Avaliku (e)valitsemise tuleviku arutelupaber

Küsimused aruteluks 14. juuni seminari töötoas

1) Millised võtmetegurid mõjutavad tehnoloogia adopteerimist kodanike ja avaliku sektori poolt?
2) Millised võtmetegurid mõjutavad avaliku sektori valitsemist? Kui tsentraliseeritud või detsentraliseeritud on avalik valitsemine? Milline on tasakaal täidesaatva ja seadusandliku võimu ning kohaliku ja keskvõimu vahel? Mis määral saavad indiviidid ja kohalikud kogukonnad osaleda avaliku sektori otsustusprotsessides?
3) Millised on seosed avaliku sektori valitsemist ja tehnoloogia adopteerimist mõjutavate võtmetegurite vahel?
4) Kuivõrd olulised on praegu tehnoloogia adopteerimist ja avaliku sektori valitsemist mõjutavad võtmetegurid aastal 2030?

Lühikokkuvõte

Arenguseire Keskus alustab uuringut, mille eesmärk on luua stsenaariumid avaliku sektori valitsemise tulevikust aastani 2030, arvestades tehnoloogiliste arengute ja institutsionaalsete muutujate (avaliku valitsemise põhimõtted ja korraldus) võimalikke koosmõjusid.

Viimase kahe aastakümne jooksul on Eesti riik suutnud oskuslikult pakkuda e-teenuseid paljudes valdkondades, mis võrdluses enamike riikidega maailmas on olnud erakordne. Selle eduka arengu jätku seisukohalt on keskne küsimus, kuidas veel tõhusamalt ja laiahaardelisemalt kasutada loodud tehnoloogilisi lahendusi ja uusi võimalusi avaliku sektori valitsemisel.

Avaliku sektori valitsemise seisukohalt on keskseks küsimuseks, kuidas väheneva rahvastiku, mobiilse ja paindliku tööjõuturu ja sellega kaasneva võimaliku maksubaasi vähenemise ning globaalse konkurentsi tingimustes pakkuda ootustele vastavaid avalikke hüviseid ning kaasata kodanikke otsustusprotsessidesse. Millisel määral saab tehnoloogia kaasa aidata ühistegevuste dilemmade lahendamisel: kes, kuidas ja millistel tingimustel pakub avalikke teenuseid ja kuidas kodanikud saavad osaleda otsustusprotsessides.

Uuringu metoodika on mitmekesine, kombineerides nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid meetodeid. Tehnoloogia kasutamise ja erinevate avaliku sektori valitsemismudelite koostoime identifitseerimiseks tuvastatakse kirjanduse analüüsi, 14. juunil toimuva seminari töötoa ning ekspertintervjuude põhjal võtmetegurid. Nende abil kaardistatakse praegune olukord, kasutades nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid uurimusmeetodeid. Seejärel luuakse alternatiivsed stsenaariumid aastani 2030 kasutades stsenaariumite loomise meetodit (Schwartz 1991; Ramirez and Wilkinson 2016).

Poliitikakujundajate jaoks tuuakse välja peamised valikud ja sammud, mis suurendavad erinevate stsenaariumite realiseerumise tõenäosust. Uuring ei ole eesmärk omaette, vaid vahend oluliste otsustuskohtade identifitseerimiseks ja diskussiooni stimuleerimiseks.

Uuringu läbiviimist juhib Arenguseire Keskus (ASK), kes loob selle teostamiseks rahvusvahelise võrgustiku, kaasates tippeksperte nii Eestist kui ka välismaalt.

PIKEMALT

E-riigi areng

Eesti e-riik ja selle erinevad komponendid on saanud viimase aastakümne jooksul suure tähelepanu osaliseks nii rahvusvahelistes akadeemilistes ringkondades kui ka poliitikakujundajate hulgas (vaata näiteks Hattem 2014; Alvarez et al., 2009; Bochsler 2010; Maaten and Hall 2008; Ernsdorff and Berbec 2007; Dutta 2006; Martens 2010).

