

# **Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024**

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
Eesti avatud valitsemise partnerluse kaaseesistujana .....	4
Senised tegevused avatud valitsemise partnerluses .....	5
Tegevuskava koostamise protsess .....	6
Edasine tegevuskava .....	7
<b>Lubadus 1: suurendame poliitikakujundamise koosloomelisust</b> .....	8
1.1 Koosloome keskkonna arendamine .....	8
1.2 Avatud valitsemise eksperdirühm ja koosloome tööriistakasti täiendamine .....	12
1.3 Arvamusrännaku meetodika katsetamine omaette aktiivsete sihtrühma kaasamisel .....	15
<b>Lubadus 2: suurendame poliitikakujundamise teadmispõhisust</b> .....	18
2.1 Katsetamise raamistiku väljatöötamine ja esimeste katseprojektide elluviimine .....	18
2.2 Andmepõhise otsustusprotsessi toetamine poliitikakujundamisel .....	22
Tegevuskava elluviimine .....	26

## Sissejuhatus

Avatud valitsemise partnerlus (edaspidi AVP) on rahvusvaheline algatus, et suurendada avaliku võimu avatust, läbipaistvust ja inimesekeskust ning kasutada selleks uusi tehnoloogiaid. Eesti liitus algatusega 2012. aastal. Alates 1. oktoobrist 2022 on Eesti üheks aastaks AVP juhtiv kaaseesistuja. Eesti eesmärgid kaaseesistujana on lahti kirjutatud järgmises peatükis.

AVP tegevusi viiakse ellu kaheaastaste tegevuskavadega, millest siinne, „Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024“ (edaspidi *tegevuskava*), on kuues. Eesti AVP tegevusi koordineerib avatud riigivalitsemise arengukomisjon (edaspidi ARVAK), kuhu kuuluvad nii ministereeriumite kui ka valitsusväliste organisatsioonide esindajad.

Tegevuskava toetab riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ strateegiliste sihtideni jõudmist. Vahetumalt on tegevuskava seotud sihiga „Eesti on uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne riik“:

- „Eesti on uuendusmeelne, teadmiste loomist ning kasutamist väärtustav riik, kus ühiskonnaelu korraldatakse uute, inimesekesksete ja tõhusate tehnoloogiate abil. Õigus- ja maksukeskkond ning valitsemiskorraldus soosivad ühiskonna sidusust, uute lahenduste kasutuselevõttu, innovatsiooni ja paindlikku riigivalitsemist. Avalikud teenused on taustal toimivad ja etteaimavad ning andmeruum kaitstud. Eesti riigikorraldus ja inimeste osalus selles on trende loov ja eeskujuks teistele riikidele;
- Eesti on usaldusväärne riik oma kodanikele ning väärtustatud partner rahvusvahelises suhtluses. Riigi valitsemine on avatud ehk võimu teostatakse avalikes huvides ausalt ja läbipaistvalt. Eesti on valvatud ja kaitstud, maailmas tuntakse meid hästi ja riigi rahvusvaheline positsioon on tugev;
- Eesti on inimesekeskne riik, kus poliitikakujundamine on koosloomeline ja inimesed saavad osaleda oluliste otsuste tegemisel. Avalikud teenused on kvaliteetsed ja kättesaadavad sõltumata elukohast ning suurendavad inimeste heaolu ja turvalisust.“

Samuti toetab tegevuskava „Eesti 2035“ sihtide „Eestis elavad arukad, tegusad ja tervist hoidvad inimesed“ („Tegus inimene saab hästi hakkama ning on ühiskondlikult aktiivne ja vastutustundlik, panustades nii kogukonna kui ka riigi arengusse terve eluea jooksul“) ning „Eesti ühiskond on hooliv, koostöömeelne ja avatud“ („Koostöömeelne ühiskond on võrgustikupõhine ja aktiivne. Iga inimene, kogukond ja vabaühendus saab ja tahab ühiskonnakorralduses kaasa lüüa ja koostööd teha“) saavutamist.

Nende eesmärkideni jõudmist toetab ka mitu strateegilist arengudokumenti ning valdkondlikku tegevuskava.<sup>1</sup> AVP tegevuskava keskendub tegevustele, mis viiakse ellu valitsusasutuste ja vabaühenduste koostöös. Tegevused on valitud, lähtudes avalikule ideekorjele esitatud ettepanekutest<sup>2</sup> ja ministereeriumite algatustest. Tegevuskava koostamist ja elluviimist koordineerib Riigikantselei.

---

<sup>1</sup> Näiteks arengukava „Eesti digiühiskond 2030“ alaeesmärk „tagada 2030. aastaks parim digiriigi kogemus“; „Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035“ alaeesmärk „Eesti areng tugineb teaduspõhiste ja innovaatilistele lahendustele“ ning „Sidusa Eesti arengukava 2030“ alaeesmärk „Eesti on inimesekeskne ning kogukondade ja kodanikuühiskonna arengut soosiv riik, kus inimesed on väärtustatud ja kaasatud, jagavad demokraatlikke väärtusi ning aktiivse osalusega kogukondlikus ja ühiskondlikus tegevuses parandavad elukeskkonda“. Samuti „Korruptsioonivastane tegevuskava 2021–2025“.

<sup>2</sup> Avalik ideekorje toimus 21. veebruarist 17. aprillini 2022. aastal ning sinna esitasid 18 ettepanekut MTÜ Sotsiaalse Innovatsiooni Labor, Tallinna Ülikool, Korruptsioonivaba Eesti, Noorte Vabamu, Eesti Koostöö Kogu, SA Rohetiiger; Eesti Haridusfoorum, Eesti Sotsioloogide Liit, SA Eestimaa Looduse Fond, DD sihtasutus, Vabaühenduste Liit (AVP ümarlaud), Liia Hänni, Kristina Reinsalu, Ave Habakuk, Teele Pehk, Maiu Lauring. Kõik esitatud ideed Riigikantselei koondatud tagasisidega on avaldatud Riigikantselei veebilehel.

## Eesti avatud valitsemise partnerluse kaasesistujana

Eelmises Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavas aastateks 2020–2022 seati eesmärgiks panustada senisest enam AVP juhtimisse, et tutvustada Eestit rahvusvaheliselt avatud valitsemise eeskujuna ning jagada oma kogemusi muu hulgas koosloomelise poliitikakujundamise ja selle digitaristu vallas.

AVP strateegiliseks juhtorganiks on juhtkomitee, kuhu valitakse 11 riigi ja 11 vabaühenduse esindaja. Eesti valiti teiste liikmesriikide poolt juhtkomiteesse eelmisel aastal ning meie volitused kestavad alates 1. oktoobrist 2021 kuni 2023. aasta oktoobrini. See oli Eestil esimene kord kandideerida.

Juhtkomitee liikmed valivad enda hulgast igal aastal ühe riigi, kes võtab esimesel aastal endale toetava kaasesistuja rolli ning teisel aastal juhtiva kaasesistuja rolli. Eesti plaan oli juba juhtkomiteesse kandideerides kandideerida ka kaasesistujaks, mis ka õnnestus. Meie volitused kaasesistujana algasid 1. jaanuaril 2022 ning kestavad kaks aastat. Neist esimesel aastal on Eesti toetav kaasesistuja (juhtiv kaasesistuja on Itaalia) ning teisel aastal on Eesti juhtiv kaasesistuja. Juhtiva kaasesistujana on Eestil õigus korraldada AVP tippkohtumine 2023. aastal. Tavaliselt osaleb tippkohtumisel enam kui 80 riigi ministrit jt kõrgetasemelist esindajat ning kokku enam kui 2600 inimest (sh riigiteenistujad ja vabakonna esindajad).

Lisaks kahele riigile valivad vabaühendused endi seast kaks kaasesistujat. Juhtiv vabaühenduste kaasesistuja ja Eesti peamine partner on Anabel Cruz (Uruguay). Eesti võtab juhtiva kaasesistuja rolli Itaalialt üle 2022. aasta oktoobris. Selleks ajaks koostame koostöös Anabel Cruziga kaasesistujate agenda, mis on oluline osa AVP strateegilises juhtimises.

