

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Eike Maria Vatsar

EESTI AVALIKU SEKTORI E-LAHENDUSTE EKSPORDI
TAKISTUSED

Magistritöö

Õppekava HAAM, peaeriala avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Erkki Karo, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 12 106 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Eike Maria Vatsar 11.05.2021

Üliõpilase kood: 192074HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: eike.vatsar@gmail.com

Juhendaja: Erkki Karo, PhD

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1 Globaliseerumine ja avaliku sektori digitaliseerumine	9
1.2 Avaliku sektori muutunud roll.....	10
1.2.1. Avaliku halduse mudelid	12
1.2.2 Avaliku ja erasektori koostöö	14
1.3 IT-põhiste avaliku sektori e-lahenduste ekspordi väljakutsed.....	17
1.4 Euroopa administratiivsed profiilid ja avaliku erasektori koostöö potentsiaal.....	20
1.5. Analüütilise raamistiku kokkuvõte	22
2. EESTI AVALIKU SEKTORI E-LAHENDUSTE EKSPORDIKOGEMUSTE ANALÜÜS...25	
2.1. Metoodika	25
2.2. Eesti kontekst.....	27
2.3 Eesti e-lahenduste ekspordi kogemused ja väljakutsed	28
3. ANALÜÜS	46
KOKKUVÕTE	49
SUMMARY.....	51
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	53
LISAD	56
Lisa 1. Läbi viidud intervjuud	56
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused	57
Lisa 3. E-lahenduste eksporditakistused.....	59
Lisa 4. Empiirika kokkuvõtlik tabel	61
Lisa 5. Lihtlitsents	62

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö kaardistab ja analüüsib Eesti ettevõtete arendatud avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste ekspordi takistusi. Eestis alustati info- ja kommunikatsioonitehnoloogial (IKT) põhinevate süsteemide arendamist kohe pärast taasiseseisvumise saavutamist 1990. aastatel (Mergel, Edelman 2019). Eesti kui e-riigi maine on nüüdseks jõudnud kaugemale. Eestit on nimetatud e-riigina teenäitajaks teistele riikidele, kuna on suudetud luua ja kasutusele võtta palju erinevaid e-teenuseid eri valdkondades. Lisaks tehnilisele kompetentsile on Eestil suhteliselt pikaajaline kogemus e-teenuste kasutamisel – esimene e-lahendus võeti kasutusele üle kahekümne aasta tagasi (Kitsing, 2011). Digivõime kasv ning IKT-lahenduste kasutuselevõtt võimaldab Eestis e-teenuste laialdast pakkumist ning andmete turvalist liikumist. Paljud riigid soovivad ka oma riiki e-lahenduste kasutamises arendada, võttes eeskuju just Eestist. Huvi välismaalt võiks luua Eesti ettevõtetele võimalusi oma riigile välja töötatud lahendusi või selle käigus omandatud kompetentse eksportida, ometi esineb avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste välismaale eksportimisel suuri takistusi, mis võivad ekspordikatse nurjata. Töö eesmärk on välja selgitada, millistel põhjustel on Eesti e-lahendusi keeruline eksportida ning mis võiksid olla võimalikud lahendused.

Magistritöö analüütilise raamistiku aluseks on avaliku sektori digitaliseerumise protsess ning avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste ekspordiga kaasnevad kompleksused. Teoreetiline raamistik võimaldab lahti mõtestada, miks osadesse riikidesse on lihtsam eksportida kui teistesse, analüüsida osaliste vaateid seoses ekspordi takistustega, määratlada e-lahenduste ekspordi käigus esinevaid avalikule sektorile omaseid väljakutseid ning tuua välja soovitusi. Magistritöö empiiriline osa analüüsib e-lahenduste ekspordiga tegelenud ettevõtete ekspordi kulgu, takistusi ning õpikohti. Töö tugineb Eesti IT-ettevõtete esindajatega tehtud poolstruktureeritud intervjuudele. Magistritöös jõutakse järeldusele, et e-lahenduste ekspordil on olulisel kohal väljakutsed, mis tulenevad avaliku sektori spetsiifikast. Ekspordi mõjutavad rajasõltuvus, IKT-süsteemide ülesehituse erinevused, erinevad väärtused, oma riigi ettevõtete eelistamine, poliitilised prioriteedid, sihtriigi erinev poliit-administratiivne süsteem ning legitiimsuse ja usalduse puudumine.

Võtmesõnad: eksport, e-lahendused, avaliku sektori digitaliseerumine, PPP, e-valitsus

SISSEJUHATUS

Kuigi avaliku sektori digitaliseerumine on arenenud riikides kestnud juba mõnda aega, on nimetatud protsess globaalse COVID-19 pandeemia tõttu veelgi hoogustunud (United Nations, 2020). Digitaliseerumine tähendab, et avalikus sektoris on arendatud ning kasutusele võetud e-lahendused, mis võimaldavad kodanikel oma riigiga digitaalselt suhelda ning riik on neile kättesaadav ka interneti teel. Paljud riigid, sealhulgas maailma suurriigid, nagu Ameerika Ühendriigid, põrkuvad probleemide vastu, mis tundusid enne globaalse pandeemia algust pelgalt mugavusprobleemid, ent on saanud pandeemia valguses uue varjundi. Enne pandeemia algust oli rahvahääletus kui üks demokraatia alustalasid paljudes riikides lihtsalt väga ressursimahukas, näiteks pidi osa inimesi 2020. aasta Ameerika Ühendriikide presidendihääletusel lausa 11 tundi järjekorras seisma, et häääl paberkanjal edastada (BBC News 2020). Kuid samal ajal kestnud pandeemia tingimustes võis selline hääletamisviis olla suisa eluohtlik, sest suurtes rahvahulkades levib viirus kiiresti ning viiruse tagajärjed on osadele inimestele surmavad.

Käesolev uurimisteema on aktuaalne, kuna COVID-19 pandeemia ajal rakendatud sotsiaalse distantseerimise meetmete valguses on eriti selgelt välja tulnud avalike teenuste digitaliseerumise jätkamise olulisus. Kriisist edukalt väljumise strateegia nõuab jõulisi samme avaliku sektori digitaliseerumises kõigilt Euroopa riikidelt. (European Commission 2020, 3)

Eestis oli juba enne COVID-19 pandeemia algust enamik avaliku sektori teenuseid digitaalselt kättesaadavad. See tähendab, et Eesti kodanikul on võimalik riigiga suhelda kodust lahkumata, mis omakorda vähendab nakkuse leviku ohtu. Praeguseks aduvad valitsused üle maailma toimiva e-riigi tähtsust, kuna valdav osa tegevusi tuleb täide viia distantsilt. E-lahenduste rakendamine algas Eestis 2000. aastal, kui kodanikel avanes võimalus deklareerida makse interneti teel, kodust lahkumata ja pabereid välja printimata (Kitsing 2011). Eesti riik on arendanud e-valitsust alates 1991. aastast, kui Eesti taasiseseisvus. Panustati nii infrastruktuuri ja internetioskuse arendamisse (nt 1996. aastal alanud Tiigrihüppe initsiatiivi kaudu) kui ka uute toimivate e-lahenduste väljaarendamisse.

Kuigi Eestis võeti e-teenused üsna kiiresti omaks ning praeguseks on neist saanud efektiivsed ja mugavad vahendid riigi- ja kodanikevahelises suhtluses, ei ole paljudes teistes Euroopa riikides senini nii tugevat digitaliseerumistrendi märgata. Kui e-lahendused on osutunud tõhusaks vahendiks riigi- ja kodanikevahelises suhtluses, siis miks teised riigid sellega kaasa ei lähe? Miks Eesti e-riigi kogemust rohkemal määral ei kasutata?

Magistritöös kaardistatakse Eesti ettevõtted, kes on proovinud Eesti avalikus sektoris toimivaid e-lahendusi või nende arendamisel loodud kompetentse välismaa avalikku sektorisse eksportida. Täpsemalt otsitakse magistritöös vastust kahele uurimisküsimusele:

1. Mis on avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste ekspordi takistavad tegurid?
2. Kas ja kuidas saab ettevõtjate hinnangul Eesti riik Eesti IT-ettevõtetele ekspordi juures abi pakkuda?

Uurimisküsimustele vastamiseks analüüsitakse magistritöös teise riigi avalikku sektorisse eksportida püüdnud IT-ettevõtete esindajate kogemusi, kõrvutades need digivalitsemise usalduse, legitiimsuse ja võimekuse sammaste, avaliku halduse süsteemide eripärade ning e-teenuste ekspordi teooriaga.

Magistritöö panus on avalikule sektorile suunatud e-lahenduste ekspordi protsessi takistuste uurimine ja analüüsimine. Analüüs pakub õpikohti ja võimaldab teha üldistusi avalikke teenuseid toetavate digilahenduste ekspordi takistuste kohta. Samuti annab see kasulikku informatsiooni tuleviku ekspordiprojektide paremaks planeerimiseks. Intervjuud ja analüüs toovad muuhulgas välja ka selle, kuidas ettevõtted hindavad Eesti riigi panust nende ekspordile aitamisel.

Autor kogus ja süstematiseeris informatsiooni avalikule sektorile mõeldud e-lahenduste ekspordikogemusega IT-ettevõtetele, mis ei ole autorile teadaolevalt praegu süstematiseeritud kujul kättesaadav. Tulevikus loob see võimaluse analüüsida Eesti avalikus sektoris kasutusel olevate e-lahenduste ekspordipoliitika tõhusust ja anda soovitusi, mida tasuks silmas pidada uute ekspordi abistavate meetmete väljatöötamisel. Loodetavasti suudab sinne magistritöö pakkuda Eesti IT-ettevõtetele kasulikku informatsiooni välismaa avalikule sektorile suunatud e-lahenduste ekspordiprojektide paremaks planeerimiseks ja juhtimiseks.

Magistritöö põhineb kvalitatiivsel analüüsil ning uurimismeetodiks on poolstruktureeritud intervjuud. Töö koosneb neljast osast. Esimeses osas käsitletakse teoreetilist raamistikku, kus defineeritakse kasutatavad mõisted, kirjeldatakse digitaliseerumist, avaliku sektori muutunud rolli,

avaliku halduse süsteemide poliitilis-administratiivseid eripärasid, avaliku ja erasektori koostööd ning vaadeldakse lähemalt avaliku sektori turgude eripärasid seoses ekspordiga. Samuti tuuakse teooria põhjal välja takistused, mis võivad tekkida IT-põhiste teenuste ekspordil. Töö teise osa moodustab empiiriline analüüs, kus kirjeldatakse Eesti konteksti ning Eesti avaliku sektori eripära. Seejärel kirjeldatakse lähtuvalt teoreetilises raamistikus välja toodud takistustest erinevate IT-ettevõtete vaateid ja kogemusi välismaa avalikule sektorile e-lahenduste eksportimisel. Kolmandas osas analüüsitakse ja tehakse järeldusi, seotakse empiirilised teadmised teoreetilise poolega ning arutletakse, millised on e-lahenduste ekspordi probleemkohad ning pakutakse välja soovitusi. Töö viimane osa koosneb uuringu kokkuvõttest.

Töö peamiseks piiranguks on see, et käesolevas magistritöös analüüsitakse ainult Eestis registreeritud IT-ettevõtteid, kes on proovinud ekspordida oma Eesti avalikus sektoris töötavaid e-lahendusi Euroopa riikide avalikku sektorisse. See on omakorda piirav tegur uurimisobjektide/kaasuste valikul töö empiirilises osas. Samuti on piirav tegur uuritavate kaasuste vähene arv. Magistritöö mahupiirangu tõttu ei ole selles töös uuritud Eesti ametnike vaadet, mida oleks kasulik analüüsida järgnevates uuringutes.

Autor tänab juhendajat ja kõiki intervjuudes osalenuid olulise panuse eest lõputöö valmimisse ning võimaluse eest teha uurimisintervjuusid COVID-19 pandeemia ajal.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Kui varasemalt mõeldi globaliseerumise all peamiselt füüsiliste asjade eksportimist ühest riigist teise, siis tänapäeval muudab informatsiooni liikumine maailma ühendatumaks kui ei kunagi varem. Suurtes kogustes infot ja uusi ideid liigub vaid sekunditega teisele poole maakera. (Orekhov 2020) Digitaalsed platvormid on muutnud inimeste elu jäädavalt ja muutunud maailmas ei ole mõistlik ka avalikul sektoril pealtvaataja rolli jääda. Digitaalsed lahendused võimaldavad inimestel, ettevõtetel ja valitsustel tegutseda õigel kasutamisel senisest märksa efektiivsemalt, vähendades administratiivkulusid, parandades teenuste kvaliteeti ja tulles rohkem vastu kliendi soovidele. (Margetts, Dunleavy 2013, 12) Tänapäeval toimub ülikiire digitaliseerumine, mis tähendab, et nii era- kui riigisektoris võetakse pidevalt kasutusele uusi digitaalseid lahendusi. Avalikule sektorile langeb üha suurem surve ka oma teenuseid digitaalsel kujul kättesaadavaks teha (Lember *et al.* 2018, 215). Siiski esineb valitsuse digitaliseerumise osas sageli suurem mahajäämus võrreldes erasektori ja kolmanda sektoriga (Margetts, Dunleavy 2013, 1).

Vaadeldes infotehnoloogia kasutamist ettevõtete või valitsuse töös, leidub kirjanduses erinevaid mõisteid, nagu digiteerimine/digitaliseerimine, digitaliseerumine ja digitaalne transformatsioon. Digiteerimine/digitaliseerimine tähendab, et paber kandjal informatsioon liigutatakse digitaalsetesse kanalitesse (näiteks dokument või pilt skaneeritakse). Seejuures kasutatakse juba olemasolevaid standardiseeritud protsesse ning tegevuse lõpptulemus on teada. Seevastu digitaliseerumise puhul muudetakse protsesse, luuakse uut väärtust ning selle tegevuse lõpptulemust ei ole sageli võimalik täpselt määratleda. (Ritter, Pedersen 2020) Just digitaliseerumine on see, mille poole oleks mõistlik püüelda, kuna see võib aidata muuta ressursside kasutamise märksa efektiivsemaks. Samas tuleb avalikul sektoril mõista, et tehnoloogiline muutus riigisektoris ei ole seotud vaid tehniliste oskuse ja uute lahenduste kasutuselevõetuga, vaid pigem fundamentaalsete muudatustega, kuidas avalikud organisatsioonid toimivad ja kuidas kodanikele riiklike teenuseid osutatakse (Lember *et al.* 2018, 214). Samuti ei tohi unustada, et igal uuel asjal on ka negatiivseid külgi, näiteks võib kiire digitaliseerumine tuua kaasa digitaalse lõhe suurenemise.

Digitaalne lõhe tähendab uudsete kommunikatsiooni- ja informatsioonivahendite (internet, arvuti, televisioon, nutitelefon) kättesaadavuse olulist erinevust olenevalt regioonist ja demograafiast. Kättesaadavuse erinevus tekitab nii-öelda infoeliidi, kellel on võimalus saadavast infost kasu lõigata, ning teisalt tõrjutuse nende suhtes, kellel ei ole digitaalset kirjaoskust või internetile ligipääsu. Tõrjutus võib olla mitmemõõtmeline, tekitades ebavõrdsust nii poliitilises, majanduslikus, kultuurilises kui sotsiaalses sfääris. (Wilson 2019) Kui avalik sektor läheb digitaliseerumise teed, lasub tal ka kohustus kodanikke harida. Samas ei tohiks kodanike ebapiisavaid digitaalseid oskusi käsitleda kui ületamatut takistust ning vabandust, miks mitte digitaliseerumisega edasi minna (Computer Weekly 2018,12).

Euroopa Liidu liikmesriikide digitaliseerumise hindamiseks on kasutusele võetud erinevad indeksid. Üks tuntumaid on Euroopa Komisjoni 2014. aastal loodud digitaalrajanduse ja -ühiskonna indeks (*Digital Economy and Society Index, DESI*), mis reastab Euroopa Liidu liikmesriike digitaalse arengu järgi. Indeks on 30 indikaatorit, mida saab omakorda rühmitada viide kategooriasse: ühenduvus (näitab kiire ja usaldusväärse internetiühenduse olemasolu), inimeste digitaalsed oskused, interneti kasutamise osakaal, digitaalse tehnoloogia integratsioon äri sektoris ning digitaalsete avalike teenuste osakaal. (European Commission, 2020)

1.1 Globaliseerumine ja avaliku sektori digitaliseerumine

Selleks, et tehnoloogia arengust võimalikult palju kasu saada, on kliendi või kodanikuna mõistlik ajaga kaasas käia ja uute lahendustega kaasa minna. Samas on oht rajasõltuvuseks – vana tegutsemisviis on nii selge ja tuttavlik, et uut õppida ei ole motivatsiooni (Altman, 2000). Sama kehtib ka avaliku sektori institutsioonide kohta. Vanade süsteemidega ollakse harjunud ega mõisteta, et uued lahendused võiksid muuta riigi- ja kodanikevahelise suhtluse palju efektiivsemaks, isegi kui süsteemide muutmine võib alguses liiga ressursimahukas tunduda. Siiski, seoses COVID-19 pandeemiaga on paljud riigipead adunud, et vana viisi enam ei saa ja on aeg otsida uusi lahendusi. (Meijera 2020)

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) mõjutab meie igapäevast elu, alustades internetimaksetest ja lõpetades keerulisemate e-valitsuse lahendustega (Mammadli, Klivak 2020). Paljudes riikides on tehnoloogia kasutamine muutunud nii tavaliseks, et pigem märgatakse seda siis, kui midagi ei tööta. Praeguseks oleme jõudnud perioodi, kus nii avalik kui erasektor investeerivad olulisel määral, et digitaliseeruda (Mammadli, Klivak 2020). Seda tehakse mitmel

põhjused. Näiteks selgub uuringutest, et digitaliseerumisel on positiivne mõju kodanikuühiskonna arengule: kodanikel on lihtsam riigiga suhelda, sest neil on paremad vahendid oma ideede levitamiseks (Orekhov 2020; Alruwaie 2020).

