

SÕLTUMATU HINDAMISARUANNE:

EESTI AVATUD VALITSEMISE PARTNERLUSE TEGEVUSKAVA TÄITMINE 2012–2013

Hille Hinsberg, sõltumatu hindaja
Tegevuskava täitmise sõltumatu hindamisaruanne | First Progress Report

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

SÕLTUMATU HINDAMISMEHCHANISM: TEGEVUSKAVA TÄITMISE 2012-2013

SISUKORD



EXECUTIVE SUMMARY: ESTONIA.....	3
SISUKOKKUVÕTE: EESTI.....	11
I TAUST	19
I AVATUD VALITSEMISE TEGEVUSKAVA VÄLJATÖÖTAMINE.....	21
III KAASAMINE TEGEVUSKAVA KOOSTAMISEL JA TÄITMISEL	24
IV TEGEVUSTE TÄITMINE.....	25
VALDKOND A AVALIKE E-TEENUSTE ARENDAMINE	27
TEGEVUS 1 AVALIKE TEENUSTE KORRALDAMISE ROHELISE RAAMATU KOOSTAMINE.....	27
TEGEVUS 2 EESTI.EE TEGEVUSKAVA ELLUVIIMINE.....	30
VALDKOND B RIIGI INFOVARADE ANDMINE	
AVALIKKU KASUTUSSE	33
TEGEVUS 1 AVALIKE ANDMETE MASINTÖÖDELDAVAL KUJUL KÄTTESAADAVAKS TEGEMISE ROHELISE RAAMATU KOOSTAMINE.....	33
TEGEVUS 2 AVATUD ANDMETE REPOSITOORIUMI LOOMINE.....	36
TEGEVUS 3 „PILVETEHNOLOOGIA“ PÕHISELT LOODUD AVAANDMETE TEENUSTE PILOOTPROJEKTIDE KÄIVITAMINE	38
VALDKOND C POLIITIKA KUJUNDAMISE SUUREM AVATUS JA ETTEENÄHTAVUS.....	40





TEGEVUS 1. INTERAKTIIVSED JUHENDMATERJALID JA KOOLITUSED „KAASAMISE HEA TAVA“ RAKENDAMISEKS....	40
TEGEVUS 2 MÕJUDE HINDAMISE SÜSTEEMI KÄIVITAMINE	43
TEGEVUS 3 MINISTEERIUMIDE TÖÖPROTSESSIDE ÜLEVAATAMINE.....	45
TEGEVUS 4 MÕJUDE HINDAMISE INTEGRERIMINE KAASAMISE PROTSESSI	48

VALDKOND D | KORRUPTSIOONI JA HUVIDE KONFLIKTI

VÄLTIMINE.....	50
----------------	----

TEGEVUS 1 MAJANDUSLIKE HUVIDE DEKLARATSIOONIDE ANDMEKOGU LOOMINE.....	50
TEGEVUS 2 MTÜDE RAHASTAMISSÜSTEEMI KORRASTAMINE JA AVALIKUSTAMISSÜSTEEMI LOOMINE	52
TEGEVUS 3 KORRUPTSIOONIVASTASE STRATEEGIA ETTEPANeku KOOSTAMINE.....	55
TEGEVUS 4 KORRUPTSIOONIVASTASE SEADUSE EELNÕU .	57
TEGEVUS 5 AMETNIKUEETIKA NÕUKOGU MOODUSTAMINE	59
TEGEVUS 6 EETIKAKOOLITUSTE KORRALDAMINE AVALIKU SEKTORI ORGANISATSIOONIDE TÖÖTAJATELE (SH AVALIKELE TEENISTUJATELE)	61

V VALITSUSE ENESEHINDAMISE ARUANNE.....	63
---	----

VI EDASISED SAMMUD	64
----------------------------	----

LISA: METOODIKA.....	70
----------------------	----



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): ESTONIA PROGRESS REPORT 2012-2013

Estonia's action plan built on existing activities; within this context, it makes sense there is a relatively high level of commitment completion and that the government has dedicated budgets for these commitment aims. The next phase of action plan development represents an opportunity for the government to appoint a lead co-ordinating agency, develop new and ambitious commitments, enhance public participation, and take full advantage of Estonia's vibrant civil society.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Estonia officially began participating in OGP in September 2011, when President Toomas Hendrik Ilves declared the government's intent to join.

The Ministry of Foreign Affairs launched the formal process of joining OGP and became the official OGP point of contact in Estonia. In addition, a Civil Society Roundtable (CSR), comprised of a group of civil society organisations, facilitated the process of joining OGP and of formulating the action plan. However, it is unclear who leads OGP in Estonia and, in general, what institution leads the policy area of democratic innovation and open governance. To date, no government agency in Estonia has formally adopted the role of overseeing action plan implementation.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

The Estonian government consulted the CSR, government agencies, and ministries while developing its action plan. The CSR took the lead in disseminating information about the consultation, but public awareness remained low. The government conducted an online public consultation, but it gathered few comments. The local level administration was also noticeably absent from the consultation process.

Later, the CSR served as the primary forum for consultation between civil society and government during the action plan implementation period.

The first draft of the government self-assessment report for public comment was published on 30 September 2013. The public consultation did not generate any comments. The CSR stated they were satisfied with the government's assessment.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 15

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED: 7 OF 15
SUBSTANTIAL: 2 OF 15
LIMITED: 4 OF 15
NOT STARTED: 2 OF 15

TIMING

ON SCHEDULE: 8 OF 15

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION: 8 of 15
PARTICIPATION: 3 of 15
ACCOUNTABILITY: 4 of 15
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY: 4 of 15
UNCLEAR: 4 of 15

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE: 11 of 15
MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT: 11 of 15
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED: 9 of 15

ALL THREE (🎯): 3 of 15

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Table 1 summarizes each commitment, its level of completion, its ambition, and whether it falls within Estonia's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans. Estonia's plan covered a variety of sectors. The civil society representatives that the IRM researcher interviewed expressed disappointment with the lack of action plan ambition. These representatives also noted that the action plan lacked commitments related to local municipalities and that local municipalities were not involved in designing commitments in this action plan. The action plan included mostly previously planned activities and did not significantly alter or raise the level of activities' ambition. Even so, there was a high level of completion, and commitments covered important policy areas.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
A. Development of Public E-services										
1. Drawing Up a Green Paper on Organisation of Public Services: Focus the green paper on analysis of problems, solutions, development, and organisation of public services.									On schedule	New commitment building on existing implementation
★ 2. Implementation of the Eesti.ee Action Plan: Improve the functionality and user friendliness of the eesti.ee portal (Point of Single Contact).									Behind schedule	Further work on basic implementation
B. Granting the Public Use of State Information Assets										
1. Drawing Up a Green Paper on Making Public Data Available in Machine-Readable Form: Map starting position and possibilities of machine-readable data, and discuss with stakeholders how to make public data machine-readable.									Behind schedule	Further work on basic implementation
2. Creating a Repository of Public Data: Create a single window for citizens and economic operators to access public, machine-readable data.									Behind schedule	Further work on basic implementation

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
★ 3. Launching Pilot Project of Public Data Services Based On the Cloud Technology: Use technology to lower barriers preventing public access to public data, and launch specific pilot projects using cloud technology to aid this barrier removal.									On schedule	New commitment building on existing implementation
C. Greater Openness and Predictability of Policy-Making										
1. Interactive Guidelines and Training in Implementation of the Good Practice of Public Engagement: Smooth implementation of the Good Practice of Public Engagement approved by the government in 2011.									On schedule	New commitment building on existing implementation
2. Launch the Impact Assessment System: Initiate the impact assessment co-financing programme that supports the application of the impact assessment methodology.									On schedule	New commitment building on existing implementation
3. Overview of Ministries' Work Processes: Smooth implementation of the Code of Good Practice of Public Participation approved by the government in 2011.									Behind schedule	Revision of the commitment to be more achievable or measurable.
4. Drawing Up a Green Paper on Making Public Data Available in Machine-Readable Form: Integrate the Impact Assessment Methodology, which was approved by the government in 2012, into public engagement.									Behind schedule	New commitment building on existing implementation
D. Prevention of Corruption and Conflict of Interest										
1. Creation of a Database of Declarations of Economic Interests: Create a database of declarations of economic interests by public servants to prevent conflicts of interest, strengthen public sector employees' anti-corruption attitude, and cultivate ethical behaviour.									Behind schedule	Further work on basic implementation

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
<p>2. Adjustment of the System of Funding Non-profit Associations and Establishment of a Disclosure System: Adjust the funding system for non-profits and establish a disclosure system to prevent corruption in the private and non-profit sectors.</p>									Behind schedule	Further work on basic implementation
<p>★ 3. Drawing Up a Proposal for Drawing Up an Anti-corruption Strategy: Analyse effective strategy performance for reducing anti-corruption in the private and public sectors and lay down objectives and courses of action of the new, improved strategy.</p>									On schedule	New commitment building on existing implementation
<p>★ 4. Draft Anti-corruption Act: Draft an anti-corruption law to improve corruption prevention, decrease administrative burden, increase transparency, and raise awareness on anti-corruption.</p>									On schedule	New commitment building on existing implementation
<p>5. Establishment of the Public Ethics Council: Create an independent ethics council with the aim of strengthening the core values and ethics of public officials.</p>									On schedule	New commitment building on existing implementation
<p>6. Organisation of Ethics Training for Employees of Various Public Sector Organisations: Organise trainings for public sector employees to solve ethically complicated situations.</p>									On schedule	None: abandon commitment

Table 2 | Summary of IRM Assessment of Progress of Each Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	
A. Development of Public E-services	
1. Public Services Green Paper <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Transformative • Completion: Complete 	The government drew up the green paper (GP) on public services. As a concept for developing public services, the GP states the main principles of service design and the provisions that were innovative for the public sector. In parallel, the pilot projects tested the principles of the policy. This paper is the basis for the government's work towards public service standardisation; therefore, it is too early to evaluate the impact of this activity. The government needs to take this commitment into the next action plan and include specific guidelines for the design and provision for developing services.
2. Implement Eesti.ee Action Plan <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	The eesti.ee, Estonia's online portal for public services, is modeled on a Point of Single Contact that offers access to multiple stakeholders. The government made some progress enhancing eesti.ee's functionality and usability. Government officials are currently working on new developments: they set new aims that they will monitor annually. Stakeholders consider this an important commitment. They recommend that government and citizens collaborate to make this commitment more ambitious (i.e., standardise public institutions websites and evolve eesti.ee into a unified interface of services).
B. Granting the Public Use of State Information Assets	
1. Green Paper on Machine-Readable Public Data <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Limited 	By the end of 2012, government drew up an initial draft of the green paper that contained guidelines for public sector institutions on how to make data publicly available online. The government later altered its scope, and the green paper became an input for changing the Public Information Act, an act which makes the release of document register contents in full format mandatory and makes databases public. This is significant because the public sector in Estonia is currently not required to publish information in reusable format. Work on the next draft green paper is under way and will be presented to the government in early 2014.
2. Creating a Repository of Public Data <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Limited 	A pilot web-based repository of machine-readable public data was created in January 2012. The repository is still in beta version, and it cannot develop further until more progress is made in the implementation of commitments 1 and 3 of the same group.
★ 3. Public Data Services Pilot Project Based on Cloud Technology <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Complete 	The government started four pilot projects in 2011 to test the repository of open data and to try out technical solutions while developing services. Apart from publishing four datasets on the repository, little has been done. Therefore, it is difficult for the researcher to assess impact of this commitment. The government will plan the next steps together: updating and completing the green paper on machine-readable public data, which were evaluated in commitment B1.

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
C. Greater Openness and Predictability of Policy-Making	
1. Good Practice of Public Engagement Training and Guidelines <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>There are three sub-activities in this commitment: training for civil servants, creating a guidebook with guidelines for civil servants, and guiding the general public in web-based use. The government accomplished the first two activities, and it will implement the third in 2014. While interviewed stakeholders thought this commitment was important, they stressed the need for a robust tracking system of the policy cycle and decision-making. The IRM researcher recommends integrating some of the anti-corruption strategy measures in the next iteration of the action plan.</p>
2. Launch Impact Assessment System <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Transformative • Completion: Complete 	<p>The government launched the system and has carried out supporting measures. While transformative in nature, as written, this commitment is internally focused and therefore not directly concurrent with OGP values. The IRM researcher recommends integrating this commitment with activity 4, which is similar in scope but targets the public engagement process.</p>
3. Overview of Ministries Work Processes <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>The government has not started this commitment. If the government had accomplished it, this commitment would have provided the public with timely and easy access to the ministries' work plans. The IRM researcher recommends that the government make the policy process available for stakeholder monitoring and intervention. If this were the case, the commitment could be made more measurable.</p>
4. Integration of Impact Assessment into the Process of Public Engagement <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>This commitment proposed to integrate public participation into key areas of impact analysis of laws, strategies, and programmes. The government made little progress on this commitment. While ministries are now more aware of the potential of public participation, they have planned a few new activities to make this commitment more robust. The researcher recommends strengthening and merging activities on impact assessment (currently activities 2 and 4) in the next action plan.</p>
D. Prevention of Corruption and Conflict of Interest	
1. Creation of a Database of Declarations of Economic Interests <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The government developed the vision and functionality of the electronic register of declarations of economic interests, and the government is currently procuring it. Stakeholders see the register as an important monitoring tool and recommend engaging potential users in its re-design. According to the action plan, the government will launch the register in 2014.</p>
2. Non-profit Funding and Disclosure <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>While the government completed the common guidelines for standard principles in financing CSOs in early 2013, it hasn't evaluated their implementation. Additionally, the government did not create a standard system for disclosing financial decisions and grants given by public sector institutions. The Anti-corruption Strategy includes measures that address these shortcomings and specify those measures that will be implemented in 2014–2015.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ 3. Proposal for Anti-corruption Strategy</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Complete 	<p>The government adopted the Anti-corruption Strategy for 2014–2020. While seen by stakeholders as an important tool in combating corruption, the strategy does not specifically address implementation in local municipalities. In future implementation plans, stakeholders would like to see a measure on whistleblower protections. The government should elaborate on several measures in the new OGP action plan to better reflect OGP values and challenges (e.g., include in the strategy a measure on providing access to online information for interest groups and CSOs involved in policy-making).</p>
<p>★ 4. Draft Anti-corruption Act</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The government adopted the Anti-corruption Act. The act regulates all generally acknowledged areas of potential corruption in Estonia, but it does not include whistleblower protections, a new issue in Estonian culture. Stakeholders interviewed stressed the importance of supporting the implementation of the act through compiling and disseminating guidance materials to civil servants.</p>
<p>5. Establishment of the Public Ethics Council</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: unclear • Potential Impact: None • Completion: Complete 	<p>The government established the Public Service Ethics Council in June 2013. Its role is to give advice to authorities and public officials who face ethical matters during public service. The impact of this commitment is limited by the fact that only officials can submit complaints. Next steps include determining the council's scope of work and goal, in collaboration with stakeholders.</p>
<p>6. Ethics Training for Public Sector Employees</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: unclear • Potential Impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The civil servants' training programme has included issues on public integrity since 2005. Being targeted to civil servants only, it is unclear how this commitment addresses OGP issues of access to information, participation, and accountability. The IRM researcher recommends removing the commitment from the next OGP action plan.</p>

RECOMMENDATIONS

Estonia's action plan represented a modest step forward in advancing government transparency. Going forward, government can enhance commitments' relevance to OGP values by making the action plan development process more inclusive and participatory. Based on the findings in this report, the researcher recommends the following:

On Stakeholder Engagement

1. **Outreach to the public while writing the action plan:** The government should draft the action plan in collaboration with stakeholder and reach out to broader number of stakeholders. Sub-national level administration should be engaged in that process as well.
2. **Provide a clear agenda for consultation and engage in proactive communication:** Government should draft a communication plan with a clear timeline and strategy for public involvement.
3. **Create space for CSOs to engage with the government during the implementation and monitoring of commitments:** Government should create or allow the creation of a multi-stakeholder forum that would convene with state and non-state actors to discuss issues in the course of implementing commitments.

On Ownership and Scope of OGP

4. **Define one lead agency as clearly responsibility to lead OGP efforts, and set-up a transparent mechanism for co-ordination of the OGP.**
5. **Engage sub-national governance to set aims in line with OGP values:** Local municipalities are autonomous in their public services and public participation decisions. As important actors in the governance of the country, they should be actively engaged in design and implementation of commitments
6. **Engage parliament to set aims in line with OGP values:** Engaging parliament could ensure that legislative processes are transparent and enable civil society participation in policy-making.

On Ambition level

7. **Include new, ambitious commitments in the action plan that stretch government practice beyond its current standard:** The government should collaborate closely with stakeholders to set the appropriate level of ambition.

On Measurement of Commitments and OGP Goals

8. **Set clear baselines with associated indicators, and target level of achievements of commitments:** By defining priority areas, setting clear objectives and attaching indicators of progress, OGP values would be better addressed and brought closer to stakeholders.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS 2012:

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria. Raw data has been recoded by OGP staff into a four-point scale, listed in parentheses below.

BUDGET TRANSPARENCY: NOT EVALUATED

ACCESS TO INFORMATION:

Law Enacted
4 OF 4

ASSET DISCLOSURE:

Politicians Only
3 OF 4

CIVIC PARTICIPATION:

8.82 of 10
4 OF 4



Hinsberg works at Praxis Center for Policy Studies, a non-partisan think tank in Estonia, covering several research topics in Governance and civil society programme. Previously, working for the public sector, Hille has led several initiatives to promote open government and citizen-to-government dialogue. Hille is active in international networks of open data and open spending.

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments

to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

KOKKUVÕTE

SÕLTUMATU HINDAMISARUANNE: AVATUD VALITSEMISE PARTNERLUSE TEGVUSKAVA TÄITMINE 2012-13

Sõltumatu hindamine avatud valitsemise partnerluse (AVP) tegevuskava täitmise kohta toimub iga kahe aasta tagant. Eesti tegevuskavasse koondati meetmeid ja tegevusi muudest arengukavadest ja valitsuse tegevusprogrammist. See oli pragmaatiline valik, et tagada tegevuskavale ressursid ja ametnike tööaeg. Tänu sellele on tegevuskava täitmine olnud tulemuslik ning valitsus on liikunud võetud eesmärkide suunas. Tegevuskava järgmise perioodi ette valmistamisel tasub valitsusel otsustada kindel eestvedaja ja vastutaja, võtta uusi ja ambitsioonikaid eesmärke ning kaasata valitsusväliseid partnereid tegevuste plaanimisel ja elluviimisel.

LIITUMINE AVATUD VALITSEMISE PARTNERLUSEGA

Eesti hakkas AVP tegevustes ametlikult osalema 2011, kui president Toomas Hendrik Ilves teatas riigi otsusest AVPga liituda.

Tõuge AVPga liitumiseks tuli kodanikuühiskonnast ning seejärel kaasati avatud valitsemise edendamisse riik. Välisministeerium võttis juhtrolli ning algatas ametliku menetluse AVPga liitumiseks. Tegevuskava valmistas ette Riigikantselei. Vabaühendused koondusid AVP kodanikuühiskonna ümarlaua ümber, et toetada AVP liitumisprotsessi ja tegevuskava väljatöötamist. Praeguseeni on ametlikult kindlaks määramata, milline riigiasutus on AVP omanik ja vastutaja, nagu pole ühelegi asutusele pandud ka avatud valitsemise ja demokraatia uuendamise juhtrolli. Tegevuskava koordineerimise ja täitmise jälgimise ülesannet on siiani täitnud Riigikantselei.

TEGEVUSKAVA KOOSTAMINE

Osalevad riigid peavad täitma avalikkuse teavitamise ja kaasamise reegleid nii tegevuskava koostamisel kui selle täitmisel.

Eesti valitsus konsulteeris valitsusasutustega ja AVP ümarlauaga, et ühiselt koostada tegevuskava. Teavitamine toimus peamiselt vabaühenduste vedamisel. Valitsus korraldas avaliku konsultatsiooni, kuid üldine teadlikkus tegevuskava eesmärkidest jäi väheseks. Ka omavalitsustasandini ning parlamendini ei jõudnud AVP eesmärgid ja tegevussuunad.

Hlijem on AVP ümarlaud olnud peamine foorum tegevuskava täitmise jälgimiseks ja aruteluks.

Valitsuse enesehindamise aruanne avaldati 30.septembril 2013. AVP ümarlaud oli aruandega rahul, kuna see kirjeldas ülevaatlilikult senist tegevust ja tulemusi eesmärkide saavutamisel.

ÜLEVAADE

LIITUNUD ALATES: 2011
TEGEVUSTE ARV: 15

TÄITMISE SEIS

TÄIDETUD: 7 / 15
PIISAV EDASIMINEK: 2 / 15
VÄHENE EDASIMINEK: 4 / 15
POLE ALUSTATUD: 2 / 15

AJAKAVA

VASTAVALT PLAANILE: 8 / 15

TEGEVUSTE FOOKUS

LIGIPÄÄS INFOLE: 8 / 15
KAASAMINE: 3 / 15
VASTUTAVUS: 4 / 15
TEHNOLOOGIA JA
INNOVATSIOON LÄBIPAISTVUSE
JA VASTUTAVUSE TAGAMISEKS: 4 / 15
POLE MÄÄRATUD: 4 / 15

TEGEVUSTE VASTAVUS AVP VÄÄRTUSTELE:

OTSENE SEOS
AVP VÄÄRTUSTEGA: 11 / 15
KESKMINE VÕI SUUR
POTENTSIAALNE MÕJU: 11 / 15
ELLU VIIDUD TEGEVUSED: 9 / 15

TÄIDETUD (★): 3 / 15

TEGEVUSKAVA TÄITMINE

Igas riigis koostatakse tegevuskava kahe aasta kohta. Tabelis 1 on näidatud iga tegevuse eesmärk, selle täitmise senine seis ja vastavus algselt kavandatud tähtaegadele. Samuti on esitatud hinnang potentsiaalsele mõjule ning soovitatud edasised sammud eesmärgi saavutamisel. Eesti tegevuskava hõlmas mitmeid valdkondi. Senine tegevuskava on hästi täidetud ning kavandatud tegevussuunad on avatud valitsemise praktika juurdumiseks olulised. Siiski väljendasid valitsusvälised partnerid ootust, et valitsus võiks seada ambitsioonikamaid eesmärke avatud valitsemise poole liikumisel. Tegevuskavasse valitud tegevused oli juba eelnevalt mujal kavandatud ning AVP ei toonud kaasa muutusi nende sihiseades. Osapooled märkisid ka vajadust paremini kaasata kohaliku omavalitsuse tasandil tegevuskava eesmärkide seadmisel ja saavutamisel.

