

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Rando Härginen

EESTI KESKVALITSUSE
TEADMUSJUHTIMINE JA TEADMUSLOOME PARTNERLUS
TELLITUD UURINGUTE JA ANALÜÜSIDE NÄITEL

Magistritöö

Õppekava HAAM02/18, peeriala avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: prof. Erkki Karo, PhD

Tallinn 2020

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt
ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud
teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele
ega ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.
Töö pikkuseks on 12 949 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Rando Härginen

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 183395HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: rando.harginen@gmail.com

Juhendaja: prof. Erkki Karo, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: prof. Erkki Karo, PhD

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
LÜHENDITE LOETELU.....	6
SISSEJUHATUS	7
1. HEA VALITSEMINE JA TEADMISTEPÕHINE POLIITIKAKUJUNDAMINE	11
1.1. Hea valitsemine	11
1.2. Teadmistepõhine poliitikakujundamine	13
1.2.1. Poliitikaanalüüs ning selle tulemuste avalikustamine ja kasutamine	14
1.2.2. Poliitikaanalüüsi partnerid ja tellimine.....	18
2. TEADMUSJUHTIMINE.....	20
2.1. Õppiv organisatsioon.....	20
2.2. Teadmus	21
2.2.1. Organisatsiooni teadmusloome kontseptsioon	22
2.3. Teadmusjuhtimine	23
2.3.1. Teadmuse kasutamine ja infotehnoloogia	24
2.3.2. Teadmusjuhtimine avalikus sektoris	24
2.4. Teoreetilise raamistiku omavahelised seosed.....	25
3. EMPIIRILINE ANALÜÜS	28
3.1. Metoodika.....	28
3.2. Andmete analüüsi ja dokumendianalüüsi tulemused.....	32
3.2.1. Uuringute avalikustamist ja kasutamist suunavad normdokumendid	32
3.2.2. Uuringute üldandmed ning osapooled.....	36
3.2.3. Uuringute avalikustamine.....	40
3.2.4. Uuringute kasutamine.....	41
3.3. Intervjuude tulemused	43
3.3.1. Uuringute avalikustamine.....	43
3.3.2. Uuringute kasutamine.....	45
4. JÄRELDUSED.....	50
KOKKUVÕTE.....	55
SUMMARY	58
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	61
LISAD	70

Lisa 1. Intervjuude loetelu	70
Lisa 2. Intervjuukavad	71
Lisa 3. Metoodika täpsustused.....	78
Lisa 4. Strateegiliste arengudokumentide materjalide ja väljatöötamiskavatsuste loetelu.....	84
Lisa 5. Viidatud uuringute arv ja osakaal poliitikadokumentides valitsemisalade lõikes	89
Lisa 6. Lihtlitsents	90

LÜHIKOKKUVÕTE

Usaldus valitsuste vastu on üha suurema surve all, mistõttu teadmistepõhine poliitikakujundamine ning tugev teadmusjuhtimine on muu hulgas hea valitsemise läbipaistvuse ja efektiivsuse põhimõtete rakendamise toetamiseks üha olulisemad. Magistritöö peaesmärk oli tuvastada ja analüüsida keskvalitsuse teadmusjuhtimise kitsaskohti tellitud uuringute ja analüüside avalikustamisel ja kasutamisel. Kõrvaleesmärk oli kindlaks teha keskvalitsuse tellitud uuringute ja analüüside koostajad ehk teadmusloome partnerid. Magistritöö teoreetilise raamistiku lähtealusteks olid hea valitsemise kontseptsioon ja põhimõtted ning teadmistepõhise poliitikakujundamise ning teadmusjuhtimise kontseptsioonid. Magistritöö näol on tegemist kvalitatiivse uurimusega, milles kasutati uurimismeetoditena andmete ja dokumentide analüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid. Normdokumentide analüüs osundab, et poliitikakujundajad on kohustatud uuringuid ja analüüse strateegilises planeerimises ja õigusloomes kasutama, sealhulgas neile nimetatud dokumentides viitama. Ka era- ja avaliku sektori intervjuueeritud tunnetavad ja kinnitasid, et uuringuid tellitakse poliitikakujundamises kasutamiseks. Analüüsi tulemusel nähtub aga, et aastatel 2014-2019 valminud 1186 uuringu ja analüüsi puhul vähemalt 16,8% ei olnud keskvalitsuse organisatsioonide veebilehtede uuringute alamlehtedel avalikustatud. Vaid 6,5% uuringute puhul nähtus kasutamine strateegilises arengudokumentis või seaduse väljatöötamiskavatsuses. See tähendab, et analüüsitud 97 strateegilise arengudokumendi ja seaduse väljatöötamiskavatsuse kujundamisel viidati keskmiselt 0,8 uuringut. Sellist praktikat võiks iseloomustada kui nähtamatut teaduspõhisust. Keskvalitsuse teadmusloome peamised partnerid on kõrgkoolid, kuid kümnendik uuringutest ja analüüsidesid tellitakse ka keskvalitsuse allasutustelt. Magistritöö põhjal saab järeldada, et osa keskvalitsuse teadmusjuhtimise kitsaskohti on aastaid püsinud üsna muutumatuna. Uuringute ja analüüside valdkond vajab sidusamat keskset koordineerimist ning seonduv teadmusjuhtimise raamistik täiendamist ja tõhusamat järgimist.

Võtmesõnad: *teadmusjuhtimine, teadmistepõhine poliitikakujundamine, uuringute tellimine*

LÜHENDITE LOETELU

EL – Euroopa Liit

ETAg – Eesti Teadusagentuur

HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

JUM – Justiitsministeerium

KAM – Kaitseministeerium

KEM – Keskkonnaministeerium

KUM – Kultuuriministeerium

MEM – Maaeluministeerium

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

RM – Rahandusministeerium

RK – Riigikantselei

SIM – Siseministeerium

SOM – Sotsiaalministeerium

VÄM – Välisministeerium

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

SISSEJUHATUS

Eestlastele ajalooliselt omase kratikultuuri uue moodsa tahu ehk tehisintellektist riigikrattide laine kõrval tuleb taas tõdeda, et avaliku halduse küütleavamad uuendused saavad reeglina rohkem tähelepanu kui elementaarse hügieenitaseme tagamine „luitunumates“ valdkondades.

Kuigi digikrattide kaasabil on riik sukeldumas masinõppe põnevasse ning vahel veel üleilustatud maailma, siis ei tohi unustada ka „inimõpet“ ja õppivat organisatsiooni laiemalt, et arendada tarka riiki tervikuna. Seda saab teha teadmistepõhise poliitikakujundamise ning tervikliku teadmusjuhtimisega, sealhulgas uuringute ja analüüside keskse suunamise ning loodud teadmuse kättesaadavaks tegemise ja tulemusliku kasutamise.

Riigivalitsemises teadmusjuhtimise ja õppiva organisatsiooni põhimõtete juurutamise vajadus ei ole uus. Seda on tähtsustatud juba 2005. aastal Riigikogu heaks kiidetud Eesti ühiskonna arengu planeerimise tüvitekstis „Säästev Eesti 21“ (Keskkonnaministeerium 2005, 53). Uue 15 aastat ette vaatava arengustrateegia „Eesti 2035“ koostamise protsessi valguses tuleb tõdeda, et aastani 2030 kehtima mõeldud „Säästev Eesti 21“ on paradoksaalselt ka ise ilmekas näide, kuidas sellesse juba toona kirja pandud muljet avaldav ühiskondlik parim teadmus ajapikku unustusse vajub ning aina vähem osundamist leiab¹. Kuigi ei saa öelda, et selle kesksed suunanäitamised pole 15 aastat hiljem enam asjakohased.

Sageli ühiskondlike protsesside tuules analüüsiv Riigikontroll avaldas samuti 2005. aastal aruande riigi tellitud uuringute avalikustamise kohta ning 2015. aastal mindi valdkonna auditeerimisega veelgi sügavamale, püüdes ühtlasi analüüsida, kuidas uuringuid tellitakse ja hiljem poliitikakujundamises kasutatakse. Mõlemas aruandes leiti, et avalikustamine on olnud puudulik – vastavatel analüüsiperioodidel 80% ja 25% uuringutest ei olnud veebilehtedel avalikustatud (Riigikontroll 2005, 7; Riigikontroll 2015a, 2). Ühtlasi tuvastati, et tellitud uuringute selgelt

¹ „Säästev Eesti 21“ kehtib aastani 2030, mistõttu hakkavad „Eesti 2035“ heakskiitmisel paralleelselt kehtima kaks kesksel samaiseloomulist strateegiat

tõendatult kasutamist oli vähe (46% uuringutest) ning esines ka dubleerivaid uuringuid (Riigikontroll 2015a, 1, 2).

OECD on leidnud 2015. a, et Eestil on Soomega sarnaseid raskusi otsustusprotsessides tõendite praktilise kasutamise ja soovitatav muu hulgas luua tugev teadmiste taristu tulemuste ja teadmiste jagamiseks (OECD 2015, 12, 22). Haldusvõimekuse valdkonna 2019. a vahehindamises (LevelLab *et al.* 2019, 83) soovitatakse riigivalitsemise edendamiseks luua avaliku sektori uuringute kalender ja keskne andmebaas ning tagada avalik juurdepääs kogutud andmetele, et lihtsustada teadusuuringute kättesaadavust ja riskkasutust. Praktikas oli alles hiljaaegu taas juhus, kus ettevõtlusvaldkonnas oleks tehtud kolm samasisulist uuringut sama sihtrühma pinnalt. See viitab, et 15 aastat pärast „Säästev Eesti 21“ heakskiitmist on uuringute ja analüüside planeerimise, kasutamise, talletamise ja seonduva koostöö probleemid vähemalt osaliselt säilinud.

Uuringute alakasutus ja dubleerimine tähendab ühtlasi ressursside raiskamist. Aastatel 2020-2023 on Eestil veel võimalik haldusvõimekuse valdkonnas kasutada analüüsiks ja uuringuteks Euroopa Liidu 2014-2020 perioodi struktuurivahendeid, kuid 2021-2027 perioodil enam mitte ja muudest allikatest rahastamine on ebaselge. Samas oli eelmise majanduslanguse ajal valitsusasutuste üks esimesi eelarvekärpe kohti uuringute ja analüüsides eelarved ning ilmselt jätab ka koroonaviiruse põhjustatud majanduslangus riigi majanduskuludele oma jälje. Seda olukorras, kus konkurents riigieelarve vahendite pärast on olnud niigi kasvavas trendis. See tähendab täiendavat vajadust uuringute ja analüüsides valdkonda võimalikult hoolsalt suunata.

Avaliku sektori koondteadmused ei loo aga riik üksi ja teadusjuhtimise eesmärk ei saa olla vaid riigikeskne. Teadmus sünnib koostöös vabakonna ja erasektoriga eri võrgustike töös, analüüsi ja uuringuid tellides või mõnel muul viisil. Nii on avaliku sektori tellitud uuringutes ja analüüsides sisalduvad andmed, info ja teadmus ühtlasi osa ühiskonna kollektiivsest teadmusest. Ja ühiskonna eri grupid soovivad üha enam sellest ammutada ning uue teadmuse loomisel ja otsustamisel osaleda. Näiteks on ühiskonnas täheldada vabakonna aktiveerumist riigilt eri andmete ja info nõutamisel olulistel keskkonna planeerimisprotsessides (nt Rail Balticu rajamine ja uue metsanduse arengukava koostamine).

Veelgi enam, infoökosüsteemi laienevate pooltõdede langatuste ajastul peab just avalik haldus andma endast kõik, et võimalikult suur hulk usaldusväärsest infost oleks avalikkusele kättesaadav.

Eriti ühiskonna ärevamatel hetkedel on määrav riigi haldusvõimekus ja avatus ning seeläbi usalduse hoidmine valitsuse suhtes.

Kõik see kasvatab survet vastavaks valitsemise kultuurinihkeks, sealhulgas kaasamõtlemise ja -rääkimise aluste ja võimaluste avardamiseks. Muu hulgas Euroopa Liidu avatud teaduse põhimõtte, aga ka eri rahvusvaheliste kohustuste² kohaselt, peaks riigi teadmus – ja selle aluseks olevad andmestikud – olema reeglina kõikides valdkondades kättesaadav ja lihtsasti juurdepääsetav. Minimaalne peaks olema andmete, info ja teadmuse hulk, mida tuleb eraldi ajakulukalt küsida või otsida.

Üks toetavaid tööriistu on seejuures teadmusjuhtimine, mis panustab ühtlasi organisatsiooni enda eesmärkide saavutamisse, sealhulgas kompetentsi ja innovatsiooni kasvu. Sageli piiravad teadmusjuhtimist aga teadmatus ja juhtimatus. Seda ka teadmistepõhiseks poliitikakujundamiseks nii vajalike uuringute ja analüüside puhul. Seetõttu on oluline teadvustada ka uuringute ja analüüside valdkonda teadmusjuhtimise ühe olulise komponendina.

Magistritöö peaesmärk on tuvastada ja analüüsida keskvalitsuse teadmusjuhtimise kitsaskohti tellitud uuringute ja analüüside avalikustamisel ja kasutamisel. Kõrvaleesmärk on kindlaks teha keskvalitsuse tellitud uuringute ja analüüside koostajad ehk teadmusloome partnerid.

Töö eesmärkide saavutamiseks analüüsib autor järgmisi uurimisküsimusi:

- Milline on keskvalitsuse tellitud uuringute ja analüüside avalikustamise ja kasutamise regulatsioon ning seonduv teadmusjuhtimise praktika?
- Millised organisatsioonid on keskvalitsuse teadmusloome partnerid tellitud uuringute ja analüüside koostamisel?

Peaesmärgi saavutamine aitab hinnata valdkonna probleemide süsteemsust ja pakkuda võimalikke lahendusi. Koosmõjus kõrvaleesmärgi saavutamiseга panustab töö keskvalitsuse teadmusjuhtimise olukorra laiemasse teadvustamisse ja edendamisse ning loodetavasti loob muu hulgas turuandmetega väärtust ka keskvalitsuse teadmusloome partneritele.

² Näiteks ÜRO 1998. a nn Arhusi ehk keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, mis näeb konventsiooniosalistele ette keskkonnainfole juurdepääsu tagamise kohustuse

Magistritöö on jaotatud neljaks peatükiks, millest kaks esimest moodustavad teoreetilise raamistiku. Esimeses peatükis käsitletakse head valitsemist ning teadmispõhist poliitikakujundamist, tuues välja põhjused, miks on vajalik uuringuid ja analüüse kui teadmuse osa tellida, avalikustada ja kasutada. Teises peatükis käsitletakse teadmusjuhtimist ja teadmuse muutumist koos vastava teoreetilise mudeliga. Nimetatud teoreetilise raamistiku harud loovad keskse toe empiirilise uurimuse tulemuste mõistmiseks ja mõtestamiseks. Kolmanda peatüki moodustab empiiriline analüüs metoodika ja Eesti keskvalitsuse tellitud uuringute ja analüüside³ valdkonna ja seonduva teadmusjuhtimise tulemustega. Analüüsi aluseks on andmete analüüs ja dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud. Neljandas peatükis on esitatud järeldused ja soovitused, mis seostavad töö teoreetilise raamistiku ja empiirilise osa.

Autor tänab juhendajat hea nõu ja kannatlikkuse eest. Lisaks on autor tänulik empiirilise analüüsi edasiarendamisele olulisi pidepunkte andnud intervjuueeritutele.

³ Edaspidi on töös uuringuid ja analüüse tähistatud teksti loetavuse huvides valdavalt terminiga „uuring“

1. HEA VALITSEMINE JA TEADMISTEPÕHINE POLIITIKAKUJUNDAMINE

1.1. Hea valitsemine

Valitsuste usaldamise kuldajaks võib pidada ajajärku ca 1950-ndatest alates kuni 1970-ndateni (Pollitt 2012, 12). Alates 1980-ndatest on avalik sektor aga üle maailma olnud pideva efektiivsuse ja kahaneva usalduse kasvatamise surve all (Randma-Liiv 2005, 95). Poliitikud on pidanud hakkama laveerima keskkonnas, kus eri huvirühmadel on tugev hääl, mis võib oluliselt mõjutada ka poliitikute valikuid (Bogason 2000). Nii võib öelda, et riigivalitsejad suisa janunevad legitiimsuse järele, lubades seetõttu suurendada läbipaistvust, vastutavust ja tõhusust (Pollitt 2012, 11). 1990-ndatel hakkas kitsamalt avalduma ka avalikkuse usalduse vähenemine professionaalsete avalike teenistujate vastu – osalt seetõttu, et teenuste kasutajad muutusid üha haritumaks, informeeritumaks ja infot nõudvamaks (Boaz, Nutley 2003, 225). Seega, ametnikkond ja poliitiline tasand ei saa enam usaldust eeldada, vaid peavad selle nüüd ära teenima (Bovaird, Löffler 2003, 4).

Tõhususe kõrval on valitsused pidanud hakkama kohanema aga ka hulganisti muude surveteguritega (Matheson, Kwon 2003, 499) ning näiteks valitsuste tulemuslikkuse mõtestamisel on fookus nihkunud ka elu ja valitsemise kvaliteedile (Bouckaert, van Dooren 2003, 128).

Usalduse alustala on hea valitsus (Delhey, Newton 2005, 323), kuid hea valitsuse kõrval peab olema hea ka valitsemine. Terminiga „valitsemine“ (*governance*) ühese mõiste sisustamine on raske ülesanne, kuid laiem ühisruum selle mõtestamisel võiks toetuda arusaamale, et ühiskonna suunamine või poliitikakujundamine tähendab üha enam lisaks valitsusele eri osaliste aktiivset osalemist ja koostööd (Pollitt, Bouckaert 2011, 21; Bovaird, Löffler 2002). Selle vaatenurga ja valitsemise muutumise taga on muu hulgas kodanikuühiskonna eneseteadlikkuse kasv (Pierre, Peters 2000), millega kaasneb üha suurem soov osaleda otseselt poliitikakujundamises (Piattoni 2012, 768).

Kettl loeb valitsuseks avalike institutsioonide struktuuri ja funktsioone ning valitsemiseks valitsuse viisi ühiskonnale vajalik töö ära teha (Kettl 2002). Samas on ka valitsemist ennast käsitletud kui struktuuri ja protsessi (Scharpf 1997, 97). Laiemalt võib valitsemiseks seega lugeda sotsiaalpoliitilise süsteemi mustrit või struktuuri, mis võrsub eri osaliste põimuvate tegevuste tulemusena (Kooiman 1993, 258). Valitsemine tähendab muu hulgas ka paljude erinevate huvidega osapoolte vahelise koordineerimise ja sidususe hoidmist (Pierre, Peters 2000, 4).

Valitsemise headus mõtestamisel ei ole ühtset laiapõhjalist kokkulepet, aga see näib viitavat valitsemise kvaliteedile ehk efektiivsele, tõhusale, osalemist tagavale ja demokraatlikule valitsuse vormile, mis tagab inim-, loodus-, majandus- ja finantsressursside läbipaistva ja vastutustundliku juhtimise võrdse ja säästva arengu eesmärgil (Rahman 2016, 40).

Valitsemise headuse mõtestamisele võib läheneda ka sarnaselt kvaliteedi mõtestamisega. Nii näiteks võiks tõdeda, et headuse määratlemine sõltub (poliitikavõrgustiku) seotud osapooltest, ning see peegeldab eelkõige läbipaistvust, võrdsuse tagamist, ausust, vastutavust ja kestlikkust (Bovaird ja Löffler 2003, 10) ning kodanike kaasamist (Martin 2003, 200). Hea valitsemine on seega terviklik mõiste, mis kätkeb kõiki valitsemise tahkusi, aga ka erasektorit ja vabakonda ning nendevahelisi suhteid.

Kuna antud uurimuse fookuses on avalik sektor ja akadeemilises ringikonnas tundub puuduvat keskne hea valitsemise teoreetiline alusraamistik, siis on otstarbekas uurida eelkõige avaliku sektori sellekohaseid käsitlusi. Hea valitsemise mõtestamist Euroopa avaliku halduse ruumis peegeldab keskselt Euroopa Komisjoni valge raamat „Euroopa valitsemine“, mille kohaselt hea valitsemise põhimõtted on järgmised (European Commission 2001, 8):

- 1) avatus – tegevuste ja otsuste aktiivne kommuniqueerimine; juurdepääsu ja arusaadavust tagav keel;
- 2) osalus – kontseptsioonist rakendamiseni ulatuvas poliitikaahelas osalemise võimaldamine;
- 3) vastutavus – selgemad rollid õigusloomes ja valitsemises; selgem ja suurem vastutus poliitika väljatöötamises ja rakendamises kõikidel tasanditel;
- 4) tulemuslikkus – efektiivsed ja õigeaegselt ellu viidud poliitikad, mis vastavad ootustele ja tuginevad selgetele eesmärkidele, mõju hindamisele ja võimalusel kogemustele; poliitikate rakendamine proportsionaalsel viisil ja otsuste langetamine sobival tasandil;
- 5) sidusus – poliitikad ja tegevused peavad olema sidusad ja kergesti mõistetavad; poliitiline eestvedamine ja tugev vastutavus peavad tagama keerulises süsteemis ühtse lähenemise.

ÜRO tasandil sekundeerib sellele lähenemine, kus hea valitsemise tunnuste seas on samuti läbipaistvus, mille raames nähakse muu hulgas ette info vaba kättesaadavust ja liikumist, otsest juurdepääsu protsessidele, institutsioonidele ja infole ning info piisavust nende mõistmiseks ja seiramiseks (United Nations 1997, 2; United Nations 2009, 3). Oluliseks on peetud ka osaluse, õigusriigi, kõigi osapoolte vajaduste rahuldamise, konsensuskesksuse, võrdsuse, efektiivsuse ja tõhususe, vastutavuse ja strateegilise visiooni põhimõtteid (United Nations 1997).

Seega, riik ei oma enam monopoli valitsemise ressursside ega ekspertiisteadmiste üle, vaid peab toetuma üksteisest sõltuvatele institutsioonidele ja toimijatele, kes on nii valitsuse sees kui ka sellest väljaspool (Newman 2001, 11). Teenuste osutamise kõrval on avaliku halduse ülesanne ka valitsemise väärtuste järgimise tagamine ja sügavam institutsionaliseerimine (Matheson ja Kwon 2003, 45) ning usalduse kasvatamine protsesside läbipaistvuse ja vastutavuse kaudu (Bovaird, Löffler 2003, 144).

Kui usaldus avaliku sektori vastu ja ka selle legitiimsus on madal, siis raskendab see vajalike ressursside koondamist ja poliitikate rakendamist (Rothstein 2012, 407). Esindusdemokraatia iseenesest ei taga, et avaliku sektori osalised oleksid vastutavad kodanike ees (Considine, Afzal 2012, 721). Demokraatliku süsteemi legitimeerumine, mida peegeldab usaldus valitsuse vastu, võib paljuski sõltuda teenuste ja poliitika tulemuste kvaliteedist ning poliitika rakendamise edukusest (Pollitt 2012, 12; Vigoda-Gadot *et al.* 2010). Üllatavalt on seejuures tuvastatud, et kodanikud tajuvad valitsust legitiimsena rohkem läbi avaliku halduse headuse või kvaliteedi kui demokraatlike õiguste või heaolu (Gilley 2006; Rothstein 2012, 413) ning bürokraatiat hinnatakse stabiilsuse, erapooletuse ja ekspertnõu kaasamise tõttu poliitika kujundamisse ja rakendamisse (Olsen 2006).

1.2. Teadmistepõhine poliitikakujundamine

Riigijuhid üle maailma võtavad iga päev vastu otsuseid, mis mõjutavad nende riigi käekäiku ja elanike heaolu. Võimalikult heade otsuste langetamiseks on muu hulgas vajalik teada, mis on olnud või võib olla tulemuslik ning andma sellest aru ka avalikkusele. Üks lahendus on olnud suurendada tulemuslikkuse mõõtmist, et teada rohkem, millist mõju valitsemine avaldab ühiskonnale ja vastavalt tegevusi muuta (Bouckaert, van Dooren 2003, 135). Valitsuse sisemine tulemusinfo ei taga siiski sageli tõenduspõhises poliitikatsükli kogu vajalikku infot, vaid pigem

võib käivitada sügavamate tulemuslikkuse probleemide või edulugude uurimise (Hatry 1999, 160). Ka suur usk kindlate mõõdikute abil poliitikakujundamist ratsionaliseerida ja poliitikaid muuta on sageli jäänud alusetuks (Lehtonen 2015, 95).

Poliitikakujundavad peavad üha enam analüüsima põhjus-tagajärje seoseid, mis nõuab teadmuse kogumist ja kontrollimist paljudest erinevatest allikatest, sealhulgas teadlaskonnalt, teistelt praktikutelt ja avalikkuselt (Mulgan 2008, 91). Kasvamas on arusaam, et poliitika ja praktika peab toetuma enam tõenditele (Hammersley 2001) ning et muu hulgas mõjuhindamisi tuleb teha kõrvuti teaduslike uuringutega, et hinnata eesmärkide saavutamist ning mõista protsesse ja õppetunde (Boaz, Nutley 2003, 230). Ka Eesti Euroopa Liiduga liitumise järgse avaliku halduse reformimise laines on muu hulgas olnud mõjuhindamiste juurutamise algatused (Savi, Randma-Liiv 2016, 87).

Eri uuringutega kogutud tõendeid saab muu hulgas kasutada poliitikate kujundamiseks ja elluviimise mõju parendamiseks ning sekkumiste mõju hindamiseks (Boaz, Nutley 2003, 226). Laiemalt nähakse hindamistes ka hea valitsemise kriitilist komponenti, mis aitab tagada avaliku sektori tõhusust ja poliitika, ning poliitikakujundajaid ja kodanikke liites otsuseid, mis tuginevad usaldusväärsetele tõenditele (OECD 2020, 4).

