

Sõltumatu hindamismehhanism

Tulemusaruanne:
Eesti 2022–2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Kokkuvõte

Eesti kuuenda avatud valitsemise partnerluse (AVP) tegevuskava täitmine on parandanud koosloomelise ja teadmistepõhise poliitikakujundamise raamistikku avalikus sektoris. Kuigi kodanikuühiskonna organisatsioonid osalesid tegevuskava täitmisel, oodatakse valitsuselt info põhjalikumat ja kiiremat edastamist. Riigikantselei toetas tänu oma kesksele rollile tõhusalt tegevuste eesmärgi ja elluviimist. Kui aga valitsusest oleks tegevuskava täitmisel rohkem osalejaid, aitaks see luua suuremat vastutustunnet tulevaste AVP tegevuskavade eest.

Esialgsed tulemused

Mõlema tegevusega (lubadusega), mis Eesti 2022.–2024. aasta tegevuskava ülevaates on määratletud murdelisena, saavutati tegevuskava täitmise ajal mõõdukad esialgsed tulemused.

Eesti kuuenda AVP tegevuskava rakendamisel paranes nii üldsuse osalus kui ka valitsemise läbipaistvus. Kava aitas teha edusamme teadmistepõhises poliitikakujundamises (lubadus 2). Nii näiteks koostas valitsus kasutajasõbralikud suunised struktureeritud katseprojektide tegemiseks, riigiametnike koolitamiseks ja avaliku sektori eksperimentaalset uuendamist edendavate projektide rahastamiseks. Lisaks lõi kava eeldused poliitikakujundamise koosloomelisuse suurendamiseks (lubadus 1), andes valitsusele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele võimaluse koostada üheskoos avatud valitsemise teekaart, mis pakub konkreetseid lahendusi praegustele üldsuse osalemisega seotud probleemidele.

Tegevuskava elluviimine

Tegevuskavas oli määratletud kaks lubadust kokku viie tegevusega. Neist ühe eesmärk oli suurendada üldsuse osalemist poliitika kujundamisel, teise eesmärk aga suurendada teadmistepõhist poliitikakujundamist. Nagu varasemate tegevuskavade puhul, viidi ka seekord enamik tegevusi ellu täielikult või põhiosas. Edukatele tegevustele, nagu näiteks katsetamise raamistiku väljatöötamine (tegevus 2.1), oli iseloomulik terviklik lähenemine valitsemistavade muutmisele. Samal ajal tuleks avatud valitsemise teekaardi koostamisele (tegevus 1.2), mis küll põhiosas viidi ellu, kasuks kindlam rakendusmehhanism, mis tagaks selle püsiva tulemuse.

Kuigi digitööriistade arendamise pikem siht oli ambitsioonikas, ei saavutatud selles tegevuskava tsüklis märkimisväärsed tulemusi. Uue digitaalse koosloomeskeskkonna avaliku liidese arendamine (tegevus 1.1) kestis tegevuskava tsüklist kauem,¹ samal ajal kui andmepõhise

RAKENDAMISEST LÜHIDALT

TÄITMISE TASE

2/2

tegevustest ellu viidud
või põhiosas ellu viidud

ESIALGSED TULEMUSED

2/2

tegevustest ellu viidud
esialgsete tulemustega

0/2

tegevustest ellu viidud
oluliste tulemustega

VASTAVUS MIINIMUMNÕUETELE

Tegevus ei vastanud AVP protsessile.

otsustusprotsessi toetamise süsteem (tegevus 2.2) jäi prototüübi faasi, mille täpne mõju valitsemise läbipaistvusele ei ole ülevaate koostamise ajal teada.

Osalemine ja koosloome

Jätakuvalt on AVP protsessi eestvedaja Riigikantselei. Avatud riigivalitsemise arengukomisjon (ARVAK) toimib sidusrühmi koondava foorumina, kus valitsus ja kodanikuühiskonna organisatsioonid jälgivad üheskoos tegevuskava arendamist ja täitmist. Kodanikuühiskonna organisatsioonid osalesid aktiivselt kõigi lubaduste täitmisel, isegi kui nad tegid seda eri määral ja ulatuses. Osalus võis piirduda juhutise konsulteerimisega, aga võis tähendada ka otsustavat panust tegevuskava täitmisel.

Valitsus hoidis kodanikuühiskonna organisatsioone kogu tegevuskava tsükli jooksul kava rakendamisega regulaarselt kursis. 2023. aasta septembris toimunud AVP tippkohtumisele eelnenud ja järgnenud ajal (2023. aasta maist 2024. aasta veebruarini) ei toimunud siiski valitsuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel tegevuskava täitmise arutamiseks kohtumisi. Kokkuvõttes oleksid kodanikuühiskonna organisatsioonid soovinud tegevuskava täitmise ajal saada selle kohta põhjalikumalt ja kiiremat infot. Nad märkisid ka, et sidusrühmade foorum võiks olla aktiivsem. Lisaks tegevuskavale tegi valitsus kodanikuühiskonna organisatsioonidega tihedat koostööd 2023. aasta AVP tippkohtumise päevakorra koostamisel, kutsudes organisatsioone üles korraldama tippkohtumise ajal ka oma üritusi.

Tegevuskava rakendamise taust

2022.–2024. aasta tegevuskava rakendamise ajast võiks esile tõsta Eesti kaaseesistumise AVP juhtkomitees ja AVP tippkohtumise korraldamise 2023. aasta septembris Tallinnas. Riigikantselei hinnangul oli tippkohtumine selles tegevuskava tsükli kõige rohkem aega ja ressursse nõudnud tegevus.² Kuna aga mõlema lubaduse täitmist juhtis peamiselt Riigikantselei ise, nõudis koordineerimine täitmisetapis minimaalseid jõupingutusi, tänu millele sai Riigikantselei lõpetada enamiku vaheetappe.³

Eesti edu oma tegevuskavas määratletud lubaduste täitmisel sai võimalikuks tänu rahastuse olemasolule. Enamikku tegevusi rahastati Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondidest. Samal ajal mõjutas suurte keelemudelite ja tehisintellekti kiire areng veelgi valitsuse andmepõhise otsustusprotsessi toetamise tööriista (tegevus 2.2) tehnilist arendussuunda.

Kuigi Eestis olid 2023. aastal parlamendivalimised, ei mõjutanud nende tagajärjel poliitikas toimunud muutused tegevuskava täitmist.⁴ Sellegipoolest tekkis parlamendis pärast valimisi ummikseis, mis kestis peaaegu aasta.⁵ Sellega seoses muutis valitsus uute seaduseelnõude menetlemise ülikiireks ja jättis sidusrühmadega konsulteerimiseks ülivähe aega. Üheskoos õõnestasid need asjaolud Eesti enda standardeid, mis on seotud seadusandluse ja üldsuse kaasamise heade tavadega.⁶

¹ Kristina Liik (projektijuht, Riigikantselei) ja Karmen Vilms (projektijuht, Justiits- ja Digiministeerium), intervjuu, 23. jaanuar 2025.

² Ott Karulin (endine AVP kontaktisik, Riigikantselei), intervjuu, 10. detsember 2024.

³ Karulin, intervjuu.

⁴ Karulin, intervjuu.

⁵ Madis Hindre, *Coalition breaks Riigikogu filibuster for first time*, ERR, 18. aprill 2024, <https://news.err.ee/1609316562/coalition-breaks-riigikogu-filibuster-for-first-time>.

⁶ Civic Space Report 2024: Estonia, Vabaühenduste Liit, mai 2024, <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/05/CIVIC-SPACE-REPORT-2024-ESTONIA.pdf>.

Sisukord

I osa: Peamised tähelepanekud	1
II osa: Rakendamine ja esialgsed tulemused	3
III osa: Osalemine ja koosloome.....	10
IV osa: Metoodika ja IRMi indikaatorid	14
I lisa: Andmed tegevuste kaupa.....	16

I osa: Peamised tähelepanekud

Esitatud tähelepanekud pakuvad mõtlemisainet Eesti kuuenda tegevuskava rakendamise kohta. Nende eesmärk on toetada Eesti tulevase tegevuskavasid ja laiemat avatud valitsemise teekonda.

