



EUROOPA POOLAASTA TEMAATILINE TEABELEHT

HALDUSASUTUSTE KVALITEET

1. SISSEJUHATUS

Haldusasutused kajastavad riigijuhtimise institutsioonilisi põhialuseid¹. Haldusasutused täidavad ühiskonna vajadusi. Nad toetuvad oma töös organisatsioonilisele struktuurile, protsessidele, ülesannetele, suhetele, poliitikale ja programmidele. Haldusasutused kujundavad kestlikku majanduslikku õitsengut², sotsiaalset ühtekuuluvust ja inimeste heaolu³. Nad mõjutavad ühiskondlikku usaldust ja kujundavad üldsuse väärtuse loomise tingimusi⁴.

Institutsioonid mängivad põhirolli õigete stiimulite määramisel, ebakindluse vähendamisel ja pikas perspektiivis majandusliku õitsengu võimalikuks tegemisel. Haldusasutuste puudulik toimimine võib tekitada olulisi tõkkeid ühtse turu toimimisele, piirkondliku ja

kohaliku tasandi investeringutele⁵ ning innovatsioonile.

Mõned ELi liikmesriigid on teinud järjepidevaid teadlikke jõupingutusi, et tõhustada oma haldusasutuste tööd; teised peavad uuesti läbi mõtlema, millised on nende haldusasutuste põhialused. See kiirus, millega praegu tekivad sotsiaalsed, tehnoloogilised ja majanduslikud muutused, nõuab haldusasutustelt kiiret kohanemist uue tegelikkusega.

EL toetab selle valdkonna jõupingutusi rahastuse, tehniliste standardite ja vahendite, analüüside, vastastikuse teabevahetuse, suuniste ja tehnilise abiga (vt 1. lisa).

Käesolevas teabelehes käsitletakse haldusasutuste toimimise horisontaalseid aspekte. Selles vaadeldakse tulemuste saavutamist ja vastutavuse suurendamist, poliitikakujundamist, struktuure ja protsesse, inimressursse ja teenuste osutamist. Seonduvaid juhtimisaspekte, nagu riigi rahanduse jätkusuutlikkus, korrupsioon, tõhusad kohtu- ja maksusüsteemid ning maksuasutused, käsitletakse eraldi teabelehtedes.

¹ Holmberg, S., ja Rothstein, B., „Good Government: The Relevance of Political Science“, Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D., Kraay, A., ja Zoido-Lobaton, P., „Governance Matters“, *Policy Research Working Paper* 2196.

³ Hallerod, B., Rothstein, B., Nandy, S., Daoud, A., „Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries“, *World Development*, aug 2013, nr 48, lk 19–31.

⁴ Üldsuse väärtus on väärtus, mida jagavad kõik ühiskonnaliikmed: kodanikud, ettevõtted, organisatsioonid ja mitteametlikud rühmitused. See on kõikide vahendite eraldamise otsuste tulemus, kusjuures need otsused on teinud ühiskonna kui terviku kõik sidusrühmad.

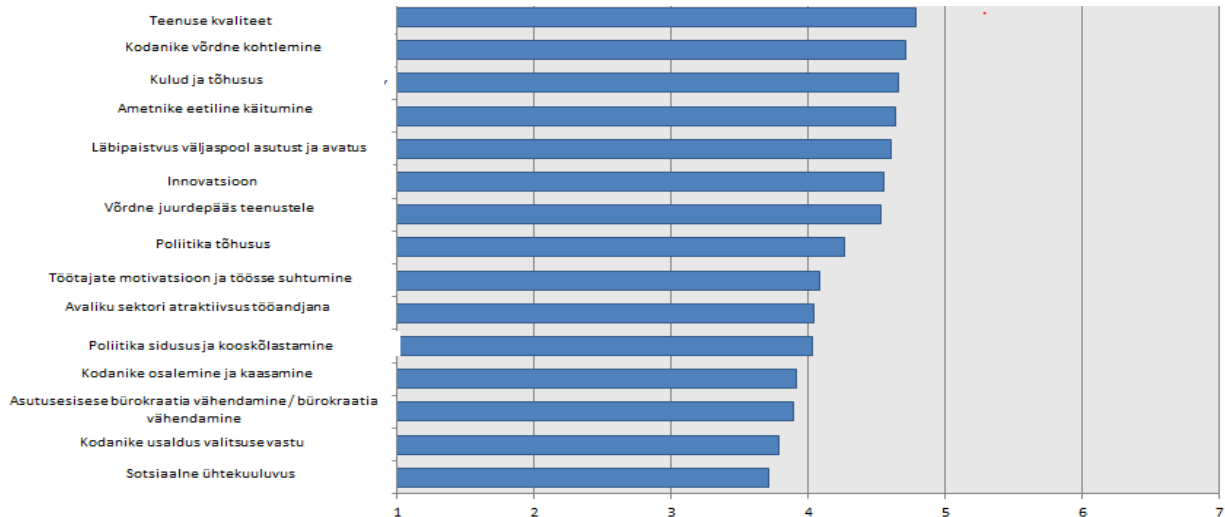
⁵ Regioonide Komitee, „Results of the CoR online consultation on obstacles to investments at local and regional level“, majanduspoliitika komisjoni (ECON) sekretariaat, Brüssel, september 2016.

2. PEAMISED PROBLEEMID

2.1. Hiljutiste reformipüüdluste saavutused ja piirangud

Viimase kahe dekaadi jooksul toimunud reformid liikmesriikides on mõnevõrra parandanud haldusasutuste kulutasuvust ja tulemuslikkust. Institutsioonid on

Joonis 1. Reformi saavutused⁶



Allikas: Hammerschmid, et al⁷.

Piisavalt ei ole paranenud töö partnerlusprogrammide ja võrgustike raames.

Selle muutliku edasimineku põhjuseid on raske analüüsida, kuna reformi tulemuste süsteemset hindamist kaldutakse alahindama ja seetõttu on see piiratud⁸. Lisaks on ebapiisav riikide-, poliitikavaldkondade- ja haldusasutustevaheline võrdlusanalüüs reformialaste kogemuste ja edusammude kohta⁹.

⁶ 1 = suur vähenemine, 7 = suur paranemine

⁷ Hammerschmid, G., et al., „Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives“, *COCOPS European Policy Brief*, 2013.

⁸ Hammerschmid, G., toim, et al., „Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top“, Elgar, 2016.

⁹ Peters, B. G. ja Pierre, J. „Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research“, *Governance*, 30, 2017, 11–16.

üldiselt muutunud avatumaks ja läbipaistvamaks, samuti on paranenud teenustele juurdepääs ning teenuste kvaliteet. Siiski on vähenenud kodanike usaldus valitsuse vastu, sotsiaalne ühtekuuluvus ja avaliku sektori atraktiivsus tööandjana.

Paljud reformialgatused Euroopas on keskendunud ametlike struktuuride ja menetluste ümberkorraldamisele. Reforme juhitakse tihti ülevalt alla, järgitakse poliitilisi või eelarvelisi põhimõtteid ja mõnikord unustatakse ära inimpotentsiaali arendamine, valitsuse tegevuse ümberhindamine või haldusasutuste tegevuspõhimõtete muutmine. Avaliku sektori juhid saavad sageli olla iseseisvad vaid vähesel määral. Institutsioone kutsutakse harva arendama institutsioonisisest mõtlemisvõimet, õppima vigadest või tegema uuendusi. Mitmes riigis on pikaajalistest ja intensiivsetest formaalsetest restruktureerimistest tekkinud üldine reformiväsimus.

Liikmesriigid, kes ühinesid ELiga pärast 2004. aastat, viisid mahukad haldusreformid ellu seoses ELi liikmeks saamiseks vajalike ettevalmistustega. Nende reformide eesmärk oli ajakohastada poliitikakujundamist, tõhustada kooskõlastamist ning luua võimel põhinev avalik teenistus, kuhu hea

kvalifikatsiooniga töötajad tahavad tööle tulla ja tööle jääda.

Mitu aastat pärast ühinemist on see hea hoog paljudes nendes riikides aga vaibunud¹⁰. Haldusalaste muudatuste paljud aspektid jäid nõrgaks ja killustatuks. Jätkusuutlikkus kannatas tihti sisulistest küsimustest ja suuna valikul poliitilise konsensuse puudumise tõttu, poliitilise suutmatuse tõttu ning nõrkade, ebastabiilsete peamiste valitsusasutuste tõttu. Uuendamist juhtiva professionaalse erapooletu tippjuhtkonna puudumise tõttu jäid mitmed õiguslikud muudatused kasutamata, kuna ei järgnenud asjakohast tööpraktikat¹¹.

2.2. Juhtimisvõime

Jätkusuutliku juhtimise näitajatega¹² vaadeldakse valitsuste mõistliku poliitika tegemise võimet ning ühiskondlike osalejate osalemise ja järelevalve suutlikkust. Need näitajad osutavad juhtimisvõime ja vastutavuse suurtele erinevustele ELis. Suur hulk riike kasutab ikka veel harva oma parema poliitikakujundamise formaalseid abinõusid.

Strateegiline kavandamine ja kooskõlastamine on kõige nõrgem Kreekas, Küprosel ja Ungaris. Kõige paremini on see poliitikakujundamisse lõimitud Taanis, Soomes ja Ühendkuningriigis. Paljudes riikides on tõendite kasutamine poliitikakujundamises ikka veel piiratud ja regulatiivsete mõjuhindangute kvaliteeti on vaja märgatavalt parandada. Kodanikuühiskonna ja akadeemiliste ringkondade suurema kaasamisega poliitikakujundamisse ning hindamisse

¹⁰ Meyer-Sahling, J-H., „The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession“, *SIGMA Paper*, nr 44, OECD, Pariis, 2009.

¹¹ Verheijen, T., „Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?“, Maailmapanga töödokument, nr 115, Washington, DC, 2007.

¹² Sihtasutuse Bertelsmann Stiftung jätkusuutliku juhtimise näitajad ühendavad poliitilise tulemuslikkuse, demokraatia ja juhtimise analüüsi 41 ELi ja OECD riigi kohta (Bertelsmann, 2017).

saab parandada poliitika kvaliteeti Kreekas, Ungaris ja Rumeenias.

Ühtekokku 14 ELi liikmesriigi üldine juhtimisindeks on langustrendis (Eesti, Horvaatia, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Holland, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Soome, Rootsi). Ainult kolmes riigis (Itaalias, Küprosel ja Maltal) on viimase nelja aasta jooksul – alates sellest ajast, kui asjakohased näitajad kasutusele võeti – juhtimisvõime suuremal määral paranenud (üle 0,5 protsendipunkti).

2.3. Haldusasutuste töötajate arendamine

Avalik sektor on ELi suurim „tööstusharu“. Avalikus sektoris töötab ligikaudu 75 miljonit inimest ehk 25 % tööjõust. Avaliku sektori kulutused moodustavad ligikaudu 50 % SKPst.

Uusimad uuringud¹³ näitavad, et pärast 2012. aasta langust (7 %ni Kreekas ja 4,7 %ni Ühendkuningriigis) on valitsemissektori tööhõive liikmesriikides jõudnud tagasi kriisieelsele tasemele. Mõnes riigis vähendati töötajaid (3,5 % Lätis ja 3,6 % Hollandis), samal ajal kui teistes riikides suurendati haldusasutuste töötajate arvu kuni 2 protsendipunkti võrra (Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Sloveenia). Kättesaadavad andmed näitavad, et keskvalitsused ja kohalikud omavalitsused on üldiselt tööhõivekohanduste koormat jaganud. On erandeid, kuigi mõnel juhul kajastavad need valitsemise eri tasandite vahelist teenuse osutamise ümberkorraldamist.

Ametnike vananemine on avaliku sektori asutuste jaoks kõige suurem oht kogu ELis. Mõnes riigis (Belgia, Hispaania, Itaalia) läheb järgmise 15 aasta jooksul pensionile kuni 45 % ametnikest. See tekitab suurt muret pikaajalise

¹³ OECD, „Government at a Glance 2017“, OECD Publishing, Pariis, 2017.

suutlikkuse, institutsioonilise stabiilsuse ja teenuste kvaliteedi suhtes¹⁴.

Vaja on töötada välja andekate töötajate leidmise tõhusad strateegiad, tagada teadmussiire ja pakkuda karjääri arendamise võimalusi.

Poliitilisel patronaažil põhinev töötajate värbamine on mõnes riiklikus süsteemis suur probleem ja see võib takistada paremate haldusasutuste loomiseks tehtavaid ratsionaalseid pingutusi¹⁵. Poliitilisus ja ametnike värbamisel võimetest lähtuvate põhimõtete mitteamestamine soodustab haldusasutustes korrupsiooni ning kahandab tulemuslikkust¹⁶.

Kriisiaegne avaliku sektori kulude vähendamine haldusasutustes on mõjutanud töötajate töötasu ja investeeringuid koolitustesse¹⁷. Avaliku teenistuse vanemametnike töötasud on keskmiselt 2,6 korda väiksemad kui nende vanemjuhtidel. Itaalias on avaliku teenistuse tippametnike ja vanemjuhtide vaheline palgalõhe suurim, samal ajal kui Kreekas, Lätis ja Sloveenias on see kõige väiksem¹⁸. Haldusautustes on üldiselt suurenenud töö intensiivsus ja stress. Ebaeetilises käitumises ei ole olnud nähtavat kasvu.

Suurem osa personalipoliitikast keskendub tulemuslikkusele, kuid töötajate arendamist ei peeta alati sama tähtsaks. Protsesside juhtimist peetakse personalijuhtimisest olulisemaks. Mõnes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis puudub keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste meetodite vahel sidusus¹⁹. Arvestades kohalike omavalitsuste peamist rolli teenuste osutamisel (ja mõnel juhul regulatiivses tegevuses), aitab valitsemissektori kõikide tasandite vaheline parem kooskõlastamine kaasa vilunud ja tulemusliku avaliku teenistuse saavutamisele.

2.4. Avalike teenuste kvaliteet

Hiljutise uuringu kohaselt²⁰ on riigi avalike teenuste kvaliteet vastastikusel seoses avaliku halduse usaldamise määra, äri tegemise hõlpsuse ja ühiskonna heaoluga. Riigi avalike teenuste hea kvaliteet on ka riigi üldise eduka toimimise eeldus.

Joonisel 2 on kujutatud avalike teenuste tajumise suuri erinevusi ELis.

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences, *et al.*, „The Study on the Future Role and Development of the Public Administration”, Riia, 2015.

¹⁵ Kopecky, P., *et al.*, toim, „Party Patronage and Party Government in European Democracies”, Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, J-H., ja Mikkelsen, K. S., „Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries”, *Public Administration*, 2016.

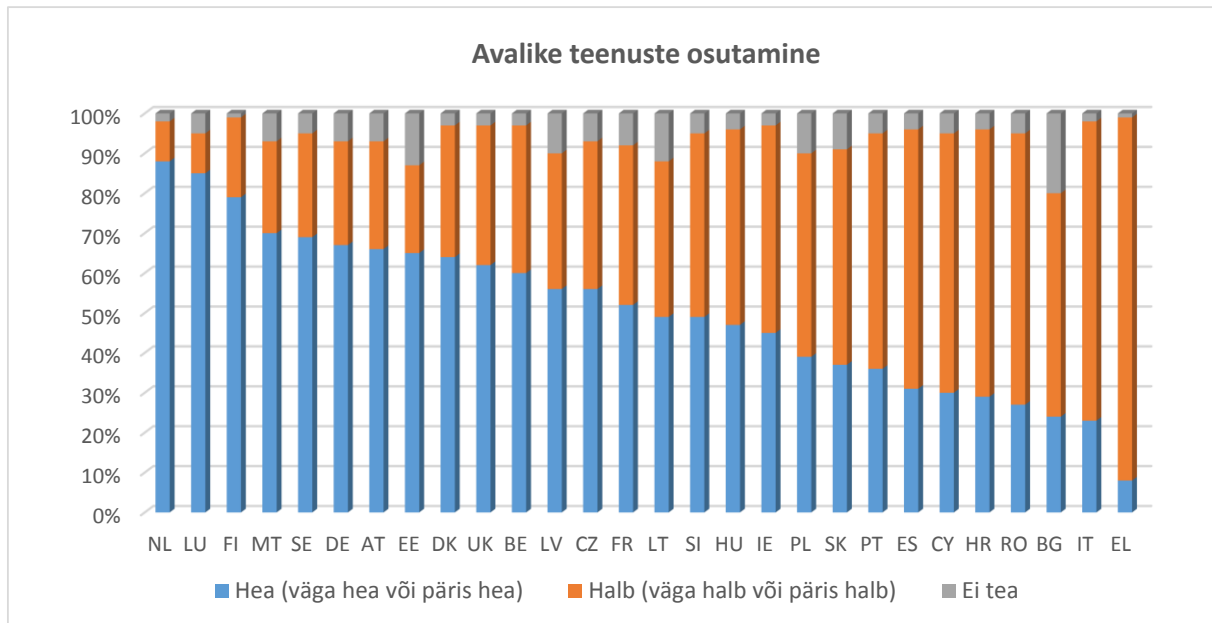
¹⁷ OECD, „Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service”, OECD Publishing, Pariis, 2016.

¹⁸ Kasutatud OECD mõisted. „Tippametnikud” on ministrile järgnevad ametnikud. „Vanemjuhid” on tippametnikest üks tasand allpool. „Vanemametnikud” on poliitikaanalüüsijad ja teised ametnikud, kes tegelevad poliitika ja programmide väljatöötamisega.

¹⁹ Euroopa Komisjon, „Overview of public administrations in EU Member States”, peagi avaldatav.

²⁰ Vt ELi avatud andmete portaal, Eurobaromeetri standarduuring nr 85, 2016, A-koide.

Joonis 2. Avalike teenuste tajutav kvaliteet

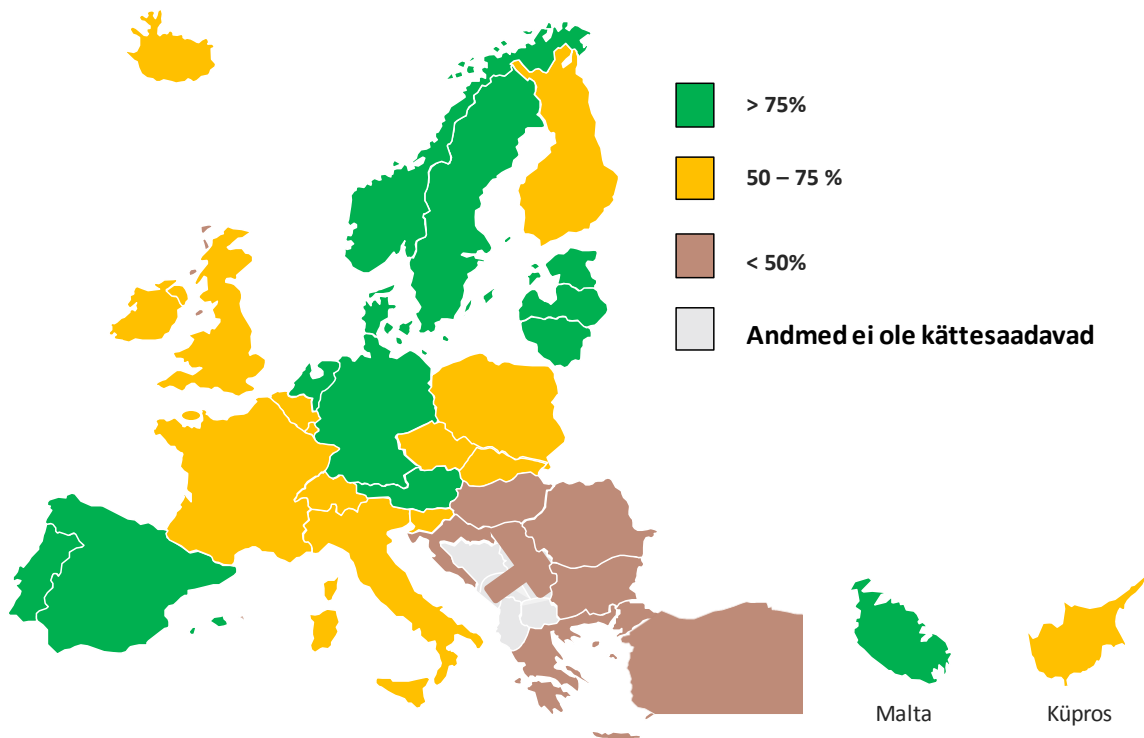


Joonisel 2 on kujutatud avalike teenuste tajumise suuri erinevusi ELis.

2.5. Internetipõhiste teenuste osutamine

Hästi väljatöötatud e-valitsuse teenused võivad muuta avalike teenuste osutamise kvaliteetseks ja tõhusaks.

Joonis 3. E-valitsuse tulemuslikkus



Allikas: Euroopa Komisjon, 2016.

2017. aasta e-valitsuse võrdlusuuringu aruandes tõstetakse siiski esile e-valitsuse tulemuslikkuse suuri erinevusi Euroopas. Kõige paremate tulemustega riikide rühm koosneb Põhjamaadest, Balti riikidest, Pürenee poolsaare riikidest, Saksamaast, Maltast, Hollandist ja Austriast. Kõige halvemate tulemustega riikide rühm koosneb Kagu-Euroopa riikidest. Tulemuslikkust hinnatakse nelja tiptasandi võrdlusaluse – kasutajakesksuse, läbipaistvuse, piiriülese liikuvuse ja põhivahendite – tulemuste keskmisena.

Kui vaadelda uue [e-valitsuse tegevuskava](#) prioriteete (tegevuskava eesmärk on allpool loetletud seitset põhimõtet kasutades kujundada välja uued algatused), siis näitab ELi e-valitsuse võrdlusuuringu aruanne, et internetipõhised avalikud teenused on paranenud ebaühtlaselt.

Digitaalsus normiks. Kohustuslikud ettevõtete internetipõhised teenused on tavalised paljudes riikides (pooled ELi riikidest on muutnud vähemalt ühe internetipõhise teenuse kohustuslikuks) ja üliõpilastele ette nähtud teenuste arv on kasvanud (34st riigist 11s). See ei ole aga nii ülejäänud ELi puhul (34st riigist 4).

Liikmesriikides, kus internetipõhised teenused on kõige enam välja arendatud, kasutatakse 43 % kodanikuteenuste puhul kõige enam just internetipõhiseid teenuseid. Samas 48 % ELi kodanikest, kellel on vaja kasutada avalikke teenuseid, ei saa ikka veel internetipõhist võimalust kasutada, kusjuures peamine takistus on puuduvad oskused.

Ühekordsuse põhimõte. Teabe uuesti kasutamine on kasvanud vaid veidi, s.o 1 protsendipunkti võrra, ja teavet kasutatakse uuesti poolte avalike teenuste korral. 10 % teenustest, mis on vajalikud ettevõtte asutamisel, on automatiseeritud, kuid see protsent on palju väiksem kodanikele ette nähtud teenuste puhul. Pärandtarkvara kasutamine on põhjustanud evalitsuse teenuste ajakohastamisel suuri raskusi ja takistab ühekordsuse põhimõtte täielikku elluviimist.

Kaasavus ja juurdepääsetavus. Peaaegu kõigil ELi kodanikel on võimalus kasutada interneti. Mobiilsete seadmete kasutamine interneti pääsemiseks on viimase viie aasta jooksul märkimisväärselt kasvanud: nüüd on pooled avaliku sektori veebisaitidest mobiilsetes seadmetes hõlpsalt kasutatavad.

Piiriülesus normiks. Ettevõtete liikuvuse võrdlusuuring näitab, et piiriülesed teenused on jäänud teistest teenustest maha: 17 % teenustest, mida ettevõtjad vajavad ettevõtte asutamiseks (või teavet nende teenuste kohta), ei ole välisriigist kättesaadavad. Seevastu ettevõtjatel, kes asutavad ettevõtte oma koduriigis, esineb see probleem vähem kui 1 %-l juhtudest.

Kõige levinumad tõkked on keeleoskus, veebisaidil teabe puudumine ja vajadus teenuse osutamiseks kokku saada.

Koostalitlusvõime normiks. Uuringud näitavad, et koostalitlusvõime ELis võib olla aeglaselt paranemas: praegu tunnustatakse välismaal välja antud e-dokumenti ainult 31 % juhtudest ja välismaa e-identimist saab kasutada ainult 22 % juhtudest.

Usaldusväärsus ja turvalisus. Enamik ELi kodanikke tajuvad, et neil on *teatud* kontroll teabe üle, mille nad interneti teel esitavad (võimalus hallata isikuandmeid internetipõhistes avalikes teenustes), kuid enamik ei taju *täielikku* kontrolli (keskmiselt ainult 15 % vastanutest). Mõnes riigis on isikuandmete paradoks: kodanikud tajuvad, et neil on kontroll oma isikuandmete üle, kuid tegelikkuses pakuvad nende valitsused neile ainult piiratud määral läbipaistvust. Mõnes riigis täheldatakse ka vastupidist.

eID võib tagada üheselt mõistetavat isiku tuvastamist ja võimaldada osutada teenust inimesele, kellel on sellele õigus. Peaaegu kõik liikmesriigid on loonud või loovad praegu riigi toetatavat eID kava. Ühise õigusliku aluse puudumine takistab liikmesriikidel siiski tunnustada ja aktsepteerida teiste liikmesriikide välja antud eIDsid.

Läbipaistvus on paranenud seoses valitsuste kohustuste ja tulemuslikkusega,

teenuste osutamise protsessiga ja asjakohaste isikuandmetega. Kuigi läbipaistvus näib olevat enamiku valitsuste päevakorras, on tulemused erinevad ning ei viita selle põhimõtte järjepidevale rakendamisele. Mõned liikmesriigid on palju edasi arenenud, kuid teised jäävad neist maha.

2.6. Avatud andmed

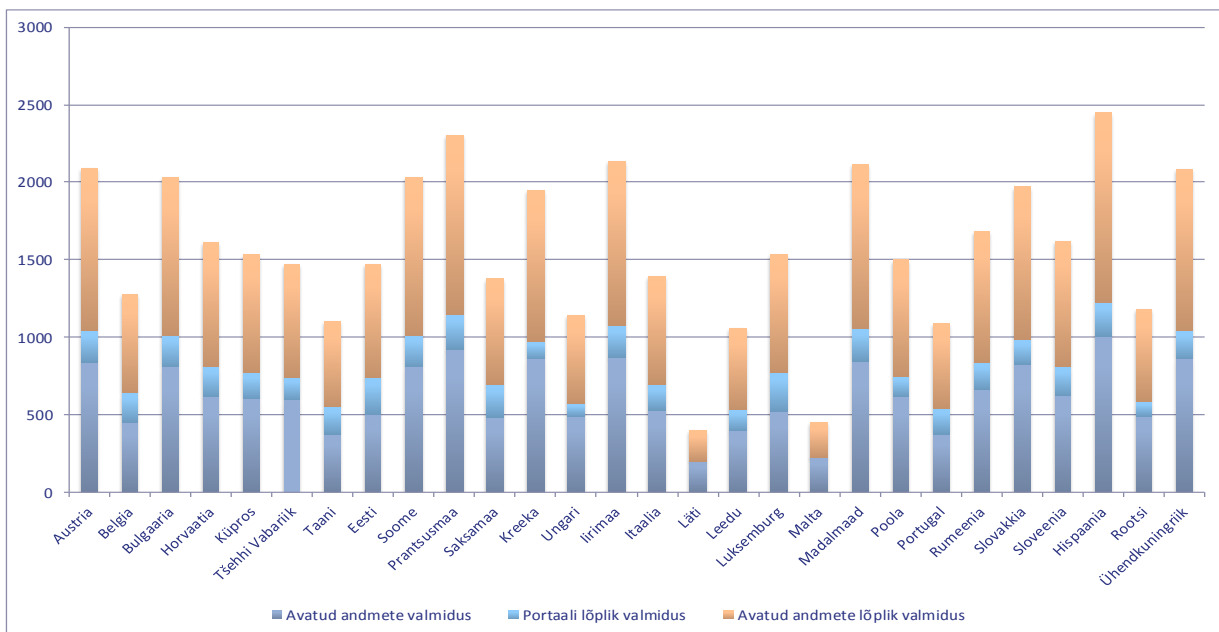
Avatud andmete²¹ avalikustamisel ja nende uuesti kasutamise eeskirjade määratlemisel on topeltkasu. Avatud andmed suurendavad valitsuste läbipaistvust ja vastutavust ning soodustavad ka uuenduslike internetipõhiste teenuste osutamist ettevõtjate poolt²². Avatud andmed saavad ka ergutada teadusuuringuid ja kodanikuaktiivsust, mis tugevdavad tõenditel põhinevat poliitikakujundamist.

teadlikkust avatud andmetest, suurendada oma portaalidel automaatseid protsesse, et suurendada andmete kasutatavust ja uuesti kasutatavust, ning korraldada rohkem üritusi ja koolitusi, et toetada nii kohalikke kui ka riiklikke algatusi²³.

2.7. Haldusasutused eelarve konsolideerimise ajal

Finantskriis on suurendanud eelarvesurvet valitsustele ja avaliku sektorile ning on niiviisi toonud eelarve haldamise avaliku sektori reformides esikohale. Kriisile on reageeritud erinevalt ning olenevalt riigispetsiifilistest teguritest ja kontekstist. Võib väita, et sihtotstarbelisi kärpeid tuleks eelistada n-ö kõigile ühe mõõdupuuga lähenemisviisidele, kuid paljud liikmesriigid valisid oma meetodiks proportsionaalsed kärped.

Joonis 4. Avatud andmed



Allikas: Euroopa Komisjon, 2016.

Liikmesriikide avatud andmete ja portaali valmiduse ülevaatamisel on selgunud, et riikidel tuleb kasvatada (poliitilist)

²¹ Avatud andmete näitajaga hinnatakse kogu ELis avatud andmete ja avaliku sektori teabe uuesti kasutamise seisundit (näitaja ulatub 0st 700ni). Vt Euroopa Komisjon, Euroopa avaliku sektori teabe tulemustabel, 2014

²² Euroopa Komisjoni teatis „Euroopa andmepõhise majanduse rajamine“, 2017.

²³ Euroopa Komisjon, Euroopa andmeportaali „Insights into the European State of Play“, 2016.

2.8. Haldusasutused ja ühiskondlikud probleemid

Haldusasutuste roll on näha ette ühiskondlikke probleeme ning lahendada neid ennetavalt, et vähendada šokki kodanikele ja ettevõtetele. Siiski avaldavad haldusasutustele endile mõju olulised asutusevälised suundumused²⁴, nagu on näha 2. lisas.

Ei ole olemas koheseid lahendusi nende suundumuste vastu. Haldusasutused peaksid tulevikus olema ülesandele orienteeritud, uuendustest juhitud, pikaajaliste eesmärkidega, detsentraliseeritud, võrgustikutöös osalevad ja riskimisjulgusega²⁵. Eelseisvate muutuste ettenägemine võiks aidata avaliku sektori juhtidel varustada asutusi vajalike võimete, oskuste, teadmiste ja struktuuridega.

3. POLIITIKAMEETMED PROBLEEMIDE LAHENDAMISEKS

3.1. Parema avaliku halduse komponendid

Avalik haldus on osa laiemast riigijuhtimise raamistikust²⁶. Seega tuleb haldusreformide kavandamisel ja elluviimisel võtta arvesse poliitilist konteksti²⁷.

Käesolevas jaos vaadeldakse liikmesriikide võimalusi, kuidas muuta haldusasutused kvaliteetsemaks. Järgmised viis omavahel seotud mõõdet on tähtsad kõikide avaliku sektori valdkondade ja poliitika puhul²⁸:

²⁴ Pollitt, C., „Advanced Introduction to Public Management and Administration“, Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato, M., „Mission-Oriented Innovation Policy“, IIPP töödokument 2017-1.

²⁶ Pollitt, C., ja Bouckaert, G., „Public Management Reform: A Comparative Analysis“, 3. trükk, Oxford University Press, 2011.

²⁷ Et saada ülevaadet poliitökonoomia analüüsivahenditest, vt Mcloughlin, C., „Political Economy Analysis: Topic Guide“, 2. trükk, GSDRC, Birminghami Ülikool, Ühendkuningriik, 2014.

²⁸ Nendega seonduvat ja väga olulist *avaliku sektori finantsjuhtimise* aspekti käsitletakse eraldi teabelehes.

Tulemused ja vastutavus	
Institutsioonilised struktuurid ja protsessid	Avalik teenistus ja personalijuhtimine
Poliitika kujundamine ja rakendamine	Teenuste osutamine

3.2. Tulemused ja vastutavus

Kuna tänapäeva ühiskonna keerukus ja tulemuste saavutamise ootused valitsustele järsult suurenevad, peavad avalikus halduses ülekaalus olevad tehingupõhised²⁹ lähenemisviisid muutuma süsteemseks kavandamiseks³⁰. Sellise lähenemisviisi peamine omadus on valitsuse vastutavus, mis põhineb meritokraatlikel põhimõtetel³¹, läbipaistvusel ja kodanike kaasamisel. Avaliku sektori asutused peavad suurema avaliku sektori usaldusvääruse saavutamiseks kasutama paremini ära oma töötajate teadmisi, hinnanguid, algatusvõimet ja ausameelsust³².

3.3. Institutsioonilised struktuurid ja protsessid

Ühe riigi institutsiooniline struktuur koosneb tavaliselt arvukatest organisatsioonidest, nagu ministeeriumidest, ametitest ja muudest avaliku sektori asutustest, mis tegutsevad riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil. Nende organisatsioonide koostoitumise kvaliteet avaldab olulist mõju riigi

²⁹ Morieux, Y., ja Tollman, P., „Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated“, Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OECD, „Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change“, OECD Publishing, Pariis, 2017.

³¹ Meritokraatia hindamise meetodi kohta vt Charron, N., *et al.*, „Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator“, töödokumentide sari, The Quality of Government Institute, Göteborgi Ülikool, 2015.

³² Nn uue sünteesiraamistikuga (*New Synthesis framework*) edendatava meetodi kohta vt Bourgon, J., „A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century“, School of Policy Studies, Queeni Ülikool, 2011.

tegevuse tulemuslikkusele või ebatõhususele.

Järgmised võimalused võiksid aidata parandada kogu süsteemi:

süsteemse tulemuslikkuse parandamine, parandades suhete ja koostöö kvaliteeti;

mitmetasandilise valitsemise tugevdamine, sealhulgas funktsionaalse kaardistamise ja ülevaatamiste kasutamine, et selgitada ülesandeid ning vähendada kattuvusi;

selle tagamine, et volituste/ülesannete jaoks on määratud igal haldusasutuse tasandil sobivad ressursid;

omavalitsustevahelise koostöö soodustamine, sealhulgas ressursside ühendamine ning võrgustikud valitsemistasandite vahel ja sees;

protsesside tõhustamine ja lihtsustamine ning haldusasutuste sees ja vahel koostegutsemise põhimõtte ja rakendamise edendamine;

terviklikult väljatöötatud IKT-lahenduste kasutamine, mis saab parandada asutustevahelist ja -sisest koostoimimist ja suhtlemist ning nii viisi suurendada haldusasutuste tulemuslikkust.

Avaliku sektori töökorralduse jaoks ei ole nn kõigile ühe mõõdupuuga lähenemisviisi. On vaja diferentseeritud lähenemisviisi, milles võetakse arvesse soovitud tulemuste saavutamiseks vajalike eri juhtimisviiside kombinatsioonide kavandamise ja haldamise kulusid ja tulusid ning erinevatel vajadustel põhinevate optimaalsete vahendite eraldamist³³. Traditsioonilised hierarhiad asendatakse üha sagedamini töökorralduse uute vormidega, mille korral rõhutatakse taas **koostöövõimet**. Nn võrgustikule toetuv juhtimine põhineb

³³ Meuleman, L., „Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets – The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations”, Springer, 2008.

koostööl ja kooskõlastamisel, mis toimub nii haldusasutuse sees kui ka sidusrühmade ja vahendajatega. See hõlmab ka eri haldusüksustes kapseldumise³⁴ lõpetamist ning taristu, protsesside, andmete, varade, teadmiste, ressursside, sisu ja vahendite jagamist³⁵.

SOLVIT³⁶ on näide ELi liikmesriikide ametiasutuste vahelisest ja sisesest võrgustikust. SOLVIT saab aidata lahendada ametiasutuste põhjustatud probleeme, mis on seotud mõnes teises ELi riigis elamise või ettevõtlusega tegelemisega. SOLVITi-sarnaste võrgustike edu eeldab liikmesriikide aktiivset osalemist ning suutlikkust saavutada kodanike ja ettevõtete oodatavaid tulemusi õigel ajal.

Samas, institutsiooniliste üksuste pimesi lammutamine võib formaalsed struktuurid kaotada, kuid neid võib tõhususe ja vastutavuse eesmärkideks vaja minna³⁷.

Niisamuti nagu organisatsioonilised struktuurid peavad leidma õige tasakaalu hierarhia ja koostöö vahel, peab ka **poliitilise, haldusliku ja fiskaalse detsentraliseerimise** eeliseid kaaluma tõhustamise, lihtsustamise ja positiivsete mastaabiefektide saavutamise võimaluste suhtes³⁸.

Et **mitmetasandiline valitsemine** toimiks hästi, tuleb selgelt kindlaks määrata kohalike omavalitsuste ülesanded. Nende volitused, ressursid ja võimed peaksid vastama neile antud ülesannetele. Territoriaalne jaotus peab olema toimiv ja piirid vaidlustamata; kohalike omavalitsuste iseseisvusse

³⁴ Tett, G., „The Silo effect”, Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Euroopa Komisjon, „Vision for public services”, 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, I., ja Meuleman, L., „Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs”, IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

³⁸ Netivist, „Political organisation: centralisation vs decentralisation – which is the best approach?”, 2015.

ülevalt alla sekkumise ulatus tuleks selgelt reguleerida³⁹.

3.4. Avalik teenistus ja personalijuhtimine

Töötajad on avaliku sektori organisatsioonide suurim vara. Arvestades töötajate vananemist ja rutiinsete protsesside üha suuremat automatiseerimist, on vaja panna rohkem rõhku strateegiliste probleemide prognoosimisse ja nendele reageerimisele. Selleks on vaja võimekat juhtkonda, kes kaasab kogu personali. Personalijuhtimise kaudu organisatsiooni arendamise võimaluste hulka kuulub järgmine:

tulemuslikkuse parandamiseks töötajate värbamise kavandamine, nii et oleksid õigel ajal õigete oskustega õiged töötajad;

uute töötajate haldusasutustesse meelitamine tõhusama tööandja reklaamimise ja talendijuhtimisega;

liikuvuse võimaldamine asutuste sees ja vahel, et jagada oskusteavet ning soodustada paindlikkust ja reageerimisvõimet; siiski tuleb olla ettevaatlik, sest ka stabiilsus ja usaldusväärsus on olulised;

juhirolli arendamise soodustamine selliselt, et juht oleks juhendaja ja meeskonna toetaja, mitte kontrollija ja otsustaja; enesearendamiseks kvaliteedijuhtimissüsteemide kasutamine;

meeskonnatöö, koostöö ja teadmushalduse **soodustamine**, siia kuuluvad ka õppimisvõrgustikud ja põlvkondadevaheline õppimine;

pädevusel põhinev töötajate värbamine, edutamine ja töötajate arendamine, mille korral tunnustatakse võimeid ning soodustatakse pidevat õppimist ja enesearendamist;

stimuleerivate töökohtade loomine ja töötajate usalduse suurendamine, et neile energiat juurde anda ja neid võimestada,

³⁹ Buis, H., ja Boex, J., „Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities“, VNG International, 2015.

ning töötajate mitmekesisuse võimalikult hästi ära kasutamine; personali rahulolu uurimine ja hindamine;

tulemuslikkuse juhtimiseks laiema raamistiku loomine, et kajastada pidevalt muutuva keskkonna tegelikkust, kiire tegutsemise ja vastutavuse vajadust, tulemuste saavutamist ning seega pideva õppimise olulisust.

On vaja süsteeme ja vahendeid, mille abil organisatsioonid saaksid muuta endastmõistetavaid ja sõnaliselt väljendamatat teadmisi selgelt väljendatud teadmisteks, mida on võimalik jagada kogu organisatsioonis. See saab muuta organisatsioonid vähem kaitsetuks tööjõu voolavuse suhtes ja vähendada tõhususe kaotamise ohtu.

Tuleks tagada **tagasisidel põhinev personalijuhtimine**, et tugevdada haldusasutustes motivatsiooni, koostööd ja professionaalsust. Kui personalijuhtimist ei korraldata õigesti, võib see põhjustada vaenulikkust, vähendada motivatsiooni ja halvendada meeskonnatööd.

Personalijuhtimise parandamine haldusasutustes oleneb suurel määral kontekstist ja mudelid ei pruugi olla ülekantavad⁴⁰. Selge on aga see, et organisatsioonis toimuval on otsene mõju selle võimele ja suutlikkusele rakendada poliitikat ja osutada teenuseid.

3.5. Poliitika kujundamine ja rakendamine

„Meie majanduse ja ühiskonna edu jaoks ei ole mitte midagi olulisemat kui hea õigusloome. Hea õigusloome all peetakse silmas sellist õigusloomet, millega saavutatakse kulutõhusal viisil avaliku poliitika seaduspäraseid eesmärges; selline õigusloome suurendab ühiskonna kui terviku heaolu.“⁴¹

Poliitiline protsess ei ole ainult lineaarne ja järjestikustest etappidest koosnev, vaid

⁴⁰ Demmke, C., „Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries“, Peter Lang, 2016.

⁴¹ OECD, „OECD Regulatory Policy Outlook 2015“, OECD Publishing, Pariis, 2015.

sellel on ka omavahel ühendatud ja üksteisest sõltuvad elemendid ning pidevalt saabuv tagasiside. Poliitiliste otsuste mõju tuleks alati ette näha, kuid seda ei ole kunagi võimalik täielikult ennustada. Tagasisidemehhanismid on väga olulised, et muuta võetud suunda, kui konkreetne poliitika ei saavuta tulemusi. Need, keda poliitilised otsused mõjutavad kõige enam, eriti kodanikud ja ettevõtted, peaksid poliitikakujundamises aktiivselt osalema.

Asjakohased võimalused hõlmavad järgmist:

analüütilise võime arendamine, samuti parema tõendusbaasi väljaarendamine ning poliitikakujundamisel analüütikute, disainerimõtlemise ja käitumusliku taibu kasutamine;

kodanikuühiskonna, teadus- ja kutseorganisatsioonide kaasamine koosloomisse ja poliitikakujundamisse juba varakult;

tõhusa keskvalitsuse loomine, et kehtestada standardid, vahendada poliitikakujundamist eri institutsioonide vahel ja jälgida poliitika elluviimist;

katsetamine/eksperimenteerimine ja seejärel järelemõtlemine, pidev järelevalve ning reaajas poliitika kohandamine (pidev kohandamine);

läbipaistvuse ja avatuse suurendamine ning andmete kättesaadavaks muutmine, et arendada paremaid tooteid ja teenuseid.

Asjakohaste protsesside järgimise ja piisava konsulteerimisega on võimalik saada poliitilistele otsustele laialdasemat heakskiitu. Vältida tuleks sellise poliitika tegemist, mille korral monopoliseeritakse poliitikakujundamine üksikute kitsaste huvidega ning ei arvestata laiema ühiskonna huve.

Õigusaktidest kaugemale mõtlemine. Õigusloome on ikka veel enim levinud poliitiline instrument, kuid mõned riigid eksperimenteerivad soovitud poliitiliste

eesmärkide saavutamiseks üha rohkem käitumusliku taibu kasutamisega⁴².

Peamised väljakutsed ei ole ühe sektori või ühe organisatsiooni probleemid. Liikmesriigid on eksperimenteerinud spetsiaalsete analüüsiosakondadega, poliitikalaboritega (näiteks Hollandi CPB, Taani MindLab ja Ühendkuningriigi Nudge Unit) ning rakkerühmadega (nagu Soome tuleviku-uuringute rakkerühm ja Hollandi Smarter Network).

Andmete roll on tõhusa ja usaldusväärse poliitika loomisel väga tähtis, sest siis saab tugineda kindlale tõendusbaasile. Selleks kogutakse eri vaatenurki väljendavaid andmeid paljudest allikatest ja tõlgendatakse neid, lisaks vaidlustatakse väljakujunenud ideid ja olemasolevaid tavadid ning püütakse leida tõhusamaid poliitilisi lahendusi⁴³. Ülioluline on peamiste statistiliste andmete kättesaadavus. Poliitikavaldkondade esindajad peaksid selgelt väljendama, milliseid põhilandmeid nad vajavad.

Suutlikkus poliitikat ja õigusakte ellu viia on veel üks vajalik eeltingimus. *Rakendamise lünk*, s.t määr, mil kehtivaid eeskirju ei jõustata või ebapiisava jõustamise üle ei tehta nõuetekohast järelevalvet ega määrata karistusi, õhnestab haldusasutuse usaldusväärust. Probleeme esineb siin sõltumatu kontrolli kvaliteedi ja ühiskondliku järelevalvega.

TAIEX REGIO PEER 2 PEER eksperditeadmiste vahetussüsteem on vahend, mille eesmärk on leida eri riikide vajadustele vastavaid eksperte. See nõudluspõhine vahend vastab otseselt [Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide](#) haldamisega tegelevate siseriiklike või piirkondlike ametiasutuste taotlustele eksperdikülastuste, õppereiside ja konkreetsete õpikodade kaudu.

⁴² OECD, „Behavioural insights and new approaches to policy design – The views from the field“, rahvusvahelise seminari kokkuvõte, Pariis, 2015.

⁴³ Euroopa Komisjon, „Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners“, 2015.

[TAIEX-EIR P2P](#) on veel üks komisjoni vahend, mille eesmärk on toetada ELi keskkonnaalaste õigusnormide ja poliitika rakendamist juhtivate riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste vaheliste eksperditeadmiste vahetamist.

3.6. Teenuste osutamine

Siinkohal on poliitika ja kodanike igapäevaelu kokkupuutepunkt. Praegused sotsiaalsed ja majanduslikud muutused toovad kaasa uued ootused avalikele teenustele. Paljud kasutajad soovivad isikustatud, lihtsustatud või automaatseid teenuseid, mida osutatakse nende eelistatud kanalite kaudu, mis on üha enam mobiilsed kanalid⁴⁴.

Seepärast võiks pöörata tähelepanu järgmistele võimalustele:

mõista, mida kodanikud, ettevõtted ja muud haldusasutused vajavad ja ootavad avalikelt teenustelt, kasutades näiteks uuringuid, fookusrühmi, kontrolloste, kliendi teekonna kaardistamist, elusündmuste analüüse ja empaatial põhinevaid tehnikaid;

osutada teenuseid kasutajale kõige sobivamat aega, kohta ja tempot arvestades ning ühendada digitaalsus normiks põhimõtte mitut kanalit võimaldavate valikutega⁴⁵;

võimaldada ühekordset registreerimist ja pidevalt töötavaid kauplusi (kus teenuseid osutatakse õiguse omandamisel automaatselt), pakkuda avalikke pilveteenuseid, mis võimaldavad kasutajatel panna ise kokku oma e-teenuste paketid, ning liikuda põhimõtte „digitaalsus normiks“ kasutamise poole;

vaadata üle kogu teenusepakett, et kontrollida teenuste kattuvust ja aegumist;

lõpetada mittevajalike teenuste osutamine ja vahetada välja vananenud

teenused, et saavutada paremaid tulemusi;

hakata vajaduse korral **kasutama ühiseid siseteenuseid**, et suurendada tõhusust ja muutuda (asutuse sees) rohkem kliendikeskseks;

kutsuda kodanikke ja kodanikuühiskonna organisatsioone üles rakendama teenuste kasutajatena oma teadmisi, et osaleda koos haldusasutustega teenuste kaasloomises ja -väljatöötamises ning jagada omandiõigust, sealhulgas koostöös teenuste kasutuselevõtmist.

Koostalitlusvõime põhimõtte ja põhimõtte „**piiriülesus normiks**“ on poliitikakujundamisel muutunud üha olulisemaks, sest ühiskond digitaliseerub üha rohkem ning muutub üha enam rahvusvaheliseks.

eID ja usaldusteenuste kasutuselevõtt saab parandada mis tahes internetipõhise tegevuse (näiteks maksudeklaratsiooni esitamise, välismaa ülikooli registreerimise, teises liikmesriigis ettevõtte asutamise, internetipõhisele pakkumiskutsele vastamise jne) turvalisust ja mugavust.

ELi strateegia „**digitaalsusnormiks**“ võib anda aastas kokkuhoidu ligikaudu 10 miljardit eurot⁴⁶. Üleminek digitaalsusele on väga oluline ka riigieelarve tõhusaks ja vastutustundlikuks haldamiseks⁴⁷.

Ühekordsuse põhimõtte rakendamine ELis võib tõenäoliselt aastaks 2017 anda ELi tasandil netokokkuhoidu ligikaudu 5 miljardit eurot aastas⁴⁸.

Lisaks eeldavad tänapäeva kasutajad, et haldusasutused oleksid avatud ja

⁴⁴ Euroopa Komisjon, e-valitsuse võrdlusuuringu aruanne, 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, „The Vanguard Method and Digital“, 2017.

⁴⁶ Euroopa Komisjon, „Study on collaborative production in eGovernment (SMART 2010/0075)“, 2010.

⁴⁷ Euroopa Komisjon, e-valitsuse võrdlusuuringu aruanne, 2017.

⁴⁸ Euroopa Komisjon, „Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden (SMART 2012/0061)“, 2012.

läbipaistvad ning võimaldaksid kasutajatel jälgida haldusasutuste protsesse ja menetlusi, anda tagasisidet osutatud teenuste kvaliteedi kohta, panustada haldusasutuste parandamisse ja uute ideede elluviimisse. Konsulterimist tuleks näha pideva protsessina, mis algab esialgsete vajaduste ja ootuste kindlakstegemisega, millele järgneb jälgimine ja hindamine, kuidas ollakse rahul teenuste osutamisel eelistuste elluviimisega või sellega, kuidas need eelistused on aja jooksul edasi arenenud⁴⁹

Avaliku sektori teabe elektrooniliselt kättesaadavaks muutmine on võimas viis, kuidas toetada andmepõhiseid ettevõtteid ja seega ka majanduskasvu. Eeldatavalt toob see ligikaudu 40 miljardit eurot tulu aastas⁵⁰. Avatud andmete otsest mõju ELi majandusele hinnati 2010. aastal 32 miljardile eurole ning aastaseks kasvumääraks hinnati 7 %⁵¹.

IKT ja automatiseerimine aitavad kindlasti osutada paremaid avalikke teenuseid, kuid tuleb mõelda ka mõningatele ohtudele.

Ärge digiteerige bürokraatiat – tehnoloogilised kaalutlused peaksid tulema tõhustatud protsessidel põhinevate terviklike kavandamismeetodite tulemusena, vastasel korral on oht digiteerida bürokraatiat, mitte pakkuda sujuvat teenust.

Jagage vahendeid, süsteeme ja teenuseid ning kasutage neid uuesti⁵² – kiusatus jalgratast uuesti leiutada on IKT valdkonnas märkimisväärne. Paljud IKT-projektid on ülehinnatud ja toimivad alla ootuste. Paljud hästi töötavad avalike teenuste digilahendused on juba olemas ning neid saab tasuta mitmelt ELi programmilt, näiteks Euroopa ühendamise

⁴⁹ Euroopa Komisjon, „Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners“, 2015.

⁵⁰ Vickery, G., „Review of recent studies on PSI re-use and related market developments“, 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, „The Open Data Economy – Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data“, 2013.

⁵² Deloitte, „Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment“ (Euroopa Komisjonile), 2011.

rahastult⁵³ (CEF) või ISA-programmilt, kasutades JoinUp-platvormi⁵⁴.

Andmekaitse – andmekaitse-eeskirjade täielik järgimine on ülioluline. Kui neid ei järgita, kaotavad kodanikud usalduse avaliku sektori asutuste vastu.

Turvalisus – küberohud ei tunne piire ja kahjustavad majandust, kodanike põhiõigusi ja ühiskonda laiemalt. Digiteenuste suurema usaldamise ja kasutuselevõtu oluliseks eeltingimuseks on isikuandmete, eraelu puutumatus ja konfidentsiaalsuse kaitse.

3.7. Eduka reformi juhtimine – edu aspektid

Üks tähtsamaid küsimusi on, kuidas kavandada ja viia ellu reforme, mis tooksid oodatud tulemusi ja hüvesid. Konkreetse konteksti, sealhulgas poliitilise protsessi⁵⁵ arvestamine on oluline lähtepunkt. Siinkohal on esitatud veel mõned eri valdkondade jaoks sobivad nõuanded edukateks reformideks⁵⁶.

Reformid peaksid põhinema konkreetsete asjaolude **eelhindamistel** ning põhiprobleemide ja -puuduste kohta olemasolevatel tõenditel.

Haldusreformid peaksid **põhinema** vähem kulude kärpimisel ja rohkem **eesmärkidel/ tulemustel** ning nendesse tuleks kaasata rohkem üldsust ja personali.

Formaalsete struktuuride ja eeskirjade **muutmine ei ole piisav** ning mõnikord ei ole see vajalik.

Tuleks arendada edasi ametnike oskusi ja võimeid tuleviku tarbeks. Tuleks keskenduda halduskultuurile, teha keskmise pikkusega ja pikaajalisi plaane, kuidas muutada nooremaks, väikeseks,

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

⁵⁵ Hammerschmid, *et al.* 2016

⁵⁶ Hammerschmid, *et al.* 2016.

paindlikuks organisatsiooniks, kes kannab avaliku sektori väärtusi⁵⁷.

Juhtkonna suur **iseseisvus** ja poliitilises võivad piirata reformide elluviimist ja nende avaldatavat mõju.

Tähelepanu tuleks pöörata reformide **rütmile ja kiirusele** ning hoida ära reformide ülekoormust!

Järgida tuleks pragmaatilist lähenemisviisi: kasutage lihtsaid süsteeme, mis on kohased nii juhtkonnale kui ka personalile.

Kiireid lahendusi ei ole: edukate reformide juurde kuulub kannatlikkus ja visadus.

Reforme ei tasuks pidada poliitiliseks või tehniliseks ülesandeks – **suhtlemine, üksmeele leidmine ja usalduse suurendamine** on hädavajalikud.

Reformide elluviimine peaks põhinema **pideval järelevalvel ja hindamisel**, et teha kindlaks, mis toimib ja mis mitte.

4. OLUKORRA PÕHJALIK UURIMINE

4.1. Reformi prioriteetid liikmesriikides

Millised on avaliku halduse reformi tajutavad prioriteetidid? Vastavalt avaliku sektori juhttöötajate uuringule valitud liikmesriikides⁵⁸ domineerivad päevakorras digitaalsed ehk e-valitsuse teenused võrdselt koos parema koostöö ja ühistegevusega avalikus sektoris.

Sellele järgneb läbipaistvusele keskendumine. Asutuse väiksemaks muutmine on ikka veel oluline, samuti nagu tulemuste parandamine ja bürokraatia vähendamine. Privatiseerimine, ametite loomine ja allhanked on reformi prioriteetidena muutunud vähem oluliseks.

⁵⁷ Pollitt, C., ja Bouckaert, G., „A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity“, Oxford University Press, Oxford, 2017.

⁵⁸ Hammerschmid, et al. 2016.

Tulemuslikkuse hindamisel on näitajapõhisele vastutusele keskendumine minemas järk-järgult üle näitajapõhisele õppimisele keskendumisele⁵⁹.

4.2. Inspireerivad näited haldusasutuste reformidest ELis

Järgmine inspireerivate näidete valik tutvustab kuut erineva ulatuse, haarde, tegevusala ja kontekstiga⁶⁰ juhtumit, millest leiab viise, kuidas on võimalik lahendada eelmistes jagudes kirjeldatud probleeme ning kasutada ära tutvustatud võimalusi.

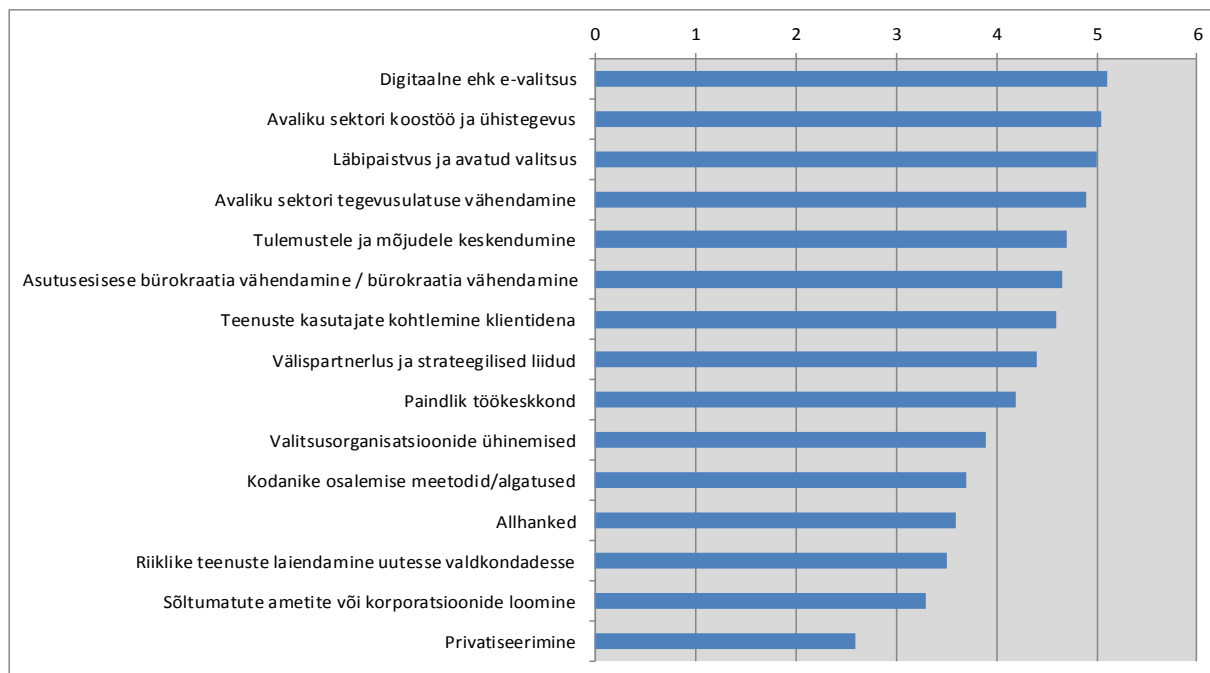
Mitmemõõtmeline haldusasutuste reform Hispaanias

Äärmiselt suure eelarvelise surve tõttu, mille põhjustas 2008. aasta finantskriis, mõistis Hispaania valitsus, et riigi avalik haldus vajab laiaulatuslikku ja põhjanevat muutust.

⁵⁹ Van Dooren, W., et al. „Performance Management in the Public Sector“, Routledge, London, 2015.

⁶⁰ Et tutvuda paljude muude inspireerivate näidetega, vt „Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners“, Euroopa Komisjon, 2015.

Joonis 5. Reformi prioriteetidid valitud liikmesriikides



Allikas: Hammerschmid, et al. 2016

Terviklik lähenemisviis ja range elluviimine koos tulemuste hoolika jälgimisega muudab järgmise juhtumi teistele eeskujuks.

Haldusasutuste reformimise komisjon (CORA) loodi ajal, mil üks Euroopa Komisjoni asepresidendi koht kuulus hispaanlasele, koostöös kõrgetasemeliste sidusrühmadega, et muuta avaliku sektori tegevust tõhusamaks ja mõjusamaks ning vähendada kulutusi, kuid samal ajal osutatavate teenuste kvaliteedis järeleandmisi tegemata. CORA keskendus haldusalaste kattuvuste eemaldamisele, haldusalaste lihtsustuste suurendamisele, ühiste teenuste ja ressursside haldamisele ning institutsioonide haldamisele. CORA pakkus välja 218 meetet, mille eesmärk oli parandada ja lihtsustada haldusasutuste tööd nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil.

Neid meetmeid rakendab korrakindlalt haldusreformide elluviimise amet (OPERA) ning tõhususe, haldusalase selguse, kulude kokkuhoiu ja paremate teenuste tulemustest antakse aru CORA-le, kellel on tulemuste kontrollimise kohustus.

Enamik haldusasutuste reforme on poliitiliselt motiveeritud ja neid juhitakse ülevalt alla. Inspireeriv näide Belgiast näitab aga, et positiivset muudatust on võimalik saavutada ka lihtsalt organisatsiooni tasandil hea juhtimisega.

Föderaalne sotsiaalkindlustuse avalik teenistus (FPS) muutus Frank van Massenhove sõnul, kes selle juhtimise 2002. aastal üle võttis, „*kõige hullemast ministeeriumist läänepoolkeral kõige seksikamaks tööandjaks Belgias*“. Van Massenhove harrastas ainulaadset juhtimisstiili, mis põhines töötajate usaldamisel, iseseisvusel ja paindlikkusel, samas väljendas ta aga väga selgelt, milliseid tulemusi ta ootas. Töötajad töötavad ise komplekteeritud meeskondades ja juhtkond sekkub nende töösse vähe. Inimesed võivad vabalt valida, kus nad töötavad, ja nii läheb vaja vähem kontoripinda. See tõi kaasa suure kokkuhoiu jooksvatelt kuludelt. Järelejäänud kontoripind on kujundatud nii, et see soodustaks koos- ja meeskonnatööd. See lähenemisviis muutis FPSi kõige atraktiivsemaks avaliku sektori tööandjaks Belgias. Kultuur, juhtimisstiil, töötavad ja füüsiline keskkond on aidanud märkimisväärselt parandada töö tulemuslikkust. Läbipõlemine ja haiguse

tõttu töölt puudumine on peaaegu kadunud.

Ilma taotluseta lapsetoetused Austrias

Haldusasutuste ajakohastamisel on oluline osa e-valitsusel. Paremate teenuste, rohkem lõimunud organisatsiooni ja väiksemate kulutuste saavutamine ei ole aga praktikas niisama lihtne. Austria pakub näidet selle kohta, kuidas protsesside ümberhindamine võib tuua kasu nii kodanikele kui ka haldusasutustele.

Projekt „Lapsetoetused ilma taotluseta“ on pidevalt kasutatav lahendus, mis põhineb protsesside lõimimisel ja koostegutsemisvõimel. Varem pidid kodanikud tegema lapsetoetuse taotlemiseks eraldi avalduse kas maksuametis, posti või interneti teel (ainult 20 % taotlustest). Asjaomased ametnikud kogusid siis vajalikku teavet ja hindasid taotlust.

Pärast projekti rakendama hakkamist käivitab haiglast tulnud teade elussünni kohta täielikult automaatse protsessi. Süsteem loob sünnitunnistuse ja kontrollib lapsetoetuse saamise õigust, otsides asjakohastest andmebaasidest üles vajalikud andmed. Keskmiselt kahe päeva jooksul on taotlus läbi vaadatud. Automaatne makse tehakse üle 60 %-l juhtudest. Ülejäänud juhtumitest 45 %-l küsitakse lisaks pangaandmeid. Ajaline kokkuhoid kodanikele on hinnanguliselt ligikaudu 39 000 tundi aastas. Registreeritud veamäär on 2 %. Tänu taotluste koormuse vähendamisele saab haldusasutus määrata oma personali täitma teisi ülesandeid, mille korral on vaja inimeste osalust.

Tulevikku suunatud poliitika kavandamine Soomes

Enamik haldusasutusi lahendavad probleeme tagantjärele. Üha enam muutlikus, ettearvamatus, keerukas ja ebamäärases keskkonnas võib olla hädavajalik valmistuda tuleviku prognoosimiseks. Soome on hea näide.

Soome tulevikukomitee on konstitutsioonil põhinev alaline komitee, kuhu kuulub 17 parlamendiliiget, kes esindavad kõiki parteisid. Komitee liikmed peavad aru küsimuste üle, mis avaldavad mõju tuleviku arengule, püüdes nii kaitsta riiki valitsuse lühinägelikkuse eest. Nad ei osale seadusandlike ettepanekute ettevalmistamises ega kontrollimises. Nad tegutsevad nõustajatena, teevad asjakohaseid tuleviku-uuringuid ning hindavad tehnoloogia arengut ja poliitika mõju ühiskonnale. Nad kasutavad osalustehnikaid, näiteks kodanike ärakuulamist ja rahva kaasamist interneti kaudu, et arendada välja tuleviku-uuringuteks sobivad meetodid. Nende töö on näiteks mõjutanud tervishoiupoliitikat, muutes mõtteviisi Soome poliitikas selliselt, et on hakatud kaaluma pikaajalisi tulevikuvõimalusi.

Paremate avalike teenuste osutamine – klientide teekonna kaardistamine Prantsusmaal

Kodanikud ja ettevõtted soovivad paremaid avalikke teenuseid, mis muudavad eeskirjade täitmise lihtsaks ja on klientide jaoks mugavad. Prantsusmaa on astunud nende ootuste täitmiseks samme.

Prantsusmaa sekretariaadil **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** on avalike teenuste osutamiseks tõeliselt kasutajakeskne meetod, mis hõlmab kogu haldusteeconda. See hõlmab suhtlemist paljude valitsusasutustega, esitatavaid dokumente, avatavaid juhtumifaile ja järgitavaid tähtaegu. See meetod on juba muutnud paljude kasutajate asjaajamise haldusasutustega lihtsamaks, seda nii pensionile jäämiseks valmistumisel, ettevõtte asutamisel, lähedase perekonnaliikme surmaga seotud asjaajamisel ja valimisregistrisse registreerimisel. Selle meetodi kasutamisel saadud kogemused näitavad, et kasutajate ärakuulamise etapp aitab kiiresti selgeks teha, millistel konkreetsetel viisidel on võimalik osutatavat teenust parandada. Kogemused näitavad ka, et kõige tõhusamaid parandusi ei ole alati sugugi kõige keerulisem teha.

Kuupäev: 22.11.2017

5. KASULIKUD ALLIKAD

- Euroopa poolaasta teabelehed
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_et
Vt täpsemalt: maksustamine, korrupsioonivastane võitlus, riigihanked, tõhusad kohtusüsteemid, riigi rahanduse jätkusuutlikkus
- Euroopa Komisjon, „Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners“
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Euroopa Komisjon, e-valitsuse tegevuskava
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Euroopa Komisjon, Euroopa andmeportaal
<http://www.europeandataportal.eu/et/dashboard>
- Euroopa Komisjon, „Vision for public services“
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Euroopa Komisjon, „eGovernment factsheets“
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Euroopa Komisjon, „Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)“, 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX – „Environmental Implementation Review Peer 2 Peer“
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Euroopa avaliku halduse koostöövõrgustik (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- OECD – „Observatory of Public Sector Innovation“
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OECD – „Recommendation of the Council on Digital Government Strategies“
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA – „Principles of Public Administration“
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Näidisjuhtumid

- Haldusastutuste reform Hispaanias
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Föderaalne Sotsiaalkindlustusteenistus, Belgia
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Ilma taotluseta lapsetoetused Austrias
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Poliitika kavandamine Soomes
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Klientide teekonna kaardistamine Prantsusmaal
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

1. TEHNILINE LISA ÜLEVAADE ELI TOETUSEST, MIS ON ETTE NÄHTUD HALDUSASUTUSTE PAREMAKS MUUTMISEKS

Euroopa Komisjoni selle valdkonna algatused ja toetused hõlmavad rahastamist, e-valitsuse poliitikaraamistiku elemente, uurimistegevust, tehnilisi juhiseid ja tehnilist tuge.

Rahastamine

Peamiste rahastamisallikate hulka kuuluvad [Euroopa Sotsiaalfond \(ESF\)](#) ja [Euroopa Regionaalarengu Fond \(ERF\)](#):

- [Temaatilise eesmärgiga nr 11](#) rahastatakse 17 liikmesriigis „riigiasutuste ja sidusrühmade institutsioonilise suutlikkuse ja tõhusa avaliku halduse edendamist“ ESFi/ERFi kaudu, mille jaoks on ette nähtud ligikaudu 4,2 miljardi euro suurune eelarve.
- ERF täiendab seda, keskendudes e-valitsuse taristule [temaatilise eesmärgi nr 2](#) raames.
- Komisjon aitab tugevdada riiklike ja piirkondlike ametiasutuste haldussuutlikkust, parandades struktuure, inimressursse, süsteeme ja vahendeid: http://ec.europa.eu/regional_policy/et/policy/how/improving-investment/.
- [Euroopa ühendamise rahastu](#) investeerib piiriülelisse e-valitsuse koostalitlusvõimesse ja edendab peamiste ühiste digivahendite uuestikasutust.

E-valitsuse poliitika

Kõige põhjalikumalt välja töötatud poliitikaraamistik on e-valitsuse valdkonnas.

- [E-valitsuse tegevuskavas 2016–2020](#) määratakse haldusasutustele kindlaks visioon koos aluseks olevate põhimõtete ja poliitiliste prioriteetidega.
- [eIDASe määrusega](#) on kehtestatud prognoositav õigusraamistik kodanikele, ettevõtetele (eelkõige VKEdele) ja haldusasutustele, et nad saaksid julgelt minna üle digitehnoloogiale, hakates kasutama e-identimist (eID) ja usaldusteenuseid (s.t e-allkirju, e-pitsereid, e-ajatempleid, e-andmevahetusteenuseid ja veebisaidi autentimisteenuseid).
- **Uuringud** aitavad paremini mõista, kuidas vähendada halduskoormust, liikuda avatud valitsuse poole ja analüüsida e-valitsuse uue põlvkonna teenuste väärtust (vt viiteid).
- **Heade tavade jagamine** ning otsinguvõimalustega andmebaasid e-valitsuse asjakohaste juhtumianalüüsidega on samuti olulised õppe- ja tugimehhanismid.

Teadusuuringute ja innovatsiooni toetamine

Lisaks rahastab EL teadusuuringute ja innovatsiooniprojekte seitsmenda raamprogrammi ja algatuse Horisont 2020 kaudu, nt projekt [LIPSE](#) (Learning from Innovation in Public Sector Environments – avalikus sektoris innovatsioonist õppimine), [COCOPS](#) (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future – tuleviku avalikus sektoris ühtekuuluvuse kooskõlastamine) ja [OPSI](#) (OECD Observatory of Public Sector Innovation – OECD avaliku sektori innovatsiooni jälgimiskeskus).

Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse uuring [„Behavioural Insights Applied to Policy \(BIAP\)“](#) (poliitikas rakendatavad käitumuslikud teadmised) aitab hinnata olemasolevaid ja täiendatud teadmisi, et parandada poliitikakujundamist.

Juhised ja tehniline abi

Komisjon juhendab ja toetab liikmesriike ELi avaliku halduse kvaliteedi tagamiseks ette nähtud abivahendite komplekti ([EU Quality of Public Administration Toolbox](#)) kaudu ning soodustab vastastikust õpet ja võrgustikutööd.

Et aidata liikmesriikidel nõudluspõhiselt parandada oma avalikku haldust, on komisjon loonud [struktuurireformi tugiteenistuse](#), mis pakub tehnilist abi struktuurireformi tugiprogrammi kaudu.

Ja lõpuks kaasrahastab Euroopa Komisjon Euroopa Avaliku Sektori Auhinda ([European Public Sector Award](#)), mida annab välja Euroopa Avaliku Halduse Instituut (EIPA).

2. TEHNILINE LISA ÜHISKONDLIKUD MUUTUSED JA NENDEST TULENEVAD HALDUSASUTUSTE PROBLEEMID

Muutused ühiskonnas	Haldusasutuste probleemid
Üleilmastumine	Ühiskonnas üha suurenev vastastikune sõltuvus ja keerukus muudab arengusuundade ennustamise raskeks. Tänapäeva ühiskonnas toimuvad pidevad katkestused teevad vajalikuks pideva kohanemise, millega traditsioonilist juhtimist ja organisatsiooni tavapäraseid tavaid järgides toime ei tulla. Optimeerimise ja tõhustamise püüdlused vähendavad avaliku sektori organisatsioonide ja süsteemide kohanemisvõimet. Vajadus nobedate ja paindlike haldusasutuste järele panevad mõned haldusasutuste traditsioonilised põhimõtted proovile.
Demograafilised muutused	Vananev elanikkond avaldab avaliku sektori süsteemidele üha rohkem survet. Vananeva elanikkonna tõttu on vaja uusi poliitilisi lahendusi ja teenuseid ning uusi ressursside kasutamise viise. Suur hulk riigi ametiasutuste töötajaid läheneb pensionieale. Seetõttu on vaja leida uusi töötajaid väheneva arvu noorte seast, kes sisenevad tööturule.
Kliimamuutused	Suurenevad keskkonnaohud tingivad vajaduse uute oskuste ja võimete järele igal avaliku halduse tasandil, et tulla toime horisontaalselt lõimunud, tõenduspõhiste ja uuenduslike valitsemissektori protsessidega. Võimeid ja taristut on vaja vastavalt kohandada.
Tehnoloogia muutumine	Uued tehnoloogialahendused toovad muutusi meie elu igasse aspekti. Valitsusel tuleb leida õige tasakaal muutuste soodustamise ning avatud ja õiglase konkurentsi tagamise vahel. Uute tehnoloogialahenduste tõttu on vaja kaaluda uuesti, kuidas tagada turvalisust, privaatsust, läbipaistvust, võrdsust ja väljendusvabadust. Uuendused vajavad ulatuslikke ja pikaajalisi investeringuid. Uuendused võivad konkureerida teiste prioriteetidega, et saada riigilt rahastust. Tehnoloogia areng eeldab ametnikelt uusi oskusi ja võimeid. Kui teenuste osutamisel saab digitaalsus normiks, siis võib digilõhe mõnes kontekstis teenustele juurdepääsu tõsiselt raskendada. Digitehnoloogia võib taasluua bürokraatiat ning vähendada institutsioonide võimet mõista kodanike vajadusi ja nendele vajadustele asjakohaselt reageerida. Analüütiliste ülesannete digiteerimise ja tehisintellekti edasiarendamisega muutuvad haldusasutustes ka töökohad. Digiteerimisel tuleb leida õige tasakaal tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise vahel.
Majanduslikud trajektoolid	Ühiskonna ees seisvad raskused suurendavad konkureerimist riigi piiratud rahaliste vahendite pärast. Kiiresti muutuva keskkonna tõttu peavad valitsused reageerima viivitamatult riiklike strateegiatega. Lühiajaliste kokkuvõtte püüdlused tingivad vajaduse selgete prioriteetide järele, et hoida ära oluliste teenuste ja võimete kahjustamist.
Üldsuse usaldus valitsuse vastu	Avaliku sektori piirid hägustuvad privatiseerimise, allhangete, avaliku ja erasektori partnerlussuhete tõttu, samuti teenuste osutamise ja poliitikakujundamise muude tänapäevaste meetodite tõttu. See mõjutab poliitika elluviimisel ja teenuste osutamisel avaliku sektori vastutust. Riikide valitsustelt oodatakse, et nad reageeriksid üleilmsetele kriisidele, mis leiavad aset koduriigist väljaspool. Poliitiline keskkond on muutumas. Ühiskonna ees seisvad raskused suurendavad usaldamatust valitsuste ja nende meetmete vastu. Sotsiaalsed ja poliitilised liikumised panevad riikide legitiimsuse proovile.

Allikas: põhineb Pollitti⁶¹ ja oma kohandustel

⁶¹ Pollit, C., „Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective“, COCOPS, 2014.