



RIIGIKANTSELEI



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM



Digiteenuse omaniku ja pakkuja valik

Juhend avalikule sektorile
digiteenuste arendamise planeerimisel

KEVAD 2025

Juhend on valminud Riigikantselei ning Justiits- ja Digiministeeriumi tellimusel, toetuseks avaliku sektori asutustele digiteenuste arendamise ja planeerimise protsessides. Juhendi loomist rahastas Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika 2021–2027 perioodi meede „Avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmine”.

Juhendi koostamises osalesid:

Maari Helilaid

Siim Sikkut

Kristo Vaher

Kati Jakobson-Lott

Veiko Lemberg (TalTech, Ragnar Nurkse Instituut)

Küllli Taro (TalTech, Ragnar Nurkse Instituut)

Meeskond tänab kõiki, kes oma teadmiste, kogemuste ja sisendi kaudu juhendi valmimisse panustasid: Aivar Hiio, Moonika Schmidt, Anni Lehari, Ott Velsberg, Anne Jürgenson, Urvi Kaljas, Kalev Pihl, Tea Varrak, Märt Aro, Katri Samarütel.

Eriline tänu kuulub Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule ja EdTech Estonia-le kelle aktiivne kaasamõtlemine ja koostöö aitasid juhendi loomisele oluliselt kaasa.

Sisukord

Kokkuvõte	5		
Mõisted	7		
Sissejuhatus	8		
Kellele?	9		
Millal?	9		
Eeltingimused	10		
Alternatiivid	11		
Juhend	13		
1.1 Majandusliku efektiivsuse hindamine	14		
1.1.1 Kas teenuse digitaalselt pakkumine ja tehnoloogiaga lahendamine on odavam, mõistlikum ja kvaliteetsem, kui pakkuda teenust edasi manuaalselt?	15		
1.1.2 Kas riigi teistes haldusalades ja asutustes ei ole sama või sarnast lahendust/digiteenust kasutusel?	16		
1.1.3 Kas riigil on digiteenust ise odavam pakkuda kui seda sisse osta (3–5 aasta perspektiivis)?	17		
1.1.4 Milliseid kliente oleks digiteenusele peale Eesti riigi?	18		
1.2 Turupotentsiaali hindamine	19		
1.2.1 Kas Eesti turul on sarnane digiteenus juba olemas?	20		
1.2.2 Milliseid rahvusvahelisi lahendusi saaks kohandada Eesti konteksti?	21		
1.2.3 Kas erasektoril on huvi digiteenust riigile pakkuda? Kas digiteenusele on püsiv nõudlus, mis tagaks erasektorile stabiilse rahavoo?	22		
1.2.4 Kui täna veel sellist digiteenust või huvi ei ole, kas riik võiks olla esimene tellija ja nii turgu tekitada?	23		
1.2.5 Milliseid maandavaid meetmeid on võimalik rakendada, et vältida <i>vendor lock-in</i> situatsiooni?	24		
1.3 Riskide hindamine	25		
1.3.1 Milliseid julgeoleku alaseid nõudeid tuleb digiteenuse pakkumisel jälgida?	26		
1.3.2 Milliseid kvaliteedinõudeid peab digiteenuse osutamisel järgima?	27		
1.3.3 Kas digiteenuse osutamisel peab järgima selliseid turvastandardeid, mida erasektor ei ole võimeline täitma?	28		
1.3.4 Milliseid tehnilisi nõudeid tuleb digiteenusele kehtestada?	29		
1.3.5 Kas riik saab kehtestada nõudeid digiteenuse jätkusuutlikkuse kohta?	30		
1.3.6 Kas on strateegilisi tegevusi, mida riik poliitika-kujundaja ja teenuse omanikuna enam teha ei saaks juhul kui teenuse digikomponendid on (osaliselt) erasektori omanduses?	31		

Lisad

Lisa 1 Näited

Eesti digitaalse identiteedi kujunemislugu: riigi ja erasektori partnerlus

Õppekohad sellest näitest

DreamApply

Õppekohad sellest näitest

Toiduabikaardid – kuidas erasektor osutab teenuseid tõhusamalt kui avalik sektor

Õppekohad sellest näitest

Bürokratt

Lisa 2 Müüdid ja tegelikkus

Lisa 3 Riigi tuumikfunksiooni küsimus

Lisa 4 Tööleht ettevalmistuseks: Digiteenuse tänane kirjeldus

Kokkuvõte

5

Selle juhendi eesmärk on toetada avaliku sektori teenuseomanikke otsuste tegemisel, milliseid digiteenuseid peaks riik ise osutama ja milliseid saaks usaldada erasektorile.

Juhend on jaotatud **kolme teemade plokki**, mis aitavad läbi mõelda kas ja millist koostööd saaks riik erasektoriga digiteenuse pakkumisel teha.

Nendeks on:

Majandusliku efektiivsuse hindamine

mis aitab läbi mõelda digiteenuse kulukomponendid ja hinnata, kas erasektori kaasamine digiteenuse osutamisesse võiks olla kuluefektiivsem kui digiteenust ise pakkuda

Turupotentsiaali hindamine

mis suunavad turu võimekuse ja potentsiaali analüüsimisele

Riskide hindamine

mis toob välja mõned olulisemad riskikohad, suunates nende maandamistegevuste läbimõtlelemisele.

Majandusliku efektiivsuse hindamine

Kas teenuse digitaalselt pakkumine ja tehnoloogiaga lahendamine on odavam, mõistlikum ja kvaliteetsem, kui pakkuda teenust edasi manuaalselt? (juhendi ptk 1.1.1)

Kas riigi teistes haldus-alades ja asutustes ei ole sama või sarnast lahendust/digiteenust kasutusel? (juhendi ptk 1.1.2)

Kas riigil on digiteenust ise odavam pakkuda kui seda sisse osta (3-5 aasta perspektiivis)? (juhendi ptk 1.1.3)

Milliseid kliente oleks digiteenusele peale Eesti riigi? (juhendi ptk 1.1.4)

Turupotentsiaali hindamine

Kas Eesti turul on sarnane digiteenus juba olemas? (juhendi ptk 1.2.1)

Milliseid rahvusvahelisi lahendusi saaks kohandada Eesti konteksti? (juhendi ptk 1.2.2)

Kas erasektoril on huvi digiteenust riigile pakkuda? Kas digiteenusele on püsiv nõudlus, mis tagaks erasektorile stabiilse rahavoo? (juhendi ptk 1.2.3)

Kui täna veel sellist digiteenust või huvi ei ole, kas riik võiks olla esimene tellija ja nii turgu tekitada? (juhendi ptk 1.2.4)

Milliseid maandavaid meetmeid on võimalik rakendada, et vältida *vendor lock-in* situatsiooni? (juhendi ptk 1.2.5)

Riskide hindamine

Milliseid julgeoleku alaseid nõudeid tuleb digiteenuse pakkumisel jälgida? (juhendi ptk 1.3.1)

Milliseid kvaliteedinõudeid peab digiteenuse osutamisel järgima? (juhendi ptk 1.3.2)

Kas digiteenuse osutamisel peab järgima selliseid turvastandardeid, mida erasektor ei ole võimeline täitma? (juhendi ptk 1.3.3)

Milliseid tehnilisi nõudeid tuleb digiteenusele kehtestada? (juhendi ptk 1.3.4)

Kas riik saab kehtestada nõudeid digiteenuse jätkusuutlikkuse kohta? (juhendi ptk 1.3.5)

Kas on strateegilisi tegevusi, mida riik poliitikakujundaja ja teenuse omanikuna enam teha ei saaks juhul kui teenuse digikomponendid on (osaliselt) erasektori omanduses? (juhendi ptk 1.3.6)

Mõisted¹

7

Teenus – on riigi tegevuse või tegevuste tulem, mis loob väärtust kasusaajale või kasutajale. Teenuseid osutatakse riigi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks ja õigusaktide täitmiseks. Kasusaajat ja kasutajat võib nimetada ka kui klienti.

Digiteenus – on teenuse osutamine digitaalse tehnoloogia abil. See võib tähendada kasutajaliidest, andmevahetust, taotlusprotsessi, iseteenindust, infosüsteemi kaudu tehtavat otsustust või muud funktsiooni, mis realiseerub tehnoloogiliste vahendite toel. Digiteenus ei ole eraldi seisev teenuse liik, vaid viis, kuidas osa teenuse sisust või protsessist kasutajani jõuab. Enamik riigi teenuseid on kombinatsioon digitaalsest ja mitte-digitaalsest osast – näiteks inimtöö, füüsiline kohalolek või haldustoimingud, mida tehnoloogia ei asenda.

Kasusaaja/kasutaja/klient – füüsiline või juriidiline isik, kes kasutab või on avaldanud soovi kasutada teenuseid. Kasusaaja võib olla ka laiem avalikkus või ühiskond.

Otsene avalik teenus – teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule tema tahtel, sealhulgas eeldataval tahtel, teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust. Näiteks: riikliku pensioni saamine, konsulaar-teenused ja -abi, tegevuslubade väljaandmine jms.

Sisemine tugiteenus – teenus, mis toetab oma asutuse toimimist ja teenuse osutamist. Näiteks: personalitöö, dokumendihaldus, õigusloome, laiteenus, juhtimine, siseaudit, infoturvet.

Välimine tugiteenus – teenus, mis toetab teise asutuse toimimist ja teenuse osutamist. Näiteks: RTK poolt pakutav palgaarvestuse- ja raamatupidamise, finantsarvestuse ja riigihangete korraldamise teenus; keskkete IT asutuste teenused majadele.

Kaudne teenus – teenus, mille käigus asutused osutavad õigusaktides sätestatud teenust teenuse kasusaaja otse se pöördumiseta ning teenuse kasusaajaid ei ole võimalik identifitseerida. Kasusaajaks on ühiskond või osa ühiskonnast. Näiteks: hoolekandepoliitika kujundamine ja selle elluviimise korraldamine, liiklusjärelevalve, alkoholitervitamis- ennetamine, vähendamine ja ravi, tuleohutuse kontrolli teenus.

Teenuse omanik – on isik (ametikohta järgi), kes otsustab teenuse eesmärgistamise, eelarvestamise/ressursside, sihtrühma/huvigrupi kindlaksmääramise ja järelevalve üle. Reeglina on selleks valdkonna ja/või osakonna juht. Teenuse omanik ise ei pruugi osaleda teenuse osutamisel, vaid juhib, korraldab teenuse osutamist ja täiendab teenust vastavalt teenuse mõõdikute tulemustele. Teenuste korraldamise ja teabehalduse aluste määrus seab asutusele kohustuse määrata ameti- või töökohad, millel töötavad isikud tagavad asutuse teenuste- ja protsesside korraldamise ja kvaliteedi. Kuigi teenuse omaniku roll on praktikas seotud konkreetse isikuga, kasutab käesolev juhend mõistet ka laiemas tähenduses – käsitledes teenuse omanikuna kas riiki või erasektorit, sõltuvalt sellest, kummal on vastutus teenuse eesmärgi, toimimise ja arendamise üle. See võimaldab selgemini vaadelda strateegilisi otsuseid teenuse pakkumise korralduse ja vastutuse jaotuse kohta.

Digiteenuse omanik – organisatsioon (sh nt MTÜ või ettevõtte), kes vastutab digiteenuse või -toote pakkumise eest. Digiteenuse omanik võib olla erinev teenuse omanikust: teenuse omanik on üldjuhul riik; digiteenuse või -toote, mille abil seda avalikku teenust osutatakse, omanikuks võib olla erasektor. Näiteks kui teenus oleks esmatasandi tervishoiuteenus, siis perearsti infosüsteemi (digiteenus) omanik võib olla eraettevõtte (nt AS Medisoft).

Teenuse erastamine – on antud juhendi kontekstis omandiõiguse muutmise protsess, mille käigus avaliku

teenuse või vara (sh tarkvara) omandiõigus viiakse avalikult sektorilt (kohalik omavalitsus või riik) üle erasektorile sh nt erasektori mittetulunduslikule ühingule. Ehk siis tegemist on olukorraga, kus avaliku sektori poolt varem osutatud teenus antakse üle erasektorile, kes hakkab seda teenust edaspidi pakkuma kas riigi tellimusel (st riik ostab teenust sisse), või otse elanikele või ettevõtetele (st riik enam ei ole klient ega rahastaja, vaid tegutseb ainult regulaatori või järelevalvajana).

Teenuse lepinguline delegeerimine – aga ka haldus-ülesande täitmiseks volitamine või üleandmine on avaliku teenuse või tugifunktsiooni täitmiseks andmine eraettevõttele, vabaühendusele või teisele avaliku sektori organisatsioonile. Riik jääb ise teenuse eest vastutajaks, rahastab teenuse pakkumist ning teostab järelevalvet.

Teenuse sisseostmine – on antud juhendi kontekstis olukord, kus avalik sektor võtab kasutusse erasektori teenuse või lahenduse, makstes selle eest teisele osapoolele tasu. Teenusega/lahendusega seotud omandiõigused jäävad erasektorile, avalikust sektorist saab lepinguline klient teiste turuosaliste kõrval.

¹ Mõisted on kirjeldatud tuginedes muuhulgas Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatule ([Link](#))

Sissejuhatas

Selle juhendi eesmärk on toetada avaliku sektori teenuseomanikke otsuste tegemisel, milliseid digiteenuseid peaks riik ise osutama ja milliseid saaks usaldada erasektorile.

Riigil on hetkel üle 1400 digiteenuse, mille pakkumine toimub valdavalt avaliku sektori poolt. Kui aga lähtuda minimaalsuse põhimõttest – et riik sekkub ainult siis, kui see on vältimatult vajalik –, siis on selge, et kõiki digiteenuseid ei pea ega tohigi pakkuda ainult riik.

Paljudel juhtudel saab erasektor digiteenuseid pakkuda kiiremini, paindlikumalt ja skaleeritavamalt, sh võimaldades nende laiemat kasutuselevõttu ka väljaspool riigisektorit ja Eestit. Tegelikult on erasektor paljudel juhtudel hästi varustatud ja tehniliselt pädev digiteenuste pakkumisel – sageli isegi paindlikum kui riigisisene arendusvõimekus. Eraettevõtetele on enamasti paremad võimalused kiiresti reageerida muutuvatele tehnoloogiatele ja kasutajate ootustele. Seetõttu ei ole alust eeldada, et erasektori pakutavad digilahendused oleksid kuidagi ebakvaliteetsemad vaid sageli on vastupidi: turul kujunenud konkurents ja spetsialiseerumine toovad kaasa kõrgema kasutajakogemuse, uuenduslikumad lahendused ja kiirema arendusvõimekuse. Riik ei tohiks dubleerida turul juba olemasolevat pädevust, vaid kasutada seda targalt ja strateegiliselt.

Juhendi keskne küsimus ongi: kas konkreetset digiteenust peab riik ise pakkuma või on mõistlikum seda teha koostöös erasektoriga või usaldada täielikult eraettevõtteid selle pakkumisel? Mõnel juhul võib analüüsi tulemusel selguda, et digiteenuse osutamine ei ole antud ajahetkel üldse otstarbekas ja see tuleks lõpetada või ümber kujundada.

Erasektori kaasamine teenuse osutamisesse suuremal või vähemal määral ei tähenda valdkonna poliitikakujundamisest loobumist.

Digiteenuse pakkumise erastamine, delegeerimine või erasektori kaasamine pakkumisse ei tähenda, et riik loobub oma vastutusest valdkonna poliitikakujundajana või ka laiemalt teenuse omanikuna.