Tähelepanek 1: Terviklik lähenemisviis aitas institutsionaliseerida

valitsemisreforme. Valitsuse kõikehaarav lähenemine poliitikakujundamise tavade reformimisele andis tegevuskava kõige mõjusama tulemuse. Katsetamise raamistiku väljatöötamine (tegevus 2.1) hõlmab mitut üksteist täiendavat meedet, nagu näiteks poliitikakujundamise katseprojektide suunised, kus on määratletud põhimõisted ja esile tõstetud parimad tavad, ja koolitusprogrammid põhioskuste arendamiseks. Samuti on uuendatud keskastme ja tippjuhtide kompetentsimudeleid, mis tähtsustavad kutsealast arengut. Lisaks julgustavad rahastamismehhanismid avaliku sektori organisatsioone tegema katseid, mis annavad vahetuid kogemusi uuenduslike poliitikakujundamise meetoditega. See sidus segu suunistest, pädevuse arendamisest ja stiimulitest suurendab tõenäosust, et katsetamine saab valitsemistavade lahutamatuks osaks.

Tähelepanek 2: Sihtotstarbeline rahastus parandas lubaduste täitmist. Erinevalt enamikust varasematest tegevuskavadest said kõik selle tegevuskava põhitegevused tänu nii teadlikule planeerimisele kui ka soodsatele asjaoludele sihtotstarbelist rahalist toetust, seda peamiselt ELi ühtekuuluvuspoliitika fondidest.¹ ELi rahastus aitas tagada tegevuste elluviimise põhiosas ja parandada nende ulatust, määra ja kvaliteeti. Nii näiteks sai Riigikantselei tänu ELi rahastusele värvata kaks väliseksperti, kes juhtisid avatud valitsemise eksperdirühma, mis töötas välja avatud valitsemise teekaardi. Ilma ELi rahastuseta ei oleks Riigikantselei seda inimressursside piiratud tõttu teha saanud.² Samamoodi sai Riigikantselei tänu ELi rahastusele kindlustada endale metodoloogilise toetuse ja teha koostööd ühe erakonsultatsiooniettevõttega, kellega koos töötati välja ja rakendati arvamusrännak kui üldsuse kaasamise algatus.³ ELi ühtekuuluvuspoliitika fondide suured toetused avaliku sektori juhtimisel toimuvatele innovatsiooniprojektidele langetasid avaliku sektori organisatsioonide ees olevaid tõkkeid ja hõlbustasid lisaks uudsete katseliste poliitikakujundamise meetodite kasutuselevõttu praktikas.⁴ Arvestades innovatsiooniga paratamatult kaasnevaid ebaõnnestumisi- ja pidevaid eelarvepiiranguid, ei pruugi valitsusasutused ka edaspidi tahta rahastada selliseid projekte oma eelarvest. Teisisõnu aitas ELi suur rahaline toetus neid probleeme olulisel määral vähendada ja seeläbi õnnestumist tagada.⁵

Tähelepanek 3: Riigikantselei keskne roll hõlbustas koordineerimist, kuid võib-olla vähendas samal ajal teiste ministeeriumide võimalusi osaleda AVP protsessis. Selle tegevuskava töötas suures osas välja ja täitis Riigikantselei. Asutuse enda sõnul oli see lähenemisviis teadlik otsus, et tagada piiratud arvu ambitsioonikate reformide tugev elluviimine ning samal ajal säästa ressursse 2023. aasta AVP tippkohtumise korraldamiseks.⁶ Kuigi tegevuskava andis esialgseid tulemusi, on kodanikuühiskonna organisatsioonid väljendanud muret teiste valitsusasutuste piiratud kaasatuse pärast AVP protsessi, nagu näitab nende tagasihoidlik osalemine sidusrühmade foorumi aruteludes.⁷ Riigikantselei tugev juhtroll AVP protsessis on tippkohtumise korraldamise kontekstis kahtlemata kiiduväärne, kuid sellegipoolest on võimalik julgustada ministeeriume tulevikus rohkem tegevuskavade täitmisel osalema. See võib aidata leevendada ohtu, et väheneb huvi AVP protsessi vastu, kuid edendada vastutustunnet ja avatud valitsemise väärtuste järgimist kõigil valitsustasanditel.

¹ Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/poliitikakujundamise-kvaliteedi#>; Ott Karulin (endine AVP kontaktisik, Riigikantselei), kirjavahetus IRMiga, 13. veebruar 2025.

² Karulin, kirjavahetus.

³ Karulin, kirjavahetus.

⁴ Toetuse andmise tingimused avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmiseks, Riigikantselei, 7. detsember 2022, <https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2024-07/toetuse%20andmise%20tingimused.pdf>.

⁵ *Minister: Next year's state budget deficit will run at 2.8 percent of GDP.* ERR, 20. september 2023, <https://news.err.ee/1609105547/minister-next-year-s-state-budget-deficit-will-run-at-2-8-percent-of-gdp>.

⁶ Ott Karulin (endine AVP kontaktisik, Riigikantselei), intervjuu, 10. detsember 2024.

⁷ Marcus Ehasoo (huvikaitsejuht, Vabaühenduste Liit), intervjuu, 18. detsember 2024; Maarja-Leena Saar (ekspert, Eesti Koostöö Kogu), intervjuu, 13. detsember 2024.

II osa: Rakendamine ja esialgsed tulemused

Selles osas on vaatluse all kaks lubadust, mille täitmise tulemusi peab IRM kõige tugevamaks. Esialgsete tulemuste hindamisel lähtus IRM tegevuskava ülevaates murdelisena määratletud tegevustest. Olles kontrollinud tõendusmaterjali, võttis IRM arvesse ka neid lubadusi, mis ei olnud määratletud murdelistena, kuid mille täitmisel saadi valdavalt olulisi tulemusi.

Lubadus 1: suurendame poliitikakujundamise koosloomelisust

Riigikantselei, Justiits- ja Digiministeerium (endine Justiitsministeerium), Siseministeerium, Rahandusministeerium.

Taust ja eesmärgid

Lubaduse eesmärk oli tõhustada üldsuse osalemist poliitikakujundamisel eelkõige selle algetappides.¹ Mõte oli edendada tööriistade, meetodite ja tegevuskavade loomist ning jätkata kahe varasema tegevuskava pingutusi. Põhieesmärgid olid järgmised: koosloome keskkonna arendamine (tegevus 1.1), koosloome tööriistakasti täiendamine ja avatud valitsemise teekaardi koostamine (tegevus 1.2) ning uudse koosloomemetodi (arvamusrännaku) kasutamine strateegia „Eesti 2035“ tegevuskava uuendamiseks (tegevus 1.3). Selle lubadusega jätkati peamiselt kahe varasema tegevuskavaga alustatud tööd, millele lisati strateegilisem mõõde, analüüsides põhjalikult praegusi tõkkeid üldsuse osalemisele eesmärgiga koostada teekaart nende probleemide lahendamiseks.

Esialgsed tulemused: Mõõdukad tulemused

Lubadus lõi positiivse aluse koosloomelisemaks poliitikakujundamiseks. Selle peamised tulemused olid avatud valitsemise teekaardi avaldamine (tegevus 1.2) ja arvamusrännaku katsetamisel kogutud kogemused (tegevus 1.3).²

2023. aasta märtsis avaldati avatud valitsemise teekaart, kus olid määratletud vajalikud sammud avalikus sektoris koosloomelise poliitikakujundamise rakendamiseks (tegevus 1.2). Teekaardi koostas eksperdirühm, kuhu kuulus 15 kodanikuühiskonna organisatsiooni, ametiühingud ja tööandjate esindusorganisatsioonid,³ ning selle koostamisel võeti arvesse ligi 40 avaliku ja erasektori organisatsiooni ning vabaühenduse tagasisidet.⁴ Kodanikuühiskonna organisatsioonide hinnangul on teekaardis tõhusalt määratletud üldsuse osalemisega ja koosloome tavadega seotud põhiprobleemid ning samal ajal välja pakutud toimivad lahendused.⁵ Igal lahendusel on selged eesmärgid, kindlaksmääratud vastutavad valitsusasutused, edumõõdikud ja näited parimate tavade kohta. Teekaart on praktiline, mis suurendab küll selle rakendamise potentsiaali, kuid samal ajal ei ole teekaardil õiguslikku staatus ega selgeid jõustamismehhanisme, mis võib piirata selle mõjusust.