Eesti poolt saavutatu on toodud välja eeskujuna, millest teised riigid saavad õppida e-riigi ülesehitamisel. E-riigi panus ei ole muidugi mitte ainult saavutatud rahvusvahelises tähelepanus, vaid e-riik on olulise tähtsusega avaliku sektori valitsemisel Eestis. E-riik on teinud avaliku sektori teenuste pakkumise tõhusamaks ja läbipaistvamaks. See on aidanud kaasa avatud ja ettevõtjasõbraliku keskkonna loomisel, kus nii ettevõtjad kui kodanikud võivad kasutada tehnoloogilisi võimalusi tehingukulude vähendamiseks erinevates tegevustes – olgu selleks siis maksude deklareerimine või hääletamine valimistel.

IKT adopteerimine ja kasutamine avalikus sektoris ei ole olnud nii ühtlane kui seda tihtipeale tajutakse. Esile tõstetakse edulood nagu näiteks e-maksuamet või e-valimised, kuid piisavalt tähelepanu ei saa aeglasemalt arenevad valdkonnad nagu näiteks tervishoid või sotsiaalkindlustus.

Erinevad valitsusasutused tegutsevad tihtipeale nn. silodes, mis raskendab laiahaardeliste ja integreeritud teenuste pakkumist. Kuigi e-riigi teenuste puhul on detsentraliseeritus olnud innovatsiooni allikaks, on kodanikule paremate lahenduse pakkumise nimel erinevatel asutustel vaja teha rohkem koostööd ja ületada silode poolt seatud piire.

Eesti e-riigil on veel arenguruumi koostööl põhinevate teenuste pakkumisel, kus avalikke teenuseid võivad pakkuda erinevad riigiasutused koostöös üksteisega, koostöös erasektoriga, kodanikuühiskonnaga või mõnes muus vormis. Selline laiahaardeline koostöö võib muuta riigi poolt pakutud teenused „nähtamatuks“, kuna avaliku ja erasektori teenuste vahelised ning erinevaid osapooli eristavad piirjooned muutuvad ebaselgeks. Avalikke teenuseid pakutakse nö toimivate tegutsemismustrite kontekstis, mis vähendab kasutamisega soetud takistusi (European Commission 2013, 6).

Tehnoloogia ja mängureeglid

Ebaühtlane tehnoloogia kasutamine, piirid ja takistused näitavad selgelt, et küsimus ei ole tehnoloogiliste lahenduste olemasolus. Tehnoloogia adopteerimine ei ole ettemääratud ja lineaarne protsess.

Tehnoloogia, sh IKT adopteerimist käsitlev teaduskirjandus on rõhutanud, et see protsess on olemuselt epistemoloogiline (Braman 2012; Mokyr 1990, 186; Fountain 2001, 88-90, 98; Keller 2002, 138; Zanfei 2000, 527). See tähendab, et erinevates institutsionaalsetes, sotsiaalsetes, poliitilistes ja majanduslikes kontekstides adopteeritakse tehnoloogiaid erinevalt ning nende kasutamise iseloom ja määr varieerub oluliselt. Seega ei ole tehnoloogia olemasolu piisav tingimus selle kasutamiseks avaliku sektori ja kodanike poolt, vaid tuleb arvestada institutsionaalsete, majanduslike, poliitiliste ja sotsiaalsete teguritega.

E-riik ja selle potentsiaal sõltub suures osas mängureeglitest ja nende mängureeglite muutumisest. Mängureegleid, mida teaduskirjandus nimetab institutsioonideks, võib jagada formaalseteks ja mitteformaalseteks (North 1990; North 2005). Kuna avaliku sektori valitsemine puudutab otseselt pigem formaalseid reegleid (seadused, regulatsioonid) ja

seotus mitteformaalsete reeglitega (tavad, normid) on kaudne, siis uuringu fookus tuleb seada formaalsetele institutsioonidele.

