

## Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs ja ettepanekud

### Kokkuvõte olukorrast, mida soovitakse saavutada (rakendamiseks kõikides asutustes)

- avaliku sektori asutuste poolt pakutavad teenused on kirjeldatud ning on kvaliteetsed;
- teenuste mahu, kasutatavuse, administreerimise kulu ja kasutajate rahulolu osas on riigil ühtsete põhimõtete alusel hinnatav ülevaade;
- asutuste juhtkonna tasemel peab tekkima lõpptarbijale mõeldud teenuste kvaliteedi eest vastutaja, kelle põhiülesanneteks on:
  - asutuse poolt pakutavate teenuse kvaliteedi eest (kõikide teenuskanalite lõikes) vastutamine nelja põhinäitaja osas: kasutatavus, rahulolu, administreerimise kulu, teenuse kasutaja halduskoormus;
  - teenuste nimekirja haldamise (asja- ja ajakohasena hoidmine) korraldamise eest vastutamine;
  - teenuste sisu arendamise eest vastutamine (sh IT-le partneriks olemine täites tellija rolli ning õigusloome protsessis muudatuste ettepanekute tegija rolli).

### 1. Mõisted

#### ***Teenuse osutajad:***

asutused (ametid, inspektsioonid, avalik-õiguslikud isikud, ministriumid kus teenuste osutamine ei ole delegeeritud valitsemisala allasutustesse, võimalusel ka avalikke ülesandeid täitvad sihtasutused ja mittetulundusühingud).

#### ***Teenuse põhine lähenemine:***

Teenusepõhise lähenemise (arusaamine ja tegutsemine) all mõeldakse asutuste poolt pakutavate teenuste osutamist ja selle läbi sihtrühmadele tekkivat väärtust. Teenuste haldust ning nende süstemaatilist arendust lähtudes asutuse eesmärkidest, kulude optimeerimisest ja teenuste sihtrühmade rahulolu kasvust. Teenusepõhine lähenemine ning IKT võimaluste juurutamine on kaasa aidanud organisatsioonides (aluseks pilootprojektid ja eelnev kogemus) läbi viia restruktureerimise, mille tulemusena muutus ühelt poolt efektiivsemaks asutuse tegevus ning teiselt poolt suurenes teenuste tarbijate rahulolu.

#### ***Teenus:***

teenust, s.h avalikku teenust, defineeritakse mitmeti, kuid üldjuhul eeldatakse teenuse tarbijal vajaduse olemasolu ja teenuse osutaja valmisolekut või kohustust seda teenust osutada. Teenus on alati protsesside ja tegevuste tulem ning nende väljapaistvaim osa. Teenuse osutamise eelduseks on tuvastatud konkreetse sihtrühma vajadus õiguste realiseerimiseks või kohustuste täitmiseks ning võimekus avaliku sektori asutuse poolt seda vajadust rahuldada.

Avaliku teenusena on Eesti strateegiadokumentides nimetatud teenust, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks. Nimetatud definitsioon on sõnastatud Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus

(ATKRR). Eesti infoühiskonna arengukavas 2020 (IÜA 2020) lähtutakse ATKRR-s sätestatud teenuse definitsioonist. ATKRR-s olev avaliku teenuse mõiste ulatus lepiti kokku ATKRR-i avalikul konsulteerimisel 2012.a osalusveebis osale.ee. IÜA 2020 nutikama riigivalitsemise meede näeb ette paremate avalike teenuste arendamist IKT abil. Seetõttu on ka käesolevas kontseptsioonis käsitletud ATKRR-s defineeritud avalikke teenuseid põhirõhuga e-teenustele ning pole memorandumit laiendatud nn ehtsatele avalikele teenustele (näit tänavavalgustus, riigipiiri valvamine jne).

### ***Teenuse omanik:***

vastutab teenuse osutamisega seotud äriprotsesside ja avalike teenuste arendamise eest. Teenuse omaniku ülesanne on pakutavate teenuste protsesside optimeerimine ning teenuste mugavamaks, finantsiliselt ratsionaalsemaks muutmiseks võimaluste otsimine ja nende realiseerimine, lähtudes teenuse osutamisel tekkivast väärtusest<sup>1</sup>. Teenuse omaniku/koordinaatori ülesanded juhtkonna tasandil on toodud käesolevas analüüsis ja ettepanekutes. Sama dokumendiga koos esitatud valitsuskabineti memorandumis on sätestatud ministriumide kantslerite üldvastutus. Silmas on peetud vastutust ministriumide ja valitsemisalade asutuste (s.h võimalusel ka avalikke ülesandeid täitvate sihtasutuste ja mittetulundusühingute) avalike teenuste, s.h e-teenuste, kvaliteedi ja selle juhtimise korraldamise eest. Korraldamine hõlmab eelkõige avalike teenuste arendamise suundadest ning valitsemisala avalike teenuste seisust aja- ja asjakohase ülevaate omamist. Korraldamise tulemusel peab iga asutuse juhtkonna tasemel tekkima lõpptarbijale mõeldud teenuste kvaliteedi eest vastutaja.

