

Kokkuvõte

Avalike teenuste ühtne portfellijuhtimine

Riigikantselei

Märts 2014



Uuringu „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine“ kokkuvõte

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

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

Uuringu taust

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

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

Küll aga osales uuringu tulemite testimisel üks Tallinna linna avalik teenus, millega prooviti tulemite sobivust ka kohalikele omavalitsustele.

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

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

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

Teenuste juhtimine „portfellina“

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

Avalike teenuste kasu mõõtmine ja kanali valik

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

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

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

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

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

Rakendussoovitused

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

Uuringu tulemusena esitati väljatöötatud metoodikate rakendussoovitused, mis muuhulgas sisaldavad ettepanekuid metoodikate elluviimise ja ühtse teenusteportfelli haldamise organisatsiooniliste aspektide kohta (vastutus, motivatsioonisüsteemid, olemasoleva organisatsioonilise süsteemi piisavus vs selle täiendamine jne).

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

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

Uuringu tulemused

Eesti praktika ülevaade

Avaliku teenuse mõiste

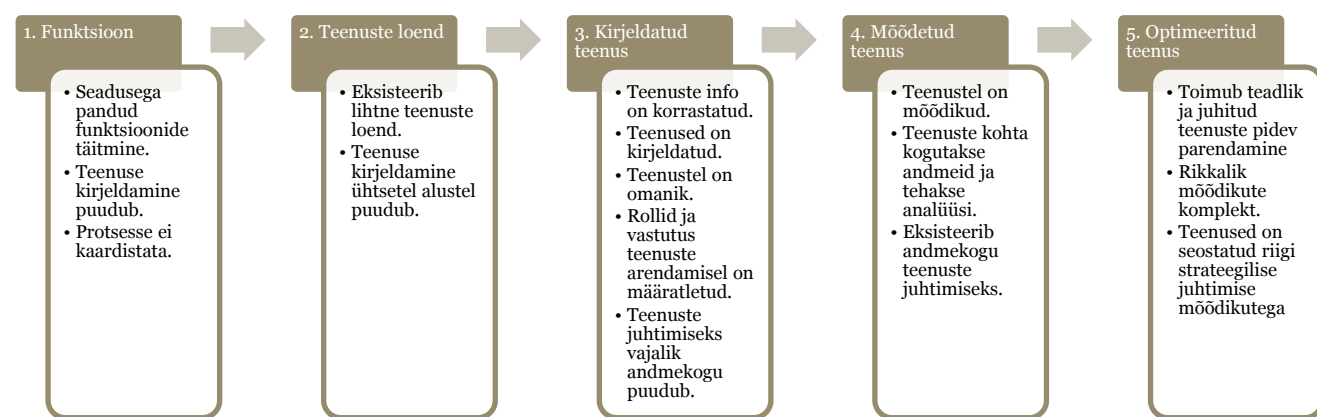
Avaliku teenuse mõiste on küll kirjeldatud üheselt Avalike Teenuste Korraldamise Rohelises Raamatus (ATKRR), ent erinevates asutustes/organisatsioonides käsitletakse teenuseid siiski väga erinevalt. Teenuseid kirjeldatakse organisatsiooni eesmärgist lähtuvalt ning leidub neidki, kes ei tunne ega kasuta organisatsiooni siseselt avaliku teenuse mõistet, vaid kasutatakse mõisteid „funktsioon“, „protsess“, „põhiprotsess“, „menetlus“, „ülesanne“ jm. Samuti ei eristata sageli avalikku teenust muudest teenusest, mis on ajendatud soovist käsitleda asutuses kõiki teenuseid sarnastel alustel.

Antud uuringu eesmärk ei olnud avaliku teenuse mõiste ühtlustamine, küll aga on vaja esile tõsta asjaolu, et ATKRR-is kirjeldatud teenuse mõiste ei ole piisavalt laialdaselt levinud, mistõttu on arusaamine avaliku teenuse olemusest organisatsiooniti erinev. Mistahes avalikku teenust, tugiteenust või asutuse funktsioonist tulenevat teenust käsitletakse, kirjeldatakse ja mõõdetakse asutuste siseselt ühtviisi, kuid iga asutus oma vajadustest lähtuvalt erinevalt.

Kui avaliku teenusena käsitleda vaid ATKRR-is toodud mõistet, vajab tulevikuperspektiivis lahtimõtestamist n-ö muu avalik teenus. Muud tüüpi teenuste puhul ei ole otsesest kasusaajat, samuti ei pruugi olla teenusel tellijat.

Teenuste juhtimise küpsusmudel

Projekti käigus määratleti teenuste juhtimise küpsusmudel. Mudeli aluseks on üldlevinud *Capability Maturity Model*¹ (CMM). Vastavalt organisatsiooni küpsusele saab eristada teenuste kirjeldamisel viit taset:



Joonis 1. Organisatsiooni küpsus teenuste juhtimisel

Iga järgneva taseme nõudmiste täitmine eeldab organisatsioonilt enam korrastatust, läbipaistvust ja organiseeritust ning korra loomiseks vajalikku pingutust. Iga organisatsiooni puhul on teenuste kirjeldamise

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Capability_Maturity_Model

taseme määramine subjektiivne. Nii võib pigem hinnata, millise taseme saavutamise suunas tegutsetakse või milliste tasemete vahele organisatsioon paigutub.

Valdavalt on Eesti avalik sektor tegemas esimesi samme teenuste juhtimise evolutsioonis, liikudes teisele ja väiksem hulk ka kolmandale tasemele. Üksikud asutused kvalifitseeruvad neljandale ja viiendale tasemele.

Vastavalt organisatsiooni teenuste juhtimise küpsusele saab anda erinevaid soovitusi teenuste juhtimise arendamiseks. On selge, et kui teenustega seotud teave on korrastamata, ei ole mõistlik tegeleda teenustele mõõdikute seadmisega, sest pole teada, mida ja kuidas täpselt mõõtma peaks. Uuringu käigus jõuti järeldusele, et organisatsiooni küpsus sõltub suuresti ka eestvedajate mõtteviisist. See tähendab, et teenuste juhtimise evolutsioonis on suureks väljakutseks mõtteviiside muutus ühelt küpsusastmelt teise liikudes.

Väga kokkuvõtlikult saab organisatsioonidele anda üldise tegevusjuhise:

1. Koosta teenuste loend.
2. Sea teenuste juhtimisele eesmärgid ja vastavalt eesmärkidele korrasta teenuste info. Loo kirjeldused, jaga vastutus.
3. Sea teenustele olulised mõõdikud. Juuruta mõõtmise ja analüüsi protseduurid. Loo teenuste juhtimiseks vajalik andmekogu. Juuruta organisatsioonis teenustekeskne muudatuste juhtimise protsess.
4. Rikasta mõõdikuid, analüüsi tulemusi ja optimeeri teenuseid. Juuruta organisatsioonis pidev teenuste parendamise protsess. Analüüsi oma tulemuslikkust kooskõlas riigi eesmärkidega.

Teenuste kirjeldamine

Teenuste kirjeldamiseks on Eesti avaliku sektori asutustes välja töötatud mõistete sõnastikke, loodud teenuspõhise juhtimise strateegilised lähtekohad ning võetud kasutusele tarkvaralahendusi, ent iga asutus on neis tegevustes täiesti omanäoline. Sõltuvalt teenuste kirjeldamise eesmärgist varieerub ka teenust kirjeldavate atribuutide hulk.

Sihtrühmade osas on igal organisatsioonil sõltuvalt osutatavatest teenustest täiesti erinev lähenemine. Läbivalt ühtseid klassifikaatoreid sihtrühmade kirjeldamiseks ei kasutata. Samuti ei ole kõigile asutustele sihtrühmade määramine võrdset oluline.

Ka ei ole alati teenuse puhul määratletav, kes on klient, kuna klient ei pruugi olla otsene kasusaaja. Nii võib mõnede teenuste puhul olla klient üheselt määratletav kui otsene kasusaaja, teisel juhul võib aga olla klient üks isik, otseseid või kaudseid kasusajaid olla üks või mitu.

Teenuse osutamise kanalid

Üleüldine Eesti trend, mida kinnitab ka rahvusvaheline praktika, on teenuste viimine e-kanalisse. Kanalite valikul on selgelt võetud seisukoht, et teenuste pakkumine läbi e-kanali on teistest kanalitest efektiivsem.

Pigem ei ole küsimust, kas minna e-kanalisse, vaid millal minna e-kanalisse. Kanalite valikul lähtutakse eelkõige sihtrühma vajadusest, aga ka valmisolekust uut kanalit kasutusele võtta. Valmisoleku hindamiseks analüüsitakse sihtrühmalt saadavat tagasisidet ning teenuste mahtu.

Ühtse teenuste kontaktpunktina nähakse eelkõige teabeväravat eesti.ee. Et eesti.ee-s on vaid teenused, mis kasutavad X-tee platvormi, siis on seal vaid väike osa kõigist eksisteerivatest avalikest teenustest.

Riigi eesmärgiks peaks olema pakkuda vähem teenuseid, mida klient peab taotlema, ning osutada rohkem proaktiivseid, nähtamatuid teenuseid.

Selleks, et klient teenust otsides ei eksiks, peaks muutma ka teenuste esitlusviisi ja otsingumehhanisme. See tähendab, et kui klient on end tuvastanud, osatakse talle juba pakkuda teenuseid, mida ta võiks vajada. Samuti on hulk teenuseid, mida ei peaks spetsiaalselt taotlema, vaid mille võiks riik osutada inimesele nähtamatult.

Avalike teenuste mõõtmine ja hindamine

Avalike teenuste mõõtmine ei ole Eesti levinud praktika, sest vastaval küpsusastmel olevaid asutusi on vähe. Teenuste mõõtmise osas on eeskujuks EMTA, samuti PPA, Päästeamet, Tallinna linn.

Mõõtmine on kulu.

Tähelepanu vajab olulise faktorina mõõtmise maksumus. Igasugune mõõtmine on asutuse jaoks kulu ning kui seda pole algselt teenuse komponendina planeeritud, on seda hiljem raske rakendada. Nii on loodud hulk infosüsteeme, milles pole mõõdikutega arvestatud ning seetõttu on teenuse monitoorimine raskendatud või võimatu.

Mõõtmise võimalikkus on Eesti kontekstis suur väljakutse.

Avalike teenuste portfelli

Kuigi teadlikult Eesti avalikus sektoris teenuste portfelli haldusega ei tegeleta (mõiste on võõras), on selle elemendid praktikas ometi olemas. Asutused on kirjeldanud teenused, koondanud kokku vastava dokumentatsiooni, kirjeldanud reeglid teenuste elutsükli jälgimiseks ja teenuste uuendamiseks.

Avalike teenuste portfelli haldus algab õigusloomest.

Avaliku teenuse elutsükli määrab sageli õigusloome – õigusaktide muudatustega algatatakse uusi teenuseid, kujundatakse neid ümber ja lõpetatakse. Olgugi, et initsiatiiv teenuste loomiseks, ümberkujundamiseks või lõpetamiseks võib tulla mitmelt poolt, tuleb enne luua seadused ning alles seejärel teenused.

Uuringu käigus tõstatati teravalt üles õigusaktide piiravaid tegureid teenuste arendamisel. Seaduste ja teenuste loomine on kaks iseseisvat protsessi, milles osalevad erinevad inimesed. Nii võib tulemuseks olla „paberist teenus“, mille puhul on seadustesse sisse kirjutatud hulk dubleerivaid tegevusi või jäigad menetlustoimingud, mis ei pruugi olla kliendi huvides. Klient kaob fookusest, sest seadus ei võimalda klienti paremini teenindada, tema huvidest lähtuda. Võimalusi, kuidas näiteks haldusmenetluse seadusest (HMS)² tulenevaid piiranguid eirata, nähakse eelkõige eriseadustes, mida iga asutus võib ise luua. Asutused on aga loonud juba nii palju eriseadusi, et HMS-i vajalikkus praegusel kujul seatakse kahtluse alla.

Teenuste disainimisel on oluline ametnike „paberist mõtteviisi“ muuta, mis pidurdab teenuste arendamist. Uute teenuste loomisel ei suudeta end olemasolevatest õigusaktidest distantseerida ning arvestatakse liigselt olemasolevate piirangutega. Kui seadus ei luba, siis sellest lähtutaksegi ning uudne teenus võib jääda rakendamata juriidilistel põhjustel.

² Haldusmenetluse seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/686696?leiaKehtiv>

Avaliku teenuse ühtne kirjelduskeel

Ülevaade metoodikast

Avalike teenuste dünaamilise portfelli loomise eelduseks on ühtse sõnastiku, kirjeldusstandardi olemasolu, mida on võimalik kasutada ka masinloetavana.

Sõnastiku vundamendiks on EL initsiatiiv *Core Public Service Vocabulary* (CPSV), mida on laiendatud teiste praktikatega. Sõnastik õnnestus koostada selliselt, et see võiks sobida kõikide avalike teenuste kirjeldamiseks, sh kohalikud omavalitsused. Uuringu käigus ei tuvastatud vajadust sõnastikku mingil viisil profileerida vastavuses erinevat tüüpi teenustele.

Sõnastiku koostamisel on arvestatud järgmisi põhimõtteid:

- Sõnastikku saab käsitleda kontseptuaalse andmemudelina.
- Sõnastik on laiendatav vastavalt teenusehaldaja vajadustele. See tähendab, et on võimalik sõnastikule lisada uusi atribuute. Laiendamine peaks toimuma viisil, et säiliks sõnastiku lihtsus ja ei oleks vaja juurde luua uusi hierarhilisi kihte (alamtribuute).
- Sõnastikku saab kitsendada, mis on sõnastiku alamhulga väljavalimine (profileerimine).

Eesti avaliku teenuse sõnastiku ettepanek

Väljapakutav Eesti avaliku teenuse sõnastiku eesmärkideks on:

- Avalike teenuste kirjeldamise praktika ühtlustamine Eesti avalikus sektoris.
- Avalike teenuste, sh e-teenuste metaandmete loomise ja kasutuse võimaldamine riigi infosüsteemis.
- Avalike teenuste metaandmete praktika edendamine.
- Avalike teenuste Euroopa Liidu piiriülese koosvõime toetamine.

Sõnastiku kavandatavad kasutusjuhud on järgmised:

- Teenuse informatsiooni esitlemine kasutajatele, sh riigiportaalis ja teistes avaliku ja erasektori veebides.
- Teenuse informatsiooni automaatne koondamine riigiüleisesse avalike teenuste portfelli.
- Teenuste informatsiooni võrdlemine.
- Avaliku sektori infosüsteemide arendamine.

Sõnastiku kasutamisel tuleb arvestada järgmiste piirangutega:

- Sõnastiku praegune versioon on mõeldud testimiseks. Seetõttu ei ole määratletud sõnastiku üksikute elementide kohustuslikkust. Testimise käigus võib selguda vajadus sõnastiku laiendamiseks või kitsendamiseks.
- Sõnastikus on püütud mõisteid selgitada, kuid ei ole seatud eesmärgiks mõisteid ammendavalt defineerida. Sõnastiku koostamisel ei ole mõeldav ega pole eesmärgiks seatudki luua universaalselt, kõikidesse kontekstidesse sobituvat sõnavara.
- Sõnastik on mõeldud toimima andmemudelina, mille alusel ehitatakse infosüsteeme. Infosüsteemides on tähtis see, kuidas andmeid kodeeritakse. Seetõttu on iga mõiste juures käsitletud võimalusi mõiste väärtuste kodeerimiseks standardite või klassifikaatorite abil.
- Sõnastik on loodud riigi üldise taseme avalike teenuste portfelli kirjeldamiseks. Sõnastik ei ole mõeldud iga üksiku teenuse haldaja vajaduste rahuldamiseks, nt teenuse disaini või parendamise eesmärgil.

Sõnastikus on 27 teenust kirjeldavat atribuuti, mis jagunevad nelja klassi:

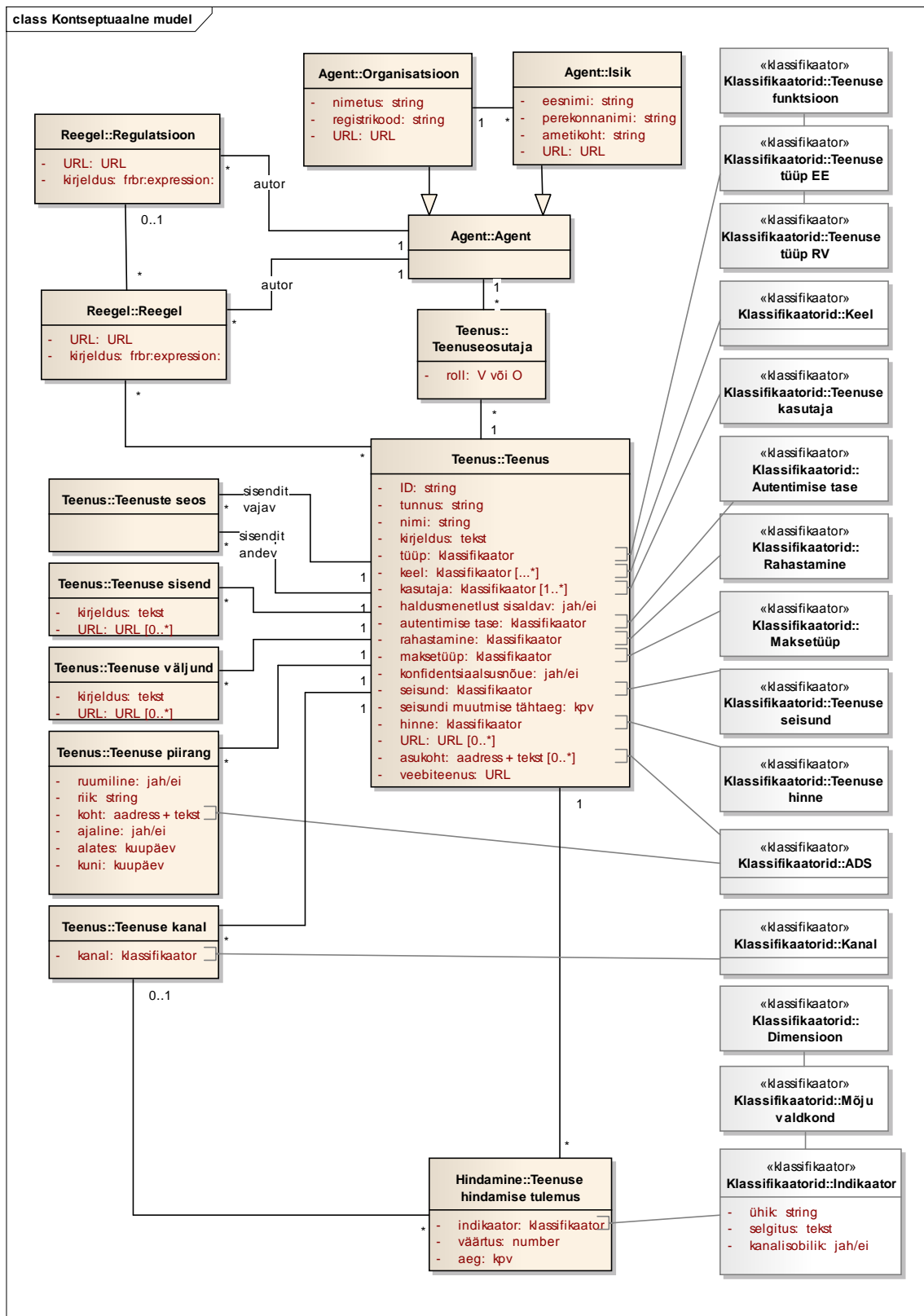
- Agent – selle klassi atribuudid kirjeldavad isikut või organisatsiooni, kes teenust osutab või tarbib, reegleid kehtestab.
- Avalik teenus – selle klassi atribuudid kirjeldavad teenust.
- Reegel – selle klassi atribuudid kirjeldavad reegleid, mille alusel avalik teenus toimib.
- Hindamine – selle klassi atribuudid on mõeldud teenuse ja kanali hindamiseks.

Tabel 1. Eesti avaliku teenuse sõnastik

| Nr | Klass | Atribuut | Selgitus |
|----|---------------|--|--|
| 1 | Agent | Roll | Seotud agendi (isik, grupp, organisatsioon) rolli teenuse osutamisel. |
| 2 | Agent | Teenuseosutaja | Seos avaliku teenuse ja agendi vahel, kes vastutab teenuse osutamise eest. Vastutus ja volitamine määratakse rolli atribuudi abil. |
| 3 | Agent | Kasutaja (sihtrühm) | Seos avaliku teenuse ja agendi vahel, kes kasutab avaliku teenuse väljundit või annab sisendit, kuid otseselt ei vastuta teenuse eest. |
| 4 | Avalik teenus | Tunnus | Teenuse akronüüm või muu lokaalne klassifikaator või lühend. |
| 5 | Avalik teenus | Nimi | Avaliku teenuse nimetus. |
| 6 | Avalik teenus | Kirjeldus | Avaliku teenuse vabatekstiline kirjeldus. |
| 7 | Avalik teenus | Tüüp | Klassifikaatorist pärinev teenuse tüüp. |
| 8 | Avalik teenus | Keel | Keel või keeled, milles teenust osutatakse. |
| 9 | Avalik teenus | Kanal | Viited kanalitele, milles teenust osutatakse, sh need kanalid, kus teenuse kohta saab infot (nt infotelefon). |
| 10 | Avalik teenus | Koduleht | URL, teenus või selle puudumisel teenuse info. |
| 11 | Avalik teenus | Füüsiline asukoht | Asukoht, mille kaudu klient saab teenust kasutada. |
| 12 | Avalik teenus | Seotud teenus | Seos teiste avalike teenustega. |
| 13 | Avalik teenus | Sisend | Avalik teenus võib vajada konkreetset sisendit teiselt teenuselt, et toimida. Sisend võib olla suvaline ressurss, nt dokument. |
| 14 | Avalik teenus | Väljund | Avaliku teenuse poolt teistele teenustele antav väljund. Väljund võib olla suvaline ressurss, nt dokument. |
| 15 | Reegel | Teenuse taseme regulatsioon (seotud dokumendid) | Viited teenuse toimimiseks vajalikele rakenduslikele dokumentidele, sh teenust kirjeldavad dokumendid (nt protsessijoonised). |
| 16 | Avalik teenus | Piirangud | Atribuuti kasutatakse piirkondade ja aja määramiseks, kus ja millal teenust osutatakse (nt kindlas riigis, maakonnas, ainult talvel). |
| 17 | Avalik teenus | Funktsioon | Kirjeldus sellest, milliseid seadusega määratud ülesandeid täidab. |
| 18 | Avalik teenus | Teenuse seisund | Teenuse asukoht teenuse elukaarel. Ei ole seotud kanalitega. |
| 19 | Avalik teenus | Tähtaeg | Elutsükli tähtaeg, millal seisund muutub. |
| 20 | Reegel | Riigi taseme regulatsioon | Viide regulatsioonile, mille alusel reegel on kehtestatud. |

| Nr | Klass | Atribuut | Selgitus |
|-----------|---------------|--|--|
| 21 | Avalik teenus | Haldusmenetlust sisaldav teenus | Määratlus sellest kas teenus on seotud haldusprotsessiga või on tegemist mugavusteenusega. |
| 22 | Avalik teenus | Autentimise tase | Määratlus sellest, milline autentimise nõutud tase on teenuse osutamiseks vajalik. Ei väljenda reaalset taset. |
| 23 | Avalik teenus | Rahastamine | Teenuse rahastamise tüüp. |
| 24 | Avalik teenus | Makse | Maksetüübid. |
| 25 | Avalik teenus | Turvalisus | Teenuse kirjeldus sisaldab konfidentsiaalset informatsiooni. |
| 26 | Avalik teenus | Veebiteenus | WSDL |
| 27 | Avalik teenus | Analüüsi alusel teenusele antud hinne | Klassifikaator: säilita, asenda, lihtsusta, korrasta, uuenda, sulge. |

Avaliku teenuse sõnastiku etalonmudel



Joonis 2. Avaliku teenuse sõnastiku etalonmudel

Etalonmudel on sõnastiku andmete kontseptuaalne mudel, mida saab aluseks võtta kõikides avalikke teenuseid kirjeldavates initsiatiivides. Mudeli laialdane kasutamine teenuste kirjeldusi sisaldavate andmekogude loomisel loob head eeldused riigiülese portfelli juhtimise rakendamiseks.

Avaliku teenuse dünaamilise portfelli raamistik

Organisatsiooniline visioon

Portfelli halduse koosneb tavaliselt järgmise nelja põhitegevuse regulaarsel (näiteks iga-aastaselt) rakendamisel:

Kaardistamine:

- Teenuste kirjeldamine kokkulepitud keeles koos vastavate atribuutide väärtuste määratlemisega.
- Teenuste kasu mõõtmine.
- Teenuste seostamine teenusepakkuja strateegia ja eesmärkidega.

Analüüs:

- Kaardistatud teenuste funktsionaalse ja tehnilise valmisoleku hinnang. Funktsionaalsuse all me mõistame seda, mida teenus võimaldab teha, milliseid operatsioone läbi viia, milliseid tulemusi saavutada. Tehniline valmisolek tähendab nii IKT-alaste (riist- ja tarkvara) kui -väliste platvormide taset, millel teenus toimib.
- Teenuse kasu arvestus.
- Kokkuvõtte esitamine järgnevas hindamiseks.

Hindamine, analüüsi alusel teenustele hinnangu andmine järgmisest näidisvalikust:

- Säilita (*retain*) – suuresti iseseisev, taristu ja protsesside osas hästi piiritletud teenus, vastab organisatsiooni strateegiale ja on ka oluline selle suhtes.
- Asenda (*replace*) – teenus, mis tehniliselt ja funktsionaalselt pole isegi nõutaval minimaaltasemel.
- Lihtsusta (*rationalize*) – teenus, milles on oluliselt dubleerimist ning optimeerimiseks tuleks välja valida olulised tegevused. Näiteks teenus, mis toetab liiga paljusid erinevaid tehnilisi platvorme või juurdepääsukanaleid, mis pole aga kasutusel ja vajalikud. Siia kuuluksid ka teenused, millede funktsionaalsus on ebaselge või ülekattuv teiste teenustega.
- Korrasta (*refractor*) – teenus, mis on tehniliselt ja funktsionaalselt vajalik, aga mida saab selgemalt ja standardsemalt üles ehitada, kasutades olemasolevaid tugiteenuseid või teenuseid konsolideerides. Näiteks teenus, mis ei kasuta kesket autentimisteenust, vaid teeb seda ise.
- Uuenda (*renew*) – teenused, millede funktsionaalsus on tasemel, aga tehniline tase puudulik. Näiteks teenused, mis toimivad vananenud riist- või tarkvara platvormidel või ei ole üldse IKT lahendustega realiseeritud.
- Sulge (*retire*) – teenus, mis ei vasta enam teenusepakkuja eesmärkidele või strateegiale.

Kinnitamine:

- Teenuse suhtes tehtud otsuse dokumenteerimine, mis on omakorda aluseks edasiste arendusprojektide algatamiseks.
- Otsuse kinnitamine ja sidumine eelarvega.

Uuringu käigus määratleti neli osapoolt, kes kõik on huvitatud avalike teenuste portfelli juhtimise süsteemi edukast toimimisest:

- Kodanik – kelle heaks me seda kõike teeme.
- Teenusepakkuja – avalikku teenust pakkuv riiklik asutus või kohalik omavalitsus.

- Keskne portfelli haldaja – asutus, kes on kogu süsteemi veduriks ja riigi huvide esindajaks, näiteks MKM infoühiskonna teenuste arendamise osakond (ITAO).
- Keskse infosüsteemi haldaja – asutus, kelle hallata on keskne teenuste andmebaas ja kodaniku portaal, näiteks RIA, tema eesti.ee portaal ja RIHA andmebaas.

Organisatsioonilise visiooni ja rollijaotuse määratlused:

Teenuse omanik – see on teenuse suhtes otsustav roll, mida peaks täitma teenust tagavat põhiprotsessi valdav inimene. Tema peaks olema huvitatud teenuse toimivuse, kvaliteedi, kasu ja disaini tasemetest ja nende parandamisest. Tema peaks olema nii teenuse kvaliteedi tõstmise kui teenusega seonduvate regulatsioonide vajaliku muudatuse initsiaatoriks. Igal teenusel peaks olema omanik, aga ühe valdkonna mitmel teenusel võib vabalt omanikuks olla sama inimene.

Kanali omaniku roll on juhtida kanali arendust ja haldust. Ta peab tagama tasakaalu erinevate teenuste omanike ning organisatsiooni üldiste huvide vahel, sealjuures arvesse võttes organisatsiooni strateegilisi eesmärke. Ta vastutab ka kanali sihtrühmade defineerimise, iseloomustamise ja nende kasutajakogemust puudutavate ootuste tagamise eest. Kanali omaniku roll on detailselt lahti kirjutatud e-teenuste disaini käsiraamatus, peatükk 2.3.2³.

Iga teenusepakkuja juures peaks määratama **portfelli haldur**. Portfelli halduri peamine ülesanne on vastutada portfelli halduse kogu toimivuse eest teenusepakkuja juures, sealjuures eriti teenuste kasu mõõtmise, analüüsi ja hindamise eest. Teiseks on portfelli haldur sidemeheks keskse portfelli haldusega, olles ühelt poolt partneriks keskse portfelli halduse tegijatele, teiselt poolt suheldes üksikute teenuste omanikega.

Kogu avalike teenuste portfelli halduse edukaks käivitamiseks ja edasiseks toimimiseks on otsustava tähtsusega kesksest portfelli haldusest huvitatud osapoole leidmine ja selle juures keskse **portfelli halduse eest vastutava omaniku** määramine. Nende ülesanne on esimeses etapis terve süsteemi käivitamine, üksikute teenusepakkuja koolitamine ja koostöös keskse portfelli halduse infosüsteemi pidajaga teenusepakkuja infosüsteemi sidumine.

On realistlik, et teenusepakkujad ühinevad keskse portfelli haldusega ühekaupa, vastavalt teenusepakkuja enda küpsusastmele. Esimene kasu teenusepakkujale peaks olema see, et ta saab oma teenustest ülevaate. Alles seejärel on võimalik järgmise sammuga püüda teenuseid optimeerida ja parandada.

Õiguslik visioon

Kehtiv õiguslik raamistik avalike teenuste osas on hajutatud, kuid andmekogude pidamine on valdavas osas õiguslikult reguleeritud. Ettepanekud, soovitusel ja tähelepanekud ei hõlma õigusakte, milles reguleeritakse andmekogusid, mille sisu ei ole avalik või mõeldud muuks kui asutusesiseseks kasutamiseks. Aruandes soovitatud muudatusi on võimalik realiseerida ilma Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi Infoühiskonna teenuste arendamise osakonna (MKM ITAO) või Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) tegevust määratlevates õigusaktides ümberkorraldusi tegemata.

MKM ITAO põhiülesanneteks on MKM põhimääruse kohaselt avalike teenuste ning avaliku sektori asjaajamise ja elektroonilise dokumendihalduse arendamise koordineerimine, lähtudes riigi infosüsteemi ja infotehnoloogia pakutavatest võimalustest. MKM ITAO põhimäärus toetab aruande organisatsioonilise visiooni osas esitatud soovitusi, kuna põhimääruses esitatud tegevused võimaldavad üldjoontes soovitatud funktsioone täita.

Arvestades, et RIA on MKM valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mille põhikirjaliste põhiülesannete hulka kuulub muuhulgas teabevarava eesti.ee pidamine, riigi infosüsteemi andmevahetuskihi x-tee pidamine (arendamine ja haldamine) ning ka riigi infosüsteemi haldussüsteemi RIHA pidamine, on amet sobiv institutsioon keskse infosüsteemi haldamise funktsiooni täitmiseks.

³ https://www.ria.ee/public/Programm/avalikud_teenused/E-teenuste_disaini_kasiraamat_versioon1.pdf

Soovitav on kaaluda täiendada asjaosaliste ametkondade (MKM ITAO ja RIA) põhimäärusi nii, et need kajastaksid lisaks olemasolevatele funktsioonidele ja vastutusvaldkondadele ka sõnaselgelt avalike teenuste dünaamilise portfelli haldamise spetsiifiliste vajaduste ja eesmärkide täitmist, juhul, kui käesolevas dokumendis pakutav kontseptsioon realiseeritakse.

Lisaks dünaamilise portfelli halduse funktsionaalsuse sätete lisamisele asjaomaste riiklike asutuste põhimäärustesse ning vajalike õigusaktide (Vabariigi Valitsuse või majandus- ja kommunikatsiooniministri määrused) andmisele, mis oleks aluseks asutuste struktuurides vajalike muudatuste kehtestamiseks, soovitame valdkonna spetsiifiliste õigusaktide muutmiseks viia läbi järgmised tegevused:

Teostada kõigi Eestis avalikke teenuseid osutavate institutsioonide tegevust ja nende poolt osutatavaid avalikke teenuseid reguleerivate õigusaktide põhjalik analüüs eesmärgiga tuvastada piirangud ja vastutus avalike teenuste osutamisel. Analüüsi eesmärki püstitades soovitame kliendikeskset lähenemist ning arvestada võimalike kaudselt seotud õigusaktide koostoimes ilmnevat mõju (näiteks võimalikke mõjutusi, mis lähtuvad tsiviilseadustiku üldosa seadusest, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, haldusmenetluse seadusest või halduskoostöö seadusest).

Lähtuvalt õigusliku analüüsi tulemustest saab algatada seadusandliku menetluse, mille tulemusel valmiks seadus, millega kehtestataks selge ja ühetaoline avalike teenuste struktuur ja toimingute/teenuste loetelu ning sätestataks teenuse osutamise seotud ametkondade õigused, kohustused ja vastutus nende teenuste osutamisel. Niisuguses aktis saab reguleerida:

- teenuse mõiste, sh avaliku teenuse kui ka muu avaliku halduse korras osutatava teenuse;
- teenuste osutamise kohustuste nende osutajate vahel jaotumise printsiibid;
- avaliku teenuse osutamise ajalised piirangud;
- asutusteülese koostöö põhimõtted;
- teenuse osutamise kanalite põhimõtted;
- teenuste registri põhimõtted.

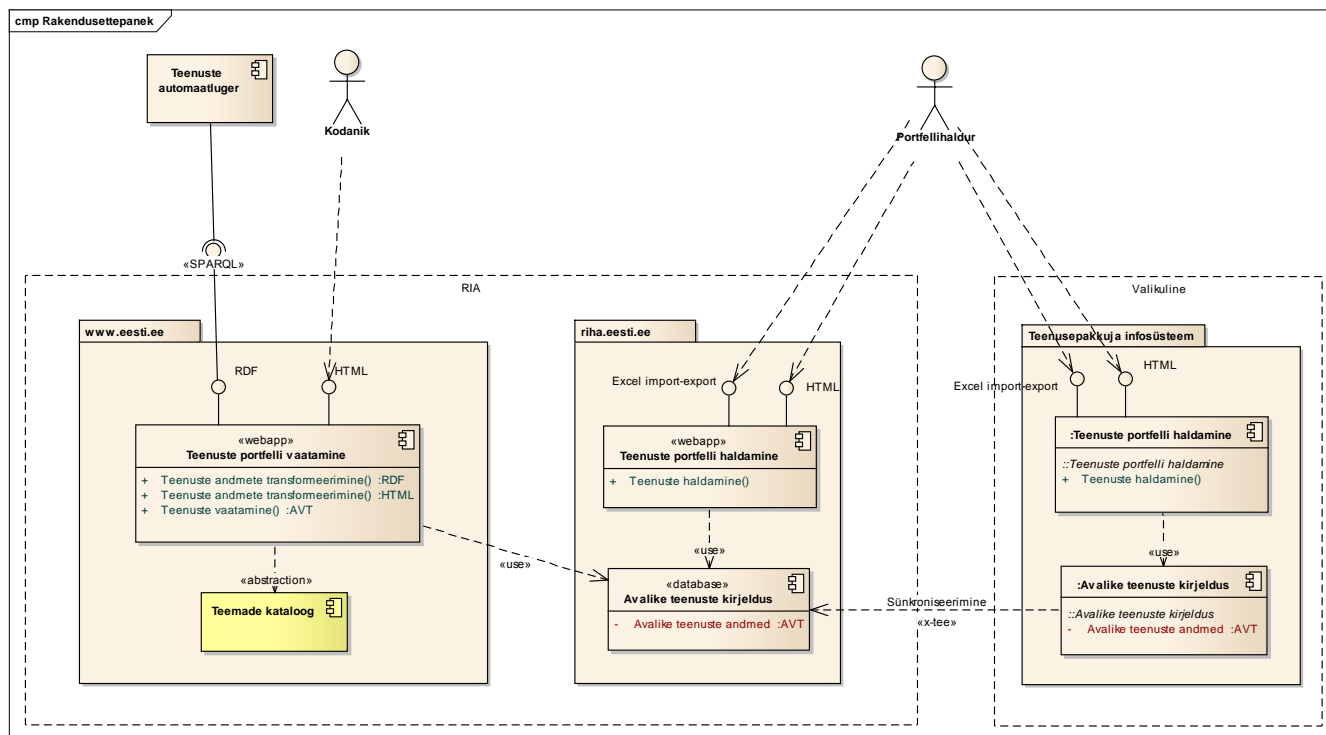
Seaduse eesmärk oleks korrastada olemasolevat õigusruumi ja lisaks avaliku teenuse mõiste ja keskkonna määratlemisele koondaks ühtse ja selge õigusliku raamistiku, millest iga avaliku teenuse osutamise puhul lähtutaks.

Lähtuvalt läbi viidud õigusaktide analüüsi tulemustest võib olla otstarbekas vajalikud toetavad muudatused sisse viia ka teistesse seonduvatesse õigusaktidesse – nt haldusmenetluse seadusesse, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusesse, arhiiviseadusesse jne.

Soovitav on kaaluda avaliku teenuse sõnastiku lühendina võtta kasutusele mõni teine kombinatsioon kui sõnade esitähedest moodustuv akronüüm ATS, kuna see on eesti õigusruumis kasutusel kui avaliku teenistuse seaduse lühend, ning võib sel moel tekitada segadust.

Tehnoloogilise arhitektuuri visioon

Uuringu käigus töötati välja tehnoloogilise arhitektuuri rakendusetepanek.



Joonis 3. Arhitektuuri rakendusetepanek

Kuna sarnane funktsionaalsus on juba täna arendatud RIA poolt loodud www.eesti.ee portaali Teemade mooduli näol, siis on ettepanek täiendada seda moodulit avaliku teenuse etalonmudeli andmestikuga, et see oleks kooskõlas käesolevas analüüsis kirjeldatuga. Haldamise funktsionaalsus tuleks luua riha.eesti.ee portaali, mis on juba täna kasutusel e-teenuste haldamise töövahendina.

Võimalusel tuleb luua haldamise komponent selliselt, et seda oleks võimalik eraldada riha.eesti.ee infosüsteemist ning huvitatud teenusepakkujad saaksid seda komponenti kasutada ning soovi korral ka täiendada. Viimane on muidugi valikuline.

Täiendavalt tuleks luua vastavate andmete uuendamiseks x-tee teenused ning võimaldada teenusepakkujatel läbi nende teenuste oma andmestikku hallata.

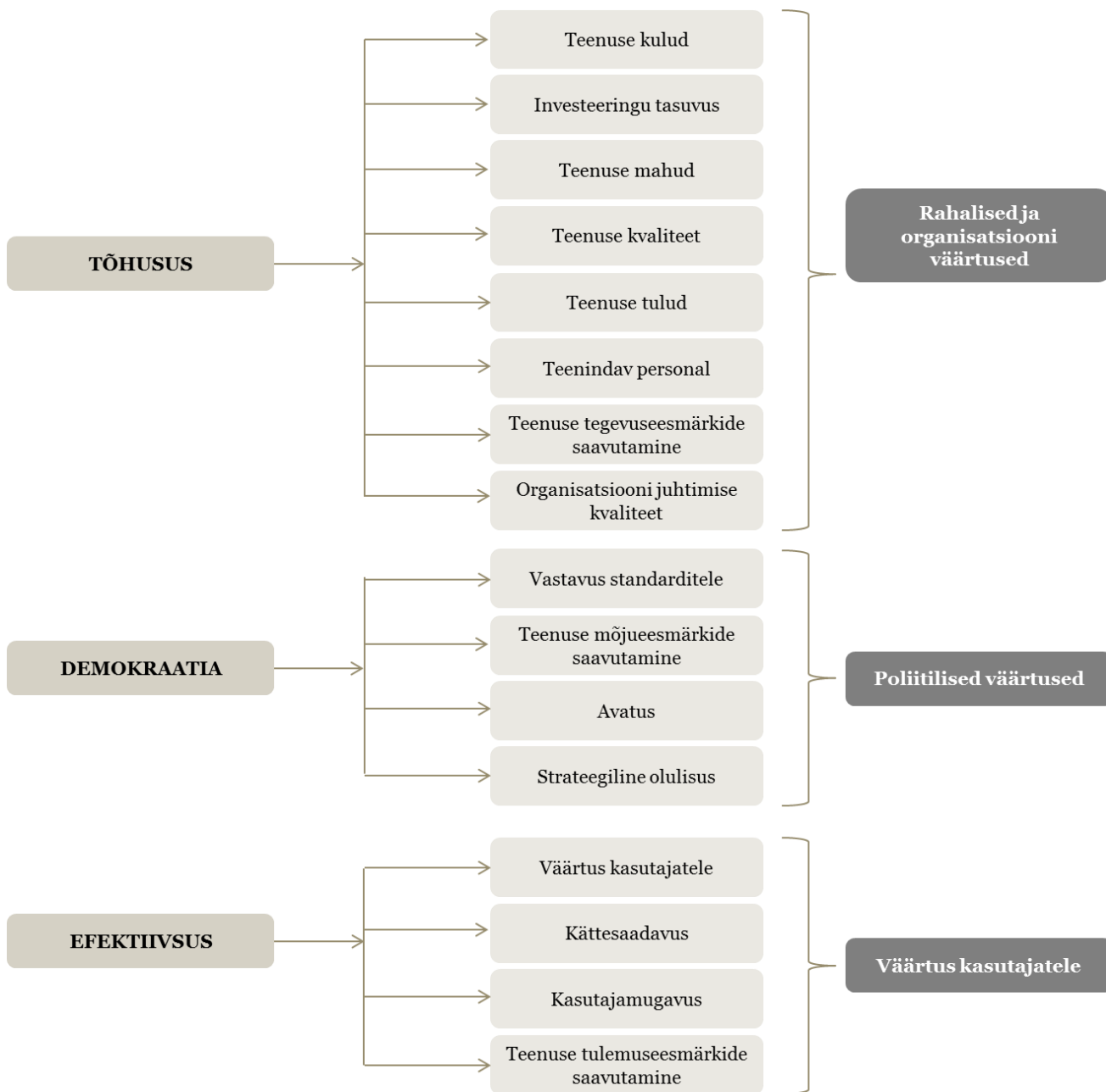
Avaliku teenuse hindamise meetodika

Metoodika väljatöötamiseks koondati Eesti erinevate avaliku sektori asutuste teenuste tulemuslikkuse juhtimise praktikad ning analüüsiti neid rahvusvaheliste avalike teenuste kasu hindamise metoodikate kontekstis. Eesti praktikaid on kirjeldatud alajaotuses *Eesti praktika analüüs*.

Tagamaks kooskõla varasemate Eestis ja Euroopa Liidus välja töötatud metoodikatega võeti metoodiliseks aluseks Euroopa Komisjoni avalike teenuste kasu hindamise metoodika⁴, millest on lähtunud ka Eesti e-

⁴ Codagnone, C., Bocardelli, P., (2006) Measurement Framework Final Version

teenuste mõju hindamise meetodika väljatöötamisel⁵. Valminud meetodikat täiendati vastavalt käesoleva projekti juhtrühma kommentaaridele.



Joonis 4. Avalike teenuste hindamise mudel

Mudel sisaldab 60 mõõdikut kolmes mõjuvaldkonnas. Mõjuvaldkondade lõikes on toodud välja mõõdikud ja nende definitsioonid ning lisatud mõõdikute väärtused. Lisaks on iga mõõdiku puhul märgitud, kas see on sobilik kanalispetsiifiliste andmete kogumiseks ja kanali valikus kasutatav. Mudeli puhul on oluline välja tuua, et vastupidiselt Codagnone ja Boccaredelli ning Balti Uuringute Instituudi ja Praxis meetodikatele, kus mõõdikud on kirjeldatud muutusena, sisaldab väljatöötatud mudel seisundeid. See lähenemine sai valitud, kuna seeläbi saab teada nii muutuse kui ka võrrelda teenuseid. Viimane on just oluline teenuste portfelli filtrimisel (nt on võimalik filtreerida välja kõige suurema personalikuluga teenused jne).

⁵ Kalvet, T., Tiits, M., Hinsberg, H. (2013) E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis

Mudelisse koondatud mõõdikud võimaldavad teha otsuseid nii teenuste loomisel (nt potentsiaalne sihtrühma suurus, investeeringu tasuvus) kui ka tagantjärele (tegevuseesmärkide saavutamise määr, tegelik sihtrühma suurus). Mudel võtab arvesse vajadust hinnata teenuseid erinevate nurkade alt (nt hädavajalik teenus vs teenuse omahind) ning võimaldab hinnata teenuse pakkumuse tulemuslikkust riiklike eesmärkide lõikes (nt tulemuseesmärkide saavutamise määr) ning laiemat ühiskondlikku mõju (nt mõjueesmärkide saavutamise määr). Seeläbi on tagatud ka võimekus mudeli abil teenuste arendamise prioriteetsuse määramine.

Metoodikate rakendatavus

Metoodikate rakendamist testiti seitsme teenuse näitel, mis sai välja valitud kindlate valikukriteeriumite alusel.

Juhtumiuuringu eesmärk oli testida väljatöötatud metoodikaid võimalikult erinevate teenuste peal, et veenduda metoodika sobivuses ning välja tuua kitsaskohad, mille osas metoodika vajab täiendamist. Väljavalitud teenuste kohta koguti teenust iseloomustav informatsioon ning kirjeldati teenus vastavalt väljatöötatud ühtsele kirjelduskeelele. Seejärel koguti infot teenuse mõõdikute ja indikaatorite kohta ning analüüsiti, milline statistika teenuse kohta on kättesaadav, mida kogutakse ning kuidas kasutatakse.

Saadud tulemuste alusel kujundati soovitud mudeli rakendamiseks.

Teenuste kirjeldamisel ei esinenud olulisi probleeme, mistõttu võib kinnitada mudeli sobivust suures ulatuses. Mudelile antud üldine tagasiside on olnud pigem positiivne. Töö mahtu teenuste kirjeldamisel hinnatakse mõistlikuks.

Soov on kirjeldada mitte vaid avalikke, vaid kõiki teenuseid, mida asutus pakub, ühtsetel alustel.

Teenust kirjeldavate atribuutide hulka peeti juhtumiuuringus osalejate poolt piisavaks, kuigi keeruliselt mõistetavatena nimetati rahvusvaheliste klassifikaatorite kasutamist, mis seovad teenuse rahvusvahelise teenuse kirjeldusega ning asutuse funktsiooniga. Mudeli rakendamisel tuleb rahvusvahelised klassifikaatorid asendada kohalikega.

Teenuseosutajate ja vastutajate nimetamine oli keeruline juhtudel, kui teenuse osutamine on hajutatud või teenuse kanaleid on rohkem kui üks. Valdavalt toodi näitena kanalite lõikes erinevate vastutajate olemasolu (nt e-teenuse eest vastutab IT osakond, eesti.ee kanali eest RIA, teenindusbüroos teenuse osutamise eest klienditeeninduse juht vms). Pigem on vastutused jaotatud ning ei ole võimalik nimetada väga selgelt vaid ühte teenuse kui terviku eest vastutajat.

Eeldatust vähem pingutust on nõudnud teenusega seotud õigusaktide kirjeldamine, kuna teenus luuakse reeglina seadusloome tulemusena, mitte vastupidi.

Teenuse hindamine viidi läbi kahe-etapilisena – esmalt teenuse küpsuse hindamine ning seejärel konkreetsete mõõdikute hindamine. Teenuse küpsuse hindamiseks kasutati Tartu Linnavalitsuse praktikast pärit küsimustikku. Küsimustiku täitmist peeti lihtsaks ja kiireks võimaluseks, saamaks ülevaadet teenuse seisundist. Avalike teenuste portfelli kontekstis aga ei anna teenuse küpsuse hindamine olulist lisandväärtust, mistõttu on soovitatav kasutada küsimustikku vajadusel asutusesiseselt, et saada ülevaadet teenuste hetkeseisust.

Teenuse hindamise mõõdikute kasutamine ei osutunud lihtsaks ülesandeks. Üldreeglina mõõdetakse seda, mida on lihtne mõõta. Olulise tingimusena nimetati asjaolu, et mõõtmist ei saa teha käsitööna, vaid mõõdetav info peab kogunema töö käigus ise. Selle all mõeldakse eelkõige automaatselt infosüsteemidest kogunevat statistikat, mille jaoks ükski inimene täiendavat pingutust tegema ei pea. Käsitse kogutava info osas jääb alati üles küsimus, kas info on täielik ning kas andmed on kvaliteetsed ja usaldatavad. Seetõttu on paremini mõõdetavad teenused, mida osutatakse täielikult või osaliselt e-kanalites. Teenused, mis on madala tehnoloogilise küpsustasemega, ei ole kuigivõrd lihtsalt mõõdetavad. Üldhinnang mõõdikute mudelile oli, et mõõdikuid on selgelt liiga palju ning mitmete jaoks on vajalik eelnevalt kokku leppida selge metoodika, nt tasuvusanalüüs, kaudsed kulud või teenusega rahulolu hindamine.

Mõõdikud seatakse teenustele organisatsiooni eesmärkidest lähtuvalt. Võib öelda, et kui vajadust mõõtmiseks ei tunnetata või ei teadvustata, siis mõõdikuid ei seata. Samuti on selgelt näha korrelatsioon mõõdikute kasutamise ja nende olulisusele antud hinnangute vahel – kui mõõdikut ei kasutata, on enamasti hinnang selle olulisusele kas „ei oska öelda“ või „ebaoluline“. Ja vastupidi, kui mõõdikut kasutatakse, siis osatakse hinnata ka selle mõõdiku kasutamisest saadavat kasu. Kokkuvõtlikult: mudeli rakendamise võimalus on otseses seoses organisatsiooni teenuste juhtimise küpsusega.

Metoodikate rakendussoovitused

Eelduste loomine metoodikate rakendamiseks

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

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

Avalike teenuste portfelli juhtimine

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

Teenuste kirjeldamine

- **Mõistete ühtlustamine.** Enne laiemat teenuste kirjeldamise või klassifitseerimise projekte peab eksisteerima riigiülene kokkulepe avaliku teenuse ja ka muude teenuste mõistete osas, samuti teenuse kirjelduse atribuutide eesmärkide ja semantika osas. Kui avaliku teenusena käsitleda vaid ATKRR-is toodud mõistet, vajab tulevikuperspektiivis lahtimõtestamist n-ö muu avalik teenus.
- **Kohalike klassifikaatorite loomine.** Teenuste kirjeldamisega saavad organisatsioonid üldjuhul hästi hakkama, suuri küsitavusi teenuse kirjelduse etalonmudel ei põhjusta. Küll aga on keerukas leida vasteid atribuutidele rahvusvahelistest klassifikaatoritest ning soov rahvusvaheliste klassifikaatorite kasutuselevõtuks on madal ja vajadused ebaselged. Samuti on rahvusvahelised klassifikaatorid valdavalt inglise keelsed, mis teeb nende igapäevase kasutamise keeruliseks nii teenuse haldajate kui ka teenuse kasutajate poolt. Mitmete klassifikaatorite jaoks ei ole head etalonmudelid. Vajalik on määrata igale klassifikaatorile haldaja.
- **Töövahendite loomine.** Vajalik on luua lihtsad töövahendid, nt levinud tabelarvutuse tarkvarade baasil, et vähese teenuse juhtimise küpsusega organisatsioonidel oleks võimalik lihtsal viisil teenuste

juhtimise esimeste sammudega alustada. Sellega saavutatakse kooskõla riigiülese vajadusega teenuste portfelli juhtimisel ning portfelli jõuavad ka need teenused organisatsioonidelt, kellel muud tehnoloogilised vahendid, võimalused ja oskused puuduvad.

- **Sobiva teenuste juhtimise tarkvara valik.** Soovitatav on läbi viia teenuste portfelli halduseks vajaliku tarkvara analüüs, eesmärgiga välja selgitada lahendused, mis sobivad erinevate vajaduste rahuldamiseks.

Teenuste ja kanalite hindamine

- **Teenuse mõju hindamise võimekuse loomine.** Teenuse mõju hindamise võimekuse loomiseks on soovitatav töötada välja koolitusprogramm avaliku sektori organisatsioonidele eesmärgiga motiveerida avaliku teenuse toimimist hinnata võimaldavate mõõdikute rakendamist. Koolitusprogramm peaks tutvustama erinevaid mõjude hindamise indikaatoreid läbi praktiliste kaasuste. Koolitust võib pakkuda sihtotstarbeliselt, sh tugiprogrammina nendes organisatsioonides, kus teenuste hindamise vajadust on juba tunnetatud ning eksisteerib selge soov mõõtmist juurutada. Juurutamine saab sel juhul toimuda välise mentori kaasabil. Oluline on juhtidele mõõdikute rakendamise tähtsuse selgitamine, kuna ilma juhtide toetuseta organisatsioonis teenuste mõõtmine ja mõõdikute seadmine ei õnnestu.
- **Motivatsiooniliste erinevuste tasandamine.** Kuna mõõtmine on seotud kuludega, siis on vajalik lahendada vastuolu, mis tekib vajadusest mõõta teenuste toimimist teenusteüleste hinnangute andmiseks (nt nende ühendamise või riskasutamise võimaluste ärakasutamiseks), kuid mille kasutamiseks asutuse tasandil motivatsioon puudub.
- **Teenuste hindamise infrastruktuuri loomine.** Ühe olulise eeldusena edu saavutamiseks on soovitatav luua teenuse mõõtmiseks vajalik infrastruktuur. Eelkõige on silmas peetud infotehnoloogilisi automatiseeritud lahendusi, mis tõstaks kogutavate andmete kvaliteeti ning vähendaks oluliselt mõõtmiseks ja mõõtmise juurutamiseks tehtavat pingutust. Et paljude lokaalsete süsteemide loomine on kallis, eeldatakse riigi tuge kõigi asutuste ülese süsteemi väljatöötamisel, rakendamisel ja rahastamisel. Süsteemide loomisel on oluline ka sobivate arvestusmetoodikate kasutuselevõtt. Võtmetähtsusega on tegevuspõhise kuluarvestuse ja teenuspõhise juhtimise metoodikate propageerimine.
- **Teenuste hindamise etalonmudeli optimeerimine ja „stardikomplekti“ kasutuselevõtt.**