

# *Dokumendi- ja infohalduse hetkeolukorra ja rahvusvaheliste kogemuste analüüs*

Kokkuvõte 05.06.2014

*EL SF programmi „Eelduste loomine avalike teenuste  
kvaliteedi tõstmiseks IKT vahendite abil“ raames*



Eesti tuleviku heaks



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond

# *Sisukord*



- Töö eesmärgid ja metoodika
- Mõisted
- Infohalduse ülevaade
- Eesti infohalduse olukord

# Analüüsi eesmärgid



**Käesoleva töö eesmärk** oli analüüsida Eesti ja rahvusvahelisi info- ja dokumendihalduse praktikaid, tuues sealhulgas välja:

- Tervikliku infohalduse mõistele antud tähendused, sellega seotud või sarnased mõisted;
- Tervikliku infohaldusega seotud algatused ja strateegiad ning erinevad organisatsioonilised meetmed;
- Infohalduse eesmäärke toetavad erinevad tehnilised lahendused ja nende kasutamise;
- Tervikliku infohalduse rakendamise seotud edulood ja/või ebaõnnestumised;
- Muud olulised aspektid, lähtudes tervikliku infohalduse Eesti lähtekontseptsiooni eesmärkidest ja põhimõtetest;
- Dokumendi- ja infohalduse hetkeolukorra Eestis – hetkeolukord, teadaolevad tehnilised lahendused ja nende kasutamine, õiguslik keskkond, organisatsioonilised meetmed ja nende senine toime erasektori ettevõtetes ja avalikus sektoris.

## **Käesoleva töö eesmärgiks ei olnud:**

- välja pakkuda üheselt arusaadavaid mõisteid info- ja dokumendihalduse kohta;
- analüüsida tehniliste lahenduste sobivust infohalduseks;
- teha õigusaktide detailanalüüsi.

# Töö metoodika



Töö läbiviimiseks kasutasime töölaua uuringut (*desktop study*) ning intervjuusid ja seminare.

Oluline osa Eesti info- ja dokumendihalduse hetkeseisu kirjeldusest põhineb avaliku ja erasektori esindajate hinnangutel.

Avaliku sektori esindajatega viisime läbi ühe seminari, ühe grupiintervjuu, kaks ekspertintervjuud ja mitu projekti juhtrühma arutelu.

Erasektori ekspertidega viisime läbi kaks intervjuud ning info- ja dokumendihalduslahendusi pakkuvate arendusfirmadega neli ekspertintervjuud.

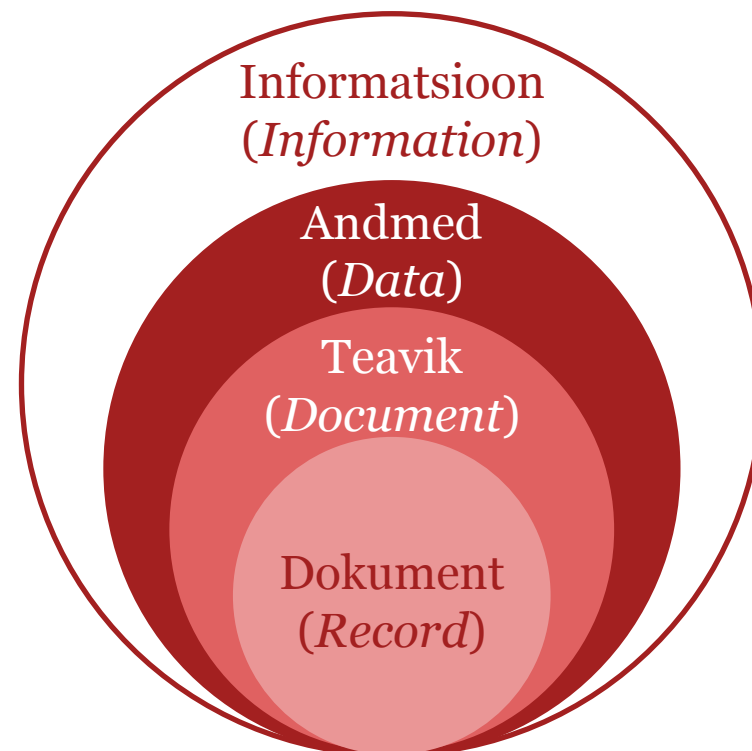
# *Informatsiooni ja infohalduse mõisted*