Asutuse juht saab oma asutuses töökorralduse ja ülesannete seadmiseга töötajatele lahendada teenuspõhise juhtimise. Teenuse omanik on asutuses avaliku teenuse toimimise eest vastutav juhtimistas, kus on võimalus otseselt mõjutada avaliku teenuse rahastamisega seotud teenuse osutamise kvaliteedi leppeid ja avaliku teenuse osutamiseга seotud tööprotsesse.

### ***Ühtsed nõuded avalike teenuste kvaliteedile (avalike teenuste miinimumnõuded):***

nõuetes kirjeldatakse osutatud teenuste loetelu ja arvu, lõpptarbijate rahulolu teenuseга, asutuse halduskulu ja lõpptarbijate halduskoormust sealhulgas põhimõtted valdkonnaüleste teenuste arendamiseks ning koostöömudelid.

Teenustusstandard on dokument, mis sätestab asutuse poolt osutatava avaliku teenuse miinimumnõuded. Koosneb õigusliku aluse, põhimõistete, teenuse eesmärgi, sihtrühma ja teenuse osutamise kirjeldusest. Selle koostab konkreetne asutus oma erisusi arvestades.

## **2. Probleemid**

### ***Osutatavate teenuste maht, sisu ja kvaliteet on kaardistamata koostöö mittetoimimise tõttu***

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) koosseisus on spetsiifilisi ülesandeid täitev infoühiskonna teenuste arendamise osakond (ITAO), kelle põhiülesanneteks on avalike teenuste ning avaliku sektori asjaajamise ja elektroonilise dokumendihalduse arendamise koordineerimine, lähtudes riigi infosüsteemi ja infotehnoloogia pakutavatest võimalustest. 3 aasta jooksul on ITAO välja töötanud erinevaid abimaterjale ja läbi viinud erinevaid pilootprojekte tõestamaks, et ATKRR-is kirjeldatud põhimõtted on realselt rakendatavad. Samas ilmnes, et puudub vastutus kõikidel juhtimistasanditel teenuste kvaliteedi tagamise / jälgimise osas.

---

<sup>1</sup> Näide: Kuidas põhjendada projekti majanduslikku tasuvust? Maanteeameti omaniku vahetuse projekt [http://media.wix.com/ugd/a58f19\\_faf791bbde3d4bb99a01c3489021377c.pdf](http://media.wix.com/ugd/a58f19_faf791bbde3d4bb99a01c3489021377c.pdf)

Riigis puudub täpne ja igal ajahetkel õige ülevaade sellest, kus, milliseid ja missuguse taseme ning kvaliteediga teenuseid riigi- ja KOV-i asutused osutavad ning milliseid info- ja teeninduskanaleid teenuste pakkumisel kasutatakse. Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 28 lg 1 p 27 ja § 29 lg 1 sätestavad, et teabevaldaja on kohustatud avalikustama oma veebilehel andmed üldkasutatavate teenuste osutamise kohta, samuti muudatuste kohta teenuste osutamise tingimustes ja hindades enne selliste muudatuste rakendamist. Kuid seda kohustust täidetakse väga erinevalt ning teenuste osas ei anna täpseid juhiseid ka Andmekaitse Inspeksiooni üldjuhend<sup>2</sup>. Ei osata vastata sellistele küsimustele nagu: kui palju asutuste poolt teenuseid pakutakse, kui palju neid teenuseid kasutatakse, mis on nende teenuste kvaliteet ning mis on teenuste haldamise ja osutamise ressursi maksumus s.t avaliku teenuse maksumus, mis on eelduseks tegevuspõhisele riigieelarvele üleminemiseks. Selle tulemusel võidakse teha dubleerivaid arendustegevusi ja kasutada eelarvevahendeid mittesäästlikult. Kaardistusega on raske ära tunda asutusteüleseid teenuseid ja neid arendada ning käivitada koostööd. On üsna raske vastata küsimusele, kas haldame ja arendame õigeid teenuseid ning kas haldame ja arendame teenuseid õigesti.

### ***Teenuste omanikud puuduvad***

MKM-i poolt riigieelarve IKT investeeringutaotluste läbivaatamisel ning aruteludes ministriumide ja ametite esindajatega on selgunud, et asutustes pole kindlat rolli, kes IKT investeeringutaotluste (riigieelarve, struktuurivahendid) koostamise nõuete täitmiseks haldaks teenuste kohta vajalikku infot ehk teisisõnu on omanik. Teenuse omaniku roll tähendab teatavate ülesannete komplekti, mitte uut ametikohta. Ülesannete komplekti võrra võib täiendada olemasolevate ametikohtade ülesandeid.

