



Programm
Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine



e-Kaasamise analüüsi metoodika

e-Riigi Akadeemia

Riigi otsustusprotsessides osalemise ja kaasamise võimaluste laiendamine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) poolt pakutavate võimaluste abil (eDemokraatia)

e-Kaasamise analüüsi metoodika

Sisukava

Sissejuhatus	3
I Ülevaade senistest kaasamise uuringutest Eestis: probleemikirjeldus	4
II Ülevaade rahvusvaheliste organisatsioonide e-osalemise valmisolekut kaardistavast metoodikast	6
III e-kaasamise analüüsi metoodika.....	7
A Kvantitatiivne veebilehtede analüüs	9
B Kvalitatiivuuringud.....	13
Kokkuvõtteks	14
Viited.....	14

Sissejuhatus

Kui kaasamist võib avaliku võimu kontekstis defineerida kui tegevust, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel, siis e-kaasamine on selle üheks viisiks ja võimaluseks. Teisalt on see tänapäeva ühiskonna inimeste kommunikatsiooniharjumusi ja -käitumist arvesse võttes saamas üheks peamiseks kaasamisvõimaluseks paljude sihtgruppide jaoks.

E-kaasamise eesmärgid ei saa seega ka erineda oluliselt igasuguse avaliku võimu poolt teostatava kaasamise laiematest eesmärkidest, milleks on tõsta otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust, suurendades mittetulundus- ja erasektori osalust avaliku võimu otsuste ettevalmistamisel ja langetamisel. Siiski, kui kaasamise puhul tulekski rohkem rõhutada just teatud huvigruppide ühist informeerimist ja osaluse võimaldamist, siis e-kaasamise puhul on reaalsem võimalus jõuda ka suurema arvu üksikute kodanikeni ja selles võib peituda seega ka tegelikult suurem väljakutse üksikisikute osalusele motiveerimiseks.

E-kaasamise olukorrale hinnangu andmiseks on oluline jälgida kuivõrd avalik võim kasutab ära kõiki info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poolt pakutavaid võimalusi, kuivõrd hõlpsasti jälgitav on selle võimu teostamine inimestele, kui mõistetavaks see on tehtud ning kas ja milliseid kaasaraäkimisvõimalusi pakutakse.

Eesti riigi üldine tehnoloogiline areng, inimeste ühendatus internetiga, oskused ja harjumused on tunnustust leidnud paljudes rahvusvahelistes uuringutes (Maailma majandusfoorumi raportid, ÜRO e-valitsuse raportid). Eestit on tunnustatud ka kodanikele loodud eelduste eest avaliku võimuga suhtluseks. Üks väheseid rahvusvahelisi raporteid, kus leiab eraldi käsitlemist ka e-kaasamise osa, on ÜRO e-valitsuse uuring 2010 (United Nations E-Government Survey 2010), kus e-osaluse indeksi järgi reastades on Eesti lausa 9-ndal kohal! Siiski, avaliku võimu algatusel loodud võimalusi kodanike kaasamiseks aruteludesse ja otsesesse otsustusprotsessi on kindlasti võimalik parandada, laiendada ja avalikkust efektiivsemalt teavitada.

e-Kaasamise analüüsi meetodika koostamisel ja sellele tugineva analüüsi läbiviimisel lähtutakse kolmest kaasamise ja sellest tulenevalt kodanikuosaluse tasandist, mida on kirjeldatud ka varasemates e-demokraatia publikatsioonides (OECD käsiraamat „Citizens as Partners“, e-demokraatia käsiraamat 2010; Illing, E. ja Lepa, R. 2005).

Nimetatud tasandid ja nende lühiiseloostus on alljärgnev:

- 1) Informeerimine (info võimaldamisel põhinev avalik osalus)*** – põhjaliku, tasakaalustatud ja objektiivse teabe aktiivne pakkumine eesmärgiga aidata avalikkusel mõista probleeme, alternatiive, võimalusi ja lahendusi demokraatia küsimustele. Osalejatele jagatakse teavet plaanide või otsuse kohta, neil puudub aga otsene mõju. Kommunikatsioon on vaid ühepoolne, suunaga kavandajatelt või otsustajatelt avalikkusele.

- 2) **Konsulterimine (konsultatsioonil põhinev avalik osalus)** – osalejad saavad anda oma kommentaarid esitatud küsimusele või õigusakti eelnõule, seeläbi võivad nad otsust mõjutada, ehkki mõju ulatus võib märkimisväärselt erineda. Kommunikatsioon on mõlemasuunaline, kavandajatelt või otsusetegijatelt avalikkusele ning tagasi kavandajatele ja otsustajatele. Teatud juhtudel pakutakse avalikkusele täiendavat tagasisidet, näiteks saadud kommentaaridele vastamisel. Kommentaare võib paluda ka osalusprotsessi varases järgus, tehes näiteks intervjuusid. Konsultatiivse avaliku osaluse üks komponent on regulaarsed, näiteks kord kvartalis teabevahetuse eesmärgil toimuvad dialoogid valitud sihtrühmadega.
- 3) **Koostöö (ühistegevusel põhinev avalik osalus)** – kodanike ja nende ühenduste (huvirühmade, ühingute, seltside ja mittetulunduslike organisatsioonide) kaasamine avalikku ellu, et nad võiksid mõjutada ja parandada demokraatlike protsesside tulemite kvaliteeti ja kättesaadavust. Osalejatel on sõnaõigus otsuste tegemisel (nt ümarlaudades, vahendusmenetlustes või huvirühmade kohtumistel). Mõjutamise aste on kõrge ja võib hõlmata ühist otsustamist poliitikutest otsustajatega. Kavandajad või otsustajad ja avalikkus suhtlevad üksteisega intensiivselt.