Tabel 1: Tegevuskava täitmine ja mõju

TEGEVUS	POTENTIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS				AJAKAVA	EDASISED SAMMUD
	PUUDUB	VÄIKE	KESKMIINE	SUUR	POLE KÄIVITATUD	PIIRATUD	PIISAV	TÄIDETUD		
★ TEGEVUS ON OTSELT SEOTUD AVP VÄÄRTUSTEGA, ON POTENTIAALSELT SUURE MÕJUGA NING ON OSALISELT VÕI TÄIELIKULT ELLU VIIDUD										
A. Avalike e-teenuste arendamine										
1. Avalike teenuste korraldamise roheline raamatu koostamine — eesmärk on analüüs, lahenduste väljapakkumine ja edasise tegevuskava koostamine									Vastavalt plaanile	Uus tegevus senise täitmise põhjal
2. Eesti.ee tegevuskava elluviimine: portaali funktsionaalsuse ja kasutusmugavuse parandamine.									Hilinenud	Jätkata tegevuse elluviimist
B. Riigi infovarade andmine avalikku kasutusse										
1. Avalike andmete masintöeldaval kujul kättesaadavaks tegemise roheline raamatu koostamine: kaardistada võimalused ning arutada huvirühmadega läbi lahendus avalike andmete kättesaadavaks tegemiseks (Open Data)									Hilinenud	Jätkata tegevuse elluviimist
2. Avatud andmete repositooriumi loomine: luua kodanikele ja ettevõtjatele ühtne aken ligipääsuks avalikele masintöeldavatele andmetele.									Hilinenud	Jätkata tegevuse elluviimist
3. „Pilvetehnoloogia“ põhiselt loodud avaandmete teenuste pilootprojektide käivitamine: avada avalikele andmetele juurdepääs ning käivitada konkreetsed pilootprojektid									Vastavalt plaanile	Uus tegevus senise täitmise põhjal

TEGEVUS	POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS				AJAKAVA	EDASISED SAMMUD
	PUUDUB	VÄIKE	KESKMIINE	SUUR	POLE KÄIVITATUD	PIIRATUD	PIISAV	TÄIDETUD		
<p>★ TEGEVUS ON OTSESELT SEOTUD AVP VÄÄRTUSTEGA, ON POTENTSIAALSELT SUURE MÕJUGA NING ON OSALISELT VÕI TÄIELIKULT ELLU VIIDUD</p>										
C. Poliitika kujundamise suurem avatus ja ettenähtavus										
<p>1. Interaktiivsed juhendmaterjalid ja koolitused „Kaasamise hea tava“ rakendamiseks: eesmärk on Vabariigi Valitsuse poolt 2011. aastal kinnitatud „Kaasamise hea tava“ sujuv rakendamine.</p>									Vastavalt plaanile	Uus tegevus senise täitmise põhjal
<p>2. Mõjude hindamise süsteemi käivitamine - eesmärk on toetada mõjude hindamise meetoodika rakendamist</p>									Vastavalt plaanile	Uus tegevus senise täitmise põhjal
<p>3. Ministeeriumide tööprotsesside ülevaatamine: eesmärk on Vabariigi Valitsuse poolt 2011. aastal kinnitatud „Kaasamise hea tava“ sujuv rakendamine.</p>									Hilinenud	Tegevusele selgem ja mõõdetav eesmärk
<p>4. Mõjude hindamise integreerimine kaasamise protsessi: eesmärk on Vabariigi Valitsuse poolt 2012. aastal kinnitatud „Mõjude hindamise meetoodika“ integreerimine kaasamisega.</p>									Hilinenud	Uus tegevus senise täitmise põhjal
D. Korruptsiooni ja huvide konflikti vältimine										
<p>1. Majanduslike huvide deklaratsioonide andmekogu loomine: eesmärk on huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korruptsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise arendamine.</p>									Hilinenud	Jätkata tegevuse elluviimist
<p>2. MTÜde rahastamissüsteemi korrastamine ja avalikustamissüsteemi loomine: luua kodanikuühenduste riikliku rahastamise terviklik süsteem riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil, et avalikkusel oleks ülevaade saadavatest toetustest.</p>									Hilinenud	Jätkata tegevuse elluviimist
<p>★ 3. Korruptsioonivastase strateegia ettepaneku koostamine: seada eesmärgid ning peamised tegevussuunad, mis aitaksid kaasa korruptsiooni vähenemisele nii era- kui ka avalikus sektoris.</p>									Vastavalt plaanile	Uus tegevus senise täitmise põhjal

TEGEVUS	POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS				AJAKAVA	EDASISED SAMMUD
	PUUDUB	VÄIKE	KESKMIINE	SUUR	POLE KÄIVITATUD	PIIRATUD	PIISAV	TÄIDETUD		
<p>★ TEGEVUS ON OTSESELT SEOTUD AVP VÄÄRTUSTEGA, ON POTENTSIAALSELT SUURE MÕJUGA NING ON OSALISELT VÕI TÄIELIKULT ELLU VIIDUD</p>										
<p>★ 4. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu: korruptsiooni ennetamiseks täpsustatakse ametiisikute piirangud ja kohustused, muudetakse huvide deklareerimise süsteem tõhusamaks ja sätestatakse vastutus seaduse rikkumisel.</p>									Vastavalt plaanile	Uus tegevus senise täitmise põhjal
<p>5. Ametnikueetika nõukogu moodustamine: nõukogu tegevuse eesmärk on ametnike teenistuse põhiväärtuste ja eetika tugevdamine.</p>									Vastavalt plaanile	Uus tegevus senise täitmise põhjal
<p>6. Eetikakoolituste korraldamine avaliku sektori organisatsioonide töötajatele (sh avalikele teenistujatele): ametnike oskuste arendamine eetilisel probleemsete situatsioonide lahendamiseks.</p>									Vastavalt plaanile	Loobuda tegevusest

Tabel 2 | Kokkuvõte tegevuskava senistest tulemustest

TEGEVUS	TULEMUSED LÜHIDALT
A. Avalike e-teenuste arendamine	
1. Avalike teenuste korraldamise rohelise raamatu koostamine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: määramata • Potentsiaalne mõju: suur • Täitmise seis: täidetud 	Roheline raamat on valitsuse poolt kinnitatud kui avalike teenuste arendamise lähtealus. Paralleelselt kontseptsiooni koostamisega katsetati selle põhimõtteid juba ka praktikas. Tegevus on täidetud, siiski töö avaliku sektori asutustes teenuste ümberkorraldamisel uutele põhimõtetele vastavaks alles algab. Seetõttu on tegelikku mõju veel vara hinnata. Tegevuse jätkuna tegeleb valitsus pilootprojektide läbiviimisega ja praktiliste juhiste loomisega, mida saaksid kasutada väga erinevad teenusepakkujad.
2. Eesti.ee tegevuskava elluviimine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: piisav 	Eesti.ee on nii kodanikele kui ettevõtjatele ühtne kontaktpunkt, kust saab infot teenuste kohta ning kasutada lihtsamaid informatsioonikohustust täitvaid teenuseid. Valitsuse eesmärk tegevuskavas oli funktsionaalsuse täiendamine ja kasutajasõbralikkuse tõstmine. Eesti.ee arendused aga jätkuvad vastavalt iga-aastastele tööplaanidele. Valitsusvälised osapooled pidasid portaali arendamist oluliseks, kuna see keskkond on vajalik igaühele, kes osutab või tarbib avalikke teenuseid. Nad soovivad kaaluda eesti.ee kui keskse teenustekanali funktsionaalsuse laiendamist, et see poleks vaid esitluskiht ja autentimiskeskond, vaid areneks kasutajale mugavaks teenuste kasutamise keskkonnaks.
B. Riigi infovarade andmine avalikku kasutusse	
1. Avalike andmete masintöödeldaval kujul kättesaadavaks tegemise rohelise raamatu koostamine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: suur • Täitmise seis: piiratud 	2012. aasta lõpuks oli valminud rohelise raamatu esimene versioon, mis sisaldas juhiseid riigiasutustele andmete avalikult kättesaadavaks tegemiseks alustamiseks. Paralleelselt algatati avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis kohustab avalikustama juurdepääsupiiranguteta info asutuse veebisaidi, dokumendiregistri ja andmekogude kaudu. Seni ei ole Eesti avalikul sektoril olnud kohustust avalikustada infot taaskasutataval kujul. 2014. aasta algul käib töö rohelise raamatu koostamisel edasi ning see on plaanis valitsusele esitada esimeses kvartalis.
2. Avatud andmete repositooriumi loomine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: suur • Täitmise seis: piiratud 	Pilootrakendusena on loodud avaandmete varamu, mis loov avaandmete infrastruktuuri, kuid andmete avaldamise laiemaks käivitamiseks on vajalik leppida kokku nii tehnilised põhimõtted kui tööprotseduurid. Varamu on beeta-versioonis ning selle arendamine sõltub edasise poliitikast avaandmete kättesaadavuse tagamisel (tegevused 1 ja 3 samas valdkonnas)
3. „Pilvetehnoloogia“ põhiselt loodud avaandmete teenuste pilootprojektide käivitamine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: täidetud 	2011. aastal katsetati nelja pilootprojekti kaudu avaandmete varamu tehnilisi võimalusi (vormingud andmehulkade avaldamiseks, pilverakendused). Pole kindel, kuidas pilootprojektide kogemust kasutatakse järgmiste rakenduste ja teenuste loomisel – seepärast on mõju avaldumist raske hinnata. Edasine areng on seotud nii avaandmete kontseptsiooni uuendamisega kui ka andmete varamu funktsionaalsuse ja kasutajasõbralikkuse täiendamisega.

TEGEVUS	TULEMUSED LÜHIDALT
C. Poliitika kujundamise suurem avatus ja ettenähtavus	
1. Interaktiivsed juhendmaterjalid ja koolitused „Kaasamise hea tava“ rakendamiseks <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: piisav 	<p>Sellel tegevusel on kolm komponenti, mille eesmärk on toetada kaasamise hea tava juurutamist. Need on ametnike koolitamine, kaasamise käsiraamatu levitamine avaliku sektori asutuste seas ning veebipõhine juhendmaterjal. Valitsus on tegevused osaliselt täitnud. Valitsusvälised partnerid soovitasid nii valitsusasutustes kui ka kohalikes omavalitsustes paremini kasutada veebivõimalusi ja interaktiivseid meetodeid, et olla kursis osalusvõimalustega. Hindaja soovib selle tulemuste paremaks saavutamiseks arvestada korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2014–2015 kavandatud meetmete ja tegevustega.</p>
2. Mõjude hindamise süsteemi käivitamine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: määramata • Potentsiaalne mõju: suur • Täitmise seis: täidetud 	<p>Mõjude hindamise süsteem on käivitatud ning valitsus on toetanud selle rakendamist. Kuigi mõjuhindamise süsteemi potentsiaalne kasu on suur, on see suunatud valitsusasutuste sisetulemuste protsessidele ja seetõttu ei ole otseselt vastav AVP väärtustele. Hindaja soovib selle tegevuse lõimida sama valdkonna tegevusega 4, et luua selgem seos kaasamise edendamisega.</p>
3. Ministeeriumide tööprotsesside ülevaatamine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: pole käivitatud 	<p>Valitsus ei ole seda tegevust käivitanud. Eesmärk on muuta valitsusasutuste tööprotsess ettenähtavamaks ja avalikkusele jälgitavaks. Selle saavutamiseks tuleks tagada ministeeriumide tööplaanide avaldamine ja nende regulaarne uuendamine. Hindaja soovib seada tegevusele selgemad määrad.</p>
4. Mõjude hindamise integreerimine kaasamise protsessi <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: pole käivitatud 	<p>Nii mõju hindamine kui ka kaasamine on miinimumnõuete ja normidena kirjeldatud ja ametnikud on kummastki teadlikud, kuid sisulist lõimimist pole toimunud. Osapooled soovivad aktiivsemalt avaldada mõjuanalüüsi aruandeid, mis peaksid olema avaliku konsultatsiooni materjalide hulgas. Hindaja soovib sama valdkonna tegevused 2 ja 4 omavahel ühendada ning seada uuele tegevusele ka kindlad tulemusnäitajad.</p>
D. Korruptsiooni ja huvide konflikti vältimine	
1. Majanduslike huvide deklaratsioonide andmekogu loomine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: piiratud 	<p>Toimunud on riigihange majanduslike huvide deklaratsiooni elektroonse deklareerimise korraldamiseks; kirjeldatud on süsteemi funktsionaalsuse põhijooned ja huvide deklareerimise vormi sisuline kirjeldus. 2014. aastal avatavas uues registris saab info ametnike majandushuvide kohta avalikuks automaatselt. Valitsusvälised osapooled soovivad andmebaasi uuendamisel kaasata ka selle tulevasi kasutajad.</p>
2. MTÜde rahastamissüsteemi korrastamine ja avalikustamissüsteemi loomine <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: piiratud 	<p>Tervikliku rahastamise süsteemi loomiseks töötati 2012. aasta jooksul välja ühtsed rahastamis põhimõtted ning 2013. aasta kevadel valmis ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Siiski pole seni ülevaadet, kui paljudes asutustes on põhimõtteid asutud ka praktikasse viima. Pole ka loodud avaliku sektori asutustele ühist andmebaasi, kuhu koondada info finantsotsuste ja eraldatud toetuste kohta. Tegevuskava uuendamisel tuleks lähtuda korruptsioonivastases strateegias plaanitud tegevustest avaliku sektori rahastajate läbipaistvuse suurendamiseks.</p>

TEGEVUS	TULEMUSED LÜHIDALT
<p>★ 3. Korruptsioonivastase strateegia ettepaneku koostamine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: suur • Täitmise seis: täidetud 	<p>Valitsus võttis vastu korruptsioonivastase tegevuse strateegia 2014–2020 koos rakendusplaaniga. Valitsusväliste partnerite sõnul on vajalik strateegias paremini järgida omavalitsustasandi kaasatust ning tuua juurde metemeid korruptsioonist teavitajate (vilepuhujate) kaitseks. Strateegia rakendamisele tuleks kasuks, kui luuakse regulaarne seire ja aruandluse lahendus, sealhulgas ka e-kanalid, mille kaudu on võimalik avalikkusel jälgida eesmärkide poole liikumist.</p>
<p>★ 4. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: otsene • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: täidetud 	<p>Vastuvõetud seaduses täpsustatakse ametiisikute piirangud ja kohustused, muudetakse huvide deklareerimise süsteem tõhusamaks ja sätestatakse vastutus seaduse rikkumisel. Samas ei sisalda aga väärkäitumisest teavitajate ehk vilepuhujate reaalseks kaitseks õiguslikke meetmeid. Valitsusvälised partnerid rõhutasid vajadust plaanida toetavaid meetmeid seaduse viimiseks praktikasse.</p>
<p>5. Ametnikueetika nõukogu moodustamine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: määramata • Potentsiaalne mõju: puudub • Täitmise seis: täidetud 	<p>Nõukogu asutati 2013.aastal. See annab asutustele ja ametnikele ametnikueetika küsimustes nõu ning suunab eetikavaldkonna strateegilist arendamist. Kuna nõukogu tegeleb vaid kitsalt defineeritud avalike teenistujate sihtgrupiga, ei ole sel suurt mõju avatud valitsemise väärtuste edendamisele. Kui nõukogu hakkab tegelema avaliku teenistuse eetikakoodeksi uuendamisega, tuleks kaaluda ka nende põhimõtete haakuvust avatud valitsemise väärtustega.</p>
<p>6. Eetikakoolituste korraldamine avaliku sektori organisatsioonide töötajatele (sh avalikele teenistujatele)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seos AVP väärtustega: määramata • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: täidetud 	<p>Alates 2005. aastast on avaliku sektori töötajatele pakutud koolitusprogramme ametnikueetika teemadel. Kuna koolitused on suunatud vaid ametnikele, pole sel tegevusel otsesest seotud avatud valitsemise väärtustega nagu juurdepääs infole, läbipaistvus, kodanike osalus, vastutavus. Hindaja soovib tegevusest AVP raames loobuda.</p>

SOOVITUSED

Eesti esimene AVP tegevuskava seadis mõõdukad ja realistlikud eesmärgid avatud valitsemise poole liikumiseks. Tegevuskava uuendamisel saab avatud valitsemise väärtust paremini esile tõsta aktiivse kommunikatsiooni ja kaasamise kaudu. Järgmises tegevuskavas võivad uued eesmärgid tugineda senistele tegevustele, kavandada uusi samme käimasolevate reformide lõpuleviimiseks või algatada tegevusi täiesti uutes valdkondades. Toetudes käesolevale hindamise käigus kogutud tagasisidele, soovitab hindaja järgmist:

Kaasamisest

1. **Avalikkuse osalemist on uue tegevuskava koostamisel vaja teadlikult ka-vandada:** Valitsusel tuleks paremini ja põhjalikumalt tegeleda kaasamisega tegevuskava uuendamise käigus, kutsudes osapooli osalema mitmekesisemalt ja laiemalt. Kindlasti peaks tegevuskava koostamisel kaasama kohalike omavalitsuste esindajaid
2. **Töötada välja ja avaldada kindel konsulteerimise ajakava ja proaktiivse kommunikatsiooni plaan.** Hindaja soovitab riigil kaaluda delegeerimist tegevuskava uuendamisel ehk anda vabaühendusele ülesanne koordineerida valitsusväliste partnerite panustamist tegevuskava uuendamisel.
3. **Lua võimalused, kuidas vabaühendused saaksid paremini osaleda tegevuste elluviimisel ja tegevuskava rakendamise jälgimisel.** Vajalik on organiseeritud koostöö valitsuse ja valitsusväliste osapoolte vahel. Osapooled soovivad luua püsiva koostöövormi, kus saaksid kokku nii valitsuse tasandil tegevuskava eestvedajad, kohalike omavalitsuste ametnikud kui ka vabaühenduste esindajad, et regulaarselt arutada tegevuskava elluviimise seisu.

Avatud valitsemise partnerluse eestvedamine ja omanik

4. **Määrata kindel vastutus ja omanikustaatus AVP tegevuskava eest ühele asutusele** ning seada sisse asjakohane ja läbipaistev mehhanism tegevuskava koordineerimiseks.
5. **Kaasata kohaliku omavalitsuse tasand avatud valitsemise põhimõtete rakendamisel:** Kohaliku omavalitsuse üksused on valitsemispõhimõtete rakendamisel ja avalike teenuste osutamisel autonoomsed. Riigi poolt on võimalik soodustada koostööd ning korraldada parima tava jagamist. Nii saab avatud valitsemise põhimõtteid ka kohalikul tasandil ühtlasemalt rakendada.
6. **Kaasata parlament avatud valitsemise põhimõtete edendamisse:** Riigikogu ülesanne on tagada õigusloome läbipaistvus ja kõigi mõjutatud osapoolte kaasatus poliitika kujundamisel.

Tegevuskava ambitsioonikus

7. **Valida uude tegevuskavasse teemad, kus on vajalik märgatav areng.** Eesmärk on olemasoleva taseme ületamine. Eesmärkide seadmisel peaksid osalema ka valitsusvälised osapooled.

Tulemuste mõõtmine

8. **Tuleb kavandada tegevuskava eesmärkide mõõtmine ning leida sobilikud näitajad, mis tulemuste saavutamist väljendaksid.** Nende kaudu saab tegevuskava täitmist jälgida ning saada tagasisidet, kas liigutakse lähemale avatud valitsemise põhimõtetele. Sel viisil oleks tegevuskava ka valitsusväliste osapooltele selgemini jälgitav.

VASTAVUSE KRITERIUMID 2012:

Avatud valitsemisega liitumiseks peavad riigid vastama miinimumnõuetele avatud valitsemise valdkondades. Vastavuse hindamiseks kasutatakse sõltumatuid allikaid. Lähem info kriteeriumite kohta www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria.

EELARVE LÄBIPAISTVUS:

EI HINNATUD

JUURDEPÄÄS AVALIKULE TEABELE:

Seadus Jõustatud

4 / 4

MAJANDUSLIKE HUVIDE LÄBIPAISTVUS:

Ainult Poliitikud

3 / 4

AVALIKKUSE KAASAMINE:

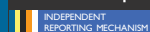
8.82 punkti / max 10

4 / 4



Hille Hinsberg töötab Poliitikauuringute Keskuses Praxis ning tegeleb riigivalitsemise ja kodanikuühiskonna teemadega. Töötades eelnevalt avalikus sektoris, oli Hille üks Kaasamise hea tava eestvedajaist ning edendas dialoogi riigi ja kodanikuühenduste vahel. Hille lööb kaasa kodanikualgatuste juures ning osaleb rahvusvahelistes võrgustikes avatud andmete ja eelarvete läbipaistvuse teemadel.

Open
Government
Partnership



Avatud valitsemise partnerlus (AVP) on vabatahtlik, erinevaid sidusrühmi hõlmav rahvusvaheline algatus, mille

eesmärk on tagada, et valitsused täidaksid oma kodanike ees konkreetseid kohustusi, mis edendavad läbipaistvust, võimestavad kodanikke, võitlevad korrupsiooniga ning rakendavad uusi tehnoloogiaid valitsemise tugevdamiseks. Sõltumatu hindamismehhanism IRM on peamine vahend, mille kaudu nii valitsused, valitsusvälised osapooled kui ka ettevõtted saavad jälgida AVP tegevuskava täitmist.

I | TAUST

Avatud valitsemise partnerlus (AVP) on vabatahtlik, erinevaid sidusrühmi hõlmav rahvusvaheline algatus, mille eesmärk on tagada, et valitsused täidaksid oma kodanike ees konkreetseid kohustusi, mis edendavad läbipaistvust, võimestavad kodanikke, võitlevad korrupsiooniga ning rakendavad uusi tehnoloogiaid valitsemise tugevdamiseks. Nende eesmärkide saavutamiseks võimaldab AVP valitsustel, vabaühendustel ja erasektoril astuda rahvusvahelisel tasandil 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.

Sissejuhatus

Eesti hakkas AVP tegevustes ametlikult osalema 2011. aastal, kui president Toomas Hendrik Ilves teatas riigi otsusest AVPga liituda.

Partnerluses osalemiseks peavad riigid tõendama valmisolekut panustada avatud valitsemisse ning vastama minimaalsetele tegutsemisnõuetele avatud valitsemise võtmevaldkondades, mis otseselt mõjutavad valitsuse käitumist, tugevdavad kodanike kaasamist ning on abiks võitluses korrupsiooniga. Selleks, et riikide areng igas valdkonnas kindlaks määrata, kasutatakse indikaatoreid, mille on välja töötanud AVP-välised organisatsioonid. Hindamine toimub punktiskaalal, mida on järgnevatel lõikudes põhjalikumalt kirjeldatud. Partnerluse alguses läbiviidud hindamisel saavutas Eesti kõrge tulemuse igas valdkonnas ning ületas miinimumnõuded. Liitumise hetkel oli riigi tulemuseks 3 punkti 4st, mis puudutas poliitikute majanduslike huvide deklareerimistⁱ ja ligipääsu teavet käsitlevatele õigusaktideleⁱⁱ ning sai kodanikuvabaduste kategoorias Economisti demokraatia indeksi 8,82 punkti 10st.ⁱⁱⁱ Kuna Eesti ei osale rahvusvahelise eelarvepartnerluse avatud eelarve indeksi hindamisel, Eestit selles kategoorias ei hinnatud.

Kõik AVPs osalevad riigid peavad välja töötama riikliku AVP tegevuskava, millega määratakse kindlaks endale võetud kohustused esialgu kaheks aastaks. Valitsused peaksid tegevuskava alguses välja tooma senini elluviidud tegevused, nagu näiteks konkreetseid

avatud valitsemise strateegiad ja programmid, mis haakuvad viie peamise väljakutse lahendamise (vt IV peatüki loetelu võtmevaldkondade kohta). Lisaks tuleks tegevuskavas määrata valitsuse kohustused ehk eesmärgid avatud valitsemises, mis ületavad senist taset nimetatud olulistest valdkondades. Eesmärgid võivad tugineda senistele tegevustele, kavandada uusi samme käimasolevate reformide lõpuleviimiseks või algatada tegevusi täiesti uutes valdkondades.

Sarnaselt ülejäänud riikidele, kes liitusid AVPga teises voorus, töötati Eesti tegevuskava välja ajavahemikus jaanuar–märts 2012 ja võeti vastu aprillis. Tegevuskava elluviimise lõpptähtaega ei määratud. Esimene tegevuskava täitmise aruanne hõlmab ajavahemikku 1. mai 2012 kuni 31. juuli 2013. Eesti avaldas valitsuse enesehindamise tulemused septembris 2013. Vastavalt AVP ajakavale^{iv} tuleb ametnikel ja kodanikuühiskonna esindajatel aprilliks 2014 esialgne tegevuskava üle vaadata või töötada välja uus kava. Sellekohaste konsultatsioonidega alustatakse jaanuaris 2014.

Vastavalt AVP tingimustele teeb AVP hindamismehhanism koostööd kohaliku sõltumatu kogenud eksperdiga, kes hindab riigi esialgse tegevuskava koostamist ja rakendamist. Hindamismehhanismi eesmärk on jälgida igas AVP riigis toimuvaid arenguid, mis puudutavad riigi kohustuste väljatöötamist ja rakendamist. Eestis on partneriks käesoleva aruande autor, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis ekspert Hille Hinsberg.