Digiteenuse pakkumine ja poliitika kujundamine on kaks erinevat rolli, millel on erinevad eesmärgid ja tööriistad. Poliitika kujundamine tähendab seda, et riik määrab, milliseid probleeme valdkonnas tuleb lahendada, millised on soovitud tulemused ning millised väärtused, põhimõtted, aga ka reeglid peaksid neid lahendusi suunama. See hõlmab seadusandlust, strateegiate koostamist, prioriteetide seadmist, mõjuanalüüse jms – see kõik on ja jääb riigi ülesandeks.

Digiteenuse pakkumine on seevastu üks võimalik viis poliitilisi eesmäärke ellu viia – konkreetne tehniline ja praktiline lahendus. Kui tegemist on tehnoloogilise teostusega, võib selle pakkumine toimuda erinevates koostöövormides, sealhulgas erasektori osalusel. See eristus muutub eriti oluliseks just digilahenduste puhul, sest tänapäeval sisaldab pea iga riigi teenus mõnda IT-komponenti. Isegi kui teenust osutatakse füüsilises keskkonnas, näiteks teenindusbüroos, kasutatakse selleks infosüsteeme, andmebaase või muid digilahendusi. Enamik teenuseid on seetõttu nn kompleksteenused, mis koosnevad mitmest alamteenusest või tegevusest, millest osa on digitaalsed, osa mitte. Seetõttu ei mõjuta erasektori kaasamine digiteenuse arendamisse ega tehnilisse teostusse riigi rolli poliitikakujundaja ja üldjuhul ka laiemalt teenuse omanikuna.

Kellele?

Juhend on loodud kasutamiseks teenuste omanikele ning avaliku sektori otsustajatele, kes vastutavad digiteenuste arendamisega seotud valikute tegemise eest.

Millal?

Teenuse arendamine ei ole ühekordne tegevus. Iga teenuse juures on mõistlik määratleda sagedus, millal teenuse toimimine üle vaadatakse ja otsustatakse edasised sammud. Selliseks ülevaatamise tõukeks võib olla näiteks:

- Kasutajate tagasiside
- Poliitika muutused
- Teenuse ja selle rahastusvajaduse planeerimine (RES/RE protsess, sh muudatused programmides)
- Senise hankelingu lõppemine
- Üleriigilised uued arengusuunad ja nende rakendamine (nt sündmusteenused)

Seda juhendit saab kasutada kõikides nendes protsessides, kui on vajalik veenduda, kas seni tehtud otsused teenuse pakkumise osas on endiselt relevantssed ja õiged või oleks võimalik kaaluda alternatiive. Juhend võiks leida kasutust nii olukorras, kui vaadatakse üle teenus ja selle osutamine tervikuna kui ka siis kui hinnatakse mõne teenuse digikomponendi või funktsionaalsuse loomist või toimimist.

Eeltingimused

10

Kui soovida kirjeldada ühe teenuse arendamist/kasutuselevõttu lihtsustatult kronoloogiliselt, siis see teekond näeks välja midagi sellist:



Kirjeldatud etappidest teises ehk analüüsi ja eeluuringute faasis jõutakse küsimuseni, mil viisil või kanali abiga on mõistlik teenust osutada. Kui siin on mõte, et (üheks) teenuse osutamise kanaliks on digitaalsed lahendused, siis see on koht, kus abiks tuleb käesolev juhend, mis aitab läbi analüüsida, kas ikka ja kes antud digiteenust pakkuma peaks.

Alternatiivid

Laias laastus võib avaliku ja erasektori (sh vabaühendused) partnerlusel eristada viite koostöövormi, mis praktikas tihti kombineeruvad:

1 Avalik sektor tagab ligipääsu (digi)teenuse loomiseks vajalikule sisendile, kuid ei sekku (digi)teenuse osutamisse. Näitena võib tuua avaliku sektori avalikandmed, kus peale andmete avaldamise avalik sektor teenuste loomisesse ega osutamisse ei sekku. Sisuliselt luuakse tingimused uuteks (digi)teenuse tekkeks ilma avaliku sektori ootusteta; otsest partnerlust ei toimu.

2 Teenuse lepinguline delegerimine (aga ka haldusülesande täitmiseks volitamine või üleandmine).

See on avaliku teenuse või tugifunktsiooni täitmiseks andmine eraettevõttele, vabaühendusele või teisele avaliku sektori organisatsioonile. Teenuse üleandja määratleb teenuse iseloomu, ulatuse ja/ või muud olulised tingimused, üldjuhul finantseerib osaliselt või täielikult teenuse pakkumist ning teeb järelevalvet teenuse pakkumise üle.

Reeglina on teenuse lepinguline delegerimine Eesti praktikas rakendatud sisetehinguna, kus riigi-asutused on kas eraõigusliku või halduslepinguga delegerinud teenuse osutamise nt riigi asutatud sihtasutusele, riigi omandis olevale ettevõttele või muudele asutustele, mille üle teostab kontrolli riigiasutus. Näitena võib tuua ettevõtetus- ja innovatsioonivaldkonna arendamise ja toetuste andmise Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse poolt. Ainult digiteenuse delegerimise häid praktikaid seni veel Eestis ei esine.

3 (Digi)teenuse sisseost, kus avalik sektor võtab kasutusse erasektori (digi)teenuse või lahenduse.

Erinevalt lepingulisest delegerimisest jäävad digiteenusega/lahendusega seotud omandiõigused erasektorile, avalikust sektorist saab lepinguline klient teiste turuosaliste kõrval. Tegemist on tüüpilise nn GovTech sektori kaasamisega, mis viitab lahendustele, mida arendavad ja haldavad eraorganisatsioonid ning mis on põimunud avaliku sektori komponentidega (nt registrid, algoritmid, API), et hõlbustada protsesse avalikus sektoris². Näitena võib Eesti praktikas nimetada Mobiil-ID ja Smart-ID lahendust, aga ka Microsofti digitooteid, mis on erasektori omandis olevad digiteenused ja kus riik on üks klient paljude seas.

4 (Digi)teenuse erastamine.

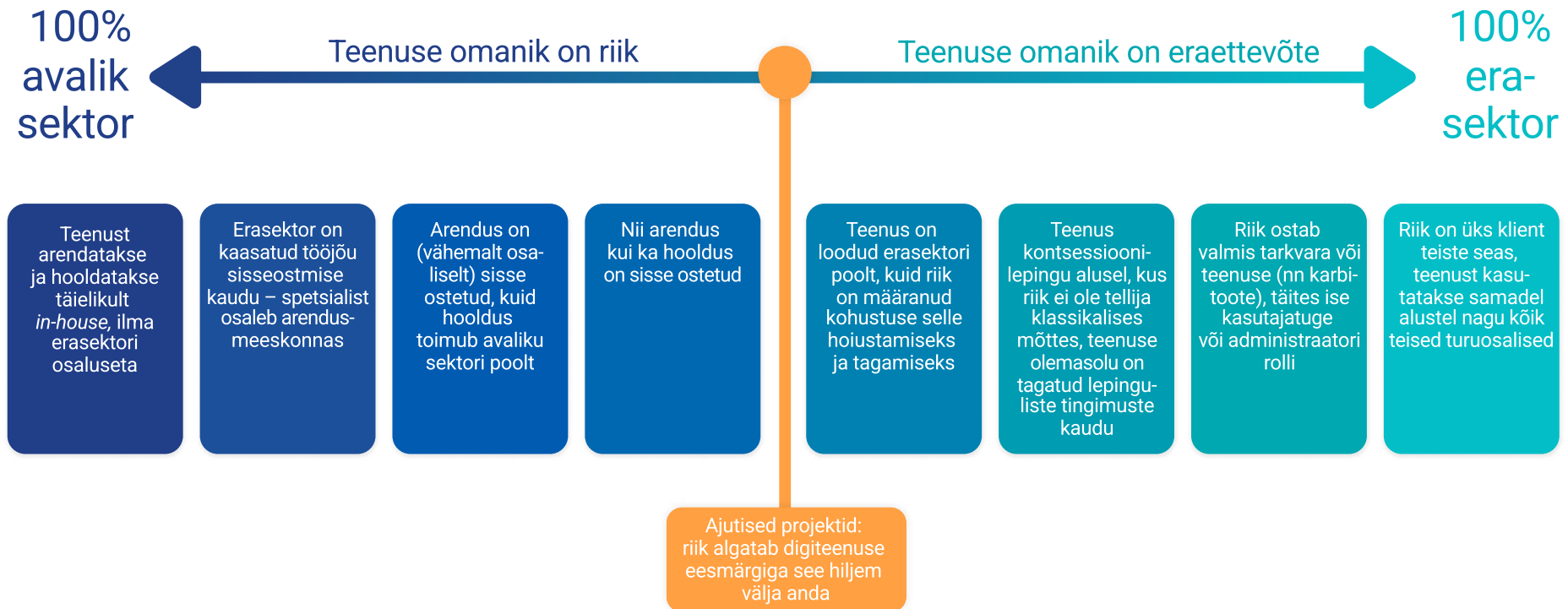
On olukord, kus avalik sektor loobub avaliku (digi)teenuse osutamisest ja ei sekku teenuse kasutaja ja pakkuja suhetesse (võivad säilida üldised regulatiivsed kitsendused), otsest partnerlust ei toimu. (Digi)teenuse osutajateks on näiteks erasektoris kuuluvad mittetulunduslikud ühingud, mis on asutatud avalikes huvides ja eesmärgil ning mille tegevuses võib riik osaleda näiteks nõuandvas rollis. Eesti praktikas on erastatud valdavalt riigi osalusega äriühinguid (nagu AS Eesti teed, Oparail jt).

Kui (digi)teenuse osutamiseks on ühinguks vaja anda riigile kuuluvat intellektuaalomandit, saab seda teha riigivaraseaduse alusel soodsatel tingimustel (tasuta või alla turuhinna), kui see teenib avalikku eesmärki, nagu haridus, tervishoid, pääste

või sotsiaalteenus. Samuti on võimalik, et riik võõrandab (digi)teenuse osutamiseks vajaliku intellektuaalomandi mõnele ärilisel eesmärgil tegutsevale erasektori ettevõtjale, nt avaliku enampakkumise korraldamise kaudu, misjärel teenusepakkuja säilitab vabaduse (digi)teenust oma äranägemise järgi osutada. 2021. aastal jõustunud Riigivaraseaduse muudatused kirjeldavad eraldi riigi tarkvara tasuta kasutusele andmist. See loob võimaluse, et kui riik on asjassepuutuva riigile kuuluva tarkvara lähtekoodi avalikkusele tasuta ja tähtajatult kättesaadavaks teinud, siis avalikku enampakkumist ega varaliste õiguste loovutust ei ole vajalik korraldada, vaid erasektori ettevõtja saab asjassepuutuvat tarkvara kasutuslepingu (litsentsi) alusel kasutada.

5 Muud partnerluse vormid, kus avalik ja erasektor panustavad ühiselt oma ressursse (digi)teenuse osutamiseks. Näiteks läbi sihtotstarbeliste või tegevustoetuste eraldamise, ühisorganisatsioonide loomise, ühise taristu rajamise, ühiste andmeajamisplatvormide loomise, või hoopis innovatsiooni ergutamine auhindade/võistluste kaudu.

² Bharosa, N., 2022. The rise of GovTech: Trojan horse or blessing in disguise? A research agenda. Government Information Quarterly, 39(3), p.101692.



Järgnevas juhendis ei keskenduta detailis igale koostöövormi erisustele, loetelu eesmärgiks on suunata juhendi kasutajat läbi kaaluma erinevaid koostöövorme erasektoriga. **Kirjeldatud alternatiivide juures on võtmeküsimuseks, kes on teenuse ja digiteenuse omanikuks.** Antud juhendis räägime reeglina ikkagi sellest, et riik on ja jääb ka edaspidi teenuse omanikuks, teenuse omaniku otsus omakorda on see, kuidas teenust osutada, sh kas digitaalsena või mitte. Ja sealt omakorda edasi,

mil viisil erasektorit digiteenuse pakkumisse kaasata. Juhul, kui riik jääb ise digiteenuse omanikuks, on võimalik, et digiteenust arendab erasektor st arendus (või selle osad) ostetakse hankega sisse. Samuti on riigil võimalik olukorras, kus digiteenus jääks erasektori omandisse, sekkuda selle kujundamisesse, nt saab avalik sektor kohustada erasektori ettevõtet arenduskoodi notaris hoiustama, või seab reeglid teenuse osutamisele ja lõpetamisele.

1 Juhend

13

Järgnevalt on kirjeldatud kolme teemade plokki, mis aitavad läbi mõelda kas ja millist koostööd saaks riik erasektoriga digiteenuse pakkumisel teha. Nendeks on:

- ➊ **Majandusliku efektiivsuse hindamine**, mis aitab läbi mõelda digiteenuse kulukomponendid ja hinnata, kas erasektori kaasamine digiteenuse osutamisesse võiks olla kuluefektiivsem kui digiteenust ise pakkuda.
- ➋ **Turupotentsiaali hindamine**, mis suunavad turu võimekuse ja potentsiaali analüüsimisele.
- ➌ **Riskide hindamine**, mis toob välja mõned olulisemad riskikohad, suunates nende maandamistegevuste läbimõtlemisele.

Kirjeldatud on iga väljatoodud teema üldist tausta, soovitusi, näiteid varasemast praktikast. **Juhendi läbimisel peaks oskama vastata küsimusele „Miks nii otsustada?“ ja „Miks teised alternatiivid ei sobi?“.**

Juhendit saab kasutada:

- Esmase digiteenuse hindamise läbiviimiseks
- Kaardistamiseks, milliseid täiendavaid tegevusi ja analüüse oleks vaja läbi viia, et lõplikku otsust teha

Juhendi kasutamine digiteenuse esmaseks hindamiseks ei eelda liiga põhjalikku (eel)tööd ja mahukate analüüside sisseostmist. Siiski oleks enne hindamist hea mõned küsimused läbi mõelda (vt ka „LISA 4 Tööleht ettevalmistuseks: Digiteenuse tänane kirjeldus“):

- 1 mis probleemi digiteenus lahendab,
- 2 mis on digiteenuse sisu,
- 3 kes on (digi)teenuse peamised kasutajad ja kui palju neid on (nt ühes kuus keskminekasutajate arv või kasutajate arv aastas),
- 4 kui palju maksab hetkel (digi)teenuse pakkumine,
- 5 mis on tänased teadaolevad peamised riskid.

Juhendi kasutamine ja digiteenuse hindamise läbitegemine võib viia vajaduseni põhjalikuma kaardistuse tegemiseks, mille fookuses võiks olla tõstatunud probleemkohtadele lahenduste leidmine.

1.1 Majandusliku efektiivsuse hindamine

Uue digiteenuse arendamise või olemasoleva digiteenuse ümberkujundamise otsus peaks algama majandusliku efektiivsuse kaalumisest. Enne tehniliste lahenduste planeerimist või investeeringute tegemist on oluline hinnata, kas digiteenuse arendamine on üldse põhjendatud – seda eelkõige kasutajate potentsiaalse hulga ja olemasoleva (nt manuaalse) teenuse osutamise kulude vaates. Juhend esimene plokk aitab digiteenuse omanikul teha kaalutletud otsuseid, esitades teemade

kaupa suunavaid küsimusi, mis aitavad hinnata digiteenuse arendamise vajalikkust ja võimalikke alternatiive. Majandusliku põhjendatuse kõrval juhib juhend tähelepanu ka muudele olulistele aspektidele: kas sarnane teenus on juba kasutusel teistes riigiasutustes (ja saaks seega vältida dubleerimist), millised on arendamise ja haldamise kulukomponendid võrreldes erasektori võimalustega ning milline võiks olla digiteenuse tegelik kliendibaas.

