**Vabariigi Valitsuse määruse „Klassifikaatorite süsteem“ eelnõu**

**SELETUSKIRI**

**I Sissejuhatus**

Vabariigi Valitsuse määrus „Klassifikaatorite süsteem“ kehtestatakse avaliku teabe seaduse § 439 lõike 1 punkti 1 ja riikliku statistika seaduse § 9 lõige 2 punkt 4 alusel.

Määrusega kehtestatakse klassifikaatorite süsteem. Klassifikaatorite süsteem on osaks riigi infosüsteemist ning sisuliselt seotud andmehaldusega ning tehnoloogilises osas andmeteenuse ja riigi infosüsteemi haldussüsteemiga (edaspidi RIHA). Määruse eelnõu on koostatud eesmärgiga asendada Vabariigi Valitsuse 10.01.2008 kehtiv määrus nr 11 „Klassifikaatorite süsteem“ uue terviktekstiga, mis on sisustatud ajakohase klassifikaatorite kehtestamise ja haldamise korraga. Selle on tinginud üldisemad andmete töötlemisel ja kasutamisel toimuvad arengud, mida kehtiv määrus vajalikul moel ei järgi ning mida kehtestatav määrus korraldab efektiivselt, tulevikku vaatavalt ning vastavalt muutunud tehnoloogilistele võimalustele ja riigis vastutuse määratlemisele.

Statistikaamet on saanud lisaks senisele klassifikaatorite süsteemi juhtimisele uue ülesande, milleks on andmehaldus. Andmehalduse korraldamise üks oluline osa on klassifikaatorite süsteemiga seonduvate ülesannete täitmine. Tõstatatud on probleem klassifikaatorite kasutamise kohustuslikkusest seoses andmete ulatusliku töötlemisega ja nende sidumisega parimal võimalikul viisil, milleks annab aluse selgus klassifikaatorite kehtestamisel ja selle täpsem reguleerimine, klassifikaatorite süsteemi koordinaatori ja haldajate vastutuse piiritlemine. Määruse eelmine redaktsioon ei rahulda enam muutunud olukorras klassifikaatorite koordineerija ja haldajate, s.o andmekogude vastutavate ja volitatud töötlejate vajadust selgelt piiritleda klassifikaatorite süsteemi korraldus. Sellest tulenevalt on koostatud eelnõu määrus uue terviktekstina. Kehtiv olukord on ülimalt probleemne, sest klassifikaatorite kehtestamist pole muul kujul, kui klassifikaatori avaldamisega RIHAs. Samas RIHA praegune versioon seda funktsionaalsust üldse ei sisalda. Selline olukord on suureks takistuseks klassifikaatorite laialdasema kasutamisega seonduvale andmekvaliteedi tõstmisele. Teiseks, praktikas segadust tekitavaks probleemiks on see, mida üldse pidada klassifikaatoriks. Infosüsteemides nimetatakse klassifikaatoriteks erinevaid kategooriate loendeid ja nimekirju, mida ka hallatakse erinevalt. Need ei vasta sisuliselt rahvusvaheliselt kokku lepitud klassifikaatori tingimustele. Teisalt on aga vajalik siseriikliku ülevaate omamine loenditest, mis on objekti tüüpide ja käsitlusala osas sarnased ning peaks olema siseriiklikult ühtlustatud kasutamiseks eri andmekogudes ja infosüsteemides.

Muudatused valmistasid ette Statistikaameti andmehalduse ekspert Veiko Berendsen (tel 625 9849; veiko.berendsen@stat.ee), jurist Ilvi Reitel (tel 625 9209; ilvi.reitel@stat.ee) ja peadirektor Mart Mägi (tel 625 9359; mart.magi@stat.ee), Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna peaspetsialist Keir Pool (tel 611 3483; keir.pool@fin.ee), sama osakonna juhtaja Raido Roop (tel 611 3601; raido.roop@fin.ee) .

Eelnõu juriidilise kvaliteedi osas on teinud ettepanekuid Rahandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 611 361; marge.kaskpeit@fin.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud keeletoimetaja Sirje Lilover (tel 611 3638; sirje.lilover@fin.ee).

**II Eelnõu eesmärk**

Eelnõu eesmärk on klassifikaatorite süsteemile selgete nõuete kehtestamine muutunud andmetöötlemise vajadusest ja selle korraldamisest lähtuvalt. Avaliku teabe seaduse (edaspidi *AvTS*) 439 lõike 1 punkti 1 ja riikliku statistika seaduse (edaspidi *RStS*) § 9 lõige 2 punkt 4 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega klassifikaatorite süsteemi ja Statistikaamet juhib seda.

Statistikaameti ülesanne juhtida klassifikaatorite süsteemi nõuab selle kohustuse täitmiseks, selgemalt sõnastatud klassifikaatorite süsteemi määrust. Praegu kehtiv määrus kehtestati 2008. aastal koos teiste AvTS 439 lõike 1 alusel kui andmekogude pidamiseks vajalik kindlustav süsteem. Selle koostamisse oli küll Statistikaamet koordineeriva asutusena kaastaud, kuid oma põhiolemuselt on praegune klassifikaatorite süsteem liiga kinni RIHAs. Statistikaamet ja teised klassifikaatorite haldajad vajavad sellist toimivat süsteemi, mis vastaks paremini muutuvalt riigi infosüsteemide üldisele arhitektuurile ning teisalt tagaks, kus vaja, klassifikaatorite selge kehtivuse, mis annab nende kasutamisel õiguskindluse ja aitab edendada andmete ühekordse küsimise põhimõtet (*once only principle*). Käesoleva eelnõuga kavatsetakse lahendada puuduliku õigusliku aluse probleem, mis on avaldunud ulatusliku andmete töötlemise ja sidumise olukorras. Samuti on problemaatiline olnud klassifikaatorite kehtestamise teema ja klassifikaatoritele õigusjõu andmine ning nende kasutamise reguleerimine. Käesoleva määrusega antakse juhis klassifikaatorite kehtestamiseks, s.h kes ja missugustel tingimustel annab klassifikaatoritele õigusjõu.

**III Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Määrus kehtestatakse preambulis esitatud avaliku teabe seaduse § 439 lõike 1 punkti 1 ja riikliku statistika seaduse § 9 lõige 2 punkt 4 alusel. Eelnõu koosneb 11 paragrahvist.

Eelnõu § 1 – Määruse paragrahvis 1 sätestatakse määruse reguleerimisala ja klassifikaatorite süsteemi juhtiv asutus, milleks on Statistikaamet. RStS nimetab, et Statistikaamet juhib klassifikaatorite süsteemi kuna AvTS nimetab, et koordineerib. Määruses on Statistikaamet nimetatud koorideerijana ja juhtimise ülesanded on sätestatud vastavates punktides.

Eelnõu § 2 – Määruse paragrahvi 2 lõikes 1 sätestatakse klassifikaatorite süsteem, mis on klassifikaatorite haldamise ja kasutamise ühtsete põhimõtete kogum. Sama paragrahvi lõikes 2 loetletakse osad, millest klassifikaatorite süsteem koosneb. Süsteem koosneb: klassifikaatoritele esitatavatest nõuetest, klassifikaatoritest, klassifikaatorite haldajatest, klassifikaatorite kasutajatest ning klassifikaatorite haldamise infosüsteemidest, mis osutavad andmeteenust. Nimetatud ühtsete põhimõtete kogum tuleneb paljuski rahvusvahelisest klassifikaatoritele esitatavatest nõuetest. Mitmed neist põhimõtetest on sedavõrd universaalsed, et kuigi algselt lepitud kokku statistiliste klassifikaatorite haldamiseks, on need kasutatavad ka andmekogude juures erinevates infosüsteemides, mis toimivad andmete mitmekordsel kasutamisel sh statistikas kui administratiivallikad.

Eelnõu § 3 – Määruse paragrahvis 3 sätestatakse klassifikaatori mõiste ja klassifikaatorite liigitus. Lõikes 1 esitatakse klassifikaatori määratlus. See tugineb rahvusvahelisel arusaamal, mis on klassifikaator. Peamisteks allikaks on esiteks *OECD Glossary of Statistical Terms*[[1]](#footnote-1) ja teiseks Üldine statistilise informatsiooni mudel (*Generic Statistical Information Model - GSIM*).[[2]](#footnote-2) Klassifitseeritavad objektid on erinevad looduse ja ühiskonna ilmingud, mida statistikas nimetatakse vaatlusobjektideks. Selles osas on määratlust statistika valdkonnast üldistatud ja sisse ei ole haaratud ainult statistika termineid. Klassifikaatori juures on põhiline see, et liigitus toimuks kindla tunnuse alusel. „Täpselt kirjeldatud“ ja „üksteist vastastikku välistavate“ tähendavad seda, et objektid on nimetatud ja tähistatud äratuntavalt: nimetus on inimesele keeles mõistetav, kood aga ülekantav eri keeltesse ja masinmõistetav, mistõttu on kood sageli numbriline. Määruses on klassifikaatori objekte nimetatud üldmõistega kategooriad, mis on sama kui klassifikaatori elemendid, mida statistikas omistatakse muutujale. Korrastatuse all mõeldakse klassifikaatorite ülesehitust, mis on sageli hierarhiline ning kategooriate järjestatust, mis võib olla alfabeetiline või sisuline. Klassifitseerimisreeglid kirjeldavad, kuidas kategooriaid ja koode moodustada, mis on eriti oluline hierarhiliste klassifikaatorite korral, kui kood peegeldab ka hierarhiat. Kasutusmärkused on täiendav kirjeldus, mis selgitab, kuidas seda kategooriat tuleb kasutada, aga ka sageli seda, kuidas seda mitte kasutada.

Lõikes 2 sätestatakse klassifikaatorite liigid, milleks on rahvusvaheline ja riigisisene. Selline jaotamine tuleneb tõsiasjast, et väga paljude riigisiseste klassifikaatorite aluseks, n-ö alusklassifikaatoriks, on rahvusvaheline klassifikaator. Rahvusvaheliste klassifikaatorite areng toimub valdkondades omasoodu ja mõned neist on rahvusvahelised standardid. Osa riigisiseseid klassifikaatoreid on kasutusel mitmes valdkonnas (näiteks riikide tähised), osa aga kitsamas valdkonnas (nagu kaubanduses või meditsiinis). Sellisest riigisisesest ja valdkondlikust põimumisest tulenebki see, et neid peab paljudel juhtudel haldama keskselt ja osadel juhtudel valdkondlikult, sest nõuavad sellist sisulist erialateadmist, mida saab omada ainult valdkonna spetsialist. Nii rahvusvaheline kui siseriiklik klassifikaatorite süsteem on pidevas dünaamikas ja välja pakutud jaotus võimaldab seda süsteemi hallata. Olemas võivad olla ka sellised riigisisesed klassifikaatorid, millel rahvusvahelist alusklassifikaatorit ei ole või on see üsna kaudne.

Lõikes 3 sätestatakse, kuidas rahvusvahelised klassifikaatorid võetakse Eestis kasutusele. Need võetakse Eestis riigisisestena kasutusele vastavalt käeoleva määruse § 6 sätestatud kehtestamise korrale.

Lõikes 4 sätestatakse riigisiseste klassifikaatorite kasutamise ulatus ja tingimused. Riigisisese~~s~~ klassifikaatori kehtestamine peab toimuma õigusaktiga, mis on halduse üldakt, kas ministri määrus või asutuse juhi üldkäskkiri. See peab järgima klassifikaatori haldaja pädevuse ulatust, mis üldiselt vastab asutuse funktsioonidele. Eraldi on toodud välja, et riigisisesed klassifikaatorid võivad moodustada ühe tervikuna kehtestatavaid rühmi. See on vajalik juhtudeks, kui valdkondlikult on palju lähedasi klassifikaatoreid ja mida ka rahvusvaheliselt hallatakse sellise rühma, mida tavaliselt nimetatakse standardiks, kaupa. Kui selline rühm on olemas, siis klassifikaatorite kehtestamine ja haldus peaks toimuma tervet rühma hõlmavana, et halduskoormus oleks väiksem.

Eelnõu § 4 – Määruse paragrahvis 4 sätestatakse nõuded klassifikaatorile.

Lõikes 1 sätestatakse klassifikaatori nõuded. Need lähtuvad rahvusvahelistest OECD nõuetest (*OECD Glossary of Statistical Terms*).[[3]](#footnote-3) Selles on kirjeldatud, et hea klassifikaator peab vastama järgmistele kriteeriumitele:

* lähtumine tegelikkusest ja valdkonna põhimõtetest *(the categories reflect realities of the field (e.g. the society or economy) to which they relate (e.g. in an industry classification, the categories should reflect the total picture of industrial activities of the country))*;
* põhjalik kaetus ja kategooriate vastastikune välistamine *(the categories are exhaustive and mutually exclusive (i.e. each member of a population can only be allocated to one category without duplication or omission))*;
* võrreldavus rahvusvaheliselt *(the classification is comparable to other related (national or international) standard classifications*;
* ajalise vastavuse jälgimine *(the categories are stable, i.e. they are not changed too frequently, or without proper review, justification and documentation)*;
* kirjeldatus *(the categories are well described with a title in a standard format and backed up by explanatory notes, coding indexes, coders and correspondence tables to related classifications (including earlier versions of the same classification)*);
* hea liigendamine *(the categories are well balanced within the limits set by the principles for the classification (i.e. not too many or too few categories). This is usually established by applying significance criteria (e.g. size limits on variables such as employment, turnover, etc.))*;
* kasutamise tugi (*the classification is backed up by the availability of instructions, manuals, coding indexes, handbooks and training)*.

Neid nõudeid on sobivalt ümber sõnastatud ja järjestatud.

Lõikes 2 sätestatakse nõue, et klassifikaator peab sisaldama ka koode ehk olema koodidega tähistatud. See nõue on üldine ja tuleneb juba klassifikaatori määratlusest. Praktikas esineb klassifikaatoriks nimetatavaid tunnuste loendeid, mis ei pruugi koode sisaldada. Selliseid ei tohiks olla ning nõue võimaldab klassifikaatorid muudest loenditest eristada. Tegelikult see ei võimalda eristada, kuna paljudel loenditel on koodid ka olemas.

Lõikes 3 sätestatakse kohustus järgida koordineerija juhiseid. Need juhised on koostamisel ning sisaldavad ka ühtlustatud klassifikaatori kirjeldust, mis lähtub rahvusvahelisest standardist GSIM. Samas on ilmne, et täielik klassifikaatorite kirjelduste ühetaolisus ei ole vajalik ega võimalik, mistõttu on otstarbekas lubada kirjeldustest valdkondlikke erisusi ehk lisada kirjelduselemente. Ühtlustamine on oluline klassifikaatori kui terviku tasemel selle kirjelduste edastamisel.

Eelnõu § 5 – Määruse paragrahvis 5 sätestatakse nõuded klassifikaatoreid haldavale infosüsteemile. Esitatud on minimaalsed funktsionaalsed nõuded. Punkt 1 sätestab, et klassifikaatoreid tuleb koostada ja kirjeldada lähtuvalt koordineerija juhistest. Juhised esitavad klassifikaatorite haldamise mudeli. See koosneb üldjoontes järgmistest osadest: klassifikaatorite pere, klassifikaatori sari, klassifikaator ehk kehtiv versioon ning klassifikaatori elemendid. Iga mudeli osa kohta on kindel kokku lepitud hulk kirjelduselemente. Klassifikaatoreid haldav infosüsteem peaks seda mudelit toetama. Punkt 2 sätestab funktsionaalsusnõude, et klassifikaatoreid pidada ajakohasena, neid muuta ja muutusi jälgida. Punkt 3 sätestab, et klassifikaatoreid peab saama seda haldavast süsteemist kasutada andmeteenuse osutamisel. Andmeteenuse osutamine on võime klassifikaatorit tervikuna oma infosüsteemi kasutamiseks alla laadida või pärida klassifikaatori elemente, et neid kasutada sisestatavate tunnuste väärtustamisel.

Eelnõu § 6 – Määruse paragrahvis 6 sätestatakse klassifikaatorite kehtestamine ja kehtivus. Lõikes 1 sätestatakse üleriigiliste klassifikaatorite kasutamise kohustuslikkus erinevates andmekogudes ja infosüsteemides, mis vastavat tüüpi objekte töötlevad. Objektide tüüpide üle otsustamine ei saa olla päris automaatne, sest näiliselt sarnased objektid või sündmused võivad nõuda erinevat lähenemist. Siiski on eesmärgiks just objektide osas suurema ühtsuse saavutamine. Selle tõttu peavad infosüsteemid võtma kehtestatud riigisisesed klassifikaatorid üldiselt kasutusele.

Lõikes 2 sätestatakse, et klassifikaatorid kehtestatakse ja tunnistatakse kehtetuks õigusaktiga. See on vajalik, et oleks fikseeritud, mis on kehtiv klassifikaator. Vahepeal praktiseeritud viis, et kehtestada pole vaja ja piisab publitseerimisest (avaldamisest RIHAs), ei suuda tagada seda, et klassifikaatorite kasutamine parandaks andmekvaliteeti.

Lõikes 3 sätestatakse üleriigiliste klassifikaatorite kehtestamine. Seda teeb Statistikaameti peadirektor, kellel on selleks õigus Statistikaameti juhina, kes riikliku statistika seaduse § 10 lõige 3 punkt 3 alusel täidab muid ülesandeid, mis on talle antud teiste õigusaktidega. See ülesanne on antud Statistikaametile riikliku statistika seaduse § 9 lõige 2 punkt 4 alusel „koordineerida andmehaldust ja juhtida klassifikaatorite süsteemi“. Selline kehtestamine on vajalik, et fikseerida klassifikaator õiguslikult selgelt ja kõigile arusaadavalt. Klassifikaatorid ise võivad olla käskkirjade lisad, kui see on vajalik. Kehtestamisega üheaegselt tehakse klassifikaator kättesaadavaks Statistikaameti hallatavas Üleriigiliste klassifikaatorite infosüsteemis (vt § 8).

Lõikes 4 sätestatakse, kuidas toimub selliste riigisises~~es~~te klassifikaatorite kehtestamine, mida ei halda koordineerija. Esiteks on praegugi selliseid klassifikaatoreid olemas ja nende täpsem fikseerimine toimuks määruse rakendussättes (§ 11) toodud viisil. Teiseks sätestatakse, et haldaja peab kooskõlastama uue riigisisese klassifikaatori väljatöötamise koordineerijaga. See on vajalik selleks, et ei tekiks paralleelseid klassifikaatoreid. Lisaks väljatöötamisele vajab kooskõlastamist nii haldaja määratlemine, rahvusvaheliste klassifikaatorite üle võtmine kui ka kehtestamine. Kõik see peab toimuma minimaalse halduskoormusega, kuid samas kindlas korras, sest selleta ei ole süsteem juhitav. Ette on nähtud haldaja poolt klassifikaatori kehtestamine ministri määrusega või asutuse juhi käskkirjaga.

Lõikes 5 sätestatakse kaks klassifikaatori esinevat võimalikku vormi, milleks on: 1) aegpidev või 2) versioon.

Lõikes 6 sätestatakse, kuidas tuleb toimida, kui klassifikaatori haldaja vahetub. See võib esmapilgul tunduda bürokraatlik, kuid just sellised hetked on need, mil võib juhtuda, et klassifikaatoril polegi enam õieti uut haldajat.

Lõikes 7 sätestatakse, et klassifikaator tunnistatakse kehtetuks tervikuna. See tähendab, et klassifikaator tuleb tunnistada kehtetuks kui seda enam ei peaks kasutama üheski infosüsteemis. See võib ette tulla siis, kui mingi klassifikaator asendatakse täiesti uue klassifikaatoriga. Määrus ei sätesta vastavuse tagamist erinevate klassifikaatorite vahel, sest see on üksikjuht, mis nõuab eri lähenemist.

Eelnõu § 7 – Määruse paragrahvis 7 sätestatakse Statistikaameti ülesanded klassifikaatorite süsteemi koordineerimisel. Punkt 1 sätestab, et koordineerija arendab klassifikaatorite süsteemi ja töötab välja klassifikaatoritele esitatavad nõuded. Klassifikaatorite süsteemi arendamine kätkeb endas nende käsitlusalade ja objekti tüüpide kindlaks tegemist, milleks on klassifikaatoreid vaja. Selles põimuvad haldusorgani igapäevase töö vajadused, aruandluse ja statistika vajadused, mis kõik koos peavad moodustama süsteemi. Klassifikaatoritele esitatavad nõuded lähtuvad üldiselt rahvusvaheliselt kokku lepitud mudelist ning Statistikaamet järgib selle arengut ja lähtub oma juhendites sellest. Punkt 2 sätestab, et koordineerija kehtestab ja tunnistab kehtetuks riigisisesed klassifikaatorid, mille haldaja ta on. Kehtestamine annab õiguskindluse ja konkreetsuse. Eriti viimasest on olnud puudus, kui on sageli uuenevaid versioone või muutuvaid klassifikaatoreid. Punkt 3 sätestab, et koordineerija kooskõlastab kehtestatavad riigisisesed klassifikaatorid või ühe tervikuna hallatavad klassifikaatorite rühmad. Kooskõlastamine on vajalik koordineerimiseks ja juhtimiseks. Punkt 4 sätestab, et koordineerija omab ülevaadet klassifikaatorite haldajatest ja nende hallatavate klassifikaatoritest. Selle ülevaate saab ta just eelmises punktis sätestatud kooskõlastamiste kaudu ning paragrahvides 8 ja 9 sätestatud infosüsteemi kasutades. Punkt 5 sätestab, et koordineerija nõustab klassifikaatorite haldajaid klassifikaatori kirjeldamise ja kasutamise osas. Nõustamise peamisteks vormideks on juhised, teabepäevad ning osalemine klassifikaatorite väljatöötamisel. Punkt 6 sätestab, et koordineerija otsustab uute üleriigiliste klassifikaatorite väljatöötamise üle. Sellise~~s~~ õiguse andmine on vajalik juhuks, kui tekkivad vaidlused. Siis esitab Statistikaamet riigi seisukoha. Punkt 7 sätestab, et koordineerija teeb ettepanekuid riigisiseste klassifikaatorite kehtetuks tunnistamise kohta. Selle õiguse andmine on vajalik klassifikaatorite süsteemi koordineerimiseks ja juhtimiseks. Õigust ise teiste haldajate kehtestatud klassifikaatoreid tühistada ei ole. Punkt 8 sätestab, et koordineerija jälgib ja teeb ettepanekuid infosüsteemide arendamiseks klassifikaatorite andmeteenuse osas. Selle all on peetud silmas üleriigilisi infosüsteeme nagu RIHA.

Eelnõu § 8 – Määruse paragrahvis 8 sätestatakse üleriigiliste klassifikaatorite infosüsteem. Lõikes 1 sätestatakse, et Statistikaamet peab üleriigiliste klassifikaatorite infosüsteemi. Selleks on Colectica portaal,[[4]](#footnote-4) milles avaldatakse kõik üleriigilised klassifikaatorid ning ka muud klassifikaatorid, mida Statistikaamet peab n-ö statistiliste klassifikaatoritena või muude loenditena. Colectica on rahvusvahelisele andmekirjelduse standardile Data Documenation Initiative (DDI)[[5]](#footnote-5) baseeruv rakendus, mille osaks on ka klassifikaatorite haldamise funktsionaalsus. See portaal vastab § 4 toodud nõuetele.

Lõikes 2 sätestatakse, et Statistikaamet teeb hallatavad klassifikaatorid andmeteenusena kättesaadavaks. See tähendab, et tema Colectica portaalist on võimalik klassifikaatoreid ja nende kategooriaid (klassifikaatori elemente kui andmekogudes kasutatavate tunnuste väärtusi) pärida ning klassifikaatoreid tervikuna standardses kokkulepitud vormingus (struktuuris) kasutamiseks alla laadida. Praegu on vormingutena kokku leppimisel XML, mis lähtub DDI kirjeldusstandardist, ja JSON. See nimekiri on vastavalt vajadustele laiendatav.

Eelnõu § 9 – Määruse paragrahvis 9 sätestatakse Riigi infosüsteemi haldussüsteem (RIHA) kui klassifikaatorite teabesüsteem. Lõikes 1 sätestatakse, mis saab olema RIHA roll klassifikaatorite halduses. Eelkõige on see roll informatiivne, kuid RIHA jääb ainsaks kohaks, kus on terviklik ülevaade üleriigilistest ja valdkondlikest kasutatavatest klassifikaatoritest ja nende haldajatest.

Lõikes 2 sätestatakse, et haldaja peab RIHAsse saama edastada andmeteenuse kaudu klassifikaatorite kirjeldust ning et see peab lähtuma koordineerija juhistest. RIHAs arendatakse välja klassifikaatori vastuvõtmise funktsionaalsus ning klassifikaatori kirjeldus on koordineerija juhiste kohaselt ühtlustatud. Haldaja edastab kirjelduse ühtlustatud kujul.

Lõikes 3 sätestatakse RIHA üks nõutav funktsionaalsus, mis arendatakse välja: RIHAs on võimalik tuvastada klassifikaatorite kasutamine andmekogudes ja andmeteenustes. See on oluline funktsionaalsus, et oleks võimalik pidevalt jälgida, milliseid klassifikaatoreid ja nende versioone andmekogud ja infosüsteemid kasutavad. Selle kaudu saadav ülevaade võimaldab Statistikaametil klassifikaatorite süsteemi juhtida.

Eelnõu § 10 – Määruse paragrahvis 10 sätestatakse klassifikaatori haldaja ülesanded.

Lõikes 1 sätestatakse nõue, et klassifikaatoril on haldav asutus ehk omanik ja et see oleks üks asutus. Lisaks on sätestatud, kuidas käituda, kui leidub haldust vajav klassifikaator, millel haldav asutus puudub või kui mitu asutust tahavad sama klassifikaatorit hallata. Üheskoos klassifikaatori haldamist ei nähta ette otstarbekuse pärast. Praktikas võib tekkida olukord, et tehniliselt haldab klassifikaatorit IT-asutus, aga sisuliselt mingi muu asutus. Sel juhul on tarvis valitsemisala sees leida sobiv lahendus.

Lõikes 2 sätestatakse, et asutus, kes soovib olla valdkondliku klassifikaatori haldaja, peab selle enne klassifikaatori haldajaks saamist kooskõlastama Statistikaametiga.

Lõikes 3 sätestatakse haldaja konkreetsed ülesanded. Need on, et klassifikaatori haldaja kehtestab ja tunnistab kehtetuks enda hallatavad klassifikaatorid, lähtudes käeoleva määruse § 6 punktides 3, 4 ja 6 toodud nõuetest. Teiseks sätestab see lõige, et enne klassifikaatori kehtestatuks tunnistamist kooskõlastab haldaja taotluse koordineerijaga ja teavitab teisi klassifikaatori kasutajaid kavatsusest vähemalt pool aastat ette. See küllalt pikk etteteavitamine on vajalik selleks, et tegemist võib olla klassifikaatoriga, mida teised infosüsteemid ja andmekogud kasutavad ning neile peab jääma aega oma töö seoses klassifikaatori tühistamisega ümber korraldada.

Lõikes 4 sätestatakse, et haldaja peab tema hallatavat klassifikaatorit haldama infosüsteemis, millel on minimaalselt § 5 loetletud nõuded.

Lõikes 5 sätestatakse, et haldaja peab teavitama enda hallatavates klassifikaatorites tehtud muudatustest teisi klassifikaatori kasutajaid ja koordineerijat. Seda peab tegema Statistikamet koordineerijana. Selle sätte vajadus on väga suur, sest muudatused on pidevad ja kasutajad peavad saama teateid selle kohta, milliseid muudatusi on tehtud. Paragrahvis 5 toodud nõuete hulgas klassifikaatoreid haldavale infosüsteemile on punkt 3 andmeteenuse osutamise nõue. Tehniliselt võibki muutustest teavitamine toimude andmeteenuse osutamisel, kuid oluline on siiski sätestada haldaja aktiivne teavitamiskohustus. Seda, millised asutused, infosüsteemid, andmekogud on klassifikaatori kasutajad on võimalik tuvastada paragrahv 9 lõike 3 alusel ehk see peab olema tuvastatav RIHAst, millesse vastav funktsionaalsus välja arendatakse.

Lõikes 6 sätestatakse haldaja kohustus edastada klassifikaatori kirjeldus RIHAsse. See on vajalik, et oleks olemas üleriigiline ülevaade klassifikaatoritest ja klassifikaatorite versioonidest.

Lõikes 7 sätestatakse kohustus hoida enda hallatavad klassifikaatorid ajakohastena ning selle täpsemad tingimused. Vajadus on, et klassifikaatori vastavuse õigusaktidele või selle ajakohasuse võrdluses rahvusvahelise klassifikaatoriga vaadataks üle vähemalt kord aastas. Sätestatud on ka nõue, et haldaja peab korraldama klassifikaatori muutmise, et klassifikaator vastaks muutunud nõuetele ja oleks ajakohane.

Eelnõu § 11 – Määruse paragrahvis 11 sätestatakse määruse rakendamine. Lõikes 1 sätestatakse, et Statistikaamet selgitab välja, millised on riigisisesed klassifikaatorid. Praegu sellist õigusliku kategooriat ei ole ning pole ka vastavat nimekirja. Küll on siiski olemas Statistikaametil ülevaade klassifikaatoritest ning riigisiseste klassifikaatorite väljaselgitamine on selle ajaga teostatav. Lisatud on ka nõue need kehtestada, mis annab klassifikaatoritele õigusaktiga fikseeritud vormi ja kindluse. Lisaks teeb Statistikaamet ettepanekud teistele klassifikaatori haldajatele nende klassifikaatorite osas, mida ta ise ei halda, et need kehtestataks. Ajaliselt on sätestatud, et see toimuks ühe aasta jooksul pärast käesoleva määruse jõustumist.

Lõikes 2 sätestatakse, et üleriigiliste klassifikaatorite infosüsteemi loob ja võtab kasutusele Statistikaamet poole aasta jooksul pärast käesoleva määruse jõustumist. Loodava infosüsteemi kohta on selgitus esitatud seletuskirja § 8 juures.

Lõikes 3 sätestatakse, et Statistikaametile haldamiseks üle antavad klassifikaatorid antakse üle koos nende haldamiseks vajalike ressurssidega. Siin on silmas peetud nii infosüsteeme ja nende käigus hoidmiseks vajalikke ressursse, kuid see võib hõlmata ka töötajaid. Üle andmine toimub kokkuleppel.

Lõikes 4 sätestatakse, et RIHAs arendatakse aasta jooksul pärast käesoleva määruse jõustumist välja klassifikaatorite haldamise funktsionaalsus. Nagu ülal pool juba on osutatud, hetkel klassifikaatorite haldamise funktsionaalsust RIHAs pole. Uus funktsionaalsus peab olema minimaalset halduskoormust toov, kuid võimaldama teha käesoleva määruse § 9 nõutavaid tegevusi.

Lõikes 5 sätestatakse, et teised riigisiseste klassifikaatorite haldajad, peale Statistikaameti, kehtestavad enda hallatavad klassifikaatorid, teevad need kättesaadavaks andmeteenusena ja avaldavad kirjeldused RIHAs aasta jooksul pärast käesoleva määruse jõustumist. See tähtaeg võimaldab neil teha vajalikud arendustööd.

**IV Eelnõu mõju**

**Mõju valitsusasutustele**

Määrus loob võimaluse klassifikaatorite süsteem uutel sätestatud alustel sisuliselt korrastada.

Seni on olnud kaks põhilist infosüsteemi, millest asutused on saanud klassifikaatoreid pärida. Need on RIHA, konkreetsemalt „Vana RIHA“[[6]](#footnote-6) nime all tuntav RIHA varasem versioon, mis toetab klassifikaatorite haldamise funktsionaalsust. Teiseks on Statistikaameti klassifikaatorite avaldamise rakendus.[[7]](#footnote-7) Lisaks tuleb nimetada, et Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus (TEHIK) on loonud publitseerimiskeskuse rakenduse, mis on tsentraalne meditsiiniklassifikaatorite ja -standardite avaldamise keskkond. Publitseerimiskeskuses avaldatakse Tervise infosüsteemis kasutusele võetavad standardid, klassifikaatorid ning loendid. Sarnaseid üksikuid või valdkondlike klassifikaatorite haldamise rakendusi on veel. Neist üheks olulisemaks on Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaator (EMTAK),[[8]](#footnote-8) mis on rahvusvaheliselt ühtlustatud klassifikaatori NACE[[9]](#footnote-9) Eesti rahvuslik versioon.

Statistikaamet asendab oma senise klassifikaatorite haldamise rakenduse uuega, milleks on Colectica portaal.[[10]](#footnote-10) See on määruse tähenduses üleriigiline klassifikaatoreid haldav infosüsteem, mis võimaldab: 1) klassifikaatoreid koostada ja kirjeldada, 2) pidada klassifikaatoreid ajakohasena, neid muuta ja muutusi jälgida, 3) kasutada klassifikaatoreid andmeteenuse osutamisel. Viimane punkt muudab klassifikaatorite kasutamise valitsusasutustele lihtsamaks ja kiiremaks ning tugineb kaasaegsel tehnoloogial.

Klassifikaatorite süsteemis on lisaks Statistikaameti kui koordineerija klassifikaatoreid haldavale infosüsteemile teisigi sarnase funktsionaalsusega infosüsteeme. Statistikaameti avaldatavas klassifikaatorite nimistus on 45 klassifikaatorit. RIHAs oli 2013. a 727 klassifikaatorit[[11]](#footnote-11) ning teada on ka see, et 2018. aasta veebruaris oli selles 916 klassifikaatorit.

Need 916 klassifikaatorit jagunesid valdkondade ja staatuste järgi järgmiselt:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| VALDKOND | Kehtestatud | Lõpetatud | Sisestamisel | KOKKU |
| Ametid | 7 | 1 |  | 8 |
| Geograafia | 13 | 39 |  | 52 |
| Haridus | 11 | 2 | 31 | 44 |
| Keskkond | 20 | 1 |  | 21 |
| Koondklassifikaatorid | 1 |  | 1 | 2 |
| Maakasutus | 6 | 1 |  | 7 |
| Rahvamajanduse arvepidamine | 11 | 8 |  | 19 |
| Rahvastik | 34 | 7 | 16 | 57 |
| Tegevusalad | 2 | 5 |  | 7 |
| Tervishoid | 210 | 6 | 206 | 422 |
| Tooted | 7 | 22 |  | 29 |
| Transport | 72 | 3 | 10 | 85 |
| Õiguskaitse | 22 |  | 1 | 23 |
| Muu | 90 | 19 | 31 | 140 |
| KOKKU | 506 | 114 | 296 | 916 |

Sedavõrd suur ja mitme haruline klassifikaatorite süsteem on tegelikkuses kohmakas ning vastuvõetava määruse mõjul on võimalik see korrastada. Üle 45% klassifikaatoritest on tervishoiu valdkonnast ning need moodustavadki eraldi allsüsteemi, millele ülal on viidatud ja mida TEHIK haldab.

Määrus näeb ette üleriigiliste klassifikaatorite infosüsteemi, milles hallatavad klassifikaatorid muudetakse andmeteenusena kättesaadavaks. See, koos klassifikaatori kehtestamise selgema regulatsiooniga, vähendab vajadust asutustel luua ja hallata n-ö oma klassifikaatoreid. kavandatav lahendus tõstab andmekvaliteeti – kasutusel on ajakohased ja klassifitseeritavate objekti osas samad klassifikaatorid. Andmeteenused muutuvad seeläbi lihtsamalt osutatavaks ja andmeanalüüs kiiremaks. Selline üleriigiliste klassifikaatorite süsteemi korrastamine tõstab mõnevõrra Statistikaameti halduskoormust.

Klassifikaatorite süsteem on dünaamiline. Tekib uusi ja kasutusest võetakse ära vanu klassifikaatoreid ning kehtivatele klassifikaatoritele tehakse uusi versioone. Kogu klassifikaatoritega seotud töö tsentraliseerimine ei ole otstarbekas. Juba viidatud meditsiiniklassifikaatorite süsteemi kõrval võib osutuda vajalikuks mõne teisegi valdkonna klassifikaatoreid hallata eraldi infosüsteemis, mis samal ajal pakub andmeteenust. Lisaks on infosüsteemides väga suur hulk loendeid, mida infosüsteemi kontekstis nimetatakse sageli ka klassifikaatoriteks, kuid mis rangelt võttest seda ei ole.

Üheks mõjuks asutustele on see, et endiselt on kavandatud RIHA-s avaldada andmekogus kasutatavad klassifikaatorid, mis tingib RIHA edasise arendamise vajaduse. Selle ajakohase ülevaate abil saab koordineerija luua asutuste või valdkondade klassifikaatorite alusel üleriigilisi või osutada asutustele, milliseid üleriigilisi klassifikaatoreid nad peaks enda sisemiste loendite asemel kasutusele võtma. Vajalik on saada ülevaade asutuste kasutatavatest klassifikaatoritest ja loenditest nende RIHAs registreeritud andmekogudes ja infosüsteemides. See eesmärk on saavutatav andmekirjelduse abil, milles on kirjeldatud ka kasutatavad klassifikaatorid või loendid. Sel on mõju asutuse tegevusele, kes peab vastavad kirjeldused koordineerija juhendite järgi looma. Töö hõlbustamiseks arendatakse välja asutustele andmekirjelduse töövahend (RIHAKE). Andmekirjelduse koostamine nõuab asutustelt tööd. Statistikaamet on koostanud andmekirjelduse juhise, korraldamisel on koolitused.

# V Määruse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused määruse rakendamisel on:

Statistikaamet kui koordineerija võtab 2020 aastal kasutusele üleriigiliste klassifikaatorite infosüsteemi ning viib ellu § 11-s Määruse rakendamine sätestatud tegevused.

Riigi Infosüsteemide Amet arendab välja ja asutused võtavad koordineerija juhiste alusel kasutusele andmekirjelduse töövahendi (ehk andmehalduse mooduli, mida nimetatakse RIHAKE). Teostatud on 2020. a hajusarhitektuuril põhineva RIHA andmehalduse mooduli eelanalüüs ja loodud tehniline prototüüp, arendus toetub sellele. Samuti arendab amet välja ja asutused võtavad kasutusele RIHA klassifikaatorite haldamise funktsionaalsust toetava uue versiooni.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused liidestavad enda uued arendatavad infosüsteemid ja andmekogud kehtestatud klassifikaatoritega. Praegu kasutatavates andmekogudes kehtestatavate klassifikaatorite kasutuselevõtt toimub asutustes teenuste arendamise osana.

Määruse rakendamisega kaasnevad järgmised eeldatavad kulud ja sellega on seotud järgmised tulud:

Riigi Infosüsteemide Ametil kulud RIHAKEse ja RIHA arendamiseks, 0,8 milj €.

Statistikaametil kulu klassifikaatorite süsteemi ülalpidamiseks 2 FTE.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele otseseid kulusid ei kaasne.

Tulu määruse rakendamisest seisneb selles, et teenuses ja analüüsides on kasutusel ühtlustatud klassifikaatorid, mis muudab teenuste arendamise lihtsamaks ja seega ka odavamaks ning analüüside tegemise kiiremaks, kuna tunnuste väärtused (muutujad) on ühtlustatud.

**VI Määruse jõustumine**

Määrus jõustub 2020. aasta 1. oktoobril.

**VII Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumitele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuste avaldamiseks põhiseaduslikele institutsioonidele.

1. [OECD Glossary of Statistical Terms](https://stats.oecd.org/glossary/index.htm). (2008) Selle määratlus on: A set of discrete, exhaustive and mutually exclusive observations, which can be assigned to one or more variables to be measured in the collation and/or presentation of data. [↑](#footnote-ref-1)
2. [Clickable GSIM v1.2](https://statswiki.unece.org/display/clickablegsim/Statistical%2BClassification) Selle statistilise klassifikaatori määratlus on: A Statistical Classification is a set of Categories which may be assigned to one or more variables registered in statistical surveys or administrative files, and used in the production and dissemination of statistics. In a standard Statistical Classification, the Categories at each Level of the classification structure must be mutually exclusive and jointly exhaustive of all objects/units in the population of interest. The Categories are defined with reference to one or more characteristics of a particular population of units of observation. A Statistical Classification may have a flat, linear structure or may be hierarchically structured, such that all Categories at lower Levels are sub-Categories of Categories at the next Level up. Categories in Statistical Classifications are represented in the information model as Classification Items. [↑](#footnote-ref-2)
3. [OECD Glossary of Statistical Terms](https://stats.oecd.org/glossary/index.htm). (2008) [↑](#footnote-ref-3)
4. [Colectica Portal](https://www.colectica.com/software/portal/). Colectica Portal is a web application, powered by Colectica Repository, which enables data and metadata publication and discovery. [↑](#footnote-ref-4)
5. [Data Documentation Initiative (DDI)](https://ddialliance.org/). Kasutusel on versioon [DDI Lifecycle 3.3](https://ddialliance.org/Specification/DDI-Lifecycle/3.3/). [↑](#footnote-ref-5)
6. https://vana.riha.ee/ [↑](#footnote-ref-6)
7. http://metaweb.stat.ee/ [↑](#footnote-ref-7)
8. https://www.rik.ee/et/e-ariregister/emtak-tegevusalad [↑](#footnote-ref-8)
9. [Statistical classification of economic activities in the European Community (NACE)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary%3AStatistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_%28NACE%29) [↑](#footnote-ref-9)
10. [Colectica Portal](https://www.colectica.com/software/portal/). [↑](#footnote-ref-10)
11. Aili Ilves. „RIHA ja riigi infosüsteemi arengud“ (25.04.2013). [↑](#footnote-ref-11)