Elvin Mammadli ja Vsevolod Klivak on 2020. aastal avaldatud uurimuses nentunud, et digitaliseerumine toob ühiskonnas kaasa palju positiivseid muutusi. Lisaks sellele, et see aitab ühiskonnal tõhusamalt toimida, tuleb erinevatest uuringutest välja, et digitaliseerunud ühiskonnal on statistiliselt oluline mõju ka majanduskasvule (Mammadli, Klivak 2020). Näiteks Mammadli ja Klivak on oma töös välja toonud Sabbagh *et al.* (2012) analüüsi, mis mõõtis digitaliseerumise mõju sellistele indikaatoritele nagu sisemajanduse kogutoodang (SKT) ja läbipaistvus. Selle analüüsi kohaselt tekitab digitaliseerumise suurenemine 10% võrra 0,5–0,62% SKT kasvu elaniku kohta. Samas on täheldatud, et erinevas arenguetapis riikidele mõjub digitaliseerumine erinevalt: kui väga hästi digitaliseerunud riikide (*advanced adopters*) digiteerumisnäitajate 10% kasv toob kaasa 3,1% SKT kasvu, siis üleminekujärgus (*transitional*) olevatele riikidele toob sama näitaja kaasa 3% SKT kasvu, ning uute ja piiratud (*emerging and constrained*) riikide puhul on erinevus 2,5%. (Sabbagh *et al.* 2012, viidatud läbi Mammadli, Klivak 2020)

Digitaliseerumine ei ole tegelikult uus nähtus. Juba 17. sajandi lõpus tutvustati maailmale morset, mis on üks laialdasemalt kasutatud digiteerumissüsteeme ning mis lõi omakorda aluse laiemale arvutite kasutuselevõtule. Samuti rääkis innovatsiooni mõjust majandusele 1942. aastal Joseph Schumpeter. 21. sajandil on digitaalne transformatsioon ja digitaalsed tehnoloogiad inimeste, ettevõtete ja valitsuste tegevuse lahutamatuks osaks. (Orekhov 2020)

1.2 Avaliku sektori muutunud roll

Aina suureneva globaliseerumise ja digitaliseerumisega on muutunud avaliku sektori roll ning nii mõnegi uurija arvates tuleks see lausa ümber defineerida. Avalik sektor on läbinud mitmeid olulisi muudatusi: detsentraliseerinud; vähendanud üleriigilist reguleerimist; hakanud mõõtma oma tegevuse tõhusust ja institutsionaalset efektiivsust; vähendanud koosseisu ning andnud rohkem tegevusi üle erasektorile; astunud lepingulisse suhtesse ettevõtetega, et leevendada ühiskonna kasvavat muret valitsuse kompetentsuse üle. Kui varem oli avaliku sektori roll pigem asjade ärategemine, siis nüüd on põhirõhk korraldamisel. (Salamon, Elliott 2002)

Avaliku sektori reformid on muutnud valitsuse traditsioonilist toimimist, lubades varasemast märksa enam erasektori kaasamist avalike teenuste osutamisel (van den Hurk *et al.* 2016). See omakorda loob võimaluse avaliku ja erasektori koostööks, kuna teenuseid on võimalik sisse osta erasektorilt. Kui inimesed on harjunud saama erasektorilt teenuseid, mis on kasutajasõbralikud, kiired ja mugavad, siis tekib neil õigustatud ootus ka valitsusega nõnda suhelda. (Alruwaie 2020, 2) Kas tahtlikult või mitte, aga erasektor tekitab avalikule sektorile tehnoloogia arengu kasutuselevõtu kiiruse osas survet ning avalik sektor peab oma teenuste osutamise üle vaatama (Margetts, Dunleavy 2013, 7; Lember *et al.* 2018). Et olukord oleks mõlemale poolele kasulik, peaks suurenema avaliku ja erasektori koostöö.

Tänapäeval on avaliku ja erasektori koostöö vorm populaarne viis omavahelise sünergia loomiseks. Sellist laadi koostöö aitab lahendada kompleksseid probleeme ning võtta probleemidele lähenemisel kasutusele innovaatilisemaid viise. (Rybnicek *et al.* 2020) Avaliku ja erasektori koostöö on saanud paljudes riikides oluliseks osaks teenuste osutamisel. Sellist laadi koostööl on mitmeid eeliseid mõlemale poolele. Avaliku sektori organisatsioonidel võimaldab see suurendada efektiivsust. Erasektorile on sellist laadi koostöö kasulik, kuna see võimaldab saada ligipääsu projektidele, millele neil muidu ligipääs puuduks. (*Ibid.* 2020) Samuti pakub koostöö valitsustele võimaluse vähendada avaliku sektori monopoliseeritust, ergutada elutervet konkurentsi ja paindlikkust teenuste osutamisel, mis omakorda parandab teenuste kvaliteeti (Salamon, Elliott 2002). Osades riikides on sellist laadi koostöö päris heal tasemel, kuid paljudes riikides on see veel algusjärgus. Erasektoriga koostöö puhul seisneb takistus sageli kartuses, et erasektor on vaid kasumi peal väljas ja tellitu ei vasta ootustele (OECD 2012). Ent õige planeerimise ja juhtimise korral võib avaliku ja erasektori partnerlus pakkuda palju eeliseid.

Kui riigis on era- ja avaliku sektori vaheline koostöö reglementeeritud, on võimalik astuda järgmine samm – eksportida e-lahendusi selliste riikide erasektorist, kellel juba on oma riigi avaliku sektori e-lahenduste ehitamisel kogemus olemas. Sellele aitab kaasa järgmine suur muutus, mis on viimasel ajal toimunud – teenuste ekspordi oluline kasv (*servicification*). Juba 2014. aastal moodustas teenuste eksport globaalsest ekspordist 52% (erineb riigiti olulisel määral). Siinse töö kontekstis on oluline välja tuua, et viimase kahekümne aasta jooksul on just välismaiste teenuste ekspordi osakaal kasvanud kiiremini kui kodumaistel teenustel. (Díaz-Mora *et al.* 2018, 786) Selline muutus soodustab e-lahenduste ekspordi, siiski tuleks eksportimisel teise riigi avalikku sektorisse arvestada teatavate eripäradega. Muu hulgas näiteks sellega, millisesse avaliku halduse mudelisse riik kuulub.

1.2.1. Avaliku halduse mudelid

Avalik haldus tähendab valitsuse poliitika elluviimist. See on plaanimine, organiseerimine, juhtimine, koordineerimine ja valitsuse tegevuste kontrollimine. Iga suund toob kaasa erineva arusaama poliitika kujundamisest, koordineerimisest ja elluviimisest; erineva arusaama poliitikute, ametnike, erasektori ja kodanikuühiskonna rollist ning loob erineva käsitluse väärtustest ja nende hindamisest. (Pollitt, Bouckaert 2017) Sellised erinevused võivad omakorda mõjutada ekspordi edukust või ebaedukust, näiteks juhul, kui eksportiva IT-ettevõtte koduriigis on otsustusprotsess või väärtused võrreldes sihtriigiga tunduvalt erinevad ning sellega ei osata arvestada.

Järgnevalt kirjeldatakse lühidalt kolme peamist avaliku halduse paradigmaatilist mudelit: klassikaline ehk weberlik avalik haldus, uus haldusjuhtimine (*New Public Management*, NPM) ja uue haldusjuhtimise järgsete reformidega esile kerkinud uued, terviklikkuse poole püüdlevad lähenemised, sh võrgustikepõhine juhtimine, ühtne riigivalitsemine (*single government, joined-up government*), nn hea valitsemine (*good governance*), uusweberlik riik (*Neo-Weberian State*, NWS) ja digitaalse ajastu valitsemine (*Digital Era Governance*, DEG).

Weberlik/klassikalise avaliku halduse (AH) ehk weberliku avaliku halduse mudeli puhul on olulisel kohal hierarhia kui koordineerimismeetod, teadmispõhisus ja elukutselisus. Riik juhib ühiskondlike probleemide lahendamist, poliitikakujundamiseks on olemas selged eesmärgid ja protseduurid ning seda teevad klassikalise avaliku halduse puhul poliitikud. Ametnike roll on otsused ellu viia. Kriitikana tuuakse välja, et selle juhtimisstiili puhul esineb palju bürokraatiat, seega peetakse seda suhteliselt ebatõhusaks valitsemisviisiks. (Pollitt, Bouckaert 2017)

Uus avalik haldus (ingl *New Public Management*, NPM). NPM-i puhul on avaliku sektori juhtimisel eeskujuks erasektor, kuna arvatakse, et erasektor/turg on alati tulemuslik. Avalikku sektorit muudetakse järjest õhemaks ning kuna erasektori juhtimisstiili peetakse tõhusaks, võetakse neid meetodeid üha enam kasutusele ka riigisektoris. Samuti kaasatakse erasektorit rohkem poliitika kujundamisse ja elluviimisse. Turgu käsitletakse kui koordineerimismeetodit – domineerib arvamus, et konkurentsi tekitamine suurendab tõhusust. Eesmärk on vähendada valitsussektorit. NPM-i peamisteks reformideks on näiteks dereguleerimine, poliitika kujundamise ja elluviimise eraldamine ning agentuuride loomine. Selle süsteemi puhul on poliitikud need, kelle ülesanne on panna paika strateegilised eesmärgid. Tippametnikud osalevad poliitika kujundamisel

ning agentuurid on vastutavad poliitika elluviimise eest. Olulisel kohal on teenuste väljajadelegerimine, konkurentsi tekitamine, kliendikesksuse rõhutamine, erastamine, tulemusjuhtimine ja kvaliteedijuhtimine. Samuti on oluline era- ja kolmanda sektori kaasamine poliitikakujundamisse ja teenuste osutamisse. (Pollitt, Bouckaert 2017)

NPMi-järgsete (*post-NPM reforms*) **avaliku halduse vormide** puhul on olulisel kohal võrgustikud ja nende juhtimine, nn hea valitsemine (*good governance*), Uus avalik valitsemine (*New Public Governance*), ühtne riigivalitsemine (*single government, joined-up government*) ning rahvusvahelistumine. Peamised muudatused, mis selle mudeli puhul esile kerkivad, on hierarhia killustumine, selge piiri kadumine riigisisese ja rahvusvahelise tasandi vahel ning piiride hajumine era- ja avaliku sfääri vahel. Peamised koordineerimismeetodid on võrgustikud. Poliitikakujundamine käib läbirääkimiste kaudu ning ametnikud on võrgustike juhid poliitikakujundamisel, samuti poliitika elluvijad. Poliitikuid käsitletakse kui läbirääkimistulemuste seadustajaid. Era- ja kolmas sektor käituvad kui teenusepakkujad poliitika elluviimisel. Rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikide mõju on suur. (Pollitt, Bouckaert 2017)

Digitaalse ajastu valitsemine (*Digital Era Governance, DEG*). Kui NPM-i puhul on tähtsal kohal kõik juhtimisega seotu, siis digitaalsele arengule pööratakse seal vähe tähelepanu. Peamine muutus DEG mudeli puhul on digitaliseerumise rõhutamine olulisus, mis on tänu sotsiaalmeedia ja muude IKT-lahenduste laialdasele levikule märgatavalt hoogustunud. Samas rõhutatakse DEG mudelis küll digitaalsete muutuste tähtsust, ent oluliseks peetakse seejuures kahte komponenti:

- valitsusasutuste taasintegreerumine – eesmärk on tagasi pöörata silotornistumine avalikus sektoris ning liikuda IKT vahendatud kliendikesksema lähenemise poole.
- vajaduspõhine holism – eesmärk on teenuste taasühendamine ning kujundamine kliendi perspektiivist, ehk luua üks koht, kust kodanik saaks oma asjad aetud (*one-stop shop*); luua agiilne valitsus, et probleemid saaksid lahendatud võimalikult paindlikult ja kiiresti.

DEG mudeli puhul on digitaliseerumine tähtsusele alles kolmandal kohal ning selle eesmärk on avaliku sektori kohandamine nõnda, et riik võtaks e-lahendused täielikult omaks. Oluliseks peetakse e-valitsuse arengut, uute automatiseeritud viiside loomist kodanikega suhtlemiseks ning nii-öelda „tee ise riiki“, kus enamik kodanikke saaks tänu e-lahendustele asjad iseseisvalt, ilma ametniku sekkumiseta, internetis ära teha. (Margetts, Dunleavy 2013, 6; Lember 2018, 122) DEG mudeli juurutamise puhul peetakse oluliseks eeliseks tänu automatiseerimisele ja

digitaliseerumisele tekkivat rahalist säästu (Margetts, Dunleavy 2013, 12; Dunleavy *et al.* 2005; Lember 2018, 122).

Kuna valitsuse tegevust mõjutab suuresti see, milline on riigi prevaleeriv valitsuskorraldus, siis on oluline, et eksportiv ettevõtte seda silmas peaks. Avaliku halduse mudelite võrdluses on näha, kuidas iga suund toob kaasa erineva arusaama poliitika kujundamisest, koordineerimisest ja elluviimisest, samuti erineva arusaama poliitikute, ametnike, erasektori ja kodanikuühiskonna rollist. Kui esialgu peeti klassikalist avalikku haldust ideaaltüübiks, siis selle vastandina tekkis uus avalik haldus, mis pakkus teistsugust arusaama (Drechsler 2020, 88); mille järel tekkisid uue avaliku halduse järgsed valitsuskorraldused, mis pakuvad keskteed klassikalise avaliku halduse ja uue avaliku halduse vahel.

Digitaalse ajastu valitsemine on uus suund, kus pööratakse palju tähelepanu just digitaalsele arengule. DEG mudeli rakendumine oleneb samuti avaliku halduse mudeli eripärast. Näiteks võib eeldada, et klassikalise AH mudeli puhul eelistatakse rohkem majasisest digiteenuste arendamist, NPM-i mudel on hangetele märksa avatum ning NPG rõhutab kogukonna koosloome protsessile ka digiteerumisprotsessides.

Väidetakse, et tehnoloogia hõlbustab ühisloomet ning muudab seeläbi valitsuse ülesandeid. Selle asemel, et olla lihtsalt teenuse osutaja (AH) või ostja (NPM), on valitsuse roll olla üha rohkem vahendaja (NPG). Antud mõtte näitlikustamiseks sobib kõige paremini Veiko Lemberi kirjeldatud idee „valitsus kui platvorm“. Selle mudeli järgi on valitsuse peamine roll hoida korras tehniline infrastruktuur ja andmed ning võimaldada neile ligipääs, kodanike roll on aga arendada sellel infrastruktuuril põhinevaid teenuseid. (Lember 2018; O'Reilly 2011).

1.2.2 Avaliku ja erasektori koostöö

Aspekt, mis võib samuti suuresti e-teenuste eksporti mõjutada, on avaliku ja erasektori koostöö tahe ja võime. Kui sihtriigi avalik sektor pole harjunud erasektorilt teenuseid ostma või puudub tal selleks vajalik õiguslik raamistik, on Eesti erasektori ettevõtetal kahtlemata keeruline sinna oma e-teenust müüa. Avaliku ja erasektori koostööl on mitu eelist, mis said eespool nimetatud. Ent koostöö saab tekkida vaid juhul, kui selleks on loodud sobivad tingimused. Osa valitsusi on küll erasektoriga koostöö omaks võtnud ning koostöö sujuvuseks vajalikud juriidilised muudatused

ellu viinud, kuid paljud ei ole senini koostöö kujunemiseks vajalikke muudatusi teinud ning koostöö on seetõttu raskendatud (Hodge *et al.* 2018).

Sellest, miks avaliku ja erasektori koostöö IT-valdkonnas alati ei suju, on kirjutanud mitmed autorid. Nimetatakse selliseid tegureid nagu avaliku sektori ebapiisav võime IT-projekte juhtida, poliitilise tahte puudumine, legitiimsuse ja usalduse küsimus ning avaliku ja erasektori partnerluste jaoks soodsa institutsioonilise keskkonna puudumine (Opara *et al.* 2017; Casady *et al.* 2020; Rybnicek *et al.* 2020). Et paremini analüüsida, miks osades riikides avaliku ja erasektori koostöö toimib ning teistes mitte, kasutab käesoleva töö autor Carter B. Casady 2020. aastal loodud raamistikku, kus avaliku ja erasektori koostöö alustaladena on välja toodud legitiimsus, usaldus ja võimekus, mis määravad Casady uurimuse kohaselt koostöö edukuse. (Casady *et al.* 2020)

Legitiimsus

Legitiimsuse all mõistetakse siinses kontekstis seda, et kui valitsusel on soov erasektoriga koostööd teha, on esmalt vaja luua toetav õiguslik raamistik, kuna partnerluse edukuse seisukohalt on ülitähtis, et avaliku ja erasektori koostöö oleks seadustatud. Samuti on olulised standardiseeritud hanke protseduurid ja koostööks sobiv poliitiline keskkond. Vähetähtis ei ole ka valitsuse teavitustöö ühiskonnas, et avaliku ja erasektori koostöö oleks ka ühiskonna silmis aktsepteeritud. (Casady *et al.* 2020) Oluline on, et valitsused võtaksid avaliku ja erasektori partnerluse legitiimsuse edendamisel juhtrolli.

