

Milline on personaalriigi tulevik Eestis?



KAUPO KOPPEL
Riigikogu kantsleeri arenguseire
keskuse ekspert

Personaalse riigi mõiste on Eestis tänaseks laiemas kasutuses olnud ligikaudu aasta. Seni on tegemist olnud looga elevantist pimedas toas, kus selle sõnapaari kasutamine sõltub ekspertiisist või eesmärgist.

Majanduslikult nähakse seda võimalusena lõhkuda praeguse süsteemi silotorne, suurendades inimesele mugavust teenuste saamisel ning säästes riigile raha. Nii on Tiit Riisalo algatusel räägitud digitiigri uuest ajastust ja teenuste keerukuse peitmisest ning kaasnevast raha ja aja kokkuhoiust:

Samal ajal paneb tulevikuseire ekspert Johanna Vallistu rõhuasetuse sellele, kuidas personaalne riik tähendab kogu teenuste pakkumise aluspõhimõtete

muutumist. Läbi tuleb mõelda digitaalse heaoluriigi ohud ja võimalused vähemalt järgmist paarikümnet aastat arvestades.

Andmeuurijad ja õiguseksperdid toovad välja riske, kus ulatuslik andmetöötlus võib viia kontrolliva ja lapsehoidjariigi tekkimiseni, kuna praegu puudub selge arusaam, kuidas toetab personaalne riik demokraatlikke väärtusi, inimese osalust ja läbipaistvust. Seeläbi võib personaalne riik muutuda ilma põhjaliku eetilise analüüsi ning inimkesksete põhimõtete järgimiseta süsteemiks, mis piirab inimeste vabadust ja suurendab sõltuvust automatiseeritud otsustest:

Kõik need vaated esindavad mõnda personaalriigi külge. Milline võiks aga olla tervikpilt ja kuidas jõuavad eri vaated kokku tulevikustsenariumiteks?

MIS ON PERSONALISEERIMINE?

Personaalriik viitab riigi mudelile, kus teenused ja toetused kujundatakse iga inimese eluolule vastavaks, tuginedes tema andmetele ja elusündmustele ning tagades samas, et on kaitstud põhiõigused, nagu andmekaitse, autonoomia, eraelu

puutumatus, läbipaistvus ja võrdne kohtlemine. Personaliseerimisega seostub viis olulist teemat.

1. Andmete keskne roll. Igasugune personaliseerimine põhineb andmetel, mis annavad infot kasutaja vajaduste kohta ja võimaldavad seeläbi teenuseid neile vastavaks kohandada. Andmeallikad võib jagada kolmeks: 1) otse kasutajalt saadud info, milleks on riigi puhul enamasti registriandmed; 2) rakenduste kogutud andmed, nt õppematerjalide kasutamise statistika; 3) kolmandate isikute andmed (nt avalik statistika tööturu kohta). Personaliseerimiseks vajaliku info saamiseks on tihti vaja andmeid omavahel ühendada. Kuigi teoorias võimaldavad andmed luua peaaegu piiramatult isikustatud teenuseid, on praktikas probleemiks andmete täpsus ja kättesaadavus, nende privaatsuse kaitse ning süsteemide usaldusvärsus.

Personaalriik ei ole sama, mis digiriik: personaalriigi mõiste on laiem.

2. Era- ja avaliku sektori personaliseerimisvabaduse ulatus. Teenuste personaliseerimist on seni rohkem kasutatud era- kui riigisektoris. Kõik suurimad platvormid (Google, Facebook, YouTube) pakuvad sisu kasutajate huvide põhjal ning õppeplatvormidel (nt Coursera) kohandatakse materjale ja õpiradasid varasemate õpiandmete järgi. Panganduses kasutatakse

kliendihaldustarkvara, kuhu on koondatud kogu kliendisuhetus, pakkumised, tagasiside ja tarbimisharjumused. Selle põhjal analüüsitakse, millistest teenustest võiks klient olla huvitatud ning millal ja mis kanalis talle pakkumusi teha. Kuigi erasektori näited võivad olla avalikule sektorile eeskujuks, on era- ja avaliku sektori teenuste personaliseerimisel üks keskne erinevus – avalikus sektoris on teenuste pakkumise aluseks seadused, mille keskmes on avalik huvi ja mis tuginevad alusväärtustele, nagu õiglus ja võrdne juurdepääs. Erasektoris juhitudakse ärielistest eesmärkidest ja teenuste konkurentsivõimest, mistõttu on ettevõtetele suurem vabadus kohandada teenuseid vastavalt kasutaja eelistustele, kui seda tehakse kasutaja nõusolekul.

3. Seos innovatsiooniga. Kuigi personaliseerimine ja innovatsioon on omavahel lähedalt seotud, ei ole iga personaliseerimine innovatsioon ja vastupidi. Personaliseerimise puhul võib tuua paralleele rätsepatööga, mida enamasti innovatsiooniks ei peeta, kuid millele võib eelneeda kontseptuaalne, tehnoloogiline või organisatsiooniline innovatsioon, mis muudab ulatusliku „rätsepatöö“ võimalikuks.

4. Seos digitaliseerimisega. Personaalriik ei ole sama, mis digiriik: personaalriigi mõiste on laiem, hõlmates lisaks digiteenustele ka füüsilises maailmas ning näost näkku osutatavaid teenuseid, samuti tagades sobivad riigiga suhtlemise kanalid ja oma vajadustele kohandatud toetused ja teenused ka neile, kes digiseadmeid ei kasuta. Digitaliseerimine on seega üks personaliseerimise vahend paljudest. Tuleb meeles pidada, et digitehnoloogiate kasutamiseks avalike teenuste personaliseerimise eesmärgil on vajalik teatav digiküpsuse tase ühiskonnas.

5. Personaalriigi üks osa ja kasvav suundumus on **proaktiivsed avalikud teenused**. See tähendab, et andmetöötlust ei käivita isiku taotlus, vaid riigi parim äranägemine sellest, mis on inimese huvides – näiteks et ta ei jääks ilma teenusest või toetusest, millele tal on õigus ja mis on mõeldud tema heaolu suurendamiseks. Eestis on samm proaktiivsuse poole astunud sündmusteenuste pakkumisega, mille korral riigiasutustevahelise andmetöötluse käivitab mingi kindel elusündmus (abiellumine, lapse saamine, välismaalt Eestisse kolimine jt). Andmetöötluse tulemusena saab inimene teavituse tema suhtes kohaldatavatest teenustest ja toetustest ning ta peab üksnes kinnitama oma soovi neid saada ja/või kasutada; taotlusi esitada ei ole tarvis.

Toetuse/teenuse saamise protsess: reageeriv vs. proaktiivne

► **Reageeriv:** inimene taotleb => riigiasutus analüüsib andmeid => otsus, et inimene saab toetuse või teenuse

► **Proaktiivne:** riigiasutus analüüsib andmeid => järeldus, et inimene kvalifitseerub toetusele või teenusele => asjakohase toetuse või teenuse soovitamise inimesele => inimene kinnitab, et soovib toetust või teenust või loobub sellest

Selle loogika edasiarendusena saab personaalriigis vaadelda riigiasutuste algatatud andmetöötlust, mille eesmärk on kodanike jaoks negatiivseid elusündmusi ennetada, näiteks töötuks jäämist ära hoida. Põhimõtteliselt on võimalik inimeste senise töökäigu, kvalifikatsiooni ja tööturu üldise olukorra andmete põhjal välja selgitada töökoha kaotamise ohus olevad rühmad või üksikisikud ning pakkuda neile karjäärinõustamist ja asjakohast koolitust. Samasse lahenduste

kategooriasse kuulub ka nügimine, kus püütakse andmeanalüüsile tuginedes mõjutada inimesi käituma nii, et nad valiksid ise enda pikaajalise heaolu jaoks soodsamaid variante.

Proaktiivsus eeldab põhjalikku ühiskondlikku arutelu. Vaja on hinnata, kas leidub viise proaktiivse andmekasutuse läbipaistvuse tagamiseks ja inimeste kontrollivõimaluste säilitamiseks oma andmete üle. Ka suureneva ja kasvavalt automatiseeritud andmetöötluse ning otsustusprotsessidega seotud riskid vajavad teadvustamist, tagada tuleb nende protsesside läbipaistvus ja inimeste kaebeõigus.

Personaliseerimiseks tarvilikku andmeanalüüsi ei tohi teha inimese seljataga: isikuandmete kaitse üldmäärusest (IKÜM) tulenevalt on inimesel alati õigus teada, et talle tehakse profiilianalüüs, samuti, mis eesmärgil seda tehakse, milliseid andmeid selleks kasutati ja kust andmed saadi, milline on kasutatav loogika, mida profiil sisaldab, millisesse segmenti ta profileerimise tulemusel paigutati ning mida see tema jaoks tähendab, st mis tagajärgi see talle võib kaasa tuua.

Ka ei pruugi digilahendused olla kõigile vastuvõetavad või võrreldavalt rakendatavad – näiteks ei pruugi leiduda piisavalt andmeid inimeste kohta, kes ei kasuta digiteenuseid. Kui paljud inimesed ootavad, et riik oleks kättesaadav erinevates virtuaalsetes kanalites, siis teised eeldavad traditsioonilist suhtlust. Digiteenuste esmatähtsaks seadmine võib tuua kaasa ebavõrdsuse suurenemise neile, kelle jaoks digikanalid pole kättesaadavad või eelistatud. Avalik sektoril tuleb kindlustada sobivad suhtlus- ja teenusekanalid kõigile inimestele.

MILLINE ON ELANIKE SUHTUMINE AVALIKE TEENUSTE JA TOETUSTE PERSONALISEERIMISSE?

Arenguseire Keskuse küsitluse põhjal **on Eesti elanikud mõõdukalt avatud avalike teenuste ja toetuste personaliseerimisele, kuid neile teeb muret**

	Vajaduspõhisus	Automatiseerimine	Riskiennetus	Valikuvõimalused	Indiivduaalne nõustamine	Kodanikukonto
Kõik vastajad	50%	30%	60%	62%	71%	38%
Tippjuht jt	51%	33%	57%	63%	69%	47%
Tippspetsialist	51%	32%	66%	71%	74%	39%
Teenindaja, kontoritöötaja	48%	27%	64%	67%	80%	37%
Oskus- või käsitöoline, lihttöoline	39%	24%	52%	51%	61%	38%
Lapsepuhkusel või kodune	45%	23%	59%	57%	73%	43%
Töötu/töötotsija	40%	28%	64%	63%	70%	46%
Pensionär	57%	33%	58%	55%	69%	34%
Õpilane/ üliõpilane	51%	22%	65%	73%	79%	28%

TABEL 1. Personaliseerimise lahenduste vastuvõetavus.

Allikas: Norstati küsitluse põhjal koostanud Arenguseire Keskus

andmete turvalisus ja kardetakse toetustest ilma jääda. Teenuste personaliseerimise viisidena eelistatakse isikustatud nõustamist, praegusest enamaid valikuvõimalusi ning toetuste ja teenuste ennetavat pakkumist riskide ilmnemisel. Seevastu toetus näiteks andmete põhjal automatiseerimisele ning nn **kodanikukontole** on pigem väike. (Kodanikukonto on sihtotstarbeline konto, mille kaudu inimene saab osa oma makstud maksudest enda kasutusse haridus-, tervishoiu- jne teenuste ostmiseks eraturult, samal ajal kui riik vähendab nende teenuste pakku- mist.) Vajaduspõhiseid ehk sisetulekust sõltuvaid toetusi peab vastuvõetavaks iga teine vastaja, ent vanemaaliste ja madalamapalgaliste seas on toetus keskmisest märgatavalt kõrgem, samas kui kõrgema sisetulekuga inimesed või alaealiste laste vanemad toetavad neid vähem.

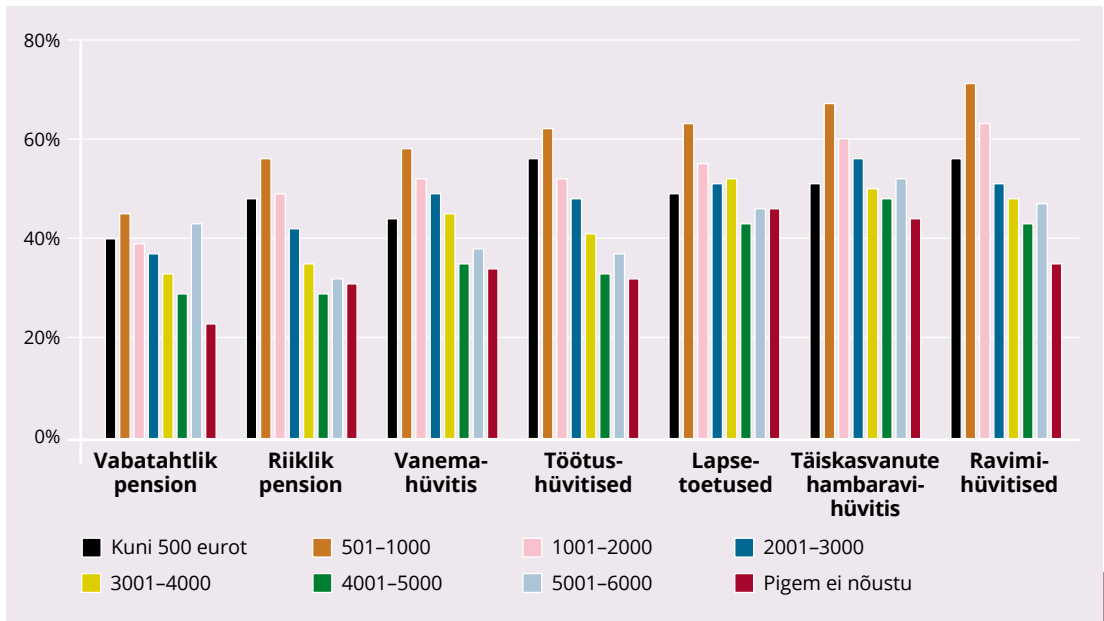
Kui avalikkuses on rohkem arutatud ka lapsetoetuse vajaduspõhiseks muutmist,

siis seda pooldab kõikidest vastajatest keskmiselt iga teine (54 protsenti), ent 65-aastaste ja vanemate elanike ning 35–44-aastaste vastajate ehk kõige tõenäolisemate alaealiste laste vanemate poolehoiu erinevus on peaaegu kahekordne (68 protsenti vs. 38 protsenti). Ka vanemahüvitise puhul on erinevus kahe vanuserühma vahel märkimisväärne (vastavalt 38 protsenti vs. 61 protsenti).

Märkimisväärsed erinevused ilmnevad ka hõivestaatuse põhjal (vt tabel 1).

Läbivalt tuleb esile tugev seos sisetulekuga (vt joonis 1): madalamapalgaliste toetus vajaduspõhisele on iga uuritud toetuse kohta oluliselt suurem kui kõrgema palgaga vastajatel. Näiteks ravimi- ja töötushüvitiste puhul on erinevus koguni kahekordne.

Küsitlusest ilmneb ka, et paljude inimeste jaoks on riik oma andmekogumise juba jõudnud nende mugavuspiirini või selle ületanud, mis võib takistada



JOONIS 1. Toetus valitud sotsiaaltoetuste vajaduspõhiseks muutmisele. (Vabatahtliku pensioni puhul on lahendusena välja pakutud riigi poolt lisatava protsendi (praegu kõigil 4%) muutmine sissetulekust sõltuvaks.)

Allikas: Norstati küsitluse põhjal koostanud Arenguseire Keskus

täiendavate andmete kogumist. Seega on riigi ülesanne eelkõige juba olemasolevate andmete laialdasem ja turvalisem kasutamine.

Oma andmeid ollakse toetuste ja teenuste personaliseerimiseks valmis jagama siis, kui see toob isiklikku kasu ning on läbipaistev ja selge (78 protsenti), rangelt reguleeritud ja turvaline (75 protsenti) ning aitab parandada isiku ja tema pere elukvaliteeti (66 protsenti). Riigi eesmärkide nimel, nagu majanduskasv (43 protsenti), kulude vähendamine (34 protsenti) või Eesti rahvusvahelise maine edendamine (24 protsenti) on oluliselt vähem inimesi valmis andmeid jagama.

Isikuandmete turvalise ja eetilise kasutuse seisukohalt on 43 protsendil elanikel riigi suhtes kõrge usaldustase, 27 protsenti peab olukorda rahuldavaks ning 30 protsenti ei usalda riiki. Selliseid tulemusi võib osaliselt selgitada ka vähene teadlikkus isikuandmete praegusest

Isikuandmete jagamise tase	Osa-kaal
Ei ole üldse nõus andmeid jagama	8%
Nõus jagama ainult anonüümselt	16%
Nõus jagama põhilisi mitdeliikatsioonide andmeid – nimi, aadress, töökoht	35%
Nõus jagama ka deliikatsioonide andmeid, nt tervis või usulised eelistused	22%
Nõus jagama ka muid andmeid – nt asukoht või leibkonna andmed	18%

TABEL 2. Elanikele hetkel kõige mugavam andmete jagamise tase riigiga.

Allikas: Norstati küsitluse põhjal koostanud Arenguseire Keskus

kasutamisest – vaid iga viies vastaja (20 protsenti) teab, kuidas tema andmeid kasutatakse, samas kui iga teine (51 protsenti) pole sellest teadlik.

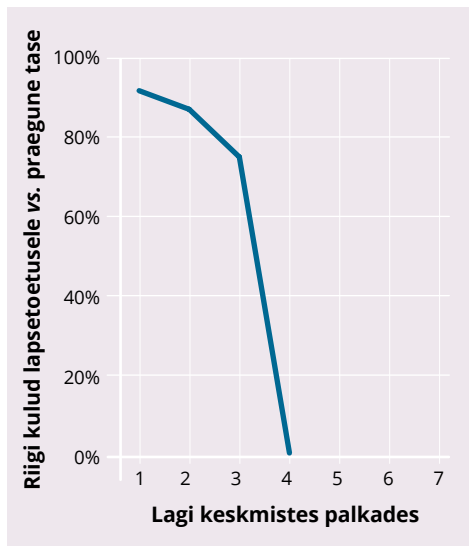
Milline on sotsiaaltoetuste sissetulekuga sidumise mõju eelarvele ja ebavõrdsusele?

On vaieldav, kas eri liiki toetuste maksimisel on toetuste vähendamine ainult jõukamate puhul personaliseerimine või mitte. Võime seda liigitada „ressursipõhise personaliseerimise“ alla ehk tegu on olukorraga, kus riigi eelarvepiirang sunnib toetusesaajaid täpsemalt valima. Arenguseire Keskuse tellitud ning Civitta ja Praxise tehtud uuringus „Andmepõhise personaliseerituse potentsiaal ja mõju sotsiaal- ja haridusvaldkonna avalikes teenustes ja toetustes“ leiti mõningaid võimalusi enam levinud toetuste sissetulekuga sidumiseks, tuues välja sellise tegevuse mõju nii riigi kuludele ja tuludele kui ka vaesusele ja ebavõrdsusele.

Toetuste sissetulekutega sidumise abil säästaks riik hinnanguliselt kuni 100

Isikuandmete turvalise ja eetilise kasutuse seisukohalt on 43 protsendil elanikel riigi suhtes kõrge usaldustase, 27 protsenti peab olukorda rahuldavaks ning 30 protsenti ei usalda riiki.

miljonit euro aastas, ilma suhtelist vaesust või ebavõrdsust oluliselt suurendamata. See summa on väiksem kui maksutulu, mille tooks täiendav protsent majanduskasvu. Toetuste sissetulekuga sidumine avaldab mõju inimeste käitumisele,



JOONIS 2. Lapsetoetuse järkjärguline vähendamine kõrgema sissetulekuga inimestel ja selle mõju riigieelarvele.

suureneda võib tulude varjamine ja väheneda tööturul osalemise motivatsioon. Lisaprobleemina ei ole üksikisikute sissetulekuandmed piisavad, et teha õiglaseid otsuseid. Oluliselt suuremat täpsust pakuks leibkondade koosseisu ja varade arvesse võtmine, ent need andmed on praegu ebatäpsed või puuduvad.

Valdkondlikult võimaldab lapse- ja pere-toetuste muutmine sissetulekupõhiseks eri muudatusvariantides riigieelarvest säästa 5–100 miljonit eurot ehk kuni ligikaudu 0,25 protsenti SKTst. Suurima kokkuhoiu tooks universaalselt makstava lapsetoetuse sidumine leibkonna sissetulekuga, kus toetuse järkjärguline vähendamine alates kahekordsest keskmisest palgast leibkonna kohta tähendaks ligikaudu 60 miljoni euro suurust kulude vähenemist riigile.

Vaesuse vähendamisega seotud toetustest tooks riigile 56 miljoni eurot kokkuhoidu ühetaolisest töötutoetusest loobumine ja selle tulemusel vaesusriski sattunute suunamine toimetulekutoetust taotlema. See aga tähendaks suhtelise

POLIITIKAMUUDATUS Sissetulekupõhised peretoetused	Sihtrühma suuruse muutus	Riigi kulude muutus eurodes	Riigi tulude muutus eurodes
1. Lapsetoetuse järkjärguline vähenemine olenevalt sissetuleku suuruselt, samal ajal baassumma suurendamine. Toetust tõstetakse 240 euroni. Kui aga leibkonna tõine sissetulek on kõrgem kui kahekordne keskmine palk (3902 eurot 2024. aastal), väheneb toetus ühe euro võrra iga viie tulueuro kohta.	Toetuse saajate arv langeb 68 242 leibkonna võrra.	Kulud suurenevad 91 miljonit.	Tulud ei muutu, lapsetoetus ei ole maksustatav toetus.
2. Lapsetoetuse järkjärguline vähenemine olenevalt sissetuleku suuruselt. Kuni leibkonna tõine sissetulek on madalam kui kahekordne keskmine palk, on toetus esimese ja teise lapse puhul 80 eurot ja alates kolmandast lapsest 100 eurot. Kui sissetulek on suurem, väheneb toetus ühe euro võrra iga viie tulueuro kohta.	Toetuse saajate arv langeb 31 940 leibkonna võrra.	Kulud vähenevad 60,5 miljonit eurot.	Tulud ei muutu, lapsetoetus ei ole maksustatav toetus.
3. Lasterikka pere toetusele sissetuleku ülempiiri kehtestamine. Toetus puudub, kui leibkonna tõine sissetulek ületab kolm korda keskmist palka.	Toetuse saajate arv langeb 2195 leibkonna võrra.	Kulud vähenevad 11,8 miljonit eurot.	Riigi tulud otseselt ei muutu. SKA poolt toetuse saaja eest makstavad sotsiaalkindlustusmaksed vähenevad 2 miljonit eurot.
4. Lapsetoetuse tõstmine madalama sissetulekuga peredele ja kaotamine kõrgema tuluga peredel. Sissetulekupiiriks kahekordne keskmine palk leibkonna kohta. Lapsetoetus esimese lapse eest 160 eurot, teise lapse eest 130 eurot ja edasi 100 eurot.	Toetuse saajate arv langeb 33 610 leibkonna võrra.	Kulud suurenevad 100 miljonit eurot.	Ei muutu.
5. Ühtne vajaduspõhine lapsetoetus: lapsetoetuse, üksikvanema lapse toetuse ja lasterikka pere toetuse viimine ühe toetuse alla. Toetus tõuseb 160 euroni iga lapse kohta. Kui leibkonna tõine sissetulek on madalam kui kahekordne keskmine palk (3902 eurot 2024. aastal), makstakse toetus välja täies määras. Kui sissetulek on kõrgem, vähendatakse toetust ühe euro võrra iga viie täiendava tulueuro kohta.	Toetuse saajate arv langeb 26 450 leibkonna võrra.	Kulud suurenevad 19,3 miljonit eurot.	Riigi tulud otseselt ei muutu. SKA poolt toetuse saaja eest makstavad sotsiaalkindlustusmaksed vähenevad 18,6 miljonit eurot.

TABEL 3. Näiteid sissetulekupõhiste peretoetuste kohta.

Allikas: Arrak jt, 2024

vaesuse määra suurenemist 0,4 protsendi-punkti võrra, kus negatiivsemalt oleksid mõjutatud üksikvanemad ja töötud.

Kui aga töötutoetuse kaotamisega koos muudetakse toimetulekutoetuse saamine automaatseks, asenduks kokkuhoid

ligikaudu 50 miljoni suuruse kulude suurenemisega, kuna toetust saavate leibkondade arv kasvaks ligi 19 000-lt 55 500-le ja riigi kulud toimetulekutoetusele suureneksid 96,8 miljonit eurot. Samas oleks sellel sammul oluline mõju

suhtelise vaesuse vähenemisele (19,7 protsendilt 19,2-le – märkimisväärselt suurem mõju oleks absoluutse vaesuse vähendamisele) ja sissetulekute suurenemisele ning seda eelkõige madalamates sissetulekudetsiilides ja haavatavamates sotsiaal-demograafilistes gruppides (üksikvanemad, puuetega inimesed, töötud, üksi elavad alla 65-aastased täiskasvanud). Esimesse detšiili kuuluvate leibkondade keskmine kuusissetulek kasvaks 20 protsenti.

Tervise valdkonna hüvitistega seotud võimalikud muudatused oleks riigieelarvele kolmest rühmast kõige väiksema mõjuga, jäädes alla 5 miljoni euro nii hambaravihüvitise kui ka haigus- ja hool-dushüvitiste langetamise korral suurema sissetulekuga inimestele.

Pere- ja sotsiaaltoetustega võrreldes on tervise valdkonnas andmete

Toetuste saamine seotakse inimeste sissetulekutasemega, arvestades seejuures, et kõige õiglasem on lähtuda sissetulekust ühe leibkonnaliikme kohta.

ühendamine veelgi raskem ülesanne. Peretoetuste või vaesuse leevendamise toetuste puhul on vajalik maksu- ja tolliameti (MTA) registrite andmevahetus eelkõige sotsiaalkindlustusameti (SKA) ja töötukasaga, mis praegu juba arvestatavas ulatuses toimub. Tervise valdkonna andmed on aga enamasti seotud tervisekassaga, mille

puhul andmevahetust MTAGA püsivalt ei toimu.

MILLISED ON PERSONAALSE RIIGI TULEVIKUSTSENAARIUMID?

Personaalse riigi võimalike tulevikuarengute analüüsimisel tõusid kõige enam mõju avaldavatenä esile **arengud ühiskondlikus ebavõrdsuses, õigusruum ja õiguspäritika, riigi rahanduslik olukord** ja väljavaated ning **inimeste usaldus riigi vastu**. Nende tegurite abil koostati kolm stsenaariumi, eesmärgiga luua pilt erinevatest võimalikest ühiskondlikest valikutest ning sellest, milliseid riske ja võimalusi need kaasa toovad.

1. Stsenaariumis „Kättesaadavad lahendused“ on mitmed andmelekked ja andmete väärtarvitused käsikäes laiema usalduse vähenemisega riigi vastu muutnud õiguspäritika andmekasutust oluliselt piiravamaks. Samas on ühiskonnas kasvanud nõudlus, et riik arvestaks paremini eri sihtrühmade vajadustega, millele vastamiseks lisandub uusi toetusi ja teenuseid, luues keerulise ja killustunud süsteemi.

Riik otsustab laiendada varasemalt ettevõtetele andmete jagamiseks mõeldud **nõusolekuteenus**¹ – seda saavad nüüd inimesed kasutada ka selleks, et anda riigile luba oma andmete analüüsimiseks ning sobivate toetuste ja teenuste soovitamiseks. Kuigi süsteem parandab

¹ Nõusolekuteenus on riigi infosüsteemi ameti e-teenus, mis võimaldab inimesel anda riigile loa jagada tema isikuandmeid ettevõtetele, kes pakuvad isikuandmetel põhinevaid uudseid ja isikustatud teenuseid. Nõusoleku saab anda ainult konkreetse teenuse jaoks vajalike andmete edastamiseks. Pärast nõusoleku andmist edastatakse riigi käes olevad andmed nõusoleku saanud eraettevõttele. Nõusolekuteenuse kasutamine ning nõusolekute andmine on vabatahtlik ning antud nõusoleku saab igal hetkel tagasi võtta. Nõusolekuteenust saaks edasi arendada, laiendades seda ka riigiasutustele – inimene saaks anda loa riigi valduses olevate andmete jagamiseks teise riigiasutusega kindlal eesmärgil, näiteks andmeanalüüsi tegemiseks, et tuvastada toetused ja teenused, mis inimest parasjagu kõige paremini aitaks.

POLIITIKAMUUDATUS Sissetulekupõhised vaesuse leevendamise toetused	Sihtrühma suuruse muutus	Riigi kulude muutus eurodes	Riigi tulude muutus eurodes
1. Toimetulekutoetuse automatiseerimine ehk toetusele kvalifitseerumine tuvastatakse andmete põhjal automaatselt (taotlusmäär 100%, hetkel 34%).	Toetust saanud leibkondade arv kasvab 36 518 leibkonna võrra.	Kulud kasvavad 96,8 miljonit eurot.	Ei muutu.
2. Töötuskindlustushüvitise maksimaalse suuruse langetamine: esimesel 100 päeval 60%-lt 40%-le ja edasi 40%-lt 30%-le eelnevast sissetulekust.	Töötuskindlustushüvitise saajate arv ei muutu.	Kulud vähenevad 19,1 miljonit eurot.	Tulumaksutulu väheneb 4 miljonit eurot. Töötukassalt riigile makstavad sotsiaalkindlustumaksud toetuse saaja eest vähenevad 2,5 miljonit eurot.
3. Töötutoetus kaotatakse, asemele tuleb automatiseeritud toimetulekutoetus ehk toetusele kvalifitseerumine tuvastatakse andmete põhjal automaatselt.	Töötutoetuse saajate arv langeb (kõik 37 044 jäävad ilma); toimetulekutoetuse saajate arv suureneb 38 651 leibkonna võrra.	Kulud kasvavad 49,3 miljonit eurot.	Riigi kogutulud jäävad samaks, kuid töötutoetuse saaja eest makstavad sotsiaalkindlustumaksud vähenevad 14,4 miljonit eurot.

TABEL 4. Näiteid sissetulekupõhistest vaesuse leevendamise toetustest.

Allikas: Arrak jt, 2024

mõnevõrra teenuste kättesaadavust ja tõhusust, jääb see killustunuks ja halduskoormus kujuneb kõrgeks, kuna kõik ei ole valmis või suutlikud nõusolekuid andma ning ka nõusolekute haldamine on keerukas.

Sellise stsenaariumi eeliseks on, et nõusolekupõhine süsteem võimaldab inimestel täpselt ja selgelt kontrollida oma andmete kasutamist ning suurendab toetuste ja teenuste täpsust, pakkudes samal ajal õiguslikult tugevaimat alust proaktiivsele andmetöötlusele. Kontroll andmete töötlemise ulatuse üle jääb täielikult inimesele ja ta osaleb võrdse osapoolena tema andmeid puudutavates otsustes. Samas toob see kaasa riski halduskoormuse ja ebavõrdsuse suurenemiseks. Tekib kohustus ülal pidada paralleelsüsteeme,

mis võib takistada efektiivsust ning andmekasutuse läbipaistvus võib jääda ebapiisavaks.

2. Stsenaariumi „Piiratud ressursid“ lähtekohaks on riigieelarve väga keeruline seis, mis sunnib keskenduma tõhususele ja ressursside säästule. Toetuste saamine seotakse inimeste sissetulekutasemega, arvestades seejuures, et kõige õiglasem on lähtuda sissetulekust ühe leibkonnaliikme kohta, mis on põhimõtteline erinevus praeguse üksikisikupõhise süsteemiga. Kuigi see võimaldab mitu seni eraldi seisnud toetust ühendada – näiteks ühtne peretoetus senise lapsetoetuse, suure pere ja üksikvanema toetuse asemele –, jääb riigile tekkiv kokkuhoid loodetust väiksemaks. Inimeste jaoks loob

ebakindlust toetuste ajas kõikuv tase, juhul kui sissetulekud muutuvad, näiteks ebastabiilse tuluga projektitöö korral. Keerukust suurendavad sissetulekupiiride ja leibkondade täpne määratlemine.

3. Stsenaariumis „Andmepõhine ennetus“ on suurenenud sissetulekulõhe jõukaima ja vaeseima elanikkonnarühma vahel ning kasvanud ka regionaalse ja haridusliku ebavõrdsuse näitajad. Riigirahanduse pikaajalisi väljavaateid mõjutab vananev ühiskond koos tervena elatud eluaastate madala tasemega. Möödapääsmatuks muutub sotsiaalsete ja rahvatervise riskide tõhusam ennetus, et ohjata riigi järjest kasvavaid sotsiaalkulusid ja vähendada ebavõrdsust. See pälvib ka ühiskonnas laialdase toetuse ning õiguslik raamistik laieneb, et hõlbustada andmete taaskasutust ennetuse tõhustamise eesmärgil.

Asjaolu, et midagi on tehnoloogiliselt võimalik, ei tähenda, et see peaks muutuma omaette eesmärgiks.

Järjekorras asutakse rakendama elustiilihaiguste, töökaotuse, haridustee enneaege katkemise ning võlgadesse ja vaesusse sattumise andmepõhise ennetamise programme. Selle tulemusel vähenevad pikaajaliselt riigi tervishoiu- ja sotsiaalkulud, tõuseb tervena elatud eluiga ja inimeste aktiivsus tööturul. Suureneb inimeste andmekirjaoskus. Andmejälgija võimaldab inimestel täpselt näha, milliseid andmeid mis eesmärkidel riik nende kohta kasutab, ja soovi korral nende kasutamine keelata. See suurendab

läbipaistvust ja annab inimestele suurema kontrolli oma andmete üle, tugevdades usaldust riigi vastu.

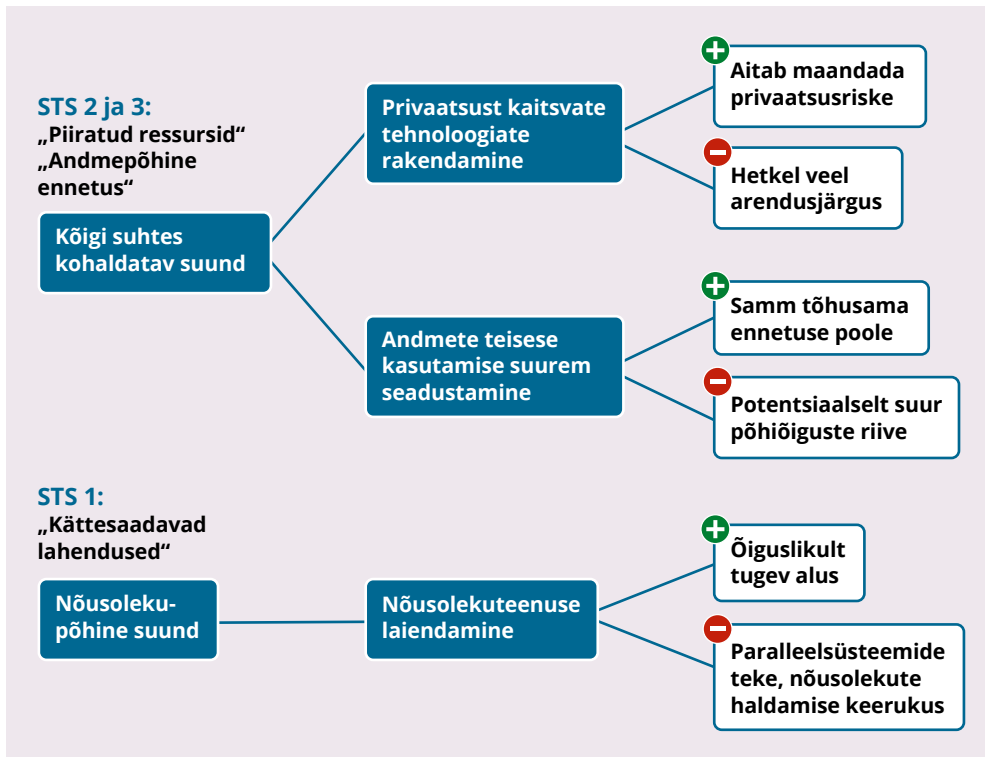
Samas leiavad paljud, et andmepõhise ennetusega sekkub riik liialt inimeste eraellu ja süveneb mure noorte inimeste enesejuhtimisvõime (agentsuse) kaanemise pärast. Teistel, eriti eakamatel elanikel tekib mure, et ulatuslik toetumine automatiseeritud andmeanalüüsile on vähendamas otsesuhtlust ametnikega. Samuti tõstatuvad mured otsustusprotsesside erastamise üle, kuna paljud tehnoloogiad või nende arendusõigus on ostetud erasektorilt arendaja intellektuaalomandi kaitses, mis ei võimalda süsteemi ehituse üksikasju avalikustada, muutes vastutuse kindlaksmääramise keeruliseks.

STSENAARIUME LÄBIV KÜSIMUS

Eesti avalike teenuste ja toetuste edasisel personaliseerimisel kujuneb **keskseks küsimuseks proaktiivse teenusepakumise soovitavus ja levik**. Üldiselt on selleks kaks peamist suunda: seadusjärgselt kõigi isikute suhtes kohaldatav või iga isiku eelneva nõusoleku põhine suund. Neid suundi on võimalik rakendada ka kombineerituna.

Ülekaaluka avaliku huviga tegevuse puhul, milleks näiteks stsenaariumis „Piiratud ressursid“ osutus riigi toetuste sõltuvusse seadmine leibkondade sissetulekust, võib rakendada kõigi suhtes kohaldatavat suunda, viies sisse asjakohast andmekasutust võimaldavad seadusemuudatused. Stsenaariumis „Andmepõhine ennetus“ osutus ülekaalukas avalik huvi, mis õigustas isikuandmete teise kasutamise seadustamist, veelgi laiemale: selleks loeti mitmete sotsiaalsete ja rahvatervise riskide tõhusam ennetamine.

Teiste, väiksema avaliku huviga juhtumite puhul, mis ei kaalu üles kaasnevat põhiõiguste riivet, või juhtumite puhul, kus põhiõiguste riive on eaproportsionaalselt suur, saaks teenuseid ja



JOONIS 3. Proaktiivse teenusepakkumise lahendussuunad.

Allikas: Arenguseire Keskus

toetusi proaktiivselt pakkuda vaid neile, kes on andnud nõusoleku oma andmete sel eesmärgil kasutamiseks (stsenaarium „Kättesaadavad lahendused“).

Joonisel 3 on esitatud lihtsustatult eelnevalt kirjeldatud valikud. Kõigi isikute suhtes kohaldatav suund eeldab täiendavate õiguslike aluste loomist andmete teiseks kasutamiseks, mis omakorda eeldab põhiseaduspärasuse hoolikat hindamist, ning privaatsust kaitsvate tehnoloogiate kasutuselevõttu. Nõusolekul põhinevas suunas saab inimene ise otsustada, kas ta soovib anda loa oma andmete töötlemiseks, et saada vastu pakkumisi oma olukorrale ja vajadustele kohandatud teenusteks ja toetusteks. Probleemiks võib kujuneda nõusolekute haldamise keerukus ja paralleelsüsteemide teke, samuti võimalik ilmajätetus neis elanikkonnarühmades, kus digipädevus on väiksem.

LÕPPSÕNA

Asjaolu, et midagi on tehnoloogiliselt võimalik, ei tähenda, et see peaks muutuma omaette eesmärgiks. Eespool kirjeldatud suundumused paiknevad ühiskondliku aktsepteeritavuse piirimail – seda näitab ka Arenguseire Keskuse küsitlusuuring.

Andmekogude ja neile toetuvate masinate maailmas kipub inimene kujunema passiivseks andmesubjektiks, kelle elu mugavamaks tegemine andmepõhiste lahenduste toel tähendab pahatihti privaatuse riivet ning käitumise suunamist. Kuigi see toob kaasa tõhusust ja majanduslikku kasu, on vaja seda trendi tasakaalustada, et tuua inimene võrdse osapoolena osalema tema andmeid puudutavates otsustes. Riigil on jätkuvalt vastutus kaitsta kodanike eraelu puutumatust, austada autonoomiat ja enesemääramisõigust, tagada andmeõigus ning ennetada andmelekked.

KASUTATUD ALLIKAD

ARM, M. (2023). Digimuutused ettevõttes õppekava magistrieksami kirjalik analüüsitöö.

ARRAK, K., KOPPEL, K., TOIM, K., LAURIMÄE, M., PALL, K., KADARIK, I., VIKS-BINSOL, P. (2024). Andmepõhise personali-seerituse potentsiaal ja mõju sotsiaal- ja haridusvaldkonna avalikes teenustes ja toetustes. Civitta Eesti AS, Sihtasutus Mõttekoda Praxis. Tellija: Arenguseire Keskus.

JUHA, M. (2023). Proaktiivne profileeriv personaalne e-riik. Kas inimese osalus ja läbipaistvus jäävadki unarusse? – Juridica, 6, lk 510–513.

MÄLLO, T., PUUSALU, J. ja TUPAY, P. K. (2024). Personaalne riik – mõtleme veel. – Sirp, 3. mai. – <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c21-teadus/personaalne-riik-motleme-veel/>

MÄLLO, T. (2022). Andmetöötusel põhinevas ühiskonnas vajab inimene andmekontot ja -auditit. – Arenguseire Keskuse trendiraport „Pikksilm“. – <https://arenguseire.ee/pikksilm/andmetootusel-pohinevas-uhiskonnas-vajab-inimene-andmekontot-ja-auditit/>

PERSONAALNE RIIK. Mitte kedagi ei jäeta maha. – Erakond Eesti 200. – <https://eesti200.ee/personaalneriik/>

RIISALO, T. (2024). Personaalne riik äratav digitiigri ja teeb elu lihtsamaks. – ERR, 12. veebruar. – <https://www.err.ee/1609250466/tiit-riisalo-personaalne-riik-aratab-digitiigri-ja-teeb-elu-lihtsamaks>

SIHITUD AUTOMAATTOETUSTE TEEKAART EESTIS. Arenguseire Keskus. – <https://arenguseire.ee/raportid/sihitud-automaattoetuste-teekaart-eestis/>

SOLVAK, M. (2023). Ettekanne Arenguseire Keskuse veebiseminaril „Kuidas nutikate andmelahendustega riigi toetusi personaliseerida“. Ettekanne „Kratte kasutus ennetuses: rakendatud näited ja ilmnenud probleemid“. – <https://arenguseire.ee/uritusd/veebiseminar-kuidas-nutikate-andmelahendustega-riigi-toetusi-personaliseerida/>

SÜNDMUSTEENUSED. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. – <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhendus/digitteenused/sundmusteenused>

VALLISTU, J. (2024). Personaalriigi tulevik – kuidas andmeanalüüs ja tehisaru heaoluriiki muudavad? – Arenguseire Keskuse trendiraport „Pikksilm“. – <https://arenguseire.ee/pikksilm/personaalriigi-tulevik-kuidas-andmeanaluus-ja-tehisaru-heaoluriiki-muudavad/>