# Informatsiooni mõistete hierarhia



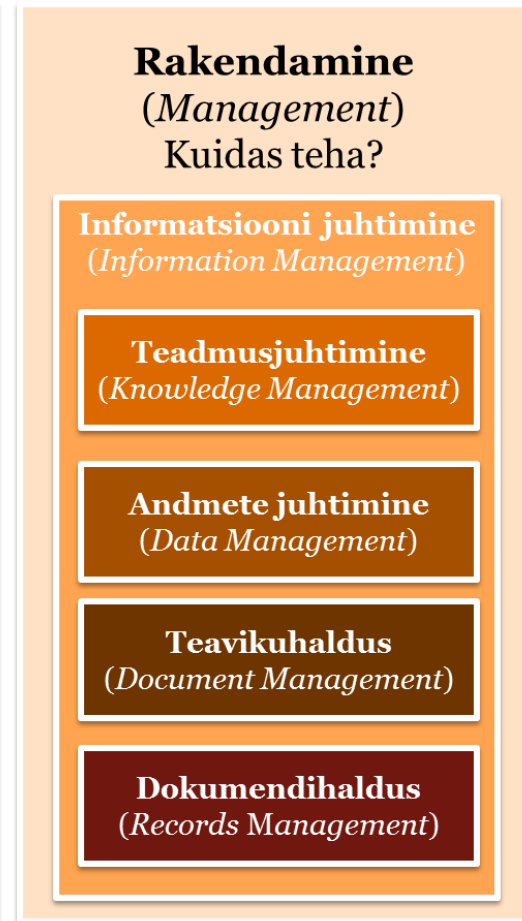
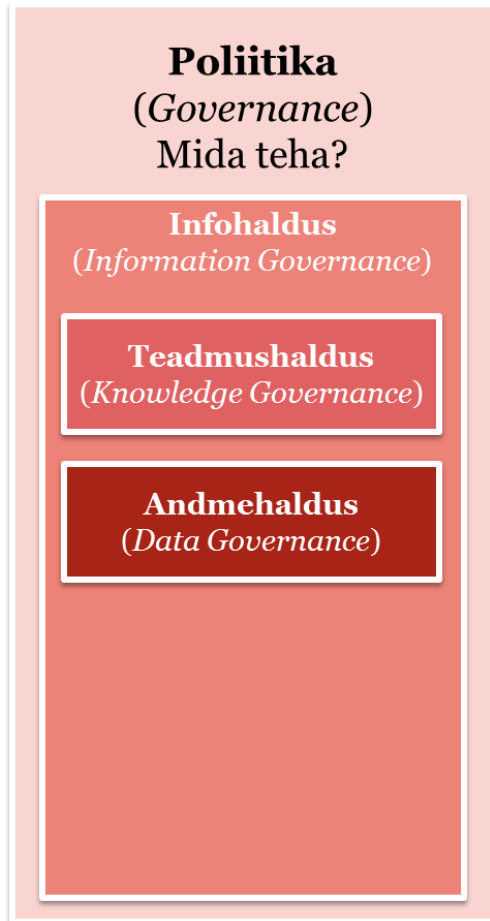
- **Teave** ehk **informatsioon** (*Information*) on fakte, sündmusi, asju, protsesse, ideid, mõisteid või muid objekte puudutav teadmus.
- **Andmed** (*Data*) on informatsiooni esitus kujul, mis võimaldab info edastamist, tõlgendamist ja töötlemist. Andmed on selgelt piiritletud ja harilikult kindlal viisil vormindatud teabeühikud, mida kogutakse või edastatakse edasiseks tõlgendamiseks või töötamiseks.
- **Teavik** (*Document*) on jäädvustatud informatsioon või objekt, mida saab käsitada tervikuna. Teavik võib olla paberil, mikrovormis, magnet- või muul elektroonilisel andmekandjal.