Avatud valitsemise partnerluse tekkelugu

Tõuge AVPga liitumiseks tuli kodanikuühiskonnast, sest valitsus ei osalenud Washingtonis toimunud AVP tutvustuskohtumisel. Kohtumisel osales e-Riigi Akadeemia programmijuht Liia Hänni, kes hiljem algatust Välisministeeriumi ametnikele tutvustas. Ministeerium nõustus võtma juhtrolli ning algatas ametliku menetluse AVPga liitumiseks. Peale taotluskirja heakskiitmist sai Välisministeeriumist ametlik riigi esindaja, et liitumist ette valmistada. Liia Hänni eestvõttel kogunes rühm kodanikuühiskonna aktiviste, kes löid AVP kodanikuühiskonna ümarlaua, et toetada AVP liitumisprotsessi ja tegevuskava väljatöötamist. Ümarlaua liikmed on vabatahtlikud, need on vabaühenduste esindajad, eksperdid ning teised huvitatud isikud. Ümarlaua tegevust toetab Avatud Eesti Fond.

Kuna Välisministeeriumi kohustuste hulka ei kuulu sisepoliitika koordineerimine või teiste valitsusasutuste järelevalve, loobus ministeerium otsestest koordineerimisülesannetest. Kokkuleppe tulemusena juhtis AVP tegevuskava ettevalmistusi Riigikantselei koostöös AVP ümarlauaga. Riigikantselei on Vabariigi Valitsuse juures olev valitsusasutus, mille eesmärk on toetada valitsuse tegevusprogrammi elluviimist ning nõustada peaministrit poliitika kujundamisel ja elluviimisel. Valitsuse tegevusprogramm määrab kindlaks ministeeriumide peamised tegevused, kohustused ja vahendid 4-aastase rakendusperioodi jooksul.

2012. aasta teisel poolel, pärast AVPga liitumist, toimusid valitsuses läbirääkimised asutuse valimiseks, mis jälgiks tegevuskava rakendamist. Praegusel hetkel on jätkuvalt ebaselge nii AVP kuuluvus kui ka demokraatliku innovatsiooni ja avatud valitsemise poliitikavaldkonna vastutus üldisemalt. Ükski valitsusasutus ei ole ametlikult võtnud tegevuskava rakendamise koordineerimiskohustust. Lisaks ei

konsulteeritud AVP ulatuse ja eesmärkide küsimustes parlamendiga, mis oli poliitilise eliidi kaasamise mõttes kaotatud võimalus. Valitsuse enesehindamise aruanne tõi välja, et nimetatud suhtluslohe kodanike ja poliitilise eliidi vahel avatud valitsemise väärtuste osas ilmnes eriti selgelt 2012. aasta kevadel, kui kerkis esile erakondade rahastamiskandaal, millele vastusena arenes Rahvakogu algatus^v.

Metoodiline märkus

Hinnangu koostamise käigus toetus sõltumatu aruande koostaja kahele peamisele ametlikule allikale: Eesti AVP tegevuskavale^{vi} ning tegevuskava täitmise aruandele^{vii}. Neile allikatele viidatakse käesolevas aruandes korduvalt.

Selleks, et kaardistada valitsusväliste osapoolte arvamusi, korraldas hindaja kaks fookusgrupp, mille lühikokkuvõtted on lisas „Metoodika”. Samuti toimusid eraldi intervjuud valitsusasutuste ametnikega ning muude huvirühmade esindajatega. Aruande vaatasid üle ja toimetasid AVP töötajad ning ekspertide paneeli esindajad.

Kuigi hindaja Hille Hinsberg on ka ise valitsusvälise AVP ümarlaua liige, lepiti kokku tema osalemine ümarlaua tegevustes sõltumatu hindaja rollis. Niimoodi tagati hindaja ülesannete täitmine, säilitades samas sõltumatu rolli nii valitsuse kui ka kodanikuühiskonna osapoolte suhtes. Valitsuse esindajatele anti võimalus kommenteerida, kas nad näevad võimalikku huvide konflikti, kuid nad ei esitanud sellekohaseid märkusi.

ⁱSimeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): <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," in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). <http://bit.ly/1clockyf>
ⁱⁱ<http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations#estonia>
ⁱⁱⁱEconomist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Available at: <http://bit.ly/eLC1rE>
^{iv}<http://bit.ly/1dAjCAm>
^vVt valitsuse enesehindamise aruande lisas Rahvakogu kirjeldust <http://www.opengovpartnership.org/country/estonia/assessment>
^{vi}<http://bit.ly/18BqERz>
^{vii}<http://bit.ly/1aYgwIz>

II | AVATUD VALITSEMISE TEGEVUSKAVA VÄLJATÖÖTAMINE

AVP tegevuskava väljatöötamisel kaasas Eesti valitsus nii teisi valitsusasutusi kui valitsusväliseid partnereid. Hindamise käigus intervjueeritud valitsusvälised osapooled juhtisid tähelepanu vähestele ambitsioonidele tegevuskavas ning kohaliku valitsustasandi puudumisele tegevuskava raames.

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

- avalikustama üksikasjalikku infot avalike konsultatsioonide ja ajakava kohta enne konsultatsioonide algust (vähemalt veebis);
- põhjalikult konsulteerima avalikkuse ja erinevate huvirühmadega, sealhulgas kodanikuühiskonna ja erasektoriga; kaasama eriarvamusi ning avaldama veebis avalike konsultatsioonide kokkuvõtte, kuhu on lisatud kõik individuaalselt esitatud kirjalikud kommentaarid;
- korraldama teavitusüritusi AVP kohta, et tagada avalikkuse suurem osalus kaasamisprotsessis;
- eelteavitama avalikkust piisavalt aegsasti enne avaliku konsultatsiooni, kasutades 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 „Kaasamine tegevuskava täitmisel“.

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

Antud teemat käsitletakse järgmises peatükis.

Ülevaade konsultatsioonide kohta, mis toimusid nii enne tegevuskava koostamist kui ka rakendamise ajal, on lisatud selguse huvides tabelis 1.

Tabel 1 | Kaasamine AVP tegevuskava koostamisel

TEGEVUSKAVA ETAPP	KOOSTAMISE TINGIMUSED VASTAVALT AVP PÕHIMÄÄRUSELE	VASTAVUS TINGIMUSELE
	Ajakava ja konsultatsiooni käik: eelnev teavitus	jah
	Ajakava: avaldatud veebis	ei
	Eelteade	ei
	Teavitustegevused	vt protsessi kirjeldust
	e-konsultatsioon	jah
	e-konsultatsiooni viide	http://bit.ly/1d5uyty
	Silmast silma kaasamine	jah
	Konsultatsiooni kokkuvõte	jah
	Konsultatsiooni kokkuvõtte viide	https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=210
TEGEVUSKAVA TÄITMINE	Pidev kaasamisfoorum	jah

Konsultatsiooni eelteade

Kuna Riigikantselei koostas AVP tegevuskava koostöös ümarlauaga, olid selle liikmed teadlikud koostamise ajakavast ja avalikkusega konsulteerimise plaanist. Ümarlaud jagas seda infot oma võrgustiku ja meililistide kaudu.

Siiski jäi üldine teadlikkus madalaks nii konsultatsioonil osalemise võimaluse suhtes kui ka üldisemalt, AVP tegevuskava eesmärkide ja sisu suhtes.

Konsultatsiooni kvaliteet ja usaldus osapoolte vahel

Esimese versiooni tegevuskavast koostas Riigikantselei ning esitas selle tutvumiseks AVP ümarlauale. Arvamuste koondamiseks toimus ümarlaua liikmete arutelu, vahetati arvamusi meili teel ja korraldati kohtumisi.

Ümarlaud esitas oma seisukohad ja ettepanekud täiendusteks jaanuari lõpuks 2012. Sama ajakava kehtis ka teistelt asutustelt arvamuste koondamiseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), regionaalministri valitsemisala (ReM) ja Siseministeerium (SiM), Justiitsministeerium (JuM) ja Riigi Infosüsteemide Amet (RIA) on kõige otsesemalt

seotud AVP teemade ja valdkondadega. Nende seisukohtade ülevaade ei ole kättesaadav avalikult ega AVP ümarlauale, kuna konsulteerimine toimus mitteametlikult, suhtluses Riigikantseleiga, kes vastutas tegevuskava koostamise eest.

Kohaliku valitsemistasandi osapooled ei osalenud AVP tegevuskava koostamisel partnerina ning neile pole selles ka otseselt tegevusi ette nähtud. Tavaliselt on eelnõude ja arengukava kooskõlastamisel arvamuste esitajaks omavalitsuste liidud ELL ja EMOVL. AVP puhul ei olnud nad otseselt konsulteerimisse kaasatud ning nad ei olnud aktiivsed osalejad ka tegevuskava täitmise faasis.

Ümarlaud esitas mitmeid ettepanekuid, eelkõige soovitusi muuta tegevuskava esimest versiooni tunduvalt konkreetsemaks ja kasutada AVPd kui võimalust püstitada ambitsioonikaid eesmärgi.

Pärast seda, kui ümarlaua ja valitsusasutuste ettepanekud olid esitatud, koostas Riigikantselei töörühm tegevuskava uue versiooni veebruaris 2012. Uuesti juhtis ümarlaud tähelepanu seatud eesmärkide vähesele ambitsioonile ning tõstatas küsimuse, kas vaid

olemasolevate, eelnevalt vastu võetud programmide raames püsimine ning neis kavandatud tegevuste kopeerimine on õigustatud.

Vaatamata neile märkustele jõuti ühisele arusaamale, et tegevuskava meetmete rakendamiseks on vaja ka rahalisi vahendeid. Seega andis ümarlaud tegevuskavale nõusoleku ning pärast väiksemate paranduste sisseviimist kinnitas selle ka valitsus.

Avalik e-konsultatsioon toimus valitsuse keskses kaasamiskanalis, osalusveebis www.osale.ee kahe nädala jooksul 13.–28. märtsini 2012. Konsultatsiooni käigus laekus kolm arvamust, neist üks ümarlaualt, üks eraisikult ning üks vabaühenduselt. Riigikantselei avaldas neile vastused ja konsultatsiooni kokkuvõtte samas portaalis.^{ix}

Avalikkuse teavitamiseks väljastas valitsus pressiteate üleskutsega osaleda avalikus konsultatsioonis. Täiendavat või suunatud teabe edastamist potentsiaalsetele huvitatud sihtrühmadele ei toimunud.

Kodanikuühiskonna algatustena toimusid pärast AVP lansseerimist mõned täiendavad sündmused, mille raames AVP programmi tutvustati. Maikuu 2012 toimus e-Riigi Akadeemia eestvõttel avatud valitsemise konverents^x. Konverentsi päevakavas oli ka justiitsminister Kristen Michali ettekanne avatud valitsemise teemadel. Ekspertide paneelis käsitleti AVP põhimõtteid ning kaaluti, kuidas saavutada riigivalitsemise praktikas uut kvaliteeti läbipaistvuse ja vastutavuse kaudu.

Eesti Euroopa Liikumine korraldas avaliku kohtumise^{xi} välisminister Urmas Paetiga, kus ta tutvustas AVP kui programmi olemust ja eesmäärke.

Enamuse küsitletute sõnul, kes tegelevad AVPga seostatud teemadega, ei olnud nad teadlikud AVP lansseerimisest ega avalikust konsultatsioonist. Üks kaasamise valdkonnast huvitatu sõnas: „Taoliste projektide puhul nõuab kaasamine palju reklaami. Reaalselt osalevad muidu ikka needsamad aktiivsed inimesed, kes juba omavahel ammu tuttavad ja igasugustes ümarlaudades nagunii kohal”.^{xii}

^{viii} Intervjuu Karin Ritsi ja Janek Rozoviga, MKM

^{ix} Konsultatsiooni käigus laekunud arvamused ja tagasiside <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=210>

^x Konverentsi kava <http://www.ega.ee/et/node/945>

^{xi} Avaliku kohtumise kava <http://www.euroopalikumine.ee/?id1=&uid=499>

^{xii} Kristi Grishakov, kirjalik intervjuu

III | KAASAMINE TEGEVUSKAVA KOOSTAMISEL JA TÄITMISEL

Avatud valitsemise ümarlaud on kodanikualgatuslik kogu, mis toimis peamise dialoogiplatvormina valitsuse ja vabaühenduste vahel, nii tegevuskava koostamise etapis kui ka hilisema elluviimise käigus.

AVP osaluse raames võtavad valitsused kohustuse luua aruteluforum, kus on võimalik erinevatel osapooltel osaleda tegevuskava täitmise jälgimisel ja arvamust avaldada. Selline forum võib olla kas juba eelnevalt moodustatud või uus algatus. Selles peatükis on ülevaade dialoogi- ja kaasamistegevustest.

Kaasamise käik

Juba enne liitumist AVPga loodi kodanikuühiskonna algatusel regulaarne kogu, et liitumist ette valmistada. AVP ümarlaud loodi 2011. aasta sügisel, pärast teadet, et Eesti soovib AVPga liituda. Ümarlaud on valitsusest sõltumatu ning koondab kodanikuühiskonna aktiivseid esindajaid, kes tunnevad huvi infoühiskonna ja kaasava valitsemise vastu. Ümarlaud võttis eesmärgiks toetada ettevalmistusi ning aidata kaasa AVP tegevuskava koostamisele.

Nii kujunes ümarlaud valitsuse partneriks tegevuskava koostamisel. Samuti toetas koostamist suhtlus blogi www.avatudvalitsemine.ee kaudu.

Hilisemal ümarlaura tegevusel on olnud neli suunda:

- AVP siseriikliku koordinatsioonimehhanismi täpsustamine ehk läbirääkimised konkreetse vastutaja leidmiseks;
- tegevuskava täitmise jälgimine, suhtlemine tegevussuundade eest vastutavate ametnikega;
- eestkostetegevus, ettepanekud valitsusasutustele, koostööle ärgitamine;
- teavitustöö võrgustiku liikmete infolistis ja laiemalt ürituste ja AVP veebisaidi vahendusel.

2013. aasta lõpu seisuga on ümarlaural 18 liiget asutuste või ühenduste esindajate näol ning üks individuaalne liige, ümarlaura tegutsemise jooksul on pidevalt lisandunud uusi liikmeid.

Ümarlaura koosolekud on avatud ametnikele ja valitsuse esindajatele, kes saavad osa ka meili teel toimuvast infovahetusest ning on seega kursis vabaühenduste seisukohtadega.

Ümarlaud koguneb umbes iga kahe kuu tagant, et arutada AVP tegevuskava täitmist. Senise tegutsemise jooksul on ümarlaud võtnud järjest fookusse eri teemasid, et olla kursis tegevuste rakendamise seisuga. Neid teemasid on arutatud koos vastutajatega vastavatest ministeeriumidest:

- korruptsioonivastase tegevuse arengukava ja korruptsioonivastase seaduse koostamine;
- avaliku teabe seaduse uuendamine ja sellega seoses avatud andmete regulatsioon;
- avatud õigusloome ja mõjude hindamise integreerimine kaasamise korraldamisega.

Ümarlaura liikmed on tegelenud eestkostega avatud valitsemise ja otseselt AVP tegevuskavaga seotud küsimustes järgnevalt:

- kohtumine välisminister Urmas Paetiga, et arutada ettevalmistust AVP tippkohtumiseks Brasiilias;
- kohtumine justiitsminister Hanno Pevkuriga avatud õigusloome teemal ning püüdes leida lahendusi AVP formaalse vastutuse täpsustamiseks;
- kohtumine Riigikantslei strateegiabüroo juhi Keit Kasemetsa ja nõuniku Juhani Lemmikuga, et leida lahendusi AVPga seotud vastutuse täpsustamiseks ning arutada kaasamise valdkonda, mis on Riigikantslei vastutusala.^{xiii}

^{xiii} Kohtumiste kokkuvõtteid on avaldatud blogis www.avatudvalitsemine.ee

IV | TEGEVUSTE TÄITMINE

Kõik AVPga ühinenud valitsused töötavad välja riigi tegevuskava, milles on koondatud eesmärgid ja valitud tegevused. Kava katab kaheaastast perioodi alates liitumisest. Tegevuskavas on välja toodud senine olukord ja juba plaanitud tegevussuunad ning antakse ülevaade ka olemasolevatest muudest strateegiatest ja programmidest. Seejärel kirjeldatakse valitud meetmeid, mis peaksid tooma kaasa muutused igas valitud poliitikavaldkonnas või teemas. Meetmed ja tegevused võivad põhineda seni kavandatud plaanidel või olla uued ideed ja algatused, et ellu viia suuremaid reforme.

AVP tegevused peavad olema suunatud viie peamise valdkonna probleemide lahendamisele, millega valitsused silmitsi seisavad. AVP mõonab, et lähtepunktid on riigiti erinevad. Riikide kohustuseks on teha valik viie võtmevaldkonna ja konkreetsete meetmete hulgas, nii et need kõige paremini arvestaksid konkreetse riigi eripäradega. Ühtegi tegevuskava, standardit või konkreetseid kohustusi ei suruta ühelegi riigile peale.

Viis AVP võtmevaldkonda on järgmised.

1. **Avalike teenuste parandamine** — meetmed, mis tegelevad erinevate kodanikele suunatud teenuste parandamisega, sh tervishoiu-, haridus-, kriminaalõiguse, vee-, elektri-, side- ja teiste oluliste teenuste arendamisega, parandades avalike teenuste kvaliteeti või tuginedes erasektori uuendustele.
2. **Ametnikueetika edendamine** — meetmed, mis käsitlevad korruptsiooni, ametnikueetikat, info kättesaadavust, erakondade rahastamist ning meedia- ja kodanikuühiskonna vabadust.
3. **Avalike ressursside tõhusam kasutamine** — meetmed, mis puudutavad eelarve, riigihangete, loodusvarade kasutamise ja välisabi läbipaistvust ning vastutuse võtmist nendes valdkondades (vastutavus).
4. **Turvaliste kogukondade loomine** — meetmed, mis puudutavad üldist turvalisust, julgeolekusektorit, kriisireguleerimist ning keskkonnaohte.
5. **Ettevõtete vastutuse tugevdamine** — meetmed, mis tegelevad ettevõtete vastutusega sellistes küsimustes nagu keskkond, võitlus korruptsiooniga, tarbijakaitse ja kogukonna kaasamine.

Kuigi võtmevaldkondade alla käivate konkreetsete tegevuste iseloom peaks olema paindlik ja arvestama iga riigi eripäradega, peaksid kõik AVP tegevused lähtuma avatud valitsemise neljast peamisest põhimõttest:

- **Läbipaistvus** — teave valitsuse tegevuse ja otsuste kohta on avalikkusele kättesaadav, terviklik, ajakohane ning vastab avatud andmete põhistandardile (sh info on kättesaadav algallikast ning masinloetav).
Tegevused
 - o puudutavad valitsusasutuste hallatavat teavet;
 - o ei piirdu ainult andmetega, vaid hõlmavad igasugust teavet;
 - o võivad seonduda proaktiivse või reaktiivse teavitamisega;
 - o võivad seonduda info kättesaadavuse parandamisega; ning
 - o ligipääs teabele peab olema avatud (see ei tohiks olla piiratud või ettenähtud ainult asutusesiseseks kasutamiseks).
- **Kodanike kaasamine** — valitsused võimaldavad kodanikel osaleda avalikes aruteludes, pakkuda sisendit ja panustada viisil, mis tagab vastuvõtliku, innovatiivse ja tõhusama valitsemise. Tegevused selles valdkonnas
 - o võimaldavad otsuste tegemisel kaasa rääkida kõigil huvitatud osapooltel; taolised foorumid on tavaliselt ülalt alla lähenemisega, sest need on avaliku sektori asutuste loodud, et otsuste tegemisest teavitada ja arvamusi küsida;

- o sisaldavad valitsuse aktiivset teabeedastust, et huvitatud osapoolte pakutud sisend otsuste tegemise kohta oleks mõtestatud;
- o on sageli seotud inimeste õigusega olla ära kuulatud, aga ei pruugi tingimata olla seotud õigusega olla kuulda võetud.
- **Vastutavus** — kehtivad reeglid, määrused ja mehhanismid, mis tagavad, et valitsus peab oma teguviisi põhjendama, vastama kriitikale, reageerima vastavalt vajadusele ning võtma vastutuse, kui ta ei ole täinud seadust või kohustusi.
 - o Avatud valitsemise osana on sellistel tegevustel „avatud“ külg, mis tähendab, et tegemist ei ole vaid asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud aruandlussüsteemidega.
- **Tehnoloogia ja innovatsioon** — valitsused väärtustavad võimalusi, mis tagavad kodanikele avatud ligipääsu tehnoloogiale ja peavad oluliseks uute tehnoloogiate rolli innovatsiooni arendamisel ning kodanike võimekust tehnoloogia kasutamisel.

Tegevused

- o edendavad uusi tehnoloogiaid, pakuvad võimalusi info jagamiseks, kodanike kaasamiseks ja koostööks;
- o peaksid muutma rohkem teavet avalikuks viisil, mis võimaldab inimestel paremini mõista, millega valitsus tegeleb ja kuidas otsuseid mõjutada;
- o võivad toetada valitsuste ja kodanike võimekust kasutada tehnoloogiat avatuse ja vastutavuse suurendamiseks; ning
- o võivad toetada tehnoloogia kasutamist nii ametnike kui ka kodanike poolt.

Tegevused võivad olla suunatud riiklikule, kohalikele ja/või regionaalsele tasandile, vastavalt sellele, kus riigi hinnangul on avatud valitsemise arendamise tegevused kõige mõjukamad.

Kuna avatud valitsemise eesmärkide saavutamine on sageli mitmeaastane protsess, peaksid valitsused kindlaks määrama tegevuste ajaraamistiku ja vahe-eesmärgid nii täpselt kui võimalik, et viidata kohustustele aastate lõikes.

See peatükk käsitleb kõiki tegevusi, mis sisalduvad Eesti AVP tegevuskavas.

Lõikudes, kus tegevuskava kirjeldus oli eesmärkide ja tähtaegade osas ebaselge, on autor lähtunud lisadokumentidest.

VALDKOND A. AVALIKE E-TEENUSTE ARENDAMIN E

Tegevus 1 | Avalike teenuste korraldamise rohelise raamatu koostamine

Avalike teenuste korraldamisega seotud probleemide analüüs, võimalike lahenduste väljapakumine, teenuste arendamise fookuse paikapane ning edasise tegevuskava koostamine ja läbiarutamine avalike teenuste korraldamisega seotud sõlmprobleemide lahendamiseks.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETVUS		Kõrge (Tegevuse kirjeldus seab selge ja mõõdetava tulemuse)			
ASJAKOHASUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Avalike teenuste arendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
				X	
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		UUS VS OLEMASOLEVA		POTENTSIAALNE MÕJU	
Eelnev		Pre-existing		Suur (tegevus tähendab olulist reformi, mis võib muuta selle valdkonna praktikat)	
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Enne AVP tegevuskava algust	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Uus tegevus, võttes aluseks saavutatud tulemusi					

Mis toimus?

Tegevus on ellu viidud vastavalt selle algele püstitusele „koostada plaan“. Rohelise raamatu koostamine oli plaanitud Infoühiskonna strateegia 2009–2013 raames ning sealt võetud üle ka valitsuse tegevusprogrammi 2011–2015. Seega algas teostamine enne AVP tegevuskava.

Roheline raamat^{xiv} kui avalike teenuste arendamise aluskontseptsioon sõnastas peamised teenuste kujundamise ja osutamise põhimõtted. Koostajate sõnul on need avaliku sektori jaoks üsna uuenduslikud – näiteks kasutajakesksuse seadmine esiplaanile, mida seni pole teenuste kujundamisel nii selgelt rõhutatud. Rohelises raamatus lähtutakse sellest, et asutuste töö peamine eesmärk on pakkuda teenust, selle all mõeldakse ka infoteenuseid ja toetusi. Seega on oluline luua teenuste disaini protsessis ahel kliendi vajadusest kuni asutuste lõppeesmärkideni.

Rohelise raamatu osas toimusid konsultatsioonid ja läbirääkimised, mille käigus püüti jõuda kokkuleppele peamiste põhimõtete suhtes. Koostamisel kaasati ka hulk valitsusväliseid partnereid ning toimus ka avalik konsultatsioon valitsuse keskses kaasamiskanalis www.osale.ee, millele laekus sisukat tagasisidet.

