

TARTU ÜLIKOOL
Arvutiteaduse instituut
Infotehnoloogia mitteinformaatikutele õppekava

Kaili Tamm
Personaalse riigi teostumise takistused Eestis
Magistritöö (15 EAP)

Juhendaja: Kuldar Taveter, PhD

Tartu 2024

Personaalse riigis teostumise takistused Eestis

Lühikokkuvõte:

Eesti digiühiskonna arengukava aastani 2030 kirjeldab Eesti järgmist arenguhüpet digiühiskonnani, kus avalikud teenused põhinevad elusündmustel, on proaktiivsed ja inimkesksed ning neid käivitab tehisar. Digitaalsete teenuste arendamine peab põhinema sotsiaalsetel ja tehnoloogilistel arengusuundadel ning ühiskonna muutunud ootustel ja vajadustel. Vastavalt MKMi personaalse riigi visioonile ühendab e-riigi järgmine arenguaste uued väljakutsed ja võimalused terviklikuks personaalseks riigiks. Personaalne riik tähendab teenuste ümberkavandamist nii, et avalike teenuste keerukus jääks nende tarbijate – kodanike – eest taustale varju. Magistritöö eesmärk oli välja selgitada, mis takistab personaalse riigi teostumist Eestis ja töötada välja lahendusettepanekud takistuste kõrvaldamiseks. Selleks, et analüüsida valdkonna ekspertide hinnanguid avalike teenuste arengusuundade ja võimalike takistuste kohta Eestis, viidi läbi 16 poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Tuginedes magistritöös esitletud teoreetilisele raamistusele ja uuringute tulemustele, koostas magistritöö autor soovitusel kuidas aidata kaasa personaalse riigi teostumisele.

Võtmesõnad:

Personaalne riik, digiühiskond, proaktiivsed teenused, sündmusteenused

CERCS:

P175 Informaatika, süsteemiteooria

S170 Poliitikateadused, administreerimine

Obstacles of Implementing Personalized State in Estonia

Abstract:

Estonia's Digital Agenda until 2030 describes Estonia's next leap towards a digital society, where public services are based on life events, are proactive and human-centered, and are initiated by artificial intelligence. The development of digital services must be based on social and technological trends, as well as changed expectations and needs of society. According to the Ministry of Economic Affairs and Communications' vision of a personalized state, the next stage of e-government combines new challenges and opportunities into a comprehensive personalized state. A personalized state means redesigning services so that the complexity of public services remains hidden from their consumers – the citizens. The goal of the master's thesis was to identify what prevents the realization of a personalized state in Estonia and to develop proposals to remove these obstacles. To analyze the assessments of sector experts on the development directions of public services and potential obstacles in Estonia, 16 semi-structured expert interviews were conducted. Based on the theoretical framework and research results presented in the master's thesis, the author compiled recommendations on how to facilitate the realization of a personalized state.

Keywords:

Personalized state, digital society, proactive services, life-event based services

CERCS:

P170 Informatics, systems theory

S170 Political and administrative sciences

Sisukord

Mõisted ja lühendid	4
Sissejuhatus	5
1. Teoreetilised lähtekohad.....	7
1.1. E-riigi arenguetapid.....	7
1.2. Avalike teenuste arengusuund.....	9
1.3. Otseste avalike teenuste hetkeolukord Eestis	12
2. Uuringumeetod	16
2.1. Valim	16
2.2. Andmete kogumine	18
2.3. Andmete analüüs	19
3. Tulemused	21
4.1. Teenusepõhine juhtimine Eesti avalikus sektoris.....	21
4.2. Personaalse riigi idee ellu viimine.....	23
5. Järeldused ja diskussioon	31
5.1. Organisatsioonilised takistused ja soovitused nende ületamiseks	31
5.2. Õiguslikud takistused ja soovitused nende ületamiseks	32
5.3. Tehnoloogilised takistused ja soovitused nende ületamiseks.....	32
5.4. Uurimistöö kitsaskohad ja teema edasise uurimise võimalused.....	32
Kokkuvõte	34
Viidatud allikad	36
Lisad	39
Lisa1. Ülevaade kodanike proaktiivsetest otsestest avalikest teenustest Eestis	39
Lisa 2. Otseste avaliku teenuse küpsuse hindamise töövahend.....	40
Lisa 3. Poolstruktureeritud ekspertintervjuu kava.....	48
Lisa 4. Litsents	49

Mõisted ja lühendid

Otsene avalik teenus – on teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule tema tahtel, sealhulgas eeldataval tahtel, teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust (Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017).

Personaalne riik – on visioon, mis käsitleb Eesti kui juba arenenud digiühiskonna järgmist etappi otseste avalike teenuste pakkumiseks. Personaalne riik tähendab teenuste ümberkavandamist nii, et avalike teenuste keerukus jääks nende tarbijate – kodanike – eest taustale varju (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024).

Proaktiivne teenus – otsene avalik teenus, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivne teenus osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024).

Sündmusteenus - otsene avalik teenus, mida mitu asutust osutab ühiselt, et isik saaks täita kõik kohustused ja kasutada kõiki õigusi, mis talle tekivad ühe sündmuse või olukorra tõttu. Sündmusteenus koondab mitu sama sündmusega seotud teenust kasutajale üheks teenuseks (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024).

Teenus – miski, mis aitab kellelgi teha midagi ehk täita kas suuri või väikseid eesmärke (Downe, 2022).

MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
NEET	ingl k <i>not in education, employment or training</i>
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet
TKTA	Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017

Sissejuhatus

Praegu kehtiva koalitsioonileppe üheks eesmärgiks on personaalse riigi väljaarendamine (Koalitsioonilepe 2023-2027). Personaalne riik tähendab teenuste ümberkavandamist nii, et avalike teenuste keerukus jääks nende tarbijate – kodanike – eest taustale varju (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024). Ka Eesti infoühiskonna arengukavas aastani 2020 oli Riigi Infosüsteemi Ameti kodulehe (Riigi Infosüsteemi Amet, 2024) andmetel võetud sihiks avalike e-teenuste kvaliteedi ja kasutajakogemuse järgmine arenguhüpe – välja arendada „nähtamatud“ ning asutuste üleselt osutatavad sündmuspõhised teenused. Selle eesmärgiks oli muuta avalikud teenused kasutajale võimalikult lihtsaks ja tõhusaks, et inimene saaks asjad aetud ühe suhtluskorraga ja võimalikult automaatselt. Seda sama mõtet kannab endas ka Eesti digiühiskonna arengukava aastani 2030 (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021). Ehk teisisõnu on personaalse riigi idee sarnast lähenemist võimalik leida ka varasematest arengukavadest. Magistritöö autorit ajendas teemat uurima see, et selgitada kas ja mille poolest erineb „personaalne riik“ varem seatud eesmärkidest ning mõista, mis on takistanud eesmärkide realiseerimist.

Magistritöös keskendutakse teenustele, mis on suunatud eraisikutele. Magistritöö autor on teadlikult jätnud kõrvale ettevõtjatele suunatud avalikud teenused, et hoida töö fookust võimalikult konkreetseks. Autori arvates oleksid ka ettevõtjatele suunatud avalike teenuste uuringu tulemused sarnased käesoleva uuringu tulemustega, aga see vajab loomulikult kinnitamist vastava uuringuga.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, mis takistab personaalse riigi teostumist Eestis ja välja pakkuda lahendusettepanekud takistuste kõrvaldamiseks. Eesmärgi saavutamiseks on magistritöö autor püstitanud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade e-riigi arenguetappide ja avalike teenuste arengusuundade käsitlest kirjanduse põhjal ning selgitada välja, milline on Eesti otseste avalike teenuste hetkeolukord.
2. Analüüsida ekspertide hinnanguid avalike teenuste arengusuundade ja võimalike takistuste kohta.
3. Selgitada kirjanduse ülevaate ja ekspertintervjuude tulemuste põhjal välja, mis takistab personaalse riigi teostumist Eestis ning töötada välja lahendusettepanekud takistuste kõrvaldamiseks.

Magistritöö koosneb viiest peatükist. Töö esimene peatükk keskendub valdkonna teoreetilisele käsitlele. Teine peatükk annab ülevaate uuringu eesmärgist ja püstitatud uurimisküsimustest. Kolmandas peatükis tutvustatakse töö metoodilist poolt: antakse ülevaade andmete kogumisest, valimist ja andmete analüüsimise meetodist. Neljandas peatükis toob autor välja uurimistulemused. Viiendas peatükis esitatakse magistritöö käigus tehtud järeldused ning antakse soovitusel.

Magistritöö autor tänab magistritöö juhendajat Kuldar Taveteri väga hea koostöö eest ning oma perekonda ja tiimi, kel on jagunud kuhjaga kannatlikku meelt. Samuti tänab töö autor 16 eksperti, kes olid lahkesti valmis osalema uuringus ning leidsid aega intervjuude andmiseks.

1. Teoreetilised lähtekohad

Järgnevides alapeatükkides antakse ülevaade, kuidas on käsitletud e-riigi arenguetappe, milline on avalike teenuste arengusuund ning kuidas see seostub personaalse riigiga. Samuti saab ülevaate sellest, milline on otseste avalike teenuste hetkeolukord Eestis.

1.1. E-riigi arenguetapid

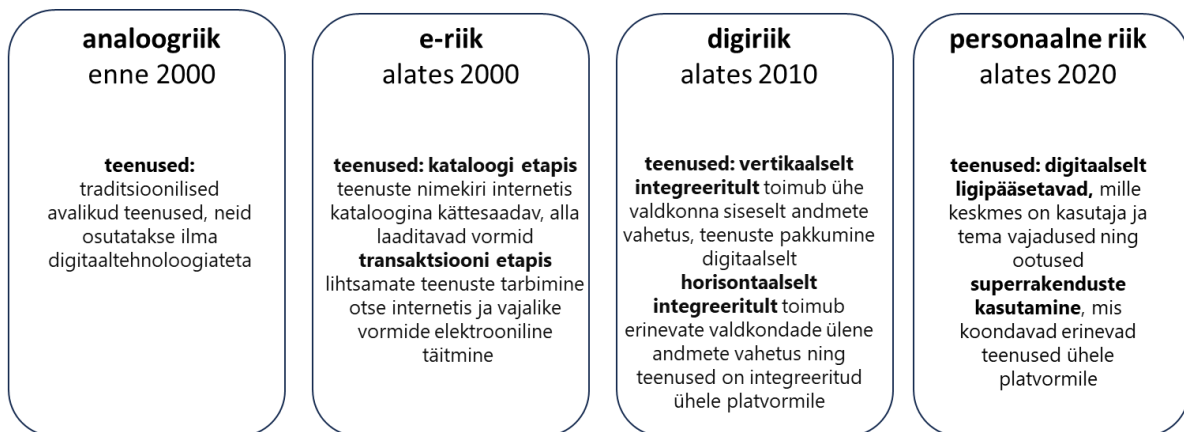
Üha enam on hakatud mõtestama e-riigi arenguetappe, koostatud mudeleid ning püütud e-riigi evolutsiooni ka ajajoonele panna. Tõenäoliselt tuntuima e-valitsemise arenguetappide mudeli on koostanud Layne & Lee (2001). Nende neljast etapist koosnev mudel kirjeldab e-teenuste arengut järgnevalt (Layne & Lee, 2001):

- kataloog: teenuste nimekiri on internetis kataloogina kättesaadav, teenuste kasutamiseks on alla laaditavad ja täidetavad vormid;
- transaktsioon: kasutajad saavad tarbida lihtsamaid teenuseid otse internetis ning täita vajalikke vorme elektrooniliselt;
- vertikaalselt integreeritud: toimub ühe valdkonna sisene andmete vahetus ja teenuste pakkumine digitaalselt;
- horisontaalselt integreeritud: erinevate valdkondade ülene andmete vahetus ning teenused on integreeritud ühele platvormile või kontaktpunkti (*one-stop-shop*).

Andersen & Henriksen (2006) on Layne & Lee (2001) mudelit laiendanud ning lisanud sellesse ka kliendikesksuse mõõtme. Seoses superrakenduste arenguga on näinud Lemke, et al. (2020), et e-valitsemises on toimumas üleminek targale/nutikale valitsusele. Superrakendused on platvormid, mis koondavad erinevad teenused ja ühendavad need valitsuse funktsioonidega, suurendades nii e-valitsuse küpsust ning toetades üleminekut nutikale valitsusele (Lemke, et al., 2020). Selleks, et seda ilmestada, on nad edasi arendanud Layne & Lee (2001) välja töötatud e-valitsemise nelja-astmelist mudelit. Lemke, et al (2020) on lisanud etapi, mida nimetavad abistavaks etapiks. Seoses superrakenduste turule tulekuga on autorite sõnul muutunud see, kuidas valitsused pakuvad e-teenuseid ja suhtlevad oma kodanikega, mis omakorda viib valitsemise täiesti uuele kvaliteeditasemele, kus arvestatakse kodanike ootustega.