- **Dokument** (*Record*) on organisatsiooni või üksikisiku poolt seadusest tulenevate ülesannete täitmise või äritegevuse käigus loodud, saadud ning tõestuseks ja teadmiseks alalhoitud informatsioon.



# Infohalduse mõisted ja seosed 1



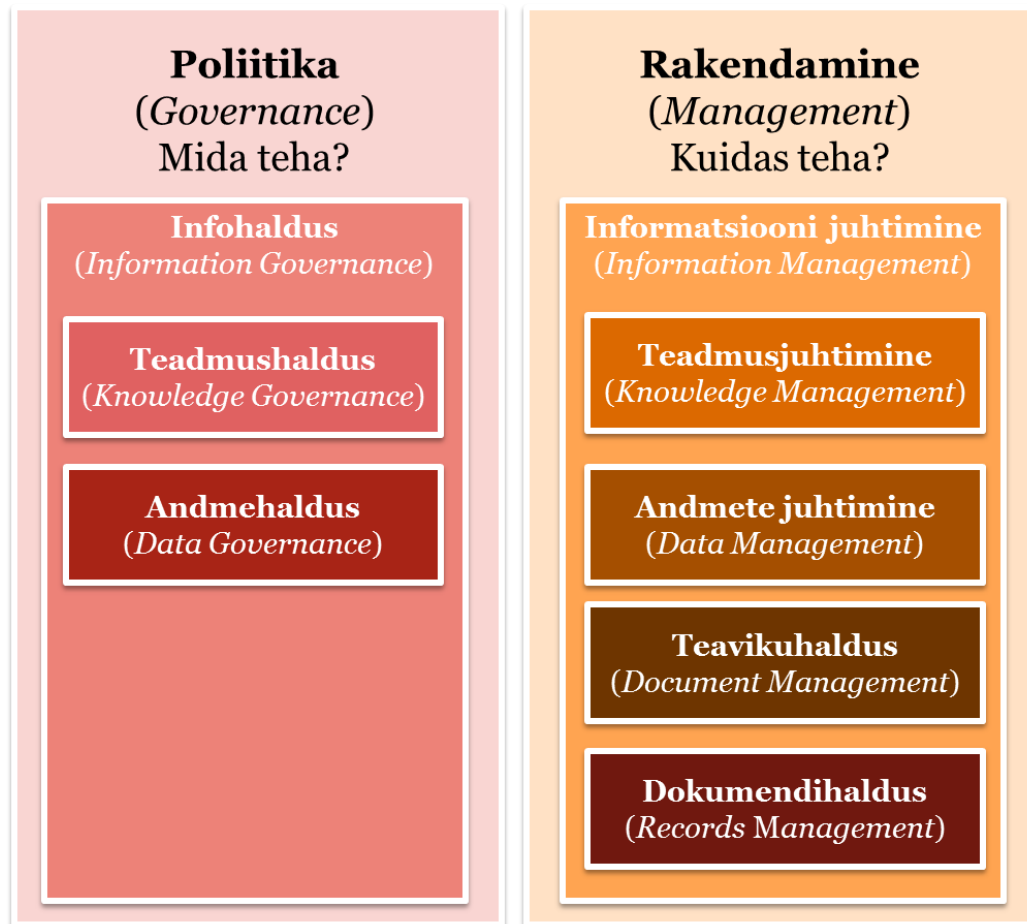
- Mõisted jagunevad kaheks – **poliitika**, mis sätestavad põhimõtted – ja **rakendamine**, mis tegeleb poliitikate täideviimisega ja on fokusseerunud praktilisele poolele.
- **Infohaldus** on protsesside, rollide, poliitikate, standardite ja mõõdikute komplekt, mis üheskoos tagavad informatsiooni tõhusa ja tulemusliku kasutamise ning seeläbi organisatsiooni eesmärkide täitmise.
- **Informatsiooni juhtimine** viitab tööriistadele ja süsteemidele, mis automatiseerivad info elutsükli.