Mõni teekaardis tehtud ettepanek on rakendatud Riigikantselei poolt 2024. aastal loodud koosloome arengukiirendi kaudu. See intensiivne suutlikkuse suurendamise algatus toetab tähtsajalisi koosloomeprojekte rahastuse ja nõustamisega, isegi kui selle ulatus jääb piiratuks.⁶ Kokkuvõtvalt võib märkida, et kuigi teekaarti koos infoga vastutavate valitsusasutuste kohta tutvustati avatud riigivalitsemise arengukomisjonile (ARVAK), ei ole viimane teekaardi rakendamist süstemaatiliselt koordineerinud ega jälginud.⁷

Tegevusega 1.3 katsetati strateegia „Eesti 2035“ 2023. aasta tegevuskava uuendamiseks uut koosloomemetoodikat (arvamusrännak), mis oli välja töötatud eelmises arengukava tsüklis. Algatuses osaleti Eesti eri piirkondades erineval määral. Osa võttis üle tuhande kodaniku,

kellega koostöös koostati 741 ettepanekut mitmesugustes küsimustes alates vaimse tervise teadlikkusest kuni hariduse ja maaelu arenguni.⁸ AVP endise kontaktisiku sõnul aga olid enamik kodanikelt saadud ettepanekuid „Eesti 2035“ tegevuskavasse otse ülevõtmiseks liiga spetsiifilised, mistõttu muutis Riigikantselei nende põhjal pisut tegevuskava sõnastust.⁹ Riigikantselei dokumenteeris 2022. aasta arvamusrännaku metoodika, protsessi ja tulemused üksikasjalikult algatuse veebilehel, kuid see on vahepeal arhiveeritud.¹⁰ Kuigi metoodika on avaldatud ka uuel veebilehel, et seda saaks kasutada tulevaste arvamusrännakute korraldamiseks, on seal 2022. aasta arvamusrännaku kohta vähe teavet.¹¹ Kokkuvõttes aitas arvamusrännak täpsustada ja edendada uut koosloomemetoodit, mille abil koostati 2024. aasta kevadel uus kliimaseadus. Samal ajal ei järgnenud algatusele siiski arvamusrännakute laialdast kasutuselevõttu ja see ei mõjutanud ka oluliselt valitsuse strateegilisi plaane.

Mõnda selle lubaduse tegevustest ei viidud ellu täielikult. Eksperdirühm ei teinud koosloomelise poliitikakujundamise edendamiseks ettepanekuid õigusaktide muutmiseks, kuna leidis, et probleem ei ole olemasolevates õigusaktides, vaid ebajärjepidevas rakendamises ja õigusaktidele mittevastavuses.¹² Riigikantselei oli endale eesmärgiks võtnud lisada avalikku veebipõhisesse koosloome tööriistakasti „Koosloomeranits“ vähemalt neli uut koosloomemetoodit, kuid tegelikult lisati sinna ainult üks viide ühele Euroopa Komisjoni käsiraamatule, mis käsitleb osalusmetoodikat tegevuskava ajal, ja pärast veel neli viidet välistele allikatele.¹³ Lisaks on kahe varasema tegevuskava ajal loodud seadusandluse ettevalmistamise ja koosloome tööriistale (tegevus 1.1)¹⁴ jäänud lisamata avalik liides ja integreeritud lobiandmed; see on olnud tingitud tehnilistest raskustest¹⁵ ja eelarvepiirangutest¹⁶. 2025. aasta jaanuari seisuga tegid ministeeriumid veel ettevalmistusi projekti avaliku liidese katsetamiseks kevadel;¹⁷ ametnikud said jätkuvalt süsteemi ajajoonele käsitsi lisada kohtumisi lobistidega – seda tegevust Justiits- ja Digiministeerium ning Riigikantselei soodustavad¹⁸.

Edasised sammud

Riigikantselei peab avatud valitsemise teekaarti üheks järgmise tegevuskava tsükli põhisisenditest. Koosloomelise poliitikakujundamise ja koosloome tööriistakasti arendamine ja täiendamine jätkub ka pärast tegevuskava lõppu.¹⁹ Selle lubaduse mõju suurendamiseks võiks Riigikantselei teha järgmist.

- Luua selge mehhanism avatud valitsemise teekaardi rakendamiseks, määrates kindlaks vastutuse iga ettepaneku täitmise eest ning tagades üldise koordineerimise ja jälgimise. Riigikantselei on varem soovitanud esitada teekaart valitsusele, kes võiks ministeeriumidele konkreetseid ülesandeid anda ja nende täitmist jälgida.²⁰
- Koostada koos kodanikuühiskonna organisatsioonidega seitsmendasse tegevuskavasse konkreetsete lubadused avatud valitsemise teekaardi ettepanekute rakendamiseks.
- Levitada teavet arvamusrännaku meetodi kohta, lisades selle juhendi veebipõhisesse koosloome tööriistakasti ja arutades selle kasutamisel kogutud kogemusi koosloome arengukiirendis osalevate ministeeriumidega.²¹
- Viia lõpule avaliku liidese ja integreeritud lobiandmete lisamine seaduseelnõude koostamise ja koosloome tööriistale, võttes arvesse avatud valitsemise teekaardi ettepanekuid tööriista kasutusala ja funktsioonide kohta.²² Tööriista järgmises arenguetapis võiksid Justiits- ja Digiministeerium ning Riigikantselei keskenduda läbipaistvuse ja koostöö tagamisele, kujundades sidusrühmade osalemise protsessi vastavalt kaasamise heas tavas määratletud põhimõtetele.²³ Koordineerijad võiksid endale eesmärgiks võtta osalejatele kiire ja põhjendatud vastuse andmise selle kohta, kuidas on osalejate ettepanekuid tööriista arendamisel arvesse võetud.

- Korraldada riigiametnike koolitamist ja suutlikkuse suurendamist, et tagada sujuv üleminek seaduseelnõude koostamise ja koosloome tööriistale ning selle laialdane kasutuselevõtt valitsusasutustes. Lisaks võiks Riigikantselei koostada praktilisi juhendeid ning pakkuda riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnikele toetust koosloomemethodite rakendamisel.

Lubadus 2: suurendame poliitikakujundamise teadmistepõhisust

Riigikantselei, Statistikaamet, Andmekaitseinspeksioon, kõik ministeeriumid.

Taust ja eesmärgid

Selle lubadusega on eesmärgiks võetud suurendada poliitikakujundamise teadmistepõhisust Eestis kahe tegevusega. Esiteks oli eesmärk luua igakülgne katsetamisraamistik struktureeritud katsete tegemiseks ja katseprogrammide läbiviimiseks poliitikakujundamisel, et katsetada poliitilisi uuendusi enne nende laialdast rakendamist (tegevus 2.1). Kuigi avaliku sektori organisatsioonid olid katseprojekte teinud ka varem, ei olnud neil juhiseid ja tugimehhanisme, mis oleksid neil katseprojekte võimaldanud teha süsteemselt ja läbipaistvalt. Teiseks oli kavas parandada otsustusprotsessi kvaliteeti ja tõhusust, milleks tuli poliitikakujundajate jaoks luua andmepõhine ja tehisintellekti toel toimiv otsustamist toetav tehnoloogiline lahendus (tegevus 2.2). Valitsus pidas seda katseprojektiks, mida tuleb arendada sammhaaval, kavatsedes kuuenda tegevuskava ajal koostada kõigepealt teekaardi ja luua esimese prototüübi ning laiendada tööriista käsitlusala, funktsionaalsust ja kasutajabaasi järgmiste tegevuskavade ajal.²⁴

Esialgsed tulemused: Mõõdukad tulemused

Selle lubadusega töötas Riigikantselei välja teadmistepõhise poliitikakujundamise raamistiku,²⁵ mis on toetanud koosloomet poliitikakujundamisel (tegevus 2.1). Riigikantselei tegi edusamme ka andmepõhise otsustamise tarkvaratöövahendi arendamisel, kuid praegusel kujul on see veel mõeldud ainult sisekasutamiseks.