Viimase kahe aasta jooksul MKM-i poolt andmekogude põhimääruste kooskõlastamisel on tehtud e-teenuseid pakkuvate andmekogude puhul järgmiseid märkuseid ja juhitud tähelepanu puudustele:

- enne andmekogu asutamist tuleb põhjalikult analüüsida andmekogu loomise vajalikkust ja mõjusid;
- isikutelt ei tohi topelt küsida andmeid, mis on juba riigi infosüsteemi mõnes andmekogus olemas;
- ei ole analüüsitud milliseid andmeid on teenuse jaoks vaja;
- põhjalikult pole analüüsitud andmete ja alusdokumentide säilitustähtaegasid.

Teenuste omanikud peaksid olema need, kes saaksid põhimääruste eelnõudesse ja seletuskirjadesse vajaliku info anda.

Ainult 8% asutustest omavad ülevaadet teenuste maksusumuse kohta kanalite lõikes ning asutustes on teenuste eest erineval tasemel vastutajad määratud või need puuduvad. See selgus MKM-i poolt 2014.a detsembris läbi viidud küsitluse tulemusena<sup>3</sup>, mis saadeti ministriumidele, ametitele ja inspeksioonidele. Küsimustele vastas 50% küsitluse saajatest. Vastustest selgus, et ainult 40% teavad, missuguseid teenuseid osutatakse ning 24% omavad ülevaadet rahulolust kanalite lõikes.

### ***Avalike teenuste osutamise mõjuhindamise indikaatorid on ebamäärased***

Indikaatorid, mida kasutatakse avalike teenuste kvaliteedi ja kvantiteedi hindamisel ning tasuvushinnangu andmisel, on asutuste lõikes erinevad või puuduvad üldse. Täna on võimalik

<sup>2</sup> Avaliku teabe seaduse üldjuhend

[https://www.waki.rik.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Avalku%20teabe%20seaduse%20C3%BCldj uhend%20%2822.10.2014%29\\_1.pdf](https://www.waki.rik.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Avalku%20teabe%20seaduse%20C3%BCldj uhend%20%2822.10.2014%29_1.pdf)

<sup>3</sup> Küsitluse tulemuste kokkuvõte on esitatud käesoleva kontseptsiooni lõpus

ühtsete põhimõtetega teenuste kvaliteeti mõõta üldiste rahulolu küsitlustega, mida korraldatakse iga kahe aasta tagant<sup>4</sup>. Asutuste esindajad on avaldanud arvamust, et nende tulemuste baasilt ei ole võimalik teha konkreetseid juhtimisotsuseid ressursside investeerimise, organisatsiooni ümberkorraldamise jne osas. Üldrahulolu ei ole seotud realselt osutatud teenustega, teenuste osutamiseks vajalike ressurssidega ning näitavad rahulolu kaheaastase retrospektiiviga. Indikaatorite puudumisel ei ole võimalik hinnata seda, kuidas üks või teine pakutav avalik teenus asutuse eesmärki toetab. Teenuse maksumuse kohta teabe saamine tänasest raamatupidamisarvestusest on raskendatud. Üks-ühest vastavust ei ole kulukontode ja pakutava avaliku teenuse vahel. Puudub igapäevane koostöö teenuste eest vastutajate ja eelarve koostajate vahel.

### ***Avalike teenuste haldamise ja kirjeldamise miinimumnõuded on kehtestamata***

Teenuste kirjeldusi ja teenusstandardeid on asutustesiseselt loodud. Siiski ei ole riigi tasemel kehtestatud üldiseid miinimumnõudeid, mis sätestaksid, kus, millised ja millisel tasemel peavad avalikud teenused olema kättesaadavad. Eesti infoühiskonna arengukava 2020<sup>5</sup> (IÜA 2020) alaeesmärgi 5.3. Nutikam riigivalitsemine all on meede 1 Paremate avalike teenuste arendamine IKT abil, mille üheks mõõdikuks on ühtsetele kvaliteedinõuetele vastavate avalike teenuste osakaal kõigis avalikes teenustes. Mõõdiku tulemuste kontrollimiseks on loodud avalike teenuste kirjeldamise ja kuvamise infosüsteemi kirjeldus ja prototüüp, mis on aluseks tulevase toetava süsteemi loomiseks. Loodav süsteem on mõeldud nii e-kanalis kui ka teistes kanalites pakutavate teenuste kirjeldamiseks ja kuvamiseks.