# Infohalduse mõisted ja seosed 2



- **Teadmushaldus** on organisatsiooni struktuuri ja mehhanismide valik, mis võivad mõjutada teadmuse tekkimist ja jagamist organisatsiooni sees.
- **Teadmusjuhtimine** hõlmab mitmeid organisatsioonides kasutatavaid tegevusi, et identifitseerida, luua, esitada ja levitada teadmisi, et neid oleks võimalik organisatsioonis uuesti rakendada, et neist teataks ja õpitaks.
- **Andmehaldus** on korduv protsess, mis võimaldab andmeid toimetada lõppkasutajale standardiseeritult, kõrge kvaliteediga auditeeritavalt ja turvaliselt.

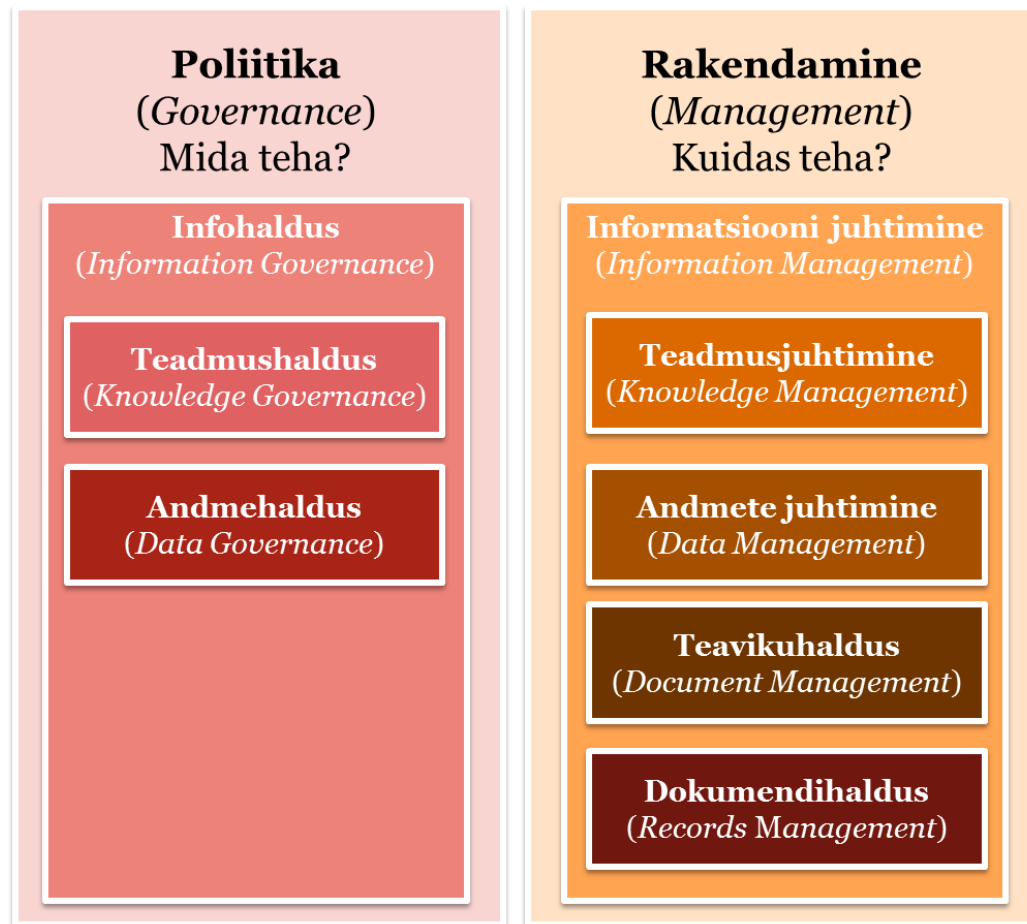




# Infohalduse mõisted ja seosed 3



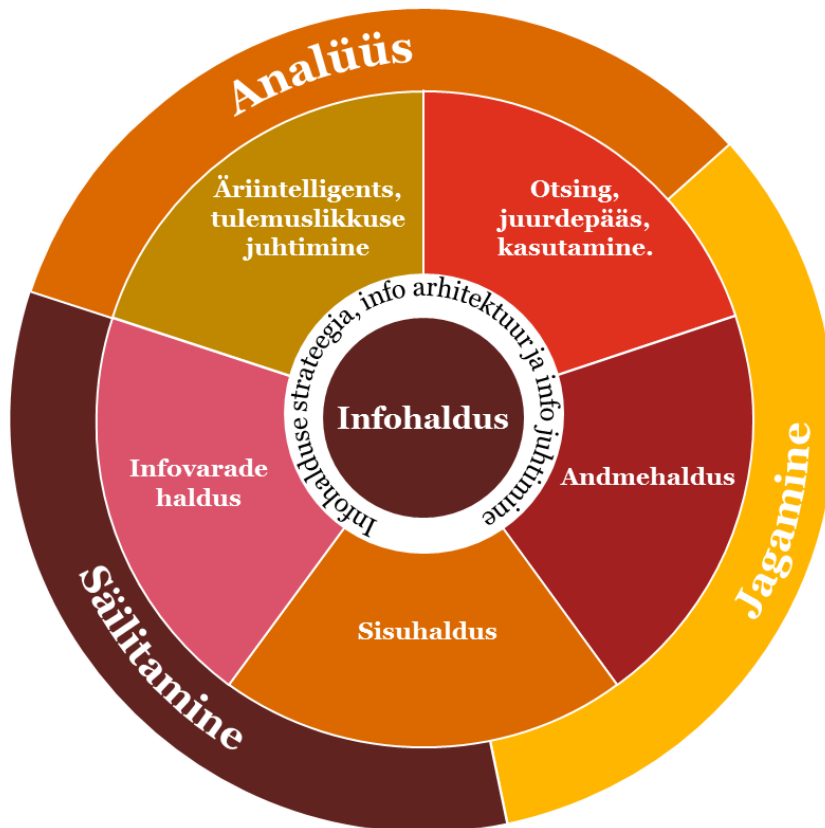
- **Andmete juhtimine.** See on protsess, mille käigus defineeritakse, korrastatakse, disainitakse ja turvatakse organisatsiooni andmevarad.
- **Teavikuhaldus** korrastab ja säilitab teavet, mille hulka kuuluvad nii dokumentide kavandid, teavikud kui ka e-post ja muud andmed infosüsteemides.
- **Dokumendihaldus** on dokumentide loomise, saamise, kasutamise ning säilitamise korraldamine ning selleks loodud süsteem.



