

Sõltumatu hindamismehhanism: avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmise aruanne 2014–2015: Eesti

Dr Kristiina Tõnnisson, Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Sisukord

Sisukokkuvõte: Eesti	2
I Eesti osalus AVPs.....	11
II Protsess: tegevuskava väljatöötamine.....	15
III Protsess: tegevuskava täitmine	20
IV Tegevuskava sisu analüüs	22
1. Poliitikakujundamise protsessi läbipaistvus.....	28
2. Teabenõuete standardid	32
3. Varane juurdepääs maksupoliitilistele otsustele.....	35
4. Valitsuse juhitud kaasamisprotsesside kvaliteedi tõstmine	37
5. Valitsusväliste partnerite poliitikakujundamises osalemise võimekuse suurendamine	41
6. Veebipõhine tööriist petitsioonide esitamiseks Riigikogule.....	44
7. Riigiraha rakenduse edasiarendamine / eelarve läbipaistvus.....	48
8. Juhised kohalikust eelarvest kodanikele arusaadava kokkuvõtte koostamiseks	52
9. Kodanikust lähtuvad avalikud teenused	54
10. Mitteresidentide juurdepääs e-teenustele	57
11. Avaandmete pakkumise ja nende taaskasutuse edendamine valitsusväliste kasutajate seas	60
V Protsess: enesehindamine	64
VI Riiklik kontekst	68
VII Üldised soovitusel	76
VIII Metoodika ja allikad.....	79
IX Vastavuskriteeriumid.....	82



Sisukokkuvõte: Eesti

Sõltumatu hindamisaruanne: avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmine 2014–2015

Eesti teise AVP tegevuskava fookuses olid kaasav poliitikakujundamine, eelarve läbipaistvus ja kodanikust lähtuvad avalikud teenused. Ehkki kodanike osalus AVP protsessis on suurenenud, on endiselt kaasatud vaid kitsas valitsusväliste sidusrühmade ring. Järgmine tegevuskava peaks sisaldama selgeid tulemusindikaatoreid edusammude hindamiseks ning keskenduma võitlusele korruptsiooniga ning kohalike omavalitsuste ja Riigikogu avatuse suurendamisele.

Avatud valitsemise partnerlus (AVP) on vabatahtlik rahvusvaheline algatus, mille eesmärk on tagada, et valitsused täidaksid oma kodanike ees konkreetseid lubadusi, mis edendavad läbipaistvust, võimestavad kodanikke, võitlevad korruptsiooniga ning rakendavad uusi tehnoloogiaid valitsemise tugevdamiseks. Sõltumatu hindamismehhanism (IRM) analüüsib kord kahe aasta jooksul iga AVPs osaleva riigi tegevust.

Eestis koordineeris AVPs osalemist täidesaatva võimu esindajana Riigikantselei, kes tegi tihedat koostööd AVP kodanikuühiskonna ümarlauaga (AVP ümarlaud). Osalesid ka teised ministeeriumid ja avaliku sektori asutused. Kui esimest tegevuskava iseloomustas institutsionaalse vastutuse („omanikutunde“) puudumine (toona ei võtnud ükski valitsusasutus kohustust tegevuskava rakendamist koordineerida), on toimunud oluline edasimineku.

Peaminister osales AVP tegevuskava tutvustamisel, kuid ei võtnud isiklikku vastutust selle rakendamise eest.

AVP protsess

AVPs osalevad riigid järgivad tegevuskava väljatöötamisel ja rakendamisel kindlaid kaasamisreegleid.

Teise AVP tegevuskava koostamisel järgiti enamikku AVP protsessinõuetest, kuid ettevalmistustega alustati 2014. aasta alguses toimunud valimiste tõttu liiga hilja, s.o kaks kuud enne tegevuskava esitamise tähtaega 30. juunil. Ehkki protsess oli hästi organiseeritud, jõudis osaleda vaid piiratud arv valitsusvälistest osapooli ja ajapiirang mõjutas ka osalemise kvaliteeti.

Valitsus aitas kaasa AVP ümarlaua loomisele. Ümarlaua soovitusel olid sageli tegevuskava lubaduste ja tegevuste kujundamise aluseks. Mõju omasid ka mitteformaalne AVP konsultatsioonikogu ja ametlik AVP koordineeriv kogu, mis koosnesid AVPga seotud valitsusasutuste esindajatest ja valitsusvälistest partneritest.

Valitsus esitles enesehindamise aruannet 8. septembril 2015 AVP koordineeriva kogu koosolekul ning avalik konsultatsioon algas 12. septembril. Enesehindamise aruandele ei esitatud avaliku konsultatsiooni jooksul ühtegi kommentaari.

Käesoleva raporti koostas sõltumatu hindamiseksperit dr Kristiina Tõnnisson Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudist.

Ülevaade

Liitunud alates: 2011
Tegevuste arv: 23

Täitmise seis

Täidetud: 5 (22%)
Oluliselt täidetud: 14 (61%)
Piiratud: 4 (17%)
Pole alustatud: 0 (0%)

Ajakava

Vastavalt ajakavale või sellest ees: 18 (78%)

Tegevuste fookus:

Juurdepäas infole: 16 (70%)
Kodanikuosalus: 12 (52%)
Avalik vastutus: 4 (17%)
Tehnoloogia ja innovatsioon avatuseks ja vastutuseks: 9 (39%)
Ebaselge: 1 (4%)

Tegevuste arv, mis olid:

selgelt asjakohased AVP väärtuste suhtes: 22 (96%)
suure potentsiaalse mõjuga: 0 (0%)
oluliselt või täielikult täidetud: 19 (83%)

Kõik kolm kriteeriumi täidetud (🌟): 0 (0%)

Tegevuskava täitmine

AVPs osalevad riigid töötavad välja kaheaastase riikliku AVP tegevuskava, milles määratakse kindlaks valitsuse lubadused ja tegevused. Hindamiseks jaotatakse Eesti tegevuskavas kavandatud 23 tegevust 11 klasterisse, säilitades selguse huvides tegevuste algse nummerduse. Iga klaster ühendab AVP väärtustest lähtuvalt sarnaste prioriteetidega tegevusi. Alljärgnevad tabelid annavad ülevaate iga tegevuse täitmise seisust, ambitsiooni ja ajakavale vastavuse kohta ning loetlevad peamised sammud seoses AVP tulevaste tegevuskavade lubadustega.

Eesti tegevuskava ei sisaldanud ühtegi nn tärniga tegevust. Tärniga tegevused on mõõdetavad, sõnastuse alusel AVP väärtuste seisukohast selgelt asjakohased, suure potentsiaalse mõjuga ning oluliselt või täielikult täidetud. IRM uuendas tärniga lubaduste/tegevuste kriteeriume 2015. aasta alguses, et tõsta eeskujulike AVP lubaduste ja tegevuste standardeid. Vanade kriteeriumide alusel oleks seitse tegevust (2.5, 2.6, 4.1, 4.2, 5.2, 6.1 ja 6.2) kvalifitseerunud tärniga tegevusteks. Vt lähemalt (<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>).

Tabel 1. Tegevuste täitmine ja mõju

TEGEVUSE LÜHINIMETUS	POTENT-SIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS			AJAKAVA
	PUUDUB	VÄIKE	KESKMINNE	SUUR	POLE ALUSTATUD	PIIRATUD	OLULISELT TÄID.	
1. POLIITIKAKUJUNDAMISE PROTSESSI LÄBIPAISTVUS								
1.1. Poliitikakujundamise protsessi visualiseerimine: poliitikakujundamise protsessist ja osalemisvõimalustest parema ülevaate andmine.								Vastavalt plaanile
1.2. Osalemiskanalite edasiarendamine: e-osalemise kanalite edasiarendamine kasutajale mugavamaks ja potentsiaalsete kasutajate teavitamine.								Vastavalt plaanile
1.3. Valitsusveebi täiendamine: uues valitsusveebis kaasamise rubriigi täiendamine.								Hilinenud
2.1. Varane info poliitikakujundamise protsessi kohta: info kättesaadavaks tegemine poliitikakujundamise varases etapis.								Hilinenud
2. TEABENÕUETE STANDARDID								
1.4. Teabenõuete standardid: ühtse vormi väljatöötamine päringute esitamiseks eesti.ee portaali kaudu.								Vastavalt plaanile
3. VARANE JUURDEPÄÄS MAKSUPOLIITILISTELE OTSUSTELE								
2.3. Varane juurdepääs maksupoliitilistele otsustele: oluliste eelarve- ja maksupoliitiliste otsuste langetamine kevadel koos eelarvestrateegiaga.								Plaanist ees

Tabel 1 jätkub

TEGEVUSE LÜHINIMETUS	POTENT-SIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS				AJAKAVA
	PUUDUB	VÄIKE	KESKMIINE	SUUR	POLE ALUSTATUD	PIIRATUD	OLULISELT TÄID.	TÄIDETUD	
4. VALITSUSE JUHITUD KAASAMISPROTSESSIDE KVALITEEDI TÕSTMINE									
2.2. Kaasamine poliitikakujundamise varases etapis: selliste algatuste edendamine, mis võimaldaksid arutelu põhimõteteliste valikute üle poliitikakujundamise varases faasis.									Vastavalt plaanile
2.4. Paremad tagasisidemehhanismid: parema tagasiside andmiseks erinevate võimaluste ja meetodite tutvustamine valitsusasutustele.									Vastavalt plaanile
3.1. Kaasamisjuhised avalikele teenistujatele: juhtnõuade andmine kaasamis- ja osalusmeetodite ning parima tava kättesaadavaks tegemiseks.									Hilinenud
5. VALITSUSVÄLISTE PARTNERITE POLIITIKAKUJUNDAMISES OSALEMISE VÕIMEKUSE SUURENDAMINE									
2.5. Kaasamisprojektidele sisu andmine ja nende rahastamine: ELi struktuurifondidest rahastatavatele kaasamisprojektidele sisu andmine.									Vastavalt plaanile
3.2. Valitsusväliste organisatsioonide koolitus: valitsusväliste organisatsioonide avaliku poliitika analüüsi ja seisukohtade väljatöötamise võimekuse suurendamine.									Vastavalt plaanile
6. VEEBIPÕHINE TÕÕRIIST PETITSIONIDE ESITAMISEKS RIIGIKOGULE									
2.6. Veebipõhine tööriist: valitsusvälise internetipõhise arutelukeskkonna loomine.									Hilinenud
7. RIIGIRAHA RAKENDUSE EDASIARENDAMINE / EELARVE LÄBIPAISTVUS									
4.1. Keskkvalitsuse tehingud: raamatupidamisandmete lisamine Riigiraha rakendusse.									Vastavalt plaanile
4.2. Kohalike omavalitsuste tehingud eraõiguslike partneritega: tehingupartnerite avalikustamine ning selle info liidestamine äriregistriga.									Vastavalt plaanile
4.3. Riigieelarve toetused vabaühendustele: Riigiraha rakendusse riigieelarvest toetust saanud vabaühenduste lisamine.									Hilinenud
8. JUHISED KOHALIKUST EELARVEST KODANIKELE ARUSAADAVA KOKKUVÕTTE KOOSTAMISEKS									
4.4. Juhised kohalikust eelarvest kodanikele arusaadava kokkuvõtte koostamiseks: juhised kohalikule omavalitsusele nn kodaniku eelarve ehk kohalikust eelarvest kodanikule arusaadava lühivõtte koostamiseks.									Plaanist ees

Tabel 1 jätkub

TEGEVUSE LÜHINIMETUS	POTENT- SIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS				AJAKAVA
	PUUDUB	VÄIKE	KESKINE	SUUR	POLE ALUSTATUD	PIIRATUD	OLULISELT TÄID.	TÄIDETUD	
9. KODANIKUST LÄHTUVAD AVALIKUD TEENUSED									
5.1. Juhised avalike teenuste ümberkujundamiseks: interaktiivse veebipõhise tööriistakogu loomine koos juhiste, metoodika ja parima tavaga.									Vastavalt plaanile
5.2. Avalike teenuste register: avalikest teenustest ülevaate andmine ühtses masin- ja inimloetavas keeles.									Vastavalt plaanile
5.3. Kasutajakesksed avalikud teenused: valitud avalike teenustega katseprojektide elluviimine.									Vastavalt plaanile
10. MITTERESIDENTIDE JUURDEPÄÄS E-TEENUSTELE									
5.4. Mitteresidentide juurdepääs e-teenustele: mitteresidentidele digitaalse isikutunnistuse väljastamine, et nad saaksid e-teenuseid kasutada.									Vastavalt plaanile
11. AVAANDMETE PAKKUMISE JA NENDE TAASKASUTUSE EDENDAMINE VALITSUSVÄLISTE KASUTAJATE SEAS									
6.1. Avaandmete portaali: avaandmete portaali proovikasutusest n-ö päriskasutusse üleviimine koos esmatasandi organisatsioonilise toe tagamisega.									Vastavalt plaanile
6.2. Taotlusvoorud andmete avamiseks: taotlusvoorude korraldamine andmete avamiseks.									Plaanist ees
6.3. Avaandmete valitsusvälise kasutamise toetamine: avaandmete taaskasutust edendavate ürituste (häkkimispäevade jne) korraldamine.									Vastavalt plaanile

Tabel 2. Tegevuste täitmise kokkuvõte

NIMETUS	KOKKUVÕTE
1. POLIITIKAKUJUNDAMISE PROTSESSI LÄBIPAISTVUS	
1.1. Poliitikakujundamise protsessi visualiseerimine <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: täidetud 	Klaster seab eesmärgiks suurendada juurdepääsu osalemisvõimalustega seotud informatsioonile. Esimese tegevuse (1.1) puhul on valitsus valmis saanud poliitikakujundamise ja õigusloome protsesside visualiseeringu ja seda ka partneritele tutvustanud. Teise tegevuse (1.2) puhul on küll valminud aruanne osalemiskanalite täiendamise kohta, kuid osalemiskanalid pole veel täiustatud ega integreeritud. Kolmanda tegevuse (1.3) puhul on ministriumid kokku leppinud valitsuse veebisaidi kaasamise rubriigi vormi ja struktuuri. Viimase, neljanda tegevusega (2.1) seoses on sidusrühmadega toimunud strateegilised arutelud ja pakutud on lahendusi, millest mõned on ka heaks kiidetud. Valitsus teatas, et tegevus viiakse lõpule 2016. aasta juunis. Parema ülevaatega osalemisvõimalustest saab edendada arusaamist poliitikakujundamise protsessidest, kuid sellest on vähe, et tegelikku osalust motiveerida. Siiski võib varases etapis avalikustatav informatsioon suurendada avalikkuse huvi menetluse vastu. Edasiste sammudena tuleks valitsusel ellu viia veel eelseisvad kavandatud tegevused. Lisaks soovitasid konsulteeritud vabauhendused anda huvirühmadele poliitikaplaneerimisega seotud tegevustes rohkem otsustamisvõimu ning keskenduda tulevikus rohkem olemasolevate süsteemide kasutatavuse parandamisele, mitte niivõrd uute kanalite loomisele.
1.2. Osalemiskanalite edasiarendamine <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	
1.3. Valitsusveebi täiendamine <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: piiratud 	
2.1. Varane info poliitikakujundamise protsessi kohta <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: piiratud 	
2. TEABENÕUETE STANDARDID	
1.4. Teabenõuete standardid <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	Tegevuse peamine eesmärk on edendada www.eesti.ee portaali kasutatavust. Valitsus on lõpetanud ajakavas ette nähtud esimese ja teise etapi, kuid raporti kirjutamise ajal töötati veel lisamuudatuste kallal ning teabenõuete standardit pole veel loodud. Konsulteeritud vabauhenduste hinnangul pole tegevus väga oluline ning mõned avalikud teenistujad leidsid isegi, et see on eelkõige väike tehniline küsimus, mis võtab tähelepanu ära tõelistelt probleemidelt. Tegevus ei lahenda piisavalt kõige olulisemaid küsimusi, mis on seotud näiteks süsteemi üldise funktsionaalsuse, kasutatavuse, kasutajasõbralikkusega jne. Taolised vähese mõjuga arendusmeetmed võib tulevastest AVP tegevuskavadest välja jätta.
3. VARANE JUURDEPÄAS MAKSUPOLIITILISTELE OTSUSTELE	
2.3. Varane juurdepääs maksupoliitilistele otsustele <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: täidetud 	Riigikogu võttis vastu maksukorralduse seaduse täiendamise seaduse, mille kohaselt peab maksuseaduse muudatuste ja nende jõustumise vahele jääma vähemalt kuus kuud. Ehkki see muudatus suurendab avalikku diskussiooni maksupoliitiliste küsimuste üle, ei pruugi üksnes rohkema aja tagamine piisavalt kaasa aidata strateegilise ja jätkusuutliku maksupoliitika saavutamisele või riigirahanduse läbipaistvuse suurendamisele. Edasistes sammudes tuleks selleks, et lubaduste ja tegevustega kaasneks suurem potentsiaalne mõju, rohkem rõhku panna konkretsetele kaasamistegevustele, et maksupoliitiliste otsuste tegemine efektiivselt avatumaks muuta. Konsulteeritud vabauhendused viitasid ka, et riigieelarve seadus peaks keskenduma selgema sõnastuse ja lihtsa loetavuse tagamisele.

Tabel 2 jätkub

NIMETUS	KOKKUVÕTE
4. VALITSUSE JUHITUD KAASAMISPROTSESSIDE KVALITEEDI TÕSTMINE	
<p>2.2. Kaasamine poliitikakujundamise varases etapis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	<p>Klastri esimese tegevuse (2.2) eesmärk on tugevdada üleüldist poliitikakujundamise protsessi (eriti varastes etappides) ja kaasata rohkem osapooli poliitikaaruteludesse. Valitsus andis teada, et analüüsib erinevate juhiste kasutatavust ning kavandab täiendavaid samme 2016. aastaks. Teise tegevuse (2.4) eesmärk on pakkuda poliitikakujundamises osalenud osapooltele paremat tagasisidet. Valitsus on arutanud sidusrühmadega võimalikke lahendusi ja otsib edasiste tegevuste elluviimiseks rahastamisvõimalusi. Kolmanda tegevuse (3.1) eesmärk on jagada kaasamiskogemusi avalike teenistujatega, kes poliitikakujundamisega iga päev otseselt kokku ei puutu. Ehkki valitsus on loobunud eesmärgi saavutamiseks uue veebisaidi loomise ideest, on koos valitsusväliste organisatsioonidega arutatud võimalusi parimate tavade jagamiseks.</p> <p>Konsulteritud vabaühendused ja akadeemilised organisatsioonid soovisid, et ministeeriumide ja vabaühenduste strateegilisi partnerlussuheteid toetataks. Ka hindamisekspert soovib jätkata kaasamise arendamisega, eriti eelarve valdkonnas, ning selle meetodi edasise katsetamisega ka riiklikul tasemel.</p>
<p>2.4. Paremad tagasisidemehhanismid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	
<p>3.1. Kaasamisjuhised avalikele teenistujatele</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: piiratud 	
5. VALITSUSVÄLISTE PARTNERITE POLIITIKAKUJUNDAMISE OSALEMISE VÕIMEKUSE SUURENDAMINE	
<p>2.5. Kaasamisprojektidele sisu andmine ja nende rahastamine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	<p>Esimese tegevuse (2.5) jaoks on valitsus ja valitsusvälised organisatsioonid välja töötanud rahastamiseetme ning seni on üks projekt seitsmest võimalikust ajagraafiku kohaselt rahastatud. Teise tegevuse (3.2) raames läbis 30 kodanikuühiskonna liidrit juhtimise arenguprogrammi osana 11 erinevat koolitust ning eri ministeeriumid planeerivad täiendavaid koolitus- ja partnerlustegevusi. Hindamisekspert soovib tulevastest tegevuskavades osalemise ja kaasamisega seotud tegevused (nende kujundamine ja rakendamine) omavahel paremini siduda. Konsulteritud vabaühendused rõhutasid ühtlasi, et rahastatud projektid peaksid hõlmama järelevalve ja hindamise elemente ning levinud parimaid tavasid.</p>
<p>3.2. Valitsusväliste organisatsioonide koolitus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	
6. VEEBIPÕHINE TÕÕRIIST PETITSIOONIDE ESITAMISEKS RIIGIKOGULE	
<p>2.6. Veebipõhine tööriist petitsioonide esitamiseks Riigikogule ja kohalikele omavalitsustele</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	<p>Ehkki valitsus arendab veel veebisaiti, on kodanikud juba asjaomast regulatsiooni kasutanud ning Riigikogu kiitis 2015. aasta alguses heaks esimese avalikkuse poolt algatatud õigusliku muudatuse. Endiselt on ebaselge, kas uus veebisait saab kodanike seas populaarseks. Seega soovib hindamisekspert veebisaidi avada niipea kui võimalik ja seda aktiivselt tutvustada. Ent valitsus peaks kaaluma ka ühe keskse veebisaidi loomist. Ainuüksi veebisaidist sellegipoolest ei piisa – otsedemokraatiat võimaldava regulatsiooni vastuvõtmine on küll kiiduväärne, kuid mis tahes tulevased tegevused peaksid olema konkreetselt suunatud kaasamise/osaluse üldise keskkonna ja stiimulite parandamisele.</p>

Tabel 2 jätkub

NIMETUS	KOKKUVÕTE
7. RIIGIRAHA RAKENDUSE EDASIARENDAMINE / EELARVE LÄBIPAISTVUS	
4.1. Keskvalitsuse tehingud <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	Esimese tegevuse (4.1) eesmärk on muuta eelarvekulutused läbipaistvamaks. Valitsus avas 2014. aastal uue Riigiraha rakenduse veebisaidi ning tegi täiendusi selle kasutajasõbralikkuse ja suurema andmete hulga tagamiseks. Valitsus planeerib arendamise lõpetada 2015. aasta lõpuks ning veebisaidi rakenduse käivitada 2016. aasta alguses. Teine tegevus (4.2) avalikustab informatsiooni kohalike omavalitsuste tehingupartnerite kohta, näiteks nende nimed, eraldatud summade suurus ja eesmärk. Valitsus on paika pannud tegevuse ulatuse ja seotud kulud, kuid uut seadust pole veel vastu võetud ega rakendatud. Viimane, kolmas tegevus (4.3) on lähedalt seotud tegevusega 4.1, sest mõlemad seavad eesmärgiks Riigiraha rakendust arendamise. Valitsuse aruande kohaselt selle tegevuse üle veel arutletakse. Portaali ei näita veel, millised valitsussektorist väljapoole jäävad ettevõtted, mittetulundusühingud või sihtasutused on avalikust sektorist rahalist toetust saanud. Hindamiskspert soovib Riigiraha rakendust reklaamida ning julgustada inimesi seda kasutama. Pikemaajalise eesmärgina soovib hindamiskspert kohalikke omavalitsusi avaliku raha kasutamise läbipaistvuse suurendamise protsessi rohkem kaasata.
4.2. Kohalike omavalitsuste tehingud eraõiguslike partneritega <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	
4.3. Riigieelarve toetused vabauhendustele <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: piiratud 	
8. JUHISED KOHALIKUST EELARVEST KODANIKELE ARUSAADAVA KOKKUVÕTTE KOOSTAMISEKS	
4.4. Juhised kohalikust eelarvest kodanikele arusaadava kokkuvõtte koostamiseks <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: täidetud 	Tegevuse eesmärk on anda kohalikele omavalitsustele üle keskvalitsuse tasandil (Rahandusministeeriumis) olevad teadmised selle kohta, kuidas koostada kasutajasõbralikke lühiülevaateid kohalike omavalitsuste eelarvetest. Jaanuaris 2015 koostas Rahandusministeerium vastavad juhtnõuad, mis lisati ministeeriumi veebisaidile ja mida tutvustati kohalikele omavalitsustele. Kuid erinevad juhised sellel teemal on juba olemas. Tegevus ei loo uut „toodet“, vaid lihtsalt pakub Eesti versiooni sellest. Hindamiskspert soovib tegevusi juhtnõuade kasutamise eeliste selgitamiseks, sealhulgas omavalitsuste endi heade tavade demonstreerimist. Hilisemas etapis on üks potentsiaalset suurema mõjuga lubadusi/tegevusi katseprojektide riigipoolne rahastamine, et testida erinevaid lähenemisi kohalike omavalitsuste eelarvetele.
9. KODANIKUST LÄHTUVAD AVALIKUD TEENUSED	
5.1. Juhised avalike teenuste ümberkujundamiseks <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	Esimese tegevuse (5.1) eesmärk on luua juhised avalike teenuste ümberkujundamiseks. Esimese, materjalide tööriistakogusse kogumise ülesande ajal teatas valitsus, et seoses rahastuse puudumisega ei tehta tööriistakogu interaktiivseks. Teise tegevuse (5.2) eesmärk on luua ülevaade kõikidest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas kuuluvatest avalikest teenustest. Ministeerium on oma asutuses ja selle haldusalas pakutavad avalikud teenused juba kirjeldanud ja avalikustanud ning kõik e-teenused peaksid olema ühetaoliselt kirjeldatud märtsiks 2016. Kolmanda tegevuse (5.3) eesmärk on viia ellu katseprojekte, mille raames valitud avalikud teenused vastavad kasutajasõbraliku e-teenuse kujundamise juhisele. Seni on valitsus rahastanud nelja katseprojekti, mis peaksid lõppema 2015. aasta lõpuks. Ehkki need tegevused parandaksid senist olukorda teatud määral, oli enamik informatsioonist/teenustest juba varem kättesaadav. Siiski soovib hindamiskspert pooleliolevad tegevused lõpule viia. Järgmise sammuna peaksid sidusrühmad kaaluma ressursse, mida avatud valitsemise juhis (<i>The Open Government Guide</i>) pakub avalike teenuste jaoks.
5.2. Avalike teenuste register <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	
5.3. Kasutajakesksed avalikud teenused <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	

Tabel 2 jätkub

NIMETUS	KOKKUVÕTE
10. MITTERESIDENTIDE JUURDEPÄÄS E-TEENUSTELE	
<p>5.4. Mitteresidentide juurdepääs e-teenustele</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: ebaselge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	<p>Esialgu oli digitaalse isikutunnistuse taotlemine võrdlemisi ebamugav, sest selleks pidid huvitatud e-residendid oma isiku tuvastamiseks Eestisse tulema. Alates maist 2015 on aga võimalik digi-ID saada ka lähimast Eesti saatkonnast. Septembri 2015 seisuga oli oma digi-ID kätte saanud juba 5000 e-residenti. Ehkki tegevus on huvitav, pole see selgelt seotud avatud valitsemise eesmärkidega. Tegevuse sõnastuses ei ole elementi, mis seostuks selgelt info kättesaadavuse, avaliku vastutuse või kodanikuosalusega. Avatud valitsemise partnerluse järgmisse tegevuskavasse peaksid osapooled lisama ainult sellised lubadused ja tegevused, mis on selgelt seotud AVP väärtustega.</p>
11. AVAANDMETE PAKKUMISE JA NENDE TAASKASUTUSE EDENDAMINE VALITSUSVÄLISTE KASUTAJATE SEAS	
<p>6.1. Avaandmete portaal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: täidetud 	<p>Tegevused jätkavad suuresti eelmise AVP tegevuskava tegevusi, tõstes taotlusvoorude ja avaandmete taaskasutuse ambitsioonikuse taset. Esimese tegevuse (6.1) raames käivitas valitsus avaandmete portaali täiskasutusse andmise ja lõi organisatsioonilise struktuuri portaali käiguhoidmiseks. Teise tegevusega (6.2) korraldas valitsus taotlusvoorude parimate katseprojektide väljalimimiseks ning rahastas mitut andmeid avavat katseprojekti. Kolmanda tegevuse (6.3) raames on valitsus seni korraldanud ühe teabepäeva ja koolitusi avaandmete taaskasutuseks. Edasiste sammudena soovitab hindamiskspert veel täitmata tegevused ellu viia. Seejärel soovitab hindamiskspert sidusrühmadel kaaluda andmekogude arvu suurendamist, avaandmetele keskenduvate ametikohtade loomist ning rahvusvaheliste avaandmete standardite järgimist. Lõpetuseks, üks potentsiaalselt mõjusam uus lubadus/tegevus võib olla seotud selgete tagasisidemehhanismide loomisega andmete kasutajatele ja pakkujatele, et tuvastada avalikustamiseks prioriteetseid andmekogusid.</p>
<p>6.2. Taotlusvoorud andmete avamiseks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: täidetud 	
<p>6.3. Avaandmete valitsusvälise kasutamise toetamine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asjakohasus AVP väärtuste suhtes: selge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: oluliselt täidetud 	

SOOVITUSED

Eeltoodud leidude ja järelduste põhjal esitab IRMi hindamiseksperit alljärgnevad võtmetähtsusega soovitused. Alates 2014. aastast sisaldavad kõik AVP IRMi aruanded viit võtmetähtsusega soovitust järgmiseks AVP tegevuskava planeerimise tsükliks. AVPs osalevatel valitsustel tuleb neile võtmesoovitustele vastata oma iga-aastases enesehindamise aruandes. Need soovitused järgivad *SMART*-loogikat, olles Spetsiifilised, Mõõdetavad, Ajastatud, Realistlikud, Täpsed.

Esitatud soovitused lähtuvad eeldusest, et Eesti riik jätkab aktiivse partnerina AVPs ja pöörab tulevikus AVP tegevuskavale rohkem tähelepanu. Fookusgruppide ja intervjueritute hinnangul nähakse praegust tegevuskava sageli üksnes ühe täiendava raamistiku/dokumendina, mitte võimalusena panustada innovatsiooni ja väljuda *status quo*'st. See on AVPs osalevate riikide seas sagedane väljakutse ja Eesti pole ainus, kes selle ees seisab. Praegu näevad sidusrühmad AVPs parimal juhul „reklaami“ või „hariduslikku“ väärtust.

VÕTMETÄHTSUSEGA <i>SMART</i> - SOOVITUSED
1. Riigikantselei peaks jätkama tegevuskava ja AVP protsessi proaktiivse ja regulaarse kommunikatsiooni parandamist. See hõlmab piisava aja planeerimist kaasavama tegevuskava koostamise protsessi tagamiseks ning kommunikatsioonikanalite optimeerimist, et AVP tulemusi ja väljundeid selgemalt esile tuua ja laialdaselt tutvustada.
2. Eesti AVP protsess vajab rohkem kõrgetasemelist poliitilist toetust, et edendada ja innustada laiaulatuslikumat osalust eriti selle varastes etappides. Riigikantselei peaks otsima liitlasi ja eestvedajaid valitsuse kõikidest harudest ja kõikidelt tasanditelt.
3. Tegevuskava peaks kavandama lubadusi ja tegevusi, mis järgivad <i>SMART</i>- loogikat: need peaksid olema spetsiifilised, mõõdetavad, ajastatud, realistlikud ja täpsed. Planeeritud lubaduste ja tegevuste kirjeldused peaksid sisaldama selgeid baas- ja sihttasemeid, indikaatoreid tulemuste hindamiseks ning selgitusi nende seoste või kattumise kohta teiste avaliku sektori algatustega.
4. Järgmine tegevuskava peaks keskenduma vähematele, kuid ambitsioonikamatele reformidele. Lubadused ja tegevused peaksid seadma ambitsioonikaid eesmärke ning keskenduma rohkem sellele, kuidas AVP tegevuskava annaks lisaväärtust Eesti avatud valitsemise protsessile.
5. Tegevuskava peaks sisaldama selliseid avatud valitsemise võtmetähtsusega teemasid, mis on Eesti jaoks prioriteetsed. Sidusrühmade poolt konsultatsioonide käigus esile tõstetavate prioriteetide kõrval kuuluvad esmatähtsate teemade hulka ka korrupsioonivastane võitlus, ametnikueetika ning sellised avaliku sektori võtmevaldkonnad nagu tervishoid ja haridus. Tegevuskava peaks olema kooskõlas ka Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisega ja täiendama seda.

Vastavuse kriteeriumid 2014: AVPs osalemiseks peavad riigid tõendama valmisolekut panustada avatud valitsemisse ning vastama (minimaalsetele) tegutsemisnõuetele avatud valitsemise võtmevaldkondades. Selleks et riikide areng igas valdkonnas kindlaks määrata, kasutatakse kolmandate osapoolte välja töötatud indikaatoreid. Vt lähemalt IX peatükk „Vastavuse kriteeriumid“ käesoleva aruande lõpus või külasta <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

Dr Kristiina Tõnnisson on Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi juhataja. Tema peamiste uurimisteemade hulka kuuluvad regionaalareng, avalik haldus, kohalik demokraatia ja kodanikuühiskond, seejuures on uurimise eritähendus suunatud Kesk- ja Ida-Euroopale. Kristiina on osalenud paljudes uurimisprojektides ja hindamisuuringutes. Ta on ka Kodanikuühiskonna Sihtkapitali nõukogu esimees.



I Eesti osalus AVPs

AVPs osalemise ajalugu

Avatud valitsemise partnerlus (AVP) on vabatahtlik, eri sidusrühmi hõlmav rahvusvaheline algatus, mille eesmärk on tagada, et valitsused täidaksid oma kodanike ees konkreetseid lubadusi, mis edendavad läbipaistvust, võimestavad kodanikke, võitlevad korrupsiooniga ning rakendavad uusi tehnoloogiaid valitsemise tugevdamiseks. Nende eesmärkide saavutamiseks võimaldab AVP valitsustel, vabaühendustel ja erasektoril astuda rahvusvahelisse dialoogi ning vahetada kogemusi, andes panuse ühise eesmärgi – avatud valitsemise – saavutamiseks. AVP sidusrühmade hulka kuuluvad nii osalevate riikide valitsused kui ka kodanikuühiskonna ja erasektori esindajad, kes toetavad AVP põhimõtteid ja missiooni.