Maailmapank on kasutanud terminit "digitaalne valitsus" avaliku sektori uuendamise ja transformatsiooni kirjeldamiseks. Sellele põhimõttele tugineb GovTech lähenemine. Digitaalse transformatsiooni arengut on Maailmapank kirjeldanud kolmes etapis: analoogvalitsus, e-

valitsus ja digitaalne valitsus (GovTech: The New Frontier in Digital Government Transformation, 2020). Nortali personaalse riigi visioonidokumendis (Raieste, Ojamaa, & Solvak, 2023) on kasutatud sarnast lähenemist, kuid vaadelnud sealjuures erinevaid etappe ka digitaalsuse seisukohast. Digiteerimise ajastut on nimetatud e-valitsuseks, digitaalse transformatsiooni ajastut digitaalseks valitsuseks ja postdigitaalset ajastut personaalseks riigiks (Raieste, Ojamaa, & Solvak, 2023). Sealjuures on Raieste et al (2023) välja toonud, et e-valitsuses on traditsioonilised avalikud teenused tõhustatud kujul *online* 'is, digitaalse valitsuse puhul on täielikult digitaliseeritud teenused asendanud traditsioonilised avalikud teenused ning postdigitaalset ajastut iseloomustavad inimesekesksed digitaalsed teenused, millel puuduvad traditsioonilised ja analoogsed vasted. Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi *MKM*) personaalse riigi visioonis (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024) on kasutatud Maailmapangale ja Nortali sarnast lähenemist, kuid arenguetapid on jagatud omakorda ajateljele: 2000-2010 e-riik. 2010-2020 digiriik ja alates 2020 personaalne riik. Kokkuvõtvalt on e-riigi arenguetapid toodud joonisel.



Joonis 1. E-riigi arenguetapid. Allikas: koostatud magistritöö autori poolt allikate Layne & Lee (2001); GovTech: The New Frontier in Digital Government Transformation (2020); Lemke, et al. (2020); Raieste et al (2023); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2024) põhjal.

Kokkuvõtlikult saab öelda erinevate käsitluste järgi, et praegu on avalike teenuste ajastu, kus keskmes on kasutaja ja tema vajadused ning ootused digitaalselt ligipääsetavate avalike teenuste järgi. See on asjakohane lähenemine ainuüksi seetõttu, et kõiki pärast 1980. aastat sündinuid on nimetatud digitaalseteks kodanikeks, kes on harjunud üldjuhul digitaalsete teenustega ning hüvesid kasutama (Palfrey & Glasser, 2008).

1.2. Avalike teenuste arengusuund

Eesti digiühiskonna arengukava aastani 2030 (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021) kirjeldab Eesti järgmist arenguhüpet digiühiskonnani, kus avalikud teenused põhinevad elusündmustel, on proaktiivsed ja inimkesksed ning neid käivitab tehisaru. Digitaalsete teenuste arendamine peab põhinema sotsiaalsetel ja tehnoloogilistel arengusuundadel ning ühiskonna muutunud ootustel ja vajadustel. Vastavalt MKMi personaalse riigi visioonile ühendab e-riigi järgmine arenguaste uued väljakutsed ja võimalused terviklikuks personaalseks riigiks. Personaalne riik tähendab teenuste ümberkavandamist nii, et avalike teenuste keerukus jääks nende tarbijate – kodanike – eest taustale varju (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024).

Personaalse riigi alustalad on elusündmustel põhinevad otsesed avalikud teenused ehk sündmusteenused ja proaktiivsed teenused. Otsene avalik teenus on vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ (edaspidi *TKTA*) asutuse teenus kodanikule või ettevõtjale, kes saab teenuse abil täita oma kohustuse või kasutada õigust, mille riik on talle seadusega andnud. Sellist teenust võib osutada digitaalselt või vajaduse korral ka füüsilises kanalis (Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017). Ka siis, kui teenus ise ei ole digitaalselt kättesaadav, on Eestis otseste avalike teenuste osutamisel üldjuhul alati olemas IT-komponent, sest asutus ise kasutab teenuse osutamiseks infosüsteemi (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2023). Seega on otsesed avalikud teenused need, mille kaudu inimene suhtleb riigiga, et täita oma kohustused või realiseerida oma õigused.

Vastavalt *TKTA* määrusele (Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017) vastutab asutus muuhulgas teenuste korraldamise ja kvaliteedi tagamise eest. Täpsemalt on asutuse kohustused teenuste korraldamisel ja kvaliteedi tagamisel kirjeldatud *TKTA* määruse alusel antud juhises (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2023), milles on näiteks öeldud, et teenusepõhisele juhtimisel üleminekul peaks asutus alustama kõige olulisematest teenustest ja saadud kogemusest õppides laiendama teenusepõhist juhtimist järk-järgult ka teistele teenustel. Samuti on juhendis esitatud kohustus arendada teenuseid pidevalt ning toodud ära meetrikad, millede põhjal hinnata teenuste kvaliteeti. Teisisõnu on *TKTA* määruses ja selle alusel antud juhises esitatud nõuded kasutada otseste avalike teenuste pakkumisel teenusepõhist juhtimist.

Sündmusteenus on otsene avalik teenus, mida mitu asutust osutab ühiselt, et isik saaks täita kõik kohustused ja kasutada kõiki õigusi, mis talle tekivad ühe sündmuse või olukorra tõttu. Sündmusteenus koondab mitu sama sündmusega seotud teenust kasutajale üheks teenuseks (Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017). Seega sündmusteenus koosneb ühest või mitmest avalikust teenusest, mida kombineeritakse kodaniku elusündmuse toimumisel nii, et kodanik tajub neid ühe kogu elusündmust hõlmava tervikliku ja sujuva teenusena. Sündmusteenus ei tohiks nõuda rohkem kui ühte interaktsiooni kodaniku ja riigiasutuse vahel ning peaks ideaalis toimima täisautomaatselt ilma ühegi interaktsioonita. Proaktiivne teenus on otsene avalik teenus, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivne teenus osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul (Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017).

Lisaks sellele, nagu on välja toonud Nikiforova, Bharosa, Draheim, & Taveter (2023), on praegu maailmas tõusuteel pool- või täisautomaatsed otsusetoetsüsteemid avalikus sektoris, mis võimaldavad kasutada tehisintellekti ja masinõpet proaktiivsemaks teenuste pakkumiseks kodanikele (Sattlegger, Van Den Hoven, & Bharosa, 2022).

Sellest sõltumata oli juba varem toimumas nihe reaktiivsemalt proaktiivsemale teenuste pakkumisele, kus proaktiivsuse tase on erinev vastavalt järgmist tüüpi valitsustele:

- kodanike poole suunatud valitsus;
- tähelepanelik valitsus
- nii-öelda ilma vahepeatuseta (*no-stop*) valitsus (Scholta, Mertens, Kowalkiewicz, & Becker, 2019).

Viimase taseme puhul ei pea kodanik otsima teenuseid kesksest teenuste kataloogist, sobivaid teenuseid pakutakse kodanikele vastavates elu-olukordades. Teenuste proaktiivsuse tase sõltub nii kodaniku valmidusest riigiga suhelda kui ka avaliku teenuse pakkujast (Scholta & Lindgren, 2019). Siin on oluline rõhutada, et proaktiivseid teenuseid mistahes tasemel on võimalik pakkuda vaid kvaliteetsete andmete alusel. Eestis on nõuded teabehalduse korraldamisele reguleeritud määruse tasandil (Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017).

Proaktiivsuse osas on välja pakutud seitsmest sammust koosnev reaktiivsuse-proaktiivsuse skaala (Sirendi, Mendoza, Barrier, Taveter, & Sterling, 2018; Erlenheim, Dreheim, & Taveter,

2020), mille järgi avalikud teenused erinevad selles osas, millist teavet ja teenuseid kodanik peab ise „tõmbama“, otsides ja kasutades neid erinevatest allikatest kuni elusündmustel põhinevate teenusteni, kus teenused toimivad taustal ja neid „lükatakse“ kodaniku poole sobival hetkel, kui vastav elusündmus leiab aset.

Proaktiivseid teenuseid on veelgi täpsemalt liigitanud (Pawlowski & Scholta, 2023), tehes seda vastavalt proaktiivsuse eesmärgile ja ajastusele, lisainfo andmise vajadusele kodaniku poolt, teenuse poolt pakutud andmete muutmise võimalusele (nagu näiteks Eesti tulumaksudeklaratsiooni ettepaneku korral), teenuse osutamise vormi valikule (soovin proaktiivset teenust või ei soovi proaktiivset teenust või pole teinud valikut), proaktiivse teenuse osutamise vahendile ja ajale ning teenuse tüübile. Kokkuvõtlikult võib seda nimetada kasutajaliidese ehk kodanikuga otseselt suhtleva süsteemi personaliseerimiseks („eessüsteemi“), mis tegeleb avalike teenuste suunamisele kindlatele kasutajatele või kasutajate rühmadele nagu näiteks vanemaealised inimesed (Mooses, et al., 2022). Lisaks on oluline ka „tagasüsteemi“ personaliseerimine, mille all mõeldakse andmekogude ja -töötamise personaliseerimist nagu näiteks ka Eestis aktuaalne energiahindade kompenseerimine vastavalt sissetulekule. Selles osas on võtmetähtsusega erinevate andmekogude integreerimine (Scholta & Lindgren, 2019) nii, et kodaniku elusündmustele vastavaid andmesündmusi võiks registreerida ning nende alusel teenuseid pakkuda ja osutada.

Kokkuvõttes nõuab proaktiivsete teenuste edukas rakendamine kasutajaliidese ning taustal töötava andmesüsteemi tõhusat personaliseerimist ja omavahelist koos töötamist. See on vajalik selleks, et optimeerida avalike teenuste pakkumine, vastates iga inimese individuaalsetele vajadustele ja elusündmustele.

Personaalse riigi ideed on ka kritiseeritud ja seda erinevatel põhjustel. Näiteks on toodud välja, et ainult kasutajamugavuse tõstmine suurendab kodanike passiivsust ning vaid digilahenduste abil suhtlemine üksildust (Melioranski & Kärp, 2024). Samuti on leitud personaalse riigi ideed kritiseerides inimeste eraellu liigselt sekkumise kõrval (Juha, 2023) ka seda, et liigne sõltuvus digiprotsessidest ning liialt suur automatiseeritud ning integreeritud teenustes mõjutavad negatiivselt nii turvalisust kui ka teenuste toimepidevust ja suurendavad tehnoloogilist sõltuvust (Mällo, Puusalu, & Tupay, 2024). Lisaks on rõhutatud ka seda, et personaalse riigi idee ei ole midagi uut, vaid pigem kannab see endas kommunikatiivset eesmärki ning sisult tähendab see vaid juba töös olevaid tegevusi (Lember, 2023).

1.3. Otseste avalike teenuste hetkeolukord Eestis

Vastavalt TKTA-le on MKMi ülesanne olla otseste avalike teenuste koordineerija ja asutuste ülesanne on juhtida oma teenuseid erinevate tegevuste kaudu. Sealjuures on määruses välja toodud, et asutusel peab olema ülevaade põhiülesannete täitmise käigus või tulemusel osutatavatest teenustest (Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017). Teisisõnu on olemas nõue, mis näeb ette, et asutused mõtestaksid oma tegevust teenuste põhiselt ning juhiks teenuseid ja nende kvaliteeti. Samuti annab määruse sõnastus viite sellele, et asutusele seatud ülesande täitmine ei ole sama mis teenuse osutamine, sest teenuseid osutatakse selleks, et ülesandeid täita. Lou Downe (Downe, 2022, lk 18-19) on defineerinud teenuse kui millegi, mis aitab kellelgi teha midagi ehk täita kas suuri või väikseid eesmärke. Teisisõnu peab teenus pakkuma selle kasutajale väärtust.

Asutused esitasid 01.01.2024 seisuga oma otseste avalike teenuste ülevaate MKM-ile kui otseste avalike teenuste keskele koordineerijale. Kokku osutati 2023. aastal 880 erinevat teenust, millest 410 olid suunatud ettevõtjatele, 170 kodanikele ja 300 mõlemale sihtrühmale. Oma teenuste kohta esitas info 37 asutust, kusjuures neist neljas asutuses ei osutata otsest avalikku teenust vaid tegeletakse poliitikakujundamise või väliste tugiteenuste pakkumisega teistele asutustele. (Karpištšenko, 2024)

Seega kokku on otsestest avalikest teenustest 470 suunatud kodanikule. Teenuse osutamiste arv oli teada 64% teenuste puhul ning kokku esitas 21 asutust info selle kohta, kui palju kordi aasta jooksul mingit teenust osutati. Rahulolu näitajad esitas kokku 13 asutust. Kasutajate rahulolu teenustega mõõdeti 19% kodanikele suunatud teenuste puhul. Keskmiselt oli rahulolu 70%. Digiühiskonna arengukava näeb ette, et 2030. aastaks saavutatakse rahulolu 90% (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021).

Alates 2023. aasta novembrist on MKM paralleelselt personaalse riigi visiooni loomisega (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024) töötanud koostöös asutustega välja otseste avaliku teenuse küpsusmudelit (lisa 1). See aitab asutusel hinnata, kui lähedal on asutuse teenus personaalse riigi teenusele ning mida on vaja selles parandada. Töövahendi põhiplokkideks on personaalse riigi teenuse põhitunnused personaalse riigi visiooni dokumendist (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024):

- inimesekeskne;
- kättesaadav;
- proaktiivne;

- usaldusväärne ja läbipaistev;
- lisaväärtust pakkuv.

Küpsusmudelit on seni testinud seitse asutust kaheksa erineva otsese avaliku teenusega. Testimise tulemuseks on, et keskmiselt on teenuste küpsus 3,3, mis tähendab, et kui vaadelda teenust personaalse riigi põhitunnuste kontekstis, siis keskmiselt on Eestis osutatavad avalikud teenused poolel maal vastamaks personaalse riigi teenuse tunnustele.

Kui lähtuda sellest, et personaalse riigi aluseks on sündmusteenused ja proaktiivsed teenused, siis saab väita, et küpsusmudeli testimisel saadud tulemused teenuste küpsuse kohta ilmestavad seda, milline on Eestis praegu kasutajakesksete teenuste osutamise olukord. Proaktiivseid teenuseid ja sündmuspõhiseid teenuseid on Eestis vähe. Vastavalt sündmusteenuste arendamise teekaardile on praegu kättesaadavad järgmised viis sündmusteenust infoteenusena:

- abiellumine;
- lapse saamine;
- kaitseväekohustuse täitmine;
- Eestis kohanemine;
- lähedase surm (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024).

See tähendab, et nimetatud viis teenust on leitavad riigiportaalis eesti.ee ja vastavate teenustega seotud elusündmustega – abiellumine, lapse saamine, kaitseväekohustuse täitmine, Eestis kohanemine ja lähedase surm – seotud kohustuste ja õiguste kohta on võimalik saada infot riigiportaalist, kus vastav info on esitatud sammude kaupa kuid isikustamata kujul. (Sündmusteenused). Võib väita, et aastal 2020 valminud sündmusteenuste analüüsi lõppraportis (PricewaterhouseCoopers; TrinidadWiseman, 2020) kirjeldatud tulevikuvisionini, kus sündmusteenuseid osutatakse proaktiivselt, ei ole veel jõudnud mitte ükski Eestis osutatav sündmusteenus. Küll aga võib erineva tasemega proaktiivsust leida erinevates otsetes avalikes teenustes. Näiteks taotlusevaba perehüvitise teenus põhineb pakkumusel (Sotsiaalkindlustusamet, 2019). Nimekiri niisugustest teenustest, mis koosneb peamiselt teavitusteenusest ja lõpeb mõne täisautomaatse teenusega, on toodud lisas 1.

Tihti tuuakse välja, et Eestis on 99% avalikest teenustest digitaalselt kasutatavad (e-Governance, 2024) ehk et tõenäoliselt on Eesti maailmas üks digitaliseeritumaid riike. Seda kinnitab ka näiteks ÜRO uuringu tulemus, kus *online* teenuste indeksi (OSI) osas on Eesti saanud maksimaalse tulemuse. Teiste samaväärsete uuringute põhjal saab aga väita, et

vaatamata asjaolule, et Eestis on suurem osa avalikest teenustest digitaalselt tarbitavad, ei ole seni piisavalt tähelepanu pööratud teenuste kasutajakesksele disainimisele. Nii näiteks tuleb ÜRO raportist (United Nations. Department of Economic and Social Affairs, 2022) välja ka asjaolu, et viimastel aastatel edenevad digitaalsete teenuste pingeridades kõige kiiremini Itaalia, Saksamaa, Iirimaa, Prantsusmaa, Poola ja Hispaania. Vaatamata sellele, et Eesti on digitaalsete teenuste kategoorias esimesel kohal, on meie riik viimastel aastatel ka raporti (European Commission, 2023) põhjal jäänud oma tegevustes 50% kehvemate riikide hulka.

2. Uuringu eesmärk ja uurimisküsimused

Uuringu eesmärk on selgitada välja, mis takistab personaalse riigi teostumist Eestis ja töötada välja lahendusettepanekud takistuste kõrvaldamiseks. Selleks, et eesmärki täita, on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

4. Anda ülevaade e-riigi arenguetappide ja avalike teenuste arengusuundade käsitlest kirjanduse põhjal ning selgitada välja, milline on Eesti otseste avalike teenuste hetkeolukord.
5. Analüüsida ekspertide hinnanguid avalike teenuste arengusuundade ja võimalike takistuste kohta.
6. Selgitada kirjanduse ülevaate ja ekspertintervjuude tulemuste põhjal välja, mis takistab personaalse riigi teostumist Eestis ning töötada välja lahendusettepanekud takistuste kõrvaldamiseks.

Ekspertide hinnangute analüüsimisel on püstitatud kolm uurimisküsimust:

- Kuidas teenusepõhine mõtte- ja tegutsemisviis on Eesti avalikus sektoris juurdunud?
- Kuidas teostada personaalset riiki Eestis?
- Milline on personaalse riigi mõju?

2. Uuringumeetod

2.1. Valim

Selleks, et välja selgitada, millised on eeldused ja tegevused personaalse riigi idee realiseerimiseks ning milline oleks personaalse riigi mõju erinevatele organisatsioonidele ja ühiskonnale laiemalt, viis käesoleva magistritöö autor vahemikus 11.04.-10.05.2024 läbi 16 ekspertintervjuud.

Intervjuude valim moodustati eesmärgistatud valimi meetodil. Intervjueeritavad pakkusid eelkõige huvi erialase teadmise ja kogemuse tõttu, mis Teddlie & Yu (2007) järgi võib olla ekspertidest koosneva valimi moodustamise aluseks.

Ekspertideks valiti inimesed, kelle tööülesannete hulka kuulub otseste avalike teenuste arendamine või arendamise juhtimine (vt Tabel 1). Kaasatud olid nii need eksperdid, kes on kokku puutunud sündmusteenuste arendamisega kas tellija esindajana (Siseministeerium, Sotisaalministeerium, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Viimsi Vallavalitsus) või tehnoloogilise teostajana (Siseministeeriumi Infotehnoloogia ja Arenduskeskus, Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus) kui ka eksperdid, kelle ülesandeks on juhtida keskkete tehnoloogiliste komponentide arendamist (Riigi Infosüsteemi Amet). Kohalike omavalituste esindajate kaasamise põhjus oli lisaks sellele, et neil on kogemus sündmusteenuste tellimisega ja arendamisega ka seetõttu, et personaalse riigi visioonidokumendis on kirjeldatud, et inimese jaoks moodustavad keskvalitsuse teenused ja kohaliku omavalitsuse teenused ühtse terviku (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024). Kuna personaalse riigi visiooni looja ja hoidja riigis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kaasati valimisse ka ministeeriumi kantsler. Eestis on digitaalselt kättesaadavaid teenuseid arendatud era- ja avaliku sektori vahelises koostöös, mistõttu laiendati valimit ka erasektori esindajatega. Kuna personaalse riigi ideed kritiseerides on eraldi välja toodud õiguslikud, sh andmekaitsega seotud, küsimused, kaasati valimisse ka õigusala eksperdid, et saada õiguslike küsimustega seoses põhjalikku sisendit.

Tabel 1. Poolstruktureeritud ekspertintervjuude valim (magistritöö autori koostatud)

Jrk.nr	Ekspert	Ametikoht	Intervjuu läbiviimise aeg	Intervjuu pikkus
1.	Enel Pungas	Siseministeeriumi rahavastikuregistri osakonna juhataja	11.04.2024	00:46:23
2.	Andres Raieste	AS Nortal asepresident	12.04.2024	01:10:56
3.	Katrin Rajamäe-Soosaar	Eesti Linnade ja Valdade Liidu IKT nõunik	15.04.2024	00:53:38
4.	Kristi Berggren	Viimsi Vallavalitsuse arendusosakonna peaspetsialist-protsessijuht	16.04.2024	00:59:30
5.	Kai Kallas	Riigi Infosüsteemi Ameti personaalriigi osakonna juhataja	16.04.2024	01:15:10
6.	Stina Avvo	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi digiriigi arengu osakonna IT õiguse valdkonna juht	17.04.2024	00:59:29
7.	Kaur Kajak	Rahandusministeeriumi halduspoliitika asekanstler	18.04.2024	00:55:22
8.	Joonas Heiter	Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektor	18.04.2024	00:51:34
9.	Nele Labi	Sotsiaalministeeriumi innovatsiooni asekanstler	19.04.2024	00:46:35
10.	Rein Lang	meediaärimees/justiitsminister 2005-2011	24.04.2024	00:51:34
11.	Ahti Kuningas	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kanstler	02.05.2024	00:50:27
12.	Mirjam Rannula	Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna nõunik/2022-2024 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi digiriigi arengu osakonna IT õiguse valdkonna juht	02.05.2024	00:49:15
13.	Tanel Tera	Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse äriteenuste osakonna juht	03.05.2024	00:55:42
14.	Margus Arm	Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse direktor	06.05.2024	00:38:39
15.	Malle Ristisaar	Siseministeeriumi infotehnoloogia-arenduskeskuse rahvastikuteenuste osakonna juhataja	10.05.2024	01:09:57
16.	Marti Lung	Siseministeeriumi infotehnoloogia-arenduskeskuse peadirektori asetäitja äriteenuste valdkonnas	10.05.2024	00:46:21

2.2. Andmete kogumine

Empiiriliste andmete kogumiseks kasutati kvalitatiivset andmete kogumismeetodit: poolstruktureeritud ekspertintervjuusid (Flick, 2011, lk 112-113). Kvalitatiivset uuringut kasutatakse tihti sotsiaalsete praktikate uurimiseks (Flick, 2011, lk 11) ning personaalse riigi idee puhul on tegemist sotsiaalse praktikaga, mis tähendab, et selle fookuses on üksikisiku ja ühiskonna vaheline suhe laiemalt.

Intervjueeritavatega lepidi intervjuu aeg eelnevalt kokku ning tutvustati neile magistritöö eesmärki. Kõik uuringus osalenud eksperdid suhtusid uuringusse huviga ning olid nõus selles osalema. Ekspertidele ei saadetud intervjuu küsimusi enne intervjuu toimumist ette, kuid enne intervjuu algust tutvustati neile lühidalt intervjuukava struktuuri ja selgitati, kus ja kuidas intervjuu käigus kogutavaid andmeid kasutatakse – andmeid kasutatakse magistritöös ning need esitatakse analüüsitult ja üldistatud kujul. Samuti lepidi intervjueeritud ekspertidega kokku, et nende tsitaatide kasutamisel ei seostata tsitaate konkreetsete intervjueeritavaga.

Intervjuud viidi läbi järgmiste vahenditega: 14 intervjuud viidi läbi virtuaalselt MS Teamsi vahendusel ning kaks intervjuud viidi läbi intervjueeritavate tööruumides. MS Teamsi vahendusel toimunud intervjuudest 12 puhul jagasid nii intervjueeriya kui ka intervjueeritav videopilti, üks intervjueeritav ei soovinud videopilti jagada ja ühe intervjuu käigus ei olnud videopildi jagamine tehniliselt võimalik.

Kõikidelt intervjueeritavalt küsiti enne intervjuu algust nõusolekut nende nime esitamiseks magistritöös. Intervjuud salvestati uuringus osalenud ekspertide nõusolekul. Järgnevalt intervjuud transkribeeriti ning intervjuude heli- ja transkriptsioonifailid on magistritöö autori valduses aga ei sisaldu käesoleva magistritöös.

Intervjuud viidi läbi eelnevalt koostatud ja esimese intervjuu käigus täiendatud intervjuu kava alusel. Küsimuste moodustamisel lähtuti töö teooria osas toodud eesmärgist välja selgitada, kuidas eksperdid mõistavad personaalse riigi olemust ning mida on vaja teha personaalse riigi teostamiseks ja kuidas personaalse riigi idee realiseerumine mõjutaks ühiskonda. Küsimused jagunevad järgmiseks kolmeks osaks: teenusepõhine juhtimine Eesti avalikus sektoris, personaalse riigi teostumine Eestis ja personaalse idee realiseerumise mõju Eestis. Teenusepõhise juhtimise kohta on lisatud küsimused selleks, et välja selgitada, milline on teenusepõhise juhtimise rakendamise olukord Eestis, sest vastavalt TKTA määrusele ja selle

alusel antud juhistele on ette nähtud teenusepõhise juhtimise rakendamine otseste avalike teenuste osutamisel (käesolev töö, lk 9), kuid andmed otseste avalike teenuste osutamise kohta on puudulikud (käesolev töö, lk 12).

Intervjuud, mis viidi läbi 11.04.2024, käsitleti pilootuuringuna, et testida küsimuste selgust ja asjakohasust. Selle põhjal lisati intervjuu kavasse täpsustav küsimus: kas avalikus sektoris peaks rakendama teenusepõhist juhtimist? Samuti lisas töö autor esimese intervjuu järel täpsustuse selle kohta, et intervjuueeritav räägiks oma kokkupuutest proaktiivsete teenuste ja sündmusteenustega nii tööalaselt kui ka eraelus (vt lisa 3).

Intervjuu kava esimese osa küsimused jäeti välja erasektori esindajatega tehtud intervjuudes ja nendes intervjuudes, millede eesmärk oli välja selgitada eelkõige õiguslikud nüansid seoses personaalse riigi idee rakendamisega (vt tabel 1).

2.3. Andmete analüüs

Andmete analüüsimisel kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi (Kalmus, Masso, & Linno, 2015). Käeoleva magistr töö autor kasutas teksti analüüsi ettevalmistamisel avatud kodeerimist, mille eesmärgiks kvalitatiivses sisuanalüüsis on saada ülevaade tekstist kui tervikust (Kalmus, Masso, & Linno, 2015). Avatud kodeerimisel kasutatud koodide arv muutus analüüsi käigus ja oli andmete analüüsi lõpuks 20.

Lähtuvalt uurimisküsimustest loodi koodide alusel seitse põhikategooriat. Esimesele uurimisküsimusele vastamiseks – kuidas teenusepõhine mõtte- ja tegutsemisviis on Eesti avalikus sektoris juurdunud? – loodi kolm kategooriat. Need kategooriad on: teenusepõhise juhtimise käsitlus, teenusepõhise juhtimise põhimõtted ja teenusepõhise juhtimise väljakutsed. Teisele uurimisküsimusele vastamiseks – kuidas teostada personaalset riiki Eestis? – moodustati samuti kolm kategooriat. Need kategooriad on: personaalse riigi käsitlus, personaalse riigi rakendamine ja õigusruum personaalses riigis. Kolmas uurimisküsimus oli: milline on personaalse riigi mõju? Sellele vastamiseks moodustati koodide põhjal üks kategooria: personaalse riigi mõju.

Seitsme kategooria alusel analüüsiti intervjuude tulemusi. Põhikategooriad jagati tulemuste esitamisel omakorda kaheks teemaks: teenusepõhine juhtimine Eesti avalikus sektoris ja personaalse riigi idee elluviimine.

Koodide, kategooriate, teemade ja uurimisküsimuste seosed on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Poolstruktureeritud ekspertintervjuude analüüsi kodeerimistabel (magistritöö autori koostatud)

Uurimisküsimus	Teema	Kategooria	Kood
Kuidas teenusepõhine mõtte- ja tegutsemisviis on Eesti avalikus sektoris juurdunud?	Teenusepõhine juhtimine Eesti avalikus sektoris	Teenusepõhise juhtimise käsitlus	Erinevad definitsioonid Rakendamine avalikus sektoris
		Teenusepõhise juhtimise põhimõtted	Kasutajakesksus Selgus ja läbipaistvus Koordineerimine Muudatuste juhtimine
		Teenusepõhise juhtimise väljakutsed	Kultuur Eelarve
Kuidas teostada personaalset riiki Eestis?	Personaalse riigi idee ellu viimine	Personaalse riigi käsitlus	Sündmusteenused Proaktiivsed teenused Andmed Tehnoloogia
		Personaalse riigi rakendamine	Takistused Võimaldajad
		Õigusruum personaalses riigis	Andmekaitse Proaktiivsed teenused ja sündmusteenused Reformid ja regulatsioonide uuendamine
Milline on personaalse riigi mõju Eesti ühiskonnale?		Personaalse riigi mõju	Organisatsioon Ühiskond Üksikisik

3. Tulemused

Tulemuste esitamisel kasutatakse illustreerimiseks tsitaate intervjuudest. Kuna enne intervjuude algust lepidi kõigi osalejatega kokku, et tsitaatide esitamisel ei seostata neid mitte ühegi uuringus osalejaga, ei ole tsitaatide juures toodud unikaalseid intervjuude tunnuseid aga tsitaadid on muust tekstist eristatud sellega, et need on toodud kaldkirjas.

4.1. Teenusepõhine juhtimine Eesti avalikus sektoris

Kategooria „Teenusepõhise juhtimise käsitlus“ moodustub koodidest „erinevad definitsioonid“ ja „rakendamine avalikus sektoris“. Intervjuudes rõhutati teenusepõhise juhtimise olulisust avalikus sektoris ja kõik intervjuueeritud eksperdid leidsid, et seda lähenemist peab avalikus sektoris, sh kohalike omavalitsuste tasandil, rakendama. Teenusepõhine juhtimine aitab paremini mõista ja hallata riigi poolt pakutavaid teenuseid, andes samas ka ülevaate selle kohta kui palju mingi teenuse osutamine tegelikult maksab. Näiteks, *„Oluline on, et lõppklient, ükskõik kas ta on ettevõtja või kodanik, saaks aru sellest, mida riik teeb. Ja teiselt poolt saaks Rahandusministeerium või Riigikogu aru sellest, kuhu raha läheb ja millise tootlusega.“*

Selles kontekstis tähendab teenusepõhine juhtimine süsteemi, kus teenused on selgelt määratletud, nende kulud on arusaadavad ja nende pakkumine on optimeeritud kasutajate vajaduste rahuldamiseks. Samas toodi välja, et keeruline on rakendada teenusepõhist juhtimist, sest ainuüksi mõistet „teenus“ sisustatakse erinevalt, kuigi teenusepõhine mõtlemine on eeldus selleks, et saaks arendada ja osutada kasutajate vajadustest lähtuvaid teenuseid. Üks intervjuueeritute mõtestas teenust nii: *„Iga teenus on omaette väike äri, kus on oma tulud-kulud, oma kliendid, oma meeskond, kes sulle seda teenust pakub ja läbi selle saab külge oma kulumudeli ja selgub, kas toodab kasumit või mitte. Lühidalt öeldes on iga teenus väike OÜ, kes peab ise ennast ära majandama.“* Teisalt toodi välja ka seda, et teenuste mõtestamisse ei ole hea väga kinni jääda *„ /... üle võlli mineku koht on see, kus sa hakkad kõiki teenuste alamprotsesse kaardistama ja võid panna aastaid sellese, et ehitada paberi peal üles süsteeme.../“*. Intervjuueeritud olid peaaegu ühte meelt selles osas, et teenusepõhine mõtte- ja tegutsemisviis ei ole Eesti avalikus sektoris ühtlaselt juurdunud aga osades organisatsioonides teostatakse teenusepõhist juhtimist teistest rohkem ning praegu on sellega mitmes organisatsioonis ka algust tehtud. Intervjuude tulemusena tuli välja, et IT organisatsioone

juhitakse üldjuhul teenusepõhiselt, aga samas tõid eksperdid välja, et IT teenuseid ei ole veel seotud teenustega, mis jõuavad klientideni ja loovad neile väärtust.

Kategooria „Teenusepõhise juhtimise põhimõtted“ moodustus koodidest „kasutajakesksus“, „selgus ja läbipaistvus“, „koordineerimine“ ja „muudatuste juhtimine“. Need koodid esindavad ühtlasi ka põhimõtteid, mida intervjueritud eksperdid tõid välja seoses teenusepõhise juhtimisega. Kasutajakeskuse mõtestamisel öeldi, et teenusepõhise juhtimismudeli rakendamisel peetakse silmas lõppkasutaja vajadusi ja ootusi. Näiteks, *„Oluline on mõista, mida lõpptarbija teenustelt ootab ja vajab ning seejärel kohandada teenuseid vastavalt nendele sisenditele. Juhtimisvõimekus ja poliitiliste otsuste tegemine peaksid põhinema just neil vajadustel, mitte ainult organisatsioonide sisemistel vajadustel.“*

Teenusepõhine juhtimine nõuab selget arusaama ressursside kasutamisest ja nende tõhususest. See aitab kõigil osapooltel, nii teenuse osutajatel kui ka kasutajatel, paremini mõista toimuvaid protsesse ja tulemusi. Eelkõige need intervjueritud, kes töötavad tippjuhi ametikohal, tõid välja selle, et teenusepõhine juhtimine annab hea ülevaate ja selge arusaamise sellest, milliseid ressursse kasutatakse teenuse osutamisel. Ressursside eesmärgipärase kasutamisega ning teenuste kvaliteedi ja kättesaadavusega seostati ka vajadust teenusepõhise juhtimise koordineerimise ja koostöö järgi organisatsioonide vahel. Toodi välja, et oluline on erinevate tasandite vaheline koordineerimine ja koostöö (nt valitsusasutused, ministriumid), et vältida ressursside raiskamist ja tegevuste dubleerimist ning optimeerida teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust. Sams toodi ka välja, et plaanide ühtlustamise võib mõnikord segi paisata näiteks poliitiline tahe: *„Sündmusteenuses, kus on palju osapooli, on meil vaja tööplaanid ühtlustada. Samas võivad tulla valitsuse tasandilt uued plaanid, näiteks automaksud, pensionite tõusud, suurperede toetused. See on see, mis lööb plaanide ühtlustamise jälle sassi ja viib koostöö nii öelda nihkesse.“* Väga tihti tõid eksperdid välja ka selle, et teenusepõhise juhtimise rakendamine on seotud eelkõige mõttemallide muutusega ning sellega seoses on vaja muuta kindlasti organisatsioonide kultuuri ja struktuuri.

Kategooria „Teenusepõhise juhtimise väljakutsed“ moodustus koodidest „eelarve“ ja „kultuur“. Mitu intervjueritavat rõhutas, et eelarveprotsessid on Eesti avalikus sektoris suhteliselt jäigad ning seetõttu on keerukas muudatusi ellu viia. Eelarvestrateegiad ja rahalised vahendid on tihti pikalt ette planeeritud ja seotud kindlate protseduuridega. Samas toodi välja, et ei õnnestu saavutada teenuste arendamisel digitaliseerimise kaudu rahalist kokkuhoidu: *„Ükskõik, mida me täna IT-ga ei tee, siis rahalist kokkuhoidu see ei too. IT on täna kallis, läheb veelgi kallimaks. Seda tuleb teadvustada./.../ Välisraha eest arendusi tehes peab arvestama, et*

meil on vaja ka eelarvet nende teenuste ülal pidamiseks edaspidi. Veelgi kriitilisemaks muutub ülalhoiu ja jätkusuutlikkuse võimekus just mitme osapoole poolt arendatavates teenustes, näiteks sündmusteenustes.“

Teise teenusepõhise juhtimise väljakutsena toodi paljudes intervjuudes välja see, et töökultuur on juurdunud ja seda muuta on raske, sest on harjutud asju kindlat moodi tegema: „Lõppkokkuvõttes on see kultuurimuutus ja suur killustatus. Võin seda e-riigi näitel konkreetselt selgitada: meil on hajus arhitektuur IT kihis ja see hajusus on levinud ka ärikihti. Lisaks keskne neutraalne juhtimine ei ole suutnud ühtset tervikeesmärki kõigile osapooltele selgelt edasi anda.“ Nii organisatsiooni sees kui ka riigis laiemalt on keeruline muuta organisatsioonide töökultuuri ning lihtsam oleks olnud juba varem teisiti toimida: „Ma arvan, et kui Eesti riik oleks alles 1990. aastate alguses loomisjärgus, kui meil oleks ees valge leht organisatsiooni, ametnikkonna ja ülesannete loomiseks, siis oleks mõistlik alustada teenuste kaupa. Peaksime mõtlema, milliseid teenuseid riik ja kodanikud vajavad, ning seejärel vaatama, kuidas need struktuuriliselt paigutuvad ja kuidas neid juhitakse.“ Teenusepõhine juhtimine nõuab põhjalikku kultuurimuutust organisatsioonides, mis seda mudelit rakendavad ja kultuurimuutus koos mõttemaailma muutumisega on pea kõigi intervjuueeritud ekspertide sõnul kõige keerukamaks väljakutseks.

4.2. Personaalse riigi idee ellu viimine

Kategooria „Personaalse riigi käsitus“ moodustub koodidest „sündmusteenused“, „proaktiivsed teenused“, „andmed“ ja „tehnoloogia“. Selleks, et mõista, kuidas personaalse riigi ideed ellu viia, oli esmalt vaja välja selgitada, kuidas saavad intervjuueeritud eksperdid aru mõistest „personaalne riik“. Selle defineerimine oli eelkõige avaliku sektori esindajate jaoks omajagu keeruline ning toodi välja, et kommunikatsioonis ei ole MKM väga selgelt sõnastanud, mis on personaalne riik ning kas ja kui palju see erineb senisest suunast otseste avalike teenuste arendamisel. Samuti toodi välja, et on ebaselge, kas personaalse riigi rakendamist juhib MKM või RIA. Huvitav on see, et kuigi enamus intervjuueeritud ekspertidest ütlesid, et personaalse riigi mõiste on jäänud pigem ebaselgeks, siis tuginesid nad selle mõiste selgitamisel ja oma arusaamade väljendamisel paljuski proaktiivsetele ja sündmusteenustele.

Kokkuvõtvalt saab intervjuude tulemuste põhjal välja tuua, et personaalse riigi idee põhineb eesmärgil kujundada otsesed avalikud teenused sellisteks, et need vastaksid iga kodaniku individuaalsetele vajadustele ja eelistustele. See tähendab muuhulgas, et teenused on personaalsed ja proaktiivsed ehk teisisõnu teenuseid pakutakse automaatselt ja ennetavalt

vastavalt isiku elusündmustele ja muutuvatele vajadustele. Eraldi toodi ühes intervjuus välja ka see, et personaalset riiki võiks saada inimene ise nõ seadistada: „*Minu ettekujutus personaalsest riigist on sarnane suure teenusepakkuja veebilehe külastamisega erasektoris, näiteks Telia või mõne teise ettevõtte puhul. Olen seadistanud enda eelistused: valinud suhtluskanalid, määranud, millist tüüpi proaktiivseid pakkumisi soovin saada ja milliseid mitte. Samuti on mul ülevaade oma lepingutest ja õigustest. Kõike seda nimetan ma oma Eestiks – see on viis, kuidas kodanik saab häälestada riiki vastavalt oma soovidele ja vajadustele.*“

Intervjuude põhjal on personaalse riigi kõige olulisemad tunnused järgmised:

- kasutajakesksus – riik käitub nagu proaktiivne teenusepakkuja, mis suudab automaatselt ja õigeaegselt pakkuda kodanikule vajalikke teenuseid vastavalt tema elusündmustele ja muutuvatele vajadustel: „*Alustame personaalse riigi defineerimisega kui sellisest, kus avalikud teenused on kujundatud viisil, mis ei nõua kodanikelt teadmisi teenuste toimimise või pakkujate kohta. Kodanikud saavad väärtust lihtsalt ja pingutuseta.*“. Kasutajakesksusega seoses toodi muuhulgas välja ka see, et kuigi kasutajaid kaasatakse näiteks teenuse arendamisse, siis pigem kasutajaliidese disainimisse kui protsesside arendamisse: „*Pigem on olnud kasutajatega testimisel kasutajaliidese disain, protsessidisain, mis on tihtilugu keerulisem, kipub jääma tähelepanuta*“ ja „*Sellisesse disainiprotsessi on kaasatud vähem inimesi, kes oleksid valmis arutama, kuidas ja kus erinevaid aspekte arvesse võtta.*“;
- andmete riskasutamine – tõhusam andmevahetus ja -integreerimine eri riigiasutuste vahel tagab sujuvama ja kiirema teenuste pakkumise ning võimaldab ühtlasi koguda ja analüüsida andmeid, et paremini mõista ja ennustada kodanike vajadusi. Näiteks, „*Suhtlemisel riigiga saan ma kas ennetavalt või proaktiivselt erinevaid pakkumisi, meeldetuletusi ja teavet teenuste kohta. Need põhinevad mu isiklikel andmetel, mille töötlemiseks olen andnud nõusoleku, et pakkumised oleksid sihipärasemad, näiteks vastavalt laste vanusele või minu kinnisvaraomandile.*“ Samas toodi intervjuudes välja, et andmete kvaliteet ei ole praegu infosüsteemides kõige parem ning isegi siis kui andmete kvaliteet on hea, puuduvad sageli oskused andmeid eesmärgipäraselt kasutada. Samas tõid pea kõik intervjuueeritud positiivse aspektina välja selle, et viimastel aastatel on andmehaldusega seotud küsimused saanud järjest rohkem tähelepanu ning on valdkondi, kus täna standarditele on andmete kvaliteet märkimisväärselt paranenud.
- toetav tehnoloogia – kaasaegsete tehnoloogiate ja digitaalsete lahenduste kasutamine teenuste optimeerimiseks, muutes need kiiremaks, täpsemaks ja kasutajasõbralikumaks.

Kategooria „Personaalse riigi rakendamine“ moodustub kahest koodist: „võimaldajad“ ja „takistused“. Personaalse riigi väljakutsete ja takistuste all toodi välja erinevaid tegureid. Kokkuvõtlikult nähakse järgmisi takistusi:

- bürokraatia ja jäikus – seda, kuidas riik ja eelarvesüsteem toimivad, peetakse intervjuude põhjal paljuski jäigaks ja bürokraatlikuks. Personaalne riik peaks seevastu olema võimeline kiiresti muutuma vastavalt vajadustele ning reageerima paindlikult väliskeskkonna muutustele. Personaalse riigi rakendamist pidurdavad peamiselt riikliku süsteemi jäikus ja bürokraatia. Need tegurid mõjutavad negatiivselt süsteemi paindlikkust ja võimet kiiresti reageerida muutustele: *„Tegelikult määrab eelarveprotsess suuresti, kuidas eelarvestrateegiaid kujundatakse. Kõik tegevused, sealhulgas arengukavad, sõltuvad lõpuks eelarveprotsessist, mis toimib justkui omaette süsteem. See muudab mis tahes muudatuste tegemise äärmiselt keeruliseks, sest kõik peavad vastama eelarve nõudmistele, hoolimata sellest, mida me siin püüame teha.“*;
- rollide ebaselgus – ebaselged vastutusalad ja rollid võivad põhjustada segadust ja vähendada tõhusust uuenduste rakendamisel: *„Minu jaoks on koostöö jaoks oluline osa rollide selguses – mis on ministeeriumide, mis on hallatavate asutuste roll ning mis on IT majade roll. Kui rollid on selged, saab iga osapool oma teenuseid parimal viisil pakkuda. Praegu tundub, et riigivalitsejate ja paljude ametnike jaoks on rollide määratlemine keeruline. Tundub, et ühest kohast antakse juhiseid ja teisest kohast samuti, mis võib tekitada segadust ja raskendada eesmärkide saavutamist.“* Lisaks toodi mitmes intervjuus välja ka murekoht, et sündmusteenuste arendamine ei ole oma olemuselt IT-projekt, kuid intervjuus osalenutel oli tunnetus, et sellest hoolimata on seda suurt muudatust pandud juhtima IT pool. Selles omakorda nähti tugevat eeldust sündmusteenuste arendamise projekti ebaõnnestumiseks;
- tehnoloogilised piirangud – ühelt poolt mainiti seda, et riigisüsteemi aeglased ja kohmakad uuendused tehnoloogiate vallas seavad tõkkeid innovaatiliste IT-lahenduste rakendamisele, mis on hädavajalikud personaalse riigi toimimiseks. Teisalt toodi välja, et Eestis puudub kõigil tasanditel vajalik infrastruktuur, et toetada proaktiivsete teenuste osutamist ja andmepõhist juhtimist. Kolmandana rõhutati, et tehnoloogilisi piiranguid sisuliselt ei ole aga tellija peab väga selgelt defineerima, mida on vaja ning vastav IT ettevõtte leiab lahenduse, kusjuures aga on oluline hoida äriprotsessid lihtsatena;

- andmete haldusega seotud probleemid – üldjuhul leidsid uuringus osalenud, et andmete kvaliteet riiklikes registrites ja infosüsteemides on puudulik. Samas toodi olulise tõsiasjana välja, et viimastel aastatel on andmete kvaliteedi teemal räägitud üha enam ja andmete kvaliteet on ka hakanud paranema, kuigi endiselt esineb kitsaskohti: „*Kui me võtame arvesse vanemaid andmeid, siis on nende kvaliteet on halb. Samas ei saanud vanasti väga palju nõudeid esitada, sest meie soov oli, et midagi ikkagi tehtaks. Kuigi ajapikku on välja töötatud erinevaid standardeid, mida me kasutame, ilmneb siiski kohti, kus neid standardeid ei järgita.*“ Huvitava mõttena toodi välja, et võib-olla peaks riik olema rangem andmete kogumisel: „*Teine asi on ikkagi võib-olla see, et näiteks mitu elukoha aadressi inimesel rahvastikuregistris võib olla. Mitu aadressi tekitab segadust. Või et mitut kontonumbrit peab riik teadma, näiteks üks toetus tuleb ühele kontole, teinekord teisele kontole, Tervisekassas on toetuste maksmiseks veel võib-olla kolmas konto ja maksuametis neljas konto. Kui kuskil midagi sassi läheb, siis süüdistatakse kohe riiki. Aga riik peab olema siin paindlik. Inimesed võtavad alati ainult hüvesid välja, üritavad kohustusi vältida. Mida vähem maksad, seda parem. Aga riik peab ikkagi teadma, kus sa elad, isegi kui see on vaid suvekodu või mõni muu koht, kus võid aeg-ajalt viibida.*“;

Leidus ka arvamus, et olukord andmete kvaliteedi osas on hea: „*Ma usun, et andmete kvaliteet on tegelikult hea. Kui kasutame lihtsalt toorandmeid, on meil neid päris palju, ja nende põhjal saaks juba palju ära teha.*“ Probleemiks peeti pigem seda, et andmeid ei kasutata eesmärgipäraselt: „*Minu hinnangul seisneb põhiprobleem selles, et me ei väärtusta andmeid piisavalt ega mõtle neile, rääkimata otsuste langetamisest nende alusel. Me räägime pidevalt ühest olulisest väärtusest – tõenduspõhisest juhtimisest. Kuigi mingil määral on see meil olemas, kasutame andmeid siiski justkui käsitsi. See ei ole täielikult andmepõhine juhtimine, vähemalt praegu mitte. Kuigi teenusepõhine juhtimine võib olla mõistlik lähenemine, tundub mulle, et andmepõhist juhtimist me veel rakendanud ei ole.*“;

- eelarve – kuna suur osa IT arendustest tehakse Eestis Euroopa Liidu struktuurfondide eelarvest, oli mitu intervjuueeritud eksperti mures, kuidas edaspidi toimub selliste arenduste haldus. Toodi välja, et lisaks uutele arendustele on oluline silmas pidada, et baastaristu saaks piisavalt eelarvelisi vahendeid tagamaks erinevate IT lahenduste jätkusuutlikkus;

- kultuuri muutus – mitu eksperti tõid välja, et organisatsioonilised ja kultuurilised tõkked, nagu muutuste pelgus ja konservatiivsus, pärsivad uuenduslike ideede rakendamist. Personaalne riik eeldab senisest teistsugust lähenemist ja sealjuures ka nende inimeste koolitamist, kes seisavad hea teenuste arendamise eest ja neile uute oskuste õpetamist.

Intervjuude puhul toodi kokkuvõtlikult välja järgmised personaalse riigi teostumise võimaldajad:

- tehnoloogilised võimalused – kuigi mõnes intervjuus toodi välja, et Eesti IT baastaristu on vananenud ja vajab põhjalikku uuendamist, leidsid ka neid, kes arvasid, et Eesti kui arenenud digiriik pakub tugevat ja kaasaegset infrastruktuuri ning digitaalseid lahendusi, mis loovad aluse personaalse riigi edasiarendamiseks. Samuti toodi välja see, et 20 aastat tagasi tehtu annab meile hea vundamendi: *„Kokkuvõttes on tehtud umbes kakskümmend aastat tagasi see hea töö, et põhiloogika sai paika pandud, näiteks isikukood ja üle x-tee andmete turvaline liikumine.“*;
- poliitiline tahe ja juhtimine – selge juhtimine ja strateegilised otsused riigi kõrgemal tasandil on mitme eksperdi hinnangul personaalse riigi arendamise võtmekomponendid ning need on meil praegu nende hinnangul praegu olemas.

Kategooria „Õigusruum personaalses riigis“ moodustub koodidest „andmekaitse“. „proaktiivsed teenused ja sündmusteenused“ ning „reformid ja regulatsioonid“.

Ekspertidid, kes olid uuringusse kaasatud eelkõige selleks, et saada sisendit ja selgust seoses õiguslike aspektidega personaalse riigi arendamisel ja rakendamisel, tõid kõik üksmeelselt välja, et oluline on pidada laiapõhjaline diskussioon seoses personaalse riigi võimaliku mõjuga inimeste eludele. Üks ekspertidest tõi välja, et vaja on kokku leppida olulised põhimõtted enne, kui personaalse riigi teemaga edasi liikuda: *„Ühiskonnal tuleks kokku leppida, milliseid andmeid inimeste ja nende ühenduste kohta seaduse jõuga kogutakse ning mis ulatuses see toimub. Samuti on oluline, kuidas andmeid säilitatakse, millised turvameetmed on rakendatud, ja kolmandaks, millistel eesmärkidel tohib andmeid kasutada. On mõeldamatu, et näiteks rahvastikuregistri andmeid, mis on seaduslikult kogutud, ei saaks üldse kasutada. Andmekogumine peab olema mõtestatud; kindlasti peavad andmed olema kasutatavad, vastasel juhul pole kogumisel mõtet. On aga oluline määratleda tingimused, millal ja kuidas tohib andmeid kasutada, sealhulgas juhud, millal on vajalik andmete omanikult luba küsida ja millal*

mitte, ehk mis on andmete omaniku talumiskohustus. See teema on Eesti õigusruumis ja ülemaailmselt väga segane.“

Lisaks laiapõhjalisele arutelule, mis hõlmaks suuremat teemade ringi seoses isikuandmete töötlemisega personaalses riigis, saab intervjuude põhjal välja tuua kolm suurt teemat, mis vajavad tähelepanu:

- andmekaitse – personaalse riigi mõiste nõuab laiaulatuslikku andmete jagamist erinevate ametkondade vahel, mis tõstab esile mitmeid andmekaitsealaseid küsimusi. Siinjuures on oluline andmete turvalisuse ja kodanike privaatsuse tagamise vajadus. Õiguslikud väljakutsed hõlmavad andmejaotamise kooskõla tagamist isikuandmete kaitse nõuetega (näiteks isikuandmete kaitse üldmäärus (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 2016/679)), mis nõuab läbipaistvat andmete kasutamist ja kodanike selget informeeritust nende andmete töötlemisest;
- proaktiivsed teenused – sellised proaktiivsed teenused, mis pakuvad automaatseid lahendusi kodanike elusündmuste puhul, kujutavad endast ka erilist õiguslikku väljakutset. Vajalik on tagada, et kodanikud saaksid mõista ja kontrollida, milliseid teenuseid neile pakutakse ning et neil oleks võimalus teenustest keelduda. See, mis puudutab isikuandmete kasutamist proaktiivsete teenuste osutamiseks, nõuab selget regulatsiooni;
- õiguslikud reformid ja regulatsioonid – intervjuus toodi ka välja, et personaalse riigi edukaks rakendamiseks on vajalikud õiguslikud reformid ja uute seaduste loomine või olemasolevate muutmine. See on eriti oluline uute tehnoloogiate ja teenuste kiire arengu kontekstis, kus õigusloome peab olema piisavalt adaptiivne, et toetada innovatsiooni ning samal ajal kaitsta kodanike õigusi.

Kategooria „Personaalse riigi mõju“ moodustub kolmest koodist: „organisatsioon“, „ühiskond“ ja „üksikisik“. Peaaegu kõik intervjuueeritud eksperdid tõid organisatsioonide osas välja, et personaalse riigi idee teostamiseks on oluline, et avaliku sektori organisatsioonid teeks omavahel rohkem koostööd, näiteks: *„Usun, et kui projekt käivitub, kaasneb sellega märkimisväärselt rohkem koostööd erinevate organisatsioonide vahel. See pole takistus, vaid pigem boonuseks.“* Lisaks mainiti ka tugevama koostöö vajadust erasektoriga: *„Personaalse riigi kontekstis tuleks põhjalikult analüüsida, kas on olemas mõni komponent, mille puhul saaks ka erasektori panust kaasata. On teada, et valdavalt pakub neid teenuseid avalik sektor. Siiski*

võib olla, et on tekkinud koostöövõimalus, mille oleme sisu süvitsi minnes ja tööhoos unustanud. Seda aspekti võiks lähemalt uurida.“

Personaalse riigi laiema mõju osas ühiskonnale toodi välja, et personaalne riik aitab kaasa, et vaatamata asukohale on kõigil võimalik tarbida ühtmoodi kõrge kvaliteediga avalikke teenuseid: *„Digiteenuste personaliseerimine võib mõjutada kogu ühiskonna lõimimist, pakkudes kõigile võrdse kvaliteediga teenuseid, mis on arusaadavad ja kättesaadavad. on oluline, et riik suudaks tehnoloogia abil lihtsustada teenuste kasutamist ja muuta need intuitiivsemaks. See aitab ületada infoühiskonna keerukuse ja vältida sotsiaalseid lõhesid.*“

Üksikisiku puhul ilmnes kaks olulist tegurit. Ühelt poolt rõhutati, et personaalse riigi realiseerumine muudaks inimese elu mugavamaks, mille tõid välja mitu uuringus osalenut, näiteks: *“Ma ei ole kindel, kas see mõjutab ühiskonda laiemalt, aga inimese vaatepunktist muutub elu tõenäoliselt mugavamaks. Mulle pakutakse teenuseid komplekselt, nii et võib-olla on vaja riigiga suhelda vaid korra, ja seejärel saan jooksvalt jälgida, mis vahepeal toimunud on. Selline süsteem vähendab vajadust minna iga asutuse ukse taha teenuseid taotlema. Võimalus saada oma teenused kätte mõne vähesse klikiga on kindlasti suur eelis, eriti praegusel ajal, kui meil on palju informatsiooni, kuid tihti on see esitatud keerulises keeles. Kui oleks olemas koht, kust saab teenuste kohta lihtsasti arusaadavat informatsiooni, vähendaks see inimeste vaeva ja muudaks elu mugavamaks.*“ Teiselt poolt rõhutati, et inimestel on erinev vajadus privaatsuse järele ning samuti erinev valmisolek kasutada digitaalseid teenuseid, mistõttu peab inimesele jääma valik ja võimalus nõusolekupõhiselt otsustada, kuidas ta soovib teenust tarbida: *„Minu arvates on oluline, et kodanikuna pean saama keelduda sündmusteenustest, teavitustest ja sellega seotud andmete kogumisest. See tähendab, et peab olema võimalik opt-in ja opt-out valida, et öelda selgelt, kas soovin või ei soovi neid teenuseid. Kui jõuame punkti, kus kõik nõusolekud on selgelt reguleeritud, siis ei tohiks see õigusruumile suurt probleemi tekitada.*“ Rõhutati nii usaldust riigi vastu, mis on iga inimese jaoks üks faktoritest, mis mõjutab avalike teenuste tarbimise viisi. Mainiti ka seda, et tõenäoliselt tarbivad personaalse riigi teenuseid pigem nooremad inimesed. Samuti toodi välja, et noorte teadlikkus sellest, mida riik pakub, on tihti madal: *„Noorte teadlikkus riigi toimimisest ja digitaalsetest teenustest on pigem madal. Võib-olla peaksime gümnaasiumi tasemel rohkem rääkima riigis pakutavatest teenustest ja korraldama noorte jaoks ajurünnakuid või häkatone, et kaasata neid uute lahenduste väljamõtlemisse. Noored on sageli võimelised mõtlema kastist välja teisiti kui täiskasvanud.*“

Magistritöö autor rõhutab siinkohal, et kuigi personaalse riigi realiseerimise mõju nägid peaaegu kõik uuringus osalenud, siis mitu intervjuueeritut olid siiski ka skeptilised, kas personaalse riigi ideed on vaja päriselt teostada ehk kas sellesse investeeritav aeg ja raha on oodatavat tulemust – mugavat võimalust tarbida avalikke teenuseid – väärt ning lisaks toodi välja, et laiemalt on vaja arutada, milline on ikkagi personaalse riigi mõju ning kes ja kus otsustab, milliseid toetusi mingi leibkond siiski vajab.

5. Järeldused ja diskussioon

Läbiviidud uuringu tulemuste põhjal saab magistritöö autori hinnangul jagada personaalse riigi teostumise takistused Eestis kolme teema vahel: organisatsioonilised, õiguslikud ja tehnoloogilised. Selles peatükis esitatakse takistused alapeatükkide kaupa, seostatakse magistritöö teoreetilises käsitluses tooduga ning tuuakse teemade kaupa soovitud takistuste ületamiseks.

5.1. Organisatsioonilised takistused ja soovitud nende ületamiseks

E-riigi arenguetapis oleme teoreetiliste käsitluste põhjal jõudnud ajastusse, kus teenused on digitaalselt ligipääsetavad ning nende keskmes on kasutaja ja tema vajadused ning ootused (käesolev töö, lk 8). Ehk et jõutud on ajastust, mil tehnoloogia juhtis otsuste avalike teenuste arengut ja nägu ajastusse, kus seda suunavad teenuse kasutajate ootused ja vajadused. Seetõttu on olulisemaks muutunud teenuse omaniku roll. Eestis on otsuste avalike teenuste kvaliteedi juhtimise tegevuste eelduseks teenusepõhise juhtimise rakendamine (käesolev töö, lk 9). Magistritöö raames läbi viidud uuringu tulemustele tuginedes saab väita, et teenusepõhine tegevusviis ei ole Eesti avalikus sektoris üldjuhul veel juurdunud ning sealjuures ei moodusta IT teenused ja otsesed avalikud teenused tervikut, mida juhitaks ühtse väärtuspakkumisena (käesolev töö, lk 20-21). Sellele vaatamata mõistetakse teenusepõhist juhtimist läbi oluliste märksõnade: „kasutajakesksus“, „selgus ja läbipaistvus“, „koordineerimine“ ja „muudatuste juhtimine“ (käesolev töö, lk 24). Läbi viidud uuringus selgus, et sündmuspõhistele teenustele ülemineku juhtimine on pandud IT sektori vedada, intervjueeritud ekspertide sõnul ei ole see arukas lähenemine, sest IT on toetavas rollis (käesolev töö, lk 25).

Soovitused:

- Teenusepõhise juhtimise läbi mõtestamine, kommunikatsioon ja rakendamine – vastutajad: MKM ja Rahandusministeerium
- Muudatuste juhtimine, sh rollide kokkuleppimine – vastutaja: MKM
- Kommunikatsioon, sh laiem diskussioon ühiskonnas personaalse riigi (sündmuspõhiste ja proaktiivsete teenuste) mõtte ja rakendamise üle – vastutaja MKM, kaasuvad kõik ministeeriumid
- Eelarveliste vahendite sidumine teenustega ning nende juhtimine – vastutajad: MKM ja Rahandusministeerium

Organisatsiooniline vaade rõhutab teenusepõhise juhtimise tähtsust avalikus sektoris, kaasa arvatud kohaliku omavalitsuse tasandil. On kriitiliselt oluline, et avalikud teenused oleksid paremini mõistetavad ja juhitud, peegeldades nende tegelikke kulusid. Teenuste ümberkujundamine peaks eesmärgiks seadma avalike teenuste lihtsustamise tarbijatele – olgu selleks kodanikud või ettevõtted – samal ajal suurendades läbipaistvust, kuidas vahendeid kasutatakse. Seda kõike on oluline erinevatele osapooltele selgitada läbi mõeldud kommunikatsiooniplaani alusel.

5.2. Õiguslikud takistused ja soovitused nende ületamiseks

Varasemalt on personaalse riigi rakendamise ühe kriitikana välja toodud liigset sekkumist inimeste eraellu (käesolev töö lk 11), ka käesolevas uuringus ilmnemise, et vaja on läbi arutada andmekaitsega seotud küsimused ning neid piisval määral selgitada (käesolev töö lk 27-28).

Soovitus:

- Laiapõhjaline ühiskondlik diskussioon personaalse riigi rakendamisega seotud õiguslike teemade aruteluks: vastutajad: MKM ja Justiitsministeerium

5.3. Tehnoloogilised takistused ja soovitused nende ületamiseks

Avalike teenuste arengus on kätte jõudnud etapp, kus neid peaks pakkuma proaktiivselt, selle eelduseks on kvaliteetsed andmed (käesolev töö lk 9-11). Läbiviidud uuringu põhjal saab väita, et andmete kvaliteet Eesti registrites ja infosüsteemides ei ole kõrge, kuigi viimastel aastatel on andmete kvaliteet ja nende oskuslik kasutamine suurema tähelepanu alla võetud (käesolev töö, lk 26).

Soovitus:

- Andmete kvaliteedi tõstmiseks tegevuste läbi viimine vastavalt MKMi andmete valdkonna suunistele (Andmed).

5.4. Uurimistöö kitsaskohad ja teema edasise uurimise võimalused

Kvalitatiivsele andmekogumisele ning andmete analüüsimisele on ette heidetud, et uurija võib tulemusi mõjutada alateadlikult sõltuvalt oma varasemast teadmistest valdkonna kohta. Kuigi magistr töö autori igapäevane töö on digiriigi teenuste valdkonda juhtida, siis magistr töö tehes püüdis ta igati hoiduda sellest, et valdkonna teadmine mõjutaks magistr töö tulemusi.

Kategooria „Teenusepõhise juhtimise käsitus“, mille moodustasid intervjuude tulemuste analüüsi alusel loodud koodid, näitab vajadust teenusepõhise juhtimisstiili laialdase omaksvõtu järele avalikus sektoris. Teenusepõhise juhtimise rakendamisel on samas palju puudujääke, seega võiks edaspidi teha rakendusürauguid, et selgitada välja teenusepõhise juhtimise rakendamise edulugude kriteeriume erinevatel tasanditel.

Käesolev magistr töö töö keskendus personaalse riigi teostumise takistuste välja selgitamisele kodanike sündmusteenuste vaates. Asjakohane oleks edaspidi uurida, millised on takistused ja võimalikud lahendused ettevõtjate sündmusteenuste arendamisel.

Kokkuvõte

Personaalne riik tähendab teenuste ümberkavandamist nii, et avalike teenuste keerukus jääks nende tarbijate – kodanike – eest taustale varju. Personaalse riigi alustalad on sündmusteenused ja proaktiivsed teenused. Ometi ei ole nende kasutamine Eestis veel nii laialt võimalik, kui seda eeldaks. Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, mis takistab personaalse riigi teostumist Eestis ja välja pakkuda lahendusettepanekud takistuste kõrvaldamiseks. Eesmärgi saavutamiseks püstitas magistritöö autor järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade e-riigi arenguetappide ja avalike teenuste arengusuundade käsitlest kirjanduse põhjal ning selgitada välja, milline on Eesti otseste avalike teenuste hetkeolukord.
2. Analüüsida ekspertide hinnanguid avalike teenuste arengusuundade ja võimalike takistuste kohta.
3. Selgitada kirjanduse ülevaate ja ekspertintervjuude tulemuste põhjal välja, mis takistab personaalse riigi teostumist Eestis ning töötada välja lahendusettepanekud takistuste kõrvaldamiseks.

Ekspertide hinnangute välja selgitamiseks viidi läbi 16 poolstruktureeritud ekspertintervjuud ja avalike teenuste arengusuundade ning võimalike takistuste analüüsimisel lähtus töö autor kolmest uurimisküsimusest:

1. Kuidas teenusepõhine mõtte- ja tegutsemisviis on Eesti avalikus sektoris juurdunud?
2. Kuidas teostada personaalset riiki Eestis?
3. Milline on personaalse riigi mõju Eesti ühiskonnale?

Intervjuu tulemusi analüüsimisel kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi. Sel moel moodustus 20 koodi ning seitse kategooriat. Esimesele uurimisküsimusele saadi vastuseks, et teenusepõhine mõtte- ja tegutsemisviis ei ole Eesti avalikus sektoris juurdunud. Kuigi eksperdid mõistavad väga selgelt, et selle üheks väljundiks on kasutajakeskne mõtteviis ja teenuste ning selle ressursside teadlik juhtimine ning teenusepõhise juhtimise rakendamine Eesti avalikus sektoris on asjakohane soovitud eesmärkide saavutamiseks. Teisele uurimisküsimusele saadi vastuseks, et personaalset riiki saab Eestis teostada sündmusteenuste ja proaktiivsete teenuste arendamise ja pakkumise kaudu. Samas on selle teostamisel mitmeid takistusi, millest enamus organisatsioonilisi. Teine oluline takistus on andmete kvaliteet ning andmete teadlik kasutamine otsustusprotsessides, sh proaktiivsete teenuste kvaliteetseks pakkumiseks.

Kolmandale uurimisküsimusele saadi uuringuga vastuseks, et personaalse riigi teostumine mõjutaks nii organisatsioone, üksikisikuid kui ka ühiskonda laiemalt. Samas on oluline läbi arutada erinevad küsimused, sh õiguslikud, seoses personaalse riigi rakendamisega: kui kaugele on mõistlik mugavate teenuste pakkumisel minna?

Uurimistulemuste ja töös toodud teoreetiliste lähtekohtade sünteesi põhjal selgitas magistritöö autor välja, et peamised takistused personaalse riigi realiseerimisel saab jagada kolme teema vahel: organisatsioonilised tehnoloogilised ja õiguslikud. Nende ületamiseks sõnastas magistritöö autor soovitusel. Peamised on organisatsioonilised takistused, mis hõlmavad nii rollide kokkuleppimist kui ka eelarveliste vahendite planeerimist ja ka laiemat diskussiooni läbi personaalse teema viimist ühiskonnas.

Viidatud allikad

- Andersen, K. V., & Henriksen, H. Z. (2006). E-government maturity models: Extension of the. *Government Information Quarterly*, 236–248.
- Andmed. Allikas: <https://www.kratid.ee/andmed>
- Downe, L. (2022). *Good Services. How to design services that work*. Amsterdam: BIS Publishers.
- e-Governance. (6. mai 2024. a.). Allikas: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-services-registries/>
- Erlenheim, R., Dreheim, D., & Taveter, K. (2020). Identifying design principles for proactive services through systematically undeing the reactivity-proactivity spectrum,. *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '20)*., (lk 452-458). New York.
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 2016/679. Allikas: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:02016R0679-20160504>
- European Commission. (2023). Allikas: The Digital Economy and Society Index (DESI): <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- Flick, U. (2011). *Introducing Research Methodology*. Los Angeles. London. New Dehli.: Washington DC SAGE Publications Ltd .
- GovTech: The New Frontier in Digital Government Transformation. (2020). Allikas: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/805211612215188198-0090022021/original/GovTechGuidanceNote1TheFrontier.pdf>.
- Juha, M. (2023). Proaktiivne profileeriv personaalne e-riik. Kas inimese osalus ja läbipaistvus jäävadki unarusse? *Juridica*, 510-513.
- Kalmus, V., Masso, A., & Linno, M. (2015). *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. Allikas: <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys/>
- Karpištšenko, L. (12. aprill 2024. a.). *Teenuste kataloog on uuendatud*. Allikas: <https://medium.com/digiriik/teenuste-kataloog-on-uuendatud-725be1395370>
- Koalitsioonilepe 2023-2027. Allikas: <https://www.valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe>
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 122-136.
- Lember, V. (13. aprill 2023. a.). Personaalne riik kõlab vägevalt, aga muutusi ei too. *Postimees*.
- Lemke, F., Taveter, K., Erlenheim, R., Pappel, I., Draheim, D., & Janssen, M. (2020). Stage models for moving from e-government to smart government. *Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia: 6th International Conference, EGOSE 2019, St. Petersburg, Russia, November 13–14, 2019, Proceedings 6*. Springer International Publishing.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2021). *Eesti digiühiskond 2030. Valdonna arengukava*. Allikas: https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2022-04/Digi%C3%BChiskonnna%20ARENGUKAVA_13.12.2021.pdf

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2023). *Juhised määruse "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused" rakendajatele. Versioon 2.0*. Allikas: https://digiriik.eesti.ee/sites/default/files/2023-06/Lyhijuhised_TKTA_rakendajatele_vers_2_0.pdf
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2024). *Personaalne riik*. Allikas: https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/PersonaalneRiik-MKM_05.02.2024.pdf
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (30. aprill 2024. a.). *Sündmusteenuste arendamise teekaart*. Allikas: <https://mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiteenused/sundmusteenused>
- Melioranski, R. H., & Kärp, T. (26. märts 2024. a.). Personaalne, kuid üksildane riik. *ERR*.
- Mooses, K., Camacho, M., Cavallo, F., Burnard, M., D'Onofrio, G., Fernandes, A., . . . Iqbal, T. (2022). Involving older adults during COVID-19 restrictions in developing an ecosystem supporting active aging: overview of alternative elicitation methods and common requirements from five European countries. . *Frontiers in psychology*.
- Mällo, T., Puusalu, J., & Tupay, K. P. (3. mai 2024. a.). Personaalne riik – mõtleme veel. *Sirp*.
- Nikiforova, A., Bharosa, N., Draheim, D., & Taveter, K. (2023). PPPS'2023-Proactive and Personalised Public Services: Searching for Meaningful Human Control in Algorithmic Government. *CEUR Workshop Proceedings*. CEUR-WS.
- Palfrey, J., & Glasser, U. (2008). *Born Digital. Understanding the First Generation of Digital Natives*. New York: Basic Books.
- Pawlowski, H., & Scholta, H. (2023). A taxonomy for proactive public services. *Government Information Quarterly*.
- PricewaterhouseCoopers; TrinidadWiseman. (15. juuni 2020. a.). *Sündmusteenuste analüüs. Lõppraport*. Allikas: <https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2023-03/S%C3%BCndmusteenuste%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20l%C3%B5ppraport.pdf>
- Raieste, A., Ojamaa, P., & Solvak, M. (2023). *Personal Government. A vision for a post-digital era of equitable and sustainable public services*. Allikas: https://nortal.com/wp-content/uploads/2024/02/personal_government-web-color.pdf
- Riigi Infosüsteemi Amet. (22. veebruar 2024. a.). *Sündmusteenuste platvorm*. Allikas: Riigi Infosüsteemi Amet: <https://www.ria.ee/riigi-infosustem/personaalkriik/sundmusteenuste-platvorm>
- Sattlegger, A., Van Den Hoven, J., & Bharosa, N. (2022). Designing for Responsibility. *Proceedings of the 23rd Annual International Conference on Digital Government Research: Intelligent Technologies, Governments and Citizens, DGO* . L. Hagen, M. Solvak, & S. Hwang (Eds.),.
- Scholta, H., & Lindgren, I. (2019). Long and Winding Road of Digital Public Services-One Next Step: Proactivity. *Fortieth International Conference on Information Systems (ICIS)*.
- Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M., & Becker, J. (2019). From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*, 11-26.
- Sirendi, R., Mendoza, A., Barrier, M., Taveter, K., & Sterling, L. (2018). A conceptual framework for effective appropriation of proactive public e-services. *Proceedings of the European Conference on e-Government (ECEG)*, (lk 213-221).

Sotsiaalkindlustusamet. (14. oktoober 2019. a.). *Sotsiaalkindlustusamet avas esimese proaktiivse avaliku teenuse*. Allikas:
<https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/uudised/sotsiaalkindlustusamet-avas-esimese-proaktiivse-avaliku-teenuse>

Sündmusteenused. Allikas: Riigiportaal: <https://www.eesti.ee/et>

Teddlie, C., & Yu, F. (2007). Mixed Methods Sampling A Typology With Examples. *Journal of Mixed Methods Research*, 77-100.

United Nations. Department of Economic and Social Affairs. (2022). Allikas: E-Government Survey. The Future of Digital Government:
<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Report%20without%20annexes.pdf>

Vabariigi Valitsuse määrus nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused", jõustunud 31.05.2017. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119052022008>

Lisad

Lisa1. Ülevaade kodanike proaktiivsetest otsestest avalikest teenustest Eestis

Teenus	Lühiselt
Transpordiameti teavitusteenus	juhilubade kehtivus, tervisetõendi kehtivus
Eesti Haigekassa teavitusteenus	Euroopa ravikindlustuskaardi kehtivus
Maksu- ja Tolliameti teavitusteenus	esitamata maksudeklaratsioonid, meeldetuletus saabuvatest tähtaegadest, maamaksuteated jt haldusaktid
Politsei- ja Piirivalveameti teavitusteenus	isikut tõendavate dokumentide kehtivus
Sertifikaadi kehtetuks tunnistamisest teavitamine	dokumendi väljaandja teavitab sertifikaadi kehtetuks tunnistamisest viivitamata dokumendi kasutajat
Valijakaart	elektrooniliselt ja paberil posti teel, kui e-posti pole teada
Teavitused tee seisundi ja kasutuskorralduse kohta	operatiivinfot riigiteede liiklusolude kohta annab Transpordiamet üleriigilise levikuga raadio ning interneti kaudu
EL kodaniku elamisõiguse omandamine	EL kodanik omandab elamisõiguse kui ta registreerib enda Eestis oleva elukoha Eesti rahvastikuregistris
EL kodaniku tähtajalise elamisõiguse pikendamine	viie aasta möödudes pikeneb tähtajalise elamisõiguse tähtaeg automaatselt viieks aastaks, kui Euroopa Liidu kodaniku elukoht on jätkuvalt Eestis registreeritud ja Euroopa Liidu kodaniku tähtajaline elamisõigus ei ole lõppenud või seda ei ole lõpetatud
Ravikindlustuse kindlustuskaitse tekkimine	ajateenija, õpilane, pensionär, vastsündinu
Üksi elava pensionäri toetus	täisautomaatne teenus
Noore abivajaduse hindamine	NEET noored, sõelumine, teenuste ja toetuste pakkumine
Sõeluuringud haiguste ennetamiseks	rahvastikuregistrist saadakse etteantud kriteeriumide (sugu, sünniaasta, ravikindlustuse olemasolu jms) alusel isikute kontaktandmed ja saadetakse neile kutsed sõeluuringus osalemiseks
Vastsündinud lapsele perearsti määramine	täisautomaatne teenus
Üksi elava pensionäri toetus	täisautomaatne teenus

Lisa 2. Otsease avaliku teenuse küpsuse hindamise töövahend
(Autorid: Liivi Karpištšenko, Kaili Tamm, Urvi Kaljas, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024)

OTSESE AVALIKU TEENUSE KÜPSUSE HINDAMINE						
<p>Enesehindamise juhis: Veergu "Asutuse hinnang" lisada number 1-5, lähtuvalt sellest, kui küps on teenus konkreetse kriteeriumi vaates. Kui tase on 2 või 4, lisatakse vastava taseme veergu kirjeldus - mille poolest erineb vastavalt 1. ja 3. või 3. ja 5. tasemest. Muud kommentaarid ja ettepanekud veergu "Kommentaar". Hindama ei pea neid kriteeriume, mis ei ole konkreetsel juhul asjakohased (Näide 1: kui rida 8 on tase 1, siis ei ole vaja numbrit reale 9, kuna rahulolu ei ole teada. Näide 2: kui teenust ei osutata digikanalis, ei ole vaja numbrit reale 16). Diagonaalselt viirutatud veergu hinnangut ei lisata.</p> <p>Mõisted: Kasutaja - otsease avaliku teenuse üksikkasutaja (klient) või kasusaajate ja tüüpiliste kasutajate grupp (sihtrühm) Elu- või ärisündmusteenus - sündmusteenus koondab mitu sama sündmusega seotud otsest avalikku teenust (osateenust) kasutaja vaates üheks teenuseks. Osateenuseid võivad osutada erinevad asutused. Füüsiline kanal - asutuse teenindusbüroo, riigimaja, partneri (nt KOV, teine asutus, eraettevõtte) teeninduskoht Digiligipääsetavus - kõigi ühiskonnagruppide ligipääs otsestele avalikele teenustele veebilehtedel ja mobiilirakendustes. Vt https://ttja.ee/digiligipaasetavuse-tagamine/nouded Hoonete ligipääsetavus - kõigi ühiskonnagruppide ligipääs ühiskondlikele hoonetele ja seal osutatavatele otsestele avalikele teenustele. Vt https://ttja.ee/ariklient/ehitised-ehitamine/ligipaasetavus Andmejälgija - tehniline lahendus, mis aitab andmekogus isikuandmete töötlemist logide kujul talletada ning inimesele tema andmete kasutamist eesti.ee-s kuvada. Vt https://www.ria.ee/riigi-infosusteem/inimkeskne-andmehaldus/andmejalgija E-ITS - Eesti infoturbestandard, asendas varasema ISKE. Vt https://eits.ria.ee/</p>						
1. tase	2. tase (täidab hindaja)	3. tase	4. tase (täidab hindaja)	5. tase	Asutuse hinnang	Kommentaarid
INIMESEKESKNE						
Kasutaja tundmine		Kasutaja tundmine		Kasutaja tundmine		
Teenuse sihtrühm ja tema vajadused on ebaselged		Teenuse sihtrühm on kindlaks määratud		Teenuse sihtrühm on kindlaks määratud ja kindlate tunnuste alusel liigendatud		

Teenust ei ole arendatud ega testitud koos sihtrühmaga		Teenuse sihtrühma kaasatakse, kuid mitte kogu arendusprotsessi vältel		Teenust arendatakse, testitakse ja täiustatakse koostöös teenuse sihtrühmaga		
Teenuse kasutajate tagasisidet ei koguta ja nende rahulolu teenusega ei ole teada		Teenuse kasutajate tagasisidet kogutakse, kuid sellega ei arvestata teenuse arendamisel		Teenuse kasutajate tagasisidet kogutakse regulaarselt ja arvestatakse teenuse arendamisel		
<i>Ei hinnata, kui rida 8 on 1. tase</i>		Teenuse kasutajate rahulolu on hea (NPS > 50, % >= 70)		Teenuse kasutajate rahulolu on väga kõrge (NPS >70, 1-100% >= 90)		
Elu- või ärisündmusest lähtuv		Elu- või ärisündmusest lähtuv		Elu- või ärisündmusest lähtuv		
Ei ole analüüsitud, milliste elu- või ärisündmuste korral inimene või ettevõtja teenust vajab		On teada, milliste elu- või ärisündmuste korral inimene või ettevõtja teenust vajab		Teenuse on osa elu- või ärisündmusteenusest		
Ei ole teada teenuse seosed teiste teenustega ja asutustega ega sõltuvused neist		Teenuse seosed teiste teenustega ja asutustega on teada, kuid teenust arendatakse eraldiseisvalt		Teenust arendatakse koostöös teiste seotud organisatsioonidega ja osutatakse koos teiste seotud teenustega		
Lihtne ja mugav		Lihtne ja mugav		Lihtne ja mugav		
Teenuse kasutamiseks on sageli vaja asutuse töötaja nõu ja abi		Üldjuhul saab teenuse kasutaja iseseisvalt hakkama		Erineva oskustasemega kasutajad saavad teenusega iseseisvalt hakkama		
Teenuse osutamise protsess on ebamugav nii kasutajatele kui ka asutuse töötajatele.		Teenuse osutamise protsessi on optimeeritud ja see ei kopeeri pabermaailma loogikat		Teenuse osutamise protsess on võimalikult nähtamatu nii kasutajate kui ka asutuse töötajate jaoks		

<i>Ei hinnata, kui read 24 ja 31 on 1. tase</i>		Kui teenust osutatakse digikanalis ja kasutaja suunatakse ühest keskkonnast teise, peab ta ennast uuesti autentima		Kui teenust osutatakse digikanalis, ei taju kasutaja ümbersuunamist erinevate keskkondade vahel (ühtne disainisüsteem ja GovSSO), ümbersuunamine eelnevast osateenusest ja järgmisse osateenusesse on sujuv		
Teenuse inimkesksuse tase						
KÄTTESAADAV						
Info teenuse kohta		Info teenuse kohta		Info teenuse kohta		
Infot teenuse olemasolu kohta tuleb otsida õigusaktidest, teadlikkus teenusest võib olla väga madal		Info teenuse saamise võimaluse kohta on leitav asutuse veebilehel ja riigi või valdkondlikus portaalis		Info teenuse saamise võimaluse või selle automaatse osutamise kohta jõuab kasutajani lihtsalt ja talle sobival viisil (sh infotelefon, mobiiliäpp, kratt, ühtne digivärv)		
<i>Ei hinnata, kui rida 20 on 1. tase</i>		Info teenuse saamise võimaluse kohta on leitav ka otsingumootorite kaudu, kuid see ei ole esimeste vastuste hulgas.		Infot teenuse kohta leiab kasutaja soovi korral lihtsalt ka ise, sh otsingumootorite kaudu		
Infomaterjalides ning kirjalikus ja/või suulises suhtluses teenuse saajaga kasutatakse kantseliiti ja tsiteeritakse õigusakte. Eri kanalites võib info olla erinev või vastukäiv (nt veebileht/dokument vs telefon)		Infomaterjalides ning kirjalikus ja suulises suhtluses teenuse saajaga välditakse kantseliiti ja selgitatakse õigusakte, kuid tekstid on pikad ja keerulised. Info on kõigis kanalites ühetaoline.		Teenuse kasutajale vajalik info esitatakse talle sobival viisil (joonised, videod, suuline kõne jms) ja hästi organiseeritult. Tekstid on lühidad ja selged. Info on kõigis kanalites ühetaoline.		

Teenuse osutamise kanalid		Teenuse osutamise kanalid		Teenuse osutamise kanalid		
Teenust saab kasutada ainult 3 kanalis: füüsilises ehk kohapeal, e-mailiga või telefonis.		Teenust on arendatud eelkõige kasutamiseks digikanalites, kuid see on kättesaadav ka teistes kanalites		Teenust on arendatud eelkõige kasutamiseks digikanalites (sh mobiilivaade, automaatsed teavitussüsteemid), kuid ka teiste kanalite kasutamisel on kasutajakogemus ühtlaselt hea		
<i>Ei hinnata, kui rida 24 on 1. tase</i>		Teenust saab kasutada elektroonilises iseteeninduskeskkonnas		Teenust saab kasutada asukohast sõltumata (sh kolmandast riigist turvalise digilahenduse kaudu)		
<i>Ei hinnata, kui rida 24 on 1. tase</i>		Ka elektroonilises iseteeninduskeskkonnas teenust kasutades saab kasutaja soovi või vajaduse korral infot ja tuge inimeselt.		Ka proaktiivse, sh automaatse teenuse, korral saab kasutaja soovi või vajaduse korral infot ja tuge inimeselt		
Ligipääsetavus		Ligipääsetavus		Ligipääsetavus		
<i>Ei hinnata, kui read 24 ja 31 on 1. tase</i>		Teenust on digitaalselt kättesaadav 24/7, kasutajatugi tööpäevadel. Kasutaja toetamiseks töövälisel ajal on loodud KKK (korduma kippuvad küsimused) rubriik.		Teenust ja vajadusel kasutajatugi on digitaalselt (bürokratt, kasutajatoe telefon vms) kättesaadav 24/7		
<i>Ei hinnata, kui read 24 ja 31 on 1. tase</i>		Teenuse arendamisel on arvestatud mõningaid digiligipääsetavuse nõudeid		Teenust vastab viimastele digiligipääsetavuse nõuetele ja selle arendusse või testimisse on kaasatud erivajadustega inimesi		
Teenust saab kasutada ainult eesti keeles või tõlgi abil		Teenust saab kasutada eesti keeles ja lähtuvalt sihtrühmast ühes võõrkeeles		Teenust saab kasutada eesti keeles ja muus kasutajale sobivas keeles (EL keeled, muud enam levinud keeled). Vajaduse korral kasutatakse masintõlke võimalusi		

<p>Teenust osutatakse füüsilises kanalis, mis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - on ainult ühes asukohas üle Eesti - on kasutajatele avatud ainult mõnel tööpäeval ja kellajal (nt E–N 9.00–16.00, v.a lõunapaus). - ei ole ligipääsetav kõigile (nt eakad, väikelaste vanemad) 		<p>Kui teenust osutatakse ka füüsilises kanalis, siis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - on see vähemalt maakonnakeskustes - saab sealt teenust ja infot kõigil tööpäevadel - vastab see hoonete ligipääsetavuse olulisematele nõuetele 		<p>Kui teenust osutatakse ka füüsilises kanalis, siis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – on see sihtrühmale lähedal, sh üle Eesti (nt riigimajad) - saab sealt teenust ja infot ka töövälisel ajal - vastab see hoonete ligipääsetavuse nõuetele 		
Teenuse kättesaadavuse tase						
PROAKTIIVNE						
Automaatsus		Automaatsus		Automaatsus		
<p>Teenuse algab inimese või ettevõtja pöördumisega.</p>		<p>Teenuse algab inimese või ettevõtja pöördumisega, kuid selles on proaktiivseid elemente (nt infot teenuse saamise võimaluse kohta jagatakse sihtrühmale suunatud kanalis või meedias)</p>		<p>Teenuse info jagamine ja teenuse pakkumine on proaktiivne (asutus/infosüsteem algatab teenuse)</p>		
<p>Puudub teadmine, kas ja millised teenuse osutamiseks vajalikud andmed on riigi infosüsteemis juba olemas</p>		<p>On kaardistatud teenuse jaoks vajalikud andmed ning teada, millised neist on olemas suuremates ja kesketes infosüsteemides (RR, EMTA jms), kõigi andmete olemasolu või mitte-olemasolu kohta teadmine puudub</p>		<p>On kaardistatud teenuse jaoks vajalikud andmed. On teada, millised neist on riigi infosüsteemis olemas ja millise infosüsteemi põhilandmetena</p>		
<p>Andmed esitab kasutaja paberil/pdf-is, asutuse töötaja sisestab andmed infosüsteemi käsitsi</p>		<p>Kasutatakse eeltäidetud taotlusvormi, kuid osa andmeid või dokumente esitab kasutaja</p>		<p>Kui kõik vajalikud andmed on riigi infosüsteemis olemas, osutatakse proaktiivne teenus automaatselt</p>		

<i>Ei hinnata, kui read 36 ja 37 on 1. tase</i>		Andmevahetus ei toimu alati reaalarajas		Andmevahetus toimub reaalarajas		
Õigusruum		Õigusruum		Õigusruum		
Õigusruum välistab selles teenuses proaktiivsuse		Õigusruum ei võimalda proaktiivsust selles teenuses täiel määral rakendada ja muutmissetepanekuid ei ole õigusloojatele esitatud		Õigusruum toetab selle teenuse proaktiivset osutamist, sh vajaduse korral automaatset		
Teenuse proaktiivsuse tase						
USALDUSVÄÄRNE JA LÄBIPAISTEV						
Läbipaistvus		Läbipaistvus		Läbipaistvus		
Info teenuse loogika, andmete kasutamise jms kohta ei ole kasutajale kättesaadav		Info teenuse loogika, andmete kasutamise jms kohta on kasutajale kättesaadav, kuid mitte kõigis detailides (ei ole kättesaadavad arvutusalgorithmid, otsustusprotsess vm)		Info teenuse loogika, andmete kasutamise jms kohta on kasutajale kättesaadav, soovi korral detailset (arvutusalgorithmid, otsustusprotsess, teenuse kulgemine jm)		
Andmejälgijat ei kasutata		Isikuandmete kasutamine teenuses kajastub andmejälgijas, kuid kirjeldus ei pruugi olla arusaadav		Isikuandmete kasutamine teenuses kajastub andmejälgijas ja on kirjeldatud kasutajale arusaadavalt		
Usaldusväärsus		Usaldusväärsus		Usaldusväärsus		
Teenuses isikuandmete kasutamisega seotud riske ei ole analüüsitud, kuid üldisi andmekaitse meetmeid rakendatakse minimaalselt vajalikul määral		Peamised teenuses isikuandmete kasutamise riskid on teada. Põhjalikumad riskianalüüsi ei ole tehtud, rakendatud on üldised andmekaitse meetmed		Teenuses isikuandmete kasutamise riskianalüüs (andmekaitsemeetmete mõjude analüüs) on tehtud ja riskid maandatud		
E-ITS on rakendamata, infoturbe meetmeid rakendatakse		On alustatud E-ITSi rakendamisega, ei ole veel lõppauditini jõutud		E-ITSi audit on tehtud ja on alustatud järgmise auditi tsükliga.		

minimaalselt vajalikul määral						
Teenuse usaldusväärsuse ja läbipaistvuse tase						
LISAVÄÄRTUST PAKKUV						
Lisaväärtus teenuse saajale		Lisaväärtus teenuse saajale		Lisaväärtus teenuse saajale		
Ei ole teada, kas teenusel on kasutajatele mõni laiem mõju kui selle otsene väljund (otsene väljund: rahalise toetuse saamine vms)		On analüüsitud ja teada, milline on teenuse laiem mõju kasutajale kui selle otsene väljund		Teenus: - suunab kasutajat soovitud ja seaduskuuleka käitumismustri juurde ja/või - annab kasutajale koos otsese väljundiga uued võimalused, oskused, võimekuse vm		
<i>Ei hinnata, kui rida 52 on 1. tase</i>		Lisaväärtuse tekkimist kasutajale ei mõõdetata		Lisaväärtuse tekkimist kasutajale mõõdetakse		
Lisaväärtus teistele teenuseosutajatele		Lisaväärtus teistele teenuseosutajatele		Lisaväärtus teistele teenuseosutajatele		
Teenuse andmeid ei kasutata teiste teenuste pakkumisel		Teenuse kasutamisel loodud andmeid saab kasutada ka teiste teenuste jaoks, kuid see info ei jõua kõigi asutusteni, kes andmeid vajavad		Teenuse kasutamisel loodud andmeid kasutatakse muude hüvede ja teenuste jaoks (andmed on korrastatud, X-tee teenused toimivad, avaandmed avalikustatud jms)		
Teenuse loomisel või arendamisel ei ole valminud IT-komponente, mis sobiks taaskasutamiseks		Kui teenuse loomisel või arendamisel on valminud IT-komponente, siis ei ole need (sh kood) avatud kasutamiseks teistele		Kui teenuse loomisel või arendamisel on valminud IT-komponente, on need taaskasutatavad		

Lisaväärtus poliitikakujundajatele		Lisaväärtus poliitikakujundajatele		Lisaväärtus poliitikakujundajatele		
Teenusele ei ole mõõdikud seatud		Teenusele on seatud peamised mõõdikud (nt osutamiste arv, rahulolu)		Teenusele on seatud mõõdikud, mis aitavad hinnata teenuse kvaliteeti ja teha juhtimisotsuseid		
Ei ole teada ega analüüsitud, millisesse suuremasse eesmärki teenus panustab		On teada, millisesse suuremasse eesmärki teenus panustab, kuid seda ei mõõdetata		On teada, millisesse suuremasse eesmärki ja kuidas teenus panustab ning seda mõõdetakse		
Vajaduse korral võetakse välja kvalitatiivsed näitajad		Mõõdikute näitajaid kogutakse regulaarselt, neid esitatakse kord aastas ja vajaduse korral		Mõõdikute näitajaid kogutakse regulaarselt, neid esitatakse kord aastas ja vajaduse korral ning tulemusi ja trende osatakse selgitada		
Teenuse lisaväärtuse tase						
TEENUSE KÜPSUSTASE						

Lisa 3. Poolstruktureeritud ekspertintervjuu kava

UK1: Kuidas teenusepõhine mõtte- ja tegutsemisviis on Eesti avalikus sektoris juurdunud?
1. Kuidas te mõistate teenusepõhist juhtimist? Kas teie organisatsiooni juhitakse teenusepõhiselt?
2. Mis on seni olnud takistuseks teenusepõhise juhtimise rakendamiseks Eesti avalikus sektoris? Kas avalik sektor peaks tegutsema teenusepõhiselt?
3. Kui palju lähtute oma organisatsioonis teenuste arendamisel ja juhtimisel kasutajate vajadustest ja ootustest?
4. Milliseks hindate andmete kvaliteeti enda hallatavates registrites ja andmekogudes?
UK2: Kuidas teostada personaalset riiki Eestis?
5. Kuidas defineeriksite personaalse riigi?
6. Kuidas te saate aru proaktiivsest teenusest?
7. Kuidas te saate aru sündmusteenusest?
8. Milline on olnud teie senine kokkupuude sündmusteenuste ja proaktiivsete teenustega nii tööalaselt kui ka eraelus?
9. Millised on seni olnud takistused ja võimaldajad a) sündmusteenuste arendamisel b) proaktiivsete teenuste arendamisel c) personaalse riigi ellu viimisel?
10. Mis on puudu, et personaalse riigi ideed teostada? Mis soodustab?
11. Milline peaks teie hinnangul olema juhtimismudel selleks, et personaalse riigi visiooni ellu viia?
UK3: Milline on personaalse riigi mõju Eesti ühiskonnale?
12. Milline võiks olla personaalse riigi teostumise mõju teie organisatsioonile?
13. Milline võiks olla personaalse riigi põhimõtete rakendamise mõju ühiskonnale?
14. Milline on inimeste valmisolek personaalseks riigiks?
15. Kas noorem põlvkond on võõrandumas digiühiskonna teenustest? Kui jah, siis, kuidas saame kaasa aidata sellele, et seda tagasi pöörata?
16. Kas soovite veel midagi olulist lisada seoses personaalse riigi või sellega soetud teemadega, millest me pole rääkinud?

Lisa 4. Litsents

Lihthitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

1. Mina, Kaili Tamm, annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihthitsentsi) minu loodud teose „Personaalse riigi teostumise takistused Eestis“, mille juhendaja on Kuldar Taveter, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihthitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kaili Tamm

15.05.2024