# *Infohalduse ülevaade*



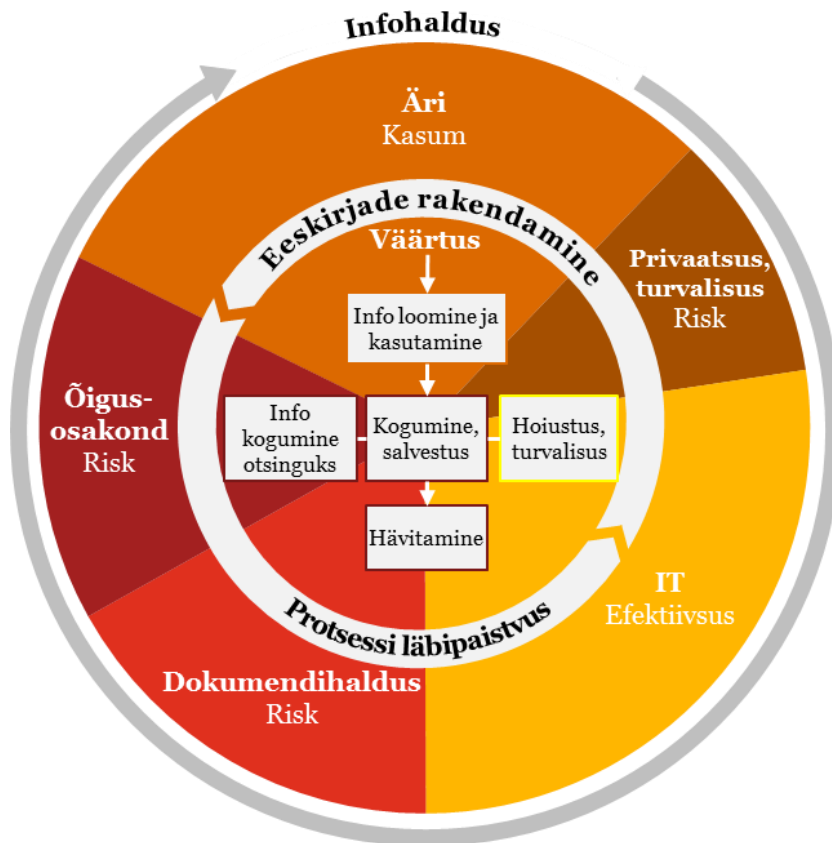
# Infohalduse ülevaade – komponendid



**Infohaldus on kompleksne, mitmetest komponentidest koosnev distsipliin:**

- erinevas vormis informatsiooni kogumine erinevatest allikatest (andmed, paber- ja elektroonilised dokumendid, audio, video jm), turvaline säilitamine, õigeaegne hävitamine;
- kogutud info töötlemine, analüüs;
- info piiratud või piiramata kujul jagamine tarbijatega neile sobiva kanali kaudu (infosüsteemid, sise- ja välisveeb, elektrooniline postkast jm).

# Infohalduse ülevaade – vastutuse vaade

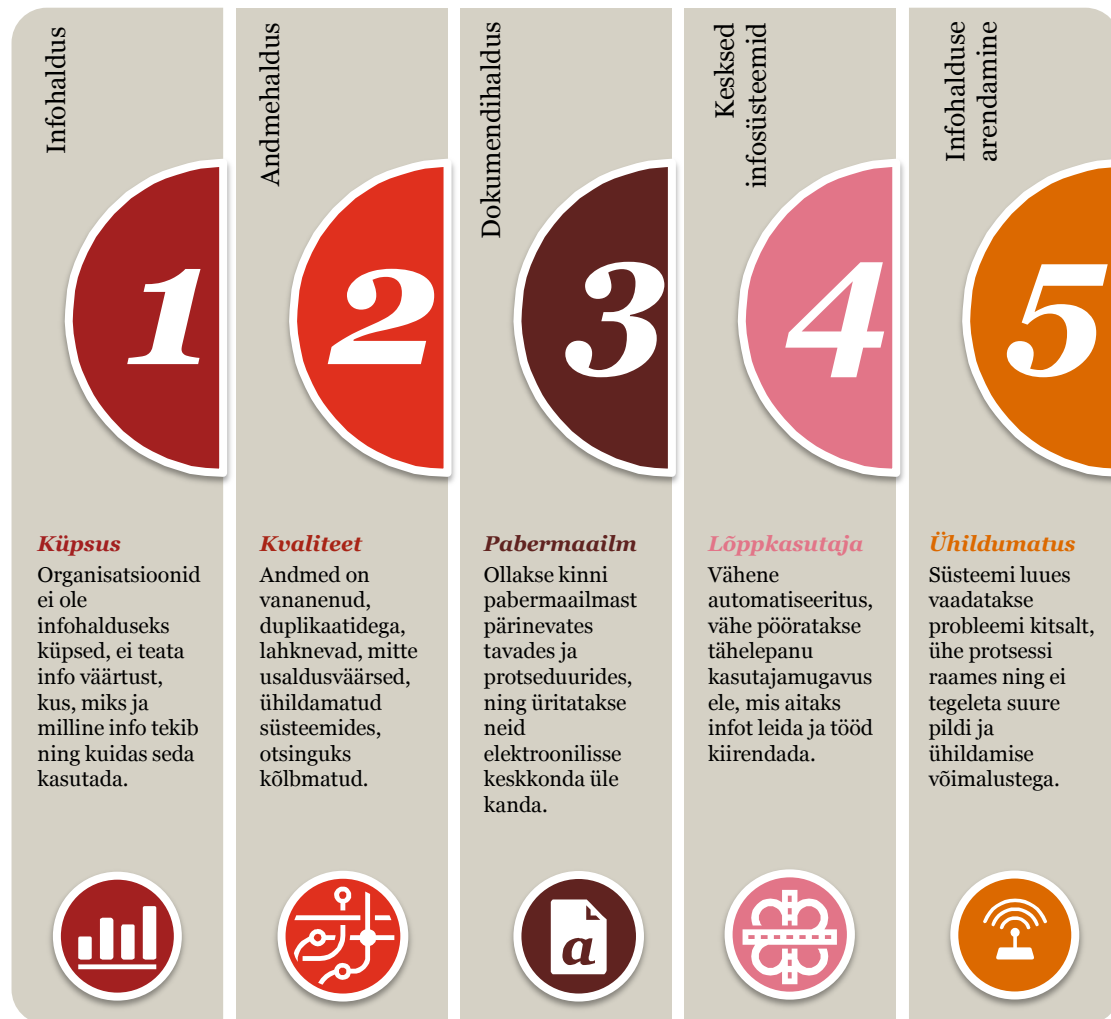


Hästi korraldatud infohaldust on võimalik saavutada:

- määratledes, milline info on väärtuslik;
- lihtsustades info talletamist ja muutes selle võimalikult automaatseks;
- tagades info säilimise nii kaua kui vajalik;
- tagades kontekstiinfo säilimise ja sidumise – metaandmed, kirjeldused jms;
- vähendades struktureerimata infot struktureeritud info kasuks;
- vähendades traditsiooniliste dokumentide hulka;
- tagades tõendamise seotud riskide maandamise IT süsteemide andmete abil;
- mõeldes ka inimeste teadmistes ja kogemustes talletatud info säilimisele ja kasutamisele.