### ***Probleem asutuste motiveerimisega***

Igasugune efektiivsuse saavutamine hõlmab endas ka eelarve vahendite kokkuhoidu. Seoses sellega võib tekkida olukord, et asutused, kes tõhustavad oma tööd, võivad jääda ilma osast rahalisest ressursist võrreldes nendega, kes pole reorganiseerimisi teinud. Järgmiste eelarveperioodide kavandamisel võib tekkida olukord, kus efektiivsemaks muutunud asutused peavad väiksema ressursiga sama palju ära tegema kui täna, ning need, kes pole muudatusi ette võtnud, saavad endiselt sama ressursiga edasi toimetada. Vältimaks ebaõiglast situatsiooni, on äärmiselt vajalik kokku leppida mehhanismid, mis toetavad asutuste motivatsiooni olla efektiivsemad. Veel on probleemiks see, et töötajad viivad arendusi läbi teiste ülesannete kõrvalt arvestamata reaalsel ajakulu. Ülesannete täitmiseks kuuluv aeg ei ole arvesse võetud ega ametijuhendites kehtestatud või kokku lepitud.

### ***Puudub teenuste omanike kontseptsiooni toetav õiguslik regulatsioon***

Eespool kirjeldatud õigusaktid ja strateegiadokumendid toetavad küll kaudselt teenusepõhise lähenemise ja teenuste omanike määratlemise kontseptsiooni, kuid puudub näiteks seaduses olev volitusnorm valitsusele või ministrile määruse andmiseks. Tuleks kaaluda uut õiguslikku regulatsiooni või olemasoleva regulatsiooni muutmist, et teenuste omanike kontseptsiooni paremini toetada. Näiteks „Asjaajamise aluste ja teenuste osutamise korra“ kehtestamist praeguse „Asjaajamiskorra ühtsete aluste“ asemel.

Sarnase näitena Vabariigi Valitsuse poolt valdkonna reguleerimiseks määruse andmisest võib tuua „Infoturbe juhtimise süsteemi“<sup>6</sup>, millega kehtestati alates 1.01.2013 valitsusasutuse infoturbe juhtimise süsteem ning ministriumini kantsleri ja asutuse juhi ja infoturbejuhi ülesanded.

<sup>4</sup> Uuringuaruanded avaldatud MKM-i veebilehel <https://www.mkm.ee/et/analuusid-ja-uuringud#infoteenused>

<sup>5</sup> IÜA 2020 [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti\\_infouhiskonna\\_arengukava\\_2020\\_0.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_infouhiskonna_arengukava_2020_0.pdf)

<sup>6</sup> Infoturbe juhtimise süsteem <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032012004>

### 3. Lahendused/ettepanekud

#### ***Keskse vaate tagamine (kokkulepped, koostöövõrgustik, õigusaktide muutmine)***

Avalike teenuste kvaliteedi eest peab üldine vastutus olema kantsleritel kogu valitsemisala kohta. Üldise vastutuse all peetakse käesolevas kontseptsioonis silmas kantslerite vastutust ministriumide ja valitsemisalade asutuste (s.h võimalusel ka avalikke ülesandeid täitvate sihtasutuste ja mittetulundusühingute) avalike teenuste, s.h e-teenuste, kvaliteedi ja selle juhtimise korraldamise eest. Korraldamine hõlmab eelkõige avalike teenuste arendamise suundadest ning valitsemisala avalike teenuste seisust aja- ja asjakohase ülevaate omamist. Korraldamise tulemusel peab iga allasutuse juhtkonna tasemel tekkima lõpptarbijale mõeldud teenuste kvaliteedi eest vastutaja.

Oluline on MKM-i eestvedamisel kokku leppida asutuste vaheline tööjaotus (vastutus ja ülesanded) avalike teenuste korraldamisel ja arendamisel ning koordineerimise meetodid (alustades „pehmetest“ meetmetest, nagu infovahetus, analüüs, nõustamine, head tavad ja võrgustike arendamine ning lõpetades „tugevate“ meetmetega, nagu seadusandlus ja järelevalve).

Selleks korraldatakse MKM-i poolt regulaarseid kohtumisi „Teenuste omanike koostöövõrgustiku“ vormis, kaasates kohtumistele kantslerite poolt määratud „teenuste omanikke“. Lisaks sellele korraldatakse ka laiemaid teabepäevi kõikidele ministriumitele laiemal kuulajaskonnal jaoks.