Forrer (2007) soovib valitsustel tugevdada avaliku ja erasektori partnerluse legitiimsust, hinnates koostööd kuue dimensiooni alusel: risk, kulud ja tulud, poliitilised ja sotsiaalsed mõjud, asjatundlikkus, koostöö ja tulemuslikkuse mõõtmine. Avaliku ja erasektori koostöö standardite loomine ja reguleerimine valitsuse poolt suurendab usaldust, suhete tõhusust, läbipaistvust ja prognoositavust ning loob eelduse pikaajaliste suhete sõlmimiseks. (Casady *et al.* 2020, 169)

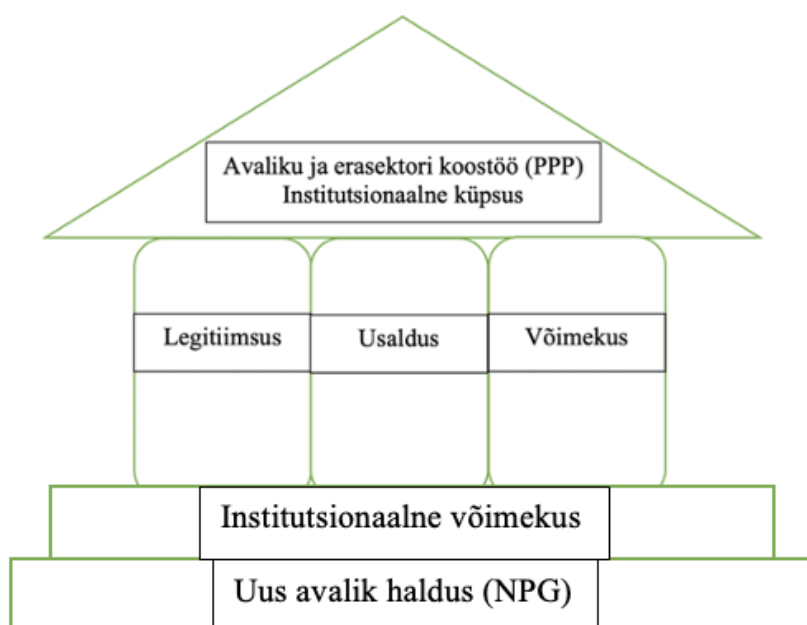
Usaldus

Suchman (1995) on legitiimsust defineerinud kui üldist tajumist või eeldust, et teise poole tegevus on soovitatav, õige või asjakohane ning sobitub seejuures ühiskonna normide, väärtuste, veendumuste ja määratlustega (Suchman 1995, viidatud Casady *et al.* 2020 kaudu). Mida rohkem avalik sektor erasektorit kaasab ja koostöö edukaks osutub, seda suurema tõenäosusega kasvab ka usaldus. Uuringud viitavad, et usalduse määr ja kohane juhtimine on suuresti seotud avaliku ja erasektori partnerlusest sündinud koostöö tulemustega. Kuna üha rohkem eraettevõtteid on

huvitatud avalikule sektorile teenuse osutamisest ning pikaajalise koostöö kindlustamisest, tuleb valitsustel luua kaitsemehhanismid selle vastu, et avaliku ja erasektori koostööd ei saboteeritaks. (Casady *et al.* 2020; Burfield, Harrison 2018)

Võimekus

Võimekus viitab üldiselt osalise, siinses kontekstis valitsuse võimele struktureerida ning juhtida avaliku ja erasektori partnerluse projekte (Matos-Castaño, Mahalingam, Dewulf 2014, 53, viidatud Casady *et al.* 2020 kaudu). Eriti e-lahenduste ekspordi mõttes on oluline, et avalikul sektoril oleks oskus IKT-projekte juhtida, kuna ebapiisav juhtimine toob suure tõenäosusega kaasa projekti ebaõnnestumise.



Joonis 1. Avaliku ja erasektori koostöö institutsionaalse küpsuse komponendid

Allikas: autori koostatud Casady *et al.* (2020, lk 170) põhjal

Niisiis mängivad legitiimsus, usaldus ja võimekus avaliku ja erasektori koostöö edukuses tähtsat rolli, ent Casady toonitab, et avaliku ja erasektori koostöö ei toimi ilma hea juhtimiseta ning vajab eduks tugevat institutsionaalset võimekust. Casady uurimusest tuleb välja, kuidas legitiimsus, usaldus ja võimekus mõjutavad riigiasutuste suutlikkust saavutada avaliku ja erasektori partnerluse projektides ühiselt püstitatud eesmärke. (Casady *et al.* 2020)

Arvestades avaliku halduse süsteemide eripärasid, võib eeldada, et NPM-i, post-NPM-i ja DEG tunnustega avaliku halduse süsteemides võib edukas koostöö olla tõenäolisem kui rohkem klassikalise weberliku avaliku halduse tunnustega süsteemides, kuna nende süsteemide puhul soovitakse erasektoriga ühel või teisel viisil (hanked, võrgustikud, koosloome) ja ajendil (kulude kokkuhoid, teenuste kvaliteet) koostööd teha. Neile süsteemidele on iseloomulik teenuste väljajadelegerimine ning oluline on era- ja kolmanda sektori kaasamine teenuste osutamisse. Seega on sobiv poliitiline keskkond nii NPM-i kui NPMi-järgsete süsteemide puhul olemas.

Samuti võib eeldada, et tulevikus hoogustub digitaliseerumine veelgi. Lahendused, mida saab kasutada infotehnoloogia abil ehk e-lahendused on muutunud võtmetähtsusega jõuks majanduslikus edus. (Javalgi *et al.* 2004) On näha, kuidas ka avaliku sektori huvi digitaalsete lahenduste vastu aina kasvab. Selleks, et e-lahendusi riigis kasutusele võtta, lasub avalikul sektoril vastutus uute teenuste jaoks vajalike õiguslike raamistike loomises, uute meetodite kasutuselevõtus, et oleks võimalik uute sihtrühmadega suhelda, ning üldiselt uut laadi suhete loomises (Mergel, Edelmann 2019, 1). Kuluefektiivsuse seisukohalt ei ole avalikul sektoril mõttekas kõiki uusi tehnoloogilisi lahendusi ise arendama hakata, kuna väga paljude arendajate ülalpidamine riigisektoris oleks liiga kallis – mõistlik on kaasata kompetentsi erasektorist.

Kui oma riigis pole piisavalt kompetentsi saada, pöörduakse teiste riikide edulugude juurde ja proovitakse innovaatilisi lahendusi importida. Teenuste import ja eksport ei ole sugugi uued nähtused, näiteks Euroopa Liidus on teenuste sektor väga olulisel kohal, olles kõige tähtsam majandusharu (European Union 2021). Samuti võib Euroopa ühise digitaalse turu loomine võimendada nii piiriüleste teenuste kui lahenduste piiriülest liikumist ja eksporti. Lisaks hõlbustavad IKT-lahendused märgatavalt teenuste eksporti, seades samal ajal kahtluse alla traditsioonilise vaate, kus ettevõtte ülemaailmne kohalolu eeldab ettevõtte füüsilist kohalolekut (Javalgi *et al.* 2004).

1.3 IT-põhiste avaliku sektori e-lahenduste ekspordi väljakutsed

Infotehnoloogia muudab viisi, kuidas kodanikud oma riigiga suhtlevad (Lember 2018). Tavaliselt soovivad kodanikud saada valitsuse käest paremaid teenuseid ja e-lahendused näivad olevat selle jaoks sobiv viis. Lisaks sellele, et e-lahendused parandavad teenuste kvaliteeti, vähendavad nad potentsiaalselt ka teenuste kulusid ning muudavad valitsuse poliitika ja programmid tõhusamaks

(Gil-Garcia, Pardo 2006). Samas esineb IT-põhiste lahenduste rakendamisel palju kompleksusi, mida tuleks ekspordi plaanivatel ettevõtetel silmas pidada. Näiteks sellised tegurid nagu tehniline infrastruktuur, valitsuse õigusaktid ning majanduslikud ja kultuurilised eripärad mängivad IT-põhiste lahenduste kasutuselevõtul suurt rolli. (Javalgi *et al.* 2004)

E-lahenduste ekspordi edukuse puhul on tähtsal kohal valitsuse poliitika. Samuti võib määravaks teguriks osutada usaldus, kultuuriline erinevus, keel, ebasõbralik seadusandlus välismaa ettevõtete suhtes, poliitilise tahte puudumine, oma riigi ettevõtete eelistamine, turu takistused ja väärtussüsteem. Mõned riigid, nagu Hiina Rahvavabariik ja Singapur, kontrollivad moraalsetel, sotsiaalsetel või poliitilistel põhjustel ligipääsu osale veebilehtedele. Samuti takistavad nad info liikumist oma seadusandlusega, et kaitsta kohalikku turgu. (Javalgi *et al.* 2004)

Võimalik on seegi, et ekspordi vaates teenuste vaba liikumist siiski ei ole, kuna teenuste puhul ei liigu vaid asi ühest kohast teise. Teenuste ekspordiga kaasneb inimeste ning mõneti ka kultuuri ja väärtuste liikumine (Mehta *et al.* 2006). Teenuste eksport on palju uuem trend, mida on võimaldanud IT laialdane kasutuselevõtt. Kuna teenused on palju rohkem kultuuri ja inimestega seotud kui füüsilised asjad, siis sellest lähtudes on nende ekspordiprotsessis ka palju rohkem erinevaid huvisid ning takistusi.

E-teenuste tulevik on suuresti seotud sellega, mil määral riigi valitsus oma kodanikke kaitseb, toetab ning harib. Valitsuse poliitika sellistes valdkondades nagu teadus- ja arendustegevus, privaatsus, turvalisus ja haridus, mõjutab olulisel määral e-teenuste kasutuselevõttu. Järgnevalt tuuakse välja autori poolt Javalgi *et al.* 2004. aastal loodud raamistiku baasil koostatud tabel erinevate teguritega, mis mõjutavad e-lahenduste kasutamist (vt Tabel 1).

Tabel 1. Tegurid, mis mõjutavad e-lahenduste kasutamist ja ekspordivõimet

Tegur	Majanduslikud/ mittemajanduslikud tegurid	Sotsiaalsed/ kultuurilised tegurid	Inimkapital	Õiguslik keskkond
Seletus	Majanduskasvu tingimustes kasvab nõudlus uute toodete ja teenuste järele. Teenused on riigi majanduskasvu ja rahvusvahelise arengu puhul olulisel kohal.	Kultuur on kõige sügavam ja juurdunud väärtushinnangute süsteem, mida võib eristada eri rahvuste käitumises. Seda peetakse peamiseks teguriks, mis selgitab süsteemseid erinevusi toodete ja teenuste kasutuselevõtul. Samuti on riikidevaheliste kultuuriliste erinevuste mitteamestamine põhjustanud paljusid ärilisi ebaõnnestumisi.	E-teenuste ekspordi kasvu stimuleerimiseks riigis või piirkonnas on hädavajalik haritud ja kvalifitseeritud töajõud. IT-teenuste arendamine ja tööhoidmine nõuab kõrge kvalifikatsiooniga töajõudu.	Juriidilised küsimused keskenduvad autoriõiguste, andmebaasi privaatsuse, patentide, kaubamärkide ja domeeninimede kaitsmisele ja jõustamisele. Neid valdkondi tuleb silmas pidada ning erasektor, tarbijarühmad, erialarühmad, valitsused ja rahvusvahelised kontsernid peavad pakkuma poliitilist või õiguslikku kaitset.

Allikas: Autori koostatud Javalgi *et al.* 2004 põhjal (Javalgi *et al.* *et al.* 2004)

Niisiis on oluline arvestada erinevate teguritega, mis võivad e-lahenduste ekspordil takistuseks osutada. Näiteks veebilehe loomisel tuleb arvestada kultuuriliste nüanssidega, milleks võivad olla nii värvid, sümbolid, graafika kui ka muud piirkondlikud eelistused ja eripärad. Samuti peaks klienditeenindus olema kättesaadav kohalikus keeles. (Javalgi *et al.* 2004) Lisaks tabelis mainitud takistustele lisandub ka teenuste ekspordi kompleksus. Keeruliseks muudab e-lahenduste ekspordi ka sagedane eeldus, et abi on vajaduse korral kohapealt kättesaadav, st on ootus, et sihtriiki luuakse kontor ja palgatakse sinna töötajad. Lisaks nimetatud takistustele peaks ekspordimisel arvestama ka riigi demograafilise olukorraga, keskmise kliendi arvutioskuse ning sellega, kuidas erinevad kliendid kultuuriliselt, tehnoloogiliselt ja majanduslikult. Samuti peab silmas pidama, et osades riikides pole e-lahenduste kasutuselevõtuks vajalik infrastruktuur

piisavalt hästi välja arendatud. Näiteks osutub probleemiks see, kui kriitilisel hulgal majapidamistest ei ole arvutit ja ligipääsu internetile. (*Ibid.*)

Ühe võimaliku barjäärina võib välja tuua sellegi, kas ja kui palju avaliku halduse traditsioon ja kultuur mõjutab seda, kas ja mida eksporditakse ning kas eksport õnnestub või mitte (Bunyaratavej 2007). Kas näiteks mõni riik ei ole teadlikult nõus ekspordima teiste riikide lahendusi, sest sellel on negatiivne mõju kohalikule tööturule, kohalike ettevõtete konkurentsivõimele ning tehnoloogia autonoomiale.

1.4 Euroopa administratiivsed profiilid ja avaliku erasektori koostöö potentsiaal

Kuna käesolevas töös on vaatluse all just Euroopa riikidesse eksportimine ning e-teenuste eksporti võivad mõjutada ka Euroopas eksisteerivad erinevad administratiivsed profiilid, siis tuuakse järgnevalt välja Euroopa administratiivsete profiilide erinevused. Profiilide erinevusi on oluline silmas pidada just seetõttu, et riigi administratiivne profiil mõjutab paljuski seda, millises riigis on potentsiaal teha era- ja avaliku sektori vahel rohkem koostööd ja millises vähem. Erinevate süsteemide puhul on eeldus koostöök, teenuste ostmiseks ja seeläbi ka teenuste ekspordiks erinev. Profiilid on esitatud tabelina, mis on tõlgitud ja kohandatud Pollitti ja Bouckaerti 2011. aastal ilmunud raamatust „*Public Management Reform. A Comparative Analysis – into the Age of Austerity*“ (Pollitt, Bouckaert 2017) ning Baltimaade osa on kohaldatud Tiina Randmaa-Liivi artiklist „*Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration*“ (Randmaa-Liiv 2002). Tabel ühendab endas nii kultuurilised ja traditsioonilised elemendid kui ka erinevate riikide struktuurid ning autori hinnangu avaliku sektori avatusele koostöök erasektoriga.

Tabel 2. Euroopa administratiivsed profiilid ning avaliku ja erasektori koostöövõime

Administratiivne profiil	Riik	Traditsioon	Struktuur
Napoleonlik Mandri-Euroopa NWS	Prantsusmaa, Itaalia, Kreeka, Portugal, Hispaania	Seadusriik, legalism; Lõuna-Euroopa alagrupp: klientism, erakondade patronaaž, politiseeritus	Unitaarne tsentraliseeritud (unitary centralized); nõrk kohalik omavalitsus (detsentralisatsioon Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania alates 1980/1990)
Föderaalne-legaalne Mandri-Euroopa NWS	Saksamaa, Austria, Šveits	Seadusriik, legalism (Šveitsi puhul – nõrgem riigi ja ühiskonna eraldatus, nõrgem avalik teenistus, legalism)	Föderaalne-detsentraliseeritud, tugev omavalitsus
Põhjamaade NPG	Soome, Rootsi, Taani, Norra	Seadusriik, legalism, läbipaistvus, kodanikel ligipääs administratsioonile	Unitaarne detsentraliseeritud (<i>unitary-centralized</i>), tugev kohalik omavalitsus, tugev kodanikuühiskond
Anglosaksi NPM	Suurbritannia	Suur avaliku huvi kultuur, pragmaatilisus	Unitaarne tsentraliseeritud, tugev kohalik omavalitsus (alates 1980 nõrgenenud)
Kesk- ja Ida-Euroopa üleminekumudelid	Tšehhi, Ungari, Poola	Mõjutused Nõukogude Liidu ajast. Riigitöötajad sageli madalate palkadega.	Unitaarne tsentraliseeritud, tugev kohalik omavalitsus
Balti riikide NPM	Eesti, Läti, Leedu	Mõjutused Nõukogude Liidu ajast. Väikeriigi tunnused (väike ja läbipõimunud eliit, mitteformaalne suhtlemine, vähem otsustustasemeid, mitmefunktsioonilised ametikohad). Riigitöötajad sageli madalate palkadega.	Unitaarne detsentraliseeritud, tugev kohalik omavalitsus.
Kagu-Euroopa üleminekumudelid	Bulgaaria, Rumeenia	Mõjutused Nõukogude Liidu ajast. Riigitöötajad sageli madalate palkadega.	Tugev klientism, erakonna patronaaž, korrupsioon. Unitaaarselt tsentraliseeritud – nõrk kohalik omavalitsus.

Allikas: Autori kohandatud tabel Kuhlmanni ja Wollmanni 2014, tabel 2.2 lk 21 alusel, viidatud läbi Pollitti ja Bouckaerti 2017 lk 63. Balti riikide osa Tiina Randma-Liivi artikli baasil (Randma-Liiv 2002).

Võib eeldada, et napoleonlikes ja föderaal-legaalsetes riikides võidakse oma weberlike tunnuste tõttu olla igasuguse koostöö osas ettevaatlikumad. Samuti võib föderaalsetes süsteemides esineda rohkem mitmekesisust, kuna ühes süsteemis on mitu alaosüsteemi ning korraldus on seetõttu keerulisem. Skandinaaviamaade konsensuslik kultuur võib olla koostööks avatud, sh osapoolte kaasamise kontekstis, mis võib kaasa tuua suurema fookuse teenuste kvaliteedile, mitte kokkuhoiule. NPM ja Balti NPM on suurema tõenäosusega suunatud kokkuhoiule, erasektori kogemuse eelistamisele läbi hangete. KIE ja Kagu-Euroopa puhul võib olla küsimuseks rajasõltuvustest tulenev ebapiisav võimekus oma soove koostöö osas realiseerida.

