

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Avalike teenuste korraldamise roheline raamat

Otsesed teenused kohustuste täitmiseks ja õiguste kasutamiseks, ning teenuse osutamist toetavate keskkondade loomine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalusi ja vahendeid kasutades.

Sissejuhatus.....	2
Avaliku teenuse definitsioon ja ATKRR-i ulatus.....	5
Isikute probleemid avalike teenuste kasutamisel	6
Isikute teadlikkuse ja oskustega seotud probleemid	6
Riigi- ja KOV asutuste teeninduskohtade paiknemise ja lahtiolekuaegadega ning telefoni- ja e-kanalitega seotud probleemid.....	7
Avalike teenuste kasutajamugavuse ja kättesaadavusega seotud probleemid	8
Riigi- ja KOV-ide asutuste probleemid avalike teenuste osutamisel	9
Avalike teenuste osutamise juhtimise, eesmärgistamise ja analüüsiga seotud probleemid	9
Avalike teenuste osutamise nõuete ja põhimõtetega seotud probleemid	11
Avalike teenuste kanalitega (sh delegeerimisega) seotud probleemid.....	12
Lahendused.....	13
1. Avalike teenuste osutamise juhtimine, eesmärgistamine, analüüs.....	13
2. Avalike teenuste osutamise nõuded ja põhimõtted	15
3. Avalike teenuste osutamise kanalid ja teenuste delegeerimine.....	16
4. Avalike teenuste kasutajate ja osutajate teadlikkuse ja teadmiste tõstmine.....	18
Joonis: Kokkuvõtte avalike teenuste kasutajate ja osutajate probleemidest ning võimalikest lahendustest	18

Sissejuhatus

Avalike teenuste korraldamise rohelise raamatu (*edaspidi* ATKRR) koostamise peamiseks aluseks on tõdemus, et Eestile pikka aega uhkuseks olnud e-riigi kuulsus on põhjendatud vaid osaliselt¹. Eksisteerib mitmeid tuntud ja hinnatud lahendusi avalike e-teenuste pakkumiseks, kuid need pärinevad aastate tagant ning jätkuvaid suuremaid kvalitatiivseid muutusi ei ole märgata.

Valitsuse tegevusprogrammis 2011-2015 (uuendatud 16.04.2012) nähti lahendusena ette ATKRR-i koostamine. See pandi ülesandeks majandus- ja kommunikatsiooniministrile. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumisse (*edaspidi* ka MKM) loodi 2011. aasta lõpus infoühiskonna teenuste arendamise osakond (*edaspidi* ITAO), mille ametnikud on koostanud ATKRR-i. ITAO põhiülesanneteks on avalike teenuste ning avaliku sektori asjaajamise ja elektroonilise dokumendihalduse arendamise koordineerimine, lähtudes riigi infosüsteemi ja infotehnoloogia pakutavatest võimalustest.

Rohelised raamatud on poliitikate kujundamises Eestis uudsena kasutatavad dokumendid, mis kirjeldavad valdkonna probleemistikku, avavad põhimõttelised või olulisemad poliitikavalikud ning pakuvad välja võimalikud lahendused². Roheline raamat esitatakse sellest välja kasvavate otsustuskohtadena arutamiseks valitsuskabinetile, misjärel pannakse paika rohelise raamatu elluviimise sammud (nt tegevus- ja arengukavade koostamine, õigusaktide muutmine vm).

Osaliselt avalike teenuste korraldamist käsitlevaid dokumente on mitmeid, neist peamistena võib nimetada e-riigi hartat,³ koosvõime raamistikku,⁴ OECD riigivalitsemise raporti tegevuskava.⁵ Laiendades ja edasi arendades nimetatud dokumentide sisu ja nõudeid, esitatakse ATKRR-is terviklik vaade avalike teenuste korraldamise probleemidest ja võimalikest lahendustest Eestis.

Probleemide lahendamise keskmes on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (*edaspidi* IKT) võimaluste kasutamine avalike teenuste osutamise korraldamisel ja arendamisel. Arvestades ühiskonna vananemist ning majandusliku keskkonna muutuseid, on Eestis töötavaid inimesi aina vähem, aga avalike teenustena abi või informatsiooni vajavaid inimesi aina rohkem. Vähenevate ressursside tingimustes tuleb avalikul sektoril pakkuda üha paremaid teenuseid. IKT-le tuginevate teenuste arendamine on neis oludes heaks võimaluseks kvaliteetselt ja kuluefektiivselt avalikke teenuseid osutada ja edasi arendada.

Samas näitab hetkeolukorra analüüs, et IKT kasutamine ei peaks olema eesmärk iseeneses – IKT on vaid üks vahend ja e-teenuste kanal avalike teenuste toimimiseks. Arengud viimastel kümnenditel viitavad sellele, et avalikud teenused liiguvad järjest rohkem elektroonilistesse kanalitesse, toimib iseteenindus ning teenindusbüroos või infotelefoniga töötava ametniku töövahendiks on samalaadset e-teenust pakkuv infosüsteem. Üha enam võetakse kasutusele infosüsteemides inimese sekkumiseta toimivaid ja proaktiivseid e-teenuseid.

¹ Riigikontrolli audit „Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas“, lk 2, (2007). [Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2010/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>]

² Euroopa Liidu riikides, kus roheliste raamatute (i.k. *Green Paper*) koostamise praktika on laialt levinud, defineeritakse rohelist raamatut kui „valitsuse ettepanekuid sisaldavat eelaruanne, mis avaldatakse diskussiooni soodustamiseks“

³ Igaühe õigused e-riigis. E-riigi harta. Riigikontroll 2008 [Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riso.ee/et/files/hartaraamat_0.pdf]

⁴ Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik 3.0. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2011. [Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riso.ee/et/koosvoime/raamistik>]

⁵ OECD riigivalitsemise raporti tegevuskava. Valitsuskabineti poolt heaks kiidetud 13.10.2011. [Arvutivõrgus kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport/tegevuskava>]

Sõltuvalt teenuse sisust, sihtrühmast jm ei pruugi e-teenus alati olla tingimata parim või ainus moodus teenuse kättesaadavaks ja seejuures kuluefektiivseks osutamiseks. Nii on ATKRR-i raames käsitletud kõiki avalike teenuste osutamise kanaleid (nt teenindusbüroo, infotelefon jne). Avalike teenuste korraldamisel on oluline lähtuda protsessi- ehk kvaliteedijuhtimise põhimõtetest, arvestades kõiki kanaleid, osapooli, rolle ja tehnoloogiaid.

ATKRR-i siht on seega käsitleda teenuste „kvaliteedi“ tõusu laiemalt, mõistes selle all teenuse isikule kättesaadavust, kasutusmugavust, kiirust, teenuse osutaja pakutud informatsiooni, protsessi raames tehtud otsuste kvaliteeti jm.

Tuginedes ATKRR-i koostamisel läbi töötatud materjalidele, uuringute tulemustele, läbiviidud konsultatsioonidele ning avalikke teenuseid kasutanud isikute poolsele tagasisidele on sõnastatud **ATKRR täpsem eesmärk**. Selleks on **pakkuda välja arengusuunad kättesaadava, lihtsa, mittekoormava, arusaadava, läbipaistva, turvalise, tõhusa ja kuluefektiivse avaliku teenuse korraldamiseks riigi ja kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) asutuste poolt**.

Teisisõnu võiks eesmärgiks olla, et 2020. aastaks:

- peaksid avalike teenuste kasutajad kõiki Eestis pakutavaid teenuseid kättesaadavaks, lihtsaks, mittekoormavaks, arusaadavaks, läbipaistvaks
- teiselt poolt suudaks kõik avalike teenuse osutajad neid osutada turvaliselt, tõhusalt ja kuluefektiivselt.

Kvaliteedi saavutamiseks on vajalikud avalike teenuste korraldamise ühtsed alused, arvestades ka riigi infosüsteemi ja IKT pakutavaid võimalusi. Ühtsed alused on sisendiks vastavatele valdkondlikele õigusaktidele, asutuste töö korraldamisele, teenuste (sealhulgas e-teenuste) arendamisele ning avalike teenuste taseme ühtlustamisele.

Avalike teenuste ühtsete aluste määratlemiseks:

- sõnastatakse ATKRR-is käsitletavate avalike teenuste mõiste,
- koondatakse üldistatult ülevaade kodanike ja ettevõtjate (edaspidi isik) probleemidest avalike teenuste kasutamisel ning riigi ja KOV-ide poolt nende osutamisel, ja
- pakutakse välja võimalikud lahendused tõstatatud probleemidele.

Kirjeldatud probleemide ja väljapakutud lahenduste põhjal teevad autorid ettepaneku algatada ühes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutuses pilootprojekt, mille tulemusena disainitakse kolm teenust ja koostatakse juhendmaterjalid järgnevatel projektide tarbeks.