Eesti ametlik osalus AVPs sai alguse 2011. aasta septembris, kui president Toomas Hendrik Ilves teatas riigi otsusest algatuses osaleda.¹

AVPs osalemiseks peavad riigid tõendama valmisolekut panustada avatud valitsemisse ning vastama (minimaalsetele) tegutsemisnõuetele avatud valitsemise võtmevaldkondades, mis otseselt suurendavad valitsuse reageerivust, tugevdavad kodanike kaasamist ning on abiks võitluses korrupsiooniga. Selleks et riikide areng igas valdkonnas kindlaks määrata, kasutatakse objektiivseid, kolmandate osapoolte välja töötatud indikaatoreid. Vt lähemalt IX peatükk „Vastavuse kriteeriumid“.

Kõik AVPs osalevad riigid töötavad välja riikliku AVP tegevuskava, milles pannakse paika valitsuse konkreetseid lubadused esialgseks kaheaastaseks perioodiks. Tegevuskava peaks sisaldama valitsuse AVP-alaseid lubadusi, mis seavad eesmärgiks ületada valitsuse tegevuse senist taset. Need lubadused võivad tugineda olemasolevatele tegevustele, kavandada uusi samme käimasolevate reformide lõpuleviimiseks või algatada tegevusi täiesti uutes valdkondades.

Eesti AVP tegevuskava töötati välja ajavahemikus aprill–juuni 2014 ja valitsus võttis selle vastu juunis. Selle tegevuskava ametlik elluviimise periood oli 1. juuli 2014 – 30. juuni 2016. Valitsus avaldas enesehindamise aruande oktoobris 2015. Käesoleva hindamisaruande kirjutamise ajaks oli osa Eesti AVP lubaduste raames planeeritud tegevustest juba rakendatud ja osa veel rakendamisel. Vastavalt AVP ajakavale² peaksid kolmanda tegevuskava ettevalmistused algama jaanuaris 2016.

Institutsionaalne kontekst

Algatus Eesti osalemiseks AVPs tuli kodanikuühiskonnast. Valitsusvälise organisatsiooni E-riigi Akadeemia esindaja osales Washingtonis toimunud AVP tutvustuskohtumisel, kus Eesti teatas oma soovist AVPga ühineda. Hiljem tutvustas ta algatust Välisministeeriumile, kes nõustus algatama ametliku menetluse AVPga liitumiseks. Välisministeeriumist sai riigi ametlik esindaja liitumise ettevalmistamiseks, kuid esimese tegevuskava (2011–2012) koostamist koordineeris Riigikantselei – valitsusasutus, kelle ülesanne on toetada Vabariigi Valitsust ja peaministrit poliitikakujundamisel ja elluviimisel. Vastutuse üleandmine Riigikantseleile oli vajalik, sest sisepoliitika koordineerimine ja järelevalve teiste valitsusasutuste üle ei kuulu Välisministeeriumi põhiülesannete hulka. Ettevalmistuste perioodil tegi Riigikantselei tihedat koostööd AVP kodanikuühiskonna ümarlauaga (edaspidi AVP ümarlaud) ehk kodanikuühiskonna aktivistidest koosneva grupiga, kes olid kokku tulnud eesmärgiga toetada AVPga liitumise protsessi ja AVP tegevuskavade väljatöötamist. Esimese tegevuskava rakendamise puudus oli vähene omanikutunne AVP protsessi suhtes, sest

ükski valitsusasutus ei nõustunud võtma kohustust tegevuskava rakendamist ametlikult koordineerida.³

2014. aasta märtsis ehk teise tegevuskava ettevalmistamise eel uues koosseisus ametisse asunud Vabariigi Valitsus pidas oluliseks Eesti riigivalitsemise avatust suurendada. Varasematest (sh sõltumatu hindamismehhanismi eelmise hindamisaruande) soovitudest lähtuvalt määrati Riigikantselei ametlikuks vastutajaks AVPs osalemise ja AVP Eesti-sisese protsessi koordineerimise eest. See võimaldas AVP tegevuskava paremat ühitamist valitsuse fookuse, prioriteetide ja planeeritud tegevustega.⁴ Ehkki peaminister osales AVP tegevuskava tutvustamisel, pole ta endale võtnud isiklikku vastutust tegevuskava rakendamise eest.

Tegevuskava koostamise toetamiseks palkas Riigikantselei konsultandi valitsusvälisest organisatsioonist ning riigisekretäri juhtimisel kaasati aktiivsemalt osalema viis ministeeriumi, kelle vastutusvaldkonnad on enim AVPga seotud. Teised ministeeriumid ja avaliku sektori asutused osalesid eri etappides vähemal määral. Lisaks täidesaatvale valitsusharule osalesid tegevuskava koostamises ja rakendamises aktiivselt ka valitsusvälised organisatsioonid. Nii kaasati läbivalt kogu protsessi erasektori organisatsioonide, AVP ümarlaua ning vabaühenduste katusorganisatsioonide esindajaid (vt lähemalt II ja III peatükk).

Tegevuskava rakendamiseks moodustas riigisekretär AVP tegevuskava koordineeriva kogu (edaspidi AVP koordineeriv kogu). See ametlik foorum hõlmas valitsusasutuste ja valitsusväliste organisatsioonide esindajaid peaaegu võrdsel määral. AVP koordineeriva kogu ülesanneteks oli koordineerida, jälgida ja hinnata tegevuskava rakendamist, teha partnerlusega seotud soovitusi ja otsuseid ning kajastada laialdaselt Eesti AVPs osalemise eesmäärke ja tegevusi (vt lähemalt III peatükk). See püsiv konsultatsioonimehhanism aitas tugevdada AVP tegevuskava rakendamise koordineerimist ja tagas sidusrühmade püsiva kaasamise. Oluliseks partneriks kogu protsessis oli AVP kodanikuühiskonna ümarlaud, kes andis olulise panuse tegevuskava koostamisse ja kellel lasus vastutus valida valitsusvälised partnerid AVP koordineerivasse kogusse. AVP ümarlaud juhib avatud valitsemisele ja seotud teemadele tähelepanu ka väljaspool AVP tegevuskava raamistikku.

Eestis on AVPga seotud eelkõige täidesaatev valitsusharu. Peamine vastutus AVP tegevuskava koostamise ja rakendamise eest on avalikel teenistujatel ning tegevuskava kiidab heaks Vabariigi Valitsus. Riigikogust ja valitsusest väljapoole jäävat poliitilist eliiti pole siiani piisavalt kaasatud.⁵ Eestis pole ka vastu võetud üksnes AVP-le suunatud seadusi, kuid selle põhimõtted sisalduvad siiski mitmes õigusaktis. Praeguses AVP tegevuskavas on kavandatud ainult üks Riigikoguga seotud tegevus (veebipõhise arutelukeskkonna loomine kollektiivsete petitatsioonide ettevalmistamiseks).

Eestis on unitaarsüsteem, kuid AVP tegevuskavad on seni keskendunud peamiselt ainult keskvalitsuse tasandile. Ka uus tegevuskava pole kohaliku omavalitsuse tasandile vajalikul määral tähelepanu pööranud (vaatamata sõltumatu hindamismehhanismi eelmise hindamiseksperdi soovitusel).⁶ Tegevuskava koostamisest küll informeeriti üleriigilisi omavalitsusliite, kuid protsessis nad ei osalenud. Lisaks sisaldab tegevuskava ka kohalike omavalitsustega seotud tegevusi (nt ühtse vormi väljatöötamine teabenõuete esitamiseks, juhtnõrde andmine kohalikust eelarvest lühiülevaate koostamiseks ning omavalitsuste valitsusväliste tehingupartnerite avalikustamine), kuid pole andnud omavalitsustele põhivastutust nende tegevuste rakendamise eest ega kavandanud nende jaoks eraldi tegevusi. Tegevuskava lähtus arusaamast, et jätkuv keskendumine keskvalitsusele tagab fokuseerituma lähenemise ning et keskvalitsuse tasandil on veel palju saavutada.⁷

AVP rakendamisele eraldatud eelarve suurus on raske hinnata või arvutada, sest eraldi AVP eelarvet pole. Sageli kattuvad AVP tegevused teistest strateegilistest dokumentidest

lähtuvate tegevuste ja meetmete rakendamise⁸ AVP tegevuskava elluviimise kaasatud finantsallikad on riigieelarve,⁹ Euroopa Liidu struktuurifondid (ESF ja ERF) ning Eesti Koostöö Kogu eelarve (tegevus 2.6 osaliselt) osa riigieelarvest. Erinevalt teistest tegevustest pole täiendavat rahastamist planeeritud tegevuse 2.3 („Soovitus langetada olulised eelarve- ja maksupoliitilised otsused kevadel koos eelarvestrateegiaga“) ja tegevuse 4.4 („Juhtnõotide andmine kohalikule omavalitsusele kohalikust eelarvest kodanikule arusaadava lühiülevaate koostamiseks riigi eelarvestrateegia ja riigieelarvega sarnasel kujul“) elluviimiseks.¹⁰

Samuti on keeruline hinnata AVPga kaasnevat administratiivset koormust (sh AVPga seotud personali suurust). Riigikantseleis on üks inimene, kes AVP eest vastutab, ning paljud avalikud teenistujad ministeeriumides ja üksustes vastutavad erinevate tegevuste elluviimise eest. Lisaks pühendavad valitsusväliste organisatsioonide esindajad kohtumistele ja tegevustele märkimisväärse ressursi. Enamiku kaasatud inimeste jaoks on see täiendav administratiivne ülesanne, mitte osa nende põhiülesannetest. Kuivõrd AVP elluviimiseks ei ole Eestis eraldi eelarvet, hõlmab AVP tegevuskava enamasti selliseid tegevusi, mis olid planeeritud juba teiste strateegiate/dokumentide raames ja mille jaoks oli finantseerimine olemas teistest allikatest. Riigikantselei palkas ajutise konsultandi valitsusvälisest organisatsioonist, ülesandega aidata AVP tegevuskava koostamist koordineerida.

Metoodiline märkus

Sõltumatu hindamismehhanism (*Independent Reporting Mechanism*, edaspidi IRM) teeb koostööd kogenud, sõltumatute riiklike ekspertidega, kes koostavad iga AVPs osaleva valitsuse kohta raporti ja levitavad neid. Eestis on IRMi partneriks dr Kristiina Tõnnisson Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudist. Kristiina Tõnnisson vaatas läbi valitsuse enesehindamise aruande, kogus kokku kodanikuühiskonna arvamused ning intervjueris valitsusametnikke ja teisi seotud osapooli. AVP töötajad ja ekspertide paneeli esindajad vaatasid omakorda hindamisaruande läbi ja toimetasid seda.

IRM soovib tänada eelmist Eesti hindamiseksperiti Hille Hinsbergi, kes on nüüd IRMi rahvusvahelise ekspertide paneeli liige.¹¹

Käesolev aruanne hõlmab Eesti tegevuskava rakendamise esimest aastat ajavahemikus 1. juuli 2014 – 1. detsember 2015. Alates 2015. aastast avaldab IRM ka tegevuskava perioodi lõpparuanded, et anda aru tehtud edusammudest tegevuskava kaheaastase perioodi lõppedes. Käesolev aruanne järgneb varasemale AVP edusammude hindamisaruandele „Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmine 2012–2013“, mis hindas esimese tegevuskava koostamist ja rakendamist ajavahemikus 1. mai 2012 – 31. juuli 2013.

Eri osapoolte arvamuste kogumiseks korraldas Kristiina Tõnnisson kaks sidusrühmade foorumit (Tallinnas ja Tartus), mis viidi läbi vastavalt fookusgrupi tehnikale. Kristiina Tõnnisson analüüsis ka kahte valitsuse koostatud võtmedokumenti: Eesti teine AVP tegevuskava¹² ja valitsuse enesehindamise aruanne, mis avaldati oktoobris 2015.¹³ Käesolevas hindamisaruandes viidatakse korduvalt mõlemale dokumendile.

Kokkuvõtte nende foorumite kohta ja täpsemad selgitused on esitatud VIII peatükis „Metoodika ja allikad“.

¹ Vt lähemalt <http://www.opengovpartnership.org/country/estonia>.

² „OGP Timeline 2015–2018,“ külastatud 1. novembril 2015, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_EVEN_EST.pdf.

³ Hille Hinsberg, *Sõltumatu hindamisaruanne: Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmine 2012–2013* (2014), lk 20.

-
- ⁴ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014–2016* (Tallinn, 2014), lk 3.
- ⁵ Hille Hinsberg, *Sõltumatu hindamisaruanne: Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmine 2012–2013* (2014), lk 65.
- ⁶ Hille Hinsberg, *Sõltumatu hindamisaruanne: Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmine 2012–2013* (2014), lk 69.
- ⁷ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014–2016* (Tallinn, 2014), lk 4.
- ⁸ AVP konsultatsioonikogu 17. aprilli 2014 koosoleku kokkuvõte, lk 2, külastatud 5. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/kokkuvote_17.04_avp_noupidamisest.pdf.
- ⁹ Mõne tegevuse puhul oli täpsustatud, et ressursid tagatakse Riigikantselei, Rahandusministeeriumi või seotud ministeeriumide eelarvete kaudu.
- ¹⁰ Tuginedes AVP tegevuskava kirjeldustele Riigikantselei veebisaidil, külastatud 1. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus/tegevuskava-2014-2016>.
- ¹¹ Vt lähemalt: <http://www.opengovpartnership.org/irm/about-iep>.
- ¹² Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), külastatud 1. novembril 2015, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Estonia%202014-2016_EN.pdf.
- ¹³ Government Office, *Estonia's Open Government Partnership Action Plan for 2014-2016: The Interim Report on the Implementation of the Action Plan* (Tallinn, 2015), külastatud 1. novembril 2015, <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/AVP%25202014-2016%2520tegevuskava%2520t%C3%A4itmise%2520aruanne%2520EN%5B1%5D.pdf>.

II Protsess: tegevuskava väljatöötamine

AVP tegevuskava väljatöötamist juhtis Riigikantselei. Ettevalmistustes järgiti enamikku AVP protsessinõuetest. Avalikkuse informeerimiseks ja tegevuskava koostamise protsessi kaasamiseks kasutati mitmesuguseid meetmeid. Paraku alustati tegevuskava koostamisega vaid kaks kuud enne tegevuskava esitamise tähtaega, mistõttu kannatas protsess kiirustamise tõttu. Sellel oli omakorda oluline mõju eelteavitamise ja konsultatsioonide kvaliteedile ning kaasatud sidusrühmade arvule.

AVPs osalevad riigid järgivad tegevuskava väljatöötamisel kindlaid kaasamisreegleid. Vastavalt AVP põhimäärusele peavad riigid:

- avalikustama üksikasjaliku info avalike konsultatsioonide ja ajakava kohta enne konsultatsioonide algust (vähemalt veebis);
- konsulteerima põhjalikult avalikkuse ja huvirühmadega, sealhulgas kodanikuühiskonna ja erasektoriga; kaasama erinevaid arvamusi ning avaldama veebis avalike konsultatsioonide kokkuvõtte ja kõik individuaalselt esitatud kirjalikud kommentaarid;
- korraldama teavitussüritusi AVP kohta, et tagada avalikkuse suurem osalus konsultatsioonides;
- eelteavitama avalikkust piisavalt aegsasti enne avalikku konsultatsiooni, kasutades erinevaid meetmeid (ka virtuaalseid ja silmast silma kohtumisi), et tagada kodanikele võimalus osaleda.

Viies nõue, mis puudutab konsulteerimist tegevuskava rakendamise käigus, on sätestatud AVP põhimääruses. Seda nõuet käsitletakse III peatükis „Protsess: tegevuskava täitmine“:

- riigid peavad looma foorumi või toetama foorumit, mis kaasab regulaarselt erinevaid huvirühmi AVP rakendamisse. Tegemist võib olla juba olemasoleva või uue üksusega.

Seda aspekti käsitletakse järgmises peatükis. Ülevaade konsultatsioonidest, mis toimusid nii tegevuskava koostamise kui ka rakendamise ajal, on selguse huvides lisatud tabelisse 1.

Tabel 1. Tegevuskava kaasamise protsess

Tegevuskava etapp	AVP protsessinõuded vastavalt AVP põhimäärusele	Kas valitsus täitis seda nõuet?
Tegevuskava koostamine	Kas ajakava ja konsultatsiooni käik oli avalikustatud enne konsultatsiooni algust?	Ei
	Kas ajakava avalikustati veebis?	Jah
	Kas ajakava oli kättesaadav teiste kanalite kaudu?	Jah
	Viide ajakavale	http://bit.ly/1Nhqbb2
	Kas konsultatsiooni eelteade tehti?	Jah
	Mitu päeva ette teatati?	30
	Kas see eelteavitus oli piisav?	Ei

	Kas valitsus viis läbi teavitustegevusi?	Jah
	Viide teavitustegevustele	http://bit.ly/1NHDHVD
	Kas konsultatsioonid toimusid veebis?	Jah
	Viide e-konsultatsioonile	http://bit.ly/1mRv3K1
	Kas toimus silmast silma konsultatsioone?	Jah
	Kas esitatud kommentaaride kokkuvõte avalikustati?	Jah
	Viide kommentaaride kokkuvõttele	http://bit.ly/1NhqyZ2
	Kas konsultatsioonid olid avatud või kutsega?	Avatud
	Konsultatsioonide asetus IAP2 skaalal. ¹	Partnerlus
Tegevuskava rakendamine	Kas rakendamise ajal oli püsiv kaasamisfoorum?	Jah
	Kas konsultatsioonid olid avatud või kutsetega?	Avatud
	Konsultatsioonide asetus IAP2 skaalal.	Koostöö

Elteavitus ja teadlikkuse suurendamine

Tegevuskava koostamine hilines 2015. aasta veebruaris-märtsis toimunud valimiste tõttu. Valitsusvälised osapooled olid pettunud, et veebruariks 2014 (st kaks kuud enne tegevuskava valmimise esialgset tähtaega) polnud valitsus veel otsustanud, kuidas tegevuskava koostamise protsess aset leiab ja seega polnud ka teavitanud valitsusväliseid organisatsioone nendest plaanidest. Valitsusvälised organisatsioonid muretsesid, et neil pole võimalik diskussioonidesse panustada ja ühiselt avatud valitsemise edendamise eesmärgil tegutseda.²

Ametlik tegevuskava ettevalmistus algas lõpuks aprillis 2014, pärast seda, kui uus valitsus oli ametisse asunud ja AVP eest vastutava institutsiooni määranud. Järgnenud tegevuskava koostamine kannatas kiirustamise all (eriti lõpu eel), sest valitsus pidi tegevuskava heaks kiitma juba 15. juuniks 2014. Seega planeeris valitsus kogu tegevuskava koostamiseks ainult kaks kuud ja see mõjutas nii konsultatsioonide kvaliteeti kui ka elteavitamise võimalusi. Ehkki valitsus suutis uusi valitsusväliseid sidusrühmi kaasata, polnud aeg piisav, et kaasata veelgi laiemat hulka valitsusväliseid organisatsioone (nt osalejaid väljastpoolt AVP ümarlauda) ja laiemat avalikkust. Mõned protsessis osalenud märkisid oma anonüümses tagasisides tegevuskava koostamise protsessile, et valitsus ei planeerinud piisavalt aega osa tegevuskavaga seotud põhimõtteliste küsimuste läbiarutamiseks.³ Mõned leidsid tagasisides, et protsess oli vaatamata ajanappusele siiski hästi organiseeritud.⁴

Lõplik tegevuskava koostamise aja- ja kaasamiskava polnud enne konsultatsioonide algust avalikustatud. Näiteks algasid riigisekretäri juhitud nn AVP konsultatsioonikogu

(vt allpool) kohtumised 17. aprillil 2014, kuid ametlik aja- ja kaasamiskava avalikustati alles 21. aprillil 2014.⁵

Valitsus kasutas erinevaid meetmeid, et suurendada teadlikkust tegevuskava koostamisest. Näiteks avaldas Riigikantselei pressiteateid, levitas artikleid ja informatsiooni mitme võrgustiku (nt Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu ja Avatud Eesti Fondi) vahendusel ning pidas kohtumisi. Proaktiivset kommunikatsiooni AVP tegevuskava prioriteetidele, lubadustele ja tegevustele laiema tähelepanu juhtimiseks peeti eriti oluliseks avaliku konsultatsiooni ajal. Riigikantselei informeeris (nt organisatsioonide liikmetele saadetud uudiskirjade, e-kirjade ja kohtumiste vormis) avaliku konsultatsiooni ajal uue tegevuskava prioriteetidest ja lubadustest ka teisi osapooli, näiteks üleriigilisi omavalitsusliite, teisi valitsusväliseid organisatsioone ja erialaühendusi. Lisaks lubas Riigikantselei tulla erinevatele üritustele kõikjal Eestis, et avatud valitsemise ja AVP tegevuskava teemadel arutada.⁶

Ka peaminister aitas suurendada teadlikkust AVPst. Ta osales 6. juunil 2014 Riigikantselei korraldatud üritusel, kus AVP tegevuskava tutvustati laiemale avalikkusele. Üritusel lausus peaminister, et avatud ja kaasav poliitikakujundamine on „uus normaalsus“.⁷ Kohtumisele oli kogunenud ligi 70 inimest valitsus- ja valitsusvälistest organisatsioonidest. Tegevuskava tutvustamist peaministri (kui poliitilise tasandi esindaja) poolt võib näha positiivse edasiminekena.⁸ Samas tuleb arvestada, et ürituse toimumise ajaks oli avalik konsultatsioon juba lõppenud. Seega, ehkki tutvustusüritus lõi võimalusi kokkuvõtete tegemiseks ja protsessi kohta tagasiside kogumiseks, võinuks tegevuskava kvaliteedi seisukohalt olla kasulikum, kui valitsusjuht oleks teemale laiemat tähelepanu juhtinud juba enne avaliku konsultatsiooni algust või selle ajal.

Konsultatsiooni ulatus

Eelkirjeldatud väljakutsetele vaatamata kavandas Riigikantselei AVP eest vastutava institutsioonina koostööle orienteeritud tegevuskava koostamise protsessi. Sidusrühmade diskussioonidesse kaasamiseks ja laiemale avalikkusele kaasaráäkimise võimaluse loomiseks kasutati erinevaid konsultatsioonimeetmeid (nii veebis kui ka silmast silma, vt lähemalt allpool). Võrreldes sidusrühmade kaasamisega eelmise AVP tegevuskava koostamisesse, oli 2014–2016 tegevuskava ettevalmistamisse kaasatud rohkem eri osapoolte arvamusi. Näiteks osales nüüd erasektor oma esindusorganisatsiooni Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja tööandjate liidu kaudu ning ametiühingute keskliit esitas samuti oma arvamusi. Eri sidusrühmadel oli tähtis roll tegevuskava koostamisel. Näiteks andis kogu protsessi vältel olulist sisendit AVP ümarlaud. Konsultatsioonid põhinesid suures osas AVP ümarlaua tehtud soovitel, mis esitati Riigikantseleile ja asjassepuutuvatele ministeeriumidele märtsis 2014 (st juba enne ametlikku ettevalmistuste algust).⁹ Ehkki kaasamiseks kasutati erinevaid konsultatsioonimeetmeid, jäi uute osalejate arv protsessis siiski tagasihoidlikuks.

AVP konsultatsioonikogul ehk riigisekretäri kutsel kokku tulnud mitteametlikul nõustaval grupil oli tegevuskava koostamises üks mõjukamaid rolle. Kogus olid esindatud AVPga enim seotud ministeeriumide kantslerid ja ametnikud ning valitsusväliste organisatsioonide esindajad, st vabaühendused (sh AVP ümarlaud) ja peamiste sotsiaalpartnerite esindusorganisatsioonid (kaks tööandjate liitu ja Eesti Ametiühingute Keskliit).¹⁰ Nõustav grupp palus koosolekul osaleda ka eelmisel IRMi Eesti hindamiseksperdil, et saada ülevaade eelmises hindamisaruandes antud soovitudest.

Mitteametlikul AVP konsultatsioonikogul oli kokku kolm kohtumist, mille käigus arutati ja tehti olulisi otsuseid kogu tegevuskava koostamise protsessi vältel. Esimesel kohtumisel 17. aprillil 2014 keskenduti tegevuskava prioriteetvaldkondade ja riikliku

koordinatsiooni kindlaksmääramisele; teisel kohtumisel 30. aprillil arutas kogu esitatud ettepanekuid ning konsultatsioonides ministeeriumidega esile tõstetud algatusi ja tegevusi prioriteetvaldkondade edendamiseks; kolmandal kohtumisel 28. mail vaatas konsultatsioonikogu läbi avaliku konsultatsiooni käigus tehtud soovitused ja otsustas tegevuskava saata valitsusele heakskiitmiseks.¹¹ Konsultatsioonikogu viimane kohtumine leidis aset ainult üks päev pärast avaliku konsultatsiooni lõppu. Sidusrühmade kaasamine jätkus tegevuskava rakendamise etapis AVP konsultatsioonikoguga sarnases formaadis, kuid teise nime all: AVP koordineeriv kogu. Erinevalt konsultatsioonikogust sai AVP koordineeriv kogu ka ametliku staatuse (vt III peatükk).

Lisaks eeltoodule toimusid temaatilised kohtumised asjassepuutuvate ministeeriumide ja valitsusväliste organisatsioonidega. Kohtumistel arutati näiteks AVP ümarlaua soovitusi ning ministeeriumides juba planeeritud tegevusi (mis seostusid AVP tegevuskava valitud prioriteetvaldkondadega). Konsulteeriti ka Riigikoguga, kuid sealt saadi sisendit vähesel määral. Sisendit tegevuskava tegevustele küsiti ka kohalikest omavalitsustelt, kuid nendegi osalus oli tagasihoidlik. Tegevuskava läbis ametliku kooskõlastusringi asjassepuutuvates ministeeriumides.

Tegevuskava avalik konsultatsioon leidis aset 9.–27. mail 2014 eelnõude infosüsteemi (EIS) vahendusel osalusveebis www.osale.ee.¹² Mõne osalenu hinnangul oli konsultatsiooniks ette nähtud aeg piisav, kuid mõni ei suutnud isegi üles leida konsultatsiooni infot ega tagasiside esitamise kohta. Avaliku konsultatsiooni käigus koguti lubaduste otstarbekuse ja ambitsiooni kohta tagasisidet laiemalt avalikkuselt ning avatud valitsemisest huvitatud osapooltelt. Samuti oodati täiendusettepanekuid planeeritud tegevustele ning julgustati valitsusväliseid partnereid koostöös avaliku sektoriga tegevusi algatama või ellu viima. Esialgu oli avaliku konsultatsiooni alguseks planeeritud 5. mai 2014, kuid ebapiisava ettevalmistusaja tõttu alguskuupäeva nihutati. Lisaaga oli vaja, et koguda ministeeriumidelt täiendavat informatsiooni ning et tegevused vastavalt lubadustele struktureerida. Ministeeriumid täpsustasid oma tegevusi veel ka avaliku konsultatsiooni ajal.

Veebisaidi www.osale.ee vahendusel esitati ainult üks kommentaar tegevuskava kohta; ülejäänud 43 kommentaari esitati e-posti teel.¹³ Ehkki avalik konsultatsioon oli avatud kõikidele inimestele ja organisatsioonidele, osales ainult väike hulk valitsusväliseid organisatsioone. Peaaegu kõik osalejad olid osalenud ka AVP konsultatsioonikogus. Ainsad eraldiseisvalt kommentaare esitanud olid Eesti Planeerijate Ühing ja Kodanikuühiskonna Sihtkapital (kes on siiski ka AVP ümarlaua liige). Tegevuskava koostamise protsessis osalenud leidsid, et protsess oli kasulik ja tähendusrikas, kuid tegevuskava koostamise kaasatud sidusrühmade ring võiks ja peaks tulevikus olema laiem.

Esitatud soovitustele ja kommentaaridele tuginedes tegevuskava parandati ja täiendati. Esitatud kommentaarid koondati ühte tabelisse ja tagasiside (koos märkega, kas kommentaari arvestati, või põhjendusega, miks ei arvestatud) saadeti koos täiendatud tegevuskavaga e-posti teel ülevaatamiseks kõigile tegevuskava kommenteerijatele. Ehkki kõiki välja pakutud ideid tegevuskavasse ei lisatud, pidasid sidusrühmad olemasolnud ressursse arvestades lõpptulemust mõistlikuks. Tegevuskava esitati Vabariigi Valitsusele 4. juunil 2014 ning 12. juuni istungil kiitis valitsus selle heaks.¹⁴

Täiendav informatsioon

Pärast tegevuskava heakskiitmist palus Riigikantselei tegevuskava koostamises osalenutel anda protsessile tagasisidet. Tagasisidet koguti perioodil 18.–30. juuni ja selle tulemused avalikustati Riigikantselei veebilehel. Kokku oli vastanuid ainult viis. Vastajad soovitasid, et tulevikus tuleks korraldada rohkem temaatilisi kohtumisi,

kaasata laiemat hulka sidusrühmi, tegevuskava peaks olema rohkem analüüsipõhine (ja sisaldama vähem algatusi, mille mõju ja kulud on teadmata) ja tegevuskava suhtes ettepanekuid teinud osapooltega peaks toimuma rohkem sisulisi diskussioone.¹⁵

¹ International Association for Public Participation, „IAP2 Spectrum of Political Participation”, külastatud 5. novembril 2015, <http://bit.ly/1kMm1YC>.

² <http://uudised.err.ee/v/eesti/adae4dab-760c-472b-9dc8-0e5060dc17d2>, külastatud 5. novembril 2015.

³ Kokkuvõtte tagasisidest tegevuskava koostamise protsessile, lk 1, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/tagasiside_avp_tegevuskava_koostamisele_juuli2014.pdf.

⁴ Kokkuvõtte tagasisidest tegevuskava koostamise protsessile, lk 1-2, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/tagasiside_avp_tegevuskava_koostamisele_juuli2014.pdf.

⁵ Tegevuskava koostamise aja- ja kaasamiskava, külastatud 2. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/avp_tegevuskava_koostamise_kava_21.04.2014.pdf.

⁶ Avatud Eesti Fond, „Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2014–2016 ootab kommentaare”, külastatud 3. novembril 2015, <http://oef.org.ee/paevakajaline/artikkel/avatud-valitsemise-partnerluse-tegevuskava-2014-2016-ootab-kommentaare/>.

⁷ AVP tegevuskava tutvustusürituse pressiteade, külastatud 3. novembril 2015, <https://valitsus.ee/et/uudised/peaminister-roivas-avatud-poliitika-uus-normaalsus>.

⁸ Kokkuvõtte tagasisidest tegevuskava koostamise protsessile, lk 2, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/tagasiside_avp_tegevuskava_koostamisele_juuli2014.pdf.

⁹ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), lk 5.

¹⁰ AVP konsultatsioonikogus osalenud valitsusorganisatsioonid olid: Riigikantselei, Siseministeerium, Välisministeerium, Rahandusministeerium, Justiitsministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Valitsusvälised partnerid olid: AVP kodanikuühiskonna ümarlaud (ümarlaua koordineerija oli ka E-riigi Akadeemia esindaja), Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit, Eesti Koostöö Kogu, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Ametiühingute Keskliit ja Eesti Töandjate Keskliit.

¹¹ Kõikide AVP konsultatsioonikogu koosolekute kokkuvõtted on kättesaadavad Riigikantselei veebisaidil, külastatud 4. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus/2014-2016-tegevuskava-koostamise-protsess>.

¹² Avaliku konsultatsiooni informatsioon eelnõude infosüsteemis, külastatud 3. novembril 2015, <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6e8070fb-6f9f-48f6-b86e-c22723ad267e?activity=1#r7X6HXBx>; Avalik konsultatsioon osalusveebis www.osale.ee, külastatud 3. novembril 2015, <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=261>.

¹³ Kokkuvõtte tegevuskava koostamise ajal esitatud kõikidest kommentaaridest, külastatud 3. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/kommentaare_koondtabel_valitsusele_11.06.2014.pdf.

¹⁴ Riigikantselei, „Valitsus kiitis heaks avatud valitsemise partnerluse tegevuskava”, külastatud 4. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/uudised/valitsus-kiitis-heaks-avatud-valitsemise-partnerluse-tegevuskava>.

¹⁵ Kokkuvõtte tagasisidest tegevuskava koostamise protsessile, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/tagasiside_avp_tegevuskava_koostamisele_juuli2014.pdf.

III Protsess: tegevuskava täitmine

Uus tegevuskava nägi ette AVP koordineeriva kogu loomise. Koosnedes peaaegu võrdsel määral valitsus- ja valitsusväliste organisatsioonide esindajatest, oli koordineerival kogul keskne roll tegevuskava rakendamise koordineerimisel, jälgimisel ja hindamisel. AVP kodanikuühiskonna ümarlaud korraldas avatud konkursi koordineeriva kogu valitsusväliste partnerite väljavalimiseks, kuid kahjuks ei suutnud see uusi osalejaid protsessi kaasata.

