaalse kinnitusmärke, digitempli ja digitaalallkirja kasutamise koolitus.</li> <li>Juhtkonna ja töötajate laiem kaasamine digitaalse asjaajamise arenduste planeerimisse ja testimisse, et luua neis osalemissuov ja uuendustest tekkiva kasu mõtestamine.</li> </ul>	Dokumendihaldur
Keskmine	<b>Asjaajamise eest vastutavate ametnike kompetentsi tõstmine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaarne koolituste korraldamine ja neil osalemine asjaajamise eest vastutavate ametnike kompetentsi tõstmiseks.</li> </ul>	Dokumendihaldur, kompetentsikeskus