Raamistik koosneb mitmest üksteist vastastikku toetavast poliitikakujundamise vahendist: katselist poliitikakujundamist käsitlevad juhendid, rahastusmehhanism avaliku sektori koostöö- ja teadmistepõhiseks innovatsiooniks ning riigiametnike oskuste arendamine koolituste ja kutsealase arengu kaudu. Juhendites on toodud soovitusel ja asjakohased vahendid, ressursid ja juhtumiuuringud kasutajasõbralikus vormis, mis hõlbustab nende kasutamist. Lisaks moodustas valitsus 63 miljoni euroga avaliku sektori innovatsiooni fondi, mille toetusel käivitati 19 innovatiivset katseprojekti avaliku poliitika kujundamiseks ja avalike teenuste arendamiseks, sealhulgas automatiseeritud andmeanalüüsi vahendi loomine, mis on selle AVP lubaduse teine osa.²⁶ Teadmistepõhise poliitikakujundamise ja koosloome lisamine riigiametnike kompetentsimudelitesse ja praktilistesse koolitustesse stimuleerib veelgi muutusi poliitikakujundamise tavades ja kultuuris.²⁷ IRM märgib lisaks, et mõned etapid jäid lõpule viimata – integreerimine valitsuse poliitikaalgatuste mõju hindamise raamistikku²⁸ ja valitsusele esitatav memorandum, kus analüüsitaks katselise poliitikakujundamise võimaldamiseks vajalikke muudatusi seaduseelnõude ettevalmistamise protsessis.²⁹ Eksperdid ei pidanud sellist memorandumit vajalikuks.³⁰

Katsetamisraamistik on edendanud katselist poliitikakujundamist ja ka parandanud koostööd avaliku sektori organisatsioonide ja vabaühenduste vahel. Rahastamismehhanismiga toetatud projekte juhtisid avaliku sektori organisatsioonid ja neis osalesid partneritena sageli ka kodanikuühiskonna organisatsioonid, teadusasutused ja eraettevõtted.³¹ Uuendatud kompetentsimudelites on ühena keskastme ja tippjuhtide põhioskustest nimetatud koosloomet.³² Katseline poliitikakujundamine on samuti lisatud suurematesse avalike

teenistujate koolitusprogrammidesse. 2024. aastal toimunud katsetamise praktikumil korraldati koolitused 35 riigiametnikule 18 organisatsioonist. Koolituste põhiteema oli meeskonnatöö ja neil osales sektoritevaheliste meeskondade liikmetena hulk vabaühenduste esindajaid.³³ Meeskonnatööpõhised formaadid soosisid koostöö tegemist sidusrühmadega nii avalikus sektoris kui ka väljaspool seda. Kestlikkusest rääkides toetab edu jätkumist nende jõupingutuste kindel integreerimine valitsuse avaliku sektori innovatsioonitiimi (innotiim) töösse, mis on Riigikantselei alaline struktuuriüksus.

Selle lubaduse täitmisel koostati ka teekaart, mis nägi ette andmepõhise otsustamissüsteemi loomise valitsusele. Selle esimene samm oli tehisintellekti abil töötava semantilise tekstiotsingu vahendi esimese prototüübi loomine (tegevus 2.2).³⁴ Valitsus arutas teekaarti kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja vabaühenduste ekspertidega, kuid ei andnud osalejatele tagasisidet selle kohta, kuidas nende ettepanekuid järgnenud IT-arendusprotsessis arvesse võeti.³⁵ Semantiline tekstiotsingu vahend kasutab suuri keelemudeleid, mis võimaldavad automatiseeritult analüüsida avalikke eestikeelseid andmeallikaid. Riigiametnikud saavad vahendiga teha otsinguid poliitikaandmetes.³⁶ Valitsus on hakanud laiendama avaliku sektori andmekogusid, mida saab andmepõhise otsustussüsteemiga analüüsida. Lisaks hindab valitsus võimalusi isikuandmeid sisaldavate valiku sektori andmekogude korduskasutamist.³⁷ Valitsus on küll andmepõhise otsustussüsteemi prototüübi lähtekoodi avaldanud veebis, kuid seni on see kasutatav ainult valitsusasutustes.³⁸ Kodanikuühiskonna organisatsioonid kahtlevad selle tegevuse mõjus avatud valitsemisele, sest ei ole selge, kuidas see teeb otsustamisprotsessid avalikkusele läbipaistvamaks ja kas ka kodanikuühiskonna organisatsioonid saavad süsteemi edaspidi kasutama hakata.³⁹ Riigikantselei on märkinud, et süsteem võidakse tulevikus avalikkusele kättesaadavaks teha, kui õnnestub lahendada sellega seotud tehnilised, õiguslikud ja ressurssidega seotud probleemid.⁴⁰

Edasised sammud

Teekaardis on ette nähtud, et digitaalne andmepõhine otsustussüsteem peab valmis saama 2027. aastal. Riigikantselei on varem väljendanud kavatsust jätkata süsteemi arendamisega AVP tegevuskavade raames.⁴¹ Kuna aga 2025. aasta veebruaris asus ametisse uus riigisekretär, võivad Riigikantselei strateegilised prioriteedid muutuda.⁴² Valitsus jätkab avaliku sektori innovatsiooni ja poliitikakujundamisel katsetamise rahastamisega kuni vähemalt 2027. aasta lõpuni. Koolitustegevused jätkuvad eeldatavasti innotiimi tegevuse raames.

Et veelgi tugevdada katsetamisraamistiku (tegevus 2.1) positiivseid mõjusid, võiks Riigikantselei teha järgmist.

- Võtta vastu selged eeskirjad kasutatava metoodika läbipaistvuse, saavutatud tulemuste ja katseprojektidega omandatud kogemuste kohta. Valitsus võiks keskenduda 2. etapi lõpetamisele ja ning näha poliitikaalgatuste mõju hindamise raamistikus sõnaselgelt ette, et katseprojektide tulemused tuleb avaldada arusaadavas keeles ja vormis.
- Täiendada katsetamise praktikumidel kogutud tagasiside põhjal Riigikantselei juhendeid katseprojektide eetiliste aspektide kohta. Lisaks võiks Riigikantselei kaaluda eetilisi küsimusi käsitlevate õppematerjalide ja parimate tavade levitamist ning pakkuda asjakohast nõustamist tundlike teemade või haavatavate rühmadega seotud projektides.
- Keskenduda selliste mehhanismide loomisele, mis tagavad uute tavade kestlikkuse ja õppimise jätkumise ajal, kui ELi rahastus katseprojektidele võib tunduvalt väheneda. Nii näiteks võiks Riigikantselei koolitada koolitajaid, luua mentorlusprogramme, kus

kogenud innovaatorid saavad oma teadmisi jagada uutele, ning luua võrgustikke, kus saab parimaid tavasid vahetada.

Andmepõhist otsustamist toetava tehnoloogilise lahenduse (tegevus 2.2) arendamise järgmises etapis võiks Riigikantselei teha järgmist.