Riikliku AVP koordineerimise tugevdamiseks ja sidusrühmade püsiva osaluse tagamiseks loodi AVP koordineeriv kogu, mille ülesandeks oli jälgida tegevuskava rakendamist. Riigisekretär tegi sellise, valitsus- ja valitsusväliste organisatsioonide hõlmava foorumi loomise ettepaneku AVP konsultatsioonikogule selle esimesel kohtumisel 17. aprillil 2014. AVP konsultatsioonikogu ja valitsuse heakskiidul moodustatigi riigisekretäri käskkirjaga 26. septembril 2014 AVP koordineeriv kogu.¹

Koordineeriv kogu oli täielikult pühendatud AVP rakendamisele ja sellega seotud otsuste tegemisele. Koordineeriva kogu ülesanneteks oli koordineerida, jälgida ja hinnata tegevuskava elluviimist, teha soovitusi ja partnerlusega seotud olulisi otsuseid (nt kui teatud tegevuskava tegevust oli vaja muuta) ning laialdaselt kajastada Eesti AVPs osalemise eesmärke ja tegevusi. Koordineeriva kogu esimesel koosolekul tegi riigisekretär ettepaneku kaaluda koordineeriva kogu pädevuse laiendamist, võttes juurde lisäülesandeid (nt kaasamise hea tava nõuandva kogu rolli), kuid selge fookuse säilitamiseks koordineeriv kogu seda ettepanekut heaks ei kiitnud.²

AVP koordineerivat kogu juhtis riigisekretär ja see koosnes 13 liikmest – nii avalikust, era- kui ka kolmandast sektorist. Liikmesus järgis AVP juhtkomitee mudelit, mille kohaselt pool liikmetest esindasid valitsusasutusi ja teine pool koosnes valitsusväliste organisatsioonide esindajatest.³ Liikmete arvu poolest kaldus tasakaal isegi valitsusväliste organisatsioonide kasuks, kuivõrd neil oli seitse liikmekohta ja valitsusasutustel kuus liikmekohta. Kohalike omavalitsuste ja Riigikogu esindajaid koordineerivas kogus polnud.

Valitsusasutuste esindajad olid kindlaks määratud. Nende seas olid riigisekretär (Riigikantselei juhina) ning viis kantslerit ministriumidest, mille tegevusvaldkond oli kõige enam AVPga seotud. Need ministriumid olid Välisministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Justiitsministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Valitsusväliste organisatsioonide esindajate koordineerivasse kogusse valimise ülesanne oli AVP ümarlaual. Konsultatsioonide käigus otsustati, et kaks kohta eraldatakse suurimatele sotsiaalpartneritele. Kokku oli huvitatud kolm sotsiaalpartnerit: Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Ametiühingute Keskliit ja Eesti Tööandjate Keskliit (keda ei valitud). Ülejäänud viie liikmekoha saaja määramiseks korraldas AVP ümarlaud avatud konkursi, mis leidis aset 1. juulist 1. augustini 2014.⁴ Kandideerimiseks tuli kandidaatidel esitada informatsioon oma varasema tegevuse kohta avatud valitsemise valdkonnas, muid ametlikke valikukriteeriume ei avaldatud. Viis kodanikuühiskonna esindajat, kes koordineerivasse kogusse valituks osutasid, olid ühtlasi AVP ümarlaua liikmed: E-riigi Akadeemia, Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit, Avatud Eesti Fond (kes on ühtlasi ka AVP ümarlaua koordinaator), Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Eesti Koostöö Kogu.

Koordineeriva kogu kohtumised toimusid vahetult. Kuivõrd koordineeriv kogu pidi otsuseid langetama konsensuse alusel,⁵ planeeriti kohtuda umbes kord kvartalis.⁶ Seda korda ka järgiti ning alguses kogunes koordineeriv kogu isegi sagedamini (kord kahe kuu jooksul).

Valitsusasutuste esindajate pühendumine AVP koordineerivas kogus AVP rakendamisele oli ja on mõneti küsitav. Näiteks, tuginedes koordineeriva kogu koosolekutest osavõtjate infole, ei osalenud Rahandusministeeriumi kantsler isiklikult ühelgi koosolekul (raporti kirjutamise seisuga) ja teda asendas enamasti asekancler. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler osales vaid esimesel koosolekul ning järgnevatel koosolekutel ei osalenud ka keegi teine ministeeriumist. Välisministeeriumi kantsler osales isiklikult ainult ühel koosolekul, kuid ülejäänud neljast koosolekust kolmel korral esindasid teda teised ministeeriumi ametnikud.⁷ Kõikide koosolekute kokkuvõtted on avalikustatud Riigikantselei veebisaidil.⁸

Praeguse koordineeriva kogu liikmetel on mandaat tegevuskava rakendusperioodi lõpuni. Seega, koos uue tegevuskava koostamisega peaks 2016. aastal toimuma koordineeriva kogu uute liikmete määramine.⁹

¹ Riigisekretäri käskkiri AVP koordineeriva kogu moodustamiseks, külastatud 4. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/AVP/rs1437.pdf>.

² AVP koordineeriva kogu 4. novembri 2014 koosoleku kokkuvõte, lk 2–3, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_nr1.pdf; AVP kodanikuühiskonna ümarlaua 28. oktoobri 2014 koosoleku kokkuvõte, lk 2, külastatud 3. novembril 2015, <http://www.avatudvalitsemine.ee/wp-content/uploads/2014/11/28.10.14-AVP-%C3%BCmarlaua-protokoll.pdf>.

³ AVP konsultatsioonikogu 17. aprilli 2014 koosoleku kokkuvõte, lk 3, külastatud 5. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/kokkuvote_17.04_avp_noupidamisest.pdf.

⁴ AVP kodanikuühiskonna ümarlaua 25. augusti 2014 koosoleku kokkuvõte, külastatud 3. novembril 2015, <http://avatudvalitsemine.ee/juhtimine-2/>.

⁵ AVP koordineeriva kogu 4. novembri 2014 koosoleku kokkuvõte, lk 3, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_nr1.pdf.

⁶ AVP koordineeriva kogu töökord, kättesaadav AVP koordineeriva kogu 4. novembri 2014 koosoleku kokkuvõttest, lk 3, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_nr1.pdf.

⁷ Tuginedes AVP koordineeriva kogu koosolekutest osavõtjate nimekirjadele, kättesaadavad Riigikantselei veebisaidil, külastatud 3. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>.

⁸ AVP koordineeriva kogu koosolekute kokkuvõtted, kättesaadavad Riigikantselei veebisaidil, külastatud 4. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>.

⁹ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), lk 19.

IV Tegevuskava sisu analüüs

Kõik AVPga ühinenud valitsused töötavad välja riigi tegevuskava, milles pannakse paika valitsuse konkreetsete lubadused esialgseks kaheaastaseks perioodiks. Valitsused annavad oma AVP riigi tegevuskavas kõigepealt ülevaate senistest avatud valitsemisega seotud pingutustest, sealhulgas olemasolevatest strateegiatest ja programmidest. Seejärel kirjeldatakse valitsuse AVP lubadusi ja neist lähtuvaid konkreetseid tegevusi, mille elluviimine peaks tähendama edasiminekut senisest valitsemistavast. Need lubadused ja tegevused võivad tugineda olemasolevatele tegevustele, kavandada uusi samme käimasolevate reformide lõpuleviimiseks või algatada tegevusi täiesti uutes valdkondades.

AVP tegevuskavas sisalduvad lubadused ja tegevused peaksid arvestama iga riigi eripärade ja huvidega. Kõik AVP lubadused ja tegevused peaksid lähtuma ka AVP väärtustest, mis on sätestatud AVP põhimääruses ja kõikide AVPs osalevate riikide poolt allkirjastatud avatud valitsemise deklaratsioonis. Hindamiseks vastavust avatud valitsemise põhiväärtustele, kasutab sõltumatu hindamismehhanism (IRM) alljärgnevat juhist.

Juurdepäas informatsioonile

Lubadused ja tegevused seoses informatsioonile juurdepääsuga:

- puudutavad valitsusasutuste hallatavat teavet, vastandina teabele, mida pakutakse ainult valitsusasutuste tegevuste kohta. Näiteks valitsusasutuste kasutuses oleva reostusega seotud informatsiooni avalikustamine oleks selgelt asjakohane, kuigi see informatsioon puuduta üksnes „valitsusasutuste tegevust“;
- ei piirdu ainult andmetega, vaid hõlmavad igasugust teavet. Näiteks individuaalsete ehituslepingute avalikustamine ja andmete avalikustamine suure ehituslepingute kogumi kohta;
- võivad hõlmata teabe avalikustamist avaandmetena ja süsteeme, mis toetavad andmete avalikustamist;
- võivad seonduda nii proaktiivse kui ka reaktiivse teabe avalikustamisega;
- võivad hõlmata nii andmete kättesaadavuse kui ka teabe tehnoloogilise loetavuse parandamist;
- võivad seonduda meetmetega, mis tugevdavad õigust teabele (nt ombudsmani institutsioon või andmekaitse nõukogud);
- peavad tagama avatud juurdepääsu informatsioonile (see ei tohiks olla piiratud või ette nähtud ainult asutusesiseseks kasutamiseks);
- peaksid edendama valitsuse otsusetegemise ja põhiülesannete täitmise läbipaistvust;
- võivad seada sihiks vähendada informatsiooni kättesaamise kulusid;
- peaksid püüdlema selle poole, et vastata avaandmete disaini viiele tärnile (<http://5stardata.info/>).

Kodanikuosalus

Kodanikuosalusega seotud lubadused ja tegevused võivad olla seotud avalikkuse formaalse osalemisega või kodanikuosalusega laiemas tähenduses. Need peaksid reeglina seadma eesmärgiks „konsulteerida“, „kaasata“, „koostööd teha“ või „võimestada“ vastavalt Avaliku Osaluse Rahvusvahelise Assotsiatsiooni (*International*

Association for Public Participation) koostatud avaliku osaluse skaala selgitustele (<http://bit.ly/1kMmlYC>).

Lubadused ja tegevused seoses kodanikuosalusega:

- peavad võimaldama otsuste tegemisel kaasa rääkida kõigil huvitatud osapooltel; sellised foorumid on suunatud tavaliselt ülalt alla, sest need on loodud valitsuse (või valitsuse volitatud osapoolte) poolt, et koguda infot otsuste langetamiseks kogu poliitikatsükli vältel;
- võivad sisaldada informatsioonile juurdepääsu elemente, et tagada huvitatud osapoolte mõttekas sisend otsuste tegemisse;
- on sageli seotud inimeste õigusega olla ära kuulatud, aga ei pruugi tingimata olla seotud õigusega võtta ametlikult osa otsustusprotsessist.

Alternatiivselt võivad lubadused ja tegevused olla seotud laiemate tegevuskeskkonnaga, mis soodustab avalikus ruumis osalemist. Näited hõlmavad alltoodut, kuid ei piirdu nendega:

- kogunemisvabadust, sõnavabadust, petitsiooniõigust, ajakirjandusvabadust või ühinemisvabadust suurendavad reformid;
- ühinemisega seotud reformid, sealhulgas ametiühingute seadused või valitsusväliste organisatsioonide seadused;
- reformid, mis edendavad ametlike demokraatlike protsesside (näiteks kodanike ettepanekud, valimised või petitsioonid) läbipaistvust ja protsessi.

Järgmised lubadused ja tegevused on näited nendest, mida laiemate mõiste, kodanikuosaluse seisukohast kindlasti **ei märgitaks** selgelt asjakohaseks:

- lubadused ja tegevused, mis eeldavad, et osalus suureneb informatsiooni avalikustamise tõttu, kuid ei täpsusta sellist osalust tagavat mehhanismi (ehkki seda lubadust või tegevust kirjeldatakse kui „juurdepääsu informatsioonile“);
- detsentraliseerimisele suunatud lubadused ja tegevused, mis ei täpsusta avalikkuse osaluse suurenemist tagavaid mehhanisme;
- lubadused ja tegevused, mis defineerivad osalust asutustevahelise koostööna, täpsustamata avalikku osalust tagavat mehhanismi.

Lubadused ja tegevused, mille „asjakohasus on ebaselge“, sisaldavad ka neid mehhanisme, mille puhul osalus piirdub ainult valitsusasutuste poolt valitud organisatsioonidega.

Avalik vastutus

Lubadused ja tegevused seoses avaliku vastutuse edendamisega võivad sisaldada:

- reegleid, regulatsioone ja mehhanisme, mis tagavad, et valitsusasutused peavad oma teguviisi põhjendama, vastama kriitikale või neile esitatud nõuetele ning võtma vastutuse, kui nad ei ole seadust või kohustusi täitnud.

Lähtuvalt avatud valitsemise põhieesmärgist peavad „selgelt asjakohased“ tegevused hõlmama „avatuse“ aspekti, mis tähendab, et tegemist ei tohi olla vaid asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud aruandlussüsteemidega. Ehkki sellised lubadused ja tegevused võivad olla kiiduväärt ja võivad vastata teatud AVP võtmevaldkonnale, ei vasta nad (nagu ka juba öeldud) „selge asjakohasuse“ kriteeriumile avatuse puudumise tõttu. Kui sissepoole suunatud aruandlusmehhanismid on valitsusstrateegia põhiaspekt, soovitatakse valitsusel lisada sellele ka avalikkusele suunatud element, näiteks:

- asutuse tegevust käsitlevate mittetundlike metaandmete avalikustamine (lähtudes maksimaalse avalikustamise põhimõtetest);
- sõltumatud tulemusauditid;
- kodanike algatatud kaebuste esitamise protsessid tulemuste mittedaavutamise või kuritarvitamiste korral.

Vastutusega seotud tugevad lubadused ja tegevused on sellised, mis seovad avalike teenistujate või asutuste tegevuse õiguste, kohustuste või tagajärgedega. Formaalsed vastutusega seotud lubadused ja tegevused sisaldavad ametlikult kaebuste esitamise või rikkumise raporteerimise ja kahju hüvitamise meetmeid. Näited tugevatest lubadustest ja tegevustest hõlmavad:

- informatsioonile juurdepääsu keelamise kohta kaebuste esitamise protsessi parandamine või loomine;
- õiguskaitsese parandamine, muutes õigusemõistmise mehhanismid odavamaks, kiiremaks või kergemini kasutatavaks;
- avaliku kontrolli parandamine õigusemõistmise mehhanismide üle;
- avaliku jälgimise süsteemi loomine avalike kaebuste protsesside jaoks (nt juhtumite jälgimise tarkvara politseile või korruptsioonivastased vihjeliinid).

Väidetavalt vastutust edendav lubadus või tegevus, mis ei selgita, millise mehhanismi või sekkumise tulemusena kaasneb teabe või andmete pakkumisega seotud tagajärg või muutus, **ei kvalifitseeru** tegelikult vastutusega seotud lubaduseks/tegevuseks. Vt lähemalt <http://bit.ly/1oWPXdl>.

Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse tagamiseks

AVP eesmärk on edendada tehnoloogia ja innovatsiooni kasutamist, mis soodustab avalikkuse kaasamist riigivalitsemisse. Tehnoloogiat ja innovatsiooni kasutavad lubadused ja tegevused peaksid suurendama avatust ja vastutust järgmistel viisidel:

- edendavad uusi tehnoloogiaid, mis pakuvad võimalusi info jagamiseks, kodanike kaasamiseks ja koostööks;
- teevad rohkem teavet avalikuks viisil, mis võimaldab inimestel paremini mõista, millega valitsus tegeleb ja kuidas otsuseid mõjutada;
- püüavad vähendada selliste tehnoloogiate kasutamisega seotud kulusid.

Lisaks võivad tehnoloogia ja innovatsiooniga seotud lubadused ja tegevused:

- pühenduda kodanikuühiskonna ja äriühingute kaasamisele, et välja selgitada tõhusad tavad ja innovatiivsed lähenemised, kuidas kasutada uusi tehnoloogiaid inimeste võimendamiseks ja valitsuse läbipaistvuse suurendamiseks;
- pühenduda sellele, et toetada valitsuse ja kodanike võimet kasutada tehnoloogiat avatuse ja vastutuse tagamiseks;
- toetada tehnoloogia kasutamist nii valitsusasutuste teenistujate kui ka kodanike poolt.

Kõik e-valitsuse reformid ei suurenda tingimata valitsuse avatust. E-valitsusega seotud lubadused ja tegevused peavad kirjeldama, kuidas need edendavad vähemalt ühte järgmistest aspektidest: juurdepääs informatsioonile, avalikkuse kaasamine või avalik vastutus.

Põhimuutujad

Avatud valitsemise lubaduste saavutamine on sageli mitmeaastane protsess, mistõttu peaksid valitsused võimalusel alati lisama oma lubadustele ja tegevustele tähtajad ning võrdlusnäitajad selle kohta, mida on plaanis igal tegevuskava aastal saavutada. Käesolev hindamisaruanne annab ülevaate kõikidest Eesti tegevuskavas planeeritud lubadustest ja neist lähtuvatest tegevustest ning analüüsib neid rakendamise esimese aasta põhjal.

Kõik IRMi uurimisprotsessis kasutatud indikaatorid ja meetodika on leitavad IRMi käsiraamatust, mis on kättesaadav (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). Üks näitaja, „tärniga lubadus/tegevus“, vajab täpsemat selgitust tulenevalt lugejate erilisest huvist selle vastu ja selle võimest soodustada AVPs osalevate riikide omavahelist n-ö võidujooksu. Tärniga lubadusi ja tegevusi peetakse eeskujulikeks AVP lubadusteks/tegevusteks. Selleks et tärn saada, peab lubadus või tegevus vastama mitmele kriteeriumile:

1. see peab olema piisavalt konkreetne, et oleks võimalik anda hinnanguid lubaduse või tegevuse potentsiaalsele mõjule. Tärniga lubadustel/tegevustel on „keskmine“ või „kõrge“ konkreetseuse aste;
2. lubaduse või tegevuse sõnastus peaks selgelt esile tooma selle asjakohasuse valitsuse avatuse suurendamise seisukohast. Täpsemalt peab see olema seotud vähemalt ühega AVP väärtustest (juurdepääs informatsioonile, kodanikuosalus või avalik vastutus);
3. lubadusel või tegevusel peaks täieliku rakendamise tulemusena olema „suur“ potentsiaalne mõju;
4. tegevuskava rakendamise perioodil peab lubaduse või tegevuse elluviimises toimuma selge edasimineku, mille tulemusena on võimalik selle täitmise seisuks märkida „oluliselt täidetud“ või „täidetud“.

Nendest kriteeriumidest lähtuvalt polnud Eesti tegevuskavas ühtegi tärniga tegevust.

Siinkohal tasub märkida, et IRM uuendas 2015. aasta alguses tärniga määramise kriteeriume, et tõsta eeskujulike AVP lubaduste ja tegevuste standardeid. Varasemate kriteeriumide kohaselt omistati lubadusele/tegevusele tärn, kui see oli mõõdetav, selgelt asjakohane AVP väärtuste seisukohast, keskmise või suure potentsiaalse mõjuga ning oluliselt või täielikult täidetud. Nendest kriteeriumidest lähtuvalt oleks Eesti tegevuskava lubaduste raames saanud tärniga kuus kavandatud tegevust:

- 2.5. Kaasamisprojektidele sisu andmine ja rahastamine
- 2.6. Veebipõhine tööriist petitsioonide esitamiseks Riigikogule ja kohalikele omavalitsustele
- 4.1. Keskvalitsuse raamatupidamisandmete lisamine Riigiraha portaali
- 4.2. Kohalike omavalitsuste tehingud eraõiguslike partneritega
- 6.1. Avaandmete portaal
- 6.2. Taotlusvoorud andmete avamiseks

Käesoleva alapeatüki graafikud esitavad vaid ühe osa suurest hulgast andmetest, mida IRM kogub edusammude analüüsimise protsessis. Eesti ja teiste AVPs osalevate riikide täieliku andmekoguga saab tutvuda AVP uurimisinstrumendi OGP Explorer kaudu, mis on kättesaadav aadressil <http://www.opengovpartnership.org/explorer/>.

Ülevaade lubadustest ja tegevustest

Tegevuskava koostamise käigus otsustas valitsuse moodustatud AVP konsultatsioonikogu keskenduda avatud valitsemise eesmärkide saavutamisel kolmele prioriteetvaldkonnale. Need on: 1) kodanikke kaasav ja avatud poliitikakujundamise protsess, 2) läbipaistev riigieelarve ja finantsjuhtimine ning 3) kodanikust lähtuvad avalikud teenused. Prioriteetvaldkondade valik on sisult laiaulatuslikum, kui näeb ette AVP võtmevaldkondade raamistik. Näiteks poliitikakujundamise protsessis kodanike osaluse soodustamine ei kuulu viie AVP võtmevaldkonna hulka. Sellest lähtuvalt otsustati tegevuskava fookust laiendada AVP võtmevaldkondadelt AVP põhiväärtusteni, sest keskendumine just viimastele pakkus rohkem võimalusi ja paindlikkust prioriteetvaldkondade valikul.¹

Kaks prioriteetvaldkonda (poliitikakujundamise protsessi avatuse ning rahastamise läbipaistvuse suurendamine) on uued.² Kolmanda prioriteetvaldkonnana kanti uude tegevuskavasse üle eelmises AVP tegevuskavas sisaldunud avalike (e-)teenuste arendamine. Selle prioriteetvaldkonnaga jätkamist peeti oluliseks, sest leiti, et selles on veel palju saavutada. AVP konsultatsioonikogu otsustas mitte jätkata ametnikueetika prioriteetvaldkonnaga, sest tema hinnangul olid teised meetmed (nt uus korruptsioonivastane seadus, korruptsioonivastase strateegia heakskiitmine, ametnikueetika nõukogu loomine ja majanduslike huvide deklaratsioonide elektrooniline andmekogu) loonud tugevad eeldused valdkonna arendamiseks väljaspool AVP raamistikku.³ Sellegipoolest hõlmab tegevuskava selliseid tegevusi, mis toetavad korruptsiooni ennetamist: näiteks avaliku sektori rahastamise läbipaistvuse suurendamine.

Tegevuskava sisaldab kuut lubadust nimetatud kolme prioriteetvaldkonna edendamiseks:

1. Parandada osalemiseks tarviliku info kättesaadavust.
2. Parandada osalemisvõimalusi poliitikakujundamise protsessis.
3. Suurendada valitsusasutuste ja valitsusväliste partnerite suutlikkust koostööd teha, huvirühmi kaasata ja osaleda.
4. Suurendada avaliku raha kasutamise läbipaistvust ja arusaadavust.
5. Tõsta avalike teenuste arendamise ja osutamise kvaliteeti.
6. Kasutada avaandmeid laialdasemalt.

AVP tegevuskava prioriteetvaldkonnad ja lubadused valiti välja „peamiste seniste vajakajäämistele“ põhjal, mille tuvastamiseks kasutati mitmeid allikaid. Nende hulgas olid AVP ümarlaua, AVP konsultatsioonikogu ja eelmise tegevuskava kohta koostatud IRMi hindamisaruandes tehtud soovitusel. Üks esimese tegevuskava õppetunde oli, et tegevuskaval puudusid piisavalt ambitsioonikad eesmärgid ja selge fookus. Ühtlasi teadvustati, et eelmise AVP tegevuskava edusammude hindamine oli raskendatud, sest tegevuskavas puudusid paljudel tegevustel korrektseks hindamiseks vajalikud eesmärkide saavutamise verstapostid või tulemusindikaatorid. Eelmise tegevuskava ambitsioonikust hinnati tagasihoidlikuks. Paljud tegevuskava tegevustest olid juba planeeritud või parasjagu planeerimisel ministeeriumides (teiste strateegiate raames).

Praegune tegevuskava ei sisalda samuti tulemusindikaatoreid. Kuue antud lubaduse elluviimiseks on planeeritud 23 tegevust ning iga tegevuse kohta on tegevuskavas esile toodud ainult tegevuse lühikirjeldus, vastutav asutus, koostööpartnerid ja planeeritud tegevuse elluviimise aeg. Tegevuste täpsemad kirjeldused kiideti heaks AVP koordineeriva kogu poolt alles pärast seda, kui tegevuskava oli juba vastu võetud, ja need on avalikustatud Riigikantselei veebisaidil.⁴

Tegevuskava otsustati rakendada paindlikult, etapiviisiliselt, et võimaldada hindamisest tulenevat korrektiivide tegemist ka rakendamisperioodi vältel. See otsus lähtus eelmise

IRMi hindamisaruande tähelepanekust, et elluviimise ajal võib tekkida vajadus teha planeeritud tegevustes muudatusi.⁵ Muu hulgas võimaldas see kompenseerida arutelude ebapiisavust ja otsuste vähest põhjendamist, mis kaasnesid tegevuskava koostamiseks planeeritud vähese ajaga.

Partneritega koostöös koostatud tegevuskava esimene versioon esitati avalikule konsultatsioonile mais 2014. Esitatud tagasisidest lähtuvalt tegevuskava täiendati ja tegevuskava teine versioon esitati Vabariigi Valitsusele, kes kiitis selle heaks juunis 2014 toimunud istungil.⁶

IRMi hindamisekspeert grupeeris 23 tegevust (mis lähtuvad eeltoodud kolmest prioriteetvaldkonnast ja kuuest lubadusest) 11 klastrisse. Klastrid moodustati tegevuste sisu, kavandatud tulemuste ja sihtrühma sarnasustest lähtuvalt. Iga klaster sisaldab sarnaseid tegevusi, mis sihivad sarnaste tulemuste saavutamise poole ja on sarnase sisuga. Kui esines lahknemusi nendest kriteeriumidest, siis moodustati eraldi klaster. Iga klaster esindab tegevuste kogumit (või ühte tegevust), mida on võimalik analüüsida samas raamistikus ja mis tugineb sarnasele argumentatsioonile, vastates küsimustele „mis toimus“, „kas see oli oluline“ ja „edasised sammud“. Lõplikud klastrid on:

1. Poliitikakujundamise protsessi läbipaistvus
2. Teabenõuete standardid
3. Varane juurdepääs maksupoliitilistele otsustele
4. Valitsuse juhitud kaasamisprotsesside kvaliteedi tõstmine
5. Valitsusväliste partnerite poliitikakujundamises osalemise võimekuse suurendamine
6. Veebipõhine tööriist petitsioonide esitamiseks Riigikogule ja kohalikele omavalitsustele
7. Riigiraha rakenduse edasiarendamine / eelarve läbipaistvus
8. Juhised kohalikust eelarvest kodanikele arusaadava kokkuvõtte koostamiseks
9. Kodanikust lähtuvad avalikud teenused
10. Mitteresidentide juurdepääs e-teenustele
11. Avaandmete pakkumise ja nende taaskasutuse edendamine valitsusväliste kasutajate seas

¹ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), lk 6.

² Eelmine tegevuskava sisaldas küll poliitikakujundamise avatuse suurendamisele suunatud tegevusi, kuid see ei moodustanud eraldi prioriteetvaldkonda.

³ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), lk 3–4.

⁴ Tegevuskava tegevuste detailsed kirjeldused Riigikantselei veebisaidil, külastatud 11. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus/tegevuskava-2014-2016>.

⁵ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), lk 18.

⁶ Riigikantselei, „2014–2016 tegevuskava koostamise protsess“, külastatud 12. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus/2014-2016-tegevuskava-koostamise-protsess>.

1. Poliitikakujundamise protsessi läbipaistvus

Tegevuste kirjeldus tegevuskavas:¹

1.1. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsessist parema ülevaate andmine, selle selgitamine, visualiseerimine ja osalemisvõimaluste kirjeldamine

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. detsember 2014

1.2. E-osalemise kanalite edasiarendamine kasutajale mugavamaks, võimaluse korral nende omavaheline integreerimine, potentsiaalsete kasutajate teavitamine e-osalemise kanalite võimalustest

Algusaeg: 1. jaanuar 2015

Tähtaeg: 30. juuni 2016

1.3. Uues valitsusveebis kaasamise rubriigi täiendamine, ministriumide kaasamisinfo ja selle esitlemisviisi standardimine

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. oktoober 2014

2.1. Nii menetluse kui ka osalusvõimaluste info kättesaadavaks tegemine poliitikakujundamise varases etapis

Algusaeg: 1. oktoober 2014

Tähtaeg: 31. detsember 2015

Märkus: IRMi hindamiskspert koondas need tegevused ühte klastrisse tulenevalt nende sarnasest eesmärgist ja ühisest teemast. Kõik neli tegevust toetavad poliitikakujundamise kvaliteedi ja läbipaistvuse suurendamist. Kombineerituna peaksid tegevused tagama parema ülevaate poliitikakujundamise ja õigusloome protsessist, osalemiskanalite edasiarendamise ja info kättesaadavaks tegemise juba poliitikakujundamise varases etapis. Kahe tegevuse tähtaega muudeti: tegevuse 1.1 uus tähtaeg oli august 2015 ja tegevuse 1.3 jaoks oktoober 2015.

Vastutav asutus: Riigikantselei

Koostööpartnerid: ministriumid, E-riigi Akadeemia, PRAXIS ja teised vabauhendused, AVP ümarlaud, ettevõtte Pulse, huvitatud partnerid

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
1.1. Poliitika-kujundamise protsessi visualiseerimine		✓			✓	✓				✓						✓
1.2. Osalemiskanalite edasiarendamine		✓			✓	✓		✓		✓					✓	
1.3. Valitsusveebi täiendamine		✓			✓	✓		✓		✓				✓		
2.1. Varane info poliitikakujundamise protsessi kohta			✓		✓	✓				✓				✓		

Mis toimus?

Selle tegevuste klatri eesmärk on edendada avalikkuse osalemist, luues parema juurdepääsu informatsioonile osalemisvõimaluste kohta (eriti poliitikakujundamise varases etapis). See hõlmab ka püüdlusi anda valitsusvälistele partneritele parem ülevaade poliitikakujundamise ja õigusloome protsessist. Ehkki üldised ja põhilised osaluskanalid (näiteks keskne e-osaluse portaal www.osale.ee) loodi juba aastaid tagasi, on neid seni kasutatud liiga vähe. Näiteks ajavahemikus august-detsember 2015 oli avalikul konsultatsioonil viis dokumenti ja kokku kogusid need vaid 15 kommentaari. Fookusgruppides peeti selle osaluskanali peamiseks probleemiks, et selle vahendusel esitatakse palju ebaadekvaatset tagasisidet, mistõttu on kanal asutuste ja tegeliku, sisulise tagasiside esitajate silmis muutunud ebaoluliseks. Seetõttu küsitakse ja esitatakse tagasisidet sageli ka teiste kanalite kaudu (nt spetsiaalsed e-kirjad, kohtumised jne). Seega on üks valitsuse ees olevaid väljakutseid luua kasutajasõbralikud osalemisvõimalused ja neid ka tegelikult rakendada, et soodustada avalikkuse osalemist varasemas etapis kui seni.

Esimese tegevuse (1.1) eesmärk on pakkuda paremat ülevaadet poliitikakujundamise ja õigusloome protsessist, seda selgitada ja visualiseerida ning osalemisvõimalusi kirjeldada. Visualiseering avalikustatakse seejärel Riigikantselei veebisaidil. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus 1.1 „täidetud“. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsessi visualiseering on ette valmistatud ja partneritele tutvustatud. Samuti on toimunud kohtumised AVP ümarlauaga ja täiendatud visualiseering (tuginedes vabähendustest partnerite ja avaliku konsultatsiooni tagasisidele) on avalikustatud Riigikantselei veebisaidil.²

Teise tegevuse (1.2) eesmärk on muuta e-osalemise kanalid kasutajasõbralikumaks, neid võimaluse korral integreerida ning teavitada potentsiaalseid kasutajaid e-osalemise kanalite võimalustest. Eesmärgi saavutamiseks seati ülesandeks kõigepealt kaardistada olemasolevate e-osalemise kanalite probleemid (nt liiga vähe avalikke konsultatsioone, liiga vähe tagasisidet avalikkuselt, tehniliselt vananenud jne) ja seejärel viia ellu soovitud kanalite täiustamiseks. Seni on küll valminud aruanne osalemiskanalite täiendamise kohta,³ kuid osalemiskanaaleid pole veel täiustatud ega integreeritud. Seega on hindamiseksperdi hinnangul tegevus „olulisel määral täidetud“. Nii valitsus- kui ka valitsusväliste organisatsioonide esindajad nõustusid, et tegevused on kulgenud vastavalt planeeritud ajakavale.

Kolmanda tegevuse (1.3) eesmärk on standardida seda, kuidas kaasamisinfot ministeeriumide veebisaitidel esitatakse. Samuti on eesmärk täiendada uue valitsusveebi kaasamise rubriiki ja koguda sinna lingid ministeeriumide veebisaitidele, kuhu omakorda lisatakse uus alajaotus „kaasamine“. Eesmärgi saavutamiseks koondatakse Vabariigi Valitsuse veebisaidile ministeeriumide standarditud info osalemisprotsesside ja -võimaluste kohta. Siiani on välja töötatud ja ministeeriumidega kokku lepitud valitsuse veebisaidi kaasamise rubriigi vorm ja struktuur. Tehniliste lahenduste väljatöötamine ja „kaasamise“ alajaotuse kommunikatsioon on planeeritud tulevasteks tegevusteks. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevuse elluviimine „piiratud“, sest soovitud tulemustest ollakse veel kaugel – ministeeriumide veebisaitidel pole veel standarditud „kaasamise“ rubriiki; Riigikantselei veebisaidil pole uuendatud „kaasamise“ rubriiki. Intervjuude ja fookusgruppide käigus nõustusid nii valitsus- kui ka valitsusväliste organisatsioonide esindajad eelmainitud täitmise seisuga lootes, et täiendatud süsteem suurendab osalemiskanalite kasutamist.

Neljanda tegevuse (2.1) eesmärk on teha informatsioon menetluse ja osalusvõimaluste kohta kättesaadavaks juba poliitikakujundamise varases etapis. Eesmärgi saavutamiseks tuleb kättesaadavaks teha informatsioon selle kohta, millal ja kus olulisi otsuseid tegema hakatakse, ning otsuste tegemiseks/selgitamiseks vajalikud

dokumendid. Samuti tuleb luua võimalused avalikes diskussioonides osalemiseks. Viimaseks peavad ministriumid kavandama oma kaasamistegevusi nii, et potentsiaalseid huvirühmi informeeritakse olulistest algatustest varases etapis. Seni on juba toimunud diskussioonid erinevate sidusrühmadega, et välja selgitada, mida täpselt saab ja peaks poliitikakujundamise varases etapis osalemisvõimaluste parandamiseks tegema. Eri osapoolte pakutud lahendused (nt ministriumide iga-aastaste tööplaanide avalikustamine aasta alguses) on heaks kiidetud. Riigikantseleil tuleb veel leida lisarahastus osalusportaaliga (eelnoud.valitsus.ee) seotud lahenduste elluviimiseks ning seejärel peaksid ta olema valmis alustama hankemenetlust, et leida IT-arendaja väljapakutud tehniliste täienduste elluviimiseks. Hindamiseksperdi hinnangul on selle tegevuse täitmise seis „piiratud“, sest kõik muudatused on seni vaid planeeritud ja heaks kiidetud, kuid neid pole veel rahastatud ega rakendatud. Teised sidusrühmad nõustusid selle hinnanguga. Vabaühendused väljendasid fookusgruppides lootust, et edasiminekuks selles valdkonnas suudavad aktiveerida rohkem tähendusrikast avalikku osalust.