Paralleelselt kontseptsiooni koostamisega katsetati selle põhimõtteid juba ka praktikas. Kävitati pilootprojektid, milles Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oli kaasrahastaja ja kaasvastutaja. Näiteks Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas viidi läbi äriprotsesside analüüsi projekt ning avaldati käsiraamat äriprotsesside kaardistamiseks. Maanteeametis analüüsiti kolme e-teenust ning kogemustele tuginedes töötati välja näidismudel, mida on võimalik kasutada teiste avalike teenuste arendamisel^{xv}. Pilootprojektide käigus saadud kogemuste ja õppetundide põhjal saadi sisend ka teenuse kujundamise tööprotsesside täiendamiseks rohelises raamatus. Saadi ka kinnitust, et kavandatud kliendikeskne lähenemisviis on universaalne, seda saab kasutada väga erinevate teenuste puhul.

Milline oli mõju?

Tegevus on täidetud, kuna kontseptsioon valmis ning see on ka valitsuse poolt kinnitatud kui avalike teenuste arendamise lähtealus. Siiski on selge, et töö avaliku sektori asutustes teenuste ümberkorraldamisel uutele

põhimõtetele vastavaks alles algab. Seetõttu on tegelikku mõju veel vara hinnata, kuna see pole veel avaldunud.

Valitsusvälised osapooled, keda käesoleva hindamise käigus küsitleti, pidasid pilootprojekte väga positiivseks võtteks uue poliitika väljatöötamisel. Viis, kus katsetamise ja selle tulemuste alusel kohandatakse poliitikadokumenti, äratub usaldust ja annab kindluse, et aluspõhimõtetes on arvestatud ka teenuse osutajate ja kasutajate vajadustega.

Siiski töid mõned osalejad välja, et kontseptsioonis ei ole käsitletud ruumilist paneerimist ega kogukondade rolli teenuste kujundamisel.

Linnaruumi planeerimisel on oluline silmas pidada kasutajakeskse teenusedisaini põhimõtteid, kuna elukeskkonnal on otsene mõju elanike heaolule ja nende suhetele avaliku võimuga.

Koostajate sõnul peeti kontseptsiooni koostamisel nõu siseministeeriumi ametnikega, kes vastutavad infoühiskonna arendamise eest kohalikes omavalitsustes. Laiemat ringi kohalikke omavalitsusi kui teenusepakkujaid pole rohelise raamatu koostamisse veel kaasatud, kuid see on plaanis.

Roheline raamat ja selles esitatud avalike teenuste korraldamise põhimõtted on muutunud osaks infoühiskonna arengukava 2014–2020 tegevustest.

Tuginedes õnnestunud kogemusele eelnevate projektidega, on juba käivitatud järgmised 16 pilootprojekti, milles teenusepakkujate initsiatiivi toetab MKM rahastamise ja nõustamisega. Avalike teenuste ümberkorraldamine on arengukava üks põhisuundi ning tagatud ka vajaliku ressursiga. Seda teemat juhtiv MKM näeb rohelise raamatu põhimõtetele otseselt seost AVP väärtustega, kuna esiplaanile on tõstetud kliendi vaade; teenuste ümberkujundamisel tuleb eelkõige tugevdada kasutajamugavust.

Edasised sammud

Kuna rohelise raamatu eesmärk oli selgitada avaliku teenuse mõistet ning kehtestada aluspõhimõtted, tuleb teema eestvedajatel nüüd tegeleda praktiliste juhiste loomisega, mida saaksid kasutada väga erinevad teenusepakkujad.

2013. aasta sügisel käivitati MKMi vedamisel programm: „Eelduste loomine avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks IKT vahendite abil“^{xvi}

Programm tegeleb nii avaliku sektori organisatsioonide kui ka nende koostööpartnerite teadlikkuse suurendamisega avalike teenuste arendamise põhimõtetest. Teostatakse analüüse ning jätkuvad pilootprojektid väljatöötatud mudelite järeleproovimiseks ja praktikas juurutamiseks.

Eesmärk on koolitada 1500 inimest avalikus sektoris, nii juhtide kui ka spetsialistide tasandil, kaasates ka maavalitsuste ametnikke ja kohalikke omavalitsusi. Seminaride ja muude ürituste kaudu tutvustatakse rohelist raamatust pärit kasutajakesksuse ja kasutusmugavuse põhimõtteid. Konkreetsete avalike teenuste osas katsetatakse tagasiside andmise toimetududel, mille kaudu saaks kasutajaid paremini kaasata teenuste arendamisse. Ministreeriumi arvates on oluline tegeleda ka kasutajate teadlikkuse suurendamisega ning seetõttu pannakse järgmistel aastatel rõhku ka teavitusele.

Uues infoühiskonna arengukavas on avalike teenuste arendamine väljendatud strateegilise eesmärgina „Muuta avalike teenuste kasutamine lihtsamaks ja mugavamaks, arvestades teenusteloomes enam kasutajate huve“.

Kavandatud meetmed on tagatud ressursidega ning nende eest vastutava MKMi sõnul on kõikide meetmete osas arvestatud ka kohalike omavalitsuste kui sihtrühmaga. AVP väljakutsetega on tihedamalt seotud järgmised meetmed:

- edendatakse teenuste kättesaadavust erinevate kanalite kaudu. Selleks viiakse läbi vastavaid arendus- ja pilootprojekte (nt mobiilsete kanalite ja digi-TV jm katsetamiseks avaliku teenuse osutamise kanalina);
- teenuste kasutajatele luuakse võimalused saada teavet teenuste osutamise kulgemise kohta. Inimestele luuakse lihtsad võimalused jälgida, kas, kes ja milleks on nende isikuandmeid riigi infosüsteemis kasutanud;
- arendatakse teenuste kohta tagasiside andmise võimalusi ning tõhustatakse teenuste kasutamise nõustamist, sh telefoniteenuse kaudu;

- töötatakse välja e-teenuste kasutamise abi osutamise mudelid (nt edasivolitamine, pereametnikud jne), et e-teenuseid saaks kasutada ka interneti mittekasutajad ja riigil oleks võimalik koondada teenused e-kanalisse.

Hindaja soovib need meetmed kaasata ka uude AVP tegevuskavasse.

Küsitatud valitsusvälised osapooled märkisid, et riigi tasandi ja kohalike omavalitsuste pakutavate (info)teenuste kvaliteet erineb märkimisväärselt. KOVIDes on teenuste tase ja info avaldamise suutlikkus ebaühtlane ning seega ei suudeta tagada kasutajatele võrdset ligipääsu.

Jätakuvalt on probleeme omavalitsuste veebisaitide ja e-teenustega. Samuti on keeruline saada kätte ja töödelda erinevate omavalitsuste poolt avaldatud infot, kuna kasutatakse erinevaid formaate ja metoodikat andmete avaldamiseks, näiteks ka statistika pakkumisel. Siin oleks osapoolte meelest vajalik rakendada standardeid, mida riigi poolt kavandatakse nii avalike teenuste kui ka avaandmete teemal. Samas ei peaks eesmärgiks olema vaid digitaliseerimine ja standardimine kui asi iseeneses vaid just kasutajamugavus ja kliendile suunatus.

Osapooled soovivad koostada avalike teenuse korraldamise roheline raamatu ja kasutajasõbralike e-teenuste disainimise mudeli põhjal praktilise juhise nn keskmisele kasutajale ehk selgelt välja tuua, mis on uute põhimõtete kasutegur teenuste tarbijale. Selline käsiraamat võiks abiks olla ka kohaliku omavalitsuse ametnikule, et hõlbustada teenuste digitaliseerimist standarditele vastavalt. Pilootprojektidest saab edulood ja õppetunnid välja tuua, need on kasulikud ka omavalitsustele, näidates, kuidas kaasata teenuste loomisel ja ümberkujundamisel kasutajagruppe ning kasutada ühisloomet.

Vabaühenduste esindajad soovivad lisada avalike teenuste arendamise temaatikasse ka avaliku ruumi planeerimise. Näiteks võiks ka selles valdkonnas toetada pilootprojekte ning samas tegeleda ka andmekogude avamisega, mille põhjal saaks kogukond hakata arendama uusi teenuseid.

^{**} Avalike teenuste korraldamise roheline raamat http://www.mkm.ee/public/ATKRR_2013.pdf

^{**} Kasutajasõbralike e-teenuste disainimise mudeli käsiraamat, avalik konsultatsioon http://www.mkm.ee/public/Kasiraamat2_Final_trykiversioon.pdf

^{**} Programmi eesmärkide ja tegevuste kirjeldus <http://www.mkm.ee/programmid/>

Tegevus 2 | Eesti.ee tegevuskava elluviimine

Avalike teenuste korraldamisega seotud probleemide analüüs, võimalike lahenduste väljapakumine, teenuste arendamise fookuse paikapane ning edasise tegevuskava koostamine ja läbiarutamine avalike teenuste korraldamisega seotud sõlmprobleemide lahendamiseks.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Riigi Infosüsteemide amet			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVALUS		Madal (konkreetsed tulemusi ei ole selgelt püstitatud, kuid neid on võimalik tuletada tegevuse kirjeldusest)			
ASJAKOHASUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Avalike teenuste arendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
	X			X	
AMBITSIONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Väike (tegu on positiivse, kuid kogu poliitikavaldkonnas vähese mõjuga sammuga)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Enne AVP tegevuskava algust	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täit-			
JÄRGMISED SAMMUD					
Jätkata elluviimist					

Mis toimus?

Eesti.ee on Euroopa direktiivi kohaselt Eesti ja Euroopa ettevõtjatele ühtne kontaktpunkt, kust saab infot teenuste kohta ning kasutada lihtsamaid informatsioonikohustust täitvaid teenuseid. Riigiportaal eesti.ee on esitluskiht, mille kaudu saab nii eraisikust kui ka ettevõtjast kasutaja juurdepääsu avalikule infole ja autentimisel ka ligipääsu teenustele. Teenusepakkujad aga säilitavad vastutuste teenuse haldamise eest. Igal teenusel on oma kasutamissoodused ja ülesehitus, mille eest vastutab teenuse osutaja. Portaali on koondatud üle 307 teenuse kodanikule ja 72 ettevõtjale ning selles on 400 infoartiklit. Portaali kaudu saab ligipääsu üle 100 andmekogule ja registrile, mis kasutavad X-tee, turvalist andmevahetuskihti. Enamik pakub e-teenuseid ka kodanikele.^{xvii}

AVPga lõimitud tegevuse sisuks on funktsionaalsuse täiendamine ja kasutajasõbralikkuse tõstmine. Eesti.ee arendused aga jätkuvad vastavalt tööplaanidele, milles seatakse igal aastal uusi eesmärgid ning kontrollitakse nende täitmist kaks korda aastas. Nii tööplaanid kui ka aruanded on avalikult kättesaadavad keskkonna haldaja, Riigi Infosüsteemide Ameti kaudu.^{xviii}

Ühe AVP tegevuskavas ette nähtud tulemusena avati 2013. aasta augustis uus vaade „Minu asjad“ mille kaudu portaali sisenedes näeb kasutaja esmajoonel just tema endaga seotud infot ja talle vajalikke teenuseid. Samuti on edasi arendatud teavituste moodulit, mille kaudu saab kasutaja tellida teavitusi oma kohustuste õigeaegseks täitmiseks (nt juhilubade aegumise kohaseks teavituseks). Kolmanda olulise arendusena loodi liidesed, mille kaudu 11 EL liikmesriigi kodanikul/ettevõtjal on võimalik eesti.ee keskkonda sisse logida oma riigi ID-kaardiga.

Järgmises etapis kavandatud arendused:

- eesti.ee mobiiliversiooni arendamine;
- teavituste teenuste lisamine koostöös eri asutustega, kasutajate teavitamine sellest teenusest;
- tagasiside küsimine uute funktsioonide kohta, mis annab infot kasutatavuse suurendamiseks.

2012. aastal korraldati teavituskampaania, et tõsta portaali kasutavate inimeste arvu ja tutvustada eesti.ee teenuste võimalusi ka senistele kasutajatele. Kampaaniat peetakse edukaks, kuna see tõstis

kasutajate arvu 60 700ni nädala kohta. TNS Emori läbi viidud küsitluse järgi suurenes ka üldine teadlikkus tuntavalt, 47 protsendilt 2010. aastal 68 protsendile 2012. aasta lõpuks.^{xix}

Milline oli mõju?

Küsitletud valitsusvälised osapooled pidasid portaali arendamist oluliseks, kuna see keskkond on vajalik kõigile, kes osutab või tarbib avalikke teenuseid. Kuigi eesti.ee keskkonda on järjepidevalt arendatud nii kasutajate tagasiside kui ka teenusepakkujate initsiatiivi põhjal, on vabaühenduste meelest vajalik parandada nii kasutajamugavust kui ka funktsionaalsust.

Riik ei ole siiani otsustanud, kas tuleks soodustada seda, et kõik teenusepakkujad looksid teenusele juurdepääsu eesti.ee ühtse keskkonna kaudu. Plaanitud on kanalite eelistuste analüüs, et võrdlevalt hinnata võimalikku tõhusust, kui igale teenusele oleks juurdepääs eesti.ee kaudu.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium kui teenuste arenduste rahastaja kaalub uute arenduste puhul nõuet lisada igale teenusele kasutaja tagasiside moodul. See peab muidugi tagama kasutajate info turvalise käsitlemise. Selline tingimus teenusepakkujale oleks kooskõlas AVP väärtustega, suurendaks kodanike võimalusi suhelda riigiasutustega ning tõstaks usaldust.

Edasised sammud

Küsitletud osapooled rõhutasid, et kodanike ootuseks on saada kvaliteetset teenust mis tahes asutuses, KOVis või ministeeriumis, iga ametniku poolt osutatuna, ükskõik milliste kanalite kaudu – kas tehnoloogia vahendusel või silmast silma. Infopäringud ja otsing kodulehtedelt peab olema kodanikule mugav ning teenuste ühtlane kättesaadavus on oluline.

Valitsusvälised osapooled soovivad:

- valitsus peaks olema ambitsioonikam, et ühtlustada kõikide avaliku sektori asutuste veebikeskkonnad ja tegeleda aktiivselt teavitamisega, et tõsta nende veebisaitide tuntust kõikide kasutajagruppide seas;
- kaaluda eesti.ee kui keskse teenustekanalit funktsionaalsuse laiendamist, et see poleks vaid esitluskiht ja autentimiskeskond, vaid areneks kasutajale mugavaks teenuste kasutamise keskkonnaks.

Hindaja soovitab:

- kaasata nii avalike teenuste pakkujaid kui kasutajagruppide esindajaid arutellu, et teha kaalutletud valikud eesti.ee funktsioonide ja kasutusvõimaluste arendamise kavandamisel;
- sellise arutelu käigus tehtud kokkulepped eesti.ee arendamisel võtta uute

^{xvii} Semjonova, Rica. X-tee teenused kodanikule riigiportaali eesti.ee vahendusel. Eesti e-teenuste tulemuslikkus ja mõju. Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toim.), Tallinn, IBS, Praxis, 2013 <http://bit.ly/l7tBK>

^{xviii} Tööplaani täitmise aruanded <https://www.ria.ee/ria-tooplaan>

^{xix} Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega, TNS Emor, 2012 http://www.mkm.ee/public/Kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_EMOR.pdf

VALDKOND B. RIIGI INFOVARADE ANDMINE AVALIKKU KASUTUSSE

Tegevus 1 | Avalike andmete masintöeldaval kujul kättesaadavaks tegemise rohelise raamatu koostamine

Eesmärk on kaardistada Eesti avalike andmete masintöeldaval kujul kättesaadavaks tegemise lähteprintsipi ja võimalused ning töötada välja ja arutada huvirühmadega läbi kontseptuaalne lahendus avalike andmete kättesaadavaks tegemisega edasiminekuks Eestis

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVALUS		Kõrge (Tegevuse kirjeldus seab selge ja mõõdetava tulemuse)			
ASJAKOHAUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Avalike teenuste arendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
	X			X	
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Suur (tegevus tähendab olulist reformi, mis võib muuta selle valdkonna praktikat)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Enne AVP tegevuskava algust	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Jätkata elluviimist					

Mis toimus?

Avaliku sektori valduses olevate andmete taaskasutamine ja masintöödeldavus olid meetmetna planeeritud juba nfoühiskonna arengukavas 2009–2013^{xxi} ning selle alusel ka valitsuse tegevusprogrammis, kus on lubatud:

- teeme riigi ruumiandmed töödeldaval kujul avalikuks – see annab kodanikele ja ettevõtetele võimaluse luua riigi andmete põhjal otstarbekaid teenuseid;
- läbipaistvuse ja kaasatuse suurendamiseks ning erasektori ergutamiseks uute rakenduste loomisele muudame avalikud ehk riigi ja kohalike omavalitsuste andmed masinloetavaks;
- seame sihiks, et era- ja avaliku sektori koostöös loodud andmekogud oleksid ettevõtetele ja eraisikutele arendamiseks kättesaadavad.

Samal ajal kui algas ettevalmistus avatud andmete kontseptsiooni ehk rohelise raamatu loomiseks, alustati ka andmete avaldamiseks vajaliku tehnilise keskkonna ehk avaandmete repositooriumi väljaarendamist (vt tegevus 2 samas valdkonnas).

2012. aasta lõpuks oli valminud rohelise raamatu esimene versioon, mis sisaldas juhiseid riigiasutustele andmete avalikult kättesaadavaks tegemisega alustamiseks. Kontseptsiooni koostamisega paralleelselt algatati avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu. Seaduse eelnõu põhieesmärgiks oli võtta üle EL avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise direktiivi sätteid, mille osas ähvardas Eestit rikkumismenetlus. Sama eelnõuga esitas valitsus ettepaneku ka andmete masintöödeldaval kujul laiemalt kättesaadavaks tegemiseks.^{xxii} Rohelise raamatu teise versiooni puhul peetakse silmas, et selle sisu saaks juba vastu võetud seadusele vastav: et raamat toetaks avaliku teabe seaduse elluviimist vajaliku töökorralduse ja tegevuste ettepanekutega.

Milline oli mõju?

Avaliku teabe seadus kohustab avalikustama avaliku sektori juurdepääsupiiranguteta info asutuse veebisaidi, dokumendiregistri ja andmekogude kaudu. Avaandmete all mõeldakse infot, mis esitatakse avalikkusele proaktiivselt avatud, st töötlemist ja taaskasutamist võimaldavates formaatides.

Andmeid, mis moodustavad terviku, nimetatakse andmehulgaks. Paraku on selle mõiste sisustamine praktikas ebaselge, kuna seni pole kokku lepitud kriteeriume, mille alusel oleks tegu andmehulgaga. Avaliku teabe seadus eristab 32 liiki avalikustatavat teavet. Arvestades, et Eestis on 2000 avaliku sektori asutust ja iga asutus peaks avalikustama keskmiselt 10 andmehulka, on taaskasutatava teabe maht vähemalt 20 000 andmehulka.^{xxiii}

Vaatamata ulatuslikule teabele, mis kuulub seaduse alusel avalikustamisele, ei ole Eesti avalikul sektoril seni olnud kohustust avalikustada infot taaskasutataval kujul. See kohustus tekib vastavalt uuele avaliku teabe seadusele ning ka uuele avaandmete kontseptsioonile (roheline raamat).

Edasised sammud

Praeusel perioodil, 2014. aasta algul, käib töö rohelise raamatu koostamisel edasi ning see on plaanis valitsusele esitada esimeses kvartalis. Kontseptsioon järgib avaliku teabe seaduse sätteid ning peaks toetama selle rakendamist, pakkudes praktilisi juhiseid andmekogude esitamiseks taaskasutuseks. Seadusest tulenevalt on tasuta ligipääsetavuse tagamine kohustuslik alates 1. jaanuarist 2015. Selline seaduses ettenähtud kohustus on tagatiseks ka sellele, et saavutataks AVP tegevuskavas lubatud tulemus – konkreetset tegevused avaandmetele ligipääsetavuseks on välja töötatud.

Mitte kõik riigiasutused pole ühtviisi motiveeritud, et luua tasuta ligipääsu ning järgida masintöödeldavuse nõuet. Kuna nende nõuete täitmine on kulukas ja töömahukas, pole ametnikud veendunud kasuteguris, mida avaandmete abiga võiks saavutada. Teema eesvedajana tunnetavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad, et vajalik on anda aega tööprotsesside ümber sättimiseks ning tuleb ka tegeleda teavituse ja läbirääkimistega, et saavutada kokkulepped teiste ministeeriumide ja asutustega.

Uues infoühiskonna arengukavas^{xxiv} on plaanitud üsna ambitsioonikaid meetmeid, mille rakendamisel võib eeldada tuntavat edasiminekut avaandmete teemal:

- tehakse avaliku sektori andmed masintöödeldaval kujul kättesaadavaks ning hõlpsalt leitavaks;

- viiakse ellu koosloomet ja ühistegevust edendavaid algatusi ja pilootprojekte (nt avalike teenuste disaini ja arendamise üritused, hackathon'id vms).

Hindaja soovitab avaandmetega seotud tegevused AVP tegevuskavas omavahel lõimida. Kavandades uusi tegevusi, tuleks jälgida meetmeid, mis on juba kirjjas infoühiskonna arengukavas 2014–2020. Selleks, et meetmeid sisukalt rakendama hakata, on soovitatav konkreetsete sammude kavandamisel konsulteerida valitsusväliste tegijatega. Koos tuleks jõuda arusaamani, mis on andmete kättesaadavuse tagamisel peamised takistused ja milliste vahenditega need saaks ületada.

Valitsusvälised osapooled soovivad:

- analüüsida kohalike omavalitsuse olukorda avaandmete kasutamisel ning kaaluda KOVi-dele oma, nende jaoks kohandatud avaandmete standardi väljatöötamist. See võiks toimuda riigi eestvedamisel, sest miinimumnõuded ja põhimõtted on kõigile samad, siin pole oluline lähtuda KOVide autonoomsusest. Riik võiks olla selle teema puhul eestvedaja ning kaasata omavalitsuse esindajaid nii nõuete kui ka nende täitmiseks loodavate juhiste väljatöötamisel.

^{xxi} Infoühiskonna strateegia 2009 - 2013 ja rakendusplaan <http://www.riso.ee/node/4132>

^{xxii} Eesti AVP tegevuskava täitmise aruanne <http://www.opengovpartnership.org/country/estonia/assessment>

^{xxiii} Vallner, Uuno, 2013. Avaandmed - samm tuleviku interneti. Infoühiskonna aastaraamat 2011 - 2012

http://www.riso.ee/et/content/avaandmed-%E2%80%93samm-tuleviku-interneti#.Ur_I_RdV8s

^{xxiv} Infoühiskonna arengukava 2014–2020 ja rakendusplaan <http://www.riso.ee/et/infoühiskonna-arengukava-2020-avatud->

Tegevus 2 | Avatud andmete repositooriumi loomine

Eesmärk on luua kodanikele ja ettevõtjatele ühtne aken ligipääsuks avalikele masintöödeldavatele andmetele.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVALUS		Keskmine (tulemus on objektiivselt mõõdetav, kuid ei sisalda konkreetseid näitajaid või vahe-eesmärke)			
ASJAKOHAUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Avalike teenuste arendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
	X			X	
AMBITSIONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS			POTENTSIAALNE MÕJU		
Eelnev			Suur (tegevus tähendab olulist reformi, mis võib muuta selle valdkonna praktikat)		
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Ei ole teada	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Tegevuse elluviimise jätkamine					

Mis toimus?

See tegevus on ellu viidud osaliselt. Juba enne AVPga liitumist, aastatel 2011–2012 viidi läbi projekt „Avaandmete raamistik“ ning korraldati hange, mille eesmärk oli luua organisatsioonilised, tehnilised ning semantilised eeldused andmete avamisele. Pilootrakendusena on loodud avaandmete varamu <http://opendata.riik.ee>. See võimaldab üles laadida avaliku sektori avaandmete andmehulkade metaandmed ning lisaks ka andmehulga. Projekti tulemusena on seega olemas avaandmete infrastruktuuri alged, kuid andmete avaldamise laiemaks käivitamiseks on vajalik leppida kokku nii tehnilised põhimõtted kui tööprotseduurid.

Varamu on siiski veel pilootfaasis ning sisaldab põhifunktsionaalsust. Praeguseni on avaldatud viis andmekogu (andmehulka), sh pilootprojektides kogutud ning jagatavaks muudetud andmed. Lisaks on varamu veebilehel avaldatud juhised andmekogude masintöödeldaval kujul kättesaadavaks tegemiseks ning kirjeldatud avaandmete süsteemi Tim Berners-Lee järgi.