Vahel on keeruline tõmmata eraldusjoont kodanikuosaluse eri tasandite vahele. On juhtumeid, kus osalustase on harilikust konsulterimisest kõrgem, kuid seda täieõiguslikuks koostööks pidada oleks ilmselt liialdus (e-Demokraatia käsiraamat 2010).

E-kaasamise olukorra kaardistamisele järgnevas edasises analüüsis võib tekkida soov süvendada seda kaasamiste tasandite jaotust (Nt Arnsteini (1969) 8-astmeline redel mitteosalemisest (manipuleerimine, teraapia, teavitamine) kuni kodanike võimuni (delegeeritud võim, kodanike kontroll), kuid antud metoodika on kavandatud esmase monitooringu metoodikana, mida on hõlbus korrata. Samuti näitavad ülalpool viidatud senised uuringud, et need kolm peamist tasandit katavad hetkel reaalselt rakendatavad praktikad. Kui esineb näiteid, mis jõuavad juba kodanike võimu tasanditeni, siis neil peatutakse kindlasti põhjalikumalt analüüsis ning soovitusel.

Ettepanekud metoodika osas suuremahulisemateks ja laiemaid tasandeid (kaasa arvatud kaasatavate ootusi jne. käsitlevateks uuringuteks saavad tekkida algtaseme kaardistuse järgselt ja sellised suuremahulisemaid uuringuid tuleks planeerida pikema aja tagant. Hetkel on aluseks (kohati küll oletuslikud ja hüpoteesidele tuginevad, kuid siiski ka senisest kogemusest ja ka uuringutest lähtuvad) need tasandid, millel leiavad aset peamised reaalsed praktikad.

I Ülevaade senistest kaasamise uuringutest Eestis: probleemikirjeldus

Kaasamise olukorda Eestis on oma senistes ja käimasolevates uuringutes enim käsitlenud Poliitikauuringute Keskus Praxis. (Illing, E. ja Lepa, R. 2005; Lepa, R., ja teised 2004 „Ministeeriumite kaasamispraktikate analüüs 2007-2009“).

Praxise läbiviidud kaasamise uuringud aastatel 2004 ning 2009/2010 on keskendunud kaasamise temaatika teadvustamisele ning peamiste arengute väljatoomisele. Uuringu „Ministeeriumite kaasamispraktikate analüüs 2007-2009“ eesmärgiks on analüüsida tänast kaasamise toimimise efektiivsust keskvalitsuse tasandil, kaardistada kaasamisega seonduvad tööprotsesside tugevused ja nõrkused; võrrelda valitsusasutuste praktikaid ning esile tuua jagamist väärivad kogemused, lahendused ning head näited. Samuti on nende eesmärgiks koguda otsuste kujundamisel osalevate partnerite tagasisidet kaasamise korraldusele ning nende andmete põhjal teha arendusettepanekud, samuti selgitada välja algtase edaspidiste regulaarsete analüüside tarvis.

Konkreetselt e-kaasamist Eestis on seni uuritud erinevatest haldustasanditest kõige enam kohalike omavalitsustes.

2006. aastal valmis Riigikontrolli ja e-Riigi Akadeemia koostöös aruanne „Infoühiskond eesti kohalikes omavalitsustes“. Ehkki see keskendus peamiselt ülevaatele omavalitsuste infotehnoloogilisest baasist, kaardistati selle käigus ka kahepoolset suhtlust võimaldavate kanalite olemasolu. Tulemuseks saadi, et Eesti omavalitsustest 58-l oli uuringu hetkel toimiv foorum. Samas suurusjärgus leidis veebilehtedel külalisteraamatuid (56), 27 veebilehe vahendusel viidi läbi gallupeid erinevatel teemadel.

Kohaliku tasandi olulisusest kogu riigi e-demokraatia arengus lähtudes suunas e-Riigi Akadeemia ka oma pilgu 2009 a. kohalikele omavalitsustele ja viis läbi uuringud e-kaasamise olukorrast omavalitsustes, mille meetodina kasutati nii veebilehtede analüüsi, kui ka ankeetküsimustikku. Veebilehtede analüüsile tuginedes võime kohalike omavalitsuste tasandi kohta väita, et vähesed erandid välja jättes, on Eesti omavalitsused alles e-kaasamise esimeses, informeerimise etapis ja paraku ei kasutata ka selle tasandi kõiki võimalusi ära.

Teiste riigiinstitutsioonide e-kaasamise võimalusi ja nende kasutamist on süsteemselt vähe uuritud. Kui seda on tehtud, siis pigem tudengitöodes ja mingi konkreetsema sihtgrupi kaasamisele keskendudes (näiteks Hansoo käsitleb oma bakalaureusetöös kodanikeühenduste kaasatust infoühiskonda jne., vt. Hansoo 2009).