1.1.1 Kas teenuse digitaalselt pakkumine ja tehnoloogiaga lahendamine on odavam, mõistlikum ja kvaliteetsem, kui pakkuda teenust edasi manuaalselt?

Selleks, et kaaluda, kas osutada digiteenust ise või tellida see sisse, peab olema selge, mida kasutajatele ikkagi pakkuda tahetakse, mis on digiteenuse osutamise eesmärk, mida saavutada tahetakse. Sellele vastamiseks on vajalik kaaluda, kas digiteenuse arendamine on üldse mõistlik, arvestades näiteks digiteenuse kasutajate/saajate hulka ja selle manuaalselt osutamise kulu. Lihtsustatult on digitaliseerimise otsuse tegemine muidugi kerge: teenust on mõtet digitaliseerida ainult juhul, kui see hõlbustab ja vähendab teenuses eksisteerivat korratavat ja automatiseeritavat rutiini ja teeb protsessi mõõdetavalt kvaliteetsemaks või efektiivsemaks. Kui arendamise ja haldusega seotud kulud on kallimad kui teenuse manuaalne pakkumine, siis oleks digiteenuse arendamise näol tegemist võimaliku raiskamisega (nõ minusprojektiga), mille vajadus on tähtis selgelt ära põhjendada.

Näide

Üks levinud lugu Eesti digiriigi ebamõistlikkusest on seotud maksusoodustuse süsteemi arendamisega Eesti olümpiavõitjatele. Eestil on olnud läbi aegade 26 olümpiavõitjat, kellest osa tänaseks meie hulgast lahkunud. Loodud lahenduse äriplaneerimine on arusaadav ja mõistlik, aga teenuse automatiseerimise kulud olid kõrgemad, kui maksta raamatupidajale käsitöö eest nende soodustuste kalkuleerimise eest.

Soovitused

1 Kirjelda teenust võimalikult lihtsalt. Pane kirja, mis toimub tänase

teenuse juures: kes mida teeb, mitu sammu see sisaldab, ja kui kaua see kõik aega võtab jms. Mõtle: „**Kus kulub palju aega? Kus tehakse sama asja mitu korda? Kus tekivad vead või ummikud?**“ Seda saab teha ka väikese aruteluna koos kolleegidega – eesmärk ei ole täiuslik protsessikaart, vaid peamised „valupunktid“ välja tuua.

2 Mõtle läbi järgmised võtmeküsimused:

- Kas osa teenusest kordub iga kord sarnaselt?
- Kas andmeid sisestatakse käsitsi või mitu korda?
- Kas inimesed peavad tulema kohale või saatma pabereid, kuigi see võiks käia veebi kaudu?
- Kas teenuse kasutajaid on piisavalt palju?

Kui vastad mitmele küsimusele „jah“, võib olla alust eeldada, et teenus sobiks **vähemalt osaliselt** digitaliseerimiseks.

3 Tee kiire rahaline võrdlus: kas tehnoloogia tooks kokkuhoidu või kvaliteedivõitu?

- Hinda kas teenuse kasutajate arv on piisavalt suur, et luua eraldi digiteenus.
- Mõtle, mitu tundi töötajate aega ühes kuus kulub täna selle teenuse pakkumiseks.
- Korruta see töötasu alusel rahaks ja vaata, kui suur oleks aastane kulu.
- Lisa tööjõukuludele juurde ca 15% üldkulude katteks.
- Seejärel küsi oma IT-majalt või mõnelt arendajalt umbkaudset hinda digitaalse lahenduse loomisele.
- Kui digilahenduse kulud tasuvad end paari aastaga ära ja kvaliteet/tööaeg paraneb, on alus mõelda digitaliseerimisele tõsisemalt.

1.1.2 Kas riigi teistes haldusalades ja asutustes ei ole sama või sarnast lahendust/digiteenust kasutusel?

Sobiv digiteenus ei pruugi alati olla saadaval ainult erasektoris – vajalik funktsionaalsus võib juba eksisteerida mõnes teises riigiasutuses. Sellisel juhul tuleks kaaluda olemasoleva digiteenuse või lahenduse skaleerimist ja kasutuselevõttu, selle asemel et hakata arendama eraldi lahendust. See ei tähenda loobumist kvaliteedist ega erivajaduste arvestamisest, vaid teadlikku eelistust koostööle, ressursside säästmisele ja läbiproovitud lahenduste taaskasutusele. Ühisarendus või olemasoleva digiteenuse ülevõtmine võib olla kiireim ja kestlikum tee soovitud tulemuse saavutamiseks, eriti juhul, kui digiteenus täidab üldisemaid tugifunktsioone – näiteks dokumendihaldus või kasutajatugi.

Näide

Asutuses kaalutakse uue menetluskeskkonna arendamist, et toetada oma valdkondlikke haldusmenetlusi. Kui laiemat pilti vaadata selgub, et ka mitmed teised riigiasutused tegelevad samalaadsete menetlusprotsessidega ning neil on juba kasutusel digiteenused, mis katavad suure osa soovitatavast funktsionaalsusest – näiteks dokumentide registreerimine, otsuste koostamine, tähtaegade jälgimine ja andmevahetus osapooltega, töövoogude suunamine jne. Põhjalikum analüüs näitab, et olemasolevates menetlussüsteemides on arhitektuuriliselt võimalik eristada asutuste spetsiifilisi vajadusi rollihalduse ja õiguste kaudu, võimaldades ühe süsteemi piires erinevate menetlusloogikate või töövoogude kasutamist. Sellisel juhul võib uue digiteenuse loomise asemel olla mõistlikum hinnata olemasoleva lahenduse laiendamist või kohandamist, et vähendada dubleerimist, kiirendada juurutust ja hoida kokku ressursse.

Näide

Riigi autentimisteenus TARA. Mõni aeg tagasi arendati uute digiteenuste külge omaenda autentimislahendusi, mis integreerisid ID kaardi ja Mobiil-ID funktsionaalsuseid. RIA koondas kokku selliste lahenduste vajadused ja arendas välja keskse autentimisvärava TARA, mida kasutatakse tänaseks enamuses Eesti e-teenustes sisselogimiseks.

Soovitused

- 1 Hinda** kas tegemist on unikaalse funktsionaalsusega, või on sarnaseid tegevusi ka teistes asutustes.
- 2 Konsulteer**i IT-majade, Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (RIK), Riigi IT Keskuse (RIT) või Justiits- ja Digiministeeriumiga, et kindlaks teha teise asutuste tänane praktika ja kasutatavad digiteenused ning nende võimalik sobivus antud teenuse pakkumiseks.
- 3 Kontakteer**u sarnast tööloiku tegevate kolleegidega teisest asutusest sh nt kohalikest omavalitsustest, et kaardistada nende kasutajakogemust.

1.1.3 Kas riigil on digiteenust ise odavam pakkuda kui seda sisse osta (3–5 aasta perspektiivis)?

Digiteenuse tervikkulu analüüs aitab langetada informeeritud otsuseid, et tagada nii majanduslikult kui strateegiliselt kõige optimaalsem lahendus. Kui esimese kontrollküsimusena analüüsiti, kas teenuse digiteerimine on üldse majanduslikult otstarbekas, siis nüüd tuleks võrrelda digiteenuse pakkumise kulu riigi ja erasektori poolt. Sõltumata sellest, kas digiteenus arendatakse organisatsioonisiselt, ostetakse (osaliselt) sisse, on oluline võtta arvesse kõik kululiigid digiteenuse elutsükli üleselt ja võrrelda neid realistlikult võimalike alternatiividega. Valdav osa kululiikidest kehtivad nii riigiasutusele endale kui ka erasektorile.

Näide

sellest, kuidas riik ei arvesta digiteenuste arendamisel alati kogu elutsükliga seotud kulusid, on periood, mil paljusid arendusi rahastati välisvahenditest, eelkõige Euroopa Liidu toetuste abil. Toetused võimaldasid kiiresti uusi lahendusi luua, kuid sageli keskenduti vaid arendusetapile ning jäeti digiteenuse edasine haldus ja hooldus eelarvestamisel tähelepanuta. Kui toetusprojekt lõppes, tuli ootamatult leida riigieelarvest lisavahendid selleks, et juba loodud lahendused edasi toimiksid.

Soovitused

- 1 Selleks et põhjalikult hinnata digiteenuse osutamise kuluefektiivsust, soovitage alustada kululiikide kirjeldamisest, mis kaasnevad digiteenuse arendamise ja pakkumisega. Järgnev on tavapärane loetelu kuludest, mis enamusel juhtudest digiteenuse osutamisega kaasneb, käsitledes kogu digiteenuse elutsükli:
 - Personalikulud – Palgakulud, sealhulgas töötasud, maksud ja lisahüved (nt koolitused, boonused). Riigil tuleks arvestada ka juba olemasolevate töötajate panust teenuse haldamisel ja arendamisel, kuna nende tööaeg on kulu, mis tuleb arvestada teenuse kogukulusse.

- Arendus- ja seadistamiskulud – Tarkvara arendamine, testimine, süsteemi integreerimine ja muud algsed investeeringud, mis on vajalikud teenuse käivitamiseks.
- Infrastruktuurikulud – Serverite, andmebaaside ja pilveteenuste kasutamisega seotud kulud, samuti riistvara ja võrguressursid.
- Hooldus- ja halduskulud – Regulaarsed uuendused, süsteemi jooksev hooldus, vigade parandamine ja tehniline tugi.
- Litsentsid ja intellektuaalomandi kulud – Tarkvara litsentsid, patendid, autoriõigused või muud seotud tasud.
- Turvalisuse ja andmekaitse kulud – Turbeauditid, vastavuskontrollid, andmeturve lahendused ning õigusnõustamine seoses andmekaitsealustega.
- Kasutajatugi ja koolituskulud – Kasutajate koolitamine ja toetamine, sealhulgas abiliinid, juhendmaterjalid ja kasutajatoe meeskond.
- Lepingulised ja halduskulud – Kui teenus sisse ostetakse, tuleb arvestada lepingu haldamise, juriidilise nõustamise ja riskijuhtimisega seotud kulusid, riigi poolele lisanduvad riigihanke läbiviimise ja järelevalve kulud; erasektorile pakkumuse tegemise kulu.
- Jätkusuutlikkuse ja arengukulud – Kulud seoses uute funktsionaalsuste arendamise, süsteemi ajakohastamise ja tehnoloogia elutsükli juhtimisega.

- 2 Kui kululiigid on kirjeldatud, koosta detailne kuluarvestus riigi vaates. Pane tähele, et olemasoleva ressursi kasutamise (olgu selleks siis tööjõud või nt olemasoleva serveriruumi kasutamine) korral kaasneb ka kulu. Kui varasemalt pole olemasolevat kulu digiteenuste põhiselt arvestatud, siis koosta vastavad arvutused.

- 3 Erasektori kulude hindamiseks konsulteerige vajadusel ekspertidega IT-majadest, RIAs, RIKist jm et tuvastada erasektori potentsiaalsed keskmised turuhinnad. Seejärel saad võrrelda kulusid, mis esineksid riigil, nende kuludega, mis esineks erasektoril.

- 4 Pane tähele, et oluline ei ole saavutada säästu iga kululiigi vaates vaid tervikuna peaks digiteenuse pakkumine täna või teatud aja jooksul (nt 3–5 aasta perspektiivis) olema erasektori poolt efektiivsem kui seda ise tehes.

1.1.4 Milliseid kliente oleks digiteenusele peale Eesti riigi?

Digiteenuse arendamisel tuleks hinnata, kas Eesti riik on ainus klient või on sellel laiem turupotentsiaal. Kui digiteenust saab pakkuda ka mujal – näiteks teistes riikides või erasektoris –, võib see vähendada riigi kulusid ja tugevdada Eesti tehnoloogiaettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet. Kui aga riik jääb ainsaks kliendiks, tuleb arvestada, et suure tõenäosusega katab riik lisaks arendus- ja hoolduskuludele ka erasektori kasumiootuse. See võib kaasa tuua olukorra, kus digiteenuse hind on kõrgem kui see, mida oleks võimalik saavutada avatud turu konkurentsi tingimustes. Riigi jaoks tähendab see lisakulu, mis võiks olla õigustatud vaid juhul, kui digiteenusel puudub erasektori nõudlus või kui see täidab unikaalset rolli, mida turujõud ise ei suudaks pakkuda.

Näide

Alushariduse tarkvara Eliis, mida kasutab tänaseks üle 700 haridusasutuse Eestis, Lätis, Leedus, Poolas, Ukrainas ja Saksamaal, on hea näide universaalsest ja skaleeritavast digiteenusest, mille on loonud ja arendanud erasektor. Digiteenus on oma olemuselt universaalne, kuna lahendab probleeme, mis on sarnased mitmes riigis ja asutuses – näiteks lasteaias kasutatavad päevikud, suhtlus vanematega, kohalolekute haldus, aruandlus jms. Just selle üldistatavuse tõttu on võimalik sama tarkvara pakkuda mitmele kliendigrupile üle riigipiiride, luues sellega laiemat kasutajabaasi ja tagades parema kuluefektiivsuse. Kui võrrelda tarkvara kasutamise kulu riigile ja seda, kui palju maksutulu ettevõtte kaudu riigile laekub, on tegemist selgelt nõ plussmargiga digiteenusega.

Soovitused

1 Hinda, kas sama digiteenust on võimalik pakkuda ka erasektorile.

Mida standardsem ja universaalsem on digiteenuse või -toote funktsionaalsus, seda suurem on võimalus laiendada kliendibaasi erasektoris. Kui digiteenus on näiteks mõeldud andmevahetuseks, turvalisuseks või identifitseerimiseks, võib sellel olla rakendusi ka väljaspool riigisektorit. Laiem kliendibaas vähendaks riigi sõltuvust üksiklahendusest ja suurendaks digiteenuse kuluefektiivsust, sest erasektori osalus võiks aidata kaasa arenduskulude jagamisele.

2 Analüüsi, kas digiteenust on võimalik pakkuda ka väljaspool

Eestit, vajadusel konsulteerides ettevõtjate esindusorganisatsioonidega (nt Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Kaubandus-Tööstuskoda, Startup Estonia, valdkondlikud alaliidud/klastrid). Kui digiteenus on skaleeritav ja nt vastab rahvusvahelistele standarditele, võib sellel olla potentsiaal leida turgu ka teistes riikides. See tähendaks, et arenduskulusid saaks jagada mitme kliendi vahel, muutes digiteenuse rahastamise jätkusuutlikumaks ja vähem sõltuvaks riiklikest eelarveotsustest.

1.2 Turupotentsiaali hindamine

Turupotentsiaali hindamine on digiteenuse arenduse otsustamisel oluline, kuna see näitab, kas turul on olemas konkurentsivõimelised teenusepakkujad, kes suudavad pakkuda kvaliteetseid lahendusi. Kui sellised pakkujad juba tegutsevad ja investeerivad innovatsiooni, võib riigi enda arendus olla üleliigne või turgu pärssiv.

Turgu tuleks hinnata nii Eestis kui rahvusvaheliselt, sest paljud digiteenused on piiriülesed ja skaleeritavad. Kui sarnane lahendus on juba olemas, võib olla mõistlik see kasutusele võtta või kohandada, mitte arendada nullist uus digiteenus.