Varamu arendamine on peatunud aastatel 2012–2013 ning uusi andmehulki pole lisandunud. Peamine põhjus on alamehitatus MKM-is, mistõttu pole avaandmete temaatikaga piisavalt tegeletud. Nüüd on plaanis värvata lisajõudu ja käivitada andmete taaskasutamise ja masintöödeldavale kujule viimine laiemalt, koos teiste riigiasutustega. Järgmiste valikute tegemiseks kavandab MKM korraldada konsulteerimise valitsusasutuste ringis, et saada ülevaade andmevaldajate motivatsioonist ja võimalikest takistustest.

Milline oli mõju?

Hetkel on mõju avaldumist keeruline hinnata, kuna tehtud on vaid ettevalmistav töö. Andmete varamus on loodud põhifunktsionaalsus ehk valmisolek seal andmekogude avaldamiseks. Peale esialgselt loodud pilootversioonide ei ole möödunud kahe aasta jooksul andmekogusid lisandunud. Kuigi avaandmete kontseptsiooni uuendamine käib, pole avalikkuse ette veel jõundud konkreetsemaid kavasisid arendamiseks ja tegevusega edasi liikumiseks.

Edasised sammud

Selle tegevuse edasine täideviimine on seotud sama valdkonna teiste tegevustega (1 ja 3) – riigi infovarade andmisega avalikku kasutusse. Avaandmete rohelise raamatu uue versiooni koostamine käib ning see pole veel avalikkuse ette jõudnud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumil on plaanis analüüsida avaandmete kuluefektiivsust, et mõista paremini tegelikku nõudlust, sh nii vabaühenduste kui ka ettevõtete reaalseid vajadusi. Riigi poolt vaadates on vaja seada prioriteedid andmete kättesaadavaks tegemisel, kuna andmekogude hulk on suur ja neid tuleb avamiseks töödelda, näiteks viia isikustamata kujule ning kasutada masintöödeldavat formaati.

Üldine suund on võimaldada andmete piiriülest kasutamist ning luua paremad eeldused asutustevaheliseks info kasutamiseks ja erinevate andmebaaside võrdluseks.

Valitsusvälised osapooled soovivad

- rakendada andmete kättesaadavaks tegemisel mõistlikkuse printsiipi ehk välja selekteerida need andmestikud, mille avamisest on potentsiaalselt rohkem kasu. Näiteks need, mille alusel on võimalik luua tuluteenimise võimalusi, mis pakuvad huvi erasektorile. Arendajate huvi tuleb tõsiselt võtta kui indikaatorit, et andmete taaskasutus on väärtuslik ja esmane kulutus tasub end ära ka avaliku sektori jaoks.

^{xxx}Vallner, Uuno, 2013. Avaandmete varamu. Infoühiskonna aastaraamat 2011 – 2012 http://www.riso.ee/et/content/avaandmete-varamu#.Ur__mPRdV8s

Tegevus 3 | „Pilvetehnoloogia“ põhiselt loodud avaandmete teenuste pilootprojektide käivitamine

Eesmärk on viia uusi tehnoloogiaid kasutades avalikele andmetele juurdepääsu barjäärid nii madalale kui võimalik ja käivitada konkreetsed pilootprojektid.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVUS		Keskmine (tulemus on objektiivselt mõõdetav, kuid ei sisalda konkreetseid näitajaid või vahe-eesmärke)			
ASJAKOHAUSUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Avalike teenuste arendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
	X			X	
AMBITSIONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Keskmine (tegevus on antud valdkonnas oluline, kuid tulemus jääb oma ulatuse või mõju poolest mõõdukaks)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: 2011	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Uus tegevus, võttes aluseks saavutatud tulemusi					

Mis toimus?

2011. aastal ehk enne AVP tegevuskava koostamist alustati nelja pilootprojektiga, mille kaudu sooviti katsetada avaandmete varamu tehnilisi võimalusi (vormingud andmehulkade avaldamiseks, pilverakendused). Eesmärk oli kirjeldada andmeid nii, et nende struktuurist ja sisust saaks aru ka inimene, kes pole andmehulgaga varem kokku puutunud, kuid tunneb siiski valdkonda ja valdab veidi tehnoloogiat.

Pilootprojektid käsitlesid järgmisi andmehulki:

- ühistranspordi marsruudid,
- ehitusregistri andmebaas,
- kohalike omavalitsuste finantsandmed,
- veeteede ja sadamate märgistused.

Kõik neli pilootprojekti jõudsid soovitud tulemuseni ehk andmete avalikustamiseni ja teenuste käivitamiseni. Neist enim pälvis tähelepanu kohalike omavalitsuste finantsandmete avalikustamine portaalis www.riigipilv.ee ning interaktiivne rakendus LEO ehk „Läbipaistev Eesti omavalitsus“. LEO põhineb Riigikassa andmetel ning annab sisulise ja visuaalse ülevaate kohalike omavalitsuste finantsseisust, sh igakuistest kuludest. LEO kasutab Qlikview kujundusprogrammi, mis on üsna kulukas ning mille kasutamine eeldab pikaajalist haldamise kohustust ja eelarve planeerimist.

Milline oli mõju?

Hetkel on mõju avaldumist keeruline hinnata, kuna pole kindel, kuidas pilootprojektide kogemust kasutatakse järgmiste, sootuks erinevate rakenduste ja teenuste loomisel. Peale esialgselt loodud katseteenuste ei ole möödunud kahe aasta jooksul andmehulkadel põhinevaid teenuseid lisandunud. Kohalike omavalitsuste finantsandmete avalikustamine äratas küll avalikkuse huvi, samas ei suutnud teenuse käivitaja tagada jätkusuutlikku ärimudelit.

Edasised sammud

Edasine areng on seotud nii avaandmete kontseptsiooni uuendamisega kui ka andmete varamu funktsionaalsuse ja kasutajasõbralikkuse täiendamisega. Hindaja soovib selle valdkonna tegevused omavahel selgemalt siduda.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium näeb oma rolli selles, et mitte olla ise teenuste ja rakenduste algataja, vaid toetada eelkõige valdkondlike teenusepakkujate ja valitsusväliste tegutsejate uute teenuste katsetamist.

Hindaja soovib AVP tegevuskava uuendamisel arvestada infoühiskonna arengukava tegevusega, mille eesmärgiks on edendada võimalusi kaasata kodanikke avalikus huvis olevate andmete kogumiseks (nt *crowdsourcing*).

Selle meetme konkreetsemaks sisustamiseks tuleks ministeeriumil otsida kaasamõtlejaid avaandmete kogukonna ja huviliste seast ning kaasata ka äri sektori osapooli.

Allikad

Riigi avaandmete portaal ja varamu (repositoorium) <http://opendata.riik.ee>

VALDKOND C. POLIITIKA KUJUNDAMISE SUUREM AVATUS JA ETTENÄHTAVUS

Tegevus 1 | Interaktiivsed juhendmaterjalid ja koolitused „Kaasamise hea tava“ rakendamiseks

Eesmärk on Vabariigi Valitsuse poolt 2011. aastal kinnitatud „Kaasamise hea tava“ sujuv rakendamine

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Riigikantselei			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVALDUS		Keskmine (tulemus on objektiivselt mõõdetav, kuid ei sisalda konkreetseid näitajaid või vahe-eesmärke)			
ASJAKOHAUSUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Avalike teenuste arendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
		X			
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Väike (tegu on positiivne, kuid kogu poliitikavaldkonnas vähest mõju avaldava sammuga)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Ei ole teada	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Uus tegevus, võttes aluseks saavutatud tulemused					

Mis toimus?

Sellel tegevusel on kolm komponenti, mille kaudu on eesmärgiks seatud toetada kaasamise hea tava juurutamist. Need on ametnike koolitamine, kaasamise käsiraamatu levitamine avaliku sektori asutuste seas ning veebipõhine juhendmaterjal teadmiste laiemaks levitamiseks.

Nende tegevuste puhul on toimunud piisav areng. Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei tellitud kaasamise koolitustel on Poliitikauuringute Keskus Praxis pakkunud AVP tegevuskava perioodi jooksul 115 osalejale kaasamise teemal koolituskursust. 2013. aasta lõpuks on koolituse läbinuid aga juba 300. Koolituse sisu on kaasamise hea tava põhimõtete tutvustamine, samuti arendatakse osalevate ametnike praktilisi oskusi, et mõjutada nende asutuste kaasamise kvaliteeti. Enamik osalejaid on valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste töötajad, kuid igas koolitusgrupis on ka vabaühenduste esindajaid.

Kaasamise käsiraamatu uuendamise ja täiendamisega tegelevad valitsusvälised autorid.

Riigikantselei tellitud uus trükk peegeldab õigusloomes ja tööprotsessides toimunud muutusi. Oluline on siduda kaasamine mõjude hindamisega, mille läbiviimise kohta on ametnikel kindlad normitehnika nõuded ja meetodika.

Kaasamise käsiraamatu senist versiooni kasutati koolitustel õppematerjalina ning selle alusel toimub ka juhiste loomine veebikeskkonnas 2014. aasta jooksul.

Milline oli mõju?

Küsitletud osapooled pidasid avatud ja ettenähtava õigusloome teemat AVP tegevuskavas väga oluliseks. Nad osutasid kaasamise ja osalusvõimaluste edendamise järjepidevale iseloomule – riik peaks stabiilselt arendama kaasamise meetodeid ja kanaleid.

Keskselt pakutav koolitusvõimalus on jõudnud ka kohalike omavalitsuste ametnikeni ja neid hinnanti väga kasulikeks. Samas väljendasid fookusgrupis osalejad vajadust tõmmata kaasamise oskuste arendamisse kaasa ka avaliku sektori asutuste juhtkondi ning ka poliitikuid, näiteks volikogude liikmeid. Ilma nende kaasamist soosiva hoiakuta ei teki arenguhüpet organisatsiooni kultuuris ja muutusi tööprotsessides. Kuid just sellist hoiakulist nihet on vaja osalusdemokraatia paremaks juurdumiseks.

Edasised sammud

Valitsusvälised partnerid soovitasid nii valitsusasutustes kui ka kohalikes omavalitsustes paremini kasutada veebivõimalusi ja interaktiivseid meetodeid, et osalemist mõistlikumalt korraldada. Mõlemas fookusgrupis osalejad tunnistasid raskusi poliitikakujundamise operatiivsel jälgimisel ning väljendasid ootust saada mugavamal viisil ülevaadet, millised otsused on parasjagu menetluses ja mis etappi need mingil ajahetkel jõuavad. Neid aitaks teavituste saamine eelolevatest olulistest otsustest, mis võivad kaasa tuua ebaseeldivaid tagajärgi – näiteks ACTA ja samalaadsed rahvusvahelised lepped või kohustused.

Vabaühenduste meelest saaks õigusloome ja oluliste otsuste kujundamise protsessist parema ettekujutuse visualiseerimise abil. Kui kujutada konkreetse otsuse teekonda etappidena, siis tuleks näidata ka võimalusi ning ajakava, millal toimuvad konsultatsioonid ja oodatakse partnerite sisendit.

Hindaja soovib järgmise tegevuskava perioodi sisustamisel arvestada korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2014–2015 kavandatud meetmete ja tegevustega. Näiteks on kavas teha järgmist:

- jätkata koolitustega ametnikele, kelle ülesanne on kodanike ja huvirühmade kaasamine poliitika väljatöötamisel;
- hinnata 2014. aastal kaasamispraktikaid valitsusasutustes. Selle raames võiks analüüsida ka e-kaasamise rakendamist ja kaardistada uusi osalemisviise, mis on välja pakutud kodanikualgatusena. Tuleks kaaluda, kas neid uusi kanaleid ja alt-üles ettevõtmisi saaks kasutada ka ametlike kaasamisjuhtude puhul;
- analüüsida e-demokraatia kasutusvõimalusi. Selle eesmärk on uurida, milliseid võimalusi elanike kaasamiseks ja õigusloomeprotsessi läbipaistvamaks muutmiseks saavad riik ja KOVID kasutada. Seejuures tuleb tagada nende e-rakenduste kasutajasõbralikkus;

- luua lobitegevuse hea tava, mis aitaks õigusloomega tegelejalatel ja poliitikakujundajatel järgida reeglipärast käitumist suhetes huvirühmadega. Sellist tava ehk käitumisjuhist soovivad Eestile ka Euroopa Nõukogu GRECO komisjoni hindajad.^{xxvi}

Tegevus 2 | Mõjude hindamise süsteemi käivitamine

Eesmärk on käivitada mõjude hindamise metoodika rakendamist toetav mõjude hindamise kaasrahastamise programm (tarkade otsuse fondi osana), mille kaudu toetatakse strateegiate, õigusaktide ja Eesti Euroopa Liidu seisukohtade mõjude hinnangute läbiviimist.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Riigikantselei			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVUS		Keskmine (tulemus on objektiivselt mõõdetav, kuid ei sisalda konkreetseid näitajaid või vahe-eesmärke)			
ASJAKOHASUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Puudub			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
					X
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Suur (tegevus tähendab olulist reformi, mis võib muuta selle valdkonna praktikat)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Enne AVPd	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Uus tegevus, mis tugineb senise tegevuse elluviimisele					

Mis toimus?

Aruande koostaja hinnangul on see lubadus täidetud ehk mõjude hindamise süsteem on käivitatud, nagu tõdetakse ka valitsuse aruandes tegevuskava täitmise kohta.

Juba aastaid on rõhutatud vajadust luua ja valitsusasutustes juurutada ühtne mõju hindamise süsteem, mis kehtiks nii õigusaktide kui ka arengukavade ja muude strateegiadokumentide suhtes. Vastavate programmidega on tegelenud nii Justiitsministeerium kui ka Riigikantselei.

2012. aasta lõpuks oli valitsus kinnitanud põhjaliku mõju hindamise meetodika ning seadnud valitsusasutustele selle rakendamiseks ka konkreetsed eesmärgid^{xxvii}. Alates 2013. aastast tuleb mõju (eel)hinnata kõikide Euroopa Liidu seisukohtade, arengukavade ja vähemalt 50% õigusaktide puhul.

Seega on süsteem väljatöötamisel ning selle sujuvamaks juurutamiseks on ametnikele pakutud toetavaid meetmeid, näiteks koolitusi. Loodud on ka eraldi fond, mille kaudu kaasfinantseeritakse mõjuanalüüsi sisseostmist ja ekspertiisi kaasamist.

Ülevaatlikku hinnangut mõju hindamise süsteemi toimivusele on oodata 2015. aastal.

Milline oli mõju?

Praeguses sõnastuses on tegevuse fookus sellel, et seada valitsusasutuste tööprotsessides sisse uus standard. Niisiis on tegu ametkonna siseprotseduuride muutmisega ehk nn tagatoa korrastamisega.

Seetõttu pole hindaja esile toonud otsesest seost avatud valitsemise väärtustega, mis peavad oluliseks tegevuste suunatust valitsusest väljaspoole.

Siiski on sel tegevusel olulise reformi tunnused. Mõju hindamise süsteem on oluliseks eelduseks avalikkuse kaasamise edendamisel, nii nagu seda on mõeldud sama valdkonna „Poliitika kujundamise suurem avatus ja ettenähtavus“ tegevuses 4.

Mõju hindamine toob välja kavandatava regulatsiooni – kas õigusakti või arengukava – vajalikkuse ja eeldatavad mõjud ning sihtrühmad, kelle suhtes need mõjud avalduvad.

Sihtrühmade panuse abil on võimalik mõjuanalüüsis paremini kaardistada sihtrühmade probleeme, edasise menetluse käigus aga leida nendele probleemidele kohaseid lahendusi ja pakkuda välja läbikaalutud poliitikavalikud.

Kui mõju hindamise tulemused tehakse avalikkusele kättesaadavaks, jõuab see info ka laiemalt huvilisteni.

Edasised sammud

Valitsuse koostatud raportis viidatakse peamisele takistusele selle tegevuse potentsiaalse mõju saavutamisel. Süsteemi juurdumiseks tuleks ületada administratiivse ja poliitilise eliidi tõrjuv hoiak, mis peab avalikku arutelu ja tõendus põhise poliitikakujundamist väheviljakaks.

Valitsuse kavandatud edasised meetmed aga ei tegele mitte selle takistuse ületamisega, vaid kavas on muud meetmed, näiteks koolitus, mille kaudu toetada ametnikke süsteemi rakendamisel ja hakata järk-järgult hindama kõikide õigusaktide mõju.

Hindaja soovib antud tegevuse liita tegevusega 4, mis on suunatud parema seose tekitamisele mõju hindamise ja kaasamise vahel.

Teiseks, juhul kui tegevuskava uuendamisel toimuv konsultatsioon toob esile lahendusi, mis aitaksid saavutada muutust poliitilise eliidi hoiakutes, tuleks uued ideid ja pakutud lahendusi kirjeldada konkreetsete AVP tegevustena ning seada neile ka edu saavutamise näitajad.

Tegevus 3 | Ministeriumide tööprotsesside ülevaatamine

Eesmärk on Vabariigi Valitsuse poolt 2011. aastal kinnitatud „Kaasamise hea tava“ sujuv rakendamine.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Riigikantselei			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVALUS		Madal (tegevuse iseloomu ja tulemusi tuleb iseseisvalt tõlgendada)			
ASJAKOHASUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Avalike teenuste arendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
	X	X			
AMBITSIONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Keskmine (tegevus on antud valdkonnas oluline, kuid tulemus jääb oma ulatuse või mõju poolest mõõdukaks)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Ei ole teada	TÄHTAEG: 2014	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Tegevus tuleb ümber vaadata ja seada konkreetsed tulemused					

Mis toimus?

Hindaja leiab, et tegevust ei ole veel käivitatud. Tegevuse eesmärk on toetada kaasamise hea tava sujuvat rakendamist ning otsene seos kaasamisega on see, et muuta valitsusasutuste tööprotsess ettenähtavamaks ja avalikkusele jälgitavaks. Selle saavutamiseks tuleks tagada ministeeriumide tööplaanide avaldamine ja nende regulaarne uuendamine.

Loogiline avaldamiskanal on keskne osalusveeb www.osale.ee, mis on lingitud valitsuse eelnõude infosüsteemiga <http://eelnoud.valitsus.ee>. See keskkond on mõeldud eelnõude kooskõlastamiseks ja valitsusele esitamiseks. Kummaski veebikanalis puudub hetkel spetsiaalne funktsioon tööplaanide avaldamiseks. Samuti ei ole avalikkusele kättesaadav ettevaatav info (nt kalenderplaan) tulevaste avalike konsultatsioonide kohta.

Valitsuse veebisait kui peamine valitsuse tegevuse kohta info avaldamise kanal on muutumas. Veebisaidi põhjalik uuendamine oli plaanitud valitsuse tegevusprogrammis 2011. aastal, kuid praegu ei ole uus versioon veel avalikkusele kättesaadav. Eesmärk on ühtlustada ministeeriumide veebisaitide ülesehitust ja sisu. Plaanitud projekt ei hõlma esialgu ministeeriumide haldusalade asutusi – ameteid, inspeksioone, moodustatud töögrupe ja komisjone – ega ka peamisi avalike teenuste pakkujaid.

Valitsuse tegevusprogrammi on koondatud osa ministeeriumide tööplaanidest, st need otsused, mis eeldavad valitsuses heakskiitmist. Muus osas on tööplaanide koostamine, nende formaat ja avalikustamise viisid iga ministeeriumi enda otsustada. Puuduvad ka ühtsed juhised, kuidas tuleks valitsusasutustel kajastada tööplaanides toimuvaid muutusi ning jagada eelinfot õigusaktide kohta, mis on päevakorda tulemas.

Ainuke miinimumnõue, mille leiab tööprotsessi kohta dokumendist „Kaasamise hea tava“, on kohustus korraldada avalik konsultatsioon olulise mõjuga eelnõude puhul. See kriteerium pole aga piisavalt selgelt määratletud ning seetõttu pole ametnikel lihtne otsustada, milliste konkreetsete eelnõude suhtes see nõue kehtib. Kaasamise etappide ja sealhulgas avaliku konsultatsiooni suhtes tehakse otsused juhtumipõhiselt.

Milline oli mõju?

Selleks, et anda oma panus poliitikakujundamisse ning pakkuda oma oskusteadmisi, on valitsusvälistel partneritel, kõigil huvirühmadel ja avalikkusel vaja infot selle kohta, mis valitsusel menetluses on ning milline on ettenähtav ajakava. Igas kaasamisuuringus on partnerid väljendanud oma ootusi, et saada varakult infot plaanide kohta ning omada ülevaadet kogu tsüklist, mille jooksul otsust ette valmistatakse.

Sellele ootusele praegune tegevuse seis ei vasta ning ettevõetud sammudest pole ka tulemuse poole liikumist aimata.

Teadaovalt on valitsuse ühtses veebikeskkonnas küll kaasamine kui rubriik ette nähtud. On siiski ebaselge, kuidas aitab ühise struktuuri loomine kaasa tööprotsesside ühtlustamisele, kaasamise kvaliteedi tõstmisele ja kaasamise hea tava rakendamisele.

Praeguses seisus on veebisaitide ühtlustamine suunatud muutustele viisis, kuidas esitada infot valitsuse funktsioonide, valitsusasutuste ülesannete ja käimasolevate tegevuste kohta. Seega on tegu kosmeetiliste muudatustega valitsuse poolt ühesuunaliselt jagatavas informatsioonis. Hetkel ei ole plaanitud struktuurseid muutusi avatuma, vastuvõtlikuma kommunikatsiooni poole. Selle näitena peaksid valitsusasutused oma tööplaanid koostama ja ühtses formaadis avaldama ning uuendama; koondama kasutajale kättesaadavalt eelinfot tulevaste avalike konsultatsioonide kohta. või pakkuma teavituste tellimist menetluse etappide kohta ja juhiseid arvamuse avaldamiseks.

Edasised sammud

Valitsusvälised osapooled soovivad:

- et valitsus looks e-kanalites toimuva avaliku konsultatsiooni ja õigusaktide ning strateegiate ettevalmistuse vahel selgema seose (menetlusinfo jälgitava huvides);
- et ametnikud avaldaksid esmase hinnangu mõjude kohta kõikide oluliste otsuste puhul. See looks infole juurdepääsu partneritele, kes saaksid oma oskusteadmisi paremini pakkuda ja otsustes osaleda. See on väga oluline ka nende regulatsioonide puhul, mis ei järgi valitsuse rutiinset planeerimisprotsessi, vaid on väljastpoolt tulevad või muutunud olukorrast tingitud algatused, näiteks ACTA.

- võtta kasutusele märksõnade süsteem, mis aitaks jälgida otsuse kujundamist selle erinevates menetlusetappides, kuni nad vastu võetakse. Selline süsteem võimaldaks paremini jälgida eelnõu elukäiku ning annaks valitsusvälistele partneritele võimaluse õigel ajal reageerida.

Hindaja soovib praeguse tegevuse ümber sõnastada järgmiselt: „Luu valitsusvälistele partneritele parem juurdepääs poliitikakujundamise etappidele, ühtlustada menetlusinfo pakkumist valitsusasutustes.“

AVP tegevuskava uuendamisel tasub otsida sünergiaid kavandatud meetmete vahel korruptsioonivastases strateegias ja infoühiskonna arengukavas. Mõlemad sisaldavad tegevusi, mille eesmärk on parandada valitsuse otsuste läbipaistvust ja luua paremaid võimalusi osalemiseks.

Näiteks infoühiskonna arengukavas on järgmised tegevused:

- suurendatakse avaliku sektori veebisaitide kasutajasõbralikkust, juurdepääsetavust ja koosvõimet. Muu hulgas ühtlustatakse info esitamise viise ja lihtsustatakse andmete leitavust;
- tõhustatakse avalike konsultatsioonide tulemuste kohta tagasiside andmist, et inimestel oleks selge, mis nende tehtud ettepanekutest edasi saab;
- toetatakse kaasamis- ja osaluskeskkondade edasiarendamist ning suurendatakse kodanikuühenduste, ametnike ja üldsuse teadlikkust loodud lahendustest. Edasiarendamisel arvestatakse seniste keskkondade ja uute lahenduste omavahelise sidususe ning kasutajasõbralikkuse sihtidega.