Formaalsed institutsioonid on olulised, sest nende kaudu suunatakse poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid eelistusi. Princetoni Ülikooli professor Helen Milner (2006) on kirjutanud, et poliitilised institutsioonid on eriti olulised uute tehnoloogiate adopteerimisel, sest just institutsioonide kaudu muudavad adopteerimise tulemusel tekkivad võitjad ja kaotajad enda eelistused mõjujõuks.

Milner toob näiteks välja, et grupid, kes kaotavad interneti leviku tulemusel, püüavad kasutada poliitilisi institutsioone leviku piiramiseks. Milneri järgi kaotajad loodavad levikut aeglustada või peatada ning teatud tüüpi institutsioonid võimaldavad nende tegevust paremini realiseerida kui teised.

Avaliku sektori reformid

Tehnoloogia pakutavad võimalused teenuste ja poliitilise osaluse vallas pole tihtipeale leidnud piisavat tähelepanu katsetes reformida avalikku sektorit. E-riigi arengutega ja riigireformiga on seotud erinevad poliitikakujundajad ja huvigrupid. Eri valdkondade poliitikakujundajad ei ole teinud piisavalt koostööd selle nimel, et paremini integreerida kahte perspektiivi ja leida nendevahelist sünergiat.

Eesti riik viis 1990-ndatel kiirelt ellu hulgaliselt reforme, mis soodustasid ettevõtluse arengut, vähendasid avaliku sektori rolli ühiskonnas ning aitasid kaasa tehnoloogia levikule (Lumiste et al 2008). Teadvustamata ja teadvustatult tekkis reformide ja tehnoloogiliste arengute vahel teatud sünergia.

Näiteks internetipanganduse teke 1996. aastal lõi võimaluse kasutada seda kui platvormi e-maksuameti loomiseks 2000. aastal, mis omakorda aitas muuta avaliku sektori teenuste pakkumise tõhusamaks ja läbipaistvamaks. Paljud sellised muutused mängureeglitest soodustasid „alt-üles“ initsiatiivi, kus nii ettevõtted kui ka erinevad avaliku sektori asutused pakkusid välja uusi innovaatilisi lahendusi.

Praegune valitsus viib ellu avaliku sektori reforme pigem „ülevalt alla“ põhimõttel. Need reformid, mida tuntakse ka „riigireformina“ (seda terminit kasutavad erinevad osapooled erinevas tähenduses), on peamiselt innustatud suurema tõhususe saavutamisest ning kulude kokkuhoidmisest.

Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019 toob välja, et riigireformi elluviimisel on aluspõhimõteteks tasakaal, tõhusus ja avatus. Samas eesmärgi „tõhus riik“ all on toodud ligi 30 tegevust, aga eesmärkide „tasakaalus riik“ ja „avatud riik“ all on kummalgi juhul 10 tegevust (Vabariigi Valitsus 2017). Samuti võib leida avatuse ja tasakaalu all tegevusi, mis on pigem suunatud tõhustamisele.

Teadvustamata või teadvustatult puudutavad need reformid ka valitsemisega kaasnevat kodanike otsustusprotsessides osalemist ja demokraatiat. Tasakaal efektiivsuse ja osalemise vahel võib minna kaduma, kui põhirõhk on ainult suuremal tõhususel. Avaliku sektori teenuste tsentraliseerimine võib muuta need vähem kodanikukeskseks ja viia kodanike suuremale võõrandumisele valitsusest.

Kuigi praegu elluviidavad ja kavandatavad reformid on täidesaatva võimu kesksed, on seadusandliku võimu oluliseks rolliks arutelu ja otsustamine tõhususe ja osaluse tasakaalupunkti üle. Seadusandliku võimu roll on ka seada konkreetsed pikaajalised eesmärgid avaliku sektori valitsemise reformidele. Ka Vabariigi Valitsuse riigireformi kava

rõhutab, et „Demokraatia ja rahva kaasamise teemadel saab juhtroll olla vaid parlamendil“ (Vabariigi Valitsus 2017).