Kui aga turul ei ole sobivat lahendust või erasektor ei suuda tagada avaliku sektori nõudeid (nt turvalisus, andmekaitse), võib riiklik arendus olla põhjendatud. Ent ka sel juhul peaks riik jääma pigem digiteenuse omanikuks ja suunajaks, ostes arenduse ja halduse sisse erasektorist. See toetab kohaliku IT-sektori arengut, tagab paindlikkuse ja võimaldab kasutada erasektori oskusteavet. Selline koostöö tugevdab turu toimimist, soodustab teadmiste ringlust ning annab ettevõtetele väärtuslikke referentse, mis on kasuks ka rahvusvahelisel turul konkureerimisel. Riigi usaldus aitab tõsta teenusepakkujate usaldusväarsust ning näitab, et nad suudavad luua ja hallata ühiskondlikult olulisi digilahendusi.

1.2.1 Kas Eesti turul on sarnane digiteenus juba olemas?

Enne uue digiteenuse arendamist tuleb esmalt hinnata, kas Eesti erasektoris on juba olemas sama, sarnane või piisavalt sarnase funktsionaalsusega lahendus, mida oleks võimalik sobivaks kohandada. Kui turul on kättesaadav digiteenus, mis vastab avaliku sektori nõuetele – näiteks kvaliteedi, andmeturbe või ligipääsetavuse osas –, võib olla märksa mõistlikum ja kuluefektiivsem see lahendus sisse osta, kui hakata riigisisest süsteemi nullist looma. See eeldab aga valmisolekut kohaneda – avalik sektor peab arvestama, et pakutav digitoode ei pea alati vastama 100% soovitud spetsifikatsioonile. Riik peab õppima kasutama olemasolevaid lahendusi mõistlikkuse piires, kohandades oma protsesse ja ootusi seal, kus see on põhjendatud.

Näide

Riik ei ole ise arendanud digitaalseid maksesüsteeme ülekannete tegemiseks ja kodaniku või ettevõtete rahade liigutamiseks. See ülesanne jäeti finantssektorile, kus oli suurem kogemus ja kompetents.

Näide

Paljudel juhtudel ei ole digiteenus, mida soovitakse pakkuda, seotud riigivõimu teostamise või unikaalse avaliku funktsiooniga. Näiteks erinevad nn mugavusteenused (nagu juturobotid) või tugitegevused nagu dokumendihaldusteenused, mille lahendused on erasektoris laialdaselt kasutusel, ei pruugi nõuda riigipoolset eriarendust. Selliste digiteenuste puhul on erasektori lahenduste kasutamine mitte ainult mõistlik, vaid ka vastutustundlik ressursside kasutus.

Soovitused

1 Analüüsi Eesti turul olemasolevaid lahendusi ja nende sobivust või kohaldatavust enda vajadustega. Selleks tee esmalt veebipõhine otsing, et tuvastada, kas sarnase funktsiooniga digiteenuseid või tarkvaralahendusi juba pakutakse – vaata ettevõtete kodulehti, startupide nimekirju, loe uudiseid. Kui võimalik, võta otse ühendust teenusepakujatega, küsi demot, tausta- ja hinnainfot jm.

2 Konsulteerige ettevõtjate esindusorganisatsioonidega (nt Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Kaubandus-Tööstuskoda, muud alaliidud, Startup Estonia), et tuvastada võimalikud sarnase digiteenuse pakujad turul.

1.2.2 Milliseid rahvusvahelisi lahendusi saaks kohandada Eesti konteksti?

Oluline on vaadelda turupotentsiaali mitte ainult Eesti siseselt, vaid ka rahvusvaheliselt, kuna digiteenused ja -tooted on sageli piiri-ülesed ja skaleeritavad lahendused. Kui sarnast digiteenust pakutakse juba teistes riikides või regioonides, võib olla otstarbekam uurida, kas Eestis saaks kasutada olemasolevat lahendust kas kohandamise või litsentsimise kaudu. Paljud tehnoloogiaettevõtted arendavad tooteid globaalsele turule, mis tähendab, et ka väiksemate riikide, nagu Eesti, avalik sektor saab neilt digiteenuseid tellida. Sarnaselt Eesti turul pakutavaga, tuleb ka rahvusvaheliselt olemasolevate digiteenuste puhul arvestada, et eraturu digiteenuse kasutuselevõtt eeldab teatavat valmisolekut kohaneda.

Näide

Kõik riigiasutused Eestis kasutavad *Microsofti* tooteid. Lisaks kasutatakse näiteks e-õpikeskkonnana erasektori poolset Moodle keskkonda, aga mille osas riik ise täidab administraatori ja kasutajatoe rolli, kohandades nii pakutava lahenduse kasutajatele sobivamaks.

Soovitused

1 Kaardista rahvusvahelisi lahendusi, mida saaks kohandada Eesti konteksti. Vaata, mida kasutavad teised Euroopa riigid, millised on mujal riikides kasutatavad avatud lähtekoodiga lahendused, millised erapakkujate digiteenused.

2 Konsulteerige teiste riikide ametiasutustega, kes pakuvad sarnaseid teenuseid oma kodanikele. Paljud otsesed avalikud teenused võivad oma põhiolemuselt olla universaalsed st teiste riikide ametiasutustel võib olla juba soovitud digilahendused kasutusel

1.2.3 Kas erasektoril on huvi digiteenust riigile pakkuda? Kas digiteenusele on püsiv nõudlus, mis tagaks erasektorile stabiilse rahavoo?

Kui turul ei ole hetkel sobivat digiteenust ega selle funktsionaalsust, ei tähenda see automaatselt, et riik peaks lahenduse ise välja arendama. Enne sellise otsuseni jõudmist tuleks põhjalikult hinnata, kas erasektoril on huvi ja võimekust vastav digiteenus luua. Selleks on soovitatav läbi viia turuanalüüs – mitte ainult formaalne pöördumine, vaid aktiivne dialoog potentsiaalsete teenusepakkujatega, näiteks seminaride, ümarlauavestluste, messikülastuste või otsekontaktide kaudu. Nii saab koguda infot selle kohta, millistes majandusharudes võiks sobivaid lahendusi tekkida, millised ettevõtted võiksid olla võimelised digiteenust looma, ning kas ja millistes tingimustes nad oleksid valmis arendusse panustama.

Oluline on, et riik esimese tellijana ei keskenduks üksnes olemasolevale turuolukorrale, vaid hindaks ka seda, kas digiteenusel võiks olla pikemas perspektiivis püsiv nõudlus, mis looks ettevõtjale stabiilse rahavoo ja ärilise huvi digilahenduse arendamisse panustada. Vaid sel juhul saab eeldada, et digiteenus püsib jätkusuutlikuna ka pärast riigipoolse arendustoetuse või tellimuse lõppu.

Kui turuanalüüsist selgub, et erasektoril puudub huvi või võimekus vajaliku digiteenuse arendamiseks – näiteks seetõttu, et esialgu tundub, et lahendus on väga spetsiifiline, riskantne või puudub äriline tasuvus –, võib riik kaaluda digiteenuse loomist oma algatusel. Sel juhul võib olla mõistlik arendada lahendus viisil, mis võimaldab seda hiljem kas avatud lähtekoodina tasuta kättesaadavaks teha või soodsatel tingimustel võõrandada. Nii saab vältida dubleerimist ja soodustada selle digiteenuse kasutuselevõttu ka mujal, tagades samas, et avalik investeering loob laiemat väärtust.

Näide

ID kaardi väljatöötamise hetkel ei olnud riigil arusaama kas ja kui paljud eraturu pakkujad võiksid olla huvitatud ID kaardi tootmisest riigile. Selle küsimuse lahendamiseks peeti arutelusid Eestis ja külastati mitmeid välismaiseid ettevõtteid, et selgitada oma soove, anda kindlustunnet teenuse ostmise valmiduse üle. Valitud lähenemine tõi edu – ID kaardi tootmist tuli hankele pakkuma Šveitsi ettevõtte Trüb AG. (vt Eesti digitaalse identiteedi kujunemislugu: riigi ja erasektori partnerlus)

Soovitused

- Et paremini aru saada turu potentsiaalst on mõistlik läbi viia põhjalik turu-uuring. Selleks soovitame:
 - Vii läbi turu-uuring kõikides nendes turu segmentides, kus võiks eeldada probleemile lahenduse pakkumise võimekust.
 - Dokumenteeri turu-uuring, vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Turu-uuringu dokumentide vormistamisel järgida, et:
 - see ei ole käsitletav riigihanke alusdokumendi või konkursikutsena (et ei tekiks asjatut ebaselgust, kui mõni päringu saaja selle peale pakkumuse teeb) ning
 - teabepäringu esitamine ega sellele vastamine ei ole õiguslikult kummalegi poolele siduvad.
 - Arvesta saadud sisendit järgmiste otsuste tegemisel, sh nt hankedokumentide koostamisel. Kui nt turu-uuringust selgus, et pakkumuse tegemine võib olla eba-mõistlikult kulukas, siis kaalu pakkumusega kaasnevate kulutuste osalise või täielikku hüvitamise võimalusi.
 - Täpsemalt võimaldab riigihangete seadus hankijal erinevate menetluste raames pakkujate poolt kantavaid kulutusi hüvitada. Näiteks võistleva dialoogi korraldamise puhul võib hankija anda pakkujatele auhindu või maksta osalemistasu dialoogi käigus pakutud lahenduste väljatöötamisega seotud nende kulude hüvitamiseks, mille suurus võib diferentseerida sõltuvalt pakutud lahenduse sobivusest esitatud tingimustega. Osalemistasud ja kuluhüvitised arvestatakse seejuures planeeritava hanke maksumuse sisse.
- Hinda, kas digiteenusele on püsiv nõudlus, mis tagaks erasektorile stabiilse rahavoo teenuse pakkumisel.** Kui digiteenuse järele on ainult ajutine või vähene nõudlus, võib erasektoril olla keeruline saavutada kasumlikkust ja motiveerida investeeringuid. Püsiv nõudlus loob kindluse, et erasektor saab lahendust pakkuda jätkusuutlikult ning katta arendus- ja hoolduskulud. Kui erasektoril ei ole kindlust digiteenuse pikaajalise elujõulisuse osas, võib see pidurdada investeeringuid ja innovatsiooni.
 - Tasub läbi mõelda, kas digiteenust võib vajada mitu riigiasutust. Kui jah, ning kui igaüks üksikuna ei ole sedavõrd suureks hankijaks, et muudaks digiteenuse osutamise turul eraettevõtjale rentaabliks, kaalu kesket hankimist või ühist hankimist. Sealjuures võib kaaluda nn turuplatši lahendusi, kus digiteenuse tellimine toimub raamlepingu mudelit või dünaamilist hankesüsteemi kasutades lihtsustatult.

1.2.4 Kui täna veel sellist digiteenust või huvi ei ole, kas riik võiks olla esimene tellija ja nii turgu tekitada?

Teatud juhtudel võib digiteenusel olla küll tugev turupotentsiaal, kuid turul ei pruugi veel olla vastavat erasektori lahendust. Sellisel juhul saab riik astuda esmatellijana olulise sammu, tellides või arendades ise vajaliku lahenduse, mis avab tee uute turul põhinevate digiteenuste tekkeks.

“Riik esimese tellijana” võib pakkuda toetavat keskkonda, kus innovaatilised ettevõtted – eriti start-upid ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtted (VKEd) – saavad testida ja arendada oma lahendusi turvaliselt, koos tegeliku kasutajaga. See aitab ületada turutõrget, kus ettevõtted ei investeeru uutesse lahendustesse enne, kui on kindel nõudlus, ja kliendid ei soovi digilahendust enne kasutada, kui see on end turul tõestanud.

Kui aga selgub, et erasektoris puudub huvi või võimekus vajaliku digiteenuse arendamiseks, on riigil võimalik luua see lahendus esmalt ise. Sellisel juhul võiks riik strateegiliselt otsustada, et tarkvara tehakse hiljem kättesaadavaks avatud lähtekoodina või võõrandatakse soodsatel tingimustel, et toetada laiemat kasutuselevõttu ja vältida dubleerimist. Nii saab riik täita ühiskondlikku vajadust, säilitades samal ajal paindlikkuse tulevikuks, kui erasektori huvi peaks kasvama.

Soovitused

- 1 Vii läbi turukonsultatsioonid** turu potentsiaali väljaselgitamiseks.
- 2 Konsulteerige ettevõtjate esindusorganisatsioonidega** (nt Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Kaubandus-Tööstuskoda, Startup Estonia, valdkondlikud alaliidud/klastrid), ja kasuta nende kontaktvõrgustikku, et turu potentsiaali kohta uurida.
- 3 Innovaatilise digiteenuse hankimisel vali innovaatiliste lahenduste hankimist toetavaid menetlusliike.** Näiteks korralda menetlus võistleva dialoogi,

konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetlusena või innovatsiooni-partnerlusena. Innovatsioonipartnerlus on sobiv menetlusliik, kui innovatiivse digiteenuse väljaarendamise ja selle järgneva soetamise vajadust ei saa rahuldada juba turul olemasolevate lahendustega. Innovatsioonipartnerlus on eriline menetlus, millega luuakse pikaajaline partnerlus täiesti uue lahenduse väljatöötamiseks ja selle hilisemaks soetamiseks tingimusel, et sellist innovatiivset digiteenust saab osutada kokkulepitud kvaliteedi ja hinnaga ilma, et soetuseks oleks vaja eraldi hankemenetlust.

- 4 Juhul kui digiteenus on riigi omandis või kui riik otsustab selle turutõrke situatsioonis ise esmalt arendada,** siis planeeri otsustuskoht ja tegevused riigivaraks oleva intellektuaalomandi (digitaalne lahendus) võõrandamiseks või kasutusõiguse andmiseks.
 - Juhul, kui eraturg on valmis digiteenuse pakkumise üle võtma ning selline suund on majanduslikult mõistlik, tuleb läbi mõelda, kas digiteenuse edukaks osutamiseks on riigile kuuluvat intellektuaalomandit vajalik erasektori partnerile kasutada anda/võõrandada.
 - Eraturu operaatori leidmiseks ning riigile kuuluva intellektuaalomandi kasutada andmiseks/võõrandamiseks eksklusiivselt vaid ühele välja valitud ettevõtjale tasub kasutada menetlusi, mis võimaldavad konkurentsi kõige efektiivsemalt ära kasutada, nt oksjoni korraldamise kaudu. Arvestada tuleb seejuures riigivaraseaduses ettenähtud menetlustega.
 - Samuti on võimalik digiteenuse osutamise õigus ning digiteenuse osutamiseks vajalik intellektuaalomand anda eksklusiivsesse kasutusse kontsessioonilepingu alusel. Teenuste kontsessioonileping on oma olemuselt hanketüüp, mille puhul tasu digiteenuse osutamise või korraldamise eest seisneb kas ainult õiguses digiteenuse osutada või korraldada või selles õiguses koos rahalise maksega ja nõudluse või pakkumisega seotud äririsk läheb üle kontsessioonäärile. Digiteenuse kontsessioonilepingu sõlmimisele eelneb hankemenetluse läbiviimine.
 - Olukorras, kus riik on riigile kuuluva tarkvara lähtekoodi andnud avalikkusele tasuta kasutamiseks riigivaraseaduses sätestatud viisil, puudub vajadus erimenetluste korraldamiseks, vaid tarkvara kasutusõiguse saab ettevõtjale anda litsentsilepingu alusel.

1.2.5 Milliseid maandavaid meetmeid on võimalik rakendada, et vältida *vendor lock-in* situatsiooni?

Kui turul on vaid üks või väga vähe pakkujaid, võib tekkida sõltuvus ühest teenusepakkujast (inglise keeles *vendor lock-in*), mis võib aja jooksul viia hinnatõusu, vähese innovatsiooni ja halva digiteenuse kvaliteedini. Avalik sektor peab hindama, kas erasektoris on piisavalt konkurentsi, mis tagaks, et digiteenus püsib kuluefektiivne, kvaliteetne ja innovatiivne.

Kui turul on hetkel üks pakkuja, siis see ei pruugi automaatselt tähendada, et erasektori kaasamine digiteenuse pakumisel oleks välistatud. Pigem tuleb sellisel juhul võimalikeks ootamatusteks valmis olla (nt digiteenuse pakkuja lõpetab oma tegevuse), ning erasektori kaasamisel luua soodsad tingimused konkurentsi tekkeks.

Näide

RIA soovib tarkvaraarendustes kasutada MIT-litsentsi³ ning Euroopa tasandil nähakse järjest enam väärtust ka EUPL-litsentsi⁴ kasutamises. Mõlemad litsentsid annavad nii riigile kui ka ettevõttele õiguse loodud lahendust edasi arendada, vajadusel ka müüa ja pakkuda tuge teistele kasutajatele. Selline lähenemine võimaldab riigil esimese tellijana toetada uue digiteenuse või toote turule toomist viisil, mis loob ettevõttele võimalused lahenduse edasiarenduseks, uute klientide kaasamiseks ning ärilise ulatuse kasvatamiseks.

Soovitused

1 Mõtle lahenduste hankimise korral hoolikalt läbi loodava lahendusega seotud intellektuaalomandi kasutamist puudutavad tingimused. Näiteks tasub hankijale jätta võimalikult lai kasutusõigus (litsents), mis võimaldab lahendust edasi arendada, modifitseerida, avaldada hilisematele pakkujatele jms. Tuleb meeles hoida, et riigil on samuti õigus lõpliku lahenduse intellektuaalsele omandile ja sellega seotud litsentsile, kui lahenduse loomisel on kasutatud riigi töötajate või ekspertide sisendit.

2 Kaalu, kas lahendust on võimalik luua või hankida nii, et võiks tekkida mitme pakkuja koostöö (konsortsium), sh mõtle läbi, et hanke vastavus- ja kvalifitseerimistingimused soodustaksid VKEdel osalust ja konsortsiumite teket. Hinda, kas kehtestatud käibenõuded võimaldavad väiksematel ettevõtetel osaleda, kas varasema kogemuse nõuded eelistavad pikemalt turul olnud ettevõtteid jms.

3 Ühe pakkuja riski korral mõtle läbi sõlmitava lepingu kestus ja tingimused. Mida pikemaks ajaks leping ühe pakkujaga sõlmitakse, seda suurem on risk, et turg lukustub ühe pakkuja kasuks pikemaks ajaks. Regulaarselt tuleb anda võimalus turu teistele pakkujatele pakkuda konkurentsi ühe pakkuja riski korral. Seda saab teha nii, et teha läbipaistvaks digiteenuse juhtumite andmemahud, kasutajate rahulolu ja seotud riiklikud kulud, andes võimaluse turule reageerida ja pakkuda alternatiive.

³ https://en.wikipedia.org/wiki/MIT_License

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_Public_Licence

1.3 Riskide hindamine

Erasektoriga koostöö võimalikkuse hindamisel on olulise tähtsusega võimalike riskide analüüs. Digiteenuse sisse ostmine või erasektori poolt osutamine võib pakkuda efektiivsuse ja innovatsiooni eeliseid, kuid samal ajal võib see tekitada väljakutseid seoses andmekaitse, järjepidevuse, kättesaadavuse ja sõltumatusega. Seetõttu on oluline läbi viia põhjalik riskianalüüs, et tagada digiteenuse kvaliteet, usaldusväärsus ja turvalisus. Kontrollküsimus "Millised on olulisemad riskid, mis digiteenuse delegeerimisel või sisse ostmisel esineda võivad?" aitab tuvastada ja ennetada võimalikke ohte, toetades teadlikku ja läbimõeldud otsustusprotsessi.

Sageli tuuakse põhjendusena riigi enda digiteenuse arendamiseks välja erinevad probleemkohad – näiteks andmekaitse, turvalisus või sõltuvus teenusepakkujast –, kuid need ei pruugi olla tegelikud takistused. Enamasti on tegemist maandatavate riskidega, mille puhul on võimalik leida sobivad lepingulised, tehnilised või korralduslikud lahendused, mis toovad riski mõju ja esinemistõenäosuse aktsepteeritavale tasemele. Selle asemel, et riske karta, tuleks neid teadvustada, hinnata ja juhtida – nii saab säilitada paindlikkuse ja kasutada ära erasektori pakutavate lahenduste eelised.

1.3.1 Milliseid julgeoleku alaseid nõudeid tuleb digiteenuse pakkumisel jälgida?

Riigivõimu teostamise ja digiteenuse kontekstis võivad oluliseks osutuda konfidentsiaalsusega seotud küsimused. Näiteks võib digiteenuse osutamise käigus teatavaks saanud info olla kaitstud juurdepääsupiirangutega avaliku teabe seaduse mõistes või tunnistatud salajaseks, sh kaitstavaks riigisaladusena. Teabe salajasus ei tähenda aga, et erasektori koostööpartnerile ei võiks sellist teavet mingil juhul avaldada, st teabe salajasus ei välista väliste koostööpartnerite kaasamist. Juhul, kui digiteenuse osutamisse kaasamine eeldab erilisi teabe konfidentsiaalsust kaitstavate reeglite kehtestamist, sh isikute usaldusväärsuse kontrolli, on võimalik riigil vastavad nõuded kehtestada kas hankemenetluses kasutatavate tingimuste kaudu või lepinguliselt. Oluline on silmas pidada, et ka väliste partnerite kaasamise korral on võimalik partnerite usaldusväärsust kontrollida ja tagada samaväärselt riigi enda ametkonna usaldusväärsuse kontrolliks ja tagamiseks võetavate meetmetega.

Näide

SMITi hallatav riigipiiri kaitse projekt KILP kaasas arendustöösse mitmete tuntud Eesti IT-ettevõtete spetsialiste, kellele rakendati sarnaselt SMITi enda töötajatele taustakontrolli ning kehtestati turvanõuded, mis tagasid töö usaldusväärsuse. Kuigi suurem osa töödest toimus SMITi kontorites, viidi teatud juhtudel arendus läbi ka väljaspool asutuse territooriumi – sellisel juhul toimusid paigaldused ja ligipääs tundlikele keskondadele alati SMITi ruumides. Praktikaks käsitles SMIT neid sisseostetud eksperte kui oma meeskonna osa. Tehniliselt oleks olnud võimalik kogu digiteenuse alamkomponentide arendus sisse osta ja tellida valmislahendus andmemudelite ja spetsifikatsioonide alusel. Projektis osalesid ka ettevõtted, kelle spetsialiseerumine riist- ja tarkvaraarendusele pakkus riigile kriitilist kompetentsi, mida ei oleks olnud mõistlik riigisisest omada. Seotud julgeolekuriskid maandati süsteemselt läbi taustakontrollide ja lepinguliste kohustuste, tagades nii tööde usaldusväärsuse kui kontrollitavuse.

Soovitused

1 Selgita välja, milliseid julgeolekualaseid nõudeid on vaja rakendada, et tagada teabe konfidentsiaalsuse ja seotud isikute usaldusväärsus. Nõudeid tasub kehtestada juhul, kui enda ametnikelt/töötajatelt eeldatakse selles valdkonnas taustakontrolli läbimist või spetsiifilist konfidentsiaalsust.

2 Kui esialgne analüüs näitas, et mingid julgeoleku-alased nõuded teenusepakkujale või koostööle erasektoriga tuleb kehtestada, siis kirjelda need täpsemalt ning otsusta, kuidas saad neid jõustada. Võimalikud variandid:

- **Riigisaladuse loa nõue**

- Määra kindlaks riigisaladuse salastatuse tase.
- Tööta välja viisid, kuidas selle nõude täitmist on võimalik nõuda erasektori partnerilt. Näiteks hankemenetluses võib sätestada ühe kriteeriumina riigisaladuse töötlemise loa olemasolu nõude hiljemalt lepingu sõlmimise ajaks. Kuna riigisaladuse loa taotlemine võtab aega (ca 6 kuud), tuleks vastava ajavaruga hankemenetluses arvestada.
- Kui oled tuvastanud, et eraettevõttel on töö teostamiseks vaja töödelda riigisaladust endale kuuluvates ruumides, siis nõua erasektori koostööpartnerilt riigisaladuse töötlemise loa taotlemist. Kui ettevõtte töötaja teostab kõik tööd tellija ruumides, siis piisab sellest, et töötajal on riigisaladusele juurdepääsuluba. Iga töötaja, kes hakkab riigisaladust töötlema, peab juurdepääsuluba eraldi taotlema.

- **Taustakontroll**

- Kui oled tuvastanud, et riigisaladuse luba ei ole nõutav, ent teave on sellegipoolest eriliselt tundlik, võid esitada nõudeid teavet töötlevate isikute taustale (nt andmed karistatuse kohta, soovijate olemasolu vms).
- Hankemenetluses on võimalik nõuda, et lepingu täitmises osalevad isikud, kes on seotud digiteenuse pakkumise/lahenduse väljatöötamisega, läbiks hankija poolt ette nähtud taustakontrolli. Nn taustakontrolli läbimise õiguslikuks aluseks on sellisel juhul reeglina isiku nõusolek ja/või lepingu täitmise alus.

- **Konfidentsiaalsuslepe (NDA)**

- Juhul, kui hanke raames avaldatakse tundlikku teavet, on hankijal võimalik nõuda teabe kaitseks konfidentsiaalsuslepe sõlmimist.
- Konfidentsiaalsusklauslid võivad sisalduda sõlmitavas lepingus, ent võimalik on samuti nõuda konfidentsiaalsuslepe sõlmimist enne hanketingimuste sisulisemat avaldamist. Näiteks on hankijal võimalik avaldada hankemenetluses avalikus vaates osa tehnilisest kirjeldusest ning ülejäänud dokumentidega/tehnilise kirjeldusega saab pakkuja tutvuda kui ta esitab nõusoleku läbida näiteks taustakontroll ja/või allkirjastada NDA.
- Konfidentsiaalsust on mõistlik tagada leppetrahviga, mis võimaldaks konfidentsiaalsuse rikkumise korral ettevõttelt kahju kergemini välja nõuda.

1.3.2 Milliseid kvaliteedinõudeid peab digiteenuse osutamisel järgima?

Arvamus, et riigisektoris arendatud digiteenused on kvaliteetsemad kui erasektori omad, ei ole üldjuhul põhjendatud. Erasektori ettevõtted on spetsialiseerunud tarkvara arendamisele ja tegutsevad pidevas konkurentsisis, mis sunnib neid pakkuma kasutajasõbralikke, turvalisi ja tehniliselt ajakohaseid lahendusi. Neil on otsene kontakt mitmekesiste klientide vajadustega, võimekus kiiresti reageerida muutustele ja motivatsioon pakkuda skaleeritavaid ning innovaativseid digiteenuseid. Kuigi riigiasutused on oma eesmärkidelt avaliku huviga seotud, ei tee see neid automaatselt paremateks arendajateks – sageli puuduvad neil selleks vajalik spetsiifiline oskus või ressursid. Kvaliteet sõltub eelkõige arendusprotsessi korraldusest, sisulisest koostööst ja selgetest nõuetest, mitte sellest, kas arendaja töötab riigis või erasektoris. Kui erasektorile kehtivad samad kvaliteedistandardid, ei ole põhjust eeldada, et riigisisest arendatud lahendus oleks parem – vastupidi, hästi juhitud koostöö erasektoriga võimaldab sageli kiiremaid ja paremini skaleeritavaid tulemusi.

Soovitused

- 1 Mõtle läbi milliseid kvaliteedinõudeid või -standardeid digiteenuse pakkuja/arendaja rakendama peab.
 - 2 Kas nõutud standardid on avaliku sektori spetsiifilised, st erasektori ettevõtted neid rakendada ei saa?
 - 3 Vaata läbi, kas tänane õigusraamistik annab riigile võimaluse teostada digiteenuse osutamise ja selle kvaliteedi üle järelevalvet ning hinda, kas sellise kontrolli teostamine on vajalik.
 - Kui tänane regulatsioon ei ole piisav, valmista ette
- Kui tänane regulatsioon ei ole piisav, valmista ette muudatusettepanekud ja jõusta need.
 - Samuti saab järelevalvet kirjeldada nt digiteenuse delegeerimise otsuses (lepingutes), aga ka hankelepingus kui otsustatakse digiteenus või selle arendamise sisse osta.
 - Uute täiendavate nõuete kehtestamisel kaalu põhjalikult nende otstarbekust. Järelevalve teostamine on nii riigile kui selle teostajale kui ka erasektorile (kui järelevalvatavale) kulu, mille tegemine peaks kaaluma üles potentsiaalse kahju, mis võib tekkida.

1.3.3 Kas digiteenuse osutamisel peab järgima selliseid turvastandardeid, mida erasektor ei ole võimeline täitma?

Ei ole põhjendatud eeldada, et erasektorist tellitud digiteenused on vähem turvalised kui riigi enda arendatud lahendused. Turvalisuse tase ei tulene sellest, kes digilahenduse arendab, vaid sellest, millised nõuded ja kontrollimehhanismid on arendusele seatud. Riigisisised arendused ei ole automaatselt turvalisemad – samad riskid (näiteks andmelekke või süsteemitörke oht) eksisteerivad mõlemal juhul. Erasektoris tegutsevad arendajad järgivad sageli rahvusvaheliselt tunnustatud praktikaid ja standardeid, ning kui riik defineerib digiteenusele selged turvanõuded, on võimalik tagada sama või isegi kõrgem turvatase kui siseriiklikult arendatud lahenduste puhul.

Näide

Riik saab erasektorilt tellitud digiteenuste puhul tagada isikuandmete kaitse, kui lepingus ja teenuse tingimustes on selgelt sätestatud nõue andmekaitse üldmäärusele (GDPR) vastamise kohta. Veel saab nõuda, et teenuseosutaja rakendaks infosüsteemide turvameetmeid vastavalt rahvusvahelisele ISO/IEC 27001 standardile.

Soovitused

- 1 Otsusta, kas digiteenuse pakkuja (erasektori ettevõtte) peab läbima turvalisusauditi. Kui jah, kehtesta see nõudena.
- 2 Kas riigil on võimalik teostada digiteenuse osutamise üle järelevalvet, et vajadusel turvalisuse tagamist kontrollida? (vt ka soovitusi järelevalve teostamise osas eelmise peatüki soovitustest)

1.3.4 Milliseid tehnilisi nõudeid tuleb digiteenusele kehtestada?

Kui digiteenust osutab erasektor, ootavad kasutajad sellelt samaväärset kvaliteeti nagu riigiasutuse pakutavalt digiteenuselt. Seetõttu peab ka erasektori digiteenus vastama samadele põhimõtetele ja nõuetele, nagu oleks see riigi enda arendatud ja hallatav lahendus.

Riigi teenuste arhitektid on kehtestanud riigi koostoimeraamistiku⁵, mis määratleb digiteenuste arendamise ja toimimise üldised põhimõtted. Selle raamistiku osaks on ka ristfunktsionaalsed⁶ nõuded, mis kehtivad kõikidele digiriigi teenustele sõltumata teenuse osutajast. Need nõuded hõlmavad digiteenuse kvaliteeti, infoturvet, tehnilist koostoimet ja muid olulisi aluspõhimõtteid. Tegemist on tervikliku nõuete kogumiga, mille puhul ei ole üldjuhul vajalik kehtestada täiendavaid üldnõudeid – need katavad kogu vajaliku baastasandi.

Kasutajate ootusi tuleb arvesse võtta ka digiteenuse kättesaadavuse osas. RIA analüüsi⁷ järgi eelistab 68% kasutajatest, et riigiteenused oleksid kättesaadavad riigiportaali eesti.ee kaudu. Seetõttu tuleb ka erasektori digiteenuse puhul hinnata nende sobivust integreerimiseks riigiportaali ja Riigi SSO lahendusega. Üha enam kasutatakse selleks microfrontend-lahendusi, mis võimaldavad pakkuja digiteenust otse riigiportaali keskkonnas, säilitades kasutajale ühtse ja sujuva kogemuse.

Näide

Lisaks üldistele arhitektuuri- ja turbenõuetele võivad eri valdkondades kehtida ka spetsiifilised funktsionaalsed ja mittefunktsionaalsed nõuded. Näiteks e-tervise lahendused peavad vastama valdkondlikele andmestandarditele ja muudele kehtestatud nõuetele. Selliste eritingimuste puhul on oluline mitte üksnes nende järgimine, vaid ka nende ajakohasuse ja asjakohasuse regulaarne hindamine, et vältida vananenud või ebaproportsionaalselt koormavate nõuete säilimist.

Soovitused

- 1 Hangete korraldamisel ja lepingute sõlmimisel tuleks keskenduda eelkõige selgele äri vajaduste ja ootuste kirjeldamisele, mitte liialt detailsete funktsionaalsuste loetlemisele. Liigne spetsiifika võib piirata digiteenuse või -toote arendamise paindlikkust ning takistada vajalike muudatuste tegemist, kuna need võivad minna vastuollu hankedokumentides või lepingus fikseerituga.
- 2 Samas on oluline, et hanketingimustes ja lepingutes oleks selgelt sätestatud nõue vastavusele digiriigi koostoimeraamistikule ja vajadusel ristfunktsionaalsetele nõuetele, mis tagavad digiteenuse kooskõla riigi üldiste tehniliste ja turvanõuetega:
 - Arvesta vastavalt digiteenuse vajadustele ja funktsionaalsustele nõusolekuteenuse, eID, andmejälgija ja teiste riigi poolt oodatud alamteenuste kasutamist.
 - Andmekogude ja andmeteenuste väljaandmisel tuleb seada ootused ka riikliku andmevahetusplatvormi X-tee tarbeks, kui tegu on sensitiivsete andmetega ning avaandmete avalikustamisega seotud nõuetega
- 3 Lisaks mõtle läbi, millised valdkondlikud erinõuded kehtivad ja sea ka need hankes ja lepingus digiteenuse osutamise tingimusteks.
- 4 Nõuete seadmisel ära unusta järelevalve poolt. Teosta nõuete järgimise osas digiteenuse arendamise järgus lانسseerimise eelne ülevaatus ja digiteenuse osutamisel perioodilist järelevalvet.

⁵ <https://digiriik.eesti.ee/koostoimeraamistik>

⁶ <https://digiriik.eesti.ee/koostoimeraamistik/5-tehniline-koostoime-ja-rakendused>

⁷ <https://www.ria.ee/sites/default/files/documents/2022-11/Riigiportaali-eesti.ee-rahuloluanalüüsi-koondaruanne-2020.pdf>

1.3.5 Kas riik saab kehtestada nõudeid digiteenuse jätkusuutlikkuse kohta?

Digiteenuse jätkusuutlikkus on avaliku sektori jaoks kriitilise tähtsusega, kuna paljud teenused täidavad ühiskondlikult olulisi ülesandeid ning nende katkemine või kvaliteedi langus võib otseselt mõjutada inimeste õigusi, turvalisust või usaldust riigi vastu. Digiteenuse pakkumine ei lõpe selle arendamise või kasutuselevõtuga – oluline on tagada, et teenus toimib pikaajaliselt, on tehniliselt ajakohane, turvaline ja kättesaadav ning suudab kohaneda muutuvate vajaduste ja keskkonnaga. Eriti oluline on see juhul, kui teenuse osutajaks on erasektor: riigil peab olema kindlus, et teenus ei katkeks ootamatult ning et on olemas mehhanismid selle ülevõtmiseks, arendamiseks või asendamiseks. Jätkusuutlikkus ei ole ainult tehniline küsimus, vaid hõlmab ka lepingulisi, organisatsioonilisi ja strateegilisi otsuseid, mis mõjutavad teenuse toimimist kogu elutsükli vältel.

Näide

Haridus- ja Teadusministeerium kasutas rahvusvaheliste üliõpilaste vastuvõtusüsteemi (DreamApply OÜ loodud lahendus) puhul notariaalse hoiustamise võimalust. Notariaalne hoiustamine võimaldab digiteenuse toimimiseks loodud arenduse lähtekoodi hoiustada notari juures. Selline hoiustamise mudel võimaldab tellijale olulise arenduse säilimist, maandades riski, kus arendaja maksejõuetuse tagajärjel digiteenuse osutamine lakkab. (vt Dreamapply).

Soovitused

- 1 Kaalu paindlikemate koostöövormide kasutamist** nagu kontsessioonilepingud, mis tagavad teenusepakkujale suurema vabaduse oma digiteenust juhtida, kuid samas võimaldavad riigil sätestada selged nõuded digiteenuse järjepidevusele.
- 2 Hinda, millistel tingimustel** võib digiteenuse pakkumine ajutiselt ja pikemaajaliselt katkeda.
 - Ajutised katkestused kirjelda teenustaseme lepingutes (SLA), määrates näiteks reageerimisajad, lubatud katkestuste kestuse ja trahvimehhanismid.
 - Teenuse lõppemine reguleeri teenuse osutamise lepingus – kehtesta pikad etteteatamistähtajad, kohustuslik üleandmisperiood ja üleminekuplaan.
- 3 Vajadusel kohusta digikoodi hoiustamist notariaalselt**, et riik saaks kriisiolukorras teenuse jätkamiseks lähtekoodi kätte.
- 4 Eelista avatud lähtekoodiga lahendusi** seal, kus see on võimalik ja mõistlik, et vähendada sõltuvust konkreetsest pakkujast ja soodustada hilisemat arendamist teiste osapoolte poolt.
- 5 Koosta kriisiplaan digiteenuse katkemise puhuks**, kirjeldades teostatavad tegevused, vastutajad, varuplaanid ja vajalikud ressursid. Kaasa ka võimalus kiireks teenuse ülevõtmiseks riigi või kolmanda osapoolte poolt.
- 6 Taga andmete sõltumatus ja kättesaadavus.** Vajadusel sätesta lepingus, et kõik teenuse käigus kogutavad andmed kuuluvad riigile ning need peavad olema igal ajal kättesaadavad standardvormingus läbi X-tee.

1.3.6 Kas on strateegilisi tegevusi, mida riik poliitikakujundaja ja teenuse omanikuna enam teha ei saaks juhul kui teenuse digikomponentid on (osaliselt) erasektori omanduses?

Teenuse omaniku roll strateegilises kontekstis on määratleda teenuse eesmärgid, suunad ja arenguplaanid, tagades, et teenus tervikuna toetab organisatsiooni või riigi strateegilisi sihte. See hõlmab teenuse kvaliteedi, kättesaadavuse ja pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamist. Teenuse omanik otsustab, kelle vajadusi teenus rahuldab, millist väärtust see loob ning millisel viisil teenust tervikuna arendatakse ja ajakohastatakse. Riiklikus kontekstis tähendab teenuse omamine ka avalike huvide esindamist ja seda, et teenus täidab ühiskondlikult olulisi eesmärke.

Antud juhend keskendub mitte teenuse kui terviku omandiküsimusele, vaid eelkõige digiteenuse – st teenuse digitaalse komponendi – omandile ja pakkumisele. Digiteenus ei ole iseseisev teenuse liik, vaid viis, kuidas osa teenuse sisust või protsessist kasutajani jõuab. Enamik avalikke teenuseid on hübriidid, hõlmates nii digitaalseid kui ka mitte-digitaalseid komponente, nagu inimtöö, füüsiline kohalolek või haldustoimingud. Seetõttu saab eraldi otsustada nii teenuse kui terviku, kui ka selle digitaalse osa omandi ja korralduse üle.

Eestis on digiteenuste korraldus sageli üles ehitatud nii, et teenuse omanik asub ministeeriumis, ametis või inspeksioonis, samas kui toote omanik tegutseb riigi IT-majas. Otsused digiteenuse arendamise ja pakkumise kohta tuleb langetada nende kahe rolli koostöös, sest neil on selgelt erinevad vastutusvaldkonnad. Näiteks saab õigusmuudatusi algatada ainult teenuse omanik, kelle ülesanne on määratleda teenuse strateegiline suund ja tagada avaliku huvi esindatus. Toote omanik vastutab seevastu selle eest, et digiteenus oleks tehniliselt teostatav, kvaliteetne, turvaline ja sobituks riigi koostoimeraamistikku. Digiteenuse pakkumise üle otsustamine on poliitikakujundaja ehk teenuse omaniku vastutus; IT-maja kui toote omaniku roll on toetada selle otsuse elluviimist vajaliku tehnilise toe ja asjatundlikkusega.

Kokkuvõttes tuleb digiteenuse omandi ja haldamise otsused langetada erinevate osapooltega koostöös vastavalt riigi strateegilisele vajadusele digiteenuse pakkumist mõjutada. Kui riigil on oluline roll digiteenuse kujundamises, võib olla otstarbekas olla ise digiteenuse omanikuks ning säilitada selle üle tugevam sisuline kontroll. Kui aga strateegiline sekkumine ei ole vajalik ja erasektoril on võimekus tagada digiteenuse kvaliteet ja järjepidevus, võib riik keskenduda regulatsiooni ja järelevalve kaudu digiteenuse suunamisele.

Soovitused

- 1 Mõttele läbi, kas riigil on vajadus kujundada teenuse või digiteenuse visiooni ja ärisuunda? Mis on nende kahe vaate erinevus?
- 2 Millised on võimalikud strateegilised riskid, mis kaasneksid digiteenuse osutamisega erasektori poolt?
 - Vii läbi põhjalik riskide hindamine, kirjeldades ära riskid, nende esinemistõenäosus ja potentsiaalne mõju
 - Tööta välja maandamismeetmed, mida riskide realiseerumisel rakendada
 - Määra riskidele vastutajad
 - Määra regulaarsus, millal vaadatakse riskid ning nende realiseerumine ja mõju uuesti üle
 - Otsusta, kas kirjeldatud maandamismeetmed viivad riskid talutavale tasemele. Kui ei, siis otsusta, kas digiteenuse osutamisesse erasektori kaasamine on võimalik.

Lisa 1

Näited

Juhend avalikule sektorile
digiteenuste arendamise planeerimisel

Eesti digitaalse identiteedi kujunemislugu: riigi ja erasektori partnerlus

Eesti digitaalse identiteedi teekond sai ametliku hoo sisse 2000. aastal, kui võeti vastu digitaalallkirja seadus. See lõi õigusliku aluse elektrooniliste allkirjade kasutamiseks ja tähistas olulist sammu e-riigi arengus. Enne seda olid Siseministeerium ning tollane Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (tänapäevane PPA) juba mitu aastat ette valmistanud ID-kaardi kontseptsiooni, uurinud rahvusvahelisi standardeid ning koostanud arendusplaani. Tegu ei olnud pelgalt uue dokumendi loomisega, vaid suurema visiooniga – anda inimestele digitaalne identiteet, mida saaks kasutada nii riigi kui ka erasektori teenustes.

Piiratud ressursside tingimustes sünnivad uued lahendused

ID-kaardi teenuse käivitamisel seisis riik olukorra ees, kus oma vahenditest ei saanud katta kõiki alginvesteeringuid – puudusid vahendid personaliseerimise, sertifitseerimise ja kaardi tootmise jaoks vajaliku tehnoloogia loomiseks. Erasektoril oli samas võimalus kaasata investeeringuraha, võtta arenduslaene ja liikuda seetõttu kiiremini. Just see tingis otsuse ID-kaardi teenused sisse osta. Et Eesti turg on väike ja seni teadmata potentsiaaliga, ei saanud lihtsalt loota, et teenusepakkujad hanketele reageerivad. Ametnikud reisid Euroopas ringi, rääkisid plaanidest ja püüdsid veenda potentsiaalseid pakkujaid, et Eesti on valmis teenust ostma, kui keegi selle suudab välja arendada. See taktika kandis vilja – ID-kaardi tootjaks valiti 2000. aastal Šveitsi firma Trüb AG, ning sertifitseerimisteenuse pakumiseks tuli kaks pakkujat, kellel valmis teenust veel polnud, kuid kes olid valmis selle looma. Võitjaks osutus Sertifitseerimiskeskus AS (tänapäevane SK ID Solutions AS).

Vajadus loob uusi teenuseid

Koos ID-kaardi kasutuselevõttuga hakkasid kiiresti arenema ka mitmed e-teenused, näiteks e-Kool ja e-Kinnistusraamat. Selgus aga, et ID-kaart ei sobi kõikide olukordade jaoks, näiteks ei saanud seda kasutada välismaal või Eestis, kus arvutitesse ei olnud võimalik ID-kaardi tarkvara paigaldada.

See tõi kaasa uue vajaduse – mobiilse isikutuvastus-vahendi. Mobiil-ID idee tuli Vaata Maa maailma sihtasutuselt ning EMT (praegu Telia) käivitas teenuse 2007. aastal. Esialgu oli see kättesaadav ainult EMT klientidele, kuid juba järgmisel aastal liitusid ka teised mobiilioperaatorid kui mõisteti, et ilma Mobiil-IDta jäävad nad väärtuslikest klientidest ilma.

Uuendustega käis kaasas ka regulatsioon, 2009. aastal lisati isikut tõendavate dokumentide seadusesse (ITDS) muudatus, millega digitaalne isikutuvastus sai ametliku tunnustuse – lisandus dokumendi tüüp “digitaalne isikutunnistus”. Tegemist oli märgilise innovatsiooniga, sest see võimaldas inimestel end turvaliselt ja usaldusväärselt tuvastada ka täielikult digitaalses keskkonnas, ilma füüsilise dokumendita. Aasta hiljem tehtud muudatus lubas digitaalsel isikutunnistusel olla olemas “Mobiil-ID vormis”, tehes Mobiil-ID riiklikult aktsepteeritud autentimisvahendiks.

Kui turg ei vasta ootustele

2020. aastate alguses kujunes keeruline olukord: seaduse järgi pidi SIM-kaardil põhinev autentimisteenus olema jätkuvalt kasutuses, kuid turult ei tulnud sobivat pakumust. Seni teenust pakunud SK ID Solutions suunas oma fookuse Mobiil-ID sisulisele arendamisele rahvusvaheliselt ökonoomsemal viisil (SK pakub teenust EE ja LT turul) ning ei olnud huvitatud Eesti riigi jaoks spetsiifiliselt disainitud teenuse jätkamisest. Lahendusena sõlmis riik SK ID Solutionsiga kontsessioonilepingu, mis andis teenusepakkujale suurema vabaduse oma teenust juhtida, kuid samas sätestas selged nõuded teenuse järjepidevusele ja kvaliteedile (nt 1-aastane etteteatamistähtaeg teenuse lõpetamisel, nõuded identiteedi kontrollidele, võimalus riiklik dokument tühistada jms). Teenuse osutaja sai selge raamistiku, mille järgi tegutseda, ja riigil oli võimalik tagada teenuse järjepidevus. 2022. aastal täiendati ka ITDSi, et võimaldada ka eSIM-tehnoloogial põhinevate lahenduste kasutuselevõttu ja kaotades nii ära riikliku sõltuvuse just Mobiil-ID teenusest.

Eesti digitaalse identiteedi kujunemislugu: riigi ja erasektori partnerlus

Õppekohad sellest näitest

- **Tuleb aru saada, kui kriitiline on teenuse järjepidevus.** Kui teenus ei tohi katkeda, peab riigil olema selge mehhanism, kuidas tagada selle kättesaadavus – olgu selleks järjepidevuse tagamine läbi lepinguliste kohustuste (nt pikk etteteatamistähtaeg teenuse lõpetamisest), koodi notariaalne hoiustamine, mitme füüsiliselt ja loogiliselt sõltumatu pakkujaga lepinguline suhe või valmisolek ise teenus üle võtta.
- **Uue teenuse loomisel tuleb hinnata, kas riigil on ressursse digiteenuse loomisesse investeerida.** Kui eelarvelised võimalused on piiratud, võib erasektorist partneri leidmine olla ainus praktiline tee edasi.
- **Eestis ei pea iga teenust nullist ehitama.** Turul on juba palju toimivaid digitaalseid lahendusi, mida saab kohandada või kasutusele võtta Eesti vajadustele vastavalt. Eesti on paljude teenuste loomiseks unikaalsel viisil liialt väike turg, et see majanduslikult mõistlikuks muutuks, mistõttu tuleks strateegiliselt valida, kus pigem ise kohandada turul olevate teenustega. Universaalseid tööriistu, nagu *Microsoft 365*, õpime kasutama nende reeglite järgi; samuti oleme mõistnud, et *Zoom* või *Teams* suhtluskanalina on sobilikud lahendused ka riigisektori jaoks. Samamoodi võiks suhtuda ka teistesse digiteenustesse ja -toodetesse.
- **Teenuste hankimisel peaks funktsionaalsusi kirjeldama pigem üldiselt.** Riik peaks ütleva mida on vaja ja küsida selleks pakkumusi, mitte hankes või hankalepingus detailselt kirjeldama kuidas teenus peaks toimima. See jätab teenusepakkujale ruumi oma lahendusi täiustada ja arendada vastavalt kasutajate tagasisidele ning turumuutustele. Rohkem tähelepanu võiks pöörata mittefunktsionaalsetele nõuetele nagu kättesaadavus, töökindlus ja turvalisus.
- **Riigi roll digiteenustes ei ole olla arendaja, vaid keskkonna looja.** Kui reeglid, nõuded ja järelevalvemehhanismid on paigas (mis annavad teenuste kvaliteedile teatava garantii), saavad kõik osapooled oma rolli täita selgelt ja tulemuslikult. Nii sünnib usaldusväärne ning kestlik digiteenus ja koostöö.

Eesti ülikoolide ühise välistudengite vastuvõtusüsteemi algus ulatub 2008. aastasse, mil alustati tudengite vastuvõtusüsteemi DreamApply teenuse arendamist.

Esimesi kliente oli ettevõttele keeruline leida, 2011. aastal sai aga ettevõtte esimeseks kliendiks Riia *Stockholm School of Economics*. Esialgu polnud plaanis teenust Eesti turul pakkuda, kuid samal aastal võttis ettevõttega ühendust Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus (EITSA), kes kavandas Eesti ülikoolide konsortsiumi palvel välistudengite vastuvõtusüsteemi loomist. Algne plaan nägi ette olemasoleva erasektori lahendus-te parimate omaduste üle võtmist ja nende põhjal täiesti uue infosüsteemi ülesehitamist ning edasist haldust riigi poolt. DreamApply teenuse esitlemise järel kujunes aga arusaam, et erasektori pakutud lahendus oli juba sobilik ja lahenduse loomisel oli mõeldud probleemidele, millest riik teadlik ei olnud. Ühtlasi oli otsus majanduslikult mõistlik, mistõttu otsustas riik digiteenuse erasektorilt sisse osta.

Usalduse loomine ja riskide maandamine

Ettevõtte ja riigi vahel valitses sel ajal mõningane vastastikune umbusaldus ja eba-kindlus, kuna EITSA meeskond kõhkles kas väike ettevõtte suudab digiteenust pikaajaliselt osutada. Seetõttu sõlmiti kohe alguses notariaalne deponeerimisleping – ettevõtte tarkvara lähtekood anti tellijapoolsete riskide haldamiseks ja vajadusel digiteenuse riigipoolse pakkumise jätkamiseks üle notarile, mis sel hetkel toimus notaris CD-plaadiga. Ehkki esialgu tundus selline lähenemine erasektorile võõras, oli riigi ja ülikoolide vaatest tegemist vajaliku sammuga, et maandada võimalikke riske ning tagada digiteenuse järjepidevus. Samas oli veenvaks argumendiks nii EITSA-le kui ülikoolidele, et digiteenust saadi kiiresti kasutama hakata ja selle kulud olid madalamad, kui süsteemi ise ehitada ja hooldada.

Partnerluse dünaamika ja kommunikatsiooniõppetunnid

Aastatel 2012–2013 töötas digiteenus ja koostöö edukalt ning tõrgeteta, kadus regulaarselt uuendatavate auditite tegemise vajadus, kuna ettevõtte sai üha uusi kliente ja usaldus jätkusuutlikkuse osas suurenas. Muutused nii tellija organisatsioonis (EITSA liideti Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutusega) kui ka projektijuhtides muutis suhet ettevõtte ja riigi vahel formaalsemaks ning kommunikatsioon hajus. Ettevõtte vaatest ei olnud enam riigipoolset eksperti, kes mõistaks digiteenust ja erasektori digiteenuste toimemehhanisme ning suudaks teenusepakkujaga sisulist dialoogi pidada. Seetõttu kujunes digiteenuse hinnamudel 2014. aastal suureks väljakutseks.

Erasektor pakkus digiteenust minimaalse hinnaga, kuid riik nägi pakkumist jätkuvalt kallina, peamiselt seetõttu, et hinnastamise struktuur oli riigi vaatest ebaselge. See tõi kaasa pingelised läbirääkimised ja vajaduse hinnakujunduse läbipaistvuse suurendamiseks. Samuti tõstati ettevõtte poolt ettepanek korraldada regulaarseid kohtumisi, mis oleks aidanud osapoolte vahel koostööd tugevdada ja vähendada kommunikatsiooniprobleeme. Vaatamata riigipoolse tellija ja projektijuhtide vahetumisele on digiteenus tänase päevani hästi toiminud ning leidnud nii Eesti, kui ka välismaa ülikoolide heakskiidu. Samas on jätkuvalt kordunud pinged hinna läbirääkimistel riigi ja erasektori vahel, osutades vajadusele täpsema ja paremini mõistetava hinnakujundusraamistiku järele.

DreamApply on kasvanud rahvusvaheliseks ettevõtteks, kelle teenust kasutavad 2025. aasta seisuga üle 300 ülikooli maailmas. Ettevõtte käive on jõudnud pea 3 miljoni euroni, pakkudes tööd üle 20 inimesele Eestis ja välismaal. Riigi poolt arendatud ühine vastuvõtusüsteem oleks digiteenusena riigile kuluks, rahvusvahelise eksportiva ettevõtte on aga riigile tegemist maksutulu teeniva ettevõttega.

Õppekohad sellest näitest

- **Digiteenuse koodi deponeerimine peaks olema normatiivne ja kultuuriliselt omaks võetud praktika** Eesti avaliku sektori digiteenuste hangetes, et tagada teenuste katkematu toimimine ja riskide maandamine. Samas peaks deponeeringust kohe loobutama, kui selleks enam vajadust ei ole.
- **Hinnastamise läbipaistvus ja mõistetavus on hädavajalikud**, et vältida pingelisi läbirääkimisi ning tagada, et osapooled mõistaksid üksteise positsioone. Riigil on vaja inimesi, kes oskavad suhelda erasektoriga, mõista digiteenuste spetsiifikat ja juhtida suhteid strateegiliselt ning pikaajaliselt.
- **Riik peaks tuvastama konkurendid, et vältida ühe teenusepakkuja juurde lukustamist (*vendor lock-in*) ja tagada digiteenuse järjepidevus ja kättesaadavus.**
- **Äärmisel juhul peab riik olema siiski valmis digiteenuse ise üles seadma.**

Toiduabikaardid – kuidas erasektor osutab teenuseid tõhusamalt kui avalik sektor

Enne toiduabikaartide üleminekut korraldas Sotsiaalministeerium riiklikult ostetud toiduabi toidupakkide näol, mida jagati abivajajatele neljal korral aastas. Toiduainete hankimiseks korraldas sotsiaalministeerium riigihanked, millede kaudu leiti partneriks hulgimüügiga tegelev firma. Pakkide jagamises osalesid Sotsiaalministeerium, Toidupank koos vabatahtlikega, KOV-ide sotsiaaltöötajad. Toidupakkide sisu aga ei vastanud inimeste vajadustele ning pakkide saamiseks tuli seista järjekorras ning rasked kotid koju tassida. Kahe ja poole miljoni eurosest eelarvest aastal 2022 moodustasid halduskulud ca 200 000 eurot, ehk 7–8 % kogu ostetud toiduabile eraldatud rahast.

Lahendus

Töötati välja toiduabikaart, millele on abisaaja kohta kantud kvartalis 30 eurot. Toitu saab osta hankevõitja kauplustest üle Eesti ning ka e-poest. Toiduabikaardi kasutamine annab abivajajale vabaduse valida enesele meelepärased toiduained ja esmatarbekaupu. Toiduabikaardiga ei saa osta alkoholi, tubakatooteid, lotot ja kinkekaarte.

Ettevalmistused

Üleminekut riigi poolt ostetud toidupakkidelt toiduabikaartidele planeeriti aastaid. Viidi läbi intervjuud toiduabi saajatega; kaupluste esindajatega, KOV-idega. Kaardistati parimaid praktikaid üle maailma. Hinnati üle kulud vana süsteemi ja uue võimaliku loodava süsteemi osas.

Ette valmistati ka infotehnoloogilisi arendusi andmebaasis, et kogu süsteemi oleks võimalik luua paberivabalt ning inimlike eksimuste võimalused oleksid minimaalsed. Algne plaan kasutada riigi STAR infosüsteemi andmevahetuseks asendati paindlikuma, kuid sama turvalise pilvelahendusega.

Kõige keerulisem oli võimalikes osapooltes huvi tekitada. Korraldati ümarlaudu kaupluste esindajatega. Üks hirne, mida nad välja tõid, oli paberimajandus, mis kaasneb riigiga suhtlemisel. Riigihanget aitasid ette valmistada mitu erinevat juristi, et lahendada ära kõik andmekaitsejärelevalvete jmt küsimused. Hankemenetluse liigiks valiti avatud hankemenetlus üle rahvusvahelise piirmäära ning hanke võitjale määrati kompensatsioon oma süsteemide kohandamiseks.

Läbi Kaupmeeste Liidu kutsuti kõiki poekette osalema riigihankel. Esimene hange tõi ühe pakkumuse. Teise hanke puhul tehti vastavalt tagasisidele korrektureid, tulemuseks

2 pakkujat. Hanke võitja töötas ettevõtte siseselt ise välja toidukaardi platvormi, et see vastaks kõikidele nõudmistele, mis hankes esitati (välistused, analüüsimisvõimekus jms.)

Tulemused

Toiduabikaartide projekt käivitus 2023. a. ja on seni edukas. Toiduabikaartide üleriigiline süsteem on Euroopas esmakordne lahendus, mida pole varem nii ulatuslikult ellu kutsutud. See on eeskujuks ka teistele riikidele, kuidas aidata kõige haavatavamaid ühiskonnaliikmeid paindlikult ja inimväärselt.

1 Abivajaja vaates:

- toiduabikaardi kasutamine annab abivajajale vabaduse valida enesele meelepärased toiduained ja esmatarbekaupu.

2 Ettevõtte vaates:

- Hanke võitja arendas välja kojuveo teenuse teatud piirkonna klientidele ja see aitas laieneda ka äritarbeks ning pakkuda teenust ka teistele, mitte abivajajatele.
- Toiduabikaardiga kaasnevad igakuised püsikulud ei sõltu abisaajate arvust ega ka toiduabi rahalisest mahust- hankepartnerile tasutakse igakuine tasu.
- Hanke võitja sai uue turuvõimaluse ning ärimudeli, mida kasutada ka teistes Baltimaades.

3 Riigi ja KOV vaates:

- KOV sotsiaaltöötajatel vabanes palju aega, et tegeleda toiduainete komplekteerimise asemel nõustamisega.
- Halduskulud vähenesid ca 1,5%.
- Tasutakse ainult abivajajate poolt välja ostetud toidu ja esmatarbekaupade eest.

Õppekohad sellest näitest

- Kellelegi ei meeldi muudatused – räägi inimestega. Tuli veenda KOV-e, et nende elu läheb kergemaks. Hanke võitja veenis oma juhtkonda, et siin on ärivõimalus.
- Ära lase end heidutada kahtlejal, kes võivad arvata, et erasektoriga koostöö tegemise soovi taga on suur omakas.
- Hange ja süsteem on üles ehitatud nii, et kui hankeperiood lõppeb, saavad tulla pakkuma ka teised pakkujad, kuna ette on nähtud kompensatsioon süsteemide kohandamiseks.

Bürokratt

Bürokratt on kasutaja jaoks võimalus virtuaalsete assistentide abil kõnekeelse suhtlusega avalikke otseseid ja infoteenuseid kasutada. Bürokrati baasplatvorm on avatud lähtekoodil põhinev ning huvilistele tutvumiseks kättesaadav. Baasplatvormi külge liidestatakse omakorda jooksvalt erinevaid teenuseid, mida juurutatakse erinevates riigiasutustes.

Praegu ei ole analüüsitav digiteenus veel välja arendatud. Allpool kirjeldame võimalusi, kuidas riik saaks selle digiteenuse ellu viia, arvestades olemasolevat tehnilist võimekust, korralduslikku poolt ja turu huvi. Hetkel tegeleb digiteenuste realiseerimisega RIA – nii oma töötajate kaudu kui ka teenuseid sisse ostes. Et lahendus toimiks sujuvamalt ja paindlikumalt, oleks mõistlik ning vajalik kaasata sellesse ka erasektori partnereid.

Soovitava lahenduse elluviimine

Laiemalt vaadates on alternatiive 2: kontsessioonihanke korraldamine või klassikalise raamhanke korraldamine.

Kui turuanalüüsi või turukonsultatsiooni käigus selgub, et erasektor on valmis lahenduse iseseisvalt välja töötama ja pakkuma, ning riik ei soovi ise arenduskulusid katta, võib kaaluda teenuse pakkumist kontsessioonihankena. See tähendab, et teenuse arendamine ja osutamine antakse täielikult erasektori kätte. Samal ajal saab riik sõlmida lepinguid, mis võimaldavad kasutada riigile kuuluvat intellektuaalomandit. Selline lahendus sobib eriti siis, kui turul on ettevõtjaid, kes näevad lahenduses ärilist potentsiaali ja on valmis seda omal vastutusel ellu viima.

Kui aga riik on valmis arenduskulusid katma ja digiteenuse sisse ostma, eeldab see hanke läbiviimist. Selle algatuse elluviimiseks sobiks kõige paremini riigihange, mille eesmärk on sõlmida raamleping. Selle kaudu

saaks riik digiteenuseid tellida mitmelt teenusepakkujalt, kasutades ära turul valitsevat konkurentsi. Tellijaks võiks olla kas üks konkreetne riigiasutus või mitu asutust koos, sõltuvalt sellest, kuidas on korraldatud projekti rahastus (ehk kas raha haldab üks või mitu hankijat).

Planeeritava riigihanke puhul oleks kõige olulisem hästi läbi mõelda nii hanketingimused, raamlepingu sõlmimise alused kui ka hilisemate hanketingute tingimused. Hanke tehnilises kirjelduses peaks olema kirjas, millist tüüpi digiteenuseid soovitakse arendada – ehk hankijal peaks olema vähemalt üldine ettekujutus, milliseid funktsioone loodav lahendus peaks täitma.

Lisaks peaks hange arvestama sellega, kuidas valitakse partnerid, kes hakkavad digiteenuseid ellu viima. See tähendab, et tuleb läbi mõelda raamlepingu alusel sõlmitavate hanketingute tingimused. Partnerite valikul saab hinnata nende varasemat tulemuslikkust – näiteks kui kiiresti ja millises mahus nad on varem teenuseid teinud. Samuti võib maksed siduda sellega, kas teenused valmivad kokkulepitud ajaks ja mahus.

Kui soovitakse teha koostööd mitme partneriga korraga ja teenuste sihtarv on teada, saab sõlmida raamlepingu mitme osapoolega nii, et kõik hanketingute tingimused ja sõlmimise kord on raamlepingus juba eelnevalt kokku lepitud. Partnerite vahelise tööjaotuse või valiku saab teha näiteks valemi alusel, mis arvestab nende varasemat tulemuslikkust. Ka juhul, kui hanketingud sõlmitakse hiljem minikonkursi kaudu, on võimalik edukate pakkujate valimisel võtta arvesse nende varasemate tööde kvaliteeti ja kiirust.

Lisa 2

Müüdid ja tegelikkus

Juhend avalikule sektorile
digiteenuste arendamise planeerimisel

Sageli on erinevatel osapooltel juba enne koostööd erasektoriga välja kujunenud hoiakud või eelarvamused. Need võivad põhineda isiklikel varasematel kogemustel, kolleegide jagatud juhtumitel või avalikkuses kajastatud üksikutel näidetel. Sellised hoiakud ei pruugi peegeldada objektiivset tegelikkust, vaid viitavad riskidele, mida on võimalik teadlikult juhtida. Kui koostöös rakendatakse läbimõeldud riskide maandamise meetmeid, saab võimalike probleemide tõenäosust ja mõju oluliselt vähendada.

Järgnevalt on esitatud valik levinumaid vastuväiteid, mida digiteenuste pakkumisel erasektoriga koostöö osas sageli esile tuuakse. Kõik need teemad on juhendis käsitletud põhjalikumalt.

1 Erasektori teenus on kallim kui teenust ise pakkuda.

See hinnang põhineb sageli asjaolul, et digiteenuse hinda ei osata avalikus ja erasektoris võrrelda. Riigisektoris ei ole kulumudelid digiteenuste põhised, mistõttu puudub täpne ülevaade, mis kulud riigil digiteenuse osutamisega esinevad. Erasektor seevastu hinnastab oma teenuseid põhjalikult, kattes teenuse väljamüügi hinnas muuhulgas nii igapäevast majandamiskulu, juhtimiskulu, aga ka kasumiootuse jms. Tõsi on see, et valdav osa digiteenuse kuludest esineb ühtemoodi nii erasektoril kui ka riigisektoril ja kui erasektorist teenusepakkujal on kliente rohkem kui üks, aitab see tervikkulusid ühe kliendi jaoks alla tuua. Vt ka 1.1.1 ja 1.1.3 .

2 Kui riik tellib innovatsiooni, peab ta selle alati ise täielikult kinni maksma, samas kui erasektor teenib hiljem kasumit.

Levinud on arusaam, et kui riik soovib innovatiivset lahendust, peab ta selle arenduse täielikult ise kinni maksma, samal ajal kui erasektor saab loodud digiteenust hiljem teistele edasi müüa. Tegelikuses võib aga just digiteenuse sisseostmine olla riigile sobiv lahendus, eriti kui puudub võimalus teha suurt alginvesteeringut, ent erasektor näeb lahenduses laiemat turupotentsiaali. Kui riik suudab anda arendajale kindlustunde, et temast saab digiteenuse kasutaja – näiteks selgelt defineeritud ja stabiilse kliendina –, võib erasektor võtta suure osa arenduskulust enda kanda. Selline „riik esimese tellijana“ lähene mine võimaldab tuua turule uudseid lahendusi nii, et kogu rahaline ja arenduslik koormus ei jää ainult avaliku sektori kanda. Samuti unustatakse sageli, et riigi esmatellimus võib olla oluline kasvuvõimalus ettevõttele. See aitab tal turul kanda kinnitada, laieneda välis- turgudele ning muutuda oluliseks tööandjaks ja maksumaksjaks. Nii võib riigi algne investeering digiteenusesse pikemas perspektiivis tagasi tulla maksutulude, ekspordivõimekuse ja tugevama ettevõtluskeskkonna kaudu. Vt ptk 1.1.4 ja 1.2.4

3 Tegutsedes julgeoleku vm tundliku teabega valdkonnas on ohtlik teha koostööd erasektoriga.

Tegelikuses saab ja tulekski erasektorist teenusepakkujale seada samad julgeoleku ja

turvalisuse alased nõuded nagu need keh- tivad asutuse enda töötajatele. Vt lähemalt 1.3.1 ja 1.3.3

4 Minu teenus on riigi tuumikteenus, seda peame ise pakkuma.

Antud juhend keskendub mitte teenuse kui terviku omandiküsimusele, vaid eelkõige digiteenuse – st teenuse digitaalse kompo- nendi – omandile ja pakkumisele. Digiteenus ei ole iseseisev teenuse liik, vaid viis, kuidas osa teenuse sisust või protsessist kasutajani jõuab. Enamik avalikke teenuseid on hübriidid, hõlmates nii digitaalseid kui ka mitte-digi- taalseid komponente, nagu inimtöö, füüsiline kohalolek või haldustoimingud. Seetõttu saab eraldi otsustada nii teenuse kui terviku, kui ka selle digitaalse osa omandi ja korralduse üle. Vt ka ptk 1.3.6 ja “ LISA 3 Riigi tuumikfunktsiooni küsimus ”

5 Minu digiteenus on unikaalne ja seetõttu puudub erasektoril põhjus seda pakkuda.

Paljud teenused ja digiteenused ei ole oma olemuselt siiski unikaalsed. Kuigi konkreetse- tes lahendustes võib olla spetsiifilisi erisusi, kattuvad nende põhifunktsioonid sageli juba olemasolevate lahendustega. Sarnaseid digi- teenuseid võib leida nii erasektoris – näiteks suurkorporatsioonide sisemised tööriistad sarnanevad sageli avalikus sektoris kasuta- tavatega – kui ka teistes riigiasutustes või teistes riikides. Just seetõttu on erasektoril sageli huvi selliste digilahenduste arendamise vastu: kui lahendus on piisavalt universaalne,

ei ole selle sihtrühm piiratud ühe kliendiga, vaid sellel võib olla lai rahvusvaheline või valdkondadeülene kasutajabaas. Vt ka ptk 1.1.2 ja 1.1.4 ja 1.2 .

6 Kui digiteenust osutab erasektor, siis puudub riigil selle üle kontroll.

Tõsi, digiteenuse omanikul on põhimõtteliselt õigus otsustada teenuse pakkumise üle. Samas on riigil võimalik kehtestada selged tingimused, mis reguleerivad, kuidas ja millistel alustel digiteenust osutatakse. Näiteks võib nõuda koodi notariaalset hoiustamist, pikemaid etteteatamistähtaegu digiteenuse lõpetamisel, täita kindlad tehnilised, kvaliteedi- ja turvanõuded ning tagada riigipoolne järelvalve. Sellised meetmed aitavad oluliselt vähendada võimalike riskide mõju ja esinemistöönaosust, tuues need aktsepteeritavale tasemele. Oluline on mõista, et ootamatusi võib ette tulla ka riigi enda hallatavate digiteenuste puhul – seega ei ole erasektori lahendused olemuslikult riskantsemad, vaid nõuavad lihtsalt läbimõeldud juhtimist. Vt lähemalt ptk 1.3 .

7 Erasektor ei tunne avaliku sektori eripärasid ega suuda neid arvestada.

Levinud arusaam on, et ainult riigis töötavad inimesed mõistavad piisavalt avalikke protsesse, õigusraamistikku ja halduspraktikat. Tegelikult on paljudel erasektori partneritel piikaajaline kogemus avaliku sektoriga ning hea koostöö korral saab neid teadmisi süvendada läbi ühistöö ja selgete ootuste seadmise.

8 Kui riik ei ole ainus klient, siis ei saa digiteenust piisavalt mõjutada.

Sageli arvatakse, et kui digiteenus on universaalne ja mõeldud laiemale turule, siis kaotab riik võimaluse oma vajadusi kehtestada. Tegelikuses tähendab mitmekesine kliendi- baas tihti paremat teenuse arengut, kiiremat reageerimist ja madalamat hinda. Selle asemel, et nõuda kohandusi ainult enda järgi, peaks riik otsima nutikaid viise, kuidas oma protsesse ja nõudeid kohandada nii, et need sobituksid kvaliteetse standardlahendusega. Nii saavutatakse tõhus koostöö ja välditakse kulukat erilahenduste nõudmist. Vt ka ptk 1.2.1 ja 1.2.2 .

9 Kui digiteenusel on palju kliente, siis riigi vajadused jäävad tahaplaanile.

Arvatakse, et kui teenusepakkuja teenindab paljusid kliente, ei pöörata riigi erivajadustele piisavalt tähelepanu. Tegelikuses võib mitmekesine kasutajabaas olla eelis: see kiirendab arendustsükleid, toob kiiremini esile probleemid ja võimaldab juurutada lahendusi, millele üksik klient ise ei oskaks mõelda. Lisaks on erasektori teenusepakkuja jaoks kliendirahulolu ja maine säilitamine ärikriitilise tähtsusega – ka riigi kui kliendi puhul. Hea koostöö, selged ootused ja läbipaistev tagasiside aitavad tagada, et riigi vajadustega tegelikult arvestatakse.

10 Kui riik suhtleb erasektoriga, et uurida olemasolevaid lahendusi, siis on ohtseaduserikkumiseks või korruptsiooniks.

Levinud eksiarvamus on, et juba ainuüksi erasektoriga suhtlemine enne hanke algatamist võib olla ebaseaduslik või korruptsiooniohtlik. Tegelikuses on võrdsetel alustel läbiviidav turu-uuring või konsultatsioon täiesti lubatud ja soovitatav, kui see toimub läbipaistvalt ja dokumenteeritult. Turu osapooltelt info kogumine aitab riigil teha teadlikumaid otsuseid, kaardistada olemasolevaid lahendusi ja vältida dubleerimist. Oluline on järgida võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtteid, mitte vältida kontakti – teadlik ja hästi juhitud suhtlus vähendab riske, mitte ei suurenda neid. Vt ka ptk 1.2.3 .

11 Tänapäevased reeglid ja töökorraldus ei võimalda digiteenuse üleandmist erasektorile.

Sageli arvatakse, et kui kehtiv õigusraamistik või töökorraldus ei võimalda digiteenust täna erasektorile üle anda, siis on see justkui välis- tatud. Tegelikuses on kõik reeglid, protsessid ja raamistikud inimeste endi kujundatud ning seetõttu ka ajas muutetavad – sealhulgas õigusaktid. Tihti ei ole probleem mitte selles, et midagi ei saaks muuta, vaid selles, ka smuutuse soovija omab selleks vajalikke volitusi. Näiteks kui digiteenuse üleandmine eeldab seaduse või määruse muutmist, siis ei ole see tehniline otsus, mida IT-maja tootomanik saaks ellu viia. Tooteomanikul puuduvadki hoovad süsteemi- või õigusraamistiku muutmiseks – ja see ei ole ka nende roll. Vastutus selliste strateegiliste otsuste eest lasub teenuse omanikul kui poliitikakujundajal. Seetõttu tuleb süsteemseid muutusi kavandades kaasata õiged osapooled ning teha otsused koostöös. Vt ka ptk 1.3.6 .

Lisa 3

Riigi tuumikfunksiooni küsimus

Juhend avalikule sektorile
digiteenuste arendamise planeerimisel

Kuigi kulude, tõhususe ja avaliku huvi vaates oleks mõistlik, et riik ei osutaks ise teenust juhul, kui turul on olemas sobivam teenusepakkuja, tuleb siiski arvestada, et riigi põhi-funktsioonide täielik üleandmine erasektorile ei ole lubatud.

Põhiseaduse pinnalt saab jagada riigiülesannete määratluse kolmeks:

- 1 Konkreetse täitjaga riigi kohustuseks pandud ülesanded (Riigikogu, President, Vabariigi Valitsus, Õiguskantsler, Riigi-kontroll, Eesti Pank).
- 2 Ülesanded, mille täitmise kohustus on riigil, kuid kohus-tuse täitja ei ole täpsemalt määratletud.
- 3 Kaudselt riigi kohustuseks pandud ülesanded.

Riigikohtu 16.05.2008 otsuse nr 3-1-1-86-07 järgi ei tohi riik delegeerida eraõiguslikele juriidilistele isikutele ülesandeid, mis kuuluvad riigivõimu tuumikfunktsioonide hulka, nagu karistusvõim, õigusemõistmine ja seadusandlus. Samas võib riik erasektorit kaasata teatud haldusülesannete täit-misel, kui seaduses on selleks ette nähtud volitusnormid.

Avaliku teenuse delegeerimine tähendab seda, et riik annab teenuse osutamise ülesande edasi mõnele eraõiguslikule organisatsioonile, kuid jääb ise teenuse eest lõppvastuta-jaks ning peab tagama järelevalve. Kui tegemist on riigi põhi-funktsiooniga, saab halduslepingut sõlmida vaid siis, kui seadus annab selleks selge õiguse. Kui seaduses sellist luba ei ole, ei tohi halduslepingut sõlmida.

Halduskoostööseaduse § 3 lõike 1 alusel võib volitus tulla seadusest, seaduse alusel antud haldusaktist või sõlmida halduskoostööseaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud haldusleping. Sama sätte 4. lõige sätestab, et haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.

Kokkuvõttes võib riik tellida eraõiguslikelt isikutelt teenuseid (sh digiteenuseid), mis toetavad riigivõimu tuumikfunktsioonide täitmist, kuid ei anna üle otsustus-õigust ega võimuvolitusi. **Delegeerida ei ole lubatud nt põhiõiguste kaitset, seadusloomet, kohtupidamist, riigivalitsemise võtmeküsimuste otsustamist ega ava-liku võimu rakendamist nõudvaid ülesandeid. Samas, ka tuumikfunktsiooni korral on erasektorit võimalik kaasata tuumikfunktsiooni toetava, abistava ning ettevalmistava iseloomuga tegevuste teostamisesse.** See tähendab, et juhul kui teenuste arendamise või pakkumisega ei kaasne võimuvolituste teostamist, puu-dub takistus erasektori kaasamiseks. Teenuse omanikuks jääb riik, aga nt arendaja hangitakse erasektorist.

Lisa 4

Tööleht ettevalmistuseks: Digiteenuse tänane kirjeldus

Juhend avalikule sektorile
digiteenuste arendamise planeerimisel

Digiteenuse nimi:

Mis probleemi digiteenus lahendab:

Digiteenuse lühike sisu kirjeldus:

Digiteenuste kasutajad
ja nende arv (ühes kuus/ aastas):

Tänane (digi)teenuse osutamise kulu
(aastas):

Peamised riskid digiteenuse pakkumisel:

