

Uued tehnoloogiad avalikus halduses

Daimar Liiv (RiTo 4), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projektijuht

Info-kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõtt avalikus halduses toob avaliku halduse korraldusse suuri muudatusi ja püstitab avalikku võimu teostavate institutsioonide ette uued nõudmised.

Eestis 1. jaanuaril 2002 jõustuv haldusmenetluse seadus püstitab riigiparaadile ülesannete täitmiseks uued põhimõtted ja kvaliteedinõuded. Paljudel juhtudel liberaliseeritakse haldusasjaajamise korda ning antakse ametiasutustele laialt tunnustatud hea haldamise printsiipe rõhutades sisuliselt vabad käed oma sisemise töö korraldamiseks.

Maailmapraktikas tuntakse meil eesseisvat haldusmenetluse ja sellega paratamatult kaasnevat halduspoliitika korrastamist (nüüdisajastamist) mõiste *regulatory reform*¹ all. Regulaatorse reformi käigus toimuva halduspoliitika ja haldusmenetluste ülevaatamise eesmärgiks on enamasti deklareeritud olemasolevate regulatsioonide ülevaatamist koos avalikkuse ja asjast huvitatud pooltega, säilitades või parandades avalike huvide kaitset nendes valdkondades, kus see on vajalik, et

- kinnitada olemasoleva regulatiivse poliitika vajalikkust, kasutegurit ja mõjusust,
- parandada või asendada vananenud regulatiivsed nõuded,
- suurendada reguleeriva asutuse paindlikkust, nt liikudes seal, kus võimalik, käsu/kontrolli mudeleilt sooritusstandarditele,
- vähendada paberitööd,
- vähendada regulatsioonide (negatiivset) mõju väikeettevõtetele,
- muuta regulatiivsed nõuded selgemaks (arusaadavamaks, lihtne keel),
- parandada administreerimist ja otsuste elluviimist, kaaludes mh alternatiivseid regulaatorseid struktuure ja korraldust,
- parandada regulaatorsete struktuuride omavahelist poliitilist ja halduslikku koordineerimist. (Recommendations... 2000).

Regulaatorse reformi edukaks läbiviimiseks peaks valitsus OECD uurimustel põhinevale kogemusele tuginedes looma kindlasti reformi juhtimise süsteemi, parandama uute regulatsioonide kvaliteeti ja tänapäevastama juba olemasolevad regulatsioonid, tõeses oluliselt nende kvaliteeti² (Organization for...). Mainitu teadlik ja kooskõlastatud rakendamine on reformi edukaks läbiviimiseks ja haldusmenetluste süstemaatiliseks kaasajastamiseks mõõdapääsmatu.

Infotehnoloogiline revolutsioon

Maailmas teoksil olevaile haldusreformidele annab kordumatu näo viimase kahekümne aasta jooksul aset leidnud infotehnoloogiline revolutsioon. Võttes arvesse kogu maailmas toimuvat elektrooniliste süsteemide kasutuselevõttu avalikus halduses, võib väita, et Eesti avaliku sektori ees avaneb unikaalne võimalus. Paljudes arenenud riikides on haldussüsteemid üles ehitatud pika aja jooksul paberdokumentidel säilitatava informatsiooni ja selle mehhaanilise

töötlemise põhimõttel. Nüüdseks on nende haldussüsteemid muutunud suhteliselt paindumatuiks ja ajalootraditsioone jäigalt järgivaiaks. Haldamise moderniseerimine on neis maades raske, sest suur osa aastakümnete jooksul paberile talletatud informatsiooni tuleb viia elektroonilisele kujule, ning seda üheaegselt elektroonilise teabe kogumise ja salvestamise süsteemi käivitamisega. See tähendab ajutiselt küllalt suuri täiendavaid kulusid nii tehnikale kui personalile ning kodanikkonna käitumise mõjutamiseks. Olukorra muudavad veelgi raskemaks haldussüsteemi tegevust tagavad aegunud tugisüsteemid (aegunud tehnoloogial põhinev koolitusasutuste võrk, haldustegevuse registreerimissüsteemid ja tegevusjuhendid jne).

Väljakujunemise järgus olevas Eesti haldussüsteemis on haldustehnoloogiliste muudatuste tegemine ja uuenduslike lahenduste juurutamine palju lihtsam ning võimalik suhteliselt lühikese aja jooksul. Meie riik on kogunud olulisi andmeid lühikest aega, nii mõnelgi korral on vajalikud andmebaasid juba andmete kogumise algusest peale loodud elektroonilisel kujul. Nt loodi äriregister 1995. aastal kohe ka eraldi elektroonilise andmekoguna, kinnistusraamat viidi elektroonilisele kujule mõni aasta pärast selle loomist, rahvastikuregistri loomisel on algusest peale lähtutud sellele elektroonilise kuju andmisest.