ATKRR Lisa 1 – on väljatoodud projektide loetelu, milles on kasutatud ATKRR-i põhimõtteid.

ATKRR on suunatud kõikidele ministeeriumidele ning riigi- ja KOV asutustele, et leppida kokku tegevussuunad avalike teenuste korraldamiseks. ATKRR on üheks alusdokumendiks Eesti infoühiskonna arengukava 2020 koostamisel, samuti on ta aluseks teistele valdkondlikele arengukavadele vastavates avalike teenuste korraldamise arendamise osades.

ATKRR-i esimene versioon (79 lehekülge) saadeti ministeeriumidele, Riigikontrollile, Riigikantseleile, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Registrate ja Infosüsteemide Keskusele, Riigi Infosüsteemi Ametile, Maksu- ja Tolliametile, Maanteeametile, Sotsiaalkindlustusametile, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile, Eesti Haigekassale, Töötukassale, Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitseressursside Ametile, Keskkonnaametile, Tarbijakaitseametile, Tööinspeksioonile, Tallinna linnale ja Tartu linnale.

15.05.2012 esitasid adressaadid kirjaliku tagasiside ATKRR-i kohta ning 24.05.2012 toimus ATKRR-i arutamiseks ümarlaud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis.

ATKRR-i teine versioon esitati avalikule konsulteerimisele eelnõude infosüsteemis (toimiku nr 12-1175) ja osalusveebis 18.09.2012. ATKRR-i teise versiooni aruteludesse kaasati töögrupi liikmete kaudu ministeriumid, Riigikontroll, Riigikantselei, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Riigi Infosüsteemi Amet, Maksu- ja Tolliamet, Maanteeamet, Sotsiaalkindlustusamet, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, Eesti Haigekassa, Töötukassa, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitseressursside Amet, Keskkonnaamet, Tarbijakaitseamet, Tööinspeksioon, Tallinna linn, Tartu linn. Lisaks kaasati dokumendihaldusnõukogu liikmed, riigiasutuste teenindusjuhid, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, E-riigi Akadeemia Sihtasutus, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. ATKRR-i teist versiooni tutvustati avatud valitsemise partnerluse ümarlaual.

Avalikul konsulteerimisel esitati järgmised küsimused, millele oodati vastuseid:

- Kas tõstatatud probleeme tajutakse samasugustena?
- Kui oluliseks peate tõstatatud probleeme?
- Kas tõstatatud probleemide loetelu on ammendav?
- Kas pakutud lahendused on teostatavad?
- Millised on alternatiivsed lahendused?
- Kas pakutud meetmed on teostatavad?
- Millised on täiendavad meetmed?
- Kas avalike teenuste osutamise aluspõhimõtted on vajalikud ning kas ja millisel tasemel (asutus, ministeriumi valitsemisala, KOV, riik) peaksid olema need kehtestatud?

Läbi osalusveebi ja teisi kanaleid pidi laekunud tagasiside on koondatud avaliku konsulteerimise kokkuvõttesse, mis on avaldatud eelnõude infosüsteemis 05.11.2012. Avalikul konsulteerimisel andsid oma arvamuse ka Justiitsministerium, Rahandusministerium ja Siseministerium, kes lisaks MKM-ile vastutavad avalike teenuste keskse arendamise ja korraldamise eest.

Avaliku konsulteerimise tulemusel saadud vastuste kohaselt tajuti tõstatatud probleeme üldiselt samasuguste ja asjakohastena, neid peeti oluliseks ja eriti rõhutati teenuste pakkumise ebahühtlust. Potentsiaalse murekohana nägid vastajad, et kas ühe dokumendiga saab niivõrd laia valdkonda kaardistada. Välja toodud probleemide loetelu peeti rahuldavaks ning märgiti ka seda, et selles valdkonnas ei saagi loetelu olla lõplik. Pakutud lahendused tundusid reaalsed ning probleemina toodi välja õigusloome mahajäämust. Alternatiivseid lahendusi ei pakutud, kuid märgiti, et keskse juhtimise puudumisel toimib igaüks omamoodi ja olukord püsib muutumatuna. Meetmete hindamisega ja täiendavate meetmete väljapakumisega oli raskusi. Märgiti, et need peaksid olema seaduse tasandil sätestatud. Aluspõhimõtete kehtestamist hinnati heaks algatuseks kõigi tasandite jaoks.

Avalike teenuste korraldamise rohelist raamatut tutvustati 11.03.2013 kantslerite koosolekul. Väljatoodud probleemid ja väljapakutud edaspidised sammud kiideti koosolekul osalejate poolt heaks.

Esitatud arvamusi ja ettepanekuid on kasutatud ATKRR-i kolmanda ehk käesoleva versiooni koostamisel. Lisaks on kasutatud MKM-i tellitud uuringu „Kodanike rahulolu riigi poolt

pakutavate avalike e-teenustega 2012⁶ ja „Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012⁷ tulemusi⁸.

ATKRR-is pakutud lahendused viiakse ellu pilootprojektis. Projekti tegevuskava töötab välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Pilootprojekti tulemusena koostatud juhiseid kasutatakse avalike teenuste arendamisel perioodil 2014–2020.

Avaliku teenuse definitsioon ja ATKRR-i ulatus

Avalikud teenused võib defineerida äärmiselt laialt: kõiki avaliku sektori poolt pakutavaid teenuseid hõlmavana. Kui räägitakse avalikest teenustest, siis saavad ühiskonna liikmed erinevalt aru, millest konkreetselt jutt: kas päästeteenistuse korraldamisega seotud teenusest, blanketil avalduse saatmisest kohalikule omavalitsusele, tuludeklaratsiooni esitamisest, vanglateenusest, maksurevisjonist vm. Toodud näidete varalt tõusevad ka erinevad ootused avaliku teenuse osutamise tasemele. Seetõttu on vajalik alustada avaliku teenuse mõiste defineerimisest vähemalt põhijoontes.

Avalikku teenust defineeritakse kõige üldisemalt⁹ kui avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatavat teenust, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasnevate kohustuste täitmisele või põhiõiguste ja -vabaduste ning huvide kaitsele. Seega võib avalik teenus olla nii maksude kogumine, mõni järelevalvetoiming kui ka personaalne isikuteenus, nagu sotsiaalnõustamine või lapsehoid. Avaliku teenuse ühiste aluste määramiseks, on otstarbekas eelnevalt avaliku teenuse mõistet kitsendada, et see oleks hallatav ning selgepiiriline, kuid samas siiski üheselt arusaadav nii avaliku teenuse kasutajatele kui ka avaliku teenuse osutajatele.

Riigikontroll on märkinud, et avalikud teenused on võimalik põhimõtteliselt jaotada kahte suurde rühma:

- soodustavate haldusaktide andmine (näiteks toetuse määramine) ning õiguste kasutamiseks (näiteks valimistel hääletamine, avaliku teabe ja enda kohta info pärimine) ja kohustuste täitmiseks (näiteks maksude deklareerimine) keskkonna loomine;
- nii-öelda ehtsad avalikud teenused (näiteks jäätmekäitlus, vee- ja energiavarustus, ühistransport, arstiabi).

Tallinna linn käsitab avaliku teenusena tegevusi või tegevuste seeriaid, mis realiseeruvad teenuse osutaja ja kasutaja vahelises otseses või kaudses vastastikuse toime protsessis eesmärgiga lahendada kasutaja probleem. Mõistetena on linn defineerinud:

- Avalik teenus – otsene või kaudne teenus, mida linnaasutus või tema volitatud isik osutab teenuse kasutajale õigusaktides ettenähtud viisil tasuta või tasu eest;
- Otsene teenus – teenus, mille kasutaja saab isikliku või volitatud isiku kaudu avalduse või muu pöördumise alusel;
- Kaudne teenus – teenus, mille käigus linnaasutused osutavad õigusaktides sätestatud teenust teenuse kasutaja otsese pöördumiseta ning teenuse kasutajaid ei ole võimalik identifitseerida.

⁶ Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_EMOR.pdf

⁷ Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_EMOR.pdf

⁸ Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Ettevotjate_rahulolu_riigi_avalike_e-teenustega_2012.pdf

⁹ Analüüsi „Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele“ lõpparuanne lk 11[Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf]

ATKRR-is on võetud lähenemine, mis hõlmab Riigikontrolli käsitlese esimest punkti (soodustavate haldusaktide andmine, isiku õiguste kasutamiseks ning kohustuste täitmiseks keskkonna loomine) ning otseseid teenuseid Tallinna linna käsituses.

ATKRR käsitleb seega avaliku teenusena sellist 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 võimaldamiseks¹⁰.

ATKRR-is on tähelepanu **selliste avalike teenuste kvaliteetsel korraldamisel**, s.t:

- teenuste kohta teabe avalikustamisel ja isiku teavitamisel teenustest (kasutajate teadlikkus);
- teenuse osutamise vormidel (kanalid);
- teenuse kasutajamugavusel ja kättesaadavusel.