- Kasutada ära seitsmenda AVP tegevuskava koosloome edusamme, et koondada sidusrühmi arutamaks küsimust, kuidas andmepõhist otsustamist toetav süsteem ja selle integreerimine valitsuse koosloomekeskkonnaga (tegevus 1.1) võiks suurendada avalike otsustusprotsesside läbipaistvust laiemale üldsusele, valmistades üheskoos potentsiaalselt ette järgmise tegevuskava konkreetsed lubadused. Aruteludes võiks kaaluda ka riske, mis kaasnevad automatiseeritud andmeanalüüsi sagedasemal kasutamisel avalike otsuste kvaliteedile ja õiguspärasusele.
- Luua väga suurt osalust ja läbipaistvust võimaldav protsess isikuandmete kaitse seaduse muutmiseks. Protsessis peaksid saama osaleda kodanikuühiskonna organisatsioonide ning õigus- ja eetikaekspertid. Selles peaks olema ette nähtud, et teavet seaduse muutmise eesmärkide ja protsessi kohta tuleb jagada kiiresti ja lihtsas keeles, nii et kodanikud saaksid aru, millal ja kuidas võivad avaliku sektori organisatsioonid valitsuse andmebaasides sisalduvaid isikuandmeid taaskasutada.
- Anda esmajärjekorras piisavat tagasisidet kasutajatele ja huvirühmadele, kes on andnud sisendit IT-arendusprotsessidesse. Avaliku sektori IT-projektides võiks järgida Riigikantselei kaasamise heas tavas määratletud juhiseid osalemise ja tagasiside kohta.⁴³

¹ Sõltumatu hindamismehhanism. Tegevuskava ülevaade: Eesti 2022–2024, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/03/Estonia_Action-Plan-Review-2022-2024_EST.pdf.

² Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei, 2023, <https://www.riigikantselei.ee/media/2566/download>; Arvamusrännak, Eesti Veebiarhiiv, vaadatud detsembris 2024, <https://veebiarhiiv.digar.ee/a/20230321213926/https://arvamusrannak.ee/et>.

³ Ülevaade eksperdirühma tööprotsessist ja osalevatest inimestest on teekaardis. Vt Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei.

⁴ Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei.

⁵ Marcus Ehasoo (huvikaitsejuht, Vabaühenduste Liit), intervjuu, 18. detsember 2024.

⁶ Koosloome arengukiirendi, Riigikantselei, vaadatud detsembris 2024, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/koosloomeranits/koosloome-kiirendi>.

⁷ Ehasoo, intervjuu.

⁸ Arvamusrännaku strateegiapäev toob kokku poliitikakujundajad ja arutelujuhid üle Eesti, Eesti Veebiarhiiv, 14. detsember 2022, <https://veebiarhiiv.digar.ee/a/20230321213926/https://arvamusrannak.ee/uudised/arvamusrannaku-strateegiapaev-toob-kokku-poliitikakujundajad-ja-arutelujuhid-ule-estit>; Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024 täitmise aruanne, Riigikantselei, 21. veebruar 2025, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2025-02/AVP_2022-2024_aruanne_LÕPLIK_21.02.2025.pdf; vt Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024, tegevus 1.3, Riigikantselei, 2. september 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2022-2024>. Märkus. Arvesse võeti strateegiapäeva 150 rühmaarutelul tehtud ettepanekuid.

⁹ Ott Karulin (endine AVP kontaktisik, Riigikantselei), kirjavahetus, 13. veebruar 2025.

¹⁰ Arvamusrännak, Eesti Veebiarhiiv, <https://veebiarhiiv.digar.ee/a/20230321213926/https://arvamusrannak.ee/et>

¹¹ Arvamusrännak, juhendamaterjalid, <https://arvamusrannak.ee/arutelujuhile/abimaterjalid-aruteluks>.

¹² Avatud valitsemise partnerlus – Eesti avatud valitsemise tegevuskava 2022–2024, Riigikantselei; vt Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei, 2. osa, lk 14.

¹³ Koosloomeranits, meetodid ja näited, Riigikantselei, vaadatud 24. oktoobril 2024 ja 17. veebruaril 2025, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/koosloomeranits/meetodid-ja-naited>.

¹⁴ Vt Avatud valitsemise partnerlus – Eesti avatud valitsemise tegevuskava 2022–2024, tegevus 1.1; Riigikantselei.

¹⁵ Riigi koosloome keskkonna avaliku vaate arendustööd, Registre ja Infosüsteemide Keskus, 3. aprill 2024, <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/-/procurement/7165932/general-info>; Kristina Liik (projektijuht, Riigikantselei) ja Karmen Vilms (projektijuht, Justiits- ja Digiministeerium), intervjuu, 23. jaanuar 2025.

¹⁶ Vt Eesti avatud valitsemise tegevuskava 2022–2024 täitmise aruanne, Riigikantselei.

¹⁷ Liik ja Vilms, intervjuu.

¹⁸ Liik ja Vilms, intervjuu.

- ¹⁹ Marten Lauri (AVP kontaktisik, Riigikantselei), intervjuu, 6. veebruar 2025.
- ²⁰ IRM tegevuskava ülevaade: Eesti 2022–2024, AVP.
- ²¹ Koosloomeranits, meetodid ja näited, Riigikantselei; Olesk, IRM tegevuskava ülevaade: Eesti 2022–2024, AVP, lk 5.
- ²² Vt Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei, tegevused 1.6 ja 1.7.
- ²³ Kaasamise hea tava, Riigikantselei, 30. september 2020, <https://www.riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>.
- ²⁴ IRM tegevuskava ülevaade: Eesti 2022–2024, AVP.
- ²⁵ Katsetamise juhend avalikule sektorile, Riigikantselei, 2023, <https://katsetamine.riigikantselei.ee>; Innotiim esitleb avaliku sektori katsetamise juhendit, Riigikantselei, 3. juuni 2023, <https://www.riigikantselei.ee/uudised/innotiim-esitleb-avaliku-sektori-katsetamise-juhendit>; vt video „Katsetamise juhend avalikule sektorile“, YouTube, <https://www.youtube.com/live/gLxAKXGc8>.
- ²⁶ Avaliku sektori innovatsioonifond, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/avaliku-sektori-innovatsioon>; Avaliku sektori innovatsioonifond, projektid, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/avaliku-sektori-innovatsioon#uudsed-tehnoloogilis>.
- ²⁷ Merle Raun, Tauno Õunapuu, Riini Saluri ja Piret Türk, Keskastmejuhtide kompetentsimudeli uuendamine, Rahandusministeerium, 2022, https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2023-01/Keskastmejuhtide_kompetentsimudeli_kirjeldus_uus.pdf; Riigikantselei, Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsimudel%20Government>; Tippjuhtide arendamine, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/avaliku-teenistuse-tippjuhid/arendamine>; Tippjuhitud loovad radikaalse innovatsiooni programmis Spinnaker lahendusi ühiskonna süsteemsetele probleemidele, Riigikantselei, 19. august 2024, <https://www.riigikantselei.ee/uudised/tippjuhid-loovad-radikaalse-innovatsiooni-programmis-spinnaker-lahendusi-uhiskonna>; Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024 täitmise aruanne, Riigikantselei; Avaliku teenistuse tippjuhitud, Riigikantselei, 20. juuni 2024, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/avaliku-teenistuse-tippjuhid>.
- ²⁸ Mõjude hindamine, Riigikantselei, vaadatud 3. jaanuaril 2025, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>; Katsetamise juhend avalikule sektorile, Riigikantselei.
- ²⁹ Lauri, intervjuu.
- ³⁰ Lauri, intervjuu.
- ³¹ Digitaalse õppevara ja -halduskeskkondade levikumudeli ja tehnilise prototüübi loomine, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/digitaalse-oppevara-ja-halduskeskkondade-levikumudeli-ja-tehnilise-prototuubi-loomine>; Kaasamise ja koosloome arendustegevuste „Koosloome arengukiirendi“ toetamise tingimused ja kord, Riigikantselei, 2. aprill 2024, <https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2024-07/arendustegevuste%20tingimused%20ja%20kord.pdf>.
- ³² Raun, Õunapuu, Saluri ja Türk, Keskastmejuhtide kompetentsimudeli uuendamine, Rahandusministeerium.
- ³³ Innovatsioonitiim, innovatsiooniprogramm, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/innotiim>.
- ³⁴ Vt PricewaterhouseCoopers EU Services EESV, Government data-driven decision-making (DDDM) framework implementation. Test case: crisis management – REFORM/SC2021/076 (21EE02). Deliverable 1.5: Roadmap, Riigikantselei, 8. veebruar 2023, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2023-02/REFORM_SC2021_076_21EE02_Deliverable%201.5_FINAL.pdf.
- ³⁵ Maarja-Leena Saar (ekspert, Eesti Koostöö Kogu), intervjuu, 13. detsember 2024.
- ³⁶ Poliitikakujundamise otsuste ettevalmistamist toetav tekstiandmete targa otsingu lahendus, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/poliitikakujundamise-otsuste-ettevalmistamist-toetav-tekstiandmete-targa-otsingu-lahendus>; Erik Ernits (strateegiabüroo andmevaldkonna juht, Riigikantselei), kirjavahetus, 19. detsember 2024; Poliitikakujundamise otsuste ettevalmistamist toetav tekstiandmete targa otsingu lahendus. Turukonsultatsioon II etapi hanke ettevalmistuseks, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/poliitikakujundamise-otsuste-ettevalmistamist-toetav-tekstiandmete-targa-otsingu-lahendus>.
- ³⁷ Ernits, kirjavahetus, 19. detsember 2024; Liisi Jürgen, Riigi andmekogu andmete riskasutuse võimalused IKS vaates, Riigikantselei, 7. juuni 2024, <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2024-10/240607%20IKS%20S%206%20lg%205%20analüüs%20ja%20normatiivteksti%20ettepanek.pdf>.
- ³⁸ Ernits, kirjavahetus, 19. detsember 2024.
- ³⁹ Riigikantselei-RAG, Riigikantselei-RAG – Read Me, GitHub, vaadatud veebruaris 2025, <https://github.com/buerokratt/Riigikantselei-RAG/blob/master/README.md>; Riigikantselei-RAG, Riigikantselei-RAG – License, GitHub, vaadatud veebruaris 2025, <https://github.com/buerokratt/Riigikantselei-RAG/blob/master/LICENSE>; Erik Ernits (strateegiabüroo andmevaldkonna juht, Riigikantselei), kirjavahetus, 6. jaanuar 2025; Ehasoo, intervjuu; Kvartaliaruanne huvikaitsest, 2/2023, Vabaühenduste Liit, 26. juuni 2023, <https://heakodanik.ee/uudised/kvartaliaruanne-huvikaitsest-2-2023>.

