

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Mari Liis Sibul

**AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISE KOORDINEERIMINE EESTI KESKVALITSUSE
TASANDIL**
Magistritöö

Juhendaja: dr Külli Sarapuu

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Mari Liis Sibul

“ “2014

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja dr Külli Sarapuu

“ “2014

Kaitsmisele lubatud “ “2014

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees
dr Veiko Lember

Lühiülevaade

Magistritöö keskendub avalike teenuste osutamise koordineerimise vahenditele Eesti keskvalitsuse tasandil. Nii avalike teenuste kvaliteet kui haldussüsteemi võimekus teha horisontaalset koostööd on valdkonnad, mis nõuavad järjest rohkem nii kodanike kui poliitikute tähelepanu. 2011. aastal avaldatud OECD riigivalitsemise raportist tulenevalt kiitis Vabariigi Valitsus samal aastal heaks raporti rakendamise tegevuskava, kus muuhulgas käsitletakse avalike teenuste osutamise probleematikat, soovitustega antud valdkonnale terviklikumalt läheneda ning seda ühtselt koordineerida. Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumisse loodud osakonnale pandi tegevuskavast tulenevalt ülesandeks koordineerida riigi avalike teenuste korraldamist.

Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, uurimismeetoditeks dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud. Magistritöö keskendub küsimustele, kuidas on Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumide vastava osakonna roll määratletud avalike teenuste osutamise koordineerimisel, millised hoovad on osakonnale antud valdkonna koordineerimiseks ning kas need on selleks piisavad ja sobivad.

Magistritöö jõuab järeldusele, et hoolimata killustunud Eesti haldussüsteemist on osakond suutnud end vastavas valdkonnas keskse eestvedajana kehtestada ilma koordineerimiseks hierarhilisi hoobasid omamata. Koordineerijana on osakond pigem nõustaja ja toetaja rollis ning tulenevalt ministriumide taustast keskendunud rohkem e-teenustele. Osakonna tegevus viitab võrgustiku tüüpi koordineerimisvahendite kasutamisele.

Võtmemõisted: avalikud teenused, koordineerimine, koordineerimise instrumendid.

Sisukord

Sissejuhatus	5
I Avalike teenuste koordineerimise teoreetiline raamistik	8
1.1 Koordineerimise mõiste ja ajendid	8
1.2 Avalike teenuste ja e-teenuste mõisted	10
1.3 Avalike teenuste koordineerimise vajalikkus	11
1.4 Koordineerimise mehhanismid	12
1.5 Koordineerimise instrumendid	15
II Avalike teenuste osutamise koordineerimine Eestis keskvalitsuses	19
2.1 Eesti haldussüsteem	19
2.1.1 Avalike teenuste mõiste	20
2.2 Avalike teenuste valdkonna koordineerimine enne 2011. aastat	21
2.3 Uurimismetoodika	25
2.4 Keskse koordineerija roll ja tegevused	26
2.4.1 Alusraamistiku väljatöötamine, ettevalmistamine	28
2.4.2 Infovahetus ja koostöö korraldamine	29
2.4.3 Programmide ja projektide algatamine, korraldamine	30
2.4.4 Muu dokumentatsiooni väljatöötamine, koostamine	31
2.4.5 Euroopa Liidu toetuste jagamine ajavahemikul 2014–2020	32
2.5 Järeldused	33
Kokkuvõte	39
Summary	41
Kasutatud kirjandus	44
Lisa 1 Intervjueeritud isikute nimekiri	51
Lisa 2 Pool-struktureeritud intervjuudes käsitletud teemad ja küsimused	52

Sissejuhatus

Koordineerimise vajalikkus on läbiv teema avaliku sektori juhtimise alases kirjanduses. Seoses uue haldusjuhtimise (*New Public Management*, NPM) reformide ja muudatustega mitmete riikide avalikus sektoris on tagasi pöördutud koordineerimise temaatika juurde, et parandada NPM-i reformide tagajärjel tekkinud riigisektori killustatust. Sõltumata erinevates riikides kasutatud retoorilistest katuserminitest (nagu näiteks *joined-up*, *holistic government*, *whole-of-government*, *networks*) on edukas koordineerimine vastavas teaduskirjanduses võtmesõnaks, kuidas neid lähenemisi rakendada. Killustatuse ning liigse detsentraliseerituse üheks lahenduseks on poliitikavaldkondade ja -teemade parem koordineerimine (Christensen, Lægreid 2008, 99). Riigi avalike teenuste osutamine on viimastel aastatel samuti pälvinud rohkem tähelepanu, arvestades viimast finantskriisi, kuid ka kodanike ootuseid ja nõudmisi, mis sunnivad valitsusi teenuseid efektiivsemalt osutama (Osborne *et al.* 2013). Parimaid tulemusi avalike teenuste osutamisel on saavutatud juhul, kui nende osutamine on keskselt koordineeritud (Timonen *et al.* 2003; Dunleavy 2010).

Koordinatsioon ei ole eesmärk iseenesest, vaid tegemist on protsessiga, kus eesmärgiks on mingi poliitikavaldkonna parem toimimine ja suurem sidusus. Koordineerimisalases teaduskirjanduses tuuakse välja nii koordineerimismehhanismid kui kitsamalt koordineerimise instrumendid ehk hoovad, mida koordineerijad saavad kasutada koordineerimisprotsessi elluviimiseks. Instrumentide loetelu ei saa ammendavalt kokku võtta ning need sõltuvad valdkonnast, kus koordineerimisega tahetakse tegeleda. Magistritöös on koondatud teaduskirjanduses kajastatud koordineerimisinstrumendid, et anda ülevaatlik pilt hoobadest, mida saab kasutada erinevate osapoolte käitumise ühtlustamiseks avalike teenuste osutamisel. Ka avalike teenuste mõiste on mitmetähenduslik, sest seda on riigiti erinevalt defineeritud, kuid avalikku teenust on võimalik

lahti mõtestada läbi selle omaduste. Avalikud teenused hõlmavad ka e-teenuseid, tegemist on ühe kanaliga mitmete muude seas, mille kaudu teenuseid osutatakse.

Nii teaduskirjanduses kui 2011. aastal avaldatud Majanduskoostöö- ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi OECD) riigivalitsemise raportis on Eesti avaliku sektori kitsaskohana välja toodud võimetus tegeleda horisontaalsete poliitikavaldkondadega, mis puudutavad mitmeid ministeeriume (Drechsler 2004; OECD 2011b; Sarapuu 2012a, 2012b). Riigivalitsemise raportis tuuakse eraldi välja avalike teenuste osutamise killustatus ning sellega seoses soovitatakse Eestile koondada avalike teenuste pakkumine ja administratiivsete protsesside juhtimine ühte organisatsiooni ning anda vastutajale selge mandaat avalike teenuste pakkumise koordineerimiseks (OECD 2011b, 3). Enne 2011. aastat ei olnud selget vastutajat nimetatud valdkonna osas riigis määratud. 2011. aastal kiitis Vabariigi Valitsus heaks OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskava, kus üheks tegevuseks sai avalike teenuste arendamist ja osutamist koordineeriva üksuse loomine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi MKM) eraldi osakonnana (infoühiskonna teenuste arendamise osakond, ITAO).

Magistritöö eesmärk on analüüsida, kuidas avalike teenuste korraldamise valdkonna koordineerija on alates 2011. aastast teemale lähenenud ning milliseid vahendeid on terviklikuma valitsemise saavutamiseks kasutatud. Magistritöö uurimisküsimused on:

- *Kuidas on avalike teenuste osutamise koordineerimisel määratletud MKM-i osakonna roll?*
- *Millised hoovad on osakonnal kasutada riigi osutatavate avalike teenuste koordineerimiseks?*
- *Kas need on sobivad ja piisavad, et luua ühtne lähenemine avalike teenuste osutamiseks?*

Magistritöös keskendutakse avalike teenuste osutamise koordineerimisele keskvalitsuse tasandil, jättes välja omavalitsused. Kuigi paljusid avalikke teenuseid pakutakse kohaliku omavalitsuse tasandil, ei võimalda magistritöö maht katta kogu avalike teenuste korraldamise süsteemi, seetõttu on uurimisprobleem piiritletud keskvalitsusega.

Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, kus uurimismeetoditena on kasutatud dokumendianalüüsi ning pool-struktureeritud intervjuusid. Töö jaguneb kahte suuremasse ossa. Esimene osa keskendub teoreetilisele raamistikule, kus defineeritakse kasutatavad mõisted ning keskendutakse koordineerimise mehhanismidele ja vahenditele. Teine osa magistritööst on empiiriline juhtumianalüüs, kus tuuakse välja Eesti haldussüsteemi kontekst ning avalike teenuste osutamise koordineerimise senine käsitlus. Eraldi analüüsitakse uue koordineerija tegevust alates 2011. aastast ning vastatakse püstitatud uurimisküsimustele, hinnates, kuidas on koordineerija roll määratletud, milliseid hoobasid on koordineerimiseks kasutatud ning kas need on olnud piisavad. Töö lõpetab kokkuvõtte.

Autor tänab oma juhendajat ning intervjueeritud isikuid.

I Avalike teenuste koordineerimise teoreetiline raamistik

1.1 Koordineerimise mõiste ja ajendid

Koordineerimise mõistet on avalikus sektoris kasutatud suhteliselt üldiselt tõlgendatult ning defineerimine oleneb sellest, mida koordineerimisega tahetakse saavutada. Koordineerimistegevused avalikus sektoris võivad olla suunatud ühe või mitme probleemi lahendamiseks. Nii Peters kui mitmed teised autorid (näiteks Peters 2004; Frost 2005, Dunleavy 2010) toovad välja mitu koordineerimise taset. Tegemist võib olla lihtsalt omavahelise koostööga, kus osalised kursis teise osapoole tegevusega, samas võib koordineerimine tähendada väga tihedat tugevat järelevalvet ja kontrolliga koostööd. Koordineerimise puhul on tegemist mõistega, mis viitab „vajadusele tagada erinevate asutuste ühtset poliitikat ettevalmistamist ja elluviimist“ (Peters 1998, 5).

Koordineerimine ei ole eesmärk iseenesest, vaid tegemist on protsessiga, kus eesmärgiks mingi poliitikavaldkonna parem toimimine ja suurem sidusus. Magistritöös lähtutakse Bouckaert'i *et al.* (2010, 16) avaliku sektori koordineerimise definitsioonist:

„Kordineerimine põhineb instrumentidel ja mehhanismidel, mida kasutatakse eesmärgiga suurendada sidusust ja vähendada ülemääraseid tegevusi, lünkasid ning vastuolusid poliitikate vahel, nende täideviimisel ning juhtimisel.“

Koordineerimise puhul on seega tegemist protsessijuhtimisega, mille eesmärk on parandada asutuste omavahelist suhtlust. Soovitakse ühendada osapoolte erinevaid nägemusi ning lahendada organisatsiooniprobleemid, mis tulenevad sellest, et erinevad asutused on

autonoomselt välja arendanud oma strateegiad ega ole kooskõlastanud neid teiste asutustega (Klijn, Koppenjan 2000, 140). Mitmed autorid arvavad, et mõistlikum ja tulemuslikum on tegeleda koordineerimisega faasis, kus poliitikat alles kujundatakse (*policy making*) ja pannakse paika eesmärgid, mitte ei keskenduta vaid poliitikate elluviimisele (*implementig policies*) (Peters 2003, 3–4; Pollitt 2003, 37).

Koordineerimine ei ole avalikus halduses uudne teema, sidusust ja koordineeritust on riigid alati soovitud saavutada (Peters 1998, 2003; 6 2004), viimastel kümnenditel aga on koordineerimine esile kerkinud kui avaliku halduse olemuslik ja keskne teema (Jennings, Krane 1994). Koordineerimiseni ja sellest rääkimiseni on viinud erinevad poliitilised ja majanduslikud põhjused. Probleemid, millele koordineerimise abil loodetakse lahendused leida, on erinevad. Peters (1998, 10–12) on välja toonud näiteks:

- 1) vajadus hoida kokku kulusid (sealjuures on hea, kui suudetakse ka osutatavaid teenuseid paremaks muuta, kuid see pole esmase tähtsusega kulude kokkuhoiu kõrval);
- 2) omavahel põimunud poliitikad, millega puututakse avalikus sektoris järjest enam kokku – teemad on koondunud näiteks kliendigruppide (vanemaealised, lapsed jne) ümber;
- 3) vajadus koordineerida ja ühtlustada oma poliitikaid rahvusvahelise tasandi tarbeks (nii globaliseerumise kui kitsamalt euroopastumise kontekstis);
- 4) varasemad avaliku sektori reorganiseerimised ja reformid (nagu näiteks uus haldusjuhtimine, NPM);
- 5) vajadus tegeleda avaliku sektori maine päästmisega – igasugune tegevus, mis näitab riiki tõhusa ja efektiivsena, on vajalik.

Eraldi võib välja tuua ka n-ö lahendamata probleemid (*wicked issues*; käsitletud näiteks Rittel, Webber 1973; Head 2008a), mis on tänase tervikliku ja ühtse lähenemise diskussiooni üheks ajendiks, sest on tekkinud arusaamine, et killustunud haldusstruktuur ja koordineerimatus ei võimalda toime tulla sellist tüüpi probleemidega (Christensen, Lægreid 2007, 1060).

Peamiselt uue haldusjuhtimise reformidest tekkinud puudujääkide (detsentraliseeritus, killustatus, vastutuse puudumine jms) tõttu nähti mitmetes riikides lahendusena terviklikuma strateegia kasutamist, sõltuvalt riiklikust kontekstist (Kavanagh, Richards 2001, 9; Christensen, Lægreid 2007, 1059; Davies 2009, 81), mida tegelikult võib kokku võtta võtmesõnaga „koordineerimine“. Kui eesmärgiks on integreeritud, terviklik (*joined-up*) ja valitsus-kui-tervik (*whole-of-government*) lähenemistel põhinev avaliku sektori toimimine, siis on edukas koordineerimine selle aluseks. Võrgustikud (*networks*) ja nende juhtimine (*network*

management) on erinevate asutuste vaheline korralduslik baas, mille eesmärk on mitme osapoole strateegiate koordineerimine teatud probleemis või poliitikavaldkonnas (Edelenbos *et al.* 2013, 133; Bouckaert *et al.* 2010, 48). Uudsemate terminite kasutamine viitab eesmärgile saavutada riigi terviklikum toimimine, kus erinevad avaliku sektori osapooled on n-ö ühes raamistikus (Pollitt, Bouckaert 2011, 85). Terviklik ja integreeritud valitsemine on vaid uusimad ja veenvalt esitatud mõisted koordineerimise kohta, millega soovitakse saavutada valitsuse eesmärke (Pollitt 2003, 36; Ling 2002, 616; Peters 2005, 8). Lisaks eelnevatele on kasutatud ka holistliku valitsuse (*holistic government*) ja teenuste integreerimise (*service integration*) termineid (Pollitt 2003, 36).

1.2 Avalike teenuste ja e-teenuste mõisted

Teenuse kontseptsioonist arusaamine on vajalik strateegilise tasandi planeerimises (Goldstein *et al.* 2002, 122). Tuleb silmas pidada, et avaliku teenuse mõiste on lai ning riigiti erinevalt lahti mõtestatud. Näiteks on Euroopa Liidus avalike teenuste asemel võetud kasutusele termin *services of general interest* (SGI), et vältida arusaamatusi seoses riikide tavaga avalikke teenuseid defineerida ning saavutada ühtset keelt (Bjørnsen *et al.* 2013, 16).

Teenust võib defineerida kui „hulka jooksvaid tehinguid (operatsioone), mida viib läbi teenuseosutaja keskkonnas, kus kliendid (tarbijad) on seotud teenuseosutajaga erinevatel viisidel, kuid teenuse pakkumisel ei looda kaupa, mis saaks selles keskkonnas majanduslikult iseseisvalt ringelda“ (Gadrey 1996 läbi Djellal, Gallouj 2008, 39). Selliste tehingute eesmärgiks on muuta keskkonda erinevatel viisidel (*ibid.*). Vastavat definitsiooni on võimalik kasutada ka avalike teenuste puhul, kuid avalikel teenustel ja nende osutamisel on mõned eripärad, millega tuleb arvestada.

Teenuste defineerimisel ja mõiste lahti mõtestamisel tuleb silmas pidada kolme põhiomadust (Osborne *et al.* 2013, 138–139):

- 1) teenus on mittemateriaalne, see on protsess;
- 2) teenuse pakkumine ja tarbimine toimuvad samaaegselt;
- 3) teenuse tarbija (kasutaja) on samaaegselt teenuse kaaslooja.

Need omadused kehtivad ka avalike teenuste puhul, lisaks tuuakse viimaste osas välja eripärad (Djellal, Gallouj 2008, 65–67):

- 1) avalike teenuste väljundil (*output*) ei ole hinda (mis omakorda teeb keeruliseks teenuste väljundi kvaliteedi muutuste mõõtmise);
- 2) mõningatel juhtudel tarbitakse avalike teenuste väljundit kollektiivselt;
- 3) avalikel teenustel võivad olla nii otsesed kui kaudsed tarbijad;
- 4) avalike teenuste osutamine lähtub põhimõtetest, nagu teenuse järjepidevus, katkematus, võrdne kohtlemine ning finantsiline järjepidevus.

Avalike teenuste osutamise tootlikkuse või tulemuslikkuse tõstmiseks on enamik Euroopa riike viimastel aastakümnetel läinud reformide teed, peamisteks reformideks on olnud: a) juhtimisreformid; b) erastamine ja väljapoole delegeerimine; c) informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate (IKT) kasutuselevõtt (Djellal, Gallouj 2008, 176). Viimane reformitüüp on kaasa toonud e-teenustele keskendumise. IKT kasutamise eesmärgid avalike teenuste osutamisel on olnud teenuste osutamise protsessi innovatsioon (tootlikkuse suurendamine), radikaalne protsessi innovatsioon (fookus kvaliteedil) ning teenuse enda innovatsioon, näiteks läbi e-valitsemise (*ibid.*, 180).

E-valitsemine on laiem mõiste kui elektroonilised teenused (ehk e-teenused), sest avaliku sektori asutuste tegevus on palju laiem ja mitmetahulisem kui vaid fookus teenustele, kuigi kitsamas tähenduses sisaldab e-valitsemine ka teenuste osutamist (Lenk 2002, 88–89). E-teenused viitavad vahendile (või kanalile), kuidas avalikud teenused jõuavad tarbijani (Lenk 2002; Chan, Pan 2005; Hazlett, Hill 2003). Nii füüsilised ühtsed teeninduskeskused (*one-stop-shops*) kui juurdepääs teenustele läbi interneti ei pea ainuüksi koos eksisteerima, vaid teineteist täiendama ning mõlemat kanalit peab toetama samasugune tehnoloogia (Lenk 2002, 91). Uute kanalite lisandumine muudab ka letiteenuse laadi (Hazlett, Hill 2003, 450). Eelpool mainitud innovatsioon IKT kasutuselevõtus avalike teenuste puhul ei seisnegi niivõrd selles, et on olemas juurdepääs avalikele teenustele interneti kaudu, vaid pigem selles, et on tekkinud uus institutsionaalne struktuur, mis toetab avalike teenuste osutamist mitme kanali kaudu (Lenk 2002, 92).

1.3 Avalike teenuste koordineerimise vajalikkus

Erinevad autorid on välja toonud vajaduse läheneda senisest teistmoodi avalike teenuste osutamisele (Ling 2002, 630; Goldstein *et al.* 2002, 122; Pollitt 2003, 35; Osborne 2010, 1; Osborne *et al.* 2013, 135). Avaliku sektori killustatus, teenuste tarbijate rahulolematuse ja teenuse

kontseptsiooni mõistmine, avalike teenuste osutamise sujuvuse väljakujundamine ning süsteemide tõhustamine peaksid fookuse seadma integreeritud koostööle. Riigid, kes soovivad avaliku sektori terviklikumat toimimist, peavad arvesse võtma ka avalike teenuste osutamist ning seda valdkonda tuleb vaadata süsteemselt ning strateegilisel tasandil. Mitmete avalike teenuste puhul ei piisa vaid vaatest ühele teenuseosutajale, sest kodanik võib olla mitmete erinevate avalike teenuste tarbija (näiteks sotsiaalteenuste puhul) ning lähtudes kodaniku heolust peab fookus olema suunatud mitmete asutuste integreeritud ja koordineeritud tegevustele. (Provan, Milward 1995, 2; Jennings, Krane 1994, 341–342)

Teaduskirjanduses on märgitud (näiteks Provan, Milward 1995; Keast, Brown 2002; Head 2008b; Christensen, Lægreid 2008; Ojo *et al.* 2011), et nii *joined-up-government*, *whole-of-government* kui võrgustike (*networks*) kontseptsioonid soovivad muuhulgas saavutada sujuvat avalike teenuste pakkumist (*seamless services*), kus kodanike juurdepääs teenustele on ühtne ja ladus, mitte killustunud. Avalikud teenused peaksid tarbija jaoks olema ühtsed, see aga nõuab kõrgetasemelist koordineerimist ja koostööd erinevate asutuste vahel. Teenuste osutamist ei saa vaadelda vertikaalselt oma asutuste piires, vaid see peab olema süstemaatiliselt integreeritud (näiteks *one-stop-shops* näol) (Timonen *et al.* 2003, 66).

Hazlett ja Hill (2003, 450) toovad välja avalike (e-)teenuste osutamise puhul, et edukas ja sujuv terviklik valitsemine nõuab kesksel koordineerimisel ning internet vaid suurendab survet. Uut tüüpi koostöömehhanismid ja otsuste tegemise mudelid aitaksid edendada administratiivset kultuurimuutust ning teenuste integreerimist ei saa jätta tarbijate ülesandeks. Arvestades ka majanduslangust, suuremaid pingeid riigieelarvetele ning survet pikaajalistele investeeringutele, toimuvad ka infotehnoloogia valdkonnas muutused, millega soovitakse tervikliku valitsemise eesmärgil suurendada koordineerimist, vähendada dubleerimist ning integreerida IT-lahendustel põhinevad teenused ja poliitikad (Ojo *et al.* 2011, 234). E-teenused kui üks avalike teenuste osutamise kanal võivad olla aluseks integreeritud lähenemise saavutamisele, kuid see nõuab eraldi juhtimist, ajendeid ja kultuurilist muutust (Ling 2002, 637).

1.4 Koordineerimise mehhanismid

Kui valitsused soovivad liikuda ühtsema ja integreerituma valitsemise poole, peavad nad arendama ja propageerima ideid või poliitikaraamistikke, mis juhivad ja õigustavad ühtset

lähenemist valitsemisele. Need ideed peavad olema piisavalt tugevad ja tähtsad, et survestada asutusi ja osapooli, kes muidu võiksid oma harjunud käitumismustri tõttu muutustele vastu olla. Lisaks on vaja tugevamat kesket juhtimist ja poliitilist võimu neile juhtidele. (Peters 2005, 13) Ainult soovist koordineerida ei piisa, peavad leiduma vajalikud vahendid, et koordineerimist, ühtset lähenemist ellu viia. Koordinatsioonimehhanismid võimaldavad siduda avaliku sektori eraldiseisvaid asutusi ning edendada poliitikavõimekust makrotasandil, kuid mehhanismide mõju on sõltuv nende tüübist ning viisist, kuidas neid rakendatakse (Verhoest, Bouckaert 2005, 92–93). Seega on koordineerimine edukas vaid siis, kui selleks on kasutatud sobivaid mehhanisme ja instrumente. Lisaks vahenditele peab olema ka arusaam, millised on peamised protsessid, ressursid ja tingimused, mis muudavad koordineerimise edukaks (Bouckaert *et al.* 2010, 34). Seega on antud alapeatükis käsitletud lisaks koordineerimise mehhanismidele ka vajaminevaid ressursse ning tingimusi. Koordineerimise instrumente ehk hoobasid on analüüsitud eraldi järgnevas alapeatükis.

Teaduskirjanduses on välja toodud kolm peamist koordineerimise mehhanismi, mille puhul on tegemist üldisema ja abstraktsema tasandi protsessidega, mis võivad koordineerimise püüdeid ja vahendeid toetada (Bouckaert *et al.* 2010, 50). Mõistes koordineerimise baasmehhanisme, saab selgemaks koordineerimise loogika (Bouckaert *et al.* 2010):

- 1) **HIERARHIA** – lähenemise eelduseks on ülalt-alla tuleneva koordineerimise vajadus. Seda tüüpi mehhanism nõuab ressursidena autoriteeti ja võimu. Mehhanismitüüp keskendub eesmärkide ja reeglite seadmisele, ülesannete ja vastutuse jagamisele, kontrollisuhetele. Asutuste hea tahe ja pühendumus ei ole niivõrd olulised, sest suhted põhinevad formaalsel hierarhial (Peters 1998, 17). Koordineerimise instrumendid põhinevad sellist tüüpi mehhanismi puhul käsuõigusel.
- 2) **TURUD** – lähenemise eelduseks on läbirääkimistel, vahetustel ja tingimisel põhinev koordineerimine. Oluline aspekt sellist tüüpi mehhanismi puhul on informatsiooni kättesaadavus (ja sellest tulenev võim), mis mõjutab läbirääkimiste ja kauplemiste edukust. Turgude põhine lähenemine toob kokku n-õ ostjad ja müüjad, tasakaalustades nõudmist ja pakkumist läbi hinnamehhanismi. Avaliku sektori asutuste vahel kasutatakse lepinguid, et koordineerida oma tegevusi, asendades eelmainitud hierarhilise koordinatsiooni mõlemale poolele vastuvõetava tehinguga. Koordineerimise instrumendid põhinevad sellist tüüpi mehhanismi puhul konkurentsil ja vahetustel.

- 3) **VÖRGUSTIKUD** – lähenemise eelduseks on sarnaselt eelnevale koordineerimisele läbi kokkulepete ning vastastikuse sõltuvuse tunnustamise. Koordineerimisele soovitakse saavutada läbi ühiste teadmiste, väärtuste ja strateegia kujundamise. Koordineerimise instrumentid põhinevad sellist tüüpi mehhanismi puhul vastastikusel koostööl ja usaldusel.

Koordineerimisprotsessi on võimalik erinevalt juhtida. Protsessijuhtimisvalikud sõltuvad valitsuse tugevusest, soovist tegeleda koordineerimisega ning mehhanismidest ja instrumentidest, mida valitsus on otsustanud selleks kasutada. Peters (2003) ja Bouckaert *et al.* (2010) on lisanud, et koordineerimisele saavutamiseks läheb vaja ka erinevaid ressursse, mis võivad käia kaasas mitme erineva, mitte vaid konkreetse koordineerimismehhanismi tüübiga. Nad on välja toonud kuus erinevat ressursi, milleks on autoriteet, võim, informatsioon, kauplemine, vastastikune koostöö ja normid. Neid ressursse saab koordineerija kasutada oma eesmärkide saavutamiseks ja suhtlemiseks protsessi teiste osapooltega. Lisaks peab Petersi sõnul arvestama ka järgmiste asjaoludega (1998, 47–49):

- a) Ainuüksi struktuurilised manipulatsioonid ei too kaasa muutusi käitumises, eriti kui senine käitumine saab kindlust valitsuse teiste faktorite pinnalt (näiteks eelarvestamine, välised huvigrupid jne). Struktuur on küll oluline, kuid käitumise muutmine nõuab poliitilise (tipp)juhtkonna aktiivset osalust.
- b) Tavaliselt tuleneb suurem soov asutustes tegeleda koordineerimisega altpoolt kui ülalt. Allpool tegeletakse teenuste osutamisega klientidele (juhtkonnal on teistsugused probleemid käsil).
- c) Ajastatus on oluline, mistõttu peab koordineerimisega hakkama tegelema juba poliitika kujundamise järgus, mitte siis, kui need ellu viiakse. Kui hakata tegelema koordineerimisega liiga algjärgus, võib see muutuda n-õ võitluseks territooriumi pärast.
- d) Koordineerimise formaalsed meetodid ei pruugi olla nii tõhusad kui mitteformaalsed vahendid. Kui tegemist on koordineerimisprobleemidega, siis toetuvad valitsused probleemi lahendamiseks tavaliselt hierarhiale ja ametlikele organisatsioonilistele mehhanismidele. Samas võiks lasta probleemiga tegeleda neil, kes sellega kokku puutuvad (asutuste alamastmed). Liigne pealesundimine ülalt ei pruugi olla tulemuslik.

Tegelikkuses kasutavadki riigid erinevat tüüpi mehhanisme korraga, neid omavahel sobitades ning olemasolevaid ressursse ja kehtivaid tingimusi arvestades. Verhoest'i ja Bouckaert'i (2005, 108–109) arvates on põhjus selles, et kombineeritud mehhanismide kasutamine võimaldab riikidel vältida võimalikke negatiivseid mõjusid, mis ilmneksid vaid ühte tüüpi mehhanismi rakendades. Lisaks pole üht tüüpi mehhanism sobiv iga olukorra või keskkonna jaoks. Nii ajaliselt kui valdkonnapõhiselt muutuvad võimalused ülaltoodud ressursse kasutada koordineerimisvõimekuse arendamiseks, seega on kombineeritud mehhanismide kasutamine kindlam. Valitsustel jääb sel juhul alles võimalus kombineerida omavahel kõrgemat koordineerimisvõimekust ning spetsialiseerumist. Ühegi mehhanismi puhul ei ole eduks garantiisid, olgu tegemist siis käsuliini, kontrolli või läbirääkimiste kasutamisega. Et koordineerimine oleks tõeliselt edukas, oleks parem, kui osalejatel oleks n-ö omanikutunne ning usaldus protsessi vastu. Seetõttu ei piisa juhtumianalüüsi puhul keskendumisest vaid koordineerimise mehhanismidele, vaid täpsemalt tuleks vaadelda instrumente ehk hoobasid, mida on koordineerimiseks võimalik kasutada.

1.5 Koordineerimise instrumendid

Koordineerimisinstrumendid on spetsiaalsed tegevused või struktuurid, mis võetakse kasutusele, et koordineerimist ellu viia (Bouckaert *et al.* 2010, 50). Koordineerimiseks kasutatavaid instrumente on palju. Teaduskirjanduses välja toodud instrumentide nimekirjade ja loetelude juures on seega enamasti märgitud, et tegemist ei ole ammendava loeteluga ning samuti rõhutatakse, et iga instrumendi kasutamine sõltub kontekstist, kus, mille jaoks ja kuidas seda kasutatakse. Seega ei saa ühtegi instrumenti võtta n-ö eraldiseisvalt või eeldada, et mingi instrument sobib teatud koordineerimisprobleemi lahendamaks või koordineerimist soodustama. Konkreetne instrument võib viidata teatud koordineerimise mehhanismile, kuid kuna mitmeid instrumente võib kasutada erinevalt, võib ka varieeruda, millise koordineerimismehhanismi alla mingi instrument liigitub.

Koordineerimise hoobasid on võimalik erinevalt jaotada. Näiteks Verhoest ja Bouckaert (2005) jagavad koordineerimisinstrumendid kaheks – juhtimisalased instrumendid (näiteks strateegiline juhtimine, finantsjuhtimine, kultuurijuhtimine) ning struktuuraalsed (näiteks uute struktuuride ja institutsionaalsete kehade loomine või muutmine, ülesannete ümberjaotamine). Boston ja Gill (2011) kasutavad sarnast jaotust, defineerides tervikliku valitsemise püüdluse vahendeid ja

valikuid kaheselt – kõvad (objektiivsed) ja pehmed (subjektiivsed) faktorid. Esimeste all peavad silmas näiteks struktuure, otsustusõigusi, ametlikke mandaate, reeglite formaalsust. Pehmed faktorid on näiteks esialgne olukord, grupidünaamika etapid, juhtivate rollide reguleerimine. Ehk nii nagu on mitmeid instrumente, on ka viise, kuidas neid grupeerida. Tihti võib ühes kontekstis kasutatud struktureaalne vahend teises kontekstis ja teisel viisil kasutatult liigituda mittestruktureaalseks.

Tabelisse 1 (lk 17) on koondatud koordineerimise hoovad, mida on esile toodud erinevates koordineerimist, terviklikumat ja ühtsemat valitsemist ning võrgustike juhtimist kajastavates publikatsioonides. Tabel aitab analüüsida valitud Eesti juhtumit ning hinnata MKM-i osakonna kasutuses olevate hoobade olemust ja kaalu. Tabelis on hoovad jaotatud kuue erineva märksõna alla, kus esimestena välja toodud märksõnad on n-õ pehmemad ehk pigem mittestruktureaalsed vahendid ning tabeli lõpupoole on märksõnad, mida võib ennemini käsitleda kui kõvasid ehk struktureaalseid vahendeid. Kuna tabelis toodud vahendeid saab kasutada erineval viisil, on nende märksõnade kaupa grupeerimine ning järjestamine olnud keeruline. Märksõnade juurde on lisatud ka koordineerimise baasmehhanismid, millega vastavad instrumendid võivad eelkõige seotud olla. Tabelis välja toodud hoovad võimaldavad avalike teenuste osutamist koordineerival üksusel suunata teiste osapoolte käitumist selliselt, et teenuseid osutataks ühtselt, teatud standarditele vastavalt.

Esimesed kaks märksõna *väärtused* ja *informatsiooni jagamine* käsitlevad koordineerimisevahendeid, kus kesksel kohal on erinevate osapoolte omavaheline läbikäimine, suhtlus, info ja teadmiste jagamine. Kaks gruppi koordineerimisevahendeid on vastastikku seotud, näiteks informatsiooni jagamine mõjutab omakorda väärtuste arendamist. Kolmas märksõna, *protseduurireeglite seadmine*, viitab vahenditele, kuidas panna erinevaid osapooli mingi eesmärgi või eesmärkide nimel ühtsemalt ja sarnasemalt tegutsema. Protseduurireeglite seadmine ei eelda samas struktuuride või kompetentside muutmist, pigem teatud alusreeglite ja -põhimõtete seadmist, millest erinevad osapooled koostööd tehes peaksid kinni pidama. Märksõna *eesmärkidel põhinev töö* on olemuselt sarnane strateegilise juhtimise printsiipidele, hõlmates vahendeid, mis puudutavad asutustevaheliste ja -üleste plaanide seadmist. Näiteks avalike teenuste osutamise puhul on võimalik paika panna ühine kliendifookus kui üks eesmärk. *Eelarve ja finantside* märksõna koondab finantsjuhtimisega seotud koordineerimisevahendeid, kus rahaliste ressursside kasutamise kaudu tehakse kokkuleppeid osapoolte vahel või motiveeritakse osapooli teatud viisil käituma. Viimane märksõna, *kontrolli joone, kompetentside*

ümberjaotamine on kõige selgemalt seotud struktuursete instrumentidega, sest märksõna all olevad hoovad puudutavad uute struktuuride loomist või olemasolevate muutmist eesmärgiga saavutada paremat koordinatsiooni. Antud märksõna on kõige enam seotud käsuliini ja ülalt-alla tehtud otsuste elluviimisega. Avalike teenuste osas on üheks näiteks ühtsete teeninduskeskuste kaudu teenuste osutamise soodustamine.

Tabel 1. Koordineerimisvahendid grupeeritult ja kuuluvus baasmehhanismide juurde

MÄRKSÕNA	→	KOORDINEERIMISE BAASMEHCHANISM
• VÄÄRTUSED:	→	VÕRGUSTIKUD
		ühise kultuuri, väärtuste, normide juurutamine
		jagatud koolituse ja personaliarenduse pakkumine
		võtme personali roteerimine erinevate osapoolte asutuste vahel
• INFORMATSIOONI JAGAMINE:	→	VÕRGUSTIKUD
		ühiste uurimuste läbiviimine ja info kogumine (andmete jagamine kõikidele osapooltele)
		konsultatsiooni- või läbirääkimiskogude loomine infovahetuseks
		välisekspertide kaasamine varajases etapis, saadud teadmiste jagamine osapoolte vahel
• PROTSEDUURIREEGLITE SEADMINE:	→	HIERARHIA, TURUD, VÕRGUSTIKUD
		protsessijuhi määramine (ülesandega juhtida peamiste osapoolte vahelisi suhteid)
		ühtsete protseduuride loomine ja juurutamine
		konsultatsiooni ja retsenseerimise (ülevaatamise) protseduuriliste instrumentide kasutamine
		avalike teenuste miinimumstandardite loomine ja juurutamine
		ühiselt arendatud IT-süsteemid, mida kõik osapooled kasutavad ja kuhu panustavad
• EESMÄRKIDEL PÕHINEV TÖÖ:	→	HIERARHIA, TURUD, VÕRGUSTIKUD
		ühine planeerimine, poliitikaeesmärkide sidumine iga asutuse panuste ja eesmärkidega
		strateegilistel plaanidel või partnerluslepingutel põhinev töö
		valitsuse tasandil seatud üldsõnaline kollektiivne missioon, mis on juhiseks asutuste igapäevatöö korraldamisel
• EELARVE, FINANTSID:	→	HIERARHIA, TURUD, VÕRGUSTIKUD
		rahaliste ressursside sidumine kindlate tulemuste või ühtsete nõuetega
		tulemuspõhine finantsjuhtimine
		ühised eelarved, mida saab muuta vaid kõigi asjaosaliste nõusolekul
		stiimulid ja tasud asustevahelise koostöö edukuse puhul
		siseturud, kvaasi-turud, välisturud, vautšeritel põhinevad turud
• KONTROLLIJOONTE, KOMPETENTSIDE ÜMBERJAOTAMINE:	→	HIERARHIA
		kollektiivsete otsuste tegemise üksuste loomine
		reeglite muutmine, aluspõhimõtete ümberkujundamine
		tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine
		asutuste liitmine, eraldamine; jagatud juhtimine asutuste vahel
		ühisorganisatsioonide loomine

Allikad: Klijn, Koppenjan 2000, Ling 2002, Peters 2003, Pollitt 2003, Verhoest, Bouckaert 2005, Bouckaert *et al.* 2010.

Koostaja: autor.

Koordineerimisprotsessis kasutatavad instrumendid ehk hoovad on aluseks koordineerimise mõiste lahtiseletamisel. Vahendid peavad olema sobivad ja piisavad, et koordineerimise kaudu soovitud eesmärk ellu viia. Hoobasid on võimalik rakendada nii pehmemas kui kõvemas vormis ning neid saab määratleda vastavalt kasutusviisile mitme baasmehhanismi alla. See teeb aga omakorda keeruliseks vahendite ammendava loetelu pakkumise. Kaardistades Eesti juhtumi puhul koordineerimise hoovad, nende iseloomu, koordineeriija ressursid ning konteksti eripärad on võimalik hinnata, kas olemasolev süsteem on avalike teenuste osutamise valdkonnas ühtluse ja terviklikkuse tekitamiseks piisav.

II Avalike teenuste osutamise koordineerimine Eestis keskvalitsuses

2.1 Eesti haldussüsteem

Eesti haldussüsteem jaguneb keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuste tasanditeks. Magistritöös on keskvalitsuse defineerimisel lähtunud avaliku teenistuse seadusest ja Vabariigi Valitsuse seadusest. Keskvalitsuse ametiasutusteks on riigi ametiasutused¹, sh valitsusasutused². Magistritöös ei käsitleta kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutusi.

Eesti praeguseks välja kujunenud haldussüsteemi võib pidada institutsionaliseerunuks. Süsteem põhineb tugevatel ja autonoomsetel ministeeriumidel, mistõttu iseloomustab haldussüsteemi detsentraliseeritus ning killustatus. Seetõttu on Eestile iseloomulik nõrk horisontaalne koostöö ja puudub terviklik lähenemine strateegilistele ministeeriumide-ülestele valdkondadele. (Sarapuu 2012a; 2012b)

Ministeeriumide arvestatav autonoomia on kaasa toonud selle, et teatud poliitikavaldkondades on suudetud probleeme kiirelt lahendada, kuid valdkondades, mis puudutavad mitmeid ministeeriume ja kus vastutus ei ole seetõttu selgelt välja kujunenud, on ühiste lahenduste leidmine raske. Eesti avalikku sektorit on iseloomustanud võimetus (või tahtmatus) tegeleda koordineerimise tugevdamisega (Drechsler 2004, 390). Keskse koordineerituse ja ühtse vaate puudumine on seetõttu muutnud asutused erinevateks – iga ministeerium on probleemide lahendamise tegelenud omaette, mistõttu tulemused ei pruugi olla omavahel võrreldavad või

¹ Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1) § 6 lg 2. Riigi ametiasutused on: valitsusasutus Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses; Riigikogu Kantselei; Vabariigi Presidendi Kantselei; Riigikontroll; Õiguskantsleri Kantselei; kohus; soolise võrddõiguse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei.

² Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628) § 39 lg 3. Valitsusasutused on: ministeeriumid, kaitsevägi, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspektioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused.

kokkusobivad (Sarapuu 2012c, 286). Olemasolevad keskse koordineerimise mehhanismid toetuvad eelkõige võrgustiku tüüpi koostööle, mitte teatud institutsioonide juhtimisõigusele, riigi koordineerivatel üksustel on piiratud võim ja ressursid tegeleda koordineerimisega (Sarapuu 2011, 65).

Viimastel aastatel on aga terviklikule riigivalitsemisele ja strateegilisele koordineerimisele hakatud rohkem tähelepanu pöörama. Nii ülemaailmne majanduskriis, riigi sissetulekute vähenemine kui Euroopa Liiduga ühinemise protsessist tekkinud koordineerimiskultuur on päevakorda toonud ühtse valitsemise temaatika. (Sarapuu 2012b) Lähenedmist terviklikule riigivalitsemisele ning detsentraliseerimise süvenemise vältimist on soovitatud nii teaduskirjanduses kui välisekspertide poolt (näiteks Drechsler 2005; Randma-Liiv *et al.* 2011; OECD 2011a).

2.1.1 Avalike teenuste mõiste

Eesti seadusandlus ei anna ühest ja ammendavat juriidilist kontseptsiooni mõistele *avalikud teenused*, need on reguleeritud erinevates valdkondlikes seadustes. Samas on viimastel aastatel oma aruannetes avalike teenuste mõistele pakutud nii detailsema lähenemisega definitsioon Riigikontrollilt (2007, 1) kui laiema vaatega poliitikauuringute keskuselt Praxis (2009, 11).

2013. aastal avaldatud „Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus“ on välja toodud, et „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“ (MKM 2013, 5). „Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus“ on avalike teenuste defineerimiseks võetud aluseks nii Riigikontrolli 2007. aasta definitsioon³ kui Tallinna linna definitsioon otseste teenuste kohta⁴:

„avaliku teenusena [käsitletakse] sellist teenust, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema

³ Riigikontroll (2007, 1): „Avalikud teenused jaotuvad kahte suurde rühma: esiteks soodustavate haldusaktide andmine (nt toetuse määramine) ning õiguste kasutamiseks (nt valimistel hääletamine) ja kohustuste täitmiseks (nt maksude deklareerimine) keskkonna loomine; teiseks n-õ ehtsad avalikud teenused (nt jäätmekäitlus, vee- ja energiavarustus, ühistransport, arstiabi)“.

⁴ Tallinna Linnavalitsuse määrus „Tallinna avalike teenuste andmekogu põhimäärus (RT IV, 16.04.2013, 26) § 4 lg 2: „otsene teenus – teenus, mille kasutaja saab isikliku või volitatud isiku kaudu avalduse või muu pöördumise alusel“.

seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks.“
(MKM 2013, 5–6)

E-teenuseid rohelises raamatus eraldi ei defineerita, e-teenuse all peetakse silmas moodust, kuidas avalikku teenust osutatakse. E-teenused toimivad läbi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kanalite. (MKM 2013, 2–3)

2.2 Avalike teenuste valdkonna koordineerimine enne 2011. aastat

Avalike teenuste valdkonna koordineerimine 2000. aastatel on ilmikas näide sellest, kuidas ministriumide-ülene temaatika on olnud ühtse lähenemiseta, teema koordineerimine on olnud juhuslik ja lünklik. 2000. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu dokumendi avalike teenuste standardite ja nende koostamise juhtnööride osas (miinimumnõuete kehtestamine kõikidele riigiasutuste pakutavatele asutusest väljapoole suunatud iseloomuga avalikele teenustele). Nähti, et see aitab kaasa avalike teenuste kättesaadavuse parandamisele ja nende kvaliteedi tõstmisele (Avalike teenuste standardid ja nende koostamise juhtnöörid 2000, 2). Rahandusministeerium töötas välja teenusstandardite koostamise juhised ning kogus kuni 2006. aastani infot selle kohta, milliseid teenusstandardeid oli riigis välja töötatud ning mõningatel juhtudel ka kooskõlastas teatud teenusstandardeid (Eesti Statistikaamet, 2009). Samas kasutati kogutud infot ainult ministriumis endas. Teenusstandardite väljatöötamine oli praktiliselt ainus instrument, mida Rahandusministeerium toona kasutas avalike teenuste koordineerimiseks riigi tasandil.

Pärast 2007. aastat ei tegelenud Rahandusministeerium enam teenusstandardite kohta info kogumise ja juhiste väljatöötamisega ning ka ükski teine ministrium seda ülesannet (või üldisemalt koordineerimist avalike teenuste osutamise osas) endale ei võtnud. Kuna Siseministeeriumi haldusalasse kuulus kohalike omavalitsuste koordineerimine ning regionaaltasandil osutati kõige enam avalikke teenuseid, mõeldi avalike teenuste osutamise koordineerimine viia Siseministeeriumi alla. Ministriumis sellist ülesannet ei lisatud ning ministrium selle valdkonnaga tegelema ei hakanud. Seega puudus 2007. aastast kuni 2011. aastani riigi tasandil selge vastutaja, kelle üleandeks oleks olnud avalike teenuste valdkonna koordineerimine ja eestvedamine.

Riigikontroll juhtis 2007. aastal tähelepanu ühtse koordineerimise puudustele, tuues välja, et „avalike teenuste kvaliteeti aitaks parandada nende teenuste arendamise koordineerija ja vastutaja määramine“ (Riigikontroll 2007, 2). Riigikontrolli aruandes anti soovitusi avalike teenuste paremaks koordineerimiseks. Soovitused puudutasid nii avalikke teenuseid laiemalt kui e-teenuseid kitsamalt (Riigikontroll 2007, 50–63):

- a) analüüsida kehtivaid õigusakte, mis kehtestavad avalike teenuste menetlusreeglid ning välistada avaliku teenuse taotlemisel üleliigsed haldusprotseduurid;
- b) luua süsteemsed lahendused teenuste osutamisel ning võimalusel korraldada riigi ja riigi poolt kohalikule omavalitsusele delegeeritud teenuste osutamine üheaegselt ja sama kanalit kasutades;
- c) välja töötada soovituslikud juhendid asutuste ametlike veebilehtede ülesehituse ühtlustamiseks ja kasutusmugavuse suurendamiseks;
- d) välja töötada kasutajasõbralikkuse juhendid e-teenustele;
- e) luua tsentraalselt infosüsteemid.

Toona olid mitmed keskse koordineerimise soovitusel mõeldud regionaalministrile ning üldjuhul oldi keskvalitsuse tasandil nõus teatud kitsaskohtadega ja edasiste soovitustega, kuigi tegelikkuses ei astunud otseseid samme koordineerimise parandamiseks. Riigikontrolli sõnul ei leidnud soovitus infoühiskonna avalike teenuste keskse koordineerija määramiseks toetust ei majandus- ja kommunikatsiooniministri ega regionaalministri poolt (Riigikontroll 2007, 3). Neli aastat hiljem avaldati OECD riigivalitsemise raport „Ühtsema riigivalitsemise suunas“, kus põhimõtteliselt viidati sarnastele kitsaskohtadele ning siis leiti täidesaatva võimu tasandil, et keskse koordineerija rolli loomine avalike teenuste osutamise eestvedajana on siiski vajalik (OECD 2011a, 273–275).

Sarnaselt Riigikontrolli 2007. aasta hinnangule on ka OECD raportis välja toodud, et nii avalike teenuste kui e-teenuste osutamine peab olema terviklik ning järjekindel. Näiteks peaks arendama ühised kvaliteedistandardid ja hindamismetodoloogiad ning kokku leppima teenuste tasemetes (OECD 2011a, 273). OECD hinnangul ei ole Eesti avalikul haldusel võimekust osutada ühtselt avalikke teenuseid keskvalitsuse ja kohalikul tasandil, sest puuduvad ressursid ja koordinatsioon (OECD 2011a, 271). Raportis viidati sarnastele puudujääkidele, mis on välja toodud ka teaduskirjanduses (näiteks Sarapuu 2011).

Raportis osutati vajadusele panna vastutus kas ministeeriumile, ametile või uuele organisatsioonile, mis oleks keskselt täielikult vastutav avalike teenuste osutamise eest. Hoolimata sellest, milline lähenemine võetakse täpselt aluseks asutuse määramisel või loomisel, on OECD sõnul oluline, et (OECD 2011a, 275):

- a) vastutus on kindlalt määratud ja kokku lepitud;
- b) aruandekohustusliinid on paika pandud ja kokku lepitud;
- c) teenuse kasutajad teavad, kuhu pöörduda teenuse saamiseks ning keda kiita või kellele kaevata probleemide puhul.

OECD rõhutab ka vajadust formaalsete või institutsionaliseeritud koordineerimismehhanismide ja protsesside järele, mis edendaksid jätkusuutlikku ja efektiivset pikaajalist koordineerimist ja koostööd. Näiteks e-valitsemise puhul on välja toodud, et MKM-il puuduvad mandaat ja kogemus, et suunata teisi ministeeriume rohkem tegema ning koordineerida e-valitsemise teenuste edasist arendust. (OECD 2011a, 268)

Oktoobris 2011 kiitis Vabariigi Valitsus heaks OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskava, mis oli suunatud OECD raportis välja toodud kitsaskohtadega tegelemisele ja probleemide lahendamisele. Tegevuskava koostati Riigikantselei eestvedamisel koostöös ministeeriumide kantsleritega. Tegevuskavas toodi välja 14 tegevusprioriteeti (koos peamise tegevuse, vastutaja ja tähtaegadega) ning lisaks keskvalitsuse paindlikkuse suurendamisele ja valitsuse strateegiliste eesmärkide selgemale määratlemisele keskendusid kaks punkti avalike teenuste efektiivsemale pakkumisele (Riigikantselei pressiteade 2011; Riigikantselei 2011, 6):

- 1) „kordineerida riigi poolt osutatavate avalike teenuste pakkumist (ühtne lähenemine);
- 2) ja toetada omavalitsuste koostööd efektiivsemaks ja kvaliteetsemaks teenuste pakkumiseks.“

Magistritöös keskendutakse keskvalitsuse tasandil avalike teenuste osutamise koordineerimisele, seega on eraldi välja toodud esimene nimetatud tegevusprioriteetidest, kus kõikide peamiste tegevuste eest määrati vastutajaks MKM. Tegevusprioriteedi all on välja toodud neli peamist tegevust (*ibid.*):

- 1) „Luu keskne vaade avalike teenuste osutamisele – kodaniku vaade, kanalid, koostöö KOV-idega jm.
- 2) Integreerida senisest paremini e-teenused.
- 3) Tihendada koostööd ministeeriumide vahel regionaalsel tasandil.

- 4) Luua MKM-i uus avalike teenuste arendamise osakond (alates 1.11.11), millega määratakse selge vastutaja avalike teenuste arendamise eest eesmärgiga standardiseerida teenused ja arendada välja füüsiline ja virtuaalne teenuskeskkond lähtudes kodaniku vaatest.“

Nimetatud tegevuskava alusel loodi 2011. aasta 1. novembrist MKM-i infoühiskonna teenuste arendamise osakond (edaspidi ITAO). Ministeriumi põhimääruse muutmise eelnõu seletuskiri nimetas uue osakonna loomise eesmärgiks vajadust „riigi infosüsteemi ja infotehnoloogia arengust tulenevalt paremini korraldada ja koordineerida avalike teenuste arendamise kavandamist ja realiseerimist“ (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu 2011). Eelnõu seletuskirja järgi loodav osakond „analüüsib avalike teenuste tänast korraldust ja töötab välja avalike teenuste parandamise tegevuskavad ja juhib nende rakendamist“ [autori sõrendus]. Samuti pannakse osakonnale ülesandeks „koostada ja hoida ajakohasena avaliku sektori portaalide infoarhitektuuri ja virtuaalse Eesti visuaali kontseptsioon“ (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri 2011, 2).

MKM sai sellega endale keskse rolli avalike teenuste kvaliteedi edendamisel ja ühtlustamisel riigis (sarnane Rahandusministeriumi nüüdseks kesksele rollile avaliku teenistuse arendamisel). Seoses avalike teenuste keskse rolliga viidi 2012. aasta jaanuarist Riigikantseleist ministeriumi uude osakonda üle ka asjaajamise ja elektroonilise dokumendihalduse arendamise ja koordineerimisega seotud ülesanded, põhjendusega, et viimased on seotud avalike teenuste osutamisega (Riigikantselei põhimääruse eelnõu seletuskiri 2011, 2).

Ministeriumi põhimääruse muutmise määruse eelnõu kooskõlastusringil tegi Riigikantselei ettepaneku, et loodava osakonna nimeks saaks „avalike teenuste arendamise osakond“, kuid ministerium jättis algselt plaanitud „infoühiskonna teenuste arendamise osakonna“ nime alles (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu 2011). Osakonna põhiülesandeks sai (Osakonna põhimäärus 2012, 1):

„avalike teenuste ning avaliku sektori asjaajamise ja elektroonilise dokumendihalduse arendamise koordineerimine, lähtudes riigi infosüsteemi ja infotehnoloogia pakutavatest võimalustest.“

Osakond kuulub side ja riigi infosüsteemide asekancleri alluvusse ning veebruar 2014 seisuga töötas osakonnas kaheksa ametnikku.

2.3 Uurimismetoodika

Magistritöö raamistikuks on koordineerimine kui protsess, sh koordineerimise instrumendid (tabel 1 lk 17). Analüüsi tulemusena koostatakse Eesti juhtumi põhjal ülevaade koordineerimise vahenditest, mida on Eesti keskvalitsuse tasandil kasutanud avalike teenuste osutamise koordineerimises MKM-i osakond, ning hinnatakse, kas need on sobivad ja piisavad ühtse lähenemise loomiseks. Samuti hinnatakse magistritöö käigus kogutud andmete põhjal, kuidas on MKM-i rolli vastava valdkonna koordineerijana määratletud. Informatsiooni kogumine toimus dokumendianalüüsi ja pool-struktureeritud intervjuude abil.

Dokumendianalüüsi kaudu saadi taustainformatsiooni keskse koordineerija määramise, koordineerija seniste ja plaanitavate tegevuste ja praeguste koostööpartnerite kohta (näiteks läbi põhimääruste, seadusaktide seletuskirjade, koordineerija välja töötatud programmide veebilehtede, juhendite, käsiraamatute, pressiteadete jms). Dokumendianalüüsi kaudu kogutud info andis raamistiku empiirilise osa tausta tarbeks ning pool-struktureeritud intervjuude läbiviimise ettevalmistamiseks. Magistritöö raames viidi läbi ajavahemikul 24. märtsist kuni 10. aprillini 2014. aastal pool-struktureeritud intervjuud kaheksa riigiametnikuga. Intervjueeritavateks olid ministeeriumide esindajad (MKM-ist, Rahandusministeeriumist, Siseministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist), Riigikantselei esindaja ning ametite esindajad Maanteeametist ja Sotsiaalkindlustusametist (vt lisa 1, intervjueeritud isikute nimekiri, lk 51). Intervjueeritavate leidmisel lähtus autor soovist intervjueerida MKM ITAO-s ja Riigikantseleis töötavaid ametnikke, sest nemad on kõige otsesemalt kokku puutunud koordineerimisrolli andmise ja täitmisega. Edasiste intervjueeritavate leidmiseks kasutati n-ö lumepalli meetodit, kus intervjueeritavatelt küsiti, kes nende teada on veel seotud vastava temaatikaga teistes riigiasutustes ning kellega nad soovitaksid neil teemadel intervjuu läbi viia. Oluline oli kontakteeruda esindajatega nendest asutustest, kus tegeletakse kõige rohkem avalike teenuste osutamisega, kes on teinud koostööd MKM-iga avalike teenuste arendamisel ja osutamisel ning kes on enne 2011. aastat kokku puutunud avalike teenuste osutamise koordineerimise temaatikaga. Pool-struktureeritud intervjuu meetod oli antud juhtumianalüüsi arvestades kõige sobivam, sest võimaldas suhelda piisavalt paljude inimestega erinevatest asutustest ning jättis

võimaluse vestluse arenedes täpsustada intervjueeritavate vastuseid. Intervjuude abil saadi teavet, mida dokumendianalüüsi käigus ei olnud võimalik koguda – OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskava taust, koordineerija rolli määratlemine ja paigutamine MKM-i alla, koordineerija plaanitavad tegevused, koostöö ladusus seniste koostööpartneritega jne (vt lisa 2, intervjuudes käsitletud teemad ja küsimused, lk 52). Intervjueeritavate mõtted, seisukohad, arvamused on töö analüütilises empiirikas jooksvalt välja toodud, kuid nimeliselt mitte seostatavad. Lähtutud on esindatuse aspektist ehk välja on toodud arv, kui suur osa intervjueeritavatest võttis mingi seisukoha või avaldas arvamust.

2.4 Keskse koordineerija roll ja tegevused

MKM ITAO sai endale koordineerija rolli alates poliitika kujundamise faasist – ülesandega pakkuda välja muudatusi avalike teenuste arendamisel ja osutamisel ning juhtida muudatuste rakendamist. Nii osakonna põhimääruses kui valitsuse tegevuskavas on koordineerimist nähtud IKT kontekstis. Ühe intervjueeritava sõnul ongi põhimõtteliselt tegemist sama asjaga, lihtsalt kanalid on erinevad, seetõttu ei ole vaja e-teenuseid eraldada avalikest teenustest.

Kuigi dokumentides ei kajastu põhjendused, miks just MKM sai avalike teenuste osutamise eestvedajaks, tõid pooled intervjueeritavatest välja sama IKT konteksti. Kuna ministerium juba tegeles IT-temaatikaga ning sellest tulenevalt e-valitsemise ja e-teenuste valdkondadega, peeti loogiliseks kogu avalike teenuste teema koondamist MKM-i alla. Kaks intervjueeritavat arvasid, et tehnoloogia arenedes ja inimeste harjumuste muutudes ei ole enam vahet, kas rääkida e-teenustest või füüsilistest teenustest. Lähenedes kitsalt avalike teenuste kontseptsioonile, tõid intervjueeritava välja, et asutuse sees toimub avalike teenuste osutamine nagunii elektroonilisel platvormil, füüsilist menetlust teenuse osutamisel oleks asutusel väga keeruline teha. Ehk siis – kui inimene lähebki teenuse saamiseks füüsilise leti juurde, toimub leti tagant alates kõik nagunii elektroonilisi kanaleid pidi. Üks intervjueeritav kommenteeris, et IKT ja e-teenused on poliitilisel tasandil atraktiivsed märksõnad, seetõttu võib rõhuasetus olla suunatud nendele.

MKM-i alla loodud ITAO senised tegevused on peaaesjalikult keskendunud avalike teenuste paremaks osutamiseks ja arendamiseks mõeldud alusraamistiku väljatöötamisele ning konkreetsete projektide läbiviimisele ja toetamisele. MKM ITAO põhimääruse põhjal saab välja tuua loetelu hoobadest, mis on osakonnale antud avalike teenuste osutamise koordineerimiseks.

Välja toodud kohustused avalike teenuste arendamisega tegelemiseks on pigem n-ö pehmemad: analüüsimine, koostöö korraldamine, ettepanekute tegemine. Samas üks punkt põhimääruses sätestab osakonnale ka järelevalve rolli, see puudutab osakonna enda dokumentatsiooni rakendamist. Tabeli kujul on välja toodud põhimääruses sätestatud hoovad tegelemaks koordineerimisega:

Tabel 2. MKM ITAO põhimääruses sätestatud vahendid avalike teenuste arendamise ja osutamise koordineerimiseks

Põhimääruses sätestatud hoovad	Põhimäärusest tulenev kohustus kasutada järgmistes tegevustes
Dokumentatsiooni väljatöötamine, ettevalmistamine, ülevaadete koostamine, avalikustamine	Strateegilised dokumendid, protsessi korralduslikud dokumendid; kvaliteedi hindamise süsteem; avalike teenuste kvaliteet; uuendatavate avalike teenuste kontseptsioonide koostamine.
Kvaliteedi tagamine, järelevalve teostamine	Avalike teenuste arendamise protsessi korraldust ettenägevate dokumentide puhul.
Analüüsimine	Olemasolevate avalike teenuste korraldus.
Ettepanekute tegemine	Avalike teenuste korraldamise uuendamisel ja osutamise parandamisel.
Koostöö (korraldamine)	Huvipooltega avalike teenuste uuendamisel; avalike teenuste arendamisega seotud valitsusasutuste vaheliste töörühmade puhul; üldine koostöö.
Programmide, projektide korraldamise koostamine, algatamine, juhtimine	Avalike teenuste uuenduste realiseerimise projektid; riigisisesed ja rahvusvahelised projektid.
Koordineerimine	Standardiseerimisalane tegevus.

Allikas: Osakonna põhimäärus 2012

Koostaja: autor

Üks intervjueeritav MKM-i osakonnast tõi avalike teenuste arendamise ja osutamise puhul välja, et osakonna roll alles kujuneb konkreetse strateegia ja tegevusplaani suunas. Praegune tegevus eeldab palju läbirääkimisi erinevate osapooltega, kelleks on teised riigiasutused, kus osutatakse avalikke teenuseid. MKM ei pane oma tegevusega kohustuslikult ette, mida asutus peab tegema, et avalikke teenuseid osutada, kuid pakub n-ö tööriistad, kuidas avalike teenuste osutamist asutuse eesmärkidega siduda. MKM saab vaid kujundada ühtset raamistikku avalike teenuste arendamisel, kuid ei saa jälgida, et kõik riigiasutused sellest ka lähtuksid. Ühe intervjueeritava sõnul polegi samas võimalik käsuga kvaliteeti anda.

Järgnevalt on keskendunud MKM ITAO tegevustele alates 2011. aastast. Välja on toodud senised ja plaanitavad tegevused, millele nii MKM ITAO ametnikud kui teised intervjueeritavad on

tähelepanu osutanud, hinnanguid andnud ning mille kohta koguti andmeid dokumendianalüüsi käigus. Nendele tuginedes on võimalik välja tuua koordineerimise hoovad, mida osakond on läbi konkreetsete tegevuste kasutanud teiste riigiasutustega koostöö tegemiseks ja laiemalt avalike teenuste arendamise ja osutamise koordineerimiseks avalikus sektoris.

2.4.1 Alusraamistiku väljatöötamine, ettevalmistamine

Enamik intervjueeritavatest tõid välja, et peamiseks töödokumendiks ja edasise tegevuse aluseks avalike teenuste koordineerimise rollis olevale MKM ITAO-le oli „Avalike teenuste korraldamise roheline raamat“, mis kiideti Vabariigi Valitsuse poolt heaks mais 2013. See on ainsana eraldi ära märgitud OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavas. Rohelise raamatu näol on tegemist alusdokumendiga, mis määratleb avalike teenuste osutamise probleemistiku, pakub välja võimalikke lahendusi, kuid ei ole asutustele järgimiseks kohustuslik.

Rohelise raamatu koostamisse sooviti ühe intervjueeritava sõnul kaasata võimalikult palju riigiasutusi, et saada rohkelt tagasisidet ning tekitada diskussiooni. Konsultatsioonide käigus küsiti tagasisidet kõikidelt ministriumidelt, mitmetelt ametiasutustelt, kahelt suuremalt omavalitsuselt, erinevatelt liitudelt (MKM 2013, 3–4). Tagasiside saadi mh kolmelt ministriumilt (Siseministrium, Justiitsministrium, Rahandusministrium) ja neljalt valitsusasutuselt (RIA, PRIA, PPA, Tarbijakaitseamet) (MKM 2012, 1–2). Raamatu koostamise käigus saadi hakata arendama ühiseid väärtusi ja norme, sest kaasates protsessi võimalikult palju osapooli saadi luua alus selleks, milliseid ühiseid väärtusi dokument kandma hakkab (arusaamine, mis on hetkel valdkonna probleemid ning mis saavad olla võimalikud lahendused). Raamat sai aluseks 2013. aasta lõpus avaldatud „Eesti infoühiskonna arengukavale 2020“ ning selle rakenduskavale 2014–2015. Raamatu näol ei ole tegemist strateegiaga, kuid enamik intervjueeritavaid pidas selle loomist esmaseks sammuks ja raamiks edasistele tegevustele.

Ühtse koostöö eeldusteks on mh ühiste normide ja väärtuste kujundamine. Samuti võimaldab alusraamistiku väljatöötamine luua aluse eesmärkidel põhinevaks tööks, kus näiteks võrgustiku tüüpi koostöö puhul käivadki läbirääkimised eesmärkide seadmiseks madalamal tasemel. Antud raamatu väljatöötamine on näide võrgustiku tüüpi arutelust, kuid tulemust ennast ei saa oma olemuselt pidada veel ühise eesmärgi seadmiseks (selleks võiks olla näiteks roheline raamatu edasiarendus ehk valge raamatu koostamine).

Rohelise raamatu põhjal on läbi viidud ning käivitatud mitmeid projekte, kuigi avalikul konsulteerimisel toodi välja (ning ka mitu intervjueeritavat märkis), et enne oleks pidanud kokku leppima eesmärkides ja koostama laiemad tegevuskavad, alles seejärel oleks võinud hakata ellu viima tegevusi ehk projekte. Samas tõi üks intervjueeritav välja, et kui projektide kaudu ei katseta teooriat ehk roheline raamatu printsiipe, siis pole võimalik teada, kas need toimivad või mitte. Kokkuvõtlik hinnang intervjueeritavate poolt roheline raamatu koostamisele on olnud positiivne – on välja toodud, et sellise mahuka ettevõtmise läbiviimine oli hea, laiendas vastava valdkonna ulatust ja andis hinnangu senisele seisule riigi poolt osutatavate avalike teenuste vallas.

2.4.2 Infovahetus ja koostöö korraldamine

Enamik intervjueeritavatest mainis ühe koostöövormina avalike teenuste arendamisel ja osutamisel e-posti vahendusel toimivat teenindusjuhtide võrgustikku, kuhu on koondatud ametnikke ligi paarikümnest erinevast riigiasutusest ning milles osalejad omavahel ka umbes kaks-kolm korda aastas kohtuvad. Eestvedajaks on MKM ITAO. Tegemist on mitteametliku koostöövormiga, mis on alguse saanud juba enne 2011. aastat. ITAO kasutab võrgustikku uutest algatustest, projektidest, valminud dokumentidest teavitamiseks ning selleks, et saada ideedele ja algatustele tagasisidet. Ühe intervjueeritava sõnul on teenindusjuhtide võrgustiku liikmed ITAO jaoks esmased peegeldajad, kes annavad tagasisidet, kas välja pakutud ideed on vastuvõetavad. Informatsiooni jagamine suurendab teadlikkust ning läbi selle saab jällegi arendada ühiseid väärtuseid ja norme.

Tegemist on mitteametliku koostööformaadiga ning mitu intervjueeritavat leidsid, et koostöö ühe kanalina ei olegi vaja võrgustikku muuta väga formaalseks. Samas toodi miinusena välja, et sinna ei kuulu kindlasti kõik riigiasutused, kes osutavad avalikke teenuseid, ning kohalikke omavalitsusi on seal väga vähe. Kuna võrgustik toimub vabatahtlikkuse alusel, siis on sinna haaratud vaid valdkonnast huvitatud isikud.

Kui mingi asutus korraldab avalike teenuste arendamist või osutamist, siis saadetakse plaanitavate muutuste ettepanekud teistele asutustele läbi eelnõude infosüsteemi EIS⁵. Ühe

⁵ eelnuud.valitsus.ee – töökeskkond, kus toimub riigisiseste ja Euroopa Liidu otsustusprotsessidega seotud dokumentide asutustevaheline kooskõlastamine, edastamine ja valitsuse istungile esitamine ning ka avalik konsultatsioon.

intervjueeritava sõnul proovib ITAO anda tagasisidet valdkondades, mis puudutavad avalikke teenuseid või konkreetselt e-teenuste arendamist. Sama intervjueeritava sõnul on asutused võtnud ITAO ettepanekuid ja antud tagasisidet arvesse. ITAO on ise kasutanud sama süsteemi, et saada tagasiside enda algatustele (näiteks nimetatud rohelise raamatu koostamisel). Sellist tüüpi instrument on riikides üsna levinud, et vältida poliitikate konflikte või dubleerimist.

MKM ITAO on tellinud uuringuid, kus eesmärgiks on selgitada välja mingi sihtrühma rahulolu e-teenustega (näiteks 2012. aastal „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega“ ning „Ettevõtjate rahulolu riigi avalike e-teenustega 2012“). Uuringute tulemusi on kasutatud näiteks rohelise raamatu koostamise käigus (MKM 2013). Taoliste uuringute tellimine võimaldab kokkuvõidu teistele riigiasutustele, kes oma avalike teenuste arendamisel peaksid olema teadlikud sihtrühmade hoiakutest jms. Läbi kliendifookuse ning ühiste kliendikonsultatsioonide kaudu on võimalik saavutada ühtsemat teenuste osutamist ning kogutud info jagamise kaudu jõuavad uuringud teiste osapoolteni.

2.4.3 Programmide ja projektide algatamine, korraldamine

Rohelise raamatu alusel ja Euroopa Liidu Sotsiaalfondi 2007–2013 tõuketoetuste prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetme „Avaliku sektori asutuste ja mittetulundusühenduste strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine“ toel on MKM ITAO olnud algatajaks ja korraldajaks programmile „Eelduste loomine avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks IKT vahendite abil“ (kestvus oktoobrist 2013 kuni oktoobrini 2014). Programmi eesmärk on välja arendada alused mõjusamate ja tõhusamate avalike teenuste pakkumiseks. Programmi raames viiakse läbi erinevaid tegevusi ning projekte, nagu näiteks:

- a) Maanteeameti pilootprojekt kolme teenuse disainimiseks Euroopa Liidu struktuurifondide programmi raames, mille käigus analüüsiti Maanteeameti e-teenuste funktsionaalsust; töötatakse välja näidismudel; analüüsitakse osutatavaid e-teenuseid; töötatakse välja avalike e-teenuste disainimise protsessi mudel (MKM programm 2013).
- b) Sotsiaalvaldkonna avalike teenuste kaasajastamise projekt (SKAIS2), mille eesmärk on Sotsiaalkindlustusameti riiklike pensionide, toetuste, hüvitiste ning erinevate teenuste pakkumise tööprotsesside optimeerimine, neid toetava uue infosüsteemi ehitamine ning uute avalike teenuste vahendite ja kanalite loomine (Sotsiaalministeerium 2013).

Kahe nimetatud asutuses töötava intervjueeritava sõnul on tegemist olnud kasulike projektidega, sest on võimaldanud asutustele endile rahalist kokkuhoidu. MKM ITAO roll ja toetus on olnud abiks projektide läbiviimisel, tegemist on tõsise koostööpartneriga. Pea pooled intervjueeritavad mainisid, et sarnastes projektides osalemine annab asutustele võimaluse tegeleda avalike teenuste parandamisega, tehes seda odavalt ning koostöös teiste ministeeriumide ja asutustega, kellega saab vahetada oskusteavet ja kogemusi.

Nimetatud programm sisaldab lisaks projektidele ka teabepäevade, seminaride, koolituste, uuringute, analüüside läbiviimist. Kahe intervjueeritava sõnul annavad sellised teabepäevad ja üritused võimalusi leida kontakte huvitatud osapooltega, ka kohalike omavalitsustega (seetõttu toimuvad mitmed sellised üritused maakondades). Samas tunnistasid kõik intervjueeritavad, et kui mingi omavalitsus või muu riigiasutus ei ole huvitatud avalike teenuste parandamisest, siis ei ole sellistest üritustest kasu, sest huvi puudusel nagunii kohale ei tulla. MKM ITAO-l puudub sunnivahend kohustama kedagi koostööd tegema ning vastavates programmides ja projektides osalema. Ühe intervjueeritava sõnul on kahte tüüpi riigiasutusi: ühed ootavad ühtse strateegia väljatöötamist ja terviklikku lähenemist ning teiste arvates on neil avalike teenuste osutamiseks kõik korras. Intervjueeritava sõnul toimub koostöö vaid esimest tüüpi asutustega.

Eraldi projektide ja programmide algatamist, mis sisaldavad koostööd konkreetsete asutustega (Maanteeameti ja Sotsiaalkindlustusameti näited), võib pidada partnerluseks, mis põhinevad kindlatel kokkulepetel. Ühiste koolituste, seminaride jms korraldamine ja läbiviimine võimaldab juurutada ühiseid väärtusi ning jagada informatsiooni valdkonnast huvitatutele. Samuti aitavad ühiselt läbi viidud konsultatsioonid ja kaasamised erinevatesse programmidesse kaasa teenuste paremale osutamisele ning loovad ühise vaate kodanikule/kliendile.

2.4.4 Muu dokumentatsiooni väljatöötamine, koostamine

Lisaks nimetatud rohelisele raamatule on ITAO poolt (koostöös teiste riigiasutustega) alustatud mitmete käsiraamatute ja juhendite koostamist, mis peaksid aitama ühtselt läheneda avalike teenuste arendamisele ja parandamisele. Näiteks:

- a) avaliku sektori protsessianalüüsi käsiraamat, mille eesmärk on panna alus tööprotsesside kaardistamisele ning töötada välja vastav metoodika;

- b) e-teenuste disainimise käsiraamat avalikule sektorile, mille eesmärk on välja pakkuda metodoloogiline juhend avalike e-teenuste ja e-keskkondade loomiseks ja disainimiseks (MKM programm 2013);
- c) avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine, kus on võimalik saada ülevaade kõigist Eesti avalike teenuste tugevustest ja nõrkustest, kokku ligi 60 erineva indikaatori põhjal. Metoodika saab kohustuslikuks neile riigiasutustele, kes soovivad tulevikus oma elektroonilisi teenuseid arendada (MKM pressiteade 2014);
- d) iseteeninduskeskkondade raamistiku väljatöötamine, mida avaliku sektori avalike teenuste osutajad saavad võtta soovituslikus funktsionaalseks raamistikuks oma iseteeninduskeskkondade kavandamisel ja elluviimisel (Iseteeninduskeskkonna raamistik 2014, 4).

MKM ITAO ei tegele selliste juhendite väljatöötamise ja koostamise korraldamisega üksi, see toimub koostöös teiste asutustega (enamasti on partneriks RIA, aga ka teised MKM-i osakonnad jt.). Valdav osa taolistest juhenditest ei ole riigiasutustele järgmiseks kohustuslikud. Üks võimalus juhendeid kohustuslikuks teha, on siduda nende järgimine Euroopa Liidu jagatavate toetuste taotlemisega. Üks intervjuueritav kommenteeris, et teine võimalus muuta taolised juhendid ja käsiraamatud kohustuslikuks, oleks riigiasutuste kõrgemate juhtide heakskiit, mille läbi tekiks materjalidele toetus kõrgemalt tasandilt.

Vastavate juhendite ja käsiraamatute puhul on tegemist nii ühiste normide juurutamise kui konkreetselt ühtsete protseduuride loomise ja juurutamisega.

2.4.5 Euroopa Liidu toetuste jagamine ajavahemikul 2014–2020

Euroopa Liidu toetuste jagamine eelarveperioodil 2014–2020 hõlmab muuhulgas avalike teenuste arendamist. Nimelt on üks struktuurivahendite meede sel ajaperioodil „avalike teenuste arendamine IKT abil“, kogusummas 83 miljonit eurot. Meetme rakendusasutus on MKM (nii ITAO kui riigi infosüsteemide osakond). Pooled intervjuueritavatest töid välja, et MKM-i (ja sh ITAO) võimalus olla rakendusasutuseks Euroopa Liidu toetuste jagamisel järgmisel eelarveperioodil on oluline vahend, kuidas panna asutusi tegelema avalike teenuste parandamisega. Nimelt on rakendusasutusel võimalik luua tingimusi toetuste saamiseks ning kahe intervjuueritava sõnul on plaanis seni välja töötatud juhendeid ja käsiraamatuid toetuse

taotlemisega kohustuslikus korras siduda. Näiteks üks eeltaotluste nõue, mis on otsustatud lisada, on kohustus juhendada avaliku sektori teenuste disainimise käsiraamatust ja sellest tulenevatest juhistest (näiteks ühtsed kvaliteedinõuded ja teenuste mõõtmine) (Rahe, Lepp 2014).

Rahaliste toetuste sidumist välja töötatud juhendite ja käsiraamatute kasutamisega nimetasid mitmed intervjueeritavad üheks tugevamaks koordineerimisvahendiks, mida ITAO-l on avalike teenuste arendamise ja osutamise koordineerimisel võimalik kasutada. ITAO-le annab see võimaluse olla kvaliteedi tagaja ja järelevaataja rollis, kontrollides, kas asutused järgivad kehtestatud reegleid. Tulevane vahend võimaldab koordineerijal luua automaatne kontrollisüsteem, mida asutused peavad järgima. Seda võib nimetada ka *ex ante* kontrolliks, kus läbi regulatsioonide, standardprotseduuride kontrollitakse asutust (Verhoest *et al.* 2005, 6, 9). Samas tunnistasid paar intervjueeritavat, et Euroopa Liidu toetusi taotletakse vabatahtlikult ning avalike teenuste osutamise osas probleemsed riigiasutused ei pruugi neid toetusi nagunii taotleda ega hakka seetõttu järgima ka kehtestatud nõudeid.

2.5 Järeldused

Enne 2011. aastat ei tegeletud Eesti avalikus sektoris avalike teenuste arendamise ja osutamise koordineerimisega, vaid asutused tegelesid teemaga iseseisvalt. Kahe intervjueeritava sõnul ei lähenenud isegi ministriumid oma valitsemisalas teenuste osutamisele ühtselt, see oli iga asutuse enda korraldada. Sarnaselt on kogu Eesti haldussüsteem detsentraliseeritud ning koostöö ministriumide-üleste strateegiliste valdkondade osas on olnud raskendatud, sest ministriumid ei soovi anda võimu käest ning senistel koordineerivatel üksustel ei ole olnud piisavat ressursi eduka koordineerimisega tegelemiseks. Seega võib pidada heaks edasiminekuks olukorda, kus MKM ITAO roll avalike teenuste osutamise koordineerijana on praegusel ajal valdkonnast huvitatud riigiasutustele teada ning olemasolevate koostööpartnerite poolt tunnustatud. Koordineeri rolli määratlemisel tuleb arvesse võtta, et tulenevalt MKM-i laiematest ülesannetest ja varasemast tegevusest on ITAO keskendunud rohkem IKT rollile avalike teenuste arendamisel ning seetõttu e-teenustele ja e-kanalite kasutamisele.

Põhimääruse järgi ei oma ITAO ühe ministri osakonnana strateegilist hooba, et kohustuslikult (hierarhilist käsuliini pidi) juhtida avalike teenuste arendamist ja osutamist. Tabelis 2 (lk 27) välja toodud põhimäärusega sätestatud ülesanded, osakonna tegevus ning

osakonna enda nägemus viitavad pigem võrgustiku tüüpi keskkonnas tegutsevale eestvedajale, kes paneb aluse koostööle, kuid ei oma ilmtingimata võimekust ja ressursi koostöö ning sealt tulenevate tegevuste järelevalveks. Sellega seoses nimetas üks intervjuueeritav ITAO-d pigem kompetentsikeskuseks, kelle ülesandeks on raamistiku loomine, nõustamine, toe pakkumine.

Intervjuueeritud isikud tõid avalike teenuste arendamise osas mitmel korral eeskujuks erasektorit, kus ühe intervjuueeritava sõnul „on mõttemaailm sarnasem [sellele, mida me püüame teha]“. Lisaks rõhutab ITAO kliendivaate olulisust, omaniku nõude sissetoomist, teenusepõhist mõtlemist – põhimõtted, mis on erasektoris juba kasutusel ning mida püütakse rakendada järjest enam avalikus sektoris. Erasektori eeskujuks toomine ei muuda kuidagi osakonna rollimääratlust avalike teenuste arendamise ja osutamise koordineerijana, kuid on oluline mõistmaks, kust võidakse võtta eeskujuga ning millises suunas tahetakse avalike teenuste arendamisel liikuda.

MKM-i ITAO kui avalike teenuste arendamise ja osutamise keskse koordineerija puhul saab välja tuua kaks eripära:

- 1) MKM ITAO keskendub tulenevalt ministeeriumi taustast rohkem e-teenustele ja IKT-le. Ka „Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus“ on viidatud, et avalike teenuste osutamisega seotud probleemide lahendamise keskmes on IKT pakutavate võimaluste kasutamine (MKM 2013, 2).
- 2) MKM ITAO on avalike teenuste osutamise koordineerimisel rohkem nõustaja ja soovitaja rollis ega oma kvaliteedi tagaja ega järelvaataja rolli. Sellest tulenevalt ei jõua ITAO ka kõigi riigi- ja kohalike omavalitsuste asutusteni, kes võiksid koostöösse kaasatud olla. ITAO lähtub vabatahtlikkuse printsiibist – kes soovivad teenuseid arendada ja teenuste osutamist parandada, jõuavad ise koostööni ITAO-ga.

Fookus IKT-le ja e-teenustele on mõistetav, arvestades, et ministeerium on nende valdkondadega juba varem tegelenud. Keskendumine avalikele teenustele kitsamalt annab ka osakonnale võimaluse täpsemalt fokuseerida oma tegevust. Samas ei saa sellist lähenemist pidada jätkusuutlikuks avalike teenuste osas laiemalt, sest elektrooniline platvorm on vaid üks vahend avaliku teenuse osutamiseks, selle abil ei ole võimalik haarata kogu teenuste arendamise ja osutamise valdkonda. See võib olla ka üks põhjus, miks mitmed riigiasutused ei ole ITAO-ga kokku puutunud – riigiasutuste fookus oma avalike teenuste arendamisel ja osutamisel ei pruugi olla vaid e-teenustel põhinev.

Kuigi ITAO ei saa valdkonna koordineerimisel kasutada klassikalist ülalt-alla käsuliini ehk hierarhilisi vahendeid (neid pole sätestatud ka osakonna põhimääruses), on paari-kolme aastaga kasutatud mitmeid hoobasid, mille kaudu koordineerimist edukamaks muuta ja seeläbi rõhuda vajadusele ühtlustada avalike teenuste arendamise ja osutamise kvaliteeti. Enamik neist vahenditest on mittestrukturaalsed ehk pehmemad koordinatsiooniinstrumendid, kus rõhk on osapoolte vahelise käitumise, arusaamiste ja tegevuste ühtlustamisel. Kultuuri ja teadmiste juhtimine (läbi jagatud väärtuste, normide, teadmiste loomise) on põhimõtteliselt aluseks kõikidele tegevustele, mis sisaldavad koordinatsiooni ja koostööd. Osapoolte käitumist ei ole võimalik muuta vaid strukturealseid koordineerimisvahendeid kasutades. Kuigi ITAO-l ei ole mingit sunnimehhanismi panna osapooli soovitud viisil käituma, ei oleks ka sellise mehhanismi olemasolu ilmingimata lahendus, sest ei pruugi panna riigiasutusi teisiti mõtlema ja käituma. Seega on peamine initsiatiiviallikas avalike teenuste osas koostööd teha riigiasutuste endi sisemine soov midagi muuta.

Lisaks ühiste väärtuste ja informatsiooni jagamise vahenditele on osakond kasutanud protseduuriliste reeglite kehtestamist, näiteks läbi konsultatsioonide ja tagasiside andmise ning juhendite, käsiraamatute väljatöötamisel. Samas ei ole kumbki neist vahenditest riigiasutustele järgimiseks kohustuslik ning MKM ei oma ressursi korraldada järelvalvet või tagada kvaliteeti (mis praegu samas on põhimääruses ülesandena ette nähtud). Üks osa koordineerija tegevusest on seotud uute projektide algatamisega, kus koordineerija ja teis(t)e riigiasutus(t)e vahel sõlmitakse vastavad koostöölepped ehk partnerluslepingud. Sellised projektid loovad riigiasutustele ka finantsstiimuli, sest projektides osalemine on tasuta ning nende raames saab asutus ellu viia tegevusi, mille katteallikad ei tule oma eelarvest. Tugevaimaks vahendiks võib pidada rahaliste ressursside sidumist kindlate nõudmistega, mille MKM kavatses sisse viia alates 2014. aastast (seoses Euroopa Liidu toetuste jagamisega). MKM-i ITAO seni välja töötatud juhendid soovitakse siduda toetuste taotlemisega, suurendades seeläbi välja töötatud dokumentatsiooni kaalu ja kasutamist riigiasutuste seas.

Järgnevalt on koostatud tabel, kuhu on koondatud MKM ITAO kui koordineerimise eest vastutava asutuse senised ja tulevased tegevused ning koordineerimise vahendid, mida asutus on tegevuste elluviimiseks kasutanud. Samuti on tabelis kokku võetud intervjuueeritavate hinnangud vastavate tegevuste sobivusele koordineerimisel.

Tabel 3. Koordineerija tegevused – intervjueeritavate hinnangud, kasutatud vahendid.

Tegevus	Sobivus (intervjueeritavate hinnang)	Koordineerimisvahendi tüüp (märksõna)
Rohelise raamatu koostamine	Vajalik alusraamistiku loomiseks. MKM peakski sellise dokumentatsiooni välja töötamisega rohkem tegelema, et saavutada süsteemset lähenemist.	* Ühiste normide ja väärtuste juurutamine (VÄÄRTUSED)
Teenindusjuhtide võrgustik	Mitteametlik koostööformaat, võimalus kiirelt õigete inimesteni jõuda. Kõikide riigiasutuste esindajad ei ole kaasatud, toimub vabatahtlikkuse alusel.	* Ühiste konsultatsiooni-, läbirääkimiskogude loomine (INFORMATSIOONI JAGAMINE)
Tagasiside ja soovitude andmine läbi eelnõude infosüsteemi EIS.	ITAO-l on võimalus anda soovitusi, nõu. Ka ITAO ise saab siit oma algatustele tagasisidet.	* Konsultatsiooni ja retsenseerimise protseduuriliste instrumentide kasutamine (PROTSEDUURIREEGLITE SEADMINE)
Uuringute, küsitluste läbiviimine alusraamistiku dokumentide koostamiseks	Asutused ei pea ise hakkama kõike algusest peale välja mõtlema ja uuringuid läbi viima. Infot saavad kõik kasutada.	* Ühiste uurimuste läbiviimine ja infokogumine, andmete jagamine kõikidele osapooltele (INFORMATSIOONI JAGAMINE)
Programmide ja projektide algatamine	Asutustele kasulik, kuna on neile tasuta ning võimaldab kogemusi ja oskusteavet vahetada. Rahaline stiimul osalemaks projektides. Asutus peab ise tahtma osaleda. Koolitused ei ole kohustuslikud, seega ei jõua kõikideni.	* Partnerluslepingute sõlmimine (EESMÄRKIDEL PÕHINEV TÖÖ); * Finantsstiimul asutuste vahelises koostöös (EELARVE, FINANTSID); * Ühiste uurimuste läbiviimine (INFORMATSIOONI JAGAMINE); * Jagatud koolitus (VÄÄRTUSED).
Muu dokumentatsiooni väljatöötamine (käsiraamatud, juhendid)	Asutustele pole need järgimiseks kohustuslikud. Strateegiliselt tasandilt võiks tulla toetus dokumentatsioonist juhendumiseks.	* Ühiste normide juurutamine (VÄÄRTUSED); * Ühtsete protseduuride loomine ja juurutamine (PROTSEDUURIREEGLITE SEADMINE).
Euroopa Liidu toetuste jagamine 2014–2020	Üks tugevamaid ja mõjusamaid hoobasid. Samas paljud riigiasutused ei taotle toetust, seega ei hakka juhendeid järgima.	* Rahaliste ressursside sidumine kindlate ja ühtsete nõuetega (EELARVE, FINANTSID).

Koostaja: autor

Ülaltoodud seniste tegevuste ja kasutatud hoobade põhjal võib hinnata, et MKM ITAO osakond on koordineerimisele lähenenud vabatahtlikkuse suunalt – kui soovitakse koostööd teha, siis on asutus selleks valmis, kuid koordineerijal endal ei ole ressursi, et kõigini jõuda. Teoreetilises kirjanduses on rõhutatud just usalduse ja vabatahtlikkuse aspekti: läbirääkimiste ja usalduse alusel saavutatud koordineerimine on parem viis, kuidas saavutada kestvat ja efektiivset koordinatsiooni (Peters 1998, 17; Adler 2001, 215; Head 2008b, 746).

Hinnates MKM ITAO kui keskse koordineerija kasutatud hoobasid eduka koordineerimisega tegelemiseks, saab komplektis neid hoobasid paigutada võrgustiku tüüpi koordineerimismehhanismi alla. Võrgustiku tüüpi koordineerimismehhanismide puhul on oluline esmalt saavutada osapoolte vaheline usaldus (mis on ka peamine ressurss lisaks vastastikusele koopereerumisele). Seetõttu on koordineerimine läbi võrgustiku tüüpi mehhanismi pikaajalisem ning eeldab informatsiooni jagamist asutuste vahel (Bouckaert *et al.* 2010, 44–45). Võrgustiku tüüpi mehhanismi kasutamine koordineerimisel otsib ühiseid teadmisi, väärtusi ja strateegiaid erinevate osapoolte vahel (*ibid.*, 49–50). Sarnaste vabatahtlike ja usaldusel põhinevate koordineerimise vahendite ja hoobade kasutamine muudab seega koordineerimise pikaajalisemaks, kuid samas ei jää koordineerimine n-ö tehniliseks, vaid peaks juurutama osapoolteks olevate asutuste väärtusi ja käitumist selles osas, kuidas ühtsemalt arendada ja osutada avalikke teenuseid.

Kasutatud hoovad on loonud hea eelduse edasiseks usalduslikuks koostööks riigiasutuste vahel, kuid erinevate tegevuste puhul on läbivaks küsimuseks, kuidas jõuda kõikide riigiasutusteni, mitte ainult nendeni, kes on ise koostööd otsinud. Magistritöös ei keskendunud eraldi kohalike omavalitsuste tasandile, kuid analüüsi käigus selgus, et enamik kohalikest omavalitsusest ei ole kaasatud avalike teenuste arendamise ja osutamise koordineerimisprotsessi. Seega ei piisa praegustest koordineerimisvahenditest, et jõuda kõikide kohalike omavalitsusteni ja teiste riigiasutusteni. Koordineerija fookus e-teenustele ja e-kanalitele ning lisaks hierarhilisemate hoobade puudumine võivad olla kombineeritud põhjuseks, miks praegune võrgustik vähe riigiasutusi hõlmab – võib-olla on selline lähenemine teatud riigiasutustele liiga kitsas. Edasine koordineerimisprotsess oleks laiahaardelisem, kui lisaks praegustele vahenditele saaks ITAO kasutada ka mõnd hierarhilisemat hooba, seda näiteks läbi süsteemse lahenduse välja töötamise, mis oleks kohustuslik kõikidele avalikke teenuseid arendavatele ja osutavatele riigiasutustele. Kui üksus on suutnud paari-kolme aastaga saavutada selle, et kõik senini protsessis osalevad riigiasutused töötavad usalduslikus õhkkonnas ning tajuvad avalike teenuste arendamise ja

osutamise perspektiivi samasuguselt, võib olla õige hetk anda koordineerijale hierarhilisemaid hoobasid valdkonnaga tegelemiseks. Üks võimalus oleks alusraamistikku kujundava dokumentatsiooni heakskiitmine poliitilisel või kõrgemate ametnike tasemel, mis muudaks järgimise kohustuslikuks (näiteks kantslerite nõupidamise otsusena või Vabariigi Valitsuse nõupidamise otsusena). Sellega peaks kaasnema ka järelevalve funktsioon, mis aga eeldab palju suuremat ressursi, kui MKM-ile täna avalike teenuste osutamise koordineerijana on antud. Tänapäevaseid koordineerimishoobasid või pidada piisavateks riigiasutustele, kes on kaasatud koordineerimisprotsessi ning kes teevad erinevate tegevuste kaudu koostööd ITAO-ga. Kui aga eesmärgiks on terviklik lähenemine kõikidele riigi poolt osutatavatele avalikele teenustele, siis ei ole praegusel juhul tegemist piisavate vahenditega, millega jõuda kõikide riigiasutusteni, kes avalikke teenuseid pakuvad.

Kokkuvõte

Alates 2011. aastast on avalike teenuste arendamise ja osutamise keskne koordineerija olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakond (MKM ITAO). Varem ei ole sellele valdkonnale ühtselt lähenetud, ka senine haldussüsteem ei ole soosinud koordinatsiooni ministriumide-üleste poliitikate puhul. Tegemist on aktuaalse teemaga, sest avalike teenuste kvaliteet ja haldussüsteemi võimekus teha horisontaalset koostööd on valdkonnad, mis nõuavad järjest rohkem tähelepanu nii kodanike poolt (teenuste parandamine, kättesaadavus) kui poliitilisel tasandil (ühtne riigivalitsemine, terviklik lähenemine).

Magistritöö eesmärk oli analüüsida avalike teenuste valdkonna koordineerimist uue osakonna poolt, täpsemalt seda, kuidas on koordineerija roll määratletud, milliseid koordineerimise vahendeid on kasutatud ja kas need vahendid on piisavad. Koordineerimist analüüsisvas teaduskirjanduses on tähelepanu pööratud hoobadele, mida koordineerijad saavad kasutada, et ellu viia edukat koordineerimisprotsessi. Hoolimata sellest, kas lõppeesmärk on ühtne riigivalitsemine, terviklik lähenemine või võrgustike juhtimine, on selle saavutamiseks vajalik kasutada sobivaid koordineerimisvahendeid. Teaduskirjanduse põhjal koostas autor tabeli erinevatest koordineerimise hoobadest, mis on grupeeritud märksõnade alla (kokku kuus erinevat gruppi) ning mida on võimalik kasutada avalike teenuste arendamise ja osutamise valdkonnas.

Juhtumianalüüsi käigus selgus, et uus osakond avalike teenuste arendamise ja osutamise koordineerija rollis on mitmete tegevuste algatajaks ja läbiviijaks ning koostööpartnerite poolt tunnustatud, samas ei oma üksus ise hierarhilisi hoobasid koordineerimise elluviimiseks. Osakonna tegevuse puhul saab välja tuua kaks eripära: 1) keskendutakse rohkem e-teenustele ja IKT-le (tulenevalt ministeeriumi taustast); 2) ollakse pigem nõustaja ja soovitaja rollis. Eelnevast

tulenevalt ei jõua üksus kõikide riigiasutusteni, kes avalike teenuste osutamisega tegelevad (seda nii keskvalitsuse kui kohalike omavalitsuste tasandil). Avalike teenuste arendamise puhul on koordineerija eeskujuna kasutanud erasektorit ja sealseid lähenemisi.

Seniste tegevuste ja põhimääruses sätestatud ülesannete analüüsi põhjal on osakond kasutanud mitmeid vahendeid, mille kaudu koordineerimist ellu viia. Enamik kasutatud vahenditest on n-ö pehmed instrumendid, kus rõhuasetus on kultuuri ja teadmiste juhtimisel (informatsiooni jagamine, väärtuste juurutamine). Iga koordineerimisprotsessi puhul on peamine alus osapoolte vaheline usaldus ja ühised väärtused. Hoolimata vahenditest, mida koordineerija kasutab, peaks esmaseks sammuks olema usaldusväärse atmosfääri kujundamine. Lisaks on osakonnal ka mõningaid tugevamaid hoobasid (protseduurireeglite seadmine, eesmärkidel põhinev töö), kuid tuleb arvestada, et koordineerijana puudub tal järelevalve korraldamise roll. Tugevaimaks koordineerimishoovaks võib pidada finantsressursside sidumist osakonna väljatöötatud kindlate nõudmistega. Seda hooba saab hakata kasutama alates 2014. aastast seoses asutustele jagatavate Euroopa Liidu toetustega. Kõikide kasutatud hoobade puhul tuleb silmas pidada, et koordineerimisele on lähenetud vabatahtlikkuse suunalt – osakond ei ole kasutanud neid hoobasid riigiasutuste puhul, kes ise ei ole koostööd otsinud, ega ole nendega arutanud avalike teenuste osutamise parandamise vajalikkust. Seetõttu ei saa praeguseid hoobasid pidada piisavaks, et luua ühtne lähenemine kõikidele riigi avalikele teenustele.

Seniste tegevuste ja rollimääratluse põhjal saab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi osakonda hinnata võrgustiku tüüpi koordineerimismehhanismi kasutajaks, kus koostöö põhineb ühistel väärtustel ja usaldusel. Osakonna roll on olla võrgustiku eestvedaja, haldaja ja osaline. Peamine ressurss koordineerimise elluviimisel on seega usaldus ja vastastikune koostöö. Kui üksus on suutnud paari-kolme aastaga saavutada selle, et kõik senini protsessis osalevad riigiasutused töötavad usalduslikud õhkkonnas ning tajuvad avalike teenuste arendamise perspektiivi samasuguselt, võib olla õige hetk anda kõrgemal ametnike või poliitilisel tasandil koordineerijale hierarhilisemaid hoobasid valdkonnaga tegelemiseks. See võimaldaks lahendada olukorra, kus kõik riigiasutused ei ole koordineerimisprotsessi kaasatud.

Summary

Coordination of the provision of public services on the central government level in Estonia

Since 2011 the development and provision of public services has been coordinated by the Department of Information Society Services Development of the Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications. Earlier there has not been a unified approach in this field. Also, coordination of trans-ministerial policies has not been favoured by the administrative system to date. This is a current topic as both the quality of public services and the horizontal cooperation capacity of the administrative system are areas that require increasingly more attention of both the citizens (improvement and availability of services) as well as the political level (joined-up government, whole-of-government approaches).

The scientific literature on coordination focuses on instruments that coordinators can use in order to carry out a successful coordination process. Notwithstanding the rhetoric whether the ultimate goal is joined-up government, whole-of government approach or network management, it is necessary to use suitable coordination instruments.

Based on the coordination framework, the objective of the Master's Thesis was to analyse the public services approach by the new department of the Ministry of Economic Affairs and Communications. The research questions were the following:

- How has the role of the Ministry of Economy and Communications been defined for coordinating the provision of public services?
- What kind of coordination instruments are available for the department for coordinating the public services provided by the state?

- Are these instruments suitable and sufficient in order to create a joint approach for providing public services?

This Master's Thesis is a case study; the research methods used include document analysis and semi-structured interviews.

The case analysis revealed that when defining the role of the current coordinator, two specific features can be highlighted: 1) there is more focus on e-services and information and communications technology (by virtue of the ministry's background); and 2) the coordinator performs primarily advisory and counselling functions. That is why the unit does not reach all state authorities that deal with the provision of public services (both on the central and local government level).

The coordinator's targeted focus on e-services and incapacity to reach all state authorities that provide public services may be the combined reasons why the current coordination process includes a small number of state authorities – perhaps this approach is too narrow for certain state authorities.

Based on an analysis of actions to date and the duties laid down in the statutes, the department has used several instruments for carrying out its coordination tasks. Most of the instruments used are „soft instruments“ where the emphasis is placed on culture and knowledge management (provision of information, implementation of values). Each coordination task is mainly based on trust and joint values of the parties involved. Regardless of the instruments that are available for the coordinator, the first step should be the creation of a reliable atmosphere. The department has also some harder instruments (laying down rules of procedure, target-based work). However, the fact that the coordinator does not have a supervisory role should be taken into account. Linking financial resources to certain requirements that have been developed by the department can be considered the hardest coordination instrument. This instrument will be adopted in 2014 with regard to the European Union's support measures for authorities. However, in the case of all instruments used it should be noted that coordination tasks have been carried out on a voluntary basis – the department has not used these instruments for state authorities that have not sought cooperation themselves and have not discussed the necessity of improving the provision of public services with them.