Käesoleva aruande koostamisel küsitletud ametnikud mõnsid, et olemasolevaid kaasamiskanaleid tuleks kaasajastada ning suurendada nende kasutusmugavust ja seeläbi kasutajate arvu. Esmavajalikuks lahenduseks peetakse aga teavitamist ja kasutajate motiveerimist

- seda nii ametnike kui ka võimalike osalejate hulgas. Ametnikud nõustuvad, et poliitikakujundamine peab olema läbipaistev, info igakülgset kättesaadav ning ka laiemale publikule arusaadav.

^{xxxiii} Eesti infoühiskonna arengukava 2020 <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministerium/Eesti%20info%C3%BChiskonna%20arengukava%202020.pdf>

Tegevus 4 | Mõjude hindamise integreerimine kaasamise protsessi

Eesmärk on Vabariigi Valitsuse poolt 2012. aastal kinnitatud „Mõjude hindamise meetodika“ integreerimine kaasamisega.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Riigikantselei			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAUVUS		Madal (tegevuse iseloomu ja tulemusi tuleb iseseisvalt tõlgendada)			
ASJAKOHAUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Puudub			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
	X	X			
AMBITSIONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Keskmine (tegevus on antud valdkonnas oluline, kuid tulemus jääb oma ulatuse või mõju poolest mõõdukaks)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Ei ole teada	TÄHTAEG: 2014	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Uus tegevus, mis tugineb senisele tegevusele					

Mis toimus?

Hindaja kogutud info põhjal võib tõdeda, et sisulist tegevust pole käivitatud. Nii mõju hindamine kui ka kaasamine on miinimumnõuete ja normidena kirjeldatud ja ametnikud on kummastki teadlikud. „Kaasamise hea tava“ viitab „Mõjude hindamise metoodikale“ ja vastupidi, mistõttu on formaalselt loodud alus nende ühiseks käsitlemiseks.

Mõjuanalüüside aruanded peaksid olema osa avaliku konsultatsiooni materjalist. Samas kuna analüüsiaruandeid pole veel kuigivõrd tehtud, siis pole ka piisavalt praktikat, kuidas neid avaliku konsultatsiooni käigus esitleda ja millist rolli need eelnõu selgitamisel täidavad.

Kuna kummagi protsessi läbiviimise eest vastutavad ministriumis erinevad inimesed, ei toimi need veel lõimituna.

Siiski on ametnike teadlikkuse ja oskuste arendamisele tublisti tähelepanu pööratud, muu hulgas pakutud koolitusi (vt ka tegevus 1). Valitsuse aruandes AVP tegevuskava täitmise kohta pole aga kavandatud täiendavaid tegevusi.

Milline oli mõju?

Tegevuse tulemusena on AVP tegevuskavas väljendatud ootust, et mõjude hindamise kaudu luuakse avalikkusele ja huvirühmadele paremad võimalused hinnata Vabariigi Valitsuse otsuste põhjendatust. Selle väite hindamiseks on väga vähe tõendusmaterjali ning ka küsitletud valitsusvälised partnerid ei osanud integreerimise kohta veel seisukohti võtta. Nende tagasiside on kajastatud tegevuses 2, mis kirjeldab mõju hindamise süsteemi kui vajalikku eeldust paremaks osalemiseks poliitikaotsuste tegemisel.

Edasised sammud

Hindaja soovitab tegevused 2 ja 4 omavahel ühendada ning seada uuele tegevusele ka kindlad tulemusnäitajad.

Osapooled soovivad aktiivsemalt avaldada mõjuanalüüsi aruandeid, mis peaksid olema avaliku konsultatsiooni materjalide hulgas. Samuti on oluline huvirühmade kaasamine juba selles faasis, kui mõjuanalüüsi koostatakse.

Nagu ka kaasamise heas tavas ette nähtud, tuleks kaasamine ette võtta iga õigusakti või strateegiadokumendi puhul, millel on tuvastatud olulised sotsiaalsed, majanduslikud või keskkonnamõjud või puutumus spetsiifiliste sihtrühmadega.

*** Mõjude hindamise metoodika http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/strateegiate-mojude-hindamine/MHM_03-12-12.pdf

VALDKOND D. KORRUPTSIOONI JA HUVIDE KONFLIKTI VÄLTIMINE

Tegevus 1 | Majanduslike huvide deklaratsioonide andmekogu loomine

Huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korruptsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise arendamine

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Justiitsministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVUS		Keskmine (tulemus on objektiivselt mõõdetav, kuid ei sisalda konkreetseid näitajaid või vahe-eesmärke)			
ASJAKOHAUSUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Ametnikueetika edendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
	X		X		
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Keskmine (tegevus on antud valdkonnas oluline, kuid tulemus jääb oma ulatuse või mõju poolest mõõdukaks)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: 2012	TÄHTAEG: 2014	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Tegevuse elluviimise jätkamine					

Mis toimus?

Uue korrupsioonivastase seadusega on piiratud nende isikute ringi, kellele on seatud kohustus huvide deklareerimiseks vastavas elektroonilises registris.

Ka praegu on majanduslike huvide deklaratsioonid avalikud, kuid neid tuleb igast asutusest otsida ning see teeb keeruliseks nende koondamise, töötlemise ja võrdlemise.

Seni on arendatud välja majanduslike huvide elektroonse deklareerimise põhimõtted, süsteemi funktsionaalsuse põhijooned ja huvide deklareerimise vormi sisuline kirjeldus. Toimunud on riigihange majanduslike huvide deklaratsiooni elektroonse deklareerimise korraldamiseks.

Milline oli mõju?

Ligipääs infole on üks olulisemaid õigusi, mis loob kodanike ja meedia jaoks võimaluse jälgida võimuesindajate tegevust ja selle kohta küsimusi esitada. Seega on oluline ka tegevus, mis loob igale huvilisele parema juurdepääsu, võimaldab infot töödelda, ajas võrrelda ja teha andmete põhjal ise järeldusi.

Kuna hange uue süsteemi arendamiseks on äsja lõppenud, on veel vara hinnata võimalikke tulemusi. Eeldatavasti ilmneb uue registri väärtus peamiselt selles, et info ametnike majandushuvide kohta saab avalikuks automaatselt. Võrreldes praegusega on see suur samm edasi, kuna seni on enne avaldamist kulunud aega töötlemiseks. Kui register ühendatakse teiste andmebaaside, näiteks tuludeklaratsioonide infoga, võib loota täpsemat infot ja see annab mitmekülgsema vaate ja võrdlusbaasi. Seega võidab nii avalikkus, kuna info muutub kättesaadavamaks ja hõlpsamini jälgitavaks, kui ka ametnikud, sest neil on lihtsam andmeid esitada ning aidata kaasa läbipaistvusele ja vältida korrupsioonikahtlusi.

Edasised sammud

Uus elektrooniline register deklaratsioonide avaldamiseks peaks valmis saama 2014. aastal. Need ametnikud, kel on kohustus täita majanduslike huvide deklaratsioon, peaksid selle esitama hiljemalt 31. märtsil 2014. Seejärel saab info kohe registri kaudu avalikuks.

Intervjueeritud osapooled soovivad andmebaasi uuendamisel kaasata ka selle tulevasi kasutajad, näiteks uurivaid ajakirjanikke ja valitsusväliseid aktiviste, et kujundada andmetele ligipääs kasutajakeskselt.

Tegevus 2 | MTÜde rahastamissüsteemi korrastamine ja avalikustamissüsteemi loomine

Korruptsiooni vältimine era- ja mittetulundussektoris

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Siseministeerium, regionaalministri valitsemisala			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAUVUS		Madal (tegevuse iseloomu ja tulemusi tuleb iseseisvalt tõlgendada)			
ASJAKOHAUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Ametnikueetika edendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
	X		X		
AMBITSIONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Keskmine (tegevus on antud valdkonnas oluline, kuid tulemus jääb oma ulatuse või mõju poolest mõõdukaks)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: 2012	TÄHTAEG: 2014	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Tegevuse elluviimise jätkamine					

Mis toimus?

Tegevuskava kohaselt oli MTÜde riigieelarvelistest vahenditest rahastamise ühtse süsteemi eesmärgiks luua kodanikuühenduste riikliku rahastamise terviklik süsteem riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil, et avalikkusel oleks ülevaade saadavatest toetustest.

Tervikliku rahastamise süsteemi loomiseks töötati 2012. aasta jooksul välja ühtsed rahastamispehimohtted ning 2013. aasta kevadel valmis ühenduste rahastamise juhendmaterjal koos näidisdokumentidega.

Juba eelneva paari aasta jooksul oli regionaalministri haldusala kodanikuühiskonnaga tegelevad ametnikud teemale erilist tähelepanu pööranud. Rahastamise korrastamise kontseptsioon töötati välja juba 2008. aastal ning sellele on järgnenud mitmeid tegevusi. 2012. aastal algas (AVP kavast sõltumatult) põhjalik programm, mille sihiks oli ühtlustada rahastamise pehimohtted kõikides avalikku raha jagavates asutustes ning anda välja praktiline juh. Programmi tulemusena anti 2013. aasta esimeses pooles välja kirjalik juhend, mida levitati nii valitsusasutustes kui ka kohalike omavalitsuste asutustes. Lisaks pakuti juhendi alusel koolitust ligi 400 ametnikule ja vabaühenduste esindajale.

Seega on tegevuse esimene osa täidetud, kuna juhendi ja koolituse kaudu loodi alused ühtsete rahastamispehimohttete levikuks. Siiski pole seni tehtud ülevaadet, kui paljudes asutustes on pehimohtteid asunud ka praktikasse viima.

Teine osa tegevusest aga seab eesmärgiks, et avalikkusel oleks ülevaade eraldatud toetustest ja nende kasutamisest. Seoses rahastamise juhendiga väljendasid vabaühendused ootust, et tekiks avaliku sektori asutustele ühine andmebaas või infosüsteem. Sellesse saaks koondada info finantsotsuste ja eraldatud toetuste kohta. Süsteem võimaldaks vältida rahastamise petuskeeme, selle abil saaks vähendada halduskoormust aruannete esitamisel ning see tõstaks ka toetuse saajate vastutust. Seni pole süsteemi väljatöötamist käivitatud.

Milline oli mõju?

Küsitletud osapoolte sõnul on ebaselge, kuidas seni tehtud sammud viivad algselt soovitud tulemuseni.

Tegevuse eest vastutajad ja rakendajad peaksid kavandamada uusi tegevusi, et eesmäärke saavutada.

Näiteks ei olnud rahastamise korrastamise programmi tegevuskavasse kavandatud meetmeid juhendi juurutamise toetamiseks.

Vabaühenduste arvates tuleb Siseministeeriumil aga jätkuvalt jälgida juhendi rakendamist ning hoida teemat ka avaliku arutelu fookuses.

Edasised sammud

Tegevuse eest vastutaja, Siseministeerium (regionaalministri valitsemisala) saab tegevuse edasisel planeerimisel kasutada Justiitsministeeriumi abi, kuna korruptsioonivastases strateegias on plaanitud õige mitmeid tegevusi avaliku sektori rahastajate läbipaistvuse suurendamiseks.

Rakendusplaan sisaldab ühenduste rahastamise juhendmaterjali rakendamise meedet, millega püütakse suurendada avaliku sektori partneritele toetuste andmise otsuste läbipaistvust.

Kavandatud on infosüsteemide omavaheline parem integreerimine ning parema juurdepääsu loomine finantsinfole. Plaanitakse analüüsida võimalusi infosüsteemide arendamiseks selliselt, et taotlejate (ja toetuse saajate) andmed oleksid riskasutatavad ja võimaldaksid kontrollimist, seda nii ELi kui ka siseriiklikke vahendeid jagavate organisatsioonide vahel.

Korruptsioonivastane strateegia näeb ka ette arendada edasi omavalitsuste finantsinfot avaldavat infosüsteemi Läbipaistev Eesti Omavalitsus (LEO). Praegu on selles näha omavalitsuste kulud Riigikassale esitatavate aruannete põhjal. Uus arendus avalikustaks omavalitsuste ja nende partnerite finantstehingud, sh toetused, hanked. (vt ka tegevus 3 samas valdkonnas).

Lisaks on strateegia rakendusplaanis ette nähtud infosüsteemi Läbipaistev Eesti Riik (LER) käivitamine, mis sarnaselt LEOga annaks avalikkusele infot riigiasutuste finantstehingute kohta.^{xxix}

Kui need tegevused rakenduvad, on võimalik jõuda soovitud tulemuseni ehk kirjeldatud infosüsteemide kaudu saada ülevaade avaliku sektori asutuste kulutustest. See loob aluse läbipaistvuse ja vastutavuse kasvuks nii rahastajate kui ka toetuse saajate seas. Mainitud meetmete elluviimise aeg on rakendusplaanis prognoositud 2014 – 2015 aastaks.

Tegevus 3 | Korruptsioonivastase strateegia ettepaneku koostamine

Analüüsida kehtiva korruptsioonivastase strateegia tulemuslikkust ning panna paika uue strateegia eesmärgid ning peamised tegevussuunad, mis aitaksid võimalikult suurel määral kaasa korruptsiooni vähenemisele nii era- kui ka avalikus sektoris.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Justiitsministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVUS		Kõrge (tegevuse kirjeldus seab selge ja mõõdetava tulemuse)			
ASJAKOHAUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Ametnikueetika edendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
			X		
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Suur(tegevus tähendab olulist reformi, mis võib muuta selle valdkonna praktikat)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: 2012	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Uus tegevus, võttes aluseks saavutatud tulemusi					

Mis toimus?

Valitsus võttis vastu korrupsioonivastase tegevuse strateegia 2014–2020 koos rakendusplaaniga, milles on toodud konkreetsed meetmed koos vastutajate ja tegevuste elluviimiseks ette nähtud eelarvega.

Tegu on ühe peamise arengukavaga avaliku võimu tegevuse läbipaistvuse ja vastutuse põhimõtete tagamisel ja korrupsiooni vältimisel. Oluline suund on parema ligipääsu tagamine andmetele ja andmebaasidele. Strateegia sisaldab 79 meetet, millest enamik on suunatud ennetamisele, käitumise korrigeerimisele ja teadlikkuse suurendamisele, mitte niivõrd sanktsioonide rakendamisele.

Strateegia koostamisel osalenud ühe valitsusvälise partneri, ühingu Korrupsioonivaba Eesti sõnul oli ka koostamise protsess avatud ning kaasamine hästi korraldatud.

Milline oli mõju?

Strateegias on ette nähtud selle tulemuslikkuse hindamine rakendusperioodi lõpus, kui hinnatakse strateegia mõju valdkonnale ja sihtrühmadele. Hetkel on rakendamine algusjärgus ja seetõttu on veel vara hinnanguid anda, kuid potentsiaalne mõju läbipaistvusele ja vastutavusele on suur.

Strateegia on veidi kaldu valitsusasutuste suunas ning jätab vaikimisi tahaplaanile kohalike omavalitsuste võimaliku tegevuse korrupsioonivastases võitluses. Kuigi strateegias räägitakse teadlikkuse suurendamisest ja ennetustegevustest kohalikul tasandil, ei ole omavalitsused läbipaistvuse tagamisel fookuses.

Küsitletud valitsusväliste partnerite sõnul on vajalik kõikides valitsuse algatatud arengukavades ning ka AVP tegevuskavas järgida omavalitsustasandi kaasatust. Madalam teadlikkus korrupsiooniohtudest, võimalikud mõjuvõimuga kauplemise ja huvide konflikti juhud on mured, mida seoses kohalike omavalitsustega on esile toonud nii Riigikontrolli auditid kui ka valitsusväliste osapoolte, näiteks ühingu Korrupsioonivaba Eesti analüüsid.

Edasised sammud

Strateegia rakendamisele tuleks kasuks, kui luuakse regulaarne seire ja aruandluse lahendus, sealhulgas ka e-kanalid, mille kaudu on võimalik avalikkusel jälgida eesmärkide poole liikumist. Strateegias on kavandatud selliste „valvekoerte“ võrgustike loomine hariduse ja rahvatervise valdkondades. Hinnangu andmisel küsitletud partnerid peavad selliseid võrgustikke vajalikuks ja rõhutavad, et riigi toetus on valitsusvälise jälgimise toetamiseks oluline.

Strateegia uuendamise faasis tuleks partnerite soovitusel lisada korrupsioonist teavitajate ehk vilepuhujate kaitsega seotud küsimused. Osapooled ei pea vajalikuks seda teemat lahendada kohe õigusaktide kaudu, kuna mõiste on Eesti kultuuriruumis veel võõras ja vajab selgitamist. Valitsusvälised tegutsejad on siin algatusi juba teinud, nt Transparency International tegeleb vilepuhujate kaitse lahenduste ja praktika analüüsiga ning pakub välja soovitusi kaitse korraldamiseks .

Strateegias ja selle rakendusplaanis on kavandatud mitmeid tegevussuundi, mis sobivad hästi kokku AVP väärtustega:

- luua valitsusvälistele partneritele parem juurdepääs valitsuse otsuste kujundamisele (vaata valdkonna C tegevus 3);
- meetmed, mis tõhustavad kontrolli erakondade rahastamise üle. Need meetmed on olulised ka pikaajalise rahulolematuse valguses parteide rahaasjade suhtes, mis on ühiskonnas põhjustanud meeleavaldusi ja kodanikualgatuslikku sekkumist. Uuendatud erakonnaseaduse eelnõus on mõned neist probleemidest saanud lahenduse.

Korrupsioonivastase strateegia kaudu ei saa seada kohustusi ning tegevusi parlamendi töökorraldusele, kuna tegu on Vabariigi Valitsuse valdkondliku arengukavaga. Seda enam on vaja kaaluda AVP võimalusi kaasata Riigikogu senisest aktiivsemalt AVP eesmärkide saavutamisse.

*** Korrupsioonivastane strateegia 2013–2020 and rakendusplan <http://www.korrupsioon.ee/strateegia>

**** Whistleblowing in Europe. Legal protections of whistleblowers in the EU. Transparency International 2013, http://transparency.ee/cm/files/lisad/vilepuhumine_el_riikides_loppraport.pdf

***** Erakonnaseaduse muutmise eelnõu <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&id=21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fb1f7&>

Tegevus 4 | Korruptsioonivastase seaduse eelnõu

Tõhusamaks korruptsiooni ennetamiseks täpsustatakse ametiisikute piirangud ja kohustused, muudetakse huvide deklareerimise süsteem tõhusamaks ja sätestatakse vastutus seaduse rikkumisel. Eelnõu vähendab halduskoormust, suurendab läbipaistvust avalikus sektoris ja suurendab korruptsioonivastast teadlikkust ühiskonnas.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Justiitsministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVALDUS		Keskmine (tulemus on objektiivselt mõõdetav, kuid ei sisalda konkreetseid näitajaid või vahe-eesmärke)			
ASJAKOHAUSUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Ametnikueetika edendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
			X		
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Keskmine (tegevus on antud valdkonnas oluline, kuid tulemus jääb oma ulatuse või mõju poolest mõõdukaks)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: 2011	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Uus tegevus, võttes aluseks saavutatud tulemusi					

Mis toimus?

Tegevuses nähti ette eelnõu koostamist, kuid tegelikult on valmis saanud ja vastu võetud juba ka seadus ise. Seaduses täpsustatakse ametiisikute piirangud ja kohustused, muudetakse huvide deklareerimise süsteem tõhusamaks ja sätestatakse vastutus seaduse rikkumisel. Eelnõu eesmärkidena on esile toodud, et see vähendab halduskoormust, suurendab läbipaistvust avalikus sektoris ja suurendab korruptsioonivastast teadlikkust ühiskonnas. Seadus reguleerib kõiki korruptiivse käitumise valdkondi, samas ei sisalda aga väärkäitumisest teavitajate ehk vilepuhujate reaalseks kaitseks õiguslikke meetmeid. See teema on Eesti avalikkuses veel uus ning vajab täiendavaid meetmeid ja täpsustusi.

Milline oli mõju?

2013. aastal avaldatud Euroopa Nõukogu GRECO komisjoni raport Eesti kohta^{xxxxiii} tõi esile mitmed ebapiisavad tavad korruptsioonivastases võitluse, seadusandliku võimu ja kohtusüsteemi puhul. Hindajate sõnul on küll olemas heal tasemel õiguslik raamistik, kuid selle rakendamisel on näha puudujääke.

Lisaks ettepanekule koostada riigikogu liikmete käitumisjuhend ja tugevdada järelevalvet eetikanõuetele vastavuse suhtes soovitas GRECO tegeleda täiendavalt huvide konflikti vältimise regulatsiooniga, samuti kontrollida põhjalikumalt Riigikogu liikmete majanduslike huvide deklaratsioone. Komisjoni hindajad soovitasid lisada nõustamist ja pakkuda koolitusprogramme nende teemade selgemaks käsitlemiseks.

Sarnaseid soovitusi laekus AVP hindamise käigus osapooltelt, kes rõhutasid vajadust plaanida toetavaid meetmeid korruptsioonivastase seaduse viimiseks praktikasse.

Järgmised sammud

Võimalik uus tegevus AVP tegevuskavas oleks luua juhised selle kohta, kuidas seadust tõlgendada ja rakendada. Juhised oleksid mõeldud kõigile avaliku sektori asutustele nii keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil.

Tegevus 5 | Ametnikueetika nõukogu moodustamine

Luu sõltumatu eetikanõukogu, mille tegevuse eesmärk on ametnike teenistuse põhiväärtuste ja eetika tugevdamine.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Rahandusministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETAVUS		Kõrge (tegevuse kirjeldus seab selge ja mõõdetava tulemuse)			
ASJAKOHAUSUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Ametnikueetika edendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
					X
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Puudub (tegevus säilitab senise taseme);			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: Enne AVPd	TÄHTAEG: 2013	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Uus tegevus, võttes aluseks saavutatud tulemusi					

Mis toimus?

See tegevus on lõpule viidud. Tegevus plaaniti praeguse valitsusprogrammi osana, kuigi eetikanõukogu vajaduse üle on juba eelnevalt pikemat aega arutletud. Nõukogu käivitamine venis pikale, kuna valitsusasutustes ei suudetud otsustada nõukogu koosseisu. Viimaks nimetati liikmed ja nõukogu asutati 2013. aasta augustis. Sellel on 9 liiget, kellest enamik on mõjukatel positsioonidel tegevametnikud.

Eetikanõukogu annab asutustele ja ametnikele ametnikueetika küsimustes nõu ning suunab eetikavaldkonna strateegilist arendamist. Eetikanõukogu koostab soovituslikke juhendmaterjale ja on asutustele toeks üksikjuhtumite lahendamisel, kui on tekkinud kahtlus ametnike käitumise suhtes vastavalt avaliku teenistuse väärtustele. Seega jäävad nõukogu tegevusulatuses välja kõik need avalikku sektori töötajad, kelle kohta ei kehti avaliku teenistuse seadus – sealhulgas näiteks kohalike omavalitsuste asutuste töötajad või riigi omanduses olevate ettevõtete töötajad. Samuti pole eetikanõukogu pädevuses poliitikute käitumisega seotud eetikaküsimused^{xxxiv}.

Muidugi võib ka nendel ametikohtadel tekkida mõjuvõimuga kauplemise või korrupsioonijuhtumeid. Sellised päringud või kaasused pole aga eetikanõukogu pädevuses.

Tuleb ka märkida, et päringuid ja pöördumisi saavad nõukogule arvamuse andmiseks esitada ainult ametiasutused ja avalikud teenistujad ise, mitte aga valitsusvälised osapooled või ajakirjanikud. Nende, avaliku teenistuse väliste gruppide võimalusi esitada lahendamiseks eetikaalaseid küsimusi alles kaalutakse^{xxxv}.

Seni ei ole olnud ühtki pöördumist, mida eetikanõukogu töösse saaks võtta.

Milline oli mõju?

Sellisel kujul, nagu tegevus on sõnastatud – nõukogu moodustamisena – ei anna tegevus aimu, miks see seoti AVP tegevuskavaga. Ametnikest koosneva ja ametnike seas kitsalt defineeritud sihtgrupiga tegeleva nõukogul ei ole potentsiaalselt suurt mõju avatud valitsemise väärtuste edendamisele. Nõukogu tegevusväli

on määratletud nii, et paljud avaliku võimuga seotud eetikaprobleemid, mis on näiteks seotud läbipaistvuse või vastutusega, jäävad lahenduseta.