⁴⁰ Semantiline tekstiotsing avalikest andmetest kõrge võimekusega suure keelemudeliga. Rakenduse kõrgetasemeline prototüüp (Riigikantselei). Tehniline kirjeldus, Riigihangete register, 14. detsember 2023, <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/6304996/documents/source-document?group=B&documentOldId=17197871>.

⁴¹ IRM tegevuskava ülevaade: Eesti 2022–2024, AVP.

⁴² Keit Kasemets, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/asutus-uudised-ja-kontakt/organisatsioon/riigisekretar>.

⁴³ Kaasamise hea tava, Riigikantselei.

III osa: Osalemine ja koosloome

Tegevuskava aitasid koostada kodanikuühiskonna organisatsioonid, kes osalesid erinevas ulatuses ka selles antud lubaduste täitmisel. Vabaühenduste sidusrühmad said lubaduste täitmise kohta korrapäraselt tagasisidet, kuid see oleks võinud olla parem, kui tegevuskava täitmise ajal oleks teavet jagatud põhjalikumalt ja kiiremini. Kui sidusrühmade foorum keskendus rohkem avatud valitsemise probleemidele ja täpsustaks oma ülesandeid, saaksid sidusrühmad selle töös osaleda aktiivsemalt.

AVP liikmesriike julgustatakse võtma täielikult üle uued, 1. jaanuarist 2022 kehtima hakanud AVP osalemise ja koosloome standardid.¹ IRM hindab kõiki tegevuskava esitanud riike alates 2022. aastast uute standardite järgi. Samal ajal kehtib 24-kuuline üleminekuperiood, mis tagab õiglase ja läbipaistva ülemineku. Sellel perioodil hindab IRM riikide kooskõla standarditega ja miinimumnõuete järgimist.² Seepärast hindab IRM riike AVP protsessiga vastuolus olevaks ainult siis, kui miinimumnõudeid nende tegevuskavades ei ole täidetud alates 2024. aastast.

Eestis juhib AVP protsessi jätkuvalt Riigikantselei. Seda koordineerib tema strateegiaüksuse nõunik. Tegevuskava täitmise ajal korraldas Riigikantselei ka AVP tippkohtumise.³ Avatud riigivalitsemise arengukomisjon (ARVAK) on lisaks muudele ülesannetele täitnud alates 2019. aastast Eesti sidusrühmade foorumi rolli.⁴ ARVAKi esimees on riigisekretär (Riigikantselei). Komisjoni volitusi uuendati 2024. aasta aprillis, kui nendele lisati riigisekretäri toetamine rahastamisotsuste tegemisel ja ministriumide osaluse hindamine uues koosloome arengukiirendis (vt lubadus 1).⁵

Valitsus ja foorumi kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajatest liikmed leiavad, et nad võiksid foorumi töös osaleda aktiivsemalt. Kui foorum saaks rohkem keskenduda avatud valitsemise probleemide arutamisele ja täpsustada oma ülesandeid, võib kodanikuühiskonna organisatsioonide huvi foorumis osalemise vastu suurenedagi.⁶ Nii näiteks ei ole selge, milliste vahenditega saaks foorum kutsuda teisi valitsusasutusi üles järgima avatud valitsemise tavasid või kas foorum saab võtta vastu ministriumidele siduvaid otsuseid.⁷ Riigikantselei uus AVP kontaktisik algatas arutelud foorumi koosseisu ja ülesannete muutmise vajaduse üle 2024. aasta oktoobris, ja need jätkuvad tõenäoliselt ka 2025. aastal.⁸

Valitsus kaasas tegevuskava koostamisse ka vabaühenduste sidusrühmi, kuid lõplikult sõnastas kava peamiselt Riigikantselei, kuna paljude ettepanekute ulatus oli piiratud ning oli soov lubadusi ambitsioonikamaks muuta.⁹ Kodanikuühiskonna organisatsioonid esitasid oma ettepanekud koosloome protsessi ja ajakava kohta foorumi ja AVP ümarlaua kohtumistel, mis toimusid 2021. aasta detsembris ja 2022. aasta veebruaris.¹⁰ 2022. aasta veebruarist aprillini toimus Riigikantselei ideekorje, kus koguti kodanike ettepanekuid tegevuskavasse lisatavate lubaduste kohta.¹¹ Riigikantselei avaldas ideekorjega saadud ettepanekud vastavalt AVP ümarlaual tehtud ettepanekule korrapäraselt riigi AVP veebilehel. Lisaks avaldati seal pärast ideekorje lõppu kokkuvõtte kõigist 18 laekunud ettepanekust ja põhjendatud vastus neile.¹² Toimus ka arutelu valitsusasutustega ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega, kes olid oma ettepanekud esitanud 2022. aasta mais.¹³ Riigikantselei esitas tegevuskava esimese eelnõu AVP ümarlauale selle meililisti kaudu kommenteerimiseks ja muudatusettepanekute tegemiseks. Kuigi see koosloomeprotsess oli kooskõlas AVP osalemise ja koosloome standarditega, mõjutas seda pigem Riigikantselei kui vabaühenduste sidusrühmad.