Kas see oli oluline?

Hindamiseksperdi hinnangul on tegevuste 1.1, 1.2 ja 1.3 potentsiaalne mõju „väike“. Üksnes osalemisvõimalustest parema ülevaate loomisega püüavad tegevused küll suurendada valitsusväliste partnerite arusaama poliitikakujundamise ja õigusloome protsessist, kuid ei motiveeri neid piisavalt ka tegelikult osalema. Tegevuse 2.1 potentsiaalne mõju on aga „keskmine“, sest poliitikakujundamise varases etapis informatsiooni kättesaadavaks tegemine menetluse ja osalusvõimaluste kohta võib tõepoolest avalikkuse huvi ja osalust suurendada.⁴

Valitsusvälised organisatsioonid leidsid, et arvestades Eestile iseloomulikku võrdlemisi tugevat seotust avatud valitsemise teemadega (õiguslik raamistik on olemas, juhised kättesaadavad, võrdlemisi aktiivne kolmas sektor jne), pole poliitikakujundamise protsess palju paranenud.

Vastupidi, aktiivsete vabaühenduste sõnul võib küll olukord paberil ja poliitikadokumentides olla paranenud, kuid tegelikkuses on avalikul sektoril vähe huvi, aega ja energiat poliitikakujundamise protsesside läbipaistvust suurendada. On juhtumeid, kus *ad hoc*-poliitikaotsuseid on tehtud eelneva laiema diskussioonita või isegi sobiva valdkonnapoliitika või poliitilise raamistiku olemasoluta (nt avalik diskussioon erakoolide avaliku rahastamise või viie kunstniku- ja kirjanikupalga määramise kohta tõstus alles siis, kui otsused nendes küsimustes olid juba tehtud).⁵

Vabaühenduste ja akadeemiliste organisatsioonide esindajad viitasid korduvalt, et võtmeküsimuseks on „võimestamine“: sidusrühmi võidakse küll diskussioonides osalema kutsuda, kuid neile ei anta piisavalt võimu lõplike otsuste üle. Nende sõnul ei võeta nende antud tagasisidet sageli arvesse, seda palutakse liiga hilja või piiratud ajalisel raamistikus. Paljudel juhtudel juhivad kaasamisprotsesse noored ja kogenematud avalikud teenistujad, kellel pole piisavalt mõjujõudu või staatust, et ideid organisatsiooni sees edukalt edasi viia, või kes ei tunne poliitilist ja majanduslikku raamistikku ning pole kursis strateegiatega või varasemate diskussioonidega. Kaasamisalase võimekuse suurendamine avaliku sektori asutustes pole aset leidnud sellisel määral, mida võiks eeldada. Teisalt tähendab kodanike võimestamine, et avaliku sektori asutused kutsuvad esile „konfliktseid vaateid“ – sellises olukorras nõuab otsuste tegemine kindlasti rohkem aega, energiat ja ressursse.

Eestis on siiski ka positiivseid juhtumeid, mis on aset leidnud kohalikul tasandil küll AVPst sõltumatult, kuid mida võib pidada eelmainitud tegevuste mõjude ülekandumise tulemuseks. Näiteks on Rõuge vald ise edukalt rakendanud oma aastase avatud valitsemise tegevuskava. See on vaid üks näidetest, millest keskvalitsusel on võimalik õppida.

Võrreldes Eesti kahte peamist e-osalemise kanalit, leidis intervjuueeritud osapoolte suurema poolehoiu www.osale.ee (platvorm ideede/ettepanekute valitsusele saatmiseks, oma ideedele toetuse/digiallkirjade kogumiseks, töös olevate eelnõude suhtes arvamuse avaldamiseks, õigusaktide ja strateegiadokumentide otsimiseks), kuigi käesolev AVP tegevuskava keskendub rohkem eelnoud.valitsus.ee kanalile (platvorm eelnõude menetlemise koordineerimiseks ja avalikuks konsulteerimiseks, õigusaktide ja strateegiadokumentide leidmiseks). Viimast peavad valitsusvälised organisatsioonid liiga „administratsioonikeskseks“ – see haakub paremini avalike teenistujate, mitte laiemaga kasutajaskonna ootustega.

Edasised sammud

Esmalt on veel tegevusi, mis tuleb praeguse tegevuskava allesjäänud rakendusperioodil ellu viia: soovitud vastavalt osalemiskanalite arendamine (1.2), valitsusveebi „kaasamise“ rubriigi tehnilise lahenduse arendamine (1.3) ja rahastamisvõimaluste leidmine varase osaluse lahenduste rakendamiseks (2.1).

Lisaks pakkusid konsulteeritud vabaühendused välja järgmised teemakohased tegevused, mida võiks järgmisse tegevuskavasse lisada:

- luua rohkem võimalusi huvirühmade kaasamiseks poliitika planeerimise varastesse etappidesse;
- anda huvirühmadele poliitika planeerimisega seotud tegevustes rohkem otsustamise võimu;
- teavitada potentsiaalseid kasutajaid uutest võimalustest, mis kaasnevad e-osalemise kanalite arendamisega;
- keskenduda tulevikus rohkem olemasolevate süsteemide kasutatavuse parandamisele, mitte niivõrd uute kanalite/rubriikide loomisele; ja
- keskenduda rohkem poliitikakujundamise läbipaistvuse suurendamisele kohalikul tasandil, sest praegused tegevused on väga keskvalitsusele orienteeritud.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiskspert järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsides ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõte kehtib ka kõikide teiste klasterite kohta.

² Poliitikakujundamise ja õigusloome protsessi visualiseering, külastatud 30. oktoobril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-ja-oigusloome-protsess>.

³ Praxis, Pulse, *Osalusveebi ja valitsuse eelnõude infosüsteemi kasutatavuse analüüs* (2015), https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/Osalusveeb%2C%20EIS%20lopparuanne_8-05-15.pdf.

⁴ Praxis, *Kaasamine otsustetegemise protsessi* (2004), http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Kaasamine_otsustetegemise_protsessi.pdf, lk 16.

⁵ Vt <http://uudised.err.ee/v/eesti/26fea281-959f-4583-acd8-d7744663179a/erakoolid-koostasid-haridusministeeriumile-vastukaaluks-alternatiivse-seaduseelnou>, külastatud 30. novembril 2015; <http://uudised.err.ee/v/arvamus/906b95eb-a0e1-43cb-8f72-9262f0e4da8b/kulli-taro-kirjanike-ja-kunstnike-asetamine-valjapoole-teiste-jaoks-toimivaid-reegleid-suwendab-kibestumist>, külastatud 30. novembril 2015.

2. Teabenõuete standardid

Tegevuse kirjeldus tegevuskavas:¹

1.4. Ühtse vormi väljatöötamine märgukirjade, selgitustaotluste ja teabenõuete esitamiseks avaliku võimu asutustele eesti.ee portaali kaudu

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 30. jaanuar 2016

Vastutav asutus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Koostööpartnerid: Riigi Infosüsteemi Amet (eesti.ee), Andmekaitse Inspeksioon (loodava vormi omanik), avaliku sektori asutused (vormi kasutajad), kodanikud ja ettevõtjad (vormi testijad)

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
			✓		✓			✓		✓					✓	

Mis toimus?

Tegevuse peamine eesmärk on edendada www.eesti.ee portaali kasutatavust. Samal ajal seab see sihiks ühtlustada olemasolevad e-vormid ning töötada välja ühtne vorm märgukirjade, selgitustaotluste ja teabenõuete esitamiseks avaliku võimu asutustele.² Oodatava tulemusena peaks portaal suurendama ka e-vorme kasutavate asutuste arvu. E-vormid hõlmavad taotlusi/vorme, mida kodanikud saavad paberi asemel elektroonilistes süsteemides täita ning mis säästavad nii kodanike kui ka ametnike aega, logistilisi ressursse, paberit jne.

Eelmises AVP tegevuskavas (perioodil 2012–2014) oli tegevus, mis keskendus www.eesti.ee portaali funktsionaalsuse ja kasutatavuse suurendamisele. Näiteks lisati portaali võimalus „Minu asjad“, mis aitas personaliseerida iga kasutaja ajalugu / otsinguid / menetluses olevaid taotlusi. Kuivõrd sidusrühmad pidasid portaali arendamist oluliseks tegevuseks, oli olemas selge vajadus selle arendamise jätkamiseks.³

Esialgul vastutasid tegevuse rakendamise eest peamiselt neli koostööpartnerit (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Andmekaitse Inspeksioon, Siseministeerium ja Riigi Infosüsteemi Amet), kuid protsessi käigus kutsuti ka lisapartnereid: Kaitseressursside Amet, Eesti Linnade Liit jt.⁴ See lähtus tõdemusest, et paljud asutused kasutavad erinevaid e-vorme ning kasulikum oleks koostööd partneritega laiendada, püüdes samal ajal täiendada ja ühtlustada enamikku vormidest.

Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektori asetäitja Margus Simson kommenteeris mais 2014, et viimase seitsme aasta jooksul on e-teenuste arendamine olnud paigalseisus ning on vajadus ühe üldportaali järele, mis ühendaks sajad e-teenuste keskkonnad.⁵ Eesti.ee portaal täitis selle vajaduse, kuid e-vormidega seotud ebatõhusus jäi alles. Näiteks tuli e-vormides kodanikel endal täita kuupäeva lahter, ehkki tehniline lahendus suudaks selle automaatselt eeltäita.

2014. aasta lõpuks olid uute vormide navigatsioonisüsteem ja prototüübid valminud ning testitud. Protsessi käigus selgus, et isegi www.eesti.ee portaalis oli liiga palju sarnase funktsiooniga vorme (mis olid vaid pisut erineva sõnastuse või struktuuriga). Kui analüüsimise esimene etapp oli lõpetatud, koostati raport, mis tõi välja erinevad võimalused vormide ühtlustamiseks ja soovitusel edaspidiseks. Tegevuse kolmandas etapis kavandatakse teises etapis esitatud soovitusi rakendada ja e-vormid ühtlustada. Selle etapi lõpetamise planeeritud tähtaeg on jaanuaris 2016, kuid rakendamine sõltub rahastamisest.⁶

Hindamiskspert, valitsusvälised organisatsioonid ja avaliku sektori asutuste esindajad hindavad seda tegevust 2015 aasta juunikuu seisuga „oluliselt täidetuks“. Valitsus on lõpetanud ajakavas ette nähtud esimese ja teise etapi, kuid veel töötatakse kolmanda etapiga, mis seab eesmärgiks rakendada Riigi Infosüsteemi Ameti ja avaliku sektori asutuste poolt varem soovitatud lisamuudatused. Teabenõuete standardit pole seni veel loodud.

Kas see oli oluline?

TNS Emori küsitluse kohaselt oli 2014. aastal internetikasutajate seas teadlikkus riigiportaalist www.eesti.ee 82%, mis oli 14% võrra suurem kui 2012. aastal (uuring tehti enne tegevuse algust). Isegi kui üldine teadlikkus www.eesti.ee portaalist on suurenenud, on see tuntud eelkõige kõrgharidusega inimeste seas. Enamik neist, kes pole portaaliga kursis, on vanemaelised vanuses 50–64 aastat, vähemused, Lääne- ja Ida-Virumaa elanikud ning põhiharidusega inimesed. 14% küsitletud inimestest olid kasutanud www.eesti.ee portaali viimase kuu jooksul, mis on vaid väheolulisel määral (3% võrra) kõrgem näitaja kui 2012. aastal.⁷

Ehkki e-vormi rakendus hetkel töötab ja peaks kasutajate vajadusi rahuldama, on veel mõningaid probleeme. Näiteks on kasutajatel endiselt raskusi teatud vormide otsimisel. Veelgi enam, e-vormid pole sarnaste teenuse lõikes samaväärselt kättesaadavad ja kõikidel avalikel teenistujatel pole piisavalt võimekust või teadmisi e-vormide ja e-teenuste kasutamiseks. Mõned e-vormid eeldavad informatsiooni otsimist riigi infosüsteemi haldussüsteemist, mida on keeruline kasutada. Lisaks on avalike teenuste osutajate jaoks sageli raske e-vorme visualiseerida ja testida.⁸ See näitab, et e-vorme on veel vaja edasi arendada ning kasutajasõbralikumaks muuta nii valitsussektori asutustele kui ka kodanikele.

Vabaühenduste hinnangul pole tegevus suure olulisusega ning enamik neist polnud üldse tegevusest teadlikud. Mõned avalikud teenistujad leidsid isegi, et see tegevus oleks pidanud tegevuskavast välja jääma, sest see ei paku lisaväärtust – see on eelkõige väike tehniline küsimus, mis võtab tähelepanu ära tõelistelt probleemidelt. Ehkki ühtlustatud vormi arendamine on positiivne samm õiges suunas, millega kaasneb mõningane mõju, ei lähe tegevus piisavalt kaugemale kodanike teabenõuete seotud kõige olulisemate probleemide lahendamisel, näiteks seoses funktsionaalsuse, kasutatavuse, kasutajasõbralikkusega jne.

Edasised sammud

Nagu eelviidatud PricewaterhouseCoopers'i raport soovitab, oleks mõistlikum loobuda vanast andmebaasi süsteemist tänapäevaste tehnoloogiate kasuks. Täpsemalt, mõned rakendused, nagu e-vormid ja kasutajaliides, põhinevad vananenud arendusraamistikul. Uus süsteem peaks olema loodud parema funktsionaalsusega, näiteks programmeerides erinevad funktsioonid eraldi ja üksnes soovitud eesmärgist lähtuvalt. Valitsuse enesehindamise aruanne viitab riskile, et asutused ei nõustu ühtlustatud ja standarditud vormi kasutuselevõtuga, sest kardavad kaotada oma asutuse identiteeti.⁹ Sellegipoolest on lõppkasutajate jaoks mugavam, kui on vähem e-vormide erinevaid versioone ja on võimalik saata sama vormi (nt teabenõudena) erinevatele asutustele.

Kuivõrd selle tegevuse AVP tegevuskavasse lisamisega ei kaasne suurt lisaväärtust, siis võib taolised vähese mõjuga arendusmeetmed tulevastest AVP tegevuskavadest välja jätta.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiseksperit järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsidesid ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõtte kehtib ka kõikide teiste klastrite kohta.

² Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), lk 10.

³ Hille Hinsberg, *Sõltumatu hindamisaruanne: Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmine 2012-2013* (2014), lk 30-31.

⁴ Government Office, *Estonia's Open Government Partnership Action Plan for 2014-2016: The Interim Report on the Implementation of the Action Plan* (Tallinn, 2015), lk 14.

⁵ Riigi Infosüsteemi Amet, „Simson: e-riik peab muutuma inimese jaoks lihtsamaks,” külastatud 8. novembril 2015, <https://www.ria.ee/simson-e-riik-peab-muutuma-inimese-jaoks-lihtsamaks/>.

⁶ Riigikantselei, *Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014-2016: Tegevuskava täitmise vahearuanne* (Tallinn: 2015), lk 15-16, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2014-2016_tegevuskava_taitmise_vahearuanne.pdf.

⁷ TNS Emor, *Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2014* (2014), lk 4, 145-146, külastatud 8. novembril 2015, https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf.

⁸ PricewaterhouseCoopers Advisors, *E-vormide analüüs, ühtlustatud mudel ja parendusettepanekud: Lõpparuanne* (Tallinn, 2015), lk 27-29, külastatud 8. novembril 2015, https://www.mkm.ee/sites/default/files/lopparuanne_e-vormide_analuus_uhtlustatud_mudel_ja_parendusettepanekud_1.4.pdf.

⁹ Government Office, *Estonia's Open Government Partnership Action Plan for 2014-2016: The Interim Report on the Implementation of the Action Plan* (Tallinn, 2015), lk 17-18.

3. Varane juurdepääs maksupoliitilistele otsustele

Tegevuse kirjeldus tegevuskavas:¹

2.3. Soovitus langetada olulised eelarve- ja maksupoliitilised otsused kevadel koos eelarvestrateegiaga

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Märkus: Tegevuse tähtaega muudeti, sest see oli juba juuliks 2015 täidetud.

Vastutav asutus: Rahandusministeerium

Koostööpartnerid: Maksu- ja Tolliamet, ministeeriumid

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
			✓		✓	✓	✓			✓						✓

Mis toimus?

Tegevuse eesmärk on tagada varases etapis juurdepääs maksupoliitilistele otsustele selle kaudu, et eelarve- ja maksupoliitilised otsused langetatakse kevadel koos eelarvestrateegia vastuvõtmisega. Kui eelarve- või maksupoliitilised otsused tehakse paralleelselt riigi eelarvestrateegia vastuvõtmisega kevadel – enne Riigikogu suvepuhkust –, siis neid analüüsitakse/esitatakse samade poliitiliste prioriteetide raames. Sellisel moel tõuseb riigieelarve ettevalmistamise kvaliteet ning valitsusasutused saavad oma tegevusi ja olemasolevaid ressursse paremini planeerida. Kui maksupoliitiliste otsuste ja muudatuste jõustumise vahele jääks vähemalt kuus kuud, oleks laiemal avalikkusel rohkem aega muudatuste üle arutleda ja nende ühiskondlikest mõjudest teadlikuks saada.

Siiani pole Eesti maksupoliitika kujundamisse piisaval määral avalikkust kaasatud. Avalikkust informeeritakse maksupoliitilistest muudatustest sageli alles siis, kui need hakkavad jõustuma. Ehkki on tavapärane, et sidusrühmad teevad maksupoliitikaga seoses ettepanekuid, tehakse need sageli liiga hilises etapis, ilma et need jõuaks planeerimisele või rakendusprotsesside muutmisele või parandamisele märkimisväärset mõju omada. Äri sektor ja neid esindavad liidud on korduvalt väljendanud rahulolematust senise olukorraga, mis paistab keskenduvat pigem „eelarveaukude“ täitmisele (st uute maksude kehtestamine või olemasolevate maksumäärade tõstmine lississetuleku tagamiseks, mida avalikul sektoril võib vaja minna riigieelarve tasakaalu tagamiseks) kui strateegilisele ja jätkusuutlikule maksupoliitikale. Ka vabauhendused pidasid kiirustatud maksupoliitilisi otsuseid väga häirivaks ning tervitasid positiivselt otsuse tegemise ja jõustumise vahelist kuuekuulist miinimumperioodi.

Riigikogu võttis vastu maksukorralduse seaduse täiendamise seaduse, mille kohaselt peab maksuseaduse muudatuste ja nende jõustumise vahele jääma vähemalt kuus kuud.² Riigiasutuste esindajate, valitsusväliste organisatsioonide ja hindamiseksperdi hinnangul on käesolev tegevus „täidetud“.³

Kas see oli oluline?

IRMi hindamiseksperdi hinnangul on tegevuse potentsiaalne mõju „väike“. Kahtlemata suurendab tegevus avalikku diskussiooni maksupoliitiliste küsimuste üle. Teisalt, üksnes maksupoliitiliste otsustega kohanemiseks rohkema aja tagamine ei pruugi piisavalt kaasa aidata strateegilise ja jätkusuutliku maksupoliitika saavutamisele või riigirahanduse läbipaistvuse suurendamisele. Nagu valitsusvälised organisatsioonid fookusgruppides esile tõid, võib tegevusega seonduvalt olla küll rohkem võimalusi teoreetiliseks kaasamiseks ja avalikuks diskussiooniks, kuid riigieelarve ise on iga aastaga muutumas aina vähem ja vähem kõikehõlmavaks. Riigieelarve näib järgivat üha rohkem avaliku sektori finants- ja fiskaalpõhimõtete seemist loogikat ja seda ei peeta laiemale avalikkusele suunatuks. Üheks sageli mainitud heaks näiteks on valitsusvälise organisatsiooni PRAXIS poolt loodud veebisait, mis visualiseerib ilmekalt avaliku sektori maksude ja eelarvete loogikat. Kui valitsus soovib tööpoolest saavutada suuremat osalust maksupoliitiliste otsuste tegemises, siis ta peaks kõigepealt valitsuse hallatavat (sh riigieelarvega seonduvat) informatsiooni arusaadaval viisil jagama.

Ka kohalikud omavalitsused kurtsid maksupoliitikatele varase ligipääsu tagamisega seotud tegevuse üle, kuivõrd nad saavad sageli lõplikud otsused oma eelarve kohta teada alles veebruaris, kui eelarveaasta on juba alanud.

Edasised sammud

Teema on küps avatud valitsemise reformideks ning hindamiseksperit soovitab, et tulevased tegevusplaanid võiksid jätkuvalt maksupoliitika protsessi käsitleda. Kuid selleks, et tegevustega kaasneks suurem potentsiaalne mõju, tuleks senisest rohkem rõhku panna konkreetsetele kaasamistegevustele, et maksupoliitiliste otsuste tegemise protsessid eelarvestamise varasemates etappides efektiivselt avatumaks muuta. Näiteks kui eelarvestrateegia avalikustatakse, siis kodanikud ja äri sektor võiksid aktiivsemalt maksupoliitika üle arutleda ja oma ideid jagada – näiteks spetsiaalsete, maksupoliitika protsessis osalemiseks loodud institutsionaliseeritud ja avalikkusele tuntud osaluskanalite kaudu, mitte niivõrd informaalsete või *ad hoc*-vestlustega, mis on tegelikult otsusetegemisest eraldatud.

Konsulteeritud vabaühendused viitasid ka, et riigieelarve seadus peaks keskendumas selgema sõnastuse ja lihtsa loetavuse tagamisele, mitte niivõrd keskvalitsuse fiskaalloogikale. Vabaühendused leidsid, et alltoodud tegevust, mille raames koostatakse juhised kohalikest eelarvest kodanikele arusaadava kokkuvõtte koostamiseks, võiks laiendada või selle ulatust suurendada nii, et see hõlmaks ka maksupoliitikat. Avatud valitsemise juhised (*The Open Government Guide*) hõlmab mitmeid teisigi praktilisi soovitusi maksu- ja eelarvepoliitika protsesside kaasamistegevuste planeerimiseks.⁴

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiseksperit järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsidesid ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõte kehtib ka kõikide teiste klastrite kohta.

² Riigi Teataja, Maksukorralduse seadus §4¹, jõustumine 01.07.2015, <https://www.riigiteataja.ee/akt/117032015011>.

³ Vt intervjuueeritud osapoolte nimekirja.

⁴ Vt asjaspepuutuvat alapeatükki „Avatud valitsemise juhised“ (*The Open Government Guide*): <http://www.opengovguide.com/topics/budgets/>.

4. Valitsuse juhitud kaasamisprotsesside kvaliteedi tõstmine

Tegevuste kirjeldus tegevuskavas:¹

2.2. Selliste algatuste edendamine, mis võimaldaksid arutelu põhimõtteliste valikute üle poliitikakujundamise varases faasis

Algusaeg: 1. märts 2015

Tähtaeg: 30. juuni 2016

2.4. Poliitikakujundamise tulemustest parema tagasiside andmiseks erinevate võimaluste ja meetodite tutvustus valitsusasutustele, nende kasutuselevõtt

Algusaeg: 1. detsember 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

3.1. Kaasamis- ja osalusmeetodite ja parima tava kättesaadavaks tegemiseks juhtnööride andmine protsessi elluvijatele vastavalt poliitikakujundamise olukordadele (nt interaktiivne veebileht näidete-meetoditega)

Algusaeg: 1. oktoober 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Märkus: IRMi hindamiskspert koondas need tegevused ühte klastrisse, sest see hõlmab tegevusi, mida võib kirjeldada selliste märksõnadega nagu kaasamine poliitikakujundamise varases etapis, paremad tagasiside mehhanismid ja interaktiivsed juhised avalikkuse kaasamise meetoditest. Lisaks, ehkki tegevused 2.2 ja 2.3 on sarnased, on neist esimene suunatud üldistele poliitikakujundamise protsessidele, teine (eelmisses klastrisse kuuluv) aga selgelt maksupoliitiliste otsuste tegemise ajastusele.

Vastutav asutus: Riigikantselei

Koostööpartnerid: Justiitsministeerium, Siseministeerium, teised ministeeriumid, valitsusvälised organisatsioonid, teised huvirühmad

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
2.2. Kaasamine poliitika-kujundamise varases etapis		✓				✓				✓					✓	
2.4. Paremad tagasiside-mehhanismid	✓					✓				✓					✓	
3.1. Juhised interaktiivseks kaasamiseks		✓				✓				✓				✓		

Mis toimus?

Klastri esimese tegevuse (2.2) eesmärk on tugevdada üleüldist poliitikakujundamise protsessi (eriti varastes etappides) ja kaasata rohkem osapooli poliitikaaruteludesse. Riigikantselei viitab, et ministeeriumid kaasavad huvirühmi ja avalikkust poliitikakujundamisse sageli liiga hilistes etappides.² Vastavalt tegevuskavale keskendutakse roheliste ja valgete paberite (kontseptuaalsed dokumendid kindlate poliitikavaldkondade kohta) kasutajasõbralikkuse suurendamisele, lootuses, et sellega

kaasneb suurenenud juurdepääs, kasutatavus ja kõikide ühiskonna huvirühmade teadlikkus.

Mitmesuguseid edusamme on juba tehtud: ministeeriumid avalikustavad oma iga-aastased tegevuskavad (mis katavad kõik nende põhitegevused); mõned ministeeriumid korraldavad kord aastas tööplaanide tutvustavaid üritusi; kaasamise teemadel toimuvad koolituskursused ja seminarid avalikele teenistujatele. 2013. aastal pani avalike teenuste korraldamise roheline raamat paika üldpõhimõtted teenuste arendamiseks, kuid ei andnud kindlaid juhiseid teenuste disainiks ja osutamiseks. Valitsuse enesehindamise aruande kohaselt analüüsitakse erinevate paberite (rohelised, valged raamatud) kasutamise praktikad ning uuendatakse soovituslikku juhendit.³ Valitsus planeerib analüüsida olemasolevate kontseptsioonide praktikad veebruaris 2016. Aprillis planeeritakse olemasolevaid juhiseid täiendada ning maist juunini 2016 alustada teavitustegevustega. Seega hindab hindamiseksperit tegevust „oluliselt täidetuks“.

Teise tegevuse (2.4) eesmärk on tutvustada valitsusasutustele erinevaid võimalusi ja meetodeid poliitikakujundamises osalenud osapooltele parema tagasiside andmiseks – kuidas nende kommentaare arvesse võeti või miks ei arvestatud. Valitsusväliste organisatsioonide sõnul ei anta kodanike esitatud arvamustele liiga sageli tagasisidet ajapuuduse või muude põhjuste tõttu. Tegevuse põhiline fookus ja sisu keskendub eelnõude infosüsteemi arendamisele, lisatakse teavituste tegemise ja esitatud kommentaaridele tagasiside andmise funktsioonid. Avaliku konsultatsiooni kokkuvõtted lisatakse eelnõude infosüsteemi koostöös AVP tegevusega 2.1.⁴ Praeguseks on aset leidnud avaliku sektori ja vabaühenduste esindajate diskussioon võimalike lahenduste ja arenduste üle ning Riigikantselei otsib edasiste tegevuste rahastamisvõimalusi. Seetõttu on hindamiseksperdi hinnangul tegevus „oluliselt täidetud“.

Kolmanda tegevuse (3.1) eesmärk on toetada neid avalikke teenistujaid, kes osalevad aktiivselt poliitikakujundamises, kuid kelle kaasamiskogemused on tagasihoidlikumad. Tegevuse peamine siht on jagada avalike teenistujate kaasamiskogemusi nendega, kellel on neid vähem. Tegevusega antakse juhtnõore kaasamis- ja osalusmeetodite kohta ning tehakse parimad tavad kättesaadavamaks neile, kes poliitikat kujundavad. Praeguseks on Riigikantselei loobunud ideest luua tegevuse jaoks uus veebisait, sest see nõuaks liiga palju ressursse. Koos valitsusväliste organisatsioonidega on nad arutanud võimalikke tegevusi parimate tavade jagamiseks, kuid hetkel on need kõik veel ootel. Seega on tegevus „piiratud“ määral täidetud.

Kas see oli oluline?

Tegevust 2.2 arutati AVP koordineeriva kogu koosolekul jaanuaris 2015. Arutelu keskmes oli asjaolu, et kodanike ja valitsusväliste organisatsioonide poliitikakujundamises osalemise kord (millal ja kuidas nad saavad osaleda) pole õiguslikult defineeritud. Informatsiooni poliitikaprotsessi (alguse) kohta on kergem kättesaadavaks teha seadusloomes ja arengukavade ettevalmistamisel, kuid keerulisem määrusandluses; ühtlasi on menetluskorda sageli keeruline jälgida ja see võib olla ka ebastandardne. Hindamiseksperit leiab, et kui kodanikud ja valitsusvälised organisatsioonid informatsiooni ei esita või pole vastavatest võimalustest teadlikud, siis tegevus ei saavuta oma eesmärki.

Varasemad kogemused näitavad, et inimesed on poliitikakujundamises osalemisest huvitatud, kuid nad tahavad saada sisukat tagasisidet. Tegevus 2.4 planeerib avaliku konsultatsiooni kokkuvõtted eelnõude infosüsteemi lisada.⁵ Nii avaliku sektori asutused kui ka vabaühendused väljendasid kõhklust selles osas, kui palju inimesi hakkab tegelikult portaali regulaarselt külastama või avalikes konsultatsioonides osalema. TNS Emori 2014. aasta uuring leidis, et 39% internetikasutajatest respondentidest polnud

viimase kahe aasta jooksul ühtegi kohaliku omavalitsuse või riigiasutuste veebisaiti külastanud. Lisaks, ainult 11% respondentidest oli külastanud õigusaktide portaali Riigi Teataja.⁶ See on üks põhjusi, miks tegevus 2.4 ei pruugi soovitud eesmärgi saavutada.

2014. aastal avalikustas Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit uuendatud kaasamise käsiraamatu. Üks selle eesmärgi oli osalusdemokraatia edendamine, tagades regulaarse dialoogi ühiskonna ja otsusetegijate vahel.⁷ See on samm edasi tegevuse 3.1 jaoks, mis soovib kaasamist kui tööriista muuta kättesaadavamaks neile, kes poliitikakujundamise protsesse ellu viivad. Üks selle tegevuse eesmärgi oli luua kasutajasõbralik käsiraamat. Isegi kui tegevuse 3.1 kavatsuses ei arvestatud, et sellise käsiraamatu loob just valitsusväline organisatsioon, kvalifitseerub see ise siiski eraldiseisvaks, ent sama eesmärgi taotlevaks tegevuseks.

Edasised sammud

Otsusetegemise protsessidesse tuleks kodanikke rohkem kaasata ning seega on kiiduväärne, et tegevusega 2.2 töötatakse selle eesmärgi saavutamise nimel. Teisalt ei pruugi eelnõude infosüsteemi arendamine tuua soovitud muudatusi suurenenud osaluse näol. Kuna menetlusprotsesse on raske mõista või jälgida, ei pruugi kodanikud ja organisatsioonid hakata süsteemi kasutama nii aktiivselt, kui oodatakse.

Vabaühenduste ja akadeemiliste organisatsioonide esindajad väljendasid fookusgruppide ja intervjuude jooksul ka arvamust, et Eestis on vaja rohkem strateegilisi partnerlussuhteid ministeeriumide ja valitsusväliste organisatsioonide vahel. Sellega seonduvalt on vabaühendused huvitatud toetuse saamisest oma poliitikaplaneerimise ja nõuandmisega seotud võimekuse arendamiseks. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit esitas omalt poolt kaks ideed:

- 1) "huvide esindamise inkubaator" umbes 10 organisatsioonile toetatamaks nende poliitika planeerimise ja kaasaraadimise võimekuse suurendamist;
- 2) konkreetseid ideid strateegilisteks partnerlusteks vabaühenduste ja avalike organisatsioonide vahel.
- 3)

Viimaks soovib hindamiskspert jätkata kaasamise arendamisega eeskätt eelarve valdkonnas ning selle meetodi edasise katsetamisega riigi tasandil. Et kaasav eelarve võidaks kodanike poolehoidu, peaksid poliitikakujundajad olema valmis protsessi vastavalt kaasatud kodanike ja organisatsioonide antud tagasisidele täiendama.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiskspert järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsist ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõtte kehtib ka kõikide teiste klastrite kohta.

² Riigikantselei, „Tegevus 2.2. Selliste algatuste edendamine, mis võimaldaksid arutelu põhimõteteliste valikute üle poliitikakujundamise varases faasis”, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevus_2.2_arutelu_varases_faasis.pdf.

³ Riigikantselei, *Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014–2016: Tegevuskava täitmise vahearuanne* (Tallinn: 2015), lk 19, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2014-2016_tegevuskava_taitmise_vahearuanne.pdf.

⁴ Riigikantselei, *Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014–2016: Tegevuskava täitmise vahearuanne* (Tallinn: 2015), lk 19, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2014-2016_tegevuskava_taitmise_vahearuanne.pdf.

⁵ Riigikantselei, „Tegevus 2.4. Poliitikakujutamise tulemustest parema tagasiside andmiseks erinevate võimaluste ja meetodite tutvustamine valitsusasutustele, nende kasutuselevõtt”, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevus_2.4_tagasiside_andmine.pdf.