Valitsemise tõhususe kasvatamiseks on tavaliselt vaja kahte liiki tõendeid: vastutavust edendavaid ja parendamist edendavaid tõendeid (Sanderson 2002). Parendamist edendavate tõendite kasutamist käsitletakse sageli kui tõenditepõhist ehk teadmistepõhist poliitikat ja praktikat (Boaz, Nutley 2003, 226). Uuringuid läbi viies või tellides kogub poliitikakujundaja seega nõu, tuge ja faktilist alust, mille pinnalt oma otsuseid põhjendada ja selgitada, miks üht või teist huvi või väärtust eelistatakse.

1.2.1. Poliitikaanalüüs ning selle tulemuste avalikustamine ja kasutamine

Avaliku halduse üks keskseid püüdlusi on mõista, kuidas poliitika rakendamist mõjutavad poliitikaplaan ja millised on rakendamist mõjutavad tegurid (May 2012, 279). Poliitikate analüüsimisel tegeletakse kõige laiemas mõttes teadmuse loomisega poliitikaprotsesside kohta ja nende sees (Miyakawa 1999, 5). Poliitikaanalüüsiga tuvastatakse, kui efektiivselt poliitika leevendavad sotsiaalseid probleeme (Sidney 2007, 83) ning otsitakse uut teadmust eesmärgiga ühtlasi parendada arutelu kvaliteeti ja vahest lõpuks ka üldsuse valikut (Wildavsky 2001). Seejuures poliitikaanalüüsiks võib lugeda sotsiaalteaduse rakendusdistsipliini, mis kasutab paljusid uurimismeetodeid poliitikate parendamiseks (Dunn 2011, xvii), aga ka lihtsustatumalt

kliendikeskset nõu, mis mõjutab avalikke otsuseid ning lähtub avalikest väärtustest (Weimer, Vining 2005, 24).

Poliitikatsükli on eri sügavusega mõtestatud ja osadeks jaotatud, kuid ühe klassikalisema käsitluse kohaselt jagatakse seda peamiselt nelja etappi: poliitika ettevalmistamine, otsus, rakendamine ja hindamine (Bouckaert, van Dooren 2003, 132). Poliitikaanalüüsi rakendatakse tavapärastel esimeses ja viimases etapis ning reeglina on see kohustuslik või vähemalt tava. Samas võib näiteks *ex-post* hindamisest lähtuda ka rakendamisel, näiteks ressursside jaotamisel (OECD 2020, 4).

Kodanikul on põhimõtteliselt võimalik saada avalikku teavet avaliku võimu protsessides (nt valdkondlikel planeerimiskohtumistel) osaledes, avaliku juurdepääsu kaudu eri infokanalitele või -kogudele (nt asutuste veebilehed) või eraldi ise küsides (nt teabenõude kaudu). Avalikustamise puhul on seega üsna selge, kas näiteks poliitikaanalüüs on veebilehelt leitav või mitte. Samas kogutakse avalikus sektoris palju infot, kuid ei ole leitud piisavalt tõestust selle kasutamisest (Moynihan 2008, 191). Üks lähenemine võib olla otsustajatele surve avaldamine selge kohustuse panemisega normdokumendis, et näidataks, kuidas on kasutatud parimaid võimalikke tõendeid (Mulgan 2008, 111).

Teadusteadmuse tõhusama kasutamise tagamiseks on välja töötatud palju erinevaid teadmussiirde kontseptsioone. Samuti on eri lähenemisi konkreetselt teaduslike tööde tulemuste kasutamise sisustamisel ning kasutamise poliitikakujundamisega seostamisel. Üks kesksemaid käsitlusi kuulub Weissile (1979, 427), kes on kirjeldanud seitsme mudeliga, kuidas teaduslikke töid (uuringuid) poliitikakujundamises kasutatakse või kuidas need suunavad otsuste tegemist (vt tabel 1).

Weissi mudelid võib jagada kolme kategooriasse, kus näiteks kahe esimese mudeli omaduseks on ratsionaalsus ja lineaarsus. Samas praktikas toimub ilmselt eri mudelite (tunnuste) segunemine. Magistritöö seisukohast ehk olulisemad mudelid on interaktiivne mudel, mille tunnustele vastab ka tavapärane arengukava koostamise protsess, ning probleemi lahendamise mudel, kus muu hulgas on probleemi lahendamiseks vajalik tellida uuring.

Kasutamist võib eristada aga ka järgmiselt (Rossi *et al.* 2004, 411):

- 1) otsene – kasutus on dokumenteeritud ja spetsiifiline;
- 2) kontseptuaalne – kasutatakse üldiselt mõtlemise mõjutamiseks;

3) veenev – tulemusi kasutatakse kas poolt või vastu argumenteerides.

Tabel 1. Teaduslike tööde poliitikakujundamises kasutamise seitse mudelit

Mudel	Tunnused ja/või eesmärk	Käsitluse tüüp
teadmuspõhine mudel	teadmuse olemasolu põhjustab selle edasiarendamist ja kasutamist; poliitikakujundamisele tähtsust alusuuringu aspekti analüüsitakse rakendusuuringu, et leidu testida, ning sobivusel rakendada.	ratsionaalne
probleemi lahendamise mudel	olemasoleva info (uuringute) otsimine lahenduse leidmiseks; probleemi lahendamiseks on vaja tellida uuring, mille tulemusi kasutatakse otsustamisel; uuringute tulemused peavad sobituma otsustajate väärtuste ja eesmärkidega, et olla kasulikud.	ratsionaalne
interaktiivne mudel	info otsimine lisaks uuringutele teistest allikatest; eri infokanalid ja suhtlusvormid, kus osalevad ka sotsiaalteadlased.	difuusne
poliitiline mudel	uuringute kasutamine oma seisukoha toetamiseks (väär vaid juhul, kui seda tehakse infot moonutades).	strateegiline
taktikaline mudel	uuringu läbiviimise vajadusele/asjaolule viitamine tegutsemise tõestamiseks, tegevuse käivitamiseks või sellega viivitamiseks; uuringu kasutamine ebapopulaarsete otsuste põhjendamiseks; asutuse maine tõstmine oluliste sotsiaalteadlaste abil.	strateegiline
valgustumise mudel	kontseptsioonid ja teoreetilised vaatenurgad on imbunud poliitikakujundamise protsessi (läbi teadusajakirjade, meedia jne) ning need suurendavad parameetreid, mille sees lahendusi otsitakse; uuringud võivad kummutada olemasolevaid väärtuseid ja mõtteviise.	difuusne
teadustöö kui ühiskonna intellektuaalne püüdlus	sotsiaalteadused ja poliitika mõjutavad teineteist ning reageerivad ajastule ja mõttetrendidele; sageli käivitab teravnev huvi mõnes poliitikavaldkonnas uuringu tellimise ning vaid vahendite olemasolu köidab sotsiaalteadlasi teemat uurima; hiljem laienev teadustöö võib avardada teema käsitlust poliitikakujundajate poolt.	difuusne

Allikas: autor Weissi (1979, 427-430) põhjal

Kontseptuaalse kasutamise puhul on seejuures analüüsi tulemused osa raamistikust, millest otsuse langetaja lähtub (Reid 1989, 54). Kasutuse liigist olenemata peab siiski olema tõendatud, et vastava infota oleksid poliitika või programmiga seotud isikud tegutsenud teistmoodi (Leviton, Hughes 1981, 527).

Teadmuse kasutamise uurimise üks tunnustatumaid teoreetilisi lähenemisi on samuti Knotti ja Wildavsky seitsmeastmeline mudel, mille alusel on mõtestatud poliitikakujundajate poolt info kasutamist protsessipõhiselt (1980, 546):

- 1) vastuvõtmine – poliitika seisukohast oluline info võeti vastu;
- 2) tunnetus (*cognition*) – infot on loetud, „seeditud“ ja mõistetud;
- 3) lähtumine (*reference*) – info muudab vaateid, eelistusi ja arusaamu;
- 4) pingutus/saavutus (*effort*) – info (tulemused) mõjutab poliitikakujundaja tegevust (nt poliitikasoovitusi püütakse kaitsta);
- 5) hõlmamine (*adoption*) – info lisatakse poliitikasse ja see mõjutab poliitikaväljundeid;
- 6) rakendamine – infost mõjutatud poliitikat rakendatakse;
- 7) mõju – infost mõjutatud poliitika annab soovitud tulemusi (kasu kodanikele).

Knotti ja Wildavsky mudel on olnud eri teoreetikute lähtekoht. Muu hulgas on Landry *et al.* (2003) selle pinnalt (mudeli kolmanda aste) analüüsinud ülikoolide uuringute kasutamist ka viitamise alusel. Nad leidsid, et teadustegevuse tulemuste kasutamine avalikus sektoris sõltub pigem sellest, kuidas kasutajaid neid hangivad (sh arutavad teadlastega), teadusväljundite kohandamisest (nt tulemuste arusaadavamaks tegemine), kasutajate ja teadlaste vahelistest kontaktidest ning organisatsioonilistest teguritest (Landry *et al.* 2003). Leitud on ühtlasi, et uuringute kasutamist mõjutab ka poliitikavaldkond (Stone 2002, 286) ning näiteks hindamiste puhul tuleb tulemuste kasutamise tagamiseks neid levitada, sealhulgas koostajate poolt (Rossi *et al.* 2004, 377).

Uuringute kasutamine ja laiemalt ka poliitikakujundamine ei ole loomulikult üdini ratsionaalsed. Päriselus on poliitilises otsustusprotsessis ratsionaalsetel protsessidel omad praktilised piirangud, kus oma roll on kauplemisel, jäikadel seisukohtadel ja lubadustel, ning huvirühmade erinevatel väärtustel ja huvidel (Head 2010, 77). Poliitikakujundamise osaks on vältimatult poliitika tegemine, väärtused ja ideoloogia ning see peegeldub lõpuks ka tulemuste valikus – lõppeks ju teaduslik töö ka legitimeerib tellijat (Stone 2002, 295). Poliitikutel võib olla ühelt poolt soov varjata vajakajäämisi ja teiselt poolt püüeda tõsta häid tulemusi. Ametnikud võivad teha hindamisi vaid valdkondades, mille puhul nad saavad avalikustatavaid tulemusi kontrollida (Campbell 2007, 172, 200). Ratsionaalset poliitikakujundamist võidakse avalikkuse ees ka lihtsalt etendada n-ö kohustuslike etappide äratemiseks, samas kui tegelikult käib n-ö tagatoas päris poliitikakujundamine ja strateegialoome (Van der Steen, van Twist 2018, 506).

Uuringuid võidakse kasutada ka poliitilise ressursina (Bardach 2011, 94). Näiteks Riigikontrolli (2015a, 11) aruandes toodi välja juhus, kus uuringu avalikustamist lükati poliitiliselt sobivamale hetkele. Ühtlasi tuleb arvestada, et poliitikakujundamises võistlevad teadusuuringute ja nende tulemite kõrval poliitikakujundaja tähelepanu nimel ka muud argumentide esitamise kanalid ja tõendid (Boaz, Nutley 2003, 226). Tellitud uuringu tulemused ei pruugi nii pikka aega või üldse avaldada olulist mõju poliitikakujundamisele. Muu hulgas juhul, kui teaduslikke tõendeid aktiivselt ei jagata (Boaz, Nutley 2003, 226).

1.2.2. Poliitikaanalüüsi partnerid ja tellimine

Nagu eespool nähtus, siis valitsus ei ole otsustamises aga enam üksi, vaid poliitikakujundamises osaleb eri osapooli, kes esindavad oma huve. Samas võidakse samu fakte tõlgitseda väga erineval kombel poliitika eri osaliste ja huvigruppide poolt, lähtuvalt oma vaadetest inimloomusele, valitsuse rollile ja lahendusvõimalustele (Dunn 2004, 71). Kuigi valitsus on jätkuvalt kese, millelt eestvedamist oodatakse, võib esineda olukordi, kus ka valitsust ei usaldata või selles puudub vajalik kompetents (Bovaird, Löffler 2003, 173). Näiteks väikeriikides mõjutab ametnikkonda ja poliitilist tasandit võimekuse ja kompetentsi puudus (Baldacchino, Wivel 2020, 11) ning ekspertteadmiste piiratus avaldab mõju ka valitsuse toimimisele (Randma-Liiv, Sarapuu 2019, 165). Ka Eestit kimbutab väikeriigina ekspertide nappus ja seega on analüüsivõimekus piiratud paljudes valdkonnas. See omakorda tähendab suurt vastutust ja teadmuse monopoli ametnikkonnas, kuivõrd poliitikaanalüüsi võimalused on ahtad nii erakondadel kui ka vabakonnal (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 380).

Ametnikkond peaks olema neutraalne ja professionaalne, nõustades poliitilist tasandit institutsionaalsetest teadmistest ja kogemustest lähtuvalt (Considine, Afzal 2012, 723) ning poliitikaotsused peaks tehtama poliitilisel tasandil (Dahlström 2012, 361). Samas on päriselus joon nende kahe vahel hägusam ja pingelisem, kus ühe poole trumbiks on konstitutsionaalne legitiimsus (Peters 2001, 237) ja teise eeliseks info (Dahlström 2012, 364). Vahel võidakse ka üksteise vastu võidelda, kui näiteks ametnikkond loob liidu (poliitikavõrgustiku) vabakonna või erasektori huvigrupiga (Rothstein 2012, 415). Kui poliitilise ringkonna usaldus on ametnikkonna suhtes kõikuma löönud, siis võidakse tahta n-ö sõltumatut arvamust väljapoolt.

Üks valitsusvälise nõu tellimise põhjuseid on ka 1980-ndatel levinud uue haldusjuhtimise laine, mille tõttu on jätkuvalt oluline avalike teenuste lepinguline delegeerimine (Raudla 2013, 605). Kui poliitikaanalüüsi ei vii läbi avaliku sektori enda töötajad, siis tellitakse nõu organisatsioonidelt,

kellel on analüüsi läbiviimise võimekus. Enamik analüütikuid on kas keskvalitsuses või mittetulundusühingutes, kus igapäevaselt tegeletakse haldusotsustega, või konsultatsiooniettevõtetes, kes teenindavad haldusasutusi ja eraorganisatsioone (Weimer, Vining 2005, 23). Paljudes riikides on suurenenud just poliitikakujundamisele suunatud teaduslike tööde pakkumine ning ka valitsusväliste organisatsioonide poliitikaanalüüsise võimekus (Head 2010, 88). Poliitikakujundajat toetab muu hulgas teadlaskond, mille puhul võib välja tuua erinevat tüüpi tegevusi, mis on suunatud praktikutele, sealhulgas (Pollitt 2019, 31-33):

- 1) liikmelisus valitsuse (valitsusasutuse) loodud komisjonis, mis analüüsib kindlat poliitikateemat, või nõuandvas komitees;
- 2) osalemine poliitika, programmide ja projektide ametlikes hindamistes;
- 3) teadlaselt või teadlaste meeskonnalt on eraldi tellitud teaduslik töö valitsusele või muule avalikule institutsioonile.

Uuringu või analüüsi tellimiseks moodustatakse tavaliselt valdkonna poliitikakujundajatest, rakendajatest vms töörühm, mis tegeleb info kogumise, hanke tehnilise kirjelduse koostamisega, pakkumuste hindamisega ning lepingu sõlmimise järel edasise töö vahetulemuste ülevaatamise ning lõpliku töö hindamisega. Vajadusel konsulteeritakse turu pakkujatega ka lähteülesande püstitamise, sh meetodite, võimaluste jms suhtes. Kirjeldatud tellimise praktika on üsna levinud ning ideaalis peaks analüüsija valdama ka enamikku sotsiaalteaduse meetodeid ja tundma analüüsivaldkonda (Rossi *et al.* 2004, 403). Arvatavasti on ametnikkonnas tavaliselt täidetud valdkonna tundmise nõue, kuid sotsiaalteaduse meetodite oskuslik käsitlemine on tõenäoliselt keerulisem nõue, mistõttu see on üks põhjuseid, miks teadmust tellitakse.

2. TEADMUSJUHTIMINE

2.1. Õppiv organisatsioon

Enne teadmusjuhtimisse süvenemist tuleb mõista, mis on õppiv organisatsioon, mille südames teadmusloome on. Õppiva organisatsiooni mõiste esmalt sisustanud Senge määratles eduka õppiva organisatsiooni viis võtmedistsipliini (1990):

- 1) ühisvisiooni arendamine;
- 2) liikmete meisterlikkuse arendamine;
- 3) liikmete mõttemudelite arendamine;
- 4) meeskondlik mõtlemine;
- 5) süsteemne mõtlemine.

Õppiva organisatsiooni tunnuseks on keskendumine enda struktuuridele ja protsessidele, mis loovad või parendavad õppimist (Armstrong, Foley 2003, 74). Sellised organisatsioonid õpivad muutma ka oma eesmärgi, toetudes varasematele kogemustele teadmuspagasiga, millele toetuvad nende otsustusprotsessid (Cyert, March 1963, 99). Õppiv organisatsioon on suunatud ühtlasi sellele, et luua, saada ja edasi anda teadmust ning uue teadmuse najal muuta oma käitumist (Sydänmaanlakka 2002, 33). Nii ongi teistest tulemuslikumad eelkõige organisatsioonid, mis suudavad kohaneda muutuvate oludega, seiravad keskkonda ning kogutud info najal muudavad oma tegevusi (Schick 2003, 75).

Oluline on ühtlasi täpsustada, et organisatsiooniline õppimine on tegevus õppiva organisatsiooni kujundamiseks (Jamali *et al.* 2009, 113), mitte üks ja sama asi. Organisatsiooniline õppimine on teadmuse arendamine, mida saab kohaldada organisatsiooni tegevustele, tuues seeläbi potentsiaalselt kaasa muutuse nendes tegevustes (Berends *et al.* 2003, 1042). Valitsemise iseloomu muutudes muutub avaliku sektori organisatsioonilise õppimise võimekus üha olulisemaks (Matheson, Kwon 2003, 49), kuivõrd avaliku halduse organisatsioonide teadmusjuhtimise ning individuaalse ja organisatsioonilise õppimise edendamise viiside parem mõistmine aitab parendada teenuste osutamist (Boaz, Nutley 2003, 233).

Vahet tuleb teha ka selles, et organisatsiooniline õppimine keskendub teadmuse puhul, mida organisatsioon omandab, loob, töötleb ja lõpuks kasutab, enam protsessile, kuid teadmusjuhtimine sisule (Easterby-Smith, Lyles 2003). Teadmusjuhtimine hõlmab samas kindlasti organisatsioonilise õppimise juhtimist (Baskerville, Dulipovici 2006, 85, 93). Kingi (2009, 5) kohaselt kujunebki just teadmusjuhtimise võtteid rakendavast organisatsioonist õppiv organisatsioon.

2.2. Teadmus

Teadmust on mõtestatud väga eri nurkade alt – näiteks kui rikastatud infot (Rothberg, Erickson 2004, 14), segu eri inimkesksetest elementidest nagu näiteks intuitsioon (Myers 1996, 2; Lee, Yang 2000), intellektuaalainest (Roos *et al.* 1997), aga ka kui avalikku hüvist, vara või tähtsat kaupa (Baskerville, Dulipovici 2006, 88).

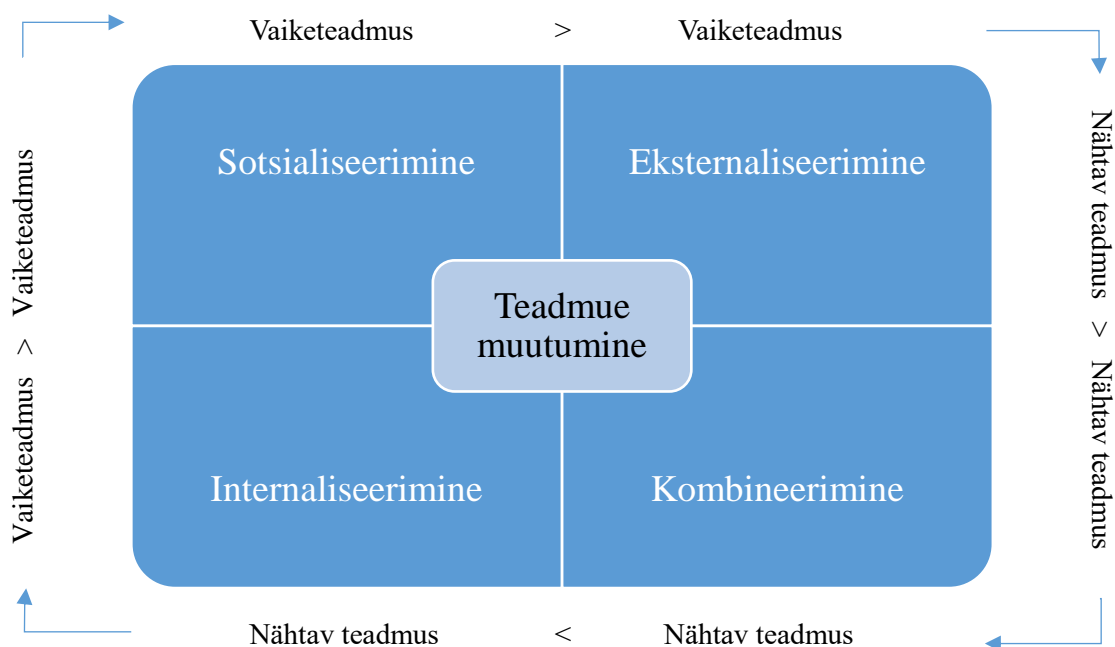
Teadmuse mõiste näib siiski peamiselt viitavalt sellele, et infot on lõimitud õppimise ja kogemustega (Rothberg, Erickson 2004, 14). Kui info koosneb faktidest ja andmetest, mis on organiseeritud viisil, mis kirjeldab kindlat olukorda või seisundit (Baskerville, Dulipovici 2006, 84), siis teadmus tekib, kui lisada infole „tõed, uskumused, perspektiivid ja kontseptsioonid, arvamused, ootused, metodoloogiad ja oskusteave“ (Wiig 1993, xvi).

Magistritöö fookusest tulenevalt on oluline välja tuua, et teadmust mõtestatakse ka kui info väga väärtuslikku vormi, millest saab lähtuda otsuste ja tegevuste puhul (Bhatt 2001; Martensson 2000, 209;). Seda täiendab veelgi käsitlus, mille kohaselt teadmus on raamistatud kogemuste, väärtuste, ja ekspertteadmiste muutlik segu, mis loob uute kogemuste ja info hindamise ja inkorporeerimise raamistiku (Baskerville, Dulipovici 2006, 84).

Teadmus jaguneb kaheks – vaiketeadmuseks ja nähtavaks teadmuseks (Nonaka 1994; Polanyi 1966). Vaiketeadmus (näiteks teadmised) peitub inimese peas ning muutub nähtavaks, kui seda kajastatakse muu hulgas andmebaasides ja dokumentides. Mõlemat liiki teadmuse omandamine toimub organisatsiooni siseprotsessi tulemusena, mis edendab üksikisikute ja organisatsiooni tasandil vaike- ja nähtava teadmuse loomist, aga ka info ja teadmuse ammutamist välistest allikatest (Gold *et al.* 2001).

2.2.1. Organisatsiooni teadmusloome kontseptsioon

Teadmust luuakse ja väljendatakse vaike- ja nähtava teadmuse vastastikuse sotsiaalse mõjutamisega (Oakland 2003, 332). Organisatsiooni vaates luuakse teadmused individuaalsel, grupi ja organisatsiooni tasandil ning seda luuakse (mõjutatakse) sotsialiseerimise, eksternaliseerimise, kombineerimise ja internaliseerimise kaudu (Nonaka, Takeuchi, 1995; Hislop, 2013). Nonaka ja Takeuchi (1995) leiavad, et teadmusloome on pidev neljaetapiline protsess ning on välja töötanud sellekohase teadmusloome ehk SECI mudeli (*socialization, externalization, combination, internalization*). Joonis 1 kajastab, kuidas nad mõtestavad teadmuse ringlust ja uuenemist läbi nimetatud etappide.



Joonis 1. Teadmusloome mudel
Allikas: Nonaka, Takeuchi 1995

Sotsialiseerimisel toimub näiteks kogemuste edasiandmine teise isiku uueks teadmuseks, eksternaliseerimisel näiteks teadmiste kirjanek, kombineerimisel keerulisema uue kirjaliku teadmuse loomine ning internaliseerimisel uue vaiketeadmuse teke (õppimine) (Nonaka, Takeuchi, 1995). Seda käsitlust toetab ka osa teiste teoretikute käsitlusi (näiteks Hessels 2008). Nonaka ja Takeuchi on SECI kontseptsiooni osaliselt ka edasi arendanud, kuid autor leiab, et antud magistritöö tarbeks ja teiste kontseptsioonidega seostamiseks on n-ö lihtsam mudel sobivam.

2.3. Teadmusjuhtimine

Organisatsioonidele on teadmus kui ressurss tegutsemisel üha olulisem, mistõttu kasvatab see strateegilise vaate tähtsust organisatsioonilisele õppimisele ning vaike- ja nähtava teadmuse juhtimisele (Curado, Bontis 2006). Teadmusjuhtimise parendused toetavad „ülimal tulemuslikkuseeni viivaid tegureid nagu organisatsiooniline loomingulisus, toimimise tõhusus ning toodete ja teenuste kvaliteet“ (Wiig 1993, xv).

Seega on teadmuse organisatsiooni üldeesmärkide saavutamiseks vajalik tähtsustada ja juhtida sidusalt koos organisatsiooni teiste juhtimisvaldkondadega. Minimaalselt võib organisatsiooni teadmuse kõikide tahkude parem juhtimine tugevdada otsuste tegemist, aga maksimaalselt võib see tarkuse kaudu luua konkurentsieelise (Rothberg, Erickson 2004, 3). Üldistades on teadmusjuhtimise põhifookuses olulise teadmuse organiseerituse ja pideva juurdepääsetavuse tagamine (Becerra-Fernandez, Sabherval 2010, 5).

