

Sõltumatu hindamismehhanism: avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmise aruanne 2016–2017: Eesti

Dr Kristiina Tõnnisson, Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Sisukord

Sisukokkuvõte: Eesti	2
I. Sissejuhatus	9
II. Kontekst	10
III. Eestvedamine ja multisidusrühmade protsess	13
IV. Tegevused	22
1. E-Maksu-ja Tolliamet 2020	24
2. Bürokratia vähendamine ja lihtsam riik – nullbürokratia projekt	28
3. Avatud valitsemise põhimõtete rakendamine kohalikul tasandil haldusreformi tulemusena	32
4. Kaasavam poliitikakujundamine keskvalitsuse tasandil	35
5. Avatum ja läbipaistvam seadusloome	38
6. Riigiasutuste kaasamisvõimekuse ja vabaühenduste osalemisvõimekuse suurendamine poliitikakujundamisel	41
7. Kaasava eelarvestamise hoogustamine kohalikul tasandil	44
8. Vabaühenduste rahastamise läbipaistvuse suurendamine	46
9. Osalusdemokraatia mõtestamine ja digipädevuste arendamine koolihariduses	49
V. Üldised soovitused	52
VI. Metoodika ja allikad	55
VII. Vastavuskriteeriumid	58



Sisukokkuvõte: Eesti

Sõltumatu hindamisaruanne: avatud valitsemise partnerluse tegevuskava täitmine 2016–2017

Eesti kolmanda tegevusplaani lubadused tulenesid valitsuse juba olemasolevatest algatustest, sealhulgas kodanikukesksed avalikud teenused ning avatud ja kaasav poliitikakujundamine. Vabaühendused väljendasid muret, et teostamise faasis puudus piisav koostöö. Tulevikus peaks tegevusplaani kavandamisse ja rakendamisse paremini kaasama kodanikuühiskonda ning eraldama rohkem ressursse ambitsioonikamate lubaduste elluviimiseks.

Avatud valitsemise partnerlus (AVP) on vabatahtlik rahvusvaheline algatus, mille eesmärk on tagada, et valitsused täidavad oma kodanike ees konkreetseid lubadusi, mis edendavad läbipaistvust, võimestavad kodanikke, võitlevad korruptsiooniga ning rakendavad uusi tehnoloogiaid valitsemise tugevdamiseks. Eesti on AVP osalejariik 2011. aastast. Sõltumatu hindamismehhanism (IRM) analüüsib kord aasta jooksul iga AVPs osaleva riigi tegevust.

Eestis juhib AVPs osalemist Riigikantselei, kolmanda tegevuskava arengut ja rakendamist jälgis AVP koordineeriv kogu. Koordineerivasse kogusse kuulub võrdne hulk valitsuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajaid, kes kohtusid tegevuskava esimesel aastal kaks korda. Koordineerival kogul pole piisavalt võimalusi, et kohustada ka teisi organisatsioone lubadusi rakendama.

AVP protsess

AVPs osalevad riigid järgivad tegevuskava koostamise ja rakendamise ajal kindlaid kaasamisreegleid.

Eesti kolmas tegevuskava töötati välja koostöös AVP kodanikuühiskonna ümarlaua poolt valitud seitsme kodanikuühiskonna organisatsiooniga. Ümarlaud kogus kodanikuühiskonna organisatsioonide ettepanekuid koordineeriva kogu poolt varem valitud teemadel. Kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad kahtlesid, kas ümarlaud on olemuslikult kõige tõhusam vahend kodanikuühiskonna AVPsse kaasamiseks. Kuigi

Ülevaade:

Liige alates:	2011
Tegevuste arv:	9

Täitmise seis:

Täidetud:	0
Osaliselt täidetud:	5/9
Piiratud:	3/9
Pole alustatud:	1/9

Tegevuse rõhk:

Juurdepääs informatsioonile:	1/9
Kodanikuosalus:	6/9
Avalik vastutus:	0
Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse nimel:	4/9

Tegevused, mis olid

selgelt asjakohased AVP väärtuste suhtes:	8/9
suure potentsiaalse mõjuga:	0
oluliselt või täielikult täidetud:	5/9
Kõik kolm kriteeriumi täidetud (★):	0

vabaühenduste esindajate ettepanekud lisati lubadustena lõplikku tegevuskavasse, kohandati nende ulatust ja sõnastust vastavalt valitsuse olemasolevatele algatustele.

Tegevuskava rakendamist jälgis koordineeriv kogu. Peale koordineeriva kogu nõupidamiste ei toimunud tegevuskava rakendamise esimesel aastal ühtegi regulaarset sidusrühmade kokkusaamist ning puudus kanal, mille kaudu aktiivselt jälgida konkreetsete lubaduste teostamise kulgu. Sõltumatu hindaja soovitab määrata iga lubadust jälgima kindla kodanikuühiskonna organisatsiooni.

Koordineeriv kogu ei koostanud enesehindamise aruannet, vaid otsustas selle asendada koordineeriva kogu koosolekuga. Koosolek toimus 20. juunil 2017 ja selle kokkuvõte on leitav internetist.

Tegevuskava täitmine

AVP liikmetena on riigid kohustatud oma tegevused esitama kaheaastase tegevuskavana. Eesti tegevuskavas on üheksa tegevust. Tabel 1 võtab kokku iga tegevuse täitmise seisu ja potentsiaalse mõju. Tabel 2 illustreerib iga tegevuse kulgu ja annab soovitusel edasisteks sammudeks. Mõnel juhul on lugemise lihtsustamiseks sarnased tegevused grupeeritud ja nende järjekord ümber tõstetud.

Tuleb tähele panna, et 2015. aasta alguses uuendas IRM n-ö tärniga tegevuste kriteeriume, et tõsta eeskujulike AVP lubaduste taset. Uute kriteeriumide kohaselt peavad lubadused olema konkreetsed, AVP väärtuste suhtes asjakohased, omama suurt potentsiaalset mõju ning olema „oluliselt täidetud“ või „täidetud“. Eesti tegevuskava ei sisaldanud ühtegi tärniga tegevust.

Tabel 1: Arengu hindamine tegevuste kaupa

TEGEVUSE LÜHINIMETUS	POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS			
	PUUDUB	VÄIKE	KESKMINE	SUUR	POLE ALUSTATUD	PIIRATUD	OLULISELT TÄIDETUD	TÄIDETUD
Teema I: Suurendada kasutajate osalust avalike teenuste kujundamisel ja arendamisel								
1. E-Maksu- ja Tolliamet 2020								
2. Bürokratia vähendamine ja lihtsam riik – nullbürokratia projekt								
Teema II: Suurendada kaasamist ja läbipaistvust poliitikakujundamisel								
3. Avatud valitsemise põhimõtete rakendamine kohalikul tasandil haldusreformi tulemusena								
4. Kaasavam poliitikakujundamine keskvalitsuse tasandil								
5. Avatum ja läbipaistvam seadusloome								
6. Riigiasutuste kaasamisvõimekuse ja vabaühenduste osalemisvõimekuse suurendamine poliitikakujundamisel								
Teema III: Suurendada avaliku raha kasutamise läbipaistvust								
7. Kaasava eelarvestamise hoogustamine kohalikul tasandil								
8. Vabaühenduste rahastamise läbipaistvuse suurendamine								
Teema IV: Sotsiaalsete ja IKT teadmiste-oskuste arendamine infoühiskonna ja e-riigi võimalusi arvestades								
9. Osalusdemokraatia mõtestamine ja digipädevuste arendamine koolihariduses								

Tabel 2: Arengu kokkuvõtte tegevuse kaupa

TEGEVUSE NIMETUS	TULEMUSED
1. E-Maksu- ja Tolliamet - Asjakohane AVP väärtuste suhtes: selgelt - Potentsiaalne mõju: keskmine - Täitmise seis: oluliselt täidetud	Eesti praegune e-Maksu- ja Tolliamet on vananenud ega suuda e-teenuste tehnoloogilisi probleeme adekvaatselt lahendada. Selle tegevuse eesmärk on e-MTA uuendada, luues e-teenusele uue visuaali, uurides konsultatsioonide kaudu kasutajate vajadusi, lihtsustades andmete esitamist ja haldamist ning täiendades asjakohaseid maksuandmete esitamist käsitlevaid õigusakte. Valitsus arendas välja uue e-MTA prototüübi ning jagas seda lõppkasutajatega, et koguda tagasisidet. e-MTAt uuendati 2016. aasta lõpus ja 2017. aasta alguses. Tegevus peaks jõudma lõpule 2018. aasta jooksul, kuid täienduste ja arendustega jätkatakse kuni 2020. aastani. Kui tegevust otsustatakse jätkata, soovib IRMi hindamiseksperit kaasata lõppkasutajaid regulaarselt uue e-MTA veebilehe täiustamisse ning kasutada protsessi avaliku teenuse arendamise näidisjuhtumina.
2. Bürokratia vähendamine ja lihtsam riik – nullbürokratia projekt - Asjakohane AVP väärtuste suhtes: selgelt - Potentsiaalne mõju: keskmine - Täitmise seis: oluliselt täidetud	Tegevuse eesmärk on parendada Eesti ettevõtluskeskkonda ettevõtete ja riigi vahelise suhtluse lihtsustamise kaudu ning vähendada bürokratiat kodanike ja ettevõtete riigiga suhtlemisel. Selle saavutamiseks plaanib valitsus koguda ettevõtjatelt ettepanekuid bürokratia vähendamiseks ja luua ettepanekute rakendamiseks kodanikuühiskonna ja valitsuse esindajatest koosnev rakkerühm. Tegevuse rakendamine algas enne tegevuskava väljatöötamist. Valitsus on juba loonud rakkerühma. Kogutud on 252 ettepanekut ning kombineerinud neist 164 sobilikku 69 alaprojektiks. 2016. aastaks planeeritud 37 ettepanekust 26 on täielikult rakendatud, 2017. aastaks oli planeeritud 50 ettepaneku rakendamine. Kui tegevust otsustatakse jätkata, soovib IRMi hindamiseksperitpanna rohkem rõhku tegevustele, mis on suunatud avalikus sektoris esineva bürokratia vähendamisele. Samuti tuleks luua mehhanism järeltegevuste jälgimiseks.
3. Avatud valitsemise põhimõtete rakendamine kohalikul tasandil haldusreformi tulemusena - Asjakohane AVP väärtuste suhtes: selgelt - Potentsiaalne mõju: väike - Täitmise seis: oluliselt täidetud	Tegevuse eesmärk on suunata tähelepanu madalale avatud valitsemiskultuurile kohalikul tasandil. Selleks viidi läbi katseprojekt kahes uues ühinenud omavalitsuses. Nende projektide tulemuste põhjal koostatakse üleriigilised soovitusel kohalikele omavalitsustele. Katseprojekti raames toimus kohalikele ametnikele ja vabaühendustele mitu kohtumist ja koolitust, kus tutvustati avatud valitsemise põhimõtteid ning töötati välja heade tavade töödokumendid. Kui tegevust otsustatakse jätkata, soovib IRMi hindamiseksperit kaasata lisategevusi, et toetada avatud valitsemise põhimõtete juurutamist teistes omavalitsustes.
4. Kaasavam poliitikakujundamine keskvalitsuse tasandil - Asjakohane AVP väärtuste suhtes: selgelt - Potentsiaalne mõju: väike	Tegevuse eesmärk on elavdada avalikkuse osalemist poliitikakujundamise varasemas etapis. Selleks uuendatakse ministriumide veebilehtede kaasamisrubriike, millest paljud on praegu vananenud ja alakasutatud. Samuti juurutatakse EISI arendusena varasema kaasamise toetamiseks loodud algatusetapi kasutuspraktikat. Riigikantselei on ministriume julgustanud arendama oma kaasamisrubriike, kuid vaid vähesed on lisanud uusi funktsioone. Samuti on Riigikantselei ministriumidele ette

• Täitmise seis: oluliselt täidetud	valmistanud juhised, kuidas kasutada eelmise tegevuskava ajal loodud EISI uut arendamise funktsiooni. Uute funktsioonide juurutamist on ministeeriumides alustatud, kuid ühestki konsultatsioonist ei ole teatatud. IRMi hindamisekspert soovib seda tegevust jätkata kas uue fookusega riigiametnike koolitamisel avalikkusega konsulteerimiseks või tegevus hoopis lõpetada. Kui tegevust jätkatakse, tuleks välja töötada ametlike veebilehtede kaasamisrubriikide miinimumstandardid ja ministeeriumide enesehinnangumehhanism, et kaasamist parandada.
5. Avatum ja läbipaistvam seadusloome • Asjakohane AVP väärtuste suhtes: ebaselge • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: • oluliselt täidetud	Kodanikuühiskonna organisatsioonid on märkinud, et Eestis puuduvad huvigruppide lobitööd reguleerivad seadused, eriti suhetes Riigikoguga. See on loonud teatava läbipaistmatuse poliitikakujundamisel. Tegevuse eesmärk on uuendada Riigikogu liikme hea tava käsiraamatut lobitöö jaotisega ning võtta vastu Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muudatused. Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon esitas ettepanekud Riigikogu liikme hea tava käsiraamatu parandamiseks, kuid neid ei võetud vastu. Selle asemel esitas korruptsioonivastane erikomisjon teise dokumendi, mis sisaldas kaheksat üldist hea tava soovitusi lobistidega kohtumisel. Kuigi ettepanekud võeti vastu, ei ole soovitusel siduvad ning puuduvad tõendid õigusloometavade muutumise kohta. Seega ei andnud rakendatud tegevus tegevuskavas ette nähtud tulemeid. IRMi hindamisekspert soovib tegevusega jätkata, kuid lisada mehhanismi, mille kaudu avalikkus saab lobimist jälgida. Samuti tuleks laiendada tegevust Riigikogu liikmete kõrval ka teistele riigiteenistujatele.
6. Riigiasutuste kaasamisvõimekuse ja vabaühenduste osalemisvõimekuse suurendamine poliitikakujundamisel • Asjakohane AVP väärtuste suhtes: selgelt • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: piiratud	Tegevuse eesmärk on kaasamisprojekte rakendades luua tingimused, mis suurendavad valitsusväliste organisatsioonide suutlikkust osaleda poliitikakujundamises. Tegevuse eest vastutav Riigikantselei kiitis heaks kolm projekti, millest kaks on täielikult teostatud. Üks teostatud projektidest sisaldas eelnõude infosüsteemi (EIS) arendamist ja teine avalikkuse osalemise suurendamist keskkonnapoliitika vallas. Hetkel rakendatav projekt kutsub ellu vabaühenduste huvikaitselabori (s.o huvikaitse arenguprogramm 25 vabaühendusele). Lisaks kaalub Riigikantselei veel nelja projektiettepanekut. Riigiametnike ja kodanikuühiskonna organisatsioonide sõnul on see tegevus parendanud avalikkusega konsulteerimise praktikaid Keskkonnaministeeriumis. IRMi hindamisekspert soovib tulevikus selgitada projektide esitamise ja teostamise rahastamise reegleid.
7. Kaasava eelarvestamise hoogustamine kohalikul tasandil • Asjakohane AVP väärtuste suhtes: selgelt • Potentsiaalne mõju: väike • Täitmise seis: pole alustatud	Tegevus käsitleb kaasava eelarvestamise abil kodanike väheneva osalemise probleemi Eesti uutes ühinenud omavalitsustes. Selleks tuleb Rahandusministeeriumil analüüsida praegusi kaasava eelarvestamise näiteid ning valmistada ette parima tava juhendid. Rahandusministeeriumi personali vahetumise tõttu on tegevuse rakendamine hilineanud. IRMi hindamisekspert soovib tegevust laiendada, et tõmmata kohalike omavalitsuste kaasavale eelarvele suuremat avalikkuse tähelepanu. Samuti peaks tegevus hõlmama avalikkusega konsulteerimist pikema eelarvestamise, mitmeaastaste strateegiate ja projektide osas.

8. Vabaühenduste rahastamise läbipaistvuse suurendamine • Asjakohane AVP väärtuste suhtes: selgelt • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: piiratud	Tegevus on suunatud vabaühenduste rahastamise vähestele läbipaistvusele, luues vabaühenduste rahastamispraktika analüüsimetoodika ning kogudes, analüüsides ja avalikustades andmeid vabaühenduste rahastamise kohta. Siseministerium andis esimese vabaühenduste rahastamise analüüsi koostamise ülesande Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskusele, analüüs pidi valmima 2017. aasta novembris. Ometi on Rahandusministerium viivitanud vabaühenduste rahastamise andmete teise analüüsi läbiviimisega. IRMi hindamiskspert soovib tegevusega jätkata, kuid lisaks peaks avalik sektor keskenduma finantsstatistika esitamisele avalikkuse jaoks mõistetavamal viisil.
9. Osalusdemokraatia mõtestamine ja digipädevuste arendamine koolihariduses • Asjakohane AVP väärtuste suhtes: selgelt • Potentsiaalne mõju: keskmine • Täitmise seis: piiratud	Kuigi Eestit peetakse digitehnoloogia ja innovatsiooni vallas juhtriigiks, on kodanikuühiskonna organisatsioonid teatanud ebajärjekindlusest koolides digioskuste õpetamisel. Tegevuse eesmärk on arendada Eesti õpilaste digipädevust ja seeläbi suurendada kodanikuosalust. Selleks uuendatakse huvigruppide ja kodanikuühiskonnaga konsulteerimise järel sotsiaalainete õppekavasid ning lisatakse digiõppevara portaali e-Koolikott vajalikke õppematerjale. Lisaks kutsutakse (valitsuse loodud) sihtasutust Innove osalema uute õppekavade väljatöötamises. Digipädevuste mudel ja uurimine arendati välja enne tegevuskava perioodi algust. Esimesel rakendamisaastal moodustas Haridus- ja Teadusministerium kahest õpetajast ja kahest akadeemilisest vanemteadurist koosneva töögrupi, mis pidi koolide jaoks välja töötama kontseptsioonikirjeldused iga sotsiaalteaduste aine kohta. Ainekavade kontseptsioonikirjeldused pidid valmis saama 2017. aasta lõpuks. Kui tegevust jätkatakse, soovib IRMi hindamiskspert siduda tehnoloogilised pädevused ja koolide õppekavad selgemalt avatud valitsemise ja kodanikuosaluse põhimõtetega.

Soovitused

Koordineerival kogul tuleks teha tõsisemaid pingutusi AVP protsessi taaselustamiseks. Selleks peaks koordineerivast kogust saama valitsuse nõuandev organ, mille esimees on riigihalduse minister ja aseesimees kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt valitud esindaja. Sidusrühmadele tuleks tagada paremad konsulteerimisvõimalused ja -mehhanismid nii tegevuskava arendamise kui ka rakendamise ajal. Samuti peaksid tegevused olema ambitsioonikamad ja mitte lihtsalt tuletatud valitsuse juba varem olemas olnud algatustest, nagu ilmnes kolmanda tegevuskava puhul. Lisaks tuleks AVP raames suunata rahastust innovatiivsemate tegevuste julgustamiseks ja toetada nende õigeaegset teostamist.

Alates 2014. aastast sisaldavad kõik AVP IRMi aruanded viit võtmesoovitust järgmiseks AVP tegevuste planeerimise tsükliks. AVPs osalevad valitsused on kohustatud oma iga-aastases enesehindamise aruandes neile soovitustele vastama. Antud soovitused jälgivad SMART-loogikat (*Specific, Measurable, Answerable, Relevant, Timebound*), olles spetsiifilised, mõõdetavad, ajastatud, realistlikud ja täpsed. Nendele toetudes esitab IRMi hindamiskspert järgnevad võtmesoovitused:

Tabel 3: Viis võtmesoovitust

Lua koordineerivas kogus ja AVP kodanikuühiskonna ümarlauas motivatsioon ja tööriistad tugevamaks igapäevaseks juhtimiseks ning kaaluda koordineeriva kogu staatuse muutmist.
Kaasata selliseid riigireformiga seostatud tegevusi, millel on oma eelarved, kuid mis annavad juba kavandatud tegevustele selge lisaväärtuse. Leida parem tasakaal olemasolevate kavade ja uute algatuste vahel.
Teha iga tegevuse rakendamise jälgimise eest vastutavaks konkreetne vabauhendus, kellel oleks ülesande täitmiseks ka piisavalt inim- ja rahalist ressursi.
Kaasata tegevused, mis on hästi määratletud, ambitsioonikad ja teostatavad kaheaastase perioodi jooksul ning millel on avalikkusele suunatud osa.
Lisada tegevuskavasse sidusrühmade prioriteetsed valdkonnad nagu korruptsioonivastane võitlus, kohalikud otsusetegemise struktuurid ja noortepoliitika.

Vastavuskriteeriumid: AVPs osalemiseks peavad valitsused üles näitama pühendumust avatud valitsemisele, vastates avatud valitsemise võtmedimensioonide miinimumnõuetele. Riigi progressi määramiseks igas dimensioonis kasutatakse kolmanda osapoole indikaatoreid. Lisainfo: aruande VII jaotis sobivuse nõuete kohta või veebileht bit.ly/1929F1I.

Dr Kristiina Tõnnisson on Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi direktor. Tal on 20 aastat kogemusi avaliku halduse, üleminekudemokraatiate ja kohaliku valitsemise riiklikul ja rahvusvahelisel hindamisel, põhirõhuga Kesk- ja Ida-Euroopal. Tal on magistrikraad avalike ja mittetulundusühingute juhtimises New Yorgi Ülikoolist ja doktorikraad avalikus halduses ja sotsiaalpoliitikas Tartu Ülikoolist. Ta on töötanud nii Euroopas kui ka Ameerika Ühendriikides ning saanud kogemusi avalikust, mittetulundus- ja erasektorist. Lisaks on ta Teaduse ja Kultuuri Sihtasutuse Domus Dorpatensis nõukogu esinaine.

I. Sissejuhatus

Avatud Valitsemise Partnerlus (AVP) on mitme huvipoollega rahvusvaheline algatus, mille eesmärk on tagada, et valitsused täidavad oma kodanike ees konkreetseid lubadusi, mis edendavad läbipaistvust, võimestavad kodanikke, võitlevad korrupsiooniga ning rakendavad uusi tehnoloogiaid valitsemise tugevdamiseks. AVP loob avaliku valitsemise eesmärgi nimel töötavatele valitsustele, kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja erasektorile rahvusvahelise foorumi dialoogiks ja kogemuste vahetamiseks.

Eesti osaleb AVPs ametlikult alates 2011. aastast, kui president Toomas Hendrik Ilves teatas riigi kavatsust algatuses osaleda.¹

AVPs osalemiseks peavad valitsused demonstreerima pühendumist avatud valitsemisele, täites (minimaalseid) tulemuskriteeriume. Riigi edu jälgimiseks kasutatakse kolmanda osapoole objektiivseid indikaatoreid, mille alusel hinnatakse iga kriteeriumi, sh eelarvepoliitika läbipaistvus, riigiteenistujate varade avalikustamine, kodanike kaasamine ja ligipääs informatsioonile. Lisainfo vastavuskriteeriumide kohta on VII jaotises.

Kõik AVPs osalevad riigid peavad välja töötama konkreetsete lubadustega tegevuskava, mille eesmärk on saavutada valitsemistavades kaheaastase perioodi jooksul edasimineku *status quo*'lt. Lubadused (tegevused) võivad põhineda olemasolevatel pingutustel, astuda käimasolevate reformide lõpuleviimiseks uusi samme või algatada tegevusi täiesti uuel alal.

Eesti kolmanda riikliku tegevuskava koostamine toimus detsembrist 2015 kuni juunini 2016. Ametlik tegevuskava rakendamise periood oli 1. juulist 2016 kuni 30. juunini 2018. Käesolev esimese aasta aruanne käsitleb tegevuskava loomise protsessi ja rakendamise esimest aastat 2016. aasta juulist 2017. aasta juunini. 2015. aasta alguses alustas IRM tegevuskava kaheaastase perioodi kohta lõpparuannete avaldamist. Kõiki tegevusi või edusamme, mis leiavad aset rakendamise teisel aastal (alates 2017. aasta juulist), hinnatakse lõpparuandes. Valitsus ei plaani avaldada enesehindamise aruannet. 20. juunil 2017 toimunud koordineeriva kogu koosolekul vaadati üle tegevuskava edenemine.

AVP nõuetele vastamiseks teeb sõltumatu hindamismehhanism (IRM) koostööd dr Kristiina Tõnnissoniga (Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituut), kes hindas Eesti kolmanda tegevuskava arengut ja rakendamist. Huvipoolte arvamuste kogumiseks tegi IRMi hindamiseksperit Tallinnas ja Tartus fookusgrupi ja intervjuud ametnike ning kodanikuühiskonna organisatsioonidega. IRMi eesmärk on luua kestav dialoog tulevaste tegevuste arendamise ja rakendamise teemal. Metoodika ja allikate kohta on täpsem info aruande VI jaotises.

¹ <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-letter-of-intent-join-ogp>.

II. Kontekst

Eesti kolmas tegevuskava keskendus kodanikukesksetele avalikele teenustele ning avatud ja kaasavale poliitikakujundamisele. Kuigi tegevuskava hõlmas kodanikuühiskonna ettepanekuid, näiteks avatum ja läbipaistvam poliitikakujundamine ja nullbürokratia projekt, tuletati lõplikud tegevused olemasolevatest strateegiatest ja seetõttu jäi neis üldiselt puudu ambitsioonikusest. Eesti järgmise tegevuskava loomisse ja rakendamisse peaks aktiivsemalt kaasama kodanikuühiskonda, kohalike omavalitsusi ja Riigikogu ning võtma arvesse huvipoolte prioriteete, näiteks korruptsioonivastane seadusandlus.

2.1 Taust

Eesti on alates taasiseseisvumisest 1991. aastal teinud märkimisväärsed edusamme hea valitsemise ja demokraatia vallas. Demokraatliku valitsemise poolest oli Eesti 2017. aastal Freedom House'i üleminekuriikide indeksis¹ esimesel kohal 29 postkommunistliku riigi seas ning Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeksis² 22. kohal 176 riigi seas. Eesti ühines Euroopa Liiduga 2004. aastal ja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooniga (OECD) 2010. aastal. Kahes eelmises AVP tegevuskavas keskenduti e-valitsemise arendamisele, kodanike osalusele ja kodanikust lähtuvatele avalikele teenustele. Mõlemat tegevuskava rakendati suures mahus, kuid väheambitsioonikate lubaduste tõttu olid enamasti tulemuseks vaid väikesed täiendused avatud valitsemises. Enamik AVP lubadusi on võetud otse üle mitmete avalike organisatsioonide juba olemasolevatest plaanidest ja tegevustest. Lisaks on vähe tehtud selleks, et suurendada avalikkuse teadlikkust Eesti AVP tegevuskavadest ja tegevustest. Siiani on Eestis peamised avatud valitsemise küsimused olnud e-valitsemine ja e-teenused ning Eesti on need teemad seadnud prioriteediks ka ELi eesistumise ajal 2017. aasta juulist detsembrini.³

Pärast eelmise valitsuse umbusaldushääletust Riigikogus moodustati novembris 2016 uus valitsus, mis lubas edendada avatud valitsemist ja kaasata otsuste langetamise protsessi ettevõtjad, eksperdid, kodanikuühiskonna ja opositsioonierakonnad.⁴ Uue valitsuse pühendumise avatud valitsemise põhimõtetele on aga kahtluse alla seadnud peaministri otsus loobuda osalemast AVP 2016. aasta ülemaailmsel tippkohtumisel ja oluliste maksureformide jõustamine neid eelnevalt huvitatud osapooltega läbi arutamata.⁵ Eestit esindas tippkohtumisel aga Eesti president, kes on aktiivselt toetanud avatud valitsemise põhimõtteid ja propageerinud „õmblusteta ühiskonda”.⁶

Kuna üks eelmise tegevuskava lubadustest oli „varajane ligipääs maksupoliitilistele otsustele”, tekitasid praeguse valitsuse poolt kiirkorras tehtud maksumuudatused, mida polnud eelnevalt arutatud ega seletatud, avatud valitsemise huvirühmades segadust. Eesti Tööandjate Keskliidu sõnul on rutakad maksumuudatused Eesti majanduskeskkonda negatiivselt mõjutanud. Eesti Tööandjate Keskliidu juhataja ütles, et „maksumuudatusi menetletakse hea õigusloome eeskirja ning kaasamise head tava rikkudes” ning sellised seadusloome praktikad „vähendavad Eesti majanduses kindlustunnet ja avalikkuse usaldust valitsuse vastu”.⁷

Ehkki Eesti saab ülemaailmsetes läbipaistvuse ja avaliku vastutuse indeksites kõrgeid kohti, on vabaühendused ja avalik-õiguslikud meediaväljaanded väljendanud muret hiljutiste negatiivsete trendide pärast neis valdkondades. Ühingu Korruptsioonivaba Eesti tegevjuhi Anni Jatsa sõnul on 2017. aastal Eesti positsiooni tõus korruptsioonitajumise indeksis esimest korda viie aasta jooksul peatunud, sest

puuduvad olulised muudatused läbipaistvuse suurendamiseks.⁸ Uus koalitsioonierakond, Keskerakond, on viimaste aastate jooksul olnud segatud mitmesse korruptsiooniskandaali.⁹ Mitmes avalikus institutsioonis, nagu Tallinna Sadam¹⁰, Eesti Energia¹¹ ja Eesti Haigekassa, on esinenud probleeme organisatsioonilise läbipaistvusega. 2016. aastal oli Eesti Haigekassa eelarve puudujääk umbes 30 miljonit eurot. Eesti Haigekassa juhatuse esimehe Tanel Rossi sõnul tekitasid puudujäägi ühekordsed kulud.¹² Kuid 2017. aasta mais avaldasid päevalehes Postimees kuus terviseeksperti seisukoha, et Eestis on EList tervishoiuks eraldatud fonde väärtarvitatud ning poliitikud teevad olulisi tervishoiuotsuseid erakonna huvides, mitte ekspertide nõuannetest lähtuvalt.¹³

Teine teema, mis mõnele sidusrühmale muret valmistab, on kodanike vähene osalemine otsuste langetamises. Vabaühenduste esindajate Liia Hänni ja Tarmo Treimanni sõnul õigestivad Eestis avalikku osalemist tihti rutakad otsused ja n-ö väljanäitus, millega valitsus teeskleb avalikkusega konsulteerimist, kuid tegelikult ei võta lõplikke otsuseid tehes avalikku arvamust kuulda.¹⁴ Muret tekitab kodanike vähene kaasamine kohaliku tasandi otsustesse (nt uus metsaseadus¹⁵, teedehhituse kaasused¹⁶ jne), mis on oluline, sest kohalik omavalitsus mõjutab otseselt kodanike elu. Ka Eesti ettevõtjad on avaldanud soovi otsuste langetamise protsessis ja eriti bürokraatia vähendamise ja maksureformide teemal rohkem kaasa rääkida.¹⁷

2.2 Riikliku kontekstiga seotud tegevuskava ulatus

Enamik Eesti kolmanda tegevuskava tegevusi on tuletatud olemasolevatest strateegilistest dokumentidest ja valitsuse ettevõtmisest, mistõttu võimalused tegeleda riigis avatud valitsemise väljakutsetega on piiratud. Kava keskendub kahele laiale poliitikavaldkonnale: kodanikukesksete avalike teenuste arendamine ja kaasavate poliitikakujundamise protsesside avamine ja loomine. Esimese teema kaks lubadust käsitlevad e-maksureformi küsimusi ning ettevõtete ja ettevõtjate jaoks bürokraatia vähendamist, nõudes nende rakendamisel konsultatsioone asjaomaste sidusrühmade ja ettevõtjatega. Nullbürokraatia projekt, mis üritab käsitleda riigi ettevõtjate jaoks olulist avatud valitsemise eesmärki, oli tegevuskava väljatöötamise ajal sidusrühmade peamine prioriteet.

Teise teema – kaasamise ja läbipaistvuse suurendamine poliitikakujundamisel – lubadustest enamik käsitlevad Eesti avatud valitsemise teemasid teatud määral, kuid mõne nimetatud küsimuse laialivalguvuse tõttu on nende ulatus suuresti piiratud. Väärib märkimist, et üldist konsultatsioonide teesklemise probleemi avalike asutuste poolt ei ole tegevuskava kodanikuosaluse tegevuste osas piisavalt käsitletud. Lubadus rakendada avatud valitsuse põhimõtteid kohalikul tasandil põhineb olemasoleval haldusreformil ja katseprojektide elluviimisel. Katseprojektide mõju laiemate poliitiliste otsuste ettevalmistamisele ja rakendamisele kohalikes omavalitsustes ei ole aga tagatud. Kohalike omavalitsuste edasised lubadused peaksid hõlmama pikaajaliste konsultatsioonide võimalusi. Veel üks lubadus nõuab valitsuse ministeeriumi veebilehtede kaasamisrubriikide väljatöötamist, kuid jäetakse mainimata, kuidas nende veebilehtede külastatavust kavatakse suurendada.

Tegevuskavas pole kuigi palju käsitletud läbipaistvuse vähesust otsuse tegemise protsessis kohalikul ja keskvalitsuse tasandil. Näiteks lubadus suurendada läbipaistvust Riigikogus keskendub Riigikogu liikme hea tava käsiraamatu täiendamisele lobitöö reeglitega, kuid ei paku avalikku järelevalvet lobimise üle. Muud läbipaistvust puudutavad lubadused peaksid võimalikke korruptsioonijuhtumeid Eestis tõhusamalt ennetama.

-
- ¹ Freedom House, Nations in Transit 2017, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/estonia>.
- ² Transparency International, Corruption Perceptions Index, 25. jaanuar 2017, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table.
- ³ Eesti prioriteedid, eu2017.ee, <https://www.eu2017.ee/et/eesti-prioriteedid>.
- ⁴ Vabariigi Valitsus, Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtted 2016-2019, (Tallinn, 2016), 3, <http://bit.ly/2tLnNvw> (külastatud 25.08.2017).
- ⁵ Rain Kooli, „Rauno Vinni: valitsus on oma lubadused juba unustanud“, ERR uudised, 9. detsember 2016, <http://www.err.ee/578873/rauno-vinni-valitsus-on-oma-lubadused-juba-unustanud> (külastatud 02.09.2017).
- ⁶ Vabariigi President Idapartnerluse kodanikuühiskonna konverentsil, 25. oktoober 2017, <https://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/13677-2017-10-25-14-41-53/index.html>.
- ⁷ BNS News, „Tööandjad: Kiired maksu-uuendused halvendavad majanduskeskkonda“, 25. jaanuar 2017, <http://www.rmp.ee/uudised/uldmajandus/tooandjad-kiired-maksu-uuendused-halvendavad-majanduskeskkonda-2017-01-25> (külastatud 5.01.2018).
- ⁸ Transparency International, Ühing Korruptsioonivaba Eesti, „Estonia’s standstill in the CPI has been cemented“, 25. jaanuar 2017, <http://www.transparency.ee/cm/en/uudised/estonias-standstill-cpi-has-been-cemented> (külastatud 28.07.2017).
- ⁹ Vabaerakond, „Keskerakonna korruptsioon on võtnud maksumaksja rahakotist vähemalt miljon eurot“, <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/vabaerakonna-analuuks-keskerakonna-korruptsioon-on-votnud-maksumaksja-rahakotist-vahemalt-miljon-eurot?id=78394114>, 31. mai 2017, (külastatud 11.09.2017).
- ¹⁰ Ann-Marii Nergi, „Eesti suurimaid korruptsiooniskandaale jõuab kohtusse: Allan Kiil küsis süüdistuste kohaselt parvlaevatehastelt 3,5 miljonit eurot“, Eesti Päevaleht, 29. september 2017, <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/eesti-suurimaid-korruptsiooniskandaale-jouab-kohtusse-allan-kiil-kusis-suudistuse-kohaselt-parvlaevatehastelt-3-5-miljonit-eurot?id=79666492> (külastatud 18.11.2017).
- ¹¹ Helene Mihelson, „Kapo pidas korruptsioonis kahtlustatavana kinni Eesti Energia tütarettevõtte tootmisjuhid“, Postimees, 3. veebruar 2014, <https://majandus24.postimees.ee/2684024/kapo-pidas-korruptsioonis-kahtlustatavana-kinni-eesti-energia-tutarettevotte-tootmisjuhid> (külastatud 18.11.2017).
- ¹² Postimehe päevaintervjuu, 8. september 2016, <https://arvamus.postimees.ee/3828869/paevaintervjuu-haigekassa-juht-eelarve-puudujaagist-muresemiseks-pole-pohjust> (külastatud 05.11.2017).
- ¹³ Erki Mölder, Tiit Meren, „Avalik pöördumine: kes vastutab meie tervise eest?“ Postimees, 23. mai 2017, <http://arvamus.postimees.ee/4120763/avalik-poordumine-kes-vastutab-meie-tervise-eest> (külastatud 31.07.2017).
- ¹⁴ Intervjuu Liia Hänniga, E-riigi Akadeemia, 5. september 2017, fookusgrupp Tallinnas, 22. september 2017.
- ¹⁵ Züleyxa Izmailova, „Rohelised: uus valitsus ei peaks jätkama Eesti lagedaks raiumisega“, Pealinn, 22. november 2016, <http://www.pealinn.ee/newset/rohelised-uus-valitsus-ei-peak-jatkama-eesti-lagedaks-raiumisega-n180196>, (külastatud 23.11.2017).
- ¹⁶ Õhtuleht, „Haabersti hõberemmelgas on kogu Eestimaa vabadussammas, on aeg võtta oma vabadus tagasi!“, 22. juuni 2017, <http://www.oh tuleht.ee/812732/video-saale-kareda-haabersti-hoberemmelgas-on-kogu-eestimaa-vabadussammas-on-aeg-votta-oma-vabadus-tagasi> (külastatud 23.11.2017).
- ¹⁷ Intervjuu Marko Udrasega, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (6.09.2017).

III. Eestvedamine ja multisidusrühmade protsess

Riigikantselei alustas konsultatsiooniprotsessi õigeaegselt ja teatas konsultatsioonidest ette, kuid ei tegelenud avalikkuse kaasamiseks vajaliku teadlikkuse suurendamisega. Tegevuskava viidi kiiresti lõpule, ilma et oleks antud piisavalt aega kodanikuühiskonna organisatsioonidega konsulteerimiseks. AVP koordineeriv kogu tegutses multisidusrühmade konsultatsioonifoorumina, kuid ei kohtunud tegevuskava rakendamise esimese aasta jooksul regulaarselt.

3.1 Eestvedamine

Alajaotis kirjeldab AVP eestvedamist ja AVP institutsionaalset konteksti Eestis. Tabel 3.1 võtab struktuuri lühidalt kokku, lisainfot pakub kirjeldav osa allpool.

Tabel 3.1: AVP eestvedamine

1. Struktuur	Jah	Ei
Kas on selgelt määratletud AVP kontaktpunkt (kontaktsik)?	✓	
	Jagatud	Üks
Kas AVP jõupingutusi juhib üks asutus?		✓
	Jah	Ei
Kas AVP algatuse eestvedaja on valitsusjuht?		✓
2. Seaduslik mandaat	Jah	Ei
Kas valitsuse pühendumine AVP-le on kinnitatud ametlikult ja avalikult antud volitusega?	✓	
Kas valitsuse pühendumine AVP-le on sätestatud seaduslikult siduva volitusega?		✓
3. Järjepidevus ja ebastabiilsus	Jah	Ei
Kas tegevuskava rakendamise tsükli ajal muutus AVPd vedav organisatsioon või sellega seotud organisatsioon?		✓
Kas AVP tegevuskava tsükli vältel vahetus eestvedaja?		✓

Eesti on selge võimude lahususega parlamentaarne demokraatia. Eestis vastutab AVP tegevuskava rakendamise eest Riigikantselei. Praegu on Riigikantselei peamine ülesanne tagada organisatoorne tugi valitsuste liikmetele ja peaministrile ning tal puudub õiguslik volitus sundida teisi organeid AVP tegevustest osa võtma.

Riigikantselei riigisekretär on AVP koordineeriva kogu juht. Koordineeriv kogu on riigisekretäri, mitte aga valitsuse nõuandev organ. Varem jälgis koordineeriv kogu ainult tegevuskava rakendamist, kuid praegusest tegevuskavast alates jälgib see nii väljatöötamist kui ka rakendamist.¹ Tegevuskava vajab valitsuse ametlikku heakskiitu, enne kui seda saab rakendada, kuid enamik partnerlusega seotud otsuseid tehakse koostööfoorumis. Koordineeriv kogu võib kutsuda vastutavaid ministeeriume andma aru rakendamise edenemisest ja muudest lubadustega

seonduvatest poliitikavaldkondadest, kuna enamik kohustusi tuleneb olemasolevatest riiklikest tegevuskavadest.

Koordineeriv kogu koosneb 14 liikmest: seitse avalikust sektorist ja seitse kodanikuorganisatsioonidest. Alates 2016. aastast on kogu kutsunud AVPga ühinema ka Riigikogu liikmeid ja kohalike omavalitsuste esindajaid. Nendel esindajatel on teiste kogu liikmetega võrdne õigus avaldada arvamust tegevuskava väljatöötamise ja rakendamise kohta. Riigikogu esindaja osales vaid ühel koordineeriva kogu koosolekul. Koordineeriva kogu koosolekuid on võrreldes varasemate tegevuskavade tsüklitega toimunud harvem: käesoleva aruande kirjutamise ajaks oli käesoleva tegevuskava tsükli jooksul käidud koos kaks korda – septembris 2016 ja juunis 2017.

Eesti on oma tegevuskava prioriteedid tuletanud juba olemasolevatest poliitikatest ja häälestanud tegevusi vastavalt koordineeriva kogu koosolekutel toimunud aruteludele. Enamik tegevusi on seotud teiste strateegiliste dokumentide tegevuste ja meetmetega.² Enamiku praeguse tegevuskava tegevuste väljatöötamise ja rakendamise eest vastutavad Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Riigikantselei eelarves on AVP-le eraldatud väike eelarve eelkõige haldus- ja teavitamiskulude katmiseks. Paljud avalikud teenistujad vastutavad AVP eri tegevuste eest ja täidavad neid lisaks oma tavapärasele tööülesannetele. Sellegipoolest on suurem osa kodanikuühiskonna organisatsioonide arvamusel, et Riigikantseleil puuduvad spetsiaalsed rahalised ja inimressursid, mis oleks pühendatud tegevuskava rakendamise koordineerimisele.³

Uus valitsus moodustati 2016. aasta novembris. Valitsuse vahetus ei mõjutanud tegevuskava formaalset rakendamist, sest enamik tegevusi oli seotud eelnevalt heaks kiidetud organisatsiooniliste tööplaanidega. AVP eestvedamise ja volituste kohta Eestis vt tabel 3.1.

3.2 Valitsusesisene osavõtt

Alajaotis kirjeldab, millised valitsusasutused olid AVP eri etappides kaasatud. Järgmine alajaotis kirjeldab, millised valitsusevälised organisatsioonid olid AVPsse kaasatud.

Tabel 3.2: AVPs osalemine valitsusasutuste kaupa

Kuidas asutused osalesid?	Ministeeriumid, ametid ja asutused	Seadusandlik organ	Kohtu- (sh poolkohtulikud asutused)	Teised (sh põhiseaduslikud, sõltumatud või autonoomsed asutused)	Omavalitsused
Nõupidamine : asutused, mis on kutsutud jälgima või jälgisid tegevuskava, kuid ei pruugi olla vastutavad tegevuskava	6 (vähemalt) ⁴	1 ⁵	0	0	1 ⁶

tegevuste eest					
Ettepanekute tegemine: asutused, kes pakkusid tegevuskavasse tegevusi	6 ⁷	0	0	0	0
Rakendamine : asutused, kes vastutavad tegevuste rakendamise eest olenemata sellest, kas nemad on ettepanekute tegijad	6 ⁸	1 ⁹	0	0	0

3.3 Kodanikuühiskonna kaasamine

Tabel 3.3: AVP kulg riigi tasandil

AVPs osalevad riigid järgivad AVP tegevuskava väljatöötamise, rakendamise ja ülevaatamise nõudeid. Tabel 3.3 kirjeldab Eesti tegevuskava täitmise kulgu ajavahemikul 2016–2018.

Peamised sammud: 4 (7)						
Enne	1. Ajakava ja protsessi kättesaadavus			2. Etteteatamine		
	Ajakava ja protsess veebis enne konsulteerimist saadaval	Jah	Ei	Konsultatsioonist ette teatamine	Jah	Ei
		✓			✓	
	3. Teadlikkuse suurendamine			4. Mitu kanalit		
	Valitsus tegeles teadlikkuse suurendamisega	Jah	Ei	4a. Veebipõhised konsultatsioonid	Jah	Ei
			✗		✓	
				4b. Isiklikud konsultatsioonid	Jah	Ei
				✓		
5. Dokumentatsioon ja tagasiside						
Märkuste kokkuvõte esitatud				Jah	Ei	
				✓		
Kestel	6. Regulaarne multisidusrühmade foorum					
	6a. Kas foorum eksisteeris?	Jah	Ei	6b. Kas see kohtus regulaarselt?	Jah	Ei
		✓				✗
Hiljem	7. Valitsuse enesehindamise aruanne					
	7a. Kas enesehindamise aastaaruanne on avaldatud?	Jah	Ei	7b. Kas aruanne on saadaval inglise keeles ja riigikeeles?	Jah	Ei
			✗			✗
	7c. Kas toimus kahenädalane avalik aruande kommenteerimise periood?	Jah	Ei	7d. Kas aruanne vastab IRMi võtmesoovitustele?	Jah	Ei
			✗			✗

Kolmanda tegevuskava koordineeriva kogu liikmetest seitse olid kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad: Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit (EMSL), Avatud Eesti Fond, Eesti Haridusfoorum, E-riigi Akadeemia, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Ametiühingute Keskkliit, Poliitikauuringute Keskus Praxis. Need organisatsioonid valis välja AVP kodanikuühiskonna ümarlaud. Ümarlaud loodi 2011. aastal kui platvorm, mis aitab kaasa Eesti AVP tegevuskavade teavitamisele, seirele ja rakendamisele. See koosneb 19 kodanikuühiskonna organisatsioonist ja kogus kolmanda tegevuskava väljatöötamisel nendelt organisatsioonidelt tegevuste ettepanekuid.

Pärast tegevuskava teemade kehtestamist AVP koordineerivas kogus 2016. aasta märtsis saadeti kodanikuühiskonna organisatsioonidele avatud kutse ettepanekute esitamiseks. Samal kohtumisel väljendasid paljud kodanikuühiskonna organisatsioonid muret, et avalikkust ei ole tegevuskava väljatöötamisest piisavalt informeeritud, ning rõhutasid, et osalevatel kodanikuühiskonna organisatsioonidel puuduvad piisavad vahendid ettepanekute esitamiseks. Näiteks esitas kodanikuühiskonna ümarlaud 2016. aasta alguses tegevuse 6 ettepanekuid läbivaatavale komisjonile kaasamisprojekti, mis oleks suurendanud kodanikuühiskonna organisatsioonide ja üldsuse osalust kolmanda tegevuskava väljatöötamises, kuid projektiidee ei saanud rahastust. EMSLi esindaja Maris Jõgeva ütles, et tulevikus ei pruugi tema organisatsioonil olla aega ega raha protsessi kohta teabe jagamiseks ega teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide esindamiseks kogus. Praxise esindaja Annika Uudelepp avaldas arvamust, et osalevatel sidusrühmadel on piisavalt ressursse ainult iseenda esindamiseks.¹¹ Mitmed vabaühendused kahtlesid kodanikuühiskonna ümarlaua suutlikkuses aktiivselt innustada kodanikuühiskonna organisatsioone AVP protsessis osalema, kuivõrd ümarlaua enda tegevus on loid.

Pärast 2016. aasta märtsi kokkusaamist esitas EMSL üle-eestilise üleskutse ettepanekute esitamiseks oma liikmesorganisatsioonide seas. Huvitatud isikutel oli aega üks kuu, et teha ettepanekuid konkreetseteks tegevusteks. Vabaühendused tegid kokku 27, valitsusasutused aga 6 ettepanekut. Kõigile avatud veebipõhine ettepanekute esitamise voor lõppes 15. aprillil 2016. Selle üleskutse peale ei laekunud ühtegi ettepanekut. Ettepanekuid arutati järgmisel koordineeriva kogu kohtumisel 27. aprillil 2016, kus esitati tegevuskava esialgne projekt. Ehkki Riigikantselei andis ettepanekutele mõningast tagasisidet, ei ole sellest tehtud kommenteeritavat kokkuvõtet ning kodanikuühiskonna organisatsioonid avaldasid rahulolematust selle üle, et teatud ettepanekute lõplikust tegevuskavast väljajätmist üldiselt ei põhjendatud. Kuigi koordineeriv kogu oli eelmisel koosolekul sõnaselgelt öelnud, et esialgse tegevuskava teatud ettepanekutest loobumise põhjusi tuleks üldsusele selgitada, esitati enne ja pärast kava koostamist vähe selgitusi.¹² Kuna koordineeriva kogu liikmed esialgset kava enne kohtumist ei näinud, oli keeruline anda asjakohast tagasisidet. Lõpliku tegevuskava üheksast tegevusest seitse pakkusid välja kodanikuühiskonna organisatsioonid (tegevused 3, 4, 5, 6, 7, 8 ja 9) ja kaks avaliku sektori esindajad (tegevused 1 ja 2). Esialgne tegevuskava riputati avalikkusega konsulteerimiseks kaheks nädalaks Eelnõude Infosüsteemi (EIS)¹³ ja osaluse veebilehele osale.ee, kuid seda ei reklaamitud ning ühtegi avalikku ettepanekut ega kommentaari ei laekunud. See ei saanud üheltki organisatsioonilt tagasisidet ja oli ilmne, et esialgsed otsused olid juba vastu võetud. Valitsus kiitis 30. juunil 2016 lõpliku tegevuskava heaks.

Tabel 3.4: Avaliku panuse tase

IRM kasutab AVP puhul kohandatuna avaliku osalemise rahvusvahelise assotsiatsiooni (IAP2) avaliku osaluse spektrit.¹⁴ See spekter näitab avalikkuse potentsiaalset mõju tegevuskava sisule. Enamik riike peaks AVP vaimus püüdlema koostöö tegemise poole.

Avaliku panuse tase		Tegevuskava väljatöötamise ajal	Tegevuskava rakendamise ajal
Volitamine	Valitsus annab otsustusõiguse avalikkuse esindajatele		
Koostöö tegemine	Toimub iteratiivne dialoog ja avalikkus aitab tegevuskava luua		
Kaasamine	Valitsus annab tagasisidet, kuidas avalikku panust arvesse võeti		
Konsulteerimine	Avalikkus võib teha ettepanekuid	X	X
Informeerimine	Valitsus annab avalikkusele teavet tegevuskava kohta		
Konsultatsiooni puudumine	Konsultatsiooni puudumine		

3.4 Konsulteerimine rakendamise ajal

AVPs osalevad valitsused peavad määrama foorumi, mis võimaldab AVP rakendamise teemal regulaarseid konsultatsioone mitme osapoolega. See võib olla uus või olemasolev üksus.

Eestis oli tegevuskava rakendamise ajal selliseks mitme osapoole konsultatsioonifoorumiks riigisekretäri juhitud koordineeriv kogu. Koordineeriva kogu liikmesus oli jätkuvalt ühtlane: pool liikmetest olid AVP kodanikuühiskonna ümarlaua poolt valitud kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad (kõik organisatsioonid kutselised) ja teine pool avaliku sektori esindajad (vastavalt ametikohale).

Praeguse tegevuskava rakendamise esimesel aastal kohtus koordineeriv kogu kõigest kaks korda: 21. septembril 2016 ja 20. juunil 2017. Mõlemad kohtumised toimusid Tallinnas. Esimesel kohtumisel osales 16 inimest (esindades viit kodanikuorganisatsiooni ja viit avaliku sektori asutust koordineerivast kogust), teisel kohtumisel osales 17 inimest (esindades nelja kodanikuorganisatsiooni ja viit küllalist/kõnelejat avalikust sektorist). Kõiki AVP koordineeriva kogu koosolekuid protokolliti ning protokollid avaldati Riigikantselei AVP veebilehel. IRMi hindamiskspert ei ole võtnud osa käesoleva tegevuskava koostamisest ega selle rakendamise jälgimisest.

Kuna Eesti valitsus asendas oma enesehindamise vahekokkuvõtte aruande üldise kokkusaamisega, kus arutati tegevuskava elluviimise edusamme, oli viimase koordineeriva kogu kohtumise eesmärk jagada teavet tegevuste rakendamise praeguse olukorra kohta.

Kodanikuorganisatsioonid on kritiseerinud Eesti AVPs osalemise olemust väites, et valitsus kasutab AVP liikmesust rahvusvahelise prestiiži saamiseks, mitte avatud valitsemise edendamiseks.¹⁵ Ka avaliku sektori esindajad nõustuvad sellega, et tihti kasutab valitsus AVP liikmesust kui täiendavat reklaamplatvormi valitsuse algatustele, kuid ei suurenda nende algatuste väärtust.¹⁶ Seda kriitikat illustreerib asjaolu, et enamik tegevusplaani tegevusi oli enne plaani väljatöötamist juba riigiasutuste poolt planeeritud ning neid rakendatakse sõltumata nende staatusest AVP tegevustena. Mõne tegevuse fookus ja ulatus on planeeritud väiksem (nt tegevused 1 ja 2), samas kui mõne teise ulatus on esialgu planeeritud laiem (nt tegevus 4). See lähenemine võib segadust tekitada, kuna osalejatel pole

tegevuskava lõpliku lubaduse täpne ulatus ja/või sõnastus alati selge. Kuigi enamik lõplikku tegevusplaani valitud ettepanekutest tulid kodanikuorganisatsioonidelt, vormistati tegevuste ulatus ja sõnastus selliselt, et need sobituksid valitsuse olemasolevate algatustega. Kuigi tegevuskavast jäeti välja kõik ettepanekud, millel ei olnud spetsiaalset rahastust rakendava asutuse eelarves, oli tegevuste lõpliku fookuse ja ulatuse üle otsustamisel määravaim tegur siiski rakendava asutuse heakskiit. Lisaks pole tegevuste rakendamise pidevaks jälgimiseks peaaegu ühtegi kanalit peale võimaluse pöörduda e-kirjaga vastutava asutuse või valitsuse AVP kontaktisiku poole. Koordineeriva kogu koosolekute protokollid annavad tegevuskava rakendamisest üldise ülevaate, kuid ajakohastamist oleks vaja sagedamini.

3.5 Enesehindamine

AVP põhimäärus nõuab, et osalevad valitsused avaldaksid kolm kuud pärast esimest rakendamisaastat enesehindamise aruande. Enesehindamise aruanne peab olema avalike kommentaaride jaoks kättesaadav kahe nädala jooksul. Käesolevas jaotises hinnatakse nende nõuete täitmist ja aruande kvaliteeti.

Septembris 2016 toimunud kohtumisel otsustas koordineeriv kogu, et ei koosta enam tulevaste tegevusplaanide, k.a praeguse tegevusplaani enesehindamise vahearuannet. Enesehindamise vahearuanded asendatakse koordineeriva kogu kokkusaamisega, kus tehakse ülevaade tegevuste täitmisest. Koordineeriva kogu koosolekute protokollid on kättesaadavad internetis.¹⁷ Praeguse tegevuskava raames toimus ülevaatekoosolek 20. juunil 2017.

3.6 Vastus IRMi eelmistele soovitudele

Tabel 3.5: Eelmised IRMi aruande võtmesoovitused

	Soovitus	Kas soovitust on järgitud?	Kas on võetud tegevuskavasse?
1	Riigikantselei peaks jätkama aktiivse ja korrapärase teabevahetuse parendamist tegevuskava ja AVP teemal. See hõlmab aja pühendamist tegevuskava kaasavamaks väljatöötamiseks ja kommunikatsioonikanalite optimeerimist, et paremini selgitada AVP tulemusi ja väljundeid.	X	X
2	Eesti AVP protsess nõuab rohkem kõrgetasemelist poliitilist toetust, et edendada ja laiendada osalemist Eesti AVP protsessis, eriti varastes etappides. Riigikantselei peaks otsima liitlasi ja eestvõitlejaid kõigis valitsemise harudes ja tasanditel.	X	X
3	Tegevuskava tegevused peaksid jälgima SMART-loogikat. Need peaksid olema selged, mõõdetavad, ajastatud, realistlikud ja täpsed. Tegevused peaksid sisaldama selgeid lähtejooni, sihtmärke, näitajaid ja	✓	X

	seletusi nende seoste või kattumiste kohta teiste avalike algatustega.		
4	Järgmine tegevusplaan peaks keskenduma vähematele, kuid ambitsioonikamatele uuendustele. Tegevused peaksid seadma ambitsioonikad eesmärgid, keskendudes rohkem sellele, kuidas AVP tegevusplaan võiks lisada väärtust avatud valitsemise protsessile Eestis.	X	X
5	Tegevusplaan peaks sisaldama teatavaid peamisi avatud valitsemise teemasid, mis on Eesti prioriteetidid. Sidusrühmadega konsulteerimise käigus selguvate prioriteetide hulgas võiks olla korruptsioonivastane võitlus, avalik eetika ja avaliku sektori võtmeteenused nagu tervishoid ja haridus. Kava peaks olema sidus ja täiendama Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumist.	✓	✓

Praeguses tegevuskavas on arvesse võetud eelmise IRMi aruande kahte võtmesoovitust, üks neist on käesolevasse tegevuskavasse täielikult integreeritud. Koordineerivas kogus osalevad organisatsioonid toetasid esimest soovitus tegevuskava puudutava aktiivse ja regulaarse teabevahetuse kohta, kuid praktikas ei ole midagi muutunud. Võrreldes eelmise tegevuskavaga oli nüüd teabevahetust koguni vähem. Teist soovitus AVP protsessi suuremaks poliitiliseks toetamiseks ei ole käsitletud ega tegevuskavasse lisatud. Kuigi Riigikogu kutsuti osalema tegevuskava väljatöötamises ja rakendamises, oli selle osalemine väga piiratud.

Kolmandat soovitus SMART-loogika kasutamiseks on jälgitud osaliselt. Kuigi praeguse tegevuskava tegevused on varasematega võrreldes täpsemad ja konkreetsemad, ei ole neil endiselt konkreetseid tulemusi ja teavet seoste kohta teiste arengukavade või strateegiliste dokumentidega. Neljas soovitus nõudis vähem ja ambitsioonikamaid reforme. Kuigi praeguses tegevuskavas on vähem tegevusi ja need on selgemad, on nende ambitsioonikuse tase üldiselt madal. Mis puudutab viiendat soovitus tegevuskava põhiteemade ja prioriteetide valimisel, siis on positiivne, et valitsus otsustas keskenduda kahele teemavaldkonnale.

¹ Eesti tegevuskava Avatud Valitsuse Partneluses osalemisel 2016-2018, 8-9, <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-third-ogp-action-plan-2016-2018> (külastatud 20.07.2017).

² AVP koordineeriva kogu koosoleku protoll, 1. märts 2016, 2, <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp16p1.pdf> (külastatud 20.07.2017).

³ Fookusgrupp kodanikuühiskonna organisatsioonidega Tallinnas, 22. september 2017.

⁴ Riigikantselei, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maksu- ja Tolliamet, Haridus- ja Teadusministeerium.

⁵ Riigikogu.

⁶ Eesti Linnade Liit.

-
- ⁷ Riigikantselei, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maksu- ja Tolliamet, Haridus- ja Teadusministeerium.
- ⁸ Riigikantselei, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maksu- ja Tolliamet, Haridus- ja Teadusministeerium.
- ⁹ Riigikogu.
- ¹⁰ Fookusgrupp kodanikuühiskonna organisatsioonidega Tallinnas, 22. september 2017, Viola Mäemurd (Siseministeerium), intervjuu IRMi hindamiseksperdile, 18. september 2017, Margus Sarapuu, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 4. september 2017.
- ¹¹ AVP koordineeriva kogu koosoleku protoll, 1. märts 2016, <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp16p1.pdf> (külastatud 30.09.2017).
- ¹² AVP koordineeriva koosoleku protokoll, 27. aprill 2016, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp16p2_0.pdf (külastatud 31.07.2017).
- ¹³ Ettepanekute ja märkuste kokkuvõte: <http://eelroud.valitsus.ee/main#82TsCohx>.
- ¹⁴ Rohkem informatsiooni IAP2 spektrumi kohta: http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.
- ¹⁵ Fookusgrupp Tallinnas, 22. september 2017, ja fookusgrupp Tartus, 20. september 2017.
- ¹⁶ Intervjuu Margus Sarapuuga, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 4. september 2017, intervjuu Viola Mäemurruga, Siseministeerium, 18. september 2017.
- ¹⁷ Koosolekute protokollid: <https://riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>.

IV. Tegevused

Kõik AVPs osalevad valitsused peavad koostama konkreetseid tegevusi sisaldava kaheaastase tegevuskava. AVP tegevuskavasid alustades jagavad valitsused oma avatud valitsemisega seotud püüdeid, sealhulgas konkreetseid strateegiaid ja käimasolevaid programme.

Kohustused peaksid vastama iga riigi ainulaadsetele oludele ja väljakutsetele. AVP tegevused peaksid olema asjakohased ka AVP põhimääruse ja AVP osalisriikide poolt allkirjastatud avatud valitsemise deklaratsioonis sätestatud AVP väärtuste suhtes.¹

Milline on hea tegevus?

Mõistes, et avatud valitsemise tegevuste elluviimine hõlmab tihti mitmeaastast protsessi, peaksid valitsused võimaluse korral lisama oma tegevustele tähtajad ja mõõdikud, mis näitavad, mida tuleks igal aastal saavutada. Käesolev aruanne kirjeldab üksikasjalikult tegevuskava tegevusi ja analüüsib nende rakendamise esimest aastat.

IRM kasutab lubaduste/tegevuste hindamisel järgmisi indikaatoreid:

- **Konkreetsus:** See muutuja hindab lubaduse/tegevuse konkreetsuse ja mõõdetavuse taset. Tasemed on järgmised:
 - Kõrge: Lubaduse sõnastus annab selge, kontrollitava tegevuse ja mõõdetavad tulemused tegevuse eesmärgi saavutamiseks.
 - Keskmine: Lubaduse sõnastus kirjeldab objektiivselt kontrollitavat tegevust, kuid tulemused ei ole selgelt mõõdetavad või lubaduse eesmärgi saavutamiseks asjakohased.
 - Madal: Lubaduse sõnastus kirjeldab tegevust, mida võib tõlgendada kui kontrollitavat tegevust, kuid mis nõuab lugejalt oma eesmärkide ja tulemuste tõlgendamist.
 - Puudub: Lubaduse sõnastus ei sisalda mõõdetavat tegevust, tulemusi ega verstaposte.
- **Asjakohasus:** See muutuja hindab lubaduste/tegevuste asjakohasust AVP väärtuste suhtes. Tegevuskavas kirjeldatud tegevuste sõnastuse süvalugemisel aitavad asjakohasust kindlaks määrata järgmised juhendavad küsimused:
 - Ligipääs informatsioonile: Kas valitsus avalikustab rohkem informatsiooni või parandab avalikkusele antava informatsiooni kvaliteeti?
 - Kodanikuosalus: Kas valitsus loob või parandab avalikkuse võimalusi või suutlikkust otsuste tegemist teavitada või mõjutada?
 - Avalik vastutus: Kas valitsus loob või parandab võimalusi panna ametnikke oma tegude eest vastutama?
 - Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse nimel: Kas tehnoloogilist innovatsiooni kasutatakse koos mõne muu kolme AVP väärtusega, et edendada avatust või vastutust?²
- **Potentsiaalne mõju:** See muutuja hindab elluviidud tegevuse potentsiaalset mõju, kui elluviimine on toimunud kirjeldatud viisil. IRMi hindamiseksperit kasutab tegevuskava teksti selleks, et:
 - tuvastada sotsiaalne, majanduslik, poliitiline või keskkonnaprobleem;
 - määrata hetkeolukord tegevuskava alguses; ja
 - hinnata, millises mahu mõjutaks elluviidud tegevus toiminguid ja aitaks lahendada probleemi.

Tärniga märgistatud tegevusi peetakse eeskujulikeks AVP tegevusteks. Selleks et täрни saada, peab lubadus või tegevus vastama järgmistele kriteeriumidele.

- Tärniga tegevuste konkreetsuse tase peaks olema „keskmine” või „kõrge”. Lubadus/tegevus peab olema piisavalt konkreetne, et selle potentsiaalset mõju hinnata.
- Lubaduse/tegevuse sõnastus peaks selgelt esile tooma selle asjakohasuse valitsuse avatuse suurendamise seisukohast. Täpsemalt peab see olema seotud vähemalt ühega AVP väärtustest (juurdepääs informatsioonile, kodanikuosalus või avalik vastutus).
- Lubadusel/tegevusel peaks täieliku rakendamise tulemusena olema „suur” potentsiaalne mõju.³
- Tegevuskava rakendamise perioodil peab lubaduse/tegevuse elluviimises toimuma selge edasimineku, mille tulemusena on võimalik selle täitmise seisuks märkida „oluliselt täidetud” või „täidetud”.

Nendest kriteeriumidest lähtuvalt ei sisaldanud Eesti tegevuskava ühtegi tärniga tegevust.

Käesoleva aruande graafikutel on esitatud ainult osa andmetest, mida IRM oma analüüsi käigus kogub. Eestit ja teisi AVPs osalevaid riike hõlmav andmebaas asub OGP Exploreris.⁴

Üldine ülevaade tegevustest

Eesti kolmandal tegevuskaval on kaks prioriteetvaldkonda: kodanikukesksed avalikud teenused ning avatud ja kaasav poliitikakujundamine. Need teemad määras Riigikantselei enne tegevuskava koostamist ja koordineeriva kogu tegevuste ettepanekud pidid olema seotud ühega kahest teemast.

Teemad

Eesti kolmas tegevuskava loetles kaks (eespool mainitud) prioriteetvaldkonda, mille all olid neli „lubadust” ja üheksa „tegevust”. Aruande struktuuri huvides käsitleb IRMi hindamiskspert neli lubadust „teemadena” ja üheksat tegevust „lubadustena/tegevustena”. Neli teemat on järgmised:

1. Suurendada kasutajate osalust avalike teenuste kujundamisel ja arendamisel (tegevused 1.1 ja 1.2)
2. Suurendada kaasamist ja läbipaistvust poliitikakujundamisel (tegevused 2.1–2.4)
3. Suurendada avaliku raha kasutamise läbipaistvust (tegevused 3.1 ja 3.2)
4. Sotsiaalsete ja IKT teadmiste-oskuste arendamine infoühiskonna ja e-riigi võimalusi arvestades (tegevus 4.1)

¹ Open Government Partnership: Articles of Governance, juuni 2012 (uuendatud märtsis 2014 ja aprillis 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² IRM Procedures Manual. Saadaval: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx.

³ Rahvusvaheline ekspertide paneel muutis seda kriteeriumi 2015. Lisainformatsiooniks külasta: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

⁴ OGP Explorer: bit.ly/1KE2Wil.

Teema I: Suurendada kasutajate osalust avalike teenuste kujundamisel ja arendamisel

1. E-Maksu-ja Tolliamet 2020

Lubaduse tekst:

MTA uut iseteeninduskeskkonda arendatakse eesmärgiga muuta andmete esitamine riigile ning avalik-õiguslike nõuete tasumine maksumaksjale (residendid, mitteresidendid, sh e-residendid) lihtsaks, ülevaatlikuks, keskseks ja kontaktivabaks, toetades reaaliajase majanduse (real-time-economy) lahenduste arengut. Tegeletakse

- 1) maksumaksja andmete haldusega,
- 2) maksude haldamisega,
- 3) nõuete haldamisega,
- 4) andmete riigile ühekordse esitamise ja korduvkasutamisega.

Verstapostid:

1.1. Viiakse läbi Maksu- ja Tolliameti (MTA) IT-süsteemide platvormide tehnilised analüüsid uue süsteemi ülesehitamiseks

- Luuakse e-teenuste visuaal koostöös lõppkasutajatega selleks, et kasutajatel oleks uut MTA iseteeninduskeskkonda ja selle teenuseid edaspidi võimalikult mugav ja lihtne kasutada

1.2. Kasutusvajadused analüüsitakse läbi koostöös lõpptarbijaga, küsides erinevatelt liitunud ja ettevõtjatelt sisendit nii vahetute kohtumiste käigus kui ka soovitusindeksi meetodi tulemusena

- Luuakse testkeskkonnad ja tootekeskond uute loodavate arenduste tarbeks
- Töötatakse välja uued mittefunktsionaalsed nõuded süsteemidele koostöös ITga

1.3. Kesksete komponentidena luuakse: isikute haldus, kasutajate haldus, uued makseviisid, nõuete keskne haldus

- Lõppkasutajatele antakse testida valminud prototüübid. Edasises arendustegevuses arvestatakse saadud tagasisidega

1.4. Minnakse üle andmepõhisele maksustamisele, deklaratsioonide esitamine viiakse võimalikult minimaalseks. Selleks muudetakse vastavaid õigusakte, suheldakse aktiivselt ettevõtjatega, kes on teenuse lõpptarbijad

1.5. Rakendatakse uus platvorm (vabavaraline) ja uus MTA infosüsteemide arhitektuur

Vastutatav asutus: Maksu- ja Tolliamet

Toetavad asutused: kõik ministeeriumid

Alguse kuupäev: jaanuar 2016

Lõpu kuupäev: juuni 2018

Toimetustlik märkus: Lubaduse teksti on lugemise lihtsustamiseks lühendatud. Originaaltekst on leitav: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Estonia NAP3 2016.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Estonia_NAP3_2016.pdf).

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Õige-aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol./innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
1. Hinnang				✓		✓		✓			✓		Jah			✓	

Ülevaade ja eesmärgid

Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) praegune iseteeninduskeskkond e-maksuamet/e-toll on loodud u 16 aastat tagasi, et Eestis makse hallata. MTA ei ole enam võimeline saavutama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna arengukava 2020 alaeesmärki „Nutikam riigivalitsemine” (s.o rahulolu avalike teenuste kvaliteediga, avaliku ja erasektori vaheline e-arveldus jm).¹ MTA on praeguseks tehnoloogiliselt ja funktsionaalselt vananenud, takistades nüüdisaegsete lahenduste arendamist levinud probleemidele lahendamiseks e-MTAs (nt masin-masin liidesed, avaliku ja erasektori vaheline e-arveldus, keelevalikud jm). Siiani on MTA e-teenuseid peamiselt arendatud ametnike vajadusi silmas pidades, kuid uus iseteeninduskeskkond peab vastama erinevate kasutajate ootustele alates raamatupidajatest ja ettevõtjatest kuni tavakodanikeni.

Tegevuse eesmärk on uuendada MTA e-teenuseid, lihtsustades maksuandmete esitamist ja maksukohustuste täitmist kõigile maksumaksjatele.² Tegevus loob e-teenusele uue visuaali, analüüsib kasutajate vajadusi, lihtsustab andmete esitamist ja haldamist, muudab asjakohaseid õigusakte ja rakendab uue platvormi ning e-MTA infosüsteemide arhitektuuri. Kuna lubaduse kohaselt konsulteeritakse kogu protsessi vältel e-MTA lõppkasutajatega (sh ettevõtjad), et prototüüpi katsetada ja selle kohta tagasisidet anda, on tegevus seotud kodanikuosalusega.

Tegevus annab hästi kavandatud raamistiku uue e-MTA süsteemi väljatöötamiseks, testimiseks ja haldamiseks, seega on konkreetsuse tase kõrge. Tegevuse edukas rakendamine suurendab avalike teenuste kuluefektiivsust ja e-MTA kasutajasõbralikkust. Tegevuse arendamise protsessis konsulteeriti eraldi koosolekutel paljude huvigruppidega (üksikisikud, kutseühingud, kohalikud omavalitsused) kõigis Eesti 15 maakonnas. Intervjueeritud MTA esindaja sõnul on 90% e-MTA uuendustest mõeldud maksude maksmise hõlbustamiseks, 10% on suunatud asutusesisesele haldamisele.³ Sellegipoolest hõlmab tegevus peamiselt asutusesiseseid toiminguid igapäevase töö, andmevahetuse ja kasutajaliideste tõhustamiseks, kuid teeb vähe avatud valitsemise tõhustamiseks. Seega on tegevuse potentsiaalne mõju keskmine.

Täitmise seis

E-MTA arendamise projekt algas majasiseste konsultatsioonidega enne praegust tegevuskava 2014. aasta kevadel. 2015. aastal pidas MTA mitme partneriga üle kümne koosoleku, et määrata kindlaks uue e-MTA eesmärgid ja prioriteetid. MTA sõlmis 2016. aasta alguses disainifirmaga Velvet hankelepingu, et töötada välja uued e-MTA liideste valikud.

Praeguse tegevuskava perioodi jooksul 2016. aasta septembris viis MTA edukalt läbi uute IT-süsteemide platvormide tehnilise analüüsi (verstapost 1.1), tehes uue e-MTA prototüübi arendamisel koostööd Velvetiga ja IT-ettevõttega Icefire. 2017. aasta veebruaris analüüsiti mitmel kohtumisel ettevõtjate ja ühendustega tarbijate kasutusvajadusi, lõpetades verstaposti 1.2. Verstaposti 1.3 täitmiseks jagati tagasiside saamiseks ettevõtjate ja ühendustega uut prototüüpi.⁴ E-MTA teenust uuendati 2017. aasta alguses. Üks lõppkasutajatega peetud konsultatsioon, mille käigus suheldi ettevõtetega nagu Uber ja Airbnb, tõi kaasa märkimisväärsed pingutused selleks, et kohandada maksusüsteeme jagamismajanduse põhimõtetega. 2017. aasta juunis sõlmisid MTA ja Rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskus lepingu ettevõttega Cybernetica (IKT-ettevõtte, mis uurib, arendab ja valmistab tarkvaralahendusi) uue e-MTA arendamiseks. See plaanitakse käivitada 2020. aastal.⁵

Eelmine valitsus toetas e-MTA arendamist perioodil 2016–2020 umbes 16–18 miljoni euroga, millest enamik pidi tulema Euroopa Liidu struktuurfondidest.⁶ MTA esindaja Kersti Karuse-Veebli sõnul on 2017. aasta septembri seisuga projektile kulutatud umbes 6 miljonit eurot.⁷ Veel investeeritakse 2,6 miljonit eurot ja uude süsteemi lisatakse eIDAS, mis annab ELi kodanikele võimaluse e-MTAsse sisse logida e-teenuseid kasutada.⁸

Edasised sammud

2018. aastaks peaks tegevus olema lõpule viidud, kuigi e-MTA arendamine kestab kuni 2020. aastani. Septembriks 2018 käivitatakse esimene avalik kasutajaliides, kuid pärast seda täiustamine ja arendamine jätkub. Arvestades tegevuse ajaraami ja potentsiaalse mõjuga, võiks selle üle kanda järgmisse tegevuskavasse. Kahesuunalise kommunikatsiooni kindlustamiseks soovib IRMi hindamiskspert, et arendajate tööülesanded hõlmaksid regulaarseid konsultatsioone sidusrühmadega veebilehtede funktsionaalsuse ja sisu osas. Samuti tuleks rohkem keskenduda kogutud andmete kasutamise ja üldsusega jagamise viiside väljatöötamisele ning üldsusele asjakohase teabe pakkumisele.

¹ Rohkem infot kava kohta vt:

https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf.

² Praxis, „E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju“, (Tallinn, 2013), 81-82

https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/e-teenuste_kasutamise_tulemuslikkus_ja_moju.pdf (külastatud 26.07.2017).

³ Intervjuu Kersti Karuse-Veebeliga, MTA (19.09.2017).

⁴ <https://www.emta.ee/et/uudised/e-mta-valjatootamisse-annavad-suure-panuse-kasutajad>; <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/vaata-milline-hakkab-valja-nagema-uus-e-maksuamet?id=75605275> (külastatud 24.07.2017).

⁵ Cybernetica, „Cybernetica and ETCB signed contract to develop new e-Tax Board“, <https://cyber.ee/en/news/cybernetica-and-etcb-signed-contract-to-develop-new-e-tax-board/> (külastatud 24.07.2017).

⁶ Liina Valdre, „Maksuameti infosüsteemide uuendus maksab peaaegu 20 miljonit eurot“, Delfi ärileht, 28. veebruar 2016, <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/maksuameti-infosusteemide-uuendus-maksab-peaaegu-20-miljonit-eurot?id=73792073> (külastatud 31.07.2017).

⁷ Intervjuu Kersti Karuse-Veebeliga, Maksu- ja Tolliamet, (19.09.2017).

⁸ Aivar Pau, „E-maksuamet saab 2,6 miljoni eest võimsa uuenduse,“ Postimees, 25. mai 2017, <http://tehnika.postimees.ee/4124543/e-maksuamet-saab-2-6-miljoni-eest-voimsa-uuenduse> (külastatud 01.08.2017).

2. Bürokratia vähendamine ja lihtsam riik – nullbürokratia projekt

Lubaduse tekst:

Tagada ettevõtjate organisatsioonide tehtud bürokratia vähendamise ettepanekute elluviimine ning ettevõtjatele riigiga suhtlemisel ja õigusaktide nõuetest tekkiva koormuse ning avaliku sektori sisese bürokratia pideva vähendamise mehhanismi väljatöötamine ja rakendamine.

Bürokratia vähendamiseks koguti algselt ettepanekuid ettevõtjatelt, kuid ettepanekute tegemine on pidevalt avatud kõigile. Selle lihtsustamiseks luuakse ka veebipõhine võimalus bürokratia vähendamise ettepanekute pidevaks esitamiseks ning korraldatakse koostöös ettevõtjatega ettepanekute regulaarne kogumine ja nende elluviimise võimaluste analüüs.

Eri valitsusväliste partnerite ja valitsusasutuste esindajad on kaasatud ka ettepanekute rakendamise eest vastutava rakkerühma töösse. Ministeeriumid analüüsisid seni esitatud ettepanekuid ning otsustasid koos ettevõtjate esindajatega, millised ettepanekud on võimalik täielikult ja millised osaliselt ellu viia. Iga ministeerium koostab täpsema bürokratia vähendamise kava.

Ettepanekud, mis eeldavad suuremaid muutusi kui bürokratia vähendamine, vaadatakse läbi eraldi. Nende ettepanekute elluviimise arutamiseks ning bürokratia edasise vähendamisega tegelemiseks (nt valdkonnapõhised erinõuded) korraldatakse kohtumisi ministrite ja ettevõtlusorganisatsioonide tasemel.

Verstapostid:

2.1. Ettepanekute kogumine ettevõtlusorganisatsioonidelt ja ettevõtetelt bürokratia vähendamiseks

2.2. Ettepanekute analüüs valitsusasutuste poolt

2.3. Bürokratia vähendamise ettepanekute elluviimise kohta otsuste tegemine

2.4. Organisatsioonipõhiste kavade (projektide) väljatöötamine bürokratia vähendamise ettepanekute elluviimiseks

2.5. IT-arenduste taotluste väljatöötamise koordineerimine

2.6. Bürokratia vähendamise monitori väljatöötamine ja käivitamine

2.7. Vahearuanne valitsusele bürokratia vähendamise ettepanekute elluviimise seisust

2.8. Tegevuslubadest tulenevate erinõuete vähendamise prioriteetide kokkuleppimine ja vähendamise käivitamine

2.9. Lõpparuanne valitsusele ettepanekute elluviimise tulemustest

Vastutav asutus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Toetavad asutused: Rahandusministeerium, Justiitsministeerium, Keskkonnaministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank, Haigekassa, Kaubandus-Tööstuskoda, Tööandjate Keskliit, Teenusmajanduse Koda

Alguse kuupäev: 1. juuni 2015

Lõpu kuupäev: 30. aprill 2018

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Õige-Aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol./innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
2. Hinnang				✓		✓		✓			✓		Jah			✓	

Ülevaade ja eesmärgid

Kuigi Eesti saavutas 2017. aastal Maailmapanga ettevõtluse lihtsuse edetabelis 12. koha, seisavad Eesti ettevõtjad ja ettevõtted riigiga suhtlemisel tihti silmitsi ülemäärase ja tarbetu bürokraatiaga.¹ Bürokraatia sunnib mitmeid ettevõtteid pühendama märkimisväärselt palju aega ja ressursse riigiga suhtlemisele, selle asemel et keskenduda oma põhitegevusele (nt nõuab riik sama teabe mitmekordset esitamist, seab lubade taotlemisele ebavajalikke nõudeid jms). Selle lubaduse eesmärk on vähendada tarbetut bürokraatiat ettevõtetele: 1) rakendades ettevõtjatel ja ettevõtetel kogutud nullbürokraatia ettepanekuid, 2) kaotades majandustegevust mõjutavad erinõuded, 3) vähendades avalikes asutustes asutusesisest bürokraatiat ja 4) koostades valitsusele aruande ettepanekute rakendamise tulemuste kohta. Lubadus kutsub valitsust üles looma erasektori, vabaühenduste ja valitsuse esindajate töörühma, et ettepanekuid ellu viia ja säilitada suhtlus ettevõtete ja valitsuse vahel.

Lubaduse kohaselt peab iga osalev asutus koostama bürokraatia vähendamise tööplaani ja ajakava ning arendama vastavalt oma IT-süsteeme. Lisaks asutatakse projektide rakendamise jälgimiseks eestvedamisstruktuur (töörühm). Seega on lubadus kõrge konkreetsuse tasemega. Projekti üle on arutatud eri sektorites² ja Riigikogus, mis näitab tegevuse ambitsioonikust ja usaldusväärsust. Intervjueeritud Eesti Kaubandus-Tööstuskoja esindaja Marko Udrase sõnul on tegevus bürokraatia vähendamise seisukohast kasulik, sest paljud avalikud asutused püüavad ühtses raamistikus samaaegselt bürokraatiat vähendada.³ Kodanikuühiskonna organisatsiooni Praxis esindaja Rauno Vinni ütles intervjuus, et ettevõtjatele suunatud tegevused on rakendatud hästi, kuid lubadus ei käsitle sõnaselgelt bürokraatia vähendamist avalikus sektoris.⁴ Lisaks avaldas Riigikogu muret rakendamise pärast, näiteks ei ole avaldatud aruannet ettevõtjate tagasiside kohta ja pole selge, kuidas jätkub huvigruppide kaasamine projekti elluviimise käigus.⁵ Nendel põhjustel on tegevusel keskmine potentsiaalne mõju.

2016. aasta novembris toimus valitsuse vahetus. Uus valitsus lubas koalitsioonilepingus töörühma/projektiga jätkata.⁶ Tegevust on sõnaselgelt nimetatud suures riigireformi kavas, mis hõlmab ajavahemikku kuni 2019. aasta märtsini.

Täitmise seis

Tegevuskava kolm esimest versteposti on täidetud ja spetsiaalne töörühma loodud enne tegevuskava koostamist 2016. aasta märtsis. Seetõttu hindas IRMi hindamiskspert rakendamise taset määrates ainult neid tegevusi, mis viidi ellu tegevuskava perioodil.

Valitsus lõi bürokraatia vähendamise ettepanekute rakendamiseks spetsiaalse töörühma. Ettevõtted esitasid kokku 252 ettepanekut, millest 164 ettepanekut on nende rakendamise eest vastutavate avalike asutuste eneseanalüüside kohaselt osaliselt või täielikult rakendatavad. 163 ettepanekut oli enne tegevusplaani koostamist seotud 69 spetsiaalseks alaprojektiks. Tööplaani järgi oli 37 tegevuse elluviimine planeeritud 2016. aastaks, täielikult teostati neist õigeaegselt 26. Eesti Pank ja Siseministeerium esitasid kumbki 2 ettepanekut ja kõik 4 teostati aastal 2016. Rahandusministeerium tegi 14 ettepanekut, millest 10 rakendati 2016. aasta lõpuks. 2017. aastasse on planeeritud 50 ettepaneku teostamine, sealhulgas 11, mida 2016. aastal ei teostatud ja kanti edasi. Versteposti 2.6 (bürokraatia vähendamise monitori väljatöötamine ja käivitamine) raames tegi Ernst & Young täiendava uuringu erinõuete maksumuse arvutamiseks loakohustusega erialadel, keskendudes viiele juhtumile (nt mootorsõidukijuhi koolitamise eriluba, ehituse majandustegevuse teade jm).⁷

Töörühm vastutab ka avaliku sektori organisatsioonidelt bürokraatia vähendamiseks tehtud ettepanekute kogumise eest. Ametlikult ei ole see ülesanne lubaduse osa. Ettepanekuid koguti enne tegevuskava, kuid ülevaade ülesande täitmisest sisaldus vahearuandes valitsusele ning seda esitleti koordineeriva kogu progressi analüüsi koosolekul. Ministeeriumid, asutused, inspeksioonid ja kohalikud omavalitsused esitasid kokku 963 ettepanekut, millest 484 olid suunatud bürokraatia vähendamisele. Need jagati seitsmesse kategooriasse ja nendega liigub edasi vastutav avalik asutus. Suurim ettepanekute arv (ligikaudu 50%) on seotud Rahandusministeeriumi haldusalaga ning peamiselt maksude ja statistika valdkonnaga.

Organisatsioonipõhiste kavade väljatöötamine ja bürokraatia vähendamise monitori käivitamine on viibinud. Organisatsioonipõhiste kavade konkreetsete tegevuste kokkuleppimine on nõudnud kavandatust rohkem aega ja pingutusi. Bürokraatia vähendamise monitori väljatöötamine ja käivitamine on olnud oodatust keerulisem peamiselt olemasolevate andmete ja statistika vähese kvaliteedi ning monitori struktuuri ja loogikaga seonduva arutelu venimise tõttu. Vahearuanne esitati valitsusele 3. aprillil 2017.

Varajased tulemused

Spetsiaalse töörühma (bürokraatia vähendamise rakkerühm) loomine enne tegevuskava väljatöötamist (3. märtsil 2016) on tegevuse institutsionaliseerinud, suurendanud selle usaldusväarsust ja pälvinud laiemat avalikku tähelepanu. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium lõi oma veebilehele selle tegevuse jaoks spetsiaalse rubriigi, mida järjepidevalt ajakohastatakse⁸. Projekt on juba andnud positiivseid tulemusi: näiteks ei pea väiksemad pakendiettevõtjad oma pakendiandmeid auditeerima, ehituslube saab taotleda internetis ja teatud finantsandmeid võib Rahandusministeeriumile esitada harvem. Siseministeeriumi strateegiaosakonna juhataja Viola Mäemurd nõustus, et nullbürokraatia projekt aitab tuvastada probleeme ja puudusi, aga kui täiendavaid seiretegevusi pole, võib järgnevate meetmete rakendamine olla problemaatiline.⁹

Edasised sammud

Töörühm on planeerinud tegevuse täieliku rakendamise 2018. aasta aprilliks. Kui nullbürokratia projekt kantakse üle järgmisse tegevuskavasse, soovitab IRMi hindamiskspert keskenduda bürokraatia vähendamisele avalikus sektoris ja järeltegevuste jälgimisele. Kuna samalaadsed tegevused on juba kavandatud rakkerühma tegevuskavas, peaksid edasised lubadused pakkuma lisaväärtust, kaasates nii tegevuskava rakendamisse kui ka järeltegevustesse era- ja kolmandat sektorit.

¹ Maailmapank, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/estonia> (külastatud 04.11.2017).

² Kristina Haavala, „Ministeerium asub analüüsima nullbürokratia projekti ettepanekuid“, Rahandusministeeriumi pressiteade, <http://www.fin.ee/rahandusministeeriumi-valitsemisala-asub-nullburokraatia-ettepanekuid-ellu-viima/> (külastatud 26.07.2017).

³ Intervjuu Marko Udrasega, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (6.09.2017).

⁴ Rauno Vinni, Praxis, fookusgrupp Tallinnas (22.09.2017).

⁵ XIII Riigikogu stenogramm, III istungjärg, 9. märts 2016, <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201603091300> (külastatud 24.07.2017).

⁶ Vabariigi valitsus, Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtted 2016-2019, (Tallinn, 2016), 5, <http://bit.ly/2tLnNvw> (külastatud 27.07.2017)

⁷ Ernst & Young, „Uuring erinõuete maksumuse arvutamiseks loakohustusega tegevusaladel“, 14. juuni 2016, <http://bit.ly/2w1LoVW> (külastatud 24.07.2017).

⁸ Nullbürokratia, Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, <https://www.mkm.ee/et/nullburokraatia> (külastatud 24.10.2017)

⁹ Intervjuu Viola Mäemurruga, Siseministeerium (18.09.2017).

Teema II: Suurendada kaasamist ja läbipaistvust poliitikakujundamisel

3. Avatud valitsemise põhimõtete rakendamine kohalikul tasandil haldusreformi tulemusena

Lubaduse tekst:

Tegevuste raames nõustatakse ja toetatakse ühinevaid omavalitsusi avatud valitsemise põhimõtete rakendamisel ühinemise järel, ka ühisarengu ettevalmistamisel enne ühinemise toimumist (edasijõudnumate KOVide poolt), sh avatud valitsemist soodustavate eri tegevuste ja e-lahenduste kasutuselevõtu vallas. Projekti elluviimiseks oleks sobiv aeg 2017. aasta algusest, siis on vabatahtlikult ühinenud omavalitsused esitanud ühinemistaotlused ja teinud juriidilised ettevalmistused selleks ning kuni valimiseni oktoobris on neil aeg ja võimalus tegeledagi uues ühinenud vallas juhtimise ja kaasamise ning avatud valitsemise partnerluse põhimõtete rakendamisega.

Juurutavaid omavalitsusi on orienteeruvalt 8–10 KOVi, mis on piisav, et saavutada mõju, ent võimaldada osalevatele KOVidele personaalset lähenemist, eesmärkide seadmist ja nende saavutamise hindamist. Tegevused on otseselt seotud AVP tegevuskava prioriteediga, milleks on kodanike kaasatuse ja avatuse suurendamine poliitikakujundamise protsessis.

Tegevuste elluviimine on kavandatud Rahandusministeeriumi avatud taotlusvooru kaudu. Projektitaotlejateks saab olla KOVide ja/või MTÜde katusorganisatsioon koos E-riigi Akadeemiaga.

Verstapostid:

3.1. Meetme ettevalmistamine, taotluste esitamine, hindamine ja valik

3.2. Katseprojektide elluviimine

Vastutav asutus: Rahandusministeerium

Toetavad asutused: Siseministeerium, kohalikud omavalitsused, E-riigi Akadeemia, EMSL, osalusdemokraatiat väärtustavad vabaühendused

Alguse kuupäev: 1. jaanuar 2017

Lõpu kuupäev: 30. juuni 2018

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP väärtus				Potentsiaalne mõju				Õige-aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol/innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud



Ülevaade ja eesmärgid

Eesti omavalitsustel puuduvad sageli teadmised ja oskused kodanikuosaluse suurendamiseks ja/või ei ole tehnilisi oskusi, et rakendada uusi juhtimisviise, mis suurendaksid avalikku vastutust. Selle lubaduse eesmärk on tegevuskavaga samaaegse haldusreformi käigus arendada avatud juhtimiskultuuri põhimõtteid kohalikul tasandil. Tegevus põhineb E-riigi Akadeemia projektil „Avatud valitsemise partnerlus kohalikes omavalitsustes” ja keskendub avatud valitsemise katseprojektide rakendamisele kahes uues ühinenud kohalikus omavalitsuses: Lääneranna omavalitsuses (koosneb neljast endisest omavalitsusest) ja Elva omavalitsuses (koosneb kuuest endisest omavalitsusest).

Tegevuse ülesehitus ei ole piisavalt konkreetne ja selle raamistik nii selge, et IRM saaks hinnata otsest seost AVP väärtustega. Tegevuse sõnastuses ei ole täpselt öeldud, milliseid avatud valitsemise valdkondi või osaluse kanaleid kohalikul tasandil parandada soovitakse. Tegevus viitab aga projektile „Avatud valitsemise partnerlus kohalikes omavalitsustes”, kui katseprojektide juhtprintsibile.¹ Selle eesmärk on edendada katseprojektide käigus kohalike omavalitsuste ja kogukondade koostööd. Ettepanekute kogumine kodanikuühiskonna organisatsioonidelt ja kohalike omavalitsustelt annab kogukondadele võimaluse koos omavalitsustega kohalikke valitsemistavasid edendada.

Tegevus annab katseprojektis osalevate kohalike omavalitsuste täpse arvu (8–10), aga suur osa informatsiooni rakendamise ja järelevalve kohta puudub. Katseprojektide ulatus ja ettepanekute konkursi sisu jätab ruumi tõlgendusteks, ehkki viitab projektile „Avatud valitsemise partnerlus kohalikes omavalitsustes”. Seega on konkreetsuse tase madal.

Võimaliku mõju osas on eriarvamusi. Näiteks Praxise esindaja Rauno Vinni sõnul on see tegevus vaid väike osa käimasolevatest laiematest haldusreformidest.² Varasemast 10 omavalitsusest, mille E-riigi Akadeemia valis katseprojektides osalema, moodustatud kahe uue kohaliku omavalitsuse projektide tulemuste põhjal esitatakse soovitusel kõigile Eesti omavalitsustele (haldusreform hõlmas enamikku omavalitsusi). Osalevate kohalike omavalitsuste valim võib siiski olla liiga väike, et saaks sõnastada üleriigilisi soovitusi. Tegevus ei loo ka mehhanismi, mis tagaks, et teised omavalitsused soovitustega arvestaks. Rahandusministeeriumi kõrge ametniku sõnul on haldusreform oluline selleks, et tuua väiksemate omavalitsuste kodanikele suurem esindatus.³ Rakendamisse kaasatud kodanikuühiskonna esindaja ütles IRMi hindamiseksperdile, et nende arvates on mõju suurem, kui käesolevas aruandes hinnatud, sest soovitusel mõjutavad loodetavasti enamikku kohalikest omavalitsustest.⁴

Eriarvamustele vaatamata ei ole tegevuse sõnastus piisavalt selge, et IRM saaks tegevusele omistada rohkem kui vähest mõju. IRMi aruannete järjepidevuse huvides peab potentsiaalse mõju hinnang põhinema lubaduse sõnastusel. Praegusel juhul, kus valitsus katseprojektide rakendamist ega nende ulatust üksikasjalikult ei kirjelda, hinnatakse tegevuse võimalikku mõju väheseks.

Ehkki tegevuse sõnastus on ebaselge, mõjutab selle rakendamine avatud valitsemise põhimõtete juurutamist kohalikul tasandil. Nagu võib lugeda täitmise seisust jaotisest, on kodanikuühiskond katseprojektides mänginud olulist rolli. IRMi tulevane lõpparuanne, mis keskendub juba rakendatud tegevuste tulemustele

(erinevalt käesolevast aruandest, mis keskendub tegevuste ülesehitusele), võtab need saavutused vaatluse alla ja hindab kodanikuosaluse paranemist.

Täitmise seis

Haldusreformi seaduse kohaselt pidi valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta vastu võetama 15. juuliks 2017. Valitsuse vahetus reformi ajal tekitas väärarvamusi⁵ ja haldusreformi eest vastutav riigihalduse minister on 2016. aasta novembrist kaks korda vahetunud. Sellegipoolest on kõik otsused tehtud seaduses ettenähtud tingimustel.

Tegevus on oluliselt täidetud ja peaks õigeaegselt lõpetatama 2018. aasta juuniks. 2017. aasta alguses korraldati rakendava asutuse leidmiseks hange ja valiti välja kaks tegevuse jaoks sobivaimat omavalitsust. E-riigi Akadeemia rakendatud tegevus sisaldas katseprojekti, mis hõlmas kahte äsja ühendatud kohalikku omavalitsust ning kestis 2017. aasta jaanuarist novembrini. Mõlemas omavalitsuses õpetati kohalikele haldajatele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele avatud valitsuse põhimõtteid, sealhulgas tutvustati, milliseid kanaleid kasutada teabe jagamiseks, milline on kodanikuühiskonna organisatsioonide roll otsuse tegemise protsessis ja millistele teemadele keskenduda. Tegevuskava esimesel aastal toimus mitmeid kohtumisi eri osapooltega ja regulaarseid koolitusi. Töötati välja ja analüüsiti töödokumente (juhised, head tavad, jm). Praegu viimistleb katseprojekti elluviimise eest vastutava organisatsiooni, s.o E-riigi Akadeemia meeskond kokkuvõtet saadud õppetundidest ja koostab kõigi kohalike omavalitsuste jaoks sobivaid üldisi soovitusi.

Edasised sammud

Kui tegevusega jätkatakse, soovib IRMi hindamiskspert seada selgemad eesmärgid ning panna paika konkreetsed seire- ja hindamismehhanismid, et tulemused oleks üle Eesti paremini kohaldatavad. Soovitav on kaasata ka kolmanda osapoole nõustajad, et hõlbustada kohalikul tasandil avatud valitsemise reformide elluviimise protsessi. Pärast haldusreformi lõpuleviimist ja kohalikke valimisi 2017. aasta oktoobris on vaja konkreetseid meetmeid, et tagada uute kohalike omavalitsuste volikogude läbipaistvus, tõhusus ja kaasavus. Hindamiskspert soovib kasutada ära praegust olukorda, kus riik soovib vähendada halduskulusid, võimaldamaks kodanikel kohalikust valitsemisest rohkem osa võtta.

¹ Rohkem infot avatud valitsemise partnerluse kohta kohalikes omavalitsustes vt:

<http://ega.ee/et/project/avatud-valitsemise-partnerlus-kohalikes-omavalitsustes/>.

² Rauno Vinni (Praxis), fookusgrupp Tallinnas, 22. september 2017.

³ Lemmi Kann, „Sulev Valner: Joon alla haldusreformile ehk Kuidas Eesti saab 70 uut edulugu“, Rahandusministeeriumi blogi, 30. juuni 2017, <http://online.le.ee/2017/07/02/sulev-valner-joon-alla-haldusreformile-ehk-kuidas-eesti-saab-70-uut-edulugu/>.

⁴ E-kirjavahetus Liia Hänniga, 5. märts 2018.

⁵ Noorkõiv, R, Lõhmus, M., „Administrative Reform: An Overview and First Conclusions“, Quarterly Bulletin of Statistics Estonia, 3/17, 27. veebruar 2018, <https://drive.google.com/file/d/0B3G3zQTCqNv9OXU3T3N2dkN3cVU/view>.

4. Kaasavam poliitikakujundamine keskvalitsuse tasandil

Lubaduse tekst:

Tegevuse eesmärk on parandada valitsuse plaanide kohta info kättesaadavust, mis võimaldaks poliitikakujundamisel varasemat osalemist.

Valitsusveebis pakutav kaasamise tervikpilt suurendab poliitikakujundamise protsessi arusaadavust ja pakub otselinki ministeeriumide kaasamisveebidesse, kus huvitatud osalised saavad poliitikakujundamisse panustada. Ministeeriumide kaasamisrubriikide näol ei ole tegu dubleeriva, vaid sama funktsiooni võimalusega liikuda valitsusveebis kõigi ministeeriumide info koondilt edasi detailsema infoni konkreetse ministeeriumi kaasamisrubriiki, kus on detailsem info vastava valdkonna ja kaasamistegevuste kohta ministeeriumi vastutusvaldkondades.

EISI loodud algatusetapi praktika juurutamine, et inimestel oleks võimalik saada infot poliitikakujundamises varasemaks osalemiseks.

Verstapostid:

4.1. Ministeeriumide kaasamisrubriikide arendamine ja praktika juurutamine

4.2. EIS arendusena varasema kaasamise toetamiseks loodud algatusetapi kasutuspraktika juurutamine

Vastutav asutus: Riigikantselei

Toetavad asutused: vabaühendused, sotsiaalpartnerid

Alguse kuupäev: 1. juuli 2016

Lõpu kuupäev: 30. juuni 2018

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP				Potentsiaalne mõju				Õige-aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol./innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
4. Hinnang		✓				✓		✓		✓			Jah			✓	

Ülevaade ja eesmärgid

Kuigi Eesti ministeeriumide veebilehtedel on standardse struktuuriga kaasamisrubriigid, on informatsioon poliitikakujundamise protsessis osalemise kohta ebamäärane ja olemas vaid mõne ministeeriumil. Vastavad kaasamisrubriigid on olemas alates 2011. aastast, kuid nende kasutamiskiirus on vähenenud. Ministeeriumide kodulehekülgede kaasamisrubriikide loomise ja eelnõude infosüsteemi (EIS) poliitikakujundamise algatusetapi teavitust funktsiooni lisamise abil loodetakse suurendada kodanike osalemist poliitikakujundamise varasemas etapis. Tegevus on otseselt seotud eelmise tegevuskava tegevustega 1.3 ja 2.2, mis

keskendumid Riigikantselei veebilehe kaasamisrubriigi sisu loomisele, et suurendada osalemist poliitikakujundamise varastes etappides. Ministeeriumide veebisaitide kaasamisrubriikide arendamine annab avalikkusele rohkem teavet poliitika planeerimise etappide kohta, seega vastab tegevus AVP väärtusele „ligipääs informatsioonile”. Poliitikakujundamise algusetapi uue funktsiooni lisamine loob paremad võimalused poliitikakujundamisel osalemiseks ja vastab seega AVP „kodanikuosaluse” väärtusele.

Tegevusel puuduvad konkreetsed verstepostid või tulemid peale kaasamisrubriikide arendamise ja EISi juurutamise. See ei ütle täpselt, millised ministeeriumid uuendavad kaasamisrubriike või mida uuendused konkreetselt sisaldavad, seega on tegevuse konkreetseuse tase madal. Kuigi tegevuse eesmärk on tagada kodanikele võimalus osaleda poliitikakujundamise protsessis, ei kindlusta see, et ametnikud võtavad kodanike ettepanekuid ja kommentaare poliitika väljatöötamisel arvesse. E-riigi Akadeemia esindaja Liia Hänni sõnul ei taga pelk kaasamisrubriikide olemasolu ministeeriumide kodulehtedel suuremat kodanikuosalust, kui ametnikud ei muuda oma eelarvamusi ega hakka poliitika kujundamisel avalikkuse soovitusi kuulda võtma.¹ Kuna need kaasamisrubriigid viitavad teistele osalusportaalidele, mida kasutatakse vähe ja mis sisaldavad aegunud infot (nt osale.ee, kus on praegu vaid üksikud aktiivsed ettepanekud ja viie-kuue aasta taguste konsultatsioonide loetelu²), võib see tegevus üldsuse huvi hoopis vähendada, mitte suurendada.

Jääb selgusetuks, kui palju ministeeriumide veebilehtede kaasamisrubriikide uuendamine olukorda parandab ning kui palju kasutatakse uut EISi funktsiooni. Ministeeriumid saavad poliitikakujundamise varasemates etappides EISi uue funktsiooni kaudu jagada teavet igasuguste teemade, sündmuste ja seaduseelnõude kohta. Seni oli võimalik üles panna ainult lõplikke seaduseelnõusid. Intervjueeritud valitsuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad ütlesid, et EIS ei ole piisavalt kasutajasõbralik selleks, et avalikkus annaks eelnõude kohta tagasisidet. Samuti ei ole riigiametnikud sageli motiveeritud algatusi avaldama, kuna peavad järgima rangeid tähtaegu.³ Seega on tegevuse potentsiaalne mõju väike.

Täitmise seis

Tegevus on olulisel määral täidetud. Tegevuskava perioodil julgustas Riigikantselei ministeeriume kaasamisrubriike või nende uusi funktsioone aktiivselt kasutama, et õhutada kodanikke ministeeriumide koordinaatorite toel rohkem osalema. Riigikantselei esindaja Liis Kasemetsa sõnul peaksid kõik ministeeriumid saama oma esimesed aktiivse kaasamise juhtumid 2017. aasta novembriks.⁴ Riigikantselei on algatanud ka kaasamist käsitleva pooleteistaastase koolitusprogrammi enam kui 500 riigiametnikule.

2015. aastal analüüsisid kodanikuühiskonna organisatsioonid Praxis ja Pulse EISi funktsionaalsust ja kasutajasõbralikkust,⁵ kuid Riigikantselei on rakendanud antud soovitustest üksnes vähesed, nagu automaatse lisamise ja teavitamise funktsioon, kriteeriumide määratlemine, jagamise võimalused, kokkuvõtete nõuded ja kasutajate tehniline tugi. 2016. aasta alguses (eelmise tegevuskava ajal) lisati EISi uus funktsioon, mis teavitab avalikkust eelnõude menetlemise etappidest, sh kooskõlastamise algusest ja lõpust ning avalikest aruteludest või koosolekutest. Tegevuskava esimesel aastal valmistas Riigikantselei kõikidele ministeeriumidele ette suunised funktsiooni kasutamise kohta. Kasemetsa sõnul on enamik ministeeriume uut funktsiooni oma igapäevatöösse alles juurutamas,⁶ kuid hetkel pole võimalik osaleda üheski konsultatsioonis ja pole ka teateid poliitikakujundamise planeerimise varase etapi kohta.⁷ Siiski on õige mitu lõplikus versioonis seaduseelnõud, mida on võimalik kommenteerida. Süsteemis on ka koht, mis näitab seaduseelnõuga tegelevat kontaktisikut, kuid tihti see informatsioon puudub.

Varajased tulemused

Ministeeriumide veebilehtede kaasamisrubriikide tase varieerub praegu suuresti. Vaid mõnel ministeeriumil on neis rubriikides rohkem funktsioone. Näiteks Keskkonnaministeeriumi veebilehel on info käimasolevate konsultatsioonide kohta, ajakavad ja koosolekute protokollid. Suurema osa ministeeriumide veebilehed piirduvad aga jätkuvalt vaid üldise infoga poliitikakujundamises osalemise kohta.

Järgmised sammud

Tegevus on kahes järjestikuses tegevuskavas jäänud ebamääraseks ja ministeeriumide veebisaitide kaasamisrubriigid ei ole leidnud aktiivset kasutust. IRMi hindamisekspert soovib tegevust jätkata kas teise fookusega või tegevus hoopis lõpetada. Kui tegevusega jätkatakse, soovib IRMi hindamisekspert keskenduda riigiametnike koolitamisele, et kasvatada nende teadmisi, valmidust ja oskusi kodanike kaasamiseks. Samuti tuleb ametnikke koolitada kaasamisvõimalusi tutvustama, selle asemel et luua veebilehtedele veel loiult kasutatavaid rubriike. Kodanikuosaluse suurendamiseks otsuste tegemise protsessis tuleks edaspidi arendada ja rakendada terviklikumat lähenemisviisi, näiteks anda tulevaste poliitikate või seaduste valikuvõimalused, pakkuda sidusrühmadele rohkem võimalusi hinnangute andmiseks, jagada avalike konsultatsioonide, istungite ja eksperdiarvamuste tulemusi, esitada ettepanekute jaoks selged tähtajad ning pakkuda üldsusele võimalust ettepanekuid kommenteerida.

¹ Intervjuu Liia Hänniga, E-riigi Akadeemia, 5. september 2017, fookusgrupp Tallinnas, 22. september 2017.

² <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/> (külastatud 2.08.2017).

³ Intervjuu Viola Mäemurruga, Siseministeerium (18.09.2017), Marleen Kirsipuu, Teaduse ja Kultuuri Sihtasutus Domus Dorpatensis, fookusgrupp (20.09.2017).

⁴ Intervjuu Liis Kasemetsaga, Riigikantselei (12.09.2017).

⁵ Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Pulse, „Osalusveebi ja valitsuse eelnõude infosüsteemi kasutatavuse analüüs (Hille Hinsberg, aruanne, aprill 2015), <http://bit.ly/22wigek>.

⁶ Intervjuu Liis Kasemetsaga, Riigikantselei (12.09.2017).

⁷ <https://eelnoud.valitsus.ee/main#2sEKxFlz> (külastatud 27.09.2017).

5. Avatum ja läbipaistvam seadusloome

Lubaduse tekst:

Seadusloome avatuse suurendamiseks lobireeglite ja huviesinduse põhimõtete väljatöötamine Riigikogu liikmetele, vastava eneseregulatsioonimehhanismi loomine hea tava reeglistikuna. Avatud seadusloome praktikasse viimine ja kaasamispraktika tugevdamine.

Komisjonide istungite protokollide (§ 39) ja huvirühmade kaasamise osa (§ 36) monitoorimine Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täitmisel

Verstapostid:

5.1. Riigikogu liikme käsiraamatu „Riigikogu liikme hea tava“ täiendamine

5.2. Riigikogu liikme lobireeglite/huviesinduse hea tava väljatöötamine (kaasates huvirühmi) ja reeglite lisamine Riigikogu liikme käsiraamatusse

5.3. Kaasamispraktika ja avatud seadusloome protsessi rakendamine vastavalt uuele Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse redaktsioonile

Vastutav asutus: Riigikogu

Toetavad asutused: Korruptsioonivaba Eesti, Avatud Valitsemise Partnerluse ümarlaud, huvide esindamisega seotud osapooled

Alguse kuupäev: 1. juuli 2016

Lõpu kuupäev: 30. juuni 2018

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP				Potentsiaalne mõju				Õige-aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol./innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
5. Hinnang		✓			Ebaselge					✓			Jah			✓	

Ülevaade ja eesmärgid

Praegu ei ole lobitöö Eestis seadustega reguleeritud. Transparency Internationali (TI) 2014. aasta Eesti aruande kohaselt „puudub lobitöö eetika üle järelevalve ning tihti toimub suhtlus lobistide ja otsustajate vahel avalikkuse eest varjatult, suletud uste taga”.¹ IRMi hindamiseksperdi fookusgrupis osalenud kodanikuühiskonna organisatsioonid nõustusid, et avalikel otsustajatel peaks olema selgem arusaam sellest, kes esitavad muudatusettepanekud või kes on eksperdiarvamuse taga.² Riigikogu liikme käsiraamat „Riigikogu liikme hea tava” avaldati esimest korda 2014. aasta detsembris, Riigikogu kodu- ja töökorra seadust uuendati viimati 2016. aastal. Tegevuse raames püütakse suurendada seadusloome läbipaistvust, täiendades Riigikogu liikme head tava lobitöö jaotisega ja parandades nende uuenduste põhjal

Riigikogu kodu- ja töökorra seadust.

Tegevuse konkreetsuse tase on madal, sest see näeb ette eneseregulatsioonimehhanismi loomise, kuid ei anna mehhanismi olemuse kohta rohkem teavet. Kuigi tegevuse idee pani ette TI Eesti, ütles intervjuueeritud TI Eesti esindaja, et tegevuse lõpliku sõnastuse osas organisatsiooniga ei konsulteeritud.³ Üldiselt on tegevuse potentsiaalne mõju väike. Võttes arvesse, et praegu puuduvad Eestis olulised lobitöö reeglid, nõuaks mis tahes märkimisväärne muutus praktikas rohkemat kui Riigikogu käsiraamatusse lobimise heade tavade juhiste lisamist. Lisaks ei looda tegevuse käigus jõustamise mehhanismi, vaid toetutakse selle asemel eneseregulatsioonile, millega püütakse otsustusprotsessis teatavate huvigruppide mõju piirata. Kuigi tegevus teeb esimese positiivse sammu lobitööga seonduva suurema läbipaistvuse ja avaliku vastutuse suurendamise suunas, ei vasta see IRMi määratletud avaliku vastutuse kriteeriumile, sest sellel puudub avalikkusele suunatud komponent. Kuna üldsusele ei tehta kättesaadavaks täiendavat teavet ega looda avalikkusele mehhanismi otsustamisprotsessis osalemiseks, ei ole see tegevus seotud informatsioonile juurdepääsu ega kodanikuosalusega.

Täitmise seis

2017. aasta mais saatis Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon vanematekogule ettepanekud Riigikogu liikme hea tava käsiraamatu täiendamiseks. Esitatud ettepanekuid heaks ei kiidetud. Pärast arutelusid kiideti heaks dokument pealkirjaga „Korruptsioonivastase erikomisjoni soovitusel Riigikogu liikmetele suhtlemisel huvirühmade esindajatega“. Dokument sisaldas kaheksat soovitusi, mis olid palju üldisemad ja vähem mõjukad kui eelmised ettepanekud. Need ei ole ka õiguslikult siduvad. Need soovitusel sisaldasid suuniseid selle kohta, millele pöörata tähelepanu enne lobistidega kokkusaamist, selle ajal ja pärast seda (näiteks tuleks kindlaks teha, milliseid huvirühmi esindatakse ja kes neid rahastab); kuidas hinnata, kas mõne seadusega seoses võib Riigikogu liikmel olla huvide konflikt, ning kuidas kokkusaamisi dokumenteerida. Riigikogu liikmetel soovitatatakse jälgida koosolekute dokumenteerimise üldisi häid tavasid nagu koosoleku aja, koht, osalejate ja teemade ülesmärkimine. Komisjonide koosolekute protokollide jälgimise ja huvigruppide osalemise kohta nendel koosolekutel ei tehtud spetsiaalset ettepanekut. Mariko Jõeorg-Jurtšenko Justiitsministeeriumist ütles, et neil soovitusel puudub jõustamise mehhanism ja need teevad lobimise tõhusaks reguleerimiseks vähe.⁴

Kuigi tegevuse esimene ja teine verstapost on saavutatud, erineb tulemus tegevusplaanis märgitust. Algne üleskutse täiendada käsiraamatut jäi vastuseta ja lobimise reeglitest said korruptsioonivastase erikomisjoni üldised soovitusel. Kolmanda verstapostini – avatuma seadusloomeprotsessi rakendamine – peaks jõutama 2019. aasta märtsiks.

Varajased tulemused

Fookusgruppides ütlesid intervjuueeritud kodanikuühiskonna organisatsioonid, et ei ole Riigikogu liikmetega verbaalsel ega kirjalikul suhtlemisel täheldanud muutusi, mis viitaks soovitusel järgimisele.⁵ IRMi hindamiskspert ei leidnud aruande kirjutamise ajal tõendeid avatumast seadusloomest. Sellegipoolest liiguti selle lubadusega Riigikogu töö läbipaistvuse suurendamise ja lobimise reeglite loomise suunas. Selliste eeskirjade ettevalmistamine ja arutamine Riigikogus on juba väike samm suurema läbipaistvuse poole.

Järgmised sammud

IRMi hindamiskspert soovib tegevuse järgmise tegevuskavasse üle kanda, kuid lisada üldsusele mehhanism lobitöö jälgimiseks. Näiteks tutvustas Iirimaa 2015.

aastal lobitöö registrit, mis registreerib parlamendiliikmete ja poliitikute kokkusaamisi ning jagab seda informatsiooni avalikkusega.⁶ Selline jälgimismehhanism võiks olla Eestile kasulik, arvestades üldist lobireeglite puudumist Riigikogus. Samuti soovitab hindaja tegevust laiendada ja hõlmata peale valitavate ametnike ka teisi riigiteenistujaid. Oluline on ka jälgida, kas käesolevast tegevusest Riigikogu käsiraamatusse lisatavaid soovitatavaid tavaid tegelikult järgitakse. Kui aga üldsusele ei anta endiselt võimalust jälgida huvigruppide lobitööd Riigikogus, ei avalda tegevus avatud valitsemisele mõju.

¹ Hanna Jemmer, Transparency International Estonia, „Lobbying in Estonia: Mapping the Players Risks and Political Context.” 2014, pg. 2. http://transparency.ee/cm/files/lisad/lobbying_in_estonia.pdf.

² Fookusgrupid kodanikuühiskonna organisatsioonidega, Tartus 20.09.2017 ja Tallinnas 22.09.2017.

³ Anni Jatsa, Transparency International Estonia, fookusgrupp Tallinnas, 22.09.2017.

⁴ Intervjuu Mariko Jõeorg-Jurtsenkoga, Justiitsministeerium, 12. september 2017.

⁵ Fookusgrupid kodanikuühiskonna organisatsioonidega, Tartus 20.09.2017 ja Tallinnas 22.09.2017.

⁶ Summary of the main provisions of the Act, <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/quick-guide-to-the-act/> (külastatud 02.08.2017).

6. Riigiasutuste kaasamisvõimekuse ja vabaühenduste osalemisvõimekuse suurendamine poliitikakujundamisel

Lubaduse tekst:

Suurendada poliitikakujundamise kvaliteeti, toetades riigiasutuste kaasamissuutlikkuse ja valitsusväliste partnerite osalemissuutlikkuse suurendamist poliitikakujundamisel. Toetatakse uute kaasamisalaste lahenduste katsetamist, riigi kaasamispoliitika arendamist, vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse arendamist.

Verstapostid:

6.1. Projektide kavandamine ja elluviimine

Vastutav asutus: Riigikantselei

Toetavad asutused: Ministeeriumid, vabaühendused

Alguse kuupäev: 1. juuli 2016

Lõpu kuupäev: 30. juuni 2018

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP				Potentsiaalne mõju				Õige-aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol./innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
6. Hinnang		✓				✓				✓			Jah		✓		

Ülevaade ja eesmärgid

Tegevuse eesmärk on vabaühenduste kaasamisprojektide abil luua tingimused vabaühenduste suuremaks kaasamiseks poliitikakujundamisse. Toetatavad tegevused peavad olema suunatud 1) uute osaluslahenduste katsetamisele, 2) riigi kaasamispoliitika arendamisele ja 3) vabaühenduste võimekuse suurendamisele. Kokku on 2015. aastast kuni 2020. aastani planeeritud seitse projekti kogueelarvega 440 000 eurot (umbes 60 000–70 000 eurot projekti kohta). Üks lõpetatud projekt, mille eesmärk oli täiendada eelnõude infosüsteemi (EIS), on seotud ka praeguse tegevuskava 4. tegevusega, mis andis ministeeriumidele võimaluse EISis teatada poliitikakujundamise alusetapist.

Kuna kaasamisprojekte pole detailselt kirjeldatud, on tegevuse konkreetsuse tase madal. Kaasamisprojektide rakendamine võiks järk-järgult suurendada vabaühenduste kaasamist poliitikakujundamisse, kuid projektidel kokku on piiratud ulatus. Seega on tegevuse potentsiaalne mõju väike.

Praegune tegevus on eelmise tegevuskava lubaduse 2.5 otsene jätk. Eelmise tegevuskava ajal moodustas Riigikantselei projekti ettepanekute arutamiseks ja valitud projektide rahastamiseks spetsiaalse komisjoni, mis koosnes vabaühenduse ja valitsuse esindajatest. Kahe esimese projekti rahastamise otsused tehti eelmise tegevuskava perioodil. Paraku sai tegevus eelmise tegevuskava ajal kodanikuühiskonna tugeva kriitika osaliseks, sest puudusid selged suunised raha taotlemiseks ja üldine segadus valitses valikuprotsessis. Intervjueeritud kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad avaldasid erilist imestust selle üle, et projektide elluviimiseks viidi läbi riigihanked.¹ Liis Kasemets Riigikantseleist ütles aga, et Riigikantselei eelistab säilitada hangete sõlmimise protsessis teatava paindlikkuse ja ei ole seetõttu pühendunud üksikasjalike juhiste järgimisele.² Tema ametijärglane Merilin Truuväärt selgitas, et projekte rahastatakse ELi fondidest, mistõttu tuleb korraldada ELi nõuetele vastavad hankemenetlused. Kodanikuühiskonna organisatsioonide üldine rahulolematuse tegevuse suhtes on käesoleva tegevuskava perioodi jooksul jäänud samaks või isegi süvenenud.

Täitmise seis

Projektiettepanekute arutamise ja valitud projektide rahastamise eest vastutav komisjon on tegevuskava esimese aasta jooksul kohtunud kaks korda. Aruande koostamise ajaks on komitee heaks kiitnud kolm projekti.³ Riigikantselei esindaja Liis Kasemetsa sõnul on praeguse tegevuskava perioodi jooksul rakendatud kaks projekti, ühte viiakse ellu (lõpetamine peaks toimuma aastal 2018) ja nelja projekti kaalutakse.⁴ Kahest lõpetatud projektist esimene arendas eelnõude infosüsteemi (EIS) ja teine suurendas avalikkuse osalust keskkonnapoliitikas. Praegu elluviidava projekti eesmärk on kodanikuorganisatsioonide huvikaitselabori loomine selleks, et koolitada kaheaastase programmi jooksul 25 kodanikuühiskonna organisatsiooni juhti poliitikakujundamises efektiivsemalt osalemiseks. Liis Kasemetsa sõnul kaalutakse Riigikantseleis nelja projekti: 1) noorteorganisatsioonide mõju ja tõhususe suurendamine ja hindamine, 2) kodanikuosaluse suurendamine põllumajandus- ja kalanduspoliitika arendamisel, 3) kodanikuosaluse suurendamine säästva arengu plaani väljatöötamisel, ja 4) kodanikuühiskonna ja avaliku sektori vaheliste strateegiliste partnerluste tugevdamine.⁵ Nendest ettepanekutest kaks esitas valitsus ja kaks vabaühendused.

Varajased tulemused

Eelmise tegevuskava jooksul kiideti heaks ainult üks projekt – EISi edasiarendamine. Projekt sisaldas teavitamise funktsiooni lisamist, millega saab seaduse esimese eelnõu ajal teada anda poliitikakujundamise algatusest. Teine lõpetatud projekt täiustas kliimapolitiika arendamist ja leidis aset 2015. aasta jaanuarist 2016. aasta detsembrini. Projekt hõlmas paljusid avaliku arutelu voore, mis toimusid viies töögrupis: 1) metsandus, 2) transport, 3) põllumajandus, 4) energia ja tööstus ning 5) jäätmeäritlus. Konsultatsiooniprotsessi oli kaasatud kokku üle 50 kodanikuühiskonna ja äri sektori organisatsiooni (nt Eesti Arengufond, Eesti Pakendiringlus, Eesti Keskkonnauuringute Keskus, Eestimaa Looduse Fond). Viie töögrupi juhte koolitati koosolekuid läbi viima ja protsessist osa võtma kutsuti mitmeid tasustatud eksperte eri aladelt (energia, transport jm). Kairi Toiger Keskkonnaministeeriumist ütles, et tänu sellele kogemusele on ministeeriumis avalikkuse kaasamine paranenud, avalikuks aruteluks eri teemadel on korraldatud rohkem töögrupe ja avalikkusele pakutakse rohkem kaasamise üritusi.⁶ Intervjueeritud kodanikuühiskonna organisatsioonid nõustasid, et Keskkonnaministeerium on kaasamistavasid parandanud ja on selles vallas teistest ministeeriumidest ees.⁷

Järgmised sammud

Tegevusele oleks kasulik, kui projektide valimisprotsessi ja rahastamise teemal oleks Riigikantselei ja vabaühenduste vahel tõhusam suhtlus. Riigikantselei arutab praegu

järgmise tegevuskava uusi projekte ja seda, kas neid määratlada eri tegevustena või mitte. Kui katseprojektid kantakse üle järgmisse tegevuskavasse, soovib IRMi hindamiskspert selgitada projektiettepanekute esitamise ja rahastamise eeskirju. Vabaühenduse osalusvõime suurendamine nõuab pidevat toetust ja koolitust, millele tuleks pöörata erilist tähelepanu ja eraldada raha. Tulevased koolitused kodanikuühiskonna organisatsioonidele võiksid hõlmata seaduste muutmise eelnõude kirjutamist, samas kui riigiametnike tulevane väljaõpe võiks käsitleda avaliku arutelu võimalusi ning ettepanekute ja tagasiside dokumenteerimist ja sellele vastamist.

¹ Teele Pehk, Eesti Koostöö Kogu, fookusgrupp Tallinnas (22.09.2017).

² Intervjuu Liis Kasemetsaga, Riigikantselei (12.09.2017).

³ Kaasamisprojektide komisjoni nõupidamiste kokkuvõtted, 29. jaanuar 2016; 4. mai 2016; 13. aprill 2017, <https://riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020> (külastatud 25.07.2017).

⁴ Intervjuu Liis Kasemetsaga, Riigikantselei (12.09.2017).

⁵ Intervjuu Liis Kasemetsaga, Riigikantselei (12.09.2017).

⁶ Intervjuu Kairi Toigeriga, Keskkonnaministeerium (25.09. 2017).

⁷ Fookusgrupid kodanikuühiskonna organisatsioonidega, Tartu 20.09.2017 ja Tallinn 22.09.2017.

Teema III: Suurendada avaliku raha kasutamise läbipaistvust

7. Kaasava eelarvestamise hoogustamine kohalikul tasandil

Lubaduse tekst:

Kaasava eelarve laialdasemalt juurutamiseks võtame eesmärgiks analüüsida praegused erinevad kaasava eelarvestamise näited, võimalikud vajalikud muudatused õiguskorras ning koostada juhendi ja levitada teadlikkust kohalikes omavalitsustes.

Verstapostid:

7.1. KOVides rakendavate näidete kokkukogumine

7.2. Teoreetilise kirjanduse analüüs

7.3. Õigusaktide analüüs

7.4. Juhendi koostamine

7.5. Kaasava eelarvestamise tutvustamine omavalitsustele

Vastutav asutus: Rahandusministeerium

Toetavad asutused: Eesti Linnade Liit, Eesti Omavalitsuste Liit, avatud eelarvestamist rakendavad omavalitsusüksused

Alguse kuupäev: 1. september 2016

Lõpu kuupäev: 31. märts 2018

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP				Potentsiaalne mõju				Õige-aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol./innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
7. Hinnang		✓				✓				✓			Ei	✓			

Ülevaade ja eesmärgid

Arvatakse, et 2017. aasta haldusreformi rakendamise järel võib Eesti uutes omavalitsustes demokraatia väheneda.¹ Avalikkuse kõige levinum mure sellega seoses seisneb omavalitsuste elanike ja poliitilise võimu võõrandumises.² Tegevuse eesmärk on kaasava eelarve abil suurendada avalikku osalust kohalikul tasandil. Täpsemalt plaanitakse tegevuse raames analüüsida kaasava eelarvestamise praegusi näiteid, koostada juhendeid ja levitada kohalike omavalitsuste parimaid tavaid. 2012. aastal avaldas E-riigi Akadeemia aruande, kus selgitati kaasava eelarvestamise olemust ja selle rakendamist kohalikul tasandil.³ Praktikas sai kaasav

eelarvestamine alguse 2014. aastal Tartus.⁴ Praegu kasutavad kaasavat eelarvestamist mitmed Eesti linnad ja omavalitsused (Viljandi, Pärnu, Haapsalu, Elva, Jõgeva, Tõrva, Rapla ja Tapa).⁵ Siiski on selleks eraldatud rahastus ja avalik osalus jäänud väheks.

Tegevuse konkreetsuse tase on madal, sest pole piisavalt teavet selle kohta, kuidas Rahandusministeerium kohalike omavalitsustele kaasavat eelarvestamist tutvustab. Samuti ei ole mainitud, kui paljud kohalikud omavalitsused hakkavad kaasavat eelarvestamist kasutama. Potentsiaalne mõju on väike, sest mitmed Eesti omavalitsused juba kasutavad kaasavat eelarvestamist ja kohalikele omavalitsustele kaasava eelarvestamise rakendamise juhendite ettevalmistamine ei pruugi olla piisav, et avalikku osalust oluliselt suurendada, eriti kuna tegevus ei loo avalikkusele võimalust osaleda ettepanekute suhtes viimaste eelarveotsuste tegemises.

Täitmise seis

Kolm esimest versteposti oleks tegevuse ajakava kohaselt pidanud saavutatama 2017. aasta juuli lõpuks. Rahandusministeeriumi sõnul on spetsialist, kelle ülesandeks oli selle tegevuse elluviimine, töölt lahkunud ja ministeerium otsib talle asendajat.⁶ Sellepärast on tegevuse rakendamine hilineanud.

Järgnevad sammud

Juhul kui kaasav eelarvestamine jääb sama tagasihoidlikuks kui seni, on sellel tõenäoliselt kodanikuosalusele väike mõju. Hermann Kelomees Eesti Väitlusseltsist usub, et kaasav eelarvestamine on mõeldud rohkem valitsuse maine tõstmiseks, mitte kodanikuosaluse suurendamiseks.⁷ Kristina Reinsalu E-riigi Akadeemiast arvab, et kaasav eelarvestamine saab kodanikuosaluse suurendamisele kaasa aidata ainult siis, kui kohalike eelarvete üle arutatakse avalikult, mitte volikogu komisjonis.⁸ Kuigi kaasav eelarvestamine julgustab kodanikke omavalitsuste arengu üle arutama ja üles näitama kodanikuaktiivsust, jääb üldine seos kaasava eelarvestamise ja kodanikuosaluse suurenemise vahel nõrgaks. Seepärast soovitab IRMi hindamiskspert selle tegevuse üle kanda järgmisse tegevuskavasse, kuid lisada rohkem avalikkuse järelevalvet kaasava eelarvestamise üle kohalikes omavalitsustes. IRMi hindamiskspert soovitab ka avalikku konsultatsiooni suuremate, mitmeaastaste strateegiate ja projektide eelarvete koostamise üle (nt avalikud hüved).

¹ Raivo Kokser, 20.03.2017, „Kohalike omavalitsuste liitmine: kasulik või mitte?“, 27. veebruar 2018, <https://vabaerakond.ee/opinions/raivo-kokser-kohalike-omavalitsuste-liitmine-kasulik-voi-mitte>, Georg Sootla,

² 5.03.2010, „Omavalitsuste ühinemised, kas tupiktee või võimalus?“, 27. veebruar 2018 <https://www.aripaev.ee/uudised/2010/03/04/omavalitsuste-uhinemised-kas-tupiktee-voi-voimalus>.

³ E-riigi Akadeemia, „Kaasava eelarve juhendmaterjal“, <http://eqa.ee/et/publication/kaasava-eelarve-juhendmaterjal/> (külastatud 25.07.2017).

⁴ E-riigi Akadeemia, „Participatory Budgeting in Tartu City“ <http://www.eqa.ee/project/participatory-budgeting-in-tartu-city/>.

⁵ Kaasamine Tartus, <http://www.tartu.ee/et/kaasamine-tartus> (külastatud 3.08.2017).

⁶ Intervjuu Andrus Jõega, Rahandusministeerium (5.09.2017).

⁷ Hermann Kelomees, Eesti Väitlusselts, fookusgrupp (20.09.2017).

⁸ Intervjuu Kristina Reinsaluga, E-riigi Akadeemia (5.09.2017).

8. Vabaühenduste rahastamise läbipaistvuse suurendamine

Lubaduse tekst:

Vabaühenduste rahastamise läbipaistvuse suurendamiseks on vaja ühelt poolt ühtlustada rahastamispraktika ja teiselt poolt avalikustada rahastamist kirjeldavad andmed.

Vabaühenduste rahastamise praktika ühtlustamiseks koostatakse teadmistepõhine analüüsimetoodika rahastamispõhimõtete järgimise hindamiseks ja viiakse läbi esimene analüüs (vastutab Siseministeerium).

Rahastamisandmete avalikustamiseks jätkatakse keskest finantsarvestuse tarkvarast riigiasutuste kaudu vabaühendustele eraldatud vahendite kohta päringute tegemist ja analüüsi koostamiseks EMSLile saatmist. Lisaks koostatakse samalaadne info toetuste vahendajatelt, kelle vastavaid andmeid kesksüsteemis ei ole. EMSLi tehtud koondanalüüs avalikustatakse riigiraha rakenduses (vastutab Rahandusministeerium).

Verstapostid:

Vabaühenduste rahastamispõhimõtete analüüsitegevused (vastutab Siseministeerium)

8.1.1. Vabaühenduste rahastamispõhimõtete analüüsi metoodika väljatöötamine

8.1.2. Esimene analüüs, mis hindab nii rahastamispraktikaid kui ka muutusi rahastamise dünaamikas, on metoodika alusel tehtud ja soovitusel rakendatud

Vabaühenduste rahastamist kirjeldavate andmete kogumine, analüüsimine ja avalikustamine (vastutab Rahandusministeerium)

8.2.1. 2015. a riigiasutuste kaudu kantud raha kohta on ülevaade EMSLile saadetud

8.2.2. EMSL analüüsib ja koostab ülevaate

8.2.3. Toetuste vahendajate kaudu 2015. a andmete koondamine ja edastamine EMSLile

8.2.4. EMSL koostab koondanalüüsi

8.2.5. Analüüsi tutvustamine ja avalikustamine riigiraha rakenduses

8.2.6. 2016. a riigiasutuste kaudu kantud raha kohta on ülevaade EMSLile saadetud

8.2.7. Toetuste vahendajate kaudu 2016. a andmete koondamine ja edastamine EMSLile

8.2.8. EMSL koostab koondanalüüsi

8.2.9. Analüüsi tutvustamine ja avalikustamine riigiraha rakenduses

Vastutav asutus: Siseministeerium (analüüsitegevused), Rahandusministeerium (rahastamisandmete avalikustamine)

Toetavad asutused: Rahandusministeerium/Siseministeerium, Kodanikuühiskonna Sihtkapital, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit

Alguse kuupäev: 1. juuli 2016

Lõpu kuupäev: 30. juuni 2018

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP				Potentsiaalne mõju				Õige-aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol./innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
8. Hinnang				✓	✓						✓		Ei		✓		

Ülevaade ja eesmärgid

Vabaühenduste riiklik rahastamine ei ole Eestis praegu läbipaistev. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) vabaühenduste rahastamise 2016. aasta variraporti põhjal saavad Eesti vabaühendused igal aastal riiklikest vahenditest 60–100 miljonit eurot, kuid raha saamise kord on paljudel juhtudel ebaselge ja sageli puudub seire selle üle, kas raha kasutatakse ettenähtud eesmärkidel.¹ Rahandusministeeriumi esindaja Ly Sari sõnul on märkimisväärne erinevus finantsvahendite jaotamise juhiste ja nende tegeliku kasutamise vahel.² EMSLi juht Maris Jõgeva lisas, et vabaühendustele eraldatud riiklike vahendite jaoks on vaja selgesti määratletud eesmärgi, et vältida väärtarvitamist, ning selles vallas tuleks avaliku sektori ja vabaühenduste koostööd suurendada.³

Tegevusega plaanitakse muuta avalike vahendite kasutamine läbipaistvamaks ja avaldada vabaühenduste rahastamise andmeid. Selle eesmärgi saavutamiseks peab Siseministeerium välja töötama metoodika vabaühenduste rahastamise analüüsimiseks ja Rahandusministeerium peab koguma, analüüsima ja avaldama vabaühenduste rahastamist kirjeldavad andmed. Verstapostid põhinevad selgelt struktureeritud tööplaani, kus on täpselt määratletud kahele ministeeriumile antud kohustused. Seega on tegevuse konkreetsuse tase kõrge. Kuigi vabaühenduste rahastamise reeglid ja juhised on olemas, on nende rakendamine selgelt puudulik. Rahastamisandmete avaldamine teeb üldsuse jaoks vabaühenduste rahastamise arusaadavamaks ja koostööst saadava kasu nähtavamaks, kuigi see tegevus ei võimalda üldsusel rahastamisotsustes osaleda ega võtta vastutusele ametnikke, kes kasutavad riigi vahendeid väärtarvitamist. Seetõttu on potentsiaalne mõju keskmine.

Tegevus on jätk eelmise tegevuskava tegevusele 4.3, mille eesmärk oli teha riigiraha rakenduses avalikuks vabaühenduste riikliku rahastamise andmed.⁴ See tegevus rakendati osaliselt, sest eelmise tegevuskava lõpus olid potentsiaalsed lahendused endiselt arutlusel. Tegevus loeti liiga ambitsioonikaks, sest olemasolevate andmete kvaliteet oli rakenduse jaoks liiga madal ja rakenduse vähesel funktsionaalsusel tõttu polnud oodatud tulemused realistlikud.

Täitmise seis

Siseministeeriumile antud ülesanded peaksid saama täidetud ajakava järgi. Siseministeerium moodustas analüüsi tegemiseks spetsiaalse komisjoni ja pidas

2016. aastal kolm kohtumist. Siseministeerium andis Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskusele ülesande teha esimene rahastamispraktika ja rahastamise dünaamika muutumise analüüs, mis peaks valmima 2017. aasta novembris.

Mõned vabaühenduste rahastamise andmete kogumise, analüüsimise ja avaldamise tegevused on hilinenud. Rahandusministeerium on EMSLile ja sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskusele (mõlemad osalevad projekti rakendamises) andmed esitanud, kuid koondanalüüsiks vajalike toorandmete kogumine ja selgitamine on olnud aeganõudev ja probleemirohke. Seega hilinevad vabaühendustele aastatel 2015 ja 2016 riigiasutuste kaudu antud rahade analüüsid (verstapostid 8.2.2 ja 8.2.4), mistõttu tegevuse üldine täitmine on piiratud. Tulevikus loodetakse koondanalüüsid esitada internetiandmebaasina.

Järgnevad sammud

Võttes arvesse vabaühenduste rahastamise praegust vähest läbipaistvust, soovitab IRMi hindamiskspert kanda tegevuse üle järgmisse tegevuskavasse, kuid lisaks peaks avalik sektor keskenduma finantsstatistika esitamisele avalikkuse jaoks mõistetavamal viisil.

¹ Maiu Lauring, Hanna Jemmer, Maaja Mätlik, Siim Tuisk, Risto Hinno, „Variraport vabaühenduste riigieelarvest rahastamise juhendi järgimisest 2013-2015“, EMSL Vabaühenduste liit, 24, <http://heakodanik.ee/sites/default/files/files/variraport.pdf> (külastatud 26.07.2017).

² Intervjuu Ly Sariga, Rahandusministeerium (05.09.2017).

³ Hea Kodanik, „Maris Jõgeva: Kodanikuühiskond ilma riigiga kokkupuutumata pole mõistlik“, 9. juuni 2016, <http://heakodanik.ee/uudised/maris-jorgeva-kodanikuuhiskond-ilma-riigiga-kokkupuutumata-pole-moistlik/> (külastatud 27.07.2017).

⁴ Open Government Partnership, *Estonia: 2014-2016 End of Term Report*, 30, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Estonia_EOTR_2014-2016_Public-Comment_1.pdf.

Teema IV: Sotsiaalsete ja IKT teadmiste-oskuste arendamine infoühiskonna ja e-riigi võimaluse arvestades

9. Osalusdemokraatia mõtestamine ja digipädevuste arendamine koolihariduses

Lubaduse tekst:

Sotsiaalainete ainekavade arendustöös 2016.-2018. aastal konsulteerib HTM vastavate huvirühmadega, sh kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

Huvitatud osapooled, vabaühendused jne esitavad oma ettepanekud sotsiaalainete valdkonna õpieesmärkide ja õpitulemuste täiendamiseks/uuendamiseks kooskõlas õppekava üldosaga.

Verstapostid:

9.1. Sotsiaalainete ainekavad on ajakohastatud 2019. aastaks ning õppimiseks ja õpetamiseks vajalik õppematerjal on kättesaadavaks tehtud digitaalse õppevara portaali e-Koolikott kaudu.

9.2. Õppekavade eelnõude kavandid on valmis.

9.3. Riikliku õppekava kohaselt peavad koolid nägema oma õppekavades ette õpilaste, muu hulgas digipädevuste, arendamist. Sihtasutus Innove nõustab koole nende õppekavade koostamisel.

Vastutav asutus: Haridus- ja Teadusministeerium

Toetavad asutused: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sihtasutus Innove, Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutus, Riigikantselei, ülikoolid, huvitatud kodanikualgatused, õpetajad, koolijuhid, õpilased

Alguse kuupäev: 1. jaanuar 2016

Lõpu kuupäev: 31. detsember 2019

Tegevuse ülevaade	Konkreetsus				Asjakohane AVP				Potentsiaalne mõju				Õige-aegne ?	Täitmise seis			
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs informatsioonile	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnol./innov. avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur		Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud
9. Hinnang			✓			✓		✓			✓		Jah		✓		

Ülevaade ja eesmärgid

Eestit peetakse üheks Euroopa juhtriigiks digitehnoloogia ja innovatsiooni alal.¹ Eesti on selles valdkonnas teinud märkimisväärsed edusamme, kuid Poliitikauuringute Keskus Praxis teatas 2017. aastal, et digipädevuste õpetamine Eesti koolides on olnud ebaühtlane ning andmete analüüsi, programmeerimise ja veebilehe loomise

baasoskuste õpetamine on õppekavadest välja jäetud.² Eesti eluskestva õppe strateegia kohaselt puuduvad Eesti tööealisest elanikkonnast kolmandikul digitaalsed põhioskused ning riigis on puudus digitaalsetest õppematerjalidest.³ Puuduvad oskused võivad põhjustada riigile probleeme seoses tõhusa koostööga töökeskkonnas, vähem aktiivsete kodanikega või edaspidiste digitaalsete arengute jätkamisega.

Tegevuse eesmärk on ühiskonna aktiivse osalusdemokraatia suurendamiseks parandada Eesti õpilaste IKT teadmisi ja digipädevust. Konkreetselt plaanitakse huvigruppide ja kodanikuühiskonnaga konsulteerimise kaudu uuendada Eesti koolide sotsiaallainete ainekavasid ning lisada vajalikud õppematerjalid digitaalse õppevara portaali e-Koolikott. Valitsuse loodud sihtasutus Innove nõustab koole õppekavade koostamisel, tuginedes aruteludele ja õppematerjalidele.

Kuna tegevus nõuab sotsiaallainete uute ainekavade koostamisel konsulteerimist kodanikuühiskonna organisatsioonidega, on tegevus asjakohane AVP kodanikuosaluse väärtuse suhtes. Tegevus loob selge struktuuri ja ajakava uute ainekavade loomiseks ning määrab kindla koha õppematerjalide üleslaadimiseks. Siiski ei täpsustata, kuidas leiavad õppekavade väljatöötamisel aset konsultatsioonid huvigruppidega või kuidas need lõplikesse ainekavadesse ühendatakse. Samuti ei ole peale nõu andmise määratud sihtasutus Innove rolli lõplike ainekavade arendamisel. Seega on tegevuse konkreetsuse tase keskmine. Viola Mäemurd Siseministeeriumist ütles, et see tegevus on üks vähestest, mis on tegevuskavas ambitsioonikam kui valitsuse tööplaanis.⁴ E-riigi Akadeemia esindaja Liia Hänni sõnul tuli idee tegevuseks tema organisatsioonist, kuid E-riigi Akadeemiat ei ole täpse sõnastuse või versta-postide väljatöötamisse kaasatud.⁵ Kuigi õpilaste IKT pädevuste arendamine on infoühiskonnas avatud valitsemise toetamiseks oluline, annab ainuüksi ainekavade uuendamisele keskendumine keskmise potentsiaalse mõju.

Täitmise seis

Enne käesoleva tegevuskava alustamist on ainekavade arendamiseks rakendatud põhi- ja keskkooli õpilaste digipädevuste mudel ja digipädevuste hindamine. Lisaks on olemas Tebo-nimeline idufirma, mille veeb sisaldab rohkem kui 10 000 erinevat õpetajate poolt üles laetud õppematerjali.⁶ Need algatused toetavad tegevuse rakendamist, kuid ei ole otseselt tegevusplaaniga seotud.

Üldiselt on tegevuse rakendamine olnud piiratud. Aruande kirjutamise ajaks on just lõppenud digipädevuste mudeli arendamine ja seda plaanitakse tutvustada avalikel üritustel. Lisaks moodustas Haridus- ja Teadusministeerium kahest õpetajast ja kahest akadeemilisest vanemteadurist koosneva töögrupi, mille ülesanne oli koolide jaoks välja töötada kontseptsioonikirjeldused iga sotsiaalteaduste aine kohta. Ainekavade kontseptsioonikirjeldused peaksid valmis saama 2017. aasta lõpuks. Kõigi versta-postide saavutamine kulgeb ajakava kohaselt, kuid nende lõpu kuupäevad on aastates 2018 ja 2019, s.o väljaspool praeguse tegevuskava tsükli.

Peale tegevuskava versta-postide saavutamise on valitsus sooritanud kaks lisategevust, mis on tegevusega seotud, aga pole tegevuskavas mainitud: korraldatud on kokkusaamisi väärtuspõhiste koolikultuuride täiustamiseks ning arendanud koostöös ministeeriumide ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega välja inimõiguste kontseptsioon.⁷

Kaarel Haav Eesti Haridusfoorumist kritiseeris tegevuse rakendamist, öeldes, et peale digipädevuse suurendamise tuleb rohkem tähelepanu pöörata osalusdemokraatialle (järgides tegevuse esialgset eesmärki).⁸

Järgnevad sammud

Kui tegevusega jätkatakse, soovib IRMi hindamisekspert selgemaid ja konkreetsemaid verstaposte, et vältida tegevuse sisu väljamõtlemist siis, kui tegevuskava on juba alanud. Tegevused peaksid ka tehnoloogilise pädevuse ja kooliõppekava selgemalt siduma avatud valitsemise ja kodanikuosaluse põhimõtetega.

¹ Innar, Liiv, „Welcome to E-Estonia – the tiny nation that leading Europe in digital innovation”, <http://theconversation.com/welcome-to-e-estonia-the-tiny-nation-thats-leading-europe-in-digital-innovation-74446> (külastatud 5.01.2018).

² Cenely Leppik, Hanna-Stella Haaristo, Eve Mägi, „IKT-haridus: digioskuste õpetamine, hoiakud ja võimalused üldhariduskoolis ja lasteaias”, Poliitikauuringute Keskus Praxis 2017, 5-11, http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/08/IKT-hariduse-uuring_aruanne_mai2017.pdf (külastatud 27.07.2017).

³ Eesti elukestva õppe strateegia, 2014, https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_elukestva_oppe_strateegia_2020.pdf / (külastatud 05.11.2017)

⁴ Intervjuu Viola Mäemurruga, Siseministeerium, 18. september 2017.

⁵ Intervjuu Liia Hänniga, E-riigi Akadeemia, 5. september 2017.

⁶ Ituudised, „Eestlaste loodud startupil on ambitsiooni saada maailma suurimaks”, 7. september 2016, <http://www.ituudised.ee/uudised/2016/09/07/eestlaste-loodud-startupil-on-ambitsiooni-saada-maailma-suurimaks>.

⁷ AVP koordineeriva kogu koosoleku protokoll, 20. juuni 2017, <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp20.06.2017.pdf>.

⁸ E-kirjavahetus Kaarel Haavaga, 15. veebruar 2018.

V. Üldised soovitused

Vabaühendused avaldasid pettumust Eesti kolmanda tegevuskava vähese ambitsioonikuse pärast. On oluline, et kohalikud omavalitsused ja Riigikogu jääksid tegevuskavaga seotuks ning keskendutaks rohkem sidusrühmade prioriteetidele, nagu bürokraatia vähendamine ja noortepoliitika. Ka teised sidusrühmade prioriteetid, nagu korruptsioonivastane tegevus ja riigieelarve läbipaistvuse suurendamine, peaksid edaspidi saama rohkem tähelepanu.

Käesolev jaotis annab suuniseid järgmise tegevuskava koostamiseks ja juhendab käesoleva tegevuskava täitmist. See on jaotatud kahte ossa: 1) kodanikuühiskonna ja valitsuse prioriteetid, mis on tuvastatud käesoleva aruande koostamise käigus 2) IRMi soovitusel.

5.1 Sidusrühmade prioriteetid

Käesolevas tegevuskavas koonduvad sidusrühmade prioriteetid avatud ja kaasava poliitikaloome teema ümber. Selle teema alla asetuvad üheksast tegevusest seitse ja kõik need on välja pakutud kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt. Kõrge prioriteetsus määrati teise teema, s.o kodanikukesksete avalike teenuste alla kuuluvale null-bürokraatia tegevusele.

Järgmises tegevuskavas kuuluvad sidusrühmade prioriteetide hulka Riigikogu avamine, jätkuvad püüdlused saavutada kaasavamaid poliitikakujundamise protsesse, aktiivne teadlikkuse suurendamine Eesti AVPs osalemise kohta, korruptsioonivastane tegevus ja riigieelarve läbipaistvus. Lisaks on sidusrühmadele olulised kodanikuosalus poliitikakujundamise varajastes etappides ja avaandmed. Need sidusrühmade prioriteetid tulevasteks tegevuskavadeks on otseselt seotud avatud valitsemise teemadega, eriti avaliku vastutuse ja kodanikuosalusega.

5.2 IRMi soovitusel

- Nii koordineeriv kogu kui ka AVP kodanikuühiskonna ümarlaud peaksid leidma uusi viise AVP protsessi taaselustamiseks Eestis. Mõlemal platvormil on vaja aktiivsemat ja tugevamat juhtimist. Koordineeriv kogu tuleks kujundada ümber mitte riigisekretäri, vaid valitsuse nõuandvaks organiks. Koordineeriva kogu esimees peaks olema riigihalduse minister ja aseesimees kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt nimetatud esindaja.
- Algusest peale peaks olema selge, kes vastutab üldsuse aktiivse kaasamise eest tegevuskava arendamisse. Ehkki kodanikuühiskonna organisatsioonid on üksikult või grupiti tegevuskava arendamisse kaasatud, ei tohiks neile ilma lisaressursse andmata panna teadlikkuse suurendamise või kaasamise kohustusi.
- Keskenduda tuleb koordineeriva kogu liikmete kättesaadavusele ja valmisolekule osaleda ning välja töötada selgelt struktureeritud tööprotsessid. Olukorda võivad potentsiaalselt parandada tugev juhtimine, regulaarsed koosolekud, päevakavade jagamine ja võimalus asjakohaste tegevuskava materjalidega enne arutelude algust tutvuda.

- Järgmises tegevuskavas peaksid lubadused ja tegevused olema konkreetsemalt määratletud ja seatud selgemad verstapostid. Tegevused peaksid olema uued (või vähemalt peaks need olemasolevate plaanide tõhustamiseks lisama uusi algatusi), mitte lihtsalt olemasolevate plaanide jätkud. Suurem osa praeguse tegevuskava tegevuste üldteemasid on Eestis asjakohased, kuid avatud valitsuse lisateemad nagu korruptsioonivastane võitlus ja riigieelarve läbipaistvus on samuti olulised. Põhiküsimus ei ole, kas teema on Eesti jaoks õige või vale, vaid tuleb tegevuse sobiv ulatus, fookus ja ambitsioon.
- Tegevuskavadesse tuleks kaasata ainult tegevusi, mis sisaldavad ja tähtsustavad AVP väärtuste avalikkusele suunatud elemente: ligipääs informatsioonile, kodanikuosalus või avalik vastutus. Praegust tava, kus tegevuskavasse pannakse ebakonkreetsed üldisi tegevusi (nt tegevus 4) ja/või asutusesisese halduse parendusi (nt tegevus 1), ei ole soovitatav jätkata. Tulevased tegevuskavad võiksid peale e-valitsemise laieneda ka uutesse valdkondadesse. Tuleb meeles pidada, et ambitsioonikuse taset tõstes peaksid tegevused olema siiski teostatavad kaheaastase perioodi jooksul.
- Tegevuskavasse tuleks lisada tegevusi, mis suurendavad sidusrühmade osalemist poliitikakujundamise varastes etappides. Piisav hulk kanaleid ja platvorme on juba olemas, aga rohkem tähelepanu tuleks suunata mitmesuguste sidusrühmade kaasamiseks vajalikele oskustele ja võimetele. Tegevuskava arendamise ja rakendamise ajal peaks valitsus praeguste tegevuste põhjal parendama riigiametnike tõelist kaasamisvõimekust ja kodanikuühiskonna organisatsioonide osalemisvõimekust. Ministeeriumide ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel strateegiliste partnerlussuhete loomine (nt strateegiline partnerlus Siseministeeriumi ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel) annab kindla aluse sidusrühmade kaasamiseks.
- Kuigi on olemas protsessid ambitsioonikamate tegevuskavade väljatöötamiseks, pole rakendamise koordineerimiseks aega, energiat ega ressursse ja rakendamine ei vasta AVP standarditele aktiivse kaasamise ja võimestamise osas (vt tabel 3.3, III osa). On oluline julgustada kodanikuühiskonna organisatsioone, kes on usu kaotamise tõttu AVP protsessidest kõrvale jäänud, uuesti tegevuste rakendamisest osa võtma. Tulevase tegevuskava iga tegevuse rakendamist peaks jälgima üks asjast huvitatud kodanikuühiskonna organisatsioon. Kuna koordineeriv kogu otsustas vahearuanded ära kaotada, on vaja protsessi pidevalt jälgida. Selleks oleks vaja luua valitsuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide ühised koostööstрукtuurid ja tööreeglid. Suhtlust hoiaks elavana lühike (lõigupikkune) ülevaade iga tegevuse rakendamise kohta kord kolme kuu tagant. Koosoleku kokkukutsumine pole vajalik, aga ajakohastatud info rakendamise seisu kohta on kriitilise tähtsusega.
- Oluline on, et enne järgmise tegevuskava koostamist toimuks piisavalt teabe jagamist. Koordineeriva kogu liikmete segadus selle ümber, kes, mida, millal ja kuidas otsustab, pärssis praeguse tegevuskava koostamist ja seda tuleks tulevikus vältida. Veel on oluline avatud teabevahetus kogu kaheaastase perioodi vältel, mitte ainult selle alguses ja lõpus. Järgmine tegevuskava peaks sisaldama ka AVP kohta teadlikkuse suurendamise tegevusi nii haldajate kui ka kodanikuorganisatsioonide hulgas.

- AVP-l peaks olema sihtotstarbeline rahastamine vähemalt koordineerimis- ja kommunikatsioonitegevuste jaoks, et parandada suutlikkust saavutada Eestis avatud valitsemisega edasiminekuks. Rahastus peaks minema Riigikantseleile, kuid koordineerival kogul peaks olema otsustusõigus kasutamise üle. Ideaalis peaks AVP-l olema spetsiaalne eelarve uuenduslikele ja valdkondadevahelistele tegevustele, mis ei tulene juba olemasolevast avaliku organisatsiooni tegevuskavast või eelarvest. Isegi kui on pakutud välja potentsiaalselt suure mõjuga tegevusi, ei pruugi neid olla tegevuskavasse lisatud rahastuse puudumise tõttu. Kuna kodanikuühiskonna organisatsioonidel ei ole AVP tegevusteks spetsiaalseid vahendeid, võib nende osalemine tulevastes tegevuskavades veelgi väheneda, kui AVP-le ei eraldata spetsiaalset eelarvet.
- Järgmise tegevuskava arendamisel peaksid kohalikud omavalitsused (sh linnad ja katusorganisatsioonid) ja Riigikogu aktiivsemalt esitama ideid oma tegevuse läbipaistvamaks muutmiseks. Kasulik oleks, kui neile jääks vastutus kindla tegevuse rakendamise eest (nt tegevus 5 õigusloome läbipaistvuse valdkonnas).
- Oleks soovitatav korraldada valitsuse esindajate ja kodanikuorganisatsioonide ajurünnakuid, et määrata kindlaks poliitikateemad, mis suurendaksid ühiskondlikku ühtekuuluvust. Ajurünnakute eesmärk ei ole leida õiged teemad, vaid teemade käsitlemise õige tasakaal ja pädevus. Tegevuse rakendamise maht ja võimsus on otsustava tähtsusega.
- Järgmise tegevuskava tegevused peaksid jätkama ühisosa otsimist juba olemasolevate riigireformi plaanidega, nagu haldusreformid, aga tegevusi peaks arendama nii, et need annaks reformidele lisaväärtust.
- Järgmine tegevuskava võiks sisaldada lubadusi seoses korruptsioonivastase võitlusega, noorte hariduspoliitikaga ja kohalike otsusetegemise struktuuridega. Praegu on teadlikkus võimalikest puudustest ja probleemidest nendes valdkondades kohalikul tasandil madal, eriti korruptsioonivastases võitluse puhul.

Tabel 5.1: Viis võtmesoovitust

1	Lua koordineerivas kogus ja AVP kodanikuühiskonna ümarlauas motivatsioon ja tööriistad tugevamaks igapäevaseks juhtimiseks ning kaaluda koordineeriva kogu staatuse muutmist.
2	Kaasata selliseid riigireformiga seostatud tegevusi, millel on oma eelarved, kuid mis annavad juba kavandatud tegevustele selge lisaväärtuse. Leida parem tasakaal olemasolevate kavade ja uute algatuste vahel.
3	Teha iga tegevuse rakendamise jälgimise eest vastutavaks konkreetne vabaühendus, kellel oleks ülesande täitmiseks ka piisavalt inim- ja rahalist ressursi.
4	Kaasata tegevused, mis on hästi määratletud, ambitsioonikad ja teostatavad kaheaastase perioodi jooksul ning millel on avalikkusele suunatud osa.
5	Lisada tegevuskavasse sidusrühmade prioriteetsed valdkonnad nagu korruptsioonivastane võitlus, kohalikud otsusetegemise struktuurid ja noortepoliitika.

VI. Metoodika ja allikad

Sõltumatu hindamisaruande koostavad asjatundjad AVPs osalevatest riikidest. Kõik IRMi aruanded läbivad kvaliteedikontrolli, et tagada vastavus kõrgeimatele uurimisstandarditele ja nõuetekohane hoolsus.

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

Igas riigis korraldab hindamiseks ekspert kohtumisi huvirühmadega, et tagada sündmuste täpne kajastamine. Eelarvelistest ja ajalistest piirangutest tulenevalt ei saa hindajad konsulteerida kõikide huvitatud või mõjutatud osapooltega. Seetõttu püüdleb IRM metodoloogilise läbipaistvuse poole ning avaldab võimaluse korral selge ülevaate konkreetsete osapoolte osalusest uurimusprotsessis (vt allpool). Mõnes kontekstis on vajalik intervjueeritavate anonüümsus ja IRM vaatab läbi õiguse eemaldada nende osalejate isikuandmed. Tulenevalt valitud metoodika piirangutest toetab IRM igati iga riigi hindamisdokumendi avalikustatud tööversiooni kommenteerimist.

Iga aruanne läbib neljasammulise ülevaatus ja kvaliteedikontrolli protsessi:

1. Personali ülevaade: IRMi personal vaatab üle aruande keelelise korrektsuse, loetavuse, sisu ja IRMi metodoloogiale vastamise.
2. Rahvusvahelise ekspertide paneeli ülevaade (IEP): IEP vaatab üle aruande sisu, et tagada järelduste tuginemine põhjalikele tõenditele, hindab, mil määral tegevuskavas järgitakse AVP väärtusi, ning esitab tehnilised soovitusel kohustuste täitmise täiustamiseks ja AVP väärtuste realiseerimiseks tegevuskava kaudu tervikuna. (Vt IEP liikmesuse kohta allpool.)
3. Avaldamiseelne ülevaade: valitsust ja valitud kodanikuühiskonna organisatsioone kutsutakse üles esitama märkusi IRMi aruande mustandi sisu kohta.
4. Avaliku kommenteerimise periood: avalikkust kutsutakse üles esitama kommentaare IRMi aruande mustandi sisu kohta.

Ülevaatamise protsess, kaasa arvatud saadud kommentaaride lisamise protsess, on detailsemalt kirjeldatud protseduuride juhendi III jaotises.¹

Intervjuud ja fookusgrupid

Iga IRMi hindamiseks ekspert on kohustatud läbi viima vähemalt ühe avaliku infokogumise ürituse. Hindajad peaksid püüdma kutsuda sidusrühmi ka väljastpoolt tavapärasest osalejateringi, kes juba osaleb käimasolevates protsessides. Sidusrühmadelt täiendusriikka sisendi saamiseks võib olla vajalik kasutada täiendavaid vahendeid (nt internetipõhised uuringud, kirjalikud vastused, järelintervjuud). Lisaks teevad hindajad vastutavate asutustega konkreetseid intervjuusid, kui tegevuste kohta on vaja rohkem informatsiooni, kui on antud enesehindamise aruandes või kättesaadav veebist.

IRMi hindamiseks ekspert tegi järgmised sidusrühmade intervjuud:

Valitsuse esindajad:

- Margus Sarapuu, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 4. september 2017
- Ly Sari, Rahandusministeerium, 5. september 2017

- Kersten Kattai, Rahandusministeerium, 7. september 2017
- Mariko Jõeorg-Jurtšenko, Justiitsministeerium, 12. september 2017
- Liis Kasemets, Riigikantselei, 12. september 2017
- Viola Mäemurd, Siseministeerium, 18. september 2017
- Kersti Karuse-Veebel, Maksu- ja Tolliamet, 19. september 2017
- Mariann Rikka, Haridus- ja Teadusministeerium, 21. september 2017
- Kairi Toiger, Keskkonnaministeerium, 25. september 2017

Vabaühenduste esindajad:

- Maris Jõgeva, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, 21. august 2017
- Andrei Liimets, AVP kodanikuühiskonna ümarlaud, 21. august 2017
- Liia Hänni, E-riigi Akadeemia, 5. september 2017
- Kristina Reinsalu, E-riigi Akadeemia, 5. september 2017
- Maie Kiisel, sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus, 5. september 2017
- Marko Udras, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, 6. september 2017

IRMi hindamisekspert viis läbi järgnevad fookusgrupid:

Fookusgrupp Tartus, 20. september 2017:

- Hermann Kelomees, Eesti Väitlusselts
- Kertu Vuks, Elva omavalitsus
- Jüri Saar, ajaleht Postimees
- Marleen Kirsipuu, Domus Dorpatensis Teaduse ja Kultuuri SA

Fookusgrupp Tallinnas, 22. september 2017:

- Tarmo Treimann, Kodanikuühiskonna Sihtkapital
- Teele Pehk, Eesti Koostöö Kogu
- Mari Roonemaa, Avatud Eesti Fond
- Anni Jatsa, Transparency International Estonia
- Rauno Vinni, Poliitikauuringute Keskus Praxis

Sõltumatust hindanismehhanismist

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

Praeguse rahvusvahelise ekspertide paneeli liikmed on:

- César Cruz-Rubio
- Hazel Feigenblatt
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Ernesto Velasco

Hindamismehhanismi väikese meeskonnaga tugistruktuur asub Washingtonis (USA) ja juhib hindamisaruannete koostamist IRMi protsessi kaudu, tehes tihedat koostööd kohalike hindamisekspertidega. Käesoleva hindamisaruande kohta võib küsimusi ja kommentaare esitada aadressil irm@opengovpartnership.org.

¹ IRM Procedures Manual, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

VII. Vastavuskriteeriumid

AVP tugiüksus võrdleb igal aastal riikide vastavust avatud valitsemise miinimumkriteeriumidele. Need tulemused on esitatud allpool.¹ IRMi hindamisaruanded analüüsivad nende kriteeriumidega seotud edusamme või tagasiminekuid vajadusel riiklikku konteksti käsitlevas peatükis.

2012. aasta septembris julgustas AVP ametlikult valitsusi andma nende kriteeriumide põhjal ambitsioonikaid lubadusi.

Tabel 7.1: Eesti kriteeriumidele vastavus

Kriteerium	2011	Praegu	Muutus	Selgitus
Eelarve läbipaistvus ¹	N/A	N/A	Muutust pole	4 = Riigieelarve eelnõu ja riigieelarve audit on avalikustatud 2 = Üks kahest on avalikustatud 0 = Kumbki pole avalikustatud
Juurdepääs avalikule teabele ²	4	4	Muutust pole	4 = Teabele juurdepääsu seadus 3 = Põhiseaduse säte teabele juurdepääsu kohta 1 = Teabele juurdepääsu seaduse eelnõu 0 = Teabele juurdepääsu seadus puudub
Majanduslike huvide läbipaistvus ³	3	4	+1	4 = Majanduslike huvide avalikustamise seadus, andmed avalikustatud 2 = Majanduslike huvide avalikustamise seadus, andmed pole avalikustatud 0 = Seadus puudub
Avalikkuse kaasamine (algne skoor)	4 (10,00) 4	4 (10,00) ⁵	Muutust pole	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> (algne skoor) 1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
Kokku / võimalik tulemust (protsent)	11/12 (92%)	12/12 (100%)	+1	75% võimalikest punktidest, et kvalifitseeruda

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

² The two databases used are Constitutional Provisions at <http://www.right2info.org/constitutional-protections> and Laws and draft laws at <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>.

³ 4 Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes ja Andrei Shleifer, „Disclosure by Politicians”, (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), „Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency”, kogumikus Government at a Glance 2009, (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, „Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries” (Washington, DC: World Bank, 2009). <http://bit.ly/1c1okyf>; Vt uuemat infot <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. 2014. aastal kiitis AVP juhtkomitee heaks muudatuse majanduslike huvide läbipaistvuse kriteeriumi mõõtmises. Seaduse ja de facto avaliku

juurdepääsu olemasolu avalikustatud informatsioonile asendas vanad, poliitikute ja kõrgete ametiisikute poolt avalikustamise meetmed. Vt lisainfot <http://bit.ly/1EiLJ4Y>.

⁴ "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat," The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁵ "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents," The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.