# Infohalduse probleemid

**Infohalduse probleemid on seotud selle komponentidega**



# Infohalduse küpsusmudel



## 1. tase - Standardiseerimata

Info juhtimisega ei tegeleta või tegeletakse minimaalselt ja reaktiivselt.

## 2. tase - Arenemisjärgus

Eksisteerib arusaam infohalduse vajalikkusest ja kasudest.

## 3. tase - Kontrollitud

Infohaldus on reglementeeritud, toimub protsesside parendamine. Efektiivsus ja kulude kontroll puudub.

## 4. tase - Ennetav

Infohaldus on proaktiivne tegevus. Kasude saavutamine. Kompleksse hulga informatsiooni kasutamine.

## 5. tase - Ümberkujundatud

Infohaldus on äriprotsesside orgaaniline osa rohujuure tasandil.

## *Sotsiaalsed väärtused*


Infohalduses tekib konflikt suurenenud informatsiooni vajaduse ja eraelu puutumatus vahel.



**01**

*Privaatsus*


Oluline on kaitsta isikut kahjude eest, mida võib põhjustada konfidentsiaalse info avalikustamine.



**02**

*Autonoomsus*

Informatsiooni anonüümiseerimine, et see poleks seotud enam konkreetse isikuga.



**03**

*Nõusolek*

Isiklike andmete kogumiseks ja töötlemiseks on vaja saada inimese nõusolek.

# *Eesti infohalduse olukord*



---

# *Infohalduse käsitus Eestis*

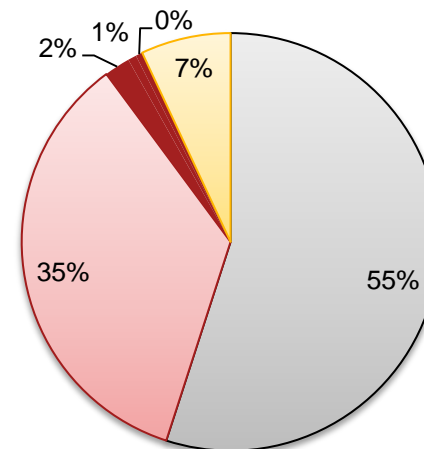
- Eestis ei eristata „teavik“ (*document*) ja „dokument“ (*record*) mõisteid, vaid kasutatakse mõlema kohta mõistet „dokument“.
- Eestis tutvustatakse dokumendihaldussüsteeme (nt Amphora, Postipoiss, DocLogix, LiveLink/OpenText jt) kui infohaldustarkvara.
- Eestis valdavalt samastatakse infohaldust ja dokumendihaldust.
- Infohalduse mõistet kasutatakse, kuid mitte õiges tähenduses.
- Infohalduse vastutus on antud:
  - turundus- ja kommunikatsiooniosakondadele;
  - asjaajamisosakonnale;
  - infotehnoloogiaosakonnale;
  - jagatud paljude töötajate vahel.



- Elektrooniliste dokumendivahetuse osakaal Eesti avalikus sektoris on 38%, millest tervelt 35% langeb e-postile. Paber kandjal liikuvate dokumentide maht on 55%, määratlemata edastusviisi maht on 7%. Infosüsteemid vahetavad ainult 3% dokumentide mahust.
- Dokumendivahetuse maht 2013. aasta IV kvartalis oli 3 711 709 dokumenti, millest tervelt 83% langeb valitsusasutuste õlule.
- Paberil dokumendivahetuse maht avaliku sektori asutustes oli 2013. aasta IV kvartalis 2 034 989 dokumenti ning see läks maksma 5 677 619 eurot, millest 75% on postikulu
- Aastatel 2006-2013 on asutused üle DVK saadetud dokumentidelt hoidnud kokku 1 066 265 eurot ning DVK-le on tehtud kulutusi 518 356 eurot.

# 3%

- Paber kandjal
- E-postiga
- DVK kaudu
- Asutusevälise infosüsteemi kaudu
- Üle X-tee
- Muul moel





# Dokumendihalduse ja infohalduse võrdlus



- Dokumendihaldus tegeleb vajalike teavikute ja dokumentide kogumisega, kuid seejärel omandavad need passiivse staatuse.
- Dokumendihaldus keskendub teavikute ja dokumentide valdkonnale, tegeledes organisatsioonis tekkivatest teavikutest dokumentide loomisega ning nende hoiustamisega.
- Dokumendihaldus taotleb dokumentide fikseerimist ja muutumatust ajas.
- Infohaldus tegeleb sellega, et reaajas koguda infot tekkekohas ja pakkuda selle põhjal sisendit järgnevate otsuste langetamisel, kogunenud info omandab aktiivse oleku.
- Infohaldus kogub mitte ainult teavikuid, vaid ka muud olulist informatsiooni, mis organisatsiooni tegevust mõjutab.
- Infohalduse üheks oluliseks aspektiks on just informatsiooni uuendamine ja muutlikus.