Hea näitena võib tuua IT juhtide võrgustiku käivitamise, mis on ennast õigustanud IT küsimuste koordineerimisel, kuid samas on jäänud hätta avalike teenuste sisu ja vajaduse põhjendamisel. MKM-i juhtimisel realiseerida töövahend, mis aitaks hallata informatsiooni asutuste poolt osutatavate teenuste kohta. MKM töötab välja ja koostab juhendid veebipõhise teenuste kataloogi haldamiseks ja täiendamiseks. MKM tagab koostöövõrgustiku kaudu pideva informeerimise e-kanalis osutatavate teenuste haldamise, mõõtmise jne osas. Selle tulemusena tekiks avalike teenuste arendamist ja koordineerimist toetav süsteem, mille abil oleks võimalik hallata teenuste haldamise- ja arendamisega soetud protsessi iga konkreetse asutuse tasandil ja riigis tervikuna. Toimiv süsteem toetaks avalike teenuste arengut suunavat, valdkondadeülest teenuste omanike koostöövõrgustiku tekkimist.

MKM-l on põhimääruse kohaselt avalike teenuste korraldamise poliitika kujundamise ülesanne. Poliitikat on võimalik kujundada koostöös teenuseid osutavate asutustega, omades ülevaadet osutatavate teenuste mahust, teenuste kvaliteedist ja maksumusest. Teenuste omanikud saavad olema MKM-ile sisulised partnerid ministriumide IKT investeeringuvajaduste väljaselgitamisel. Tuues välja kuidas plaanitud IKT investeering mõjutab asutuse poolt pakutavaid teenuseid, kuidas muudatus mõjutab teenuse tarbijaid rahulolu erinevates kanalites ning kuidas uus olukord kajastub asutuse eelarves.

IÜA 2020 rakenduskavas on lisaks IT lahenduste programmeerimise toetusele, mille tulemusel pidi valmima toimiv rakendus, ette nähtud vahendid avalike teenustega seotud protsesside analüüsimiseks, teenuste kvaliteedi hindamiseks, võimalike lahenduste prototüüpide loomiseks jne. Selline lähenemine tagab teenuste omanikele vajalikud ressursid kontseptsioonis kirjeldatud ülesannete täitmiseks.

#### ***Teenustele ja teenuste osutamise kanalitele „omanike“ määramine***

Vajadus teenuste haldamise ja arendamise lõppvastutaja rolli järele eksisteerib ka madalamatel tasanditel. Asutuste juhtkonna tasandil paika pandud teenuste kvaliteedi eest vastutuse rakendamiseks on äärmiselt oluline igas asutuses määrata avalike teenuste omanik, kes vastutaks äriprotsesside ja avalike teenuste arendamise eest.

Omaniku ülesandeks oleks kontrollida ja teha järelevalvet teenuste kvaliteedi üle ning suunata ja toetada teenuste parendamist, arvestades kliendivaadet ning tööprotsesside optimeerimisest

tulenevat kasu. Avalike teenuste omanikud on teenuste juhtidena vastutavad õigusakti eest, milles teenus on sätestatud; teenuste kasutajate vajadustega arvestamise ja teenuse protsessi eest alates ideest kuni teenusega rahuloluni; sobiva(te) kanali(te) valiku eest, mille kaudu teenust osutatakse; ning teenuse arendamise ja ümberkorraldamise eest. Oluline on mitte hallata ja arendada ebaefektiivseid teenuseid ning mitte teha hästi mittevajalikke tegevusi.

Teenuse omaniku ülesanne on ka teenuse osutamise kanali (teeninduslett, iseteenindus, e-mail – tee mille kaudu teenust osutatakse) omanikule korrektse sisendinformatsiooni jagamine. Teenuse omanik vastutab selle eest, et tema teenuste sisu ja funktsionaalsus oleksid õiged, asjakohased ja aktuaalsed. Tema ülesandeks on teenuse edasine haldamine. Ta vastutab ka ärianalüüsi tulemuste õigsuse ning valminud teenuse korrektse töötamise ja testimise tulemuste õigsuse eest.

Pilootprojektis Maanteeameti näitel käsitleti teenuste omaniku olemasolu tähtsust e-teenuste arendamisel (Käsiraamat „Kasutajakõlblike e-teenuste disainimine“<sup>7</sup>. Raamatus on kirjeldatud teenuse omaniku rolli õigused ja kohustused. (lk 28 p. 2.3.1). Sama vajadus toodi välja ka avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise lõpparuandes<sup>8</sup> ja infohalduse strateegiakavandi<sup>9</sup> aruteludes.

Pilootprojektis selgus, et ajakulu teenuse kohta on ca 160-190 tundi teenuse kohta arendusfaasis ja 30-40 tundi selle haldusfaasis. Ajamaht on märkimisväärne ning eeldab sellele tegevusega tegelejale eraldi ülesannete kirjeldamist igas asutuses.

