

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 21.01.2026 nr 8-1/482-1
Meie 09.02.2026 nr 1-6/93-2

Riigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogiliste arendusprojektide määruse eelnõu mitte kooskõlastamine

Me ei saa kooskõlastada riigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogiliste arendusprojektide määruse eelnõu esitatud kujul, kuna peame selle aluseks olevat juhtimisloogikat sisuliselt vastuolus olevaks tänapäevase tarkvaraarenduse, agiilsete tööviiside ning kiiresti muutuva tehnoloogiakeskkonna nõuetega. Kuigi eelnõu eesmärk – suurendada läbipaistvust, vältida dubleerimist ja parandada riigi IKT-juhtimise terviklikkust – on vajalik ja mõistetu, ei toeta valitud lahendusviis meie hinnangul nende eesmärkide saavutamist praktikas ning loob arenduste tempot pidurdavaid süsteemseid takistusi.

Eelnõu lähtub tsentraalsest ja aastapõhisest planeerimisloogikast, kus IKT-arendused seotakse eelnevalt kinnitatud riigi IKT-arenduste plaaniga ning kus arenduste alustamine ja jätkamine eeldab mitme tasandilist keskset kooskõlastamist. Selline lähenemine ei ole kooskõlas agiilse arenduse põhimõtetega, mis eeldavad iteratiivset väärtuse loomist, kiiret reageerimist muutuvatele vajadustele ning otsustusõiguse ja vastutuse paiknemist võimalikult lähedal arendusmeeskondadele. Kiiresti arenevates tehnoloogiavaldkondades, sealhulgas andmeteenuste, tehisintellekti ja kasutajakesksete digiteenuste arendamisel, ei ole võimalik ega mõistlik lukustada lahendusi, eelarveid ja mõjusid ette mitmeks aastaks tsentraalse planeerimisprotsessi kaudu. Eriti problemaatiline on eelnõus sisalduv loogika, mille kohaselt tuleb keskseks kooskõlastamiseks esitada sisuliselt ka olemasolevate infosüsteemide uue funktsionaalsuse arendamine, mis on kaasaegses tootearenduses igapäevane tegevus ning mille taandamine kooskõlastusmenetluseks muudab iteratiivse arenduse praktikas ebarealistlikuks.

Eelnõus kavandatud kohustuslik kooskõlastusmehhanism Justiits- ja Digiministeeriumiga ning võimalus suunata arendusprojektid mitmesse nõukotta loob praktikas täiendava pudelikaela, millele ei ole määruks sätestatud selgeid ja ennustatavaid menetlustähtaegu ega toimivat vastutusmudelit olukorraks, kus kooskõlastused viibivad. Kuigi eelnõus on nimetatud üldised ajaraamid, pikeneb menetlus automaatselt selgituste küsimise, puuduste kõrvaldamise ning nõukodade arvamuse ootamise tõttu ning asutustele ei ole tagatud kindlust, millal otsus tegelikult sünnib ja millistel tingimustel saab kriitilise ajasurvega muudatuste puhul tegutseda. Selline määramatus ei toeta arenduste tempot ning kasvatab riski, et olulised muudatused jäävad pikaks ajaks ootele, sõltudes ühe keskse menetlusvõimekuse töökoormusest, prioriteetidest ja tõlgendustest. Sellega kaasneb ka süsteemne risk riigi digivõimekusele tervikuna, sest kui kogu arendusmaastiku edenemine sõltub ühest keskse kooskõlastuse "väravast", muutub digiriigi areng haavatavaks selle värava läbilaskevõime, kompetentsi ja töökorralduse suhtes.

Eelnõu ei toeta piisavalt agiilset arendusviisi, mis on digiriigi arengu juures kriitilise tähtsusega. Nõuded esitada juba varases faasis detailne väärtuspakkumine, pikaajaline eelarve, mõju- ja rohemõju hinnangud ning täielik ressursside kirjeldus eeldavad sisuliselt valmis lahendust enne, kui tegelik kasutajapõhine väärtus on tõendatud. Praktikas suunab see asutusi looma

dokumentatsiooni, mis annab näilise täpsuse, kuid millel puudub varajases faasis vältimatult piisav empiiriline alus. Selline loogika pärssib MVP-de, pilootprojektide ja järkjärgulise valideerimise kasutamist ning soodustab pigem paberil hästi põhjendatud, kuid aeglaselt kohanevaid lahendusi. Leiame, et riigi IKT juhtimisel tuleks loobuda tsentraalsest eelkooskõlastusmudelist ning asendada see juhtimiskeskse portfelli mudeliga, mille keskmes on pidev läbipaistvus, võrreldavus ja andmepõhine otsustamine. Riigi kui terviku vaates ei ole peamine probleem arenduste lubamises või mittelubamises, vaid selles, et otsustajatel puudub igal ajahetkel usaldusväärne ja ajakohane ülevaade, mille põhjal teha teadlikke valikuid prioriteetide, rahastuse ja sekkumise osas. Seda probleemi ei lahenda täiendav kooskõlastuskiht, vaid ühtne ja standardiseeritud juhtimisinfo, mis on kogu avaliku sektori lõikes võrreldav, ajakohane ja pidevalt kättesaadav.

Alternatiivse lahendusena näeme riigiülese arendusportfelli juhtimise korraldamist keskse andmepõhise juhtimiskihhi kaudu, mille tehniliseks aluseks on riiklik arendusportfelli andmeladu ja sellele tuginev juhtimislaud. Tegemist ei ole uue arendustööriista ega ühe keskse projektijuhtimissüsteemiga, vaid ühtse juhtimisvaatega, kuhu kõik avaliku sektori IKT-arendusalgatused esitavad minimaalse, kohustusliku ja standardiseeritud juhtimisinfo ettemääratud andmeväljade kaupa. Arenduse igapäevane juhtimine jääb asutuste ja meeskondade pädevusse ning toimub neile sobivates tööriistades ja töökorralduses, kuid juhtimisinfo on riigi tasandil ühtses ja võrreldavas vormis. Sellise lähenemise eelis on, et see on tööriistaneutraalne ning võimaldab andmete edastamist automatiseeritud liidestuste kaudu või vajadusel lihtsustatud sisestusliidese abil, ilma et asutusi sunnitaks loobuma toimivatest töövahenditest. Andmeladu ei tee otsuseid ega peata projekte, vaid loob otsustamiseks aluse, tuues varakult nähtavale dubleerimise, kattuvad eesmärgid, sõltuvused, ebarealistlikud ajaraamid või projektid, mille edenemine ei vasta kokkulepitud eesmärkidele ja riskitasemele.

Lisaks eeltoodule on võimalik kaaluda ka täiendavat, praktilist teed riigiülese vaate ja kulutõhususe parandamiseks: riigiülese arenduste haldamise tööriista (nt Jira või muu turul saadaolev tarkvara) konsolideerimist keskse hankija juurde. Selle lähenemise puhul ei ole eesmärk kehtestada kõigile asutustele ühesugust arendusprotsessi, vaid luua võimalus, et asutused, kes soovivad liituda, kasutavad ühist platvormi ning lepivad kokku minimaalses, aruandluseks vajalikus juhtimisinfo loogikas (nt ühtsed mõõdikute definitsioonid ja võrreldav juhtimisvaade), säilitades samas paindlikkuse oma töövoogude ja töökorralduse kujundamisel. Selline ühine raamistik võimaldaks riigi tasandil saada järjepidevamat ja operatiivsemat ülevaadet arendusportfelist ning ühtlasi tekitada võimaliku kulude kokkuhoiu koha litsentsimahtude, toe, administreerimise ja standardsete integratsioonide koondamise kaudu.

Andmelattu edastatav projektiteave peab olema piiratud, kuid otsustamiseks piisav ning rakendatav etapiviisiliselt. Meie hinnangul peab riik alustama minimaalsest ühtsest portfelliandmestikust, mis on teostatav lühikese ajaga ja väikese halduskoormusega ning mis ei eelda asutustelt arendusprotsessi ümberkorraldamist. Selline miinimumandmestik võib sisaldada projekti või algatuse identifikaatorit, vastutavat asutust ja teenuseomanikku, arenduse eesmärki ja lahendatavat probleemi, seost strateegiate ja arengukavadega, eelarvevahemikku ja ajahorisonti, projekti tüüpi ja mõjutaset, keskmiste komponentide ja andmekogude kasutust, sõltuvusi, kokkulepitud edu mõõdikuid, staatust ning riskitaset. Oluline on, et tegemist ei ole sprintide, tööülesannete ega tehniliste detailidega, vaid juhtimisinfo kihiga, mis on võrreldav üle asutuste ja ajas ning mille alusel on võimalik teha portfelli tasemel otsuseid.

Juhtimisotsused peavad sündima selle vaate alusel regulaarses strateegilises tsüklis, kus hinnatakse portfelli tervikuna ning tehakse valikuid jätkamise, ümberprioriseerimise, peatamise, konsolideerimise või täiendava rahastamise osas. Selline otsustustase sobib kantslerite ja poliitilise vastutuse tasandile, sest fookus ei ole üksikute töövoogude kontrollimisel, vaid riigi jaoks oluliste valikute tegemisel piiratud ressursside tingimustes. Rahastamine peab seejuures olema etapiviisiline ning seotud tegeliku edenemise ja mõõdetava väärtuse loomisega, mitte ühekordne mitmeaastane otsus, mis lukustab raha ja lahenduse enne, kui väärtus ja riskid on tegelikult valideeritud.

Etapiviisiline rahastus võimaldab rahastada MVP loomist ning alles tõendatud väärtuse ja maandatud riskide korral laiemat skaleerimist. See vähendab ebaõnnestumiste riski, suurendab kulutõhusust ning loob reaalse seose investeeringu ja tulemuse vahel.

Selline portfelligimudel toetab dubleerimise vältimist oluliselt paremini kui eelnev kooskõlastus. Kui kõik arendusalgatused on algusest peale nähtavad ühes vaates, tulevad sarnase eesmärgiga projektid ja kattuvad lahendused esile varases faasis ning neid saab suunata koostööle või konsolideerimisele enne, kui märkimisväärne ressurss on kulutatud. Kvaliteedi, turvalisuse ja arhitektuursete põhimõtete järgimine ei toimu selles mudelis eelneva loa kaudu, vaid kohustuslike standardite, läbipaistvuse ja sihitud sekkumise abil. Riik kehtestab ühtsed nõuded ja juhised, mille järgimine on rahastamise eeltingimus, ning kasutab auditeerimist ja portfelli analüüsi probleemsete projektide tuvastamiseks ja sekkumiseks just sinna, kus risk või ebaõnnestumine on tegelik, ilma et pidurdataks kogu arendusmaastikku.

Kokkuvõtvalt leiame, et käesoleval kujul ei toeta määruse eelnõu Eesti digiriigi senist tugevust – kiiret kohanemisvõimet, professionaalset arendusjuhtimist ja kasutajakeskset väärtuse loomist. Meie hinnangul pidurdab eelnõu arenduste tempot, suurendab halduskoormust ning kasvatab süsteemset riski, sidudes riigi digiarengu ühe keskse kooskõlastusmehhanismi läbilaskevõime ja töökorraldusega. Pakume alternatiivina juhtimiskeskset portfelligimudelit, mis saavutab samad eesmärgid – ülevaate, dubleerimise vähendamise ja rahalise distsipliini –, kuid teeb seda viisil, mis on kooskõlas agiilse arenduse, kiire tehnoloogiaarengu ja kriitiliste teenuste operatiivvajadustega. Oleme valmis osalema lahenduse täpsustamisel ja piloteerimisel, et riigiülene portfelligihtimine ning rahastuse vajaduse hindamine kujuneksid praktikas toimivaks, mõõdetavaks ja arengut toetavaks, mitte arendust pidurdavaks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Margus Arm
direktor

Tanel Tera
Tanel.Tera@tehik.ee