Üks vähestest käsitlustest on 2007 aastal e-Riigi Akadeemia, Riigikantselei ja Euroopa Ülikooli Instituudi koostöös valminud analüüs Eesti ühe enim rahvusvahelist tuntust kogunud e-lahenduse - osalusportaali TOM kohta. Algset portaali enam sellisel kujul ei eksisteeri, kuid paljud selle funktsioonid ja põhimõtted on aluseks praegusele riigi keskele kaasamisportaalile osale.ee. Uuring osutas mitmetele aspektidele, mille parandamisel on veel arenguruumi, nagu seda on näiteks efektiivsem kommunikatsioon võimalikele kaasatavatele sihtgruppidele, ametnike motivatsiooni tõstmine kodanike ettepanekuid kommenteerima jne.

Infoühiskonna demokraatlik potentsiaal kodanikuosaluse suurendamiseks on laiemalt olnud vaatluse all Eesti Inimarengu Aruandes (Eesti Inimarengu Aruanne 2008).

Võib nentida, et erinevates tehnoloogiat käsitlevates edetabelites on Eesti koht küll kõrge (Maaailma majandusfoorumi infotehnoloogia raportites jne.), kuid seal ei hinnata erinevate

osapoolte kaasamist ega isegi esitatava info kvaliteeti, vaid e-teenuste olemasolu jne. Digitaalsete võimaluste ja tehnoloogia arengu puhul vaadeldakse põhilise tegurina internetikasutuse osakaalu ja ligipääsu erinevatele tehnoloogiatele. Sellise lähenemise probleemiks on sisuline piiratus, mis aitab vähe mõista seda, mil määral kodanikud internetikasutusest oma elukvaliteedi parandamisel kasu saavad. Veelgi vähem saab neist aimu, kui palju ja missugused on tegelikult inimeste reaalsed võimalused infotehnoloogia kaasabil riigi otsustusprotsessides kaasa rääkida.

Demokraatia ja kodanikukultuuri arenguks on oluline, et uued tehnoloogilised võimalused muudaksid ühiskonna elus aktiivseteks osalejateks just neid inimesi, keda traditsioonilised demokraatia vormid ei paelu. Üks oletuslik hüpotees on, et hetkel jäävad avaliku võimuga suhtlusest kõrvale paljud noored, keda võiks läbimõeldud ja efektiivse e-suhtlusega senisest enam kaasata, kuid kindlasti oleks tulevikus vaja läbi viia ka arvestatavaid sihtgruppide uuringuid.

Arvestades Eesti väga head infotehnoloogilise infrastruktuuri olemasolu ja inimeste üldiseid interneti kasutuspraktikaid, on kasutamata potentsiaal interneti vahendusel konsulteerimiseks ja koostööks suur. Kasutamata on ka e-kanalite võimalus ametnike ja ühiskonna jaoks, saada teada ka laiemate sihtrühmade ja laiema elanikkonna seisukohti, testida nende ühtivust sisendiga, mille on andnud poliitikaprotsessi eestkosteorganisatsioonid ja huvirühmad.

Antud uuringu ja sellele järgneva analüüsi eesmärgiks on selge ja konkreetse ülevaate saamine kõigest avaliku poolt kasutatavatest tehnoloogilistest võimalusest. See omakorda annab võimaluse järgmiste sammudena koostada juba soovitud (kindlasti koos näidetega parimatest praktikatest!) konkreetseteks tegevusteks ja e-lahendusteks, mille laiem eesmärk on avaliku võimu lähendamine kodanikele, ja avaliku võimu otsuste laiem legitiimsus ühiskonnas.

Kokkuvõtvalt, Eestis on tehtud küll mahukaid analüüsi kaasamisest, kuid e-kaasamise temaatikat eraldi uurimissuunana on seni vaadeldud suhteliselt põgusalt. Seega saab käesolev analüüs pakkuda üsna unikaalset asutustepõhist objektiivset analüüsi e-kaasamise praktikatest.

II Ülevaade rahvusvaheliste organisatsioonide e-osalemise valmisolekut kaardistavast metoodikast

Üks väheseid rahvusvahelisi raporteid, kus eraldi ka e-kaasamise osa, on ÜRO e-valitsuse uuring (United Nations E-Government Survey, edaspidi tekstis UNPAN uuring),

e-kaasamise kohta kaardistab UNPAN uuring riigiti järgmised aspektid:

- Kas valitsusorganisatsioonid avaldavad infot seaduseelnõude jm kohta, mis on alles otsustamisel?
- Kas avalikkusel on realselt võimalusi konsulteerida seadusloojatega, valitsusliikmetega jne?
- Kas kodanikul on võimalus otseselt realselt mõjutada otsuseid (läbi hääletamise jne)?

Sama, 2010 aasta UNPAN uuring kaardistab ka selle, kui paljud valitsusasutused kasutavad kodanikega suhtluseks ka sotsiaalse meedia keskkondi. Uuringus pööratakse tähelepanu ka selle, millised riigid analüüsivad seda, kui paljud kodanikud nende infot eri kanalites jälgivad, osalussoovi avaldavad jne.

Ehkki kindlasti on mõttekas võtta mõõdikute loomisel aluseks ka rahvusvaheliste uuringute lähtepunkte (ka UNPAN raporti uurimisküsimusi), tuleb siiski nentida, et Eesti arengu eripärasid (paljud e-riigi lahendused, mida mujal alles kavandatakse, on Eestis juba ammu rakendunud jne) oleks Eesti jaoks vaja luua erinev mõõdikute süsteem.

e-Riigi Akadeemia poolt läbiviidava analüüsi eripäraks on see, et informeerimise tasandil keskendume (erinevalt UNPAN-i uuringust, kus rõhk selles aspektis on e-osalust reguleerivate ja sätestavate poliitikadokumentide leidumisel või mitteleidumisel veebis) selle info kaardistamisele ja analüüsimisele, mis loovad kodaniku jaoks parimad eeldused ja motivatsiooni osaluseks.

Samas on kindlasti vajalik rõhutada konsulteerimise tasandil näiteks teadete saatmist inimestele selle kohta, mis seisus on mingi eelnõu, millal avatakse see kommentaarideks jne.

Võrreldes UNPAN-i uuringuga, on vajalik ka selgemalt eristada konsultatsioonide ja koostöö tasand. Meie nihutame oma uuringus Web 2.0 võimalused konsultatsiooni tasandist siiski juba koostöö tasandisse, kuna läbi nende e-võimaluste on kodanik siiski ise tihti aktiivsem pool ja kommunikatsiooni juhtija, mitte passiivne konsultatsiooni küsija.

III e-kaasamise analüüsi metoodika

Nagu sissejuhatuses viidatud on e-kaasamisel mitmed tasandid. Elektroonilise asjaajamise ja teenuste reguleerimise kõrval on riigis oluline pöörata senisest suuremat tähelepanu erinevate riigiasutuste poolt väljastatava info kvaliteedile (informeerimise tasand), konsultatsiooni eelduseks oleva materjali ligipääsetavusele, tagasiside andmisele (konsultatsiooni tasand) ning interaktiivsete võimaluste olemasolule tekitamiseks koostöösoovi- ja olukorda (koostöö tasand). Siia lisandub e-kaasamise administreerimise analüüs.

e-Kaasamise edukuse hindamisel on ka lähtunud üldisest kaasamise hea tava eesmärkidest ja põhimõtetest (selgus kaasamise eesmärgis; vahekokkuvõtted kaasamise käigust, kaasamise tulemustest teavitamine jne . vt. ka Hea Tava Põhimõtteid <http://www.valitsus.ee>).

Kasutatav metoodika võimaldab välja töötada selged indikaatorid e-kaasamise võimaluste mõõtmiseks. Metoodika on koostatud eesmärgil, et selle alusel tehtavat uuringut oleks võimalik tulevikus korrata, et erinevate aastate andmeid võrrelda, kirjeldada arengutrende. Kindlasti peaks teatud pikema ajaperioodi tagant tegema põhjalikuma, täiendava, erinevaid kvantitatiiv- ja kvalitatiivmeetodeid kasutava ning varieeriva uurigu, et analüüsida laiemad trende ühiskonnas. Sellist uuringut ja metoodikat saab kavandada siiski alles pärast esmast ülevaadet erinevate tasandite e-kaasamise praktikatest. Käesoleva metoodikadokumendi koostamisele ongi eesmärgiks seatud töötada välja monitooringu metoodika, mis annab selge ülevaate nendest kaasamistasanditest, mis juba on paremini kaetud, nendest lahendustest, mis juba on kasutusel. Lisaks kaardistatakse juba metoodika ettevalmistamise käigus see ringkond ametnikke, kes juba praegu Eestis igapäevaselt e-kaasamise teemaga tegelevad, mis omakorda tagab selle, et uuringu tulemusel valmiv analüüs ja soovitused on konsensuslikud, rakendatavad ja valitseb teatud ühiskondlik kokkulepe ja tahe nende elluviimiseks.

Uuringu läbiviimisel kasutatakse nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid meetodeid.

Kuna peamiseks e-suhtluse kanaliks on institutsioonide ametlik veebileht, siis kvantitatiivseks uuringuks ongi veebilehtede sisuanalüüs. Et paremini mõista veebivaatluse põhjal kaardistatud olukorda, ning otsida põhjendusi ja selgitusi olukorrale, et e-kaasamise analüüs oleks võimalikult mitmekülgne ja põhjalik, selleks on vajalik intervjuuerida erinevate institutsioonide kaasamise eest vastutavaid ametnikke, kommunikatsioonispetsialiste jne.

Ehkki analüüsitakse eraldi haldustasandeid - Valitsus, Riigikogu, ministriumid (olulisemad allasutused?), omavalitsused, on analüüsiskeem **kvantitatiivseks sisuanalüüsiks** analoogne kõigiks tasanditeks. **Kvalitatiivsed uuringud (intervjuud, jne)** erinevad vastavalt institutsioonile, selle vastutusala, rollile.

Antud dokumendis juba tutvustatud kaasamistasandite lõikes on (nii kvantitatiivuuringute kui kvalitatiivuuringute) peamised uurimisküsimused:

1) Informeerimine

Kas info on esitatud sellisel kujul ja moel, et see võimaldab avalikkusel saada ülevaadet käimasolevate otsustusprotsesside kohta, näha probleeme, alternatiive, erinevaid võimalusi ja lahendusi erinevatele demokraatia küsimustele?

2) Konsulteerimine

Kas avalik võim esitab avalikkusele küsimusi ühiskondlikult olulistel teemadel ja palub kommentaare õigusaktide eelnõudele, ning kas võimalikud huvilised saavad anda oma kommentaare esitatud küsimustele, eelnõudele ning lõpuks - kas kommetaaridele, ettepanekutele antakse perioodiliselt tagasidet?

3) Koostöö

Kas, kui palju ja milliseid näiteid on reaalsest arutelust (foorumites, sotsiaalse meedia keskkondades) kaasatud huvirühmade (üksikisikud, kodanikeühendused) ja avaliku võimu vahel.

Need eelpoolloetletud kolm „kas“- küsimust on taotluslikult lihtsustatud, see on uuringu läbiviimise alustala. Täpsemad kvantitatiivsed kategooriad on leitavad allpool esitletavast tabelist 1 ja kõike seostatakse hiljem vastavalt kvantitatiivanalüüsi käigus üleskerkivatele aspektidele/küsimustele kvalitatiivintervjuudega kogutava lisateabega.

A Kvantitatiivne veebilehtede analüüs

Veebilehtede analüüsil on iga tasandi kaardistamiseks määratud kindel grupp tunnuseid, mille olemasolu või puudumine on veebilehtede sisu analüüsiga püütud fikseerida. Tulemused on esitatud Excel-i tabelitena (iga institutsiooni kohta koostatakse eraldi tabel, st. tabel Riigikogu veebilehe, valitsuse veebilehe, ministriumide veebilehtede, omavalitsusüksuste veebilehtede kohta).

Iga tabeli kirjeldab konkreetse institutsiooni andmeid jälgitavate tunnuste lõikes, mille lühikirjeldus on antud iga veeru päises. Tunnuse olemasolu korral on kodeering tabeli vastavas lahtis 1, selle puudumisel aga 0. Selline esitus võimaldab tabeli andmete põhjal teha kiiresti statistilisi kokkuvõtteid. Jälgitavad tunnused on tabelites grupeeritud loogiliselt seotud rühmadeks vastavalt uuritavale teemale, mis lihtsustab jälgimist ja hõlbustab kokkuvõtete tegemist. Tabelite paljud lahtrid on varustatud kommentaaridega, et esile tuua mitmekesisest pilti, mis veebilehti ilmestab ja millest võib kasu olla kokkuvõtete ja järelduste tegemisel. Alljärgnevas tabelis esitatakse tasandite kaupa peamised tunnused, mida institutsioonide e-suhtluses fikseeritakse.

Tabel 1. Uuritavad tunnused kaasamistasandite lõikes

I Informatsiooni tasand	II Konsultatsiooni tasand	III Koostöö tasand
Info institutsiooni vastutusala, rolli, peamiste tegevuste kohta k.a. info kõigi allasutuste kohta (näiteks ministriumite puhul) <ul style="list-style-type: none"> - Valdkonnad mida antud organisatsioon kureerib - ametnike nimede kontaktandmed teemade , vastusvaldkondade kaupa¹ 	Menetlusprotsessis olevate eelnõude jm dokumentide lühikokkuvõtted, selgitused. <ul style="list-style-type: none"> - Võimalus kommenteerida menetluses olevad eelnõusid - Tagasiside andmine sellest, mis faasis on nende dokumentide arutelu ja kas ning milliste 	Sotsiaalse meedia kasutamine: <ul style="list-style-type: none"> - blogid - Facebook - Twitter⁴ Lisaks juurde veel ametnike osalus valdkonnafoorumites nt. Sotsiaalministeerium Perekoolis vms

¹ Aluseks Andmekaitse Inspektsiooni juhü "Kasutajasõbralik kontaktteave asutuste võrgulehtedel" <http://www.aki.ee/est/?part=html&id=125>

	<p>kommentaaridega arvestatakse (kui ei, siis põhjendus)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Otselink e-Õigusele² ja osale.ee -le³ 	
Organisatsiooni ja selle allasutuste arengukavad või viide valitsuse koduleheküljele ⁵ , kus need valdkondade ja ministeeriumite kaupa esitatud	<p>Arengustrateegiad ja nende lühikokkuvõtted</p> <p>Võimalus neid kommenteerida</p>	<p>Muud koostöövormid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Küsimuste-vastuste rubriik (sisuliste probleemide esitamine ja selgitamine – kaardistada parimad näited!) - Videote kasutamine - Muu?
eelinfo infopäevade jm ürituste kohta, kus on võimalik saada konsultatsiooni, anda tagasisidet	<p>Tagasiside andmine sellest, mis faasis on nende dokumentide arutelu ja kas ning milliste kommentaaridega arvestatakse (kui ei, siis põhjendus)</p>	Koostöö tulemusest teavitamine
Otsingukava loogilisus	Konsulteerimise tulemusest teavitamine	<p>Muud operatiivsed infojagamise viisid:</p> <ul style="list-style-type: none"> – näiteks slaidide vahetamise keskkonna kasutus (N. Rahandusministeerium kasutab Slideshare keskkonda) - Wikisid - moogole-documendid, -doodle keskkond koosolekute kokku leppimiseks <p>foorumeid⁶</p>
Kaasamispõhimõtete ja võimaluste tutvustus; kaasamise eesmärgid selgelt välja toodud		
Infovoo tellimuse võimalus		
oma partnerite		

⁴ Sotsiaalse meedia kasutuse kohta vt. täpsemat meetodikakirjeldust eraldi alapeatükis

² Hetkel on kõikide ministeeriumide eelnõud Justiitsministeeriumi hallatavas e-Õiguses <http://eoigus.just.ee>, Praxise analüüsist on selgunud, et täna kasutatakse ministeeriumi veebilehekülgi vähem kui e-õiguse andmebaasi. Kvalitatiivselt tuleks uurida selgitust sellele tulemusele, kuna viitab probleemile: info liigub tavaelanikkonnale keerulisematesse keskkondadesse ehk on raksemini leitav, vähem kättesaav.

³ Osale.ee kui olulisima hetkel toimiva üleriigilise kaasamislahenduse uurimise meetodika kohta vt. allpool täpsemalt. Iga ministeeriumi puhul küll kaardistatakse ka tabelis see, kas antud ministeerium kasutab kaasamislahenduse osale.ee keskkonda, kuid täpsem ülevaade kogu osale funktsionaalsusest antakse lõplikus analüüsis eraldi osale.ee analüüsipeatükis

⁵ MKMi koostatava avaliku sektori veebide uue "raamistiku" esimene mustand <http://www.valitsus.ee/?id=5226>

⁶ Praxise analüüsist selgub, et e-kirjade vahetamine pikemate ja mahukamate kaasamisprotsesside jooksul on muutunud ebaefektiivseks. On esile kerkinud vajadus rakendada e-lahendusi, mis toetavad *à la* arengukavade koostamise töörühmade tööd. Kaasavatel ametnikel tihti puuduvad vajalikud IT oskused ning samas puudub IT-töötajatel info kaasamisprotsessides e-lahenduste kasvavast vajadusest.

veebilehekülgedel newsfeed, info saatmine oma partnerite uudiskirjadesse ja infolistidesse 7		
---	--	--

Informatsiooni tasandist jäävad välja :

- Erinevatele sihtgruppidele mõeldud veebilehe profiili olemasolu, sest vaadates ministeeriumite kodulehekülgi, võib see tekitada pigem segadust inimese enesepositsioneerimisega. Kui kasutaja profiilid siiski eraldi välja tuua, eeldaks see põhjaliku kasutajauuringu eelnevat läbiviimist, et selgitada kõik kasutajagrupid ja nende huvid;
- kõik tehnilised näitajad jäävad antud uuringust välja (otsingumootori, sisukava olemasolu, uudiste tellimise võimaluse olemasolu), sest see on tehniline lahendus, ning sõltub kasutuselolevast tarkvarast ja mitte väga palju ministeeriumi vastava valdkonna inimeset ja ministeeriumi kui terviku kaasamissoovist ja/või – valmidusest. Lisaks on lähiajal RIA koordineerimisel kavas uuring tehniliselt valmisolekust, kus need aspektid käsitlemist leiavad;
- jätaksin antud uuringus eraldi kriteeriumite hulgast välja ka selle, kas veebis on sisu ka vene keeles, sest see on pigem poliitilise valiku küsimus ja on minule teadaolevalt diskussiooniobjekt ministeeriumites. Hilisemas analüüsis leiab see teema siiski ilmselt mainimist. Ka eesti keele kasutuse korrektsus, stiil ei tule tabelisse sisse, kuid ilmselt samamoodi käsitletakse seda lõplikus analüüsis⁸

Konsultatsiooni tasandist jäävad välja kohalike omavalitsuste puhul kaardistatud lahendused nagu lihtküsimustikud e. gallupid, külalisraamatud, sest ministeeriumi tasandil need sellisel kujul ei töötaks. Välja jääb ka teabenõude esitamise võimalus, kuna see on sellel tasandil kõigil organisatsioonidel olemas ja puudub vajadus sellel eraldi peatuda.

Sotsiaalne meedia

Kuna sotsiaalse meedia keskkonnad on muutunud ka riigiinstitutsioonide jaoks järjest olulisemaks ja populaarsemaks suhtluskanaliks, ja arvestades et antud projekti üheks väljundiks on ka eraldi sotsiaalse meedia seminar, oleks see ka üheks analüüsi fookuseks.

Lõplik analüüs peaks näiteks ministeeriumite kohta sisaldama järgmist:

- I lühike ülevaade valitud ministeeriumi tegevusvaldkondadest ja peamistest oletatavatest sihtgruppidest ning kommunikatsioonieesmärkidest.