Eesti keskendub AVP kaasesistujana koosloomele ja seda kahest vaatest: koosloomelise poliitikakujundamise põhimõtete ja lahenduste tutvustamine ja edasiarendamine koostöös liikmesriikide ja vabakonnaga ning AVP kui organisatsiooni protsessides koosloome senisest aktiivsem kasutamine. AVP raames on üle maailma välja töötatud väga palju häid lahendusi, mida saaks senisest paremini omavahel jagada. Tahame leida koostöös liikmesriikidega viise, kuidas paremini kasutada nn *peer-to-peer* kogemuste jagamist nii riikide kui ka riikide ja vabaühenduste vahel. Kogemuste jagamine on seda olulisem, et maailm on viimastel aastatel elanud kriisides, mille lahendamisel on mõnikord avatud valitsemise põhimõtted ajutiselt kõrvale jäänud.

Samuti on AVP hea platvorm, et osutada rahvusvaheliselt kodanikuühiskonna rollile kriiside haldamises. Eesti ja ka teiste riikide vabaühendustel on olnud märkimisväärne roll Ukraina abistamisel nii nende kaitsevõime tugevdamisel kui ka sõjapõgenike toetamisel. AVP raames saame ühelt poolt tegijaid tunnustada ja rahvusvaheliselt kogemusi jagada, aga samal ajal ka valmistuda Ukraina ülesehitamiseks sõjategevuse järel.

Kuivõrd AVP on algatanud oma arengustrateegia uuendamise protsessi, mida juhivad kaasesistujad, on Eestil suurepärase võimalus mõtestada lahti rahvusvaheliselt avatud valitsemise järgmise kümnendi suuremad proovikivid ning seada AVP-le kui organisatsioonile strateegilised sihid.

## Senised tegevused avatud valitsemise partnerluses

Eesti viies senises avatud valitsemise partnerluse tegevuskavas on olnud kokku 59 tegevust. Keskendutud on läbipaistvale ja kaasavale poliitikakujundamisele ning seda toetavale digitaristule.

Rahvusvaheliselt on suurt tähelepanu teeninud rahvaalgatus.ee, mille kaudu saab igaüks tõstatada ühiskondliku probleemi või küsimuse, pidada selle üle avalikku arutelu või algatada kollektiivse pöördumise koostamine Riigikogule. Valminud on ka kohaliku omavalitsuse üksuste teenustasemete hindamise veebileht minuomavalitsus.fin.ee, milles saab vaadata valdkondade kaupa oma omavalitsusüksuse andmeid ning võrrelda neid Eesti keskmise ja teiste omavalitsusüksuste andmetega. Samuti on Eesti eeskju oma eelnõude infosüsteemiga, mille puhul on AVP tegevuskavade osana suurendatud võimalusi teavitada huvilisi eelnõu menetluskäigust, ning käsil on arendus, mille tulemusel saab infosüsteemist eelnõude koostajate keskkond.

Et suurendada avaliku raha kasutamise läbipaistvust ja arusaadavust, on avalikustatud valitsussektori raamatupidamise andmed riigiraha rakenduses<sup>3</sup> ja loodud veebiülevaade keskvalitsuse asutustelt vabaühendustele tehtud väljamaksete kohta<sup>4</sup>. Samuti on loodud avaandmete portaal opendata.riik.ee ning tehtud avaandmetena kättesaadavaks Riigikogu täiskogu istungitega seotud andmed<sup>5</sup>.

AVP tegevuskavades on olnud ka mitu sellist algatust, mille eesmärk on olnud suurendada riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike poliitikakujundamise oskusi ja millega jätkatakse ka edaspidi. Ministeeriumites pakuvad ametnikele vajalikku tuge kaasamiskoordinaatorid ning korraldatakse keskeid koolitusi nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuste ametnikele. Kohaliku omavalitsuse üksustele on välja töötatud juhtnõid ja näidised, kuidas koostada inimestele lihtsasti arusaadav ülevaade eelarvest. Samuti on neid juhendatud kaasava eelarve rakendamisel ning oma üksuse avatud valitsemise tegevuskava koostamisel.

Samal ajal töötati välja strateegilise partnerluse kontseptsioon selleks, et vabaühenduste rahastamise läbipaistvust suurendada. Et vabakond suudaks avalikku poliitikat paremini analüüsida ja kaasata oma liikmesorganisatsioone seisukohtade väljatöötamisse, on viidud ellu vabaühenduste arenguprogramm.

Kõik Eesti senised AVP tegevuskavad, nende aruanded ja rahvusvahelise hindamismehhanismi (edaspidi *IRM* ehk *independent reporting mechanism*) hinnangud on avaldatud Riigikantselei veebilehel.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> <https://riigiraha.fin.ee>

<sup>4</sup> [mtyraha.heakodanik.ee](https://mtyraha.heakodanik.ee)

<sup>5</sup> Riigikogu avaandmeid väljastatakse rakendusliidese (API) kaudu JSON-vormingus: <https://api.riigikogu.ee/swagger-ui.html>.

<sup>6</sup> <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>

## Tegevuskava koostamise protsess

Tegevuskava koostamise protsessi kinnitas ARVAK 15. detsembril 2021. aastal. Seoses ettenägematute sündmustega nii rahvusvahelisel kui riiklikul tasandil on tegevuskava valminud esialgu kavandatust hiljem, jäädes endiselt ajavahemikku, mida näevad ette avatud valitsemise partnerluse tegevuskava koostamise standardid.

Tabel 1. Tegevuskava koostamise protsess

Aeg	Tegevus	Eesmärk
07.12.2021	ARVAK kohtumine	Kokku leppida tegevuskava koostamise protsess
09.02.2022	AVP ümarlaua kohtumine	Arutada tegevuskava koostamise protsessi ja analüüsida varasemate tegevuskavade tulemusi
15.02.2022	ARVAK kohtumine	Anda hinnang kehtiva tegevuskava elluviimisele ja selle tegevustega jätkamise vajalikkusele. Kokku leppida tegevuskava kestus ja rõhuasetused.
21.02-17.04.2022	Avalik ideekorje (sh ministeeriumid)	Leida uusi AVP tegevusi
22.02.2022	Inspiratsioonipäev "KOV: kohaliku osaluse võimalused"	Koostöös TalTechi Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi ja Eesti Koostöö Koguga korraldatud konverentsil toimub muu hulgas töötuba AVP võimalike tegevuste arutamiseks KOVide esindajatega
30.03.2022	Asekantslerite nõupidamine	Tutvustada AVP tegevuskava koostamise protsessi ja panustamise võimalusi
03.05.2022	Aruteluseminar ideekorjes osalejatega (vabaihendused ja ministeeriumid)	Ideekorjele esitatud ettepanekute täpsustamine ja edasiarendamine seonduvate ideede esitajate ja valdkonna ministeeriumite koosloomes
	ARVAK kohtumine	Tutvustada ideekorjele esitatud ettepanekuid ning teha kokkuvõtte aruteluseminarist
Aprill-mai	Kohtumised ministeeriumitega	Kokku leppida, milliste tegevustega panustatakse AVP tegevuskavva
Juuni-juuli	Tegevuskava I versiooni kirjutamine ja mitteametlik kooskõlastusring ministeeriumite ja peamiste partnerorganisatsioonidega	Senised arutelud ja kokkulepped on analüüsitud ja tegevuskava mustand valmis
08.07.2022	Ideekorje tagasiside saatmine ideede esitajatele	Põhjendada, mis kaalutlustel ja milliste ideedega edasi liigutakse
August	Tegevuskava kooskõlastamine	Tegevuskava on ARVAK liikmete, partnerite ja ministeeriumitega kokku lepitud
	AVP tegevuskava esitamine Vabariigi Valitsusele	Tegevuskava heakskiitmine

## Edasine tegevuskava

AVP juhiste kohaselt peavad tegevused olema konkreetsed, mõõdetava tulemusega, kokku lepitud vastutaja ja kaasvastutaja(te)ga, asjakohased ning kavandatud ajal täidetavad.

Tegevuskavas antakse kaks lubadust, mille täitmiseks kavandatakse viis üksteist täiendavat tegevust. Neist eelnõude väljatöötamise koosloomekeskkonna arendamine on jätkutegevus.

Tabel 2. Tegevuskava lubadused ja tegevused

Tegevus	Tegevuse lühikirjeldus
<b>Lubadus 1: suurendame poliitikakujundamise koosloomelisust</b>	
1.1 Koosloome keskkonna arendamine	Riigi koosloome projektiga luuakse terviklik keskkond, mis hõlmab kogu eelnõu elutsükli, võimaldades samal platvormil koos õigust luua ja muudatusi hallata. Süsteem aitab kaasata avalikkust ja suurendab läbipaistvust ja ülevaadet riigi õigusloomest.
1.2 Avatud valitsemise eksperdirühm ja koosloome tööriistakasti täiendamine	Luu avatud valitsemise teekaart, millega kaardistatakse süstemaatiliselt vajalikud sammud avalikus sektoris koosloomelise poliitikakujundamise rakendamiseks, avatud valitsemise põhimõtete juurutamiseks kõigil tasanditel, ning hinnata nende arengute võimalikku mõju.
1.3 Arvamusrännaku meetoodika katsetamine omaette aktiivsete sihtrühma kaasamisel	Korraldame arvamusrännaku täiskasvanud elanikkonna seas, et koguda inimeste ettepanekuid ja sisendit strateegia „Eesti 2035“ tegevuskava uuendamiseks 2023. aasta kevadel. Arvamusrännaku järel kirjeldatakse meetoodikat koos õppetundidega, et seda saaksid edaspidi kasutada ka teised huvilised Eestis ja mujal.
<b>Lubadus 2: suurendame poliitikakujundamise teadmispõhisust</b>	
2.1 Katsetamise raamistiku väljatöötamine ja esimeste katseprojektide elluviimine	Muuta katsetamine poliitikakujundamise loomulikuks osaks, luues terviklik katsetamisraamistik (sh õigusruum, toetusmeetmed, juhendmaterjalid jne).
2.1 Andmepõhise otsustusprotsessi toetamine poliitikakujundamisel	Loome otsustusprotsessidesse integreeritud andmepõhist otsustamist toetava tehnoloogilise lahenduse, et andmete kasutamine poliitikakujundamisel oleks läbipaistev, lihtne ja kiire.

## Lubadus 1: suurendame poliitikakujundamise koosloomelisust

<b>Tegevuse number ja nimetus</b>	1.1 Koosloome keskkonna arendamine		
<b>Tegevuse lühikirjeldus</b>	Riigi koosloome projektiga luuakse terviklik keskkond, mis hõlmab kogu eelnõu elutsükli, võimaldades samal platvormil koos õigust luua ja muudatusi hallata. Süsteem aitab kaasata avalikkust ja suurendab läbipaistvust ja ülevaadet riigi õigusloomest.		
<b>Vastutaja</b>	Riigikantselei ja Justiitsministeerium		
<b>Kaasvastutajad</b>	<b>Valitsusasutused</b>	<b>Vabaühendused</b>	<b>Teised (parlament, erasektor jms)</b>
		Vabaühenduste Liit, Eesti Koostöö Kogu, E-riigi Akadeemia, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Korruptsioonivaba Eesti	
<b>Tegevuse kestus</b>	august 2022 – juuni 2024		

### Probleemi kirjeldus

#### Millist probleemi tegevus lahendab?

Õigus on peamine poliitikakujundamise vahend, mis mõjutab kõiki inimesi ja mille kujunemistee määrab nii tulevase õigusakti sisu kui ka selle, kuidas sellest tulevikus kinni peetakse. Demokraatlikus õigusriigis peab õigusloome olema avatud, läbipaistev ja bürokraatiavaba. Olemasolevad õigusloome tehnilised lahendused vajalikku selgust ei taga. Igal eelnõul on menetluse jooksul mitmeid versioone, mis vormistatakse eraldi Wordi dokumentidesse. Ka saabuv tagasiside ja sellele vastamine esitatakse eraldi dokumentides, mis muudab muudatuste ja nende põhjuste jälgimise ülimalt keeruliseks.

Kokkuvõttes tähendab see seda, et laiema avalikkuse jaoks on ülevaate saamine raskendatud, sest teave on killustatult erinevates kohtades. Lisaks ei soodusta olemasolevad lahendused kodanikuühiskonna kaasumist õigusloomesse. Teave teemaga tegelema hakkamisest jõuab huvirühmadeni sageli alles siis, kui eelnõu esimene versioon on juba valmis. Puudulik on ka menetluse kestel toimuv osapoolte vaheline koostöö. Praegu kasutusel olevad õigusloome infosüsteemid on tehnoloogiliselt vananenud, nad ei loo võimalusi koostööks ega soosi kaasaegsete koosloome võimaluste kasutamist õigusloomeprotsessis.

#### Mis seda probleemi põhjustab?

Täpsemalt on probleemid, mida tervikprojektiga lahendatakse, järgmised:

- **Vähene läbipaistvus** - erinevad menetlusetapid ei ole omavahel hästi jälgitavalt seotud.
- **Puudulikud koostööd võimaldavad lahendused** - koostööd soodustavad lahendused on puudulikud. Puudub nii grupipõhine kui ka individuaalne tegevuste haldamise võimalus. Seotud osapoolte suhtlus väljendub dokumendifailide saatmises osaliste vahel ja muudatuste esitamises tabeli kujul. Osapoolte ettepanekud, soovitusel ja nõusolekud on eraldiseisva tekstina, mis pole muudetava sättega seotud.



- **Probleemid õigusloome kvaliteediga** - puudub ajakohane ülevaade sellest, millised asutused milliste teemadega tegelevad, sellest tulenevalt on keeruline ka varasemas etapis kaasuda ja arvamust avaldada. Mõjude analüüs ei ole etappide vahel seostatud ega ole piisavalt hoomatav.
- **Õigusloomet toetava tehnoloogilise lahenduse puudumine** - tehnoloogiline baas (EIS, EMS, Word, Excel, e-mailid) ja selles sisalduv info on killustunud, erineva ülesehituse ja loogikaga; olemasolevad tehnoloogilised lahendused vananenud.
- **Olemasolevate lahenduste kasutatavuse, kasutajasõbralikkuse ja kasutusmugavuse probleemid** - Osalusveebi ja valitsuse eelnõude infosüsteemi kasutatavuse analüüsis on EIS-i kasutajasõbralikkust hinnatud mh järgmiste kommentaaridega: "kohutav", "olemasoleval kujul ministeeriumile see tööriist ei sobi", "otsing vilets", "liiga suur koormus", "tehnilised probleemid jätkuvalt lahendamata" jpm

Probleemide kirjeldus on koostatud mh 2012. a õigusloomemenetluse kaardistuse abil, innotiimi laialdase kaasamise ja samuti koosloome keskkonna prototüübi testrühmadest saadud tagasiside tulemusena. Täiendavalt on allikatena kasutatud PRAXISE analüüsi EIS-i kasutatavuse kohta ja justiitsministri ettekandeid Riigikogus õigusloome kvaliteedi kohta.

## Tegevuse kirjeldus

### Mida on selle probleemi lahendamiseks seni tehtud?

Projektile on loodud 2019. aastal prototüüp. Seda on tutvustatud ca 300 tulevasele kasutajale nii fookustatud ja protokollitud testrühmades (kogu projekti testrühmi 9 + EL asja menetluse testrühmi 5) kui tutvustusüritustel. Potentsiaalsete kasutajate toetus ja huvi on olnud suur. 2020. a alustati MVP arendamist, mida saab käsitleda projekti I etapina. 2021. a II pa ja 2022. a. I pa alustati I etapi katsetamisega ja jätkakti lahenduste täiustamist. Laiem I etapi katsetamine on kavandatud 2022. a I poolaastasse. Arendusprotsessiga paralleelselt analüüsitakse õigusloomemenetluse muutmise vajadusi eesmärgiga, et need sobituksid paremini failivahetuse asemel andmevahetuse jaoks. 2022. aasta algusest alustati järgmiste koosloome keskkonna arendusetappidega, mis hõlmavad sisemist ja avalikku koostööringi, EL asja menetlust ning avalikku vaadet. SF rahastus projektile kestab kuni augustini 2023.

### Mis on pakutav lahendus?

Pakutav lahendus võimaldab loodava ühtse õigusloome keskkonna kui terviklahenduse jaoks järgmist:

- avaliku kasutajaliidese kaudu on võimalik osaleda avalikul konsultatsioonil ning arvamust avaldada;
- loodud on lobistide ja huvirühmadega kohtumise jaoks valitav sündmus koos vajalike andmeväljadega, mida on võimalik keskkonnast teemaruumide lõikes eksportida.

### Mis on selle tegevuse soovitud tulemus?

Arenduse tulemusena valmib kaasaegne kasutajaliides avalikkusega konsulteerimiseks, mis vähendab nii huvirühmade kui eelnõu koostajate halduskoormust, on suurema kasutajamugavusega ja loob paremad eeldused osapoolte kaasamiseks. Lobistide ja huvirühmadega kohtumiste kajastamine eelnõu menetluskäigu juures suurendab õigusloome läbipaistvust.

