

Riiklike teenuste kodanikukeskus ja uus tehnoloogia

Külli Nõmm (RiTo 4), Tartu Ülikooli avaliku halduse üliõpilane

Maarja Kaldjärv (RiTo 4), Tartu Ülikooli avaliku halduse magistrant

Kodanikule on riikliku teenuse kvaliteedi peamised näitajad kiirus, kompetentsus, mugavus, õiglus ja tulemuslikkus. Üks maailmas laialt kasutatavaid ja järeleproovitud ning uuritud võimalusi teenuse kvaliteedi saavutamiseks on riiklike teenuseid koondavate teeninduskeskuste loomine.

Teoksil olevate avaliku halduse reformide eesmärk on administratiivsete protsesside lihtsustamine ja ratsionaliseerimine ning kodanikule avaliku teenuse kättesaadavamaks tegemine (Inglismaal *Modernising Government* programm, Austrias VIP – *Verwaltungs Innovations* Programm jt). Paradigmana eeldab see riigiasutuste muutmist paindlikumaks ja inimeste vajadustele vastavaks ning seostub otseselt bürokraatia mõistega.

Nüüdismaailma haldusreformide iseloomulikke jooni on avaliku sektori põhimõtete lähendamine erasektori põhimõtetele. See väljendub pms kodaniku ja riigi suhte ning kliendi ja äriorganisatsiooni suhte kõrvutamise teoreetilistes käsitlustes. Kodanikku vaadeldakse kui klienti ning riiki kui teenuse pakkujat. Reformide peaesmärke on optimaalse taseme saavutamine nii riigisektorisiseses asjaajamises kui ka kodanikuga suhtlemises. Ajakohastades riiklike teenuste osutamist, püütakse parandada teenuste kvaliteeti ja laiendada nende ulatust kodanike huvidest lähtuvalt. Teenuse kvaliteedi näitajaiks peetakse eelkõige kiirust, kompetentsust, mugavust ja viisakust, õiglust ning tulemuslikkust.

Riiklike teenuste reformimisel ei tohi jätta arvestamata riigi- ja erasektori erinevusi. Erasektoris domineerivad ettevõtlusele omased arusaamad, mis rõhutavad eelkõige autonoomia tähtsust, toetavad riskivalmidust, individikesksust ja (äri)saladuse hoidmist. Riik peaks seevastu väärtustama kodanikutunnet, demokraatlikku vastutust, osavõtlikkust ja avatust (DeLeon, Denhardt 2000, 95).

Ärisektori vaatenurk on avaliku sektoriga võrreldes kitsam, sellega võib kaasneda tahtmatus reegleid järgida ja teatud piires püsida. Kui ärisektoris peetakse nt oluliseks riskijulgust, siis avalik sektor on oma olemuselt konservatiivsem ja püüab tegelikkuses vigu vältida. Ka on mõned turupõhimõtted ebademokraatlikud, sest nad rõhutavad domineerimist ja revolutsioonilisi muutusi. Seetõttu võivad ärisektorist võetud lahendused olla küll innovatiivsed ja produktiivsed, kuid seda üksnes mikrotasandil, s.t ühe organisatsiooni jaoks. Avaliku sektori makrotasandil, mis hõlmab avaliku sektori kui terviku juhtimist laiemas institutsionaalses ja ühiskondlikus dimensioonis, võib erasektori juhtimisvõtete kasutamine efektiivsust hoopis vähendada (siin peetakse silmas msg lisakulusid elanikkonnale, mis tekivad organisatsioonide liitmise, elukohast kaugenemise jms tõttu). (Randma, Annus 2000, 137). Rahalist efekti kui erasektori peamist eesmärki ei saa riigi tegemistes üle tähtsustada (Bozeman 2000, 165–167). Riigisektori omapära tõttu on reformide puhul tähtis demokraatliku vastutuse ja pikaajalise huvi järgimine, sest riigi

eesmärk on ka sotsiaalse ühtsuse tagamine ja kodanikukontseptsiooni toetamine (Marcou 1997, 15–17).

Demokraatliku riigikorralduse iseärasusest tulenevalt erineb kodaniku ja riigi vaheline ettevõtte ja kliendi suhetest. Äriorganisatsiooni klient on harva tema tarbitavate teenuste tootja või organisatsiooni omanik, avaliku sektori organisatsiooni klient on samal ajal enamasti ka kodanik, s.t teatud mõttes riigi või teenuse kui institutsiooni omanik. Kodanikena on inividid osanikud kõigis valitsuse teenustes, mitte ainult neis, mida nad otseselt tarbivad (DeLeon, Denhardt 2000, 92).

Seega, võttes erasektorilt üle kodanikukeskse lähenemise, tuleb teadvustada, et avaliku sektori olemus seab selle põhimõtte arendamisele omad piirid. Riik ei ole teenindusettevõtte, mis keskendub üksnes kliendile. Siiski osutab ka avalik sektor kodanikele teenuseid ning on seega teenindaja rollis. Seetõttu on kodanikukeskne lähenemine selles sfääris õigustatud ja vajalik.

Uued kodanikusõbralikud teenused

Traditsiooniliselt on avalik sektor üles ehitatud sektoraalsete, poliitiliste või regionaalsete põhimõtete järgi, mille puhul kõik asutused ja programmid suhtlevad kodanikuga eraldi. Viimaste aastakümnete haldusreformide käigus on paljudes riikides hakatud avaliku sektori asutusi, teenuseid ja programme üles ehitama ja organiseerima kodanike vajadustest lähtudes. Inglisekeelsed terminid *one-stop-shop*, *single-window services*, *government gateway*, *seamless service*, *service clusters* jms tähistavad kontseptsioone, mis rõhutavad ametiasutuste ja kodanike vaheliste kontaktide vähendamist ning kodanike võimalikult lihtsat ligipääsu riiklikele teenustele, seega mugavuse suurendamist. Eestikeelne mõisteaparaat on praktikas välja kujunenemata. Mainitud terminite otsetõlked – *ühe peatusega kauplus*, *ühe akna teenus*, *valitsuse/riigi värav*, *ühes tükis teenus*, *teenuste kobarad* – on keelelt kohmakad ega ava mõiste tähendust piisavalt hästi. Kasutada võiks mõisteid *avalik(e) teenus(te)punkt*, *teeninduspunkt* või *teeninduskeskus*.

Esimesed sammud kodanikusõbralike teenindusstruktuuride loomise suunas olid füüsilised teeninduskeskused (nt Kanadas, Austraalias, Soomes, Portugalis). Nende abil püütakse riiklike asjaajamisteenuste kättesaamist parandada ja mugavamaks muuta ning kaotada asutustevaheliste piiride haldusmenetlust takistav mõju (Bent *et al* 1999, 2). Kodanikule tähendab kasulikkus lihtsamat, kiiremat ja mugavamat asjaajamist teeninduskeskuses. Riigile peaks teenuste koondamine kaasa tooma funktsioonide optimaalse jaotuse ja kulutuste vähenemise¹. Ka loodetakse teeninduskeskuste abil tihendada riigi ja kodanike suhteid.

Füüsiliste teeninduskeskuste loomisel on silmas peetud kaht põhimõtet. Esiteks, ühte asupaika või üksusesse püütakse koondada võimalikult palju teenuseid, et vähendada teenuse saamiseks või nõude täitmiseks vajalike otsekontaktide arvu riigiametnikega. Teiseks, keskus viiakse inimestele võimalikult lähedale, et vähendada kontakteerumisele kuluvat aega.

Teeninduskeskuste organisatsiooniline struktuur sõltub sellest, mil määral on asutuste ülesandeid ja funktsioone integreeritud ja delegeeritud. Riiklike teeninduskeskuste peamised struktuuritüübid on järgmised:

- asutus osutab teenuseid ise oma teeninduskeskuse kaudu;
- mitu asutust või osakonda osutab teenuseid ühes punktis, kuid üksteisest eraldi ja sõltumatult;
- osakonnad või asutused osutavad teenuseid koostöös ja integreeritult, partnerluse põhimõttel;
- asutus delegeerib oma teenuste osutamise omaette üksusele;
- mitme valitsustasandi teenuseid osutatakse ühtse integreeritud üksuse kaudu;
- teenuste osutamiseks kasutatakse juba olemasolevat kanalit, mille mõni teine institutsioon on loonud teiste teenuste jaoks, nt postkontorid, pangad (Bent *et al* 1999, 4–5).

Eestis kasutatakse samuti riiklike teenuste osutamisel mitut uut lahendust. Nt on Tallinna linnavalitsuse juurde loodud teenindusbüroo, mis koondab informatsiooni linnavalitsuse teenuste kohta. See on keskus, mis koondab ühe asutuse teenuseid. Teenindusbüroo puhul ilmneb hästi töötajate arendamise ja koolitamise tähtsus, sest teemade ring, millega nad peavad tegelema, on lai ning eeldab tavapärasest suuremat kompetentsi. Teeninduskeskuse efektiivseks toimimiseks on äärmiselt oluline koordineeriva tasandi huvi ja toetus ning koostöö keskuse töötajatega. Töötajad puutuvad kodanikega kokku otseselt ning tunnevad seetõttu hästi kodanike vajadusi. Et büroo tegevust edendada, on vaja kõrgema tasandi koordineerimist.

Elektrooniline teenus

Tehnoloogiliste võimaluste arenedes on keskuste asemel ja kõrval hakatud järjest enam kasutama muid kanaleid, eelkõige Interneti. Interneti rakendamisel haldustegevuses kaotavad tähtsuse geograafilised piirangud, riiklike teenustega seotud info ja dokumendid on kättesaadavad igal ajal. Paljudes riikides on loodud ühtsed Interneti-portaalid, mis koondavad mitut teenust, programmi või asutust (*Centrelink* Austraalias, *Service Canada Update* Kanadas, *help.gv* Austrias, *OPEN* Lõuna-Koreas, *UK Online Citizen Portal* Suurbritannias jt).

Peale teeninduskeskuste ja Interneti-süsteemide on uued ja moodsad teenuste osutamise kanalid:

- telefonikeskused, kuhu on koondatud oluline info avaliku sektori teenuste kohta nagu keskuses ja Interneti-portaalis, nt *Centrelink* Austraalias, *Enquiry BC* Kanadas (Bent *et al* 47), ning kus on võimalik mõne teenuse saamiseks kasutada ka telefoni, nt võib USA-s Massachusettsis esitada tuludeklaratsiooni telefoni teel (Milward & Snyder 1996, 264);
- avalikes kohtades üles seatud automaadid või terminalid, mille abil saab teha tehinguid või saada informatsiooni, nt koondab INFOCID-süsteem Portugalis informatsiooni kogu avaliku sektori teenuste ja kontaktandmete kohta (OECD/PUMA);

- kiipkaardid, mis on seotud mingi teenuse või teenuste grupiga, nt USA-s jaotatakse sotsiaaltoetusi ja toidutalonge ATM-kaartide süsteemi kaudu (Milward & Snyder 1996, 266);
- mobiilsed teenuste osutamise keskused, nt sõidavad Brasiilias ringi riiklikke teenuseid pakkuvad keskused (Prates 2001, 23), Eestis võib selle näiteks tuua Tiigrituuri.

Elektroonilise teenuse edukaimaid näiteid Eestis on tuludeklaratsiooni esitamine Interneti teel, mis on muutunud järjest populaarsemaks. Sel aastal esitati Interneti kaudu 36 488 füüsilise isiku tuludeklaratsiooni, s. o kolm korda rohkem kui eelmisel aastal (Maksuameti kodulehekülj: www.ma.ee – 2.10.2001). Riikliku teenuse osutamiseks kasutatakse ka erasektori kanalit (nt kasutab Maksuamet Hansapanga Interneti-panka).

Kõigi kasutatavate kanalite, eelkõige Interneti ja teeninduskeskuste puhul on järjest enam levinud teenuste koondamine gruppidesse muutmaks süsteemi võimalikult lihtsaks ja ratsionaalseks. Teenused grupeeritakse nt vastavalt

- organisatsioonidele (ministeeriumid, ametid),
- sihtgruppidele (ettevõtjad, rahvusvähemused, töötud),
- valdkondadele (põllumajandus, sotsiaaltoetused),
- elulistele situatsioonidele (lapse sünd, aadressi muutus, pereliikme surm) (Modernizing Service Delivery...2000, 12–14).

Oluline on, et grupid oleksid korraldatud teenuse kasutajate huvide ja vajaduste järgi (Report on the Learning Event...2000, 2).

Kanadas läbiviidud uuringud on näidanud, et kodanikud eelistavad teenuste grupeerimist eluliste situatsioonide või teemade põhjal. Peetakse otstarbekaks kasutada paralleelselt isesugustel alustel organiseeritud teenuste grupe eri teadlikkuse astmega kodanike jaoks, nt nii situatsioonide kui ka teemade põhjal. Segadust tekitavaks peetakse teenuste koondamist sihtgruppide põhjal, sest tihti need kattuvad. Kõige vähem toetavad kodanikud grupeerimist organisatsioonide põhjal, sest kodaniku vaatenurgast ei muuda see teenuseni jõudmist traditsioonilise asjaajamisega võrreldes lihtsamaks (Modernizing Service Delivery...2000, 14–15). Organisatsioonipõhise teenuste grupeerimise puhul ei ole tegemist teenuste korraldamisega vastavalt kodanike vajadustele, sest eeldatakse, et kodanikul on selge ülevaade kõigist riigiasutustest ja nende funktsioonidest.

Eesti avalikus sektoris arendatakse elektroonilisi teenuseid ning laiemalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat enamasti detsentraliseeritult üksikute asutuste tasandil, ning seetõttu ebaühtlaselt. Ka Interneti-teenused lähtuvad seetõttu pms organisatsiooni piiridest. Pidades silmas kodanikukesksuse põhimõtet ja sellest tulenevat vajadust organiseerida teenuseid kodaniku perspektiivile vastavalt, tuleks mõelda, kas senine lähenemine on otstarbekas või oleks vaja laiemat koordineerimist, mis võimaldaks koondada teenuseid sisu, mitte organisatsioonide alusel.

Uute teenindussüsteemide võimalused ja ohud

Uute lahenduste rakendamisel tuleks arvestada teenuse tähtsust, protsessi keerukust, kvaliteedi paranemist ja kulude kokkuhoidu. Teenuse olulisust näitab nõudlus selle järele ning mõju inimeste heaolule või ettevõtete majanduslikule seisundile (Structural Monitoring...1999). Uute lahenduste juurutamisel tuleks alustada lihtsaimaist teenustest, mis ei nõua liiga palju ja keerukaid tehinguid/transaktsioone, andmete ristikasutust jms. Tehnoloogilise ja organisatsioonilise baasi arendades saab minna järjest keerulisemate teenuste juurde.

Teeninduse puhul on kvaliteedi parandamiseks kõige sobivamad need teenused, mis on suure tähtsusega ja madala kvaliteediga, s.t põhjustavad hulgaliselt kaebusi (Citizen-Centred Service...1999, 15). Info- ja kommunikatsioonitehnikat (IKT) kasutusele võttes tuleks eelistada neid valdkondi, kus kaebused on seotud infovoolu probleemidega, sest just neid saab IKT abil leevendada. Kulude kokkuhoid ilmneb kõige tõenäolisemalt seal, kus uue süsteemi abil väheneb vajadus paberdokumentide ja tööjõu järele ning on võimalik ühendada või seostada dubleerivaid tegevusi. Nimetatud asjaolusid arvesse võttes on võimalik hinnata, milliste teenuste puhul on protseduuride uuendamine kõige suurema kasuteguriga.

Peamised praktikas ja teoorias ilmnenu ohud, millele uute lahenduste rakendamisel tuleks tähelepanu pöörata:

- vajalike õiguslike eelduste alahindamine IKT kasutamise tõttu; turvalisust tagavad süsteemid tuleb põhjalikult välja töötada ja reguleerida;
- liiga suured ja ebareaalsed ootused kiire edu suhtes; selle vältimiseks on tähtis määrata kindlaks eesmärgid ja osutatavad teenused; juurdepääsu parandamisega teenustele võib kaasneda ootamatult suur nõudmine teenuse järele (Bent *et al* 1999, 7);
- pilootprojektide süsteemitus. Tihti alustatakse teenuste koondamist üksikute pilootprojektidena ning seetõttu tekivad süsteemid, mis omavahel ei haaku. Pilootprojektide puhul on probleemiks lühiajaline finantseerimine, mis ei võimalda jätkusuutlikku süsteemi välja arendada (Report on the Learning Event...2000, 3), selle vältimiseks on vaja moderniseerimisele ja pilootprojektidele läheneda strateegiliselt ja koordineeritult;
- juhtimisküsimuste ebapiisav korraldatus. Kui keskus on loodud mitme organisatsiooni vahelise partnerlussuhte alusel, on selle toimimiseks vaja, et kõigil osapooltel oleksid projektiga seotud huvid ning võrreldav otsustusõigus süsteemi arendamise ja organiseerimise suhtes. Partnerluse puhul võivad probleemid tekkida ka vastutuse, läbipaistvuse ja personalipoliitika tõttu. Selle vältimiseks tuleb viia juhtimine ühtsetele alustele (Bent *et al* 1999, 7);
- IKT rolli ületähtsustamine. Tuleb hoiduda tehnoloogia ületähtsustamise eest, arvutite ja Interneti kasutamine on üksnes vahend peaesmärgi – modernse, ratsionaalse ja kodanikukeskse halduse – saavutamisel (Sung-Don Hwang *et al* 1999, 281–283). Teenuste integreerimisel on peamised takistused kultuurilist, sotsiaalset ja poliitilist,

mitte tehnilist laadi. Et mitte tekitada inimeste vahele tehnoloogia kättesaadavusest ja kasutamisoskustest sõltuvat lõhet, tuleb vähemalt esialgu säilitada valikuvõimalus. Tehnoloogilised süsteemid peaksid olema võimalikult lihtsad ja kasutajasõbralikud ning varustatud juhenditega. Ametiasutused ei tohiks kodanikega suhtlemisel kasutada kõige uuemat tarkvara, sest see pole kõigile kättesaadav.

Kuigi idee – korraldada riiklikud teenused ümber vastavalt kodaniku vajadustele – tundub lihtne, nõuab selle teostamine olulisi muudatusi. Mitmed uued süsteemid ei ole võimelised pakkuma kompleksset haldusteenust. Paljud teeninduskeskused on jäänud vaid infopunktideks või nn brošüürilettideks, elektrooniline teenusepakkumine on siiani tegelnud pms piasjadega. Ka Tallinna Linnavalitsuse teenindusbüroo on näide sellest, kuidas algne idee on realiseerunud vaid osaliselt – selle asemel, et kodanikele tõepoolest mugavamalt teenuseid osutada, on büroo toimunud seni pms infopunktina. Kuigi ta on vajalik ja kasulik ka sellisena, on arenguruumi veel palju, nagu näitavad kodanike kõrged ootused ja lai probleemidering, millega büroosse pöörduakse.

Tegevuse edasiarendamist reaalse teenuse osutamiseni takistavad eelkõige töötajate piiratud pädevus, büroo tegevuse vähene koordineeritus, võimaluste (nii tehniliste kui õiguslike) puudumine andmete vahetamiseks ja edastamiseks². Sääraste probleemidega on kokku puutunud ka teiste riikide teeninduskeskused ning neid käsitletakse haldusorganisatsiooni muutuste alases kirjanduses.

Osalt võib kogetud tagasilöökide põhjuseks pidada asjaolu, et uusi teenindusstruktuure hakati looma hea idee põhjal, kuid ilma efektiivseks toimimiseks vajalike tingimusteta. Üks peamisi takistusi teenuste integreerimisel ja koondamisel ning seeläbi teeninduskeskuse kasuteguri tõstmisel on riigiaparaadi sisesed infovooluprobleemid. Nende lahendamisele aitaks märkimisväärselt kaasa nüüdisaja info- ja kommunikatsioonitehnoloogia mitmekülgsete võimaluste teadlik ja edukas kasutamine avaliku sektori siseste protseduuride ümberkujundamisel.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia haldustegevuse parandamisel

Tähtsaim ja ulatuslikem IKT-ga seotud uuendus, mis aitab oluliselt kaasa uue haldustehnoloogia kasutuselevõtule, on integreeritud registrite süsteemi loomine. Kui varem vaadeldi iga riiklikku registrit kui iseseisvat üksust, siis tänapäeval käsitletakse neid pigem suurema registrisüsteemi osana, mis moodustab strateegilise ressursi (Blom & Carlsson 1999). Selle lähtekoha järgi peaks haldusele tähtis info (s.t info, mis on vajalik riiklikuks ja regionaalseks haldamiseks, riigi majanduse arendamiseks, haridus- ja sotsiaalsüsteemide toimimiseks jms) olema kättesaadav kas ühest kohast või ühtsest integreeritud ja andmete ristkasutuses olevast süsteemist. Riigil peaks olema universaalne infosüsteem koos selgete vastutuspiiride, andmete kogumise tehnoloogia ja normatiivsete aktidega, mis reguleeriks infovahetust nii selle süsteemi sees kui ka registrite vahel (Karnitis 2000). Süsteemi toimimise tagamiseks on vaja väljaõpetatud kaadrit. Peale olulise info koondamise võimaldab elektrooniline registrisüsteem teenuste elektroonilise ühendamise kaudu vähendada info töötlemise kulusid.

Kuna andmete laialdane riskasutus on põhimõtteliselt uus lähenemine info kogumisele ja kasutamisele avalikus halduses ning seotud andmekaitse problemaatikaga, on niisuguse süsteemi loomiseks vaja kõigepealt poliitilist otsust. Tihti takistavad otsuse tegemist eelarvamused ning usaldamatus tehnoloogia turvalisuse ja andmete kaitstuse suhtes. Üpris sageli on kartuste põhjuseks teadmatus ja uue tehnoloogia vähene tundmine.

Integreeritud registrisüsteemide loomist takistavad ka traditsioonilisele haldusaparaadile omased jooned. Takistustest on võimalik üle saada ning probleeme vältida või vähendada, järgides registrite riskasutamise süsteemi loomisel ja rakendamisel teatud üldpõhimõtteid.

Tabel. Põhilised integreeritud registrisüsteemide loomist takistavad probleemid ja põhimõtted

Probleemid	Printsiibid, mida peaks järgima
<p>Liigne fragmenteeritus, puudulik koordineeritus ja sellest tulenev dubleerimine. Haldusasutused ja andmekogud on liigselt fragmenteeritud, info kogutakse mitte sisu ja funktsiooni, vaid struktuuri alusel. On palju vajalikku infot sisaldavaid registreid ja alaregistreid, kuid süsteemi üldine koordinatsioon on nõrk (Blom & Carlsson 1999). Paljudel registritel on sama sisu, inimesed peavad andma sama infot mitu korda eri või isegi samadele asutustele (Modernising Government 1999). Dubleerimine võib kaasa tuua andmete vastuolulisuse või ebatäpsuse ning põhjustada ressursside raiskamist (Blom & Carlsson 1999).</p> <p>Andmekogude ühildamatus. Viited, andmed ja definitsioonid on asutuste lõikes eri formaatides, neid on raske või võimatu ühtsesse süsteemi ühendada.</p> <p>Proteksionism. Registrid ja ametiasutused kaitsevad oma valduses olevat infot, sellega kaasneb konkurents klientide pärast ja takistatud koostöö (Blom & Carlsson 1999).</p> <p>Andmed on ajaliselt ebaühtlased. Eri registrite andmed ei peegelda sama ajahetke (Poulsen 1999).</p>	<p>Ühekordne andmete esitamine. Andmed ja dokumendid kogutakse ja luuakse üks kord ühes kohas ning hiljem kasutatakse neid vajaduse korral uuesti. Asutus ei tohiks kodanikult küsida infot, mida ta juba mõnele teisele asutusele või osakonnale on andnud (New Zealand Government...2000).</p> <p>Standardite kehtestamine. Võimaldamaks elektroonilist andmevahetust registrite vahel, tuleks kõigepealt viia registrid ühtsesse formaati, rakendada ühtseid standardeid (Blom, Carlsson 1999; Poulsen 1999; A Brief Outline...1999).</p> <p>Andmete kuulumine riigile tervikuna. Avalike ülesannete täitmiseks kogutavad andmed kuuluvad tervikuna riigile, mitte ühele asutusele (New Zealand Government...2000).</p> <p>Andmete töötlemise selge reguleerimine. Registrite kvaliteedi, vigadeta täitmise ja andmete uuendamise</p>

tagamiseks tuleb luua kindel kord. Kõige värskemad andmed aitavad tagada **seteenindussüsteemi**, mis võimaldab nt Interneti või vastavate terminalide kaudu andmete allikal ise andmeid uuendada. Teatud juhtudel võib juurdepääs olla tasuline või piiratud (Johnson 1998).

Andmekaitse seisukohalt on tähtis, et süsteem võimaldaks edastada ainult neid andmeid, mis on vajalikud antud juhul ja mille kasutamiseks on asutusel õigus (Bellamy 1998). Tuleb sisse seada selged kontrolliregulatsioonid volituste, infole juurdepääsu ja kasutamise meetodite, andmete konfidentsiaalsuse, kulutuste, kvaliteedinäitajate jms üle.

Eestis on teede- ja sideministeriumi riigi infosüsteemide osakond (RISO) käivitanud registrite korrastamiseks ja integreeritud registrite süsteemi väljatöötamiseks riigi andmekogude moderniseerimise programmi X-tee, mis suures osas toetub kirjeldatud põhimõtetele (vt riigi andmekogude moderniseerimise programm (X-tee) <http://www.riik.ee/ristmik/>). Registrisüsteemi paremaks haldamiseks on Eestis X-tee programmi raames pakutud nn registrite registri ideed. Selle järgi tuleks luua üks metatasandi register, mis mitte ainult ei sisalda informatsiooni kõigist riiklikest infosüsteemidest ja andmetest, mida neis hoitakse, vaid suudaks automaatselt vahendada vajalikku infot asutuste ja andmekogude vahel ning kontrollida, kas asutusel on õigus nõutud andmeid saada. Süsteem peaks võimaldama kindlaks teha info päritolu, selle viimase kasutaja ning pakkuma juurdepääsu vajalikule infole autoriseerimisprotsessi kaudu. Selle abil peaks olema võimalik analüüsida riigi registrite kasutamist suhteliselt lihtsalt. Sellist registrite registrit kavandatakse ka Lätis loodava ühtse registrite süsteemi juurde (Karnitis 2000). Idee on hea, kuid niisuguse mastaapse andmekogu kavandamisel peab olema äärmiselt põhjalik ja tähelepanelik, et loodav süsteem tõesti täidaks oma eesmärgi ja toimiks tõrgeteta.

Kõrvuti ühtse registrisüsteemiga on oluline luua avaliku sektori ühtne dokumendihalduse süsteem, mis aitaks kiirendada ja lihtsustada infovahetust ja asjaajamist ning vähendada administratiivsete piiride takistavat mõju haldusmenetlusele ja asjaajamisele. Eestis tegeleb selle valdkonnaga Riigikantselei käivitatud valitsusasutuste dokumendihalduse programm (vt valitsusasutuste dokumendihalduse programm <http://www.riik.ee/dh/>).

Andmekogude ja nende ristkasutamise süsteemi juures on tähtis pöörata tähelepanu kohaliku omavalitsuse tasandile. Kohalik omavalitsus puutub kõige tihedamalt kokku kodanikega ja on otsene teenuse pakkuja. Seetõttu peavad riiklikud andmekogud olema tõrgeteta kättesaadavad ja kasutatavad kohaliku omavalitsuse tasandil nende riist- ja tarkvaraga. Probleeme võivad tekitada kohalike omavalitsuste finants- ja inimressursid, korraliku Interneti-ühenduse puudumine mõnes piirkonnas jms. Et registrite süsteem toimiks ning võimaldaks tõepoolest haldussuutlikkust parandada, tuleks kohaliku omavalitsuse probleemidele läheneda riiklikul tasandil koordineeritult, kehtestades üldised

standardid, ning leida paindlikud lahendused kerkivaile rahastamisprobleemidele (nt on omavalitsusliitude koostöö raames võimalik säästlikumalt korraldada digitaalset dokumendihaldust jms).

Et kodanikusõbralikud teenindussüsteemid tõepoolest efektiivselt toimiksid ja oma eesmärgi täidaksid, on vaja oluliselt muuta haldusorganisatsioonide toimimise põhimõtteid ja kultuuri. Teenuste ülesehitamine nn väljast sisse põhimõttel nõuab riigiasutuste vahelist tihedat koostööd, infovahetust ja funktsioonide integreerimist. Selleks on vaja ühtseid kogu avalikku sektorit ühendavaid infosüsteeme. Tähtis on ristikasutatavate registrite süsteemi ja valitsusasutuste ühtse dokumendihalduse süsteemi väljatöötamine ja rakendamine. Need süsteemid aitavad vähendada administratiivsete piiride takistavat mõju teenuste osutamisel ning loovad eeldused uuel haldustehnoloogial põhinevate kodanike individuaalseid vajadusi senisest enam arvestavate teenindussüsteemide rakendamiseks.

Kasutatud kirjandus

A Brief Outline of the Future Framework of Property Registration in Iceland (1999). <http://www.oecd.org/puma/focus/compend/is.htm> – 18.07.2001.

Bellamy, C. (1998). Electronic Delivery of Government Services – Understanding the Issues. Presentation to the Annual Conference of the Institute of Public Administration Australia. http://www.ipaa.org.au/conference/papers/politics_practice.htm – 09.07.2001.

Bent, S., Kernaghan, K., Marson, D. B. (1999). Innovations and Good Practices in Single-Window Service. Canadian Centre for Management Development. http://www.ccmd-ccg.gc.ca/pdfs/single_w.pdf – 13.07.2001.

Blom, E., Carlsson, F. (1999). Integration of Administrative Registers in a Statistical System: A Swedish Perspective. – Statistical Journal of the United Nations ECE 16. IOS Press.

Bozeman, B. (2000). Bureaucracy and Red Tape. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Citizen-Centred Service: Responding to the Needs of Canadians (1999). Canadian Centre for Management Development. http://www.ccmd-ccg.gc.ca/pdfs/handb_ccs.pdf – 20.07.2001.

DeLeon, L., Denhardt, R. B. (2000). The Political Theory of Reinvention. – Public Administration Review, March/April, Vol 60, No 2.

Johnson, P. (1998). Electronic Service Delivery: Achieving Accuracy and Consistency in Complex Transactions. National Conference of the Institute of Public Administration Australia. http://www.ipaa.org.au/conference/papers/electronic_serv.htm – 10.07.2001.

Karnitis, E. (2000). Public Sector Information in Latvia: Processing, Availability and Use. Vol 1, No 4, Autumn. <http://www.nispa.sk> – 12.07.2001.

Marcou, G. (1997). The Role of the State and the Future of Public Services Faced with the Problems of Transition and Development: Proposals for a Methodology. Public Administration and Development. The IAS and the United Nations. IOS Press.

Milward, H. B., Snyder, L. O. (1996). Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations through Technology. – Journal of Public Administration Research and Theory, April, Vol 6, No 2.

Modernising Government (1999). <http://www.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm> – 11.07.2001.

Modernizing Service Delivery: an Overview of Citizens' Views on Service Clustering (2000). Treasury Board of Canada. http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/about/activ/SSDO_FCSPS/discussion/discussion_e.rtf – 20.07.2001.

New Zealand Government Data Management Policies (2000). <http://www.e-government.govt.nz/policies/dm-policies-prefaces.htm> – 18.07.2001.

OECD/PUMA. Information by Country. <http://www.oecd.org/puma/country/> – 3.07.2001.

Poulsen, M. E. (1999). Maintaining the Quality of the Registers Used in the Danish Census. – Statistical Journal of the United Nations ECE 16. IOS Press.

Prates, C. A. (2001). E-Government – Realising the Benefits of Information

Technologies and Improving Public Service Delivering. United Nations Online Network in Public Administration and Finance. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001040.pdf>.

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2.

Report on the Learning Event on Service Clusters (2000). Senior Service Delivery Officials. Treasury Board of Canada Secretariat. http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/about/activ/SSDO_FCSPS/ssdo-csps/index_e.htm – 19.07.2001.

Riigi andmekogude moderniseerimise programm (X-tee). EV Teede- ja Sideministeeriumi Riigi infosüsteemide osakond. <http://www.riik.ee/ristmik/> – 30.08.2001.

Structural Monitoring – International Benchmarking of Denmark (1999). http://www.fm.dk/uk/pubuk/benchmark00_uk/ – 20.07.2001.

Sung-Don Hwang, Younghoon Choi, Seung-Hwan Myeong (1999). Electronic Government in South Korea: Conceptual Problems. – Government Information Quarterly, Vol 16, No 3.

Treasury Board of Canada Secretariat. [http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/service-](http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/service-17.07.2001) 17.07.2001.

Varelidis, A. (1993). Similarities and Differences in the Provision of Public Services. Research on Consumer-oriented Action in Public Services. – A. Kasvio (ed). Materials from a European Workshop in Helsinki, 12th March.

Vincent, I. (1998). Whole of Government Initiatives in the NSW Public Sector: Achievements and Challenges. National Conference of the Institute of Public Administration Australia.

http://www.ipaa.org.au/conference/papers/politics_practice.htm – 09.07.2001.

Märkused

¹ Kulutuste vähenemise all peetakse silmas eelkõige kokkuhoidu, mis saadakse dubleerivate tegevuste kaotamisest või ühendamisest. Säästlikkuse aspekt väljendub eriti selgesti haldusmenetluses elektrooniliste kanalite rakendamises. Seejuures tuleb siiski arvestada, et kokkuhoid ilmneb alles pikema aja jooksul, esialgu kaasnevad uuendustega tõenäoliselt lisakulutused. Nagu pangad ei sulgenud Interneti-teenuse väljaarendamisel enamikku kontoreid, nii ei saa ka riik tuludeklaratsioonide Internetis täitmise võimaluse loomise järel sulgeda inimestele Maksuametit. Järelikult tuleb teatud aja jooksul ülal pidada koguni paralleelstruktuure.

² Informatsioon pärineb vestlusest Tallinna Linnavalitsuse infospetsialistiga 7.07.2001.