1.5. Analüütilise raamistiku kokkuvõte

Digitaliseerumine avalikus sektoris muudab viisi, kuidas riik avalikke teenuseid pakub ja kuidas kodanikud neid tarbivad (Lember 2018). Tegevused, mis nõudsid varem otsekontakti, on võimalik tänu e-lahendustele läbi viia distantsilt, mis praeguse pandeemia ajal lihtsustab märgatavalt valitsuse tööd ning võib päästa elusid. Samuti võib edukas digitaalsete lahenduste kasutuselevõtt suurendada riigisektori efektiivsust, kuna need võimaldavad muu hulgas reaalsajas andmeid jagada. See omakorda võib suurendada riigisektori läbipaistvust ja avatust koostööks, millega kaasneb kodanike silmis suurem usaldus.

Nagu kirjanduse analüüsist selgub, tuleb eksportival IT-ettevõttel e-lahendusi teise riigi avalikku sektorisse eksportides arvestada paljude teguritega, nagu seos e-lahenduse müümisega ühest kultuurilisest ja poliitilisest kontekstist teise. Samuti tuleks meeles hoida, et tihti nõuab digitaalsete lahenduste import ja kasutuselevõtt avalikult sektorilt valmisolekut suurteks muudatusteks: tuleb muuta nii asutuste struktuuri, kultuuri kui protsesse, mis võib osutuda väga ajamahukaks.

Lisaks sellele tuleb e-lahenduste ekspordi puhul arvestada avaliku halduse valdkonna spetsiifika ja eripäraga, õigusliku raamistiku, riikide administratiivsete profiilide ning paljude muude teguritega, mis kõik võivad mõjutada e-lahenduste ekspordi edukat elluviimist. Järgnevalt esitatakse teooria põhjal kokkuvõtlikult autori välja valitud võimalikud eksporditakistused ning

analüüsitakse, kas ja kuidas on need takistused ettevõtjate hinnangul ekspordi mõjutanud. Takistused on autor jaotanud lihtsuse huvides seitsmesse kategooriasse.

Avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste ekspordi takistused

Riigi süsteemi ja profiili erinevus

- a) sihtriigi erinev poliit-administratiivne süsteem (valitsemismudel/prevaleeriv valitsuskorraldus)
- b) erinev administratiivne profiil (valitsemise korralduse struktuur/unitaarsus vs. föderaaalsus)

Juriidilised takistused

- a) erinevad õiguslikud normid
- b) regionaalsed piirangud
- c) teenuste vaba liikumise komplitseeritus
- d) ebasõbralik seadusandlus välismaa ettevõtete suhtes
- e) eeldus, et teenusepakkuja kontor peab olema sihtriigis olemas
- f) soodsa institutsionaalse keskkonna puudumine

Kultuur

- a) erinev kultuur ja keel
- b) erinevad väärtused

Rajasõltuvus

- a) poliitiliste valikute rajasõltuvus
- b) seniste IT lahenduste muutmise kulud

Poliitilised takistused

- a) avaliku sektori ebapiisav võime IT-projekte juhtida
- b) poliitilise tahte puudumine
- c) oma riigi ettevõtete eelistamine
- d) poliitilised prioriteedid (valitsuse poliitika sellistes valdkondades nagu teadus- ja arendustegevus, privaatsus, turvalisus ja haridus)
- e) ühiskonna vastuseis digitaliseerumisele

- f) legitiimsuse ja usalduse puudumine (teise riigi ettevõtet ei usaldata)

Tehniline infrastruktuur

- a) IKT-süsteemide ülesehituse erinevused (andmete kättesaadavus, tsentraliseeritus/detsentraliseeritus)
- b) avalike teenuste ülesehitus ka korraldus ühetaolised ja tsentraliseeritud avalikud teenused vs. eritahulised vajaduspõhised teenused

Demograafiline olukord

- a) haritud ja kvalifitseeritud tööjõu olemasolu

2. EESTI AVALIKU SEKTORI E-LAHENDUSTE EKSPORDIKOGEMUSTE ANALÜÜS

2.1. Metoodika

Magistritöö metoodikaks on kvalitatiivne juhtumianalüüs, mis keskendub avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste ekspordi kompleksuste analüüsile. Vaatluse all on kuus ettevõtet, kes on kaheteistkümnel erineval juhul püüdnud kümnesse Euroopa riiki eksportida Eestis välja töötatud e-riigi lahendusi või nende väljatöötamisel arendatud kompetentse. Analüüsi all on vähemalt üks kaasus igast Euroopa administratiivsest profiilist. Analüüsitakse nii edukaid juhtumeid, kus eksport õnnestus, kui ka ebaedukaid juhtumeid, kus takistused osutusid nõnda suureks, et ekspordiprotsess takerdus ning tehinguni ei jõutud.

Juhtumianalüüs on siinse magistritöö puhul sobiv meetod, kuna võimaldab empiirilisi kaasusi tagantjärele üksikasjalikult uurida ning järeldusi teha (Harrison *et al.* 2017). Teema on kompleksne ning teoreetiline raamistik aitab luua spetsiifilise analüüsinurga ja mudeli ehk lihtsustatud viisi reaalsusest. Magistritöö raamistikuks on avaliku sektori digitaliseerumise protsess, avaliku ja erasektori koostöö mudel, kus alustaladena on välja toodud legitiimsus, usaldus ja võimekus (vt Joonis 1). Nende põhjal on töö autor koostanud e-lahenduste eksporditakistuste tabeli (vt Tabel 1).

Töö empiiriline osa koosneb Eestist e-lahendusi eksportida püüdnud IT-ettevõttega tehtud intervjuudest ning intervjuude käigus kogutud andmete teooriaga võrdlemisest ja analüüsist. Intervjueeritavateks olid peamiselt ettevõtete juhid ja/või äriarendusjuhid, kes olid ise juhtumitega olulisel määral seotud. Valimisse kaasati ettevõtted, millel olid järgmised ekspordikogemused:

- E-lahendus haridusteenuse osutamisel (ettevõtte A). Ebaedukas ekspordikatse Saksamaale (föderaalne profiil).
- Tarkvaraarendus ja konsultatsioon (ettevõtte B). Ebaedukas ekspordikatse Prantsusmaale (napoleonlik profiil), edukas eksport Serbiasse (Kagu-Euroopa profiil).
- Küberjulgeoleku lahendus (ettevõtte C). Ebaedukas ekspordikatse Belgiasse, edukas eksport Lätti ja Tšehhi (Kesk- ja Ida-Euroopa profiil).

- E-riigi lahendused digitaalse identiteedi ja koostalitlusvõime valdkonnas (ettevõtte D). Ebaedukas eksport Taani (Põhjamaa profiil), ebaedukas eksport Leetu (Balti riikide profiil).
- E-riigi lahendused digitaalse identiteedi ja koostalitlusvõime valdkonnas (ettevõtte E). Ebaedukas eksport Saksamaale (föderaalne profiil), ebaedukas eksport Ühendkuningriiki (Anglo-Saksi profiil), ebaedukas eksport Slovakkiasse (Kesk- ja Ida-Euroopa).
- Tarkvaraarendus ja konsultatsioon (ettevõtte F). Edukas eksport Saksamaale (föderaalne profiil).

Andmed koguti poolstruktureeritud intervjuude vormis. Autor valis selle meetodi, kuna nimetatud meetodi puhul on peamine eesmärk ning põhiküsimused fikseeritud, ent jääb siiski vabadus küsida lisa- ja järelküsimusi (Magnusson, Marecek 2015). Küsimused formuleeriti teooria põhjal. Intervjuud tehti ajavahemikus 21.–26. aprillini 2021 videosilla teel ning need kestsid keskmiselt ühe tunni. Intervjueeritavateks olid välismaa avaliku sektori ekspordikogemusega ettevõtete esindajad (lisa 1).

Intervjuudes uuriti eksporditakistusi autori poolt teooria baasil koostatud tabeli abil (vt Lisa 3) ning avatud vastustega küsimuste abil (lisa 2). Intervjuud salvestati digitaalselt ning helisalvestised transkribeeriti, kasutades Tallinna Tehnikaülikooli küberneetika instituudi foneetika ja kõnetehnoloogia laboris välja töötatud veebipõhist kõnetuvastusprogrammi (Alumäe *et al.* 2018). Seejärel kategoriseeriti info administratiivse profiili ning takistuse alusel. Intervjueeritavate mõtted, arvamused ja seisukohad viidatakse töö empiirilises osas anonüümsuse tagamiseks „Intervjueeritav A“, „Intervjueeritav B“ jne.

Intervjuude abil saadud vastused mõtestati lahti teoreetilisest raamistikust lähtudes ehk läbi viidi kvalitatiivne analüüs. Kvalitatiivse uurimismeetodi piiranguks on personaalse teguri suur mõju – andmeid kogub tavaliselt üks uurija ning see võib mõjutada analüüsi tulemust (Patton 2014). Käesoleva töö nõrkus on see, et analüüs tehti üsna väikese valimi alusel, kuna töö analüüsinurk on suhteliselt kitsas: valimisse on valitud ettevõtted, kes on püüdnud Eesti e-riigi tehnoloogiaid ja lahendusi (ja seotud kompetentse) välismaale eksportida. Töö tugevus on see, et ka COVID-19 pandeemia tingimustes suudeti intervjueerida valdavalt ettevõtete juhte või juhtival kohal spetsialiste, kes olid ise vaatluse all oleva kaasuse ekspordiprotsessiga olulisel määral seotud, ning saada neilt vajalikku sisendit, mida mujalt ei oleks võimalik saada.

Töö autor lõi majandus-, juhtimis- ja avaliku halduse kirjanduse põimimise tulemusena nimetatud allikmaterjalide ja nende erinevate vaatenurkade põhjal tuletatavatest takistustest maatriksi, mis toob skaalal 0–3 (0 – ei olnud üldse oluline takistus; 1 – väheoluline takistus; 2 – keskmine takistus; 3 – suur takistus) välja selle, kui oluliseks Eesti ettevõtted mingit takistust oma ekspordikogemuse põhjal pidasid. Tabel aitab analüüsida takistusi ja väljakutseid e-teenuste ekspordil. Takistuste alusel on loodud tabel, mis koosneb kirjanduslikest allikatest välja tulnud kahekümne neljast takistusest, millega kõrvutatakse poolstruktureeritud intervjuude abil Eesti IT-ettevõtete empiiriline kogemus. Eesmärk on selgitada koostatud tabeli ja ettevõtete kogemuslugude abil välja peamised e-teenuste ekspordi takistused ning pakkuda soovitusi nende ületamiseks.

Autor koostas ja saatis intervjueeritavatele tabeli (vt Lisa 3), kus vertikaalselt on kirjanduse põhjal esitatud 24 võimalikku muutujat, mis võivad takistada ekspordi. Horisontaalselt on välja toodud administratiivne profiil ja riik, kuhu eksporditi. Samuti see, kas eksport osutus edukaks või ebaedukaks, ning sihtriigi positsioon DESI indeksi järgi. Tabelisse märgiti ettevõtte esindaja hinnang selle kohta, kui oluliseks ta teooria põhjal välja toodud takistust pidas (kas tegemist oli suure/keskmise/väheolulise takistusega või ei osutunud see üldse probleemiks). Valitud kaasused erinevad üksteisest eksporditava riigi asukoha, ettevõtte ja eksporditavate teenuste osas, ent kõik kaasused on Eestis registreeritud IT-ettevõtted, kes on mõne Euroopa riigi avalikku sektorisse e-lahendust/-teenust eksporditud või ekspordida proovinud. Tegemist on võrdleva analüüsiga.

2.2. Eesti kontekst

Kui Eesti 1991. aastal pärast Nõukogude Liidu lagunemist taasiseseisvus, oli vaja riik uuesti üles ehitada. Kuna ressursse nappis, tuli leida innovaatilisi lahendusi. Eesti valitsus otsustas, et infotehnoloogia kasutuselevõtt riigisektoris peab olema Eesti prioriteet. Progress on olnud märgatav – riik on jõudnud positsioonile, kus teiste riikide valitsused tulevad küsima Eesti käest nõu ja parimaid meetodeid, kuidas ka enda riigis avalikku sektorit paremini digitaliseerida. (Cardash, Cilluffo 2013)

Eesti on teinud alates taasiseseisvumisest suuri edusamme nii riigi füüsilise infrastruktuuri loomises kui IT-teenuste riigisektoris kasutuselevõtmises. Näiteks on riik alates 2001. aastast kasutanud riiklikku digitaalset isikutunnistust, mille abil on võimalik ennast nii avaliku kui erasektori portaalides turvaliselt tuvastada ning ka õiguslikult siduvat digitaalset allkirja anda.

Digitaalne isikutunnistus ehk ID-kaart on üks Eesti avaliku sektori digitaliseerumise nurgakivisid, mis on märkimisväärselt lihtsustanud paljude teiste avalike ja erasektori digitaalsete teenuste loomist, nagu e-maksudeklaratsioon, e-hääletamine, e-retsept jne. Praeguseks on Eesti riik olukorras, kus enamik kodanikke deklareerib üksikisiku tulumaksu veebis, peaaegu kõik arstiretseptid väljastatakse elektrooniliselt ning enamik riigi ja kohalike omavalitsuste teenuseid on kättesaadavad digitaalsel kujul (Lember *et al.* 2018, 216).

Eesti on jõudnud positsioonile, kus riik on pälvinud rahvusvaheliselt tugeva e-riigi kuvandi. (Lember *et al.* 2018, 214). Võib tekkida küsimus, miks on Eestil just avaliku sektori e-lahendustega nii hästi läinud. Selle teema kohta on täpsemalt kirjutanud 2018. aastal Veiko Lember *et al.* Siinkohal tuuakse välja mõned hüpoteesid nimetatud tööst. Näiteks nenditakse töös, et Eesti eripäraks võib lugeda Eesti erakordselt kõrget sotsiaalset usaldust e-valitsuse lahenduste vastu. Privaatsusega seotud küsimused mõjutavad poliitilisi arutelusid väga vähe ja IKT-st on saanud riikliku kaubamärgi nurgakivi. Samuti leitakse, et Eestis on e-lahenduste arendamiseks ja kasutuselevõtuks väga toetav keskkond, kus eeldatakse, et avalikus sektoris kasvab tehnoloogiline võime kiiresti (Lember *et al.* 2018, 216).

2.3 Eesti e-lahenduste ekspordi kogemused ja väljakutsed

Asjaolu, et Eestis on nii füüsiline kui tehniline infrastruktuur paigas, on lihtsustanud uute e-lahenduste loomist ja kasutuselevõttu avalikus sektoris. Kuna nii-öelda alustalad on olemas, milleks Eesti puhul võib lugeda ID-kaarti, hajusat andmevahetust ehk x-teed (Kattel, Mergel 2018) ja toetavat õiguslikku süsteemi, lihtsustab see oluliselt uute lahenduste kasutusele võttu. Ent nagu intervjuudest välja tuli, võib e-lahenduste selline ülesehitus osutada ekspordi seisukohalt hoopis takistuseks, kui sihtriigis sellised eeldused puuduvad.

Eesti e-lahendusi on küll eksporditud (e-Estonia 2020), ent alati ei ole see väga ladusalt sujunud ning sageli esineb protsessi juures palju takistusi. Erinevates uuringutes on seni keskendunud pigem e-kaubanduse teemadele selle traditsioonilisemas tähenduses, kus füüsilist toodet müüakse internetipoes. (Rozeik *et al.* 2016) Käesolev töö keskendub teenuste ekspordile ja kitsamalt just välismaa avaliku sektori teenuseid toetavate e-teenuste ekspordile. Analüüsil keskenduti just sellistele lahendustele, mis on juba Eesti avaliku sektori teenustena kasutusel ja nüüd proovitakse seda lahendust ja/või kogemust ka välismaa avalikku sektorisse ekspordida.

Järgnevalt tuuakse välja kirjanduse analüüsi põhjal välja joonistunud eksporditakistused, mis on lihtsuse huvides autori poolt jaotatud seitsmesse suuremasse kategooriasse ning kuhu on lisatud relevantsemad kommentaarid ettevõtete esindajate poolt (vt Tabel 3).

2.3.1 E-teenuste ekspordi motivatsiooni ning ettevõtete võimekus ja valmisolek

Kõik intervjueeritavad olid ekspordiprotsessiga tihedalt seotud. Otsust, millisesse riiki eksportida, ei tehtud mitte konkreetse riigi atraktiivsuse tõttu, vaid enamik ettevõtteid nentis, et tegemist oli nii-öelda võimalusekeskse lähenemisega (A, C, B, E, F). Ehk ekspordiprotsessiga alustati siis, kui (läbi turunduse või ministeeriumite/EASi vms) tuli sisse sobiv kontakt.

„Meie lähenemine ekspordile on paljuski olnud võimalusekeskne, aga paljude riikide ökosüsteem on nii keeruline, et see ei toeta puhtalt võimalustel põhinevat ekspordi. Näiteks Saksamaa ja UK on suured turud ja et seal läbi lüüa, on vaja järjepidevat tööd ja tihtipeale ka korralikku füüsilist kohalolu. Seda meil ei olnud ja me ei olnud seda ka valmis tegema ning kui meie kontaktid häabusid, siis sellega häabus ka kogu tegevus nendes riikides. Ettevalmistus ei olnud kindlasti adekvaatne.“ (Intervjueeritav E)

COVID-19 pandeemia osas tõi intervjueeritav A välja, et kuigi arvatakse, et see võiks digitaliseerumisele kõvasti hoogu juurde anda, siis tegelikult, vähemalt nende puhul, see hoopis takistas ekspordiprotsessi, kuna igatüks proovis nii-öelda ise ellu jääda.