Dokumendihalduse standardites toodud põhimõtteid saab kasutada ka terviklikus infohalduses, kuid see ei saa jääda dokumendihaldurite ülesandeks. Samuti tuleb silmas pidada terminitega seotud problemaatikat ja seda, et need standardid on keskendunud rohkem tõendamise kui leidmise ja kasutatavuse aspektile.



# Erasektor ja avalik sektor



- Erasektor arendab infohaldust, et **kasutada ja taaskasutada äritegevuses** seda infot, mida igapäevaselt luuakse.
- Fookus on info liikumise analüüsil ja selle kriitilistel hetkedel kättesaadavaks tegemisel.
- Fookus pole piiratud dokumentidega vaid üritatakse haarata infot tervikuna.
- Liidriteks infohalduses on valdkonnad, kus informatsioonil ja selle kvaliteedil, aja- ja asjakohasusel ning jagamise kiirusel on äriliselt kriitiline tähtsus – tootmine, logistika, teenused suure kliendibaasiga.
- Oluline motivaator erasektoris on teadmushalduse vajadus.
- Avaliku sektori motivatsioon tuleneb seaduse **nõuete täitmisest**, et kõik vajalikud tegevused saaks tehtud.
- Toimumas on paradigma muutus, ning fookus on liikumas protsesside analüüsile, standardiseerimisele ja lihtsustamisele.
- Hinnanguliselt ¼ arendusprojektides kasutatakse protsessijuhtimise konsultatsiooni.
- Avalikus sektoris väljendub **teadmatus info olemasolust** läbi kodaniku halduskoormuse – kodanik on sunnitud riigiga suhtlemisel esitama samu andmeid erinevatele ametkondadele. Küsimus polegi niivõrd selles, kas ametkonnad saavad omavahel infot vahetatud või mitte, kuivõrd selles, kuidas saab asutus teada, et teisel asutusel vajalik info juba olemas on?
- Dokumendihaldus valdavalt ei ava dokumentide sisu.

# Infohalduse praktikad Eestis

- **Muudatuste elluviimisel** on kõige olulisemaks initsiaatoriks tippjuhid, kelle eestvedamisel on organisatsiooni kultuur, mõtteviis ja inimeste julgus muudatusi ellu kutsuda põhjalikult muutumas. Alt üles initsiatiivid ei tööta.
- Organisatsiooni sees on **uute reeglite loomine** suhteliselt lihtne, kuid nende kommunikeerimine, kehtestamine ja aktsepteerimine nõuab kõigi osapoolte tähelepanu ja täiendavat pingutust.
- Vajadus infohalduse järele sõltub **organisatsiooni struktuurist ja suurusest**. Suuruse ja keerukuse kasvuga suureneb ka vajadus.
- **Automatiseerimise** puhul on tähtis, et kõik andmed, mida on võimalik masinaga koguda, tuleks ka masinaga koguda ning seda standardiseeritud kujul.
- Takistuseks infohaldusele on **inimfaktor** – negatiivne eestvedamine, kordade ignoreerimine. Muutuste juhtimine nõuab oskusi tasakaalustada muudatuse läbisurumist ja töötajate motivatsiooni hoidmist.
- Hinnanguliselt 80% **kohalikest omavalitsustest** mõistavad infohaldust dokumendihaldusena. Tüüpilisel väikesel omavalitsusel puudub rahaline ressurss ja teave, et sobivat infohalduse tellida. Haldusreform on piduriks.

# Infohaldusjuhi roll

Uuringus osalejate poolt sõnastati infohaldusjuhi roll.

***Edukas infohaldus muudab organisatsiooni protsesse, inimeste tööülesandeid ja struktuuri. Avalikus sektoris on infohaldur teenuste disainimisel oluline sisendiandja.***

**Väljakutse:** infohalduse kasutuselevõtt eeldab suurt paradigma muutust organisatsioonides.

## **Infohalduse postulaadid:**

- Õige info õigel ajal õiges kohas õigel kujul;
- Igat infot sisestatakse ainult üks kord;
- Iga info puhul on teada tema tekkekoht, säilituskoht, lõpptarbija, formaat ja arhiveerimise põhimõtted.

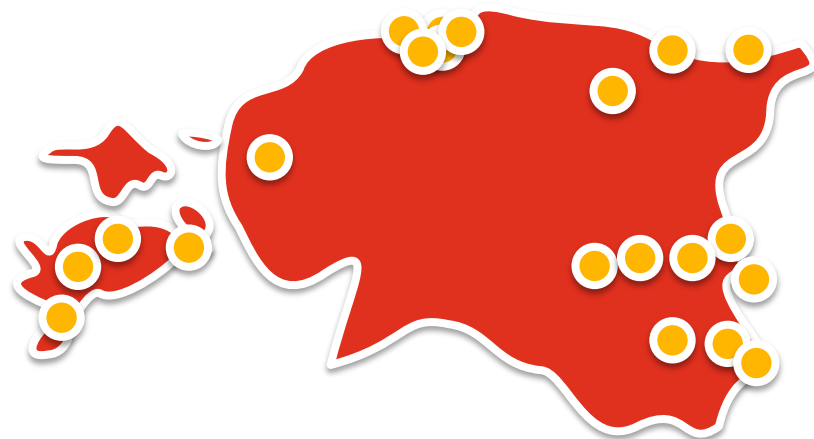
## **Infohaldusjuhi põhiülesanded:**

- Organisatsiooni strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajaliku informatsiooni pakkumine vastavalt postulaatidele;
- Põhi ja tugitegevuste kaardistamine ja protsesside määratlemine koostöös protsessiomanikega;
- Infohalduse põhimõtete väljatöötamine ja kehtestamine;
- Teenuste määratlemine, mis teenuses mis infot töödeldakse ja säilitakse (ehk teisisõnu – mis asi on dokumendihaldus, ressursihaldus, siseveebide ülesanded, mis neist on info tekkimise koht, milline neist vaid info kuvamise koht jne);
- Info jagamise põhimõtete loomine (*need to know vs need to share*).