Neis punktides on kõigi avalike teenuste osutamisel ühisjooned, mida on võimalik erinevate asutuste poolt koos arendada ning seejärel ühiselt kasutada avalike teenuste korraldamisel.

ATKRR-is pööratakse eeskätt tähelepanu sellele, kas ja kuidas teenuse korraldamine tagab selle kvaliteedi (teadlikkuse, kanalid, kättesaadavuse, kasutajamugavuse). Lähtutakse eeldusest, et avalike teenuste kasutajaid üldjuhul ei huvita, milline riigiasutus, kellega koos ja miks avalikke teenuseid osutab.

ATKRR ei hõlma avalikke teenuseid osutavate asutuste reorganiseerimist ega igapäevase töö juhtimist. Ka ei anta hinnangut sellele, missugused teenused on vajalikud ja missugused mitte. ATKRR on suunatud avalike teenuse korraldamisele, tuues terviklikult välja võimalikud lahendused probleemidele, mis võivad kaasneda avalike teenuste pakkumisega.

Isikute probleemid avalike teenuste kasutamisel

Isiku seisukohast on avalike teenuste korralduse mõõdupuuks teenuste kvaliteet – ühes või teises vormis saab küsida, kas teenus on isiku jaoks kvaliteetne.

Isikul võib teenuse kasutamisel olla probleeme:

- madala teadlikkuse tõttu riigi- ja KOV-te asutuste poolt pakutavatest teenustest;
- geograafiliselt, tehnoloogiliselt või muul viisil puuduliku juurdepääsuga kanalite tõttu;
- olemasolevate ja arendatavate teenuste ebapiisava kasutajamugavuse ja kättesaadavuse tõttu.

Isikute teadlikkuse ja oskustega seotud probleemid

Lähtekohana tuleb nentida, et isikute teadlikkus riigi ja KOV-ide ülesannetest ning isikute enda õigustest ja kohustustest saab alati olla suurem. Samuti on ebaühtlane teadlikkus riigi ja KOV-i pakutavatest avalikest teenustest. Avalike teenuste kasutajad küsivad: „Mida mul on õigus riigi- või KOV-i asutuselt saada või taotleda?“ Näiteks füüsiliste isikute teadlikkus riigi ja KOV-ide poolt pakutavatest e-teenustest on hea ainult 29% isikutest, kes kasutavad internetti¹¹. Ettevõtjate

¹⁰ 1. teenuse osutaja võib olla riik, kohalik omavalitsus või muu avalikku ülesannet täitev (sh eraõiguslik) isik

2. teenuse kasutaja võib olla Eesti elanik, ettevõtja või muu Eestiga seotud eraõiguslik isik

3. isiku tahe võib avalduda nii tema otsesel algatusel, läbi ametniku või läbi tema kaudse soovi saada mingit teenust

¹¹ Uuring „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“ [Arvutivõrgus kättesaadav:

http://www.mkm.ee/public/Kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_EMOR.pdf lk 93]

teadlikkust riigi poolt pakutavate erinevate ettevõtlast lihtsustavate e-teenuste olemasolust on hinnatud heaks ainult 34% ettevõtjate puhul¹².

Nimetatud puudusi kodanikuhariduses kõrvale jättes on tõenäoline, et isikule vajalik avalik teenus on küll olemas, kuid isik ei suuda seda kasutada. Mõned tegurid selles on järgmised:

- Avalike teenuste pakkumise viisid on isikutele kohati raskesti mõistetavad ning nõustamiskanalite kättesaadavus on paiguti ebarahuldav. Näiteks võib informatsioon aruandluse esitamisest ja selle esitamise võimalustest olla paigutatud erinevatesse asutustesse ja kohtadesse (veebid, saidid, asutuste infosildid, infomaterjalid, teenusstandardid jne) ning erineval määral lahti kirjutatud.
- Kirjeldused, milline asutus millisel viisil avalikke teenuseid pakub, ei ole erinevates infokanalites ühetaolised.
- Dokumendiliikide ja -vormide paljusid ei ole isikute huvides ja takistab ka elektroonilist dokumendivahetust (näiteks olid teabeväravas eesti.ee 2012. aasta novembris isikutele kättesaadavad 611 erinevat dokumendivormi).
- Lisaks eelmärgitule piirab avalikele e-teenustele juurdepääsu isikute puudulik arvutikasutamise oskus ja kogemus. 2012. aastal ei kasutanud 21% füüsilistest isikutest interneti¹³.
- Avalike teenuste kasutamiseks on isikud kohustatud esitama samu andmeid mitu korda erinevatele asutustele. Seda märkisid ettevõtjad üheks rahulolematuse põhjuseks¹⁴.
- Paljude avalike teenuste ja e-teenuste kasutamist segab inglise- ja venekeelsete tõlgete puudumine¹⁵.

Nimetatud tegurid põhjustavad isikute segadust avalike teenuste kasutamisel, isikute ekslemist erinevate teeninduskanalite vahel ning alusetut isikute jooksutamist. Avalike teenuste kasutajad kurdavad: „Kas pean riigile midagi teatama? Kuidas vajalik info Internetis üles leida? Miks iga asutus sama asja teistest erinevalt kirjeldab? Kuidas leida erinevate taotlusvormide hulgast see õige? Kust saan nõu küsida? Kes aitaks arvuti või Internetiga?“

Riigi- ja KOV asutuste teeninduskohtade paiknemise ja lahtiolekuaegadega ning telefoni- ja e-kanalitega seotud probleemid

Isikute harjumused ja võimalused riigi- ja KOV-ide asutustega suhtlemisel on erinevad. Lisaks e-teenuste kasutamise võimalusele isikud soovivad ja mõnedel juhtudel on isegi kohustatud külastama asutuste teenindusbüroosid. Üldjuhul on riigiasutuste avalikud teenused teenindusbüroo kaudu kättesaadavad maakonna- või regioonikeskustes või isegi ainult suurtes linnades. Sealjuures ei pruugi erinevate riigiasutuste esindused olla samades maakonnakeskustes. Ka samas asulas võivad teenindusbürood paikneda erinevates linnaosades. KOV-ide avalikud teenused on üldjuhul kättesaadavad konkreetse KOV-i ametiasutuse asukohas.

- Avaliku teenuse osutamise asukoht on isiku jaoks avalike teenuste kasutamisel oluline. Üldjuhul paiknevad riigi ja KOV-i asutused hajusalt. Teeninduskohtade asukohad ei ole valitud ligipääsetavust arvestades, mõningad asukohad on raskesti ligipääsetavad isegi autoomaniku jaoks.

¹² Uuring „Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“ Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Ettevotjate_rahulolu_riigi_avalike_e_teenustega_2012.pdf

¹³ Uuring „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“, lk 10 [Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e_teenustega_2012_EMOR.pdf]

¹⁴ Uuring „Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“ Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Ettevotjate_rahulolu_riigi_avalike_e_teenustega_2012.pdf

¹⁵ Uuring „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“, lk 10 [Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e_teenustega_2012_EMOR.pdf]

- Lahtiolekuajad on asutuste lõikes erinevad, mis tekitab avalike teenuste kasutamisel samuti segadust.
- Riiklike ja KOV-i avalike teenuste eristamine on keeruline. Seetõttu pöörduakse riigi poolt pakutavate teenuste asjus KOV-i asutusse ja vastupidi.

Avalike teenuste kasutajad kurdavad: „Miks ma ei saa kõiki asju ühes kohas ajada?“

Mõningaid teenuseid on võimalik kasutada telefonitsi või e-kanalite kaudu. Asutuste lõikes on teenused isiku jaoks erinevad nii oma sisu kui ka kasutusvõimaluste poolest:

- Riigi ja KOV-i asutused kasutavad erinevaid telefoniteeninduse viise. Kasutatakse ühte lühinumbrit, kus on võimalik saada vastuseid erinevatele küsimustele, või erinevaid lühinumbreid erinevate teemade või valdkondade kaupa. Üldist infotelefoni ei ole, vaid isik peab ise teadma ametniku, kellega ta ühe või teise probleemi lahendamisel suhtleb, telefoninumbrit.
- Isiku jaoks jääb arusaamatuks, mida elektroonilisest teenusest rääkides selle all mõeldakse – kas skaneeritud kujul informatsiooni edastamist või toimivat infosüsteemi, kus teenuse kasutajale on paljud andmed eeltäidetud. Isiku jaoks tekitavad segadust erineva loogika, ülesehituse ja funktsionaalsusega elektroonilised rakendused. Kõige populaarsem vastus füüsiliste isikute¹⁶ ja ettevõtjate¹⁷ poolt e-teenusega rahulolematuse kohta on teenuse liigne keerukus.