⁶ TNS Emor, *Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2014* (2014), lk 36, külastatud 8. novembril 2015, https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf.

⁷ Urmo Kübar ja Hille Hinsberg, *Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas* (Tallinn: EMSL, 2014), lk 12, külastatud 8. novembril 2015, http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/sb/osale.ee/kaasamine_avalikus_sektoris_ja_vabakonnas.pdf.

5. Valitsusväliste partnerite poliitikakujundamises osalemise võimekuse suurendamine

Tegevuste kirjeldus tegevuskavas:¹

2.5. Struktuurifondidest rahastatavatele kaasamisprojektidele sisu andmine ja elluviimine koostöös vabaühendustega

Algusaeg: 1. juuni 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

3.2. Sotsiaalpartnerite ja teiste vabaühenduste võimekuse suurendamine selleks, et nad suudaksid avalikku poliitikat paremini analüüsida ja kaasata oma liikmesorganisatsioone avalikku poliitikat puudutavate seisukohtade väljatöötamisse

Algusaeg: 1. oktoober 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Märkus: IRMi hindamiskspert koondas need tegevused ühte klastrisse, sest mõlemad toetavad valitsusväliste partnerite võimekuse suurendamist. Klaster moodustab terviku, tõstes esmalt sotsiaalpartnerite võimekust avalikku poliitikat analüüsida ning seejärel rahastades kaasamisprojekte.

Vastutavad asutused: Riigikantselei, Siseministerium (strateegilise partnerlusega seonduv)

Koostööpartnerid: Justiitsministerium, Siseministerium, Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit, teised riigiasutused ja vabaühendused

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodamikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
2.5. Kaasamisprojektidele sisu andmine ja rahastamine			✓			✓					✓				✓	
3.2. Valitsusväliste organisatsioonide koolitus		✓				✓					✓				✓	

Märkus: Tärniga lubaduste/tegevuste vanade kriteeriumide alusel oleks tegevus 2.5 saanud täрни, sest see on mõõdetav, sõnastuse alusel AVP väärtuste seisukohast selgelt asjakohane, keskmise potentsiaalse mõjuga ning oluliselt või täielikult täidetud. IRM uuendas tärniga lubaduste/tegevuste kriteeriume 2015. aasta alguses.

Mis toimus?

Tegevuste klaster toetab valitsusväliste partnerite poliitikakujundamises osalemise võimekuse suurendamist. Esimese tegevuse (2.5) eesmärk on rahastada kaasamisprojekte. Riigikantselei on koos teiste riigiasutuste ja valitsusväliste organisatsioonidega juba välja töötanud tingimused Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamiseks.² Nad otsustasid toetada kolme tüüpi tegevust perioodil 2015–2020: 1)

uute kaasamislahenduste katsetamine; 2) riigi kaasamispoliitika arendamine; 3) vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse arendamine. 440 000-eurose eelarve raames planeerib Riigikantselei toetada kokku seitset projekti, mis edendavad kaasamistavasid Eestis; see võrdub umbes 60 000–70 000 euroga projekti kohta. Praeguseks on üks projekt välja valitud ja rahastatud. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus „oluliselt täidetud“, sest rahastamismeetmed on välja töötatud ning seni on üks projekt seitsmest võimalikust vastavalt ajagraafikule rahastatud.³

Teise tegevuse (3.2) eesmärk on tõsta valitsusväliste partnerite võimekust vabaühenduste juhtimise arenguprogrammi ja poliitikakujundamises osalemise suutlikkuse suurendamise programmi kaudu. Juhtimise arenguprogramm on ellu viidud ja kokku läbisid 30 osalejat 11 erinevat koolitust (nt strateegilise juhtimise, personalijuhtimise, mõjude hindamise, koostöö ja koordineerimise, kommunikatsiooni, poliitikakujundamise, vabaühenduse juhi rolli jms teemadel).⁴ Riigikantselei planeerib novembris 2015 alustada uue, vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse tõstmise programmiga, mis peaks lõppema juunis 2016. Lisaks töötab Siseministeerium riigiasutuste ja valitsusväliste partnerite strateegilise partnerluse edendamise nimel. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus „oluliselt täidetud“, kuivõrd juhtimise arenguprogramm on ellu viidud ning poliitikakujundamises osalemise suutlikkuse programmiks on tehtud ettevalmistusi. Intervjueeritud valitsusvälised osapooled hindasid eriti Siseministeeriumi initsiatiivi luua ja rahastada mitmeaastaseid strateegilisi partnerlussuhteid valitsusväliste partnerite ja ministeeriumi vahel.

Viimastel aastatel on kõikide poliitikakujundamise osapoolte hoiakutes ja oskustes täheldatavad positiivsed arengud. Need on väljendunud avaliku sektori organisatsioonides kaasamisprotsesside loomises ja rakendamises; avaliku võimu esindajad on teadvustanud poliitikaküsimuste arutamiseks ja lahendamiseks vabaühenduste ja laiema avalikkuse kompetentsuse suurendamise olulisust.⁵ Kuid selleks, et otsusetegijatega võrdsemas positsioonis olla, peaks valitsusväliste osapoolte võimekus (sh tõenduspõhise analüüsi võimekus) olema suurem.

Kas see oli oluline?

Tegevused seavad eesmärgiks suurendada valitsusväliste partnerite poliitikakujundamises osalemise võimekust nii spetsiaalsete poliitikakujundamise kaasamisprojektide (2.5) kui ka sotsiaalpartnerite avaliku poliitika analüüsi võimekuse suurendamise (3.2) kaudu. Ehkki potentsiaalseid kaasamisprojekte pole veel valitud ja rahastatud, on tegevusega 3.2 ellu viidud juhtimise arenguprogramm saanud positiivseid hinnanguid nii osalejatelt kui ka koolitajatelt. Hindamiseksperdi hinnangul on mõlema tegevuse potentsiaalne mõju „keskmine“, sest vastavalt kavandatud tegevustele rahastatakse olulisi võimekust ja kaasamist suurendavaid tegevusi. Intervjueeritud vabaühenduste esindajad pidasid rahastamismeedet ja programme kasulikuks, kuid alles jääb probleem, kuidas muuta avalikkuse ja valitsusväliste organisatsioonide kaasamine jätkusuutlikuks ja tõhusalt tulemustele orienteerituks.

Vabaühendused, akadeemilised ja erasektori organisatsioonid tõid esile, et „poliitikakujundamises osalemine“ on väga nõudlik ja ajamahukas tegevus ning eeldab neilt rohkeid pingutusi. Sellest tulenevalt saavad osaleda ainult suurimad ja tugevaimad valitsusvälised partnerid. Hindamiseksperdi hinnangul viib see „nõiaringini“ – huvirühmad suurendavad oma võimekust ainult siis, kui tunnevad, et nad on poliitikakujundamise protsessi tõeliselt oodatud ja kaasatud, ent samas kutsub avalik sektor osalema ainult neid valitsusväliseid organisatsioone, kellel on osalemiseks olemas juba piisav võimekus.

Edasised sammud

Ehkki poliitika avalikustamine varastes kujundamisetappides võib aidata valitsusvälistel partneritel osaleda, ei pruugi osalemisvõimaluste pakkumine automaatselt osalust suurendada. Osalemisele suurema mõju tagamiseks peaksid valdkonnaga seotud tegevused arvesse võtma ja keskenduma teistele kaasamisega seotud kriitilistele aspektidele, näiteks kaasamise meetoditele või kaasatavatele gruppidele.

Lisaks soovitab hindamiskspert, et seda laadi tegevused peaksid olema omavahel paremini seotud. Näiteks poliitikakujundamise protsessi läbipaistvuse klasteri tegevused peaksid olema lähemalt seotud siinses, valitsusväliste partnerite võimekuse suurendamise klasteris olevate tegevustega.

Viimaks rõhutasid konsulteeritud vabaühendused, et rahastatud projektid peaksid hõlmama järelevalve ja hindamise elemente ning levinumaid parimaid tavasid.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiskspert järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsidesid ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõte kehtib ka kõikide teiste klasterite kohta.

² <https://riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>, külastatud 8. novembril 2015.

³ Riigikantselei, *Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014–2016: Tegevuskava täitmise vahearuanne* (Tallinn: 2015), lk 19, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2014-2016_tegevuskava_taitmise_vahearuanne.pdf.

⁴ http://www.praxis.ee/tood/yhenduste_programm/, külastatud 8. novembril 2015.

⁵ Praxis, *Vabaühenduste sisedemokraatia uuring* (2014), lk 56, <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/vaba%C3%BChenduste-sisedemokraatia.pdf>.

6. Veebipõhine tööriist petitsioonide esitamiseks Riigikogule

Tegevuse kirjeldus tegevuskavas:¹

2.6. Valitsusvälise internetipõhise arutelukeskkonna loomine, et võimaldada kodanikel algatada, kavandada, koostada ja seejärel digitaalselt allkirjastatuna esitada kollektiivseid märgukirju riigi- ja kohaliku võimu asutustele

Algusaeg: 1. detsember 2014

Tähtaeg: 28. veebruar 2014

Märkus: Tegevuse tähtaeg lükati edasi detsembrisse 2015.

Vastutav asutus: Eesti Koostöö Kogu

Koostööpartnerid: Riigikogu, Riigikantselei, huvitatud ministriumid

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
			✓			✓		✓			✓				✓	

Märkus: Tärniga lubaduste/tegevuste vanade kriteeriumide alusel oleks tegevus 2.6 saanud täрни, sest see on mõõdetav, sõnastuse alusel AVP väärtuste seisukohast selgelt asjakohane, keskmise potentsiaalse mõjuga ning oluliselt või täielikult täidetud. IRM uuendas tärniga lubaduste/tegevuste kriteeriume 2015. aasta alguses.

Mis toimus?

Tegevus oma sõnastusega ei täpsustanud konkreetset tööriista, millele tegevuse elluviimine tugineb. Kuid tegevus nägi ette veebisaidi loomise, mis võimaldab laiemal avalikkusel töstatada olulisi küsimusi, algatada arutelusid ja kujundada ideid õigusaktidega seotud ettepanekuteks ning esitada Riigikogule kodanike algatusi. Eelnevalt oli olemas juba kaks sarnast veebisaiti: 1) www.osale.ee – platvorm ideede/ettepanekute valitsusele saatmiseks, oma ideedele toetuse/digiallkirjade kogumiseks, töös olevate eelnõude suhtes arvamuse avaldamiseks, õigusaktide ja strateegiadokumentide otsimiseks; ning 2) eelnoud.valitsus.ee – platvorm eelnõude menetlemise koordineerimiseks ja avalikuks konsulteerimiseks, õigusaktide ja strateegiadokumentide leidmiseks.

OECD 2011. aasta raport leidis, et Eesti valitsusel on raskusi kodanike otsusetegemise protsessidesse kaasamisega, sest enamikul vabaühendustest on vähene võimekus ja professionaalsus ning avalikul sektoril pole vajalikke teadmisi ja oskusi kodanike efektiivseks kaasamiseks.² Eesti AVP tegevuskava täitmise 2012–2013 hindamisaruande³ põhjal pole probleemile sobivat lahendust leitud. Uus veebisait püüab seda probleemi lahendada.

2013. aastal kogus Rahvakogu – keda peetakse uue veebisaidi rajajaks – ühisloome meetodit kasutades avalikkuselt ettepanekuid ning tuli välja 15 konkreetse ideega õigusaktide muudatusteks.⁴ Üks ettepanekutest oli sätestada kodanike kollektiivsete pöördumiste (petitsioonide) õiguslik regulatsioon. Riigikogu kiitis regulatsiooni heaks, sätestades, et kollektiivse pöördumise esitamiseks on vaja koguda vähemalt 1000

kodaniku ja alalise elaniku toetusallkirja ning pöördumine peab sisaldama ettepanekut, kuidas kehtivat regulatsiooni muuta või ühiskonnaelu paremini korraldada. See oli oluline õiguslik muudatus, edendamaks kollektiivsete petitatsioonide võimalusi.

Ehkki veebisaiti veel arendatakse, on nimetatud regulatsiooni aktiivsed kodanikud juba kasutanud. 2015. aasta alguses kiitis Riigikogu heaks esimese avalikkuse poolt algatatud õigusliku muudatuse. Ettepaneku tegi Eesti Kaubandus-Tööstuskoda koos 1300 ettevõtja ja aktiivse kodanikuga.⁵ Seaduse peamine eesmärk oli sätestada, et maksuseaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud (vt klaster 3 eespool).

Uut seadust on juba kasutatud, kuid selle tegelik väljund – veebisait – veel puudub. Seega on selle tegevuse täitmise seis „piiratud“. Valitsuse enesehindamise aruande kohaselt veebisaiti veel arendatakse. 2015. aasta lõpuks pidi Eesti Koostöö Kogu olema korraldanud kollektiivsete pöördumiste keskkonna nimekonkursi, keskkonda testinud ja keskkonna avanud. Pärast seda pidi algama kollektiivsete pöördumiste keskkonna haldamine ja modereerimine. Hiljem on võimalik veebisaidile lisada ka uusi funktsioone ja tasandeid (nt sama platvormi saab kasutada kohalikes omavalitsustes). Seda, kas valitsus viis need plaanid ellu, hindab tegevuskava elluviimise lõpparuanne, mis analüüsib tegevuste elluviimise teist aastat.

Käesoleva aruande tagasisideprotsessi jooksul selgitas Riigikantselei, et tööriist on praegu mõeldud petitatsioonide esitamiseks vaid Riigikogule, isegi kui esialgu nägi tegevus sihtrühmana ette ka kohalikke omavalitsusi.

Kas see oli oluline?

Tegevus peaks suurendama kodanikuühiskonna kaasamist, täiustades avalikkuse osalemise võimalusi – täpsemalt, luues eraldi veebisaidi küsimuste tõstatamiseks, nende üle arutamiseks ning toetusallkirjade kogumiseks. Sellel tegevusel on keskmine potentsiaalne mõju. Uue veebisaidi loomine petitatsioonide jaoks ei pruugi olla piisav, et kodanike aktiivsust e-demokraatia teenuste kasutamisel suurendada. Tegevus üksinda ei pruugi olla piisavalt ambitsioonikas eesmärkide saavutamiseks. Täiendavad eeltingimused ja tegevused võivad osutuda vajalikuks (nt selleks, et suurendada usaldust parteide ja Riigikogu suhtes, valimisaktiivsust ning inimeste usku ja motivatsiooni olla „aktiivne kodanik“) enne kui platvorm hästi toimima hakkab.

Tegevus seab valitsuse ette tõsised väljakutsed. Peamine probleem on, et kodanikud ei tunne, et nende arvamusi diskussioonides ja otsuste tegemisel arvesse võetakse. Väidetavalt tundis 95% Rahvakogus osalenud inimestest, et nende osalus ei mõjutanud lõpptulemust.⁶

Detsembris 2014 tehti riigipidamise kavas mitmeid ettepanekuid selle tegevuse elluviimise täiendamiseks. Esiteks, veebisaiti peaksid nii laiem avalikkus kui ka riigiametnikud kõigepealt testima. Teiseks tehti riigipidamise kavas ettepanek, et Riigikogule peaks koos seaduseelnõuga üle andma täpse ülevaate osalenutest ja nende panusest. Lisaks leiti kavas, et hetkel on kaasamisprotsessis liiga palju passiivseid osalejaid ning parem oleks kodanikke otse kaasata.⁷

Eelnimetatud põhjustel on endiselt ebaselge, kas uus veebisait võidab rahva seas populaarsuse. Hiljutised uurimused näitavad, et inimeste arv, kes kasutavad e-demokraatia teenuseid, on võrdlemisi väike. TNS Emori poolt 2014. aastal tehtud küsitluse tulemuste kohaselt polnud 67% internetikasutajatest kunagi e-demokraatia teenuseid kasutanud, mis oli 8% võrra madalam tulemus kui 2012. aastal.⁸ Sama TNS Emori uuring analüüsis, kui palju inimesi on avaldanud oma arvamust kahel juba olemasoleval veebisaidil. Vastanute seas oli 1% neid, kes olid kasutanud www.osale.ee portaali ning 7% oli kasutanud www.petitsioon.ee veebisaiti.⁹ Kui e-demokraatia teenuseid kasutavate inimeste osakaal jääb madalaks, siis on ka uue veebisaidi edukaks

muutumise tõenäosus madal. Kui veebisaidi haldamine oleks valitsusväliste osapoolte ülesanne ning selle ülalpidamiseks ja regulaarselt uuendamiseks ei kaasne vajalikkude rahalist toetust, siis oleks ka veebisaidi järjepidev toimimine kaheldav.

Üldiselt leidsid valitsusvälised organisatsioonid, et tegevusel on hea potentsiaal ühiskonnas suurema muutuse esiletoomiseks. Ka peaminister on AVP tegevuskava tutvustamise ajal uut veebisaiti reklaaminud. Rahandusministeeriumi arendusosakonna nõunik Margus Lehesaar viitas, et kohalikul tasandil loodi sarnane informatsioonisüsteem/platvorm, mis võimaldas kohalikel omavalitsustel teha oma otsused/diskussiooni avalikuks. Selle süsteemi kaudu on võimalik kohaliku omavalitsuse üksuse koosolekuid reaalselt jälgida, avalikkust kaasata jne. Hetkel kasutavad süsteemi umbes 25 kohalikku omavalitsust ning see maksab omavalitsusele 60 eurot kuus. Süsteemi uuendatakse pidevalt kasutajate tagasisidest lähtuvalt.

Samal ajal on kriitilisemad osapooled väljendanud arvamust, et juba on olemas liiga palju portaale, veebitööriistu jne. Vaja pole niivõrd veel ühe uue platvormi loomist, kuivõrd pigem kodanike kaasamise kultuuri muutumist. Kuna see tegevus on tegevuskavas ainus, mille täitmise eest vastutab valitsusväline organisatsioon, siis on valitsusväliste organisatsioonide üldised ootused võrdlemisi kõrged.

Edasised sammud

Hindamiseks soovib veebisaidi avada niipea kui võimalik ja seda aktiivselt tutvustada, sealhulgas sotsiaalmeedia vahendusel. Tulevane lubadus/tegevus sellel teemal võib sisaldada nii veebisaidi tutvustamist kui ka teisi konkreetsemaid tegevusi, et julgustada ka kohalikke omavalitsusi süsteemi kasutama.

Võttes arvesse vabaühenduste kriitikat, peaks valitsus kriitiliselt analüüsima kõiki olemasolevaid kaasamisega tegelevaid veebisaitide ning, kui võimalik, kaaluma ühe keske veebisaidi loomist. Veebisait iseenesest pole piisav, et e-demokraatia teenuste üldist kasutatavust suurendada. Kiiduväärt on asjaolu, et tegevuse rakendamine hõlmas konkreetse regulatsiooni vastuvõtmist, loomaks paremaid võimalusi otsedemokraatia realiseerimiseks. (Hüpoteetiline) tulevane lubadus/tegevus peaks olema konkreetset suunatud kaasamise/osaluse üldise keskkonna ja stiimulite parandamisele ning uut või kesket veebisaiti aktiivselt tutvustama.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiseks järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsidesid ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõte kehtib ka kõikide teiste klastrite kohta.

² OECD, „Estonia: Towards a Single Government Approach“, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing (2011), lk. 278-279, külastatud 8. novembril 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/97892264104860-en>.

³ Hille Hinsberg, *Independent Reporting Mechanism Estonia: Progress Report 2012-2013* (Independent research), lk 36, külastatud 8. novembril 2015, <http://www.opengovpartnership.org/files/estonia-ogp-irm-public-comment-engpdf/download>.

⁴ *Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020* (Tallinn, 2015), lk 16–17, külastatud 8. novembril 2015, <http://www.kysk.ee/failid/Upload/files/KODAR.pdf>.

⁵ Annika Uudelepp, „Rahvakogule on tänu võlgu vähemalt kolm valimistel osalevat erakonda“, *ERR uudised*, 20.02.2015, külastatud 8. novembril 2015, <http://uudised.err.ee/v/90ab859a-57df-4b62-b136-87c4e0d5f957>.

⁶ Hille Hinsberg, „Rahvakogu tulemus: võim kaotas, kuid inimesed lähenesid“, *Postimees*, 22.11.2014, külastatud 8. novembril 2015, <http://arvamus.postimees.ee/3001257/rahvakogu-tulemus-voim-kaotas-kuid-inimesed-lahenesid>.

⁷ Eesti Koostöö Kogu, *Riigipidamise kava* (2014), lk 4, külastatud 8. novembril 2015, http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/01/Riigipidamise-kava-terviktekst_final.pdf.

⁸ TNS Emor, *Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2014* (2014), lk 79, külastatud 8. novembril 2015, https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf.

⁹ TNS Emor, *Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2014* (2014), lk 80, külastatud 8. novembril 2015, https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf.

7. Riigiraha rakenduse edasiarendamine / eelarve läbipaistvus

Tegevuste kirjeldus tegevuskavas:¹

4.1. Riigiraha rakenduse edasiarendamine: keskvalitsuse, avalik-õiguslike isikute ja võimalikult suure osa valitsussektorisse kuuluvate muude üksuste raamatupidamisandmete lisamine kontoplaaniga nõutud detailsuses

Algusaeg: 1. september 2014

Tähtaeg: 31. detsember 2015

4.2. Kohalike omavalitsuste erasektorisse ja kolmandasse sektorisse kuuluvate tehingupartnerite avalikustamine ning selle info liidestamine äriregistriga tehinguga seotud isikute väljatoomiseks

Algusaeg: 1. jaanuar 2016

Tähtaeg: 31. juuli 2016

4.3. Riigiraha rakendusse riigieelarvest toetust saanud vabäühenduste lisamine

Algusaeg: 1. september 2015

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Märkus: Klastrisse on koondatud tegevused, mis suurendavad avaliku sektori kasutuses olevate kohalike omavalitsuste, keskvalitsuse asutuste ja vabäühenduste rahastamisandmete läbipaistvust. Tegevuse 4.1 algusaega nihutati kolme kuu võrra, detsembrisse 2014. Valitsuse enesehindamise aruandest selgus, et tegevuse 4.2 tähtaeg toodi üks kuu ettepoole, juunisse 2016. Tegevuse 4.3 tähtaeg toodi aga lausa kuus kuud ettepoole, detsembrisse 2015.

Vastutav asutus: Rahandusministeerium

Koostööpartnerid: PRAXIS, kodanikuühendused, Justiitsministeerium, Riigikontroll, Siseministeerium, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
4.1. Keskvalitsuse tehingud				✓	✓		✓	✓			✓				✓	
4.2. Kohalike omavalitsuste tehingud eraõiguslike partneritega			✓		✓		✓	✓			✓				✓	
4.3. Riigieelarve toetused vabäühendustele				✓	✓		✓	✓			✓			✓		

Märkus: Tärniga lubaduste/tegevuste vanade kriteeriumide alusel oleksid tegevused 4.1 ja 4.2 saanud täрни, sest need on mõõdetavad, sõnastuse alusel AVP väärtuste seisukohast selgelt asjakohased, keskmise potentsiaalse mõjuga ning oluliselt või täielikult täidetud. IRM uuendas tärniga lubaduste/tegevuste kriteeriume 2015. aasta alguses.

Mis toimus?

Esimese tegevuse (4.1) eesmärk on muuta eelarvekulutused läbipaistvamaks. Tegevusega muudetakse keskvalitsuse, avalik-õiguslike isikute ja teiste valitsussektorisse kuuluvate üksuste raamatupidamise andmed avalikuks. Selleks uuendab valitsus koostöös Poliitikauuringute Keskusega PRAXIS ja vabaühendustega uut rakendust nimega Riigiraha. Uut veebisaiti aitasid arendada tagasiside ja kogemused seoses varasemate projektidega, nagu näiteks Riigipilve projekt (pilveteenus, kus inimesed said tutvuda kohalike omavalitsuste finantsinfoga aastatel 2004–2012 ja millel oli kokku 8600 külastajat, kes tegid üle 200 000 päringu).² Riigipilv teenis sama eesmärki nagu uus veebisait, kuid sealseid andmeid ei uuendatud ja see polnud väga kasutajasõbralik. Nõudlus finantsinfot avalikustava parema veebisaidi järele oli suur.

Uus rakendus Riigiraha on kasutajasõbralikum, sisaldab suuremat andmete hulka ning on kättesaadav nii eesti kui ka inglise keeles. Valitsus avas Riigiraha rakenduse veebisaidi 2014. aastal. Valitsus planeerib veebikeskkonna testimise ja arendamise lõpetada 2015. aasta lõpuks ning veebisaidi rakenduse käivitamine on planeeritud 2016. aasta algusse. Hindamiskspert hindas tegevuse täitmise seisuks „oluliselt täidetud“, ehkki arendustegevuste elluviimine on pisut uuendatud ajakavast maas.

Teine tegevus (4.2) keskendub kohalike omavalitsuste era- ja kolmandasse sektorisse kuuluvate tehingupartnerite avalikustamisele (organisatsioonide nimed, eraldatud rahastus, rahastamise eesmärk jne) ning selle info liidestamisele äriregistriga erinevate tehingutega seotud isikute väljatoomiseks. Tegevuse peamine eesmärk on suurendada läbipaistvust ja usaldust ning vähendada korruptsiooni. Rahandusministeerium kavandab ka omavalitsuste finantsjuhtimise seaduse muudatust, et täpsustada kohaliku omavalitsuse üksuste raamatupidamisandmete detaile.³

Valitsus loodab, et finantsjuhtimise seaduse muutmise eelnõu (mis loob aluse kõigi avaliku võimu asutuste veebipõhiste rakendustele) võetakse vastu juuniks 2016 ning sellisel juhul rakenduks uus seadus 1. septembrist 2016.⁴ Hindamiskspert hindab tegevust „oluliselt täideks“, sest tegevusulatus ja seotud kulud on defineeritud. Seaduse muutmise eelnõu ja uuendatud seaduse rakendamiseni pole veel jõutud. Valitsus planeerib tegevuse täita juuniks 2016, kuid seaduse muutmise eelnõu seletuskirja kohaselt jõustub uus seadus 1. septembril 2016.

Kolmas tegevus (4.3) on lähedalt seotud tegevusega 4.1, sest mõlemad püüavad Riigiraha rakendust arendada. Selle tegevuse eesmärk on muuta avaliku raha kasutamine läbipaistvamaks ja soodustada laiemat avalikkuse (aga ka avaliku sektori) poolt avaandmete kasutamist. Varasemalt oli valitsussektori asutuste (sh keskvalitsuse asutused, riigi asutatud äriühingud ja sihtasutused, ülikoolid ja haiglad) eelarve kasutamise andmed kättesaadavad finantsaruannetes ja raamatupidamisarvestuses. Need formaadid ei võimaldanud valitsusväliste organisatsioonidele või laiemale avalikkusele ligipääsu, et andmeid otsida või sõltumatult analüüsi teha. Polnud registrit kolmanda sektori organisatsioonide (mittetulundusühingud või sihtasutused) kohta, kes olid riigiasutustelt või omavalitsustelt toetusi saanud.⁵ Seega Riigiraha rakendusse riigieelarvest toetust saavate vabaühenduste andmete lisamisega kaasneb valitsusasutuste esindajatele suurem vastutus oma otsuseid põhjendada, kriitikale või nõuetele reageerida ning vastutada organisatsioonide eest, kes ei suuda lubadusi täita.

Valitsuse enesehindamise aruande kohaselt selle tegevuse sisu ja struktuuri üle veel arutletakse. Hetkel portaal ei näita, millised valitsussektorist väljapoole jäävad mittetulundusühingud või sihtasutused on valitsusasutuste või omavalitsuste poolt rahalist toetust saanud. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevuse täitmise tase „piiratud“, sest veel on vaja arutada tegevuse kirjelduse ja põhieesmärkide üle.

Kas see oli oluline?

Praegu on olemas kaks veebisaiti, mille peamine eesmärk on teha avaliku raha kasutamine paremini arusaadavaks ja visualiseerida seda kodanike jaoks. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS käivitas veebisaidi www.meieraha.ee, mis visualiseerib riigieelarve sisu. Sellel platvormil saavad kodanikud näha ka ülevaadet osa kohalike omavalitsuste eelarvetest ja sellest, kuidas nende maksuraha kasutatakse. Teine veebisait, mida arendati tegevuse 4.1 raames, avati aprillis 2014. Selle nimi on riigiraha.fin.ee ning see aitab kasutajatel analüüsida ja võrrelda peamiselt erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste kulusid ja tulusid. Rakenduses saab ka andmetega töötada: kui sisestada oma töötasu, siis rakendus näitab, kuidas vastavat maksuraha kasutatakse.

Siiani on avalik sektor teinud suuri pingutusi, et eelarvete/raamatupidamise andmeid loetaval ja juurdepääsetaval viisil avalikuks muuta. Teisalt väidavad valitsusvälised organisatsioonid, et kahest eelmainitud platvormist on www.meieraha.ee loogilisem ning riigiraha.fin.ee arendamisel tuleks selle lihtsusest ja kasutajasõbralikkusest õppida.

AVP koordineeriv kogu arutas tegevust 4.2 septembris 2015. Kohtumisel täpsustati, et hetkel oodatakse kooskõlastust avalikustatavate andmete detailsuse osas, mille alusel saab panna paika ka kogu töömahu. Finantsjuhtimise seaduse muutmise eelnõu oli käesoleva aruande kirjutamise ajal veel ootel nagu ka teised tegevused, mis olid finantsjuhtimise seaduse muutmiseks vajalikud. Valitsuse enesehindamise aruanne märgib, et valitsusel on raskusi avaandmete avalikustamisega, sest läbipaistvus ja avatus pole Eesti ühiskonnas sügavalt juurdunud. Lisaks on kohalikel omavalitsustel erinevad raamatupidamissüsteemid, mis pole projektiga ühtmoodi ühilduvad.⁶ Vabaühendused viitasid, et lootused tegevuse suhtes olid suuremad kui lubaduse tegelikud tulemused. Lisaks kommenteerisid avalikud teenistujad, et mitu ministeeriumi polnud esialgu protsessist informeeritud ning on esinenud kommunikatsiooniprobleeme: enamik ministeeriumide olulistest avalikest teenistujatest polnud protsesside kavandamisse kaasatud. Eesti Koostöö Kogu leidis ka, et tegevus ei anna oodatud tulemust ning üksnes suurendab kohalike omavalitsuste raamatupidajate töökoormust.⁷ See võib tähendada, et tegevus vajab rohkem aega, et kõiki omavalitsuste raamatupidamise andmeid kaasata ning tagada, et andmete kogumine viiakse läbi tõhusal moel.

AVP koordineeriva kogu koosolekul arutati ka tegevust 4.3 ning tõstatati probleem, et sellel tegevusel puudub selge eesmärk, milliseid andmeid avalikustatakse. Koosolekul peeti oluliseks, et avaliku võimu ja kodanikuühiskonna rahalist suhet oleks vaja süstematiseerida.⁸ Tegevus 4.3 oli liiga ambitsioonikas ja soovitud eesmärgid olid tegelikult situatsioonist ees. Vabaühendused ja akadeemiliste organisatsioonide esindajad tõid välja, et erinevatel teemadel/veebisaitidel puuduvad kulutuste/eelarvete visualisatsioonid, mis on üheks täiendavaks avalikku diskussiooni takistavaks puuduseks.

Edasised sammud

Seoses koheste järgnevate sammudega soovitab hindamiseksperit Riigiraha rakenduse veebisaiti reklaamida ning julgustada inimesi seda kasutama. Riigiraha rakendus on hea võimalus valitsuse suhtes usalduse suurendamiseks, kuid seda pole veel piisavalt reklaamitud ja seni on sel teemal ilmunud vaid mõned artiklid.

Pikemaajalise eesmärgina, näiteks järgmiseks tegevuskavaks, soovib hindamiskspert avaliku raha kasutamise läbipaistvuse suurendamisse rohkem kaasata kohalikke omavalitsusi. Valitsuse enesehindamise aruanne teadvustas tegevuse 4.2 ühe riskina seda, et osa kohalike omavalitsuste raamatupidamise infosüsteemidest on liiga keeruline tegevuse täitmiseks vajalikul moel ümber korraldada. Oluline on kirjeldada finantsjuhtimise seaduse uusi aspekte, anda omavalitsustele piisavalt aega muudatustega kohanemiseks ning garanteerida nende täielik, integreeritud kaasamine Eesti avaliku raha kasutamise läbipaistvuse suurendamisse.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiskspert järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsides ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõtte kehtib ka kõikide teiste klasterite kohta.

² E24, majandusajakirjanik, „Omavalitsuste finantsandmed on nüüdsest püsivalt kättesaadavad“, Postimees, 14.04.2014, külastatud 8. novembril 2015, <http://majandus24.postimees.ee/2760916/omavalitsuste-finantsandmed-on-nuudsest-pusivalt-kattesaadavad>.

³ Riigikogu, „Seletuskiri kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu juurde“, külastatud 8. novembril 2015, <http://www.riigikogu.ee/download/ae941979-d576-4498-114a-c636ab2787e2>.

⁴ Riigikantselei, „Tegevus 4.2. Kohalike omavalitsuste erasektoris ja kolmandasse sektoris kuuluvate tehingupartnerite avalikustamine ning selle info liidestamine äriregistri tehinguga seotud isikute väljatoomiseks“, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevus_4.2_tehingupartnerite_avalikustamine.pdf.

⁵ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn 2014), lk 13, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevuskava_2014-2016.pdf.

⁶ Riigikantselei, *Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014–2016: Tegevuskava täitmise vahearuanne*, lk 30.

⁷ Eesti Koostöö Kogu, *Valitsuskomisjoni ja omavalitsusliitude koostöökogu delegatsiooni läbirääkimiste kokkuvõte 2016. aasta riigieelarve osas*, lk 10, külastatud 8. novembril 2015, <http://www.riigikogu.ee/download/6480a078-436f-4a63-94b1-fe5c2135c376>.