## Tegevuse seos AVP väärtustega

Kuidas aitab tegevus suurendada läbipaistvust?

Muudatused avaldaks positiivset mõju kodanikuühiskonnale, võimaldades saada paremat ülevaadet kavandatavast õigusloomest ja luues viise ise kaasa rääkida väiksema ajakuluga, sh esitades oma arvamus konkreetse sätte juures. Käisiti tehtavate

	toimingute arv õigusloomeprotsessis väheneb. Materjale ei pea tõstma menetluse käigus ühest süsteemist teise, vaid kogu asjaga seotud menetlus toimub ühes keskkonnas, kus on jälgitav ajakava, seotud materjalid, kaasatud isikud ja aja jooksul tehtud muudatused.
Kuidas aitab tegevus suurendada vastutavust?	Luuakse eeldused õigusloome kvaliteedi parandamiseks. Kaasamine, sh lobistide ja huvirühmadega suhtlus, on korraldatud läbipaistvalt ja jälgitavalt.
Kuidas aitab tegevus suurendada inimeste kaasamist ja koosloomet?	Kõik, kes tunnevad huvi ühiskonnas toimuva vastu ja soovivad olla sellega kursis või ka ise kaasa rääkida, saavad avaliku kasutajaliidese kaudu õigusloomes osaleda. Muudatused avaldaks positiivset mõju kodanikuühiskonnale, võimaldades saada paremat ülevaadet kavandatavast õigusloomest ja luues viise ise kaasa rääkida väiksema ajakuluga, sh esitades oma arvamus konkreetse sätte juures.  Õigusloomes saavad kaasa rääkida ka need, kel täna on selleks olnud vähem võimalusi ja teadmisi. Nimelt juba täna kehtiva korra kohaselt avalikustavad kõrgemad ametiisikud kohtumised lobistidega, ent sellest regulatsioonist on välja jäetud eelnõusid puudutavad kohtumised. Avalikustades kohtumised ka eelnõude raames, avab see erinevatele huvirühmadele parema ligipääsu õigusloome protsessile.

Tegevuse elluviimine					
Tegevuse etapp	Oodatud tulemus	Kavandatud tähtaeg	Osalejad		
On võimalik piloteerida avalikul konsultatsioonil osalemist ning arvamuse avaldamist	<ol style="list-style-type: none"> <li>On võimalik piloteerida võimalust osapooltel osaleda või olla kaasatud menetluse varasemas etapis ja korraldada kaasamist tõhusamalt: käsitsi tehtavad tegevused asendatakse automatiseerituga; info asub ühes keskkonnas ja seda ei tõsteta käsitsi ringi.</li> <li>Ühine menetluskeskkond, mis võimaldab paremaid koostöö viise.</li> <li>Loodud on mugav arvamuse avaldamise ja märkuste läbiarutamise funktsionaalsus avalikul</li> </ol>	august 2023	Vastutaja: Riigikantselei, Justiitsministeerium		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vabaühendused	Teised
			Vabaühenduste Liit, Eesti Koostöö Kogu, E-riigi Akadeemia, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Korruptsioonivaba Eesti		

	koostöoringil, mida on võimalik hakata piloteerima.				
Loodud on lobistidega kohtumise jaoks valitav sündmus koos vajalike andmeväljadega, mida on võimalik keskkonnast teemaruumide lõikes eksportida	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kõik ühe eelnõu raames toimuvad lobistide ja huvirühmadega kohtumised on sama eelnõu menetluse juures nähtavad</li> <li>Eelnõu raames toimuvate lobistide ja huvirühmadega kohtumiste kohta on kättesaadav järgmine teave: kes, kellega, millal ja mis teemal kohtus.</li> <li>Lobistide ja huvirühmadega kohtumiste teavet on võimalik koosloome keskkonnast eksportida.</li> </ol>	juuni 2024	Vastutaja: Riigikantselei, Justiitsministeerium		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus- asutused	Vabaühendused	Teised
				Vabaühenduste Liit, Eesti Koostöö Kogu, E-riigi Akadeemia, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Korruptsioonivaba Eesti	

<b>Tegevuse number ja nimetus</b>	1.2 Avatud valitsemise eksperdirühm ja koosloome tööriistakasti täiendamine		
<b>Tegevuse lühikirjeldus</b>	Luu avatud valitsemise teekaart, millega kaardistatakse süstemaatiliselt vajalikud sammud avalikus sektoris koosloomelise poliitikakujundamise rakendamiseks, avatud valitsemise põhimõtete juurutamiseks kõigil tasanditel, ning hinnata nende arengute võimalikku mõju		
<b>Vastutaja</b>	Riigikantselei		
<b>Kaasvastutajad</b>	<b>Valitsusasutused</b>	<b>Vabaühendused</b>	<b>Teised (parlament, erasektor jms)</b>
	Justiitsministeerium (JuM), Siseministeerium (SiM), Rahandusministeerium (RaM)	Eesti Linnade ja Valdade Liit, Vabaühenduste Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskkliit, Eesti Ametiühingute Keskkliit, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Noorteühenduste Liit, Eesti Külaliikumine Kodukant, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Sotsiaalse Innovatsiooni Labor, E-riigi Akadeemia, Korruptsioonivaba Eesti	
<b>Tegevuse kestus</b>	august 2022 – juuni 2024		

<b>Probleemi kirjeldus</b>
<p><b>Millist probleemi tegevus lahendab?</b></p> <p>Riigikogu poolt heaks kiidetud riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ riigivalitsemise sihi raames on sõnastatud eesmärk „Eesti on inimesekeskne riik, kus poliitikakujundamine on koosloomeline ja inimesed saavad osaleda oluliste otsuste tegemisel“. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb Eesti avalikul sektoril lähiaastatel täiendada nii ametnike oskusi kui ka hoiakuid nii, et need vastavad avatud valitsemise põhimõtetele. Sama eesmärki toetab loodav riigi koosloomekeskkond KOOS, mis loob alused turvalise ja isikutuvastusega digitaalse koosloome võimaldamiseks paindlikus ja avatud keskkonnas.</p>
<p><b>Mis seda probleemi põhjustab?</b></p> <p>Seni on tegeletud peamiselt tehnilise platvormi arendamisega ning vähem tähelepanu on suunatud koosloomelisele poliitikakujundamisele üleminekule kui muutuse terviklikumale juhtimisele. Nagu iga muutuse juhtimisel, tuleb ka siin arvestada juriidiliste tingimustega, avaliku sektori oskustega ja eelarveliste piirangutega. Kui KOOS loob koosloomet võimaldava digitaalsele ruumi, siis arendamist vajab koosloomet soosiv oskuslik ja hoiakuline ruum. See ei piirdu ainult oskusega korraldada avalikke poliitikakujundamise seminare, vaid kätkeb endas palju ulatuslikumat kogumit pädevustest, mis võimaldavad muu hulgas luua aruteluks turvalist õhkkonda, leida kompromisse, toetada osapooli rahuldavate lahenduste disainimisel ja ehitada konsensust. Tulenevalt arenevast kaasamis- ja koosloome keskkonnast vajab kaasajastamist ka õigus- ja poliitikaloomeliste standardeid</p>

puudutav regulatiivne raamistik. Sealhulgas tuleb üle vaadata Vabariigi Valitsuse reglement, kaasamise hea tava ja mõjude hindamise meetodika.

## Tegevuse kirjeldus

### Mida on selle probleemi lahendamiseks seni tehtud?

Koosloomelise poliitikakujundamise edendamiseks on varasemate Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavade osana ellu viidud mitmeid tegevusi nii oskuste arendamise kui ka toetavate tehniliste lahenduste arendamisel. Need on pikemalt lahti kirjutatud siinse tegevuskava varasemas peatükis.

### Mis on pakutav lahendus?

Lahendus on kaheosaline:

I Käivitada avatud valitsemise eksperdirühm, mille eesmärk on luua avatud valitsemise teekaart, millega kaardistatakse süstemaatiliselt vajalikud sammud avalikus sektoris koosloomelise poliitikakujundamise rakendamiseks, avatud valitsemise põhimõtete juurutamiseks kõigil tasanditel, ning hinnata nende arengute võimalikku mõju. Avatud valitsemise teekaart peab kirjeldama:

- teekaarti koosloomelise poliitikakujundamise rakendamiseks riigiasutustes, arvestades erinevate huvirühmade võimalusi ja vajadusi;
- teekaarti avatud valitsemise ja koosloome soodustamiseks kohalikes omavalitsustes;
- ülevaadet valitsusasutuste vajadustest koosloomelise poliitikakujundamise oskuste arendamisel;
- ülevaadet kohalike omavalitsuste vajadustest koosloomelise valitsemise oskuste arendamisel;
- ettepanekuid kaasamise hea tava uuendamiseks;
- ettepanekuid avatud valitsemise ja koosloomet soodustavateks õigusmuudatusteks.

II Täiendada AVP tegevuskava avalikule ideekorjele esitatud ettepanekute ja loodava avatud valitsemise eksperdirühma järelduste põhjal koosloome tööriistakasti, mis on üks „Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2020–2022“ tegevus.

### Mis on selle tegevuse soovitud tulemus?

Avatud valitsemise eksperdirühma töö tulemusena on süsteemselt üle vaadatud Eesti koosloomelise poliitikakujundamise hetkeolukord ning arendamist vajavad valdkonnad. Eksperdirühma poliitikasoovitused aitavad koosloomelisust poliitikakujundamises suurendada. Samuti valmistatakse seeläbi koosloomekeskkonna KOOS kasutuselevõtmiseks. Samal ajal täieneb koosloome tööriistakast konkreetsete meetodite ja juhenditega, et nii kesk- kui kohaliku omavalitsuse teenistujatel oleks ühest kohast kättesaadav olemasolev kogemus koosloomelise poliitikakujundamise kohta Eestis.

## Tegevuse seos AVP väärtustega

Kuidas aitab tegevus suurendada läbipaistvust?	Ühtlustub avaliku sektori arusaamine koosloomelisusest ning kaasajastub seda toetav õigusruum ning tehnoloogilised lahendused. Need kõik on eelduseks, et suurendada poliitikakujundamise protsessi läbipaistvust.
Kuidas aitab tegevus suurendada vastutatavust?	
Kuidas aitab tegevus suurendada inimeste kaasamist ja koosloomet?	Lisaks eelmainitule on nii KOOS, avatud valitsemise eksperdirühm kui ka koosloome tööriistakast tehtud koosloomes.

Tegevuse elluviimine					
Tegevuse etapp	Oodatud tulemus	Kavandatud tähtaeg	Osalejad		
Avatud valitsemise eksperdirühm	Valmib avatud valitsemise teekaart	jaanuar 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vaba-ühendused	Teised
			JuM, SiM, RaM	Vt ülalpool	
Koosloome tööriistakasti täiendamine muu hulgas AVP tegevuskava avalikule ideekorjele esitatud meetodikatega	Tööriistakasti on lisandunud vähemalt nelja meetodika kirjeldused koos näidetega	detsember 2022	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vaba-ühendused	Teised
			JuM, SiM, RaM	Eesti Koostöö Kogu, Sotsiaalse Innovatsiooni Labor, E-riigi Akadeemia, Rohetiiger, Vabaühendus- te Liit	
Avatud valitsemise eksperdirühma ettepanekute elluviimise kokkuleppimine osapooltega	Elluviimise kokkulepet tutvustatakse avatud riigivalitsemise arengukomisjonile (ARVAK)	mai 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vaba-ühendused	Teised
			JuM, SiM, RaM	Eksperti- rühma liikmed	
Avatud valitsemise eksperdirühma ettepanekute elluviimine	Vastavalt ARVAKis kokku lepitud mahus	juuni 2024	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vaba-ühendused	Teised
			JuM, SiM, RaM	Eksperti- rühma liikmed	

<b>Tegevuse number ja nimetus</b>	1.3 Arvamusrännaku metoodika katsetamine omaette aktiivsete sihtrühma kaasamisel		
<b>Tegevuse lühikirjeldus</b>	Korraldame 2022. aasta sügisel arvamusrännaku täiskasvanud elanikkonna seas, et koguda inimeste ettepanekuid ja sisendit strateegia „Eesti 2035“ tegevuskava uuendamiseks 2023. aasta kevadel. Arvamusrännaku raames on eesmärgiks vähemalt 150 grupiarutelu toimumine üle Eesti. Arvamusrännaku järel kirjeldatakse metoodikat koos õppetundidega, et seda saaksid edaspidi kasutada ka teised huvilised Eestis ja mujal.		
<b>Vastutaja</b>	Riigikantselei		
<b>Kaasvastutajad</b>	<b>Valitsusasutused</b>	<b>Vabaühendused</b>	<b>Teised (parlament, erasektor jms)</b>
	Kõik ministeeriumid	Vabaühenduste Liit	
<b>Tegevuse kestus</b>	august 2022 – juuni 2023		

## Probleemi kirjeldus

### Millist probleemi tegevus lahendab?

Eesti on üsna hästi lõiminud vabaühenduste kaasamise poliitikakujundamise protsessi, kuid senine süsteem toetab ennekõike just vabaühendustesse organiseerunud inimeste kaasamist. Enamik inimesi aga pole mõne esindus- või katusorganisatsiooni liige ning seetõttu jääb oluline osa arvamustest poliitikakujundajatel sageli teadmata. Erinevad küsitlused ja uuringud küll kaardistavad laiemat avalikkuse meelsust ja ootusi, kuid need ei toeta süvenenud ja argumenteeritud arutelude tekkimist, mistõttu jõutakse harva uute lahendusteni. Riigikogu poolt heaks kiidetud riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ riigivalitsemise sihi raames on sõnastatud eesmärk „Eesti on inimesekeskne riik, kus poliitikakujundamine on koosloomeline ja inimesed saavad osaleda oluliste otsuste tegemisel“. Selle eesmärgi saavutamiseks on muu hulgas ette nähtud, et „Eesti 2035“ Vabariigi Valitsuse tegevuskava uuendatakse igalaastal koosloomes Eesti inimestega.

### Mis seda probleemi põhjustab?

Riigikantselei viis 2020. aastal avaliku sektori innovatsioonitiimi pakutava innosprindi raames läbi kasutajaintervjuud inimestega, kes tavaliselt ei osale kaasamisüritustel. Intervjuudest selgus, et mitteaktiivsuse põhjuseid on mitu:

- ei peeta end poliitiliselt aktiivseks inimeseks, kuigi iga päev hoitakse poliitikas toimuval silma peal ning sageli arutatakse neid teemasid ka pere ja tuttavatega;
- ei tunta, et nende panusest midagi sõltub, sest üleskutsed oma arvamust avaldada on tavaliselt üldised ja jääb arusaamatuks, kas nende taga on ka konkreetne inimene, kel on tahe ja võimalused esitatud ettepanekuid ellu viia.

Nende vestluste põhjal sündis omaette aktiivse inimese profiil, kelle kaasamisega pole seni sihistatult tegeletud.

## Tegevuse kirjeldus

### Mida on selle probleemi lahendamiseks seni tehtud?

„Eesti 2035“ koostamise käigus viis Riigikantselei koostöös Rahandusministeeriumiga 2019. aasta kevadel läbi arvamuskorje „Millist Eestit soovid aastaks 2035?“. Arvamuskorjel osales ligi 14 000 inimest ning selle käigus sõeluti osalenud inimeste abiga välja olulised väärtuspõhised märksõnad Eesti pikaajaliste eesmärkide sõnastamiseks. Arvamuskorjes oli võimalik osaleda nii e-küsimustiku teel kui ka täita raamatukogudes ankeeti paber kandjal, seda nii eesti, vene kui ka inglise keeles.

Kuigi arvamuskorjel osalenute hulk on Eesti kontekstis märkimisväärne, ei saa seda siiski pidada enamaks konsulteerimisest. Selle teadmisega seadis Riigikantselei endale eesmärgi katsetada igal aastal „Eesti 2035“ tegevuskava uuendamise käigus üht koostöö metoodikat, mida saaks edaspidi kasutada ka teised. Näiteks 2021. aastal korraldas Riigikantselei „Eesti 2035“ noorte arvamusrännaku, mille raames uuriti 7.-12. klasside õpilaste ideid, kuidas elukeskkonda Eestis paremaks muuta. Selleks loodi mänguline veebileht valikukohtade selgitamiseks ning viidi enam kui kahekümnes koolis läbi juhendatud arutelusid (nii kohapeal kui ka e-tunnina). Noorte arvamusrännaku tulemusena kogunes kooliõpilastelt ligi 200 ideed, millest koondus 15 konkreetset ettepanekut transpordi, jäätmete ja energeetika teemal. Väljapakutud ideede osas paluti Eesti inimestel uudisteportaali vahendusel hääletada, millist ideed nad enim pooldavad. Samuti tutvustasid enim hääli saanud ettepanekud esitanud noored oma ideid peaministrile.

### Mis on pakutav lahendus?

Riigikantselei korraldab arvamusrännaku täiskasvanud elanikkonna seas, et koguda inimeste ettepanekuid ja sisendit strateegia „Eesti 2035“ tegevuskava uuendamiseks 2023. aasta kevadel. Riigikantselei nägemuses toimuvad korraldatava arvamusrännaku raames üle Eesti väikesed grupiarutelud, mida juhivad vabatahtlikkuse alusel aktiivsed kodanikud ise enda valitud kohas ning mille tulemusel esitavad aruteludel osalejad riigile ettepanekud. Sihtrühmaks on just nn omaette aktiivsed ning protsess on kujundatud viisil, mis toetab isikliku kontakti tekkimist. Arvamusrännaku järel kirjeldatakse metoodika koos õppetundidega, et seda saaksid edaspidi kasutada ka teised huvilised Eestis ja mujal.

### Mis on selle tegevuse soovitud tulemus?

Loodud on läbiproovitud koostöö metoodika, mis aitab kaasata just omaette aktiivsete sihtrühma. Arvamusrännaku õppetundide põhjal saab kujundada kas uusi meetodeid või siis täiendada olemasolevaid poliitikakujundamise protsesse, et suurendada nende koostoomelisust.

## Tegevuse seos AVP väärtustega

Kuidas aitab tegevus suurendada läbipaistvust?	Arvamusrännaku metoodikas peetakse silmas, et osalejatel oleks läbivalt teada, mis nende ettepanekust on pärast selle esitamist saanud. Samuti luuakse osalejatele arutelu pidamiseks vajalikud taustamaterjalid.
Kuidas aitab tegevus suurendada vastutatavust?	
Kuidas aitab tegevus suurendada inimeste kaasamist ja koostööd?	„Eesti 2035“ arvamusrännaku eesmärgiks on, et toimuks vähemalt sada viiskümmend grupiarutelu. Nii suuremahulist kaasamisalgatust pole Eestis varem tehtud. Arvamusrännaku õppetunnid lõimitakse koostöö juhistesse (vt eelnevaid tegevusi).



Tegevuse elluviimine					
Tegevuse etapp	Oodatud tulemus	Kavandatud tähtaeg	Osalejad		
Arvamusrännaku metoodika väljatöötamine	Metoodika on valmis elluviimiseks	august 2022	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vabaühendused	Teised
			Kõik ministee-riumid	Vabaühenduste Liit	
Arvamusrännaku läbiviimine	Toimub vähemalt 150 arutelu	detsember 2022	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vabaühendused	Teised
			Kõik ministee-riumid	Vabaühenduste Liit	
„Eesti 2035“ tegevuskava uuendamine	Arvamusrännaku ettepanekud on tegevuskava uuendamisel kaalutud ning valikud esitajatele põhjendatud	mail 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vabaühendused	Teised
			Kõik ministee-riumid	Vabaühenduste Liit	
Arvamusrännaku õppetundide analüüsimine ning metoodika kirjeldamine	Arvamusrännaku metoodika on avaldatud	veebruari 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vabaühendused	Teised
			Kõik ministee-riumid	Vabaühenduste Liit	

## Lubadus 2: suurendame poliitikakujundamise teadmistepõhisust

<b>Tegevuse number ja nimetus</b>	2.1 Katsetamise raamistiku väljatöötamine ja esimeste katseprojektide elluviimine		
<b>Tegevuse lühikirjeldus</b>	Muuta katsetamine poliitikakujundamise loomulikuks osaks, luues terviklik katsetamisraamistik (sh õigusruum, toetusmeetmed, juhendmaterjalid jne).		
<b>Vastutaja</b>	Riigikantselei		
<b>Kaasvastutajad</b>	<b>Valitsusasutused</b>	<b>Vabaühendused</b>	<b>Teised (parlament, erasektor jms)</b>
	Justiitsministeerium (JuM), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), Rahandusministeerium (RaM) ning teised ministeeriumid lähtuvalt teemafookustest		Ülikoolid
<b>Tegevuse kestus</b>	august 2022 – detsember 2023		

### Probleemi kirjeldus

#### Millist probleemi tegevus lahendab?

Riigid üle maailma otsivad uusi lahendusi suurtele ühiskondlikele katsumustele ja nn nurjatutele proovikividele, millele seniste vahendite ja tööriistadega lahendusi pole leitud (nt elanikkonna vananemine, kliimakriis jms). Selles kontekstis on üha enam asunud erinevaid ideid ja lahendusvariante enne nende rakendamist katsetama. Katsetamine on uute ideede piiratud mahus järele proovimise struktureeritud protsess, mis võimaldab õppimist ja ideede lihvimist enne nende laiemat rakendamist.

Peamised põhjused, miks katsetamist kaalutakse üha enam:

- Soov proovida uusi julgeid ideid. Eksperimendid võimaldavad väikesel skaalal katsetada julgeid ideid, mis näiteks üle-eestiliseks elluviimiseks tunduvad liialt raputavad.
- Kvaliteetsem poliitikakujundamine. Hästi kavandatud katseprojektid annavad teadmise, mis töötab ja mis mitte ning milline on olemasolevate sekkumiste mõju.
- Kulude kokkuhoid. Tänu katse käigus kogutud õppetundidele saab suuremaid ja kulukaid vigu lahenduse täismahus ellu viimisel vältida.
- Saada teemad „kännu tagant lahti“. Katsetamine on üks võimalus edasi liikuda teemadega, mis muidu lõpututesse aruteludesse sumbuvad.
- Suurendada dialoogi ja usaldust kaasavama ja läbipaistvama poliitikakujundamisega. Katsetuste koostöös kavandamine, elluviimine ja nende tulemustest õppimine muudab otsused läbipaistvamaks.
- Väledam poliitikakujundamine. Katsetav mõtteviis tähendab samm-sammulist poliitikakujundamist, mis võimaldab protsessi käigus õppida ja neid õppetunde kohe arvesse võtta.

**Mis seda probleemi põhjustab?**

Sageli jäävad uuenduslikud lahendused kõrvale, sest nende täiemahuline rakendamine tundub olemasoleva info põhjal liiga ressursimahukas. Samuti ei toeta jäigad poliitikakujundamise protsessid piisavalt sammsammulist ja kogemustest lähtuvat otsustamist ning seeläbi pärsitakse innovatsiooni. Eesti avalikus sektoris on katsetamise soov ja valmidus kasvanud, kuid kogemusi ja teadmisi napib. Katsetamine eeldab harjumuspärase poliitikakujundamise protsessi mõningast ümberkujundamist ja katse ettevalmistamise ning läbiviimise võimekust.

**Tegevuse kirjeldus****Mida on selle probleemi lahendamiseks seni tehtud?**

Seni ei ole katsetamine Eesti avalikus sektoris kuigi levinud ning katsetamine kui meetod on olnud pigem üksikute projektide või väikeste tiimide pärusmaa. Näiteks avaliku sektori innovatsioonitiim rakendab käitumisteaduslikke lähenemisi, sh müksamist (ing k *nudging*), mida on rakendanud üksikutes projektides ka Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium, Siseministeerium, Maksu- ja Tolliamet, jt. Accelerate Estonia katsetab erasektori lahendustega, mis aitavad lahendada avaliku sektori murekohti.

**Mis on pakutav lahendus?**

Katsetamine on uute ideede ja erinevate võimalike lahenduste piiratud mahus järele proovimise struktureeritud protsess, mis võimaldab õppimist ja lahenduse arendamist enne nende laiemat rakendamist. Võimaldades piiratud ressursside puhul teha targemaid valikuid, püütakse jäikade protsesside asemel leida paindlikumaid ja avatumaid viise üha keerulisemate avaliku sektori probleemide lahendamisel. Selle asemel, et rakendada laiapõhjalisi ühiskondlikke reforme teadmata, mis töötab, võimaldab katsetamine õppida reformide väljatöötamise või rakendamise käigus. Seega võimaldab katsetamine proovida julgeid ideid ja tasakaalustada nende rakendamisega seonduvaid riske, sest me teame tänu sellele paremini, milliseid oodatud ja ootamatuid tagajärgi meetmed kaasa toovad.

**Mis on selle tegevuse soovitud tulemus?**

Viia katsetamine poliitikakujundamise loomulikuks osaks, luues terviklik katsetamisraamistik (sh õigusruum, toetusmeetmed, juhendmaterjalid jne). Katsetamine vajab toetavat institutsionaalset raamistikku ning riskijulgust soosivat kultuuri, sellele lisaks tugistrukture ja võimekust katsetamise elluviimisel. Institutsionaalne raamistik peab tagama, et riik katsetab lahendusi alati õiguspäraselt, eetilisel, läbipaistvalt ja meetoodiliselt, ning toetama katsetuste väledat elluviimist. Selleks vajame katsetamist toetavat õiguslikku raamistikku; kokku lepitud eetika ja õiguspärasuse printsiipe ja katsetuste õiguspärasust ja eetilistust hindavat kogu; katsetamise juurutamist osana mõjude hindamise protsessis.

**Tegevuse seos AVP väärtustega**

Kuidas aitab tegevus suurendada läbipaistvust?	Katsetamine loob uut teadmist nii poliitikakujundajatele kui ka inimestele, keda konkreetne teema puudutab. Katse tulemusena saadud teadmine ja andmed on üldjuhul avalikud ning seeläbi paraneb poliitikaotsuste läbipaistvus.
Kuidas aitab tegevus suurendada vastutatavust?	
Kuidas aitab tegevus suurendada inimeste kaasamist ja koosloomet?	Kuivõrd katsetusi viiakse läbi piiritletud sihtrühmaga, ettemääratud ajavahemikus ning oluliste osapoolte koostöös, suurendab see ka poliitikakujundamise koosloomelisust.

Tegevuse elluviimine					
Tegevuse etapp	Oodatud tulemus	Kavandatud tähtaeg	Osalejad		
Katseprojektide toetusmeetme avamine	Toetustingimused on avalikustatud ja taotluste vastuvõtmine avatud	detsember 2022	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus- asutused	Vaba- ühendused	Teised
					EASi ja KredExi ühend- asutus
Katsetamise kirjeldamine ühe võimaliku osana mõjude analüüsi meetoditest	Mõjude hindamise meetodika abimaterjalide täiendamine	detsember 2022	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsu- sasutused	Vaba- ühendused	Teised
			JuM		
Katsetamise juhendmaterjal koos näidetega	Juhendmaterjal on avalikustatud	jaanuar 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsusasutu- sed	Vaba- ühendused	Teised
			JuM		
Analüüs ja ettepanekud:  1. Kuidas hinnata avaliku sektori katsetuste puhul eetilist, õiguspärasust ja kvaliteeti ning millistel tingimustel on selline hinnang vajalik?  2. Muudatusvajaduste kohta õigusloome- protsessis ja/või tavades, et katsetamine saaks	Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele	jaanuar 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsusasutu- sed	Vaba- ühendused	Teised
			JuM		Eesti Teadus- agentuur

toimuda väledalt, legitiimselt ja eetilisel.					
Senised Eesti katsetuste näited ja õppetunnid kogutud ja avaldatud, sh õppetunnid katsetamise protsessi läbitegemisest 7 projekti näitel 2022. aastal	Juhendmaterjal on täiendatud	detsember 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsusasutused	Vabaühendused	Teised
			MKM		EASi ja KredExi ühendasutus
Katsetamise suuremas mahus sissetoomine tippjuhtide ja tippjuhtide järelkasvu koolitustesse ning keskastmejuhtide kompetentsimudelisse ja koolitustesse	Kompetentsimudelid on täiendatud	detsember 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsusasutused	Vabaühendused	Teised
			RaM		

<b>Tegevuse number ja nimetus</b>	2.2 Andmepõhise otsustusprotsessi toetamine poliitikakujundamisel		
<b>Tegevuse lühikirjeldus</b>	Loomes otsustusprotsessidesse integreeritud andmepõhist otsustamist toetava tehnoloogilise lahenduse, et andmete kasutamine poliitikakujundamisel oleks läbipaistev, lihtne ja kiire.		
<b>Vastutaja</b>	Riigikantselei		
<b>Kaasvastutajad</b>	<b>Valitsusasutused</b>	<b>Vabaühendused</b>	<b>Teised (parlament, erasektor jms)</b>
	Kõik ministeeriumid. Statistikaamet, Andmekaitse Inspeksioon	Vabaühenduste Liit, E-riigi Akadeemia	Erasektori IT-eksperdid, OECD, Euroopa Komisjon
<b>Tegevuse kestus</b>	august 2022 – juuni 2024		

Probleemi kirjeldus
<p><b>Millist probleemi tegevus lahendab?</b></p> <p>Poliitikakujundamisel on kogu otsustatava küsimusega seonduva olemasoleva info kasutamine otsuste ettevalmistamisel keeruline ja ajamahukas. Kui suuremat hulka infot siiski kasutatakse, ei ole see otsustajatele mõistliku pingutusega tajutav. Praktikas esitatakse otsuseettepaneku taustaks ning põhjendamiseks vaid info, mis oli selle koostajale teada, kättesaadav, mida ta oskas kasutada ja mida pidas oluliseks. Ka juhul, kui subjektiivsed faktorid ei ole esitatud tausta ning argumente olulisel määral mõjutanud, ei ole otsuse tegemise hetkel ega hiljem sageli võimalik selles veenduda. Eelneva taustal on võimalik, et heas usus ning esitatud infole tuginedes tehakse otsus, mis ei arvesta tegelikkuses siiski kõiki olulisi aspekte või seda heidetakse ette ka olukorras, kus kõik olulised aspektid on arvesse võetud.</p> <p>Tegevus keskendub Vabariigi Valitsuse otsustusprotsessi lõppastme andmepõhise töstmisele. Valitsuse kabinetiistungitel ja istungitel tehakse aastas ca 1500 otsust. Otsuse-eelnõude ettevalmistamine on ajakulukas, kuid olulist osa ettevalmistusest ei pruugita otsustusprotsessis kasutada. Suure detailsusega dokumendiga tutvumine eeldab valitsuse liikme tasemel otsustajalt liigset ajakulu ning suure üldistustasemega dokument ei võimalda piisavat probleemi tajumist. Kuna eri ministreid huvitavad detailid erinevates aspektides, ka neis, mida dokumendi koostaja ei pruugi oluliseks pidada, siis on ainus võimalik lahendus info ja selle aluseks oleva analüüsi dünaamiline muutmine.</p>
<p><b>Mis seda probleemi põhjustab?</b></p> <p>Riigikantselei ettepanekul algatati 2022. aastal projekt Government Data-Driven Decision-Making Framework Implementation, mille väliskonsultant PwC viis aasta esimeses pooles läbi intervjuud ministeeriumite, Statistikaameti, Andmekaitse Inspeksiooni ja andmevaldkonna spetsialistidega. Intervjuude põhjal tuvastati poliitikakujundamise otsustusprotsessi tulemuslikkust, läbipaistvust ja otsustuse kiirust mõjutavate kitsaskohtadena järgmised põhjused:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• asjakohaste andmete tuvastamise, kogumise, töötlemise ja analüüsimise oskused on pigem madalad;</li> <li>• juurdepääs registritele ja andmekogudele on piiratud;</li> <li>• kasutatakse andmeid, mida teatakse ja millele ligi pääseb;</li> </ul>

- erasektori andmeid on keeruline kasutada;
- andmete kvaliteet on varieeruv ja mõnel juhul kasin;
- erinevaid andmekogumeid on analüüsi eesmärgil keerukas ühendada;
- teema taustast (memorandumid, uuringud, analüüsid) on ülevaate saamine keeruline ja ajamahukas.

Nimetatud kaardistuse põhjal on sõnastatud siinse tegevuse probleemikirjeldus ning valitud tegevuse ulatus. Government Data-Driven Decision-Making Framework Implementation analüüsi lõplikud tulemused valmivad veebruaris 2023 ning seejärel on kavas koostöös ministeeriumite ja partneritega täpsustada järgmised sammud, vajadusel lähteülesannet kohandada ja/või laiendada. Seejuures peetakse antud tegevuse kavandamisel ja elluviimisel läbivalt silmas nii andmepõhise otsustusprotsessi laiemat vaadet kui ka teisi valdkonna peamisi tegevusi, et tagada nende omavaheline seostatus (sh tehnoloogiliste lahenduste osas).

## Tegevuse kirjeldus

### Mida on selle probleemi lahendamiseks seni tehtud?

Seni on peamiselt keskendunud andmehalduse läbimõeldumale korraldamisele ja riigi andmekogude korrastamisele. Samuti otsuseettepanekuid ettevalmistavate ametnike pädevuse tõstmisele. Seni tehtu realiseerimisel on potentsiaali lahendada kirjeldatud probleeme vaid osaliselt. Näiteks ei võimalda see käsitleda struktureerimata andmestikke, nendest süsteemset info otsimist ning esitamist, ei võimalda tagada taustainfo kaardistuse kiiruse olulist kasvu, loodava tausta terviklikkust jmt. Olukorra tekkimine, kus kõik alusandmed on korras ja kõik teemaga tegelevad inimesed piisavalt pädevad, ei ole tõenäoline. Seni tehtuga jätkamine ning kavandatav tegevus ei ole seega üksteisega konkureerivad, vaid üksteist toetavad ja võimendavad tegevused. Alusandmete parem korrastamine ja kasutajate pädevuse tõstmine võimaldavad andmepõhise otsustuse jaoks potentsiaalseid tehnoloogilisi võimalusi efektiivsemalt ära kasutada. Väljundi tekkimine, mille toimumisest on ametnikkond ise huvitatud, suunab neid omakorda andmehaldusega seotud teemasid eesmärgipärasemalt ning jätkusuutlikumalt lahendama.

### Mis on pakutav lahendus?

Lahenduseks kavandame otsuse-eelnõude (eelkõige Vabariigi Valitsusele esitatavate memorandumite, aga ka muude) ettevalmistamise automatiseerimise viisil, kus seonduvad andmed ja info koondatakse, need eeltöödeldakse, visualiseeritakse inimesele lihtsamini hoomatavaks ning koostatakse esmane otsuse projekt ilma kasutaja olulise sekkumiseta. Nt memorandumite aluseks olevad andmed koondatakse ning nende visualiseeritud analüüsi tulemused esitatakse automaatselt. Kasutaja rolliks jääb pakutu ülevaatamine ning vajadusel korrigeerimine ja täiendamine.

Pakutav lahendus võimaldab kiirendada otsustusprotsessi, vähendada otsuse-eelnõu ettevalmistamise tahtmatut või tahtlikku subjektiivsust ning tõsta otsuse ettevalmistamise protsessi läbipaistvust. Nt võimaldab automatiseeritud lahendus valitsuse kabinetiistungitel ja istungitel jooksvalt saada andmepõhiseid vastuseid ka jooksvalt tekkivatele küsimustele, millele vastamine täna võib vajada eraldi ettevalmistusena ja seetõttu otsuse edasilükkamist tulevikku. Ideaallahendus on kompleksne ning mõistlik on see lahendada etappidena. Välja toodud probleeme on võimalik oluliselt leevendada juba esimestes etappides ehk andmete automaatse koondamise, süstematiseerimise ning visualiseerimise lahendusega.

Seejuures käsitleme nimetatud lahendust kui täna rakendatavate initsiatiivide (andmehaldus, avaandmete teabevärv, keeletehnoloogia arendamine jmt) tulemuste n-õ kokku sidumist. Eesmärk ei ole tingimata luua uus kasutajakeskkond, kui veebruaris valmivas teekaardis seatud sihid saavutatakse mõnele olemasolevale või loomisfaasis olevale tehnoloogilisele lahendusele (nt Statistikaameti andmete taaskasutamise keskkond) üksikute lisafunktsioonide lisamisega.

**Mis on selle tegevuse soovitud tulemus?**

Otsuse-eelnõude koostajate käsutuses on töövahend, mis oluliselt vähendab ajakulu eelnõude ettevalmistamisega seonduva info otsimisel, toetab kõikide asjakohaste andmete kaasamist, muudab läbipaistvamaks, millist infot kasutati ning milline info kasutamata jäeti, ja tekitab otsuse alternatiivid, mis lähtuvad ainult ratsionaalsetest kaalutlustest. Seejuures peetakse töövahendi arendamisel silmas, et kõik poliitikakujundamisel ja menetlemisel kasutatavad tehnoloogilised platvormid (sh koosloome keskkond, istungite infosüsteem jt) peavad olema võimalikult palju üksteisega seostatud.

**Tegevuse seos AVP väärtustega**

Kuidas aitab tegevus suurendada läbipaistvust?	Seni laiali olev info koondatakse automatiseeritult, mis teeb otsuse ettevalmistajatele, rakendajatele ja teistele huvilistele kättesaadavaks ka sellise info, mille olemasolust nad teadlikud ei olnud või mida leida ei osanud. Info seostatakse ja muudetakse inimesele lihtsamini tajutavaks automaatselt, mis võimaldab mõtestatult lugeda suuri andmehulkasid ning keerulisemate seostega andmeid, ja see on vähem mõjutatud inimese andmetöötlusoskuste tasemest. Otsuse ettevalmistamiseks kasutatud andmetest, nendega seotud valikutest jmt jääb nähtav jälg, mille põhjal on otsuse tegemise ajal või hiljem võimalik hinnata, kas arvesse võeti kogu asjakohane info.
Kuidas aitab tegevus suurendada vastutatavust?	Otsuse eelnõu kohta esitatakse nii selle laiema taustaga kui ka otsusega seotud alusandmed ja ratsionaalsetest kaalutlustest lähtuv otsuseettepanek. Väheneb võimalus, et osa relevantseid andmeid jääb ainult subjektiivsetel põhjustel kasutamata (nt ei teatud nende olemasolust). Otsuste ja taustaandmete võimalikud vastuolud paistavad selgemini välja ja otsustamisel on võimalik seda lihtsamini arvestada.
Kuidas aitab tegevus suurendada inimeste kaasamist ja koosloomet?	Otsuse alusandmed ning otsuse seotus nendega muutub jälgitavaks ja mõistetavaks ka juhul, kui teemast huvitatul puuduvad teadmised ning oskused andmeid otsida ja infona tajutavaks töödelda. See võimaldab probleemi andmepõhiselt vaadata ning lihtsustab ratsionaalsetel argumentidel põhinevate alternatiivsete ettepanekute esitamist.

**Tegevuse elluviimine**

Tegevuse etapp	Oodatud tulemus	Kavandatud tähtaeg	Osalejad		
Andmepõhist otsustamist toetava lahenduse väljatöötamine	Lahenduse tulevikuversiooni kirjeldus, teekaart selleni jõudmiseks ja prototüüp	märts 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsus-asutused	Vabaiühendused	Teised



			Kõik ministerruumid, Statistikaamet, AKI		OECD, Euroopa Komisjon
Seminar vm kaasamisformaad väljatöötatud lahenduse täiendamiseks vabaühendustega	Andmepõhist otsustamist toetava lahenduse täiendatud versioon	juuni 2023	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsusasutused	Vabaühendused	Teised
				Vabaühenduste Liit, E-riigi Akadeemia	
Teekaardist lähtuva lahenduse väljatöötamine vastavalt ettenähtud etappidele	Ellu on viidud lahenduse need teekaardist lähtuvad etapid, mis on olemasolevate ressurssidega teostatavad	juuni 2024 (võib jätkuda järgmises tegevuskavas)	Vastutaja: Riigikantselei		
			Kaasvastutajad		
			Valitsusasutused	Vabaühendused	Teised
			Kõik ministerruumid	Vabaühenduste Liit, E-riigi Akadeemia	

## Tegevuskava elluviimine

Tegevuskava viiakse ellu riigi ja vabaühenduste partnerluse kaudu. Iga tegevuse vastutaja koordineerib koostööd kaasvastutajate ja partneritega, lähtudes avatud valitsemise põhimõtetest (läbipaistvus, koostöö, vastutatavus). Riigikantselei avaldab oma veebilehel<sup>7</sup> tegevuskava elluviimise ülevaate vähemalt kaks korda aastas, aga võimaluse korral jooksvalt, lähtudes tegevuste eest vastutajate elluviimise ülevaadetest ning kaasatud partnerite tagasisidest.

Tegevuskava elluviimist jälgib ja koordineerib ARVAK, mis koguneb kuni neli korda aastas. ARVAKi tegevust toetab mitteformaalne AVP ümarlaud, kuhu kuuluvad vabaühenduste esindajad ja teised huvitunud.

Tegevuskava lõppedes koostatakse tegevuskava täitmise aruanne. Sõltumatu hindamismehhanism koostab tegevuskava kohta kaks aruannet: lähtearuanne, kus analüüsitakse tegevuste asjakohasust ja võimalikku mõju, ning lõpparuanne, mis keskendub tegevuste elluviimise tulemuslikkusele.

---

<sup>7</sup> <https://www.riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>