Sel põhjusel ei soovinud valitsusvälised partnerid hindamise käigus seda tegevust kuigivõrd kommenteerida, kuna tunnetati, et tegevus on suunatud vaid avaliku teenistuse siseküsimustele.

Edasised sammud

Kuna lubadus moodustada ametnike eetikanõukogu on täidetud, võib sellest tegevusest loobuda. Küll aga jätkub nõukogu tegevuspõhimõtete ja – plaanide täpsustamine. Siin saab nõukogule soovitada teiste huvirühmade (näiteks poliitikute, meedia ja vabaühenduste esindajate) kaasamist, kellega koos arutada rõhuasetusi edasise tegevuse kavandamisel.

Nõukogu moodustamisel peeti oluliseks, et see organ hakkaks tegelema avaliku teenistuse eetikakoodeksi uuendamisega. Uus eetikakoodeks peaks väljendama avaliku teenistuse väärtuseid ja põhimõtteid, mitte niivõrd normatiivset regulatsiooni. Koodeksis tuleb eeldatavalt juttu erinevatest ametniku tegevuse valdkondadest ja funktsioonidest. Üks võimalik ala on ametnike käitumisepõhimõtted ja kommunikatsioon sotsiaalmeedias.

Kui eetikakoodeks keskendub väärtustele ja põhimõtetele, oleks mõtet kaaluda ka nende põhimõtete haakuvust avatud valitsemise väärtuste ja põhimõtetelega. Juhise koostamine ametnike osalemiseks suhtlusvõrgustikes ja seal valitsusväliste partneritega dialoogi pidamiseks sobiks hästi ka uude AVP tegevuskavasse.

Intervjueeritud osapoolte sõnul on ametnikueetika valdkonnas kavandatud tegevustel, eetikanõukogu tegevusel ja ametnikele koolituse korraldamisel vähene mõju, kui vaadata üldist konteksti läbipaistvuse ja vastutuse põhimõtete järgimisel avaliku sektori asutustes. Ametnikueetika jälgimine selle laiemas mõistes tuleks sisustada uute tegevustega. Osapooled soovivad samas jätkata kõikide tegevustega, mis toetavad uue avaliku teenistuse seaduse rakendamist ning korrupsioonivastase strateegia elluviimist. Praktika käigus ilmnevad lõhed, kus ametnike tegelik käitumine ei vasta seaduses väljendatud nõuetele.

^{xxxiv} Eetikanõukogusse pöördumise juhised <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=40620>

^{xxxv} Eetikanõukogu istungi protokoll <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=40620>

Tegevus 6 | Eetikakoolituste korraldamine avaliku sektori organisatsioonide töötajatele (sh avalikele teenistujatele)

Avaliku sektori sihtgruppide teadlikkuse suurendamine avaliku sektori põhiväärtustest ning oskuste arendamine eetilist probleemsete situatsioonide lahendamiseks.

TEGEVUSE KIRJELDUS					
VASTUTUSE SELGUS	VASTUTAV ASUTUS	Rahandusministeerium			
	KAAS-VASTUTAJAD	Pole märgitud			
	KINDEL KONTAKT	Jah			
KONKREETSUS JA MÕÕDETVUS		Keskmine (tulemus on objektiivselt mõõdetav, kuid ei sisalda konkreetseid näitajaid või vahe-eesmärke)			
ASJAKOHASUS	AVP VÕTME-VALDKOND	Ametnikueetika edendamine			
	AVP PÕHIVÄÄRTUSED				
	JUURDEPÄÄS INFORMATSIOONILE	AVALIKKUSE OSALEMINE	VALITSUSE VASTUTAVUS	TEHNOLOOGIA JA INNOVATSIOONI KASUTAMINE LÄBIPAISTVUSE JA VASTUTAVUSE SUURENDAMISEKS	PUUDUB
					X
AMBITSIOONIKUS					
UUS VÕI EELNEV TEGEVUS		POTENTSIAALNE MÕJU			
Eelnev		Väike (tegu on positiivne, kuid kogu poliitikavaldkonnas vähest mõju avaldava sammuga)			
TÄITMISE STAATUS					
ALGUSAEG: 2012	TÄHTAEG: 2012	Tegelik täitmine Proгноositud täitmine			
JÄRGMISED SAMMUD					
Loobuda tegevusest järgmises tegevuskavas					

Mis toimus?

Juba alates 2005. aastast on avaliku sektori töötajatele pakutud koolitusprogramme ametnikueetika teemadel. Koolitusprogrammi koordinaator on oma artiklis toonud esile infot, mis tõendab nende ametnike teadlikkuse suurenemist, kes on koolituskursustel osalenud.^{xxxxvi}

Siiski on ametnikueetika valdkonnas veel palju arenguruumi, näiteks pole ametnike hulgas veel piisavalt levinud teadmine avaliku teenistuse eetikakoodeksist.

Samas on huvi eetikateemalistel koolitustel osalemise vastu mõnevõrra vähenenud.^{xxxxvii}

Milline oli mõju?

Valitsusväliste osapoolte huvi selle tegevuse vastu on vähene, kuna eetikakoolitus on suunatud vaid avalikele teenistujatele endile.

Valitsuse koostatud AVP aruandes viidatakse selle koolitusprogrammiga seoses rahastamise nappusele. Kogu potentsiaalne osalejate sihtrühm koosneb kõigist avaliku sektori töötajatest, keda on kokku 138 000. Koolituse sihtrühmas on ka poliitikud ja kohalike omavalitsuste töötajad, kes on oma ametisse valitud. Samas pole sihtrühmas Riigikogu liikmeid.

AVP tegevuskava senise perioodi jooksul on koolitusprogrammi läbinud 110 inimest.

Edasised sammud

Hindaja soovib sellest tegevusest järgmises AVP tegevuskavas loobuda. Võrreldes teiste ametnikueetikat arendavate tegevustega jäävad selle tegevuse ulatus ja ambitsioon avatud valitsemise eesmärgi saavutamisel piiratuks. Kindlasti on aga tegevus vajalik ja väärtuslik ametnikueetika edendamisel ning peaks olema loomulik osa ametnike ettevalmistusest.

Hiljutine Rahandusministeeriumi tellitud uurimus ametnike hoiakutest^{xxxxviii} näitas, et ühekordsete koolituste mõju ametnike suhtumisele ja eetilisele käitumisele on siiski väike. Küsitletud ametnikud pidasid mõjusamaks teisi tegureid, nagu organisatsiooni kultuur ning eriti just poliitilise juhtkonna suhtumine eetikasse. Koolitustest huvitatud teenistujad ootavad mitmekülgseid koolitusi, mis tutvustaksid nii häid tavaid eetikapõhimõtete järgmisesel kui sisaldaksid ka praktilist juhtumite analüüsi.

^{xxxxi} Silver, Anneli. 2013. Ethics Training for Public Officials. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN). <http://bit.ly/1fJY45A>

^{xxxxii} Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses TNS Emor 2013. <http://bit.ly/17yYBSC>

^{xxxxiii} TNS Emor 2013. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses <http://bit.ly/17yYBSC>

V | VALITSUSE ENESEHINDAMISE ARUANNE

Iga AVPga liitunud riik koostab tegevuskava täitmise kohta aruande, mis sisaldab valitsuse enda hinnangut senistele tulemustele. Eesti valitsus avaldas aruande tähtaja järgselt, korraldas selle kohta ka avaliku konsultatsiooni. Valitsusvälised partnerid väljendasid rahulolu aruandega kui informatiivse ülevaatega seni tehtu kohta.

Valitsuse enesehindamise aruanne avaldati 30. septembril 2013. Aruandega seotud avalik konsultatsioon toimus osalusveebis www.osale.ee, seal aga ei esitatud ühtegi märkust ning raport võeti Vabariigi Valitsuse poolt vastu 24. oktoobril 2013.

Tegevuskava läbivaatamisel märkisid valitsusvälised osapooled kodanikuühiskonna ümarlaa fookusgrupis, et nad on rahul valitsuse raportiga, sest see sisaldab asjakohast teavet meetmete rakendamise kohta. Kuid samas on selgelt tunda, et tegevuskava eesmärk polnud ambitsioonikate muutuste saavutamine. Aruanne kirjeldab rutiinselt kavandatud tegevusi, mis tõendab, et varasemad tegevused seostati AVPga ilma muudatuste või ambitsioonitaseme tõusuta.

Kahte võtmevaldkonda, mis välja valiti, peeti AVP põhiväärtuste valguses Eestis kõige olulisemateks. See aga ei tähenda, et kõik teised valdkonnad jäid kõrvale – need on olemas teistes strateegiliste dokumentides, arengukavades (nt arengukoostöö teema välispoliitika osana), mis ei ole seni AVPga lõimitud.

AVP tegevuskava ei peeta valitsuse planeerimisdokumendiks, vaid vahendiks, et koondada ja esile tõsta teatud arengusuundi ja -tegevusi. Tegevuskava rõhutas praktilistel põhjustel juba olemasolevaid eesmärke ja võetud kohustusi, kuna valitud prioriteete toetasid ressursid. Samuti oli nende eesmärkide elluviimine seotud poliitika planeerimise tsükliga, mille osa on ministeeriumidevahelised konsultatsioonid ja sidusrühmade kaasamine.

Seetõttu võib valitsuse enesehinnangut pidada tegevusaruandeks, kuid mitte veel eesmärkide saavutamise või mõju avaldumise aruandeks. Selleks, et hinnata mõju, tuleks leida sobilikud näitajad tulemustele, mis kajastaksid põhieesmärkide saavutamist kooskõlas AVP väärtustega. Selle protsessi käigus võib selguda, et mõnest olemasolevast tegevusest võib loobuda, mõned tuleb ümber formuleerida ja mõned on vajalik lisada.

Tabel 2. Valitsuse raporti kontrollküsimustik

Kas esimene tegevuskava aruanne on avaldatud?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei
Kas aruanne valmis tähtaegselt?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei
Kas aruanne on kättesaadav kohalikus keeles (eesti)?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei
Kas valitsusväliste osapoolte arvates on eesti keeles avaldamine piisav?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei
Kas aruanne on kättesaadav inglise keeles?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei
Kas valitsus andis kaks nädalat aega, et aruandele avalikul konsultatsioonil tagasisidet koguda?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei

Kas konsultatsioonil esitati arvamusi?	<input type="checkbox"/> Jah	<input checked="" type="checkbox"/> Ei
Kas aruanne on avaldatud AVP veebikeskkonnas?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah	<input type="checkbox"/> Ei
Kas aruanne sisaldas kirjeldust tegevuskava koostamisel toimunud kaasamise kohta?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah	<input type="checkbox"/> Ei
Kas aruanne sisaldab ülevaadet kõigi tegevuste kohta?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah	<input type="checkbox"/> Ei
Kas aruandes on hinnatud tegevuste täitmise vastavust ajakavale?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah	<input type="checkbox"/> Ei
Kas aruandes on läbivalt silmas peetud avatuse põhimõtet?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah	<input type="checkbox"/> Ei
Kas aruandes kirjeldatakse tegevuste ja eesmärkide seotust AVP põhimõtetega?	<input checked="" type="checkbox"/> Jah	<input type="checkbox"/> Ei

VI | EDASISED SAMMUD

Selles peatükis avab hindaja kohalikku konteksti AVP tegevuskava suhtes ning toob esile võimalused ning takistused, millega järgmise perioodi tegevuskava koostamisel tuleks arvestada.

AVP eestvedamine ja vastutus selle elluviimise eest

Enne AVPga liitumist, kui arutati tegevuskava sisu ja teemade valikut, lepiti valitsuse istungil 2012. aasta märtsis kokku tegevuskava koostamise protsessis, kuid ei nimetatud konkreetset vastutajat, kes juhiks tegevuskava rakendamist. Avatud valitsemise ümarlaud püüdis mõjutada valitsust, et AVP-le määrataks omanik/vastutaja, kelle ülesandeks saaks tegevuskava koordineerimine valitsusasutuste vahel. Ümarlaud tegi ettepaneku luua valitsuskomisjon, milles oleksid esindatud nii valitsusasutuste esindajad kui ka valitsusvälised osapooled – järgides AVP juhtkomitee mudelit, kus eestvedamine ja koordineerimise vastutus on jagatud mõlema poole vahel võrdselt.

Omaniku/vastutaja küsimus tõstatati korduvalt ümarlaua esindajate kohtumisel välisministriga, justiitsministriga ja Riigikantselei strateegiabüroo direktoriga. Võimalikku eestvedamist pakkus Välisministeeriumi ka regionaalministrile, kuna tema ülesannete hulgas on koordineerida kodanikuühiskonna arendamise kontseptsiooni (EKAK) rakendamist ning ta juhib valitsuse ühiskomisjoni kodanikuühiskonna arendamise teemal.

Kohtumiste eesmärk oli niisiis leida avatud valitsemise kui protsessi eest vastutav minister. Ükski kohtumine ei toonud aga soovitud tulemust, et AVP suhtes selguks kindel omanik ja poliitiline eestvedaja. Läbirääkimiste käigus jõuti arusaamale, et vajalik on sisse seada koordineeriv organ, mille kaudu toetada ja jälgida tegevuskava täitmist osalevates ministeeriumides. Sisulised tegevused teema arendamisel puudutavad lisaks Välisministeeriumile veel näiteks Justiits-, Sise- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi.

Korduvalt viidati sellele, et Riigikantselei strateegiabürool ongi juba selline koordineeriv ülesanne. Eriti oluline on aga nende eestvedamine valitsuse tegevusprogrammi täitmisel, mis on alus mitmele AVP meetmele. Samuti on strateegiabüroo peaministrile ja valitsuse liikmetele nõuandjaks poliitikatundamisel.

Nii ongi strateegiabüroole jäänud AVP koordineeriv roll, kuid seda rolli ei ole ametlikult määratud ega avalikult väljendatud ning selle sisu on kirjeldamata. Rolli täitmiseks ei ole eraldatud täiendavat töömahtu, tegijaid ega rahalist ressursi.

Riigikantselei on koostanud ka AVP tegevuskava täitmise aruande ning on selleks suhelnud teiste valitsusasutustega. Siiski on AVP ametlikuks kontaktiks Välisministeerium. Niisiis on vastutus jagatud, kuid selline koostöö ei ole toonud avatud valitsemist poliitilisse agendasse ega mõjutanud ametnike motivatsiooni, et tegeleda ambitsioonikamate eesmärkidega AVP põhimõtete elluviimisel.

Eesmärkide tase

AVP põhimõte on seada eesmärged tasemel, mis oleks riigi senise olukorraga võrreldes tuntav areng. Eesmärgid võivad olla seotud seniste tegevussuundadega või pakkuda välja uusi ideid ja kavandada uusi algatusi.

Valitsuse aruandes tegevuskava täitmise kohta märgitakse, et „arvesse võeti eesmärged ja tegevusi, mis tulenesid Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist aastateks 2011–2015 ning rakendamisel olevatest riiklikest arengukavadest“.

Niisiis koostati AVP tegevuskava valikuna valitsuse tegevusprogrammist, millega olid seotud ka peamised valdkondlikud arengukavad, näiteks korrupsioonivastase võitluse teemal, avalike teenuste korrastamisel, infoühiskonna arendamisel ja kodanikuühiskonna toetamisel. Ühtegi uut ja spetsiaalselt AVP raames välja töötatud meetet tegevuskavas ei leidu. Seega väljendab Eesti AVP tegevuskava valitsuse eesmärged, mis olid niigi kavas „tavapärase tegevusena“, ning mida oli võimalik seostada avatud valitsemisega.

Küsitletud huvirühma esindajate arvates on AVP võtmevaldkonnad piisavalt üldised, mis annab valitsusele paindliku võimaluse teha enda jaoks

kõige sobilikumad valikud. Miinuseks on aga see, et tegevuskavas ei ole selgelt välja toodud, milliste probleemide lahendamiseks on need meetmed mõeldud ja miks just need probleemid on riigi jaoks prioriteetsed. Seepärast on valitsusvälistel osapooltel küll lihtne nõustuda tehtud valikutega, kuid keeruline hinnata saavutatud mõju, kuna puudub arusaam valikute prioriteetsusest.

Valitsusväliste osapoolte eelistused ja soovitus

Hindamise käigus küsitatud osapooled ei toonud praegusest tegevuskavast eraldi välja ühtegi tegevust, mida pidada kõige olulisemaks. Pigem peeti AVPd katusprogrammiks, mis peabki koondama mitmekesiseid tegevusi, ilma neid pingeritta seadmata.

Tegevuskava üldiselt iseloomustades leidsid osapooled, et tegevused on üsna formaalses stiilis esitatud – need on sõna-sõnalt võetud arengukavadest, õigusaktidest, strateegiatest. Ühelt poolt on positiivne, et AVP tegevused on seotud ametlike poliitikaplaanidega, millel on eesmärgid ja mille täitmise eest vastutab ametnikkond, samuti jälgitakse pidevalt nende plaanide tulemusi. Teisalt leiavad huvipooled, et ükski tegevus ei anna tulemusi ega seda saa lugeda täidetuks, kui eesmärgi saavutamiseks loetakse mingi ametliku dokumendi vastuvõtmist. Pigem on oluline toetada rakendamist, näiteks nõustamise, koolituste, juhendmaterjalide, tagasisidestamise kaudu.

Huvipooltega peetud aruteludes toodid esile mitmed võimalikud tegevusuunad ja ettepanekud, mida kaaluda järgmise perioodi kavandamisel.

Soovitus 1. Ametnikueetika ja korruptsioonivastase võitluse valdkonnas võtta AVP koosseisu tegevusi, mis on spetsiaalselt mõeldud kohalikele omavalitsustele. Teadlikkus korruptsiooniriskidest ja võimalikust huvide konfliktist on omavalitsustes madalam kui keskvalitsuse tasandil. Sama ettepanekut on eelnevalt teinud nii Riigikontroll kui ka ühing Korruptsioonivaba Eesti.

Soovitus 2. Võtta ette meetmeid, mis aitaks tagada poliitilist vastutavust ning tegeleda aktiivselt korruptsioonist teavitajate (vilepühujate) kaitsega.

Ühe intervjuueritid ühenduse, Korruptsioonivaba Eesti esindajate sõnul on jätkuvalt probleemne olukord, kus poliitikute endi tegevuse läbipaistvust ja vastutavust ei taheta reguleerida - selleks puudub poliitiline tahe ja kokkulepe.

Selle olukorda näiteks on otsustamatus erakondade rahastamise reguleerimisel. Kontroll parteide jooksvate kulutuste ja kampaaniakulude asjakohasuse üle on ebapiisav ning rahastamise järelevalve komitee roll on formaalne.

Huvipoolte sõnul on Rahvakogu protsess (vt selle kirjeldust valitusse aruande lisas) andnud õppetunde avatud valitsemise jaoks. Kuna erakondade rahastamisel pole seni suuremat korrastamist toimunud, jääb kestma vajadus tõhustada aruandluse jälgimist ning pakkuda välja viisid vilepühujate kaitseks, kes rikkumistest teavitavad.

Sel teemal võib uusi AVP tegevusi leida Korruptsioonivastases strateegiast, milles on kavandatud meetmeid, mis peaksid erakondade rahastamist ja tegevuse läbipaistvust korrastama. Näiteks on ette nähtud erakonnaseaduses aruanluskohustuse täpsustamine; erakonnaseaduse mõjude ning erakondade rahastamise järelevalve piisavuse regulaarne analüüsimine; samuti mõjuvõimuga kauplemise regulatsiooni täpsustamine.

Soovitus 3. Võtta vastu eetikakoodeks Riigikogu liikmetele

Parlamendis on üks tööühma juba koostanud eetikajuhiste tööversiooni riigikogu liikmetele. Paraku on see praeguseks kalevi alla pandud, põhjendusega et eetilist käitumist pole võimalik normeerida.

Eetikajuhised on mõeldud eelkõige praktiliste nõuannetena, kuid huvipooled arvavad, et juhust saaks hästi seostada ka üldisemate põhimõtete ehk AVP väärtustega – läbipaistvus ja vastutavus. Eetikajuhis peaks looma aluse reeglitele lobitöö tegemiseks ja huvide konflikti vältimiseks parlamendiliikmete poolt.

Soovitus 4. Toetada uute ja innovaatiliste kanalite ja meetodite kasutamist e-kaasamisega. Töötada välja praktilised juhised, kuidas avaliku sektori asutused korraldaksid oma suhtlust ja kodanike osalemisvõimalusi sotsiaalmeedia ja teiste interaktiivsete kanalite kaudu.

Näitena võiks huvipoolte arvates alustada e-konsultatsioonide korraldamist ka Riigikogus. Valitsus võiks aga algatada mitut valitsusasutust haaravaid konsultatsioone, näiteks ava-andmete rohelise raamatu või avalike teenuste kontseptsiooni arutamiseks

avalikkuse osalusel. Praegu katsetavad mõned omavalitsused kaasava eelarvega. Seda mudelit võiks laiemalt rakendada nii omavalitsustes kui riigi tasandil.

Soovitus 5. Tegutseda aktiivselt Hea Õigusloome Tava rakendamisel.

Selle tegevuse praktiliseks rakendamiseks tuleks ära kirjeldada ja avaldada juhised valitsusasutustele, kuidas lõimida kaasamise tegevused eelnõude ja muude otsuste ettevalmistamisega. Ka Korruptsioonivastane strateegia peab vajalikuks suurendada avaliku sektori otsuste ettevalmistamise läbipaistvust, et vähendada korruptsiooniriske.

AVP tegevuskava sisaldab ühte tegevust (ülevaate saamine ministeeriumide tööprotsessidest) mis püüab anda paremini tagasisidet huvigruppidele ja ühendustele, kellega on konsulteeritud otsuse kujundamise käigus. Otsuse käigu ja tagasiside paremaks avaldamiseks on mõistlik kasutada tehnoloogiat, et visualiseerida poliitikatsüklit ja teha see avalikkusele arusaadavamaks.

Huvipooled soovivad paremini ja otsesemalt siduda e-kanalid, milles toimub valitsuse otsuste ettevalmistamine (eelnõud.ee) ja avalikud konsultatsioonid (osale.ee)

Soovitus 6. Soodustada avaandmete taaskasutust.

Avaliku sektori asutused, eriti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium peaksid stimuleerima andmete taaskasutamist avalikes huvides ning toetama avaandmetel põhinevate rakenduste loomist vabaühenduste ja ettevõtete poolt. Selleks tuleks kaardistada vajadus ja nõudlus avalike andmete taaskasutamiseks kas erasektori või vabaühenduste poolt. Samuti on soovitatav pöörata tähelepanu eriti rakendustele, mis (taas)kasutavad andmeid avatud poliitikakujundamise edendamiseks.

Osapooled soovivad analüüsida avaandmete olukorda omavalitsuses ning kaaluda nende jaoks standardeid, mis vastaksid omavalitsuste vajadustele. Algatus peaks tulema valitsuselt, kes peaks olema avaandmete poliitika vedaja ning kaasama omavalitsusi, et laiendada avaandmete kasutamist ja leida selleks sobilikud viisid.

Soovitus 7. Toetada avalike teenuste ümberkorraldamist.

Osapooled soovivad koostada ja avaldada n-ö lühendatud ja rahvapärase juhise avalike teenuste korraldamise rohelise raamatu põhjal. Juhis (käsiraamat) peaks kirjeldama kasutajakeskse teenusedisaini peamisi tingimusi ja põhimõtteid, see oleks mõeldud kasutajatele – kodanikele, kogukonna eestvedajatele ning ka omavalitsuste ametnikele, kes tahaksid olla kursis teenusedisaini nõuete ja kriteeriumidega, kuid kel puudub sel teemal eelnev kogemus.

Käsiraamatus võiks olla juhised teenuste digitaliseerimiseks ja uuendamiseks, et viia need vastavusse ettenähtud standarditega. Valitsus (nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui ka Siseministeerium) peaks abistama kohalikke omavalitsusi selles, kuidas korraldada avalike teenuste disaini protsessi ning kuidas kaasata kodanike ja kasutajagruppide panust.