„Igasuguste uute lahenduste kasutuselevõtt on praegu out of the question. Mida senisem lähenemine, seda parem on. Koolitusi tegema ei pääse, ehk siis tegelikkuses on olukord olnud hoopis vastupidine.“ (Intervjueeritav A)

Enamik intervjueeritavatest tõdes, et ettevõtte poolne ettevalmistus enne ekspordiprotsessi algust ei olnud piisav (Intervjueeritavad E, A) ning ekspordiprotsessi käigus tekkis palju üllatusi (Intervjueeritavad C, B, D, A).

„Saksamaa puhul oli üllatus see, et kuigi kõik läks ladusalt – saime palju kohtumisi ja inimesed ilusti laua taha. Isegi päev oli paika pandud, millal katsetustega alustame, aga siis tuli üks viisakas email, et ei, me ikka ei lähe sellega edasi. Kogu vastus. Ilma mingi selgituseeta.“ (Intervjueeritav A)

2.3.2 Peamised e-teenuste ekspordi takistused

Ettevõtete esindajatega läbi viidud intervjuudest selgus, et sugugi mitte kõik kirjanduse põhjal välja tulnud takistused ei osutunud ekspordiprotsessi juures nii oluliseks, kui teooria põhjal oleks võinud arvata. Näiteks sellised takistused nagu haritud ja kvalifitseeritud tööjõu olemasolu, regionaalsed piirangud, demograafiline olukord ning teenuste vaba liikumise tõkked, osutusid pigem väheolulisteks takistusteks (vt Lisa 4). Peamiste takistustena toodi välja rajasõltuvus, IKT-süsteemide ülesehituse erinevused, erinevad väärtused, oma riigi ettevõtete eelistamine, poliitilised prioriteedid, sihtriigi erinev poliit-administratiivne süsteem ning legitiimsuse ja usalduse puudumine (vt Lisa 4).

Riigi süsteemi ja profiili erinevus

Saksamaa ja Belgia ehk föderaalne Mandri-Euroopa puhul toodi välja, et sihtriigi erinev administratiivne profiil osutus ekspordi juures suureks takistuseks (C, E, F). Neljast ettevõttest, kes proovisid oma e-lahendust eksportida föderaalne süsteemiga riiki, osutus ekspordikatse edukaks vaid ühel ettevõttel. Firmadele osutus föderaalne ülesehituse puhul keeruliseks aru saada, kuidas vastutusvaldkonnad regioonide (Saksamaa puhul liidumaade) ja föderaaltasandi vahel jaotunud on.

Toodi välja, et Saksamaal on nii-öelda iseotsustamise mudel. Näiteks ravikorralduse osas on Saksamaal otsustajaks Arstide Liit või Haiglate Liit, samas kui Eestis on otsustamine oluliselt rohkem tsentraliseeritud. See omakorda tähendab, et Saksmaal on konsensuse otsimist süsteemi ülesehituse tõttu oluliselt rohkem, mis muudab ekspordi keerulisemaks. (Intervjueeritav F) Sama kinnitas ka intervjueeritav E:

„Saksamaa puhul näiteks tekkis imelik olukord, kus osariigis oli küll päris palju mandaati asju ellu viia, kaasa arvatud avaliku sektori digitaliseerumise mõttes, ent samas sõltutakse palju ka föderaalset tasandist ja nende otsustest või programmidest, mida keskvalitsus läbi viib. Ehk siis tekib selline „nokk kinni, saba lahti“ olukord, et üks ei tee, sest et teine ei tee, või üks ei tee, sest et teine teeb ja nii edasi. See tekitas päris palju segadust – osariik ütleb, et me ei saa praegu midagi teha, sest föderaalvalitsus teeb juba midagi. Ja föderaalvalitsus ütleb, et me ei saa midagi teha, sest osariik ei tee midagi. Otsustusprotsessist oli hästi-hästi keeruline aru saada ja keeruline oli leida viis, kuidas seda ületada.“ (Intervjueeritav E)

Ka intervjueeritav A nentis, et Saksamaale eksportida püüdes oli konkreetseid vastuseid keeruline saada ning tundus, et keegi ei soovi vastutust võtta (Intervjueeritav A). Toodi välja, et kardetakse teha vale otsus ning sellega oma poliitilist karjääri kahjustada (Intervjueeritav F). Sarnane kogemus oli ühel ettevõttel ka Belgiaga, mille kohta öeldi, et sinna eksportimine on äärmiselt keeruline.

„Belgia on lootusetult keeruline. Väike riik, aga kohtuvalt fragmenteeritud. See on koht, kus meil ei ole õnnestunud midagi teha. Me ei saagi sellest lihtsalt aru.“ (Intervjueeritav C)

Prantsusmaa puhul toodi probleemina välja, et seal ei ole keskset IT juhtimist. Ettevõtte sisenes keskvalitsuse tasandilt, kus nad kuulati ära ning öeldi, et idee on väga hea. Aga kui uuriti, kellega peaks edasi rääkima, siis öeldi, et nad hanget ootaksid (Intervjueeritav B). Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse eksportimise kogemuse puhul riigi süsteemi ja profiili erinevus olulist rolli ei mänginud.

Juriidilised takistused (vt Tabel 3)

Föderaalse riigikorralduse puhul toodi mitmel korral välja, et takistuseks osutusid keerulised privaatsusreeglid, kuna lisaks riigi ja Euroopa Liidu ja seadustele on Saksamaal ka regionaalsed normid, mis võivad veelgi karmimad olla. (Intervjueeritav C, D)

„Mahtu on väga palju ja on keeruline olla kindel, et me saame kõigest õigesti aru.“ (Intervjueeritav F)

Taani kohta öeldi, et ekspordiprotsess ei olnud kerge. Nenditi, et protsess oli juba enne hankesse minekut keeruline. Eesti saatkond oli küll info kättesaamisel abiks, ent ettevõtte tundis, et teine pool ei olnud info jagamisele avatud. Kogu protsessi nimetati väga kinniseks ja nenditi, et läbipaistvust seal ei olnud. Samuti oli Taani puhul eelduseks, et ettevõtte esindus on koha peal olemas. (Intervjueeritav D)

Saksmaa puhul toodi seoses soodsa institutsionaalse keskkonna puudumisega takistusena välja, et sageli ostavad seal teenuseid väga suured asutused, väga suurte raamhangete raames, kuhu Eesti ettevõttel on üksinda raske kvalifitseeruda.

„Meie ei saavutanud ka oma esimesi hankevõitused mitte üksinda vaid konsortsiumites. Kuna Eesti maine innovatsiooni toojana on hea ja me oleme väga väike, siis me ei ole Saksa suurte ettevõtete jaoks mitte mingisugune oht. Meid võeti hea meelega panti nagu sellisteks säravaks kivikeseks, kellele siis võib-olla oleks antud 5% lepingumahust.“
(Intervjueeritav F)

Üldiselt toodi välja, et lepingusse kvalifitseeruda ja edu saavutada, on Saksamaa puhul siiski väga keeruline. Seda nii keelebarjääri kui isikuandmekaitse seaduse pärast (Intervjueeritavad F, A). Samuti rõhutati, et kuigi Euroopa justkui oleks vaba turg, siis tegelikult eelistakse ikka oma ettevõtteid:

“See ei ole küll regulatsioonides kirjas, aga see on ridade vahel või all väikses kirjas.“
(Intervjueeritav A)

Samuti leiti, et sakslaste jaoks ei ole distantsilt lahenduse pakkumine piisavalt usaldusväärne. (Intervjueeritav F)

Barjäärina tuuakse ka välja, et osades riikides ei lubata isikuandmete töötlemist väljaspool riigipiire.

„Kuigi meil on GDPR ning üle Euroopa Liidu on ühine õigusruum isikuandmete töötamiseks, suudetakse siiski teha riigihankeid, kus öeldakse, et mitte EL-is pea töötleva isikuandmeid, vaid ainult meie riigi territooriumil ja seda teeb ka Eesti Vabariik. See on väga selgelt piirav nähtus eksportivale ettevõttele.“ (Intervjueeritav D)

Kultuur

Enamikest intervjuudest selgus, et Saksmaa puhul on keeruline see, et midagi isikukoodi sarnast on seal keeruline kasutusele võtta, kuna ajaloolistel põhjustel kardetakse inimesi nummerdada.

„Neil ei ole isikukoodi, nad kardavad. See on päris suur takistus. Inimene ei saa olla number.“ (Intervjueeritav A)

Serbia puhul toodi välja, et isegi kui suudetakse hanke soovi formuleerida, siis mängu tuleb teistsugune kultuur ja korrupsioon.

„Kui oled kaugelt Eesti firma, hea maine, oskad ajada õiget juttu, siis saad mingid poliitikud oma poolele küll, aga lõpuks on nendel, kes kohapeal on, ikka parem ligipääs otsustajatele, kes tihtipeale ei ole poliitikud vaid on kesktase ja need otsustajad ikkagi usaldavad kohalikke partnerit. Peame tegema rohkem kohalikega koostööd! Ei saa minna Eesti ettevõttena vaid peame omama kohalikke esindust. Lobitöö on see, kus me jääme kohalikele kultuurile alla. Meil peaks olema kohalikud tugevamad hoovad selleks, et mõjutada otsuseid. Tehnoloogiliselt oleme tugevad, aga kui me isegi ei saa laua taha, siis on probleem, et me ei ole piisavalt pingutanud kohapealse nähtavusega.“ (Intervjueeritav B)

Mitme intervjuust selgus, et Eesti IT-ettevõtte puudulik sihtriigi keeleoskus võib mõjuda ekspordivõimele pärssivalt, kuna enamasti on hanked kohalikus keeles ning hiljem tuleb pakkuda ka teenust kohalikus keeles (D, E, F). Ametnikud üldiselt ei taha või ei oska suhelda inglise keeles, seetõttu on vajalik kohaliku keele oskus (Intervjueeritav F).

„Takistus on see, et Eestis ei ole eriti inimesi, kes oskaks väga heal tasemel saksa keelt – inglise keelega ei tee Saksamaa avalikus sektoris mitte ühtegi tõsist projekti.“ (Intervjueeritav F)

Keelega seotud varjatud barjääre on kogenud mitmed intervjueeritavad. Intervjueeritav D nendib, et Eestis on keelebarjäärid samamoodi olemas.

„Keelebarjäär kõige klassikalisem – pead esitama kõik kohalikus keeles, aga ka Eestis on riigihanked eesti keeles.“ (Intervjueeritav D)

Intervjueeritav D toob välja, et see tähendab, et ka Eesti puhul ei saa kasutada nendes projektides välismaalasi, kuna nad ei saa kliendisuhtlusega hakkama.

Taani puhul osutusid takistuseks erinevad väärtused. Taanlased on suhteliselt madala usaldustasemega vahenditega harjunud ning intervjueeritava arvates ei olnud turvalisus taanlaste jaoks oluline teema. Intervjueeritav lisas, et tugeval autentimisel suurt väärtust seal ei nähtud, samuti tundus nende usaldustase e-lahenduste osas olevat kõrgem. Intervjueeritava arvates mängis siin olulist rolli kultuurikontekst.

„Nad on teistsugused. Taanlased ütlevad, et senimaani ju pole midagi halba juhtunud. See on oluline teema, aga alles siis kui on halvasti läinud.“ (Intervjueeritav D)

Sarnane takistus tuli välja ka Tšehhi puhul, kus see, et ühiskond ei pea küberkaitse valdkonda tähtsaks, arvatakse olevat kultuuriline eripära, mis osutus suureks eksporditakistuseks.

„Tšehhi inimene ei ole vastuvõtlik julgeolekutoodetele, neid ei huvita see vähemalgi määral ja nad ei soovi sellega tegeleda.“ (Intervjueeritav C)

Leedus koges Intervjueeritav D ekspordiprotsessi juures kõrget korrupsiooni taset, mis mõjus ekspordile laastavalt. Leiti, et Leedu väärtussüsteem on katki. Eesti ettevõtte sattus olukorda, kus Leedu riiklik asutus kuulas nad ära, uuris nende lahenduse kohta kõik välja ning tegi siis ise sarnase lahenduse.

„Me proovisime riigiettevõttega partnerlusse asuda ja selle asemel riigiettevõtte kuulas kõik meie ärijutu ja tehnoloogilise jutu ära ja siis aasta aega tegi tööd ja ütles, et me saime valmis selle, mida te meile näitasite.“ (Intervjueeritav D)

Kui ettevõtte selle riigi ajakirjanduse poole pöördus, et nad sellest ettevõttest kriitilisemal toonil räägiksid, oli see aastaid välistatud. Olukord muutus siis, kui see sama riigiettevõtte vihastas välja Leedu presidendi, kes võttis nende vastu sõna. Aasta pärast vallandati kogu juhtkond ning osad asjad jõudsid ka kohtusse.

„Selle riigiasutuse juhtkond (seal on see riiklik aktsiaselts, siin nagu Eesti RIK) on nüüd kõik välja vahetatud ja on tohutus korruptsiooniskandaalis. Aga noh, see oli kõik aastaid tagasi.“ (Intervjueeritav D)

Erinevate väärtuste juures tuuakse intervjuudes Saksamaa puhul mitmel korral välja andmekaitse, mida sakslased äärmiselt oluliseks peavad. Üks asi on Euroopas kehtiv isikuandmekaitse seadus, ent rõhutati ka seda, et sakslaste endi reeglid ja hoiakud on kohati palju karmimad.

„Neid hoiakuid kasutatakse projektide piiramiseks. Väga paljud vestlused ilmselt ei hakkagi üldse pihta, sest mingi inimene, kes tegelikult ei tahagi midagi teha, ütleb kohe alguses, et andmekaitse ja ei saagi midagi teha.“ (Intervjueeritav F)

Samuti toodi väärtuse juures välja valmidust võtta riski versus stabiilsuse hoidmine, ehk see, kuidas inimesed või ühiskond on valmis riske võtma. Saksamaa puhul toodi välja, et seal on pigem selline vaade, et keegi võiks olla kuskil juba proovinud ja siis alles ollakse valmis riski võtma. (Intervjueeritav F)

„Saksa riigi peamine tahe on olla stabiilne, see kas olla seejuures ka efektiivne, see on alles kolmas või neljas punkt tähtsusest. Saksa riik on digitaliseerumise mõttes väga ettevaatlik, kuna ühiskond on ettevaatlik.“ (Intervjueeritav F)

Lisaks sellele tuli Intervjueeritav B jutust välja ka omapärane eksporditakistus, mis viitab samuti erinevatele väärtustele. Ta nentis, et on olnud tunnistajaks olukordadele, kus kui inimesed saavad aru, et näiteks viis toatäit inimesi kaotab tänu automatiseerimisele ja efektiivsuse tõusule töö, siis jäetakse protsess katki.

„Nad hakkavad mõtlema, et äkki kaob ka nende ametikoht ära. Aga see on efektiivsuse ja automatiseerimise tulem, me ei saa sinna midagi parata.“ (Intervjueeritav B)

Rajasõltuvus

Erinevate intervjuude põhjal tuli välja, et rajasõltuvus osutus ekspordil pigem suureks takistuseks (Intervjueeritavad C, D, F, A). Saksamaa puhul toodi välja, et seal küll nähakse, et muutust on vaja, aga kartus midagi muuta, on väga suur (Intervjueeritav A). Näiteks Tšehhi puhul osutus rajasõltuvus suureks takistuseks. Samas Lätis ei olnud see probleemiks (Intervjueeritav C). Belgias oli rajasõltuvus samuti suureks takistuseks – lahendusi pakuvad suured tuntud ettevõtted ning seda on keeruline muuta (Intervjueeritav C). Ka Taani puhul osutus rajasõltuvus suureks takistuseks – endiselt valiti ettevõtte, kellelt oldi juba viimased 15 aastat teenust sisse ostetud. Intervjueeritava sõnul oli kellelgi teisel seal väga vähe võimalusi (Intervjueeritav D). Samuti toodi Saksamaa puhul rajasõltuvus välja suure takistusena.

„Selleks, et rajasõltuvusest Saksamaal välja tulla, peab mingi inimene võtma riski, et see, mida ta välja pakub, võib-olla kukub läbi. Aga Saksamaa on keskkond, kus sellist riskimist ei soosita. Isiklik investering – sotsiaalse või poliitilise kapitali näol on tohutult suur, seega on paljude inimeste jaoks mõistlik lahendus jätkata sama moodi, siis ei saa keegi öelda, et midagi on valesti.“ (Intervjueeritav F)

Seniste lahenduste muutmise kulude osas toodi Saksamaa puhul välja see, et isegi riigid, mis tunduvad muutustele avatud, omavad partnereid, kes ei lase muutustel sündida.

„Partnerid ütlevad, et ärge ikka kõigutage paati, me siin teeme uuendusi ja saame hakkama. On harjutud mingi ühe tööriistaga tööd tegema ja vajadust muutuseks ei tunnetata piisavalt teravalt.“ (Intervjueeritav B)

Prantsusmaa puhul on samuti rajasõltuvus väga suureks eksporditakistuseks. Intervjueeritav toob välja, et suuremad ja traditsioonilisemad riigid nagu Prantsusmaa, on väga kinni oma pärandis (*legacy*).

„Palju on tehtud nii-öelda kosmeetilisi muudatusi, ent põhiliste asjadeni ei ole jõutud. Väga innovatsiooni ei toimu, pigem oodatakse, et keegi teeb.“ (Intervjueeritav B)

Samuti osutasid Prantsusmaa puhul oluliseks takistuseks seniste lahenduste muutmise kulud, kuna muudatuste tegemine on väga kallis. (Intervjueeritav B)

Poliitilised takistused

Avaliku sektori ebapiisav võimekus IT-alaseid projekte juhtida osutus Läti puhul mõneti takistuseks, kuna Läti avalik sektor on intervjueeritava sõnul väga nõrk ja ebajärjepidev. Lätit kirjeldati, kui õhukest ja habrast riiki.

„See väljendus selles, et nad tõepoolest ei ole suutelised IT projekte juhtima, vähemalt küberkaitse valdkonnas. Meil õnnestuski eksport võib-olla osaliselt sellepärast, et me ise juhtisime selle projekti ära. Kui oled ise hea projektijuht ja surud oma projekti läbi, siis avaliku sektori ebapiisav võimekus IT-alaseid projekte juhtida ei olegi tingimata halb.“

(Intervjueeritav C)

Samas tekitab ebapiisav võimekus probleemi, et kahe aasta pärast ei pruugi ettevõttel olla enam partnerit.

„Saad kiiresti sisse, aga see projekt võib katki jääda, sest inimesed kaovad ära.“

(Intervjueeritav C)

Avaliku sektori ebapiisav võime IT-projekte juhtida toodi välja ka Leedu puhul (Intervjueeritav D) ning ka Saksamaa puhul. Seda seetõttu, et IT turul on tohtu ressursipuudus ning suure riikliku initsiatiivi ellu viimise on tohtult kompleksne ja ka Saksa riik ei suuda nii palju inimesi tööle võtta.

„On üksikud inimesed, kes teevad seda missioonitundest või neile meeldib võim.“

(Intervjueeritav F)

Legitiimsuse ja usalduse kohta öeldi, et üldjuhul tajusid ettevõtjad Eesti mainet pigem positiivsena. Toodi välja, et oli kerge nii-öelda laua taha saada, kuna Eesti maine on väga hea. Samas tõid osad ettevõtted (D, C) just küberturvalisuse vaatenurgast välja, et selles valdkonnas esines suurem usaldamatus. Rõhutati, et teatud sektorites ja teatud riikides vaadatakse Eestit endiselt kui halvas mõttes Ida-Euroopat, ent seda just julgeoleku puhul. Siis võib usaldamatuse küsimus kujuneda eksporditakistuseks. (Intervjueeritav C) Leedus oli usaldamatuse teema samuti oluline.

„Nad ei uskunud, et me neil nahka üle kõrvade ei plaani tõmmata. Oma riigi ettevõtete eelistamine“. (Intervjueeritav D)

Sama toodi välja ka Taani puhul, kus nenditi, et see, et Eestit nähti kui Ida-Euroopa riiki, võis osutada takistuseks.

„Need, kes sinna hankesse alles jäid, olid ikkagi Belgia, Prantsusmaa, Taani. Tuleb ikka korralikust riigist tulla! Meie ka omasime kohalikku Taani partnerit, aga meie taust ei olnud sobiv.“ (Intervjueeritav D)

Samuti tuli usaldamatuse teema välja Ühendkuningriigi (UK) puhul, selle riigi puhul arvati, et kuna tegemist on saareriigiga, siis usaldatakse üleüldiselt rohkem oma ettevõtteid.

„Suur osa ühiskonnast on konservatiivselt meelestatud ning peab UK-d teistest riikidest paremaks. Esineb proteksionism, aga seda just riigi projektides. See on seotud andmeleketega ja isiklike andmete kuritarvitamise juhtumitega minevikust.“ (Intervjueeritav E)

Legitiimsuse ja usalduse puudumise osas tuuakse Saksamaa puhul välja, et eestlastel on küll ülihea ligipääs selleks, et oma ideed tutvustada, ent siiski ei võeta üldiselt eestlasi kui tõsiseltvõetavaid kandidaate Saksamaa digitaliseerimiseks.

„See ei ole nende jaoks tõsiseltvõetav mõte. Ida-Euroopa teemast oleme minu arvates välja kasvanud. Ei panda samasse potti Ukraina või Poolaga, vaid pigem me oleme sellises omaette kastikeses, kuhu kuuluvad Taani ja Singapur jne, aga me oleme liiga väiksed ja sakslased arvavad, et me ei hooli andmeturvalisusest ja privaatsusest. Mina arvan sama moodi. See, kuidas meie Eestis admeturvalisusest mõtleme ja kuidas nemad Saksmaal mõtlevad, on täiesti erinevad asjad.“ (Intervjueeritav F)

Olulise takistusena toodi välja ka poliitilise tahte puudumist. Väidetakse, et näiteks Saksamaal on tegelikku poliitilist tahet vähe, kuna ei julgeta oma karjääriga riskida.

„Saksamaal küll üks või teine poliitik ütleb, et e-valitsemine on oluline, aga tegelikult sellest ei lähtuta ja tegelikult see ei ole prioriteet ja palju on inimesi, kes seda oluliseks ei pea.“ (Intervjueeritav F)

Prantsusmaa puhul ei peetud poliitilise tahte puudumist oluliseks takistuseks, aga seda vaid seni kaua, kuni see ei puuduta mingit gruppi inimesi. Kui minnakse lõhkuma süsteemi, mis annab paljudele inimestele tööd, siis seda ei julgeta teha. Samuti toodi välja, et Prantsusmaa puhul teab siiski vaid kitsas ring Eestit. (Intervjueeritav B).

Tehniline infrastruktuur

Tšehhi puhul toodi IKT-süsteemide ülesehituse erinevused välja olulise eksporditakistusena, kuna seal on pigem vananenud süsteemid (*legacy*) ja väga palju haavatavusi (Intervjueeritav C). Lätis liiguvad andmed intervjueeritava arvates sama hästi kui Eestis.

Belgia puhul on IKT-süsteemide ülesehituse erinevused samuti oluliseks takistuseks, kuna Belgia on küll kaasaegne, ent erinevate administratiivsete piirangute tõttu väga komplitseeritud.

„Belgias andmed ei liigu, midagi x-tee laadset on seal võimatu.“ (Intervjueeritav C)

Ka Taani puhul mängisid IKT-süsteemide ülesehituse erinevused suurt rolli. Intervjueeritavate arvates oli hanke osas süsteemide erinevus kindlasti lõpuks see, mis tänasele pakkujale eelise andis.

„Neil on väline partner olnud aastakümneid, see tähendab seda, et ta on kõigiga liidestused tekitanud. Kuidas nad ka ei proovinud välja mõelda uut süsteemi, kus uus pakkuja saaks sujuvalt vana kõrval olla, ei suutnud nad seda välja mõelda. Nad ei olnud võimelised paralleelset süsteemi tegema. Tehniliselt on nad kinni ühes tänases pakkujas, see oli see, mis eksporti takistas. Kogu Taani on liidestatud ainult selle ühe teenusepakkujaga, seal ei olnud kedagi teist tema kõrval. Kui lähed sinna uut asja pakkuma, siis see tähendab, et sa lõhud kõikide infosüsteemi ära.“ (Intervjueeritav D)

Intervjueeritav F tõi välja, et tema arvates oleme me ise teinud endale karuteene viisiga, kuidas me e-riigist räägime, mis on tema arvates väga Eesti keskne.

„Me räägime ID kaardist, x-teest, mobiili ID-st jne, aga enamikel sakslastest ei ole võimekust seda Saksa konteksti asetada. Jah, sakslasi huvitab see, kuidas Eestis elu käib, aga keegi ei hakka Saksamaad Eestiks muutma. Ja kui me ei suuda neile rääkida sellest, kuidas x-tee Saksamaal töötaks, siis see on nende jaoks suhteliselt kasutu jutt. Nad ei võta seda tõsiselt.“ (Intervjueeritav F)

Samas nendib ta, et IT-ettevõttele ei ole tegelikult halb olukord see, kui kliendil on halb olukord. Ettevõttele tähendab see rohkem tööd. Intervjueeritav nendib, et kui keegi tahab uut teenust arendada, siis ongi vaja palju integreerida ja uusi lahendusi luua, mis ei ole ettevõtte seisukohast halb asi.

„Saksamaal näiteks on erinevad ID-d – on maksu-ID, tervise-ID. See on Saksa riigile pigem nagu halb ja loob segadust, aga eksportivale ettevõttele töö mahu mõttes on hea. Miks mitte teha sama asja kolm korda.“ (Intervjueeritav F)

Intervjueeritav B toob välja, et IKT-süsteemide ülesehituse erinevused on üks universaalsematest eksporditakistustest. Ta nendib, et Eesti ettevõtted on harjunud osutama teenust mingil kindlal tasemel.

„Tihtipeale lihtsalt kantakse Eesti teenuse tase teistesse riikidesse üle, aga tegelikult see ei toimi, kui selles riigis ei ole sarnast autentimist, andmevahetust ja regulatiivset keskkonda, mis annaks võrdse juurdepääsu teenustele“ (Intervjueeritav B).

Demograafiline olukord

Demograafilise olukorraga üldiselt probleeme ei olnud. Intervjueeritav D tõi siiski välja takistuse, kus oli vaja saata Eesti spetsialistid sihtriiki tööle, aga töötajad ei soovinud pikaajaliselt teise riiki kolida.

„Meile Eestis meeldib teha seda äri niimoodi, et meie oleme endiselt oma Võru talumajas. Aga India härra ei taha seda Indias kogeda, ta tahab et sa oleks seal.“ (Intervjueeritav D)

Samuti toodi välja, et kuna Eestis on IT valdkonnas tööjõu puudus, siis muutub ka see eksporditakistuseks, kuna projekte ei saa vastu võtta, kui pole piisavalt töötajaid, kes töö ära teeks (Intervjueeritav E).

2.3.3 Eesti riigi tugi e-teenuste ekspordile

Enamik ettevõtteid kiitsid riigi tuge. Eraldi toodi välja välisministeerium, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) ja selle alla kuuluv e-Eesti Esitluskeskus, saatkonnad jne. Riigipoolse toega oldi üldiselt väga rahul. (C, A, E, F, D)

„EAS, välisministeerium, saatkonnad, välisesindused on kulda väärt asutused. Suurepärase töö, kuidas promotakse Eestit. Kui on mingi riigiga plaanis sõlmida Ühiste kavatsuste kokkulepe (MOU), siis Eesti poolt tehakse see ära nädalaga. Aga siis hakkab menetlus teisel pool.“ (Intervjueeritav A)

Veidi kriitilisema poole pealt toodi välja, et riigisektor võiks moodustada nõ „ühtse rusika“, et EAS, välisministeerium ja teised, kes ekspordi juures aitavad, töötaksid ühiselt. Leiti, et praegu tehakse asju pigem kampaaniakorras mitte süsteemselt. Samuti toodi välja, et riigisektoris ei ole piisavalt selliseid inimesi, kellel oleks erasektori kogemus ja kes päriselt erasektorit mõistaks. Lisaks tuuakse teenuse ekspordi takistusena välja see, et Eesti riigisektor ei soovi tegelikult teenuseid eksportida.

„Riigiasutused, kellel on e-teenused, nad ei soovi seda teistega jagada, sest neil ei ole ressursi ja tahtmist.“ (Intervjueeritav B)

Samuti tuli ühe intervjuu käigus välja huvitav aspekt, mida tuleks intervjueeritava arvates just küberjulgeoleku sektoris ekspordi puhul muuta. Nimelt rääkis intervjueeritav C, et väga suur osa julgeolekusektori ekspordist toimub läbi riiklike kontaktide. Riiklike kontaktide puhul on Eestis tema sõnul väga suur ebaühtlus, kuidas kontakte jagatakse ja soovitatakse. Tema arvates on headeks näideteks välisministeerium, e-Eesti Esitluskeskus, EAS, kes on kogenud Eesti ekspordi toetamisel ja oskavad kohelda kõiki ettevõtteid võrdselt; samas tagades, et head lahendused tuuakse välja, aga kaitseministeerium ei saa tema hinnangul ekspordi toetamisega hakkama.

„E-Eesti Esitluskesuse tooksin veel eraldi esile ja EAS üldse – kõik need kümmed inimesed, kes tegelevad messibokside, visiitidega, investeerimiskontaktidega, on kohtuvalt kogunud. Aga julgeoleku puhul tuleb siia sisse ka kaitseministeerium (KAM) ja Eesti Kaitsetööstus Ettevõtete Liit, kes tegelikult ei ole kogunud. KAM on ekspordikontaktide vahendamisel Eesti ettevõtetele ohtlikult omamehelik teatud ettevõtetega. See, kuidas mingeid ettevõtteid valitakse, tutvustatakse Eesti IT julgeoleku lahendusi meie välispartneritele, toimub suvaliselt, väga omamehelikkuse alusel.“ (Intervjueeritav C)

Intervjueeritav C pakkus omalt poolt ka lahendusi, milleks üks oleks tugevam regulatsioon. Näiteks pakkus ta välja, et need institutsioonid, kes tahavad riigikaitse ekspordi edendada, võiksid õppida parimaid praktikaid nendelt institutsioonidelt, kellel on kogemus teha asju läbipaistvalt. Samuti tuleks tema arvates teostada suuremat järelvalvet.

„Teine variant on suurem järelevalve, vajadusel mingid menetlused, et õhk puhtaks lüüa.“ (Intervjueeritav C)

Kolmanda lahendusena pakub ta välja, et vajadusel võiks kaitsealased ekspordi visiidid anda nendele institutsioonidele, kes sellega paremini hakkama saaksid. (Intervjueeritav C)

E-lahenduste tootestamise kohta oli intervjueeritavatel eriarvamus. Näiteks intervjueeritav D oli seisukohal, et tootestamine on ekspordiks ainuvõimalik viis.

„Meie ainult nii müümeegi. Mina muud ärimudelit väga ei usugi. Kaks mudelit, mis enam-vähem töötavad, et keegi ostab otse Eesti teenust või siis keegi ostab selle Eestis oleva toote ära, aga teha originaaltarkvara mingisse seitsmesse riiki, on minu meelest täiesti mõttetu.“ (Intervjueeritav D)

Samas tõi intervjueeritav F välja hoopis teistsuguse vaate, selgitades, et selliseid asju, mida saab tootestada, on väga vähe. Siiski nentis ta, et võib-olla on see ärimudeli küsimus.

„Meie ärimudel on professional services – kliendil on mure, meie üritame leida kõige parema viisi selle mure lahendamiseks. Võib-olla see ei olegi Eesti lahendus võib-olla see on hoopis näiteks Singapuri lahendus, mille me sinna müüme.“ (Intervjueeritav F)

Samuti tuuakse esile, et Eesti on maailmas unikaalne ühiskond, kus digitaliseerumine on nii suurel määral käinud koostöös avaliku ja erasektoriga. Intervjueeritav ei usu, et e-valitsuse puhul tootestamine väga realistlik on.

„Enamik põnevaid riike, kus on palju raha, on oluliselt teistsuguse ülesehitusega. Kas siis on reaalne see, et võtame oma SKAIS2 ja läheme sellega Saksamaale ja ütleme, et hakake sellega nüüd toetusi maksma? Mulle tundub see absoluutselt ebarealistlik. See ei tähenda seda, et see pole üldse võimalik, aga see on väga keeruline.“ (Intervjueeritav F)

Intervjueeritav F nentis, et need edukad ettevõtted, kes on tootestamisega edukalt hakkama saanud nagu näiteks Skype ja (Trasfer)Wise, on mingit kitsast asja väga hästi lahendavad ettevõtted. Samuti ei ole sellised ettevõtted üldjuhul alustanud Eesti lahendusest.

„Keegi pole mõelnud, et kõigepealt ma saan Eestis 10 000 kasutajat ja siis ma lähen maailma“ (Intervjueeritav F)

Intervjueeritav toob välja, et tootestamise kompetents on Eestis tegelikult väga hea, aga seda on tehtud pigem erasektoris mitte riigisektoris. Põhjuseks toob välja, et riigisektori müügitsükkel on palju pikem ja keerulisem kui erasektoris. Avalikus sektoris mõõdetakse müügitsükli sageli aastates ning iga müük eeldab personaalset lähenemist ja palju kohtumisi, samas kui erasektori lahenduste puhul on kliendil võimalik lahendus lihtsalt internetist alla laadida. Samuti on ta arvamusel, et Eesti ettevõtted peaksid oma teenuseid kallimalt müüma, kuna Eestil on see unikaalne kogemus, mida teiste riikide ettevõtetal pakkuda ei ole. (Intervjueeritav F)

„Olen veendunud, et e-riigi domeenis on vaja müüa meie kogemust teenusena ja seda tuleb müüa kallilt. Valehäbist tuleb lahti saada.“ (Intervjueeritav F)

Poliitika muutmine

Poliitika muutmise kohta toodi välja, et kõige rohkem peaks Eesti muutma seda, et ta näitaks välja, kui aktiivselt ta on valmis importima teiste riikide lahendusi.

„Eesti ülbus on läinud igasugusest piirist üle. Eeldame, et kõik tahavad meie lahendusi vastu võtta, aga me ise oleme väga protektsionistlikud ja niimoodi ei saa rallit sõita. Kui tahad, et sulle antakse, siis tuleb ise eeskuju näidata. Ma ei näe, et Eesti seda teeb.“
(Intervjueeritav D)

Samuti tõi intervjueeritav välja, et kohati on olnud ükskuid muresid saatkondadega, ent nendib siiski, et üldiselt on Eesti saatkonnad väga tublid.

„Kohati on saatkonnad isegi liiga tublid. Diplomaatia ja äri lähevad sassi selle koha peal, kui diplomaatiliselt on vaja väga palju häid suhteid ja kogu aeg midagi kasulikku inimestele rääkida ja näidata, aga äris on vaja näha ka potentsiaalset ostjat. Ja väga paljuski see diplomaatiline vaade on see, et oi neid nii väga huvitab see kõik, tulge rääkige, anname kontakte. Muidugi nad tahavad rääkida, aga nad ei taha midagi osta ja on suhteliselt tüütud tegelased lõpuks. Diplomaatia ja äri on erinevad ja seda alati välja raalida ja viisakalt keelduda, on vahel raske.“ (Intervjueeritav D)

Intervjueeritav D nendib ka, et e-Eesti kuvandiga on väga hästi ning see, miks meid üldse kuskil kuulatakse on tänu sellele, et Eesti e-riigi bränd eksisteerib.

„Kas ma olen edukas või ebaedukas, see pole oluline, aga mind ei kuulataks üldse, kui seda mulli ei oleks ja siis poleks ka neid potentsiaalseid liide. See õnn, mis meile Eestis osaks langeb, et me lihtsalt istume siin käed rüpes ja siis tuleb Brasiilia delegatsioon uksest sisse, et me tahame teie lahendust näha, seda ei ole 99% maailmast olemas. See on vägev!“
(Intervjueeritav D)

Intervjueeritav C toob välja, et eestlaste turundus on teistsugune ning ei osata õigetele märksõnadele rõhuda.

„Räägime oma asja efektiivsusest ja headest omadusest, mis sellel on. Aga ei oska seda juurde pookida, et see on CO₂ negatiivne ja blockchainil põhinev ja et tehisintellekti kasutav ja kõik muud vahvad asjad.“ (Intervjueeritav C)

Õigete siltide panemine ja huvi tekitamine ei ole tema sõnul piisav.

„Huvi tekib siis, kui sinu asi vastab tänapäevasetele modernsetele ootusetele. Ta vastab, aga me ei oska seda ise välja tuua. Me oleme liiga kriitilised enda suhtes.“ (Intervjueeritav D)

Intervjueeritav F arvates tuleks poliitika poole pealt veelgi enam soodustada seda, et IT sektoris tegevatel inimestel oleks võimalikult lihtne Eestisse tulla. Ta nendib, et kuna Eesti on kujunenud kompetentsikeskuseks, siis seda tuleks veelgi kasvatada ja inimesi siia juurde tuua.

„Meie oma IT inimesed on ammu juba tööl ja neid väga palju juurde ei tule. Meil on räige puudus IT inimestest, kui tahame, et ekspordivõimekust oleks rohkem, siis peab IT inimesi olema rohkem.“ (Intervjueeritav F)

3. ANALÜÜS

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli analüüsida, millised on Eesti avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste ekspordivõime takistused ning mida saaks ettevõtjate hinnangul Eesti riik paremini teha, et ettevõtetele oleks ekspordiprotsess lihtsam. Teemat uuriti ekspordikogemusega Eesti IT-ettevõtete vaatenurgast, kes olid püüdnud oma lahendust just teise riigi avalikku sektorisse eksportida. Akadeemilise kirjanduse analüüsi põhjal sõnastatud potentsiaalsed takistused tulid välja ka intervjuudest Eesti IT-ettevõtete esindajatega. Intervjuude käigus kogutud ja analüüsitud info kinnitas, et avalike teenuste toetamiseks mõeldud e-lahenduse eksport on Eesti IT-ettevõtete vaatest lähtudes sageli ülimalt keeruline ning toob kaasa palju väljakutseid nii majandus-, juhtimise- kui avaliku halduse spetsiifikast olenevalt.

Käesolev uurimus näitab selgelt, et e-lahenduste ekspordil teise riigi avalikku sektorisse mängib väga suurt rolli avaliku sektori valdkonna spetsiifilisus. Intervjuude käigus kogutud info põhjal leidis kinnitust, et e-lahenduste eksport teise riigi avalikku sektorisse toob kaasa kompleksused, mis võivad sageli ekspordikatse nurjata. Erinev poliit-administratiivne süsteem, erinev IKT-sektori ülesehitus ja erinevad väärtused mängivad ekspordiprotsessil ehk rohkemgi rolli, kui seda algselt arvata võiks. Eriti suureks takistuseks osutus valitsemise korralduse struktuuri erinevus föderaalsete süsteemide puhul, kus nenditi, et konsensus saavutamise oli äärmiselt keeruline, kuna erinevaid otsustajaid oli liiga palju. IKT-sektori ülesehituse puhul toodi välja, et see võib olla avalikku sektorit toetavate e-lahenduste puhul üks universaalsematest eksporditakistustest (Intervjueeritav B). Eestis räägitakse ID kaardist, x-teest, aga enamikel riikidest ei ole võimekust seda oma riigi konteksti asetada (Intervjueeritav F). Isegi, kui riik on kaasaegne, on see tihti erinevate administratiivsete piirangute tõttu väga komplitseeritud (Intervjueeritav C). Samuti tulevad mängu juba olemasolevad liidestused, mille juurde on uut süsteemi keeruline luua (Intervjueeritav D).

Analüüsi põhjal saab järeldada, et kuna e-lahenduste ekspordil on üheks osapooleks teise riigi avalik sektor, kellel on oma riigis suur otsustusõigus ja võim, siis mõjutab e-lahenduste ekspordi ka erinev väärtussüsteem. Intervjuusid analüüsides joonistus välja, et edukaks ekspordiks ei piisa ainult sellest, et lahendus on parem kui kodumaistel pakkujatel. Kui väärtused ja poliitilised prioriteedid on väga erinevad, jääb eksport siiski katki. Näiteks toodi intervjuudes välja, et kui teise riigi avalik sektor mõistis, et pakutav e-lahendus on nii efektiivne, et paljud inimesed kaotavad töö, ei oldud lahendusest enam huvitatud (Intervjueeritav B). Samuti tundus

intervjueeritud ettevõtete esindajatele, et kuigi Eesti positsioon on aastatega e-valitsemise osas väga tugevaks muutunud, vaadatakse riiki siiski osades sektorites veel kui Ida-Euroopat ning ei julgeta oma lahendust Eestist sisse osta (Intervjueeritav C, D). Seega mängib ka Eesti riigi üldine kuvand väga suurt rolli e-lahenduse ekspordil avalikku sektorisse.

Samuti tuli intervjuude põhjal välja arusaam, et Eesti ettevõtted peaksid oma lahenduste ekspordil arvestama senisest rohkem sihtriigi kontekstiga. Keeruline on müüa lahendust, mis põhineb ID-kaardil ja x-teel ning ei arvesta sihtriigi konteksti. Selgub, et Eesti on IT mõttes unikaalne, kuna riigis on mitmed soodustavad tegurid, mis aitavad e-riigil areneda ning selgitavad mõneti seda, mis on Eesti edu võti. Kirjanduse analüüsi ja intervjuude põhjal tuleb välja, et Eesti puhul on riigi vaesus, keskmisest suurem seadusekuulekus, privaatsusest lugupidamine ja riskijulgus olnud see, mis on e-riigi vorminud selliseks nagu see on. Samas on raske on leida sarnase kontekstiga riiki. Järgnevalt tuuakse välja analüüsi põhjal autori poolt koostatud soovitusel esmalt eksportivatele ettevõtetele ning seejärel Eesti riigile.

Soovitused eksportivatele IT-ettevõtetele:

1. Eksportides välismaa avalikku sektorisse, on äärmiselt oluline arvestada teise riigi kultuuriliste eripärade, poliit-administratiivse süsteemi ning IKT-süsteemide erisustega. Nende aspektidega arvestamine võib osutada kaalukeeleks, kas eksport õnnestub või mitte.
2. Kuna välisriigi avaliku sektori hanked on üldjuhul väga suured (nõutud on näiteks 500 arendajat vms) ning sageli on Eesti ettevõttel üksinda nendes raske kvalifitseeruda, siis võiks kaaluda hankesse minekut koos mõne teise Eesti IT-ettevõttega.
3. Oma ärimudel ja hinnastus tuleks enne eksporti üle vaadata selle pilguga, et kas see sobitub sihtriigi konteksti.
4. Tegeleda tuleks oma turundus- ja müügioskusega. Tuleb kasutada õigeid termineid, mis vastavad tänapäevasetele modernsetele ootustele ja õppida seda oma esitlustes välja tooma. Eesti ettevõtetel on ainulaadne kogemus e-riigi lahendustega, mida teiste riikide

ettevõtetele pakkuda ei ole. Samuti ei tohiks Eesti ettevõtteid enda suhtes liiga kriitilised olla.

5. Oma teenuse eest tuleks küsida väärilist tasu ja mitte jääda kinni nii-öelda Ida-Euroopa hindade juurde. Kui hind on liiga madal, võib see vastupidiselt soovitud hoopis ostjas kahtlusi tekitada.

Soovitused riigile:

1. Kui riik soovib olla ettevõtetele ekspordi juures abiks, siis tuleks muuta narratiivi, kuidas Eesti e-riigist räägitakse – hetkel on see lugu liiga Eesti keskne. Kui räägitakse ID-kaardist ja x-teest, ent potentsiaalne klient on teistsuguse kontekstiga riigist ning tal puudub võimekus seda oma riigi konteksti asetada, siis võib see eksportida üritavale ettevõttele tekitada hoopis vastupidise efekti ja ekspordiprotsessi takistada.
2. Analüüsist selgus, et Eesti riigi tegevuse mõttes on suur vajakajäämine küberturbe lahenduste ekspordil. Riik peaks sellises olukorras tugevamalt kontrollima seda, kuidas info liigub ja milliste põhimõtete alusel ettevõtteid kaasatakse.
3. Samuti ei tohiks riigiasutused segamini ajada diplomaatiat ja äritegevust. Arusaadavalt on diplomaatiliselt vaja hoida häid suhteid ja midagi kasulikku inimestele näidata, aga äri puhul tuleb näha ka potentsiaalset ostjat.
4. Asjaolu, et Eestis on IT-sektoris tööjõupuudus, on samuti muutunud eksporditakistuseks, kuna tööd ei ole võimalik vastu võtta, kui pole piisavalt töötajaid, kes selle ära teeks. Riik saaks siinkohal oma poliitikaga soodustada IT-sektori tööjõu Eestisse tulekut. Kuna Eesti on kujunenud kompetentsikeskuseks, siis seda tuleks veelgi kasvatada ja inimesi siia juurde tuua.
5. EAS, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, välisministeerium ja teised ekspordi toetavad asutused võiksid töötada koordineeritumalt. Leiti, et praegu tehakse asju pigem kampaaniakorras mitte süsteemselt.
6. Riigisektorisse võiks palgata rohkem inimesi, kellel on erasektori kogemus ja kes päriselt erasektorit mõistavad või siis võiks riik ametnikele pakkuda sellealaseid koolitusi.

KOKKUVÕTE

Magistritöös kaardistati ja analüüsiti Eesti ettevõtete arendatud avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste ekspordi takistusi ning seda, mida saaks ettevõtjate hinnangul Eesti riik paremini teha, et ekspordiprotsess oleks ettevõtetele lihtsam. Teemat uuriti ekspordikogemusega Eesti IT-ettevõtete vaatenurgast, kes olid püüdnud oma lahendust teise riigi avalikku sektorisse eksportida. Antud uurimisteema on aktuaalne, kuna COVID-19 pandeemia ajal rakendatud sotsiaalse distantseerimise meetmete valguses on eriti selgelt välja tulnud avalike teenuste digitaliseerumise jätkumise olulisus. Kriisist edukalt väljumise strateegia nõuab jõulisi samme avaliku sektori digitaliseerumise osas kõigilt Euroopa riikidelt.

Magistritöö teoreetilise raamistiku aluseks oli avaliku sektori digitaliseerumiseprotsess avaliku ja erasektori koostöö mudel, kus alustaladena on välja toodud legitiimsus, usaldus ja võimekus, mille põhjal koostas töö autor e-lahenduste ekspordi takistuste nimekirja. Akadeemilise kirjanduse analüüsi põhjal sõnastatud potentsiaalsed takistused tulid välja ka intervjuudest Eesti IT-ettevõtete esindajatega. Intervjuude käigus kogutud ja analüüsitud info kinnitas, et avalike teenuste toetamiseks mõeldud e-lahenduse eksport on Eesti IT-ettevõtete vaatest lähtudes sageli keeruline ning toob kaasa palju väljakutseid. Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et e-lahenduste ekspordil teise riigi avalikku sektorisse mängib väga suurt rolli avaliku sektori valdkonna spetsiifilisus, näiteks poliit-administratiivne süsteem. Eriti suureks takistuseks osutus valitsemise korralduse struktuuri erinevus föderaalsete süsteemide puhul, kus nenditi, et konsensuse saavutamine oli äärmiselt keeruline, kuna erinevaid otsustajaid oli liiga palju.

Analüüsi põhjal saab järeldada, et kuna e-lahenduste ekspordil on üheks osapooliks teise riigi avalik sektor, kellel on oma riigis suur otsustusõigus ja võim, siis mõjutab e-lahenduste ekspordi suuresti ka erinev väärtussüsteem, näiteks ei pruugi efektiivsus ja andmekaitse olla igas riigis prioriteet. Asjaolu, et Eestis on nii-öelda e-riigi alustalad olemas, milleks Eesti puhul võib lugeda ID-kaarti, x-teenid ja toetavat õiguslikku süsteemi, lihtsustab Eestis oluliselt uute lahenduste implementeerimist. Ent nagu analüüsist selgus, võib e-lahenduste selline ülesehitus osutada ekspordi seisukohalt hoopis takistuseks, kui sihtriigis sellised eeldused puuduvad.

Järeldusena võib välja tuua, et Eesti ettevõtete arendatud avalikke teenuseid toetavate e-lahenduste ekspordi nurjumisel ei ole sageli peamiseks põhjuseks mitte see, et toode pole piisavalt hea, vaid takistuseks osutub sageli just avaliku sektori spetsiifika. Ühed olulisematest takistustest ekspordil

teise riigi avalikku sektorisse on rajasõltuvus, IKT süsteemide ülesehituse erinevused, erinevad väärtused, oma riigi ettevõtete eelistamine, poliitilised prioriteedid, sihtriigi erinev poliit-administratiivne süsteem ning legitiimsuse ja usalduse puudumine. Järgnevalt tuuakse välja peamised õpikohad.

1. Oluline on arvestada teise riigi konteksti: ekspordides välismaa avalikku sektorisse, on äärmiselt oluline arvestada teise riigi kultuuriliste eripärade, poliit-administratiivse süsteemi ning IKT-süsteemide erisustega. Nende aspektidega arvestamine võib osutada kaalukeeleks, kas eksport õnnestub või mitte.
2. Kui Eesti riik soovib olla ettevõtetele ekspordi juures abiks, siis tuleks muuta narratiivi, kuidas Eesti e-riigist räägitakse – hetkel on see lugu liiga Eesti keskne.

Töö autor usub, et e-lahenduste ekspordiprotsessis esinenud takistustest on võimalik õppida, et tulevikus oleks Eesti e-lahenduste eksport veelgi edukam. Magistritöö mahuline piiratus ja fookus ei võimaldanud uurida Eesti riigipoolset vaatenurka antud probleemile. Seega võiksid edasised tööd uurida, kuidas Eesti riik antud probleemi tajub ja millised meetmed on lähtuvalt sellest magistritööst ettevõtjatele sobivad ja milliseid oleks vaja muuta. Samuti võiks edasised uurimused käsitleda seda, kuidas on teistel riikidel läinud oma e-lahenduste eksportimine kolmanda riigi avalikku sektorisse. Teema edasiarendusena võiks võrrelda ka erinevate riikide e-lahenduste ekspordivõimekust kolmanda riigi avalikku sektorisse. Seda näiteks sellest aspektis, et kas Eesti IT-ettevõtted peaksid ekspordivõime suurenemise nimel rohkem oma ettevõttesiseste protsessidega tegelema (näiteks parem ettevalmistus, turunduse ja müügitöö oskuse lihvimine *etc*). Teiste riikide võrdluses saaks analüüsida, millised on e-lahenduste ekspordivõime sarnasused ja erinevused ning välja pakkuda soovitusi, mida Eesti IT-ettevõtted saaksid arendada.

SUMMARY

BARRIERS TO EXPORTING ESTONIAN E-GOVERNMENT SOLUTIONS

Eike Maria Vatsar

This master's thesis outlines and analyses barriers to exporting e-government solutions, developed by Estonian companies. In Estonia, the development of information and communication technology (ICT) began in the 1990s, after the restoration of the country's independence. Estonia's reputation as an e-state has since come a long way. Due to the successful development and implementation of a wide range of e-government services, Estonia is internationally considered a forerunner in the field. In addition to its technical competence, Estonia has a relatively long experience in using e-services, with the first e-government solution launched more than twenty years ago.

Especially during the COVID-19 pandemic, many governments have accelerated their digital transformation efforts and are looking towards Estonia in this matter. Interest from abroad could potentially create opportunities for Estonian companies to export their solutions or the competencies that they have acquired from developing Estonia's e-government. However, there are a lot of obstacles with exporting e-government solutions, which may prevent the export attempt. The aim of this master's thesis is to outline and analyse the barriers to the export of Estonian e-government solutions and suggest possible solutions. The research questions are the following:

1. What are the export capacity obstacles for Estonian e-government solutions?
2. Based on the perspective of Estonian IT companies, how could the Estonian government better support the export of Estonian e-solutions?

The analytical framework for answering the questions is developed by combining the pillars of trust, legitimacy and capacity of digital government, peculiarity of public administration systems and e-services export theory. Main aspects of these theories were applied while conducting the research and analysing the topic. The research is a qualitative case study, which includes semi-

structured interviews with six IT companies' representatives, who have been involved in exporting e-government solutions.

The potential export obstacles proposed in academic literature align with the challenges highlighted by the sample of this study. The data collected and analysed during the interviews confirm that Estonian IT companies face many challenges with the export of e-government solutions. The empirical analysis reveals that public sector specificities play an important role when exporting e-solutions to the public sector in another country. The main obstacles for the export of e-government solutions are differences in political-administrative systems, different ICT sector structures, different values, and overcoming path dependency. Differences in political-administrative systems are the most profound in federal systems, where reaching a consensus is extremely difficult due to the number of decision-makers involved.

Hence, it is concluded that when exporting an e-government solution, it is important for Estonian IT companies to carefully take into account the context of another country. Consideration for cultural specificities of the other country, the political-administrative system and the differences of ICT systems can determine the success or failure of the export process.

The study shows that Estonia's so-called e-government cornerstones – the ID card, x-road and a supporting legal system – significantly simplify the implementation of new solutions in Estonia. However, the analysis suggests that if these preconditions do not exist in the destination country, such e-solution architecture can turn into an export obstacle. Hence, the main reason for e-government export failure is often not connected to the solution itself, but rather the specificity of the public sector.

This thesis implies that if the state wants to provide export support for companies, how the Estonian e-state is presented should be changed. At the time of writing, the national narrative relies heavily on the e-government cornerstones specific to the Estonian context. As the potential customer is from a different context, it can hinder the export process instead of helping the export savvy companies.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Alruwaie, M., El-Haddadeh R., Weerakkody, V (2020). Citizens' continuous use of eGovernment services: The role of self-efficacy, outcome expectations and satisfaction. *Government Information Quarterly*, 1–11.
- Altman, M. (2000). A behavioral model of path dependency: the economics of profitable inefficiency and market failure. *Journal of Socio-Economics*, 29(2), 127–145.
- Alumäe, T., Asadullah, O. (2018). Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech. *Frontiers in Artificial Intelligence and Applications*, 1–8.
- Bunyaratavej, K., Hahn, E., Doh, J. (2007). International offshoring of services: A parity study. *Journal of International Management* 13(1), 7–21.
- Burfield, E., Harrisson, J. (2018). *Regulatory hacking: a playbook for startups*. Penguin.
- BBC. (2020). *BBC News*. Kättesaadav: <https://www.bbc.com/news/election-us-2020-54532189>, 15.aprill 2021
- Cardash, S., Cilluffo, F., Ottis, R. (2013). Estonia's Cyber Defence League: A Model for the United States? *Studies in Conflict & Terrorism*, 36(9), 777–787.
- Casady, C., Eriksson, K., Levitt, R., Scott, W. (2020). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22:2, 161–183.
- Computer Weekly. (2018). How Estonia Leads the World in Digital Government. *Computer Weekly*, 10–13.
- Díaz-Mora, C., Gandoy, R., González-Díaz, B. (2018). Looking into global value chains: influence of foreign services on export performance. *Review of World Economics*, 154(4), 785–814.
- Drechsler, W. (2020). Max Weber (1864-1920) and Public Administration Today. *Halduskultuur: The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance*, 86-91.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- e-Estonia Briefing Centre. (2020). *e-estonia.com*. e-experience export. Kättesaadav: <https://e-estonia.com/wp-content/uploads/2020mar-faq-a4-v02-e-experience-1-1-1.pdf>
- European Commission. (2020). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 Questions and Answers*. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1022
- European Union. (2021). *European Union*. Kättesaadav: https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_en
- Geerlof, J. (2020). Corona-Crisis Exposes the Need for Transformative Leadership. *COVID-19: The Latest Pandemic*.

- Gil-Garcia, J., Pardo, T. (2006). Multi-Method Approaches to Digital Government Research: Value Lessons and Implementation Challenges. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 1–11, Kauai, USA.
- Goodyear, L., Barela, E., Jewiss J., Usinger J. (2014). *Qualitative Inquiry in Evaluation: From Theory to Practice*, 25–54, Hoboken: Jossey-Bass.
- Harrison, H., Birks, M., Franklin, R. (2017). Case Study Research: Foundations and Methodological Orientations. *Forum: Qualitative Social Research* 18(1), 1–17.
- Hodge, G., Greve, C., Biygautane, M. (2018). Do PPP's work? What and how have we been learning so far? *Public Management Review*, 20(8), 1105–1121.
- Javalgi, R., Martin, C., Todd, P. (2004). The export of e-services in the age of technology transformation: challenges and implications for international service providers. *Journal of Services Marketing*, 18, 560–573.
- Kattel, R., Mergel I. (2018). *Estonia's digital transformation: Mission mystique and the hiding hand*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper Series.
- Kitsing, M. (2011). Success Without Strategy: E-Government Development in Estonia. *Policy & Internet*, 3, 1– 21.
- Leblonda, P., Viju-Miljusevic C. (2019). EU trade policy in the twenty- first century: change, continuity and challenges, *Journal of European Public Policy*, 26:12,1836–1846.
- Lember, V. (2018). The Increasing Role of Digital Technologies in Co-Production and Co-Creation. In T. S. Taco Brandsen, *Co-Production and Co-Creation Engaging Citizens in Public Services*, 115–127, London: Routledge.
- Lember, V., Kattel, R., Tõnurist, P. (2018). Technological capacity in the public sector: the case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*, 84 (2), 214–230.
- Love J., Roper, S., Vahter, P. (2020). Do firms really learn from failure? The Dynamics of Abandoned innovation. *University of Tartu - Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Series 124*.
- Magnusson, E., Marecek, J. (2015). *Doing interview-based qualitative research: a learner's guide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mammadli, E., Kliivak, V. (2020). Measuring the effect of the Digitalization. *University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Series*.
- Margetts, H., Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical transactions of the royal society A*, 371, 1–17.
- Meijera, A., Webster, C., William, R. (2020). The COVID-19-crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents. *Information Polity* 25, 243–274.
- Mehta, R, Larsen, T., Rosenbloom, B., Ganitsky, J.(2006). The impact of cultural differences in U.S. business-to-business export marketing channel strategic alliances. *Industrial Marketing Management*, 156–165.
- Mergel, I., Edelman N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 1–16.
- OECD. (2012). *OECD Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Paris: OECD Publications.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization* 6 (1), 13–40.
- Orekhov, M. (2020). The Essence of the Digitalization Process as a New Global Informatization Stage. *Business Management, D. A. Tsenov Academy of Economics, Svishtov, Bulgaria, issue 1*, 68–85.
- Pollitt, P., Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.

- Randma-Liiv, T. (2002). Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. *Trames. Journal of the Humanities and Social Sciences*, 374–389.
- Riigi Infosüsteemide Amet (2020), *ID-kaart ja selle kasutusvõimalused*. Kättesaadav: <https://www.id.ee/artikkel/id-kaart-ja-selle-kasutusvoimalused/>, 30. märts 2021.
- Ritter, T., Pedersen, C. L. (2020). Digitization capability and the digitalization of business models in business- to-business firms: Past, present, and future. *Industrial Marketing Management*, 180–190.
- Rozeik, Lepisk, S., Pihor, K., Tammik, M., Rell, M. (2016). *E-ekspordi edendamise kontseptsioon ja tegevuskava*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Rybnicek, R., Plakolm, J., Baumgartner L. (2020). Risks in Public–Private Partnerships: A Systematic Literature Review of Risk Factors, Their Impact and Risk Mitigation Strategies. *Public Performance & Management review*, 43:5, 1174–1208.
- Salamon, M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Zacharakis A., Eshghi G. (2007). Government's role in exporting by entrepreneurial organizations: An agency perspective. *The International Trade Journal* 23:3, 258–300.
- Thiel, S. V. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. London and New York: Routledge.
- United Nations (2020), *COVID-19: Embracing digital government during the pandemic and beyond*. Department of Economic and Social Affairs Economic Analysis. UN/DESA Policy Brief #61. Kättesaadav: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-61-covid-19-embracing-digital-government-during-the-pandemic-and-beyond/>, 5. aprill, 2021.
- Van den Hurk, M., Brogaard, L., Lember, V., Petersen O., Witz, P (2016). National Varieties of Public–Private Partnerships (PPPs): A Comparative Analysis of PPP-Supporting Units in 19 European Countries. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1–20.
- Wilson, R., Hopkins, J. (2019). The changing shape of Scotland's digital divide. *European Countryside*, 563–583.

LISAD

Lisa 1. Läbi viidud intervjuud

Intervjuud viidi läbi magistritöö autori poolt.

- A. Ettevõtte juht. Autori intervjuu. Helisalvestis. 21. aprill 2021.
- B. E-riigi lahenduste juht. Autori intervjuu. Helisalvestis. 21. aprill 2021.
- C. Ettevõtte juht. Autori intervjuu. Helisalvestis. 22.aprill 2021.
- D. Ettevõtte juht. Autori intervjuu. Helisalvestis. 23. aprill 2021.
- E. Partner. Autoriintervjuu. Helisalvestis. 23. aprill 2021.
- F. Äriarenduse juht. Autori intervjuu. Helisalvestis. 26. aprill 2021.

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

1. Sissejuhatuseks

- Kas olete teadlik, mille alusel teie ettevõtte otsustas just sellesse riiki eksportida?
- Milline oli teie roll e-lahenduse eksportimise juures?
- Kas teie arvates oli teie ettevõtte poolne ettevalmistus ekspordimiseks piisav? St kas te olete teadlik, millised probleemid võivad potentsiaalselt turule sisenemisel tekkida?

2. Küsimused konkreetse kaasuse kohta

- Kas arvate, et riikide erinevad poliit-administratiivsed süsteemid mängisid ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas arvate, et riikide erinevad administratiivsed profiilid mängisid ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas arvate, et riikide erinevad õiguslikud normid mängisid ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas tundsite, et riikide erinev kultuur ja keel mängisid ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas arvate, et riikide seniste lahenduste muutmise kulud võisid osutada ekspordil takistuseks?
- Kas tundsite, et riikide piiratud ressursid mängisid ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas arvate, et riikide valdkonna kõrge reguleeritus mängis ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas arvate, et teatud regulatsioonide muutmise vajadus mängis ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas arvate, et riikide rajasõltuvus mängis ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas tundsite, et riikide erinevad väärtused mängisid ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?

- Kas arvate, et riikide avaliku sektori ebapiisav võimekus IT-alaseid projekte juhtida mängis ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas kogesite ekspordi katse ajal poliitilise huvi puudust? Kas see võis ekspordi ebaõnnestumisel rolli mängida?
- Kas tundsite, et riikide legitiimsuse ja usalduse puudumine mängis ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas arvate, et riikide soodsa institutsioonilise keskkonna puudumine mängis ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas tundsite, et ühiskonna vastuseis mängis ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas tundsite, et sotsiaalsed mõjud mängisid ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas tundsite, et riikide regionaalsed piirangud mängisid ekspordi õnnestumisel/ebaõnnestumisel rolli?
- Kas arvate, et riikide teenuste vaba liikumine oli komplitseeritud ja mängis ekspordil rolli?
- Kas kogesite, et IKT süsteemide ülesehituse erinevused riikide vahel mängisid ekspordil rolli?
- Kas kogesite, et Eesti ühetaoliste avalike teenuste pealt tehtud lahendusi on keeruline eksportida süsteemidesse, mis pakuvad eritahulisi/vajaduspõhiseid teenuseid?
- Kas tundsite, et ebasõbralik seadusandlus välismaa ettevõtete suhtes osutus ekspordil takistuseks?
- Kas kogesite, et oma riigi ettevõtete eelistamine osutus ekspordi juures takistuseks?
- Kas kogesite, et tehniline infrastruktuur osutus ekspordi juures takistuseks?
- Kas kogesite, et haritud ja kvalifitseeritud tööjõu olemasolu osutus ekspordi juures takistuseks?
- Kas kogesite, et poliitilised prioriteedid osutusid ekspordi juures takistuseks?
- Kas kogesite, et eeldus, et kontor peab olema sihtriigis olemas osutus ekspordi juures takistuseks?
- Kas kogesite, et demograafiline olukord osutus ekspordi juures takistuseks?

3. Üldisemad küsimused, ootused riigile.

- Mis on teie hinnangul ekspordiprotsessi juures kõige olulisem?
- Kas ja kui palju saab üldse e-lahendusi tootestada ja neid lahendusi toodete või teenustena müüa?
- Kas olete kogenud osadesse riikidesse eksportimise puhul varjatud barjääre, kus teise riikide teenuste ei võetagi põhimõtteliselt kaalumise alla?
- Riigihangete turud on küll formaalselt avatud, kuid kuidas on lood tegelikult? Kas on ilmnenud varjatud aspekte, mida enne ei tea, aga mida teie eksportiva ettevõttena olete kogenud?
- Millised osapooled on ekspordi puhul olulised? Kes tegelikult on need osapooled, kellel on mõju, huvi, kelle tegevusvaldkonda oma tegevusega sisenetakse?
- Mis poliitikat/seadusi/tegevusi tuleks teie arvates Eesti poole peal muuta, et eksport kulgeks ladusamalt?

Lisa 3. E-lahenduste eksporditakistused

Takistused (skaalal 0-3)	Riigi nimi, kuhu eksporditi.		
	riik 1	riik 2	riik 3
Sihtriigi erineva poliit-administratiivne süsteem			
Erinev administratiivne profiil			
Erinevad õiguslikud normid			
Erinev kultuur ja keel			
Seniste lahenduste muutmise kulud			
Rajasõltuvus			
Erinevad väärtused			

Avaliku sektori ebapiisav võimekus IT-alaseid projekte juhtida			
Poliitilise tahte puudumine			
Legitiimsuse ja usalduse puudumine			
Soodsa institutsioonilise keskkonna puudumine			
Ühiskonna vastuseis			
Regionaalsed piirangud			
Teenuste vaba liikumine komplitseeritud			
IKT süsteemide ülesehituse erinevused			
Ühetaolised avalikud teenused vs eritahulised vajaduspõhised teenused			
Ebasõbralik seadusandlus välismaa ettevõtete suhtes			
Oma riigi ettevõtete eelistamine			
Tehniline infrastruktuur			
Haritud ja kvalifitseeritud tööjõu olemasolu			
Poliitilised prioriteedid			
Eeldus, et kontor peab olema sihtriigis olemas			
Demograafiline olukord			
Ekspordi toetamise poliitika Eesti riigi poolt			

Allikas: Autori koostatud kasutatud kirjanduse põhjal.

Lisa 4. Empiirika kokkuvõtlik tabel

<https://drive.google.com/file/d/1eN5VvqkL8BKuRKqyGogP-TYiJPgORf6E/view?usp=sharing>

Administratiivne profiil	Napoleon (kontinentaal)	Föderaalne (kontinentaal Euroopa)					Põhjamaad	Anglo-Saksi	Kesk- ja Ida-Euroopa					Kagu-Euroopa			
		Ettevõtte B (FRA)	Ettevõtte C (BEL)	Ettevõtte E (GER)	Ettevõtte A (GER)	Ettevõtte F (GER)			Keskmine	Ettevõtte D (DEN)	Cybernetica/Ettevõtte E (UK)	Ettevõtte C (LAT)	Ettevõtte C (CZE)	Ettevõtte E (SVK)	Ettevõtte D (LTU)	Keskmine	Ettevõtte B (SRB)
Ettevõtte																	
Ekspordi edukus jah/ei	ei	ei	ei	ei	jah		ei	ei	jah	jah	ei	ei		jah	x	x	
Eksporditava riigi 2020 DESI indeks	15	T		12	12	12	3	8	18	20	22	14		X	x	x	
Sihtriigi erinev poliit-administratiivne süsteem	3		2	3	0	3	2	0	2	0	1	1	3	1,25	1	9,25	1,54
Erinev administratiivne profiil	2		3	1	3		3	2,5	0	1	0	2	3	1,5	1	8	1,33
Erinevad õiguslikud normid	2		1	2	3		2	2	1	2	0	0	2	1	0,75	1	8,75
Erinev kultuur ja keel	2		0	3	1		3	1,75	1	1	0	0	1	0	0,25	2	8
Seniste lahenduste muutmise kulud	3		1	1	1		1	1	0	1	1	1	0	0,75	2	7,75	1,29
Rajasõltuvus	3		3	3	2		3	2,75	3	3	0	3	2	0	1,25	2	15
Erinevad väärtused	2		0	2	3		2	1,75	2	2	0	0	1	2	0,75	3	11,5
Avaliku sektori ebapiisav võimekus IT-alaseid projekte juhtida	2		0	1	2		2	1,25	0	2	2	0	3	2	1,75	1	8
Politiilise tahte puudumine	2		0	3	2		2	1,75	1	3	0	0	3	0	0,75	1	9,5
Legitiimsuse ja usalduse	2		3	2	1		2	2	2	2	0	1	2	1	1	10	1,67
Soodsa institutsionaalse	2		0	2	1		2	1,25	2	1	0	0	2	0	0,5	2	8,75
Ühiskondlik vastuseis	1		4	2	0		2	2	0	3	0	2	1	0	0,75	1	7,75
Regionaalsed piirangud	0		0	3	0		1	1	0	2	0	1	0	0	0,25	1	4,25
Teenuste vaba liikumine	1		0	1	0		1	0,5	0	1	0	0	1	0	0,25	2	4,75
IKT süsteemide üleschiituse erinevused	3		2	2	3		1	2	3	2	0	2	2	1	1,25	1	12,25
Ühetaolised avalikud teenused vs eritahulised vajaduspõhised teenused	3		0	1	0		2	0,75	0	1	0	0	1	0	0	2	6,75
Ebasõbralik seadusandlus välismaa ettevõtete suhtes	3		0	0	3		1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	6
Õrna riigi ettevõtete eelistamine	3		2	1	2		2	1,75	2	1	0	1	3	1,25	2	11	1,83
Tehniline infrastruktuur	2		2	1	1		0	1	0	1	0	2	1	0	0,75	1	5,75
Haritud ja kvalifitseeritud tööjõu olemasolu	1		0	0	1		2	0,75	0	0	0	0	0	0	0	0	1,75
Politiilised prioriteedid	2		1	3	2		2	2	0	3	0	2	3	0	1,25	2	10,25
Eeldus, et kontor peab olema sihtriigis olemas	2		0	3	1		2	1,5	3	2	0	1	0	0,25	1	9,75	1,63
Demograafiline olukord	1		0	1	1		0	0,5	0	1	0	0	1	0	0,25	2	4,75
Ekspordi toetamise poliitika Eesti riigi poolt	2		0	1	0		1	0,5	0	1	0	0	0	0	0	1	4,5

Lisa 5. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina Eike Maria Vatsar

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose EESTI AVALIKU SEKTORI E-LAHENDUSTE EKSPORDI TAKISTUSED,

mille juhendaja on Erkki Karo,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

11.05.2021

¹ Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingu tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.