Parima tulemuse saavutamiseks peab teenuse omanik tajuma, milliseid teenuse osi ei ole mõistlik lihtsuse või finantsilise ratsionaalsuse huvides e-teenuses välja arendada ning tagama oma tellimuses vastavad kompromissid mõistliku lahenduse leidmiseks.

Teenuse omanik loob ka kvaliteetse analüüsi- ja tellimisdokumendi, mis on sisendiks IT-üksuste tööle. See omakorda eeldab pidevat koostööd kõigi teiste üksustega ja nende usaldamist ka teenust puudutavate otsuste langetamisel.

### ***Asutuse teenuste omaniku/koordinaatori ülesanded juhtkonna tasandil***

- Osaleb asutuse strateegia koostamises;
- raporteerib olulistest tõrgetest teenuste osutamisel ja asutusesiseste kordade rikkumisest asutuse juhile;
- määrab asutuse sees teenuste omanikud, osaleb avalike e-teenuste kvaliteedi mõõtmise ühtsete miinimumnõuete väljatöötamises ning aja- ja asjakohastena hoidmises;
- korraldab asutuses miinimumnõuete täitmise ja ülevaate avaldamise asutuse avalikul veebilehel;
- osaleb ja räägib kaasa asutuses või asutusteülevalt algatatud arendustes (infovaade, protsessivaade, juriidiline vaade, finantsvaade);
- korraldab teenuste arendamise ja haldamise erinevates kanalites (sh e-kanalis) vastavalt kanali kui terviku huvidele;
- otsib lahendusi teenuse muutmiseks lihtsamaks, selgemaks ja organisatsiooni jaoks efektiivsemaks;
- vastutab teenustega protsesside, õigusaktide ja informatsiooni kaardistamise korraldamise ja protsesside parendamise eest;

<sup>7</sup> E-teenuste disainimise käsiraamat [https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste\\_disainimise\\_kasiraamat.pdf](https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste_disainimise_kasiraamat.pdf)

<sup>8</sup> Lõpparuanne avaldatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi veebilehel [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_uhtne\\_portfelli\\_juhtimine.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf)

<sup>9</sup> Strateegia kavand “Dokumendihalduselt infohaldusele” [https://www.mkm.ee/sites/default/files/dokumendihalduselt\\_infohaldusele\\_strateegia\\_1.9.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/dokumendihalduselt_infohaldusele_strateegia_1.9.pdf)

- omab tervikülevaadet asutuste teenustega seotud protsesside kohta ning korraldab protsessikaartide aja- ja asjakohasena hoidmise;
- omab ülevaadet teenuste kasutatavuse (teenuse mahud) kohta kanalite lõikes;
- omab ülevaadet kasutajate rahulolu kohta teenustega kanalite lõikes;
- omab ülevaadet teenuste haldamiskulude kohta kanalite lõikes;
- korraldab klientidelt tagasiside saamise ja haldamise kanalite lõikes;
- kehtestab mõõdikud teenuste hindamiseks, lähtudes asutuse strateegilisest eesmärgist, protsessi vaatest, kliendi vaatest, finantsvaatest ja ametnike/osutajate vaatest;
- korraldab asutuses iga teenuse mõõtmise;
- korraldab teenuste arendamiseks vajalike lähteülesannete koostamise.

### **Näited teenuste omanike määratlemise mõjust**

EL Sotsiaalfondist rahastatud programmi „Eelduste loomine avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks IKT vahendite abil“<sup>10</sup> raames on läbi viidud pilootprojektidena 20 e-teenuse projekt<sup>11</sup> ja kliendi tagasiside andmise toimetud<sup>12</sup>, loodud iseteeninduskeskkondade raamistik<sup>13</sup>, analüüsitud e-arvete kasutuselevõttu avalikus sektoris<sup>14</sup> ja info- ja dokumendihalduse hetkeolukorda<sup>15</sup>, töötatud välja tervikliku infohalduse strateegia kavand. Lisaks on programmi raames toimunud teabepäevadel osalenud ca 1300 ametnikku.

Programmi tegevustes selgus, et asutustes, kus oli eelnevalt määratud selged vastutajad teenuste eest, olid tulemused märkimisväärselt paremad. Näiteks 20 e-teenuse projektis analüüsitud 3 Maanteeameti ja 2 Maksu- ja Tolliameti e-teenuse arendus on rahastatud investeringute kavast. Ka kliendi tagasiside projektis olid aktiivsemad asutused, kus oli vastutajatel kindel soov saada tagasisidet oma teenuste kohta. Ka siin võib välja tuua Maanteeameti ning Maksu- ja Tolliameti, kes kasutavad soovitusindeksit<sup>16</sup> teenuste juhtimise instrumendina.

Ka strateegia kavandis “Dokumendihalduselt infohaldusele” on ühe meetmena eesmärgini jõudmiseks välja toodud vastutuse muutmine teenuspõhiseks.

### **Avalike teenuste mõjuhindamise indikaatorid**

MKM on aastatel 2013-2014 osalenud kahes projektis, milles üheks eesmärgiks oli välja töötada avalike teenuse mõjuhindamise indikaatorid. Esimeses – Riigikantselei poolt korraldatud „Avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise“ projektis töötati välja 60 indikaatorit, mida oleks võimalik rakendada avalike teenuste kvaliteedi hindamisel. Tulemusena selgus, et sellist hulka indikaatoreid ei ole võimalik väikeste investeringutega rakendada.

Avalike teenuste hindamise mudeli rakendatavus (60 indikaatorit)							
Asutus:	SKA	SiM	EMTA	JuM	PPA	TLV	TJA
Kasutatavad indikaatorid	9	11	30	19	42	16	9
Kasutatavate indikaatorite osakaal	15%	18%	50%	32%	70%	27%	15%

<sup>10</sup> Avalike teenuste arendamise programm <https://www.mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/infouhiskond/infouhiskonna-teenused>

<sup>11</sup> Kokkuvõte [https://www.mkm.ee/sites/default/files/20\\_e-teenuse\\_kokkuvote\\_final.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/20_e-teenuse_kokkuvote_final.pdf)

<sup>12</sup> Lõpparuanne [http://media.wix.com/ugd/a58f19\\_9aa89a701b7d4c4a91bfb66ff149037.pdf](http://media.wix.com/ugd/a58f19_9aa89a701b7d4c4a91bfb66ff149037.pdf)

<sup>13</sup> Raamistik [https://www.mkm.ee/sites/default/files/iseteeninduskeskkondade\\_raamistik\\_dets.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/iseteeninduskeskkondade_raamistik_dets.pdf)

<sup>14</sup> Lõpparuanne [http://media.wix.com/ugd/a58f19\\_cb7ad6e9df984cd18e3c0010e63bd702.pdf](http://media.wix.com/ugd/a58f19_cb7ad6e9df984cd18e3c0010e63bd702.pdf)

<sup>15</sup> Lõpparuanne [https://www.mkm.ee/sites/default/files/lopparuanne\\_-\\_dokumendi-ja\\_infohalduse\\_hetkeolukorra\\_ja\\_rahvusvaheliste\\_kogemuste\\_analuus\\_1\\_2.0.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/lopparuanne_-_dokumendi-ja_infohalduse_hetkeolukorra_ja_rahvusvaheliste_kogemuste_analuus_1_2.0.pdf)

<sup>16</sup> Soovitusindeksi veebileht <http://www.recommy.com/>



Teises – MKM-i poolt korraldatud „20 e-teenuse projektis“ piloteeriti 11 mõõdikut. Tulemusena selgus, et ainult 2 asutust (kokku osales projektis 9 asutust) suutsid kõigi 11 indikaatori osas näitajad välja tuua, samas olid kõik asutused võimelised 4 põhimõdiku osas näitajad välja tooma.

Avalike teenuste hindamise mudeli rakendatavus (11 indikaatorit)									
Asutus:	MA	EMTA	TJA	LA	KA	PMA	VTA	RIA	MKM
Kasutatavad indikaatorid	11	11	4	8	5	7	4	4	7
Kasutatavate indikaatorite osakaal	100%	100%	36%	73%	45%	64%	36%	36%	64%

Nimetatud projektide tulemusena valiti välja minimaalne indikaatorite hulk. Asutuse poolt pakutavate teenuste kvaliteedi (kõikide teenuskanalite lõikes) mõjuhindamise indikaatorid on vähemalt:

- teenuste töökindlus (s.h teenuste maht),
- lõpptarbija halduskoormus ning rahulolu teenustega (kulunud aeg, rahulolu),
- asutuse arendus- ja halduskulu teenuste osutamiseks (omahind).

### ***Teenuste haldamise ja kirjeldamise miinimumnõuded - (s.h teenuste ülevaate koostamise töövahend)***

MKM-i poolt on välja töötatud prototüübi kujul veebipõhine töövahend<sup>17</sup>, mis on eelduseks ühtsete põhimõtetega teenuste ülevaate/kataloogi loomiseks asutustes ning selle asja- ja ajakohasena hoidmiseks. Ülevaade peab sisaldama teenuste kohta eelnimetatud mõjuhindamise indikaatoreid. Töövahendiga luuakse miinimumnõuded avalike teenuste kirjeldamiseks ja haldamiseks. Kasutades olemasolevat prototüüpi realiseeritakse esimese etapina MKM-i ja MKM-i valitsemisala asutuste teenuste ülevaade, mis on väljatöötatud standardi alusel. Ülevaade on eelduseks selle kasutusele võtmiseks ka teiste ministeeriumide valitsemisalades eesmärgiga saada ülevaade asutuste teenustest ja toimumudelist. Teise etapina realiseerida koostöös kõikide ministeeriumide haldusalas olevate avalike teenuste ülevaade lähtudes esimeses etapis realiseeritud teenuste ülevaatest.

