

Sõltumatu hindamismehhanism

Tegevuskava ülevaade:
Eesti 2022–2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Sissejuhatus

2021. aasta jaanuaris alustas rahvusvaheline hindamismehhanism IRM värskenduskuuri „IRM Refresh“ tulemusel üleminekut uutele aruandevormidele.¹ Uus lähenemine tugineb AVP kogukonna tagasisidele ja õppetundidele, mis on saadud üle 350 sõltumatu, tõendus põhise ja usaldusväärse hindamisaruande tegemisest. IRMi eesmärk on anda arusaadavaid, õigeaegseid, eesmärgipäraseid ja tulemustele suunatud ülevaateid, mis toetavad õppimist ja avalikku vastutust AVP tegevuskava tsükli olulisematel hetkedel.

IRMi aruandevormid on järgmised.

- **Koosloome lühiülevaade** – sisaldab õppetunde eelmistest tegevuskavadest eesmärgiga õppida ja aidata kavandada tegevuskavade koosloomet.
- **Tegevuskava ülevaade** – sõltumatu kiire tehniline ülevaade tegevuskava põhijoontest ning IRMi tuvastatud tugevustest ja proovikividest eesmärgiga toetada tegevuskava rakendamist.
- **Tulemusaruanne** – tegevuskava rakendamise üldine hinnang, mis keskendub poliitikatulemustele ja muutuste toimumise viisile. Aruanne hindab ka AVP reeglite täitmist ning annab materjali avaliku vastutuse tugevdamiseks ja kogemuste mõtestamiseks pikema aja jooksul. Vorm võeti kasutusele siirdeetapis 2022. aasta alguses, alustades tegevuskavadest, mis lõppesid 31. augustil 2021. Tulemusaruanne avaldatakse kuni neli kuud pärast rakendusperioodi lõppu.

Aruanne sisaldab IRMi ülevaadet Eesti 2022–2024 tegevuskavast. Tegevuskava koosneb viiest tegevusest, mille valitsus on grupeerinud kaheks lubaduseks. Ülevaade analüüsib eelkõige tegevuskava tugevust ning oodatavat panust lubatu elluviimisse ja tulemuste saavutamisse. Andmed tegevuste kaupa on toodud lisas 1. Ülevaates kasutatud metoodika ja indikaatorite üksikasjad on kirjeldatud osas III.

¹ Värskenduskuur „IRM Refresh“: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Sisukord

Osa I: Ülevaade 2022–2024 tegevuskavast	2
Osa II: Murdelised tegevused Eesti 2022–2024 tegevuskavas	4
Osa III. Metoodika ja IRMi indikaatorid	13
Lisa 1. Andmed tegevuste kaupa	16
Lisa 2: Tegevuskava koosloome	17

Osa I. Ülevaade 2022–2024 tegevuskavast

Eesti kuues tegevuskava on konkreetne ja ambitsioonikas. Sellega jätkatakse varasemate tegevuskavade jõupingutusi, et suurendada läbipaistvust ja kodanikuosalust poliitikakujundamises, ning kavandatakse tõenduspõhise poliitikakujundamisega seotud uusi tegevusi. Mõlemas poliitikavaldkonnas on põhiküsimus, kuidas ergutada püsivat kultuurimuutust avalikus sektoris, et tugevdada uute poliitikaraamistike ja tööriistade mõju.

Eesti kuuenda tegevuskava algus langeb ajaliselt kokku Eesti saamisega AVP juhtkomitee kaaseesistujaks.

Kaaseesistumisaja jooksul kavatakse Eesti edendada koosloomet avaliku poliitika kujundamises, rõhutada kodanikuühiskonna rolli rahvatervise- ja humanitaarkriiside lahendamises ning ergutada vastastikust õppimist üleilmse AVP kogukonnas.²

Eesti kuues tegevuskava hõlmab viit tegevust, mis on grupeeritud kaheks lubaduseks: 1) poliitikakujundamise koosloomelisuse suurendamine ja 2) tõenduspõhise poliitikakujundamise edendamine. Tegevuskava on konkreetne ja ambitsioonikas, sest mõlema tegevuse eesmärk on oluliselt muuta valitsuse poliitikakujundamise tavasid. Seetõttu on IRM mõlemad välja valinud murdeliste tegevustena.

Poliitikakujundamise koosloomelisuse suurendamise valdkonna kolmest tegevusest kaks jätkavad sealt, kus eelmises tegevuskavas pooleli jääd. Kuuenda tegevuskavaga moodustatakse lisaks eksperdirühm, kes analüüsib lünki regulatsioonis, poliitikas ja avaliku sektori organisatsioonide suutlikkuses ning koostab teekaardi koosloomelise poliitikakujundamise laiaulatuslikuks kasutuselevõtmiseks. See tegevus haarab suure hulga institutsioonilist muutust võimaldavaid põhitegureid ja sellel on tugev potentsiaal võimendada valitsuse poolt mitme tegevuskava raames juba väljatöötatud koosloomevahendeid.

Tõenduspõhine poliitikakujundamine lisati tegevuskavasse Riigikantselei algatusel.³ AVP kontaktpunkti sõnul kavatakse Riigikantselei ergutada valitsusasutusi kasutama oma töös andmeid ja empiirilisi tõendeid, et parandada avalike otsuste kvaliteeti ja läbipaistvust. Ühe selle valdkonna tegevuse eesmärk on luua valitsusasutustele raamistik süstemaatiliste väiksemahuliste katsete tegemiseks sihtrühmadega, et katsetada keerukate poliitikaprobleemide uuenduslikke lahendusi enne nende laiemat rakendamist. Tegemist on uuendusliku lähenemisviisiga, mis võib viia läbipaistvamate ja tõhusamate poliitikate kujundamiseni juhul, kui raamistik suudab aktiivselt ärgitada poliitikakujundajaid katsetamist meetodina kasutama.

LÜHIDALT

Osaleb alates: 2011

Tegevuskava: 2022–2024

IRMi aruande tüüp: tegevuskava ülevaade

Tegevuste arv pärast grupeerimist: 2

Ülevaade tegevustest:

Avatud valitsemise vaatenurgaga tegevusi: 2 (100%)

Märkimisväärsete potentsiaalsete tulemustega tegevusi: 2 (100%)

Murdelisi tegevusi: 2

Poliitikavaldkonnad:

Eelmistest tegevuskavadest üle toodud:

- Poliitikakujundamise koosloomelisus

Uus poliitikavaldkond:

- Tõenduspõhine poliitikakujundamine

AVP koosloome miinimumnõuete järgimine: jah

Ühtlasi nõuab see pühendunud tööd, et avalik sektor hakkaks väärtustama uuenduslikkust ja riskijulgust.

Teise selle valdkonna tegevuse eesmärk on luua andmepõhist otsustamist toetav tehnoloogiline lahendus poliitikakujundajatele. Lahendus kogub ja süstematiseerib andmeid avaliku poliitika probleemide kohta, teeb automaatset andmeanalüüsi, visualiseerib tulemused ja võimaldab andmeotsingut konkreetsetele küsimustele vastuste leidmiseks. Et maailmas loodavate andmete maht kasvab eksponentsiaalselt,⁴ püütakse selle tegevusega aidata ametnikel kasutada olemasolevaid andmeid, et pakkuda valitsusele teavet otsuste tegemiseks. Ehkki tegemist on julge ja uuendusliku tegevusega, võib tööriista väljatöötamisel tekkida takistusi alates juriidilistest tõketest ja lõpetades eri allikatest pärit andmete täpsuse ja usaldusväärsuse küsimustega. IRM soovib pöörata tähelepanu avaliku poliitika otsuste tegemisel kasutatavate andmete kvaliteedile ja läbipaistvusele.

Tegevuskava on ambitsioonikas ja sisaldab tõendatavaid verstaposte, ent selle on kujundanud pigem Riigikantselei kui valitsusvälised huvirühmad. Näiteks 2022. aasta veebruarist aprillini kestnud avaliku ideekorje käigus esitas mitu huvirühma ettepanekuid noorte osaluse, kliima ja keskkonna ning kohalike omavalitsuste avatud valitsemise kohta, mis aga tegevuskavas ei kajastu.⁵ Kontaktpunkti sõnul jäeti teatavad ideed välja nende piiratud mahu või ulatuse tõttu, mis ei vastanud IRMi korduvale soovitusel suurendada AVP lubaduste ambitsioonikust.⁶ Muude põhjuste hulgas on vastutava ministeeriumi ressursside või volituste puudus või soovimatus rakendada ettepanekuid järgmise tegevuskava perioodil. Riigikantselei arutas kõiki ettepanekuid nende tegijate ja ministritega 3. mail toimunud seminaril ning osalejad on enda sõnul valitsuselt saanud tagasiside ja põhjenduste kvaliteediga rahul.⁷ Mõned küsimused, millest ei saanud eraldiseisvat tegevust (nt avatud valitsemine kohalikes omavalitsustes), kajastuvad siiski tegevuse 1.2 raames moodustatud eksperdirühma töös. Edaspidi soovivad huvirühmad pühendada tegevuskava koostööperioodil rohkem aega aruteludele selle üle, kes hakkab tegelema ettepanekutega, mis jäävad AVP tegevuskavadest välja.⁸ Nad peavad Riigikantseleid heaks kodanikuühiskonna ideede vahendajaks valitsusasutustele.⁹

² Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia_Action-Plan_2022-2024_EST.pdf

³ Ott Karulin (AVP kontaktpunkt, Riigikantselei), IRMi intervjuu, 5. oktoober 2022.

⁴ Statista, Volume of data/information created, captured, copied, and consumed worldwide from 2010 to 2020, with forecasts from 2021 to 2025, <https://www.statista.com/statistics/871513/worldwide-data-created/>

⁵ Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024 ideekorjele esitatud ettepanekud, <https://riigikantselei.ee/media/1814/download>

⁶ Ott Karulin (AVP kontaktpunkt, Riigikantselei), IRMi intervjuu, 5. oktoober 2022.

⁷ Kai Klandorf (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 28. oktoober 2022; Kairi Tilga (Eesti Koostöö Kogu), IRMi intervjuu, 4. november 2022.

⁸ Kai Klandorf (Vabaühenduste Liit), IRMi intervjuu, 28. oktoober 2022.

⁹ Kairi Tilga (Eesti Koostöö Kogu), IRMi intervjuu, 4. november 2022.

Osa II. Murdelised tegevused Eesti 2022–2024 tegevuskavas

Ülevaates käsitletakse kaht tegevust, mis IRMi hinnangul võivad anda märkimisväärseid tulemusi. Murdelised tegevused puudutavad huvirühmade jaoks olulisi või riikliku tähtsusega poliitikavaldkondi. Need peavad olema tõendatavad, neil peab olema asjakohane avatud valitsemise vaatenurk ning mõõdukas või märkimisväärne tulemuste saavutamise potentsiaal. Ülevaates analüüsitakse ka probleeme ja võimalusi ning antakse soovitusi, et toetada tegevuskava elluviimist ja kogemustest õppimist.

Tabel 1. Murdelised tegevused

Murdelised tegevused
1. Poliitikakujundamise koosloomelisuse suurendamine: selle tegevusega jätkatakse kogu valitsussektorile õigusloome ja koosloome digitööriista väljatöötamist. Jätkatakse ka poliitikakujundajatele avaliku koosloome tööriistakasti koostamist ja konkreetsete koosloomemeetodite katsetamist reaalses poliitikakujundamises.
2. Tõenduspõhise otsustamise edendamine: see tegevus võib suurendada valitsemise läbipaistvust, et üldsus näeks, millisele tõendusmaterjalile tuginedes valitsus oma otsused või poliitika vastu võttis.

Tegevus 1: Poliitikakujundamise koosloomelisuse suurendamine

Riigikantselei, Justiitsministeerium, Siseministeerium, Rahandusministeerium

Täieliku ülevaate saamiseks vt tegevuste 1.1, 1.2 ja 1.3 kirjeldust tegevuskavas [siin](#).

Taust ja eesmärgid

Eesti on püüdnud edendada kaasavat ja koosloomelist poliitikakujundamist mitmes AVP tegevuskavas. Avaliku otsustamisprotsessi läbipaistvuse ja juurdepäätavuse suurendamine on olnud valitsuse ja kodanikuühiskonna ühine prioriteet, sest valitsuse õigusloomet on peetud üldsuse jaoks raskesti jälgitavaks ja vähe kaasavaks.¹⁰ Sellest probleemist annavad tunnistust avalikkuse vähene osalemine poliitikakujundamises ja vabauhenduste kaasamine poliitikaprotsessidesse liiga hilja, kui ei ole enam võimalik valitsuse plaane oluliselt mõjutada.¹¹

Selle tegevusega jätkatakse neljandas tegevuskavas alustatud õigusloome ja koosloome digitööriista väljatöötamist kogu valitsemissektori jaoks. Tööriist annab üldsusele tervikliku ülevaate poliitikatsüklist ja võimaldab kodanikel osaleda õigusloome eri etappides. Jätkatakse ka viienda tegevuskava tööd avaliku koosloomemeetodite tööriistakasti koostamisega, mis on abiks poliitikakujundajatele, ning valitsus jätkab konkreetsete koosloomemeetodite katsetamist reaalses poliitikakujundamises.

- Viiendas tegevuskavas koostas valitsus õigusloome ja koosloome tööriista minimaalse toimiva prototüübi,¹² testis seda kasutajatega ja viis läbi esimesi katseprojekte, et proovida tööriista toimivust õigusloomeprotsessides. Kuuendas tegevuskavas kavatseb valitsus välja töötada tööriista avaliku liidese, mis võimaldaks üldsusel õigusloomeprotsessis kaasa rääkida. Iga õigusloomealgatuse juures näidatakse ka andmeid kohtumistest lobistidega, kellega on algatust arutatud.

- Viienda tegevuskava raames koostas Riigikantselei veebipõhise koosloomemeetodite tööriistakasti, kuid selle avaldamine viibis tehnilise lahenduse arutelude tõttu.¹³ Tööriistakast sisaldab koosloomemeetodeid, juhendeid, juhtumiuuringuid ja ülevaadet valitsuse käimasolevatest poliitika koosloome protsessidest. Riigikantselei avaldas tööriistakasti esimesed osad 2022. aasta novembris ja käsitleb seda pidevalt uueneva ressursina, mida valitsusasutused ja teised huvirühmad saavad oma meetodite ja kogemustega ajakohastada. Riigikantselei kavatses kuuenda tegevuskava raames lisada tööriistakasti neli uut koosloomemeetodit, millest mõned põhinevad tegevuskava koosloome käigus vabaühenduste tehtud ettepanekutel.
- Riigikantselei koordineeris 2021. aastal viienda tegevuskava raames ulatuslikku osalusalgatust, milles arvamusrännaku koosloomemeetodi abil koguti noorte ettepanekuid Eesti elukeskkonna parandamiseks.¹⁴ Kuuendas tegevuskavas kasutatakse sarnast meetodit, kuid palju laiemalt: valitsusasutusi, vabaühendusi ja eri vanuses täiskasvanud kodanikke kutsutakse osalema 150s üle Eesti toimivas grupiarutelus, et koguda teavet riigi arengustrateegia „Eesti 2035” 2023. aasta tegevuskava jaoks. Meetodika ja saadud kogemused lisatakse koosloome tööriistakasti ja valitsus annab osalejatele põhjendatud tagasisidet selle kohta, kuidas nende panust tegevuskava koostamisel arvesse võeti.
- Maaeluministerium analüüsis viienda tegevuskava raames oma rohkem kui 20 nõuandva kogu juhtimis- ja kaasamistavasid, et koostada juhend huvirühmade paremaks kaasamiseks nendes kogudes.¹⁵ Kuuendas tegevuskavas seda tegevust ei jätkata.

Uue tegevusena sisaldab kuues tegevuskava õigus- ja poliitikamaastiku analüüsi ning teekaardi koostamist koosloomelise poliitikakujunduse laiaks kasutuselevõtmiseks kes- ja kohaliku omavalitsuse tasandil. Seega püütakse selle lubaduse raames suurendada nii valitsemise läbipaistvust kui ka kodanikuühiskonna osalemist, arendades digitööriistu, meetodikaressursse, avaliku osalemise algatusi ning õiguslike ja poliitiliste muudatuste teekaarte.

Tulemuste saavutamise potentsiaal: märkimisväärt

Selle tegevuse mõju tõenäoliselt ei avaldu kohe – suuremad muutused üldsuse osalemises toimuvad pika aja jooksul, kui valitsus jätkab poliitikakujundamise läbipaistvuse ja protsessidesse kaasamise parandamist. Varasemate tegevuskavadega on siiski juba toimunud teatav edasimineku, mis annab kuuenda tegevuskava jaoks tugeva aluse.

Esiteks on niisugused algatused nagu noorte arvamusrännak andnud mõningatele poliitikakujundajatele vahetu kogemuse koosloomeprotsesside koordineerimisel ja kodanikele nendes protsessides osalemisel. Seda laadi positiivsed kogemused võivad ergutada valitsust rakendama samasuguseid osalusalgatusi suuremas mahus. Sellest annab tunnistust uus lubadus viia kodanikega läbi 150 grupiarutelu strateegia „Eesti 2035” järgmise iga-aastase tegevuskava koosloomiseks. 2022. aasta novembri seisuga on registreeritud juba 115 arutelu kõigis Eesti maakondades.¹⁶

Teiseks on valitsus loonud aluse avatumaks poliitikakujundamiseks digitööriistaga, mille disain otseselt soodustab läbipaistvust ja koosloomet. Praeguse teekaardi kohaselt ei võeta loodatav koosloomekeskkonda kogu valitsemissektoris kasutusele enne 2024. aastat ning tööriista võidakse edasi arendada (nt lisatakse Riigikogu menetlused) veel pärast 2025. aastat.¹⁷ See tähendab, et kui selle lubaduse täitmine kulgeb plaanipäraselt, on tegemist järkjärgulise, kuid

hädavajaliku sammuga uutele poliitikakujundamise meetoditele ja tööriistadele ülemineku aeganõudvas protsessis. Justiitsministeeriumi koordinaatori sõnul tehakse koosloomekeskonna kasutamine valitsusasutustele kohustuslikuks, kui tööriist on kasutuselevõtmiseks valmis.¹⁸ Ta märkis ka, et valitsussektori kasutajad, kes tööriista on katsetanud, on andnud head tagasisidet ja väljendanud soovi tööriista tulevikus kasutada. Nii kohustus kui ka soov süsteemi kasutada on olulised, ehkki mitte ainsad eeldused uute poliitikakujundamise tavade edukaks institutsionaliseerimiseks.

Kuigi varasemad tegevuskavad on sisaldanud ametnike ja ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite oskuste arendamist, puudus neis terviklik plaan põhjalikuma institutsioonilise muutuse tekitamiseks. Seda puudujääki püüab täita tegevus 1.2, millega moodustatakse eksperdirühm, kes analüüsib lünki, mis takistavad koosloomelise poliitikakujundamise kasutuselevõttu valitsusasutustes ja kohalikes omavalitsustes. Seejärel koostab eksperdirühm avaliku teekaardi, milles tehakse ettepanekud koosloome edendamiseks kesk- ja kohalikul valitsustasandil. Tegevuse koordinaatori sõnul juhivad eksperdirühma kaks vabakonna esindajaist avatud valitsemise eksperti ning rühm on jaotatud kaheks alarühmaks, millest üks tegeleb keskvalitsuse ja teine kohaliku omavalitsuse tasandiga.¹⁹ Eksperdirühma kuuluvad kolme ministeeriumi ja Riigikantselei ning mitme vabaühenduse ja sotsiaalpartneri esindajad.²⁰ Kohalike omavalitsuste alarühma kuuluvad ka omavalitsuste esindajad. Et hankida teavet teekaardi koostamiseks, intervjuerib eksperdirühm ministeeriume ja plaanib peamiste kodanikuühenduste hulgas läbi viia küsitluse, et analüüsida nende seisukohti seoses poliitikakujundamises osalemist takistavate tõketega.²¹

Kokkuvõttes sõltub selle tegevuse mõju teekaardi tegelikust rakendamisest. Selleks kaalub valitsus praegu kaht võimalikku lähenemisviisi.²² Esimese puhul peaksid eksperdirühm ja Riigikantselei veenma ministeeriume vabatahtlikult ellu viima nende poliitikavaldkonda käsitlevad teekaardi ettepanekud. Kui aga teekaardi meetmete võtmiseks on vaja kehtestada kohustusi, esitab Riigikantselei teekaardi valitsusele, kes jagab ülesanded valitsusasutustele ja jälgib nende täitmist. Kummalgi juhul suurendab Riigikantselei vastutuse võtmine selle tegevuse eest tõenäosust, et tulemuseks on olulised pikaajalised muutused valitsemise läbipaistvuses ja kodanikuühiskonna osalemises.

Võimalused, probleemid ja rakendussoovitused

Et selle tegevusega jätkatakse varasemate tegevuskavade tööd, on rakendamise põhiprobleeme käsitletud juba varasemates IRMi ülevaadetes. Need on näiteks vajadus edendada tegevuskava raames loodud ressursside kasutuselevõttu ning tagada institutsioonide valmisolek muuta poliitikakujundamise tavasid.²³ Konkreetsemalt võiksid lubaduse elluviimise eest vastutavad asutused kaaluda järgmisi soovitusi.

- **Lisaks uute koosloomemetodite edendamisele pöörata tähelepanu koostöö- ja dialoogikultuuri soodustamisele.** Eesti Koostöö Kogu sõnul on tegevuskava fookus uute meetodite katsetamisel väärtuslik, kuid sellega kaasneb oht, et koostöö tehnilisele küljele pööratakse rohkem tähelepanu kui dialoogikultuuri edendamisele ja eri huvirühmade vahelist tõelist koosloomet toetava ruumi loomisele.²⁴ Kultuurilisi muutusi saab toetada näiteks ametnike koolitades ja nende oskusi arendades, kuid ka märgates ja võimestades avaliku sektori ja kodanikuühiskonna uuendajaid ja kogukonnajuhte, kes on oma organisatsioonis või kogukonnas kultuuriliste muutuste eestvedajad. Eksperdirühmale saaks teha ülesandeks analüüsida, milliseid ressursse, kogemusi ja

stiimuleid ametnikud ja vabaühendused vajavad, et neist saaksid oma organisatsioonis aktiivsed koostöötoetajad. Huvirühmad on valitsusele tulevikus kaalumiseks teinud ka ettepaneku luua (eraldi asutusena või mõne valitsusasutuse allüksusena) pädevuskeskus, mille ülesanne on arendada Eestis demokraatlikku valitsemist ja millele antakse selleks vajalikud ressursid.²⁵

- **Lisada eksperdirühma töösse meede, millega toetatakse ministeeriumide kaasamiskoordinaatoreid.** IRM on varem soovitanud tugevdada kaasamiskoordinaatorite rolli valitsusasutustes kaasamisprotsesside nõustamisel.²⁶ Vaatamata koordinaatorite töö toetamiseks tehtud jõupingutustele on nende roll ministeeriumide lõikes ebaühtlane ja oleneb sageli tippjuhtide huvist üldsuse kaasamise vastu.²⁷ Eksperdirühm võiks teha ettepaneku, kuidas kaasamiskoordinaatorite rolli ministeeriumides tugevdada. Selleks võib olla vaja vähendada koordinaatorite muid tööülesandeid, et nad saaksid keskenduda oma asutuste toetamisele kodanike ja huvirühmade kaasamisel. Riigikantselei märgib, et eksperdirühm on lahenduste väljapakumisel autonoomne, kuid rühma juhid on vestelnud ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritega ja tegelevad võimalike edasiste meetmete hindamisega.²⁸
- **Koostada tegevuskava koostöötoetamise tööriistakasti aktiivse kasutamise ergutamiseks.** Kui see väärtuslik ressurss muutub kättesaadavaks, on väga oluline kavandada konkreetseid tegevusi selle kasutamise ergutamiseks. Ministeeriumide kaasamiskoordinaatorid saaksid ühiselt kavandada tegevusi kolleegide teavitamiseks tööriistakasti võimalustest. Lisaks ministeeriumidele võiks tööriistakasti huvi pakkuda ka vabaühendustele ja kohalikele omavalitsustele. Tööriistakasti teavitamist saaks eest vedada Riigikantselei koostöös Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning vabaühenduste võrgustikega, nt Vabaühenduste Liit, AVP vabaühenduste ümarlaud, Eesti Külaliikumine Kodukant jt, et jagada tööriistakasti kogukondadega.
- **Kaasata ministeeriumid algusest peale, et nad võtaksid vastutuse teekaardi tegevustes.** Riigikantselei sõnul vestleb eksperdirühm ministeeriumidega, et teha kindlaks nende vajadused seoses koostöömehhanismi ja koostööpõhise poliitikakujundamisega. On oluline, et eksperdirühm peaks tihedat sidet kõigi ministeeriumidega, et hoida neid kursis teekaardi protsessiga ning arutada aegsasti nende rolli ja ülesandeid sellest tulenevate ettepanekute elluviimisel.

Tegevus 2. Edendada tõendus põhiseaduse otsustamist

Riigikantselei, kõik ministeeriumid, Statistikaamet, Andmekaitse Inspektsioon

Täieliku ülevaate saamiseks vt tegevuste 2.1 ja 2.2 kirjeldust tegevuskavas [siin](#).

Taust ja eesmärgid

Sellel tegevusel on kaks peamist põhjust. Esiteks leiab valitsus, et uudseid lahendusi keerukatele avaliku poliitika probleemidele on kergem rakendada siis, kui nende mõju saab enne laiaulatuslikku rakendamist katsetada väiksemas mahus.²⁹ Samas avaldab ühiskonna andmestumine valitsusele survet kasutada andmeid avaliku väärtuse loomiseks.³⁰ Riigikantselei kavatses toetada poliitikakujundamise muutmist nii, et see tugineks vähem otsustajate subjektiivsetele arusaamadele ning rohkem andmetele ja tõenditele.³¹ Ehkki nii avalikes andmebaasides kui ka eraallikates on olemas tohutud kogused potentsiaalselt kasutuskõlblikke andmeid, esineb lünki ametnike andmepädevuses³² ning andmeid ja tõendusmaterjali kasutatakse poliitika mõju prognoosimisel piiratud ulatuses.³³ Eesti digiühiskonna arengukava 2030 kohaselt napib üldsusel teavet avaliku poliitika otsuste tegemisel kasutatud andmete ja mudelite kohta,

mis vähendab avaliku valitsemise läbipaistvust ja võib soodustada valeinfo levikut. Eri andmebaasides hoitavate andmete piiratud leitavus ja ebaühtlane kvaliteet muudab andmete kasutamise poliitikakujundamises veelgi keerukamaks.³⁴

Selle valdkonna kaks tegevust toetavad tõenduspõhist poliitikakujundamist. Mõlemad saavad suurendada valitsemise läbipaistvust, võimaldades üldsusel näha, mis tõendite põhjal valitsus oma otsused või poliitika vastu võttis.

Esimene tegevus (2.1) on poliitikaraamistiku koostamine, mis toetab poliitikakujundamises süstemaatilist katseprojektide ja eksperimentide kasutamist, st poliitikalahenduste väiksemahulist katsetamist ja nende mõju dokumenteerimist selge metoodika abil.³⁵ Konkreetsemalt lisatakse katsetamine valitsuse mõjude hindamise metoodikasse ning käivitatakse 60 miljoni euro suuruse eelarvega rahastamisprogramm, et toetada koostöös teadlastega tehtavaid poliitikakatseid.³⁶ Plaanitakse ka edulugusid ja ebaõnnestumisi sisaldava juhendi avaldamist, millest organisatsioonid saavad õppida, samuti katseprojektide õiguspärasuse ja eetiliste aspektide hindamise meetmete analüüsimist ning avalikus sektoris katseprojektide laialuluslikuks kasutamiseks vajalike õiguslike ja korralduslike muudatuste analüüsimist. Valitsus kavatseb lisada selle teema ka avaliku teenistuse tipp- ja keskastmejuhtide koolitusprogrammidesse.

Teise tegevuse (2.2) eesmärk on töötada välja digitööriist suurte andmemahtude automaatseks analüüsimiseks, mis oleks abiks poliitika kujundamisel, eelkõige valitsuse memorandumite koostamisel.³⁷ Niisugused andmed on näiteks avaliku sektori andmebaasid ja dokumendihaldussüsteemid, tekstikorpused, sh koosolekute protokollid ja memod, avalikud teadusuuringute andmed ja eraettevõtete kogutud suurandmed.³⁸ Tulevikus saaks automatiseeritud analüüsi tööriista integreerida valitsuse õigusloome ja koosloome tööriistaga.³⁹ Valitsuse lähenemisviis on sammsammuline ning alustatakse kõige hõlpsamini integreeritavatest andmetest. Verstapostideks on tehnilise arenduse teekaardi valmimine, vabaühenduse kaasamine lahenduse täiustamisse ning teekaardi esimeste sammude elluviimine. Seda tegevust kavatsetakse jätkata ka järgmistes tegevuskavades. Riigikantselei sõnul sisaldab esimene prototüüp tõenäoliselt otsingut eri veebi- ja meediaallikate avalikest andmetest, et huvipakkuvat teemat kaardistada.⁴⁰

Tulemuste saavutamise potentsiaal: märkimisväärne

Ehkki varasemad tegevuskavad ei ole sisaldanud tegevusi tõenduspõhise otsustamise edendamiseks, ei alusta Eesti siiski nullist. Avaliku Sektori Innovatsioonitiim on alates selle loomisest 2018. aastal arendanud avalikus sektoris katsetamiskultuuri ja kaardistas hiljuti üle 70 avaliku sektori algatuse, milles on suuremal või vähemal määral kasutatud katseprojekte. Näiteks katsetas Saaremaa vald 2019. aastal kaht meetodit, kuidas ergutada elanikke pakendijätmeid sorteerima.⁴¹ Tartu linn on kolmel järjestikusel suvel muutnud tiheda liiklusega kesktänavad ajutiselt autovabaks alaks, mõõtnud mürataset ja liiklustihedust ning jälginud inimeste liikumismustreid.⁴² Avaliku sektori arusaamine katsetamisest poliitikakujundamise vahendina on siiski ebaühtlane ja organisatsioonide valmisolek uuenduslike lahendusi katsetada oleneb sellest, kas leidub eestvedajaid.⁴³

Tegevuse 2.1 terviklik lähenemine poliitikakatsete kasutamise edendamisele võib viia tegelike muutusteni poliitikakujundamise tavades. Küll aga eeldab katsetamise laiem omaksvõtt ilmselt positiivsete kogemuste saamist pikema aja jooksul ja organisatsioonikultuuri järkjärgulist

muutumist nii, et hakatakse soosima uuendusi ega kardeta teha vigu. Riigikantselei plaan esitada õiguskeskkonna analüüsi tulemused valitsusele arvatavasti tugevdab selle tegevuse mõju. Innovatsioonitiimi sõnul on äärmiselt tähtis kaasata poliitikuid, et nad saaksid ise algatada strateegilisi poliitikakatseid.⁴⁴ Peale selle märgib Riigikantselei, et valitsuse katseprojektide rahastamisprogrammi maht on Eesti suurus arvestades märkimisväärne. Riigikantselei püüab kaasata kõik ministriumid ja võimekamad kohalikud omavalitsused ulatuslikesse poliitikakatsetesse, mille tulemusena Riigikantselei ootab püsivat kultuurilist muutust.⁴⁵