*Edu eelduseks on  
protsesside  
ümberkujundamine!*

# Eesti edulood avalikus sektoris

- Dokumendivahetuskeskus.
- Notaritele tehtud lahendus kinnisvara piirangute päringute tegemiseks.
- Digiretsept, millega on Sotsiaalministeerium saanud kontrolli alla ravimiturul toimuva.
- Riigikantselei, dokumendihaldussüsteem.
- 13 kohalikus omavalitsuses elektroonsele dokumendihaldusele üleminekuks läbiviidud projekt „Omavalitsuse asjaajamise tõhustamine e-dokumendihalduse abil“.
- Harku valla huviringi registreerimine.
- Põlva linna ja valla ühinemine, dokumendihalduse ühendamise.
- Räpina vallavolikogu dokumendihaldus.
- Värska vald ja Suure-Värska Seltsimaja kommunikatsioon sotsiaalmeedias.





---

# *Eesti edulood erasektoris*

- Trigon Agri telemetria ja geoinfo süsteem.
- Elioni klienditeenindus foorumis ja Facebookis.
- Estraveli klienditeenindus Facebookis.
- Tallinna Kaubamaja, siseveeb.
- Aeroc International, rahvusvaheline siseveeb.
- Ida-Tallinna Keskhaigla, dokumendihaldus.
- Tehnopol, siseveeb ja dokumendihaldus.

# Tehnilised lahendused



## *Infohaldussüsteemi ei eksisteeri.*

- Iga organisatsioon **komplekteerib** oma protsesse toetavatest lahendustest kokku sobiva komplekti, mis tervikuna moodustab infohaldussüsteemi. Nii võib nimetada infohaldussüsteemiks kõrvuti näiteks e-posti, siseportaali, dokumendihaldussüsteemi, kui ka finantstarkvara, kuid seejuures mitte ühtegi neist iseseisvalt.
- See, milliseks peaks kujunema organisatsiooni infohalduse lahendus, sõltub organisatsiooni protsessidest, vajadusest, juhtimisstruktuurist, väärtustest ja regulatsioonidest.

# Õiguslik keskkond



- Info- ja dokumendihalduse **õiguslik keskkond on killustatud**. Eesti õiguses ei ole info- ja dokumendihaldust tervikuna käsitletud ning valdkonna eri aspekte reguleerib palju erinevaid õigusakte. Seejuures keskendub valdav osa Eesti info- ja dokumendihalduse regulatsioonist just dokumendihalduse reguleerimisele.
- **Informatsiooni kogumist** on reguleeritud valdkondlike eriseadustega ning puudub ühtne regulatsioon kogutava informatsiooni määratlemisest ning kogumise korrast.
- Kõigil ametiasutustel ei ole kohustust kirjeldada ja registreerida dokumentide **põhisisu**. Kuna paljudel juhtudel ei ole vajalik registreerida dokumentide sisu, siis ei pruugi asutustele olla teada teiste asutuste valduses oleva informatsiooni sisu.
- Seadus ei näe ette ühtseid dokumentide säilitamise nõudeid.
- Teabevaldajad peavad tagama nende valduses osaleva teabele **ligipääsu** igäihele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. Seejuures peab teabevaldaja üldjuhul kaitsma isikute eraelu puutumatus ja autoriõiguste kaitset. Tulenevalt juurdepääsupiirangute olulisusest tuleks seadusandjal selgelt ja kõigile üheselt arusaadavalt sätestada seaduses, millise teabe puhul on juurdepääs piiratud.

---

# *Ideed edasiminekuks*

- Määratleda ja ühtlustada infohalduse mõisted.
- Töötada välja riigi infohalduse strateegia, ärikaasus ja rakenduskava.
- Integreerida infohalduse arendamine avalike teenuste arendamise ja protsessijuhtimise initsiatiividega.
- Luua infohalduri õppekava.
- Võtta kasutusele meetmed dokumentide sisu masinloetavuse tagamiseks.
- Teha RIHAst lõppkasutajale mõeldud kasutatav tööriist informatsiooni asukoha tuvastamisel.

---

***www.pwc.ee***

© 2014 AS PricewaterhouseCoopers Advisors

Kõik autoriõigused kaitstud. "PwC" viitab Eesti seaduste alusel asutatud ja tegutsevale äriühingule AS PricewaterhouseCoopers Advisors või PricewaterhouseCoopers International Limited rahvusvahelise võrgustiku liikmetele, kellest igaüks on eraldiseisev ja sõltumatu juriidiline isik.