⁸ Liis Kasemets, *Avatud valitsemise partnerluse koordineeriv kogu* (08.09.2015 koosoleku protokoll), lk 2, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_nr5.pdf.

8. Juhised kohalikust eelarvest kodanikele arusaadava kokkuvõtte koostamiseks

Tegevuse kirjeldus tegevuskavas:¹

4.4. Juhtnõotide andmine kohalikule omavalitsusele kohalikust eelarvest kodanikele arusaadava lühiülevaate koostamiseks riigi eelarvestrateegia ja riigieelarvega sarnasel kujul

Algusaeg: 1. november 2014

Tähtaeg: 30. märts 2015

Vastutav asutus: Rahandusministeerium

Koostööpartnerid: E-riigi Akadeemia, omavalitsusliidud, Riigikantselei

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
			✓		✓					✓						✓

Mis toimus?

Tegevus seab eesmärgiks anda kohalikele omavalitsustele üle keskvalitsuse tasandil (Rahandusministeeriumis) olevad teadmised selle kohta, kuidas koostada ning avalikustada kasutajasõbralikke ja hästi loetavaid lühiülevaateid kohalike omavalitsuste eelarvetest. Ehkki mõni omavalitsus on kaasava eelarvega katsetanud, pole enamasti eelarvetele või kuludokumentidele kasutajasõbralikku ligipääsu loodud. See tegevus oli osa sellest, et AVP põhimõtteid kohalikul tasandil levitada.

Rahandusministeerium avalikustab riigi eelarvestrateegia järgneva eelarveaastaks ja sellele järgneva kolme aastaks ning iga-aastased riigieelarved, et informeerida laiemat avalikkust finantsprognoosidest ning eelarves kavandatud tuludest ja kuludest. Jaanuaris 2015 koostas Rahandusministeerium juhtnõõrid kohalike omavalitsuste jaoks kohalikust eelarvest lühiülevaadete koostamiseks, mis lisati Rahandusministeeriumi veebisaidile ja mida tutvustati kohalikele omavalitsustele. Hindamisekspert leidis, et tegevus on „täidetud“, sest juhtnõõrid on avalikustatud² ja omavalitsustele tutvustatud. Valitsuse ees seisv väljakutse seisneb selles, kuidas suurendada kohalike omavalitsuste huvi neid juhtnõõre ka tegelikult järgida. Kuna Rahandusministeeriumis on eraldi kohaliku omavalitsuse küsimustega tegelev osakond, siis võiksid ka nemad juhtnõõre laialdaselt tutvustada ja samal ajal häid eeskujusid esile tõsta. Kohalike omavalitsuste esindajad, kes fookusgruppides osalesid, polnud alati juhtnõõridest teadlikud või nad ei pidanud seda üldiselt väga kasulikuks tegevuseks (vähemalt enda omavalitsuse vaatepunktist). Vabaühendused tervitasid tegevusi, mis võivad luua parema juurdepääsu informatsioonile, kuid nad kahtlesid, kas juhtnõõrid jõuavad ikka sihtrühmadeni ja kas neid praktikas ka järgitakse.

Kas see oli oluline?

Hindamiskspert hindab tegevuse potentsiaalset mõju väheseks, sest juba praegu on olemas mitmesugused riiklikud ja rahvusvahelised juhised, mis aitavad koostada lihtsamat ülevaadet kohalike omavalitsuste eelarvetest. Tegevus ei loo uut „toodet“, vaid lihtsalt pakub Eesti versiooni sellest. Kuna juhtnööride järgimine on vabatahtlik, ei saa eeldada, et väga suur hulk omavalitsusi hakkab neid järgima. Rahandusministeeriumi sõnul on juhtnööride kasutamise suhtes olnud huvi vähene, sest kohalikel omavalitsustel on piiratud eelarved ning lühiülevaadete koostamise ja avalikustamisega kaasnevaid täiendavaid kulusid nähakse lisakohustusena, mitte võimalusena. Fookusgruppides osalenud kohalike omavalitsuste esindajad polnud juhtnööridest teadlikud, samuti polnud teised osalejad juhtnööridest kuulnud.

Edasised sammud

Osapooltel, kellega hindamiskspert konsulteeris, olid selles küsimuses lahknevad arvamused. Kohalike omavalitsuste esindajad soovitasid teha veel ühe tutvustusringi, et teadlikkust juhtnööridest ja nende kasutatavust suurendada. Valitsusvälised organisatsioonid toetasid mõtet panna juhtnööride asemel rohkem rõhku sellele, et omavalitsuste poolt kasutajasõbralike ja hästi loetavate eelarvete koostamise häid/parimaid tavasid jagada. Seega, kuivõrd huvi juhtnööride kasutamise vastu on vähene, soovitab hindamiskspert, et lähema perspektiivi tegevused keskenduksid juhtnööride kasutamise eeliste selgitamisele, sealhulgas omavalitsuste heade eeskujude demonstreerimisele. Hilisemas etapis on üks potentsiaalseid suurema mõjuga lubadusi/tegevusi riigipoolse rahastamise pakkumine pilootprojektidele erineva suurusega kohalikes omavalitsustes, et testida ja välja selgitada kõige paremini toimivad, väärtuslikumad ja kasutajasõbralikumad lähenemised kohalike omavalitsuste eelarvete või osaeelarvete koostamisele ja avalikustamisele.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiskspert järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsides ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõte kehtib ka kõikide teiste klastrite kohta.

² <http://www.fin.ee/kohalike-omavalitsuste-finantsjuhtimine>, külastatud 30. oktoobril 2015.

9. Kodanikust lähtuvad avalikud teenused

Tegevuste kirjeldus tegevuskavas:¹

5.1. Sellise avalike teenuste arendamise interaktiivse veebipõhise tööriistakogu loomine, mis pakub nii avaliku, era- kui ka vabasektori teenuste arendajatele juhiseid, metoodikat, käsiraamatuid ja parimaid tavasid uute teenuste arendamiseks või seniste ümberkujundamiseks

Algusaeg: 1. september 2014

Tähtaeg: 30. september 2016

5.2. Avalikest teenustest ülevaate andmine ühtses masin- ja inimloetavas keeles nii, et kodanikud teavad, millise kvaliteediga teenust neile osutada lubatakse

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. detsember 2015

5.3. Selliste katseprojektide elluviimine, mille raames valitud avalikud teenused on kujundatud kasutajale mugava e-teenuse kujundamise juhise kohaselt

Algusaeg: Täpsustamata

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Märkus: Tegevuste klaster keskendub avalike teenuste kujundamisele kooskõlas koosloome ja kasutajakeskse lähenemise põhimõtetega. See loob paremad eeldused avalike teenuste kasutajakesksel viisil kujundamiseks ja kasutamiseks.

Vastutav asutus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Koostööpartnerid: Riigi Infosüsteemi Amet (RIHA), Rahandusministeerium (riigihangete register), teised valitsusasutused

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodamikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
5.1. Juhised avalike teenuste ümberkujundamiseks			✓		✓			✓		✓					✓	
5.2. Avalike teenuste register			✓		✓			✓		✓					✓	
5.3. Kasutajakesksed avalikud teenused				✓	✓					✓					✓	

Märkus: Tärniga lubaduste/tegevuste vanade kriteeriumide alusel oleksid tegevus 5.2 saanud täрни, sest need on mõõdetavad, sõnastuse alusel AVP väärtuste seisukohast selgelt asjakohased, keskmise potentsiaalse mõjuga ning oluliselt või täielikult täidetud. IRM uuendas tärniga lubaduste/tegevuste kriteeriume 2015. aasta alguses.

Mis toimus?

Klastri fookus on avalike teenuste kasutajasõbralikkusel. Avalike teenistujate oskuste suurendamiseks ja kasutajakeskse lähenemise kasutamise motiveerimiseks on juba avaldatud mitu käsiraamatut, näiteks juhised teenuste osutamise protsesside kasutajasõbralikuks planeerimiseks, kasutajasõbralike e-teenuste disainimise kohta jne. Siiani on puudunud ühtne andmebaas teenustest, mida riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused osutavad. Tervikliku andmebaasi ja ligipääsetava registrita on keeruline asutuste vahel koostööd algatada või integreeritud teenuseid arendada. Tegevuste klaster seab eesmärgiks muuta need materjalid nii avalike teenuste osutajatele kui ka kasutajatele ja teistele osapooltele kergesti kättesaadavaks.

Esimese tegevuse (5.1) eesmärk on luua juhised avalike teenuste ümberkujundamiseks. Eesmärgi saavutamiseks tehakse loodava interaktiivse veebipõhise tööriistakoguga nii avaliku, era- kui ka kolmandast sektori teenuste arendajatele kõik materjalid (juhised, meetodika, käsiraamatud ja parimad tavad) kergesti kättesaadavaks ja kasutatavaks. Valitsus lõpetas materjalide tööriistakogusse kogumise etapi, kuid ei leidnud vajalikku raha tööriistakogu interaktiivseks muutmiseks. Hindamiseksperit hindas tegevust „oluliselt täidetuks“.

Teise tegevuse (5.2) eesmärk on luua ülevaade kõikidest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse kuuluvatest avalikest teenustest ühtses, masin- ja inimloetavas keeles nii, et kodanikud leiavad informatsiooni, millise kvaliteediga teenust neile osutada lubatakse. Praeguseks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kirjeldanud ja avalikustanud avalikud teenused, mida ministeeriumis ja selle haldusalas pakutakse;² oodatakse, et teised ministeeriumid võtavad sellest eeskuju. Kõik avalikud e-teenused peaksid olema ühetaoliselt kirjeldatud märtsiks 2016³. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus „oluliselt täidetud“.

Kolmanda tegevuse (5.3) eesmärk on viia ellu katseprojekte, mille raames valitud avalikud teenused vastavad kasutajale mugava e-teenuse kujundamise juhisele. Eesmärgi saavutamiseks arendatakse vastavalt mitmeid e-teenuseid. Seni on rahastatud neli projekti eesmärgiga disainida kasutajasõbralikke e-teenuseid: 1) Maksu- ja Tolliameti maksuvõla e-ajutamise teenus ning kolm Maanteeameti e-teenust: 2) liiklusregistri õigused ja privileegid; 3) proovinumbrite logiraamat; 4) sõiduki registreerimismärkide tellimine ja haldus. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus „oluliselt täidetud“, sest kõik neli projekti on arenduse viimastes etappides ning peaksid lõppema juba 2015. aasta lõpuks (ametlik tähtaeg oli seatud juuniks 2016).

Kas see oli oluline?

Tegevuste 5.1 ja 5.2 elluviimine alles kestab ning nende laiemad tulemused saavutatakse alles hiljem. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi avalikud teenused on kirjeldatud ja avalikustatud ministeeriumi veebisaidil, mis oli üks esimesi samme avalike teenuste standardimise suunas. Praegu on veel liiga vara laiemaid tulemusi hinnata. Siiani on neli e-teenust, mida tegevuse 5.3 raames arendatakse ja ellu viiakse, saanud kasutajatelt positiivset tagasisidet. Samas pole need teenused neid pakkuvate asutuste silmis põhi- või olulised teenused (nt logiraamat, maksuvõlgade e-ajamine jne). E-teenuste ekspert Margus Simson soovib oma blogis ühtsemat

süsteemi e-teenuste ja tööriistakogude arendamiseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakonna juhataja Janek Rozov usub, et avalike teenuste registri loomine on tegevuskavas üks olulisemaid tegevusi, millel võib olla muudatusi kaasa toov suur mõju avalike teenuste arendamisele ja uuendamisele.

Avalikke teenuseid on kahte tüüpi: 1) mehaanilised teenused (lubade väljastamine, andmete koondamine jne); ja 2) professionaalsed teenused (haridus-, meditsiini-, sotsiaal- jne teenused). Mehaanilisi teenuseid on võrdlemisi lihtne standardida. Nende puhul võib ühtlustamise protsess teenuste kvaliteedi tõusmisele kaasa aidata. Teisalt ei aita sama lähenemine alati professionaalsete teenuste puhul. Ühise lähenemise kasutamine nende teenuste arendamiseks ei tähenda tingimata, et teenuste kvaliteet tõuseb. Akadeemilised organisatsioonid tunnistasid, et tegevusi selles valdkonnas rakendatakse, kuid samadel eeltoodud põhjustel olid nad tulemuste suhtes skeptilised.

Hindamiseksperdi hinnangul on tegevustel 5.2. ja 5.3 väike potentsiaalne mõju. Teatud määral need senist olukorda küll parandaksid, kuid enamik toodetavast informatsioonist/avalikest teenustest olid juba kättesaadavad. Tegevusel 5.1 on potentsiaalselt suurem mõju just seetõttu, et see läheb kaugemale keskse portaali loomise loogikast, hõlmates ka info kättesaadavust. Euroopa Komisjon tunnustas antud tegevust, kuna see muudab Eesti üheks esimeseks EL riikidest, kes kasutab „oluliste avalike teenuste sõnavara rakendust“.⁴ Erinevad avalike teenuste arendajad on välja toonud, et teenuste arendamine nõuab palju ressursse.⁵ Teenuste ühtse disaini juhiste olemasolu ei tähenda automaatselt, et teenuste osutajatel on ressursse teenuseid ka vastavalt arendada. Lisaks on oluline tööriistakogus olevaid materjale järjepidevalt uuendada (juhised, meetodid, käsiraamatud ja parimad tavad), sest olukorrad ja ootused avalikele teenustele muutuvad pidevalt.

Edasised sammud

Klastrisse kuuluvate tegevuste puhul soovib hindamiseksperit pooleliolevad tegevused lõpule viia. Nende seas on interaktiivse veebipõhise tööriistakogu arendamiseks vajaliku rahastuse leidmine (5.1), avalike teenuste ühtlustatud süsteemi tutvustamine teistele ministeeriumidele ning hiljem kõikide e-teenuste ühtsel moel kirjeldamine (5.2) ning juba alustatud e-teenuste katseprojektide elluviimine (5.3).

Järgnevatiks sammudeks soovitasid sidusrühmad kaaluda ressursse, mida pakub avatud valitsemise juhised (*The Open Government Guide*) avalike teenuste teemal.⁶

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiseksperit järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsides ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõte kehtib ka kõikide teiste klastrite kohta.

² <https://www.mkm.ee/en/teenuste-otsing>, külastatud 8. novembril 2015.

³ Aruande kirjutamise ajal andis Riigikantselei teada, et 83 asutust on kaardistanud rohkem kui 1400 teenust. Sellele tegevusele annab hinnangu lõpparuanne, sest käesolev aruanne ei kata kogu perioodi.

⁴ Vt lähemalt <https://joinup.ec.europa.eu/asset/cpsv-ap/description#Reuse>

⁵ Avalikud teenused: Probleemid ja väljakutsed eri osapoolte silmis, 29.10.2015, teenusmajandus.ee/wp-content/uploads/.../ATmõttekoda29.10.15.pptx, külastatud 20. novembril 2015.

⁶ Kättesaadav: <http://www.opengovguide.com/topics/public-services/>.

10. Mitteresidentide juurdepääs e-teenustele

Tegevuse kirjeldus tegevuskavas:¹

5.4. Mitteresidendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmise alustamine, parandades niimoodi mitteresidentide võimalusi e-teenuseid kasutada ning ühiskonnaasjades ja ettevõtluses osaleda

Algusaeg: 1. detsember 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Vastutav asutus: esialgu Siseministerium, hiljem Riigikantselei

Koostööpartnerid: Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, Siseministerium, Rahandusministerium, Justiitsministerium, Riigikogu, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, erasektori esindajad

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
			✓		Ebaselge						✓				✓	

Mis toimus?

Eestis on saavad avalikke e-teenuseid kasutada ka mitteresidendid. Detsembris 2014 andis Eesti president T. H. Ilves esimese digitaalse isikutunnistuse mitteresidendile, Edward Lucasele, kes on tunnustatud Briti ajakirjanik.² Sellise digitaalse isikutunnistuse omaja saab „e-residendiks“. Tegevuse peamised eesmärgid on tagada mitteresidentidele parem juurdepääs e-teenustele ning alustada mitteresidentidele digitaalse isikutunnistuse väljaandmisega. Selle tulemusena on e-residentidel suuremad võimalused nii Eesti ühiskonnaasjades kui ka ettevõtluses osaleda (nt see võimaldab neil ettevõtteid luua ja juhtida, teostada pangatoiminguid, deklareerida makse, lepinguid digitaalselt allkirjastada, saada ligipääsu rahvusvahelistele makseteenuste pakkujatele jne). See tegevus võimaldab e-residentsuse programmi täiendada, suurendades e-residentide arvu ja muutes e-teenused nende jaoks paremaks.

Esialgu oli digi-ID taotlemise protsess võrdlemisi ebamugav, sest selleks pidid huvitatud e-residendid oma isiku tuvastamiseks Eestisse tulema. Alates maist 2015 on aga võimalik digi-ID saada ka lähimast Eesti saatkonnast. Septembri 2015 seisuga oli juba 5000 e-residenti oma digi-ID kätte saanud.³ Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium loodab 2017. aasta lõpuks jõuda 60 000 e-residendini. Käesoleva tegevuse 2015. aastaks seatud põhieesmärk (2015. aastaks 5000 e-residenti) on saavutatud.

E-residentsusega seotud tegevused on saanud palju tähelepanu ning tegevust on laiendatud. Alates tegevuse algusest 2014. aasta detsembris on järgnevad tegevused juba ellu viidud: e-residentsuse taotlemise protsessi on lihtsustatud; virtuaalselt ettevõtte loomine ja pangakonto avamine on muudetud lihtsamaks ning ühtlasi on korraldatud mitmesuguseid teavitussüritusi. Tegevuse oodatust edukamaks osutudes on lisandunud uusi koostööpartnereid, sh Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium (vastutav 10 miljoni e-eestlase programmi eest), mitmed riigiasutuste esindajad

(Siseministeerium, Rahandusministeerium, Justiitsministeerium ja Riigikogu, EAS – Ettevõtjate Arendamise Sihtasutus) ning erasektori esindajad.

Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus „oluliselt täidetud“. Mõned veel täitmata tegevustest on planeeritud 2015. aasta lõppu ning 2016. aasta algusesse. Näiteks töötab valitsus e-residentide jaoks täiendavate e-teenuste arendamise nimel.⁴

Kas see oli oluline?

Huvi e-residentsuse vastu on osutunud suuremaks, kui esialgu oodati. E-residentsuse programm muutus kiiresti populaarseks sotsiaalmeedia vahendusel ning seda juba enne, kui valitsus alustas teavitustegevustega. E-residentidel on võimalik interneti vahendusel teha mitmesuguseid toiminguid, näiteks esitada maksudeklaratsioone, aastaaruandeid, viia läbi osanike koosolekuid ning lihtsamaid toiminguid (nt ettevõtte e-maili aadressi muutmine), mis enne e-residentsuse programmi nõudsid notari külastamist. Eesti külastajad saavad e-residenti kaarti kasutada kohalikes apteekides, raamatukogudes või ostukeskustes sooduskaardina. Selle tegevusega ei sea Eesti sihiks suurendada oma majanduslikke tulusid mitte otsese maksustamise, vaid e-residentidele teenuseid pakkuvate Eesti ettevõtete täiendava sissetuleku kaudu. Lisaks on Eesti saanud palju tähelepanu rahvusvahelistes meediakanalites ilma täiendavate turunduskuludeta. See tähelepanu võib viia välisinvesteeringute, turismi ja ekspordiäri suurenemiseni. 2016. aastal soovib valitsus alustada reklaamprogrammiga USAs, et e-residentsuse teenust Eesti majanduse, teaduse ja hariduse rahvusvahelisestumise hõlbustamise eesmärgil tutvustada.⁵

Ehkki e-residentsuse programmiga kaasnevad eelised, on sellega seoses ka väljakutseid. Eesti e-residentsuse programmi nõukogu juht Taavi Kotka tunnistas, et e-residentidel on e-teenuseid raske kasutada ning e-teenuste kasutamine võib olla eriti problemaatiline inimeste jaoks, kes pole Eesti kultuuriga tuttavad.⁶ Isegi kui e-residentsus on üldiselt saanud positiivset tagasisidet, on sellega seotud erinevad riskid, näiteks seoses turvalisuse, rahapesu, e-kuritegevuse, e-identiteedi varguse, e-pettuse ja e-terrorismiga.⁷ Lisaks peab projekt jääma poliitilisest võimust sõltumatuks. On oluline meeles pidada, et e-residentsuse programmi investorid on Eesti maksumaksjad.

Vabaühendustest osapooled on väitnud, et e-residentsuse tegelikku tulemust on raske hinnata, sest see kontseptsioon on väga uus ja veel varases arenguetapis. Nad lisasid, et e-residentsus võib olla saanud liiga palju tähelepanu, võttes seda ära teistelt olulistelt küsimustelt (lähbipaistvus, sidusrühmade kaasamine jne), millele tuleks lahendus leida enne, kui valitsus selle tegevusega jätkab. E-residentsust kritiseeriti ka selle tõttu, et see võtab fookuse ära teistelt probleemsetelt valdkondadelt, nagu näiteks haridus, toiduainetööstus või meditsiinisüsteem.

Viimaks, ehkki tegevus on huvitav, pole see avatud valitsemise seisukohast selgelt asjakohane. Tegevuse sõnastus ei sisalda selget informatsioonile juurdepääsu, avaliku vastutuse või kodanikuosaluse elementi.

Edasised sammud

E-residentsuse programmil on mitmeid selgeid edasisi tegevusi. Nende seas on kasutajasõbralikkuse parandamine ning laiemalt korrapärased uuendused väärkasutuste vältimiseks. Lisaks pole e-residentsuse programmi veel akadeemiliselt uuritud ning see avab uue valitsemise ja avaliku halduse uurimisvaldkonna. Veel on õhus küsimused e-residentsuse rollist 2018. aastal, EL-i poolt Eesti e-residentidele EL-i e-residentsuse andmisega seotud poliitilistest ja õiguslikest tagajärgedest ning tagajärgedest rahvusriikidele, kui digi-ID-d hakatakse laialdaselt kasutama.⁸

Järgmisse AVP tegevuskavasse peaksid osapooled lisama ainult sellised lubadused ja tegevused, mis on sõnastuse alusel AVP väärtuste seisukohast selgelt asjakohased. Kui osapooled otsustavad kaasata e-residentsuse või teiste e-teenustega seotud lubadusi/tegevusi, siis peavad nad selgelt sõnastama, kuidas need on asjakohased informatsioonile juurdepääsu, avaliku vastutuse ja/või valitsuse otsusetegemise protsessides kodanikuosaluse suurendamise seisukohast.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamisekspert järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsides ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõtte kehtib ka kõikide teiste klustrite kohta.

² Kadri Hainsalu, „Eesti esimeseks e-residendiks saab Edward Lucas”, *Postimees*, 27.11.2014, külastatud 8. novembril 2015, <http://majandus24.postimees.ee/3007189/eesti-esimeseks-e-residendiks-saab-edward-lucas>.

³ Taavi Kotka, „E-residentsus, riiklik idufirma”, *Postimees*, 11.10.2015, külastatud 8. novembril 2015, <http://arvamus.postimees.ee/3358347/e-residentsus-riiklik-idufirma>.

⁴ Riigikantselei, „Tegevus 5.4. Mitteresidendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmise alustamine”, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevus_5.4_e-residentsus_0.pdf.

⁵ Riigikantselei, „Tegevus 5.4. Mitteresidendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmise alustamine”, külastatud 8. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevus_5.4_e-residentsus_0.pdf.

⁶ Taavi Kotka, „E-residentsus, riiklik idufirma”, *Postimees*, 11.10.2015, külastatud 8. novembril 2015, <http://arvamus.postimees.ee/3358347/e-residentsus-riiklik-idufirma>.

⁷ Mariann Kirsipuu, „Ootamatult suur huvi digi-ID vastu”, *Postimees*, 21.02.2015, külastatud 8. novembril 2015, <http://arvamus.postimees.ee/3096005/mariann-kirsipuu-ootamatult-suur-huvi-digi-id-vastu>.

⁸ Taavi Kotka; Carlos Ivan Vargas Alvarez del Castillo ja Kaspar Korjus, „Estonian e-Residency: Redefining the Nation-State in the Digital Era”. *Cyber Studies Programme, Working Paper No.3 (September 2015)*, lk 13, külastatud 26. novembril 2015, http://www.politics.ox.ac.uk/materials/centres/cyber-studies/Working_Paper_No.3_Kotka_Vargas_Korjus.pdf.

11. Avaandmete pakkumise ja nende taaskasutuse edendamine valitsusväliste kasutajate seas

Tegevuste kirjeldus tegevuskavas:¹

6.1. *Avaandmete portaali opendata.riik.ee täiskasutusse andmine: proovikasutusest n-ö päriskasutusse üleviimine koos esmatasandi organisatsioonilise toe tagamisega*

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 30. november 2014

6.2. *Taotlusvoorude korraldamine andmete avamiseks, sh linkandmete katseprojektide elluviimiseks*

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. juuli 2016

6.3. *Avaandmete taaskasutust edendavate ürituste (hääkimispäevade ehk hackathon'ide, teabepäevade, seminaride jne) korraldamine*

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. juuli 2016

Märkus: Tegevuste klaster keskendub avaandmete laiema kasutamise tagamisele, võimaldades valitsusväliste organisatsioonidega koosloome protsesse. Tegevuse 6.1 tähtaeg lükati edasi jaanuarisse 2015; tegevuse 6.3 uuendatud tähtajaks on kavandatud kevad 2016.

Vastutav asutus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Koostööpartnerid: Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, avaandmete kogukond, teabevaldajad avalikus sektoris

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse tagamiseks	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
6.1. Avaandmete portaali			✓		✓			✓			✓					✓
6.2. Taotlusvoorud andmete avamiseks			✓		✓					✓						✓
6.3. Avaandmete valitsusvälise kasutamise toetamine		✓			✓	✓				✓					✓	

Märkus: Tärniga lubaduste/tegevuste vanade kriteeriumide alusel oleks tegevused 6.1 ja 6.2 saanud täрни, sest need on mõõdetavad, tegevuse sõnastuse alusel selgelt asjakohased AVP väärtuste suhtes, keskmise potentsiaalse mõjuga ning oluliselt või täielikult täidetud. IRM uuendas tärniga lubaduste/tegevuste kriteeriume 2015. aasta alguses.

Mis toimus?

Tegevused seavad eesmärgiks suurendada avaandmete kasutamist, võimaldades valitsusvälistel osapooltel osaleda selliste protsesside nagu uued teadmised, innovatsioonid ja teenused koosloomes. Esimese tegevuse (6.1) eesmärk on viia avaandmete portaali opendata.riik.ee üle proovikasutusest nii-öelda päriskasutusse. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus „täidetud“. Avaandmete portaali on avatud ning on loodud organisatsiooniline struktuur portaali käigushoidmiseks.

Teise tegevuse (6.2) eesmärk on korraldada taotlusvoore andmete avamiseks. Eesmärgi saavutamiseks rahastatakse pilootprojekte andmete avamiseks. Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus „täidetud“, sest taotlusvoor parimate pilootprojektide väljaselgitamiseks on ellu viidud ning rahastatud on mitmeid andmeid avavaid pilootprojekte.

Kolmanda tegevuse (6.3) eesmärk on korraldada üritusi, mis kaasavad avalikkust avaandmete taaskasutamisse (hääkimispäevad ehk *hackathon*’id, koolitused jne). Seni on korraldatud üks teabepäev² ning koolitusi avaandmete taaskasutuseks.³ Hindamiseksperdi hinnangul on tegevus „oluliselt täidetud“, sest enamik planeeritud tegevustest on juba aset leidnud (teabepäevad ja koolitused), kuid hääkimispäev kavandatud kevadeks 2016.

Tegevuste klaster on suuresti jätkuks eelmisele AVP tegevuskavale 2012–2014,⁴ suurendades taotlusvoorude ja avaandmete taaskasutuse ambitsioonikuse taset. 2014. aastal tutvustati avaandmete rohelist raamatut, mis reguleerib andmete taaskasutust.⁵ Õiguslik alus valitsuse hallatavate andmete avamiseks loodi avaliku teabe seadusega, mis sätestas, et 1. jaanuariks 2015 peab olema tagatud vaba juurdepääs andmekogudele ning andmed peavad olema avalikustatud masinloetaval kujul.⁶

Kas see oli oluline?

Avaandmete portaali uuendamine kooskõlas tegevusega 6.1 loob vajaliku infrastruktuuri andmete edasise kasutamise võimaldamiseks. Teised klastrisse kuuluvad tegevused – taotlusvoorude korraldamine (6.2) ja hääkimispäevad (6.3) – toetavad valitsusasutuste andmete avalikustamise aktiveerimist ning valitsusvälistes osapooltes ja ettevõtetes andmete taaskasutamiseks motivatsiooni tekitamist. Andmete taaskasutamine võib vähendada valitsusasutustele tehtavate päringute arvu ning seega ka vähendada bürokraatiat ja hoida kokku kasutajate aega.⁷ Tegevuste 6.1, 6.2 ja 6.3 potentsiaalne mõju on võrdlemisi tagasihoidlik, sest Eesti ise ei tooda laiema skaala analüüsiks piisavalt väärtuslikke andmeid (andmebaasid on liiga väikesed, et nende põhjal saaks väärtuslikku analüüsi teha). Andmete üleslaadimine on vabatahtlik ning avaandmete kasutamine nende praeguses vormis võib mõnikord olla keerulisem kui valitsusasutustele ametlike teabenõuete esitamine. Praegu on avalikustatud andmeid väga keeruline kasutada, sest need pole „puhastatud“ ning iga organisatsioon on andmed üles laadinud oma loogikast lähtuvalt. Kokkuvõtlikult on andmete kasutatavus akadeemiliste organisatsioonide, erasektori organisatsioonide ja vabaühenduste hinnangul halb.

Rohkem väärtust suudaks eriti erasektori organisatsioonide jaoks pakkuda see, kui sarnased andmed oleks kättesaadavad ka naaberriikide kohta, võimaldades läbi viia põhjalikumaid analüüse (nt Balti riigid, Põhjamaad, Kesk- ja Ida-Euroopa riigid). Selles

kontekstis on Eesti president Toomas Hendrik Ilves öelnud, et Eesti ja Soome peaksid arendama andmete vahetamist kahe riigi vahel ning võimalusel olema teejuhiks piiriülese digitaalse koostöö valdkonnas.⁸

Teisalt pole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi side ja riigi infosüsteemide asekancleri Taavi Kotka sõnul paljud riigiasutused oma andmeid tegelikult veel avalikustanud ning seega rikuvad seadust.⁹ Valitsusvälised organisatsioonid töid ka välja, et valitsuse ees seisab väljakutse teha andmebaas potentsiaalsete kasutajate seas tuntuks ning tagada andmebaaside järjepidev uuendamine.

Edasised sammud

Esiteks soovitab hindamiskspert veel täitmata tegevused ellu viia. Nende seas on andmete taaskasutust soodustavate ürituste korraldamine, näiteks häkkimispäevad või koolitused, isegi kui neid pole võimalik korraldada enne, kui juunis 2016 praegune AVP tegevuskava asendatakse uuega.

Seejärel soovitab hindamiskspert täiendavat tööd selles sektoris. Seotud osapooled peaksid kaaluma järgmisi soovitusi ja tähelepanekuid:

- Ehkki Eesti on e-riigina tuntud, on ainult vähesed andmekogud kättesaadavad. Kõik konsulteeritud osapooled nõustusid vajadusega teha täiendavad rakendused ja andmekogud avalikuks.
- Valitsus peaks kaaluma eeliseid ja kulusid, mis kaasneksid üksnes avaandmete haldamisele keskenduvate ametikohtade loomisega. Hetkel Eestis selliseid ametikohti pole. Teised riigid nagu Ameerika Ühendriigid ja Suurbritannia on avaandmeid tähtsustanud sedavõrd, et on loonud avaandmetega seotud rolle täitvad eraldi ametikohad. Pühendunud avalikud teenistujad töötavad andmete avamise nimel efektiivsemalt, kui see pole vaid üks lisäülesanne mitme teise kõrval.
- Valitsus vajab laiahaardelisi põhistandardeid andmete üleslaadimise kohta ning kokku tuleb leppida, mida mõistetakse „puhastatud andmetena“. Avaandmete viie täрни süsteemi (*5-Star Scheme*) või avaandmete sertifikaadi (*Open Data certificate*) järgimine oleks eesmärkide seadmiseks ja parimate tavade tuvastamiseks kasulik.¹⁰

Lõpetuseks, üks potentsiaalselt mõjusam idee uute lubaduste/tegevuste osas võib olla seotud andmebaaside potentsiaalsete kasutajate teavitamisega neile kättesaadavatest võimalustest ning selgete, kergesti kasutatavate tagasisidemehhanismide loomisega andmete kasutajatele ja pakkujatele, et näiteks välja selgitada avalikustamiseks prioriteetseid andmekogusid. Selline avatud funktsioon oleks kasulik avalikustatavate andmekogude mõistliku arvu ja sisu määramise jaoks.

¹ Tegevuste kirjeldus tegevuskavas on vähene, mistõttu tugines IRMi hindamiskspert järgnevas kirjelduses valitsuse enesehindamise vahearuandest, Riigikantselei veebisaidilt ning täiendavatest analüüsidesid ja intervjuudest saadud lisainformatsioonile. Sama põhimõte kehtib ka kõikide teiste klustrite kohta.

² <http://odteabepaev.publicon.ee/ettekanded/>, külastatud 3. novembril 2015.

³ <http://www.eestikonverentsikeskus.ee/hommikuseminar-mis-on-avaandmed-ning-kuidas-neid-praktikas-hallata>, külastatud 3. novembril 2015.