Tegevus 2.2 on ambitsioonikas, kuid selle visioon andmepõhisest otsustamisest ja valitsuse otsuste automatiseeritud koostamisest on mõnevõrra tehnootimistlik. Riigikantselei pikaajalises nägemuses on andmete kogumine ja analüüs ning valitsuskabinetile ettepanekute koostamine küll täielikult automatiseeritud, kuid siiski peavad nad seda tegevust eksperimentaalseks.⁴⁶ Et poliitikaotsused puudutavad sageli keerukaid probleeme ja eeldavad väärtusotsuseid, võib kvaliteetsele andmeanalüüsile keskendumine olla realistlikum eesmärk kui ootus, et tööriist ise andmete põhjal otsuste ettepanekuid teeb. Kuna aga Eesti avalikus sektoris teist samasugust tööriista ei ole, suurendab see tegevus tõenäoliselt andmepõhist otsustamist isegi juhul, kui tööriista tegelikud kasutusvõimalused piirduvad lihtsamate otsingu- ja analüüsifunktsioonidega.

IRMi hinnangul on sellel tegevusel potentsiaalselt märkimisväärsed tulemused. Seda seetõttu, et tegevus 2.1 hõlmab igakülgseid meetmeid, mis aitavad institutsionaliseerida katsetamist poliitikakujundamises, sh õiguslik analüüs, mahukas rahastamisprogramm, juhendid ja meetodid ning rakendajate nõustamine. Eesmärk minna valitsuses üle automatiseeritud andmepõhisele otsustamisele (tegevus 2.2) tekitab aga eetilisi küsimusi, mida tuleks enne laiemat rakendamist põhjalikumalt arutada vabaühenduste ja ekspertidega. Statistikaamet on lisaks märkinud, et see tegevus piirdub praegu Riigikantselei otsustusprotsessidega, kuid puuduvad selged mehhanismid, mis toetaksid andmepõhist otsustamist teistes riigiasutustes.⁴⁷ Nad on mures ka sellepärast, et eri allikatest pärit, ebaühtlase kvaliteediga struktureerimata andmete kasutamine võib otsustamist selle lihtsustamise asemel hoopis keerukamaks muuta. Pikas perspektiivis võivad aga tegevused 2.1 ja 2.2 olla olulised eelsammud tõendus põhise poliitikakujundamise institutsionaliseerimiseks avalikus sektoris.

Võimalused, probleemid ja rakendussoovitused

Tegevuse 2.1 (katsetamise institutsionaliseerimine poliitikakujundamises) peamine proovikivi on tagada riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnike teadlikkus sellest meetodist ja nende oskused katseprojekte läbi viia. Teatavates poliitikavaldkondades, nt sotsiaalpoliitikas, vähemuste ja tõrjutud rühmadega seoses, võib katsetamine jääda ka õiguslike tõkete taha. IRM soovib tegevuse edukaks elluviimiseks järgmist.

- **Kaasata eksperdid välja töötama katsetamise eetika juhendeid ja -lahendusi.** Et mõned katsed võivad mõjutada inimeste põhiõigusi ja võrdset kohtlemist, on katsete vastutustundlikuks väljatöötamiseks vaja rangeid õiguslikke ja eetikajuhiseid. Valitsus kavatses kaasata ülikoolide teaduseetikakomisjonide eksperditeadmisi ja kaalub nende abi kasutamist katseprojektide eetilise hindamiseks enne projektide rakendamist.⁴⁸ Eetikaaspektide hindamise juhendeid ja vahendeid koostades võiks valitsus konsulteerida inimõiguste ekspertidega ning avaliku sektori konteksti arvessevõtmiseks ka haldusõiguse ekspertidega. Riigikantselei sõnul on protsessi kaasatud inimõiguste ekspert, kes varem töötas õiguskantsleri kantseleis ning tegevuse ühe osana on kavas ka laiem eetikateemaline arutelu.⁴⁹

- **Eraldada ressursid aktiivseks teadlikkuse suurendamiseks ja oskuste arendamiseks, et tagada tulemuste rakendamine.** Valitsus kavatses jagada teavet juhendmaterjalide kohta katseprojektide rahastamisprogrammi taotlejate seas. Juhendit saaks levitada ka avalike teenistujate koolitustel. Nii ministriumidele kui ka kohalikele omavalitsustele tuleks kasuks omavaheline struktureeritud kogemuste vahetamine ja töötoad, kus varasemate kogemusteta ametnikud saaksid õppida teiste edulugudest ja ebaõnnestumistest. Valitsus võiks kogemuste vahetamise hõlbustamiseks luua oskuste arendamise ja vastastikuse õppimise programmi. Riigikantselei sõnul on vajalikud ressursid (eelarve, töötajad ja avaliku teenistuse koolitused) eraldatud Riigikantselei strateegiabüroo ja Avaliku Sektori Innovatsioonitiimi 2023. aasta töökavas.⁵⁰

Andmete integreerimise projektides tekib sageli probleeme seoses andmete kvaliteedi ja täpsusega, tehnilise ja semantilise koostalitlusvõimega, andmete juurdepääsu ja andmete taaskasutamist piiravate õiguslike tõketega ning erasektori andmeomanikega andmekasutuslepingute sõlmimise kuludega. Seetõttu võib andmepõhist otsustamist toetava digilahenduse väljatöötamisel (tegevus 2.2) ilmnedu probleeme ja viivitusi, mis piiravad tööriista toimivust. Näiteks võivad väärtuslikud andmed integreerimise keerukuse tõttu tööriistast välja jääda. Andmete automatiseeritud tõlgendamise tõkked võivad olla veelgi kõrgemad. Tehisintellektil põhinev andmetöötlus ja analüüsitehnoloogiad võimaldavad küll mitmekesiseid andmeid mõista, kuid küsimus on selles, mil määral võib neid tulemusi usaldada avalike otsuste tegemise alusena ja kellel on pädevus ja vahendid, et tabada võimalikke vigu andmetes või algoritmides. Selle tegevuse elluviimisel võiks Riigikantselei kaaluda järgmisi soovitusi.

- **Kavandada põhjalik juriidiline ja teostatavusanalüüs, et ennetada võimalikke õiguslikke ja tehnilisi tõkkeid.** Riigikantselei sõnul sisaldab praegu koostatav teekaart ka õiguslikku analüüsi. Oluline on kavandada võimalikult konkreetsed meetmed avastatud tõkete lahendamiseks niipea, kui analüüsi tulemused selguvad.
- **Tagada avaliku poliitika otsuste tegemisel kasutatud andmete kvaliteet.** Tõenäoliselt tuleb leida kompromiss võimalikult paljude andmeallikate kasutamise ja andmete kvaliteedi üle kontrolli säilitamise vahel. Väga tähtsate või tundlike poliitikaküsimuste korral võib viimane aspekt osutada olulisemaks. Valitsus võiks kaaluda ka sõltumatute ekspertide kaasamist tööriistas kasutatavate algoritmide kvaliteedi hindamisse. Ja ehkki Riigikantselei pikaajaline eesmärk on valitsuskabinetile tehtavate ettepanekute koostamine automatiseerida, on oluline säilitada otsuste tegemises ka inimkomponent.
- **Tagada otsustamisel kasutatavate andmete ja tehisintellekti kasutamise läbipaistvus.** Riigikantselei kavatses teha tööriista vähemalt osaliselt kättesaadavaks avalikuks kasutamiseks. Kuigi andmete avaliku juurdepääsuga võib tekkida õiguslikke probleeme ja samaaegsete andmepäringute mahuga seoses tehnilisi piiranguid, on võimalik otsimootor kõigile kättesaadavaks teha.⁵¹ Valitsus võiks püüda avaldada tööriistas kasutatavad andmestikud avaandmetena, kuivõrd see on õiguslikult võimalik, ja selgitada avalikkusele, millal on valitsuse otsuste tegemisel kasutatud tehisintellekti abi. Valitsus võiks kehtestada kohustuse, et kõik valitsusele esitatavad memorandumid peavad sisaldama ülevaadet nende kasutamiseks koostatud andmetest. Et valitsuskabineti arutatavad memorandumid ei ole seaduse järgi avalikud, võiks valitsus analüüsida, kas tundlikke küsimusi mittesisaldavad memod võiks täielikult või osaliselt avalikuks teha.

