

Eksperimenteeriv poliitikakujundamine – eelised ja väljakutsed



RINGA RAUDLA
Tallinna Tehnikaülikooli
Ragnar Nurkse innovatsiooni
ja valitsemise instituudi
fiskaalse valitsemise professor



KERLI ONNO
Tallinna Tehnikaülikooli
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja
valitsemise instituut, maksu- ja
tolliameti strateegiaarenduse
valdkonnajuht



EGERT JUUSE
Tallinna Tehnikaülikooli
Ragnar Nurkse innovatsiooni
ja valitsemise instituudi teadur



KÜLLI SARAPUU
Tallinna Tehnikaülikooli
Ragnar Nurkse innovatsiooni
ja valitsemise instituudi
avaliku sektori juhtimise ja
organisatsiooni kaasprofessor



JOHANNA VALLISTU
Tallinna Tehnikaülikooli
Ragnar Nurkse innovatsiooni
ja valitsemise instituudi
avaliku halduse doktorant,
tulevikuseire ekspert

Uute avaliku poliitika lahendustega katsetamine enne nende ulatuslikku rakendamist annab otsustajatele nii väärtuslikku informatsiooni kui ka kogemusi, kuid edukaks katsetamiseks tuleb avalikus sektoris ületada takistused, nagu hirm läbikukkumise ees ja ajanappus.

Paljud maailma riigid pööravad üha suuremat tähelepanu avaliku sektori eksperimenteerimisele ehk uute avaliku

poliitika lahenduste katsetamisele piiratud mahus ja ajal enne nende üldist rakendamist, et aru saada, kuidas lahendused praktikas töötavad (Ansell & Bartenberger 2016; John 2014; Lee & Ma 2020; Leino & Akerman 2022).

Mitmed paralleelsed arengud on soosinud eksperimentide ulatuslikumat kasutamist poliitike kujundamisel ja elluviimisel, sealhulgas keskkonnamuutused, mida iseloomustavad kiire tehnoloogiline areng ja nn nurjatud probleemid (nt kliimamuutused), mille puhul traditsioonilised poliitikakujundamise viisid enam hästi ei tööta (McFadgen & Huitema 2017; Philipsen *et al.* 2021). Reaktsioonina neile muutustele on Euroopa Liidu kontekstis hakatud rõhutama eksperimenteeriva valitsemise (ingl *experimental governance*) võimalusi keerukate probleemide lahendamisel

(Rangoni & Zeitlin 2021). Paljud riigid püüavad poliitikate kujundamisel üha enam kasutada ka käitumisteaduste ideid ning erinevaid lahendusi inimeste sobiva käitumise suunas „nügimiseks“ (Jones & Whitehead 2018; Strassheim 2020). Lisaks on avalike teenuste arendamisel populaarsust kogunud disainmõtlemine, mis on samuti katsetava iseloomuga (Stoker & John 2009; McGann 2018).

Elmainitud trendide valguses on oluline küsida: milliseid eeliseid pakuvad eksperimendid avalike poliitikate kujundamisel? Millised on peamised väljakutsed katsetava poliitikakujundamise ulatuslikumal kasutamisel?

Käesolev artikkel käsitleb neid küsimusi, kasutades 1) olemasolevat teaduskirjandust eksperimenteeriva poliitikakujundamise teemal ning 2)

Juhuslikustatud kontrollkatse disaini kasutati näiteks Soome kodanikupalga eksperimendis, kus juhuslikult valitud töötutele maksti kahe aasta jooksul kodanikupalka.

andmeid empiirilisest uuringust, mille käigus intervjueriti 29 Eesti ja 31 Soome riigiametnikku ja mis viidi läbi projekti „Eksperimentaalsed lähenemised ja institutsionaalsed innovatsioonid fiskaal- ja finantspoliitika valdkondades“ raames (rahastajaks Eesti Teadusfond, projekt PRG1125).

Soomes on eksperimenteerivat poliitika-kujundamist rakendatud juba pikemat aega. Erilise hoo sai see sisse peaminister Juha Sipilä valitsuse ajal (2015–2019),

mis tegi avalikus sektoris katsetamise edendamise oma prioriteedi. Programmi „Eksperimenteeriv Soome“ käigus pakuti avaliku sektori organisatsioonidele infot ja koolitusi eksperimentide kohta, loodi ajendeid katsetamiseks ning rahastati ka suuremahulisi strateegilisi eksperimente, nagu näiteks 2017–2018 ellu viidud kodanikupalga katse.

Ka Eesti avalikus sektoris on katsetamine populaarsust kogumas. 2022. aastal avalikustas riigikantselei avaliku sektori katsetamise raamistiku „Kuidas muuta katsetamine tavapäraseks osaks poliitika-kujundamisest?“ (Riigikantselei 2022) ning 2023. aastal juba ka katsetamise metoodilise juhendi (Riigikantselei 2023). Seni pole Eestis läbi viidud suuremahulisi strateegilisi eksperimente, nagu Soome kodanikupalga katsetus, küll aga on tehtud väiksemaid katsetusi. Näiteks on riigikantselei juures tegutseva, kuid kõiki ministeriume ühendava avaliku sektori innovatsioonitiimi toetusel rakendatud pilootprojekte ja disainieksperimente.

Artikkel on üles ehitatud järgmiselt. Teine alapeatükk selgitab, mida eksperimentaalne poliitikakujundamine endast kujutab ning milliseid eksperimendi vorme on avalikus sektoris võimalik kasutada. Kolmas alapeatükk avab katsetava poliitikakujundamise eeliseid ja selle väljakutseid. Neljas alapeatükk teeb kokkuvõtte ja toob välja soovitusel Eestile.

MIDA EKSPERIMENTEERIV POLIITIKAKUJUNDAMINE ENDAST KUJUTAB?

Ekspirimendina mõistame lahenduse enne mastaapsete ja püsivate otsuste tegemist väiksemal skaalal läbi proovimist – suunatult väiksemale sihtrühmale ja piiratud aja jooksul (Bravo-Biosca 2020; Heldeweg 2015; Nair & Howlett 2016). Ekspirimendi eesmärk on testida uue lahenduse mõjusid ning kasutada seda teadmist otsustamiseks, kas võtta lahendus püsivalt ja ulatuslikult kasutusele, seda muuta või lahendusest hoopis loobuda

(Raudla *et al.* 2023). Eksperimenti iseloomustab seega kindel ajaraamistik, mille jooksul mingit uut lahendust testitakse, ja selgelt struktureeritud õppimisstrateegia (Bravo-Biosca 2020).

Avalikus sektoris on võimalik kasutada erinevat tüüpi katsetusi: 1) juhuslikustatud kontrollkatsed, 2) pilootprojektid, 3) disainiekspriimendid ja 4) eksperimentaalne seadusandlus.

Juhuslikustatud kontrollkatse (ingl *randomized controlled trial*) puhul võrreldakse (vähemalt) kaht rühma inimesi: eksperimendialgrupp kogeb testitavat lahendust ja kontrollgrupp mitte. Tagamaks võimalust teha järeldusi põhjuslike seoste kohta, on inimesed eksperimendial- ja kontrollgruppi jagatud juhuslikult (Bell & Peck 2016; Bravo-Biosca 2020; Pearce & Raman 2012). Juhuslikustatud kontrollkatse disaini kasutati näiteks Soome kodanikupalga eksperimendis, kus juhuslikult valitud töötutele maksti kahe aasta jooksul kodanikupalka. Kodanikupalka saanud töötud moodustasid seega eksperimendialgrupi ja töötud, kes kodanikupalka ei saanud, olid kontrollgrupis. Katse eesmärk oli testida, kas kodanikupalka saavate töötute tööle saamise protsent ja nende heaolu näitajad on kõrgemad kui kontrollgrupil (vt nt Hämäläinen & Verho 2022; Verho *et al.* 2022). Eestis kasutati juhuslikustatud kontrollkatse disaini sotsiaalmaksu maksjatele suunatud nügimiseksperimendis, millega testiti, kas erinevat tüüpi kirjade saatmine tööandjatele suurendas maksukuulekust (vt Vainre *et al.* 2020).

Kuigi juhuslikustatud kontrollkatseid peetakse teaduslikus analüüsis eksperimentide „kullastandardiks“ (Cotterill & Richardson 2010; Webber & Prause 2018), pole see ainuke katsedisain, mida avalikus sektoris on võimalik kasutada. Pilootprojektide puhul katsetatakse uutset lahendust piiritletud ajaperioodil ja piiratud grupi (või valitud organisatsioonide) peal, saamaks infot lahenduse toimimise kohta. Pilootprojektide puhul ei pruugi



Eksperimendis osalejana mainitud rahandusministeerium asub selles ministeeriumide ühishoones aadressil Suur-Ameerika 1.

Foto: justiitsministeerium

katsegrupp olla valitud juhuslikult (ja pole ka kontrollgruppi), kuid see võib siiski anda kasulikku infot näiteks võimalike probleemide kohta plaanitud reformi rakendamisel. Eesti avalikus sektoris piloteeriti tegevuspõhist eelarvestamist kahes ministeeriumis (haridus- ja teadusministeeriumis ning sotsiaalministeeriumis), enne kui seda teistele ministeeriumidele laiendati.

Disainiekspriimendeid kasutatakse sageli avalike teenuste parendamiseks. Näiteks kogutakse teenuse kasutajatelt prototüübi põhjal tagasisidet selle kohta, kuidas nad teenust tajuvad, milliseid probleeme

kogevad ja kuidas erinevad lahendusvariandid teenuse kvaliteedile kaasa aitaksid. Vastavalt saadud tagasisidele parandatakse samm-sammult teenuse disaini ning lastakse sihtrühmadel neid lahendusi hinnata, liikudes nii kõige optimaalsema korralduse suunas. Disainiekspereimendi loogikat kasutatakse sageli erinevate IT-arenduste väljatöötamisel (nt kuidas maksumaksjad e-maksuameti lahendusi hindavad), kus korduv testimine võimaldab parandada teenuse kvaliteeti. 2022. aastal kasutati Eestis disainiekspereimendi riigieelarve seletuskirja loetavuse parandamiseks. Ekspereimendi käigus pakuti valitud sidusrühmadele (nt ajakirjanikud ja poliitikud) erinevaid sisulisi lahendusi ning koguti neilt tagasisidet ja ettepanekuid.

***Eestis võimaldas
tegevuspõhise eelarve
reformi piloteerimine
haridus- ja
teadusministeeriumis
ning sotsiaal-
ministeeriumis
näidata kahtlejatele,
et selline lähenemine
eelarvestamisele on
põhimõtteliselt teostatav.***

Ekspereimendilise seadusandluse puhul (Heldeweg 2015; Ranchordas 2013; Van Gestel and Van Dijck 2011) jõustatakse seadus või konkreetne seadusesäte piiratud ajaperioodiks, et testida selle mõju. Niisugune lähenemine võimaldab hinnata,

kas seadus saavutab oodatud eesmärgi. Kui tõendeid eesmärgi saavutamise kohta pole, siis selle kehtimist ei pikendata. Soomes on ekspereimendilise seadusandluse loogika järgi katsetatud erinevaid maksusoodustusi. Näiteks 1997–2000 katsetati maksusoodustusi majapidamisteenuste kasutamise suurendamiseks (eesmärgiga suurendada legaalselt tööhõivet) ja 2001. aastal tehti katsetuse käigus kogutud info valguses see maksusoodustus püsivaks. Aastatel 2022–2027 katsetatakse Soomes majapidamiste maksusoodustust, mis on suunatud energiat säästvate küttelahenduste kasutusele võtmisele.

**MIS ON EKSPERIMENTEERIVA
POLIITIKAKUJUNDAMISE EELISED**

1. Ekspereimendid pakuvad kasulikku infot otsuste tegemiseks

Viimased aastad on ilmekalt tõestanud, et avaliku sektori organisatsioonid peavad olema valmis tegutsema tingimustes, mis on täis ebakindlust ja ootamatusi. Ekspereimendilise poliitika kujundamist peetakse üheks võtmeviisiks, mis võimaldab avalikul sektoril muutuva keskkonnaga paremini kohaneda ja nurjatute probleemidega tegeleda (Rangoni & Zeitlin 2021; Voß and Simons 2018). Keerulises ja ettearvamatus kontekstis on raske ette näha, mis on erinevate poliitika võimalikud tagajärjed ning millised lahendused päriselt toimivad. Piiratud ulatusega katsetused võimaldavad aga potentsiaalseid lahendusi testida ning koguda infot reformide ja algatuste tulemuste kohta enne nende laiapõhjalist rakendamist (Ansell & Bartenberger 2016; Philipsen *et al.* 2021; Ranchordas 2013). Ekspereimendid võimaldavad tuvastada, kas planeeritud poliitikal on ettenägematuid ja soovimatuid tagajärgi (Nair & Howlett 2021; Philipsen *et al.* 2021; Ranchordas 2013). Lisaks võimaldavad katsed kindlaks teha, millised ootused sidusrühmadel mingile reformile või uuendusele on ning valida võimalike variantide hulgas kõige

sobivama (Lee & Ma 2020; Hughes *et al.* 2020).

Seega aitavad eksperimendid vaadata kaugemale olemasolevatest praktikatest ning mitmekesistada otsuste tegemiseks kasutatavat infot. Katsetamine võimaldab õppimist, pakkudes poliitika kujundajatele teavet selle kohta, kas kavandatav reform või innovatsioon ka tegelikult võiks oodatud tulemusi anda või tuleks sellest lähendusest pigem loobuda ja kaaluda muid variante (Bravo-Biosca 2020; Heldeweg 2015; Nair & Howlett 2016). Olukorras, kus avaliku sektori organisatsioonidele heidetakse ette ressursside raiskamist suurtele ja kallitele programmidele ning arendusprojektidele, mis ei too kaasa oodatud tulemusi, aitaksid katsetused niisugust raha raiskamist vältida.

Meie uurimisprojekti käigus läbiviidud intervjuudest tuli samuti välja, kuidas eksperimendid on pakkunud otsusetegijatele väärtuslikku informatsiooni. Näiteks kasutas Eesti rahandusministeerium eelarve juhtimislaua kujundamisel disainieksemendi lähenemist ning kogus kasutajatelt tagasisidet lahenduse arusaadavuse ja funktsionaalsuse kohta. Ilma eksperimendita oleks olnud raskem ette kujutada, millised on erinevat tüüpi kasutajate ootused juhtimislauale. Soome riigikantselei katsetas 2022. ja 2023. aastal erinevaid sõnumeid, mille eesmärk oli nügida noori inimesi valimistel osalema. Juhuslikustatud kontrollkatsed andsid kasulikke infot selle kohta, kuidas ka edaspidi noori kõnetada. Soomes viiakse hetkel läbi juhuslikustatud kontrollkatset, kus testitakse, kuidas koolieelse hariduse pakumine noorematele lastele (5-aastastele) mõjutab nende hariduslikku edasijõudmist ja vähendab ebavõrdsust hariduses. Tänu sellele katsele on võimalik teha teadlikumaid hariduspoliitilisi valikuid.

2. Eksperimendid soodustavad koostööd

Eksperimendid aitavad kasvada toetust suuremahulistele reformidele (Nair &

Howlett 2016; Lee & Ma 2020; McFagden 2019). Kui erinevad osapooled, kes seni on reformi osas skeptilised olnud, näevad katsetuse käigus, et testitav uuendus toimib ja saavutab oma eesmärgi, ning saavad välja öelda enda arvamuse, siis väheneb ka vastuseis. Eestis võimaldas tegevuspõhise eelarve reformi piloteerimine haridus- ja teadusministeeriumis ning sotsiaalministeeriumis näidata kahtlejatele, et selline lähenemine eelarvestamisele on põhimõtteliselt teostatav. Teostatavuse demonstreerimine omakorda võimaldas mõnevõrra vähendada teiste ministeeriumide vastuseisu sellele reformile. Sarnast loogikat kasutati ka tugiteenuste tsentraliseerimise reformis, kus järk-järgult laiendati konsolideeritud teenuste hulka (nt finantsarvestusele ja palgaarvestusele lisandusid aja jooksul ka hanked ja personaliarvestus) ja asutuste ringi, kellele teenuseid tsentraalselt pakuti.

Meie intervjuudest selgus, et katsetamine soodustab suhtlust osapoolte vahel. Kui osapooled harjutavad eksperimendi käigus koordineerimist ja koostööd, loob see eeldused ka edaspidiseks sujuvaks suhtluseks, mis on vajalik ulatuslike reformide läbiviimiseks. Soomes on alates 2021. aastast piloteeritud tööturuteenuste delegeerimist kohalikele omavalitsustele. Selle piloodi käigus anti mõned tööturuteenused (nt need, mis on suunatud pikaajalistele töötutele ja noortele) üle valitud omavalitsustele, testimaks, kas kohalikud omavalitsused saavutavad nende puhul paremaid tulemusi kui riigi keskvalitsus. Kuna kohalikud omavalitsused on kodanikele lähemal, siis eeldati, et nad oskavad tööturuteenuseid paremini kohalikele vajadustele kohandada. Selline lähenemine nõuab aga väga head koordineerimist. Mitmeaastane piloteerimine võimaldab seega osapooltel omavahelist koostööd harjutada, et reformi laiapõhjalisem rakendumine alates 2025. aastast läheks sujuvalt.

MILLISED ON EKSPERIMENTEERIVA POLIITIKAKUJUNDAMISE VÄLJAKUTSED

Kuigi katsetamine avalikus sektoris pakub mitmeid eeliseid, kätkeb see endas ka olulisi väljakutseid. Järgnevalt toome välja, mida pidasid Eesti ja Soome intervjueritud ametnikud eksperimentaalse poliitikakujundamise kõige olulisemateks väljakutseteks.

1. Eksperimenteerimiseks vajalik aeg

Eesti ametnikega tehtud intervjuudest selgus, et üks kõige suuremaid väljakutseid eksperimentaalse poliitikakujundamise puhul on ajapuudus. Eksperimendi ettevalmistamine, läbiviimine ja hindamine nõuab aega, kuid enamik ametnikke on igapäevaste tööülesannetega ülekoormatud, mistõttu katsetamiseks lihtsalt ei

Kuigi kriisid tekitavad survet muutusteks ja innovatsiooniks, jätab kriis erinevate variantide järeleproovimiseks ja süsteemseks infokogumiseks liiga vähe aega.

ole mahti. Mõningates valdkondades (nt finantssektori reguleerimine) tuleb väga palju aega kulutada Euroopa Liidust tuleva seadusandluse Eestis rakendamisele, mis samuti piirab eksperimentide ette võtmist. Intervjuudest selgus ka, et kuna suuremad eksperimendid vajavad sisendit mitmest organisatsioonist, siis isegi kui ühel organisatsioonil õnnestub eksperimendi jaoks aega leida, ei pruugi teised asutused

ajapuudusel katsega kaasa tulla ja panustavad vaid piiratud.

Eksperimenteerimiseks vajaliku aja nappust võimendab pidev kriisiolukord. Viimaste aastate jooksul on Eesti avaliku sektori organisatsioonid pidanud lahendama järjest mitmeid kriise, alates rahapesuskandaalidest ja Covid-19 pandeemiast kuni julgeolekukriisini. Kriisid nõuavad ametnikelt kiireid lahendusi ja katsetamiseks jääb veelgi vähem aega. Kuigi kriisid tekitavad survet muutusteks ja innovatsiooniks, jätab kriis erinevate variantide järeleproovimiseks ja süsteemseks infokogumiseks liiga vähe aega: lahendused tuleb kohe käiku lasta ja „tulekahju kustutada“, ilma et neid saaks eelnevalt piiratud ulatuses järele proovida.

Kuigi ka Soome ametnikega tehtud intervjuudes mainiti ajapuudust ühe olulise takistusena, on Soome avalikus sektoris siiski õnnestunud läbi viia mitu ulatuslikku strateegilist eksperimenti. Intervjuudes toodi välja, et innovaatilisuse ja katsetamisjulguse poolest eesrindlikes organisatsioonides nagu Soome maksumet ja sotsiaalkindlustusamet (KELA) on osale töötajatele tehtudki ülesandeks tegelda oma töö raames eksperimenteerimisega ning katsetamine on nende töökirjelduse osa. Samuti on Soomes suurematesse eksperimentidesse kaasatud ülikoolide ja uurimisinstituutide teadlasi, mis on võimaldanud eksperimendi kujundamise ja analüüsimise töökoormust ühtlasemalt jagada. See on kindlasti mõtlemiskoht Eesti avalikule sektorile – kuidas oleks võimalik ülikoolide teadlasi katsetamisse senisest ulatuslikumalt kaasata ja eksperimenteerimisel koostööd teha.

2. Hirm läbikukkumise ees

Eksperimendid kätkevad endas paratamatult ebakindlust. Kui katsetusega alustatakse, pole selle läbiviijatele teada, milliseid tulemusi eksperiment endaga kaasa toob ja õhku jääb võimalus, et katse kukub läbi. Samas poleks mõtet katset teha, kui selle tulemus oleks täiesti

kindel – sellisel juhul ei pakuks katse uut informatsiooni ja võimalust õppida.

Paljud Eesti ametnikud mainisid intervjuus katse potentsiaalset läbikukkumist ja oodatust erineva tulemuse võimalust kui olulist eksperimenteerimise takistust. Isegi mõistete „katse“ ja „eksperiment“ tähendusvarjundeid peeti problemaatiliseks – just seetõttu, et need signaaliseerivad võimalikku riski ja ebaõnnestumist. Intervjueeritavad tõid välja, et kui katsetus läbi kukuks, tooks see kaasa meedia negatiivse tähelepanu ja vajaduse põhjendada, miks on raisatud maksumaksja raha. Üks intervjueeritav isegi rõhutas, et avaliku sektori organisatsiooni katsetamisjulguse eeldus on tugev kommunikatsiooni-osakond, mis suudab avalikkusele ära selgitada, miks eksperimenti tehakse.

Kui paljud Eesti intervjueeritavad pidasid eksperimenteerimist riskantseks ja läbikukkumist probleemseks, siis paljude Soome ametnike arvates oli katsetamine pigem ettevaatlik lähenemine poliitika kujundamisele. Mitmed Soome intervjueeritavad rõhutasid, et kui eksperiment kukub läbi, annab see kasulikku infot otsustajatele, näidates, et see lahendus või reform ei toimi. Nii välditakse oluliselt suuremat läbikukkumist poliitika ulatuslikul rakendamisel. Nagu üks ametnik sõnastas: „Isegi kui eksperiment läbi kukub, on see edukas selles mõttes, et annab meile infot katsetatud poliitika toimimise kohta.“ Pigem peetakse Soomes riskantseks radikaalsete reformide kohest rakendamist ilma eelneva katsetamiseta. Isegi kui katsetamiseks kulub maksumaksja raha, oleksid läbikukkunud reformi kulud maksumaksjale veelgi suuremad.

Meie uuringust ilmnes ka, et eksperimentaalse poliitikakujundamise aktsepteerimist mõjutab oluliselt ühiskonna usaldus avaliku sektori vastu. Usalduse tähtsuse võttis hästi kokku üks intervjueeritud Soome tippjuht: „Usaldus on põhiväärtus. Kõrge usalduse määraga ühiskondades on avalike poliitikatega katsetamine alati

lihtsam, sest inimesed ei kahtlusta esimese asjana, et valitsus tahab neile halba, vaid usuvad, et valitsus katsetab millegi uuega, mis peaks viima paremate lahendusteni. Kui ühiskond on selline, kus inimesed ei usu avalikesse institutsioonidesse, sealhulgas poliitikutesse, on igasuguste katsetuste elluviimine peaaegu võimatu.“

Kui paljud Eesti intervjueeritavad pidasid eksperimenteerimist riskantseks ja läbikukkumist probleemseks, siis paljude Soome ametnike arvates oli katsetamine pigem ettevaatlik lähenemine poliitika kujundamisele.

Kui Soomes tunnetavad ametnikud, et ühiskond valdavalt usaldab neid ja nende algatatud katsetusi, siis Eesti intervjueeritud sellise laiapindse usalduse olemasolu ei tajunud. Nagu arvas üks Eesti tippametnik: „Mul on täna selline tunnetus, et mida aeg edasi, seda vähem vastuvõtlikum on ühiskond katsetustele. Nii kummaline, kui see ka ei tundu. Võib-olla arvatakse, et tegemist on mingisuguse järjekordse rumalusega, mis elu halvemaks teeb.“

Kui Eesti avalik sektor soovib ulatuslikult eksperimenteerida, tuleb ühiskondliku usalduse tegurid kindlasti silmas pidada. Ühelt poolt on piisava usalduse olemasolu vajalik selleks, et rahvas oleks strateegiliste eksperimentide läbiviimisel

koostööaldis. Teisalt võivad halvasti läbi viidud eksperimendid õnnestada ühiskondlikku usaldust katsetamise suhtes. Seega peavad avaliku sektori eksperimendid olema hoolikalt planeeritud ja hästi ellu viidud. Samuti on oluline väljakutse, kuidas soodustada ühiskonnas arusaama, et katsete ebaõnnestumine on vastuvõetav, kuna tänu sellele saadakse kasulikke infot ja välditakse suuremaid vigu tulevikus.

3. Eksperimentidest õppimine

Intervjuudest selgus, et nii Eesti kui ka Soome ametnike arvates on oluliseks katsetamise väljakutseks eksperimentidest õppimine. Kuigi teoreetiliselt peetakse eksperimentide suurimaks kasuks just õppimisvõimalust (Bravo-Biosca 2020; Heldeweg 2015; Nair & Howlett 2016), on see reaalsuses osutunud keerukaks. Intervjuueeritavad mainisid, et eksperimentidest õppimine kipub jääma pealiskaudseks ja seda ei tehta süsteemselt. Täheledatakse sagedast kiusatust alustada uusi projekte ja katsetusi, selle asemel et juba läbiviidud eksperimentide tulemusi põhjalikult analüüsida. Eriti eksperimentide puhul, mis on nõudnud ulatuslikult ressursse, tuleks tehtud kulude õigustamiseks püüda neist maksimaalselt õppida.

Mitmed ametnikud tõid välja, et üks tegur, mis on õnnestanud katsetest õppimist, on eesmärkide ebaselgus. Kui eesmärgid pole piisavalt konkreetset sõnastatud, on raske tagada sügavat õppimist. Seega peaks katsete edasise planeerimisel püüdma pöörata erilist tähelepanu eesmärkide selgusele, et pärast katse läbiviimist oleks võimalik võrrelda, kas eksperiment saavutas oodatud tulemuse või mitte. Samuti märkisid intervjuueeritavad, et õppimist soodustaks, kui õppetundide sõnastamise faas oleks selge sõnaga planeeritud eksperimendi osaks. Sellisel juhul on raskem sellest sammust mööda minna. Mitmed Eesti intervjuueeritavad märkisid, et näiteks tegevuspõhise eelarvestamise pilootide puhul oleksid nii selged eesmärgid kui ka põhjalikum õppetundide sõnastamise

faas reformi edasisele planeerimisele kasuks tulnud ja aidanud vältida hiljem esile kerkinud probleeme. Teise näitena saab tuua Eesti rahandusministeeriumi eksperimendi, mille käigus lasti vabaks eelarveliste vahendite ühest aastast teise ülekandmine. Katse tulemusel selgus, et neid kanti üle rohkem kui eeldati, aga kuna põhjusi ei analüüsitud, jäi katse pakutud teadmine pinnapealseks. Soome intervjuueeritavad tõid välja, et kuigi ajutiste maksusoodustuste kehtestamine võimaldab saada infot nende mõjude kohta, jääb nende analüüs sageli pealiskaudseks või ei jõua analüüsitulemused otsustajate lauale.

Eksperimentidest õppimisele aitab kaasa ka neist puudutatud sidusrühmade võimalikult varajane eksperimendi disainimise kaasamine. Nii on võimalik vältida, et katsetatud lahenduse skaleerimisel selgub, et selle ulatuslikumaks elluviimiseks puudub sidusrühmade toetus või suutlikkus. Näiteks Eestis viis Innotiim Kuressaare linnas läbi juhuslikustatud kontrollkatse, kus testiti, kas inimesed sorteerivad prügi rohkem, kui koos sorteerimise üleskutsega antakse neile ka vastav prügi. Kuigi katse näitas positiivseid tulemusi, polnud lahendust võimalik skaleerida, kuna pakendiorganisatsioonidel polnud majanduslikku huvi suuremat hulka kodujäätmeid käitlusse võtta.

Soome kogemusest leiab häid näiteid, kuidas eksperimentidest õppimist suurendada. Näiteks kodanikupalga eksperimendi puhul pandi Soome riigikantseleis paika meeskond, kelle ülesandeks oli katsetust seirata, dokumenteerida ja kogemusest õppetunde tuletada. Samuti toodi kasuliku soovitusena välja, et katse protsess ja tulemused tuleks alati dokumenteerida, kuna inimesed võivad töökohta vahetada ja tekkinud teadmise endaga kaasa võtta. Eriti eeskujulikuks võib pidada Soome valitsuse algatust luua eraldi portaal (<https://www.kokeilunpaikka.fi/en>), kuhu katsetamisteave koondatakse. See võimaldab kõigil, kes uut eksperimenti

planeerivad, senistest kogemustest õppida ning tüüpilisi vigu vältida.

KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED

Eestis ja Soomes läbi viidud empiirilise uuringu valguses saab väita, et avaliku sektori katsetamise olulisteks eelisteks on kasuliku info saamine targemate otsuste tegemiseks, koostöö soodustamine erinevate organisatsioonide vahel ning reformide sujumise elluviimine. Eksperimenteeriva poliitikakujundamise peamisteks väljakutseteks nii Eestis kui Soomes on ajapuudus ning inimeste ülekoormatus jooksvate ülesannete ja kriiside lahendamiseks. Üks võimalus eksperimentide soodustamiseks sellistes tingimustes on katsetamise lisamine ametnike ametikirjeldusse, et sellest saaks osa nende tavapärasest tööst – seal, kus see on võimalik ja vajalik. Samuti on võimalik katsetamisjaksu kasvatada kaasates ülikoolide teadlasi.

Kui Eesti avaliku sektori organisatsioonid heidutab ulatuslike katsete puhul hirm läbikukkumise ees ja sellega kaasneva meedia negatiivne tähelepanu, siis Soome ametnikud näevad eksperimentides hoopis võimalust vältida suuremaid läbikukkumisi. Kui Eesti avalik sektor soovib katsetavat poliitikakujundamist ulatuslikumalt rakendada, on oluliseks küsimuseks, kuidas soodustada avaliku sektori organisatsioonides eksperimenteerivat mõtteviisi ja arusaama, et ka katse ebaõnnestumine on aktsepteeritav, kui see pakub kasulikku infot kavandatava poliitika mõjude kohta. Kuigi sõnal „innovatsioon“ on Eestis positiivne kuvand, on sõna „katsetus“ tähendusvarjundid pigem negatiivsed. Seega on katsetamise julgustamisel vaja muu hulgas kaaluda, kuidas kujundada katsetamise sõnavara nii, et sellel poleks negatiivset tähenduspagasit.

Soome intervjuudest selgus ka, et oluliseks eelduseks strateegiliste katsete läbiviimisel on ühiskondlik usaldus riigi institutsioonide vastu. Rahvusvahelised võrdlused näitavad, et Eestis usaldab elanikkond riiki märgatavalt vähem kui

Soomes (nt OECD 2023, 20). Seega peab Eestis strateegiliste eksperimentide ette võtmisel hästi läbi mõtlema, kuidas tagada neile ühiskonna toetus ning vähendada kodanike umbusku. Samas saab eksperimente targalt kasutades riigi usaldusväärust ka kasvatada – näiteks huvigruppide kaasamise ning tõendus põhise poliitikakujundamisega. Selleks on vaja julgustada ametnikke katsetama. Julgustaja ja eestvedaja rolli saavad seejuures täita nii poliitikud kui avaliku teenistuse tippjuhid.

Nii Eestis kui ka Soomes on ühiseks murekohaks olnud see, kuidas eksperimentidest võimalikult palju õppida, et neist poliitikate kujundamisel ja elluviimisel reaalselt kasu oleks. Võimalikeks lahendusteks, kuidas õppimist soodustada,

Eksperimenteeriva poliitikakujundamise peamisteks väljakutseteks nii Eestis kui Soomes on ajapuudus ning inimeste ülekoormatus jooksvate ülesannete ja kriiside lahendamiseks.

on muu hulgas eksperimendi eesmärkide selge sõnastamine, katse protsessi kirjalik dokumenteerimine ja hindamise faasi teadlik planeerimine. Eestis, kus katsetamise kogemust veel napib, võib katsetamiskultuuri edendamiseks abi olla katsetamisinfot koondava portaali loomisest, kus erinevad osapooled saavad leida sisulist tuge ning seniste katsete kogemustest õppida.

Tänu sõnad. Uurimuse valmimist toetas Eesti Teadusagentuuri grant PRG1125.

KASUTATUD ALLIKAD

- ANSELL, C. K. AND BARTENBERGER, M. (2016). „Varieties of Experimentalism“. *Ecological Economics* 130, 64–73.
- BELL, S. H. AND PECK, L. R. (2016). „On the Feasibility of Extending Social Experiments to Wider Applications“. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 12(27), 93–112.
- BRAVO-BIOSCA, A. (2020). „Experimental Innovation Policy“. *Innovation Policy and the Economy* 20 (1), 191–232.
- COTTERILL, S. AND RICHARDSON, L. (2010). „Expanding the Use of Experiments on Civic Behavior: Experiments with Local Government as a Research Partner“. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 628 (1), 148–164.
- HELDEWEG, A. M. (2015). „Experimental Legislation Concerning Technological & Governance Innovation: An Analytical Approach“. *The Theory and Practice of Legislation* 3(2), 169–193.
- HUGHES, S., YORDI, S. AND BESCO, L. (2020). „The Role of Pilot Projects in Urban Climate Change Policy Innovation“. *Policy Studies Journal* 48 (2), 271–297.
- JOHN, P. (2014). „Policy Entrepreneurship in UK Central Government: The Behavioural Insights Team and the Use of Randomized Controlled Trials“. *Public Policy and Administration* 29 (3), 257–267.
- JONES, R. AND WHITEHEAD, M. (2018). „Politics Done like Science: Critical Perspectives on Psychological Governance and the Experimental State“. *Environment and Planning D: Society and Space* 36 (2), 313–330.
- LEE, C. AND MA, L. (2020). „The Role of Policy Labs in Policy Experiment and Knowledge Transfer: A Comparison across the UK, Denmark, and Singapore“. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 22 (4), 281–297.
- LEINO, H. AND ÄKERMAN, M. (2022). „The Politics of Making Finland an Experimenting Nation“. *Critical Policy Studies* 16 (4), 441–459.
- MCFADGEN, B. K. (2019). „Connecting Policy Change, Experimentation, and Entrepreneurs“. *Ecology and Society* 24 (1), 30.
- MCFADGEN, B. AND HUITEMA, D. (2017). „Are All Experiments Created Equal? A Framework for Analysis of the Learning Potential of Policy Experiments in Environmental Governance“. *Journal of Environmental Planning and Management* 60 (10), 1765–1784.
- MCGANN, M., BLOMKAMP, E. AND LEWIS, J. M. (2018). „The Rise of Public Sector Innovation Labs: Experiments in Design Thinking for Policy“. *Policy Sciences* 51 (3), 249–267.
- NAIR, S. AND HOWLETT, M. (2016). „Meaning and Power in the Design and Development of Policy Experiments“. *Futures* 76, 67–74.
- OECD. 2023. *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing: Paris.
- PEARCE, W. AND RAMAN, S. (2014). „The New Randomised Controlled Trials (RCT) Movement in Public Policy: Challenges of Epistemic Governance“. *Policy Sciences* 47 (4), 387–402.
- PHILIPSEN, S., STAMHUIS, E. F. AND DE JONG, M. (2021). „Legal Enclaves as a Test Environment for Innovative Products: Toward Legally Resilient Experimentation Policies“. *Regulation & Governance* 15 (4), 1128–1143.
- RANCHORDAS, S. 2013. „The Whys and Woes of Experimental Legislation“. *The Theory and Practice of Legislation* 1 (3), 415–440.
- RANGONI, B. AND ZEITLIN, J. (2021). „Is Experimentalist Governance Self-Limiting or Self-Reinforcing? Strategic Uncertainty and Recursive Rulemaking in European Union Electricity Regulation“. *Regulation & Governance* 15 (3), 822–839.
- RAUDLA, R., SARAPUU, K., JUUSE, E., HARBUZOVA, N. ONNO, K., VALLISTU, J. AND CEPILOVS, A. (2022). „To experiment or not to experiment in tax policy?“. *Halduskultuur* 22 (1), 27–48.
- RIIGIKANTSELEI. (2022). Kuidas muuta katsetamine tavapäraseks osaks poliitikakujundamisest? – <https://riigikantselai.ee/media/2007/download>
- RIIGIKANTSELEI. (2023). Katsetamise juhend avalikule sektorile. – <https://katsetamine.riigikantselai.ee/>
- STOKER, G. AND JOHN, P. (2009). „Design Experiments: Engaging Policy Makers in the Search for Evidence about What Works“. *Political Studies* 57 (2), 356–373.
- VAINRE, M., AABEN, L., PAULUS, A., KOPPEL, H., TAMMSAAR, H., TELVE, K., KOPPEL, K., BEILMANN, K. AND UUSBERG, A. (2020). „Nudging towards Tax Compliance: A Fieldwork-Informed Randomised Controlled Trial“. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3 (1).
- VAN GESTEL, R. AND VAN DIJCK, G. (2011). „Better Regulation through Experimental Legislation“. *European Public Law* 17 (3), 539–553.
- VERHO, J., HÄMÄLÄINEN, K. AND KANNINEN, O. (2022). „Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment“. *American Economic Journal: Economic Policy* 14 (1), 501–522.
- VOSS, J. P. AND SIMONS, A. (2018). „A Novel Understanding of Experimentation in Governance: Coproducing Innovations between ‘Lab’ and ‘Field’“. *Policy Sciences* 51 (2), 213–229.
- WEBBER, S. AND PROUSE, C. (2018). „The New Gold Standard: The Rise of Randomized Control Trials and Experimental Development“. *Economic Geography* 94 (2), 166–187.