Selline olukord ei loo isikule ühtset kuvandit riigist kui avaliku teenuse pakkujast ega taga teenuste ühtlast kvaliteeti. Avalike teenuste kasutajad kurdavad: „Miks ma pean iga kord eraldi ametnikku otsima, kellele helistada? Miks iga asutus on Internetis isesugune?“

Avalike teenuste kasutajamugavuse ja kättesaadavusega seotud probleemid

Nii füüsilise teenindamise korraldamisel kui ka e-teenuse arendamisel ei ole alati arvestatud kasutajamugavuse ja kättesaadavusega. Alljärgnevalt mõningad põhjused:

- Pabermaailmas kasutatud menetlusloogikaid viiakse infosüsteemidesse. Riik ning KOV-id on küll kogunud isiku kohta andmeid, kuid juhtub, et neid küsitakse uuesti, kas siis tehnoloogiliste, regulatiivsete või organisatsiooniliste probleemide tõttu. Asjaolude tõendamise ja kooskõlastamise kohustus on paljudel juhtudel pandud isikutele. Võib juhtuda, et ühe menetluse käigus on isik kohustatud pöörduma mitmesse asutusse ning selle tulemusel põhjustab üks asutus tööd ka teisele asutusele.
- Isiku riigiga suhtlemise seisu osas napib informatsiooni. Inimesele ei anta täpset ülevaadet teenuse osutamise käigust, vaheetappidest ning tähtjast.
- Tagasiside andmise võimalused (kus, kuidas, kellele, mille kohta saab tagasidet anda) isikute poolt kasutatud teenuse kohta on asutuste lõikes erinevad. Mõned asutused on võimaldanud anda tagasidet iga konkreetse teenuse kohta vahetult peale teenuse kasutamist. Mõned asutused koguvad tagasisidet e-posti või sisuakna vahendusel. Mõnel juhul puuduvad üldse selged juhised tagasiside andmiseks.
- Lisaks sellele, et teavet avalike teenuste, nende menetluskäigu kajastuse ja tagasiside andmise kohta esitatakse erinevalt, on riigi- ja KOV-i asutuste teenusportaaliid killustatult erinevatel veebilehtedel.

¹⁶ Uuring „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“, lk 41 [Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_EMOR_Kokkuvote.pdf]

¹⁷ Uuring „Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“ [Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Ettevotjate_rahulolu_riigi_avalike_e_teenustega_2012.pdf]

Neil põhjustel võib avaliku teenuse osutamine olla aeglasem, raskemini mõistetav, isikute jaoks kallim, aeganõudvam ning kättesaamatum. Isiku jaoks oleks mugavam alustada info kogumist või e-teenuse kasutamist ühest kontaktpunktist, olgu see teabevärv internetis, infotelefon, ühtne teenindusbüroo või nn pereametnik. Avalike teenuste kasutajad kurdavad: „Kust saan infot? Miks riik küsib minult sama infot iga kord, kui tema poole pöördun? Kas asutused ei võiks omavahel suhelda, mitte mind jooksutada? Miks pean kõike ise tõendama? Kui kaugel minu taotluse lahendamine on? Miks minult ei küsita, kas sain kõigega hästi hakkama ja jäin rahule?“ Üldine rahulolu riigi- ja KOV-ide asutuse poolt pakutavate e-teenustega on 2012. aastal võrreldes 2010. aastaga langenud.¹⁸

Kokkuvõtvalt võib märkida, et isikutele on esmatähtis teadlikkus teenuse olemasolust, teenusele ligipääs ja teenuse kvaliteet.

Riigi- ja KOV-ide asutuste probleemid avalike teenuste osutamisel

Avalike teenuste korraldamisega seotud probleemide väljatoomisel riigi- ja KOV-ide asutuste vaatest on lähtekohaks teenuste osutamise korralduse tõhusus. See puudutab avalike teenustega seotud ülesannete täitmise tulemuslikkust ning samal ajal riigi rahaliste vahendite säästlikku kasutamist.

Põhilisteks probleemideks on:

- **Avalike teenuste osutamise juhtimise, eesmärgistamise ja analüüsiga seotud probleemid:**
- **Avalike teenuste osutamise nõuete ja põhimõtetega seotud probleemid:**
- **Avalike teenuste kanalitega (sh delegeerimisega) seotud probleemid:**

Avalike teenuste osutamise juhtimise, eesmärgistamise ja analüüsiga seotud probleemid:

- **Puudu jääb teenuste osutamise kesksest vaatest ning ministriumidevahelisest koostööst, sh regionaalsel tasandil**

Reeglina omab iga avalik teenus puutepunkte teiste avalike teenustega. Näiteks võib mitu erinevat asutust anda samaks tegevuseks vajalikke tegevus-, keskkonna- või ressursilubasid. Isegi kõige omanäolisemate teenuste puhul on puutepunktideks riiklike andmekogude ja infosüsteemide pakutavad e-teenused. Seega on teenuste arendamine oma loomult horisontaalne.

Horisontaalse koostöö puudulikkusest avalike teenuste osutamisel annab tunnistust asjaolu, et seotud osapooli ei kaasata sageli isegi samast valitsemisalast, rääkimata muude puudutatud valitsemisalade esindajatest. Kaasamata jätmisega säästetud vaev, aeg ning raha tasuvad ennast hiljem tagasi vaidluste ning ebaõnnestunud, kasutute ja parandusi nõudvate arenduste näol.

Koostöö puudumise tõttu luuakse erinevates haldusalades ühetaolise sisuga või lausa ühetaoliste andmete baasil eri registreid, mis ühelt poolt nõuab riigilt ressursi selliste registre üllalpidamiseks ja teiselt poolt sunnib isikuid samu andmeid erinevatele asutustele esitama.

- **Avalike teenuste arendamisel ei ole „omanikku“**

Horisontaalse koostöö puuduse teiseks küljeks on asjaolu, et riiklikul tasandil ei ole lõppvastutajat (projektijuhtimise terminoloogias „omanikku“), kes omaks terviklikku vaadet

¹⁸ Uuring „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“, lk 10 [Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_EMOR.pdf] lk 38

avalike teenuste üle ja kes oleks lõppvastutajaks üldiste arendustegevuste eest. Avalike teenuste arendamise protsessi juhtimisel puudub Eesti riigis konkreetne omanik. Avalike teenuste keskse arendamise ja korraldamise eest vastutavad neli ministeeriumit – Justiitsministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium – ning maakonna ulatuses ka maavanemad.

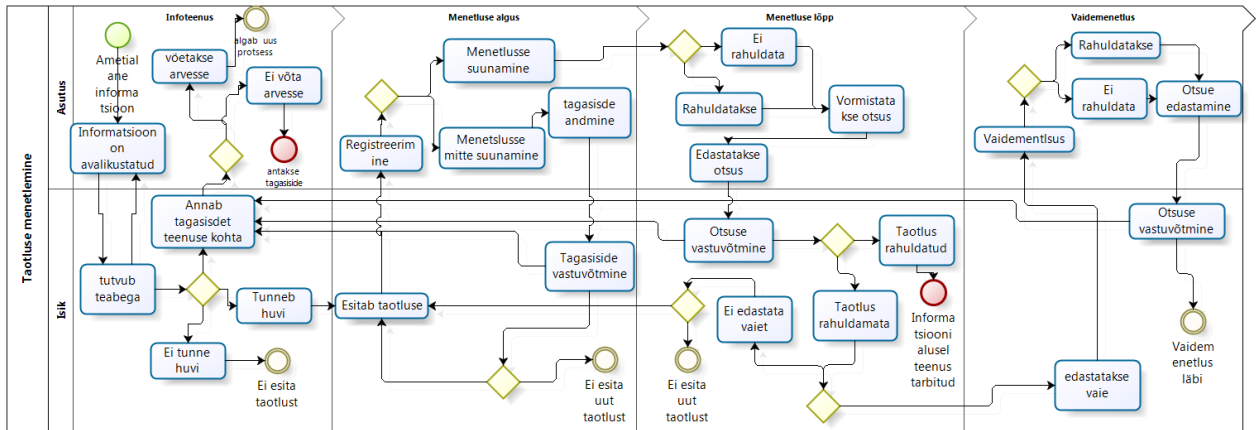
Eksisteerivad erinevad osakonnad ja asutused, kes tegelevad suuremal või vähemal määral avalike teenuste arendamisega kas valdkonnasiseselt või -üleselt. Nende hulgas on näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakond (RISO) ja infoühiskonna teenuste arendamise osakond (ITAO), Riigi Infosüsteemi Amet (RIA), Justiitsministeeriumi Registre ja Infosüsteemide Keskus (RIK), Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (RMIT), Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus (SMIT), Riigikantselei strateegiabüroo. Osapoolte rohkuse tõttu on tegevusplaanid sageli kooskõlastamata, mis kohati viib kas sisuliselt ühetaoliste või siis põhimõtteliselt vastuoluliste projektide paralleelse teostamiseni.

Sama küsimus teenuste arendamise lõppvastutaja rollist eksisteerib ka madalamatel tasanditel. Avalike teenuste arendamise protsessi juhtimisel puudub sageli üldvastutaja ja „omanik“ ka riigi- ja KOV-i asutuste tasandil. Enamasti on asutustes määratud tegevusjuhid, finantsjuhid, infoturbe juhid, IT juhid, valdkondade juhid jne, kuid on määramata äriprotsesside, tehnoloogia, teenuste osutamise kanalite ja teenuste arendamise eest vastutav juht. Äriprotsesside ja teenuste arendamisega tegelevad sageli kõik osapooled enda pädevuste piires, kuid üldvastutaja puudub. Üldjuhul puudub tõhus kontroll ja järelevalve teenuseosutajate üle. Seetõttu puudub ka võimalus suunata teenuseosutajaid teenuseid parendama, arvestades kliendi vaadet ning tööprotsesside optimeerimisest tulenevat kasu.

- **Vajaka jääb protsessipõhisest juhtimisest**

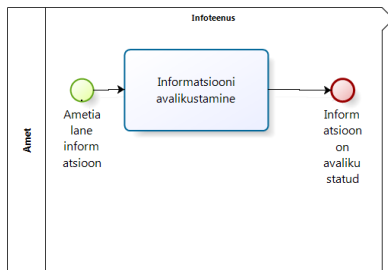
Hetkel on riigi ning KOV-i teenuste korraldamise ainsaks lähtekohaks õigusaktidega asutustele jagatud pädevused. Seega ongi teenused kujunenud ametkonnakeskselt, lähtudes asutuse ja ametnike huvist ning konkreetse eelarve võimalustest. Sageli ei vaadata teenust tervikliku ahelana, kus on alati kaks poolt: asutuse vaade ja teenuse kasutaja vaade. Teenus võib alata teabe avalikustamisega asutuse poolt ja isiku poolt teabega tutvumisega, seejärel otsustamisega, kas isik on teabest huvitatud, mis võib omakorda viia erinevate taotluste esitamiseni ning lõppeda asutuse poolt otsuse teatavakstegemise või kättetoimetamisega isikule ja isikult teenuse kohta tagasisideks arvamuse kogumisega. Praegu käsitatakse teenusena ülalkirjeldatud ahela üht osa, mitte tervet protsessi. Lisaks sellele puuduvad isikute poolt tagasiside andmise üldine kontseptsioon ja seda toetavad süsteemid. Need puudused omakorda vähendavad isikute rahulolu ega taga parendustegevusi teenuse osutamiseks.

Allolev skemaatiline joonis koosneb tervikvaatest, mis sisaldab endas kahte vaadet (asutuse ja kliendi vaade) ning kumbki vaade koosneb omakorda neljast etapist (infoteenus, menetluse algus ja lõpp, võimaliku vaide menetlus ning läbivalt teenuse kohta tagasiside andmise võimalus)



Presented by
bizagi
Modeler

Täna võidakse teenuse osutamisele läheneda arvestades protsessi ainult ühe vaate ja etapi ulatuses, mille tulemusena võib tekkida mitu omavahel mitteseotud protsessi.



Presented by
bizagi
Modeler

Avalike teenuste osutamise nõuete ja põhimõtetega seotud probleemid:

- **Osutatavate teenuste maht, sisu ja kvaliteet on kaardistamata**

Riigis puudub täpne ja igal ajahetkel õige ülevaade sellest, kus, milliseid ja mis tasemega teenuseid riigi- ja KOV-i asutused osutavad ning missuguseid info- ja teeninduskanaleid teenuste pakkumisel kasutatakse. Ei osata vastata sellistele küsimustele nagu: kui palju asutuste poolt teenuseid pakutakse, kui palju neid teenuseid kasutatakse ning mis on teenuste haldamise ja osutamise ressursi maksumus. Selle tulemusel võidakse teha dubleerivaid arendustegevusi ja kasutada eelarvevahendeid mittesäästlikult. Kaardistuseta on raske ka asutusteüleseid teenuseid ära tunda ja arendada ning käivitada koostöö.

- **Avalike teenuste miinimumnõuded on kehtestamata**

Üksikuid 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. Kehtestamata on nõuded, mis käsitleks osutatava teenuse kiirust (otstarbekamad ja automatiseeritumad menetlusprotsessid), täpsust/kvaliteeti (automaatne andmesisestus, -kontroll jm), mõistetavust (kasutusmugavus, dokumendiliikide ühtlustamine, lihtsad juhised, õigusaktide "inimkeelsed" kokkuvõtted, tõlked inglise ja vene keelde) jne ning võimaldaks osutatavaid teenuseid võrrelda. Selle tulemuseks on avalike teenuste korraldamise ja ka osutamise ebaühtlane kvaliteet ja kvantiteet ning tulemina kannatab asutusele pandud ülesannete üldine täitmine.

- **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. Indikaatorite

puudumisel ei ole võimalik hinnata seda, kuidas üks või teine pakutav avalik teenus asutuse eesmärki toetab.

Avalike teenuste kanalitega (sh delegerimisega) seotud probleemid:

- **Teenused kaovad maakondadest**

Arvutite ja internetiühenduse võimaluste levik, arvutikasutamise oskuste paranemine ning avalike e-teenuste arendamine on viinud selleni, et füüsilise teenindamise maht on viimastel aastatel järsult vähenenud. Sarnaselt kommertspankadega on mitmete riigiasutuste ees küsimus: kas ja kus jätkata teenindusbüroode tegevust? Eelkõige on kulukas pidada vähekülastatavas teenindusbüroos alakoormatud personali ja tasuta bürooruumide kulusid. Otsustele büroode sulgemiseks on andnud tõuke ka eelarvekärped. Eelnev võib kaasa tuua olukorra, kus seni maakonnakeskuses osutatud teenus on nüüd kättesaadav vaid regionikeskuses. Teenus kaugeneb isikutest ning kuna asutuse töötajate koosseis on vähenenud, siis võib väheneda ka asutusele pandud ülesannete täitmise efektiivsus. Samas ei ole asutuste ühine tegutsemine või ka näiteks mõnes piirkonnas periooditi tegutsemine väga levinud.

- **Teenuste delegerimise põhimõtted on ebamäärased**

Üheks võimaluseks tagada väiksemates kohtades teenuste kättesaadavus on kokku leppida põhimõtted, mis aitaks teenuseid asutuste vahel delegerida. Käesoleval ajal valitseb ebaselgus põhimõtetes, mille alusel ja mis tingimustel delegeritakse teenuse osutamine teistele avaliku sektori asutustele või erasektorile. Puudub selgus, kas teenuste delegerimisel lähtuda infrastruktuurist, IT-rakenduse loogikast, tööressursi olemasolust, teenindusprotsesside mudeli sarnasusest vm. Kui kokkulepped saavutada, on võimalik teha osutatav teenus kvaliteetseks ja isikule kättesaadavaks. Tänapäevaks ei ole selgeid kokkuleppeid selles osas, mis puudutab teenuste delegerimisel üleantava tööprotsessi maksumuse ja tasuvuse määramist. Lahtised on rahastamise küsimused, mis puudutavad asutuste eelarveid teenuste delegerimisel, kuna ei soovita teenuste üleandmisel eelarveid ümber jagada.

- **Asutuste asjaajamise ja infohalduse tugi ei ole piisavalt efektiivne**

Avaliku teenuse edukas osutamine ei ole mõeldav, kui isik või teda teenindav ametnik ei leia kiiresti vajalikku teavet (juhust, dokumenti, andmeid infosüsteemist või menetluse käigu kajastust) ning kui asjaajamisprotsessid ei toeta teenusprotsesse.

Kuni viimaste aastateni on asjaajamise ja dokumendihalduse põhitähelepanu olnud neil dokumentidel, mis tekivad paberi ja faili kujul. Ei arvestata infohalduse põhimõtteid, kus dokument on ainult osa infost, mida teenuse osutamisel kasutatakse ja mis teenuse käigus tekib.

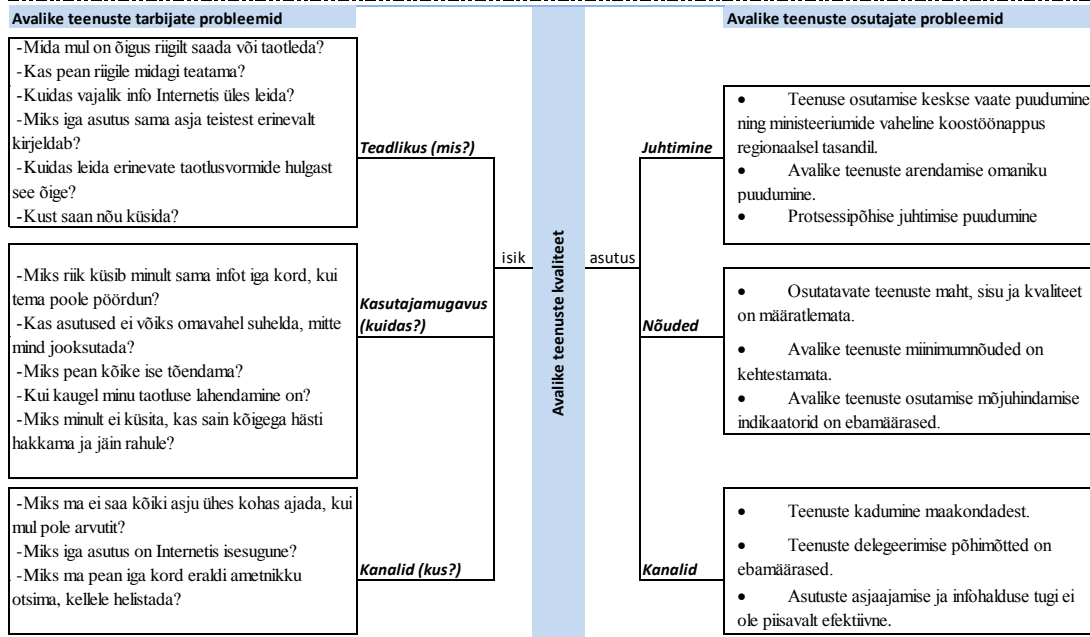
Põhitegevuse infosüsteemide arendamist on omakorda peetud ainult IKT ülesandeks, kuigi ka seal tekivad andmekomplektid, mis on oma sisult dokumendid (peavad teatud aja jooksul säilima terviklike, autentsete, usaldusväärsete ja kasutatavatena). Seetõttu on dokumendihaldus- ja muid infosüsteeme pikka aega arendatud mitte sama protsessi toetavate süsteemidena, vaid üksteisest sõltumatult. Valdkonnateadmiste vahetamine eri osapoolte vahel ja nendega arvestamine on olnud puudulik.

Eri valdkondade (lisaks eelnimetatutele ka teenuse juhtimine ja õigusloome) ning eri süsteemide vähese koostöö tulemusel taandub paberipõhine lähenemine asjaajamises visalt, palju tehakse dubleerivaid tegevusi, teenusprotsessid ei ole sujuvad ja tõrgeteta ning vajalik info on raskesti leitav ja kasutatav. See kõik langetab teenusprotsessis osalevate töötajate motivatsiooni ning osutatava teenuse kvaliteeti.

Kokkuvõtvalt võib märkida, et asutustele on esmatähtis leida motivatsioon teha koostööd avalike teenuste korraldamisel ja tõhusalt tegutseda. Avaliku teenuse osutamise protsess peab olema ühelt poolt kuluefektiivne ning teiselt poolt vähendama kliendi halduskoormust.

Avaliku teenuse arendamisel peab protsessi muutmise tulemusel tekkima vähemalt ühe teenusprotsessi osapoole jaoks tajutav positiivne efekt, näiteks suurenenud kasutajamugavus või vähenenud protsessi haldamise kulud, ideaalis aga mõlemad korraga.

Joonis: Kokkuvõte avalike teenuste kasutajate ja osutajate probleemidest



Lahendused

Järgnevalt tuuakse välja võimalikud lahendused isikute ning riigi- ja KOV-i asutuste probleemidele, mis on seotud avalike teenuste korraldamisega. Lahenduste eesmärk on tõsta teenuste kvaliteeti.

Väljapakutud ja võimalikud lahendused on koondatud järgmistesse alapeatükkidesse:

- 1. Avalike teenuste osutamise juhtimine, eesmärgistamine, analüüs**
- 2. Avalike teenuste osutamise nõuded ja põhimõtted**
- 3. Avalike teenuste osutamise kanalid ja teenuste delegeerimine**
- 4. Avalike teenuste kasutajate ja osutajate teadlikkuse ja teadmiste tõstmine**

1. Avalike teenuste osutamise juhtimine, eesmärgistamine, analüüs.

Avaliku teenuse kvaliteedi tagamine peaks olema riigi- ja KOV-ide asutuste peamine prioriteet. Asutuste tegevuse arendamisel ja ümberkujundamisel tuleb lähtuda isikute vajadustest. Horisontaalse koostöö tagamiseks, mis on kasutajatele mugavate teenuste tõhusa ja efektiivse osutamise aluseks, tuleb riiklikul tasandil määrata lõppvastutaja, kes omaks terviklikku vaadet avalike teenuste põhimõtete ja nõuete osas.

- **Keskse vaate tagamine (kokkulepped, arendusnõukogu), teenustele ja teenuste osutamise kanalitele „omanike“ määramine**

Oluline on kokku leppida institutsioonidevaheline 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). Tulemusena tekiks avalike teenuste arendamise ja koordineerimise eest vastutaja, kes haldaks protsessi tervikuna. Üldkoordineerija vedamisel oleks võimalik ellu kutsuda avalike teenuste arengut suunav valdkondade ülene koostööorgustik või arendusnõukogu, mille vahendusel toimub ATKRRi lahenduste elluviimine ja asutuste vastava töö koordineerimine.

Vajadus teenuste haldamise ja arendamise lõppvastutaja rolli järele eksisteerib ka madalamatel tasanditel. Avalike teenuste haldamise ja arendamise protsessi juhtimisel peab olema „omanik“ ka riigi- ja KOV-i asutuste tasandil. Igas asutuses peaks olema määratud avalike teenuste omanik, kes vastutaks äriprotsesside ja avalike teenuste arendamise eest. Lisaks avalike teenuste omanikule peavad olema määratud avalike teenuste osutamise kanalite omanikud, kes vastutaks hallatava kanali kvaliteedi ja kanalit toetavate tehnoloogiate 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, teenuste juhtidena, vastutavad õigusakti eest, kus teenus on sätestatud, teenuste kasutajate vajadustega arvestamise ja teenuse protsessi eest alates ideest kuni teenusega rahuloluni, kanali valiku eest, mille kaudu teenust osutatakse ning teenuse arendamise ja ümberkorraldamise eest. Kanalite omanikud vastutavad kanali pideva monitooringu eest, kanali tööaja eest, tehnilise võimekuse ja läbilaskevõime eest ning kanali halduse ja arenduse eest. Toovad välja kanali eelised, tutvustavad kanali lisateenuseid (teavitamine, identifitseerimine, turundus, tagasiside haldus).

Avalike teenuste ja avalike teenuste osutamise kanalite omanike vahel peavad olema sõlmitud teenusetaseme ja kanalite kvaliteedi kokkulepped.

- **Teenuste protsessipõhine juhtimine**

Avalike teenuste, mis tuginevad elukaare toimingute põhimõtetele, osutamisel peaks olema võetud suund protsessipõhisele juhtimisele. Elukaare põhimõtetele tuginevad teenused sõltuvad isiku elukohast, huvidest, vanusest, varem kasutatud teenustest jne. Siht on luua isikutele tingimused riigiga suhtlemiseks mugaval viisil, ilma et nad peaksid midagi detailselt teadma avaliku sektori asutuste struktuurist, rollide jaotusest ja vastutusaladest. Teenuse kasutajaid huvitab teenus ise, mitte asutus, kes seda osutab. Asutuste huvides peaks olema omada ülevaadet sellest, missuguseid tegevusi tuleb elukaare toimingute põhimõtetel tugineva teenuse osutamiseks teha, kui suured on sellise teenuse administreerimise kulud ning mis on isiku tegevused teenuse kasutamisel.

- **Teenuste pidev analüüs, mõjude ja halduskoormuse hindamine**

Õigusloome käigus tuleks analüüsida loodava või muudetava avaliku teenuse mõju isikute ja riigi või KOV-i halduskoormusele (sh majanduslikku mõju, näiteks et ei tekitataks vajadust sundliikumise järele). Alati tuleks kaaluda teenuse vajalikkust. Olemasolevate vahendite ja lahenduste kasutamine valdkondadeüleselt peaks saama igapäevaseks praktikaks. Avalike teenuste loomine ja arendamine peab olema suunatud isiku halduskoormuse vähendamisele ja asutuste tööprotsesside optimeerimisele. Olemasolevate teenuste analüüs peab saama pidevaks tegevuseks, mis on omakorda sisendiks osutavate teenuste hindamiseks ja võimalikeks arendusteks. Teenustele miinimumstandardite kehtestamine aitab seada hindamisindikaatorid osutatava teenuse kvaliteedile, kiirusele ja mõistetavusele ühelt poolt ning selle ressursikulule teiselt poolt. Lisaks sellele osutub võimalikuks hinnata seda, kuidas iga konkreetne osutatav teenus asutuse eesmärke toetab. Pakutavat avalikku teenust tuleks järjepidevalt parendada, lähtudes teenuseid kasutanud isikute tagasisidest.