⁴ <http://www.opengovpartnership.org/country/estonia/action-plan>, külastatud 3. novembril 2015.

⁵ Avaandmete roheline raamat, <https://opendata.riik.ee/roheline-raamat>, külastatud 3. novembril 2015.

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, külastatud 3. novembril 2015.

⁷ http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/E-teenuste_kasutamise_tulemuslikkus_ja_moju.pdf, külastatud 3. novembril 2015.

⁸ Pressiteade, 11.11.2015, <https://president.ee/en/media/press-releases/11752-estonian-and-finnish-heads-of-state-discussed-the-future-of-cross-border-e-services/index.html>, külastatud 25. novembril 2015.

⁹ ERR, 23.03.2015, <http://uudised.err.ee/v/eesti/99505022-c034-4dc9-b753-754550cbb3b8>, külastatud 25. novembril 2015.

¹⁰ Leigh Dodds, „Comparing the 5-star scheme with Open Data Certificates”, *Open Data Insitute*, 20. veebruar 2015, <https://theodi.org/blog/5-star-open-data-certificates-tim-berners-lee>.

V Protsess: enesehindamine

Valitsus koostas oktoobris 2015 enesehindamise vahearuarande, et anda ülevaade tegevuskava rakendamise esimesest aastast. Aruanne oli avalikul konsultatsioonil kaks nädalat ning kooskõlastati ministriumide poolt. Valitsuse enesehindamise aruandes ei analüüsitud detailselt tegevuskava vastavust eelmises IRMi hindamisaruandes tehtud soovitudele. Tegevuskava sisu põhjal võib aga järeldada, et soovitusi järgiti vaid osaliselt.

V.1. Enesehindamise aruande kontrollküsimustik

Kas enesehindamise aruanne avaldati?	Jah
Kas aruanne avaldati tähtajaks?	Ei
Kas aruanne on kättesaadav riigikeeles (eesti)?	Jah
Kas aruanne on kättesaadav inglise keeles?	Jah
Kas valitsus andis kaks nädalat aega, et aruandele avalikul konsultatsioonil tagasisidet koguda?	Jah
Kas konsultatsioonil esitati arvamusi?	Ei
Kas aruanne on avaldatud AVP veebikeskkonnas?	Jah
Kas enesehindamise aruanne sisaldas kirjeldust tegevuskava koostamisel toimunud kaasamise kohta?	Jah
Kas enesehindamise aruanne sisaldas kirjeldust tegevuskava rakendamisel toimunud kaasamise kohta?	Jah
Kas enesehindamise aruanne sisaldas kirjeldust enesehindamise aruande koostamise ajal toimunud avaliku konsultatsiooni kohta ?	Jah
Kas aruanne sisaldab ülevaadet kõigi tegevuskava lubaduste ja tegevuste kohta?	Jah
Kas aruandes hinnati tegevuste täitmise vastavust tegevuskavas seatud ajakavale ja (vahe-)eesmärkidele?	Ei
Kas aruandes vastati eelmises IRMi hindamisaruandes tehtud soovitudele (ainult 2015+)?	Jah

Kokkuvõtte täiendava informatsiooni kohta

Valitsuse enesehindamise aruande koostas Riigikantselei koostöös tegevuskava tegevusi koordineerinud ministriumide ja valitsusväliste organisatsioonidega. Enesehindamise aruande seletuskirja kohaselt järgiti aruande koostamisel kaasamise head tava.¹

Enesehindamise tulemused saadeti kõigepealt AVP koordineerivale kogule 3. septembril 2015, mil valmistati ette nende tutvustamise ja arutelu 8. septembri koosolekuks. Koosolekul otsustati, et koordineeriva kogu liikmed saavad anda täiendavat tagasisidet ja teha aruande kohta soovitusi 10. septembrini.² Enesehindamise aruanne pandi seejärel kahepäevasele (12.–25. september) avalikule konsultatsioonile osalusveebi (www.osale.ee).³ Pressiteade avaliku konsultatsiooni algusest avaldati 14. septembril 2015.⁴ Avaliku konsultatsiooni käigus ei esitatud ühtegi kommentaari. Enesehindamise aruanne läbis ka ametliku kooskõlastusringi ministriumides (15.–25. september). Seejärel esitati 28. septembril aruanne Vabariigi Valitsusele, kes arutas aruannet 1. oktoobri 2015 istungil⁵ ehk tähtajast (30. september) päev hiljem.

Valitsuse enesehindamise aruanne hindas tegevuste elluviimist vastavalt tegevuskavas seatud tähtaegadele. Kuna aga tegevuste detailid täpsustati alles pärast tegevuskava vastuvõtmist, olid tähtajad mõnel tegevusel muutunud. Nende puhul võttis enesehindamise aruanne hindamise aluseks uuendatud ajakava. Tegevuskava ise ei kirjeldanud samuti tegevuste vahe-eesmärke või indikaatoreid. Ka need täpsustati hiljem koos tegevuste teiste detailidega ning enesehindamise aruanne lähtus tegevuste rakendamise staatuse (sh iga tegevuse lõpetatud ja eelseisvad ülesanded) hindamisel samuti uuendatud detailidest. Enesehindamise vahearuanne andis ülevaate, et kokku 23st planeeritud tegevusest olid 5 tegevust juba esimesel rakendusaastal täielikult ellu viidud (esialgu oli kavandatud kuus tegevust), 13 tegevuse rakendamine jätkus vastavalt algselt kavandatud ajakavale ning 6 tegevuse rakendamine jätkus vastavalt uuendatud ajakavale.⁶

Kui enesehindamise aruande tulemusi AVP koordineeriva kogu koosolekul (8. septembril 2015) arutati, siis tehti ettepanek, et ka laiemat avalikkust tuleks AVP tegevuste tulemustest teavitada. Riigikantselei vastas, et laiem teavitustöö võetakse ette pärast tegevuse 1.3 (kaasamise rubriik uues valitsusveebis) lõpetamist, võimaldades kaasamisalase informatsiooni ühte kohta koondada.⁷

Eelmise IRMi hindamisaruande soovitude järgimine (2015+)

Valitsuse enesehindamise aruandes polnud eraldi osa selle kirjeldamiseks, kuidas eelmise IRMi hindamisaruande tulemusi praeguse tegevuskava koostamise ja rakendamise protsessi parandamiseks kasutati. Enesehindamise aruandes ja tegevuskavas tehti otseseid viiteid IRMi hindamisaruande soovitudele vaid üldsõnaliselt. Nende dokumentide kohaselt võeti tehtud soovitusi arvesse ühe sisendina prioriteetvaldkondade ja ülejäänud tegevuskava sisu määramisel, AVP eest vastutava asutuse määramisel, koostööfoorumil loomisel ning seoses tegevuskava etapiviisilise rakendamise kasuks otsustamisega.

Tegevuskava sisu põhjal ei vastanud tegevuskava kõikidele IRMi hindamisaruande soovitudele. Alljärgnevalt on toodud ülevaade eelmise IRMi hindamisaruande soovitudest ning praeguse hindamiseksperdi analüüs uue tegevuskava vastavusest nendele soovitudele.

Osapoolte kaasamine:

- **Soovitus 1. Valitsusel tuleks paremini ja põhjalikumalt tegeleda kaasamisega tegevuskava uuendamise käigus, kutsudes osapooli osalema mitmekesisemalt ja laiemalt.** AVP suhtes teadlikkuse suurendamiseks ning tegevuskava koostamise ja rakendamise erinevate sidusrühmade kaasamiseks kasutati erinevaid meetmeid. Konsultatsioonidesse kaasati erinevaid valitsusväliseid osalejaid. Lisaks vabauhendustele oli nüüd ka erasektor esindatud kahe tööandjate esindusorganisatsiooniga ja samuti osales Eesti Ametiühingute Keskliit. See oli edasimineku võrreldes eelmise tegevuskava koostamise ja elluviimisega. Sellele vaatamata oli tegevuskava koostamises ja rakendamises osalenute ring võrdlemisi väike. Isegi AVP konsultatsioonikogul ja AVP koordineerival kogul olid peaaegu täielikult samad valitsusvälised osalejad. Lisaks, ehkki kohalike omavalitsuste ja Riigikoguga konsulteeriti, oli nende osalus tegevuskava koostamises ja elluviimises vähene. Vaatamata teadlikkuse suurendamiseks kavandatud tegevustele ja avaliku konsultatsiooniga seotud pingutustele on teadmata, kas laiema avalikkuse teadlikkus on ka tegelikult suurenenud või mitte.
- **Soovitus 2. Töötada välja ja avaldada kindel konsulteerimise ajakava ja proaktiivse kommunikatsiooni plaan.** Tegevuskava koostamise aja- ja

kaasamiskava (sh informatsioon planeeritud tegevuste, sihtrühmade ning iga tegevuse oodatud tulemuse kohta) avalikustati Riigikantselei veebisaidil, kuid enne seda olid konsultatsioonid juba alanud. Kutsed tegevuskava koostamisel osalemiseks saadeti sidusrühmadele sõltuvalt neilt oodatavast panusest. Näiteks AVP konsultatsioonikogus osalenud kutsuti osalema juba ettevalmistuste alguses. Laiemat avalikkust ja teisi, kes polnud AVP koostamises algusest peale osalenud, kutsuti osalema või neid informeeriti alles tegevuskava koostamise viimastes etappides.

- **Soovitus 3. Luua võimalused, kuidas vabähendused saaksid paremini osaleda tegevuste elluviimisel ja tegevuskava rakendamise jälgimisel.** Soovitus järgiti ametliku AVP koordineeriva kogu loomisega. Selle ülesanneteks said tegevuskava rakendamise jälgimine ja AVP-ga seotud otsuste tegemine. Valitsusvälised organisatsioonid on kaasatud ka koostööpartneritena mitme tegevuse elluviimisse ning Eesti Koostöö Kogu on näiteks ühe tegevuse rakendamisel vastutav asutus.

AVP eestvedamine („omanikustaatus“) ja ulatus

- **Soovitus 4. Määrata kindel vastutus ja omanikustaatus AVP tegevuskava eest ühele asutusele ning seada sisse asjakohane ja läbipaistev mehhanism tegevuskava koordineerimiseks.** Soovitus järgiti, kui Riigikantselei määrati AVP koordineerimise eest vastutavaks asutuseks. Koordineerimist tugevdas ka riigisekretäri juhitava AVP koordineeriva kogu loomine.
- **Soovitus 5. Kaasata kohaliku omavalitsuse tasand avatud valitsemise põhimõtete rakendamisse.** Kohalike omavalitsuste liidud kaasati koostööpartnerina paari tegevuse elluviimisse ning mõned kavandatud tegevused puudutavad kohalikke omavalitsusi. Teisalt ei planeeritud kohalikele omavalitsustele eraldi tegevusi.
- **Soovitus 6. Kaasata parlament avatud valitsemise põhimõtete edendamisse.** Riigikogu on kaasatud, kuid vähesel määral. Riigikoguga konsulteeriti tegevuskava koostamisel ning Riigikogu on koostööpartner ühe tegevuskavas kavandatud tegevuse elluviimisel, mis on seotud Riigikoguga.

Tegevuskava ambitsioonikus

- **Soovitus 7. Eesti peaks valima ambitsioonikad teemad, kus on vajalik märgatav areng. Eesmärk on olemasoleva taseme ületamine.** Praeguse tegevuskava ambitsioonikust võib pidada tagasihoidlikuks ja väheseks. Mitmed tegevuskavas planeeritud tegevustest olid juba ministriumide poolt (teiste strateegiatega raames) planeeritud või planeerimisel. Samas seati siiski eesmärgiks planeeritud tegevustest välja valida kõige ambitsioonikamad, mis tegevuskavasse lisati.⁸

Tulemuste hindamine (mõõtmine)

- **Soovitus 8. Tuleb kavandada tegevuskava tulemuste mõõtmine, pannes paika baastasemed koos seotud indikaatoritega ning tegevuste tulemuste sihttasemed.** Käesolev 2014–2016 tegevuskava ei sisaldanud endiselt indikaatoreid ning edusammude hindamise meetodite kirjeldust. Tegevuste detailsed kirjeldused (sh vahe-eesmärgid ja seotud indikaatorid) täpsustati alles pärast tegevuskava vastuvõtmist. Detailsed kirjeldused koostasid iga tegevuse eest vastutavad asutused koos huvitatud osapooltega (st kelle tegevusvaldkond oli tegevusega seotud). Need kiitis heaks AVP koordineeriv kogu ja need avalikustati Riigikantselei veebisaidil. Lisaks, osana soovitusel 8 soovitas

eelmine hindamiskspert, et tegevuste täitmise hindamistulemuste põhjal võib osutada vajalikuks tegevuskava rakendamise ajal teatud tegevustest loobuda, need ümber sõnastada või uusi tegevusi tegevuskavasse lisada. Seda soovitus arvestati ning 2014–2016 tegevuskava elluviimine kavandati paindlikumaks ja etapiviisiliseks, st võimaldades tegevusi ellu viia etappide kaupa ning tegevustes muudatusi teha, kui see osutub vajalikuks.⁹

¹ „Seletuskiri „Avatud valitsemise partnerluse Eesti tegevuskava 2014–2016 täitmise vahearuanne” eelnõu juurde,” lk 1, külastatud 5. novembril 2015, <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/dce9ec42-9860-467d-85df-7f0655c30fe0?activity=1#OBZfhITq>.

² AVP koordineeriva kogu 8. septembri 2015 koosoleku kokkuvõte, lk 1–2, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_nr5.pdf.

³ Valitsuse enesehindamise aruande avalik konsultatsioon osalusveebis www.osale.ee, külastatud 4. novembril 2015, <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/?page=consults&id=283>.

⁴ Riigikantselei 14. septembri 2015 pressiteade enesehindamise aruande avaliku konsultatsiooni algusest, külastatud 5. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/uudised/avp-tegevuskava-taitmise-vahearuanne-avalikul-konsultatsioonil>.

⁵ Riigikantselei, „Eesti on kaasanud vabauhendusi avatud valitsemise partnerlusse kõige paremini“, külastatud 5. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/uudised/eesti-kaasanud-vabauhendusi-avatud-valitsemise-partnerlusse-koige-paremini>.

⁶ Government Office, *Estonia's Open Government Partnership Action Plan for 2014-2016: The Interim Report on the Implementation of the Action Plan* (Tallinn, 2015), lk 10.

⁷ AVP koordineeriva kogu 8. septembri 2015 koosoleku kokkuvõte, lk 2, külastatud 4. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_nr5.pdf.

⁸ AVP konsultatsioonikogu 30. aprilli 2014 koosoleku kokkuvõte, lk 2–3, külastatud 5. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/kokkuvote_30.04_avp_noupidamisest.pdf.

⁹ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), lk 18.

VI Riiklik kontekst

Käesolev peatükk asetab tegevuskava lubadused ja tegevused laiemasse riiklikku konteksti ning arutab edasisi konkreetseid samme järgmise tegevuskava jaoks. Eesti kontekstiga seotud võtmeaspektid hõlmavad kaasamist, kohalikku avatud valitsemist, korrupsioonivastast võitlust ja tehnoloogiat.

Avaliku võimu ja vabaühenduste vaheline partnerlus, valitsusväliste osapoolte kaasamine

Eestit on peetud edukaks AVP tegevuskava koostamise, rakendamise ja järelevalvesse valitsusväliste osapoolte kaasamisel.¹ Lisaks, USAIDi vabaühenduste elujõulisuse indeksi alusel on Eesti Kesk- ja Ida-Euroopas ning Euraasias esirinnas. USAIDi vabaühenduste elujõulisuse indeks jõuab järeldusele, et vabaühendustel on Eestis toetav õiguslik keskkond, tugev tugisüsteem, positiivne avalik maine ning neid peetakse tugevaks eestkoste ja teenuste osutamise valdkonnas.² Vabaühendused saavad Eestis vabalt tegutseda, tundmata hirmu ahistamise ees.

Valitsuse protsessidesse valitsusväliste sidusrühmade kaasamine on Eestis saanud erilist tähelepanu juba rohkem kui kümnendi jooksul. 2002. aastal kiitis Riigikogu heaks Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK),³ mis määratles avaliku võimu ja kodanikuühenduste partnerluse põhimõtted. EKAK sätestas raamistiku kodanikuühiskonna strateegiliseks arendamiseks, kodanike aktiivsuse suurendamiseks ning demokraatia edendamiseks Eestis. Valitsusväliste osapoolte kaasamine poliitikakujundamisse on reguleeritud ka mitme õigusaktiga, mille hulgas on näiteks põhiseadus, avaliku teabe seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Vabariigi Valitsuse relement, Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri, hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Üldine raamistik on loonud valitsusvälistele osalejatele mitmeid sisenemispunkte. Lisaks on koostatud juhiseid sidusrühmade kaasamiseks (näiteks 2014. aastal avaldati uus versioon ametnikele ja vabaühendustele suunatud käsiraamatust kaasamise kohta avalikus sektoris ja vabakonnas)⁴ ning kaasamise hea tava⁵ järgimist nõutakse nii mitmeski protsessis.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis sätestatud väärtuste ja põhimõtete järgimist on edendatud kodanikuühiskonna arengukavade vastuvõtmisega. Kõige uuem, kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020 võeti Vabariigi Valitsuse poolt vastu 19. veebruaril 2015. Arengukava keskendub kahele prioriteetvaldkonnale – kodanikuühenduste osalemine poliitikakujundamises ning nende roll ühiskondlike probleemide ennetamisel ja lahendamisel –, mis peaksid tugevdama kodanikuühenduste põhifunktsioone ühiskonnas. Arengukava jätkab demokraatliku ja avatud ühiskonna traditsiooni kujundamist ning kindlustamist.

Erinevate tegevuste tulemusena on avalikud teenistujad hakanud üha rohkem teadvustama valitsusväliste sidusrühmade kaasamise olulisust ja sellega kaasnevat võimalusi.⁶ Soodustavale raamistikule ja aastate jooksul tehtud edusammudele vaatamata on endiselt mitmeid **väljakutseid, mis mõjutavad** valitsusväliste sidusrühmade kaasamise **kvaliteeti**. Puudujäägid on seotud mõlema poolega: avalikku võimu teostavad asutused pole alati huvitatud, valmis või võimelised ning seega ka edukad valitsusväliste osapoolte kaasamisel ning samas valitsusvälised osapooled ei täida alati oma osalemise/panustamise rolli.

Valitsusega seoses on esile toodud seda, et otsusetegijad ei tähtsusta alati osalemisvõimaluste pakkumist ning huvirühmade kaasamist. Ehkki teadmised kaasamise kohta on olemas, on puudu ressursidest, leidlikkusest ja valmidusest sisuka

kaasamise tagamiseks.⁷ Seega ei nähta valitsusväliste osapoolte kaasamist alati võimalusena, vaid pigem kohustusena ja ülejäänud poliitikakujundamise protsessist eraldiseisva tegevusena. Kõige levinumal kujul on kaasamine piiratud laiemavalikkuse ja valitsusväliste huvirühmade teavitamise ning neilt teatud küsimuses (nt seaduseelnõud) kommentaaride küsimise formaalsete protsessidega.

Veelgi enam, selleks ajaks, kui valitsusväliseid osapooli osalema kutsutakse, on sisulised poliitikaotsused sageli juba tehtud. See jätab vähe (kui üldse) ruumi oma seisukohti esitada. See tähendab ühtlasi, et huvirühmade ettepanekuid, millega kaasneksid põhimõttelisemad muudatused (st mis ei täpsusta ainult detaile), ei pruugita tegelikult arvestada, eriti kui kaasamine leiab aset liiga hilises etapis.⁸ Poliitikakujundamises osalevad valitsusvälised osapooled on sageli ülekoormatud ning informatsiooni erinevate aset leidvate protsesside kohta on raske leida.

Lisaks on kaasatud valitsusväliste osalejate ring sageli väga kitsas. Liiga vähe kasutatakse koostöö- või kaasamismeetmeid, mis võimaldaksid nii kogenud kui ka vähem kogenud (nii üldise osalemise mõistes kui ka kindlas teemavaldkonnas) vabaaühendustel diskussioonides osaleda. Tulenevalt puudulikest oskustest vabaaühendustega suhelda või nendega kontakti puudumisest ei kaasata piisavalt mitmekesiseid ja olulisi seisukohti. On arvamusi, et just seetõttu peaks ka avalik teenistus olema oma koosseisult mitmekesisem ja esindama erinevaid ühiskonnagruppe.⁹ Teisalt on leitud, et tegelikult leiab valitsusväliste organisatsioonide ja ekspertidega konsulteerimine aset rohkemal määral, kui see on seaduseelnõude seletuskirjades dokumenteeritud.¹⁰ Väikses riigis nagu Eesti on informaalne suhtlus poliitikakujundamise käigus kerge tekkima ning selles ei ole mitte midagi erakordset.

Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020 kohaselt on kodanikuühenduste kaasamise keskne probleem erinevad ootused osalemisele: osapooled ei mõista teineteise ülesandeid, vajadusi ja võimalusi. Kui avalik sektor võib valitsusvälistelt organisatsioonidelt oodata ettepanekuid, mis on selged, läbimõeldud ja arvestavad laiemat pilti, siis valitsusvälised organisatsioonid võivad oodata lihtsamaid osalusvõimalusi, rohkem avatust ja valmidust diskussioonideks ning kaasamõtlemit. Uus arengukava seadis eesmärgiks asendada konsulteeriv kaasamine osaluse ja koostööga. Seejuures ei peeta kaasamist omaette eesmärgiks, vaid eeskätt üheks meetodiks erinevate tegevuste elluviimisel.

Vaatamata (mõne) vabaaühenduse suurenenud elujõulisusele ja nähtavusele on ***murettekitav vabaaühenduste valmidus ja võimekus laiemalt***. Kõikidel vabaaühendustel pole vajalikku kompetentsust, aega ega raha, et poliitikakujundamisse tõeliselt panustada. See on ka põhjus, miks sageli ainult kõige võimekamad, enim eestkostele orienteeritud ja tugevaimad organisatsioonid saavad keskenduda selle tagamisele, et avalik sektor nende sisendit arvesse võtaks.

Kui vaid kitsas valitsusväliste osapoolte ring on võimeline või valmis osalemisele tõeliselt pühendumata, siis võib sellega kaasneda negatiivne mõju otsuste kvaliteedile. Osalemine on eriti oluline tegevuskavade kujundamise ajal ning suutmatus tagada erinevate huvide/huvirühmade esindatust selles etapis võib kaasa tuua tasakaalustamata huvide esindatuse kogu protsessi vältel. Osalemise eduks on oluline, et ka vabaaühendused keskenduksid poliitikakujundamises valdkonna huvide esindamiseks parimate inimeste või organisatsioonide (demokraatlikult) leidmisele ning teiste valitsusväliste organisatsioonidega koostöövõimaluste otsimisele.

Avatud valitsemine kohaliku omavalitsuse tasandil ja Riigikogus

Avatud valitsemise põhimõtete järgimine on oluline ka kohalikes omavalitsustes ja Riigikogus, ehkki AVP tegevuskava 2014–2016 pööras nendele tasanditele vähe tähelepanu. Eestis on kohalik omavalitsus kodanikele kõige lähemal asuva avaliku

halduse tasand, mis täidab erinevaid elanike heaolu otseselt mõjutavaid ülesandeid. Seda olulist rolli arvestades peaksid ka kohalikud omavalitsused avatud valitsemise põhimõtete järgima. Mitmed kohaliku omavalitsuse üksused (nt Tartu, Viljandi, Kuressaare, Elva) on ka juba hakanud kohaliku valitsemise avatuse suurendamisele keskendumisele, kasutades kaasavat eelarvet.

Lisaks algatati E-riigi Akadeemia initsiatiivil 2014. aastal projekt „Avatud valitsemise partnerlus kohalikes omavalitsustes“, et avatud valitsemist ja selle väärtusi kohalikele omavalitsustele tutvustada. Projekti viiakse ellu kahe aasta jooksul koostöös Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liiduga. Projekt polnud planeeritud AVP tegevuskava 2014–2016 raames, kuid tegevuskavas oli kirjas, et: „Koostööprojekt annab hea võimaluse õppida, kuidas samalaadseid projekte kujundada, et kohalikul tasandil saadav kogemus võiks osutada kestlikult ärakasutatavaks.“¹¹ Projekti raames on kohalikes omavalitsustes AVP põhimõtete kasutuselevõtu toetamiseks koostatud juhtnõuete kogum.¹²

Samuti on esitatud nõudmisi **Riigikogus** suurema avatuse ja valitsusväliste osapoolte kaasatuse tagamiseks. Erilist rõhku on pandud Riigikogu komisjonide avatuse suurendamisele. Lisaks on oluliseks peetud komisjonide diskussioonidesse valitsusväliste sidusrühmade kaasamist. On leitud, et ehkki Riigikogu kodu- ja töökorra seadus sätestab mõned kaasamist soovitavad põhimõtted, varieerub tegelik kaasamistava Riigikogu eri komisjonide lõikes. Komisjonides on harva hästi argumenteeritud diskussioone poliitikakujundamise ja poliitikavalikute üle, mistõttu pole tingimata Riigikogu saadikute parimates huvides neid diskussioone avalikustada.¹³

Korruptsioon on jätkuv probleem

Transparency Internationali 2014. aasta korruptsioonitajumise indeksi põhjal sai Eesti 175 hinnatud riigi seas 26. koha. Indeksi kohaselt on viimastel aastatel avalikus sektoris (tajutud) korruptsiooni olukord paranenud: skaalal 0 (täielikult korrumppeerunud) kuni 100 (korruptsioonivaba) sai Eesti 2012. aastal 64 punkti, 2013. aastal 68 punkti ning 2014. aastal 69 punkti.¹⁴ Sellegipoolest on korruptsioon jätkuv probleem. 2014. aastal registreeriti riigi ja selle hallatavate asutuste (sealhulgas riigile kuuluvad äriühingud või sihtasutused) tasemel 101 korruptsioonijuhtumit, kohalike omavalitsuste ja nende hallatavate asutuste tasandil 34 juhtumit ning erasektoris 163 korruptsioonijuhtumit.¹⁵ Hiljuti avalikustatud korruptsioonijuhtumid rõhutavad samuti korruptsiooni esinemist. Näiteks esitati augustis ja septembris 2015 korruptsioonikahtlustused kolmes eri juhtumis: 1) riigile kuuluva Tallinna Sadama juhatuse esimehele ja juhatuse liikmele altkäemaksu võtmise eest, sh seoses parvlaevade ostmiseks sõlmitud lepinguga;¹⁶ 2) Tartu vallavanemale raha eraldamise eest organisatsioonile, millega ta on ise seotud, ja valla vara omastamise eest;¹⁷ ning 3) suurima omavalitsuse, Tallinna linnapeale varade ja hüvede altkäemaksuna võtmise eest endale ja oma erakonna huvides.¹⁸ Korruptsioonijuhtumite esinemine kohalikul tasandil viitab veel kord sellele, kui oluline on kohalikes omavalitsustes avatud valitsemise edendamine.

2013. aastal võeti vastu korruptsioonivastane strateegia 2013–2020. Strateegia seadis eesmärgiks edendada teadlikkust korruptsioonist, suurendada otsuste ja tegevuste läbipaistvust ning arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja ära hoida julgeolekut ohustavat korruptsiooni.¹⁹ Strateegia pidas oluliseks, et õigusloome ja poliitiline otsustusprotsess oleksid läbipaistvad, st peaks olema võimalik aru saada, kes otsuseid mõjutab ja kuidas otsused tehti. Strateegia kohaselt tajusid ettevõtjad, et korruptsioon on rohkem levinud riigi tasandil. Sellegipoolest pole kohalikud omavalitsused korruptsioonist vabad ning see on seotud tegevuste läbipaistmatusega, nõrkade sisekontrollisüsteemidega, huvide konfliktiga riigihangetel ning erinevates tehingutes „omade“ soosimisega. Strateegia tõi esile, et üks kõige korruptsiooniohtlikumaid

valdkondi on riigihanked (nii omavalitsuste kui ka riigi tasandil) ning seda eelkõige protsessiga seotud suurest finantsressursside hulgast ja otsusetegijate kaalutusõigusest tulenevalt.

Korruptsioonivastase strateegia 2014. aasta täitmise aruande põhjal on enim tähelepanu osutatud inimeste korruptsioonialase teadlikkuse, erinevate finantstehingute läbipaistvuse ja korruptsiooniga tegelemiseks organisatsioonilise analüüsivõimekuse suurendamisele. Veel on liiga vara hinnata, kui edukad need tegevused on praktikas olnud, kuid arvestades, et Transparency Internationali hinnangute kohaselt on Eesti positsioon aastatel 2012–2014 paranenud, on neil tõenäoliselt olnud teatud positiivne mõju.

Lisaks, lähtuvalt 2012. aastal Euroopa Nõukogu juures asuva korruptsioonivastase riikide ühenduse (*Group of States against Corruption*, GRECO) poolt Eestile tehtud soovitusetest on ette võetud tegevusi korruptsiooni ennetamiseks Riigikogus. Näiteks võeti 2014. aastal vastu Riigikogu liikme hea tava. Lisaks oli oluline edusamm uue ametiisikute majanduslike huvide deklareerimise süsteemi käivitamine 2014. aastal, mis hõlmas elektroonilist andmete kogumist ja säilitamist. Samas rõhutas GRECO, et Riigikogu liikme hea tava ja majanduslike huvide deklareerimise süsteemi järelevalve Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni poolt peaks paranema ning Riigikogu liikmete teadlikkus veelgi suurenema.²⁰

Kodanike debattides on vabaühendused muutunud aktiivsemaks sarnaselt mõtlevate inimeste arvamuste ühendamisel, esindamisel ja väljendamisel. Vabaühenduste eestkoste rolli professionaliseerumise ja poliitikakujundamises aktiivsema osalemise kõrval on aga rõhutatud poliitikakujundamise läbipaistvuse tagamiseks lobireeglite väljatöötamist.²¹ GRECO pööras erilist tähelepanu Riigikogule, soovitades kasutusele võtta „reeglid, kuidas Riigikogu liikmed suhtlevad lobistide ja teiste kolmandate osapooltega, kes püüavad õigusloome protsessi mõjutada.“²² Korruptsioonivastane strateegia 2013–2020 võttis seda arvesse ning tuginedes strateegia rakendusplaanile aastateks 2015–2018, seadis eesmärgiks luua aastail 2015–2016 hea tava/lobireeglid avaliku sektori ja huvirühmade suhtluse kohta. Praegu diskussioonid lobitöö parema reguleerimise valikute osas veel käivad.

Infoühiskond ja tehnoloogia

Eesti on tuntud kui e-riik, mis on edukas tehnoloogia kasutamisel avalike teenuste (e-teenuste) pakkumise ja demokraatlike osalusvõimaluste edendamiseks. Kodanike ja ettevõtjate aktiivsel toetusel on algatatud mitmeid teedrajavaid tehnoloogilisi lahendusi, sealhulgas elektrooniliselt kasutatav ID-kaart, mis võimaldab anda digiallkirju (samaväärne omakäelise allkirjaga) ja valimistel elektrooniliselt hääletada. 2014. aasta Avaandmete Baromeetri (*Open Data Barometer*) tulemuste alusel on Eesti avaandmete kasutamise poolest 86 analüüsitud riigist 13. kohal. Analüüsi põhjal kuulus Eesti nende riikide hulka, kus on suur võimekus seoses valitsuse avaandmete valmiduse, rakendamise ja mõjuga.²³

Infoühiskonna arenguks paneb üldise raamistiku paika Eesti infopoliitika põhialused, mis võeti Riigikogu poolt vastu 1998. aastal ja ajakohastati 2006. aastal. Selle raamistiku põhjal võeti 2013. aastal vastu Eesti infoühiskonna arengukava 2020, juhtimaks infoühiskonna arengut. Strateegia fookus on tehnoloogia ja andmete turvalise kasutamise ja ligipääsetavuse edendamisel poliitikakujundamises ja avalikus halduses. Strateegia üldeesmärk on tagada Eestis hästi toimiv keskkond IKT laialdaseks kasutamiseks ja nutikate lahenduste loomiseks, mis omakorda tõstab majanduse konkurentsivõimet, inimeste heaolu ja riigivalitsemise tõhusust.

Peale infoühiskonna arengukava võeti 2014. aastal vastu Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise roheline raamat. See pakkus integreeritud ja süstemaatilist lähenemist Eesti avaandmete poliitikale, arutades senise olukorra, probleemide ja väljakutsete üle ning andes suuniseid tulevikuks. Roheline raamat oli eriti oluline avaliku teabe seadusest tuleneva nõude valguses, mis sätestas, et alates 1. jaanuarist 2015 peavad kõik avaliku sektori andmekogud olema masinloetavalt allalaetavad.²⁴ Riigikontroll tõi oma ülevaates riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastatel roheline raamatu puudusena esile, et selle järgimine oli vabatahtlik ning puudusid piisavalt selgelt juhised selle kohta, kuidas asutused peavad andmeid avalikkusele kättesaadavaks tegema.²⁵

Andmevaramusse andmekogude sisestamine algas pealegi väga aeglaselt. Ehkki vastav nõue oli juba 2012. aastast teada ja eraldi avaandmete portaal (opendata.riik.ee) avati jaanuaris 2015, oli märtsiks 2015 vaid umbes 10 avaliku sektori teabevaldajat oma masinloetavad andmed seal kättesaadavaks teinud.²⁶ Teisalt on leitud, et teabevaldajaid (st avaliku sektori asutusi) on raske kritiseerida, sest juhendmaterjal niivõrd keerukaks protseduuriks ehk Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise roheline raamat võeti vastu liiga hilja – kaks aastat pärast seadusesätete heakskiitmist ja vaid kuu aega enne rakendustähtaega.

Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013 direktiivile 2013/37/EL, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, pidi Eesti (koos teiste ELi liikmesriikidega) võtma vastu ja avaldama avaliku sektori teabe taaskasutamise direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 18. juuliks 2015.²⁷ Direktiivi ülevõtmine on aga hilineanud, sest õiguslik analüüs, kooskõlastajate esitatud kommentaaride ja muudatusettepanekute hindamine ning eriarvamuste lahendamine võttis kauem aega, kui esialgu arvati. Oktoobriks 2015 oli avaliku teabe seaduse muutmise eelnõu ja teised vajalikud õigusaktid esitatud Riigikogule heakskiitmiseks.

Valitsusväliste sidusrühmade prioriteedid

Sidusrühmade prioriteedid praeguses AVP tegevuskavas olid peamiselt seotud avalikkuse osalemisega, avaliku sektori eelarvestamisega ja avalike teenuste parandamisega. Avalikul konsultatsioonil esitatud kommentaaride põhjal olid sidusrühmade jaoks olulised, kuid tegevuskavasse mittelisatud teemad seotud korrupsioonivastaste tegevuste ja avatud valitsemise edendamise kohalikul tasandil. Näiteks soovitas AVP ümarlaud korrupsiooni ennetamiseks lisada tegevuskavasse eraldi meetmed ametnikueetika ja korrupsiooni ennetamiseks kohalikul tasandil, rakendada meetmeid vilepuhujate kaitseks ning erakondade rahastamise läbipaistvuse suurendamiseks täpsustada valimiskampaania meediakajastuse ja seotud kulude aruandlust.

Lisaks leidis AVP ümarlaud, et valitsus peaks kavandama programmi kohalikul tasandil avatud valitsemise põhimõtete ja rakenduste edendamiseks ning soodustama omavalitsustes kaasava eelarve kui uuendusliku kaasamise meetodi kasutamist.²⁸ Nendest soovitustest lähtuvaid tegevusi tegevuskavasse ei lisatud.

AVP ümarlaud on oluliseks pidanud ka avatud valitsemise edendamist Riigikogus, mis sai tegevuskavas vähest tähelepanu. E-riigi Akadeemia esindaja sõnul pingutustest ainuüksi keskvalitsuse tasandil ei piisa, et tagada avatud valitsemise põhimõtete edendamiseks vajalik läbimurre poliitikakujundamise ja riigivalitsemise juurdunud tavades. Tema sõnul on selleks vaja ka seadusandliku võimuharu panustamist ja eeskuju.²⁹

Tegevuskava ulatus ja riiklik kontekst

AVP tegevuskava tegelikku panust on keeruline hinnata, sest paljud tegevuskavas sisalduvatest tegevustest olid enne nende AVP tegevuskavasse lisamist planeeritud juba teiste strateegiate, tödokumentide vms raames. Tegevuskava koostamise käigus rõhutati, et valitsusasutused peaksid andma teada oma (juba planeeritud) algatustest ja neist kõige ambitsioonikamad valitakse AVP tegevuskavasse.³⁰ See võib olla üks põhjusi, miks AVP tegevuskava rakendamiseks pole eraldi ressursse kavandatud või miks avalikud teenistujad näevad tegevuskava täitmist eeskätt lisaülesandena. Juba varem planeeritud algatustele tuginedes on tegevuskava ambitsioonikus piiratud. See on seotud ka üldisema tähelepanekuga, et Eesti valitsusjuhid ei keskendu piisavalt tulevikuvisioni või strateegiliste prioriteetide seadmisele.

Üldist riiklikku konteksti arvestades loovad tegevuskavaga planeeritud tegevused võimalusi avatud valitsemise edendamiseks. Sellegipoolest sõltub nende tegelik mõju sellest, kui hästi tegevusi rakendatakse ja sihtrühmade poolt kasutusele võetakse. Näiteks, kui teavet osalemise kohta, varases etapis osalemist toetavaid meetmeid või e-teenuseid kavandatud kasusaajad kasutama ei hakka, siis on ka soovitud tulemuste saavutamine piiratud.

Tegevuskava ei sisaldanud ametnikueetika ja korruptsiooni ennetamise edendamist eraldi prioriteetvaldkonnana. Korruptsioon on ühiskonnas endiselt probleem, kuid teisi meetmeid (väljaspool AVP tegevuskava) kasutatakse selle vastu võitlemiseks. Lisaks on tegevuskavas vähe tähelepanu pööratud kohalikele omavalitsustele ja Riigikogule, ehkki avatud valitsemise edendamiseks nendel tasanditel on selgelt olemas nii vajadus kui ka võimalus. Valitsusvälised osapooled (eeskätt AVP ümarlaud) on aidanud nende teemade olulisust rõhutada. Kohalikul tasandil on AVP ümarlaud lausa eestvedajaks ja teerajajaks, edendades avatud valitsemise põhimõtete rakendamist omavalitsustes omaalgatuslikult ja väljaspool AVP tegevuskava raamistikku.

¹ Mary Francoli, Alina Ostling ja Fabro Steibel, *Improving Government-Civil Society Interactions Within OGP* (2015), lk 4, külastatud 12. novembril 2015, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Policy_Brief_FromInformingToEmpowering.pdf.

² United States Agency for International Development, *The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* (2015), lk 77.

³ Riigi Teataja, *Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine* (2002), külastatud 12. novembril 2015, <https://www.riigiteataja.ee/akt/231276>.

⁴ Urmo Kübar ja Hille Hinsberg, *Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas (käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele)* (EMSL, 2014), külastatud 12. novembril 2015, http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/sb/osale.ee/kaasamine_avalikus_sektoris_ja_vabakonnas.pdf.

⁵ Riigikantselei, *Kaasamise hea tava*, külastatud 12. novembril 2015, <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>.

⁶ Ott Lumi, „Avatud ja tõendus põhise poliitika suunas. Huvipõhine poliitika: võimalused, ohud, tasakaalud”, kogumikus *Eesti inimarengu aruanne 2014/2015* (Tallinn, SA Eesti Koostöö Kogu, 2015), lk 267.

⁷ *Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020*, Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud 19. veebruaril 2015, lk 16, külastatud 12. novembril 2015, https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Arengukavad/kodanikuühiskonna_arengukava_2015-2020_0.pdf.

⁸ Andres Einmann, „Kari Kasper: Eestis ei osata huvigruppe õigusloomesse kaasata”, *Postimees*, 21. jaanuar 2015, külastatud 12. novembril 2015, <http://www.postimees.ee/3064385/kari-kasper-eestis-ei-osata-huvigruppe-oigusloomesse-kaasata>.

⁹ Andres Einmann, „Kari Kasper: Eestis ei osata huvigruppe õigusloomesse kaasata”, *Postimees*, 21. jaanuar 2015, külastatud 12. novembril 2015, <http://www.postimees.ee/3064385/kari-kasper-eestis-ei-osata-huvigruppe-oigusloomesse-kaasata>.

- ¹⁰ Käthe-Riin Tull, *Huvigruppide kaasamine poliitilistesse otsustusprotsessidesse: Haridusseaduse eelnõude analüüsi näitel Eestis* (2013), bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, lk 14–15.
- ¹¹ Riigikantselei, *Estonia's Action Plan in Participating in the Open Government Partnership 2014-2016* (Tallinn, 2014), lk 4.
- ¹² *Retseptikogum AVP KOV kasutuselevõtuks*, külastatud 12. novembril 2015, <http://avatudvalitsemine.ee/wp-content/uploads/2014/09/RETSEPTIKOGUM-AVP-KOV-KASUTUSELE-V%C3%95TUKS1.pdf>.
- ¹³ Marika Kirch, „Miks saadikud nii paaniliselt avalikustamist kardavad?“, *Postimees*, 20. märts 2015, külastatud 14. novembril 2015, <http://arvamus.postimees.ee/3128543/miks-saadikud-nii-paaniliselt-avalikustamist-kardavad>.
- ¹⁴ Transparency International, „Corruption Perceptions Index 2014: Results“, külastatud 13. novembril 2015, <http://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1>.
- ¹⁵ Kätlin-Chris Kruusmaa ja Urvo Klopets, „Korruptsioon“, *Kuritegevus Eestis 2014*, lk 63, külastatud 13. novembril 2015, https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevuse_at_p13_korruptsioon.pdf.
- ¹⁶ News.err.ee, „Authorities detain Port of Tallinn CEO on corruption allegations“, 26. august 2015, külastatud 13. novembril 2015, <http://news.err.ee/v/politics/cf7d4f70-5d2b-4716-b07c-8517adb38cb/authorities-detain-port-of-tallinn-ceo-on-corruption-allegations>.
- ¹⁷ Err.ee, „Tartu vallavanemale esitati kahtlustus korruptsioonis ja vara omastamises“, 29. september 2015, külastatud 13. novembril 2015, <http://uudised.err.ee/v/eesti/6e44f528-68b5-4b2f-9004-2c437d7e7c01/tartu-vallavanemale-esitati-kahtlustus-korruptsioonis-ja-vara-omastamises>.
- ¹⁸ News.err.ee, „Savisaar named suspect in bribery case“, 22. september 2015, külastatud 13. novembril 2015, <http://news.err.ee/v/politics/bd2685cb-2efe-4d7c-ac33-c26c09f9cf3d/savisaar-named-suspect-in-bribery-case>.
- ¹⁹ *Korruptsioonivastane strateegia 2013-2020*, lk 2, külastatud 13. novembril 2015, http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf.
- ²⁰ Group of States against Corruption, *Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report: Estonia*, lk 8-9, 21, külastatud 13. novembril 2015, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4\(2015\)1_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4(2015)1_Estonia_EN.pdf)
- ²¹ United States Agency for International Development, *The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* (2015), lk 82; Ott Lumi, „Avatud ja tõendus põhise poliitika suunas. Huvipõhine poliitika: võimalused, ohud, tasakaalud“, kogumikus *Eesti inimarengu aruanne 2014/2015* (Tallinn, SA Eesti Koostöö Kogu, 2015), lk 268.
- ²² Group of States against Corruption, *Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report: Estonia*, lk 2, külastatud 13. novembril 2015, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4\(2015\)1_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4(2015)1_Estonia_EN.pdf)
- ²³ The World Wide Web Foundation, *Open Data Barometer Global Report: Second Edition* (2015), lk 8, 34, külastatud 13. novembril 2015, <http://www.opendatabarometer.org/assets/downloads/Open%20Data%20Barometer%20-%20Global%20Report%20-%202nd%20Edition%20-%20PRINT.pdf>.
- ²⁴ Riigi Teataja, *avaliku teabe seadus*, paragrahvi 58² lõige 3, külastatud 13. novembril 2015, <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>.
- ²⁵ Riigikontroll, *Overview of the use and preservation of state assets in 2013-2014* (Tallinn, 2014), lk 53, külastatud 13. novembril 2015, <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaaruanneparlamendile/tabid/110/ItemId/434/View/Docs/amid/732/language/en-US/Default.aspx>.
- ²⁶ Err.ee, „Eesti avaandmete kasutamist piirab kohalik turuolukord“, külastatud 13. novembril 2015, <http://uudised.err.ee/v/eesti/99505022-c034-4dc9-b753-754550cbb3b8>.
- ²⁷ EUR-Lex, *Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, külastatud 13. novembril 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013L0037>.

²⁸ Kokkuvõtte tegevuskava koostamise ajal esitatud kõikidest kommentaaridest, lk 6, külastatud 3. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/kommentaare_koondtabel_valitsusele_11.06.2014.pdf.

²⁹ Liia Hänni, „Parlamentide positiivne hõlmamine AVP-sse” (2015), külastatud 14. novembril 2015, <http://avatudvalitsemine.ee/arvamuslood/parlamentide-positiivne-holmamine-avp-sse/>.

³⁰ AVP konsultatsioonikogu 30. aprilli 2014 koosoleku kokkuvõtte, lk 2, külastatud 5. novembril 2015, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/kokkuvote_30.04_avp_noupidamisest.pdf.

VII Üldised soovitud

Käesolevas peatükis antakse üldisi soovitusi AVPga seotud järgmisteks sammudeks, kuid mitte niivõrd konkreetseteks lubadusteks ja tegevusteks. Kõik alljärgnevad soovitud on ideed, mida tasub järgmise tegevuskava ettevalmistamisel kaaluda. Ehkki kõiki esiletoodud tähelepanekuid soovitatakse kaaluda, tuleb leida tasakaal nende ja uue tegevuskava koostamist juhtiva meeskonna soovitude vahel.

Esitatud soovitud lähtuvad eeldusest, et Eesti riik jätkab aktiivse partnerina AVPs ja pöörab tulevikus AVP tegevuskavale rohkem tähelepanu. Fookusgruppide ja intervjuueeritute hinnangul nähakse praegust tegevuskava sageli üksnes ühe täiendava raamistiku/dokumendina, mis ei paku lisaväärtust juba olemasolevatele tegevustele. See on AVPs osalevate riikide seas sagedane väljakutse ja Eesti pole ainus, kes selle ees seisab. Praegu näevad sidusrühmad AVPs parimal juhul üksnes „reklaami-“ või „hariduslikku“ väärtust. Sellest tulenevalt soovitud hindamiskspert kõigepealt korraldada valitsuse ja teiste sidusrühmade osalusel põhjalik diskussioon AVP ning AVP tegevuskava rolli ja koha üle Eesti strateegilistes ja poliitilistes dokumentides.

Läbivad soovitud

IRMi hindamiskspert pakub omalt poolt ka mitmeid läbivaid soovitusi, mis võiksid tähtsust omada pärast eelnimetatud esialgset diskussiooni.

Protsess

- 1. Riigikantselei peaks parandama tegevuskava ja AVP protsessi proaktiivset ja regulaarset kommunikatsiooni.**
 - a. Valitsus peaks tegevuskava koostamiseks planeerima rohkem aega ning esimesel võimalusel teavitama sidusrühmi ja suurendama teadlikkust tegevuskava koostamise potentsiaalsest ajakavast ja protsessist, et sidusrühmadel oleks võimalik osalemist täielikult planeerida.
 - b. Riigikantselei veebisait peaks looma protsessist ja osalemisvõimalustest selgema pildi.
 - c. Riigikantselei peaks oma veebisaidil informatsiooni iga planeeritud tegevuse kohta regulaarselt uuendama, tuues muu hulgas esile nii juba täidetud kui ka veel eelseisvad ülesanded. Tegevuskava tegevused saavutavad ainult siis oma täieliku potentsiaali, kui sidusrühmad on teadlikud nendega kaasnevatest uutest lahendustest ja tulemustest. Riigikantselei veebisait ja teised kommunikatsioonitegevused peaksid sisaldama diskussioone, hindamisi ja kokkuvõtteid tegevuskava elluviimisel tehtud edusammude kohta.
- 2. Eesti AVP protsess vajab rohkem kõrgetasemelist poliitilist toetust, et edendada ja innustada laiaulatuslikumat osalust eriti selle varastes etappides.**
 - a. Poliitilised eestvedajad peaksid tulema peaministri büroost, Vabariigi Valitsusest, Riigikogust ja kohalikest omavalitsustest ning seda peaks täiendama administratiivne eestvedamine, mis laiendab Riigikantseleil olevat vastutust ka teistele avaliku sektori organisatsioonidele.
 - b. Potentsiaalsed tegevused võivad hõlmata teadlikkuse suurendamist ja pingutusi võtmetähtsusega „eestvedajate“ väljaselgitamiseks nende sidusrühmade seast, keda pole seni protsessi otseselt kaasatud, näiteks uued valitsusvälised organisatsioonid, kohalikud omavalitsused ja Riigikogu. Kaasatuse ja kõrgetasemelise toetuse laiendamine aitab tagada kvaliteetseid ja laiapõhjalisi otsuseid ning soodustab

ambitsioonikate ja „raamidest väljaspool asuvate“ ideede kujunemist ja esitamist.

Formaat

1. **Tegevuskava peaks kavandama lubadusi ja tegevusi, mis järgivad SMART-loogikat: need peaksid olema spetsiifilised, mõõdetavad, ajastatud, realistlikud ja täpsed.**
 - a. Planeeritud tegevuste kirjeldused peaksid sisaldama selgeid baas- ja sihttasemeid ning indikaatoreid tulemuste hindamiseks. See suurendab läbipaistvust ja vastutust. Üks viis selle saavutamiseks on tugineda tegevuskavas rohkem analüüsile, diskussioonile ja (alternatiivsete) valikute hindamisele. Täiendava analüüsi abil on võimalik tagada paremini informeeritud ning tõenduspõhisem tegevuskava prioriteetide ja tegevuste valik.
 - b. Tegevuskava elluviimise ajal peaks muutuvate oludega kohanemiseks olema võimalik planeeritud tegevustes muudatusi teha, kuid nendest muudatustest tuleks selgelt ja läbipaistvalt teavitada.
 - c. AVP lubadused peaksid täpsustama, kas nende raames planeeritud tegevused on uued või olid need planeeritud juba teiste riiklike strateegiate, dokumentide või raamistike põhjal. See aitaks sidusrühmadel kujundada lubadusi, mis edendavad senist valitsemise tava ja toovad olulistes poliitikavaldkondades kaasa selge muudatuse.

Sisu

1. **Järgmine tegevuskava peaks keskenduma vähematele, kuid ambitsioonikamatele reformidele.**
 - a. Tegevuskava ei tohiks sisaldada väikse mõjuga tegevusi, mida rakendatakse ka teiste algatuste raames. Selle asemel peaks tegevuskava seadma ambitsioonikamaid eesmärgi, keskendudes rohkem sellele, kuidas AVP tegevuskava annaks lisaväärtust Eesti avatud valitsemise protsessile.
 - b. Lubaduste raames võib määrata kindlad vabaühendustest partnerid valitsuse tegevusi jälgima ja toetama. Kui sidusrühmad otsustavad seda strateegiat järgida, siis peavad partnerorganisatsioonid ennast aktiivselt sellesse rolli pakkuma ning lubaduste täitmise lõppvastutus peaks jääma valitsusele.
2. **Tegevuskava peaks sisaldama selliseid avatud valitsemise võtmetähtsusega teemasid, mis on Eesti jaoks prioriteetsed.**
 - a. Ametnikueetika ja korruptsiooni ennetamine vajavad jätkuvat tähelepanu ning võivad järgmises tegevuskavas moodustada eraldi prioriteetvaldkonna. Head teemad, mida kaaluda, sisaldavad kohalike omavalitsuste eetikast, vilepuhujate kaitset ning läbipaistvat parteide rahastamist.
 - b. Riigikantselei peaks tagama, et uus tegevuskava on kooskõlas 2018. aastal algava Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisega seotud tegevustega.
 - c. Sidusrühmad võiksid kaaluda rohkem selliseid tegevusi, mis on otseselt seotud riiklikult kõige olulisemate valdkonnapoliitikatega, näiteks tervishoiu-, haridus-, sotsiaal- ja maksuvaldkonnas. Konkreetsete valdkonnapoliitikatega seotud tegevused võivad saavutada suurema mõju ja täitmise taseme ning julgustada laiemat osalemist kui tegevused, mis keskenduvad vaid avaliku halduse üldisele efektiivsusele.

Peamised SMART-soovitused

Alates 2014. aastast sisaldavad kõik AVP IRMi aruanded viit võtmetähtsusega soovitusi järgmiseks AVP tegevuskava planeerimise tsükliks. AVPs osalevatel valitsustel tuleb neile võtmesoovitustele vastata oma iga-aastases enesehindamise aruandes. Need soovitused järgivad SMART-loogikat. Tuginedes käesoleva hindamisaruande järeldustele ja juba eeltoodud detailsematele läbivatele soovitustele, annab hindamiskspert siinkohal alljärgnevat viis võtmetähtsusega SMART-soovitusi.

VÕTMETÄHTSUSEGA SMART-SOOVITUSED
<p>1. Riigikantselei peaks parandama tegevuskava ja AVP protsessi proaktiivset ja regulaarset kommunikatsiooni. See hõlmab piisava aja planeerimist kaasavama tegevuskava koostamise protsessi tagamiseks ning kommunikatsioonikanalite optimeerimist, et AVP tulemusi ja väljundeid selgemalt esile tuua ja laialdaselt tutvustada.</p>
<p>2. Eesti AVP protsess vajab rohkem kõrgetasemelist poliitilist toetust, et edendada ja innustada laiaulatuslikumat osalust eriti selle varastes etappides. Riigikantselei peaks otsima liitlasi ja eestvedajaid valitsuse kõikidest harudest ja kõikidelt tasanditelt.</p>
<p>3. Tegevuskava peaks kavandama lubadusi ja tegevusi, mis järgivad SMART-loogikat: need peaksid olema spetsiifilised, mõõdetavad, ajastatud, realistlikud ja täpsed. Planeeritud lubaduste ja tegevuste kirjeldused peaksid sisaldama selgeid baas- ja sihttasemeid, indikaatoreid tulemuste hindamiseks ning selgitusi nende seoste või kattumise kohta teiste avaliku sektori algatustega.</p>
<p>4. Järgmine tegevuskava peaks keskenduma vähematele, kuid ambitsioonikamatele reformidele. Lubadused ja tegevused peaksid seadma ambitsioonikaid eesmärke ning keskenduma rohkem sellele, kuidas AVP tegevuskava annaks lisaväärtust Eesti avatud valitsemise protsessile.</p>
<p>5. Tegevuskava peaks sisaldama selliseid avatud valitsemise võtmetähtsusega teemasid, mis on Eesti jaoks prioriteetsed. Sidusrühmade poolt konsultatsioonide käigus esile tõstatavate prioriteetide kõrval kuuluvad esmatähtsate teemade hulka ka korrupsioonivastane võitlus, ametnikueetika ning sellised avaliku sektori võtmevaldkonnad nagu tervishoid ja haridus. Tegevuskava peaks olema kooskõlas ka Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisega ja täiendama seda.</p>

VIII Metoodika ja allikad

Valitsuse enesehindamise aruandele täienduseks koostatakse sõltumatu hindamismehhanismi (IRM) hinnang AVP tegevuskava täitmisele. Sõltumatu hindamisaruande koostavad tunnustatud asjatundjad (eelistatavalt igast AVPs osalevast riigist), kellel on kogemus valitsemise valdkonnas.

Kohalikud hindamiseksperdid kasutavad ühist AVP sõltumatu hindamisaruande küsimustikku ja juhiseid,¹ tuginedes kombinatsioonile intervjuudest AVPga seotud kohalike sidusrühmadega ja dokumendianalüüsist. Aruannet toimetavad ja kommenteerivad rahvusvahelise ekspertide paneeli tunnustatud eksperdid, kelle on valinud AVP juhtkomitee ning kes kindlustavad, et aruanded vastavad kõrgeimatele uurimisstandarditele ja nõuetekohasele hoolsusele.

AVP tegevuskava hindamine sisaldab intervjuusid, tööd dokumentidega ning tagasiside kogumist kohtumistelt valitsusväliste osapooltega. Käesolev aruanne tugineb valitsuse enesehindamise aruandele ning teistele kodanikuühiskonna, erasektori või rahvusvaheliste organisatsioonide koostatud hinnangutele.

Igas riigis korraldab hindamiseksperit kohtumisi huvirühmadega, et tagada sündmuste täpne kajastamine. Eelarvelistest ja ajalistest piirangutest tulenevalt ei saa hindajad konsulteerida kõikide huvitatud või mõjutatud osapooltega. Seetõttu püüdleb IRM metodoloogilise läbipaistvuse poole ning, kui võimalik, annab selge ülevaate konkreetsete osapoolte osalusest uurimisprotsessis (vt allpool). Hindajale jääb õigus vajaduse korral kaitsta teavitajate anonüümsust. Tulenevalt valitud metoodika piirangutest toetab IRM igati iga riigi hindamisdokumendi avalikustatud tööversiooni kommenteerimist.

Osaledes hindamiseksperdi poolt läbi viidud fookusgruppides, panustasid hindamisaruande koostamisse järgmised isikud:

Tallinnas 2. novembril 2015 kogunenud fookusgrupis osalejad:

- **Maarjo Mändmaa** (AS Hoolekandeteenused juhatuse esimees; endine Sotsiaalministeeriumi kantsler, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu nõukogu esimees);
- **Katre Eljas-Taal** (Technopolis Group Balti kontori asedirektor; endine Keskkonnaministeeriumi välisfinantseerimise osakonna juhataja);
- **Andrei Liimets** (AVP koordinaator Avatud Eesti Fondis, AVP kodanikuühiskonna ümarlaua koordinaator);
- **Agu Laius** (Kodanikuühiskonna Sihtkapitali juhataja);
- **Teele Pehk** (Eesti Koostöö Kogu juhataja, Linnalabori ekspert; endine Riigikantselei konsultant AVP tegevuskava 2014–2016 koostamisel, Linnalabori juht);
- **Maris Jõgeva** (Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja; endine Avatud Eesti Fondi ekspert);
- **Maiu Lauring** (Kodanikuühiskonna Sihtkapitali nõukogu liige, Arvamusfestivali teemaalade juht, Poliitikauuringute Keskus PRAXISE külalisuurija, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu ekspert; endine Poliitikauuringute Keskus PRAXISE analüütik);
- **Asso Prii** (Ühingu Korruptsioonivaba Eesti juhatuse liige, Supremia advokaadibüroo advokaat; endine Ühingu Korruptsioonivaba Eesti tegevjuht);
- **Liia Hänni** (E-riigi Akadeemia e-demokraatia vanemekspert; endine Riigikogu liige, reformiminister, Põhiseaduse Assamblee liige, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu nõukogu liige).

Fookusgrupil oli kolm osa:

- 1) tegevuskava koostamise protsessi arutelu (ajaraamistik, ressursid, kaasatud osapooled, valitud ideed, väljakutsed ja võimalused jne);
- 2) tagasiside kõikide lubaduste ja tegevuste praeguste tulemuste kohta (tuginedes osalejate teadmistele ja kogemustele);
- 3) protsessi ja tegevuskavaga seotud õppetunnid tulevikuks ja järgmiseks tegevuskavaks.

Tartus 6. novembril 2015 kogunenud fookusgrupis osalejad:

- **Kristina Reinsalu** (E-riigi Akadeemia e-demokraatia valdkonna juht ja kohalike omavalitsuste programmijuht, Tartu Ülikooli e-valitsemise ja avaliku sektori kommunikatsiooni lektor);
- **Tarmo Tüür** (SA Eestimaa Looduse Fond juhatuse aseesimees, „Teeme ära“ talgupäeva eestvedaja);
- **Gea Kangilaski** (Eesti Ametiühingute Keskliidu analüütik-projektijuht, Tartu Linnavolikogu liige, kodanikuaktivist);
- **Tiit Toots** (Rõuge vallavanem);
- **Kajar Lember** (Tartu abilinnapea (vastutusala ettevõtlus, rahandus, linnavara); endine Riigikogu liige);
- **Lilian Lukka** (Tartu Linnavalitsuse avalike suhete osakonna teabeteenistuse juhataja, SA Tartu Loomemajanduskeskuse kommunikatsioonispetsialist).

Fookusgrupil oli kaks osa:

- 1) tagasiside kõigi lubaduste ja tegevuste praeguste tulemuste kohta, millega osapooled olid tuttavad;
- 2) protsessi ja tegevuskavaga seotud õppetunnid tulevikuks ja järgmiseks tegevuskavaks.

Intervjuud:

- 21. september 2015: **Liis Kasemets** (Riigikantselei strateegiabüroo nõunik riigivalitsemise teemadel, AVP kontaktisik; endine OECD ühise riigivalitsemise raporti Eesti ja Soome kohta välisekspert);
- 21. september 2015: **Hille Hinsberg** (Poliitikauuringute Keskus PRAXISE riigivalitsemise ja kodanikuühiskonna poliitika ekspert, AVP sõltumatu hindamismehhanismi rahvusvahelise ekspertide paneeli liige; endine AVP IRMi Eesti hindamiskspert, Riigikantselei valitsuse kommunikatsioonibüroo infonõunik);
- 3. november 2015: **Janek Rozov** (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakonna juhataja);
- 3. november 2015: **Margus Sarapuu** (Riigikantselei strateegiabüroo strateegiadirektor; endine Justiitsministeeriumi kantsler);
- 6. november 2015: **Andrus Jõgi** (Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna nõunik);
- 6. november 2015: **Norman Aas** (Justiitsministeeriumi kantsler; endine riigi peaprokurör);
- 9. november 2015: **Margus Lehesaar** (Rahandusministeeriumi arendusosakonna nõunik; endine Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna osakonnajuhataja asetäitja);

- 9. november 2015: **Juhani Lemmik** (OECD SIGMA poliitikakujundamise, strateegia ja reformi vanemnõunik, Rahvusvahelise Kriminaalkohtu eelarve- ja rahanduskomitee liige; endine Riigikantselei strateegiabüroo riigivalitsemise nõunik, Riigikontrolli auditiosakonna peakontrolör, Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna juhataja asetäitja);
- 11. november 2015: **Veiko Lember** (Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi direktor ja vanemteadur, Halduskultuur-Administrative Culture toimetuskolleegiumi liige);
- 11. november 2015: **Tanel Tammet** (Tallinna Tehnikaülikooli arvutiteaduste instituudi võrgutarkvara õppetooli professor);
- 13. november 2015: **Kaspar Korjus** (Ettevõtlike Arendamise Sihtasutuse e-residentsuse projektijuht; endine Eesti Arengufondi e-residentsuse projektijuht, TeliaSonera ärijuht).

Sõltumatu hindamismehhanism

Sõltumatu hindamismehhanism (*Independent Reporting Mechanism, IRM*) on peamine vahend, mille kaudu nii valitsused, kodanikuühiskond kui ka erasektor saavad jälgida valitsuse edusamme ja AVP tegevuskava rakendamist iga kahe aasta tagant. Hindamisaruannete uurimismetoodikat ja sisu kvaliteeti kontrollib rahvusvaheline ekspertide paneel, mis koosneb asjatundjatest läbipaistvuse, kaasamise, avaliku vastutuse ja sotsiaalteaduslike uurimismeetodite alal.

Praeguse rahvusvahelise ekspertide paneeli liikmed on:

- Anuradha Joshi
- Debbie Budlender
- Ernesto Velasco-Sánchez
- Gerardo Munck
- Hazel Feigenblatt
- Hille Hinsberg
- Jonathan Fox
- Liliane Corrêa de Oliveira Klaus
- Rosemary McGee
- Yamini Aiyar

Hindamismehhanismi väikese meeskonnaga tugistruktuur, mis paikneb Washingtonis, USAs, juhib hindamisaruannete koostamist IRMi protsessi kaudu, tehes tihedat koostööd kohalike hindamiskspertidega. Käesoleva hindamisaruande kohta võib küsimusi ja kommentaare esitada aadressil irm@opengovpartnership.org

¹ Täielik uurimisjuhend on leitav sõltumatu hindamismehhanismi käsiraamatust (*IRM Procedures Manual*), mis on kättesaadav aadressil <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

IX Vastavuskriteeriumid

Septembris 2012 otsustas AVP hakata algatuses osalevaid valitsusi aktiivselt julgustama ambitsioonikaid lubadusi andma, et parandada oma tulemus AVP vastavuskriteeriumide lõikes.

AVP tugiüksus võrdleb igal aastal riikide vastavust avatud valitsemise miinimumkriteeriumidele. Need tulemused on esitatud allpool.¹ IRMi hindamisaruanded arutlevad nende kriteeriumitega seotud edusammude või tagasimineku üle vajadusel riiklikku konteksti käsitlevas peatükis.

	2011	Praegune	Muutus	Selgitus
Eelarve läbipaistvus ²	Ei hinnatud	Ei hinnatud	N/A	4 = Executive's Budget Proposal and Audit Report published 2 = Üks kahest on avalikustatud 0 = Kumbki pole avalikustatud
Juurdepääs avalikule teabele ³	4	4	Muutust pole	4 = Teabele juurdepääsu seadus 3 = Põhiseaduslik säte teabele juurdepääsu kohta 1 = Teabele juurdepääsu seaduse eelnõu 0 = Teabele juurdepääsu seadus puudub
Majanduslike huvide läbipaistvus ⁴	3	4	↑	4 = Majanduslike huvide avalikustamise seadus, andmed avalikustatud 2 = Majanduslike huvide avalikustamise seadus, andmed pole avalikustatud 0 = Seadus puudub
Avalikkuse kaasamine (algne skoor)	4 (8,82) ⁵	4 (8,82) ⁶	Muutust pole	1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
Kokku / võimalik tulemus (protsent)	11/12 (92%)	12/12 (100%)	↑	75% võimalikest punktidest, et kvalifitseeruda

¹ Vt lähemalt <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

² Vt lähemalt tabel 1 <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Vt uuemaid analüüse <http://www.obstracker.org/>

³ Kaks kasutatud andmebaasi on *Constitutional Provisions* <http://www.right2info.org/constitutional-protections> ja *Laws and draft laws* <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes ja Andrei Shleifer, „Disclosure by Politicians”, (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): [://bit.ly/19nDEfK](http://bit.ly/19nDEfK); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), „Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency”, kogumikus *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, „Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries” (Washington, DC: World Bank, 2009). [://bit.ly/1clokyf](http://bit.ly/1clokyf); Vt uuemat infot <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. 2014. aastal kiitis AVP juhtkomitee heaks muudatuse majanduslike huvide läbipaistvuse kriteeriumi mõõtmises. Seaduse ja *de facto* avaliku juurdepääsu olemasolu avalikustatud informatsioonile asendas vanad, poliitikute ja kõrgete ametiisikute poolt avalikustamise meetmed. Vt lisainfot <http://bit.ly/1EjLj4Y>.

⁵ Economist Intelligence Unit, „Democracy Index 2010: Democracy in Retreat”, London: Economist, 2010. Kättesaadav: <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ Economist Intelligence Unit, „Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents”, London: Economist, 2014. Kättesaadav: <http://bit.ly/18kEzCt>.