

# *Lühikokkuvõte*

## Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine

Riigikantselei

Märts 2014



# Uuringu „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine“ lühikokkuvõte

Uuring „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine“ viidi läbi Riigikantselei tellimisel Riigikantselei juures tegutseva Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava Tarkade otsuste fondi toel oktoober 2013 - märts 2014. Uuringu partnerid olid Riigi Infosüsteemi Amet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit. Uuringu viis läbi AS PricewaterhouseCoopers Advisors.

Uuringu tulemustega on soovitatav tutvuda kõikidel avaliku sektori organisatsioonidel (sh kohalikud omavalitsused), kes tegelevad või plaanivad tegelema hakata avalike teenuste või protsesside määratlemisega.

## Uuringu taust

Avalike teenuste pakkumine lähtub riiklike funktsioonide (nt riigikaitse) või konkreetsete eesmärkide (teatud võimekuste saavutamine) täitmise vajadusest. Riik peab osutama ja pakkuma laia spektrit teenuseid väga erinevates valdkondades: tehes seda kuluefektiivselt ja tõhusalt, samal ajal silmas pidades kodanike eelistusi ja valdkondadevaheliselt tasakaalustatud arengut. Seejuures on kodanike ja ettevõtete ootused avalike teenuste valikule, kättesaadavusele ja kvaliteedile (sh kasutamise mugavusele) kõrged.

Avalikud teenused jagunevad üldisteks hüvedeks (näiteks riigikaitse, õiguskord) ning teenusteks, mida riik pakub isikule, sh ettevõtjale, isiku algatusel (sh võimalikul algatusel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks ehk transaktsioonilisteks teenusteks. Käesolev uuring käsitleb just transaktsioonilisi teenuseid, mille puhul teenuse kasutaja pöördub või on põhjust pöörduda tüüpiliselt omal algatusel teenuse pakkuja või vahendaja poole. Uuring keskendub keskvalitsuse avalikele teenustele, st kohaliku omavalitsuse avalikke teenuseid uuring otseselt ei käsitle.

Avalikke teenuseid võib osutada nii letiteenusena kui ka elektroonilisi kanaleid kasutades. Kuigi üldine suund on teenuste viimine elektroonilistesse kanalitesse (e-teenused) ja taustal toimivate teenuste arendamisse (proaktiivsed teenused), peab kanalite mitmekesisus olema teenuste kättesaadavuse nimel tagatud. See tuleneb nii teenuste eripärast kui ka teenuste tarbijaskonnast ning nende eelistustest ja võimalustest, sest Statistikaameti andmeil ei kasuta Eestis näiteks endiselt Internetti ca 215 000 tööealist inimest. See tähendab, et teenuste viimisel nende tarbijateni on oma koht ka tulevikus nii elektroonilistel kui ka füüsilistel kanalitel.

Selleks, et riigi planeeritud avalike teenuste kvaliteedi tõusu eesmäärke ja lahendusi ellu viia, lahendati uuringu käigus mitmeid ülesandeid, mis lähtusid järgmistest vajadustest:

1. Vajadus arendada avalike teenuste „portfelli“ terviklikult, st käsitleda teenuseid ühetaoliselt, teatud kindlaid elemente alati arvestades, vastastikusel koostööl ning parimaid teenuste osutamise viise arvesse võttes.
2. Vajadus suunata e-teenuste arendus avalikule teenusele seatud eesmärkide täitmisele ning tulemuste mõõtmisele.
3. Vajadus arendada avaliku teenuse osutamist erinevates kanalites, nii elektroonilistes kui ka füüsilistes, valides iga teenuse jaoks parimad kanalid.

## Teenuste juhtimine „portfellina“

Teenuste portfelli juhtimine on metoodiliselt standardiseeritud lähenemine teenuste kirjeldamiseks, mis on eelduseks teenuste arendamisele. Kui teenuste eest vastutavad asutused (teenuste omanikud) kirjeldavad avalike teenuste osutamise puutuvat teavet ühtsel viisil ja kokku lepitud keeles, võib sellest ajapikku oodata mitmeid kasusid. Näiteks: teenuseid arendatakse tasakaalustatumalt, sest on võimalik paremini hinnata arenduste mõjusid; dubleerivaid teenuseid vähendatakse, sest neid on võimalik tuvastada; teenuste arendamist koordineeritakse ja korraldatakse paremini, sest ühest pingutusest saavad kasu mitmed asutused; ning lõpuks aitab portfelli juhtimise abil teenuste arendamine kaasa nende säästlikumale ja läbipaistvamale toimimisele.