Kuigi teadmusjuhtimist käsitletakse akadeemilistes ringkondades üha rohkem, ei ole laiapõhjalist konsensust ühtse definitsiooni suhtes (Grossman 2006; Lloria 2008). Lin nimetab teadmusjuhtimispõhisuseks organisatsiooni suhtelist kalduvust tugineda olemasolevale teadmusele, jagada seda ja lõimida välist teadmuse sisemise teadmusega ning olla vastuvõtlik uuele teadmusele (Lin 2015). Nonaka ja Takeuchi leiavad (1995), et teadmusjuhtimist rakendatakse selleks, et prioriseerida teadmuse organisatsioonisisest kujundamist ja jagamist. Hislop (2013, 49) on leidnud, et põhimõtteliselt lähenetakse teadmusjuhtimisele kui eri info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate kogumile või meetoditele ja teadmuse kasutavate inimeste juhtimisele. Teadmusjuhtimiseks loetakse ka organisatsiooni suutlikkust efektiivselt teadmuse juhtida, mis võimaldab organisatsioonil talle kättesaadavaid ressursse maksimaalselt ära kasutada (Darroch 2005).

Valdavalt mõtestavad teoreetikud teadmusjuhtimist siiski nelja kategooria alusel, milleks on teadmuse loomine, talletamine, jagamine ja kasutamine (Rowley 2001; Rothberg, Erickson 2004; Zheng *et al.* 2010). Sellisest eri autorite kattuvast käsitlusest antud magistritöös ka lähtutakse.

Talletamise all käsitletakse eelkõige organisatsiooni mälu kujundamist, kus teadmus salvestatakse infosüsteemidesse, kuid see säilib ka näiteks protsessides, väärtustes ja standardites (Alavi, Leidner 2001; (Kane, Alavi 2007).

2.3.1. Teadmuse kasutamine ja infotehnoloogia

Teadmuse talletamine ja omamine on küll olulised, kuid teadmused peab ka kasutama, et see oleks tõeliselt kasulik ja sellest saaks tarkus (Rothberg, Erickson 2004, 3). Teadmuse kasutamine on eelkõige organisatsiooni liikmete oskus organisatsiooni ametlikes ja mitteametlikes mälusüsteemides talletatud infot ja teadmused leida, sellele ligi pääseda ja seda kasutada (Rowley 2001). Vahel ei pruugita aga organisatsiooni sees teadmisi edasi jagada haldamise keerukuse tõttu, ajapuudusel või on asutuses teadmused teadmuse väärtuslikkusest (Foray 2004; Riege, 2005, 23). Infotehnoloogia kiire areng on aga märgatavalt toetanud teadmusjuhtimise olulisi arenguid ning teadmuse kiiret kasvu (Bercerra-Fernandez 2010, 8).

Nähtavat teadmused saab talletada küll andmebaasidesse (Gonzalez, Martins 2014, 132), aga need võimaldavad ühtlasi teadmused süstematiseerida ja jagada. Teadmusjuhtimine, mis hõlmab teadmuse edasiarendamist, talletamist ja jagamist, peakski kombineerima infotehnoloogiat organisatsiooni arendamisega selliselt, et tagada info ja teadmuse olemasolu kasutamiseks, sealhulgas õigete otsuste langetamiseks (Alavi, Leidner 2001; Rothberg, Erickson 2004, 15).

2.3.2. Teadmusjuhtimine avalikus sektoris

Deming on leidnud, et poliitiline tasand peab üle kõige mõistma, kui oluline on pidev eesmärgi poole püüdlemine, parendamine ning teadmus (Deming 1982, 119). Teadmusjuhtimises nähakse suurt potentsiaali avaliku sektori uuendamise protsesside parendamises, kuid ühtlasi peetakse selle kultuuri juurutamist avalikus sektoris keerulisemaks (Edge 2005, 45).

Riege ja Lindsay (2006, 24) arvates on teadmusjuhtimise tegevused olnud alati osa riigivalitsemisest, eriti planeerimisest, konsulteerimisest ja rakendamises. Ka klassikalised ministriumite ja agentuuride struktuurid on olnud peamiselt kujundatud teadmuse järgi, et kõige paremini teadmiste pesasid ära kasutada (Mulgan 2008, 107).

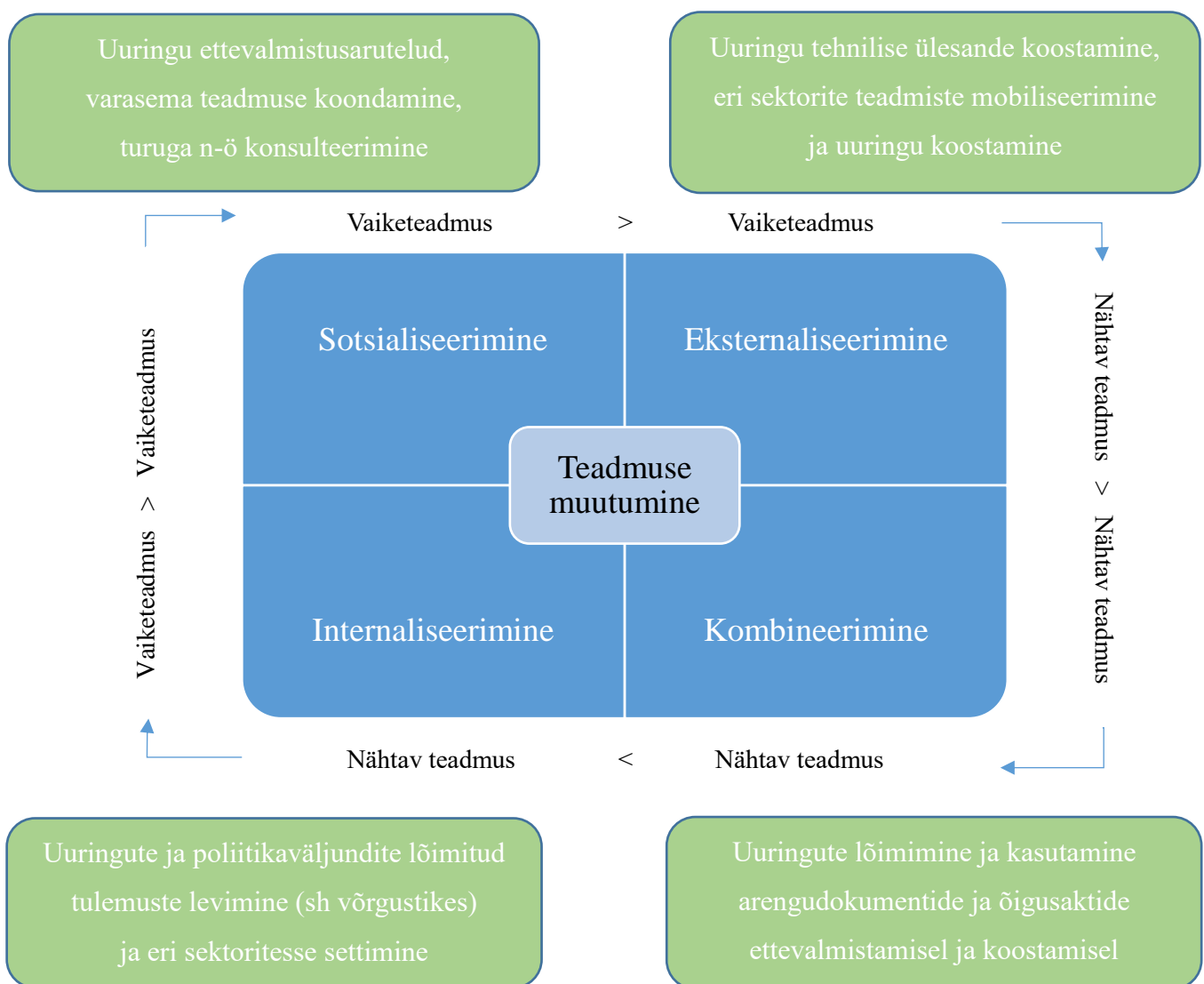
Poliitikud ja ametnikud kasutavad teadmused eriti poliitikakujundamises, et tuua muutusi (Bridgman, Davis 2004). Ametnikkonna töö tugineb paljuski info ammutamisele ühiskonnast, poliitikate ettevalmistusele ja analüüsimisele, mida mõjutavad ametnike ekspertteadmised ja väärtushinnangud (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 368). Kõikide eri tüüpi teadmuse loojate koostöö ja teadmusloome peaks paremini vastama ka poliitikaprobleemidele ja sotsiaalsetele ootustele (Pohoryles, Schadauer 2009, 147).

Nagu eespool öeldud, siis teadmusjuhtimisest tuleks kujundada samasugune juhtimisvaldkond nagu näiteks strateegiline planeerimine või finantsjuhtimine. Avalik sektor on selles osas aga üsna omapäi, kuivõrd ka erasektoris pole olemas edukate teadmusjuhtimise strateegiate n-ö tunnustatud tööriistakasti, mille saaks avalikku sektorisse üle võtta (Boyne 2002). Samas üks valitsuste tööriistu näiteks traditsioonilisema õigusloome kõrval ongi teadmus, mille puhul edendatakse info või teadmuse kasutamist uutmoodi või arenenumate teadmusjuhtimise vahendite loomisega (Mulgan 2008, 95). Teadmuse süstemaatilisemast ja paremast kogumisest, jagamisest ja kasutamisest sõltub nii tõhusam valitsemine kui ka poliitikakujundamine arendamine (OECD 2001). Kuivõrd avalikus sektoris lükatakse sageli teadmusest hoolimata vajalikke tegevusi edasi (näiteks pensionireformi), siis saab valitsusest n-ö õppiv valitsus, kui kogu ühiskond on õppiv ja mõistab, mis poliitikad toovad kasu (Ibid. 2001, 22).

2.4. Teoreetilise raamistiku omavahelised seosed

Hea valitsemise põhimõtted ja kontseptsioon loovad üldise kvaliteediraamistiku valitsemise eri valdkondadele, sealhulgas teadmispõhisele poliitikakujundamisele ja teadmusjuhtimisele. Hea valitsemise läbipaistvuse ehk avatuse põhimõtte kohaselt peab avaliku sektori loodud teadmus, sealhulgas uuringud, olema avalikud ja juurdepääsetavad. Poliitikakujundamises toetavad tõenditepõhist õppimist teadmusjuhtimine ning individuaalne ja organisatsiooniline õppimine (Boaz, Nutley 2003, 231, 234). Laiemalt vajabki keeruliste sotsiaalsete süsteemide valitsemine sotsiaalse ja organisatsiooni õppimise võimalusi, mis omakorda toetuvad tõendite kogumise ja kasutamise süsteemidele (Sanderson 2002). Ka poliitikate kujundamise protsess ise on õppimine (Mintzberg 1996, 79).

Magistritöö teoreetilised pidepunktid osundavad, et teadmispõhine poliitikakujundamine on tihedas seoses tellitava teadmuse kasutamisega. Uuringutega loodava teadmuse muutumist ja poliitikakujundamises kasutamist võiks seega vähemat osaliselt mõtestada Nonaka ja Takeuchi (1995) teadmusloome kontseptsioonist lähtuvalt joonise 2 kohaselt. Nii näiteks annavad tellitud uuringute käigus uuringute läbiviijad ja ka intervjueeritavad edasi oma vaiketeadmisi ning need eksternaliseeritakse uuringu, analüüsi, hindamise vms vormi. Viimaseid saab seejärel kombineerida muu teadmusega poliitikadokumentideks. Vastava rikastatud teadmuse kasutajad ja lugejad aga saavad selle taas internaliseerida ja tõlgitseda oma teadmiste osaks, mis võimaldab neil tegutseda uuel tulemuslikumal viisil (Oakland 2003, 333).



Joonis 2. Teadmuse muutumise ja uuringutest lähtuva poliitikakujundamise seosed
Allikas: autor Nonaka ja Takeuchi (1995) põhjal

Viimaseid saab seejärel kombineerida muu teadmusega poliitikadokumentideks. Vastava rikastatud teadmuse kasutajad ja lugejad aga saavad selle taas internaliseerida ja tõlgitseda oma teadmiste osaks, mis võimaldab neil tegutseda uuel tulemuslikumal viisil (Oakland 2003, 333).

Parimate otsuste tegemiseks peavad targalt toimivad organisatsioonid kasutama teadmust (Rowley, Gibbs 2008, 358). Hea valitsemise osaluse põhimõtte järgi luuakse teadmust koos teiste sektoritega. Seejuures valitsemisega koos valitsemine ehk avalike institutsioonide ja teiste toimijate koostöö tagab parema probleemide lahendamise võimekuse (von Blumenthal 2005).

Alati ei ole aga võimalik aru saada, kas poliitikakujundamises on teadmused kasutatud. Uuringute puhul on tõendamise üks selgemaid viise poliitikakujundamise väljundites viitamise kasutamine ehk n-ö otsene kasutamine (Rossi *et al.* 2004, 411). Üks viis seda tagada on õigustiku kaudu (Mulgan 2008, 111).

3. EMPIIRILINE ANALÜÜS

3.1. Metoodika

Empiirilise analüüsi fookuses on Eesti keskvalitsuse organisatsioonide aastail 2014-2019 avaldatud uuringute avalikustamine ja kasutamine ning laiemalt seonduva teadmusjuhtimise suunamine. Keskvalitsuse organisatsiooniks loeti Rahandusministeeriumi (2018) vastavas metoodikas määratletud keskvalitsuse üksused (ministeeriumid, riigiasutused jne), välja arvatud sellised asutused, kes tavaliselt uuringuid ei telli (vanglad, koolid, haiglad, kontsertasutused, mäluasutused jne). Sarnaselt Riigikontrolli (2015a, 51) analüüsiga arvati valimisse võrreldavuse huvides veel ka sotsiaalkindlustusfondid Haigekassa ja Töötukassa. Valitud lähenemise tulemusena moodustasid vastava valimi 148 keskvalitsuse üksust ja kaks sotsiaalkindlustusfondi.

Uuringute avalikustamise, töövõtjate jne andmete kogumiseks koondati ja vaadati läbi ligikaudu 1300 uuringut ja analüüsi ning kujundati 1186 uuringut ja analüüsi hõlmav andmebaas (välja jäeti nt puuduva valmimisaastaga uuringud). Andmed koguti keskvalitsuse üksuste veebilehtede alusel ning uuringute ja analüüsides avalikustamist kontrolliti riigihangete registris, struktuurifondide registris ja töövõtjate veebilehtedel olevate andmete ja dokumentide alusel. Kõik eespool nimetatud andmed koondati perioodil 4.2.2020-15.3.2020.

Avalikustamise uurimisperioodi lõpuaasta (2019) valik oli kantud soovist saada võimalikud värsked andmed, kuid andes samas asutustele võimaluse 2020. aastal võimalikult palju andmeid 2019. a kohta sisse kanda. Avalikustamise algaasta (2014) valik oli tingitud asjaolust, et varasemate aastate praktikat uuris Riigikontroll (2015a, 2). Samuti tingis 2014. a valimise Euroopa Liidu finantsperioodi 2014-2020 käivitumine, millega kaasnenud n-ö uuringu meetmetest on oluline osa uuringutest ja analüüsides ka rahastatud.

Kasutamise tuvastamisel on võetud aluseks kokku 97 strateegilise arengudokumendi materjalid ja õigusaktide väljatöötamiskavatsused eelkõige Riigikantselei ja ministeeriumite veebilehtedelt ja eelnõude infosüsteemist. Nende varaseimaks koostamise või vastuvõtmise ajaks valiti 2015. aasta,

et tellitud uuringute kasutamine olnuks hilisemates dokumentides ajaliselt võimalik ja tõenäoline. Dokumendid fikseeriti valdavalt mai 2020 seisuga. Kasutamise tuvastamise aluseks olid ainult konkreetsed viited või tekstisisene piisav info tellitud uuringu või analüüsi kohta, mille abil sai tellitud uuringu või analüüsi avalikustamise andmebaasi andmetega võrreldes kindlaks teha. Seejuures juhinduti Weissi (1979, 427) probleemi lahendamise mudelist, Rossi *et al.* (2004, 411) otsese (dokumenteeritud) kasutamise ning Knotti ja Wildavsky (1980, 546) mudeli lähtumise etapi käsitlustest.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ning uurimusküsimustele vastuste saamiseks kasutati kvalitatiivseid uurimismeetodeid, mille tulemusel koondatud andmete ja info omavaheline kõrvutamine tagas laiapindsema analüüsi aluse ja leidude suurema valiidsuse (Bowen 2009, 28). Analüüsi andmete ja info kogumine toimus järgmistel viisidel ja meetoditel:

- 1) uuringute andmete koondamine ja analüüs keskvalitsuse tellijate ning uuringute koostajate organisatsioonide veebilehtede ning eri registrite alusel;
- 2) dokumendianalüüs;
- 3) poolstruktureeritud intervjuud.

Andmete ja dokumentide analüüs võimaldas kindlaks teha, kuidas ja mil määral on uuringuid avalikustatud. Dokumentide (sh normdokumendid) analüüs ja intervjuud võimaldasid ühtlasi tuvastada, kas ja kuidas on avalikustamine ja kasutamine poliitikakujundajale kohustuslikuks tehtud ning teadmusjuhtimist suunatud. Intervjuude alusel sai muu hulgas paremini mõista, miks avalikustamise ja kasutamise võimalikke nõudeid ei täideta ning mis iseloomustab tellimisel nõudlust ja pakkumist. Autor analüüsis RM-i ning MKM-i asutusesiseseid normdokumente ja juhendeid, kaardistamaks uuringutega seotud võimalikke teadmusjuhtimise elemente.

Intervjuude meetod valiti ja intervjuud kujundati poolstruktureerituks ja anonüümseks, kuivõrd nii sai tagada paindliku läbiviimise (Johnson 2002, 90-91) ning arvestada organisatsioonide tegevuse võimalike puuduste tõttu teema delikaatsusega (Borg, Gall 1989, 447). Andmete ja info kogumise põhietapid on parema ülevaate andmiseks toodud tabelis 2. Põhietapid 1-7 tagasid muu hulgas vaheanalüüsi aluse, mille põhjal kujundati 8. etapiks magistritöö teoreetilisi lähtekohti arvesse võtvad erinevad ametikoha- ja sektoripõhised intervjuukavad.

Tabel 2. Uurimuse andmete ja info kogumise põhietapid

Avalikustamine		Kasutamine	
1) asutuste veebilehtedel olevate uuringute ja analüüside tuvastamine vastavalt nimetatud alamlehtedel ning vastava andmebaasi koostamine (n-ö avalikustamise 1. osa);		3) strateegiliste arengudokumentide (sh tegevuspõhise riigieelarve programmid), nende eelnõude ja koostamissetepanekute ja programmide seletuskirjade kaardistamine ning neis uuringute ja analüüside kasutamise tuvastamine; vastava andmebaasi koostamine (n-ö kasutamise andmebaasi 1. osa);	
2) potentsiaalsete täiendavate uuringute ja analüüside allikate kaardistamine ning neis leiduvatest uuringutest ja analüüsides võrdlusandmebaasi kujundamine (n-ö avalikustamise andmebaasi 2. osa);		4) õigusaktide väljatöötamiskavatsuste koondamine ning neis uuringute ja analüüside kasutamise tuvastamine; vastava andmebaasi koostamine (n-ö kasutamise andmebaasi 2. osa);	
Seonduv teadmusjuhtimine			
5) uuringute ja analüüside valdkonnaga seonduvate peamiste normdokumentide kaardistamine ja analüüsimine;	6) ministeeriumite teadusnõunike (uuringu- ja analüüside koordineerimisega seotud kesksed ametikohad) ametijuhendite analüüsimine;	7) kahe keskse tellijaorganisatsiooni uuringute ja analüüside valdkonna töökorralduslike dokumentide kaardistamine ja analüüsimine;	8) poolstruktureeritud intervjuude kavade ettevalmistamine ja intervjuude läbiviimine.

Allikas: autor

Intervjuud viidi läbi keskvalitsuses uuringutega keskselt kokku puutuva viie isikuga (uuringu- tellimise keskne koordineerija, teadusnõunik jne) ning samuti kahe peatöövõtja (ettevõtja) esindajaga (vt intervjuude loetelu lisast 1). Erineva profiiliga ametikohtade ja eri valitsemisalade hõlmamise eesmärk oli saada tasakaalustatum arusaam keskvalitsuse asjaomase valdkonna teadmusjuhtimise kohta, sh eri võrgustike esindajate teadmiste ja kogemuste kaudu.

2020. a kevade koroonaviiruse piirangute tõttu toimusid intervjuud perioodil 9.-15.4.2020 videokõnede (Skype) vahendusel ja kavade alusel (vt kavasid lisast 2). Intervjuud on helifailidena

salvestatud ning nende kestus jäi 30-76 minuti vahele, toimudes keskmiselt 43 minuti vältel. Kõik intervjuud viis läbi autor. Kogu metoodika täpsustused on toodud lisas 3 ning strateegiliste dokumentide ja väljatöötamiskavatsuste loetelu lisas 4.

Tabelis 2 välja toodud uurimuse etappide 1-4 tegevuste tulemusel moodustusid vastavalt uuringute ja analüüside avalikustamise andmebaas ja kasutamise andmebaas. Kuivõrd andmebaaside esitlusviis (tabel) ja maht ei võimalda neid esitada magistritöös, siis on need kättesaadavad pilvepõhises rakenduses Google Drive allmärkuses toodud lingil⁴.

Piirangud

Antud analüüsi piirangute puhul tuleb arvestada eri teguritega. Näiteks ongi uuringute kasutamise puhul keeruline tuvastada praktikute arusaamade või mõttemallide muutust kindla teadusliku tööga (Weiss, Bucuvalas 1980). Kuigi kasutamist on analüüsitud viitamise alusel ja ka akadeemilises ringkonnas on see üks peamisi teadusliku töö kasutamise tuvastamise meetodeid, siis arusaadavalt ei ole viitamise olemasolu või puudumine poliitikadokumentides ammendav aspekt, mille põhjal uuringute kasutamise suhtes fundamentaalseid järeldusi teha. Nagu eespool uuringute kasutamise käsitlustest nähtus, siis kasutamist saab mõtestada erineval moel. Samas näitas analüüsi faas, et poliitikakujundajal on kohustus viidata, mistõttu viitamata jätmine tähendaks justkui normide rikkumist.

Samuti tuleb arvestada, et uuringu või analüüsi tulemuse tee poliitikakujundamises mõju avaldamiseni on keeruline, harva otsene ja vahel üsna aeganõudev (Pollitt 2019, 35, 37; Bastow *et al.* 2014, 147; Lakey *et al.* 2014, 39). Selle asjaolu mõju prooviti analüüsis kompenseerida muu hulgas sellega, et kasutamise tuvastamist alustati 2015. a dokumentidest, samas kui uuringute avalikustamise andmete analüüsi võeti juba 2014. a andmed.

Intervjuude tulemusi võis moonutada vastastikune mõjutamine ja intervjuueeritava soov jätta muu hulgas teadmusjuhtimise seisust parem mulje (Foddy 1995, 188). Intervjuude faasile eelnenud andmete ja dokumentide analüüsist saadud teadmised aitasid osaliselt maandada, et intervjuude käigus infot ei moonutataks ega olukorda ilustataks (Rubin, Rubin 1995, 198). Arusaadavalt laienevad saadud tulemused ka üsna piiratud arvule intervjuueeritutele. Dokumendianalüüsi puhul

⁴ [Uuringute ja analüüside avalikustamise ja kasutamise andmebaasid](#)

usutavasti analüüsija kohalolu ei mõjutanud leide ning ühtlasi oli võimalik dokumentide abil analüüsida pikemat perioodi (Bowen 2009, 31).

Asutuste normdokumentide analüüsi tulemused laienevad eelkõige analüüsitud kahele asutusele, kuid need võivad siiski osaliselt peegeldada kogu valdkonna teadmusjuhtimise kitsaskohti. Lisaks, Riigikontroll küsis asutustelt ise andmeid tellimise aasta järgi, kuid antud analüüsis on lähtutud valmimise aastast. See tähendab muu hulgas, et 2014. a uuringute andmed võivad väikses osas kattuda ja seetõttu tuleb magistr töö tulemuste võrdlusi 2015. a Riigikontrolli andmetega käsitleda selle mööndusega.

Kokkuvõttes arvab autor, et analüüsi etapiviisiline metoodiline lähenemine toetub põhimõttele, kus uurimuse disain on hinnatav, sealhulgas on põhjendatud andmete ja info saamise viis (Sadovnik 2007, 423).

3.2. Andmete analüüsi ja dokumendianalüüsi tulemused

3.2.1. Uuringute avalikustamist ja kasutamist suunavad normdokumendid

Üldaktid

- Avaliku teabe seadus

Avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) eesmärk on muu hulgas „tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäihe juurdepääs, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest“ (AvTS § 1) ning seadus sisustab avaliku teabe termini ning reguleerib sellele juurdepääsu ja selle taaskasutamist. Avaliku teabe ühe liigina on eraldi välja toodud ka riigi asutuse tellitud uuringud ja analüüsid (AvTS § 28 g 1 p 18).

Avaliku teabe valdajad on muu hulgas riigiasutused ja eraõiguslikud juriidilised isikud (AvTS § 5 lg 1), kes on koondvalimis tellijatena ka esindanud, ning teabevaldajad on kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele kas seda avalikustades eelkõige oma veebilehel või viidatud veebilehel (AvTS § 29 lg 1) või teabenõude alusel (AvTS § 8 lg 1). Seejuures on seadusandja selle kohustuse sidunud demokraatliku riigikorralduse tagamise ning avaliku huvi ja igäihe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamise põhimõttega (AvTS § 4). Samuti on ette nähtud, et teabele tuleb juurdepääs tagada kiirel ja hõlpsal viisil, mitte põhjendamatult

piiraval viisil (AvTS § 4 lg 2 ja 4²). Mõistetavalt ei peaks uuringutele ja analüüsidele juurdepääsu kasutamine toimuma teabenõude kaudu ning nende avalikustamist ei saa pidada ka ebamõislikult koormavaks (AvTS § 30 lg 1), kuivõrd praktikas tähendab see reeglina faili teatud alamlehele üleslaadimist.

Taaskasutamiseks loetakse avaliku teabe kasutamist teisel eesmärgil kui see, milleks see teave avalikke ülesandeid täites saadi või loodi (AvTS § 3¹ lg 1). Nii võib näiteks ettevõtja kasutada turismiuuringute infot oma maaturismi ettevõtluse muutmiseks vms.

Avaliku teabe seaduse kui peamise teabe avalikustamise seaduse kõrval on veel ka erinevaid eriseadusi, mis uuringuid avalikustama ja tegema suunavad. Näiteks peab arengukavadele tegema strateegilist mõjuhindamisi (KeHJS § 31 p 2, § 41) ning struktuurivahendite rakendamisel tuleb läbi viia erinevaid hindamisi (STS2014_2020 § 34). Loomulikult ei saa kõrvale jätta ka põhiseadust, mille kohaselt on igaühel õigus vabalt saada üldkasutamiseks levitatavat infot (PS § 44).

- Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri

Eeskirja kohaselt tuleb väljatöötamiskavatsuses käsitleda muu hulgas lahendamist vajavat probleemi ja võimalikke olulisi mõjusid, mis võivad kavandatuga avalduda (HÕNTE § 1 lg 1). Justiitsministeerium on ühtlasi kujundanud õigusakti väljatöötamiskavatsuse vormi, milles peatüki „Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid“ all peab koostaja selgitama uuringute kasutamist ja lisama viited (Justiitsministeerium 2015, 1). Seega on väljatöötamiskavatsused väga asjakohased allikad, mille põhjal uuringute kasutamist kindlaks teha.

- Vabariigi Valitsuse reglement

Reglemendiga on ette nähtud, et seaduseelnõude, strateegiliste arengukavade, teatud Eesti seisukohtade ja muu olulise küsimuse väljatöötamisel tuleb hinnata nende mõjusid (VVR § 5). Reglemendis viidatud mõjude hindamise suhtes on Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012. a koostanud poliitikakujundajatele eraldi „Mõjude hindamise juhend“, millest seaduseelnõude ja strateegiliste arengukavade koostamisel lähtuda. Mõjude hindamise esimese etapina on määratletud probleemi kindlaksmääramine, mille osana tuleks anda ülevaade võimalikest põhjustest eksperdihinnangute tasemel, viidates asjakohastele uuringutele ja analüüsidele (Justiitsministeerium, Riigikantselei 2012, 14).

- Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord

Korra kohaselt tuleb valdkonna arengukavas kajastada olukorra analüüsi põhijäreldused (§ 3 lg 1), selle lisas ülevaade varasematest tulemus- ja mõjuhindamistest (§ 3 lg 2) ning programmides hetkeolukorra analüüs (§ 8 lg 1 p 3). Määruse seletuskirja järgi hindavad poliitika mõju sõltumatud eksperdid, kes muu hulgas kasutavad tunnustatud sotsiaalteaduslikke analüüsimeetodeid (Riigikantselei 2019, 6). Lisaks on programmide puhul seletuskirjas sedastatud, et programmis võib viidata ka olulisematele uuringutele, hindamistele ja tõhustamiskavade tulemusele (Riigikantselei 2019, 7).

- Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri

Oluliste mõjude analüüsis kasutatud andmete ning analüüsitegevuste ja tulemuste kajastamist on Riigikogu tähtsustanud ka Riigikogule eelnõude esitamise reguleerimisel (Riigikogu 2011, § 46 lg 3).

Kokkuvõtvalt on õiguse loojal ning arengukava ja programmi väljatöötajal kohustus uuringuid ja analüüse avalikustada, kasutada ja neile viidata. Kuivõrd Eesti õigus peab olema Euroopa Liidu õigusega harmoniseeritud, siis ei ole antud uurimuse raames EL õigusaktide tasandit eraldi analüüsitud. Samas võib mainida, et Euroopa Liidu tasandil on Euroopa Komisjon avaldanud eri poliitikadokumente, sealhulgas soovitusi, kus kutsutakse üles avaliku sektori raha toel tehtud teadustöö tulemusi jagama ja neile avatud juurdepääsu tagama (Commission Recommendation 2012/417/EU art 1).

Üksikaktid ja asutusesised juhenddokumendid kahe ministeeriumi näitel

- Rahandusministeerium

RM-i organisatsiooni käsiraamatu dokumentide nimistus on 55 eri liiki dokumenti, sealhulgas käskkirjadega kinnitatud töökorrad ja juhendid. Magistritöö analüüsi seisukohast on asjakohane eelkõige „Valdkonna poliitika kujundamise töökord“, milles poliitika planeerimise tööprotsessi raames on muu hulgas ette nähtud järgmised tegevused (Rahandusministeerium 2010, 6):

- 1) ettevalmistavate uuringute, analüüside ja taustainfo kogumine;
- 2) strateegilistele analüüsidele ja teadusuuringutele toetudes probleemi määratlemine.

„Rahandusministeeriumi asjaajamiskorras“ viidatakse õigusaktide ettevalmistamisel vajadusele lähtuda eespool nimetatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast ning Vabariigi Valitsuse

reglemendist (Rahandusministeerium 2015, 18). „Rahandusministeeriumi kvaliteedijuhtimissüsteemi kirjelduse“ põhjal võib veel täheldada, et ministeeriumi poliitikakujundamist toetavate tugiprotsesside seas on ka teabehaldus (Rahandusministeerium 2016, 6), kuid rohkem infot ei nähtu.

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

MKM-il on 35 eri töökorda, juhendit või veebijuhiste kogumit. Analüüsi seisukohast on asjakohane eelkõige „Valdkonna poliitika väljatöötamise“ töökord, mille rakendamine peab muu hulgas tagama eelnõude varustatuse kvaliteetse mõjuanalüüsiga ning ettevalmistavate uuringute läbiviimise probleemist lähtuvalt (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2008a, 3, 8). „Strateegilise juhtimise“ töökorras on kajastatud töötajate ja partnerite rahulolu-uuringuid ja mainitud rohkem täpsustamata nendest teavitamist (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2008b, 6). Muud analüüsiga seonduvat dokumentides ei nähtu.

Teadusnõunike ametijuhendid

Teadusnõunikud töötavad ministeeriumites nii tugiüksustes (nt arendusosakond) kui ka sisuosakondades. See mõjutab muu hulgas seda, kui suur on teadusnõuniku koordineerimisulatus. Näiteks, kas uuringuid koordineeritakse ministeeriumi ja valitsemisala või vaid valdkonna või ministeeriumi üksuse tasandil. Tõenäoliselt mõjutab see omakorda seda, kas ja kui palju ministeeriumi uuringutest ja analüüsides avalikustatakse ja kui palju neist lähtutakse.

Teadusnõunikele on asutusesiste üksikaktidega kinnitatud ametijuhendites pandud mitmeid olulisi uuringutega seotud ülesandeid. Antud analüüsi kontekstis on oluline välja tuua järgmised:

- 1) uuringute tulemuste ja teabe avalikustamine;
- 2) valdkonna teadus- ja arendusinfo levitamine (tulemuseks nt ka osakondade teadlikkus valdkonda puudutavatest uuringutest);
- 3) valdkonna arengukava koostamise koordineerimine või ettevalmistamine;
- 4) õigusaktide ettevalmistamine ja osalemine valdkonna õigusaktide eelnõude koostamises;
- 5) osalemine teadus- ja arendustegevusega seotud poliitikakujundamise protsessides (strateegia, programmide ja õigusaktide väljatöötamises);
- 6) ministeeriumi kompetentsi ja võimekuse tugevdamine rakendusuuringu korraldamiseks ja nende kasutamiseks.

Nagu nähtub, siis on teadusnõunikel oluline mõju analüüsitava valdkonnale. Mõnel juhul vastutab teadusnõunik lausa strateegilise planeerimise dokumendi ja õigusakti koostamise eest. Teadusnõunike osalemine nii strateegilises planeerimises, õigusaktide väljatöötamises kui ka tugiüksustes muu hulgas teadusjuhtimisega tegeledes peaks kasvatama nimetatud valdkondade omavahelist sünergiat, sealhulgas teadlikkust uuringutest, ning nende kasutamist.

Kümnest ametijuhendist siiski vaid kahes on teadusnõunikele otseselt ülesandeks pandud teabe ja uuringute avalikustamine („tehtud poliitikakujundajatele ja avalikkusele kättesaadavaks“). Muidugi võib vastav ülesanne kajastuda asutuses mõnes muus töökorras, kuid vähemalt RM-i ning MKM-i dokumentatsioon seda ei kinnita.

3.2.2. Uuringute üldandmed ning osapooled

Analüüsi avalikustamise andmebaasi moodustavate keskvalitsuse tellitud uuringute koguarv on 1186 ning aastakeskmiselt on uuringuid valminud 198 tükki. Uuringute valmimise (avalikustamise) jaotumist vaadeldud aastatel on tõenäoliselt mõjutanud EL perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakendamisega alustamine. Välja joonistub tipnemine aastail 2015 ja 2016 tõenäoliselt muu hulgas poliitike rakendamise ettevalmistamiseks ja järgnenud langev trend seoses vahendite vähenemisega (vt tabel 3).

Tabel 3. Uuringute arvu jaotumine aastail 2014-2019 ja osakaal andmebaasist

Uuringuid aastas	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Kokku
	196	255	215	187	169	164	1186
<i>Osakaal andmebaasist</i>	<i>16,5%</i>	<i>21,5%</i>	<i>18,1%</i>	<i>15,8%</i>	<i>14,2%</i>	<i>13,8%</i>	–

Allikas: autori arvutused

Aastail 2014-2019 on tellitud ja avalikustatud eri liiki töid: Euroopa Liidu vahendite (vahe)hindamisi, mõjuhindamisi, juriidilisi ja organisatsioonijuhtimise analüüse, riigireformi n-ö alusanalüüsi ja asutuste ühendamise analüüse jne. Analüüsi hõlmati ka küsitlusuuringud. Kui küsitlusuuringu läbiviimisel järgitakse korrektselt vastavaid analüüsimetoodikaid, siis aitab küsitluste kasutamine poliitikaanalüüsis kaasa paremale avalikule poliitikale (Mitchell 2007, 378). Selle eeldusega, kuid teadvustades siiski, et kõik küsitlusuuringud sellele põhieeldusele ei pruugi vastata, on need osa teadmusest, millest samuti lähtutakse otsuste tegemisel (nt MKM on tellinud palju selliseid töid). Küsitlusuuringuid oli koondvalimis 15,4%. Enamik töödest on eeldatavalt rakendusuuringud teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse tähenduses (TAKS § 2 p 6).

Riigihangete registri põhjal avalikustamise 2. ossa hõlmatud 83 uuringu ja analüüsi kogumaht oli ca 3,6 mln eurot ning keskmine maksumus ca 44 200 eurot koos käibemaksuga. Kogumahust ca kolmandik maksti seejuures tööde ees keskvalitsuse üksustele (kõrgkoolidele). ETAg veebilehelt nähtunud 10 uuringu kogumaksumus oli 0,46 mln ehk keskmine 46 000 eurot. Nende kahe keskmise maksumuse näitaja pinnalt omakorda keskmist võttes võiks hinnata aastate 2014-2019 uuringute kogumaksumuseks vähemalt 53,5 mln eurot.

Tellijad

Valimis on kokku 46 keskvalitsuse organisatsiooni, kelle puhul on tuvastatud vähemalt üks tellitud uuring. Kümme või enam uuringut või analüüsi on tellinud kokku 21 organisatsiooni ning 5 või vähem uuringut või analüüsi on tellinud samuti 21 asutust. Sada või enam uuringut või analüüsi on tellinud neli organisatsiooni: Keskkonnaministeerium, Maaeluministeerium, Maanteeamet ning Haridus- ja Teadusministeerium. Tellijate eesotsas ongi valdavalt ministeeriumid (v.a KAM ja VÄM) ja Riigikantselei. Enim on uuringuid Keskkonnaministeeriumil – 192 uuringut ehk 16% kõikidest uuringutest ning aastakeskmiselt 32 tükki. Andmebaasi 20 enam uuringuid tellinud organisatsiooni andmed on toodud tabelis 4 ja ülejäänud andmeid saab vaadata avalikustamise andmebaasist.

Tabel 4. Uuringute peamised tellijad

Nr	Tellijaja	Uuringute arv	Nr	Tellijaja	Uuringute arv
1	Keskkonnaministeerium	192	11	Ettevõtluse Arendamise SA	33
2	Maaeluministeerium	163	12	Kultuuriministeerium	23
3	Maanteeamet	137	13	Riigikantselei	20
4	Haridus- ja Teadusministeerium	102	14	Elering	19
5	Sotsiaalministeerium	86	15	Eesti Töötukassa	18
6	Rahandusministeerium	67	16	Eesti Haigekassa	15
7	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	58	17	Innove	15
8	Siseministeerium	39	18	Erametsakeskus	13
9	Justiitsministeerium	34	19	Riigi Infosüsteemide Amet	13
10	Keskonnaamet	34	20	Rail Baltic Estonia OÜ	11

Allikas: autori arvutused

Partnerid ehk töövõtjad

Koondvalimi andmetel oli aastatel 2014-2019 keskvalitsuse uuringu või analüüsi läbiviimise peapartneriteks 146 organisatsiooni. Võrdluseks, Riigikontrolli 2015. a aruandes on ca 1300 uuringu ja analüüsi puhul hinnanguliselt 300 eri peapartnerit ja lisaks eraisikud (Riigikontroll 2015b). Esimese 20 seas on oodatult Eesti suuremad ülikoolid: Tartu Ülikool, Eesti Maaülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja Tallinna Ülikool. Arvestades ka Eesti turul uuringute valdkonnas peamiselt tegutsevaid rahvusvaheliste konsultatsiooniettevõtete kohalikke harusid, siis võib sügavuti omandisuhetesse laskumata öelda, et 146 organisatsiooni seas on hinnanguliselt ca 20-30 rahvusvahelist peatöövõtjat. Ülejäänud on peamiselt kohalikud era- ja vabasektori organisatsioonid. Keskvalitsusele on uuringuid läbi viinud aga ka näiteks Maailmapank, OECD ja üks kohaliku omavalitsuse asutus.

Tuntumad ja suuremad konsultatsiooni- ja uuringuorganisatsioonid (Poliitikauuringute Keskus Praxis, Civitta Eesti AS, Ernst & Young Baltic AS, Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR OÜ, jne) on läbi viinud 1186-st uuringust ca 16%. Ühe eraldi partneritüübina nähtuvad ka advokaadibürood. Lisaks määras autor 25 uuringu puhul eraldi kategooriaks „eraisik(ud)“, kes antud analüüsi raames on märgitud informatiivsuse huvides partnerite ja uuringute läbiviijate arvestuses ühe kirjena, ilmestamaks paremini vastavat osakaalu. Tabelis 5 on toodud keskvalitsuse 20 peamist peatöövõtjat (koos eraisikute kategooriaga) ja ülejäänud andmeid saab vaadata avalikustamise andmebaasist.

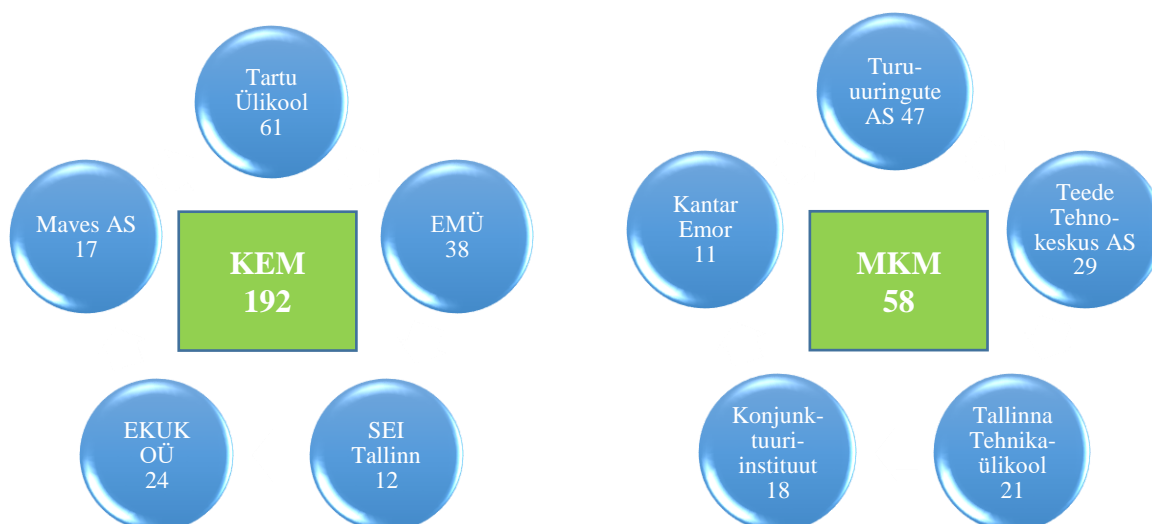
Tabel 5. Peatöövõtjad uuringute arvu alusel

Nr	Peatöövõtja	Uuringute arv	Nr	Peatöövõtja	Uuringute arv
1	Tartu Ülikool	192	11	CentAR	25
2	Eesti Maaülikool	100	12	Eraisik(ud)	25
3	Turu-uuringute AS	94	13	Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ	24
4	Eesti Konjunkturiinstituut	56	14	Eesti Taimekasvatuse Instituut	24
5	Kantar Emor	51	15	Tallinna Ülikool	24
6	Poliitikauuringute Keskus Praxis	50	16	Balti Uuringute Instituut MTÜ	23
7	Tallinna Tehnikaülikool	42	17	Maves AS	19
8	Ernst & Young Baltic AS	35	18	PwC Advisors AS	18
9	Civitta Eesti AS	31	19	RAIT Faktum & Ariko	18
10	Teede Tehnokeskus AS	29	20	ERC Konsultatsiooni OÜ	15

Allikas: autori arvutused

147 koostajakategooria seas on 22 (15%) keskvalitsuse enda organisatsiooni, sealhulgas kõrgkoolide kõrval 14 peamiselt ministeeriumi allasutust. Koondvalimi 1186 uuringust 485 viisid läbi keskvalitsuse koosseisu kuuluvad organisatsioonid ehk saab justkui öelda, et riik tellis uuringu enda organisatsioonilt 41% juhtudest. Kui kõrgkoolid siiski kõrvale jätta, siis on vastav näitaja 10% (117 uuringut) ning peatöövõtjad on valdavalt ministeeriumite allasutused. Näiteks 29 juhul MKM-i allasutus Teede Tehnokeskus OÜ.

Põhipartnerite ja ka tellitud tööde iseloomus esinebki mitmeid huvitavaid erinevusi. Näiteks Keskkonnaministeeriumi kaks põhipartnerit on ülikoolid, kuid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil hoopis küsitlusuuringuid läbi viiv ettevõtte ning teisel kohal oma allasutus (vt joonist 3).



Joonis 3. Keskkonnaministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi uuringute koondarv ja nende peamine jaotus peamiste töövõtjate vahel aastail 2014-2019

Allikas: autori arvutused

Sageli on uuringu või analüüsi peatöövõtjaks tuntud konsultatsiooni- ja uuringuettevõtte, kes teeb uuringu või analüüsi koostöös teiste organisatsioonidega. Seetõttu koguti andmeid ka n-ö uuringu ametlike teisest koostajate kohta. 106 uuringu puhul oli peapartneri kõrval ka üks või mitu partnerit ning nende puhul eristus veel täiendavalt 36 juriidilist isikut. Seega on keskvalitsusele teadmusloome partnereid olnud kokku vastavatel aastatel 182 organisatsiooni ja erinevad eraisikud. Nimetatud 36 organisatsiooni seas on välisettevõtteid ligikaudu kolmandik, mis on peatöövõtjate vastava näitajaga kõrvutades ligikaudu kaks korda suurem määr.

Vaadeldud kuueaastasel perioodil on 32 peatöövõtjat aastakeskmiselt läbi viinud vähemalt ühe uuringu või analüüsi ehk kokku kuus või enam. Ülejäänud 39 peatöövõtjat on koostanud 2-5 uuringut või analüüsi ning 74 on läbi viinud vaid ühe uuringu või analüüsi. Esineb ka paar juhust, kus keskvalitsuse väiksemad organisatsioonid on nii tellijad kui ka peatöövõtjad. Näiteks Tervise Arengu Instituut ja Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ.

3.2.3. Uuringute avalikustamine

Koondvalimi 1186 kirje sees langeb avalikustamise andmebaasi 1. ossa 987 ja 2. ossa 199 uuringut. 1. ossa on arvatud uuringud, mis on leitavad keskvalitsuse organisatsioonide veebilehtede uuringute vastavalt nimetatud alamlehtedelt. 2. osa moodustavad uuringud, mille info on koondatud muude allikate alusel (vt täpsemalt lisa 3). 2. osa andmete koondamise tulemusel nähtub antud uurimuse raames, et aastatel 2014-2019 valminud 1186 uuringu ja analüüsi puhul vähemalt 16,8% ei olnud keskvalitsuse organisatsioonide veebilehtede uuringute alamlehtedel avalikustatud, mistõttu avalikkuse juurdepääs on sellele teadmuse osale raskendatud. N-ö avalikustamatuse määra dünaamika on toodud tabelis 6. Kui kõrvutada omavahel valimi esimest ja viimast aastat, siis 2014. a oli uuringuid 16% enam, kuid avalikustamata jäänud tellitud tööde arv on samas suurusjärgus – vastavalt 35 ja 36.

Tabel 6. Uuringute jaotumine avalikustamise andmebaasis aastate lõikes

Andmebaas	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Kokku
Kokku	196	255	215	187	169	164	1186
1. osa	161	214	178	154	152	128	987
2. osa	35	41	37	33	17	36	199
<i>2. osa osakaal andmebaasist</i>	<i>17,9%</i>	<i>16,1%</i>	<i>17,2%</i>	<i>17,6%</i>	<i>10,1%</i>	<i>22,0%</i>	<i>16,8%</i>

Allikas: autori arvutused

Avaldamata jätmise määr kõigub 0-47 protsendi vahel. Tabelist 7 nähtub, et näiteks kolme organisatsiooni puhul leidub lisaks nende asjaomastel uuringute alamlehtel avaldatud infole vähemalt 40% või veel enam uuringuid, mida nimetatud alamlehtedel ei leidu. Esimese 20 organisatsiooni vastav keskmine näitaja on 19%.

Tabel 7. Uuringute jaotumine ja avalikustamatus määr keskvalitsuse organisatsioonide lõikes

Nr	Organisatsioon	Avalikustamise andmebaasi uuringute arv	Uuringute arv 1. osas	Uuringute arv 2. osas	Uuringute ja analüüside alamlehtedel avalikustamata uuringute osakaal
1	KEM	192	177	15	7,81%
2	MEM	163	152	11	6,75%
3	Maanteeamet	137	133	4	2,92%
4	HTM	102	80	22	21,57%
5	SOM	86	63	23	26,74%
6	RM	67	38	29	43,28%
7	MKM	58	47	11	18,97%
8	SIM	39	31	8	20,51%
9	JUM	34	22	12	35,29%
10	Keskkonnaamet	34	18	16	47,06%
11	EAS	33	29	4	12,12%
12	KUM	23	19	4	17,39%
13	RK	20	14	6	30,00%
14	Elering	19	14	5	26,32%
15	Eesti Töötukassa	18	18	0	0,00%
16	Haigekassa	15	9	6	40,00%
17	Innove	15	12	3	20,00%
18	Erametsakeskus	13	12	1	7,69%
19	Riigi Infosüsteemide Amet	13	13	0	0,00%
20	Rail Baltic Estonia OÜ	11	11	0	0,00%

Allikas: autori arvutused

Uuringute avalikustamise praktika on jätkuvalt erinev. Muu hulgas ei ole ministriumite lõikes kõik uuringud avaldatud ühes kohas vastaval uuringute alamlehel. Näiteks KEM-il on uuringud avalikustatud asutuse eri teemalehtede vahel.

3.2.4. Uuringute kasutamine

Strateegilised arengudokumendid

Strateegiad ja programmid on uuringute kasutamise andmebaasi 1. osas 52, millest 22 puhul ei leidunud viidet uuringute koondvalimi uuringule või analüüsile. Nii kujunes 30 arengudokumendi

põhjal kokku 59 viidet uuringute koondvalimis leiduvatele uuringutele ja analüüsidele. Neist unikaalseid uuringuid on 54 tükki. Seega, avalikustamise andmebaasi 1186 uuringu puhul oli strateegiliste arengudokumentide materjalides viidatud vaid 4,6 protsendile uuringutest. Nimetatud 54-st uuringust langes avalikustamise andmebaasi 1. ossa 42 (77,8%) ja 2. ossa 12 (22,2%) (vt tabel 8).

Tabel 8. Uuringute viidete arv strateegilistes arengudokumentides ja väljatöötamiskavatsustes

Dokumendi tüüp	Dokumente kokku	Avalikustamise andmebaasi uuringu viitega dokumentide arv	Avalikustamise andmebaasi 1. ossa kuuluvate uuringu viidete arv ja osakaal	Avalikustamise andmebaasi 2. ossa kuuluvate uuringute viidete arv ja osakaal
Strateegilised arengudokumentid (nende eelnõud, koostamise ettepanekud ja/või seletuskirjad)	52	30	42 (77,8%)	12 (22,2%)
<i>sh programmid ja nende seletuskirjad</i>	39	19	27 (87,1%)	4 (12,9%)
Väljatöötamis-kavatsused	45	16	22 (91,7%)	2 (8,3%)

Allikas: autori arvutused

Viitamisel või sellest mööda minemisel esines erinevaid lähenemisviise. Mitmel juhul oli üldiselt viidatud uuringute kogumile: näiteks asutuse veebilehe uuringutele (näiteks haridusvaldkonna arengukava 2021-2035) või teadus- ja innovatsioonipoliitika seire (TIPS) programmi vanematele uuringutele. Samuti viidati mitmel juhul, et vastav info on hoopis (valitsuse korralduse) seletuskirjas (näiteks transpordi ja liikuvuse arengukava aastateks 2021-2030 eelnõus). Ainult seletuskirjas viitamise kitsaskoht seisneb aga selles, et hiljem ei pruugi seletuskiri enam kättesaadav olla kõrvuti strateegilise dokumendiga. Näiteks Riigikantselei heaks kiidetud arengukavade põhikogumis on vaid strateegiate failid.

Vähemalt kolmel juhul nähtus viide uuringutele, mida valitsemisala kontrollitud uuringute asukohtades polnud. Mitmes koostamise ettepanekus ilmnis viitamist ka uuringutele, mis jäävad aastate 2000-2010 vahele (näiteks 2006. a uuring „Tervise mõju majandusele Eestis“). Seega toetuti poliitikakujundamisel enam kui 10 aasta vanustele uuringutele.

Väljatöötamiskavatsused

Väljatöötamiskavatsusi on analüüsi kasutamise andmebaasi 2. osas 45, millest 29 puhul ei leidunud viidet uuringute koondvalimi uuringule või analüüsile. Seega oli vaid 16 väljatöötamiskavatsuses kokku 25 viidet uuringute koondvalimis leiduvatele uuringutele ja analüüsile. Neist unikaalseid uuringuid on 24 tükki. Seega, avalikustamise andmebaasi 1186 uuringu puhul oli strateegiliste arengudokumentide materjalides viidatud vaid 2 protsendile uuringutest. Nimetatud 24 uuringust langesid avalikustamise andmebaasi 1. ossa 22 (91,7%) ja 2. ossa 2 (8,3%).

Väljatöötamiskavatsustes nähtus väga erinevat praktikat poliitikakujundamisel ja allikatele toetumisel. Muu hulgas oli selliseid väljatöötamiskavatsusi, kus allikaid (sh uuringuid) polnud üldse välja toodud või oli mainitud, et ühtki asjakohast uuringut polnud aluseks võtta. Mõnes oli juhatatud asutuse üldisele uuringute alamlehele või viidatud üldiselt valdkonna uuringutele. Samas oli ka näiteks selline väljatöötamiskavatsus, kus oli välja toodud 57 kasutatud allikat, kuid mitte ühtegi Eestis tellitud uuringut.

Kokkuvõttes nähtus strateegiliste arengudokumentide ja väljatöötamiskavatsuste andmete koondamisel 77 unikaalset uuringut, mis tähendab, et viidete alusel kasutati 1186 uuringust 6,5 protsenti. Riigikontroll, mis 2015. a tulemusauditis kontrollis kasutamist nii viidete (lähtudes rohkematest dokumendiliikidest) kui ka intervjuude alusel, sai vastavaks näitajaks 46%, pidades ka seda väheseks (Riigikontroll 2015a, 2). Arusaadavalt mõjutab strateegiliste arengudokumentide ja väljatöötamiskavatsustega seotud uuringute kasutamise osakaalu muu hulgas nimetatud dokumentide koguarv ning madalamal tasemel ka jaotumine poliitikadokumendi ja valitsemisalade lõikes. Kõigi ülal koondatud andmete aluseks olevate strateegiliste arengudokumentide materjalide ja väljatöötamiskavatsuste loetelu on toodud lisas 4.

3.3. Intervjuude tulemused

3.3.1. Uuringute avalikustamine

Intervjuudest selgus, et uuringute avalikustamise eest vastutavad tavaliselt sisuosakonnad. Samas Rahandusministeeriumi n-ö EL uuringutemeetme näitel tähendab see, et vastavad uuringud ei ole jõudnud asutuse veebilehe uuringute alamlehele. Samuti Majandus- ja Kommunikatsiooni näitel sisuosakond küll avalikustab uuringud, aga mitte asutuse uuringute alamlehel, vaid eraldi

valdkondlikul veebilehel. Kõik teadusnõunikud lisavat neile teadaolevalt valminud uuringud Eesti Teadusinfosüsteemi, leides samas, et seda on keeruline kasutada. Samas näiteks Riigikantselei, kus teadusnõunik ka puudub, uuringuid Eesti Teadusinfosüsteemi ei lisa.

Siiski leitakse, et valdkondlikult hoitakse uuringutel hästi silma peal ning uuringute info on olemas ja kogutud. Samas Riigikantseleid kõrvale jättes oli teadlikkus uuringute keskse avalikustamisega seonduvast töökorraldusest pigem madal ja vajaliku info leidmiseks kasutatakse ka Google'i otsimootori abi. Ka intervjueeritud teadusnõunik nentis, et varasemate uuringute leidmine on keerukas. Sageli on info olemas vaid sisuosakondadel. Samas tuleks ligipääs infole tagada, et saaks ka teadmuse edasi arendada. Mõõndustega võib tõdeda, et üldiselt teatakse, et uuringud tuleb avalikustada ja viidati avaliku teabe seadusele. Pigem ei seota seda läbipaistvuse põhimõttega.

Uuringute valmides sisekommunikatsiooni pigem eraldi ei korraldata. Küll tehakse olulisemate ja valitsuse prioriteetidega haakunud uuringute puhul avalikkusele pressiteateid ning teavitussüritusi. Info läheb tavaliselt ka sisuinimestele, kes saavad seda omakorda edasi levitada. Taas korraldavad seda tavaliselt sisuosakonnad.

Kuigi intervjueeritudel on uuringute otsimisel juba vilumus tekkinud, ei ole tekkinud kindlustunnet, et kõik vajalikud uuringud on leitavad. Tõdeti, et sageli uuringuid siiski veebilehel ei leia ja inimeste lahkumisega kaob ka teadmine uuringust. Teadlikkus hakkab kannatama ka juhul, kui valdkond on jaotanud kahe valitsemisala vahel, mistõttu on paralleelselt koostatud sarnaseid uuringuid.

Praktikas saab riigisisest vajalikku uuringute infot eelkõige võrgustikest, kuigi ühe keskse koordineerija arvates jääb hinnanguliselt ikka 70% infost saamata. Viidati, et varasemalt oli hindamiste valdkonnas aktiivne ka Eesti Hindamise Ühing ESTES, mis koondas muu hulgas uuringute läbiviimise partnereid ning mille eestvedamisel kujundati sektoritevaheline hindamiste hea tava (selle kohaselt tuleb hindamistulemusi avalikustada ja levitada aktiivselt (ESTES 2012, 6).

Kesksed koordineerijad tähtsustavad uuringute keskse andmebaasi vajalikkust, samas viitas üks neist (intervjuu C), et selle loomise kunagisele ettepanekule avaldus eri valitsemisalade poolt vastasseis muu hulgas kaasneva koormuse tõttu. Samas leiti, et selline andmebaas võiks aidata

arvestada ka avaliku sektori teadus- ja arenduskulu ja vähendada seirekoormust mujal. Ühe keskse repositooriumina nähakse ka Eesti Teadusinfosüsteemi.

Uuringute andmebaasi kõrval peeti oluliseks ka uuringute käigus loodavaid ja korda tehtud andmestikke. Leiti, et nende kasutamine uute järelduste tegemiseks oleks väärtuslik. Toodi välja, et uuringute ja andmestikega on justkui eri plaanid HTM-il (Eesti Teadusinfosüsteem), MKM-il (Eesti Avaandmete Portaali) ja Statistikaametil.

3.3.2. Uuringute kasutamine

Nii teoreetilises raamistikus kui ka intervjueritute arusaamades peetakse uuringuid ja analüüse vajalikuks teadmispõhise poliitikakujundamise toetamisel ja otsuste alusinfo saamisel. Tähtsustatakse ekspertnõu sõltumatust ja kvaliteeti – meetodilist lähenemist, andmete süstematiseerimist ja vajalike ekspertteadmiste koondamist. Sageli on tellijate poolt n-ö tõenäoline valik paigas, aga tellitakse uuring, veendumaks, et pole paremat alternatiivi.

Samas mainiti, et valitsus soovib vahel uuringutega ka tuge ja lisakindlust oma poliitika rakendamiseks. Üldine suund on siiski liikuda probleemide uurimise põhisemaks, mitte lahendusi või otsuseid testida (intervjuu F). Poetati, et poliitiliselt tundliku teema puhul võib Eesti turul olla töövõtja leidmine keeruline.

Arvatakse, et ühe uuringu mõju poliitikakujundamisele on pikaajaline ehk uuringut kasutatakse veel mitu aastat hiljem ja tulemused jõuavad teatud viitega poliitikaotsustesse. Kui valitsuse otsused on ette valmistatud mh uuringule toetudes, siis näiteks Riigikantselei kontrollib tulemuste ja otsuse seoseid. Kui valdkond ja selle uurimisvajadus on seotud poliitiliste prioriteetidega, siis aitab Riigikantselei ka n-ö tõlgendada poliitikute soove lähteülesande kujundamisel.

Samas tuntakse mitme intervjueritu puhul, et uuringute kasutamine poliitikakujundamises ei ole süstemaatiline. Uuringute tulemusi kasutatakse, aga ei pruugita teadvustada, et see info just tuli uuringust või analüüsist. Heaks peeti Rahandusministeeriumi meetme praktikat, kus asutus, kellele keskselt uuring või analüüs telliti, aasta möödudes pidi aru andma, kuidas tulemusi rakendatud on.

Tellimise põhjustena nimetati ka näiteks kohustust viia läbi sõltumatute ekspertidega EL struktuurivahendite kasutamise hindamisi. Leiti ühtlasi, et kokkuvõttes on odavam investeerida uuringusse, et mitte teha valesid poliitikaotsuseid. Lisaks ei peeta võimalikuks, et asutused ise nii

palju uuringutega tegeleksid, kuivõrd napib aega ja oskuseid. Probleeme ei osata ise lahendada või tellitakse nõu väljast, sest ametnikud on oma põhitööga nii hõivatud, et põhjalikuks metoodiliseks analüüsitööks aega ei jää. Mõne valdkonna uurimisel tuleb kaasata väga palju sihtgrupe ja töömaht on väga suur.

Tavaolukorras loetakse pakkujate ringi piisavaks. Teatud valdkondades on sageli siiski samad pakkujad ja tegijate ring väga väike. Osa tööde puhul viiakse partneritega läbi ka turu-uuringud, sealhulgas korraldatakse lähteülesande saatmine ja arutelu partneritega. Tänu sellele on tekkinud suurem ring pakkujaid.

Puudus on vahel ka ekspertnõust, kuivõrd sageli ongi keskvalitsuse asutuse töötaja valdkonnas kõige pädevam. Viidati SOM-i ning HM-i tugevatele analüüsikompetentsidele. Toodi ka välja, et Eesti väiksuse tõttu liiguvad eksperdid ringiratast eri sektorite vahel ning üldiselt on vastav töö sektorite vahel enam-vähem paika loksunud.

Väljast tellimise lisaväärtus nähakse ka selles, et vahel on keskvalitsuse eksperdi peas juurduvad jäigad arusaamad, mistõttu välispraktika kaasamine ja probleemide uuesti ja teise nurga alt avamine on väga kasulik. See näide haakub Weissi (1979, 429) teaduslike tööde kasutamise valgustumise mudeliga, mille kohaselt uuringud võivad kummutada olemasolevaid väärtuseid ja mõtteviise.

Teadusnõuniku kogemus näitab, et uurimisvajaduste maht on oluliselt kasvanud, mistõttu rahastuse saavad eelkõige hästi põhjendatud ja olulise vajadusega uuringutaotlused. Organisatsioonide nõu või info tellimise vajadus sõltub ka valdkonnast. Mainiti, et kui EL tasandil on näiteks töörühmad käimas ja ametnikul on sealne võrgustik olemas, siis saab ka selle kaudu infot, näiteks probleeme lahendamisviiside kohta. Kui seda tuge ei ole, siis on uuringu läbiviimisel väga kasulik, kui suured konsultatsiooni- ja uuringuettevõtted saavad ära kasutada oma sisemisi ja väliseid rahvusvahelisi kontakte ja teadmisi.

Jagatakse arvamust, et väliste töövõtjate poolt läbi viidud uuringute puhul toimub sageli ka asutuse või selle valitsemisala töötajate endi teadmiste korje intervjuude või asutuse loodud dokumentide läbivaatamise kaudu. Teadmisi seejärel rikastatakse ja korrastatakse meotoodiliselt ning suunatakse tagasi keskvalitsusse.

Kriitika poolelt mainiti, et sageli ei pruugi tellitud töö tulemus Eesti konteksti siiski sobida. Näiteks välismaa partnerid olid ühe uuringu puhul valdkonnas väga pädevad, aga ei suutnud teatud spetsiifilist metoodikat sobivaks kujundada. Vahel on tuntud, et lisaväärtust on uuringus vähe vastu pakutud. Töövõtjatele heidetakse ette, et on harjutud kergemini läbi saama. Näiteks on uuringutest peegeldunud valdavalt keskvalitsuse eksperdi enda ideed ja tsitaadid ja see on tekitanud rahulolematust. Nähtunud on ka pakkuja tegelemine mitme uuringuga paralleelselt, mistõttu on jäädud ajahätta.

Hangetes ei nähta vahel piisavalt väärtust pakkumustes, sealjuures on häirinud, et pakkumusega käib kaasas klausel, et tulemust saab tagada vaid juhul, kui vajalikku fookusgruppi kedagi saab jne. Samas näiteks Keskkonnaministeeriumis on uuritud ka sisuosakondade arvamust uuringute teemal ning kvaliteediga ollakse pigem rahul. Parema tulemuse saamiseks soovitati uuringu koostamisel hoida tihedamat kontakti ja näiteks poliitikasoovituste vahetulemused n-ö valideerida enne vastuvõtmist.

Kasutamise poolelt on kesksed koordineerijad eelkõige kursis hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga ning seonduvalt mõjude hindamise metoodikaga. Samuti strateegiliste arengudokumentide koostamist reguleeriva määrusega. Mainiti, et 2020. a on täiendamisel ka mõjude hindamise metoodika, kus valdkonna suunamist täpsustatakse. Teadusnõunik samas analüüsis välja toodud poliitikakujundamisega seotud akte välja ei toonud.

Üsna ühiselt leitakse, et uuringutele ja analüüsidele peab poliitikakujundamisel viitama ja et seda ka tehakse. Samas oma töödokumentides ei teata seda nõuet olevat. Vähemalt ühes asutuses ei juhi keegi sellele ka keskselt sisuosakondade tähelepanu.

Hindamiste puhul on pigem sisutugi hindamiste juhtkomisjonilt, mille kaudu käib koordineerimine. Seeläbi saab nii metoodika kui ka sisuinfo abi, sealhulgas kogutakse sisendeid ka liikmete organisatsioonidest. See peaks panustama ka uuringute rohkemasse kasutamisse.

Üks keskne koordineerija leiab, et kõigi tellitavate uuringute koordineerimine peaks olema samalaadne nagu hindamiste võrgustikul. Kunagi oli soov seda tekitada, aga tekkis vastasseis eri valitsemisalade poolt. Muu hulgas leiti, et vajaduse katavad ära teised võrgustikud (nt arendus- ja finantsjuhtide võrgustik). Samas alles hiljuti sooviti ettevõtlusvaldkonnas tellida kolm samasisulist uuringut ühe sihtgrupi põhjal. Keskse koordineerija sekkumisel ühendati soovid üheks uuringuks.

Teine keskne koordineerija leiab üldiselt, et on vaja koordineerida ja võrgustada ning kujundada ühtne uuringute kalender, kuivõrd probleemiks on ka uuringute planeerimise ja koostamise aegne puudulik infovahetus ja koordineerimine. Infole ligipääsu võivad pärssida nii valitsemisaladevahelised kui ka –sisemised piirangud (nt juurdepääsupiirangud asutusesisestes infosüsteemides).

Teadusnõunike tegevust koordineerib teatud määral Eesti Teadusagentuur, aga valdavalt juhitakse töökorraldust asjaomastes ministriumites ja nõunikud teevad erinevaid töid. Intervjueeritud teadusnõuniku töö piirneb näiteks ministriumiga ega laiene valitsemisalale, v.a ehk suurtes projektides.

Kesksete koordineerijate kokkupuude teadusnõunikega uuringute kavandamisel on erinev, kuivõrd asutustes on teadusnõuniku pädevus erinev. Vahel on tellimisel kontaktiks teadusnõunik, vahel sisuosakond. Ühe koordineerija puhul on kontakt väga väike ja teadusnõunik ei ole kaasatud uuringute tellimisse. Teadusnõunikke on palju vahetunud, kuid vahetumine pärsib koostööd ja seetõttu on proovitud tööd formaliseerida, sh üritatud luua koordinatsioonikogu.

Pakkujate vaade

Intervjueeritute mulje on, et uuringuid tellitakse, et toetada poliitikakujundamise plaane – nii info saamiseks kui ka soovitud tulemustele kinnituse saamiseks, kuivõrd alati ei ole tellija oma valikutes vaba. Tahetakse ka sõltumatut ekspertiisi. Üldine arusaam või tunnetus on tellijatel olemas, aga nõu tellimisega saab kindluse ja detailsemad tegevussuunad. Tellitakse ka seetõttu, et kehtib näiteks selline EL nõue või endal puudub vastav ressurss.

Leitakse, et uuringu või analüüsi koostamisel toimub vastastikune teadmistevahetus, erasektor annab lisaväärtuse ja süstematiseerib info ning annab tellijale tagasi. Vahel on uuringud üsna spetsiifilised ja pakuvad teadmisi eelkõige tellijale, samas ei maksa alahinnata sektori huvi nende vastu, mistõttu avalikustamist on kindlasti vaja. Rohkem soovitakse teada, mis tulemustega tehakse ja kuidas kantakse üle poliitikakujundamisse.

Tähtsustatakse toorandmete jagamist, kuivõrd ilma ei saada olla kindlad varasemates uuringutes tehtud järelduste õigsuses. Muidu peavad partnerid sageli ise sama andmete korje etapi läbima, et leida kinnitus varasemale järeldusele, et siis liikuda edasi tegelikult tellitu uurimisele.

Pakkujad eeldavad, et tellija teab, mida soovib ja et vajalik info on antud juba hanke lähteülesandes. N-ö peatöövõtjad, kes kaasavad sisueksperthe, loodavad ühtlasi, et eksperdid on valdkonna infoga kursis. Ja et tellija ise on valdkondlik ekspert ja suunab pakkuja vajaliku teadmuse suunas. Ettevõtte enda lisaandmete uurimine on pigem väiksemamahulisem. Küll vaadatakse sageli juurde välispraktikat. Samas ei ole vahel olnud kindlust, et tellija on kursis valdkonna uuringutega vms allikatega. Eriti juhul, kui on mitut valitsemisala puudutav valdkond, kus on eri tellijaid. Sel juhul ei olda sageli kursis, mis uuringud on olemas.

Vajalik töövõtjate ja teadmuse ring on uuringute läbiviimiseks olemas, kuid mõnes valdkonna kimbutab siiski ekspertide vähesus. N-ö nišialadel on kompetents vaid teatud organisatsioonides. Vaid 2-3 eksperdi olemasolu mõnes tehnilisemas valdkonnas piirab mõnes hankes ka pakkujate ringi. Väliseksperthe kaasamine suures mahus tähendab aga korraldamise, analüüsi jne suuremat mahtu. Samas pigem ei tunta nende poolt Eesti olusid ja n-ö keskmises uuringus ei ole mõtet kaasata.

Kitsaskohas on, kui ühes valdkonnas toimub mitu uurimisprotsessi samal ajal, ning tellija ei korralda infovahetust ega koordineeri loodud andmete ja teadmiste vahetust. Näiteks pidi nii üks töövõtja oma uuringu ümber kirjutama.

Arvatakse, et ülikoolid mõjutavad turgu, tehes töid mõneti odavamalt. Eriti praeguses majanduskeskkonnas võib see tähendada erasektori ja vabakonna panustajate ringi ahenemist ja potentsiaalselt tekkinud heade teadmiste kadu. Leiti, et ülikoolid võiksid teha sisutööd n-ö peatöövõtjate alt. Välja toodi, et üks ministeerium tellib uuringuid valdavalt oma valitsemisala seest.

Turu läbipaistvusse panustaks see, kui uuringute plaanid ja uuringud oleksid avalikud ja hõlpsasti kättesaadavad ning vajadusel võiksid jääda salastatuks vaid vastavad osad. Otseselt ei vajata, et avalikust infost nähtuks ka tegijad, kuivõrd referentsid on vajalikud eelkõige avaliku sektori tellijale ja need esitatakse pakkumuses. Ise panustatakse teadlikkuse kasvu ka sellega, et valminud uuring saadetakse näiteks oma klientide ringile, kelle seas on ka keskvalitsuse asutusi.

Ministeeriumides on veebilehed sarnase ülesehitusega, nii et uuringute leidmine on selgeks saanud, kuid suur abi oleks keskest andebaasist, mida saaks kasutada sarnaselt eelnõude infosüsteemiga.

4. JÄRELDUSED

Empiiriline analüüs osundab, et mitmed Riigikontrolli 2015. a auditis ilmnud uuringute valdkonna kitsaskohad eksisteerivad jätkuvalt. Analüüsi tulemusel nähtub, et aastatel 2014-2019 valminud 1186 uuringu ja analüüsi puhul vähemalt 16,8% ei olnud keskvalitsuse organisatsioonide veebilehtede uuringute alamlehtedel avalikustatud. Seetõttu on avalikkuse juurdepääs sellele keskvalitsuse teadmuse osale raskendatud ning kannatada võib ka vastavate uuringute kasutamine poliitikakujundamises.

Avalikustamisel esineb muu hulgas valitsusasutuste ühtsest veebiplatvormist hoolimata erinevaid praktikaid, sealhulgas avalikustatakse uuringuid eraldi veebilehtedel või hajusalt asutuse veebilehe eri teemalehtedel. Vähemalt osaliselt pakuvad avaliku sektori tellitud uuringutele juurdepääsu vaid uuringute töövõtjad. Andmete kogumisel ilmnis juhus, kus ühe uuringu puhul oli keskvalitsuse asutus lisanud lingi vaid töövõtja veebilehele. See tekitab küsimuse, kas seda kaasust võib lugeda n-ö mittedelegeeritud teenuse pakkumiseks, kus keskvalitsus avalikustamise kohustust aitab täita erasektor oma erarepositooriumiga. Kui nii, siis kas see repositoorium muutub seeläbi avaliku sektori teadmusjuhtimissüsteemi osaks?

Euroopa Liidu vahendid on Eestis sageli tinginud riigisiseste süsteemidega paralleelsed planeerimis-, seire- ja kontrollisüsteemid ning killustanud seeläbi info kujunemist poliitikakujundajatele ja avalikkusele. Nii viitab süsteemsele koordineerimise probleemile ka EL meetmetest keskselt rahastatud uuringute märgatav puudumine asutuste uuringute põhiinfo hulgast.

Info ja juurdepääsu puudumisel võib olla aga ka teistsuguseid põhjuseid. Näiteks Rahandusministeeriumi andmetes torkab silma regionaalvaldkonna uuringute mittekajastamine. See võib muu hulgas viidata, et 2015. a valdkonna üleviimisel Rahandusministeeriumi valitsemisalasse puudus vastav kirja pandud töökorraldus, ei kandunud kohe edasi juurdunud tavad vms. Paindliku valitsemise edasiste muudatuste juurutamisel tuleks sellest näitest õppida.

Analüüsi andmete kohaselt nähtus uuringute kasutamist 1186 uuringu ja analüüsi puhul 6,5 protsendil juhtudest. Arusaadavalt mõjutab strateegiliste arengudokumentide ja väljatöötamiskavatsustega seotud uuringute kasutamise osakaalu muu hulgas nimetatud dokumentide koguarv. Seetõttu ei ole otstarbekas teha kaugeleulatuvaid järeldusi kasutamise kogumäära kohta teha. Küll võib välja tuua, et 97 strateegilise arengudokumendi ja väljatöötamiskavatsuse puhul viidati keskmiselt 0,8 unikaalsele uuringule, mida võiks pidada pigem madalaks näitajaks.

Ka viitamise praktika laiemalt pole võrreldes Riigikontrolli 2015. a aruande leidudega märgatavalt muutunud. Viitamist ei esine poliitikakujundamise dokumentides kas üldse, viidatud on üldiselt uuringute liikidele ja uuringute alamlehtedele või nähtub üsikuid viiteid. Andmete allikana märgitakse muu hulgas ministeerium või selle üksus, sageli ka strateegiline dokument.

Uuringute avalikustamise ja kasutamisega seonduvate normdokumentide analüüs ning intervjuud osundavad, et uuringud omavad teadmispõhises poliitikakujundamises olulist rolli, kuid nende vähene n-ö nähtav kasutamine seda ei näi kinnitavat. Nii jääb mulje justkui nähtamatust teadmuspõhisusest.

Oluline on tähele panna, et väljatöötamiskavatsuste puhul ilmestab avalikustamata uuringutele viitamist n-ö mitteavalikustamise üldmäärast (16,8%) kaks korda väiksem näitaja (8,3%). Teisisõnu, uuringu mitteavalikustamine veebilehel võib mõjutada ka selle kasutamist poliitikakujundaja poolt ehk ka poliitikakujundaja ei pruugi omada infot alternatiivsetest talletamiskohtadest.

Nii teoreetilises raamistikus, õigusraamistikus kui ka intervjuudes era- ja avaliku sektori esindajatega peetakse uuringuid ja analüüse vajalikuks teadmispõhise poliitikakujundamise toetamisel ja otsuste sõltumatu alusinfo saamisel. Siiski selgus, et vahel soovib valitsus uuringutega ka tuge oma poliitika rakendamiseks, mis võib viidata poliitikapõhise tõendusmaterjali kogumisele, mis ei ole kooskõlas hea valitsemisega.

Üldaktide analüüsi tulemusena saab sedastada, et uuringute avalikustamine on üheselt kohustuslik. Samuti nähtus Riigikogu ja valitsuse tööd reguleerivatest aktidest, et strateegiliste arengudokumentide ja õigusaktide ettevalmistamise protsessides tuleb uuringuid kasutada ning neile viidata. Samas peegeldab täiendavalt analüüsi hõlmatud kahe ministeeriumi üksikaktide ja

juhendite ning teadusnõunike ametijuhendite ja läbi viidud intervjuude analüüs, et uuringutega seotud teadmusjuhtimises on olulisi vajakajäämisi.

Muu hulgas uuringute valdkonda toetama mõeldud teadusnõunike ametikohtade efektiivsust võib piirata tugeva koordineerimise puudumine. Seda ilmestab teadusnõunike eri ülesannete profiiliga üksustesse paigutamine. Samuti on erinevad ametijuhenditest tulenevad ülesanded ja kaasatus asutuse võtmeprotsessidesse ning ligipääs juhtkonnale. Ministeeriumites keskse uuringute avalikustamise ja valdavalt ka kasutamise eest vastutava ametikoha või üksuse puudumine võib osaliselt selgitada uuringute avalikustamise ja nähtava kasutamise ebaühtlust.

Uuringute, avaandmete või andmestike eri teemaga tegelevad teatud määral hajali nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi kui ka Rahandusministeeriumi valitsemisalad. Ühtset uuringute koordineerimise võrgustikku ei ole soovitud või õnnestunud käima lükata, samas teadusnõunike ja teiste muu põhitegevusega võrgustike tegevusest ei näi piisavat uuringute valdkonna kitsaskohtade lahendamiseks. Hindamiste valdkonnas on hoopis sotsiaalpartnerid vedanud valdkonna edendamist, võrgustumist ning kujundanud ka hea hindamise põhimõtted.

Seega, eri analüüsimeetodite kombineerimisel saadud tulemused osundavad, et Eesti keskvalitsuse tellitavate uuringute valdkonna ning nende kaudu loodava teadmuse juhtimine on vähemalt osaliselt koordineerimata ja läbipaistmatu. Darrochile (2005) ja Linile (2015) toetudes võib nentida, et kui keskvalitsus oma tellitud uuringute teadmusele ei tugine, ei lõimi seda sisemise teadmusega ehk kasuta oma ressursse võimalikult tõhusalt, siis viitab see teadmusjuhtimispõhisuse ning laiemalt ka juhtimise puudulikkusele.

Ministeeriumite põhiülesanne on poliitikakujundamine. Ka ministeeriumite põhimäärustest nähtub, et valitsus peab nende põhiülesandeks arengudokumentide ja õigusaktide eelnõude koostamist. Kui need on põhiülesanded, siis peaks toimuma nende puhul kõige põhjalikum ja kvaliteetsem tegevus, sh toimima teadmusjuhtimine. Nagu magistritöö teoreetilised lähtepunktid osundavad, siis on teadmispõhine poliitikakujundamine tihedas seoses uuringute valdkonna ning seonduva teadmuse liikumisega ning Eesti seadusandja on neid ette näinud ka õiguslikult põimida.

Uuringute kasutamise mITTenähtumine kahjustab teadmispõhist poliitikakujundamist, kuivõrd avalikkus ei saa kindel olla, kust andmed pärinevad või millele olulised poliitikalikud tuginevad.

Seeläbi kahaneb ka valitsemise läbipaistvus. Samuti pärsib andmete ja info puudulik avalikustamine teaduse efektiivsuse ja kvaliteedi kasvu (Teadusagentuur 2016, 9). Arvestada tuleb ühtlasi, et keskvalitsuse eelkõige arengukavadele toetuvad ja neile viitavad muu hulgas ka kohalikud omavalitsused. Seega võimendub omakorda kohaliku tasandi poliitikakujundamisse teadmistepõhisus või selle puudumine.

Intervjuudest peatöövõtjate esindajatega tuli ühtlasi välja, et enne uue uuringuga alustamist eeldatakse varasemate uuringute teadmuse koondamist tellijalt. Seega võib teadmuse kasutamist ja uuringute kvaliteeti oluliselt mõjutada tellija organisatsiooni teadmusjuhtimise küpsus.

Poliitikakujundamise teadmistepõhisuse nähtavusele esitab uue väljakutse ka andmete ja info vorm – dokumentide asemel elektroonilisse keskkonda kantud andmete ja info kujunduses ei ole sageli kohta tavapärasele infoelementidele nagu näiteks viited. Ka strateegiaid tehakse üha loetavamaks, lühemaks ja lihtsamaks, jättes sageli viited kõrvale.

Nimetatud kitsaskohti saab kompenseerida muu hulgas usalduse kasvatamisega läbi suurema ja tihedama protsessidesse ja otsustamisse kaasamise ning osalemise võimaldamisega. Samuti n-ö töödokumentide, protokollide jms laialdasema avalikustamisega. Laiem teadlikkus ja osalus aitaks tagada ka suuremat n-ö ühiskondlikku järelevalvet dubleerivate ja vähem kvaliteetsete uuringute tuvastamisel ja tähelepanu juhtimisel.

Teadustöö kasutamise parandamise esmane abinõu on ka poliitikakujundajate teavitamisviiside parendamine (Weiss 1979, 428). Ministeeriumide vahel on vajalik kokku leppida muu hulgas tellitud teadmuse loomise ja haldamise keskses koordineerimises ja hoidmises. Sealhulgas tuleks kaaluda keskse uuringute andmebaasi kujundamist, mis näiteks Soomes ja ka Tallinna linnal on juba loodud (viimane kuvab vanimat uuringut 1990. aastast). Kui üks intervjueritu leidis, et andmebaas võiks aidata arvestada ka avaliku sektori teadus- ja arenduskulu, siis sarnaselt maksuinfole võiks keskvalitsusel olla ka keskne uuringute info, mistõttu pakkujatelt ei küsitaks hangetes tõendeid avalikule sektorile varasemalt teatud nõutele vastavate uuringute läbiviimise kohta.

Uuringute kasutamise nähtavaks tegemist tuleks tõenduspõhise poliitikakujundamise edendamiseks täiendavalt reguleerida strateegilise planeerimise regulatsioonis. Oluline on üle vaadata, värskendada ja täiendada asjaomase teadmusjuhtimise elementidega ka asutusesiseid

dokumente ning oluliselt suurendada sisekommunikatsioonis uuringutest teavitamist. Üks lahendus võiks olla ka kõigi teadusnõunike ülesannete ja pädevuse ulatuse ühtlustamine ning neile valitsemisala kõigi uuringute avalikustamise kohustuse panemine. Harva tellivate allasutuste eest võiks tellimise protsessi läbi viia ministeerium ja hiljem ka keskselt tellitud teadmust hoida.

Teadmusloome partnerid

Riigikontrolli 2015. a kontrolliaruande andmetega võrreldes (Riigikontroll 2015b) ja eraisikuid kõrvale jättes on aastatel 2014-2019 uuringute ja analüüside erinevate peakoostajate arv vähenenud poole võrra. Ka eraisikutest peakoostajate ring on ligikaudu poole võrra väiksem. Seejuures tuleb arvestada, et antud analüüsi uuringute ja analüüside ajaperiood on kaks korda pikem, mis annab võimaluse partnerite ringil pigem kasvada kui kahaneda. See muutus näib viitavat, et turul on toimunud konsolideerumine. Samas peeti intervjuudes partnerite ringi piisavaks, välja arvatud ehk n-ö tipukoormuse ajal, kui keskvalitsus ise planeerimatuse ja koordineerimatuse tõttu turu üle koormab, või kui on vajalik spetsiifiline ekspertteadmine.

Keskvalitsuse teadmusloome peapartnerid on tellitud uuringute puhul olnud kõrgkoolid. Seejuures Riigikontrolli (2015b) andmetega võrreldes on kõrgkoolide tehtud uuringute osakaal kasvanud 21,8 protsendilt 31,2 protsendile. See näib olevat vastassuunaline liikumine Polliti (2019, 39) tähelepanekule, mille kohaselt ülikoolid on üsna kiiresti kaotanud oma pakkujate juhtrolli avalikele institutsioonidele teaduspõhise uue teadmuse kujundamisel.

Kümnendik uuringutest on tellitud peamiselt ministeeriumite allasutustelt. Mõnes valitsemisalas ongi juurdunud praktika, kus tellitakse uuringuid lausaliselt oma valitsemisala seest. Mõnes tehnilises valdkonnas võibki olla spetsiifiline teadmus allasutuses, kuid see tekitab siiski küsimuse, kas otstarbekam poleks vajalikku teadmust kujundada ilma keeruka ja ajakuluka hankimiseta. Või kas tuleks mingi funktsiooni täitmine keskvalitsuses lõpetada ja anda üle erasektorile.

KOKKUVÕTE

Magistritöö peaesmärk oli tuvastada ja analüüsida keskvalitsuse teadmusjuhtimise kitsaskohti tellitud uuringute ja analüüside avalikustamisel ja kasutamisel. Kõrvaleesmärk oli kindlaks teha keskvalitsuse tellitud uuringute ja analüüside koostajad ehk teadmusloome partnerid. Töö eesmärgi saavutamiseks analüüsis autor, milline on keskvalitsuse tellitud uuringute ja analüüside avalikustamise ja kasutamise regulatsioon ning seonduv teadmusjuhtimise praktika. Samuti seda, millised organisatsioonid on keskvalitsuse teadmusloome partnerid tellitud uuringute ja analüüside koostamisel ning millistes valitsemisalades. Magistritöö teoreetilise raamistiku lähtealusteks olid hea valitsemise kontseptsioon ja põhimõtted ning teadmispõhise poliitikakujundamise ning teadmusjuhtimise kontseptsioonid. Eesmärkide saavutamiseks kasutati andmete ja dokumentide analüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et aastatel 2014-2019 valminud 1186 uuringu ja analüüsi puhul vähemalt 16,8% ei olnud keskvalitsuse organisatsioonide veebilehtede uuringute alamlehtedel avalikustatud. Viidete alusel vaid 6,5% uuringute puhul nähtus kasutamine strateegilises arengudokumendis või seaduse väljatöötamiskavatsuses. Analüüsitud 97 strateegilise arengudokumendi ja seaduse väljatöötamiskavatsuse kujundamisel viidati keskmiselt 0,8 uuringule, mida võiks pidada üsna madalaks näitajaks.

Nii teoreetilises raamistikus, analüüsitud õigusraamistikus kui ka era- ja avaliku sektori intervjueeritute arusaamades peetakse uuringuid vajalikuks teadmispõhise poliitikakujundamise toetamisel ja otsuste alusinfo saamisel. Uuringute ja analüüside avalikustamine ja kasutamine ning ka neile viitamine on üldaktide kohaselt kohustuslik, ning vastavat suunamist nähtub ka üksikaktides. Puudulik avalikustamine ja kasutamise vähene nähtavus aga ei näi seda kinnitavat. Seega võiks justkui tõdeda, et vähene teadmuse kasutamise nähtavus tingib ka nähtamatu teadmuspõhisuse.

Uuringute ja analüüside puuduliku avalikustamise ja kasutamise tõttu võib Nonaka ja Takeuchi (1995) teadmusloome kontseptsioonist lähtuvalt tõenäoliseks pidada, et uuringute ja analüüsidega

loodava teadmuse ringlus ja uuenemine võib olla pärsitud. See omakorda võib vähendada teadmistepõhise poliitikakujundamise efektiivsust. Laiemalt võivad mitteavalikustamine ja n-ö nähtava kasutamise madal tase vähendada usaldust poliitikakujundajate vastu ning kahjustada teadmistepõhist poliitikakujundamist, kuivõrd avalikkus ei saa kindel olla, kust info pärineb või millele olulised poliitikavalikud tuginevad.

Magistritöö põhjal saab järeldada, et osa keskvalitsuse uuringute ja analüüside valdkonna teadmusjuhtimise kitsaskohti on püsinud aastaid muutumatuna. Uuringute ja analüüside valdkond vajab sidusamat kesket koordineerimist, seonduv teadmusjuhtimise raamistik täiendamist pigem üksikaktide tasandil ning tõhusamat üldnormide järgimise tagamist.

Aastatel 2014-2019 oli keskvalitsuse uuringute või analüüside peakoostajaks 146 eri organisatsiooni. Riigikontrolli (2015b) 2015. a auditi andmetega võrreldes on partnerite ring vähenenud ligikaudu kaks korda, mis näib muu hulgas viitavat pakkujate konsolideerimisele. Partnerite ringi vähenemisest hoolimata peetakse pakkujate arvu üldiselt piisavaks.

Keskvalitsuse teadmusloome peamised partnerid on kõrgkoolid, kuid kümnendik uuringutest ja analüüsides tellitakse ka keskvalitsuse allasutustelt. See tekitab küsimuse, kas otstarbekam oleks omandada vajalikku teadmust keeruka ja ajakuluka hankimiseta, muutes vajadusel valitsemisalasisesest töökorraldust. Või kas tuleks mingite funktsioonide täitmine keskvalitsuses lõpetada ja anda üle erasektorile.

Autor näeb magistritöös sissejuhatust analüüsitud valdkonna hetkeseisu ja kitsaskohtade kindlaksmääramisse ja mõistmisse, tehes ülekantud tähenduses eri proovipuurimisi andmetesse, dokumentidesse ning intervjueritute teadmistesse ja kogemustesse. Edasiste uurimissuundade seas võiks olla uuringute kasutamise laiemapõhjalisem analüüs, teiste riikide teadmusjuhtimise praktika ja vahendite analüüs ning ka keskvalitsusele teadmuse kujundajate (ekspertide) profiilide analüüs. Autor usub, et analüüsi käigus koostatud uuringute ja analüüside avalikustamise andmebaas võiks seejuures kasuks olla ning omada lisaväärtust ka muu hulgas võimaliku keskse uuringute andmebaasi ühe lähteandmekoguna.

Kokkuvõtlikult leiab autor, et Eesti keskvalitsuses on keskselt reguleeritud ja koordineeritud strateegiline planeerimine ja õigusloome, kuid neid toetav riigi kui organisatsiooni arendamine (ning asjaomased tegevusharud nagu näiteks teadmusjuhtimine ja kvaliteedijuhtimine) on

keskvalitsuse enda detsentraliseeritusele ja vastavatele kitsaskohtadele omaselt paljuski sõltuv iga valitsemisala ja organisatsiooni aktiivsusest, võimekusest ja pädevusest.

SUMMARY

KNOWLEDGE MANAGEMENT AND KNOWLEDGE CREATION PARTNERSHIP OF THE ESTONIAN CENTRAL GOVERNMENT BASED ON PROCURED STUDIES AND ANALYSES

Rando Härginen

The main objective of the thesis was to determine and analyze problems related to the knowledge management of the central government in publishing and utilizing studies. An additional goal was to determine the compilers or knowledge creation partners of studies. In order to achieve the main objective, the author analyzed the regulation regarding the publishing and utilization of studies procured by the central government and the related knowledge management practice. Also, which organizations are knowledge creation partners in compiling studies and in which areas of government. The theoretical foundations of the thesis were the concepts of good governance, knowledge-based policy making and knowledge management. Data and document analysis and semi-structured interviews were employed in order to achieve the objectives.

Empirical analyses revealed that out of 1186 studies provided from 2014 to 2019 at least 16.8 percent were not published on the studies' sub-pages of the central government organizations. Based on references, only 6.5 percent of studies were utilized in strategic documents and draft act concepts. This means that in compiling 97 strategic documents and draft act concepts on average 0.8 studies were utilized, which may be considered a pretty low number.

Studies are considered as a necessity in supporting knowledge-based policy making and a basis for decisions in theoretical framework, the legal framework and in the opinions of both private and public sector interviewees. The utilization of and references to studies has been made mandatory by relevant acts and policy makers are also accordingly guided by organization-level acts. However, insufficient publishing and the low visibility of utilization does not seem to support this.

Therefore, one could consider that low visibility of knowledge utilization elicits a knowledge-based policy making that is invisible.

Due to insufficient publishing and utilization of studies one could, based on the knowledge creation concept of Nonaka and Takeuchi (1995), find it probable that the relevant knowledge conversion may be hampered. This in turn may decrease the effectiveness of knowledge-based policy making. In addition, not publishing studies and the low level of the so-called visible utilization may decrease trust in policy makers and undermine knowledge-based policy making since the public cannot be certain of the origin of information and what are the premises of policy choices.

Based on the thesis one can deduce that some problems in the knowledge management of the central government's studies have been unchanged for years. The area of studies need more coherent coordination and relevant knowledge management framework supplemented mostly on organization-level acts, and also the implementation of existing main norms needs to be more efficient.

From 2014 to 2019, the central government had 146 different main partners that compiled studies. Compared to the data in the audit report of the National Audit Office (Riigikontroll 2015b), the number of partners has decreased twofold, which may indicate the consolidation of suppliers. However, the number of current partners is seen as sufficient regardless of the decrease.

The main partners of the central government are mostly universities, but one tenth of studies is procured from central government suborganizations. Which pegs the question whether it would be more feasible to acquire knowledge without complicated procurements, amending relevant work procedures inside an area of governance.

The author sees the thesis as an introduction into the status quo and determination and apprehension of problems of the analyzed field, drilling tentatively into data, documents and the knowledge and experience of the interviewees. Understandably, the conclusions drawn are thus limited.

The author believes that the database of published studies compiled during the analysis has additional value as a basis data set for a possible central database of studies. Possible future analysis paths to take could involve a more comprehensive investigation into the utilization of

studies, the practice and tools of knowledge management in other countries, but also the analysis of the profiles of experts that provide central government with knowledge.

In conclusion, the author is of the opinion that, for example, inside the Estonian central government the fields of strategic planning and legal drafting are centrally regulated and coordinated. However, the organizational development of the central government as an organization (and relevant areas such as knowledge and quality management), which supports aforementioned fields, is – much likely to the decentralization of the central government itself and problems therein – dependent on the activeness, capability and competence of each area of government or organization.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Akadeemilised allikad

- Alavi, M., Leidner, D. E. (2001). Knowledge Management and Knowledge Management Systems: Conceptual Foundations and Research Issues. *Management Information Systems Quarterly*, 21(1), 107-136.
- Armstrong, A., Foley P. (2003). Foundations of a learning organization: organization learning mechanisms. *The Learning Organization*, 10(2), 74-82.
- Baldacchino, G., Wivel, A. (2020). Small states: concepts and theories. In: G. Baldacchino, A. Wivel (Eds.), *Handbook on the politics of small states* (38-54). Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Bardach, E. S. (2011). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (4th ed.). CQ Press College.
- Baskerville, R., Dulipovici, A. (2006). The Theoretical Foundations of Knowledge Management. *Knowledge Management Research & Practice*, 4, 83-105.
- Bastow, S., Dunleavy, P., Tinkler, J. (2014). *The Impact of the Social Sciences: How Academics and their Research Makes a Difference*. London: Sage.
- Berends, H., Boersma, K., Weggeman, M. (2016). The Structuration of Organizational Learning. *Human Relations*, 56(9), 1035-1056
- Becerra-Fernandez, I., Sabherval, R. (2010). *Knowledge Management. Systems and Processes*. London, New York: M.E. Sharpe
- Bhatt, G. D. (2001). Knowledge management in organizations: examining the interaction between Technologies, Techniques, and people. *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 68-75.
- Boaz, A., Nutley, S. (2003). Evidence-based policy and practice. In: T. Bovaird, E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance* (225-236). New York: Routledge.
- Borg, W. R., Gall, M. D. (1989). *Educational research. An introduction* (5th ed.). New York: Longman
- Bouckaert, G., van Dooren, W. (2003). Performance measurement and management in public sector organizations. In: T. Bovaird, E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance* (127-136). New York: Routledge.

- Bogason, P. (2000). *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bovaird, T., Löffler, E. (2002). Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking of “Good Local Governance”. *International Review of Administrative Sciences*, 67(1), 9-24.
- Bovaird, T., Löffler, E. (2003). Quality Management in public sector organizations. In: T. Bovaird, E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance* (137-148). New York: Routledge.
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2). 27-40
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What`s the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bridgman, P., Davis, G. (2004). *The Australian Policy Handbook* (3rd ed.). Sydney: Allen & Unwin
- Campbell, D. (2007). Reforms as Experiments. In: E. Stern (Ed.), *Evaluation research methods* (171-205), vol. 3. London: Sage.
- Considine, M., Afzal, K. A. (2012). Accountability in an Age of Markets and Networks. In: B. G. Peters, J. Pierre (Eds.), *Sage Handbook of Public Administration* (712-730). London: Sage.
- Curado, C., Bontis, N. (2006). The knowledge based-view of the firm and its theoretical precursor. *International Journal of Learning and Intellectual Capital*, 3(4), 367-381.
- Cyert, R. M., March, J. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Dahlström, C. (2012). Politics and Administration. In: B. G. Peters, J. Pierre (Eds.), *Sage Handbook of Public Administration* (361-367). London: Sage.
- Darroch, J. (2005). Knowledge Management, Innovation and Firm Performance. *Journal of Knowledge Management*, 9(3), 101-115.
- Delhey, J., Newton, K. (2005). Predicting Cross-national Levels of Social Trust: Global Pattern of Nordic Exceptionalism?. *European Sociological Review*, 21(4), 311-327.
- Deming, W. E. (1982). *Out of the Crisis*. The MIT Press.
- Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis. An Introduction* (3rd ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Dunn, W. (2011). *Public Policy Analysis* (5th ed.). London: Pearson.
- Easterby-Smith, M, Lyles, M. (2003). *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*. Oxford: Blackwell.

- Edge, K. (2005). Powerful public sector knowledge management: A school district example. *Journal of Knowledge Management*, 9(6), 42-52
- Foddy, W. (1995). *Constructing questions for interviews and questionnaires. Theory and practice in social research* (3rd ed.). Cambridge: Cambridge University Press
- Foray, D. (2004). *Economics of Knowledge*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gilley, B., (2006). The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 countries. *International Political Science Review*, 27(1), 47-71.
- Gold, A. H., Malhotra, A., Segars, A. H. (2001). Knowledge management: an organizational capabilities perspective. *Journal of Management Information Systems*, 18(1), 184-214.
- Gonzalez, R. V., Martins, M. F. (2014). Knowledge Management: an Analysis From the Organizational Development. *Journal of Technology Management & Innovation*, 9(1), 130-147
- Grossman, M. (2006). An overview of knowledge management assessment approaches. *Journal of American Academy of Business Cambridge*, 8(2), 242-247.
- Hammersley, M. (2001). On Systematic Reviews of Research Literatures: a “Narrative” Response to Evans and Benefield. *British Educational Research Journal*, 27(5), 543-554.
- Hatry, H. P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Science*, 29(2), 77-94
- Hessels, L. K., Van Lente, H. (2008). Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda. *Research Policy*, 37(4), 740-760.
- Hislop, D. (2013). *Knowledge Management in Organizations. A Critical Introduction* (3rd ed). Oxford University Press.
- Jamali, D., Sidani, Y., Zouein C. (2009). The learning organization: Tracking progress in a developing country: A comparative analysis using the DLOQ. *The Learning Organization*, 16(2), 103-121.
- Johnson, G. (2002). *Research Methods for Public Administrators*. Westport, London: Quorum Books.
- Kane, G. C., Alavi, M. (2007). Information technology and organizational learning: An investigation of exploration and exploitation process. *Organization Science*, 18(5), 796-812.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press

- King, W. R. (2009) Knowledge Management and Organizational Learning. In: (Ed.). *Knowledge Management and Organizational Learning. Annals of Information Systems* (3-13), 4. Boston, M.A.: Springer Science and Business Media.
- Knott, J., Wildavsky, A. (1980). If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(4), 537-578.
- Kooiman, J. (1993). Findings, Speculations and Recommendations. In: J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions* (249-262). London: Sage.
- Lakey, J., Rodgers, G., Scoble, R. (2014). What are the different characteristics of research impacts?. In: P. Denicolo (Ed.), *Achieving Impact in Research* (33-46). London: Sage.
- Landry, R., Lamari, M., Amara, N. (2003). Extent and determinants of utilization of university research in public administration. *Public Administration Review*, 62(2), 192-205.
- Lee, C., Yang, J. (2000). Knowledge value chain. *The Journal of Management Development*, 19(9), 783-794.
- Lehtonen, M. (2015). Indicators: tools for informing, monitoring or controlling. In: A. J. Jordan, J. R. Turnpenny (Eds.), *The Tools of Policy Formulations: Actors, Capacities, Venues and Effects* (76-99). Cheltenham: Edward Elgar.
- Leviton, L. C., Hughes, E. F. (1981). Research on the utilization of evaluations, a review and synthesis. *Evaluation Review*, 5, 525-548.
- Lin, H. F. (2015). Linking Knowledge management orientation to balanced scorecard outcomes. *Journal of Knowledge Management*, 19(6), 1-53.
- Lloria, M. B. (2008). A review of the main approaches to knowledge management. *Knowledge Management Research & Practice*, 6(1), 77-89.
- Martensson, M. (2000). A critical review of knowledge management as a management tool. *Journal of Knowledge Management*, 4(3), 204-216
- Martin, S. (2003). Engaging with citizens and other stakeholders. In: T. Bovaird, E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance* (189-201). New York: Routledge.
- Matheson, A., Kwon, H.-S. (2003). Public management across OECD Countries. In: T. Bovaird, E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance* (41-52). New York: Routledge.
- May, P. J. (2012). Policy Design and Implementation. In: B. G. Peters, J. Pierre (Eds.), *Sage Handbook of Public Administration* (279-291). London: Sage.
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, 74(3), 75-83.
- Mitchell, J. (2007). The use (and misuse) of surveys in policy analysis. In: F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory Politics and Methods* (369-379). New York: CRC Press.

- Miyakawa, T. (1999). *The Science of Public Policy. Essential Readings in Policy Sciences I*. London: Routledge.
- Moynihan, D.P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press.
- Mulgan, G. (2008). *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Myers, P. S. (1996). Knowledge Management and Organizational Design: An Introduction. In: P. S. Myers (Ed.), *Knowledge Management and Organizational Design* (1-6). Boston: Butterworth-Heinemann.
- Newman, J. E. (2001). *Modernizing Governance. New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications Ltd.
- Nonaka, I. (1994). A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, 5(1), 14-37.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- Oakland, J. S. (2003). *Total Quality Management, text with cases* (3rd ed.). Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (5th ed.). London: Routledge.
- Piattoni, S. (2012). Multi-level Governance and Public Administration. In: B. G. Peters, J. Pierre (Eds.), *Sage Handbook of Public Administration* (764-776). London: Sage.
- Pierre, J., Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan Press.
- Pohoryles, R. J., Schadauer, A. (2009). What Future for the European Social Sciences Humanities?. *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, 22(2), 147-188.
- Polanyi, M. (1996). *The tacit dimension*. London; Routledge and Keoan.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2012). *New Perspectives on Public Service: Place and Technology*. Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, C. (2019). Shadowland: the poorly mapped, under discussed yet vital interface between public administration research and practice. In: A. Massey (Ed.), *A Research Agenda for Public Administration* (28-46). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Rahman, Md. L. (2016). Governance and Good Governance: A Theoretical Framework. *Public Policy and Administration Research*, 6(10), 40-50.
- Randma-Liiv, T. (2005). Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7(1), 95-115.
- Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. (2012). Avalik teenistus. R. Vetik (toim), *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011* (356-388). Tallinna Ülikooli kirjastus.
- Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. (2019). Public Governance In Small States: From Paradoxes To Research Agenda. In: A. Massey (Ed.), *A Research Agenda for Public Administration* (162-179). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Raudla, Ringa. (2013). Pitfalls of Contracting for Policy Advice: Preparing Performance Budgeting Reform in Estonia. *Governance*, 26(4), 605-629
- Reid, W. J. (1989). Effectiveness and the Social Agency. In: R. J. Patti, J. Poertner, C. A Rapp (Eds.), *Managing for Service Effectiveness in Social Welfare Organizations* (41-58). Routledge.
- Riege, A. (2005) Three-dozen knowledge-sharing barriers managers must consider. *Journal of Knowledge Management*, 9(3), 18-35.
- Riege, A., Lindsay, N. (2006). Knowledge management in the public sector: Stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of Knowledge Management*, 10(3), 24-39.
- Roos, J., Roos, G., Dragonetti, N., Edvinsson, L. (1997). *Intellectual Capital: Navigating in the New Business Landscape*. London: Macmillan Publications.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach* (7th ed.). London: Sage.
- Rothberg, H. N., Erickson, G. S. (2004). *Form Knowledge to Intelligence: Creating Competitive Advantage in the Next Economy*. Butterworth-Heinemann.
- Rothstein, B. (2012). Political Legitimacy for Public Administration. In: B. G. Peters, J. Pierre (Eds.), *Sage Handbook of Public Administration* (407-419). London: Sage.
- Rowley, J. (2001). Knowledge management in pursuit of learning. The learning with knowledge cycle. *Journal of Information Science*, 27(4), 227-237.
- Rowley, J., Gibbs, P. (2008). From learning organization to practically wise organisation. *The Learning Organization*, 15(5), 356-372.

- Rubin, H. J., Rubin, I. S. (1995). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sadovnik, A. R. (2007). Qualitative research and public policy. In: F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory Politics and Methods* (417-427). New York: CRC Press.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, 80(1), 1-22.
- Savi, R., Randma-Liiv, T. (2016). Public Administration Reform in Estonia: the abundance of piecemeal initiatives. In: G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, P. Bezes (Eds.). *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (85-95). Edward Elger Publishing.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. Doubleday/Currency.
- Schick, A. (2003). The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. *OECD Journal of Budgeting*, 3(2), 71-103.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.
- Sidney, M. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. In: F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory Politics and Methods* (79-88). New York: CRC Press.
- Stone, D. (2002). Using knowledge: the dilemmas of 'bridging research and policy'. *Compare*, 32(3), 285-296.
- Sydänmaanlakka, P. (2002). *An Intelligent Organization. Integrating Performance, Competence and Knowledge Management*. Oxford: Capstone.
- Zheng, W., Yang, B., Mclean, G. B. (2010). Linking organizational culture, structure, strategy, and organizational effectiveness: Mediating role of knowledge management. *Journal of Business Research*, 63(7), 763-771.
- Van der Steen, M., van Twist, M. (2018). Strategies for robustness: Five perspectives on how policy design is done. *Policy and Society*, 37(4), 491-513
- von Blumenthal, J. (2005). Governance – eine kritische Zwischenbilanz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15(4), 1149-1180.
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, E., Vashdi D. (2010). Bridging Bureaucracy and Democracy in Europe: A Comparative Study of Perceived Management Excellence, Satisfaction with Public Services, and Trust in Government. *European Union Politics*, 11(2), 289-308.
- Weimer, D. L., Vining, A. R. (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice (4th ed.)*. New Jersey: Pearson/Prentice Hall.

Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39, 426-431.

Weiss, C., Bucuvalas, M. (1980). Truth tests and utility tests: decision-makers' frames of reference for social science research. *American Sociological Review*, 45(4), 302-313.

Wiig, K. M. (1993). Knowledge Management Foundations – Thinking about Thinking – How People and Organizations Create, Represent and Use Knowledge. Arlington, TX: Schema Press.

Wildavsky, A. (2001). *Budgeting and Governing*. New Jersey: Transaction Publishers.

Normdokumendid

Avaliku teabe seadus. RT I, 15.03.2019, 11.

Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

Commission Recommendation No 2012/417/EU of 17.07.2012 on access to and preservation of scientific information. OJ L 194, p 39-43, 17.7.2012, art 1, p 41.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. RT I, 29.12.2011, 228.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. RT I, 21.12.2019, 7.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2008a). Valdkonna poliitika väljatöötamine. Töökord.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2008b). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi strateegiline juhtimine. Töökord.

Riigieelarve seadus. RT I, 21.04.2020, 30.

Riigikogu. (2011). Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri. Juhatus otsus.

Rahandusministeerium (2010). Valdkonna poliitika kujundamine. Töökord.

Rahandusministeerium. (2015). Asjaajamiskord. Töökord.

Rahandusministeerium. (2016). Rahandusministeeriumi kvaliteedijuhtimissüsteemi kirjeldus.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus. RT I, 19.03.2019, 92.

Vabariigi Valitsuse reglement. RT I, 12.06.2019, 3.

Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord. RT I, 23.12.2019, 5.

Muud allikad

- Eesti Teadusagentuur. (2016). *Avatud teadus Eestis. Eesti Teadusagentuuri avatud teaduse ekspertkomisjoni põhimõtted ja soovitused riikliku poliitika kujundamiseks*. Kättesaadav: https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2016/07/Avatud_Teadus_Eestis_1.0.pdf, 3. mai 2020.
- ESTES. (2012). *Hindamiste hea tava*. Mustand. Kättesaadav: http://www.praxis.ee/vana/fileadmin/tarmo/PraxisYldine/Hindamise_Hea_Tava.pdf, 11. aprill 2020.
- European Commission. (2001). *European Governance: A White Paper*. European Commission White Paper. Brussels. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10, 19. jaanuar 2020.
- Justiitsministeerium, Riigikantselei. (2012). *Mõjude hindamise juhend*. Juhend. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/hea-oigusloome-ja-seadusloomeplaanid>, 20. aprill 2020.
- Justiitsministeerium. (2015). *... seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus*. Vorm. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/hea-oigusloome-ja-seadusloomeplaanid>, 20. aprill 2020.
- Keskkonnaministeerium. (2005). *Eesti säästva arengu riiklik strateegia Säästev Eesti 21*. Kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/saastev_eeesti_21.pdf, 7.01.2020.
- LevelLab, Technopolis Group, Balti Uuringute Instituut. (2019). *Prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ vahehindamise lõpparuanne*. Lõpparuanne. Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/haldusvoimekus_opparuanne_final_27-12-19.pdf, 19. jaanuar 2020.
- OECD. (2001). *Knowledge management: learning-by-comparing experiences from private firms and public organisations*. Summary Record of the High Level Forum, 3 CERI(CD)2, 1-28. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/education/innovation-education/2667241.pdf>, 6.07.2020.
- OECD. (2015). *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/gov/oecd-public-governance-reviews-estonia-and-finland-9789264229334-en.htm>, 20. jaanuar 2020.
- OECD. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/gov/improving-governance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm>, 7. juuli 2020.

- Rahandusministeerium. (2018). *Keskvalitsuse asutused 2018*. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/keskvalitsus_2018_0.pdf, 20. veebruar 2020.
- Riigikantselei. (2019). *Vabariigi Valitsuse määruse „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ eelnõu seletuskiri*. Seletuskiri. Toimiku nr 19-1204. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main#Hlv02pqZ>, 20. aprill 2020.
- Riigikontroll. (2005). *Uuringute avalikustamine*. Kontrolliaruanne. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1851/Institution/3/language/et-EE/Default.aspx>, 20. jaanuar 2020.
- Riigikontroll. (2015a). *Riigi tegevus uuringute tellimisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/1/ItemId/795/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>, 20. jaanuar 2020.
- Riigikontroll. (2015b). *2010–2013 valitsusasutuste (Riigikantselei, ministeeriumid, riigiametid, inspeksioonid, maavalitsused), suuremate riigi sihtasutuste ning Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa tellitud uuringud*. Kontrolliaruande lisamaterjal. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/1/ItemId/795/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>, 20. jaanuar 2020.
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. UNDP Policy Document. New York. Kättesaadav: <https://digitallibrary.un.org/record/261618>, 2. veebruar 2020.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is Good Governance?*. ESCAP Policy Document. Bangkok. Kättesaadav: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, 2. veebruar 2020.

LISAD

Lisa 1. Intervjuude loetelu

1. Intervjuu A – Keskkonnaministeeriumi tugiosakonna nõunik (*organisatsioonis pikaajaline analüüsiüksuse töökogemus*). Autori intervjuu. Helisalvestis. Videokõne Skype'i vahendusel. Tallinn: 13.04.2020.

2. Intervjuu B – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sisuosakonna keskastme juht (*organisatsiooni pikaajaline töötaja, intervjuu läbiviimise ajal tööl ühes olulisemas*

sisuosakonnas, mille uuringute maht on viimastel aastatel märgatavalt kasvanud). Autori intervjuu. Helisalvestis. Videokõne Skype'i vahendusel. Tallinn: 9.04.2020.

3. Intervjuu C – Rahandusministeeriumi sisuosakonna nõunik (organisatsioonis keskne positsioon uuringute koordineerimisel). Autori intervjuu. Helisalvestis. Videokõne Skype'i vahendusel. Tallinn: 10.04.2020.

4. Intervjuu D – rahvusvahelise konsultatsiooni- ja uuringuettevõtte Eesti haru assotsieerunud partner (pikaajaline töökogemus avaliku sektori uuringutega, ettevõtte asub valimi alusel moodustatud riigi partnerite esikümnes). Autori intervjuu. Helisalvestis. Videokõne Skype'i vahendusel. Tallinn: 9.04.2020.

5. Intervjuu E – rahvusvahelise advokaadibüroo Eesti haru advokaat (valimis ühe enam esinenud advokaadibüroo esindaja, koostanud valitsusasutustele mitu olulist analüüsi). Autori intervjuu. Helisalvestis. Videokõne Skype'i vahendusel. Tallinn: 10.04.2020.

6. Intervjuu F – Riigikantselei sisuosakonna nõunik (organisatsioonis keskne positsioon uuringute koordineerimisel). Autori intervjuu. Helisalvestis. Videokõne Skype'i vahendusel. Tallinn: 9.04.2020.

7. Intervjuu G – ühe ministeeriumi teadusnõunik (organisatsioonis ja teadusnõunike võrgustikus mitmeaastase töö kogemus). Autori intervjuu. Helisalvestis. Videokõne Skype'i vahendusel. Tallinn: 15.04.2020.

Lisa 2. Intervjuukavad

1. Ministeeriumi teadusnõuniku intervjuukava

Eesti keskvalitsuse teadmusjuhtimine ja teadmusloome partnerlus tellitud uuringute ja analüüside näitel
Intervjuukava
1. Sissejuhatus – 5 minutit
<ul style="list-style-type: none">• Enesetutvustus, üldiselt temast, millest intervjuu käigus juttu tuleb.• Vestluse läbiviimise kokkulepped – salvestamine jne.

- *Magistritöö eesmärk.*
- *Magistritöö senised uuringute ja analüüside andmed.*

2. Küsimused – 30-45 minutit

1. Mis õigusaktid vms dokumendid suunavad riigi ja asutuse tasandil teadmusjuhtimist, sh eelkõige uuringute tellimist ja saadud teadmuse kasutamist (nt planeerimises vms)? Kas vastav regulatsioon või asutuse juhised on piisavad?
2. Teadusnõunikud on ministeeriumides horisontaalne nähtus, kas toimub ka nt HTMi poolt keskne töökorralduse koordineerimine vms? Kas ülesanded on samad või asutusesiseste erisustega?
3. Kes vastutab asutuses uuringute ja analüüside tellimise, avalikustamise ning talletamise eest?
4. Milline on koostöö üksustega, kes tsentraalselt riigi asutustele uuringuid tellivad (eelkõige EL vahendite puhul)?
5. Millised on olnud töös takistused uuringute ja analüüside info teadasaamisel, otsimisel või jagamisel?
6. Kas kogu tellitud teadmus avalikustatakse asutuse kodulehel ning kas ühes kohas või osa jääb asutusesiseseks kasutamiseks?
7. Kuidas kommenteeritakse uuringute kavandamist ja saadud teadmuse organisatsiooni sees ja väljapoole, ning kuidas avalikustatakse?
8. Kas ja kuidas kasutatakse asutuses uuringutest saadud teadmuse strateegiadokumentide koostamisel ja õigusloomes? Milline on teadusnõuniku roll?
9. Kas on antud juhised, et strateegiliste dokumentide koostamise ja õigusloomes peaks viitama, kui on kasutatud uuringuid ja analüüse?
10. Miks on vaja tellida uuringuid ja analüüse? Mis väärtust see annab ja kas ollakse rahul? (nt EAS on soovinud kasvatada asutusesisest analüüsivõimekust, kas sarnast huvi on ka teie asutuses)?
11. Kas võib öelda, et väliste töövõtjate poolt läbi viidud uuringute puhul toimub sageli ka asutuse või selle valitsemisala töötajate endi teadmiste kõrge intervjuude või asutuse loodud dokumentide läbivaatamise kaudu?
12. Kas põhiliste uuringute töövõtjatega on ka regulaarne kontakti hoidmine, toimib keskne võrgustik vms? Sh nt uuringute tagasisidestamine?
13. Kas Eestis on uuringute tellimisel vajalik töövõtjate (teadmuse) ring olemas, mis vastab riigi vajadustele?
14. Mõned asutused on jätnud uuringu avalikustamise (ja faili hoidmise) töövõtja kodulehe kanda (sh viidanud sellele). Kas see võiks olla ka keskne lahendus?

<p>15. Kui teatud analüüse ei ole valitsemisala avalikustanud, siis kas need on ikkagi keskselt valitsemisalas juurdepääsetavad; kas on juurdepääs üksustel/asutustel teiste üksuste/asutuste tellitud uuringutele mingis keskses repositooriumis?</p> <p>16. Milliseid muudatusi võiks teha riigi praeguses uuringute ja analüüside avalikustamise ja kasutamise võimaldamise korralduses (IT-vahendid vms)?</p> <p>17. Kuidas võiks veel paremini tellitud andmeid, infot ja teadmust levitada?</p>
<p>3. Kokkuvõte ja tänamine – 5 minutit</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kas midagi jäi ütlemata?</i> • <i>Tänamine</i>

2. Ministeeriumi sisu- ja tugiosakonna töötaja intervjuukava

<p>Eesti keskvalitsuse teadmusjuhtimine ja teadmusloome partnerlus tellitud uuringute ja analüüside näitel</p> <p>Intervjuukava</p>
<p>1. Sissejuhatus – 5 minutit</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Enesetutvustus, üldiselt teemast, millest intervjuu käigus juttu tuleb.</i> • <i>Vestluse läbiviimise kokkulepped – salvestamine jne.</i> • <i>Magistritöö eesmärk.</i> • <i>Magistritöö senised uuringute ja analüüside andmed.</i>
<p>2. Küsimused – 30-45 minutit</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mis juhised vms dokumendid suunavad asutuse tasandil uuringute tellimist ja saadud info kasutamist (nt planeerimises, õigusloomes vms)? 2. Kes vastutab asutuses uuringute ja analüüside tellimise ja avalikustamise ning talletamise eest? 3. Kuidas toimub ja kus on reguleeritud koostöö uuringute tellimisel ja avalikustamisel teadusnõunikega (kui on)? Kas asutuses ollakse sellega kursis? Kas asutuses on ka mingi eraldi uuringute võrgustik vms? 4. Kas avalikustatakse kõik tellitud uuringud asutuse kodulehel ja ühes kohas? Kas osa jääb asutusesiseseks kasutamiseks? 5. Kuidas kommunikeeritakse uuringute kavandamist ja saadud infot organisatsiooni sees ja väljapoole (sh avalikustatakse)? 6. Kas ja kuidas kasutatakse asutuses uuringutest saadud infot strateegiadokumentide koostamisel või õigusloomes?

7. Kas asutuse või mõne keskse koordineerija poolt on antud juhised, et strateegiliste dokumentide koostamisel või õigusloomes peaks viitama, kui on kasutatud uuringuid ja analüüse? Kas toimub viitamine?
8. Miks on vaja tellida uuringuid ja analüüse? Mis väärtust see annab ja kas ollakse rahul? (nt EAS on soovinud kasvatada asutusesisest analüüsivõimekust, kas sarnast huvi on ka teie asutuses)?
9. Kas võib öelda, et väliste töövõtjate poolt läbi viidud uuringute puhul toimub sageli ka asutuse või selle valitsemisala töötajate endi teadmiste korje intervjuude või asutuse loodud dokumentide läbivaatamise kaudu?
10. Kas Eestis on uuringute tellimisel on asutuse vaates vajalik töövõtjate (teadmiste) ring olemas, mis vastab riigi vajadustele?
11. Millised on olnud töös takistused uuringute ja analüüsides info teadasaamisel, otsimisel või jagamisel?
12. Kui teatud analüüse ei ole valitsemisala avalikustanud, siis kas need on ikkagi keskselt valitsemisalas juurdepääsetavad?; kas on juurdepääs üksustel/asutustel teiste üksuste/asutuste tellitud uuringutele mingis keskses kohas?
13. Milliseid muudatusi võiks teha riigi praeguses uuringute ja analüüsides avalikustamise ja kasutamise võimaldamise korralduses (keskne andmebaas vms)?
14. Kuidas võiks veel paremini tellitud uuringuid ja nendes olevat infot levitada?

3. Kokkuvõte ja tänamine – 5 minutit

- *Kas midagi jäi ütle mata?*
- *Tänamine*

3. Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi uuringute keskse koordineerija intervjuukava

Eesti keskvalitsuse teadmusjuhtimine ja teadmusloome partnerlus
tellitud uuringute ja analüüsides näitel

Intervjuukava

1. Sissejuhatus – 5 minutit

- *Enesetutvustus, üldiselt teemast, millest intervjuu käigus juttu tuleb.*
- *Vestluse läbiviimise kokkulepped – salvestamine jne.*
- *Magistritöö eesmärk.*

• *Magistritöö senised uuringute ja analüüside andmed.*

2. Küsimused – 30-45 minutit

1. Mis juhised vms dokumendid suunavad asutuse tasandil uuringute tellimist ja saadud info kasutamist (nt planeerimises, õigusloomes, aruandluses vms)?
2. Kes vastutab asutuses uuringute ja analüüside tellimise ja avalikustamise ning hoidmise eest?
3. Kuidas toimub ja kus on reguleeritud koostöö uuringute tellimisel ja avalikustamisel teadusnõunikega (kui on)? Kas asutuses ollakse sellega kursis? Kas asutuses on ka mingi eraldi uuringute võrgustik vms?
4. Kas avalikustatakse kõik tellitud uuringud asutuse kodulehel ja ühes kohas? Kas osa jääb asutusesiseseks kasutamiseks?
5. Kuidas kommuniqueeritakse uuringute kavandamist ja saadud infot organisatsiooni sees ja väljapoole ning kuidas avalikustatakse?
6. Kas ja kuidas kasutatakse asutuses uuringutest saadud infot strateegiadokumentide koostamisel või õigusloomes?
7. Kas asutuse või mõne keskse koordineeri poolt on antud juhised, et strateegiliste dokumentide koostamisel või õigusloomes peaks viitama, kui on kasutatud uuringuid ja analüüse? Kas toimub viitamine?
8. Miks on vaja tellida uuringuid ja analüüse? Mis väärtust see annab ja kas ollakse rahul? (nt EAS on soovinud kasvatada asutusesisest analüüsivõimekust, kas sarnast huvi on ka teie asutuses)?
9. Kas võib öelda, et väliste töövõtjate poolt läbi viidud uuringute puhul toimub sageli ka asutuse või selle valitsemisala töötajate endi teadmiste korje intervjuude või asutuse loodud dokumentide läbivaatamise kaudu?
10. Kas põhiliste uuringute töövõtjatega on ka mingi regulaarne kontakti hoidmine, toimib keskne võrgustik vms? Sh nt uuringute tagasisidestamine?
11. Kas Eestis on uuringute tellimisel on asutuse vaates vajalik töövõtjate (teadmiste) ring olemas, mis vastab riigi vajadustele?
12. Millised on olnud töös takistused uuringute ja analüüside info teadasaamisel, otsimisel või jagamisel?
13. Kui teatud analüüse ei ole valitsemisala avalikustanud, siis kas need on ikkagi keskselt valitsemisalas juurdepääsetavad (kas on juurdepääs üksustel/asutustel teiste üksuste/asutuste tellitud uuringutele mingis keskses kohas?)

14. Milliseid muudatusi võiks teha riigi praeguses uuringute ja analüüside avalikustamise ja kasutamise võimaldamise korralduses (keskne andmebaas vms)?
15. Kuidas võiks veel paremini tellitud uuringuid ja nendes olevat infot levitada?
3. Kokkuvõte ja tänamine – 5 minutit
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kas midagi jäi ütlemata?</i> • <i>Tänamine</i>

4. Töövõtja intervjuukava

<p>Eesti keskvalitsuse teadmusjuhtimine ja teadmusloome partnerlus tellitud uuringute ja analüüside näitel</p> <p>Intervjuukava</p>
1. Sissejuhatus – 5 minutit
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enesetutvustus, üldiselt temast, millest intervjuu käigus juttu tuleb.</i> • <i>Vestluse läbiviimise kokkulepped – salvestamine jne.</i> • <i>Magistritöö eesmärk.</i> • <i>Magistritöö senised uuringute ja analüüside andmed.</i>
2. Küsimused – 30-45 minutit
<p>1. Mis iseloomustab Eesti keskvalitsuse uuringute tellimist? Mis eristub erasektori (või mõne teise riigi keskvalitsuse) tellijatega võrreldes?</p> <p>2. Kas tellimisel esineb tüüpilisi erisusi ministeeriumite ja allasutuste vahel?</p> <p>3. Teie kogemustest lähtuvalt, miks riik tellib uuringuid? Kas vahel jääb mulje, et tellitakse nt: 1) n-ö tellimise pärast, et oleks väline ekspertiis soovitava poliitikamuudatuse toetamiseks; 2) väikeriigis puudubki vastav teadmine ja võimekus; 3) ja/või mõni muu põhjus?</p> <p>4. Kes on tavaliselt ministeeriumite (Riigikantselei) kontaktisikud uuringute tellimisel – sisuüksused või tugiüksused (sh teadusnõunikud)?</p> <p>5. Kas kõik riigi tellitud uuringud peaksid olema avalikud (v.a erandid – nt ärianalüüsid)?</p> <p>6. Mida arvate olukorrast, kus riik pole uuringut avalikustanud (nt hooletusest)?</p> <p>7. Mõned riigi asutused on jätnud uuringu avalikustamise (ja faili hoidmise) töövõtja (Teie konkurendi) kodulehe kanda (sh viidanud sellele). Mõnel juhul on uuringu info leitav vaid töövõtja lehelt. Mida sellest arvate? Kas erasektor peaks kompenseerima mitteavalikustamist?</p> <p>8. Miks ei ole Teie ettevõtte lisanud tehtud uuringute infot ja faile oma kodulehele?</p> <p>9. Kust ja mis allikatest otsib Teie ettevõtte vajadusel riigi tellitud uuringute infot uue tellitud uuringu läbiviimiseks? Kas ka nt strateegiatest, õigusloome materjalidest vms?</p>

10. Kas riigi eri asutuste kodulehtedel olev uuringute info on kergesti leitav ja kasutatav?
11. Mida võiks vastavas korralduses parendada? Nt luua keskne uuringute andmebaas vms?
12. Kas uuringut tellides on tellija tavaliselt lisanud hanke tehnilisse kirjeldusse piisavalt viiteid varasematele uuringutele või andmekogudele vms?
13. Kas ja kuidas saate tavaliselt toetuda riigi tellitud varasemates uuringutes olevale infole?
14. Kas võib öelda, et töövõtjate poolt läbi viidud uuringute puhul toimub sageli ka valitsusasutuse või selle valitsemisala töötajate endi teadmiste korje intervjuude või asutuse loodud dokumentide läbivaatamise kaudu? Ehk uuringu tulemus valmib tellija ja töövõtja teadmuse sulatamise koosmõjus?
15. Kas Teie hinnangul on Eestis uuringute tellimisel vajalik töövõtjate (teadmuse) ring olemas, mis vastab riigi vajadustele? Kui sageli olete kaasanud välispartnereid?
16. Kui riigi asutus või ka nt Euroopa Komisjon tellib uuringu, kas ja kuidas panustab Teie ettevõtte selle valmides tulemuste vms levitamisse teistele osapooltele Eestis?
17. Kas põhiliste keskvalitsuse uuringute tellijatega on ka regulaarne kontakti hoidmine, nt toimib keskne võrgustik vms? Kas ka nt uuringute või nende sisu tellimise praktika soovitude tagasisidestamine?

3. Kokkuvõte ja tänamine – 5 minutit

- *Kas midagi jäi ütlemata?*
- *Tänamine*

Lisa 3. Metoodika täpsustused

1. Avalikustamise andmebaasi 1. ossa koondati järgmised uuringute ja analüüside andmed:

- asutus ja vastav valitsemisala;
- pealkiri;
- valmimise aasta (selle puudumisel tellija märgitud avaldamise aasta (esines pigem harva));
- koostaja(d) ehk töövõtjad;
- link uuringule või analüüsile.

Autor lähtus uuringute ja analüüside tuvastamisel vaid sellisest infost, mis oli uurimistöö läbiviimise hetkel paigutatud asutuste veebilehtedel vastavalt nimetatud alamlehele – näiteks „uuringud“ vms. Erand on tehtud Keskkonnaministeeriumi puhul, kelle praktikaks on paigutada uuringud oma tegevusvaldkondade alamlehtedele. Kuivõrd Keskkonnaministeerium on avalikustamise koondvalimi järgi enim telliv asutus, siis oleks selle asutuse andmete väljajätmine liigselt koondvalimit moonutanud. Olulise tellijana oli tähtis lisada analüüsi ka Keskkonnaministeeriumi partnerite info.

Autor ei kasutanud veebilehtede otsimootorit, et täiendavalt tuvastada uuringuid või analüüse vastavate otsisõnade kaudu. Otsimootori kasutamine metoodika fikseerimise faasis eri asutuste veebilehtedel näitas, et kuvatakse tohutult kirjeid. Nende kirjete seas leidub küll ka uuringuid, aga ka ohtralt muid tekste vastavate otsisõnadega või pressiteateid, mis kajastavad uuringuid (pigem ilma viideteta), nende algatamist vms. Autor lähtus kliendikesksuse põhimõttest ja arusaamast, et uuringute info peaks olema kergesti leitav ühest kohast või vastavalt juhendatud kohtadest.

Autor ei saa täielikult vastutada vastavate andmete õigsuse eest, kuivõrd analüüsitud veebilehtede andmed võivad muutuda, kui näiteks tagantjärele lisatakse vaadeldud aastate uuringuid või veebilehtede uuenduste tõttu uuringute lingid enam ei tööta.

2. Avalikustamise andmebaasi 2. osa koostamisel kaardistati järgmised allikad:

- 1) Rahandusministeeriumi veebilehele n-ö uuringute EL meetme eraldi alamleht;
- 2) Riigikantselei veebilehel kahe EL finantsperioodi n-ö uuringute EL meetmete eraldi alamleht;

- 3) Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas kahe EL finantsperioodi n-ö uuringute EL meetmed (teadus- ja innovatsiooni seireprogramm TIPS ja RITA programm) vastavalt Tartu Ülikooli ja Eesti Teadusagentuuri alamlehtedel;
- 4) Riigi Tugiteenuste Keskuse peetava struktuurifondide eriveebileht;
- 5) riigihangete register (uuringud vastavate CPV-koodide alusel);
- 6) valimi tellitud uuringute peamiste töövõtjate veebilehed;
- 7) struktuuritoetuse register SFOS.

Avalikustamise andmebaasi 2. ossa koondati seejärel järgmised uuringute andmed:

- tellija (asutus ja vastav valitsemisala);
- uuringu nimetus;
- valmimise aasta (selle puudumisel tellija märgitud avaldamise aasta (esines pigem harva));
- uuringu või analüüsi koostaja(d) ehk töövõtjad;
- link uuringule või analüüsile (v. a riigihangete registri andmete puhul, kus valminud dokumente ei nähtu. Andmete õigsust saab vajadusel kontrollida registrist).

Antud uurimuse raames ei hõlmatud ülal toodud allikate hulka näiteks Eesti Teadusinfosüsteemi või Tartu Ülikooli repositooriumi DSpace andmeid, kuivõrd autor luges küllaldaseks allikad, mille koondatud andmetest koondunud võrdlusbaas oli piisav antud analüüsi raames avalikustamise järelduste tegemiseks. Lisaks, struktuuritoetuse registris SFOS nähtusid analüüsid, mida tellinud organisatsioonid võivad pidada pigem asutusesiseseks kasutamiseks, mistõttu ei saa nende avalikustamata jätmist ette heita. Seetõttu otsustas autor need kokkuvõttes avalikustamise andmebaasi koostamisel ja uurimuse tulemuste kirjeldamisel välja jätta.

Autor teadvustab, et osa riigihangete registrist leitud uuringute asutuste uuringute alamlehtedel mitteavaldamise põhjus võib olla asutusesiseseks kasutamiseks tellitud nõu, kuid see osa peaks olema äärmiselt marginaalne (tuginedes muu hulgas tuvastatud dokumentide pealkirjadele). Autor kajastas andmebaasis läbivalt uuringu või analüüsi koostaja nimetusena organisatsiooni viimast teadaolevat (nt Kantar Emor, kes varasemal oli ka TNS Emor jne).

Uuringu avaldamise aasta määratlemisel lähtuti eelkõige andmetest, mis nähtus uuringust, mitte veebilehelt. Uuring või analüüs jäeti valimist välja, kui ei olnud võimalik veenduda, kas töö telliti, kes töö tellis, kes oli peatöövõtja (oli ebaselge, kuidas jagunes töö kas tellija või töövõtja vahel või

töövõtjate vahel (üksikud juhtumid), töö valmimise/üleandmise aastas (ei sisaldunud dokumendis ja täiendav uurimine ei andnud tulemusi; v.a juhul, kui asutus ise oli märkinud avaldamise aasta).

Uuring määratleti asutuse alla, kelle tarbeks see telliti. Mitte nt allasutuse alla, kes oli hanke läbiviija. Paaril juhul jäi n-ö lõppkasusaaja Riigikantselei EL meetme uuringu puhul ebaselgeks ja siis jäi tellijaks Riigikantselei. Kahel juhul lisati 2. osavalmisse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi uuringud, mis nähtusid allasutuste veebilehtedel, aga mitte Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi veebilehel. Kuivõrd mõnel aastal olid eri tellijad tellinud küsitlusuuringuid kvartaalselt või mitu tükki aastas (ja hankinud tõenäoliselt ühe tööna), siis antud töö raames loeti mitu sellist tööd üheks uuringuks aasta kohta, et mitte koondvalimi eri andmeid liigselt moonutada.

3. Kasutamise andmebaasi 1. ja 2. osas kaardistati järgmised andmeallikad:

- 1) Riigikantselei veebilehe alamleht „Arengekavad“;
- 2) ministeeriumite veebilehtede planeerimisega seonduvad alamlehed;
- 3) eelnõude infosüsteem.

Seejärel koondati järgmised dokumendid ja andmed:

- strateegilised arengudokumendid (arengukavad, nende koostamise ettepanekud ja programmid ning eelnõud ja programmide seletuskirjad);
- õigusaktide väljatöötamiskavatsused;
- nimetatud dokumentides viidatud uuringud, mis sisalduvad avalikustamise andmebaasis.

Uuringute kasutamine loeti tõendatuks dokumentides konkreetsete eraldiseisvate viidete leidumise alusel ja kui tekstide läbitöötamisel oli võimalik mainitud uuringu vajalikud andmed tuvastada.

Strateegilised arengudokumendid ja õigusaktide väljatöötamiskavatsused hõlmati analüüsi, kuivõrd need on ühed peamised dokumendiliigid, kus poliitikakujundamine avaldub ning mille kujundamisel peaks teadmispõhisusest lähtuvalt uuringud aluseks võtma. Ka ministeeriumite põhimäärustest nähtub, et peamiselt nähakse enda ülesandena arengukavade ja õigusaktide eelnõude koostamist.

Strateegilisi arengudokumente on kolme liiki: poliitika põhialused, valdkonna arengukavad ja programmid (RES § 19 lg 1). Arengudokumentide läbivaatamisel on kõrvale jäetud poliitika

põhialuste vorm, kuivõrd need on tavaliselt lühikesed deklaratiivsed dokumendid, kus viitamine puudub täiesti.

Andmete kaardistamisel lähtuti strateegiate materjalide puhul peamiselt Riigikantselei veebilehe alamlehel „arengukavad“ toodud infost, kus on üleval nii kehtivad dokumendid kui ka nende koostamise ettepanekud, kuid mitte nende eelnõud⁵. Eelnõusid otsiti täiendavalt eelnõude infosüsteemist märksõnade „arengukava“ ja „strateegia“ abil. Kui info kontrollimisel vastutavate ministeriumide veebilehtedel või eelnõude infosüsteemis nähtus lisakontrolli tulemusena võrreldes Riigikantselei veebilehega nt strateegia eelnõu või koostamise ettepaneku uuem versioon, siis võeti aluseks viimane.

Programmide ulatuslik rakendamine Eesti strateegilises planeerimises on juurutatud alates 2020. aastast seoses tegevuspõhise riigieelarve kasutuselevõttuga. Seetõttu on need valdavalt ka uued ja nende koostamisel peaks seetõttu olema arvestatud eri nõuetega. Programmide kõrval analüüsiti ka programmide seletuskirju, kuivõrd näiteks HTM on kujundanud oma programmidest väga napid dokumendid, kuid nende kõrvale on abimaterjalina kujundatud seletuskirjad samasuguse info vormis ja ulatuses, mis teistel valitsemisaladel sisaldub programmides. Seetõttu on antud analüüsi raames HTMi programmide puhul viiteid tuvastatud mõlema dokumendivormi koosmõjus.

Seejuures tuleb tähele panna, et nt Keskkonnaministerium on valitsemisala programmi tasandil planeerimise lahendanud ühe programmi ja ühe Maaeluministeriumiga kahasse kujundatud ühisprogrammiga. Samuti on Justiitsministeriumil ja Välisministeriumil vaid üks programm. Ehk siis otseselt ei ole valitsemisalade programmide arv põhiline näitaja, mida vaadata kasutamise juures. Oluline on, et programmidega oleks kogu valitsemisala hõlmatud ja seega on uuringute kasutamise järelduste tegemine ühtsetel alustel.

Strateegiate koostamise ettepanekutel on lisaks tavapärasele põhistamise praktikale vahel ehk suuremgi probleemide, arendusvajaduste jms n-ö tõenduskoormus, kuivõrd Eesti strateegilise planeerimise süsteemi on järjepidevalt suunatud planeerimisedokumentide vähendamise suunas. Seega on viimastel aastatel olnud iga strateegilise dokumendi kujundada soovija huvides olnud võimalikult hästi põhjendada uue strateegilise dokumendi loomise vajalikkust ja valitsuse tasandil

⁵ <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/arengukavad>

planeerimist nõudvate probleemide olemasolu. Väljatöötamiskavatsuste info koondati eelnõude infosüsteemi alusel, kasutades otsimisel dokumendiliigi „väljatöötamiskavatsus“ piirangut.

Riigikontrolli 2015. a analüüsi metoodikast erinevalt oli autori valitud lähenemine mitte küsida näiteks teabenõude kaudu asutustelt andmeid nende tellitud uuringute kohta. Seda tagamaks, et kogutud andmed kajastaksid võimalikult adekvaatselt uuringute avalikustamise olukorda. Vastasel juhul oleks võinud teabenõude jaoks info kogumise tõttu toimuda ka veebilehtede info korrigeerimine vms. Samuti ei kasutanud autor uuringute kasutamise tuvastamise alusena näiteks uuringute teemade leidmist või sisulisi seoseid järgnenud poliitikakujundamise dokumentides, pidades seda liiga umbmääraseks.

4. Põhietappide 5-7 (vt tabelit 2) raames koondati järgmised dokumendid:

- üldaktid (seadused, määrused);
- Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi asutusesisesed üksikaktid ja juhendid, mis on seotud uuringutealase teadmusjuhtimisega;
- teadusnõunike ametijuhendid.

Üldaktide kõrval analüüsiti ka asutusesiseste üksikaktide ja juhendite tasandit, et paremini mõista võimalikke uuringute ja analüüside valdkonna teadmusjuhtimise kitsaskohti. Autor valis RM-i ning MKM-i asutusesisesed normdokumendid ja juhendid, kuivõrd esimese puhul joonistus pärast eelmiste analüüsi etappide läbiviimist välja kõrge mitteavalikustatud uuringute määr (43%) ja tegemist on keskse n-ö EL uuringumeetme eest vastutajaga. MKM-i valitsemisalas on aga tellitud kõige enam uuringuid (280) ning ministeerium on välja andnud avaandmete roheline raamatu, mistõttu võiks valdkondlik teadlikkus olla keskmisest suurem (mis muidugi ei tähenda, et see oleks kandunud automaatselt asutusesisesse töökorraldusse).

Teadusnõunike ametijuhendid väärivad lähemat analüüsi, kuivõrd teadusnõunike näol on tegemist ministeeriumites uuringute valdkondi koordineerivate isikutega, kes on mõeldud teadus- ja arendustegevusi tugevdama. Analüüsida sai 11-st kümne teadusnõuniku ametijuhendit, avalikustamata on Kaitseministeeriumi teadusnõuniku ametijuhend.

5. **Intervjuude ehk 8. põhietapis** valiti lähtuvalt üksikaktide analüüsist intervjueeritud Rahandusministeeriumist ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist, aga ka Keskkonnaministeeriumist, kuivõrd asutuste tasandil on just Keskkonnaministeerium enim

uuringuid tellinud asutus. Samuti Riigikantseleist, mille vastutada on üks keskne EL vahenditest rahastatud n-ö uuringute meede. Erasektori intervjueritute üks on rahvusvahelise konsultatsiooni- ja uuringuettevõtte Eesti haru assotsieerunud partner. Antud ettevõtte on sage keskvalitsusele tööde teostaja ning esindatud uuringute avalikustamise andmebaasi partnerite esikümnes. Teine isik on advokaat, kes töötab koondvalimis ühe enam esindatud rahvusvahelise advokaadibüroo Eesti harus, olles osalenud keskvalitsusele mitme olulise ja mahuka analüüsi koostamises.

Lisa 4. Strateegiliste arengudokumentide materjalide ja väljatöötamiskavatsuste loetelu

Nr	Valitsemisala	Dokumendi liik	Nimetus	Dokumendi fikseerimise kuupäev
1	HTM	strateegia	Noortevaldkonna arengukava 2021-2035 eelnõu	1.05.2020
2	HTM ja MKM	strateegia	Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021-2035 eelnõu	1.05.2020
3	HTM	strateegia	Eesti keelestrateegia 2018-2027 koostamise ettepanek	1.05.2020
4	HTM	strateegia	Haridusvaldkonna arengukava 2021-2035 (koos lisaga)	1.05.2020
5	HTM	väljatöötamiskavatsus	Alushariduse ja lapsehoiuseaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus	1.05.2020
6	HTM	väljatöötamiskavatsus	Kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus	1.05.2020
7	HTM	programm	Digipöörde programm 2020-2023 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
8	HTM	programm	Tööturu ja õppe tihedama seostamise programm 2020-2023	1.05.2020
9	HTM	programm	Koolivõrgu programm 2020-2023 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
10	HTM	programm	Üldharidusprogramm 2020-2023 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
11	HTM	programm	Kutseharidusprogramm 2020-2023 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
12	HTM	programm	Kõrgharidusprogramm 2020-2023 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
13	HTM	programm	Täiskasvanuhariduse programm 2020-2024 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
14	HTM	programm	Noortevaldkonna programm 2020-2023 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
15	HTM	programm	Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni programm 2020-2023 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
16	HTM	programm	Keeleprogramm 2020-2026 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
17	HTM	programm	Arhiivindusprogramm 2020-2023 (koos seletuskirjaga)	1.05.2020
18	JUM	programm	Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum	2.05.2020
19	JUM	väljatöötamiskavatsus	Elektroonilise side seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus (sideandmete säilitamine ja kasutamine)	2.05.2020
20	JUM	väljatöötamiskavatsus	Karistusseadustiku muutmise seadus - Väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
21	JUM	väljatöötamiskavatsus	Kohtute seaduse muutmise seadus	2.05.2020
22	JUM	väljatöötamiskavatsus	Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu	2.05.2020

Nr	Valitsemisala	Dokumendi liik	Nimetus	Dokumendi fikseerimise kuupäev
23	JUM	väljatöötamiskavatsus	Notariaadiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
24	JUM	väljatöötamiskavatsus	Turvaseaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus	2.05.2020
25	JUM	väljatöötamiskavatsus	Tõestamisseaduse jt notariaadialaste seaduste muutmise seadus	2.05.2020
26	JUM	väljatöötamiskavatsus	Täitemenetluse seadustiku muutmise	2.05.2020
27	JUM	väljatöötamiskavatsus	Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
28	KEM	programm	Keskonnakaitse ja -kasutuse programm	2.05.2020
29	KEM	strateegia	Kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030	2.05.2020
30	KEM	strateegia	Metsanduse arengukava aastani 2030 koostamise ettepanek	2.05.2020
31	KEM	väljatöötamiskavatsus	Keskonnaagentuuri tasuliste teenuste osutamise korra väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
32	KEM	väljatöötamiskavatsus	Maa hindamise seaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus	2.05.2020
33	KEM	väljatöötamiskavatsus	Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
34	KUM	programm	Kultuur	2.05.2020
35	KUM	programm	Lõimumisprogramm	2.05.2020
36	KUM	programm	Spordiprogramm	2.05.2020
37	MEM	programm	Programm "Põllumajandus, toit ja maaelu 2020-2023"	2.05.2020
38	MEM	strateegia	Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030 eelnõu	6.07.2020
39	MEM	väljatöötamiskavatsus	Kalandusturu korraldamise seaduse ja karistusregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
40	MEM	väljatöötamiskavatsus	Loomakaitse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
41	MEM	väljatöötamiskavatsus	Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
42	MEM	väljatöötamiskavatsus	Mahepõllumajanduse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
43	MEM	väljatöötamiskavatsus	Mahepõllumajanduse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
44	MEM	väljatöötamiskavatsus	Taimede paljundamise ja sordikaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
45	MEM	väljatöötamiskavatsus	Taimekaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020

Nr	Valitsemisala	Dokumendi liik	Nimetus	Dokumendi fikseerimise kuupäev
46	MEM	väljatöötamiskavatsus	Taimekaitseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (Euroopa Liidu õiguse rakendamine)	2.05.2020
47	MEM ja KEM	programm	Programm "Kalandus 2020-2023"	2.05.2020
48	MKM	programm	Transpordi programm aastateks 2020-2023	2.05.2020
49	MKM	programm	Ehituse programm 2020-2023	2.05.2020
50	MKM	programm	Energeetika programm 2020-2023	2.05.2020
51	MKM	programm	E-riigi ja sideturu arendamise programm 2020-2023	2.05.2020
52	MKM	programm	Konkurentsivõimeline ettevõtluskeskkond aastateks 2020-2023	2.05.2020
53	MKM	programm	Küberturvalisuse programm aastateks 2020-2023	2.05.2020
54	MKM	strateegia	Transpordi ja liikuvuse arengukava aastateks 2021-2030 koostamise ettepanek	2.05.2020
55	MKM	Väljatöötamiskavatsus	Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus	
56	RM	programm	Regionaalpoliitika programm 2020-2023	2.05.2020
57	RM	programm	Finantspoliitika programm	2.05.2020
58	RM	programm	Riigi rahanduse programm	2.05.2020
59	RM	programm	Halduspoliitika programm	2.05.2020
60	RM	väljatöötamiskavatsus	Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus	2.05.2020
61	RM	väljatöötamiskavatsus	Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
62	RM	väljatöötamiskavatsus	Konkurentsiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
63	RM	väljatöötamiskavatsus	Krüptovarade reguleerimise väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
64	RM	väljatöötamiskavatsus	Makse- ja arveldussüsteemide regulatsiooni muutmise väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
65	RM	väljatöötamiskavatsus	Pakendiaktsiisi seaduse uue versiooni väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
66	RM	väljatöötamiskavatsus	Riikliku statistika seaduse muudatuste väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
67	RM	väljatöötamiskavatsus	Ühistulises vormis finantsteenuste osutamise regulatsiooni muutmise väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
68	RK	Programm	Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuse toetamine	2.05.2020
69	SIM	Programm	Siseturvalisuse programmi eelnõu	2.05.2020

Nr	Valitsemisala	Dokumendi liik	Nimetus	Dokumendi fikseerimise kuupäev
70	SIM	strateegia	Siseturvalisuse arengukava 2020-2030 eelnõu 12.2019	2.05.2020
71	SIM	strateegia	Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020	2.05.2020
72	SIM	väljatöötamiskavatsus	Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus	2.05.2020
73	SIM	väljatöötamiskavatsus	Politseinike palga- ja teenistusastmete süsteemi muutmisest tulenevalt politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
74	SIM	väljatöötamiskavatsus	Tuleohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus	2.05.2020
75	SIM	väljatöötamiskavatsus	Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	2.05.2020
76	SOM	programm	Keskkonnatervise programm	3.05.2020
77	SOM	programm	Terviseriskide programm	3.05.2020
78	SOM	programm	Tervishoiusüsteemi programm	3.05.2020
79	SOM	programm	Hoolekandeprogramm	3.05.2020
80	SOM	programm	Sotsiaalkindlustuse programm	3.05.2020
81	SOM	programm	Soolise võrdõiguslikkuse programm	3.05.2020
82	SOM	programm	Laste ja perede programm	3.05.2020
83	SOM	programm	Tööturuprogramm	3.05.2020
84	SOM	strateegia	Heaolu arengukava 2016-2023	3.05.2020
85	SOM	strateegia	Rahvastiku tervise arengukava 2020-2030 koostamise ettepanek	3.05.2020
86	SOM	väljatöötamiskavatsus	Alaealise mõjutusvahendite seaduse kehtetuks tunnistamise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
87	SOM	väljatöötamiskavatsus	Koduvisiidi korraldus vastsündinule väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
88	SOM	väljatöötamiskavatsus	Ohvriabi seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
89	SOM	väljatöötamiskavatsus	Perehüvitiste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
90	SOM	väljatöötamiskavatsus	Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus	3.05.2020

Nr	Valitsemisala	Dokumendi liik	Nimetus	Dokumendi fikseerimise kuupäev
91	SOM	väljatöötamiskavatsus	Sotsiaalvaldkonna avalike teenuste kaasajastamise projektist ja riikliku pensionikindlustuse registri ümberkorraldamisest tulenev riikliku pensionikindlustuse seaduse ning sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
92	SOM	väljatöötamiskavatsus	Surma põhjuse tuvastamise seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
93	SOM	väljatöötamiskavatsus	Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (esmatasandi tervishoiu tugevdamise) eelnõu väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
94	SOM	väljatöötamiskavatsus	Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
95	SOM	väljatöötamiskavatsus	Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus	3.05.2020
96	VÄM	programm	Välispoliitika programm 2020-2023	3.05.2020
97	VÄM	strateegia	Välispoliitika arengukava 2030 koostamise ettepanek ja eelnõu	7.07.2020

Lisa 5. Viidatud uuringute arv ja osakaal poliitikadokumentides valitsemisalade lõikes

Nr	Tellijä (valitsemisala lõikes)	Uuringute arv	Uuringute arv, millele on viidatud arengudokumentis või selle seletuskirjas	Viidatud uuringute osakaal uuringute arvust	Uuringute arv, millele on viidatud väljatöötamiskavatsuses	Viidatud uuringute osakaal uuringute arvust	Arengudokumentide arv	Väljatöötamiskavatsuste arv
1	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	280	6	2,14%	2	0,71%	7(+1*)	1
2	Keskkonnaministeerium	247	4	1,62%	0	0,00%	3(+1*)	3
3	Maaeluministeerium	163	8	4,91%	5	3,07%	2(+1*)	8
4	Haridus- ja Teadusministeerium	138	17	12,32%	3	2,17%	14(+1*)	2
5	Sotsiaalministeerium	134	12	8,96%	8	5,97%	10	10
6	Rahandusministeerium	73	0	0,00%	4	5,48%	4	8
7	Siseministeerium	49	4	8,16%	2	4,08%	3	4
8	Justiitsministeerium	34	1	2,94%	1	2,94%	1	9
9	Kultuuriministeerium	30	4	13,33%	0	0,00%	3	0
10	Riigikantselei	20	0	0,00%	0	0,00%	1	0
11	Kaitseministeerium	9	0	0,00%	0	0,00%	0	0
12	Riigikogu Kantselei	8	0	0,00%	0	0,00%	0	0
13	Välisministeerium	1	0	0,00%	0	0,00%	2	0
	KOKKU	1186	56		25		52	45

Allikas: autori arvutused

Märkus: sümbol „*“ tähistab valitsemisaladevahelise dokumendi olemasolu, mis koondarvestuses loeti üheks<

Lisa 6. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina, Rando Härginen,

1. annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Eesti keskvalitsuse teadmusjuhtimine ja teadmusloome partnerlus tellitud uuringute ja analüüside näitel“, mille juhendaja on professor Erkki Karo, PhD,
 - 1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh TalTechi raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks TalTechi veebikeskkonna kaudu, sealhulgas TalTechi raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

¹*Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil.*