- **Kaasata vabaihendused ja eksperdid tööriista väljatöötamisel tehisintellektiga seotud eetikaküsimuste lahendamisse.** Tegevuskavas on ette nähtud kodanikuühiskonna huvirühmade kaasamine teekaardi arutelluse, et teha kindlaks nende vajadused ja võimalikud probleemid. Kaasata võiks ka eetilise ja seletatava tehisintellekti eksperdid ja teadlased, et arutada, kuidas tagada automatiseeritud andmeanalüüsis kasutatavate mudelite ja algoritmide läbipaistvus ja avalikkusele mõistetavus. Peale selle võiks valitsus välja töötada mehhanismi, mille kaudu vabaihendused ja üldsus saaksid tõstatada küsimusi ja murekohti valitsuse otsuste kohta, mis on tehtud andmeanalüüsi ja tehisintellekti abil.

¹⁰ Avatud valitsemise partnerlus, IRM Eesti lähtearuanne 2018–2020, lk 16–17, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Estonia_Design_Report_2018-2020_EN.pdf

¹¹ Avatud valitsemise partnerlus, Eesti tegevuskava ülevaade 2020–2022, lk 6, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EN.pdf

¹² Valitsus lähtub tööriista arendamisel liikumise Lean Startup väljatöötatud minimaalse elujõulise toote (ingl *minimum viable product*, MVP) kontseptsioonist. MVP tähendab uue, sageli osalise funktsionaalsusega toote esmaversiooni, mille põhjal kasutajailt kogutakse tagasisidet enne täisversiooni arendamist.

¹³ Ott Karulin (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 5. oktoober 2022.

¹⁴ Meetodika kirjeldus, <https://valitsus.ee/media/4164/download>. Algatusse kaastati rohkem kui 500 õpilast 25 koolist, kelle koostööle käigus loodud 200 ideest sünteesis Riigikantselei 15 ettepanekut. Ettepanekutele andsid hääl 6218 kodanikku ja seejärel esitas Riigikantselei ideed asjaomastele ministeeriumidele. AVP repositoorium, Riigikantselei, <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus#tegevuskava-2020-2022>; Noorte arvamusrännak, Riigikantselei, <https://valitsus.ee/noorte-arvamusrannak> Nõuandvad kogud ja projektid, Maaeluministeerium, <https://www.agri.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/kaasamine-osalemine/nouandvad-kogud-ja-projektid#valitsemissala-olulis>

¹⁵ Nõuandvad kogud ja projektid, Maaeluministeerium, <https://www.agri.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/kaasamine-osalemine/nouandvad-kogud-ja-projektid#valitsemissala-olulis>

¹⁶ Arvamusrännakule on kirja pandud juba 115 arutelu, teemade pingerida üllatab, 14. november 2022, <https://www.arvamusrannak.ee/uudised/arvamusrannakule-on-kirja-pandud-juba-115-arutelu-teemade-pingerida-ullatab>

¹⁷ Riigi koostöö keskkond, Justiitsministeerium, <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/riigi-koostoe-keskkond>

¹⁸ Karmen Vilms (Justiitsministeerium), IRMi intervjuu, 11. november 2022.

¹⁹ Ivar Hendla (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 3. november 2022. Kaks kodanikuühiskonna eksperti on Hille Hinsberg ja Teele Pehk.

²⁰ Sealhulgas Ametiühingute Keskkliit ja Kaubanduskoda ning vabaihendused, kes tegelevad noorte, puuetega inimeste, korruptsioonivastase võitluse ja sotsiaalse innovatsiooniga.

²¹ Ivar Hendla (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 3. november 2022.

²² Ivar Hendla (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 3. november 2022.

²³ Avatud valitsemise partnerlus, Eesti tegevuskava ülevaade 2020–2022, <https://www.riigikantselei.ee/media/1140/download>

²⁴ Kairi Tilga (Eesti Koostöö Kogu), IRMi intervjuu, 4. november 2022.

²⁵ Rasmus Pedanik, Sotsiaalse Innovatsiooni Labor, Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024 ideekorjele esitatud ettepanekud, <https://riigikantselei.ee/media/1814/download>; Kairi Tilga (Eesti Koostöö Kogu), IRMi intervjuu, 4. november 2022.

²⁶ Avatud valitsemise partnerlus, Eesti tegevuskava ülevaade 2020–2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EN.pdf

²⁷ Ivar Hendla (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 3. november 2022.

²⁸ Riigikantseleilt saadud teave selle ülevaate avaldamiseelisel läbivaatamisel, 21. detsember 2022.

²⁹ Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024, tegevus 2.1, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia_Action-Plan_2022-2024_EST.pdf

³⁰ Erik Ernits (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 31. oktoober 2022.

³¹ Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024, tegevused 2.1 ja 2.2, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia_Action-Plan_2022-2024_EST.pdf; Ott Karulin (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 5. oktoober 2022.

³² Eesti digiühiskonna arengukava 2030, lk 22, <https://www.mkm.ee/media/6970/download>

³³ E-Estonia, Reading the numbers, understanding the future – Statistics Estonia reinvents data mining, e-Estonia Briefing Center, 26. juuni 2018, <https://e-estonia.com/statistics-estonia-reinvents-data-mining/>

³⁴ Eesti digiühiskonna arengukava 2030, lk 22, <https://www.mkm.ee/media/6970/download>

- ³⁵ Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024, tegevus 2.1, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia_Action-Plan_2022-2024_EST.pdf
- ³⁶ Vt rahastamisprogrammi eesmärged ja tingimused, <https://riigikantselei.ee/avaliku-sektori-innovatsioon>
- ³⁷ Seda lubadust tuleks käsitleda koosmõjus valitsuse tööga avaliku sektori andmete juurdepääsetavuse ja kasutatavuse parandamisel. Selle käigus ühtlustatakse avaliku sektori metaandmete standardeid, luuakse andmete haldust ja kvaliteeti käsitlevaid juhendeid ja nõuandeid, kohustatakse avaliku sektori organisatsioone avaldama andmeid Eesti avalike andmete teabevärvavas ja korraldatakse koolitusi ametnike andmeoskuste parandamiseks.
- ³⁸ Erik Ernits (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 31. oktoober 2022.
- ³⁹ Ott Karulin (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 5. oktoober 2022.
- ⁴⁰ Erik Ernits (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 31. oktoober 2022.
- ⁴¹ Kuidas muuta katsetamine tavapäraseks osaks poliitikakujundamisest? Avaliku Sektori Innovatsioonitiim, juuni 2022, <https://riigikantselei.ee/media/2007/download>
- ⁴² Autovabaduse puiestee loob sel aastal uue linnaruumikogemuse kõigile liiklejatele, 31. märts 2022, <https://tartu.ee/et/uudised/autovabaduse-puiestee-loob-sel-aastal-uu-linnaruumikogemuse-koigile-liiklejatele>
- ⁴³ Anne Jürgenson (Riigikantselei) ja Ave Habakuk (Avaliku Sektori Innovatsioonitiim), IRMi intervjuu, 10. november 2022.
- ⁴⁴ Anne Jürgenson (Riigikantselei) ja Ave Habakuk (Avaliku Sektori Innovatsioonitiim), IRMi intervjuu, 10. november 2022.
- ⁴⁵ Riigikantseleilt saadud teave selle ülevaate avaldamiseelisel läbivaatamisel, 21. detsember 2022.
- ⁴⁶ Erik Ernits (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 31. oktoober 2022.
- ⁴⁷ Rahandusministeerium, vastus Riigikantseleile seoses Eesti AVP tegevuskavaga 2022–2024, 30. august 2022, 1.1-11/6331-2. Allikas: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9a118a9e-0298-4491-a143-adc8ab5ce53c>
- ⁴⁸ Anne Jürgenson (Riigikantselei) ja Ave Habakuk (Avaliku Sektori Innovatsioonitiim), IRMi intervjuu, 10. november 2022.
- ⁴⁹ Riigikantseleilt saadud teave selle ülevaate avaldamiseelisel läbivaatamisel, 21. detsember 2022.
- ⁵⁰ Riigikantseleilt saadud teave selle ülevaate avaldamiseelisel läbivaatamisel, 21. detsember 2022.
- ⁵¹ Erik Ernits (Riigikantselei), IRMi intervjuu, 31. oktoober 2022.

Osa III. Metoodika ja IRMi indikaatorid

Selle ülevaate eesmärk ei ole anda hinnangut. Siin antakse kiire, sõltumatu tehniline ülevaade tegevuskava põhijoontest ning IRMi tuvastatud tugevustest ja probleemidest, et toetada tegevuskava rakendamist. IRM toob esile tegevused, millel on suurim tulemuste saavutamise potentsiaal, mis on sidusrühmadele olulised ja riigi avatud valitsemise kontekstis prioriteetsed.

Et otsustada, milliseid reforme või tegevusi pidada murdeliseks, filtreerib ja grupeerib IRM tegevusi järgmiselt.

Samm 1: otsusta, mis on hinnatav ja mis mitte, lähtudes tegevuse tõendatavusest tegevuskava teksti põhjal.

Samm 2: otsusta, kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk. Kas see lähtub AVP väärtustest?

Samm 3: vaata üle tegevused, mis on tõendatavad ja millel on avatud valitsemise vaatenurk, et teha kindlaks, kas need tuleks grupeerida. Tegevused, millel on ühine poliitikaeesmärk, või tegevused, mis panustavad samasse reformi või sama poliitikaprobleemi lahendamisse, tuleks panna kokku ning nende tulemuste saavutamise potentsiaali vaadelda tervikuna. Tegevusi grupeerivad IRMi töötajad järgmiste sammudega:

- tuvasta ühendavad teemad. Kui tegevuskava ei ole juba teemade järgi grupeeritud, võib IRM kasutada alusena AVP teemapõhiseid märksõnu;
- hinda tegevuste eesmärgi, et tuvastada tegevused, mis tegelevad sama poliitikaprobleemiga või panustavad samasse laiemasse poliitika- või valitsemisreformi;
- jaota tegevused vastavalt vajadusele gruppidesse. Tegevused võivad olla tegevuskavas juba konkreetsete poliitika- või valitsemisreformide alla grupeeritud.

Samm 4: hinda grupi või üksiktegevuse tulemuste saavutamise potentsiaali.

Filtreerimine on siseprotsess. Andmed individuaalsete tegevuste kohta on eitatud lisa 1. Lisaks kontrollib IRM aruande sisemise kvaliteedikontrolli käigus leidude õigust ning kogub täiendavat infot vastastikuse hindamise, vajadusel AVP tugiüksuse tagasiside, riigi sidusrühmadega tehtavate intervjuude ja valideerimise, ekspertide ülevaate ning IRMi rahvusvahelise ekspertide paneeli (IEP) poolse järelevalve kaudu.

Nagu eespool kirjeldatud, tugineb IRM ülevaate koostamisel **kolmele põhinäitajale**:

I. Tõendatavus

- **„Jah”, hindamiseks piisavalt konkreetne:** tegevuskava teksti põhjal on seatud eesmärgid ja plaanitavad tegevused piisavalt selged ning sisaldavad objektiivselt kontrollitavaid tegevusi, mille põhjal rakendamist hinnata.
- **„Ei”, ei ole hindamiseks piisavalt konkreetne:** tegevuskava teksti põhjal on seatud eesmärgid ja plaanid ebaselged ega sisalda konkreetseid tõendatavaid tegevusi, mille põhjal rakendamist hinnata.
- Tegevused, mis ei ole tõendatavad, loetakse mittehinnatavateks ning neid põhjalikumalt ei analüüsita.

II. Avatud valitsemise vaatenurk

See indikaator näitab, kas tegevus on seotud avatud valitsemise väärtustega, milleks on läbipaistvus, kodanikuosalus või avalik vastutus, nii nagu need on defineeritud avatud valitsemise deklaratsioonis, AVP põhimääruses ning vastustes alltoodud abistavatele küsimustele. Lugeses üksikasjalikult lubaduse (tegevuse) teksti, määratleb IRM esmalt, kas sellel on avatud valitsemise vaatenurk.

- **Jah/ei:** kas tegevuse eesmärk on muuta poliitikavaldkond, institutsioon või otsustusprotsess läbipaistvamaks, kaasavamaks või avalikkuse ees rohkem vastutavaks?

IRM lähtub AVP väärtuste osas põhimääruse definitsioonidest. Lisaks võidakse kasutada järgmisi alusküsimusi iga AVP väärtuse kohta, et tuvastada tegevuste analüüsimiseks spetsiifilistem avatud valitsemise vaatenurk:

- **Läbipaistvus:** kas valitsus avalikustab rohkem informatsiooni, parandab teabele juurdepääsu tagavaid õiguslikke või institutsionaalseid raamistikke, suurendab avalikkusega jagatava info kvaliteeti või valitsuse otsustusprotsesside või institutsioonide läbipaistvust?
- **Kodanikuosalus:** kas valitsus loob uusi või paremaid võimalusi, protsesse või mehhanisme, mille kaudu avalikkus saab sõna sekka öelda ja otsuseid mõjutada? Kas valitsus loob, võimaldab või parandab vähemuste või alaesindatud rühmade osalusmehhanisme? Kas valitsus loob õiguskeskkonna, et tagada kogunemis- ja ühinemisevabadus ning õigus rahumeelsele meelevaldusele?
- **Avalik vastutus:** kas valitsus loob uusi või paremaid võimalusi ametnike vastutusele võtmiseks nende tegevuse eest? Kas valitsus loob õiguslikke, poliitilisi või institutsionaalseid raamistikke ametnike avaliku vastutuse edendamiseks?

III. Tulemuste saavutamise potentsiaal

Varem „potentsiaalse mõju“ nime kandnud indikaatorit kohandati IRMi värskenduskuuri raames AVP kogukonnalt saadud tagasiside põhjal. Lähtudes IRMi aruannete uuest tulemustele orienteeritud strateegilisest fookusest, muudeti seda indikaatorit nii, et tuua välja oodatavad tulemused ja potentsiaal, mille saavutamist kontrollitakse pärast tegevuskava elluviimist IRMi tulemusaruandes. Tegevuskava ülevaate eesmärki silmas pidades on „tulemuste saavutamise potentsiaal“ üksnes esialgne märk tegevuste võimalustest saavutada arvestatavaid tulemusi, kõrvutades tegevuse kirjeldust tegevuskavas vastava poliitikavaldkonna hetkeolukorraga.

Indikaatori skaala on määratletud järgmiselt.

- **Ebaselge:** tegevuse eesmärk on jätkata seniseid tavasid olemasolevate seaduste, nõuete või poliitika raames, näitamata märke lisandväärtusest või avatumast lähenemisest valitsemisele, mis erineks senisest praktikast.
- **Möödukas:** positiivne, kuid üksikuks jääv algatus või muutus protsessides, tavades või poliitikas. Tegevus ei loo siduvaid või institutsionaliseeritud muutusi valitsemises või mingit poliitikavaldkonda juhtivates institutsioonides. Näiteks tööriistad (nt veebisaidid) või andmete avaldamine, koolitus, katseprojektid.