⁷Eesmärk kaardistada, kas organisatsioon on läinud „oma sihtrühmadele lähemale“ ehk oma veebileheküljelt välja. Praxise kaasamispraktikate kaardistamise küsitlustulemuste järgi 71% ametniku hinnangul kasutatakse nende osakonnas ka võimalust levitada infot poliitikaprotsessidest esindus- ja katusorganisatsioonide kaudu, nende infolistides, uudiskirjades, ajakirjades jm. See on hea koostöö märk, samas oleks oluline täpsustada selle positiivse hinnangu vastavust reaalsusele.

⁸ Aarne Seppel, eesti.ee juht Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusest kavandab avaliku teabe veebikeskele stiiliraamatu koostamist.

- II Arutelu sellest mis informatsiooni selle konkreetse ministeeriumi tegevusalade kohta võiks tavakodanik enim otsida-vajada? Ja millistest veebikeskkondades, mis kujul seda kõige efektiivsem oleks pakkuda?
- III Ülevaade selle ministeeriumi netikeskkondade ja sotsiaalsete võrgustike kasutamisest – kus ollakse ise kõige aktiivsemad? Milline kanal tundub andvat parimat tagasisidet organisatsioonile endale? Milline kanal tundub mitte töötavat? Miks? Kas kommunikatsioon (sõnumid) erinevad erinevatest keskkondades? Jne.
- IV ettepanekud, milliseid netikeskkondi, sotsiaalseid võrgustikke võiks antud ministeerium (veel või paremini) ära kasutada oma sõnumite edastamiseks ja kodanike kaasamiseks?

Näiteks ministeeriumide puhul tuleks tagasisidevõimaluste ja sotsiaalse meedia kasutamise kohta esitada andmed eraldi tabelites. (vt näidet täidetud tabelist allpool).

Tabel 2, näitlik tabel sotsiaalmeedia kasutamise kohta

Ministeerium	Tagasiside				Sotsiaalsed võrgustikud ja internetikeskkonnad					Muu Uudis
	Teabenõue	Gallup	Foorum	Muu (küsimused jne)	Blogid	Twitter	Videod	Fotod	Facebook	
Haridus- ja Teadusministeerium	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Justiitsministeerium	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Kaitseministeerium	1	0	0	1	0	0	0	1/0	0	0
Keskkonnaministeerium	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Kultuuriministeerium	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	1	1	0	0	0	1	0	1/0	1	0
Põllumajandusministeerium	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Rahandusministeerium	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Siseministeerium	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sotsiaalministeerium	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Välisministeerium	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1

Kohalik omavalitsus

Kohalike omavalitsuste uuring viidi läbi alles aasta tagasi ja ilmselt on piisav, kui me nende puhul toome välja vaid uued arendused ja edasiminekid. KOV uuringus kasutasime järgmisi tunnuseid, mis on hõlpsalt jagatavad eespooltoodud informatsiooni, konsultatsiooni ja koostöö blokkideks. Alljärgnevalt toon välja mõned erisused, mis on kohaliku omavalitsuse puhul olulised, kuid mis teiste institutsioonide uuringust jäävad välja.

Kui informeerimise tasandi kasutajakesksuse kaardistamiseks olid samad mõõdikud, siis eraldi blokina peaks omavalitsuste puhul kaardistama seda, kuivõrd nende info on suunatud ühtse kogukonnatunde tekkeks, mis on samuti üks osaluse eeltingimusi.

Nii oleks eraldi mõõdikud kogukonnakesksuseks:

- Päevakajalise teabe edastamine (uudised ja teated)
- Kohalik ajaleht veebis
- Külaliikumise info (külavanemad, külaseltsid)
- Mittetulundussektori organisatsioonide info (nimekiri, kontaktid)

Lisaks peaks KOV info sisaldama kindlasti infot volikogu liikmete ja nende kontaktide kohta, komisjonide ja fraktsioonide infot, eelinfot volikogu istungite kohta. Volikogu kui KOV olulisima organi võimalused kaasamiseks on eriti suured konsultatsiooni tasandil. Seega on oluline kaardistada kas veebis on:

- eelinfo volikogu istungite kohta

- arutlusele tulevad eelnõud ja nende kommenteerimise võimaluse
- volikogu protokollid

Metoodiliselt teise osa uuringust moodustavad kvalitatiivuuringud, kuid lõplikus analüüsis esitatakse andmed terviklikult iga institutsionaalse tasandi kohta tuginedes nii kvantitatiivsele, kui kvalitatiivsele uuringule.

B Kvalitatiivuuringud

Küsitletav sihtgrupp : kaasamiskoordinaatorid (<https://www.osale.ee/?id=2>), ministriumide jt. avaliku sektori asutuste kommunikatsiooniosakonnad.

Meetod: maili-intervjuud ja vajadusel ka näost-näku intervjuud. Küsimused esitatud piisava ajavaruga ja palvega koguda informatsioon osakondadest ja analüüsida ühiselt, mitte tugineda vaid ühe ametniku subjektiivsele hinnangule.

Et kvalitatiivuuringul on antud kontekstis täpsustav, selgitav funktsioon uuringu teostamisega saadavatele kvantitatiivsetele andemetele, siis on mõttekas täpsemad intervjuuküsimused sõnastada hiljem, tulenevalt kvantitatiivse analüüsi konkreetsematest tulemustest. Samuti tuleb täpsete intervjuuküsimuste koostamisel kindlasti lähtuda ka Praxise kaasamisanalüüsides loodavast üldisemast kaasamispraktikate raamistikust.