## Avalike teenuste kasu mõõtmine ja kanali valik

Portfelli juhtimise võimaldamiseks töötati uuringu käigus välja järgmised komponendid: ühtsed põhimõtted ja ühtne metoodika, kuidas avalikke teenuseid kirjeldada (avaliku teenuse sõnastik ehk meta-andmestik, selle andmemudel ja tehniline arhitektuur); ühtsele sõnastikule (etalonmudelile) toetuv raamistik riigi tervikliku avalike teenuste dünaamilise portfelli loomiseks: kataloogi kontseptsioon ja arhitektuurilised alternatiivid, nende võrdlev hinnang infotehnoloogilise, organisatsioonilise ja õigusliku teostatavuse kohta.

Portfelli juhtimisest kasu saamiseks on vaja metoodikat, et hinnata erinevate **avalike teenuste kasu** ühiskonnale.

Avalike teenuste pakkumisel tuleb teha teadlik **kanali valik**. Vaja on metoodikat ning sellele vastavaid mõõdikuid, mille abil on võimalik hinnata ühe või teise kanali sobivust konkreetsele avalikule teenusele seatud ootuste täitmiseks.

Uuringu käigus loodi avalike teenuste ja kanali valiku hindamise etalonmudel ning metoodika selle mudeli rakendamiseks. Metoodika hõlmab nii teenuste pakkumise tulemuslikkust ja laiemat ühiskondlikku mõju kui ka teenuste osutamise ja kasutamise tõhusust. Metoodika abil saab teha otsuseid avalike teenuste vajalikkuse ning arendamise kohta – milliseid teenuseid ja millises suunas on otstarbekas arendada, et nad toimiksid parimal moel. Metoodika aluseks on ühtsed ja üldkasutatavad mõõdikud ehk tulemusnäitajad, et toetada portfelli põhiste teenuste arendamist (sh teenuste võrdlust). Mudel on seotud riigi erineva taseme strateegiliste mõõdikutega. Mudel võtab arvesse asjaolu, et riiklikust/ühiskondlikust vajadusest lähtuvalt on vaja pakkuda ka n-ö hädavajalikke avalikke teenuseid, mille tulemusmõõdikute põhine kasu hinnang võib olla tagasihoidlik.

Kanali valiku mudel õnnestus luua teenuste hindamise mudeli baasil. See tähendab, et sarnast komplekti mõõdikuid on võimalik kasutada nii teenuste mõju kui kanali valiku hindamisel. Universaalne mudel võimaldab selle rakendamist säästlikul viisil. Metoodika võimaldab objektiivselt hinnata erinevate kanalite, sh e-teenustena osutamise, tulemuslikkust. On võimalik arvutada teenuse erinevates kanalites osutamise kulu ja selle põhjal hinda, millega tekiks alus ka erinevate kanalite kasutuselevõtu alternatiivide valiku tegemiseks.

## Rakendussoovitused

Metoodika rakendamist testiti seitsme teenuse näitel. Juhtumiuuringu eesmärk oli testida väljatöötatud metoodikat võimalikult erinevate teenuste peal, et veenduda metoodika sobivuses ning välja tuua kitsaskohad, mille osas metoodika vajab täiendamist. Saadud tulemuste alusel kujundati soovitusel mudeli rakendamiseks.

Uuringu tulemusena väljatöötatud metoodikate rakendussoovitused sisaldavad muuhulgas ettepanekuid metoodika elluviimise ja ühtse teenuste portfelli haldamise organisatsiooniliste aspektide kohta (vastutus, motivatsioonüsteemid, olemasoleva organisatsioonilise süsteemi piisavus vs selle täiendamine jne).

Avalike teenuste mõju mõõtmise metoodikat ja kanalivaliku metoodikat saab hakata rakendama kohe teenuste osas, mis mahuvad avaliku teenuse definitsiooni alla (transaktsioonilised teenused). Metoodikate rakendamise ootuseks on suure läbimurde saavutamine avalike teenuste haldamise ja arendamise valdkonnas.

Rakendussoovitustes väljatoodud edasise uurimise vajadused ei takista tegutsemise alustamist avalike teenuste kirjeldamisel ja mõjude mõõtmisel väljapakutud mudelite alusel.

### **Eelduste loomine metoodikate rakendamiseks**

Selleks, et avaliku teenuse kirjeldamise ja hindamise metoodikaid oleks võimalik rakendada asuda, tuleb luua teatud kõrgema taseme eeldused:

- **Avalike teenuste portfelli juhtimise kasude määramine.** Enne riigiülese avalike teenuste portfelli juhtimisega alustamist on mõistlik välja selgitada portfelli juhtimise täpsed kasutusjuhtumid, nende kasutusjuhtumite oodatavad kasud ning määratleda nende kasude hindamise mõõdikud.
- **Hajusa omanikusuhte korrastamine.** Täna esineb olukordi, kus avaliku teenuse omanikusuhe, vastutus ja rollid on hajunud. Sellised olukorrad raskendavad nii teenuste juhtimist, kirjeldamist, kui ka teenuste mõõtmist.
- **Parimate praktikute kaasamine.** Metoodikate rakendamise edu eelduseks on kohalike parimate praktikute, võtmeisikute ja eeskujude kaasamine. On soovitatav pidevalt kaardistada teenuste juhtimise edulugusid ning omandatud kasulikke kogemusi efektiivselt laiendada üleriigilises initsiatiivis.

### **Avalike teenuste portfelli juhtimine**

- **Organisatsiooni arendamine.** Riigiülese avalike teenuste portfelli juhtimiseks on vaja organisatoorseid rollide ja vastutuste jaotust. Selleks on vajalik: leppida kokku keskne portfelli haldaja, kes kogu tegevust juhib, koolitab, standardiseerib ja propageerib; leppida kokku keskse infosüsteemi haldaja, kes selle välja arendab, seda haldab ja on tehniliseks partneriks teenusepakkujatele; teenusepakkujad ühinevad süsteemiga vabatahtlikult, vastavalt oma küpsusastmele; muude rollide ja vastutuste määramisel juhendada väljapakutud vastutuse jagunemismudelid.
- **Tehnilise arhitektuuri arendamine.** Tehnilise arhitektuuri arendamisel on soovitatav lähtuda väljapakutud hübriidlahendusest, vt tervikaruande peatükk *Tehnoloogilise arhitektuuri visioon. Rakendusettepanek.*

### **Teenuste kirjeldamine**

- **Mõistete ühtlustamine.** Enne laiemat teenuste kirjeldamise või klassifitseerimise projekte peab eksisteerima riigiülene kokkulepe avaliku teenuse ja ka muude teenuste mõistete osas, samuti teenuse kirjelduse atribuutide eesmärkide ja semantika osas. Kui avaliku teenusena käsitleda vaid transaktsioonilise teenuse mõistet, vajab tulevikuperspektiivis lahtimõtestamist n-ö muu avalik teenus.
- **Kohalike klassifikaatorite loomine.** On keerukas leida vasteid atribuutidele rahvusvahelistest klassifikaatoritest ning soov rahvusvaheliste klassifikaatorite kasutuselevõtuks on madal ja vajadused ebaselged. Samuti on rahvusvahelised klassifikaatorid valdavalt inglise keelsed, mis teeb nende igapäevase kasutamise keeruliseks nii teenuse haldajate kui ka teenuse kasutajate poolt. Mitmete klassifikaatorite jaoks ei eksisteeri head etalonmudelid. Vajalik on määrata igale klassifikaatorile haldaja.
- **Töövahendite loomine.** Vajalik on luua lihtsad töövahendid, nt levinud tabelarvutuse tarkvarade baasil, et vähese teenuse juhtimise küpsusega organisatsioonidel oleks võimalik lihtsal viisil teenuste juhtimise esimeste sammudega alustada. Sellega saavutatakse kooskõla riigiülese vajadusega teenuste portfelli juhtimisel ning portfelli jõuavad ka need teenused organisatsioonidelt, kellel muud tehnoloogilised vahendid, võimalused ja oskused puuduvad.
- **Sobiva teenuste juhtimise tarkvara valik.** Soovitatav on läbi viia teenuste portfelli halduseks vajaliku tarkvara analüüs, eesmärgiga välja selgitada lahendused, mis sobivad erinevate vajaduste rahuldamiseks.

### **Teenuste ja kanalite hindamine**

- **Teenuse mõju hindamise võimekuse loomine.** Teenuse mõju hindamise võimekuse loomiseks on soovitatav töötada välja koolitusprogramm avaliku sektori organisatsioonidele eesmärgiga motiveerida avaliku teenuse toimimist hinnata võimaldavate mõõdikute rakendamist.

- **Motivatsiooniliste erinevuste tasandamine.** Kuna mõõtmine on seotud kuludega, siis on vajalik lahendada vastuolu, mis tekib vajadusest mõõta teenuste toimimist teenusteülest hinnangute andmiseks (nt nende ühendamise või riskasutamise võimaluste ärakasutamiseks), kuid mille kasutamiseks asutuse tasandil motivatsioon puudub.
- **Teenuste hindamise infrastruktuuri loomine.** Ühe olulise eeldusena edu saavutamiseks on soovitatav luua teenuse mõõtmiseks vajalik infrastruktuur. Eelkõige on silmas peetud infotehnoloogilisi automatiseeritud lahendusi, mis tõstaks kogutavate andmete kvaliteeti ning vähendaks oluliselt mõõtmiseks ja mõõtmise juurutamiseks tehtavat pingutust. Et paljude lokaalsete süsteemide loomine on kallid, eeldatakse riigi tuge kõigi asutuste ülese süsteemi väljatöötamisel, rakendamisel ja rahastamisel. Süsteemide loomisel on oluline ka sobivate arvestusmetoodikate kasutuselevõtt. Võtmetähtsusega on tegevuspõhise kuluarvestuse ja teenuspõhise juhtimise metoodikate propageerimine.
- **Teenuste hindamise etalonmudeli optimeerimine ja „stardikomplekti“ kasutuselevõtt.**

### Õigusruum

- Soovitatav on kaaluda täiendada asjaosaliste ametkondade (MKM ITAO ja RIA) põhimäärusi nii, et need kajastaksid lisaks olemasolevatele funktsioonidele ja vastutusvaldkondadele ka sõnaselgelt avalike teenuste dünaamilise portfelli haldamise spetsiifiliste vajaduste ja eesmärkide täitmist.
- Lisaks dünaamilise portfelli halduse funktsionaalsuse sätete lisamisele asutuste põhimäärustes ning vajalike õigusaktide (Vabariigi Valitsuse või majandus- ja kommunikatsiooniministri määrused) andmisele, mis oleks aluseks asutuste struktuurides vajalike muudatuste kehtestamiseks, soovitame valdkonna spetsiifiliste õigusaktide muutmiseks viia läbi järgmised tegevused:
  - Teostada kõigi Eestis avalikke teenuseid osutavate institutsioonide tegevust ja nende poolt osutatavaid avalikke teenuseid reguleerivate õigusaktide põhjalik analüüs eesmärgiga tuvastada piirangud ja vastutus avalike teenuste osutamisel.
  - Lähtuvalt õigusliku analüüsi tulemustest saab vajadusel algatada seadusandliku menetluse, mille tulemusel valmiks seadus, millega kehtestataks selge ja ühetaoline avalike teenuste struktuur ja toimingute/teenuste loetelu ning sätestataks teenuse osutamise seotud ametkondade õigused, kohustused ja vastutus nende teenuste osutamisel.
  - Lähtuvalt läbi viidud õigusaktide analüüsi tulemustest võib olla otstarbekas vajalikud toetavad muudatused sisse viia ka teistesse seonduvatesse õigusaktidesse, nagu näiteks haldusmenetluse seadusse, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusse, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusse, arhiiviseadusse jt asjassepuutuvatesse õigusaktidesse.