Avaliku sektori võimalikele arengutele on oluline mõelda pikaajalises perspektiivis, kuna täna tehtud otsused mõjutavad ka kaugemat tulevikku. Oluline on luua arengustsenaariumid kohalike omavalitsuste rollist avaliku sektori valitsemisel ning kogukondade ja kodanike kaasamiseks otsustusprotsessidesse. Pikaajalise riigireformi üheks keskseks teemaks peab samuti olema tasakaalu saavutamine täidesaatva ja seadusandliku võimu vahel, pakkudes välja võimalikke viise, kuidas seadusandlik võim saab enda rolli strateegilistes otsustes suurendada ja tugevdada.

Kasutatud kirjandus

Alvarez, R. Michael, Hall, Thad and Trechsel, Alexander. 2009. Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia. PS. July.

Bochsler, Daniel. 2010. Can internet increase political participation? remote electronic voting and turnout in the estonian 2007 parliamentary elections. Paper presented at Conference "Internet and Voting", Fiesole, Italy.

Braman, Sandra. 2012. Technology and epistemology. information policy and desire. In Cultural technologies in the technology of cultures: Culture as a means and end in technologically advanced media world., ed. Göran Bolin, 133-150. New York: Routledge.

Dutta, Soumitra. 2006. Estonia: A sustainable success in networked readiness? Geneva, Switzerland: World Economic Forum Global Information Technology Report .

Dyker, D. 1996. The computer and software industries in the East European economies. A bridgehead to the global economy? Europe-Asia Studies 48 (6): 915-30

Ernsdorff, M., and A. Berbec. 2007. Estonia: The short road to e-government and e-democracy. In E-government in europe. re-booting the state., eds. P. G. Nixon, V. N. Koutrakou, 171-183. London: Routledge.

European Commission. 2013. A Vision for Public Services. Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology.

Fountain, Jane. 2001. Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Hattem, Julian. 2014. President: Estonians should have built HealthCare.gov. The Hill, September 3, 2014.

Keller, Wolfgang. 2002. Geographic localization of international technology diffusion. American Economic Review 92 (1): 120-42.

Lumiste, Rünno, Robert Pefferly and Alari Purju. 2008. Estonia’s Economic Development: Trends, Practices, and Sources. Commission on Growth and Development Working Paper no 25. Washington, DC: World Bank.

Maaten, Epp, and Thad Hall. 2008. Improving the transparency of remote E-voting: The estonian experience. Paper presented at 3rd international Conference on Electronic Voting 2008, Bregenz, Austria.

Mackay, Hughie, and Richard Gillespie. 1992. Extending the social shaping of technology approach: Ideology and appropriation. Social Studies of Science 22 (4): 685-716.

Martens, Tarvi. 2010. Electronic identity management in Estonia between market and state governance. Identity in the Information Society 3 (1): 213-33.

Maznevski, Martha L., and Katherine M. Chudoba. 2000. Bridging space over time: Global virtual team dynamics and effectiveness. Organization Science 11 (5) (September-October): 473-92.

Milner, Helen. 2006. The digital divide: The role of political institutions in technology diffusion. Comparative Political Studies 39 (2): 176-99.

Mokyr, Joel. 1990. The lever of riches. technological creativity and economic progress. New York: Oxford University Press.

North, Douglass C. 2005. Understanding the process of economic change. Princeton: Princeton University Press.

———. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramirez, Rafael and Angela Wilkinson. 2016. Strategic Reframing. The Oxford Scenario Planning Approach. Oxford University Press.

Schwartz, Peter. 1991. The Art of Long View. Doubleday.

Vabariigi Valitsus. 2017. Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019.

Zanfei, Antonelo. 2000. Transnational firms and the changing organisation of innovative activities. Cambridge Journal of Economics 24 (5): 515-42.