- **Teenuste arendamisele eelnev analüüs**

Teenuste (sh e-teenuste) arendamisel peaks kindlasti õigusloomele eelnema teenuste kasutajate – isikute ja ametnike – vajaduste analüüs. Teenuste arendusse ja testimisse tuleks kaasata teenuse tulevase kasutajaid, st isikuid. Tuleks analüüsida olemasolevat seadusandlust ja asutusesisest

töökorraldust, mis on tihti e-teenuste loomise ja ümberkorraldamise takistuseks. Avalike teenuste arendamisele eelnev analüüs peab kindlasti hõlmama seadusandluse, teenuse osutajate ja kasutajate rollide ning teenusega seotud tehnoloogia analüüsi ja viima vajadusel vastavate muudatustepanekuteni. Eesmärgiks ei saa olla arendustegevus, vaid riigile või KOV-ile pandud ülesande täitmine isiku jaoks võimalikult väikese aja- ja rahakuluga, mis võib tähendada ka teenuse delegeerimist.

Avalike teenuste arendamise tulemuseks ei pea ilmingimata olema e-lahendus, kuigi sageli võib just see olla parim tee. Oluline on avalik teenus üldisemalt ümber korraldada, et seda oleks mugav kasutada ja lihtne hallata. Juhul, kui on otstarbekas luua uusi e-teenuseid või arendada olemasolevaid, ei tohiks üks-ühele järgida paberi vahendusel toimuvat teenuse osutamist ega piirduda ametnikurakenduse avamisega teenuse kasutajale. Arendusprotsessi on otstarbekas kaasata osapooli, kes on pädevad pakkuma lahendusi tehnoloogia võimaluste vaatenurgast. Eelanalüüs peaks lähtuma teenust osutavate asutuste soovist muuta teenusprotsess efektiivsemaks ja tõhusamaks ning teenust kasutatavate isikute vajadustest. Eelanalüüsi faasis tuleb kasutada olemasolevaid rakendusi halduskoormuse arvutamiseks (link: <http://hkm.mkm.ee/>). Põhjalik eelanalüüs aitab viia kasutajasõbraliku ja -mugava teenuseni, kas siis riigi või KOV poolt osutatuna või ka delegeerituna.

2. Avalike teenuste osutamise nõuded ja põhimõtted

• Aluspõhimõtete ja nõuete kehtestamine

Valdkondade üleselt peaks kokku leppima avalikke teenuseid toetavad nõuded, nii teenuse osutamise kui ka teenuste arendamise osas (avalike teenuste disainimise juhised koostatakse läbiviidava pilootprojekti tulemusena). Teenuste osutamise osas kokkulepitud nõuded aitavad isikul paremini orienteeruda oma õiguste ja kohustuste realiseerimise võimalustes ning asutustel ühtsete põhimõtete alusel süstematiseerida infot, mis käib teenuste, teenuse osutamise kanalite, infokanalite, kanalite paiknemise ja lahtiolekuaegade, tagaside andmise võimaluste, avalike teenuste osutamise käigus kogutavate andmete ja seonduvate menetluseetappide kohta. Teenuste arendamise osas kokkulepitud nõuded aitavad määratleda arenduse vajadust, läheneda arendusprotsessile protsessipõhiselt ning arvestada osapoolte huvisid ja tehnoloogia võimalusi.

Nõuete kehtestamisel tuleb silmas pidada teenuste eripära, mis on tingitud sellest, kas teenus on asutusekeskne nn lihtteenus või asutusteülene nn liitteenus. Nõuete kehtestamise üheks eesmärgiks oleks välja tuua avalikud teenused, mis on rangelt asutusekesksed (toimivad ühe asutuse piires) ja avalikud teenused, mis on asutusteülesed (avaliku teenuse osutamise protsessis osaleb mitu asutust, milles ühe valdkonna tegevus või tegemata jätmine on teise asutuse sisend tegutsemise alustamiseks või lõpetamiseks).

Nõuded tervikuna aitaks tõhusalt ja efektiivselt juhtida avalike teenuste osutamise protsessi. Läbiviidud pilootprojekti käigus kogutud materjalide alusel on võimalik koostada:

- kanalistrateegia rakendamise juhised;
- avalike teenuste omanike õiguste ja kohustuste kirjeldus;
- avalikke teenuseid pakkuvate kanalite omanike õiguste ja kohustuste kirjeldus;
- arendusprotsessi mudel;
- arendusprotsessi hindamise meetoodika;
- teenuse maksumuse hindamise meetoodika (arendus, hooldus).

• Asutuste poolt pakutavatest teenustest ülevaate saamine

Riigi- ja KOV-i asutus peab omama ülevaate sellest, kus, milliseid ning mis tasemega teenuseid asutused osutavad ning missuguseid info- ja teeninduskanaleid teenuste pakumisel kasutavad. Peab olema selge, kui palju asutuste poolt teenuseid pakutakse, kui palju neid teenuseid kasutatakse ning mis on teenuste haldamise ja osutamise ressursi maksumus. Informatsioon peab olema kättesaadav nii asutusesiseks kui ka asutuseväliseks kasutamiseks. Nii teenuseid

kasutavatele isikutele kui ka neid osutavatele asutustele on näiteks avalike teenuste loend, kataloog või protsessikaartide kogum vajaliku ülevaate saamiseks heaks abi- või töövahendiks. Uuringu „Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“¹⁹ käigus tegid küsitatud ettepanekuid riigiga suhtlemise lihtsustamiseks. 37% vastanutest soovitas, et „Asutus peaks kirjeldama veebis, kuidas ja kus isik saab informatsiooni kõikide asutuse poolt pakutavate teenuste kohta“ ning 34% vastanutest, et „Asutus peaks kirjeldama veebis, missuguseid teenuseid saab isik kasutada“.

- **Andmete korduv kasutamine, andmete topeltküsimise keeld**

Tuleb rakendada riigi ja KOV-ide poolt kogutud andmete topeltküsimise keeldu ning e-teenuste puhul pakkuda isikule juba kogutud andmetega täidetud andmevälju. Tuleks ühtlustada isikutega vahetatavad dokumendiliigid ja kirjeldada nende andmekoosseis. Tuleks jälgida, et ei küsitaks andmeid, mida konkreetse teenuse osutamiseks ei vajata. Avalike teenuste kataloogi alusel tuleks välja töötada taksonoomia haldamise ja järelevalve mehhanismid, et vältida andmete topelt küsimist asutuste poolt avalike teenuste osutamisel.

- **Elektrooniline infohaldus (terviklik lähenemine asjaajamises)**

Asjaajamise valdkonnas tuleb võtta suund dokumendihalduselt terviklikule infohaldusele, arvestades kõiki infosüsteeme ja keskkondi (sh sotsiaalmeedia), kus informatsioon tekib ning kus dokumente menetletakse või kättesaadavaks tehakse. Muuhulgas tuleks kaaluda ka ühiseid märksõnastikke, klassifikaatoreid jt infohaldust toetavaid võimalusi. See, nagu ka metaandmestiku, dokumendiliikide ja -vormide ning menetluse staatuste ühtlustamine, lihtsustab teabe leidmist ja kasutamist ühtse kontaktpunkti kaudu. Samuti aitab see edendada dokumendi- ja andmevahetust eri süsteemide vahel ning kasutada täiel määral X-tee dokumendivahetuste potentsiaali. Paberpõhisuse vähendamiseks tuleb ajakohastada asjaajamise arengut takistavad õigusaktid ja korrad (nt asutuse asjaajamiskord), kus elektroonilist asjaajamist nähakse pigem erandi kui reeglina või kus nõutakse dokumentide esitamist paberil või kopeeritakse pabermaailma loogikat. Õigusaktides tuleks kinnitada mitte vormid, vaid andmete koosseisud, mis on vajalikud ühe või teise toimuva läbiviimiseks või teenuse osutamiseks.

- **Teenuste kasutajamugavuse tagamine**

Kasutajamugavuse tagamiseks tuleks kokku leppida põhimõtetes, mis puudutavad avalike teenuste kasutajate nõustamist ja tagasiside andmist, eriti e-kanalites. Teenuse kasutajal peab tekkima selge arusaam, kes ja missugustel tingimustel avalikku teenust osutab, mis teenust ja miks peab kasutama või võib kasutada, kas ja kuidas saab menetlusetappide kohta tagasisidet, mida peab teadma ja millega arvestama erinevatel viisidel teenust kasutades (nt tehniline, ajaline, sisuline, keeleline pool). Samuti peab teenuse kasutajal olema teada, kuidas ja kus saab ta kõige selle kohta informatsiooni, teavitusi, nõustamist ning anda selle kõige kohta tagasisidet. Oluline on tagada informatsioon selle kohta, missugused tehnilised või tarkvaralised nõuded on kehtestatud ühe või teise e-teenuse kasutamiseks (nt brauserid, vabavara jne).