Riigikantselei tutvustas tegevuskava täitmise edenemist foorumi ja aeg-ajalt ka AVP ümarlaua kohtumistel. 2023. aasta septembris toimunud AVP tippkohtumisele eelnenud ja järgnenud ajal (2023. aasta maist 2024. aasta veebruarini) ei toimunud siiski valitsuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel tegevuskava täitmise arutamiseks kohtumisi. Tegevuskava täitmise kohta anti enamasti lühiülevaateid ning tulemusi ja kitsaskohti lähemalt ei käsitletud.¹⁴ Riigi AVP veebilehel on lubaduste täitmise edenemise tabel, mis sisaldab lubaduste kirjeldusi ja etappide läbimise taset. Kodanikuühiskonna organisatsioonid soovivad tegevuskava täitmise kohta siiski põhjalikumat ja kiiremat teavet, sealhulgas teavet sellega seoses toimuvate tegevuste ja kõrvalekallete kohta algsest tööplaanist.¹⁵ Üks kodanikuühiskonna esindaja väitis, et praegusel kujul ei saa ARVAKis tegevuskava täitmist põhjalikult arutada, sest komisjoni koosolekute päevakorras on ka teisi komisjoni mandaadiga seotud teemasid.¹⁶ Vabaühenduste sidusrühmad soovivad korraldada tegevuskava täitjate ja AVP ümarlaua vahel rohkem kohtumisi, kus arutatakse rohkem konkreetsete lubaduste täitmise seis. Lisaks soovivad sidusrühmad tegevuskavas nimetatud „kaasvastutaja“ mõiste täpsustamist, kuna siiani pole selge, kas lubaduste täitmist koordineerivad valitsusasutused on partnerite teavitamiseks ja kaasamiseks kohustatud või kas partnerid peaksid ise rohkem teavet taotlema.¹⁷

Tegevuskava täitmisel osalesid ka kodanikuühiskonna organisatsioonid, kuid siiski erinevas ulatuses ja erineval määral. Avatud valitsemise teekaardi koostamist juhtis kaks sõltumatut kodanikuühiskonna eksperti; teekaardi koostamisel osalenud eksperdirühmas oli vabaühenduste esindajaid rohkem kui valitsuse omi.¹⁸ Juhirolli andmine tundub avatud valitsemise ekspertidele väljastpoolt avalikku sektorit väärrib esiletõstmist kui hea tava, mis on aidanud protsessi tasakaalustada. Kuigi selles tegevuskavas seda ette nähtud ei olnud, koostas valitsus AVP tippkohtumise päevakorra tihedas koostöös kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja julgustas neid tippkohtumise ajal ka oma üritusi korraldama.

Tabel 1. Vastavus miinimumnõuetele

Miinimumnõue	Koosloome vastavus	Rakendamise vastavus
1.1 Dialoogi võimaldamine: Avatud riigivalitsemise arengukomisjon (ARVAK) on valitsuse ja valitsusväliste huvirühmade mitmepoolne foorum, mis teeb järelevalvet AVP tegevuskavade koostamise ja täitmise üle. Komisjoni koosseis on avaldatud Eesti AVP veebilehel. ¹⁹ Komisjoni mandaat on kindlaks määratud riigisekretäri 2019. aasta detsembri käskkirjaga, mis on avaldatud Riigikantselei avalikus dokumendiregistris. Foorumil toimus tegevuskava täitmistsükli ajal viis koosolekut (novembris 2022, veebruaris ja mais 2023, veebruaris ja juunis 2024). ²⁰ Pärast AVP tippkohtumist toimus 2023. aasta septembris ka üks mitteametlik foorumi kohtumine.	jah	jah
2.1 AVP veebileht: Riigikantselei peab avalikku AVP veebilehte, kus on avaldatud kehtiv ja varasemad tegevuskavad. ²¹	jah	jah
2.2 Repositoorium: AVP veebilehel olev avalik repositoorium sisaldab teavet kuuenda tegevuskava koosloome ja rakendamise kohta. ²² Repositooriumi täiendati tegevuskava täitmise ajal vähemalt kaks korda aastas.	jah	jah
3.1 Etteteatamine: vt tegevuskava ülevaade ²³	jah	Ei kohaldata
3.2 Kaasamine: vt tegevuskava ülevaade	jah	Ei kohaldata

3.3 Tagasiside mehhanism: vt tegevuskava ülevaade	jah	Ei kohaldata
4.1 Põhjendatud tagasiside: vt tegevuskava ülevaade	jah	Ei kohaldata
5.1 Avatud rakendamine: Valitsus ja sidusrühmade foorumi kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajatest liikmed arutasid lubaduste täitmist foorumi koosolekutel, mis toimusid 2022. aasta novembris ning 2023. aasta veebruaris ja mais. ²⁴ Kodanikuühiskonna sidusrühmad arutasid tegevuskava täitmist ka AVP kontaktisikuga AVP ümarlaua kohtumistel, mis toimusid 2022. aasta oktoobris ja 2023. aasta veebruaris. ²⁵ Foorumi 2023. aasta mai koosolekule järgnenud periood langes kokku 2023. aasta oktoobriks kavandatud tippkohtumise ettevalmistustega, mis nõudis valitsuselt palju aega ja ressursse, mistõttu foorumi järgmine koosolek toimus alles pärast tippkohtumist 2024. aasta veebruaris. Miinimumnõue on, et foorum peab tegevuskava täitmise arutamiseks ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kommentaaride kogumiseks kokku tulema vähemalt kaks korda aastas. Tegevuskava täitmise esimesel aastal (juuni 2022 – juuni 2023) tuli foorum kokku ja korraldati AVP ümarlaua kohtumisi viis korda ning valitsus ja kodanikuühiskonna organisatsioonid tegid AVP tippkohtumisega seoses tihedamat koostööd, kuid teisel aastal (juuli 2023 – juuni 2024) tuli foorum tegevuskava täitmise arutamiseks kokku ainult ühel korral. Seepärast loetakse see miinimumnõue mittetäidetuks.	Ei kohaldata	Ei

¹ OGP Participation and Co-Creation Standards, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

² Independent Reporting Mechanism, Guidelines for the Assessment of OGP's Minimum Requirements, mai 2022. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/IRM-Guidelines-for-Assessment-of-Minimum-Requirements_20220531_EN.pdf.

³ Ott Karulin (endine AVP kontaktisik, Riigikantselei), intervjuu, 10. detsember 2024.

⁴ Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni moodustamine, käskkiri (43), Riigikantselei, 3. detsember 2019, <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT00352532/%24file/RS1943.pdf>.

⁵ Koosloome arengukiirendi, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/koosloomeranits/koosloome-kiirendi>.

⁶ Karulin, intervjuu; Marcus Ehasoo (huvikaitsejuht, Vabariiklaste Liit), intervjuu, 18. detsember 2024; IRM tulemusaruanne: Eesti 2020–2022, AVP, 30. mai 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-results-report-2020-2022>.

⁷ Ehasoo, intervjuu.

⁸ Marten Lauri (AVP kontaktisik, Riigikantselei), intervjuu, 21. november 2024.

⁹ IRM tegevuskava ülevaade: Eesti 2022–2024, AVP, 9. märts 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-review-2022-2024>.

¹⁰ Vt Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni protokoll nr 8, Riigikantselei, 7. detsember 2021, <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0039053A?open>; Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni koosoleku protokoll, Riigikantselei, 15. veebruar 2022, <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT00396F0A/%24file/ARVAK22P1.pdf>.

¹¹ Riigikantselei kutsus osalema ideekorjel, Riigikantselei, 22. veebruar 2022, <http://www.avatudvalitsemine.ee/uudised/riigikantselei-kutsus-osalema-ideekorjel>.

¹² Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024 ideekorjele esitatud ettepanekud, Riigikantselei, vaadatud veebruaris 2025, <https://www.riigikantselei.ee/media/1814/download>.

¹³ Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024 ideekorjele esitatud ettepanekud, Riigikantselei, <https://www.riigikantselei.ee/media/1814/download>; Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni koosoleku protokoll, Riigikantselei, 3. mai 2022, <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0039F966/%24file/ARVAK22P2.pdf>.