Based on actions to date and the definition of roles, the department of the Ministry of Economic Affairs and Communications can be considered a user of a network-type coordination mechanism where cooperation is based on common values and trust. The department's role is to be a leader, manager and participant of the network. Thus, the main resources for carrying out coordination are trust and mutual cooperation. As in just a few years the unit has achieved a situation where all participating state authorities have a common perception of the perspective of the provision of public services, it may be the right time to allow the coordinator to use more hierarchical instruments in the given field by the higher official and policy levels. This would allow finding solutions for a situation where not all state authorities are currently included in the coordination process and where the used instruments are therefore not sufficient for carrying out a comprehensive coordination process.

Kasutatud kirjandus

6, P. (2004) „*Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration*“. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 1, 103–138.

Adler, P., S. (2001) „*Market, Hierarchy, and Trust: the Knowledge Economy and the Future of Capitalism*“. *Organization Science*, Vol. 12, No. 2, 215–234.

Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1).

Bjørnsen, H. M., Foss, O., Johansen, S., Langset, B. (2013) „*Services of General Interest (SGI): Is it Possible to Define This Concept in Scientific Terms?*“ *Romanian Journal of Regional Science*, Vol. 7, 9–36.

Boston, J., Gill, D. (2011) „*Working Across Organisational Boundaries: the Challenges for Accountability*“. Ryan, B., Gill, D. (toimetajad) „*Future State: Directions for Public Management in New Zealand*“. Wellington, Victoria University, 212–246.

Bouckaert, G., Peters, B., G., Verhoest, K. (2010) „*The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*“ Palgrave Macmillan.

Chan, C. M., Pan, S. L. (2005) „*Intertwining Offline and Online Channels in Multi-Channel Public Service Delivery: A Case Study*“ *Academy of Management Proceedings*, Vol. 2005, No. 1, C1–C6.

- Christensen, T., Lægreid, P. (2007) „*The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*“ Public Administration Review, Vol. 67, No. 6, 1059–1066.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2008) „*The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: the Norwegian Case*“ Public Organization Review, Vol. 8, No. 2, 97–116.
- Davies, J. S. (2009) „*The Limits of Joined-Up Government: Towards a Political Analysis*“. Public Administration, Vol. 87, No. 1, 80–96.
- Djellal, F., Gallouj, F. (2008) „*Measuring and Improving Productivity in Services. Issues, Strategies and Challenges*“. Edward Elgar Publishing Limited.
- Drechsler, W. (2004) „*Governance, Good Governance, and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity*“. Trames, Vol. 4, 388–396.
- Drechsler, W. (2005) „*The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*“. Administrative Culture, Vol. 06, 94–108.
- Dunleavy, P. (2010) „*The Future of Joined-Up Public Services*“ 2020 Public Services Trust, London School of Economics.
- Edelenbos, J., Van Buuren, A., Klijn, E-H. (2013) „*Connective Capacities of Network Managers*“ Public Management Review, Vol. 15, No. 1, 131–159.
- Eesti Statistikaselts (2009) „*Kvaliteedistatistika ja statistika kvaliteet*“. Eesti Statistikaseltsi teabevihik 19, Statistikaamet, Tallinn. Kättesaadav: www.stat.ee/dokumendid/33151 15. mai 2014.
- Frost, N. (2005) „*Professionalism, Partnership and Joined-Up Thinking: A Research Review of Front-Line Working with Children and Families*“. Research in practice.

- Goldstein, S. M., Johnston, R., Duffy, J., Rao, J. (2002) „*The Service Concept: the Missing Link in Service Design Research?*“ *Journal of Operations Management*, Vol. 20, No. 2, 121–134.
- Hazlett, S., Hill, F. (2003) „*E-Government: the Realities of Using IT to Transform the Public Sector*“ *Managing Service Quality*, Vol. 13, No. 6, 445–452.
- Head, B. W. (2008a) „*Wicked Problems in Public Policy*“. *Public Policy*, Vol. 3, No. 2, 101–118.
- Head, B. W. (2008b) „*Assessing Network-Based Collaborations: Effectiveness for Whom?*“. *Public Management Review*, Vol. 10, No. 6, 733–749.
- „*Iseteeninduskeskkonna raamistik*“ (2014), tellija Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/iseteeninduskeskkondade_raamistik_-_vaheversioon.pdf 12. mai 2014.
- Jennings, E. T., Krane, D. (1994) „*Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher's Stone*“. *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, 341–348.
- Kavanagh, D., Richards, D. (2001) „*Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future?*“. *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, No. 1, 1–18.
- Keast, R., Brown, K. (2002) „*The Government Service Delivery Project: A Case Study of the Push and Pull of Central Government Coordination*“. *Public Management Review*, Vol. 4, No. 4, 439–459.
- Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. (2000) „*Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*“. *Public Management: an International Journal of Research and Theory*, Vol. 2, No. 2, 135–158.
- Lenk, K. (2002) „*Electronic Service Delivery – a Driver of Public Sector Modernisation*“. *Information Polity*, Vol. 7, No. 2, 87–96.

- Ling, T. (2002) „*Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems*“. Public Administration, Vol. 80, No. 4, 615–642.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2012) „*Avaliku konsulteerimise „Avalike teenuste korraldamise roheline raamat“ kokkuvõte*“. Kättesaadav: eelnoud.valitsus.ee, toimiku number: 12-1175.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2013) „*Avalike teenuste korraldamise roheline raamat*“. Kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/ATKRR_2013.pdf 13. aprill 2014.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakonna põhimäärus (2012). Kättesaadav: <http://www.mkm.ee/osakondade-pohimaarused/> 1. mai 2014.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pressiteade (2014) „*Riik hakkab avalikke teenuseid haldama ühtse „portfellina*““. Kättesaadav: <http://mkm.ee/riik-hakkab-avalikke-teenuseid-haldama-uhitse-portfellina/> 28. aprill 2014.
- „*Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi programm „Eelduste loomine avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks IKT vahendite abil*““ (2013). http://www.mkm.ee/public/avalikud_teenused_programm_allkirjastatud.pdf 12. aprill 2014.
- OECD (2011a) „*Estonia: Towards a Single Government Approach*“ OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Kättesaadav: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en> 13. märts 2014.
- OECD raporti „*Ühtsema riigivalitsemise suunas*“ soovitude lühikokkuvõte. (2011b) Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport> 13. märts 2014.
- Ojo, A., Janowski, T., Estevez, E. (2011) „*Whole-of-Government Approach to Information Technology Strategy Management: Building a Sustainable Collaborative Technology Environment in Government*“ Information Polity, Vol. 16, No. 3, 233–250.

- Osborne, S. P. (2010) „*Delivering Public Services: Time for a New Theory?*“. Public Management Review, Vol. 12, No. 1, 1–10.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Nasi, G. (2013) „*A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach*“ American Review of Public Administration, Vol. 43, No. 2, 135–158.
- Peters, B. G. (1998) „*Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*“ Research Paper No. 21. Canadian Centre for Management Development, 1–69.
- Peters, B. G. (2003) „*The Capacity to Coordinate*“. Unpublished paper presented at the workshop on State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives, City University of Hong Kong, April 5–6, 2003, 1–37.
- Peters, B. G. (2005) „*The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center*“. Unpublished paper, Department of Political Science, University of Pittsburgh, 1–18.
- Poliitikauuringute keskus Praxis (2009) „*Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele*“. Analüüsi lõpparuanne Siseministeeriumile. Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf 3. mai 2014.
- Pollitt, C. (2003) „*Joined-Up Government: a Survey*“. Political Studies Review, Vol. 1, No. 1, 34–49.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) „*Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*“. Oxford University Press, New York.
- Provan, K. G., Milward, H. B. (1995) „*A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems*“. Administrative Science Quarterly, Vol. 40, No. 1, 1–33.

- Rahe, A., Lepp, A. „*Infoühiskonna edendamine. Struktuurivahendite planeerimise tingimused*“ *esitlus* (2014). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seminar.
- Randma-Liiv, T., Nakrošis, V., Hajnal, G. (2011) „*Public Sector Organization in Central and Eastern Europe: From Agencification to De-Agencification*“. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, 160–175.
- Riigikantselei (2011) *OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskava*. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/OECD%20raporti%20elluviimise%20kava.pdf> 22. märts 2014.
- Riigikantselei pressiteade (2011) *Raporti rakendamise tegevuskava*. Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport/tegevuskava> 22. märts 2014.
- Riigikontroll (2007) „*Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas*“. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2010/language/et-EE/Default.aspx> 11. aprill 2014.
- Rittel, H. W. J., Webber, M. M. (1973) „*Dilemmas in a General Theory of Planning*“. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, 155–169.
- Sarapuu, K. (2011) „*Post-Communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation*“. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, 54–73.
- Sarapuu, K. (2012a) „*Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010*“. *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, 808–819.
- Sarapuu, K. (2012b) „*Avalik haldus*“. Vetik, R. (koostaja) „*Poliitika ja Valitsemine 1991–2011*“. Tallinna Ülikooli Kirjastus, Tallinn, 247–277.

Sarapuu, K. (2012c) „*Estonia*“. Verhoest, K., van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P. (toimetajad) „Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.“ Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 277–287.

Sotsiaalministeerium (2013) „*Sotsiaalkaitse avalike teenuste kaasajastamine – SKAIS2*“. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalkindlustusameti-infosusteem-skais.html> 13. mai 2014.

Tallinna Linnavalitsuse 18.01.2012 määrus nr 2 „Tallinna avalike teenuste andmekogu põhimäärus (RT IV, 16.04.2013, 26).

Timonen, V., O’Donnell, O., Humphreys, P. C. (2003) „*E-Government and the Decentralisation of Service Delivery*“ CPMR Discussion Paper Vol. 25, Institute of Public Administration, Dublin, 1–82.

Vabariigi Valitsuse 19.09.2000 protokolliline otsus nr 43 “Avalike teenuste standardid ja nende koostamise juhtnöörid“.

Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2002. a määruse nr 323 “Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus” muutmise” eelnõu (2011). Kättesaadav: eelnoud.valitsus.ee, eelnõu toimiku number: 11-0849.

Vabariigi Valitsuse määruse „Riigikantselei põhimäärus“ eelnõu seletuskiri (2011). Kättesaadav: eelnoud.valitsus.ee, eelnõu toimiku number: 11-0987.

Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628).

Verhoest, K., Bouckaert, G. (2005) „*Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination*“. Painter, M., Pierre, J. (toimetajad) „Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives“. Palgrave Macmillan, 92–111.

Lisa 1 Intervjueeritud isikute nimekiri

Risto Hinno – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakonna nõunik. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 27. märts 2014.

Pirjo Künnapuu – Sotsiaalkindlustusameti arendusnõunik. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn-Võru: 4. aprill 2014.

Ülle Laur – Sotsiaalministeeriumi arendus- ja personaliosakonna projektimeeskonna juht. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 10. aprill 2014.

Tatjana Portnova – Maanteeameti klienditeenindusjuht. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 4. aprill 2014.

Janek Rozov – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakonna juhataja. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 24. märts 2014.

Merilin Truuväärt – Riigikantselei strateegiabüroo nõunik. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 27. märts 2014.

Ave Viks – Siseministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 31. märts 2014.

Reelika Väljaru – Rahandusministeeriumi arendusosakonna kvaliteedijuht. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 7. aprill 2014.

Lisa 2 Pool-struktureeritud intervjuudes käsitletud teemad ja küsimused

OECD riigivalitsemise raport ja raporti rakendamise tegevuskava

- a) Kas ja kuidas oli avalike teenuste osutamise koordineerimine korraldatud enne 2011. aastat? Mis asutus(ed) sellega tegelesid ning mida tehti?
- b) Kuidas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) sai valitud vastutavaks asutuseks OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavas avalike teenuste osutamise koordineerimisel?
- c) Kas teadaolevalt kaaluti ka teisi ministeeriume või asutusi, kes oleksid võinud saada vastutavateks asutusteks?
- d) Kas OECD riigivalitsemise raportis soovitatud ühtset lähenemist nii e-valitsemisele kui üleüldiselt avalike teenuste osutamisele käsitleti ühiselt ka OECD rakendamise tegevuskavas?

MKM-is uue osakonna loomine ning tegevus

- a) Kuidas nähti ette, et ministeeriumi alla kuuluv osakond hakkab koordineerima üleriigiliselt avalikke teenuseid – mis oli see ette nähtud n-ö mandaat?
- b) Millised hoovad, ressursid ministeeriumi osakonnale selleks anti?
- c) Kas teistelt asutustelt anti näiteks ressursse üle MKM-ile seoses koordineerimise ülesandega?
- d) Milliseid koordineerimisvahendeid saab MKM kasutada riigi osutatavate avalike teenuste koordineerimiseks?
- e) Kas ministeeriumi osakonnale võimaldatud koordinatsioonivahendid on (olnud) piisavad ja sobivad, et luua ühtne lähenemine kõikide keskvalitsuse tasandil osutatavate avalike teenuste osutamiseks?
- f) Kuidas on kohalike omavalitsuste tasandil avalike teenuste osutamist koordineeritud?

- g) Kas regionaalse tasandiga tegeleb MKM või on see Siseministeeriumi ülesandeks?

Koostöö teiste ministeeriumide ja asutustega

- a) Milliseid koostöövorme kasutatakse teiste ministeeriumide ja keskvalitsuse tasandi ametkondadega suhtlemiseks/asjaajamiseks?
- b) Mil määral puutuvad Rahandusministeerium ja Siseministeerium täna kokku avalike teenuste osutamise koordineerimisega ja kas sel tasandil on koostöö MKM-iga?
- c) Milliseid projekte tehakse Maanteeametis ja Sotsiaalkindlustusametis koostöös MKM-iga seoses avalike teenuste osutamise parandamisega?
- d) Kuidas koostöö on sujunud?
- e) Kas MKM-i poolt seni välja töötatud alusmaterjale ja juhendeid (näiteks „Avalike teenuste korraldamise roheline raamat“; „Avaliku sektori äriprotsesside protsessianalüüsi käsiraamat“, „Kasutajasõbralike e-teenuste disainimise mudeli käsiraamat avalikule sektorile“) on asutused oma töö korraldamisel kasutanud?
- f) Kuidas asutus peaks vabatahtlikult jõudma paremate avalike teenuste osutamiseni, kui selleks pole otsest sundi?