Veebipõhise töövahendi abil loodav avaliku veebilehe vaade on abivahendiks asutusele (teabevaldajale) AvTS § 28 lg 1 p 27 ja § 29 lg 1 sätestatud kohustuse, avalikustada oma veebilehel andmed üldkasutatavate teenuste osutamise kohta, samuti muudatuste kohta teenuste osutamise tingimustes ja hindades enne selliste muudatuste rakendamist, täitmiseks.

Ministeeriumid saavad valida kas mõõdavad kvaliteeti kõikide kanalite, mõnede kanalite või ainult e-teenuste osas, mida osutatakse ministeeriumi haldusalas. Kohustuslik peaks olema see, et kõik valitsemisalad peavad omama ülevaadet 4 eelmärgitud mõõdiku osas e-kanalis osutatavate teenuste osas.

8.04.2015 kinnitatud valitsusliidu tegevuskava punktis 4.16 on märgitud muuhulgas, et arendame kodanikuportaali [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee) toimima kogu e-riigi väravana. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015-2019 kavandi kohaselt on tegevusena ette nähtud [eesti.ee](http://eesti.ee) arenduse teekaart, mille valmimise tähtaeg on eeldatavasti 2016.a. Käesoleva kontseptsiooni kohaselt praktikas loodav teenuste ülevaade on ka üheks sisendiks teabevärava [eesti.ee](http://eesti.ee) teekaardile.

### ***Tulevased kokkulepped kontseptsiooni edukaks juurutamiseks***

Esmaseks tingimuseks, et olemasolevate teenuste osas ülevaadet saada, on asutuste juhtide tasemel sõlmitud kokkulepped ja sätestatud vastutus avalike teenuste arendamise keskse

<sup>17</sup> Prototüüp <https://www.mkm.ee/teenustelist/#p=tutvustus>



koordineerijaga. MKM-i ITAO-le on vajalikud võrdsed partnerid teenuste arendamise valdkonnas.

Teenuste omanike kontseptsiooni tagamiseks tuleb MKM-l koostöös Rahandusministeeriumi tegevuspõhise eelarvestamise töörühmaga kokku leppida teenuste omanike ja tegevuspõhise eelarve koostajate koostöö korraldus.

MKM on alustanud Vabariigi Valitsuse määruse „Asjaajamise ühtsed alused“ eelnõu väljatöötamist koostöös Riigikantselei, Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Riigi Infosüsteemi Ameti, Andmekaitse Inspeksiooni ja Rahvusarhiiviga. Eesmärgiks on asendada senine pelgalt asutuste dokumendihaldust reguleeriv määrus õigusaktiga, mis toetab avalike teenuste arengut ja teenuste omanike kontseptsiooni. Justiitsministeeriumil koostöös MKM-ga tuleb kaaluda ka oluliste olemasolevate seaduste (näit haldusmenetluse seadus) ajakohastamist ning vajadusel volitusnormi määruse andmiseks lisamist.

Rahandusministeeriumil koostöös MKM-ga tuleb kaaluda teenuste arendamise tulemusel kokkuhoitud vahendite asutuse eelarvesse tagasi suunamise korraldust (näit riigieelarve seaduse muutmise ettepanek), et tagada asutuste motivatsioon teenuste arendamiseks.

#### **MKM ITAO poolt 2014.a detsembris ministeeriumidele, ametitele ja inspeksioonidele saadetud küsitlusankeedi vastuste kokkuvõte.**

Küsitluse saanute arv	39	
Vastajate arv	23	
Vastajate %	63%	
Vastutab juhtkonna tasemel	13	57%
Vastutab osakonnajuhataja	9	39%
Teab täpset teenuste arvu	16	70%
Kasutab järgnevaid kanaleid:		
iseteenindus	20	87%
veebileht	17	74%
büroo	16	70%
kliendi juures	10	43%
nõustamiskanalid	19	83%
on mõõdikud	14	61%
kasutab järgnevaid mõõdikuid:		
osutatud teenuste arv kanalite lõikes	<b>8</b>	35%
kasutajate rahulolu kanalite lõikes	<b>10</b>	43%
maksumus kanalite lõikes	<b>3</b>	13%
kasutajate aeg kanalite lõikes	<b>4</b>	17%