Osalusveeb osale.ee

Osalusveeb on eraldi analüüsiobjekt, mille analüüsiks püstitatakse selle unikaalsust arvestades eraldi uurimisküsimused. Nendele vastamiseks kasutatakse nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid meetodeid. Ideaalis ongi kaasamisveeb riigi tasandi põhiline e-kaasamise ja koostöö kanal. Esmase analüüsiga saab ülevaate sellest, kui palju ministriumid tegelikult e-konsultatsiooni võimalust kasutavad ja oma tööplaanid avalikustavad ning kui laialdaselt kasutatakse ideede esitamise võimalust ja millise tulemusega. Siiski, sügavama arusaama osalusveebi potentsiaali ja mõju kohta annavad ilmselt intervjuud kaasamiskoordinaatoritega, osale.ee keskkonna administraatori Hille Hinsbergiga jt. asjassepuutuvate inimestega.

Esmased uurimisküsimused kvantitatiivseks analüüsiks on:

- millised ministriumid ja kui sagedasti on esindatud osale.ee-s?
 - o tööplaanidega
 - o eelnõudega
- milline on konsultatsiooni iseloom (vastavus kaasamise hea tava põhimõtetele)?
- kui palju esitatakse portaali ideid? Mis teemadel?
- Milline on ministriumide tagasiside ideedele?

Analüüsi käigus võib selguda vajadus täiendada ja täpsustada uurimisküsimusi.

Kokkuvõtteks

Antud dokumendis tutvustatav metoodika võimaldab välja töötada selged indikaatorid e-kaasamise võimaluste mõõtmiseks. Metoodika on koostatud eesmärgil, et selle alusel tehtavat uuringut oleks võimalik (ja kindlasti on see vajalik!) tulevikus korrata, et erinevate aastate andmeid võrrelda. Pakume, et sellist esmatasandi uuringut võiks korrata iga 3 aasta möödudes. Kindlasti peaks teatud pikema ajaperioodi tagant tegema põhjalikuma, täiendava, erinevaid kvantitatiiv- ja kvalitatiivmeetodeid kasutava ning varieeriva uurigu, et analüüsida laiemad trende ühiskonnas. Sellist uuringut ja metoodikat saab kavandada siiski pärast esmast, lihtsama tasandi metoodikat kasutavat ülevaadet erinevate tasandite e-kaasamise praktikatest.

Käesoleva metoodikadokumendi koostamisel oligi peamiseks eesmärgiks välja töötada suhteliselt lihtne ematasandi monitooringu metoodika, mis annab samas selge ülevaate nendest kaasamistasanditest, mis juba on paremini kaetud, nendest lahendustest, mis juba on kasutusel. Igasuguseid kvantitatiivseid hinnanguid ning eesmärke saab anda ja püstitada siiski alles peale esmatasandi analüüsi.

Lisaks kaardistatakse juba metoodika ettevalmistamise käigus see ringkond ametnikke, kes juba praegu Eestis igapäevaselt e-kaasamise teemaga tegelevad, mis omakorda tagab selle, et uuringu tulemusel valmiv hilisem analüüs ja soovitused on konsensuslikud, rakendatavad ja valitseb teatud ühiskondlik kokkulepe ja tahe nende elluviimiseks.

Antud dokumendi valmimisele aitasid selle erinevates faasides oma kommentaaridega oluliselt kaasa Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütikud eesotsas valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütiku Külvi Noor'ega ning vabariigi valitsuse infonõunik Sten Hansson. Täname!

Viited

- Andmekaitse Inspektsiooni juhis "Kasutajasõbralik kontaktteave asutuste võrgulehtedel" <http://www.aki.ee/est/?part=html&id=125>
-
- Digital engagement in the public sector: How digital channels are changing government communication <http://econsultancy.com/uk/reports/digital-engagement-in-the-public-sector> (September 2010), külastatud 28. septembril 2010
- Eesti Inimarengu Aruanne 2008, http://www.kogu.ee/public/EIA08_est.pdf , külastatud 30. september 2010
- Hansoo, Stever, 2009. Kodanikeühenduste osalus infoühiskonnas, bakalaureusetöö, Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut, http://mail.jrnl.ut.ee:8080/368/1/Hansoo_Steve.pdf , külastatud 30. septembril 2010
- Illing, E. ja Lepa, R. 2005 Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Poliitikauuringute

Keskus Praxis, Tallinn;

- Kaasamise Hea Tava <http://www.valitsus.ee/?id=4997>
- Kõikide ministriumide eelnõud justiitsministriumimi hallatavas e-Õiguses <http://eoigus.just.ee>
- Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. 2004, „Kaasamine otsustetegemise protsessi.“
- „Ministriumite kaasamispraktikate analüüs 2007-2009“ , ilmumisel, Praxiselt
- Portaali TOM analüüs, http://www.ega.ee/files/TID_Analysis_Report_June_2007.pdf , külastatud 12. oktoobril
- United Nations E-Government Survey 2010, http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm , külastatud 30. september 2010