- **Märkimisväärne:** võimalik mängureeglite muutja tavades, poliitikas või mingit poliitikavaldkonda juhtivates institutsioonides, avalikus sektoris ja/või kodanike ja riigi suhetes. Tegevus loob siduvaid ja institutsionaliseeritud muutusi kogu riigivalitsemises.

Ülevaate pani kokku IRM koostöös Maarja Oleskiga ning selle vaatas üle välisekspert Andrew McDevitt. IRMi metoodikat, IRMi aruannete kvaliteeti ja hindamisprotsessi jälgib IRMi rahvusvaheline ekspertide paneel. IRMi kohta lisateabe saamiseks vt AVP veebilehel rubriiki „IRM Overview”.⁵²

⁵² IRM Overview: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

Lisa 1. Andmed tegevuste kaupa⁵³

Tegevus 1. Suurendada poliitikakujundamise koosloomelisust

- Tõendatav: jah
- Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? Jah
- Tegevus on grupeeritud: poliitikakujundamise koosloomelisuse suurendamine (tegevuskava tegevused 1.1, 1.2 ja 1.3)
- Tulemuste saavutamise potentsiaal: märkimisväärne

Tegevus 2. Edendada tõenduspõhist otsustamist

- Tõendatav: jah
- Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? Jah
- Tegevus on grupeeritud: tõenduspõhise otsustamise edendamine (tegevuskava tegevused 2.1 ja 2.2)
- Tulemuste saavutamise potentsiaal: märkimisväärne

⁵³ Märkused:

1. Grupeeritud tegevuste puhul hinnatakse tulemuste saavutamise potentsiaali kogu tegevuste rühma, mitte üksikute tegevuste kaupa.
2. Tegevuste lühipealkirjad võivad olla lühiduse huvides toimetatud. Tegevuste täieliku kirjelduse nägemiseks vt Eesti tegevuskava: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia_Action-Plan_2022-2024_EST.pdf

Lisa 2: Tegevuskava koosloome

AVPs osalevaid riike julgustatakse täielikult järgima 1. jaanuaril 2022 jõustunud AVP osalemise ja koosloome ajakohastatud standardeid.⁵⁴ IRM teeb hindamise kõigi riikide kohta, kes on alates 2022. aastast esitanud ajakohastatud standardite järgi koostatud tegevuskava. Et tagada õiglane ja läbipaistev üleminek ajakohastatud standarditele, andis AVP 24 kuu pikkuse ajapikenduse. Selle aja jooksul hindab IRM riikide vastavust standarditele ja nendes sätestatud miinimumnõuetele.⁵⁵ Riikide tegevust peetakse AVP protsessiga vastuolus olevaks siiski üksnes juhul, kui nad alates 2024. aastast algavates tegevuskavades ei täida miinimumnõudeid. Tabel 2 näitab, mil määral riikide osalus- ja koosloometavad vastavad tegevuskava koostamise ajal kehtivatele miinimumnõuetele.

Tabel 2. Miinimumnõuete järgimine

Miinimumnõue	Koosloome vastavus	Rakendamise vastavus
1.1 Dialoogi võimaldamine: paljusid sidusrühmi kaasav alaline foorum (viimati reformitud 2019. aastal) kohtus koosloomeperioodil kaks korda (veebruaris ja mais 2022) ⁵⁶ ning selle koosseis ja põhieeglid on avaldatud Riigikantselei AVP repositooriumis. ⁵⁷	Jah	<i>Hinnatakse tulemusaruandes</i>
2.1 AVP veebileht: Riigikantselei haldab avalikku veebilehte, mis on pühendatud Eesti osalemisele AVPs ning kus on avaldatud kehtiv ja varasemad tegevuskavad. ⁵⁸	Jah	<i>Hinnatakse tulemusaruandes</i>
2.2 Repositoorium: Riigikantselei AVP veebileht on AVP tegevuskavadega seotud ressursside avalik repositoorium. Seal on avaldatud teavet uusima tegevuskava koosloome (ajakohastatud 2022. aasta septembris) ja varasemate tegevuskavade rakendamise kohta. 14. novembri 2022. aasta seisuga on andmeid eelmise tegevuskava lubaduste täitmise kohta viimati uuendatud 21. veebruaril 2022.	Jah	<i>Hinnatakse tulemusaruandes</i>
3.1 Etteteatamine: koosloomeprotsessi ajakava arutati sidusrühmade foorumil ja see tehti vabaühendustele teatavaks kaks kuud enne koosloomeprotsessi algust. ⁵⁹	Jah	Ei kohaldata
3.2 Teavitus: koosloomeprotsessi ajal peeti kaks suuremat teavitusüritust: 22. veebruaril 2022 kohalike omavalitsuste inspiratsioonipäev ⁶⁰ ja 12. aprillil 2022 kodanikuühiskonna ajurünnak. ⁶¹	Jah	Ei kohaldata
3.3 Tagasiside mehhanism: 21. veebruarist 17. aprillini 2022 korraldati avalik ideekorje tegevuskavale ettepanekute kogumiseks. ⁶²	Jah	Ei kohaldata
4.1 Põhjendatud tagasiside: kõik huvirühmadelt ideekorje käigus saadud ettepanekud dokumenteeriti ja avaldati Riigikantselei veebilehel. Valitsus andis ettepanekute tegijatele otsest tagasisidet 3. mail 2022 toimunud seminaril, kus ideid arutati. Iga ettepaneku kohta anti ka kirjalikku tagasisidet AVP veebilehel avaldatud kokkuvõtlikus dokumendis. ⁶³	Jah	Ei kohaldata
5.1 Avatud rakendamine: IRM hindab tulemusaruandes, kas kodanikuühiskonna huvirühmadega peeti kohtumisi, et tutvustada rakendamistulemusi ja võimaldada vabaühendustel esitada märkusi.	Ei kohaldata	<i>Hinnatakse tulemusaruandes</i>

⁵⁴ 2021 AVP osalus- ja koosloomestandardid: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

⁵⁵ IRMi miinimumnõuete hindamise juhend, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>

⁵⁶ Koosoleku protokoll, 15.02.2022,

<https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT00396F0A/%24file/ARVAK22P1.pdf>; 03.05.2022,
<https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0039F966/%24file/ARVAK22P2.pdf> (vaadatud 17. november 2022)

⁵⁷ Avatud valitsemise partnerlus, <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>

⁵⁸ Repositoorium on kättesaadav aadressil <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus> ja uusim tegevuskava avaldatud veebilehel nii HTML vormingus kui ka allalaaditava failina, <https://riigikantselei.ee/media/1856/download>

⁵⁹ Sidusrühmade foorumi koosoleku protokoll,

<https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0039053A/%24file/ARVAK21P4.pdf> (vaadatud 17.11.2022);

koosloome ajakava Riigikantselei veebilehel, <https://riigikantselei.ee/arvak-koosolek>

⁶⁰ TalTech, Inspiratsioonipäev „KOV: kohaliku osaluse võimalused”, <https://taltech.ee/sundmused/inspiratsioonipaev-kov-kohaliku-osaluse-voimalused>

⁶¹ Vabaühenduste Liidus 15. nädalal, 11.04.2022, <https://heakodanik.ee/uudised/vabauhenduste-liidus-15-nadalal-2022/>

⁶² Eesti avatud valitsemise partnerlus, Riigikantselei kutsub osalema ideekorjel,

<http://www.avatudvalitsemine.ee/uudised/riigikantselei-kutsub-osalema-ideekorjel/>;

<https://heakodanik.ee/uudised/riigikantselei-kutsub-osalema-ideekorjel/>

⁶³ Märkused ja valitsuse tagasiside, <https://www.riigikantselei.ee/media/1814/download>