Meie šansse uue haldustehnoloogia edukaks kasutuselevõtuks suurendab võimalus tarvitada muutuste läbiviimisel nn katse-eksituse meetodi asemel teiste vigadest ja õnnestumistest õppimise meetodit. Just uus infotehnoloogia on muutnud avaliku halduse alase informatsiooni laialt kättesaadavaks ning ühel maal tehtu analüüsimise ja kasutamise teises riigis varasemast tunduvalt lihtsamaks.³ Muutuste edukale läbiviimisele aitab oluliselt kaasa viimase paarikümne aasta jooksul toimunud arenguhüpe haldamist uurivais teadusdistsipliinides. Kõigele vaatamata eeldab uue haldustehnoloogia⁴ teadlik ja edukas kasutuselevõtt olukorra täpset analüüsi ja muudatuste hoolikat läbimõtlemist ning kiiret ja koordineeritud elluviimist.

Oma võimaluste rakendamiseks tuleb meil kõigepealt aru saada, et uue haldustehnoloogia kasutuselevõtt ei seisne ainult arvutite ostmises ja iga töökoha Internetiga ühendamisest. Uue haldustehnoloogia juurutamine, nagu näitab paljude teiste riikide kogemus, eeldab vähemalt kolme laiema küsimusteringi kooskõlastatud ja hästi koordineeritud lahendamist nii haldussüsteemisisestes küsimustes kui ka väljapoole suunatud tegevuste osas. Need kolm küsimusteringi on:

- õiguslikud küsimused,
- tehnilised küsimused,
- halduskorralduslikud ja kultuuriküsimused. Lahendus tuleb leida ka rahalistele ja poliitilistele küsimustele.

Uue haldustehnoloogia edukaks ellurakendamiseks ei piisa ainult ühe või kahe nimetatud küsimusteringi lahendamisest. Nii nt ei ole halduses mingit olulist kasu uusimaist arvuteist, kui nende ostmisega ei kaasne ametnike väljaõpet ja arvutivõrgu kaudu osutatavate teenustega kaasnevate õiguslike küsimuste (isikuandmete kaitse, digitaalallkiri, häkerdamise vastased normid jne) lahendamist. Samamoodi ei ole erilist mõtet ülimalt moodsa õigusliku keskkonna loomisel tingimustes, kus elanikkonnal ja avalikul sektoril ei ole ajakohaseid

tehnilisi vahendeid ega võimalust nende muretsemiseks, nad ei oska neid kasutada ja suhtuvad nende rakendamisse eelarvamusega. Kultuuriaspektide tähtsust nüüdisaegsete haldusreformide läbiviimisel on esile toonud Tiina Randma ja Taavi Annus (Randma, Annus 2000). Tänapäeva halduskultuuri loomise toetamiseks on riigid kasutanud eri meetodeid. Uue tehnoloogia juurutamisega kaasnevate halduskultuuriliste probleemide lahendamiseks on nt Suurbritannias (ja veel vähemalt 14 Euroopa riigis) seadustatud teatud ametnike(gruppidele) varajase pensionilemineku võimalus. Selle sammu üks eesmärgi oli avada tee nüüdisaegsusega (ka tehnoloogilise) ja -arusaamisega juhtidele.

Toodud näited ja samasuguste probleemidega tegelevate riikide kogemus tõestavad ilmekalt, et kõigi mainitud küsimusteringide lahendamine peaks toimuma paralleelselt ja tasakaalustatult. Vastasel korral põhjustab muudatuste läbiviimine paratamatult kriisilukordi ja tagasilööke.⁵

Õiguslikud küsimused

Muudatused õiguses on väga tihedalt seotud uue haldustehnoloogia kasutuselevõttuga. Tavaliselt jõuab uus tehnika kasutusse enne, kui seadus korrastab selle kasutuselevõttuga seotud õigusküsimused. Uue infotehnoloogia ilmumine ei ole siinkohal erandiks, kuid tema kontrollimatus rakendamises peitub senisest suurem oht üksikisiku vabadusele. Uus tehnoloogia annab enneolematu võimaluse kontrollida ja piiramatult avalikustada inimese eraelu pisemaidki detaile vastu tema enda tahtmist. Seetõttu on ühiskondlik kokkulepe lubatu ja lubamatu suhtes infotehnoloogia valdkonnas ülimalt oluline. Samas tuleb arvestada, et õigusnormid ei tohi takistada meie kõigi heaolu tõstvat uue tehnoloogia kasutuselevõttu ning tema roll peaks olema eelkõige toetav, võimaldav ja seadustav.

Suurimaks muudatuseks, mis avaldab väga suurt mõju Eesti avaliku halduse korrastamisele, võib kaheldamatult pidada 2001. aasta 6. juunil Riigikogus vastu võetud ja järgmise aasta 1. jaanuaril jõustuvat haldusmenetluse seadust (RT I 2001, 58, 354). Esimest korda meie taasiseseisvumise järel on ühte seadusse koondatud haldusmenetluse läbiviimise põhimõtted ja normid. Eeltoodu valguses on tähtis küsida: kas uus seadus aitab kaasa või hoopis takistab uue tehnoloogia kasutuselevõttu avalikus halduses? Praegu võib väita, et paljud haldusmenetluse seaduse sätted toetavad otseselt nüüdisaegsete haldamispõhimõtete ellurakendamist. Seaduses sätestatud vormivabaduse, eesmärgipärasuse, efektiivsuse ja avalikkuse põhimõtted haldusmenetluse läbiviimisel koos haldusorganeile antud kaalutusõiguse ja selle piirangutega (vt haldusmenetluse seaduse § 1–7) annavad haldusorganeile suurepärase võimaluse oma tegevuse ja asjaajamise ajakohastamiseks. Peale mainitud haldusmenetluse üldpõhimõtete võrdsustab seaduse paragrahv 5 lõige 6 elektroonilise asjaajamise kirjaliku asjaajamisega. Elektroonilise asjaajamise võimalusi kajastab otseselt või kaudselt veel mitu muudki paragrahvi seadusest – nt § 27 räägib dokumentide elektroonilisest kättetoimetamisest; § 40 lõige 1 annab menetlusosalisele võimaluse esitada oma arvamus või vastuväited lisaks kirjalikule või suulisele ka muus sobivas vormis (nt elektroonilises); § 55 lõige 3 võimaldab haldusakti anda ka ainult elektroonilises vormis, kui adressaat on sellega nõus ja haldusakt ei kuulu avaldamisele, jne.

Kõik need haldusmenetluse seaduses toodud sätted annavad haldusorganeile, haldusmenetluse efektiivse korraldamise põhimõttest lähtudes, mitte ainult võimaluse, vaid panevad ka kohustuse rakendada oma igapäevatoos sobilikel juhtudel uut haldustehnoloogiat.

Loomulikult ei piirdu uue haldustehnoloogia rakendamisega seotud õiguslikud küsimused ainult nimetatud haldusmenetluse seaduse sätetega. Seaduste ring, mis tänapäeva õiguskeskkonnas korrastab uue haldustehnoloogia rakendamist, on tunduvalt laiem ja puudutab väga palju küsimusi. Nimetaksin siinkohal avaliku teabe seadust koos nõudega avalikustada ametiasutuste tegevus Interneti koduleheküljel; isikuandmete kaitse seadust, mis käsitleb riigi kogutavate isikuandmete kaitset (muutub eriti oluliseks pärast suurte, kergesti kopeeritavate ning riskasutatavate elektrooniliselt säilitatavate andmekogude loomist); andmekogude seadust, mis sätestab erinevate andmekogude (ka elektrooniliste) liigid ja nende pidamisega seotud küsimused; digitaalallkirja seadust, milles leiavad kajastamist elektrooniliste dokumentide autentimise ja autoriseerimise probleemid; võlaõigusseadust, milles reguleeritakse elektroonilise lepinguvormi kasutamise võimalusi; arhiiviseadust, mis peaks reguleerima andmete elektroonilist arhiveerimist; autoriõiguse seadust, mis käsitleb palju infotehnoloogiaga seotud autorikaitse küsimusi; karistusseadustikku, mille abil meid kaitstakse seadusvastase tegevuse vastu elektroonilises keskkonnas; telekommunikatsiooniseadust, mis tagab vastavate teenuste osutamiseks vajaliku keskkonna loomise ja funktsioneerimise riigis jne.

Nimetatud seadused on eelkõige üldised seadused, mis mõjutavad elektroonilist asjaajamist ühe või teise nurga alt. Mitmeis riigihalduse eriküsimusi puudutavais seadustes on teatud tüüpi haldusülesannete lahendamiseks erinormid. Mainiksin siinkohal kinnistusraamatuseadust elektroonilise kinnistusraamatu kohalt, äriseadustikku elektroonilise äriregistri kohalt, riigihangete seadust, mis näeb ette riigihangete elektroonilise läbiviimise võimaluse, rahvastikuregistri seadust jne.

Juba ainuüksi eespool mainitud seaduste loetelu näitab, et infotehnoloogiline revolutsioon on põhjustanud õiguskeskkonnas suuri muudatusi. Meile on oluline tabada muutuvast õigusruumis need aspektid, mis aitavad kiirendada arengut, tõsta konkurentsivõimet ning uue haldustehnoloogia kiiret ja suurte probleemideta rakendamist kodanike heaolu tõstmiseks.

Selleks tuleb õiguslikke muudatusi planeerida ja arendada, võttes arvesse nii meie enda kui ka teiste riikide kogemusi ja arengut. Kaugeltki mitte kõik õigusaktid, mis meil kehtivad, ei ole enam küllalt head või on nende puudujäägid ilmnunud praktikas. Nii vajavad lähiaegadel parandamist ja täiendamist andmekogude seadus, isikuandmete kaitse seadus, arhiiviseadus, vabariigi valitsuse seadus jmt.

Kõrvuti seaduste muutmisega ei tohi reformi teostamisel ära unustada seadusest alama seisvaid õigusakte. Sageli on just valitsuse ja ministrite määruste uute seadustega kiire kooskõlla viimine hoob, mis avaldab otsustavat mõju ametnike igapäevatoos uute töömeetodite ja tehnoloogiate kasutuselevõtul. Nii vajavad uue haldustehnoloogia edukaks rakendamiseks ülevaatamist ja nüüdisajastamist ka äsja vastuvõetud asjaajamise korra

ühtsed alused (RT I 2001, 20, 112), mitu riiklike registrite põhimäärust jmt valitsuse ja valitsusasutuste tegevust reguleerivat seadusest madalamal seisvat õigusakti.

Tehnilised küsimused

Tehnilised küsimused, millest sõltub uue haldustehnoloogia kasutuselevõtt, on vajalike ressursside olemasolul suhteliselt lihtsalt lahendatavad. Kaheldamatult toob uuele tehnoloogiale üleminek esialgu kaasa suuri kulutusi ning tõelisi vilju nopitakse alles mitme aasta pärast. Samas näitavad paljude maade kogemused, et targasti planeeritud info-kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) riiklike hangete abil on võimalik esialgu ja ka tulevikus süsteemide töös hoidmiseks vajalikke kulutusi olulisel määral vähendada. Seetõttu eeldab nüüdisaegse haldusreformi tehnilise osa elluviimine suhteliselt täpset planeerimist ja oluliste küsimuste (riist- ja tarkvara riigihanked, standardid) keskset juhtimist.

Põhimõtteliselt võib kõik olulised tehnoloogiaküsimused, mis on vaja edukaks, IKT võimaluste maksimaalseks rakendamiseks lahendada, jagada nelja-viide suurde alaprojekti. Esiteks peab riigil (riigiasutustel) olema küllaldaselt ühtsesse võrku ühendatud riistvara (arvutid, printerid, skannerid jms). Teiseks tuleb tehniliselt tagada ühtsetel standarditel põhinev infovahetus nende vahel. Kolmandaks peavad eksisteerima ühtlustatud tehnilised lahendused andmehõiveks ja dokumendihalduseks. Neljandaks tuleb tehniliselt tagada andmete vahetamise turvalisus ja spetsiifiliste andmete kasutajate identifitseerimine. Viiendaks tuleb luua tehnilised võimalused olemasolevate andmete kättesaamiseks väljaspool riigisektorit ehk eratarbijale suunatud sobivad kasutajaliidesed. Kõigi nende probleemide kooskõlastatud lahendamine eeldab valitsusepoolset teadlikku protsessi juhtimist ja kontrollimist.

Arengud Eestis

Eestis on teoksil mitu suuremat uue haldustehnoloogia juurutamise tehnilisi võtmeküsimusi käsitlevat programmi.

Esimesena tuleks mainida riigi andmekogude moderniseerimise programmi (X-tee programmi; vt RISO kodulehekülge <http://www.riik.ee/ristmik/> - 15.10.2001), mille raames püütakse korrastada riigi andmehõivet ja sisse viia ühtsed standardid info vahetamiseks avaliku halduse sees. Põhimõtteliselt on X-tee programm selgroo ehitamine riigisisesele nüüdisandmevahetusele. Loodava tehnilise süsteemiga ei ole võimalik tagada haldusasjaajamise sisulist nüüdisajastamist. Programmi edukas realiseerimine nõuab olulisi muudatusi õigusaktides ja IKT juurutamises.⁶

Teise tähtsa sõlmprojektina tuleb ära tuua riigi tasandil ühtseil aluseil toimiva elektroonilise dokumendihalduse süsteemi loomist valitsusasutuste dokumendihalduse programmi raames (<http://www.riik.ee/dh/> - 15.10.2001). Aastail 2000-2002 läbiviidav programm näeb ette digitaalseks asjaajamiseks vajalike infotehnoloogiliste standardite ning meetodika väljatöötamise, riigi asjaajamise aluste ümberkorraldamise digitaaldokumentide kasutuselevõtuks ja vajalike õigusaktide väljatöötamist. Tehnilisest küljest võib siin ülitähtsaks pidada just standardite kehtestamist, mis võimaldavad muuta riigi loodavad

dokumendid kergesti vahetatavaiks ja kasutatavaiks sõltumata nende koostamiseks kasutatud võrgu-, tark- ja riistvarast. Niisugune tehnoloogiline lahendus annab täiendavalt võimaluse senisest paremini planeerida riigiasutuste tööks vajalike tehniliste vahendite hankimist. Ühelt poolt saab siin arvestada asutuse tööpetsiifikast tulenevat omapära (nt maakatastri töö palju graafikat sisaldavate andmetega, mis nõuab väga võimsaid arvuteid) ja teisalt kehtestada üleriigilised normatiivid arvuteile, mida kasutatakse põhiliselt tekstitöötamiseks.

Kolmas riiklikul tasandil läbiviidav sõlmprojekt on nn E-kodaniku programm (<http://www.riik.ee/ekodanik/> - 15.10.2001), mille käigus üritatakse luua kodanikukeskset elektroonilist teenuskeskkonda ja läbi viia olulisi pilootprojekte. Selle programmi põhieesmärk on luua kõigile inimestele võimalus infotehnoloogia abil aktiivselt osaleda avalikus elus nii riigi, regiooni kui ka kohalikul tasandil. Programmi õnnestumise korral pakuvad aastal 2004 kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused teenuseid Interneti kaudu ning 60% elanikkonnast kasutab igapäevases suhtluses riigiga ja olmes Internetti. Ka on selle programmi raames loodud ja tööle rakendatud inimeste individuaalsetele vajadustele häälestatav kodanikuportaal.

Just selle programmi raames ilmneb kõige selgemini, et uue haldustehnoloogia rakendamine ei põhine maailmas ainult arvuteil ja nendevahelistel ühendustel riigiaparaadis. Tõsiasi on see, et enamikus riikides on inimeste koduarvutid ning massiline ligipääs Internetile ja selle kaudu pakutavaile teenustele esialgu ainult unistus. Seetõttu ei tohi valitsused unustada ka teisi võimalusi, mida infotehnoloogia pakub, nt automaatsed telefoniteenused, msg elektroonilised kaardid (meil ID), digitaaltelevisioon, avalikud arvuteil põhinevad spetsialiseeritud avaliku halduse alased infoterminalid (mitte ajada segi Interneti-punktidega), mobiiltelefoni abil osutatavad teenused (meil parkimistasu maksmine) jne. Põhimõtteliselt on siin tegemist valitsuse poliitilise valikuga. Piiratud ressursside puhul on ilmselt mõistlik piirata IKT juurutamist üksikute valdkondadega ning võimaluste laienes võtta teistest riikidest üle sisuliselt valmistooted. Rikkad riigid saavad IKT-d juurutada paljudes valdkondades ja erinevaid vahendeid kasutades. Heaks näiteks on Suurbritannia, kus valitsus püüab teadlikult arendada laia ringi teenuseid ja vältida eri gruppide kõrvalejäämist IKT kasutamisest (Bellamy 1998).

Viimaste oluliste Eestis parajasti realiseeritavate projektidena tuleks mainida digitaalalkirja rakendamisega ja ID kaartide juurutamisega seotud tegevust (<http://www.riso.ee> - 15.10.2001). Need projektid on väga tihedalt seotud ning nende raames luuakse vajalikud tehnilised tingimused, et tarbija saaks suhtlemisel riigi ja teiste kodanikega kasutada ohutult kogu riigis eri tüüpi elektroonilisi teenuseid.

Haldusorganisatsiooni- ja kultuuriküsimused

IKT juurutamise suurim nõrkus nii meil kui ka teistes riikides on see, et enamikul juhtudel ei osata uute haldustehnoloogiate rakendamisel tehnilise poole ja õigusliku poole rakendustega seostada põhistatud haldus- ja organisatsiooniteoreetilisi lahendusi. Puuduvad prioriteetide määrangud, mis valdkonnad ja millistest alustest lähtudes tuleks riigihaldus kõigepealt korrastada ja uuendada. Üheks olulisemaks muudatuseks, mida

haldusteoreetikud uue infotehnoloogia rakendamisel on välja toonud, on tugeva asutustevahelise koostöökultuuri loomine ja seda toetavate käitumismallide väljakujundamine.

Teadlased on esile tõstnud mitu põhilist vastuolu senise haldussüsteemi ja tekkiva uuel tehnoloogial põhineva haldussüsteemi vahel. Tõsisemaks võib pidada vastuolu senise asutusekeskse ja tsentraliseeritud hierarhilisele otsustamisele toetuva haldusmudeli ja horisontaalsetel sidemetel põhineva, võrgustikulaadse haldusmudeli vahel. Tiina Randma ja Taavi Annus on kirjeldanud seda protsessi haldusreformide laiemas kontekstis tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise küsimuse valguses. Nad rõhutavad, et edukate haldusreformide läbiviimisel on põhirõhk "koordinatsiooni täiustamisel, informatsiooni liikumise parandamisel ning koostöö arendamisel erinevate organisatsioonide vahel". (Randma, Annus 2000, 140–141).

IKT juurutamisega kõige sagedamini esiletoodud muudatus ongi horisontaalse koostöö ja juhtimise tähtsuse kasv võrreldes senise vertikaalse juhtimisega. Eelkõige tähendab see seda, et ohtude, takistuste, oponentide ja võimalike vaenlaste otsimise asemel püütakse leida võimalusi, toetajaid ja koostööd. Borgault ja Lapierre ütlevad asja välja lihtsalt: "...horisontaalne juhtimine erineb traditsionaalsest lähenemisest, sest ta käsitleb "teisi" mitte enam potentsiaalsete vaenlastena, vaid partneritena." (Bourgault, Lapierre 2000, 1–2). Loomulikult eeldab selline lähenemine ametnikele suurema otsustusõiguse andmist ja saavutatud tulemuste hindamisele põhinevat juhtimistiili.

Nimetatud muudatuste saavutamine ei ole lihtne. Paljud uurijad on väitnud, et riigiametnikud näevad uue tehnoloogia rakendamises eelkõige võimalust oma tegemiste lihtsustamiseks (valitsusesisese tegevusena) ja võimalusena anda inimestele paremini seda, mida ametnik õigeks peab (Sung–Don Hwang, Younghoon Choi, Seung–Hwan Myeong 1999, 283). Just siin väljendub kõige selgemini vastuolu uue ja vana halduskultuuri vahel. Uus tehnoloogia pakub suurepärase võimaluse kodanikeskse ja tema enda defineeritud vajaduste rahuldamisele suunatud haldusorganisatsiooni ja –kultuuri loomiseks. Ja just siin otsustatakse, kas võimalused, mida IKT avalikus halduses pakub, leiavad maksimaalse rakenduse või ei. Kindlasti mängib uute võimaluste kasutuselevõtul muude mõjurite kõrval olulist rolli poliitikute tahe ja surve muudatusteks. Heaks näiteks Eestist on siinkohal väga selge ametnikepoolne varjatud vastuseis avaliku teabe seaduse põhimõtete rakendamisele.

Vana halduskultuuri muutmise ja uuega asendamise edukusest sõltub paljuski riigi konkurentsivõime maailmas. Halduskorraldusliku poole juurde kuulub niisiis kaheldamatult ka uue tehnoloogia kasutuselevõttu toetava halduskultuuri loomine nii ametnikkonna kui ka teenuse saajate hulgas. Enamikul juhtudel on just siin olnud tagasilöögid kõige tugevamad ja nendest ülesaamine suhteliselt raske. Kindlasti on vastava kultuuri loomisel muude abinõude kõrval väga oluline koht uue tehnoloogia kasutuselevõttuga seotud koolitusel. Ja koolitus ei pea hõlmama mitte ainult ametnikke, vaid ka lihtkodanikke. Eestis võib sellest arusaamise positiivse näitena tuua Tiigrihüppe Sihtasutuse tegevust ja arvutikasutamise võimalusi tutvustavaid saatesarju avalikus televisioonis.

Ühtne analüüsimudel

Kõik eespool kirjeldatud probleemid käivad paratamatult kaasas uue, IKT-l põhineva haldustehnoloogia rakendamisega. Üks põhilisi praktikute küsimusi nende probleemide käsitlemisel on: kas on võimalik luua mingit lihtsalt arusaadavat ja kasutatavat mudelit hindamaks meie valmisolekut msg IKT lahenduste kasutuselevõtuks? Kuna IKT rakendused Eesti avalikus halduses on keskendunud põhiliselt Interneti-teenuste juurutamisele, siis püüangi siin PRAXIS-e tööle tuginedes välja pakkuda sellise mudeli põhialused.

Interneti-teenuseid on tehnilise lahenduse järgi jagatud mitut moodi. Avalikus halduses kasutatavaist teenuseist on väga hea mudeli, mis paljuski langeb kokku ka msg muude käsitlustega, välja pakkunud Austraalia Riigikontroll (*Australian National Audit Office*). Selle järgi jaotuvad Interneti-teenused, mida riigiasutused pakuvad, oma keerukuse alusel nelja põhitasemesse.

Esimese taseme teenuse tunnuseks on oma veebilehekülg ja asutuse kohta käiva põhiinformatsiooni kättesaadavus sellelt. Teise taseme teenuse tunnuseks on asutuse andmebaaside kättesaadavaks tegemine Interneti kaudu. Kättesaadavus hõlmab nii andmete uurimist kui ka võimalust neid töödeldud kujul endale tellida. Kolmandal tasemel lisandub võimalus aktiivseks suhtluseks kliendi ja asutuse vahel ning kliendipoolne (konfidentsiaalsete) andmete andmebaasi sisestamise võimalus. Neljandal tasemel lisandub asutusele võimalus ja kohustus jagada tema käes olevaid andmeid teiste asutustega. Selline andmete jagamine eeldab kliendipoolset eelnevat nõusolekut (Australian... 1999).

Seda mudelit saab kasutada analüüsimudeli loomisel nii, et asetame teenuste tasemed mudeli ühele teljele, teisele teljele eraldi muutujatena poliitilised, õiguslikud, tehnilised ja organisatsioonilised eeldused, eeldused ametnikkonnas ja kodanike (klientide) hulgas, vajalikud finantsressursid ja võimalikud ohud. Nii saame tabeli, mille lahtrite täitmise järgi on igal asutusel võimalik saada lihtsasti ülevaade oma valmisolekust erinevate IKT-l põhinevate Interneti-teenuste rakendamiseks.⁷ Loomulikult saab nii loodud tabelit varieerida ja kasutada mitte ainult Interneti-teenuse üldise valmisoleku hindamiseks. Tabelit vastavalt modifitseerides on võimalik luua hindamismudel ministeeriumi, ameti või kohaliku omavalitsuse tasemel kasutamiseks. Peale selle võime täpsustada tabelit minimaalsete nõuete ja parimaid tagajärgi andvate eelduste tasemel.

Otsustajate tahe

IKT kasutuselevõtt avalikus halduses toob kaasa suuri muudatusi avaliku halduse korralduses ja püstitab avalikku võimu teostavate institutsioonide ette uued nõudmised. Avanevate perspektiivide kasutamine avaliku halduse tavapäraste kitsaskohtade lahendamiseks ei ole tänapäeval ainult võimaluse kasutamise küsimus, vaid avaliku võimu käes olev vahend riigi konkurentsivõime tõstmiseks ja rahva jõukuse ning heaolu tagamiseks. Uue tehnoloogia võimaluste kasutuselevõtt eeldab tehniliste lahenduste kasutuselevõtu kõrval senisest suurema tähelepanu pööramist seda soodustavate õiguslike ja kultuurilis-organisatsiooniliste eelduste kujundamisele. Ja seda mitte ainult ametnikkonna, vaid ka poliitikute jpt hulgas. Põhilised märksõnad on siinkohal isiklike

õiguste (eelkõige õigus privaatsusele) senisest tõhusam kaitse, elektroonilise autoriseerimise seadustamine võrdselt füüsilisega, horisontaalse koostöökultuuri loomine ja haldustegevuste koordineerimise vajaduse kerkimine. Samal ajal ei tähenda kõigi nende küsimuste korraga päevakavva tekkimine anarhiat riigielus. Õppides teiste riikide ja enda kogemustest ning kasutades analüüsiks ja tegevuste kavandamiseks teadlaste ja praktikute pakutud mudeleid (nt käesolevas artiklis välja pakutud Interneti-teenuste rakendamiseks valmisoleku hindamise mudel) on võimalik määrata selged prioriteedid ja suhteliselt väikeste ressurssidega saavutada kiireid ja märkimisväärseid tulemusi. Selle saavutamine aga eeldab otsustajate tahet targasti tegutseda.

Kasutatud kirjandus

Australian National Audit Office (1999). Electronic Service Delivery, Including Internet Use, by Commonwealth Government Agencies. Audit Report No18, tabled 15-11-99.

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 – 15.10.2001.

Bourgault, J., Lapierre, R. (2000). Horizontality and Public Management. Final Report to the Canadian Centre for Management Development, the Leadership Network, the Federal Regional Council. – Quebec and the École nationale d'administration publique, December.

Organization for Economic Co-operation and Development, Regulatory Quality and Public Sector Reform. <http://www.oecd.org/subject/regreform/about/index.htm#What is Regulatory Reform> – 15.10.2001.

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, 135–144.

Recommendations for a Strategic Review of Existing Regulations and Quarterly Report, Business Task Force on Regulatory Impact, August 2000. <http://www.streamline.gov.bc.ca> – 15.10.2001.

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

Märkused

1 Selle termini head eestikeelset vastet ei ole kohanud. Otsetõlge "regulatoorne reform" oleks ilmselt üks võimalusi, kuid tõenäoliselt ei meeldiks see paljudele keeleinimestele. Võimalikud vasted "haldusreform", "haldusmenetluse reform", "haldamise reform", "haldustoimingute ümberkorraldamine" jms on tavakasutuses juurdunud liiga kitsas või laias tähenduses. Kui kasutada mõistet "haldustoimimise kaasajastamine", jääks välja ingliskeelses terminis sisalduv õiguskeskkonna muutmine. Seetõttu olen selles tekstis kasutanud reguloorset reformi.

Oluline on märkida, et seda terminit mõtestatakse lahti nii kitsamas tähenduses – eelkõige ettevõtluskeskkonna parandamisega seotud riikliku poliitika ja haldusmenetluste ümbervaatamine – kui ka laiemas tähenduses – kogu halduspoliitika ja seda tagavate õigusaktide ümbervaatamine. Just selles laias tähenduses kasutan mõistet käesolevas tekstis.

2 Kuigi OECD käsitleb reguleerimise reformi eelkõige kitsamas (majanduskeskkonda parandavas) mõttes, on toodud soovitusel põhiolemuselt kasutatavad ka laiemas plaanis.

3 Väga paljudes maades on meie avaliku teabe seadusele sarnased õigusaktid ja neis ette nähtud haldusinfo avalikustamine (Interneti–lehekülgede kaudu) teinud võimalikuks haldustegevuse analüüsimise ka väljaspool haldussüsteemi ennast.

4 Haldustehnoloogia all on silmas peetud mitte ainult haldamist tagavat tehnikat (kompuuter või trükimasin, paberkastid kartoteekide pidamiseks või tänapäeva elektroonilised infosalvestus- ja töötlemisseaded jms), vaid ka nendega kaasas käivate organisatsiooniliste ja halduskultuuriliste võtete kogumit (nt koosoleku pidamine ministri juures või elektroonilises keskkonnas, ametnike täielik kirjaoskus või arvutioskus, suhet poliitilise ja haldusjuhtimise vahel jne).

5 Loomulikult toob uue tehnoloogia rakendamine kaasa hulga ettenägematuid olukordi. Nt kas või mobiiltelefoniliinide ja Interneti–ühenduste ülekoormuse suurürituste ja tiptunni ajal või enneolematud kohtuasjad. Kui põhiküsimused on paigas, saab neid probleeme lahendada argitöö käigus liigseid vahendeid kulutamata.

6 Eelkõige on vaja saavutada läbimurre standardimisega seotud küsimustes (et saaks vahetada riigi eri andmekogudes olevaid andmeid) ja uut lähenemist andmekogude seaduses. Viimane peaks hakkama käsitlema senise andmehõive staatilise poole (millised on andmekogude liigid ja tunnused) kõrval andmehõive protsesside dünaamilist poolt (andmete ristkasutus, andmehõive süsteemsuse ja andmekasutuse analüüs).

7 Esialgne suhteliselt algeline täidetud tabel on PRAXIS–e koduleheküljel <http://www.praxis.ee>. See loodi PRAXIS–e laiendatud töögrupi seminaril 13.–14. aug. 2001 Bergsbys. Tabel loodi seminarile eelnenud kahekuulise uurimuse, seminaril läbiviidud arutelu ja ajurünnaku põhjal. Praegu tabelit töödeldakse ja viimistletakse.