-
- ¹⁴ ARVAKi koosolekute protokollid on avaldatud Riigikantselei avalikus dokumendiarhiivis aadressil [https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/protocolsbyissuer?open&path=Avatud riigivalitsemise arengukomisjon](https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/protocolsbyissuer?open&path=Avatud%20riigivalitsemise%20arengukomisjon).
- ¹⁵ Avatud valitsemise partnerlus – Eesti avatud valitsemise tegevuskava 2022–2024, 2. september 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2022-2024> Government Office, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>; Ehasoo, intervjuu.
- ¹⁶ Ehasoo, intervjuu.
- ¹⁷ Maarja-Leena Saar (ekspert, Eesti Koostöö Kogu), intervjuu, 13. detsember 2024.
- ¹⁸ Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei, 2023, <https://www.riigikantselei.ee/media/2566/download>.
- ¹⁹ Vt Avatud valitsemise partnerlus – Eesti avatud valitsemise tegevuskava 2022–2024, Riigikantselei.
- ²⁰ Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni moodustamine, käskkiri (43), Riigikantselei; ARVAKi koosolekute protokollid on avaldatud Riigikantselei avalikus dokumendiarhiivis aadressil [https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/protocolsbyissuer?open&path=Avatud riigivalitsemise arengukomisjon](https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/protocolsbyissuer?open&path=Avatud%20riigivalitsemise%20arengukomisjon).
- ²¹ Vt Avatud valitsemise partnerlus – Eesti avatud valitsemise tegevuskava 2022–2024, Riigikantselei.
- ²² Vt Avatud valitsemise partnerlus – Eesti avatud valitsemise tegevuskava 2022–2024, Riigikantselei.
- ²³ AVP, Estonia Action Plan Review 2022–2024, <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-review-2022-2024/>.
- ²⁴ Vt foorumi 23. novembri 2022. aasta, 15. veebruari ja 23. mai 2023. aasta ning 19. veebruari 2024. aasta koosolekute protokollid: dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/protocolsbyissuer?open&path=Avatud%20riigivalitsemise%20arengukomisjon.
- ²⁵ Karulin, intervjuu; Lauri, intervjuu; Ehasoo, intervjuu.

IV osa: Metoodika ja IRMi indikaatorid

See aruanne toetab liikmete vastutust ja õppimist, hinnates i) tegevuste elluviimise taset, ii) murdeliste ja põhiosas täidetud tegevuste esialgseid tulemusi ja iii) osalemise ja koosloome tavasid kogu tegevuskava tsükli jooksul.¹ Pärast tegevuskava esimest rakendamisaastat alustas IRM uurimiskava koostamist, dokumentide esmast läbitöötamist ja Eesti AVP repositooriumis olevate tõendite kontrollimist.²

Tegevuste elluviimine

IRM hindab tegevuskava iga lubaduse ja tegevuse täitmise taset.³ Need tasemed on järgmised:

- *Tõendid puuduvad*
- *Pole alustatud*
- *Piiratud*
- *Oluliselt täidetud*
- *Täidetud*

Esialgsed tulemused

IRM hindab selliste lubaduste täitmisel saavutatud tulemuste taset, millel on avatud valitsemise vaatenurk, mille täitmise tase on kõrge või mille kohta on olemas tõendid (allpool määratletud) esialgsete tulemuste saavutamise kohta. Seejuures võetakse arvesse asjaomaselt lubaduselt enne täitmist oodatud eesmärki, konkreetse riigi konteksti, milles lubadust täideti, konkreetset poliitikavaldkonda ja teatatud muutusi.

Esialgsete tulemuste indikaatori põhjal võib tulemustel olla kolm taset:

- **Märkimisväärsed tulemused puuduvad:** Kogutud tõendite (uuringud, intervjuud jne) põhjal otsustades andis avatud valitsemise lubaduse täitmine vähe positiivseid tulemusi või ei andnud neid üldse. Pärast tegevuskava täitmise ajal tehtud tegevuste ja nende tulemuste hindamist ei leidnud IRM märkimisväärsed muutusi järgmises:
 - tavade, põhimõtete ja konkreetset poliitikavaldkonda valitsevate institutsioonide või avaliku sektori paranemine,
 - kodanike ja riigi vahelist usaldust loova keskkonna paranemine.
- **Mõõdukad tulemused:** Kogutud tõendite (uuringud, intervjuud jne) põhjal otsustades andis avatud valitsemise lubaduse täitmine positiivseid tulemusi. Pärast tegevuskava täitmise ajal tehtud tegevuste ja nende tulemuste hindamist tuvastas IRM mõõdukaid muutusi järgmises:
 - tavade, põhimõtete ja konkreetset poliitikavaldkonda valitsevate institutsioonide või avaliku sektori paranemine,
 - kodanike ja riigi vahelist usaldust loova keskkonna paranemine.
- **Olulised tulemused:** Kogutud tõendite (uuringud, intervjuud jne) põhjal otsustades andis avatud valitsemise lubaduse täitmine olulisi positiivseid tulemusi. Pärast tegevuskava täitmise ajal tehtud tegevuste ja nende tulemuste hindamist tuvastas IRM märkimisväärsed muutusi järgmises:
 - tavade, põhimõtete ja konkreetset poliitikavaldkonda valitsevate institutsioonide või avaliku sektori paranemine,
 - kodanike ja riigi vahelist usaldust loova keskkonna paranemine.

Olulised positiivsed tulemused tähendavad, et nendele muutustele pandud (eespool määratletud) selged ootused on kestlikud.

Selle aruande koostas IRM koostöös Maarja Oleskiga ja selle vaatas üle IRMi välisekspert Thomas Kalinowski. IRMi metoodikat, IRMi aruannete kvaliteeti ja hindamisprotsessi jälgib IRMi rahvusvaheline ekspertide paneel.⁴ IRMi kohta lisateabe saamiseks vt AVP veebilehel rubriiki „IRM Overview”.⁵ AVP veebisaidil on avaldatud ka IRMi ja AVP mõistete sõnastik.⁶

¹ AVP mõisted nagu „koosloome” ja „murdelised tegevused” on määratletud AVP sõnastikus.

² Eesti AVP repositoorium, Riigikantselei, vaadatud 21. jaanuaril 2025, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>.

³ IRM grupeerib tegevuskava ülevaate koostamisel tegevused, millel on ühine poliitikaeesmärk. Sel juhul hinnatakse „tulemuste saavutamise potentsiaali” ja „esialgseid tulemusi” tegevuste grupi tasandil. Tegevuste elluviimise taset hinnatakse üksiktegevuste kaupa. Lisateavet selle kohta, kuidas IRM tegevusi rühmitab, vt tegevuskava ülevaate jaotist IV „Metoodika ja IRMi indikaatorid”.

⁴ AVP, IRM, ekspertide paneel, <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-experts-panel/>

⁵ AVP, ülevaade IRMist, <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

⁶ AVP, sõnastik.

I lisa: Andmed tegevuste kaupa¹

Tegevus 1: Suurendada poliitikakujundamise koosloomelisust

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Tõendatav: jah • Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? jah • Tegevus on grupeeritud: poliitikakujundamise koosloomelisuse suurendamine (tegevused 1.1, 1.2 ja 1.3) • Tulemuste saavutamise potentsiaal: suur | <ul style="list-style-type: none"> • Täitmise tase oluliselt täidetud • Esialgsed tulemused: mõõdukad |
|---|---|

Seda tegevust on käsitletud eespool II osas.

Tegevus 2: Edendada teadmistepõhist otsustamist

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Tõendatav: jah • Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? jah • Tegevus on grupeeritud: teadmistepõhise otsustamise edendamine (tegevused 2.1 ja 2.2) • Tulemuste saavutamise potentsiaal: suur | <ul style="list-style-type: none"> • Täitmise tase oluliselt täidetud • Esialgsed tulemused: mõõdukad |
|---|---|

Seda tegevust on käsitletud eespool II osas.

¹ Toimetaja märkused:

1. Grupeeritud tegevuste puhul hinnatakse tulemuste saavutamise potentsiaali kogu tegevuste rühma, mitte üksikute tegevuste kaupa.
2. Aruandes kasutatakse lugemise hõlbustamiseks tegevuste lühipealkirju. Tegevuste täistekst on avaldatud Eesti tegevuskavas: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2022-2024/>
3. Lisateavet lubaduste ülesehituse hindamise kohta vt Eesti 2022.–2024. aasta tegevuskava ülevaatest: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-review-2022-2024/>.