3. Avalike teenuste osutamise kanalid ja teenuste delegerimine

Riigi siht on võimalikult palju kasutada teenuste osutamiseks e-kanaleid seal, kus see on parim võimalik ja efektiivne valik. Samas tuleb internetikasutajate määra ja oskusi arvestades jätkata üleminekuperioodil kanalite mitmekesisuse tagamist. Isikutele tuleks pakkuda erinevaid teenindus- ja teabekanaleid (teenindusbüroo, avalike teenuste kasutajate koolitused, infotelefon, asutuse koduleht, Eesti teabevärv, foorumid, e-posti teel teenindamine, e-keskkonnas teenindamine, m- ja nuti-teenindamine). Tuleb koguda isikute tagasisidet, sh e-teenuste kohta, ja teha selle põhjal

¹⁹ Uuring „Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012“ [Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Ettevotjate_rahulolu_riigi_avalike_e_teenustega_2012.pdf lk 53]

parentusi. Erinevate asutuste teenuste analüüsimisel on sarnaste menetlusprotsesside ja kontrollikriteeriumite tuvastamisel võimalik välja töötada teenuste delegeerimise alused. Kui füüsilise teenuse osutamisel kasutatakse teenuste delegeerimist, osutuks võimalikuks lahendada ühe kliendikontakti vältel mitme asutuse haldusalaga seotud probleeme.

Kõigis kanalites on oluline liikuda ühtse kontaktpunkti (*one-stop-shop*) põhise lähenemise poole, mida võimaldavad tänased IKT võimalused. Seda tingib asjaolu, et klient tahab ühe avaliku sektoriga toimuva kontakti vältel kõik oma mured lahendada. Isik soovib korraga lahendada nii palju küsimusi kui võimalik, mitte liikuda, helistada, otsida erinevate büroode, telefoninumbrite ja veebilehtede vahel.

- **Ühtne elektrooniline kontaktpunkt (eri portaalide koosvõime, elukaareteenused, uued tehnoloogiad)**

Teave avalike teenuste kohta tuleks koondada lähtudes isikute sihtrühmade vajadustest – nt teabevärvasse eesti.ee, kovtp.ee, e-tervis, ettevõtjaportaali – ning tagada nende koosvõime. Riigi- ja KOV-i asutused peavad tagama info ajakohasuse. Isik saab infot teenuse kohta ning osa teenuseid ka kasutada ilma oma isikut tuvastamata. Autentimine toimub reaalse vajaduse korral ehk juhtudel, kus isiku autoriseerimine on vajalik. Avaliku e-teenuse kasutaja vaade tuleks avada isikut teenindavale ametnikule, et suunata suuline tahteavaldus elektroonilisse menetlusse. E-teenuste kasutamiseks tuleks luua volituse andmise võimalus usaldusisikule (nt lähedasele või ka pereametnikule teenuse osutamisel). Laiendada tuleb isiku poolt tellitavate teavituste pakkumist ning pakkuda teenuseid lähtudes kodaniku elukaarest ehk teenuseid, mis sõltuvad tema elukohast, huvidest, vanusest ja varem kasutatud teenustest. Mobiiltelefonide, tahvelarvutite, DigiTV jm seadmete jaoks tuleks luua rakendused avalike e-teenuste kasutamiseks.

- **Ühtne füüsiline kontaktpunkt (nt ühine teeninduslett, pereametnik, „ankurasutuse“ teenindusbüroo, eraõiguslik ettevõtte vm)**

Infotehnoloogia areng on vähendanud füüsilise suhtlemise vajadust, mille tulemusena ei ole võimalik paljudel asutustel efektiivselt füüsilise kontaktpunkti kaudu avalike teenuseid pakkuda. Samas on see loonud võimalused osutada avalikke teenuseid sõltumata asutuste füüsilisest paiknemisest ühel või teisel aadressil – osutada erinevate asutuste teenuseid füüsiliselt ühes ja samas kohas. Avalike teenuste osutamise võib üle anda nn „pereametnikele“, kelleks võivad olla näiteks laiendatud volitustega sotsiaaltöötajad, perearstid, rahvaraamatukogude töötajad, maavalitsuste ametnikud, eraõigusliku ettevõtte (nt AS Eesti Post) töötajad või mõne üleriigilist teenindusvõrku omava asutuse (ankurasutuse) ametnikud.

Ühelt poolt võimaldab selline lähenemine osutada teenuseid väiksemates kohtades, kust tänaseks on teenus juba kadunud. Teisalt saab nii jagada asutuste vahel halduskulusid ning efektiivselt kasutada tööjõudu, tagades ametnikele normaalse töökoormuse nii sesoonsete kui tavaliste teenuste osutamisel. Sesoonsete teenuste puhul tuleb arvestada teenuse tipphetkede ja tavaolukorraga, mille puhul ühe ja sama teenuse puhul on tegemist erineva ressursi vajadusega. Omades ülevaadet erinevate valdkondade sesoonsete teenuste kohta, mille tipphetked langevad erinevatesse perioodidesse, on võimalik selliseid teenuseid kombineerida.

Teenuste üleandmisega peaks kaasnema ka asutuste eelarvete ümberjagamine. Nii on võimalik takistada teenuste lõpetamist väikse elanike arvuga piirkondades, tõsta isikute rahulolu ning luua riigist ühtsema kuvandi.

- **Ühtne infotelefoni kontaktpunkt (üleriigiline infotelefon, teemapõhised infotelefonid).**

Tuleks luua üleriigiline infotelefon või teemapõhised infotelefonid. Infotelefoni töötaja esmaseks töövahendiks saaks olla teabevärv eesti.ee ja liitunud asutuste infosüsteemid. Kõnekeskuse rolliks oleks lisaks iseseisvale teenuseosutamisele olla sidususe tagaja füüsilisele teeninduskohale ja e-

teenustele. E-kanali kasutajale koondatud informatsioon ja osaliselt ka e-teenused oleksid kõnekeskust kasutavale inimesele kättesaadavad ning teenuse osutamine ühtlustuks.

4. Avalike teenuste kasutajate ja osutajate teadlikkuse ja teadmiste tõstmine

- **Ametnike koolitus**

Ametnikke tuleb koolitada eesmärgiga, et nad oleksid võimelised avalikke teenuseid osutama ning nõustama asutuste- ja valdkondadeülevalt. Neile tuleks tutvustada erinevate teabevärvate võimalusi (eesti.ee, kovtp.ee, ettevõtjaportal, terviseportaalid). Tuleks korraldada avalike teenuste kaasajastamise või moderniseerimise koolitusi, mille kaudu tutvustada teenuste kaardistamise ja parendamise põhimõtteid. Lisaks sellele tuleks luua teemaveeb, kuhu oleks teemade kaupa koondatud ametnikele mõeldud koolitused ning paigutatud koolitustel kasutatud infomaterjalid. Kompleksne tegelemine ametnike koolitamisega aitaks arendada nii teenidus- kui ka teenuste arendamise oskusi.

- **Teenuste kasutajate teadlikkuse tõstmine**

Tuleb tõsta isikute teadlikkust riigi ja KOV-ide ülesannetest ja võimalustest avalike teenuste pakkumisel ning isikute endi võimalustest avalike teenuste kasutamisel, sh isikute õiguste ja kohustuste täitmiseks teenuste ennetavat pakkumist. Teavituseks tuleb kasutada erinevaid kanaleid. Lisaks e-kanalitele saavad teavitamise vahenditeks olla sotsiaalvõrgustikud, ajakirjandus, teavitamine asutusteülevalt, KOV-ide ametnikud, hooldustöötajad, rahvaraamatukogude töötajad. Teadlikkuse tõstmiseks on oluline tõlkida informatsioon avalike teenuste osutamise ja kasutamise kohta nii inglise kui ka vene keelde.

- **Isikute koolitamine (ID, tarkvara jne)**

Tuleb jätkata infoühiskonna arengukava ja teiste arengukavade raames arvutikoolitusi ning ID-kaardi ja mobiil-ID kasutamise teavitustegevusi ja koolitusi. Tuleks koostada ja tasuta jagada lihtsaid arvuti- ning ka avalike teenuste kasutamise juhendmaterjale, eriti veebipõhiseid. Väljapaneku kohtadena saab kasutada rahvaraamatukogusid ja teiste asutuste avalikke internetipunkte.

Joonis: Kokkuvõtte avalike teenuste kasutajate ja osutajate probleemidest ning võimalikest lahendustest