Üldised soovitusused

Fookusgruppide ja intervjuude käigus kogus hindaja ka üldist tagasisidet AVP tegevuskava protsessi ja sisu kohta. Selle tagasiside, kriitika ja ettepanekute sünteesitud kokkuvõtte võib jagada kahte peamisse ossa:

- tegevuskava koostamise ja edasise uuendamise protsess, sealhulgas soovitusel sihtrühmade kaasamise ja avaliku konsulteerimise meetodite kohta;
- tegevuskava sisu ja eesmärgiseade täpsustamise kohta.

Hindaja soovib valitsusel kaaluda tegevuskava uuendamisel järgmisi ettepanekuid:

Osapoolte kaasamine:

Soovitus 1. Valitsusel tuleks paremini ja põhjalikumalt tegeleda kaasamisega tegevuskava uuendamise käigus, kutsudes osapooli osalema mitmekesisemalt ja laiemalt.

Tegevuskava vastutajad peaksid pingutama, et jõuda nende huvilisteni, kes on seotud avatud valitsemise teemadega, kuid ei ole seni aktiivselt kaasatud.

AVP esimese tegevuskava puhul olid kaasatud peamiselt asjatundjad mõnel avatud valitsemise teemal, sealhulgas ka vabaühenduste katusorganisatsioonide esindajad, kes koondusid AVP

ümarlaua juurde. Ümarlaud aga ei kata kõiki võimalikke osapooli, kes on avatud valitsemise teemadega seotud.

Laiem kaasatute ring annaks teistsuguseid vaatenurki avatud valitsemise teemadele ning tooks esile erinevaid ootusi ja ettepanekuid võimalike tegevuste suhtes. Laiem kaasatus aitaks ka tegevuskava rakendamist valitsusväliselt toetada ja tulemuste saavutamisele kaasa aidata.

Kindlasti peaks tegevuskava koostamisel kaasama kohalike omavalitsuste esindajaid ja nende partnereid, piirkondlikke vabaühendusi. Omavalitsustel on sellise katusprogrammi nagu AVP puhul kaksikroll. Ühelt poolt on nad valitsuse tegevuskava rakendajad ning juba seetõttu peaksid olema kaasatud tegevuste valikul ja tegevuskava kui terviku kujundamisel. Teisest küljest on neil ka endal vaja järgida avatud valitsemise põhimõtteid kohalike otsuste tegemisel, teenuste pakkumisel ja suhtluses kohaliku kogukonnaga. Seega on neil kahekordselt põhjust avatud valitsemise meetmete plaanimisel kaasa lüüa.

Ka erasektorist tuleks kaasata rohkem osalejaid. Näiteks tuleks osalema kutsuda neid, kes on osalenud erinevate lahenduste leidmisel, näiteks osaluskanalite loomisel, riigi avaandmete ja registrite kasutamisel või e-teenuste kujundamisel.

Soovitus 2. Töötada välja ja avaldada kindel konsulteerimise ajakava ja proaktiivse kommunikatsiooni plaan.

Valitsuse esindaja (kes hakkab tegevuskava koostamist juhtima) peaks avaldama tegevuskava uuendamise ajakava koos kaasamiskavaga ning levitama seda laialdaselt. Osalema tuleks kutsuda iga huviline, nii üksikisikuna kui ka vabaühendustest ja erasektorist, ning pakkuda välja meetodid ja viisid, kuidas nad saaksid panustada. Kaasamiskava peaks pakkuma erinevaid viise osalemiseks – alates sellest, kui osaleja soovib lihtsalt kursis olla koostamise protsessiga, kuni aktiivse rolli võtmiseni ehk ühistes töögruppides osalemiseni ja ministeeriumidega läbirääkimiseni.

Soovitav on koostada kommunikatsiooniplaan, mis toetab kaasamist ja informeerib laiemat avalikkust avatud valitsemisest.

Seni ei ole riik teavitamisega piisavalt tegelenud. Kommunikatsioon tuleks suunata ka avaliku sektori mõjutatud osapooltele– teistele

ministeeriumidele ja kohalikele omavalitsustele ja nende liitudele. Kasuks tuleb ka see, kui saata infot konkreetsetele sihtrühmadele (nt vabaühendustele) ja paluda tagasisidet just neid huvitavate teemade käsitlemise kohta.

Kommunikatsiooniplaani osana tuleks selgitada ka AVP eesmärgid ning tuua esile põhimõtted, mida valitsus selle tegevuskava raames väärtustab.

Kommunikatsiooniplaani vedaja ja terviklik vastutaja on tõenäoliselt Riigikantselei. Samas võivad ka teised ministeeriumid, kes tegevuskava võtmevaldkondade eest vastutavad, kaasata oma partnereid ja pidada nendega nõu konkreetsete tegevuste kujundamisel.

Soovitus 3. Luua võimalused, kuidas vabaühendused saaksid paremini osaleda tegevuste elluviimisel ja tegevuskava rakendamise jälgimisel.

Hindamisel osalenud vabaühendused leiavad, et neil võiks olla suurem roll tegevuskava toetamisel, näiteks vahendada koostööd omavalitsustega, suurendada parlamendi osalust ja huvi avatud valitsemise põhimõtete edendamisel ning nõuda tõhusamat koordineerimist valitsusasutuste vahel.

Osapooled soovivad luua näiteks AVP ümarlaua baasil püsiva foorumi, kus saaksid kokku nii valitsuse tasandil tegevuskava eestvedajad, kohalike omavalitsuste ametnikud kui ka vabaühenduste esindajad, et regulaarselt arutada tegevuskava elluviimise seis. Sellise foorumi kaudu saaks toimida organiseeritud koostöö valitsuse ja valitsusväliste osapoolte vahel, järgides AVP juhtkomitee mudelit.

Hindaja soovib riigil kaaluda delegeerimist tegevuskava uuendamisel ehk anda vabaühendusele ülesanne koordineerida valitsusväliste partnerite panustamist tegevuskava uuendamisel. Seda rolli võiks täita vabaühendus, kel on võimekus korraldada kaasamisprotsesse. Sellise teenuse tellimine peab olema läbipaistev.

Avatud valitsemise partnerluse eestvedamine ja omanik

AVP tegevuskava üks olulisi lahendamist vajavaid küsimusi on seotud tegevuskava eestvedamisega ja poliitilise vastutusega.

Soovitus 4. Määrata kindel vastutus ja omanikustaatus AVP tegevuskava eest ühele asutusele ning seada sisse asjakohane ja läbipaistev mehhanism tegevuskava koordineerimiseks.

AVP tegevuskava koordineerimine tähendab AVP tegevuste seostamist strateegiadokumentidega (arengukavad koos rakendusplaanidega, kontseptsioonid) ja õigusaktidega, mis toetavad AVP eesmärke ja põhiväärtusi. Need on näiteks korrupsioonivastase tegevuse strateegia, infoühiskonna strateegia, avalike teenuste kontseptsioon, avaliku teenistuse ja kodanikühiskonna arendamise arengukavad jm.

Riigikantselei roll on koordineerida valitsusasutuste koostööd ja jälgida valdkondlike arengukavade elluviimist. Valitsusasutused on samas ka AVP tegevuste eest vastutavad. Seega on Riigikantseleil loogiline roll AVP tegevuskava koostamisel nii sisuliste valikute tegemisel kui ka kaasamise korraldamisel. Muidugi vajab ta selles teiste asutuste, eelkõige ministeeriumide abi. Juhul kui konsulteerimise käigus tekib uusi tegevussuundi, mida AVP peaks sisaldama, lisandub vastutajate hulka ka uusi asutusi. Näiteks rahastamise ja eelarve läbipaistvuse teemal on olulisim roll Rahandusministeeriumil. Kohalike omavalitsustega koostöös ja nende kaasamisel tegevuskava protsessi on aga peamiseks vedajaks Siseministeerium ja regionaalministri haldusala.

Osapoolte arvates tuleks loobuda hoiakust nagu ei saaks valitsuse tegevuskava puhul kaasata teisi võimutasandeid. Kuna AVP pole ametliku staatusega dokument, peaks olema võimalik laiendada selle ulatust nii valdkondade mõttes kui ka vastutajate osas.

Soovitus 5. Kaasata kohaliku omavalitsuse tasandil avatud valitsemise põhimõtete rakendamisel

Kuna AVP tegevuskava koostamist vedas valitsusasutuste koordineerija (Riigikantselei), on ka tegevused jagatud valitsustasandil. Teised võimustruktuurid ja kohalik tasand on seni kõrvale jäänud.

Kohaliku omavalitsuse üksused on oma tegevuse plaanimisel, valitsemispõhimõtete rakendamisel ja avalike teenuste osutamisel autonoomsed. Neid valikuid ei saagi tsentraliseerida, kuid võimalik on soodustada koostööd ning korraldada parima tava jagamist. Nii saab avatud valitsemise põhimõtteid ka kohalikul tasandil ühtlasemalt rakendada.

Juba praegu on üksikutes omavalitsustes kasutusel algatusi, mida saaks levitada ja rakendada ka teistes

- näiteks e-lahendused kommunaalprobleemide teavitamiseks, linnavõimu ja kodanike dialoogi pidamiseks, kaasamise hea tava omavalitsuses, kaasav eelarve jne. Neid saaks AVP raames tutvustada ja seejärel laiemalt kasutama hakata.

Hindamisel osalenud partnerite arvates tuleks kaaluda, kas omavalitsuste tegevuskava peaks järgima täpselt samu võtmevaldkondi nagu valitsustasand. Osalejate arvates peaks siiski AVP tegevuskava kohandamisel paindlik olema, sest omavalitsustel võivad olla teistsugused prioriteedid avatud valitsemise arendamisel.

Soovitus 6. Kaasata parlament avatud valitsemise põhimõtete edendamisse

Osapooled soovivad luua silla seadusandliku ja täitevvõimu vahele ning kaasata ka Riigikogu AVP tegevuskava uuendamisse ja uute tegevuste kavandamisse.

Eesmärk on tegevuskava viia kõigi nendeni, kel on oluline roll avatud valitsemise väärtuste ja põhimõtete edendamisel. Eriti just avatud õigusloome teemal on parlamendil kindel ülesanne tagada õigusloome läbipaistvus ja kõigi mõjutatud osapoolte kaasatus poliitika kujundamisel. Samuti võib parlamendi huvi väljenduda eelarve läbipaistvuse tagamisel, sh näiteks jälgides valitsusväliste osapoolte abil avalikke kulutusi.

Tegevuskava ambitsioonikus

Kuna esimest tegevuskava koostati lühikese aja jooksul ning kindel omanik/vastutaja puudus, jäi selle tegevuste ambitsioonikuse tase madalaks. Hinnangu koostamise järelendusena võib tõdeda, et visiooni asemel on tegevuskava pragmaatiline väljavõtte tavapärastest, juba eelnevalt plaanitud tegevustest ja ettenähtavatest saavutustest.

„Praegune plaan tundub nagu linnukeste tegemine, see on formaalne dokument, mis väljendab valitsuse entusiasmi puudumist selle teema suhtes,“ kommenteeris üks intervjuueeritav.

Valitsusvälised osapooled illustreerisid oma suhtumist seniste tegevuste formaalsetesse väljunditesse. Näiteks lubadus „võtta vastu kontseptsioon“ ei ava eesmärgi, mida selle kontseptsiooniga püütakse saavutada ja mis on eeldatav mõju sihtrühmadele ja kodanikele.

Vabaühenduste sõnul on ametlikud dokumendid vaid üheks vahendiks, mitte aga lõpptulemuseks avatud valitsemise põhimõtete rakendamisel.

Soovitus 7. Eesti peaks valima teemad, kus on vajalik märgatav areng. Eesmärk on olemasoleva taseme ületamine.

Praegusesse tegevuskavasse on valitud võtmevaldkonnad, kus Eesti on rahvusvaheliselt tugeval positsioonil, nagu kodanike juurdepääs e-teenustele ja avalikule teabele. Tegevuskava järgmises versioonis tuleks latta seada kõrgemale ning leida kohad, kus muutus on kõige vajalikum. Partnerite meelest oleks kõige olulisem eesmärk saavutada poliitiline huvi avatud valitsemise põhimõtete suhtes.

Kuna praegu on teadlikkus AVPst madal, saaks seda suurendada siis, kui tõsta fookusse olulised teemad ja püstitada ambitsioonikad eesmärgid. Sellised eesmärgid aga tõmbavad poliitilist tähelepanu ja võivad käivitada muutused.

Kui selliseid eesmärgi ei seata, jääb ka AVP mõju valitsemise tavale väheseks ning avatud valitsemise põhimõtted ei rakendus. Eesmärkide seadmisel peaksid osalema ka valitsusvälised osapooled.

Tulemuste hindamine

Soovitus 8. Tuleb kavandada tegevuskava tulemuste mõõtmise

Tegevuskava uuendamisel tasub koos osalevate partneritega kaaluda asjakohaseid viise tulemuste mõõtmiseks. Kui lepitakse kokku probleemide ja eesmärkide valikus ja prioriteetsuses, on võimalik nende suhtes leida sobilikud näitajad, mis tulemuste saavutamist väljendaksid. Nende kaudu saab tegevuskava täitmist jälgida ning saada tagasisidet, kas liigutakse lähemale avatud

valitsemise põhimõtetele. Sel viisil oleks tegevuskava ka valitsusväliste osapooltele selgemini jälgitav. Võimalik, et tulemuste ja näitajate selgitamise käigus mõnest tegevustest loobutakse, mõni sõnastatakse ümber või lisatakse uusi.

AVP tegevuskava jälgimise vahe-eesmärgid ning valitsuse tegevusprogrammi ja seotud arengukavade progressi jälgimise aeg on soovitatav kokku sobitada. Nii viisi saaks seiret paremini ja ühtsemalt korraldada ning ka valitsusvälistel partneritel oleks kergem rakendamist jälgida.

LISA: METOODIKA

Sõltumatu hinnangu AVP tegevuskava täitmisele koostavad igas riigis valitud asjatundjad, kel on kogemus valitsemise valdkonnas. Kohalikud hindajad kasutavad AVP hindamismehhanismi ettevalmistatud meetodikat ja juhiseid.

Aruannet toimetavad ja kommenteerivad tunnustatud eksperdid, kelle on valinud AVP juhtkomitee ning kes kindlustavad, et aruanded vastavad kokkulepitud standarditele.

AVP tegevuskava hindamine sisaldab tööd dokumentidega ning tagasiside kogumist valitsusvälistelt osapoolelt intervjuude ja fookusgruppide kaudu. Käesolev aruanne tugineb valitsuse enesehindamise aruandele ning teistele kodanikuühiskonna, erasektori või rahvusvaheliste organisatsioonide koostatud hinnangutele.

Iga riigis korraldab hindamisekspert huvirühmadega kohtumisi, et tagada sündmuste täpne kajastamine. Rahalistest ja ajalistest piirangutest tulenevalt ei saa hindajad konsulteerida kõikide huvitatud või mõjutatud osapooltega. Valitud meetoditest ja näiteks osalejate valiku põhimõtetest annavad hindajad selge ülevaate, et tagada metodoloogiline läbipaistvus. Võimalusel on avaldatud konkreetsete huvirühmade osalus uuringuprotsessis (vt allpool). Hindajale jääb õigus kaitsta vajaduse korral teavitajate anonüümsust. Tulenevalt valitud meetodika piirangutest toetab hindamismehhanism igati iga riigi dokumendi tööversiooni kommenteerimist.

Sissejuhatus

AVP tegevuskava hindamine sisaldab tööd dokumentidega ning tagasiside kogumist valitsusvälistelt osapoolelt intervjuude ja fookusgruppide kaudu. Hindamismehhanismi aruanne tugineb valitsuse enesehinnangule ning teistele kodanikuühiskonna, erasektori või rahvusvaheliste organisatsioonide koostatud hinnangutele.

Osapoolte valik

Selleks et kaasata erinevaid osapooli ning arvestada kodanikuühiskonna esindajate erinevate vaadetega, toimus kaks fookusgruppi.

Esimene fookusgrupp tõi kokku valitsusvälised isikud ja organisatsioonid ning ametnikud, kes on AVP tegevusega lähedalt seotud ning teinud koostööd tegevuskava koostamisel.

Teine fookusgrupp toimus vabaühendustele, kes ei olnud AVPst teadlikud või selle tegevustega otseselt seotud. Samas on nad seotud AVP võtmevaldkondadega ja huvituvad AVP tegevuskava alateemadest.

Osapoolte esimene kohtumine

Esimene fookusgrupp toimus 14. oktoobril 2013.

Osalejad:

Mall Hellam, Avatud Eesti Fondi juhataja
Andri Maimets, Avatud Eesti Fondi kommunikatsioonijuht
Aet Kukk, Inimõiguste Keskus
Urmo Kübar, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit
Triin Noorkõiv, Riigikantselei
Juhani Lemmik, Riigikantselei
Evelin Andrespok, Eesti Arengukoostöö Ümarlaud
Kristina Narusk, Eesti Teenusmajanduse Koda
Kaarel Haav, Haridusfoorum
Eva-Maria Liimets, Välisministeerium
Liia Hänni, e-Riigi Akadeemia

Fookusgrupis arutleti tegevuskava koostamise käigus saadud õppetundide üle, jagati tagasidet seoses esimese etapi rakendamisega ning kommenteeriti kava järgmiste tegevuste rakendamist ning uute võimalike kohustuste võtmist. Aruteluteemad olid järgmised:

- koostöömehhanismid on hakanud toimima, aga protsessil puudub jätkuvalt juht ja selge vastutaja. AVP tegevuskava ametlik staatus on ebaselge ning omaniku/vastutaja puudumise tõttu puudub vabaühendustel motivatsioon AVP tegevustes osalemiseks;
- küsimus on suuremate eesmärkide seadmisel ja kohustuste võtmises. Kui kava hõlmab ka ettepanekuid, mille on teinud kodanikuühiskond, siis kuidas on tagatud piisavad vahendid nende rakendamiseks?;

- äärmiselt oluline on kaasata erinevaid osapooli ning suurendada teadlikkust AVP tegevuste järgmise etapi kohta;
- AVP tegevuskava hindamine peaks olema seotud valitsusprogrammiga ning protsess peaks olema avalikkusele kättesaadav;
- avatud valitsemise teemadest ja vajadustest tuleb paremini teavitada; ametlik dokument (AVP tegevuskava) ei ole nii oluline kui valitsuse selge suund AVP väärtuste saavutamiseks;
- edasised prioriteedid peaksid esile kerkima AVP tegevuskava uuendamise käigus, mitte piirduma valitsuse poolt välja pakutud ühekordsete ideedega (nt suurprojekt, millela luuakse majandushuvide deklaratsioonide digiregister).

Osapoolte teine kohtumine

Teine fookusgrupp toimus 22. oktoobril 2013.

Osalejad:

- Margus Lehesaar, Siseministerium, kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond
- Sulev Valner, Siseministerium, omavalitsusreformi projektijuht
- Katre Eljas-Taal, ekspert, Technopolis Group Eesti
- Karin Tenisson-Alev, vallasekretär, Saku vald
- Kristjan Rebane, IKT õppevaldkonna arendusnõunik, Tallinna Tehnikaülikool
- Jaagup Irve, MTÜ Internetikogukond
- Imre Tabur, MTÜ Eesti Infotarbijate Ühendus
- Meelika Hirno, Teeme Ära Sihtasutus, kommunikatsioonijuht

Teise ja esimese fookusgrupi arutelud olid sarnase ülesehitusega. Arutleti järgmiste teemade üle:

- kas uuendatud tegevuskava peaks sisaldama ka tegevusi valdkondades, mida ei peetud kõige olulisemateks;
- millised teemad on AVP väärtuste arendamisel ja väljakutse lahendamisel jäänud käsitlemata;
- mis on praeguse AVP tegevuskava kõige olulisemad tegevused;
- kuidas mõjutavad AVP tegevused vabaühendusi;
- seniste tulemuste analüüs ning AVP mõju ja ambitsioonikus.

Intervjuud

Arvamuste paljususe tagamiseks viis hindaja lisaks fookusgruppidele läbi kolm poolstruktureeritud intervjuud huvitatud osapooltega:

- 23. oktoobril 2013. Birgit Rosenberg, projektide koordinaator MTÜs Korruptsioonivaba Eesti, ja Tamm Tammerk, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti juhatuse liige ning ERRi ajakirjanduseetika nõunik.
- 25. oktoobril 2013. Indrek Mustimets, Tartu Linnavalitsuse avalike suhete osakonna juhataja.
- E-kirja teel Kristi Grišakov, linnaplaneerimise ekspert, Tallinna Tehnikaülikooli maastikuarhitektuuri lektoraadi juhataja.

Lisafaktide kogumiseks viis hindaja läbi poolstruktureeritud intervjuud ametnikega, kes vastutavad AVP võtmevaldkondade eest:

- 10. oktoobril 2013. Siim Sikkut, Riigikantselei info- ja kommunikatsioonitehnoloogia nõunik.
- 23. oktoobril 2013. Janek Rozov, infoühiskonna teenuste arendamise osakonna juhataja ja Karin Rits, infoühiskonna talituse juhataja, Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium.

Allikad

Avalike teenuste korraldamise roheline raamat

http://www.mkm.ee/public/ATKRR_2013.pdf

Korruptsioonivastane strateegia 2013–2020 ja rakendusplaan <http://bit.ly/HWv5Qn>

Eesti Infoühiskonna aastaraamat 2011–2012 <http://www.riso.ee/en/yearbook-2011-2012#.UnpJqfnIYfG>

Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 ja rakendusplaan https://www.siseministerium.ee/public/KODAR_VV_EN.pdf

Creco report Fourth Evaluation round. 2013.

Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report Estonia <http://bit.ly/1gUy0le>

Infoühiskonna arengukava 2009–2013 ja rakendusplaan <http://www.riso.ee/node/4132>

Infoühiskonna arengukava 2020 ja rakendusplaan <http://www.riso.ee/et/infouhiskonna-arengukava-2020-avatud-konsultatsiooniks>

National Integrity Assessment System Estonia 2012. Transparency International Estonia, Tallinn. <http://bit.ly/1fdeQwG> Valitsuse tegevuskava Avatud Valitsemise Partnerluse rakendamiseks <http://www.opengovpartnership.org/country/estonia/action-plan>

Semjonova, Rica. 2013. The effectiveness and impact of Estonian e-services. Tarmo Kalvet. Marek Tiits, Hille Hinsberg (ed.) Tallinn, IBS, Praxis. <http://bit.ly/17ltBK>

Sihver, Anneli. 2013. Ethics Training for Public Officials. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN). <http://bit.ly/1fJY45A>

TNS Emor 2013. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses <http://bit.ly/17yYBSC>

Valitsuse enesehindamise aruanne <http://www.opengovpartnership.org/country/estoniaself-assessment/self-assessment>

Valitsuse tegevusprogramm <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>

Vallner, Uuno. 2013. Avaandmed – samm tuleviku interneti. Infoühiskonna aastaraamat 2011–2012 <http://www.riso.ee/et/content/avaandmed-%E2%80%93-samm-tuleviku-interneti#.UuThURBaSM8>

Vallner, Uuno. 2013. Avaandmete varamu. Infoühiskonna aastaraamat 2011–2012 <http://www.riso.ee/et/content/avaandmete-varamu#.UuThdBaSM8>

Sõltumatu hindamismehhanism

Sõltumatu hindamismehhanism IRM on peamine vahend, mille kaudu nii valitsused, valitsusvälised osapooled kui ka ettevõtted saavad jälgida AVP tegevuskava täitmist. Seire toimub kaheaastase sammuga. Hindamisaruannete sisu kvaliteeti kontrollib rahvusvaheline ekspertide paneel, mis koosneb asjatundjatest läbipaistvuse, kaasamise, valitsemise ja sotsiaalteaduste uurimismeetodite alal.

Praeguse paneeli liikmed on:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

Hindamismehhanismil on väike tugistruktuur, mis paikneb Washington DCs, USAs. Selle ülesanne on kindlustada ühtse metoodika järgimine ning koordineerida kohalike ekspertide hindamistegevust.

Käesoleva aruande kohta võib küsimusi ja kommentaare esitada aadressil irm@opengovpartnership.org



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1889 F Street NW
2nd Floor
Washington, DC 20006

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM