

SELETUSKIRI
regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Maaelu Infotehnoloogia Keskuse
põhimäärus“ juurde

1. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse Vabariigi Valitsuse seaduse § 43 lõike 5 alusel.

Aastatel 2006–2020 on Eesti ministeeriumid konsolideerinud oma info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (edaspidi *IKT*) teenused eraldi infotehnoloogia (edaspidi *IT*) keskustesse või ministeeriumi IT osakonda. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (edaspidi *ministeerium*) valitsemisala IT teenuste pakkumine on ministeeriumite hulgas hetkel kõige killustatum, sest IKT teenuseid haldab kaks IT teenuste pakkujat. Maaelu Teadmuskeskusele, Põllumajandus- ja Toiduametile ja Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskusele pakub IT teenuseid ministeeriumi IT osakond, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile (edaspidi *PRIA*) pakub IT teenuseid tema IT osakond. Lisaks viiakse ministeeriumi ja allasutuste sisuosakondade poolt läbi erinevaid IT teenuste hankeid. Hetkeolukord ei ole jätkusuutlik ning kulutõhusama, kvaliteetsema ning jätkusuutlikuma IKT lahenduse võimaldamiseks on vaja muudatusi. Eelnõuga korraldatakse ministeeriumi IT osakond ja PRIA IT osakond ümber nii, et need eraldatakse ministeeriumist ja PRIAst ning nende baasil moodustatakse ministeeriumi hallatav riigiasutus nimega Maaelu Infotehnoloogia Keskus (edaspidi *MITK*), kes hakkab edaspidi pakkuma IT teenuseid nii ministeeriumile kui ka kõigile ministeeriumi valitsemisala asutustele.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti IT osakonna kvaliteedijuht projektijuhi ülesannetes Keiti Roosbaum (Keiti.Roosbaum@pria.ee) koostöös MITK moodustamise juhtrühmaga. Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna juhataja asetäitja Ingrid Raidme (tel 625 6163, ingrid.raidme@agri.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest peatükist.

Eelnõu 1. peatükis sätestatakse MITKi nime, sümboolika ja asukohaga seonduv.

Eelnõu 2. peatükis sätestatakse MITKi tegevusvaldkond ja ülesanded.

Eelnõu 3. peatükis sätestatakse MITKi juhtimine.

Eelnõu 4. peatükis sätestatakse MITKi struktuur ja struktuuriüksuste põhiülesanded.

Eelnõu 5. peatükis sätestatakse MITKi rahastamine, vara, aruandlus ja järelevalve.

Eelnõu 6. peatükis sätestatakse keskuse ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine. MITKi tegevuse korraldab ümber või lõpetab ministeerium Vabariigi Valitsuse 8. oktoobri 1996. aasta määruses nr 244 „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korra kinnitamine” kehtestatud korras.

Eelnõu 7. peatükis sätestatakse keskuse põhimääruse jõustumise kuupäev.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” § 46 lõikes 1 loetletud mõju valdkondadest ei kaasne kavandatud muudatustega otseseid ja olulisi mõjusid loodus- ega elukeskkonnale, riigi julgeolekule, kohaliku omavalitsuse korraldusele ega regionaalarengule. Muudatus ei avalda mõju elanikkonna tervisele ega tervishoiukorraldusele, inimeste heaolule ega sotsiaalsele kaitsele, keskkonnale, tööturule, demograafiale ega rahvastiku arengule, soolisele võrdõiguslikkusele, võrdsetele võimalustele või inimeste õigustele.

Eelnõu mõjudena käsitatakse üksnes kaasnevaid otseseid mõjusid infotehnoloogiale, tööturule, riigiasutuste korraldusele, majandusele ja siseturvalisusele.

4.1. Ümberkorralduste mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm: ministeerium ja tema valitsemisala asutused.

Muudatus mõjutab PRIA, ministeeriumi ja MITKi töökoormust. 2024. aasta II poolaastal ja võimalik, et ka 2025. aasta I poolaastal suureneb dokumendihalduse ja personalitööga seotud halduskoormus. PRIA IT osakonnas on 47 täistööaja ekvivalenti (edaspidi *FTE*) ja ministeeriumi IT osakonnas 27 *FTE*d. MITKi koosseisu lisatakse sellele umbes 4 *FTE*d tugiteenuste valdkonnast. Asutuse struktuur ning põhi- ja tugiametikohad sisustatakse vastavalt ülekantavatele *FTE*dele. Täpsustavalt, et ümber jaotatakse juhtivad ametikohad vastavalt uue asutuse struktuurile ja 2024. aasta lõpuga lõppevad mõned tähtajalised töölepingud. *FTE* arvestusse on toodud ka hetkel täitmata ametikohad, mis täidetakse vastavalt uue asutuse vajadustele, sest osaliselt saab katta senise puuduoleva kompetentsi kahe asutuse meeskondade ühinemisega.

Muutmist vajavad üleviidavate IT osakondade töötajate töölepingud. Vajalik on koostada MITKis asutuse töökorralduslikud dokumendid (sisekorraeeskiri, struktuurüksuste põhimäärused, dokumendihalduskord, raamatupidamise kord jm). 2024. aasta II poolaastal on muudatuste sisuliseks ettevalmistajaks PRIA projektijuhid kaudu, kuid suureneb ka teiste struktuuriüksuste töökohustuste arv. Eraldi ametikohta tööde ettevalmistamiseks ei looda.

2025. aasta I poolaastast väheneb PRIA ja ministeeriumi töökoormus IKT teenuste korralduses, sest tegevus läheb tervikuna üle MITKi. Teiste ministeeriumi allasutuste tööd muudatus oluliselt ei mõjuta, sest töökorraldust ning põhitegevusi ei muudeta. Asutused jäävad IT arenduste osas tellija rolli nagu varemgi.

Senine IKT valdkonna killustatus on seotud liiga suurte riskidega valitsemisala põhitegevustele, sest IT administreerimise kvaliteet mõjutab oluliselt riigi ja asutuste põhieesmärkide saavutamist ja seeläbi kogu avaliku sektori arengut. Positiivse mõjuna aitab ümberkorraldamine tervikuna suurendada IT teenuste tõhusust, selgust ja kvaliteeti. MITKi näol tekib ministeeriumi valitsemisalas üks konkreetne IT valdkonna asutus. MITKi moodustamisega suureneb IT teenuste rolliselgus ning seeläbi paraneb teenuse pakkumise

protsessi toimimine. Vähendatakse dubleerimist, sest IT teenuseid pakutakse ühest allikast ning ühtsel tasemel ning vabanev ressurss jagatakse täna katmata või puudulikult kaetud valdkondade vahel. Klienditeeninduse korrastamise ja standardiseerimisega tõuseb esmaste teenuste kvaliteet. Läbi selle suureneb kasutajate rahulolu, väheneb ajakulu vajalike toimingute tegemisel. Ministeerium ja asutused saavad edukamalt ellu viia personaalse riigi kontseptsiooni.

REMi ja selle asutuste põhimääruste¹ alusel majutab, haldab ja hooldab MITK infosüsteeme ning on andmete volitatud töötajaks, mis on seotud:

- Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika, kalandusturu ja kutselise kalapüügi korraldamise ning maaelu ja põllumajandusturu riiklike abinõude rakendamisega;
- põllumajandusloomade, nende tervise, heaolu tagamisega;
- põllumajanduse, põllumajanduskultuuride kaitse ja tervise tagamisega;
- toiduvarustuskindluse, toidu- ja söödaohutuse tagamisega;
- põllumajandus- ja maaeluvaldkonna andmetöötluse, teadmussiirde-, nõuande- ja innovatsiooniteenustega, sh põllumajandusandmete kaugseirega;
- riigisisese ühistranspordipoliitika elluviimisega.

MITK missioon on ühendada IT abil Eestimaad, toetades Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala avalike teenuste pakkumist parimate digitaalsete lahendustega, mis toetavad kõikides Eesti piirkondades elavate inimeste ning majandusüksuste digitaalsete teenuste kasutamise mugavust, läbipaistvust ja turvalisust. Asutuse visioon põhineb pideval innovatsioonil ja kasutajakesksel lähenemisel, tagades, et arendused vastavad riigi keskele digiriigi arendamise strateegiale ja tuleviku maaelu digitaalsetele väljakutsetele.

MITK võimaldab laialdasemalt kasutada IT töötajate spetsialiseerumist ja omandatud parima praktika rakendamist erinevates IT valdkondades ning suuremat sisulise asendamise võimekust, samuti kaetakse valdkonnad, mida tänase IT töötajate ressursi juures ei ole võimalik täita.

Konsolideeritud keskne IT valdkonna asutus on partnerina teistele asutustele nii Eestis kui ka teistes riikides oluliselt tõsiseltvõetavam ja suutlikum kui tänased erinevate asutuste eraldiseisvad IT-osakonnad. Samuti saaks ministeeriumi poolt otse juhitud asutus rohkem kaasa rääkida riigi IT võrgustikus. Koostöö võrdse partnerina (ministeeriumi IT asutusena) teiste ministeeriumite IT asutustega võimaldab võtta ka REMi valitsemisalas kasutusele nendes kasutatavaid praktikaid, optimeerida nende eeskujul tööprotsesse ja riske.

Halduskoormusega seotud ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on suur. Mõju on lühiajaline, umbes pool aastat. Mõju vähendamiseks hajutatakse tegevusi ning jaotatakse olulised tegevused. Üldine halduskoormus riigis jääb samaks, liikudes ühest asutusest teise. Mõju olulisus sihtrühmaks olevate riigiasutuste korraldusele on kõrge.

4.2. Ümberkorralduste mõju ITle ja majandusele

Sihtrühm: ministeerium ja selle valitsemisala asutused, avalikkus.

¹ Maaeluministri 23.09.2022 määruse nr 50 „Maaelu Teadmuskeskuse põhimäärus“ § 5; Põllumajandusministri 21.07.2007 määruse nr 52 „Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti põhimäärus“, § 6; Maaeluministri 20.12.2022 määruse nr 66 „Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskuse põhimäärus“ § 4; Maaeluministri 18.08.2020 määruse nr 57 „Põllumajandus- ja Toiduameti põhimäärus“ § 5; Vabariigi Valitsuse 22.06.2023 määruse nr 64 „Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi põhimäärus“ §-le 5.

Eestil kui piiratud ressurssidega väikesel riigil on hädavajalik efektiivselt töötav avalik sektor. Avaliku sektori efektiivsus tuleneb otseselt riigi infosüsteemidest, mis tagavad riigiasutustele kiired menetlus- ja otsustusprotsessid ja võimaldavad seeläbi efektiivse avaliku teenuse osutamist.

IT arenduste osas standardiseeritakse moodustatavas riigiasutuses valitsemisala IT arendusprotsessid, mis on otsene ressursside optimeerimise võimalus. Tekib ühtne vaade kõikidele ministeeriumi valitsemisala IT arendustele, mis võimaldab rohkem taaskasutada ning ühtlustada tehnilisi komponente, tagades arenduskulude kokkuhoiu ja efektiivsema juhtimise. Tekivad paremad võimalused suuremate ja keerukamate arenduste korraldamiseks. Tarkvaratoote omaniku jaoks lihtsustub IT arenduste pakkumine, kuna tellimuste nõuded on sarnased ja neid tehakse ühe kontaktpunkti kaudu. Senise mitme osapoolega seotud IT arenduste realiseerumine kiireneb ühe IT valdkonna riigiasutuse abil. Mida paremini kasutatakse riigi infosüsteemi võimalusi ja selles olevat teavet, seda parem on teenuste kvaliteet.

Eelnõu ei mõjuta ühiskonna hädaolukorra seadus § 2 lõikes 4 sätestatud elutähtsate funktsioonide sõltuvust infotehnoloogiast või andmesidevõrkudest. Esineb mõju avalike teenuste infoühiskonnateenuse kasutamisele ja kättesaadavusele. Pikemas perspektiivis, arvestades eeltoodut, teenuste kvaliteet tõuseb ja kättesaadavus paraneb. Terviklikumad alusandmed tagavad lisaks ka parema partnerluse ministeeriumile poliitikakujundamisel ja digitaalsete arenduste tellimisel. Teenused digitaliseeritakse ühtse põhimõttega keskkondadesse, mis läbi suureneb kasutajarahulolu ja väheneb ajakulu vajalike toimingute tegemisel.

Tänased teenused, mida töötajatele või avalikkusele pakutakse, jätkavad pärast MITKi moodustamist toimimist samal viisil. Edaspidine lahenduste muutus sõltub ärilisest strateegiast ja sellega kaasnevast tellimustest, mida MITK täidab.

Suurim mõju ITle seisneb võrkude ning seadistuste migreerimises uude domeeni. Selle jaoks ei ole ette nähtud eraldi rahastust. MITKi jaoks on vaja üle tuua tänane taristusüsteem, see konfigureerida, luua kodulehekülge ja sisevõrk. Koostööd tuleb teha andmeandjatega ja andmeandjana AvTS §43⁵ lõike 2 tähenduses infosüsteemide andmevahetuskihi teenuste konfigureerimiseks. Töö tehakse ära olemasoleva tööjõuga, täites neid tööülesanded muude edasilükatavate tööülesannete arvelt.

Muudatuse mõju ministeeriumi valitsemisala ja riigi ITle ning majandusele on suur. Soovitud mõju on väga suur. Ebasoovitavate mõjude risk on keskmine. MITKi moodustamisega püütakse minimaliseerida kõik riskid, mis võivad mõjutada elektroonselt pakutavate teenuste kättesaadavust. Ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste põhitegevus ei tohi katkeda ning muudatuse mõju ei tohi olla näha põhitegevuses. Teenused viiakse üle uuele konfiguratsioonile 2025. aasta I kvartali jooksul. Hajutatud tegevuskava võimaldab muudatusi ellu viia etappide kaupa, pidevalt kontrollides muudatuste edukust.

4.4. Ümberkorralduse mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: elanikkond

MITKi moodustamise tulemusel paraneb tunduvalt ministeeriumi ja tema valitsemisala ning seeläbi üldisemalt riigi IT süsteemide turvalisus. Seda on võimalik saavutada valitsemisala asutuste IT turvakorralduse ühtlustamise ning IT ühise kompetentsi ja tehniliste vahendite optimaalsema kasutamise teel. Ühtsete taristulahendustega tekitatakse väärtus- ja kuluefektiivsus.

Muudatuse mõju on keskmine, ebasoovitavate riskide kaasnemise tõenäosus väike.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud.

MITKi moodustamise põhiline rahaline võit seisneb sama raha eest parema ja kvaliteetsema teenuse saamises. Reaalset eelarves näidatavat kokkuhoidu MITK moodustamine ei too, sest töötajate arv ei vähene, puudub sääst otsestes kuludes ja puuduvad teadaolevad vahendid eelarvesse raha juurde saamiseks. Üksikute taristu valdkonna või arendusprotsesside optimeerimisega tekkivate kokkuvõttekohtadega finantseeritakse kriitilisi puudujääke, mis suurendavad pakutavate teenuste kvaliteeti vajalikule tasemele, infosüsteemide toimepidavust ja turvalisust.

Kuna ärivajadused kasvavad pidevalt ja integreeritus IT-ga kasvab, siis tähendab see automaatselt, et IT kulud kasvavad siiski pidevalt. Infotehnoloogia sektori suurus, kasvamist ajas ja sellega seotud mõjude hindamise olulisuse tõusu näitavad ka Riigikontrolli poolt 2019 auditi „Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeringutest ministeeriumides ja nende asutustes“ raames kogutud andmed, mille kohaselt kasvasid IT haldus- ja tööjõukulud ning investeringud 2017. aastal 9 miljonit ja 2018. aastal 15 miljonit eurot. Perioodil 2014–2020 toetas Euroopa Liit infoühiskonna arengut Eestis 181 760 000 euroga, millele lisandus Eesti riigi kaasfinantseering 24 928 235 eurot.²

Järgnevate aastate IT eelarve suurimad väljakutsed on Euroopa Liidu liitumisjärgsest fondidest taotletud rahastuse abil ehitatud infosüsteemide vananemine ja vajadus nende asendamiseks tänapäevaste süsteemidega ning edasiste arenduste adekvaatse baasrahastuse tagamine, vältimaks edasist sõltuvust ebastabiilsest toetusrahastusest. REM valitsemisala IT vajab jätkusuutlikuks ja turvaliseks toimimiseks täiendavat rahastust, vaatamata IT teenuste osutamise korraldusele.

MITKi moodustamisega on võimalik kulude kasvu optimeerida läbi selle, et osa uusi kulusid saab ühitada, uute lahenduste juurutamisel saab arvestada asutuse vajadustega ja pikemas perspektiivis saab läbi tõhusama ühise planeerimise kulude kasvu ohjeldada.

REM valitsemisala IT valdkonna ümberkorraldamisega ja MITK moodustamisega kaasnevate täiendavate vahendite täpne lisavajaduse suurus sõltub sellest, kui suure osa täiendavast personalivajadusest suudavad katta valitsemisala asutused oma koosseisude arvelt, kui suur osa teenuseid on võimalik asutustest teenuse korras konsolideerida Riigi Tugiteenuste Keskusesse, või jätta PRIAsse või ministeeriumi haldusesse (nt transporditeenus, personali- ja finantsarvestus, asjaajamine, hanked jm). Täna ei ole tehtud terviklikku analüüsi kõikide kuluridade osas. See valmib 2024. a II poolaasta jooksul. 2024. aastal võivad tekkida lisakulud asutuse identiteedi väljakujundamiseks ja direktori värbamiseks. Muud ümberkorraldamise kulud võib kanda aastasse 2025.

² Riigikontroll. 2019. Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeringutest ministeeriumides ja nende asutustes.

MITKi kavandatud eelarve 2025-2028

REM	Nimetus	Summa
	Töötasu REM IT osakond	962 784,00 €
	Töõjõuga kaasnevad maksud REM IT osakond	325 420,99 €
	Töötasu tugiteenus REM (2,85 täistööaja ekvivalent)	96 612,00 €
	Töõjõuga kaasnevad maksud tugiteenus REM	32 654,86 €
	Töõjõu majandamiskulud*	10 097,50 €
	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringud*	1 478 123,00 €
Kokku:		2 905 692,35 €

PRIA	Nimetus	Summa
	Töötasu PRIA IT osakond	1 270 920,00 €
	Töõjõuga kaasnevad maksud PRIA IT	429 570,96 €
	Töötasu tugiteenus PRIA (1,5 täistööaja ekvivalent)	32 400,00 €
	Töõjõuga kaasnevad maksud PRIA	10 951,20 €
	Töõjõu majandamiskulud*	104 678,52 €
	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringud*	110 243,00 €
Kokku:		1 958 763,68 €

Kokku	Nimetus	Summa
	Töötasu IT	2 233 704,00 €
	Töõjõuga kaasnevad maksud IT	754 991,95 €
	Töötasu tugiteenused	129 012,00 €
	Töõjõuga kaasnevad maksud tugiteenused	43 606,06 €
	Töõjõu majandamiskulud*	114 776,02 €
	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringud*	1 588 366,00 €
Kokku:		4 864 456,03 €

* Lisanduvad maksud

Eespool toodud arvestused on tehtud lähtuvalt sellest, et MITKi tööks vajalikud vahendid eraldatakse ministeeriumi ja PRIA eelarvetest tänaste IT osakondadele kuluvate kulude järgi. Ministeeriumi ja PRIA kulud vähenevad vastavalt tabelis toodud summade võrra. Sealhulgas arvestatakse kulutusi lähetustele, koolitustele, ruumide rendile ja ülalpidamisele ning transpordile. Lisaks rida väiksemamahulisi kulusid, mis tuleb samuti katta olemasolevate asutuste eelarve vahenditest.

Eelarve on koostatud arvestades kõiki ülekantavaid, sh IT arendusele kuluvaid erinevatest rahastusallikatest tulenevaid vahendeid. Osa vahenditest lisatakse ministeeriumi eelarvest. Teenuste kulu tõus kooskõlastatakse teenuse saajatega. Eelarves püütakse vältida mittepüsivate välisvahendite kasutamist. Summades on arvestatud erinevate maksudega. Summad ei ole lõplikud vaid indikatiivsed ning täpsustuvad 2024. a II poolaastal.

Teenused, mida ministeeriumi allasutuste kliendid kasutavad, jäävad samaks. Ministeeriumi ja PRIA IT osakonnad pakuvad peamiselt sisemisi teenuseid ehk teenindavad oma asutust. Valitsemisala asutuste klientide jaoks on täna asutuste poolt loodud infotelefoninumbrid ja nõustamisteenused, mis ei katke. Samuti muutub koostöö partneritega suhteliselt vähe, kuid arusaamatuste vältimiseks tuleb 2024. aasta jooksul teha avalikkuse teavitamine veebilehtedel ning ajakirjanduse ja meedia kaudu. Samuti on oluline kommunikatsioon mõjutatud valitsemisala asutustega, kellele MITK teenust hakkab pakkuma. Sisekommunikatsioon on kogu ümberkorraldamisega seotud kommunikatsiooni kõige olulisem tegevus ning sellega on 2024. aasta jooksul juba tegeletud ja tegeletakse veelgi intensiivsemalt edasi.

Määruse jõustumise korral ei nähta ette ametikohtade kaotamist. Määruse kehtestamisega võib kaasneda töötajate ametijuhendite muutmise vajadus ennekõike tööandja ja ka struktuuriüksuse nime muutuse tõttu. TLS-i § 89 lõike 1 kohaselt võib tööandja töölepingu erakorraliselt üles öelda, kui töösuhte jätkamine kokkulepitud tingimustel muutub võimatuks töömahu vähenemise või töö ümberkorraldamise tõttu või muul töö lõppemise juhul.

2024. aasta IV kvartalis valmistatakse ette käskkiri MITKi töökohtade koosseisu kehtestamiseks. MITKi põhimäärus ja MITKi direktori käskkiri asutuse koosseisu kehtestamiseks jõustuvad samal ajal.

6. Määruse jõustumine

Eelnõu kohaselt on määrus kavandatud jõustuma 1. jaanuaril 2025. aastal.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi kaudu Rahandusministeeriumile ja Justiitsministeeriumile.