

SÕLTUMATU HINDAMISMEHCHANISM:

EESTI LÕPPARUANNE 2014–2016

Dr. Kristiina Tõnnisson
Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudist
Esimene Lõpparuanne
First End-of-Term Report



INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): ESTONIA END-OF-TERM REPORT 2014-2016

Estonia's second action plan focused on participation in policymaking, public service improvements, budget transparency, and open data. Although most commitments were completed, changes in government practice mostly were minor. Moving forward, it is important to raise awareness of the action plan's results to ensure greater use of the newly created tools and to improve opportunities for public engagement.

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

This report summarizes the results from June 2014 to June 2016, which is the official implementation period of the second OGP action plan in Estonia. It also includes relevant developments up to September 2016. The third action plan was developed and approved for 2016 to 2018 on 30 June 2016.

In Estonia, the Government Office coordinated the OGP process in collaboration with the OGP Civil Society Roundtable (CSR). In addition, there were different ministries and public agencies involved in the process. Since the second action plan, an OGP Coordinating Board in Estonia, which consists of governmental and nongovernmental representatives, has a central role in coordinating, evaluating, and monitoring the implementation of the action plan.

Estonia's 2014-2016 OGP action plan focused on improving public participation, public funds transparency, public services quality, and open data. Several commitments such as commitments 3.1, 2.6, 4.2, and 4.3 were modified significantly or updated during the period of implementation. Some of the commitments such as commitments 2.5 were overly ambitious given the length of the action plan. Other commitments such as commitment 5.1 lacked the necessary funding for implementation.

At the time of writing this report, the Government Office of Estonia had presented a new action plan for 2016 to 2018. Three commitments of the second plan are carried over partially to the next action plan, and an additional six commitments (2.3, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, and 4.3) are carried over directly. However, at the time of writing this report, the government had not presented a final self-assessment report for the second action plan.

TABLE 1: AT A GLANCE

NUMBER OF COMMITMENTS: 23

LEVEL OF COMPLETION

	MIDTERM	END OF TERM
COMPLETED:	5 (22%)	13 (57%)
SUBSTANTIAL:	14 (61%)	8 (35%)
LIMITED:	4 (17%)	2 (9%)
NOT STARTED:	0	0

NUMBER OF COMMITMENTS WITH:

CLEAR RELEVANCE TO OGP VALUES:	22 (97%)	22 (97%)
TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	0	0
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION:	19 (83%)	21 (91%)
ALL THREE (🎯):	0	0

DID IT OPEN GOVERNMENT?

MAJOR:	N/A	2
OUTSTANDING:	N/A	0

MOVING FORWARD

COMMITMENTS CARRIED OVER TO NEXT ACTION PLAN:	9 (39%)
---	---------

CONSULTATION WITH CIVIL SOCIETY DURING IMPLEMENTATION

Countries participating in OGP follow a process for consultation during development and implementation of their OGP action plan. According to the previous IRM report, the development process of the action plan was a positive one that involved various nongovernmental organizations and different sectors of society.¹ Civil society organizations (CSOs), the employers' association, the trade union association, and the Estonian Chamber of Commerce and Industry, which represented the private sector, all provided their viewpoints. An informal advisory group called the OGP consultation board also played a vital role in the development of the plan. The board included secretary generals, ministry officials, and nongovernmental partners. Near the end of the process, relevant stakeholders reviewed draft commitments in thematic meetings, and citizens gave feedback and comments on the draft plan through the osale.ee website. Although the second action plan included several of their recommendations, stakeholders pointed out that the process was rushed, lacked real discussion, and many of their recommendations were left out without enough justification.²

Stakeholder consultation during the implementation process took the form of Coordinating Board meetings. This official forum consisted of 13 members, six from the government and seven from outside of the government.³ The six government agency representatives included the Secretary of State (as Head of the Government Office) and five secretary generals from the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Finance, the Ministry of the Interior, the Ministry of Justice, and the Ministry of Economic Affairs and Communications. Two nongovernmental member seats were reserved for the Estonian Trade Union Confederation and the Estonian Chamber of Commerce and Industry. The other five members were civil society representatives from the E-Governance Academy, the Network of Estonian Nonprofit Organizations, the Open Estonia Foundation, the PRAXIS Centre for Policy Studies, and the Estonian Cooperation Assembly.

The Coordinating Board was responsible for coordinating, monitoring, and evaluating the action plan's implementation as well as making recommendations and decisions regarding the partnership. Although the board met regularly for a total of nine times during the two-year action plan period, attendance was not consistent. For example, based on the attendance sheets, the Ministry of Interior attended all meetings, but the Ministry of Economic Affairs and Communications attended only three meetings. The Secretary Generals were often replaced by lower-level civil servants. On the nongovernmental side, two of the seven representatives took part in all meetings, while the Estonian Trade Union Confederation and the Estonian Chamber of Commerce and Industry in total missed six meetings.⁴

The OGP Civil Society Roundtable (CSR), a group of voluntary civil society activists, was an important partner of the Coordinating Board. The CSR gave significant input into developing the action plan and drew constant attention to open government issues inside and outside of the action plan framework.

Table 2: Action Plan Consultation Process

PHASE OF ACTION PLAN	OGP PROCESS REQUIREMENT (ARTICLES OF GOVERNANCE SECTION)	DID THE GOVERNMENT MEET THIS REQUIREMENT
During Implementation	Regular forum for consultation during implementation?	Yes
	Consultations: Open or Invitation-only?	Open
	Consultations on IAP2 spectrum ⁵ ?	Involve

¹ Kristiina Tiimus, "Eesti on Kaasanud Vabaühendusi Avatud Valitsemise Partnerlusse Kõige Paremini," Riigikantselei, 1 October 2015, [Estonian] <http://bit.ly/1UgYelQ>

² Open Government Partnership (OGP), *Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report 2014-2015: Estonia* by Kristiina Tõnnisson (Report, Washington, D.C.), 19-20, <http://bit.ly/2dFNIHX>

³ In March 2016, the Association of Estonian Cities joined as the 14th member on the Board.

⁴ "Koosolekute Kokkuvõtteid: 4.11.2014; 6.01.2015; 24.03.2015; 2.06.2015; 8.09.2015; 8.12.2015; 1.03.2016; 27.04.2016; 1.06.2016, 21.09.2016," Avatud Valitsemise Partnerlus, Riigikantselei, <http://bit.ly/25nmKM4>

⁵ International Association for Public Participation, "IAP2 Spectrum," <http://bit.ly/2iG8ixD>

GENERAL OVERVIEW OF COMMITMENTS

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. End of term reports assess an additional metric, “Did it open government?” The tables below summarize the completion level at the end of term and progress on this metric. For commitments that were complete at the midterm, the report provides a summary of progress report findings but focuses on analysis of the “Did it open government?” variable. For further details on previously completed commitments, please see the Estonia IRM midterm progress report.

Estonia’s second action plan contains 23 activities grouped into six categories, focusing on open public policymaking, transparent state budget, and citizen-centered public services. In the midterm report, the 23 commitments were divided into 11 thematic areas based on their similar purpose and common theme. The same structure is used for this end of term report. As a result, both IRM reports are structured differently from Estonia’s official OGP action plan.

Table 3: Overview: Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE (as written)				POTENTIAL IMPACT				COMPLETION		MIDTERM END OF TERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	Worsens	Did not change	Marginal	Major	Outstanding
1. TRANSPARENCY OF POLICYMAKING PROCESS																					
1.1. Visualization of the policymaking process		X			X	X				X						X					
																X			X		
1.2. Upgrading participation channels		X			X	X		X		X					X				X		
															X						
1.3. Improving government websites		X			X	X		X		X				X					X		
																X					
2.1. Early notice on policymaking processes			X		X	X					X			X					X		
																X					

Commitment Overview	Specificity				OGP Value Relevance <i>(as written)</i>				Potential Impact				Completion		Midterm		Did it Open Government?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	End of Term				
																	Worsens	Did not change	Marginal	Major	Outstanding
2. Standard for Information Requests																					
1.4. Standard for information requests			X		X		X		X						X				X		
																X					
3. Early Access to Tax Policy Decisions																					
2.3. Early access to tax policy decisions			X		X	X	X		X							X			X		
																X					
4. Enhancing the Quality of Government-led Participation Processes																					
2.2. Participation in early stage policymaking		X				X			X						X				X		
															X						
2.4. Better feedback mechanisms	X					X			X						X				X		
															X						
3.1. Civil servant guidelines for participation		X				X			X					X					X		
														X							
5. Capacity-Building Support for Nongovernmental Partners in Policymaking																					
2.5. Selecting and funding participation projects			X			X					X				X				X		
															X						
3.2. Training CSOs		X				X					X				X				X		
															X						

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE (as written)				POTENTIAL IMPACT				COMPLETION		MIDTERM END OF TERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	Worsens	Did not change	Marginal	Major	Outstanding
6. WEB TOOL FOR PETITIONS TO PARLIAMENT																					
2.6. Web tool for petitions to the Parliament and municipalities			X			X		X			X				X						
																X				X	
7. UPGRADING GOVERNMENT PORTAL FOR OPEN SPENDING/BUDGET TRANSPARENCY																					
4.1. Central government transactions				X	X		X	X			X				X					X	
																X					
4.2. Local authorities' transactions with private entities			X		X		X	X			X				X				X		
																X					
4.3. Public spending for nonprofits				X	X		X	X			X			X					X		
														X							
8. GUIDELINES FOR CITIZEN BUDGETING																					
4.4. Guidelines for citizen budgeting			X		X						X					X				X	
																X					
9. CITIZEN-CENTERED PUBLIC SERVICES																					
5.1. Guidelines for redesigning public services			X		X			X			X				X				X		
																X					
5.2 Registry of public services			X		X			X			X				X					X	
																X					

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE <i>(as written)</i>				POTENTIAL IMPACT				COMPLETION		MIDTERM END OF TERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?					
	None	Low	Medium	High	None	Access to Information	Civic participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	Worsens	Did not change	Marginal	Major	Outstanding
5.3. User-centric public services				X		X					X					X				X		
10. ACCESS TO E-SERVICES FOR NONRESIDENTS																						
5.4. Access to e-services for nonresidents			X		Unclear						X					X		X				
11. ENHANCING OPEN DATA SUPPLY AND REUSE BY NONGOVERNMENTAL ACTORS																						
6.1. Open data portal			X			X			X		X						X			X		
6.2. Opening data			X			X					X						X			X		
6.3. Supporting non-governmental open data use		X				X	X				X					X				X		

SÕLTUMATU HINDAMISMEHCHANISM: EESTI LÕPPARUANNE 2014-2016

Eesti teise AVP tegevuskava fookuses olid kaasav poliitikakujundamine, kodanikust lähtuvad avalikud teenused, eelarve läbipaistvus ja avaandmed. Ehkki enamik tegevusi täideti, olid muutused valitsuse praktikas enamjaolt väikesed. Tulevikus peaks senisest enam rõhku panema tegevuskava tulemuste teadvustamisele, et tagada uute vahendite laiem kasutamine ja suurendada avalikkuse kaasatust.

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. Sõltumatu hindamismehhanism (IRM) analüüsib kord kahe aasta jooksul iga AVPs osaleva riigi tegevust.

Käesolev aruanne teeb kokkuvõtte tegevuskava tulemustest perioodil juuni 2014 kuni juuni 2016, mis on ühtlasi AVP teise tegevuskava ametlik täitmisaeg. Lisaks on kirjeldatud mõnda hilisemat arengut kuni septembrini 2016. Kolmas tegevuskava perioodiks 2016–2018 koostati ja kinnitati 30. juunil 2016.

Eestis koordineeris AVPs osalemist Riigikantselei koostöös AVP kodanikuühiskonna ümarlauaga (AVP ümarlaud). Osalesid ka ministeeriumid ja avaliku sektori asutused. Teisest tegevuskavast alates on Eestis AVP koordineeriv kogu, kuhu kuuluvad nii valitsusasutuste esindajad kui ka valitsusvälised partnerid ning millel on keskne roll tegevuskava täitmise koordineerimisel, hindamisel ja jälgimisel.

Eesti 2014–2016 AVP tegevuskava keskendus kaasavale poliitikakujundamisele, kodanikust lähtuvatele avalikele teenustele, eelarve läbipaistvusele ja avaandmetele. Tegevuskava täitmise perioodil muudeti või uuendati mitmeid tegevusi (tegevused 3.1, 2.6, 4.2 ja 4.3). Mõni tegevus oli tegevuskava kestust arvestades liialt ambitsioonikas (tegevus 2.5), mõne teise puhul ei olnud aga piisavalt vahendeid elluviimiseks (tegevus 5.1).

Aruande kirjutamise ajal tutvustas Riigikantselei uue perioodi tegevuskava aastateks 2016–2018. Kolm tegevust viidi osaliselt teisest tegevuskavast järgmisse tegevuskavasse üle ja kuus tegevust (2.3, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3) lisati otse uude tegevuskavasse. Vaatamata sellele ei olnud valitsus aruande kirjutamise ajal esitanud oma viimast vahearuanne teise tegevuskava täitmise kohta.

TABLE 1: ÜLEVAADE

TEGEVUSTE ARV: 23

TÄITMISE SEIS

	VAHEARUANNE	LÕPPARUANNE
TÄIDETUD:	5 (22%)	13 (57%)
OLULISELT TÄIDETUD:	14 (61%)	8 (35%)
PIIRATUD:	4 (19%)	2 (9%)
POLE ALUSTATUD:	0	0

TEGEVUSTE ARV, MIS OLID:

SELGELT ASJAKOHASED AVP VÄÄRTUSTE SUHTES:	22 (97%)	22 (97%)
SUURE POTENTSIAALSE MÕJUGA:	0	0
OLULISELT VÕI TÄIELIKULT TÄIDETUD:	19 (83%)	19 (83%)

KÕIK KOLM KRITEERIUMI

TÄIDETUD (☑):	0	0
---------------	---	---

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

MÄRKIMISVÄÄRSEL:	–	2
VÄLJAPAISTVALT:	–	0

EDASISEKS

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE ÜLEKANTUD TEGEVUSTE ARV:	9 (39%)
--	---------

KONSULTEERIMINE KODANIKUÜHISKONNAGA TEGEVUSKAVA RAKENDAMISE AJAL

AVPs osalevad riigid järgivad tegevuskava koostamise ja rakendamise ajal konsulteerimise põhimõtet. Vahearuandes hinnati tegevuskava koostamist positiivselt, kaasatud olid mitmed valitsusvälised organisatsioonid ja erinevad ühiskonnagrupid.¹ Arvamust said avaldada kodanikuühendused, tööandjate liit, ametiühingute liit ja ka erasektor eesotsas Eesti Kaubandus- ja Tööstuskajaga. Oluline roll tegevuskava koostamisel oli ka mitteametlikul nõuandval kogul, s.o AVP konsultatsiooni kogul. Sinna kuulusid ministeeriumide kantslerid ja ametnikud ning valitsusvälised partnerid. Tegevuskava koostamise lõppfaasis vaatasid sidusrühmad temaatilistel kohtumistel tegevused üle ning kodanikud said tagasisidet ja kommentaare esitada osale.ee portaalis. Vaatamata sellele, et teises tegevuskavas oli arvesse võetud mitmeid soovitusi, heitsid sidusrühmad ette, et tegevuskava koostamisega kiirustati, puudus reaalne arutelu ja paljud soovitusid jäeti piisava põhjendusteta kavast välja.²

Tegevuskava rakendamisel konsulteeriti sidusrühmadega koordineeriva kogu koosolekutel. See ametlik foorum koosnes 13 liikmest, kellest kuus olid valitsusest ja seitse valitsusvälistest organisatsioonidest.³ Valitsusasutuse esindajate seas olid riigisekretär ja viie ministeeriumi kantslerid (Välisministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Valitsusväliste esindajate seas olid kaks esindajat vastavalt Eesti Ametiühingute Keskliidust ja Eesti Kaubandus- ja Tööstuskajast. Ülejäänud viis liiget olid kodanikuühiskonna esindajad järgmistest organisatsioonidest: e-Riigi Akadeemia, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, Avatud Eesti Fond, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Eesti Koostöö Kogu.

Koordineeriv kogu vastutas tegevuskava rakendamise koordineerimise, jälgimise ja hindamise eest, aga ka partnerlusega seotud soovitude ja otsustamise eest. Vaatamata sellele, et kogu kohtus kahe aasta jooksul kokku üheksal korral, ei olnud kohalkäimine järjepidev. Näiteks selgub koosolekute protokollidest, et Siseministeerium osales kõigil kohtumistel, aga Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ainult kolmel kohtumisel. Riigisekretäri asendas tihti mõni madalama astme riigiametnik. Valitsusväliselt poolelt võtsid kaks liiget osa kõigist kohtumistest, samal ajal kui Eesti Ametiühingute Keskliit ning Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda puudusid kokku kuuelt koosolekult.⁴

AVP kodanikuühiskonna ümarlaud, mis koondab vabatahtlikke kodanikuühiskonna aktiviste, oli koordineeriva kogu oluline partner. Ümarlaud panustas märkimisväärselt tegevuskava arendamisesse ning juhtis tähelepanu avatud valitsemisele ja sellega seotud teemadele nii AVP tegevuskava raames kui ka väljaspool seda.

Tabel 2: Tegevuskava kaasamise protsess

TEGEVUSKAVA ETAPP	AVP PROTSESSINÕUDED VASTAVALT AVP PÕHIMÄÄRUSELE	KAS VALITSUS TÄITIS SEDA NÕUET?
Rakendamise ajal	Kas rakendamise ajal oli püsiv kaasamisfoorum?	Jah
	Kas konsultatsioonid olid avatud või kutsetega?	Avatud
	Konsultatsioonide asetus IAP2 skaalal	Koostöö

¹ Kristiina Tiimus, Eesti on kaasanud vabaühendusi avatud valitsemise partnerluse kõige paremini, Riigikantselei, 1. oktoober 2015, <http://bit.ly/1UgYeIQ>.

² Open Government Partnership (OGP), *Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report 2014-2015: Estonia* by Kristiina Tõnnisson (Report, Washington, D.C.), 19–20, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

³ 2016. aasta märtsis ühines koordineeriva kogu 14. liikmena Eesti Linnade Liit.

⁴ Koosolekute kokkuvõtteid 4.11.2014; 6.01.2015; 24.03.2015; 2.06.2015; 8.09.2015; 8.12.2015; 1.03.2016; 27.04.2016; 1.06.2016, Avatud Valitsemise Partnerlus, Riigikantselei, <http://bit.ly/25nmKM4>.

EDASIMINEK TEGEVUSKAVA TÄITMISEL

Kõik sõltumatu hindamismehhanismi (IRM) uuringus kasutatud indikaatorid ja meetodid on kirjeldatud sõltumatu hindamismehhanismi käsiraamatus, mis on kättesaadav aadressil <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>. Üks näitaja – tähistatud ehk „tärniga lubadus/tegevus” (🌟) – vajab täpsemat selgitust, kuna see äratub lugejate tähelepanu ja soodustab AVPs osalevate riikide n-ö omavahelist võidujooksu. Tärniga tegevusi peetakse eeskujulikeks AVP tegevusteks. Selleks et täрни saada, peab lubadus või tegevus vastama järgmistele kriteeriumidele.

1. Lubadus/tegevus peab olema piisavalt konkreetne, et selle potentsiaalset mõju hinnata. Tärniga tegevuste konkreettuse aste peaks olema „keskmine” või „kõrge”.
2. 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).
3. Lubadusel/tegevusel peaks täieliku rakendamise tulemusena olema „suur” potentsiaalne mõju.
4. 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 vahearuande etapis ühtegi tärniga tegevust. Ka pärast kaheaastast rakendamist tegevuskavas tärniga tegevused puuduvad.

Tegevused, mis on vahearuandes tähistatud tärniga, võivad oma staatuse kaotada, kui tegevuskava rakendamise lõpuks on nende täitmisega ajakavast maha jäädud ja pole saavutatud „oluliselt täidetud” või „täidetud” staatust. See tähendab, et lõpparuande ajaks on nende tegevuste täitmine piiratud.

Aruande graafikutel on esitatud ainult osa andmetest, mida IRM oma analüüsi käigus kogub. Eestit puudutav täielik andmebaas asub aadressil www.opengovpartnership.org/explorer.

MUUTUJA „KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?”

AVP tegevused on tihti ähmaselt sõnastatud või ei ole otseselt seotud avatud valitsemisega, kuid toovad siiski kaasa märkimisväärsed poliitilisi reforme. Samal ajal on tegevusi, mis hoogsalt edeneses tunduvad ambitsioonikad ja asjakohased, ent valitsemist ei ava. Selliste nüansside tabamiseks ja valitsemistavade tegeliku muutumise jälgimiseks võeti lõpparuandes kasutusele uus muutuja „Kas valitsemine muutus avatumaks?”. See muutuja keskendub enamale kui ainult väljundite ja tulemuste mõõtmisele, vaadates valitsemistavade muutust kui tegevuse täitmise tulemust. Muutujat võib võrrelda IRMi „tärniga lubaduste/tegevustega”, mis kirjeldavad potentsiaalset mõju.

IRM hindamiseksperdid vaatlevad avatuma valitsemise muutujat iga tegevuse asjakohaste AVP väärtuste puhul. Küsimus on selles, kas valitsuse tegevus ületas tavapärase tegevuse taset. Hindamisskaala on järgmine:

- Halvenes: rakendatud tegevuse käigus valitsuse avatus vähenes.
- Ei muutunud: valitsemistavad ei muutunud (säilis *status quo*).
- Marginaalne: mõningad muutused, mille mõju valitsuse avatusele on vähene.
- Märkimisväärne: asjakohases poliitikavaldkonnas on valitsuse avatus paranenud, aga muutuse mõju ulatus jääb piiratuks.
- Väljapaistev: reformi tulemusena on asjakohases poliitikavaldkonnas toimunud oluline muutus tavapärasest tegevusest valitsuse avatuse suunas.

Muutuja mõõtmiseks on hindamiseksperdid määratlenud tegevuskava lähteseisundi (*status quo*). Seejärel hinnatakse tegevuste *rakendamise* tulemusi valitsuse avatumaks muutumise seisukohast.

Lugejad peaksid arvesse võtma teatud piiranguid. IRMi lõpparuanded koostatakse ainult mõni kuu pärast rakendamisaja lõppu. Sellest tulenevalt keskendub valitsuse avatuse muutuja *tulemustele*, mida on võimalik vaadelda kaheaastase rakendamisperioodi lõpus. Metodoloogilise järelendamise keerukuse ja aruande ajaraamistiku tõttu ei püüta aruande ja muutujaga *mõju* hinnata.

ÜLDINE ÜLEVAADE TEGEVUSTEST

AVP liikmetena on riigid kohustatud oma tegevused esitama kaheaastase tegevuskavana. Lõpparuandes vaadeldakse lisamuutujat „Kas valitsus muutus avatumaks?“. Alljärgnev tabel võtab kokku tegevuste täitmise taseme rakendusperioodi lõpus ja edusammud valitsuse avatumaks muutumisel. Tegevuste puhul, mis olid juba vahearuandes märgitud täidetuks, esitatakse kokkuvõtte vahearuande tulemustest ning keskendutakse muutujale „Kas valitsus muutus avatumaks?“. Varem täidetud tegevuste kohta vt täpsemalt Eesti IRMi vahearuannet.

Eesti teine tegevuskava sisaldab 23 tegevust, mis jagunevad kuude kategooriasse, keskendudes kaasavale poliitikakujundamisele, eelarve läbipaistvusele ja kodanikust lähtuvatele avalikele teenustele. Vahearuandes olid 23 tegevust jaotatud 11 temaatilisse valdkonda vastavalt oma eesmärgile ja ühisele teemale. Sama struktuuri kasutatakse ka lõpparuandes. Selle tulemusena on mõlemad IRMi aruanded oma struktuurilt Eesti AVP ametlikust tegevuskavast erinevad.

Tabel 3: Ülevaade: arengu hindamine tegevuste kaupa

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogija ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
1. POLIITIKAKUJUNDAMISE PROTSESSI LÄBIPAISTVUS																					
1.1. Poliitikakujundamise protsessi visualiseerimine		X			X	X				X						X			X		
																X					
1.2. Osalemiskanalite edasiarendamine		X			X	X	X			X					X				X		
															X						
1.3. Valitsusveebi täiendamine		X			X	X	X			X				X					X		
																X					
2.1. Varane info poliitikakujundamise protsessi kohta			X		X	X				X				X					X		
															X						

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE	LÕPPARU ANNE	KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogiga ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
2. TEABENÕUETE STANDARDID																					
1.4. Teabenõuete standardid			X		X			X		X					X					X	
																X					
3. VARANE JUURDEPÄÄS MAKSUPOLIITILISTELE OTSUSTELE																					
2.3. Varane juurdepääs maksupoliitilistele otsustele			X		X	X	X			X						X				X	
																X					
4. VALITSUSE JUHITUD KAASAMISPROTESSIDE KVALITEEDI TÕSTMINE																					
2.2. Kaasamine poliitikakujundamise varases etapis		X				X				X					X					X	
															X						
2.4. Paremad tagasisidemehhanismid	X					X				X					X					X	
															X						
3.1 Kaasamisjuhised avalikele teenistujatele		X				X				X				X					X		
														X							
5. VALITSUSVÄLISTE PARTNERITE POLIITIKAKUJUNDAMISES OSALEMISE VÕIMEKUSE SUURENDAMINE																					
2.5. Kaasamisprojektidele sisu andmine ja nende rahastamine			X			X					X				X				X		
															X						
3.2. Valitsusväliste organisatsioonide koolitus		X				X					X				X				X		
															X						

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS??				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatus ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
6. VEEBIPÕHINE TÖÖRIIST PETITSIOONIDE ESITAMISEKS RIIGIKOGULE																					
2.6. Veebipõhine tööriist			X			X	X				X				X						X
7. RIIGIRAHHA RAKENDUSE EDASIARENDAamine / EELARVE LÄBIPAISTVUS																					
4.1. Keskvalitsuse tehingud				X	X		X	X			X				X					X	
4.2. Kohalike omavalitsuste tehingud eraõiguslike partneritega			X		X		X	X			X				X			X			
4.3. Riigieelarve toetused vabariikidele				X	X		X	X			X			X				X			
8. JUHISED KOHALIKUST EELARVEST KODANIKELE ARUSAADAVA KOKKUVÕTTE KOOSTAMISEKS																					
4.4. Juhised kohalikust eelarvet kodanikele arusaadava kokkuvõtte koostamiseks			X		X					X						X				X	
9. KODANIKUST LÄHTUVAD AVALIKUD TEENUSED																					
5.1. Juhised avalike teenuste ümberkujundamiseks			X		X			X		X					X			X			
5.2. Avalike teenuste register			X		X			X			X				X					X	

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (vääratus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS??				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
															LÕPPARU ANNE						
5.3. Kasutajakesksed avalikud teenused				X	X					X					X				X		
10. MITTERESIDENTIDE JUURDEPÄÄS E-TEENUSTELE																					
5.4. Mitteresidentide juurdepääs e-teenustele			X		Unclear						X				X		X				
11. AVAANDMETE PAKKUMISE JA NENDE TAASKASUTUSE EDENDAMINE VALITSUSVÄLISTE KASUTAJATE SEAS																					
6.1. Avaandmete portaal			X		X		X			X						X			X		
6.2. Taotlusvoorud andmete avamiseks			X		X					X						X			X		
6.3. Avaandmete valitsusvälise kasutamise toetamine		X			X	X				X					X				X		

1 | POLIITIKAKUJUNDAMISE PROTSESSI LÄBIPAISTVUS

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

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. detsember 2014

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

Algusaeg: 1. jaanuar 2015

Tähtaeg: 30. juuni 2016

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

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. oktoober 2014

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

Algusaeg: 1. oktoober 2014

Tähtaeg: 31. detsember 2015

Vastutav asutus: Riigikantselei

Koostööpartnerid: ministeeriumid, E-riigi Akadeemia, Praxis ja teised vabaühendused, AVP ümarlaud, ettevõtte Pulse, huvitatud partnerid

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÖJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
1.1. Poliitikakujundamise protsessi visualiseerimine		X			X	X				X						X			X		
																X					
1.2. Osalemiskanalite edasiarendamine		X			X	X		X		X					X				X		
															X						
1.3. Valitsusveebi täiendamine		X			X	X		X		X				X					X		
																X					
2.1. Varane info poliitikakujundamise protsessi kohta			X		X	X					X			X					X		
																X					

KLASTRI EESMÄRK

Poliitikakujundamise läbipaistvuse teemavaldkond keskendus parema ja kättesaadavama ülevaate pakkumisele poliitikakujundamisest (tegevused 1.1 ja 2.1) ning e-osalemise kanalite tõhustamisele (tegevused 1.2 ja 1.3). Tegevuste sõnastamise ajal tunnistas valitsus avalike konsultatsioonide vähesust ning loidu „liiklust“ e-osalemise kanalites, mis pealegi olid tehniliselt vananenud.¹ Tegevuste eesmärk oli seega parandada juurdepääsetavust valitsuse plaanidele, keskendudes kättesaadavusele (2.1), asjakohasusele (1.3, 2.1) ja informatsiooni kasutajasõbralikkusele (1.1, 1.2).

Esimese tegevuse (1.1) eesmärk oli pakkuda paremat ülevaadet poliitikakujundamise ja õigusloome protsessist, neid selgitada ja visualiseerida ning kirjeldada osalemisvõimalusi. Teise tegevuse (1.2) eesmärk oli muuta e-osalemise kanalid kasutajasõbralikumaks, neid võimaluse korral integreerida ning teavitada potentsiaalseid kasutajaid e-kanalite võimalustest. Kolmanda tegevuse (1.3) eesmärk oli standardida seda, kuidas kaasamisinfot ministeeriumide veebisaitidel esitatakse ning täiendada valitsusveebi uut kaasamise rubriiki, kogudes sinna lingid ministeeriumide veebisaitidele. Neljanda tegevuse (2.1) eesmärk oli teha informatsioon menetluse ja osalusvõimaluste kohta kättesaadavaks juba poliitikakujundamise varases etapis. Eesmärgi saavutamiseks tuli kättesaadavaks teha informatsioon selle kohta, millal ja kus olulisi otsuseid tehakse, ning otsuste tegemiseks/ selgitamiseks vajalikud dokumendid.

TÄITMISE SEIS

TEGEVUS 1.1

Vahearuaande seis: täidetud

Standarditud informatsioon osalemise võimaluste ja kanalite kohta tehti kättesaadavaks ministeeriumide veebilehekülgedel. Osalemist puudutavat infot uuendati ja ajakohastati. Enamiku ministeeriumide (v.a Rahandusministeerium) veebisaitide avalehtedel on standardne kaasamise rubriik linkidega veebisaitidele *osale.ee* ja *eelnoud.valitsus.ee*. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsessi visualiseering on Riigikantselei kodulehel avalikustatud.² Infot tulemuste kohta valitsus aga ei avaldanud.

Lõpparuande seis: täidetud

Vahearuaande koostamise ajaks oli loodud parem ülevaade poliitikakujundamisest, õigusloome protsessist ning osalemisvõimalustest, ent tegevuskava rakendamisperioodi lõpuks ei leidnud hindamiskspert tõendeid selle kohta, et valitsus oleks avalikkust valitsuse veebisaitide muudatustest informeerinud.

TEGEVUS 1.2

Vahearuaande seis: oluliselt täidetud

Tegevuse eesmärk oli kaardistada olemasolevate e-osalemise kanalite probleemid, nagu vähene avalike konsultatsioonide arv, liiga vähe tagasisidet avalikkuselt ning tehniliselt vananenud sisu. Tegevuse ühe osana valmis mõttekoja Praxis aruanne osalemiskanalite täiendamise kohta.³ Paraku ei ole valitsus soovitusi veel järginud. Seega oli hindamisksperti hinnangul tegevus „oluliselt määral täidetud“.

Lõpparuande seis: oluliselt täidetud

Vahearuaande ajaks valminud Praxise aruande järelduste kohaselt leidis koordineeriv kogu, et parim moodus avalikkuse kaasamiseks on eelnõude infosüsteem. Seepärast otsustas koordineeriv kogu, et valitsus peab seda süsteemi edasi arendama, et AVP tegevusi täita (eelkõige tegevused 1.2, 2.1 ja 2.4). Valitsus parandaski eelnõude infosüsteemi kasutajasõbralikkust, muutes andmete esitust ja jaotust veebisaidil ning kujundades

ümber kasutajaabi. Kodanikuühiskonna sidusrühmade sõnul ei ole aga infosüsteemi nii palju täiendatud ega integreeritud, nagu Praxise aruandes soovitati ja koordineeriva kogu koosolekul arutati, sest puudus vajalik rahastus.⁴ Valitsus nõustub, et süsteemi täielikuks ümberkorraldamiseks raha ei jätkunud, kuid väidab, et see polnud ka tegevuse eesmärk. Seega jääb tegevus oluliselt täidetuks, kuna selle umbmäärane sõnastus ei luba seda lugeda täielikult täidetuks. Pealegi tehti kõige nähtavamad muudatused eelnõude infosüsteemis 2016. aasta oktoobris, s.o pärast tegevuskava rakendusperioodi lõppu.

TEGEVUS 1.3

Vahearuande seis: piiratud

Vahearuande ajaks olid ministeeriumid välja töötanud ja kokku leppinud valitsuse veebisaidi kaasamise rubriigi vormi ja struktuuri. Paraku on nii tehniliste lahenduste väljatöötamine kui ka kaasamise rubriigi tutvustamine ikka pooleli. Ministeeriumide veebisaitidel ei ole kaasamise rubriiki standarditud ja Riigikantselei veebisaidil ei ole kaasamise rubriiki uuendatud.

Lõpparuande seis: täidetud

Ministeeriumid ja Riigikantselei on oma veebisaite uuendanud, lisades neisse rohkem või vähem standarditud kaasamisrubriigid koos üldise informatsiooniga selle kohta, kuidas otsuste langetamise protsess toimub, kust kodanikud saaksid rohkem teavet ja kuidas protsessis osaleda.⁵ Tegevus on märgitud täidetuks, sest valitsus lõi kaasamise rubriigi, mis erinevatel saitidel järgib sarnast struktuuri. Sellegipoolest oleks valitsus võinud järgida Praxise aruande teisigi soovitusi, näiteks osalemiskanalite laialdasema tutvustamise, jälgimistegevuste parandamise ja kasutajasõbralikumaks muutmise kohta.

TEGEVUS 2.1

Vahearuande seis: piiratud

Ministeeriumidele tehti ülesandeks tõhustada kaasamist sellega, et potentsiaalseid huvirühmi informeeritakse olulistest algatustest juba poliitikakujundamise varases etapis. Vahearuande ajaks oli toimunud diskussioone eri sidusrühmadega, et välja selgitada, mida täpselt saab teha ja peaks tegema, et osalemisvõimalusi parandada. Sidusrühmade soovitusel kiideti heaks, kuid Riigikantselei peab soovitude elluviimiseks veel leidma lisarahastuse, eriti portaalile eelnoud.valitsus.ee. Hindamiseksperdi hinnangul on selle tegevuse täitmise seis „piiratud“, sest kõik muudatused on seni vaid planeeritud ja heaks kiidetud, kuid neid pole veel rahastatud ega rakendatud.

Lõpparuande seis: oluliselt täidetud

See tegevus on liikunud vastavalt ajakavale ja ministeeriumide aastased tööplaanid on nüüd avalikustatud. Lisaks sellele on võimalik osaleda avalikel konsultatsioonidel mõlemas osalemisportaalil (osale.ee ja eelnoud.valitsus.ee). Oktoobris 2016 – s.o pärast tegevuskava rakendusperioodi lõppu – tegi valitsus eelnõude infosüsteemis uuenduse, mis teavitab kodanikke valitsuse kavatsusest algatada uut eelnõud. Kuna tegevus oli ebamääraselt sõnastatud ega sisaldanud kindlalt mõõdetavaid ülesandeid, siis ei ole võimalik seda täidetuks lugeda. Kodanikuühiskonna sidusrühmade esindajad koordineerivas kogus ütlesid, et sobilikud tegevused ei olnud rakendusperioodiks selgelt määratletud ega kokku lepitud. Ühe esindaja sõnul „on see iseloomulik kogu tegevuskavale, et hea eesmärk on sõnastatud, aga pole kirjeldatud konkreetseid tegevusi selle saavutamiseks. Tegevused on jäetud lahtiseks lootuses, et „küll me [valitsusametnikud] leiame sobivad lahendused rakendusperioodi jooksul“, aga reaalsuses ei ole seda toimunud. Me ei saa hinnata eesmärgi täitmist, kui tegevused ja indikaatorid on jäänud määratlemata.”⁶ Valitsuse sõnul tegeles AVP koordineeriv kogu terve aasta

sellega, et kokku leppida, missuguseid tegevusi tuleb ellu viia ja millised peavad olema konkreetsed tulemused. Hindamiseksperdi sõnul püüdis koordineeriv kogu tegevuste konkreetseid tulemusi kokku leppida, kuid seda oleks tulnud teha enne tegevuskava vastuvõtmist, et jätta aega rakendamiseks.

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Tegevuste alguses oli kodanike osalus poliitikakujundamise protsessis vähene. Hiljutise uuringu kohaselt oli 63% eestlastest huvitatud sellest, mis Eesti poliitikas toimub, ent ainult 42% on selles ühel või teisel viisil osalenud.⁷ Tegevused aitasid inimestel paremini mõista menetlust ja enda osalusvõimalusi poliitikakujundamise eri etappides. Siiski oli fookus peamiselt info avalikustamisel juba olemasolevate osalemiskanalite kohta ja eelnõude infosüsteemi arendamisel. Nagu eespool märgitud, tehti see otsus sellepärast, et Praxise aruande kohaselt on eelnõude infosüsteem eelistatuim osalemiskanal. Seepärast otsustas koordineeriv kogu, et valitsus peab keskenduma selle portaali arendamisele.

Üldiselt on osalemiskanalid endiselt alakasutatud, sest olemasolevaid kanaleid ei tutvustata piisavalt ja teadlikkus nende kohta on vähene, võrguinfo ajakohastamine on puudulik ning valitsuse veebisaidid ei ole piisavalt kasutajasõbralikud või nagu Riigikontroll ütleb: „Need ei ole ühtlaselt lihtsad, kasutajasõbralikud ega lisandväärtust pakkuvad”.⁸ Vabaühendused leidsid, et tegevused olid küll hea harjutus riigiametnikele, kuid ei parandanud olukorda palju lõppkasutajate jaoks.⁹ Kõiki tegevusi on rakendatud teatava ulatuseni, aga info kättesaadavus, asjakohasus ja kasutajasõbralikkus on endiselt puudulikud. Lõppkasutajate jaoks on enamik tegevusi klassifitseeritavad veebilehtede tavapäraste uuendustena. Nagu ütles üks kodanikuühiskonna sidusrühmade esindaja koordineerivas kogus: „Suurem osa tegevusi on vormiliselt rakendatud, kuid nende tegelik eesmärk – suurendada avalikkuse osalust poliitikakujundamisel – ei ole saavutatud.” Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja lisas, et „tehtud parandused ei ole veennud sidusrühmi, et võimalused aktiivseks osalemiseks poliitikakujundamisel oleks suurenenud.”¹⁰ Seepärast on tegevuste mõju nii info kättesaadavuse kui ka kodanikuosaluse suhtes marginaalne.

TEGEVUS 1.1

Juurdepääs informatsioonile: marginaalne

Kodanikuosalus: marginaalne

Tegevus 1.1 andis ülevaate poliitikakujundamisest ja õigusloome protsessist, kirjeldas osalemisvõimalusi, kuid ei loonud ega parandatud osalemiskanaaleid. Lisaks on uue informatsiooni levitamine olnud puudulik. Näiteks AVP koordineeriva kogu liikmed ei olnud tulemustest teadlikud ega leidnud informatsiooni otsides õigeid rubriike üles. Kuigi valitsus tegi alamrubriigid hiljem paremini leitavaks, keskendus tegevus informatsioonile ja avas seetõttu valitsemist marginaalselt.

TEGEVUS 1.2

Juurdepääs informatsioonile: marginaalne

Kodanikuosalus: marginaalne

Sõnastuse kohaselt oli tegevuse eesmärk parandada e-osalemise kanalite kasutajasõbralikkust. Selle tulemusena uuendati osalemisportaalide ettepanekute ja kasutajaabi rubriike ning koostati aruanne e-osalemise parandamiseks mõeldud soovitustega.¹¹ Praxise aruande üldisi soovitusi järgides otsustas AVP koordineeriv kogu, et eelkõige tuleb edasi arendada eelnõude infosüsteemi. Ehkki süsteemi funktsionaalsus ja kasutajasõbralikkus on suurenenud, ei ole uuendused avalikkuse osalemist suurendanud. Endiselt ei ole veebisaidil võimalust algetada avalikke arutelusid. Ühe koordineeriva kogu liikme sõnul on eelnõude infosüsteemi funktsionaalsus ja

kasutajasõbralikkus selgelt paranenud, kuid endiselt ei ole seal võimalust algetada reaalset arutelu ning valitsus ei ole teinud ka eriti midagi selleks, et võimalikke kasutajaid süsteemist informeerida.¹² Neid järeldusi arvestades parandas tegevus informatsiooni kättesaadavust ja kodanikuosalust marginaalselt.

TEGEVUS 1.3

Juurdepäas informatsioonile: marginaalne

Kodanikuosalus: marginaalne

Tegevusega 1.3 loodi kodanike kaasamise rubriigid iga ministeeriumi veebilehele, et selgitada osalemisvõimalusi. Vaatamata sellele leidsid vabaühenduste esindajad, et kommunikatsioon jääb puudulikuks ja uusi kaasamisrubriike ei teata.¹³ Lisaks on rubriike raske leida, neid ei uuendata regulaarselt ja nendes sisalduv info kaasamise kohta on liiga üldine. Seetõttu on tegevuse mõju valitsemise avatuse paranemisele marginaalne.

TEGEVUS 2.1

Juurdepäas informatsioonile: marginaalne

Kodanikuosalus: marginaalne

Tegevuskava sõnastuse kohaselt on selle tegevuse eesmärk „poliitikakujundamise varases etapis info kättesaadavaks tegemine nii menetluse kui ka osalusvõimaluste kohta“. Selleks hakati avalikustama ministeeriumide iga-aastaseid tööplaanid ning lihtsustati osalemist eelnõude infosüsteemis sellega, et kodanikke hakati teavitama eelnõude algatamisest. Kuigi tööplaanid võimaldasid avalikkusel aru saada, millal olulisi otsuseid tehakse, ei ole täpsematest osalemisteedest uut informatsiooni. Peale selle ei taga ainuüksi tööplaanide avalikustamine, et kodanikud on võimelised otsuste tegemist mõjutama. Mis puutub eelnõude infosüsteemi uuendusi, on eelteateid eelnõude algatamise kohta väga vähe. Koordineeriva kogu liikme sõnul ei ole avalikkuse eelinformeerimine eelnõude algatamisest tegelikult käima läinud.¹⁴ 24. jaanuari 2017 seisuga ei olnud eelnõude infosüsteemis infot ühegi eelnõu algatamise kohta.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Tegevused 1.2, 1.3 ja 2.1 on viidud osaliselt üle kolmandasse tegevuskavasse ühe üldise tegevuse alla parandada avatud ja kaasavaid poliitikakujundamise protsesse.

¹ Estonia's Open Government Partnership Mid-Term Progress Report, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2014-2016_tegevuskava_taitmise_vahearuanne.pdf (vaadatud 16.11.2016).

² Riigikantselei, Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess, <http://bit.ly/1Rluzs1>.

³ Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Pulse, Osalusveebi ja valitsuse eelnõude infosüsteemi kasutatavuse analüüs. Kontaktisik: Hille Hinsberg. Lõpparuanne, aprill 2015, <http://bit.ly/22wiqek>.

⁴ Kodanikuühiskonna sidusrühmad, intervjuu hindamiseksperdiga, Tallinn, 26. august 2016.

⁵ Riigikantselei, Kaasamine ja osalemine, <https://valitsus.ee/et/kaasamine-ja-osalemine>.

⁶ Hindamiseksperdile kodanikuühiskonna sidusrühmadega tehtud intervjuude käigus esitatud kommentaarid, 26. august 2016.

⁷ Kultuuriministeerium, Kodakondsus, poliitiline enesemäärang ja osalemine, 2, <http://bit.ly/2ihb5d>.

⁸ Toomas Mattson, User-Friendliness of Public E-Services Needs More Attention. News, National Audit Office of Estonia, 12. oktoober 2016, <http://bit.ly/2icjhjh>.

⁹ IRM Progress Report 2014-2015: Estonia, 29, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

¹⁰ Maris Jõgeva (Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu juhataja) intervjuu hindamiseksperdiga.

¹¹ Kodanikuühiskonna sidusrühmad, intervjuu, august 2016.

¹² Liia Hänni (koordineeriva kogu liige), intervjuu hindamiseksperdiga.

¹³ Kodanikuühiskonna sidusrühmad, intervjuu, august 2016.

¹⁴ Maris Jõgeva (Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu juhataja) intervjuu hindamiseksperdiga.

2 | TEABENÕUETE STANDARDID

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

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 30. jaanuar 2016

Vastutav asutus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

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

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
1.4. Teabenõuete standardid			X		X			X		X					X				X		
																X					

TEGEVUSE EESMÄRK

Tegevuse peamine eesmärk on edendada www.eesti.ee portaali kasutatavust ja parandada informatsiooni kättesaadavust. Kuna portaali funktsionaalsust ja kasutajasõbralikkust on palju kritiseeritud, soovis valitsus parandada kodanike ühtset teabenõuete esitamise kanalit. Arutelu portaaliga seotud probleemide kohta vt sõltumatu hindamismehhanismi aruandest 2014–2015.¹ Täpsemalt sooviti ühtlustada erinevaid e-vorme ja luua ühtlustatud vorm märgukirjade, selgitustaotluste ja teabenõuete edastamiseks avalikele institutsioonidele.

TÄITMISE SEIS

Vahearuande seis: oluliselt täidetud

Vahearuande esitamise ajaks oli valitsus ajakava kohaselt lõpetanud tegevuse esimese ja teise etapi – analüüsi ja soovitude aruande koostamise. Ametnikud tegelesid veel kolmanda etapiga, mis hõlmas Riigi Infosüsteemi Ameti ja avaliku sektori institutsioonide edastatud muudatuste lisamist. Seega ei olnud teabenõuete standardite loomine veel täidetud.

Lõpparuande seis: täidetud

Kolmandas etapis on tegevus täidetud. Eesti.ee portaalil olevad e-vormid on integreeritud ja standarditud. Nüüd on süsteemis 650 institutsiooni, s.o 80% kõigist avalikest institutsioonidest Eestis (sh ministeeriumid,

ametid, maavalitsused, inspeksioonid ja kohalikud omavalitsused).² Kuna liitumine süsteemiga oli vabatahtlik, siis mõned väiksemad institutsioonid, kellel pole kõrgema taseme turvalisust või liideseid, ei ole veel liitunud. Kõik olulisemad avalikud institutsioonid on siiski liitunud. Kodanikud saavad portaali rubriigist nüüd muuta ja saata riigiasutustele standardkujul teabenõudeid.³ Varasemast 14 erinevast e-vormist on alles üks ühine vorm kõigi portaaliga liitunud avalike institutsioonidega kontakteerumiseks.

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Juurdepääs informatsioonile: marginaalne

Tegevuse alguses oli e-teenuste arendus juba mitu aastat seismas, ebaefektiivsed e-vormid olid eri institutsioonide ja portaalide vahel laiali. Tegevuse eesmärk oli suurendada e-vormide kasutajasõbralikkust ja parandada kodanike juurdepääsu teabenõuetele. Nüüd on standarditud e-vorme riigiportalis kokku 380. Vaatamata sellele puudub avalik statistika nende tegeliku kasutuse kohta⁴ ja probleemid on alles. Näiteks heidetakse portaalile ette vananenud arenguraami, mis on raskesti kasutatav. PricewaterhouseCoopersi hinnangul on andmebaasisüsteem vananenud ja vajaks asendamist modernsema tehnoloogiaga, mis parandaks lõppkasutajate jaoks portaali funktsionaalsust.⁵ Peale selle on probleemiks vähene teadlikkus olemasolevate e-vormide kohta, kuna suurem osa küsitletud vabaühenduste esindajatest ei olnud sellest tegevusest teadlikud. Portalis puuduvad ka tagasisidemehhanismid. Võimalus e-vormide kasutatust jälgida puudub ja kodanikud ei ole teadlikud oma edastatud e-vormide edasisest liikumisest. Nii vabaühenduste kui ka haldusorganite esindajad leidsid, et tegevus oli vähese mõjuga, lahendas vaid väikseid tehnilisi küsimusi ega andnud mingit lisandväärtust.⁶ Lõpptulemusena lihtsustas tegevus küll teabenõuete esitamise protsessi, kuid valitsemise avatumaks muutumisele jäi mõju marginaalseks.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Tegevus on täidetud ja järgmisse tegevuskavasse seda edasi ei viida.

¹ IRM Progress Report 2014-2015: Estonia, 32, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

² Kodanikuühiskonna sidusrühmad, intervjuu, august 2016.

³ Kõik vormid, E-teenused, EESTI.ee, <http://bit.ly/2hWQyP9>.

⁴ Haaslava Vallavalitsus, kõik vormid, E-teenused, EESTI.ee, <http://bit.ly/2i2xkop>.

⁵ PricewaterhouseCoopers, E-vormide analüüs, ühtlustatud mudel ja parendusettepanekud: lõpparuanne. Tallinn, 2015, 27–29, <http://bit.ly/1T8HeDq>.

⁶ IRM Progress Report 2014-2015: Estonia, 32, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

Varem ei olnud avalikkus Eesti maksupoliitikasse piisavalt kaasatud ja sidusrühmad ei osalenud aktiivselt maksupoliitiliste ettepanekute tegemises. Ettevõtjad ja neid esindavad liidud on väljendanud rahulolematust senise olukorraga, kus maksupoliitilistest muudatustest informeerimine toimub jõustumise ajal, mis tähendab, et kodanikud ei saa enam otsust märkimisväärselt mõjutada.² Selle tulemusena sooviti tegevusega anda rohkem aega maksupoliitiliste muudatustega kohanemiseks ja parandada riigieelarve läbipaistvust.

Maksuseaduse muudatuse tulemusel on juurdepääs informatsioonile paranenud. Kui varem saadi maksumuudatustest teada nende rakendamise hetkel, siis nüüd saavad kodanikud teabe muudatuste kohta 6 kuud enne nende jõustumist.

Kodanikuosaluse mõttes annab see uuendus kodanikele võimaluse tutvuda eelnõudega, anda tagasisidet ja kommentaare ning mõjutada halduspoliitika tulemust. Vaatamata sellele on tegevuse mõju kodanikuosalusele marginaalne, sest riigieelarve seadus kui maksureformi objekt ei soodusta avalikkuse kaasamist. See järgib avaliku sektori finants- ja eelarvepõhimõtete seestmist loogikat ning on seetõttu kodanikele arusaamatus keeles, raskesti loetav ja kasutatav.³ Et tegevus võiks kodanikuosalust oluliselt parandada, peaksid maksumuudatused peale selle, et need kuus kuud enne jõustumist avalikustatakse, olema ka loetavad ja arusaadavad.

Avaliku vastutusega seoses ei ole olukord muutunud: valitsus ei ole loonud konkreetseid kanaleid, mille kaudu kodanikud saaksid anda tagasisidet ja ametnikud esitatud kriitikale vastata. Kuigi tegevusega avati 6-kuune „aken“ maksumuudatuste jõustumiseni, tuleb kodanikele ja eelkõige äri sektorile luua ka konkreetseid osaluskanalid eelarvestrateegia aruteludes osalemiseks.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Tegevus on täidetud ja järgmisse tegevuskavasse seda edasi ei viida.

¹ Maksukorralduse seadus, § 41, 1. juuli 2015, <https://www.riigiteataja.ee/akt/117032015011>.

² IRM Progress Report 2014-2015: Estonia, 34, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

³ IRM Progress Report 2014-2015: Estonia, 35, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

4 | VALITSUSE JUHITUD KAASAMISPROTSESSIDE KVALITEEDI TÕSTMINE

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

Algusaeg: 1. märts 2015

Tähtaeg: 30. juuni 2016

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

Algusaeg: 1. detsember 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

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

Algusaeg: 1. oktoober 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Vastutav asutus: Riigikantselei

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

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud					
2.2. Kaasamine poliitikakujundamise varases etapis		X				X				X					X						
															X				X		
2.4. Paremad tagasisidemehhani smid	X					X				X					X				X		
															X						
3.1. Juhised interaktiivseks kaasamiseks		X				X				X				X				X			
														X							

KLASTRI EESMÄRK

Klastri eesmärk on tugevdada poliitikakujundamise protsessi selle varastes etappides (2.2), luua võimalused poliitikakujundamise protsessis tagasiside andmiseks (2.4) ja toetada avalikke teenistujaid kaasava poliitikakujundamise valdkonnas (3.1). Valdonna tegevuste ülesanne on koostada kaasamisjuhised nii riigiametnikele kui ka kodanikele ning arendada eelnõude infosüsteemi.

Klastri esimese tegevuse (2.2) eesmärk on tugevdada üldist poliitikakujundamise protsessi (eriti varastes etappides) ja kaasata rohkem osapooli poliitikaaruteludesse. Vastavalt tegevuskavale keskendutakse roheliste ja valgete raamatute (kontseptuaalsed dokumendid konkreetsetes poliitikavaldkondades) koostamisele, et tõsta teadlikkust ning suurendada poliitilise informatsiooni kasutajasõbralikkust ja kättesaadavust. Teise tegevuse (2.4) eesmärk on luua võimalused poliitikakujundamises osalevatele osapooltele parema tagasiside andmiseks, teavitades neid sellest, kas ja kuidas kommentaare arvesse võeti või miks ei võetud. Tegevuse põhisisu keskendub eelnõude infosüsteemi arendamisele: portaali lisatakse teavitamise ja kommentaaride tagasiside andmise funktsioon. Kolmanda tegevuse (3.1) eesmärk on toetada avalikke teenistujaid, kes osalevad aktiivselt poliitikakujundamises, kuid kelle kaasamiskogemused on tagasihoidlikumad. Tegevuse peamine siht on jagada avalike teenistujate kaasamiskogemusi nendega, kellel on valdkonnas vähem kogemusi. Tegevusega antakse juhtnõore kaasamis- ja osalusmeetodite kohta ning tehakse parimad tavad poliitikakujundajatele kättesaadavamaks.

TÄITMISE SEIS

TEGEVUS 2.2

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Vahearuaudes oli tegevus oluliselt täidetud. Tehtud oli mitmeid parandusi. Näiteks hakkasid ministeeriumid oma aastaseid tööplaanide avaldama ja neid avalikel üritustel esitlema. Peale selle korraldati riigiametnikele mitmeid kaasamisteemalisi koolitusi ja seminare.

Lõpparuande seis: oluliselt täidetud

Peale koolituste ja aastaste tööplaanide avalikustamise on valitsus läbi viinud teisi teavitustegevusi. Näiteks on nüüd Riigikantselei kodulehel rubriik, mis selgitab poliitikakujundamise protsessi ja kaasamisvõimalusi varases etapis.¹ Kuna tegevuse esialgne sõnastus oli tegevuskavas ähmane ega täpsustatud lõpptulemust, on seda keeruline täideks lugeda. Seetõttu on tegevus oluliselt täidetud.

TEGEVUS 2.4

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Vahearuaude koostamise ajaks olid sidusrühmad pidanud mitmeid arutelusid, et kaardistada eelnõude infosüsteemi võimalusi kodanikele parema tagasiside andmiseks. Riigikantselei otsis jätkutegevusteks rahastusvõimalusi.

Lõpparuande seis: oluliselt täidetud

Alates vahearuaandest on peetud arutelusid ja nüüd on eelnõude infosüsteemis võimalik eelnõudele lisada avalike konsultatsioonide kokkuvõtteid. See võimaldab valitsusel anda tagasisidet sidusrühmade poolt konsultatsiooni käigus tehtud ettepanekute kohta. Tegevuse sõnastuse ähmasuse ning valitsuse ideede ja eesmärkide muutumise tõttu rakendamisperioodi jooksul ei ole selge, mis eesmärgi tegevus peaks saavutama. Selle tulemusena loetakse tegevus endiselt vaid oluliselt täideks.

TEGEVUS 3.1

Vahearuaande seis: piiratud

Selle tegevuse täitmine oli piiratud, sest esialgses kavas plaanitud kaasamis- ja osalemismeetodeid koondava veebisaidi ideest loobuti. Koordineeriv kogu otsustas, et valitsus ei pea veebisaiti looma, sest see oleks nõudnud liiga palju ressursse. Koos valitsusväliste organisatsioonidega arutati võimalikke tegevusi parimate tavade jagamiseks, kuid konkreetsed tegevused jäid ootele.

Lõpparuande seis: piiratud

Tegevuse staatus on hetkel piiratud, sest esialgse plaani kohaselt kaasamistavasid tutvustava veebilehe loomine lükati edasi ja juhtnööre ei ole uuendatud.² Tegevus on edasi viidud järgmisse tegevuskavasse.

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Enne klatri tegevuste rakendamist oli kodanikuosalus poliitikakujundamise protsessis vähene. Hiljutise uuringu järgi osales poliitikas 42% Eesti kodanikest ja 70% ei kuulunud ühessegi valitsusvälisesse organisatsiooni.³ Seetõttu oli tegevuste eesmärk tugevdada kodanikuosalust ja tagasiside andmist poliitikakujundamise protsessi jooksul. Kuigi paljud tegevused on täidetud, kohtusid 2016. aasta märtsis valitsuse ja vabaühenduste esindajad, et arutada kodanikuosalusega seotud probleeme ja tegevusi. Näiteks leiti, et side riigi ja vabaühenduste vahel poliitikakujundamise ajal on keeruline ning kodanikuosalus on tavaliselt võimalik alles siis, kui olulised otsused on juba langetatud.⁴

TEGEVUS 2.2

Kodanikuosalus: marginaalne

Tegevuse 2.2 ühe osana viis valitsus läbi riigiametnikele suunatud kaasamiskoolitusi, kõik ministeeriumid avaldasid oma tegevuskavad ja Riigikantselei andis välja juhtnöörid kaasamiseks varases poliitikakujundamise etapis. Need sammud olid küll positiivsed, kuid tegevused avaldasid kodanikuosalusele siiski ainult marginaalselt mõju, sest ei ole täpselt teada, kui palju inimesi koolitustest kasu sai, kaasamisprotseduuride rakendamine on endiselt puudulik⁵ ning praegusi protseduure on keeruline järgida ja neid on vähe tutvustatud. Kodanikuühiskonna ümarlauas osalenud vabaühendused on tähelepanu juhtinud ka sellele, et kodanikel on osalemisvõimaluse kohta vähe informatsiooni.⁶

TEGEVUS 2.4

Kodanikuosalus: marginaalne

Selle tegevuse tulemusena on eelnõude infosüsteemis nüüd võimalik seaduseelnõudele lisada avalike konsultatsioonide kokkuvõtteid. 24. oktoobri 2016. aasta seisuga on üks seaduseelnõu avatud avalikuks konsultatsiooniks (valitsuse viimane AVP tegevuskava täitmise aruanne).⁷ See on õige samm kodanikuosaluse suurendamiseks, kuid selle ulatus on piiratud ning see ei lahenda suuremaid probleeme, nagu avalikkuse vähene teadlikkus kaasamisvõimalustest või protseduuride keerukus.⁸

TEGEVUS 3.1

Kodanikuosalus: ei muutunud

Valitsus jagab kodanikuosaluse parimaid tavasid mitme võrgustiku kaudu, näiteks valitsuse ja kodanikuühenduste esindajate ühiskomisjonis. Paraku ei ole tegevuse eesmärk – näidete-meetoditega interaktiivse veebilehe loomine – täidetud. Vabaühenduste esindajad kodanikuühiskonna ümarlauas nõustasid, et planeeritud tegevus ei olnud väga realistlik ega mõistlik. Kuna tegevust ei rakendatud, ei muutnud see hetkeseisu.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Selle temaatilise klatri tegevus 3.1 sisaldub Eesti kolmandas tegevuskavas tegevusena „Avatud ja kaasav poliitikakujundamine” tegevuse 2.3 all „Avatum ja läbipaistvam seadusloome”. Selle eesmärk on motiveerida huvigruppe osalema seadusloomes vastavalt Riigikogu uuele hea tava reeglistikule.⁹ Ülejäänud kahte tegevust uude kavasse otseselt edasi ei viidud.

¹ Riigikantselei, Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess, <http://bit.ly/1Rluzs1>.

² Osalusveebis saad, Osale.ee, <https://www.osale.ee/?id=20>.

³ Kultuuriministeerium, Kodakondsus, poliitiline enesemäärang ja osalemine, 2, <http://bit.ly/2ihb5dC>.

⁴ Maris Jõgeva, Leia 10 erinevust: kaasamise hea tava ja tegelikkus, Hea Kodanik, 7. märts 2016, <http://bit.ly/2hbAK9V>.

⁵ IRM Progress Report 2014–2015: Estonia, 37, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

⁶ Kodanikuühiskonna sidusrühmad, intervjuu, august 2016.

⁷ Avaleht, eelnõude infosüsteem, <http://eelnoud.valitsus.ee/main#O0dHGsg5>.

⁸ Kodanikuühiskonna sidusrühmad, intervjuu, august 2016; Kalle Pilt, Jookse-viska demokraatia. Time-out!, EPL Delfi, Eesti Päevaleht, 27. veebruar 2016, <http://bit.ly/2hV0zJX>.

⁹ OGP, Estonia's 9Open Government Partnership Action Plan for 2016–2018 by the Government of Estonia (Report, Tallinn, 2016), 16–20, <http://bit.ly/2hbF8FO>.

5 | VALITSUSVÄLISTE PARTNERITE POLIITIKAKUJUNDAMISES OSALEMISE VÕIMEKUSE SUURENDAMINE

2.5. Struktuurifondidest rahastatavatele kaasamisprojektidele sisu andmine ja elluviimine koostöös vabaühendustega

Algusaeg: 1. juuni 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

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

Algusaeg: 1. oktoober 2014

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Vastutavad asutused: Riigikantselei, Siseministeerium (strateegilise partnerlusega seonduv)

Koostööpartnerid: Justiitsministeerium, Siseministeerium, Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit, teised riigiasutused ja vabaühendused

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARUANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
2.5. Kaasamisprojek- tidele sisu andmine ja rahastamine			X			X					X				X			X			
3.2. Valitsus-väliste organisatsioonide koolitus		X				X					X				X				X		

KLASTRI EESMÄRK

Klastri tegevused toetavad poliitikakujundamises osalemise suurendamist ja valitsusväliste partnerite protsessi kaasamist. Tegevuse 2.5 raames toetas Riigikantselei perioodil 2015–2020 kolme tüüpi tegevusi: 1) uute kaasamislahenduste katsetamine; 2) riigi kaasamispoliitika arendamine; 3) vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse arendamine. 440 000-eurose eelarve raames planeeris Riigikantselei toetada kokku seitset projekti, mis edendavad kaasamistavasid Eestis; see võrdub umbes 60 000 euroga projekti kohta. Tegevuse 3.2 eesmärk oli tõsta valitsusväliste partnerite võimekust vabaühendustele suunatud programmide, Eesti Ametühingute Keskliidu ja Eesti Töandjate Keskliidu kaudu.

TÄITMISE SEIS

TEGEVUS 2.5

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Esimese rakendusaasta lõpuks töötas valitsus välja rahastamismeetmed ning seni on üks projekt seitsmest võimalikust rahastatud.¹ Vahearuaude hinnangul edenes tegevus vastavalt ajakavale.

Lõpparuande seis: oluliselt täidetud

Lõpparuande koostamise ajal on valitsus käivitanud kolm kaasamisprojekti, millega katsetatakse uusi kodanikuosaluse meetodeid, arendatakse riiklikku kaasamispoliitikat ning suurendatakse vabaühenduste võimekust poliitikakujundamises osaleda. Esimesed kaks projekti algasid rakendusperioodi jooksul. Kolmas – kaheaastane arenguprogramm vabaühenduste huvikaitsevõimekuse tõstmiseks – käivitati pärast rakendusperioodi lõppu. Projektid valis nõuandev kaasamiskomisjon, kuhu kuuluvad nii valitsusasutuste kui ka valitsusväliste partnerite esindajad.

TEGEVUS 3.2

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Juhtimise arenguprogramm viidi ellu ja kokku läbisid 30 osalejat 11 koolitust (nt strateegilise juhtimise, personalijuhtimise, mõjude hindamise, koostöö ja koordineerimise, kommunikatsiooni, poliitikakujundamise, vabaühenduse juhi rolli jms teemadel). Siseministeerium töötas riigiasutuste ja valitsusväliste partnerite strateegilise partnerluse edendamise nimel.

Lõpparuande seis: oluliselt täidetud

Esimese juhtimiskoolituse järel käivitas valitsus pärast rakendusperioodi lõppu veel ühe kaheaastase vabaühenduste arenguprogrammi (leping kirjutati alla augustis 2016). Tegevus oli arutelu all märtsis 2016 toimunud projektikomisjoni nõupidamisel. Seal osalenud töid välja, et poliitikakujundamises osalemise suutlikkuse programm peaks olema pikaajalise toetusega pakett, mis sisaldaks nii praktilist ja teoreetilist õpet kui ka valitsusvälistele partneritele toetuse ja nõustamise pakkumist.² Valitsus kuulutas hanke välja 18. mail 2016 ja selle võitis Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu konsortsium. Arvestades siiski seda, et rakendusperioodi jooksul viidi ellu ainult üks kahest plaanitud programmist, võib tegevust hinnata oluliselt täideks.

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Enne neid tegevusi oli poliitikakujundamises osalemine ja kolmanda sektori kaasamine protsessi olnud puudulik. Riigipidamise kava hinnangul puudusid tagasisidemehhanismid ja õiguslik regulatsioon, mis võimaldaksid kodanikel oma hääle kuuldavaks teha.³ Rahvakogu kogemus avalikke ettepanekuid koguva veebilehega näitas, et 95% osalejatest ei jäänud pärast ettepanekute edastamist saadud tagasisidega rahule.⁴ Need kaks tegevust seadsid eesmärgiks suurendada valitsusväliste organisatsioonide osalemisvõimekust, et tagada nende aktiivne osalemine poliitikakujundamise protsessis.

TEGEVUS 2.5

Kodanikuosalus: ei muutunud

Selle tegevuse raames viidi ellu ainult üks eelnõude infosüsteemi käsitlev kaasamisprojekt.⁵ Veebileht tehti natuke kasutajasõbralikumaks, aga endiselt puudub statistika lehe kasutamise kohta ja valitsus ei ole tegevusi reklaaminud, et kasutust suurendada. Piiratud edasimineku ning raamistiku ja ootuste ebaselgus on mõjunud

halvasti valitsusväliste organisatsioonide ja Riigikantselei suhetele. Näiteks puudus ühine arusaam sellest, mis on kaasamisprojektide eesmärk ja millised on nende valikukriteeriumid. Kuigi valikukriteeriumid on kehtestatud riigisekretäri käskkirjaga,⁶ ei paku need Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja sõnul strateegilist visiooni sellest, kuidas projektid saaksid või võiksid kodanikuosalust suurendada.

Lisaks oli ebaselge „projektiettepaneku“ määratlus. Valitsusväliste organisatsioonide ja valitsusasutuste esindajatest on moodustatud nõuandev komisjon, mis peab esitatud ettepanekud läbi vaatama ja välja arendama projektiideed. Kuna aga ettepanekute tegemiseks ei ole kehtestatud konkreetset vormi ega tingimusi, on keeruline öelda, missugune ettepanek on sobiv. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu sõnul ei saanud näiteks üks koos Siseministeeriumiga väljapakutud idee mitte mingit ametlikku tagasisidet.

Valitsuse sõnul on protsessi käigus arusaamatusi tekitanud ka alusetu ootus, et rahastus ei eelda hanke korraldamist, vaid määratakse esitatud ettepanekutele automaatselt. Valitsusväliste organisatsioonide esindajad koordineerivas kogus tunnistasid, et projektide rahastamise ja rakendamise protsess ei ole selge. Kuna selged juhised ja eeskirjad puuduvad, tekitab tegevus valitsusväliste organisatsioonide esindajates suurt rahulolematust. Sellel taustal ja arvestades seda, et kodanike osalemisvõimalused poliitikakujundamise protsessis ei ole oluliselt paranenud, ei ole see tegevus IRMi hindamiseksperdi hinnangul hetkeseisu muutnud.

TEGEVUS 3.2

Kodanikuosalus: marginaalne

Rakendusperioodi jooksul korraldas valitsus ühe juhtimiskoolituse riigiametnikele ja valitsusvälistele organisatsioonidele. Ettevalmistused uueks kaheaastaseks vabaühenduste arenguprogrammiks algasid 2016. aastal, kuid see käivitati alles pärast tegevuskava lõppu 2016. aasta augustis. Kuigi juhtimisprogramm oli kodanikuosalusele positiivne samm ja sai nii osalejatelt kui ka koolitajatelt head vastukaja, on selliseid programme tulevikus veel vaja, et olukorda muutust tuua.⁷

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Selle teemavaldkonna tegevused on otseselt edasi viidud järgmisse tegevuskavasse uue tegevuse „Avatud ja kaasav poliitikakujundamine“ alla tegevusena „2.4. Riigiasutuste kaasamisvõimekuse ja vabaühenduste osalemisvõimekuse suurendamine poliitikakujundamisel“. Tegevuse eesmärk on parandada poliitikakujundamise kvaliteeti, eeldades, et valitsus on süsteemseks kaasamiseks vajalikud eeltingimused juba loonud.⁸

¹ Riigikantselei, Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014–2016: tegevuskava täitmise vahearuanne 2015, 19, <http://bit.ly/1Mml9Qe>.

² Riigikantselei, Kaasamisalaste tegevuste valikut nõustav komisjon (aruanne, Tallinn, 9. märts 2016), 2, <http://bit.ly/2i2ENUr>.

³ Eesti Koostöö Kogu, Riigipidamise kava (aruanne, detsember 2014), 3, <http://bit.ly/1pB3eLc>.

⁴ IRM Progress Report 2014–2015: Estonia, 42–43, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

⁵ Riigikantselei, Kaasamisalaste tegevuste valikut nõustav komisjon (aruanne, Tallinn, 29. jaanuar 2016), <http://bit.ly/2hensLf>.

⁶ https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_nr2.pdf, lk 4 (vaadatud 8.10.2016).

⁷ Kaasamisalaste tegevuste valikut nõustav komisjon, 2, <http://bit.ly/2i2ENUr>.

⁸ Estonia's Open Government Partnership Action Plan for 2016–2018, 21, <http://bit.ly/2hbF8FO>.

6 | VEEBIPÕHINE TÖÖRIIST PETITSIOONIDE ESITAMISEKS RIIGIKOGULE

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

Algusaeg: 1. detsember 2014

Tähtaeg: 28. veebruar 2014

Märkus: Tegevuse tähtaeg lükati edasi detsembrisse 2015.

Vastutav asutus: Eesti Koostöö Kogu

Koostööpartnerid: Riigikogu, Riigikantselei, huvitatud ministeeriumid

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE	LÕPPARU ANNE	KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
			X			X	X				X				X					X	
																X					

TEGEVUSE EESMÄRK

Tegevus nägi ette veebisaidi loomise, mille kaudu saab avalikkus tõstatada olulisi küsimusi, algatada arutelusid, kujundada ideid õigusaktidega seotud ettepanekuteks ning esitada Riigikogule kodanike algatusi. Varem olid olemas juba mõneti sarnased projektid osale.ee ja rahvakogu.ee. Vabariigi Presidendi poolt 2007. aastal loodud Eesti Koostöö Kogu tegi aga ettepaneku uue ja kasutajasõbralikuma petitsioonide veebilehe loomiseks, et suurendada avalikku diskussiooni ja võimaldada Riigikogule kollektiivsete pöördumiste esitamist.

TÄITMISE SEIS

Vahearuaande seis: oluliselt täidetud

Vahearuaande ajaks oli tegevus oluliselt täidetud. Parlament võttis vastu uue seaduse, mis võimaldas kodanikel saata Riigikogule kollektiivseid pöördumisi. Eesti Koostöö Kogu alustas uue veebilehe loomist.

Lõpparuande seis: täidetud

Veebisait rahvaalgatus.ee tehti avalikuks märtsis 2016. Eesti Koostöö Kogu juhi sõnul on rahvaalgatus.ee digitaristu, mis on mõeldud arutelude pidamiseks, Riigikogule suunatud kollektiivsete pöördumiste ja kaebuste

esitamiseks ning nende menetlemise jälgimiseks.¹ Esimene petitsioon, mis veebilehe kaudu Riigikogule saadeti, kogus ligi 2000 allkirja. Veebiplatvorm on esimese kaheksa kuu jooksul kogunud üle 10 000 allkirja.² Tegevuskava lõpuks oli veebisaidil ligikaudu 30 000 kasutajat ja Riigikogule oli esitatud kolm petitsiooni.³ Veebisaiti veel täiustatakse,⁴ ent seda tegevust võib pidada süsteemi igapäevaseks hoolduseks. 2017. aastal plaanib valitsus teha suurema teavituskampaania, et kaasata rohkem valdkondi ja inimesi algatusi esitama. Tegevus on täidetud, sest veebileht on hetkel aktiivne, kasutajaid on palju ja esimesed ettepanekud Riigikogule on selle kaudu juba saadetud.

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Kodanikuosalus: märkimisväärne

Tegevuse peamine eesmärk oli jätkata varem edukaks osutunud Rahvakogu katseprojekti, mille käigus kodanikud said esitada Riigikogule oma ideid ja kollektiivseid petitsioone. Uus veebisait on kodanikuosaluse seisukohast märkimisväärne muutus, sest nüüd on kollektiivseid pöördumisi lihtsam allkirjastada,⁵ petitsioonid annavad käegakatsutavaid tulemusi ning veebisaiti on avalikkusele tutvustatud. Jaanuariks 2017 oli veebisaidil üle 70 000 kasutaja ning Riigikogule oli üle antud kuus petitsiooni. Kõik kuus puudutasid keskkonna- ja looduskaitseteemasid, sh petitsioonid lendorava populatsiooni kaitse, Rail Balticu raudtee ehitamise ning Väikese väina ökosüsteemi kaitse kohta. Kuigi Riigikogu ei ole algatustele andnud lõplikke vastuseid, on astunud positiivseid samme. Näiteks laiendas Keskkonnaministeerium lendoravate püsielupaikade piire.⁶ Veebisaidi arendusmeeskond on korraldanud ka teavituskampaaniaid noortele, vanemale põlvkonnale ja venekeelsele elanikkonnale, et ergutada neid rohkem osalema. Edaspidi oleks vaja lisakampaaniaid, et teadlikkust veebisaidi olemasolust veelgi suurendada ning kaasata algatusse uusi valdkondi ja inimesi.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Tegevus on täidetud ja järgmisse tegevuskavasse seda edasi ei viida.

¹ <http://www.kogu.ee/en/is-it-an-illusion-a-participatory-website-allows-ordinary-people-to-participate-in-state-government/> (vaadatud 25.01.2017).

² <https://www.facebook.com/rahvaalgatus/> (vaadatud 25.01.2017).

³ <https://rahvaalgatus.ee/discussions> (vaadatud 29.08.2016).

⁴ Rahvaalgatus.ee, juhendite töötoa (1.06) kokkuvõte, Eesti Koostöö Kogu, <http://bit.ly/2hJ5S1h>.

⁵ <http://www.kogu.ee/en/is-it-an-illusion-a-participatory-website-allows-ordinary-people-to-participate-in-state-government/> (vaadatud 25.01.2017)

⁶ <http://www.kogu.ee/en/news/> (vaadatud 25.01.2017)

7 | RIIGIRAHA RAKENDUSE EDASIARENDAMINE / EELARVE LÄBIPAISTVUS

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

Algusaeg: 1. september 2014

Tähtaeg: 31. detsember 2015

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

Algusaeg: 1. jaanuar 2016

Tähtaeg: 31. juuli 2016

4.3. Riigiraha rakendusse riigieelarvest toetust saanud vabaühenduste lisamine

Algusaeg: 1. september 2015

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Vastutav asutus: Rahandusministeerium

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

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE	LÕPPARU ANNE	KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
4.1. Keskvalitsuse tehingud				X	X		X	X			X				X					X	
4.2. Kohalike omavalitsuste tehingud eraõiguslike partneritega			X		X		X	X			X				X			X			
4.3. Riigieelarve toetused vabaühendustele				X	X		X	X			X			X				X			

KLASTRI EESMÄRK

Klastri tegevuste eesmärk on muuta eelarvekulutused läbipaistvamaks, tehes valitsussektori raamatupidamise andmed kõigile osapooltele kättesaadavaks. Varasemad avaliku rahastusega seotud rakendused ei võimaldanud valitsusvälistel isikutel või laiemal avalikkusel andmeid otsida ega analüüsida. Selleks et olukorda parandada, plaanis valitsus avalikustada era- ja kolmandasse sektoris kuuluvad tehingupartnerid (4.2 ja 4.3) ning avaldada täiendavad raamatupidamisandmed (4.1).

Tegevus 4.1 pidi eelarvekulutused läbipaistvamaks tegema. Eesmärk oli muuta keskvalitsuse, avalik-õiguslike isikute ja teiste valitsussektori üksuste raamatupidamisandmed avalikuks. Tegevuse raames plaanis valitsus uuendada uut Riigiraha veebirakendust. Tegevus 4.2 keskendus kohalike omavalitsuste era- ja kolmandasse sektoris kuuluvate tehingupartnerite avalikustamisele (organisatsioonide nimed, eraldatud rahastus ja rahastamise eesmärk). Lisaks sellele oli eesmärk informatsiooni lisamine äriregistrisse, et avalikustada tehingutega seotud isikud. Kolmas tegevus (4.3) on tihedalt seotud tegevusega 4.1, kuivõrd mõlemad püüavad arendada Riigiraha rakendust. Selle tegevuse eesmärk on muuta avaliku raha kasutamine läbipaistvamaks kolmanda sektori (mittetulundusühingute või sihtasutuste) tehingute avalikustamise abil ning soodustada avaandmete kasutamist laiemal avalikkusel poolt.

TÄITMISE SEIS

TEGEVUS 4.1

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Vahearuaude hinnangul oli see tegevus oluliselt täidetud. Valitsus arendas Riigiraha rakenduse veebisaidi uuendusi 2014. aastal, 2015. aastal arendamine jätkus ning uuendatud veebisaidi käivitamine (ja tegevuse lõpetamine) oli planeeritud 2016. aasta algusse.¹

Lõpparuande seis: täidetud

Tegevus on täidetud. Uued raamatupidamisandmed Riigiraha veebilehel avaldati vastavalt ajakavale 2016. aasta alguses.² Rakendus on saanud märkimisväärset tähelepanu ning lehel on üle 8000 külastuse, millest on 14% väljastpoolt Eestit. Rahandusministeeriumi andmetel on tegevuse vastu suurt huvi üles näidanud Leedu. 28. septembril 2016 pidas Eesti valitsus plenaarkõne rahvusvahelisel avaandmete konverentsil USAs (*White House Open Data Innovation Summit*), esitledes loodud Riigiraha rakendust.

TEGEVUS 4.2

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Tegevuse täitmiseks pidi Rahandusministeerium muutma finantsjuhtimise seadust, et lisada info kohaliku omavalitsuse üksuste raamatupidamise kohta. Vahearuaude koostamise ajal tegevus seisis, sest seaduseelnõu ja uue seaduse rakendamisega ei olnud veel valmis jõutud. Lisaks sellele oli koordineerimis- ja kommunikatsiooniprobleeme kohalike ametnikega ning tegevuse täitmiseks polnud piisavalt rahalisi vahendeid.³

Lõpparuande seis: oluliselt täidetud

Kohalike omavalitsuste era- ja kolmandasse sektoris kuuluvate tehingupartnerite avalikustamine Riigiraha veebilehel on edasi lükatud järgmisse, kolmandasse tegevuskavasse.⁴ Valitsus püüdis ühtlustada kõigi asjaosaliste raamatupidamissüsteeme, et vajalikku infot loogilisemalt koguda, esitada ja uuendada. Kohalikelt omavalitsustelt informatsiooni kogumisega plaaniti lõpule jõuda 2016. aastal, ent seoses tehniliste probleemidega ja info lisamisega äriregistrisse ei olnud sellega valmis jõutud. Valitsuse esindajad leidsid intervjuudes, et tegevusega

edasimine eeldab kõigepealt tegevuse 4.3 täitmist. Lisaks sellele on vaja suurendada koostööd kohalike omavalitsustega, et vajalikku infot koguda.

TEGEVUS 4.3

Vahearuaude seis: piiratud

Vahearuaude kirjutamise ajal toimusid AVP koordineeriva kogu koosolekutel valitsuse ja valitsusväliste organisatsioonide esindajate vahel arutelud kolmanda sektori rahastamise avalikustamise üle.⁵ Seetõttu oli selle tegevuse seis piiratud. IRMi hindamiskspert hindas tegevust liialt ambitsioonikaks, sest puudus register kolmanda sektori organisatsioonide kohta, kes olid riigiasutustelt või omavalitsustelt toetusi saanud. Seega vajab informatsiooni avalikustamine kõigepealt andmete kogumist ja registri loomist. Selleks kohtus Rahandusministeerium valitsusväliste partneritega, et arutada, mis laadi informatsiooni ja kui üksikasjalikult tuleks esitada. Rahandusministeerium ning Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit leppisid kokku, et liit süstematiseerib andmed ja ministeerium avaldab need seejärel Riigiraha veebilehel.

Lõpparuande seis: piiratud

Peale pikkade arutelude AVP koordineeriva kogu kohtumisel valitsuse ja valitsusväliste esindajate vahel ei olnud selle tegevusega kaugemale jõutud.⁶ Valitsus koostas esialgse kava, ent tegevuse täitmine jäi piiratuks, sest andmed valitsussektorilt kolmandale sektorile suunatud toetuste kohta tuleb veel koostada.⁷

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Selleks et suurendada eelarvekulutusi käsitlevate valitsuse avaandmete kasutust ja ulatust, sooviti tegevustega käivitada ja parandada uut riigi ja kohalike omavalitsuste rahastuse portaali, mis sisaldab era- ja kolmanda sektori tehingupartnereid ning kolmanda sektori toetuste saajaid.

TEGEVUS 4.1

Juurdepääs informatsioonile: marginaalne

Avalik vastutus: ei muutunud

Kuigi uutel andmetel Riigiraha rakenduses oli informatsiooni kättesaadavusele marginaalne mõju, on tegevusel potentsiaali suureks läbimurdeks tulevikus. Avaldatud statistika kohaselt oli veebisaidil 2015. aasta lõpus 14 300 külastust.⁸ Rahandusministeeriumi andmeil oli 2016. augusti seisuga Riigiraha veebisaidil 8000 unikaalset kasutajat. Andmed on kättesaadavad nii eesti kui ka inglise keeles ja võimaldavad andmeanalüüsi. Arvestades, et uued andmed on väga tehnilised, on Rahandusministeerium öelnud, et Riigiraha rakendus on mõeldud kasutajatele, kellel on vaja üksikasjalikke raamatupidamisandmeid ja nende analüüsivahendeid. Ministeeriumi sõnul on saab lihtkasutaja küll teha andmete hetktõmmiseid, kuid esmajoones on rakendus mõeldud keerukamate vajadustega kasutajatele. Iga päev andmehulkadega tegelevad teadlased nentisid siiski, et veebileht on raskesti kasutatav.⁹ Vaatamata puudustele on veebilehel potentsiaali saada heaks tööriistaks. Valitsuse sõnul on rakendus juba praegu saanud märkimisväärset rahvusvahelist tähelepanu ning teised riigid plaanivad sarnaseid portaale välja töötada.

TEGEVUS 4.2

Juurdepäas informatsioonile: ei muutunud

Avalik vastutus: ei muutunud

Arvestades seda, et valitsus ei ole veel kohalike omavalitsuste tehingupartnereid era- ja kolmandast sektorist avalikustanud, ei ole valitsuse avatus palju muutunud.

TEGEVUS 4.3

Juurdepäas informatsioonile: ei muutunud

Avalik vastutus: ei muutunud

Kogu klatri tegevused koosnesid peamiselt aruteludest, mis ei ole veel viinud reaalsete tulemuste või muudatusteni valitsuse praktikas. Seetõttu ei muutnud tegevus hetkeseisu.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Teemavaldkond on otseselt edasi viidud uude tegevuskavasse tegevuse „3.2. Vabaühenduste rahastamise läbipaistvuse suurendamine“ all, mille eesmärk on jätkata tegevusega 4.3, muutes vabaühenduste rahastamise läbipaistvamaks vastavalt hea rahastamise põhimõtetele.

¹ Esileht, Riigiraha, <http://bit.ly/1VjnlaS>.

² Revenues, General Views, Riigiraha, <http://bit.ly/2i2NGNR>.

³ IRM Progress Report 2014–2015: Estonia, 47, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

⁴ Estonia's Open Government Partnership Action Plan for 2016–2018, 7, <http://bit.ly/2hbF8FO>.

⁵ Liis Kasemets, Avatud Valitsemise Partnerluse Koordineeriv Kogu (koosoleku protokoll). Tallinn, 8. september 2015, 2, <http://bit.ly/1XRKRwB>.

⁶ Kodanikuühiskonna sidusrühmad, intervjuu, august 2016.

⁷ IRM Progress Report 2014–2015: Estonia, 47, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

⁸ <http://www.fin.ee/avalikult-saab-nuud-vaadata-kogu-riigi-rahakoti-sisse/> (vaadatud 8.10.2016)

⁹ IRM Progress Report 2014–2015: Estonia, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

8 | JUHISED KOHALIKUST EELARVEST KODANIKELE ARUSAADAVA KOKKUVÕTTE KOOSTAMISEKS

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

Algusaeg: 1. november 2014

Tähtaeg: 30. märts 2015

Vastutav asutus: Rahandusministeerium

Koostööpartnerid: E-riigi Akadeemia, omavalitsusliidud, Riigikantsleil

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
															LÕPPARU ANNE						
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
			X		X					X						X			X		

TEGEVUSE EESMÄRK

Tegevus seab eesmärgiks anda kohalikele omavalitsustele üle keskvalitsuse tasandil (Rahandusministeeriumis) olevad teadmised selle kohta, kuidas koostada ning avalikustada kasutajasõbralikke ja hästi loetavaid lühiülevaateid kohaliku omavalitsuse eelarvest. Suurem osa kohalikest omavalitsustest on oma eelarved avalikustanud, ent puuduvad kasutajasõbralikud eelarved ja kuluaruanded.

TÄITMISE SEIS

Vahearuaude seis: täidetud

Vahearuaude andmetel on loodud ja avalikustatud juhtnõõrid kohalike omavalitsuste jaoks kohalikust eelarvest lühiülevaadete koostamiseks. Väljakutseks jäi innustada kohalikke omavalitsusi neid juhtnõõre kasutama. Kuna tegevuse peamine eesmärk oli juhtnõõrid luua ja avalikustada, siis hinnati tegevus täidetuks.

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Juurdepääs informatsioonile: marginaalne

Juhtnõõrid innustasid kohalikke omavalitsusi läbi mõtlema, kuidas teha oma eelarve kodanikele arusaadavamaks ja paremini kasutatavaks. Vaatamata sellele, et juhtnõõrid loodi, ei ole nende kasutus siiski märkimisväärselt suurenenud. 2016. aasta seisuga oli kasutajasõbralikku eelarvestamist kasutanud 41 kohalikku omavalitsust, s.o 19% kõigist olemasolevatest.¹ Arvestades, et juhtnõõride kasutamine ja eelarveülevaadete tegemine on vabatahtlik, on Rahandusministeeriumi hinnangul kasutajastatistika esimese tegevusaasta kohta hea. Eesti Finantsteenuste Agentuuri kohalike omavalitsuste ärijuhi sõnul on uued juhtnõõrid hästi ja heade kavatsustega koostatud, kuid jäävad siiski poolikuks lahenduseks: „Juhtnõõride järgimine tähendab lisatööd. Kohalike volikogude jaoks eelarveid koostades peavad ametnikud nüüd koostama kahe asemel kolm dokumenti: tegeliku eelarve, seletuskirja ja eelarve ülevaate. Mõistlikum oleks seletuskiri ülevaatega asendada või need kaks omavahel ühendada.”² Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika lektor lisas: „Ma olen viimased 20 aastat jälginud Tartu kohalikku eelarvet. Minu kogemuse kohaselt on see läinud iga aastaga aina segasemaks ja raskemini jälgitavaks. Ma ei ole teadlik ühestki eelarveülevaatest ja ma ka ei usu, et need töötaksid, sest sellised ülevaated järgivad tavaliselt hoopis teist loogikat kui ametlik eelarve, mis lähtub riiklikest normidest. Mõlemast arusaamine võib osutuda veelgi keerulisemaks.”³

Teadlikkus juhtnõõridest ja ülevaadetest oli samuti puudulik. Kuigi Rahandusministeerium oli kohalikele omavalitsustele uusi juhtnõõre tutvustanud nii esitluste, e-kirjade kui ka pressiteadete abil, ei olnud kohalike omavalitsuste esindajad ja teised sidusrühmad IRMi hindamiseksperdi fookusgrupis neist kuulnud. Näiteks: ehkki Rahandusministeeriumi veebisaidil olid olemas uued ülevaated, polnud suurem osa Tartu linnaga seotud sidusrühmi neist teadlikud. Neid järeltõlge arvestades on tegevuse mõju informatsioonile juurdepääsu osas marginaalne.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Tegevus on täidetud ja järgmisse tegevuskavasse edasi ei kandu.

¹ Kokkuvõtte eelarve lühülevaate koostamisest 2016. aastal, Kohalike omavalitsuste finantsjuhtimine, Rahandusministeerium, <http://bit.ly/2hbZqyT>; National Advisory Council on State and Local Budgeting, *Recommended Budget Practices: A Framework for Improved State and Local Government Budgeting* by the Government Finance Officers Association (Report, Chicago, 1998), <http://bit.ly/2hXgDxz>.

² Intervjuu Helika Partsiaga, 25.02.2017.

³ Intervjuu Jüri Kõrega, 25.02.2017.

9 | KODANIKUST LÄHTUVAD AVALIKUD TEENUSED

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

Algusaeg: 1. september 2014

Tähtaeg: 30. september 2016

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

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. detsember 2015

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

Algusaeg: täpsustamata

Tähtaeg: 30. juuni 2016

Vastutav asutus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

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

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärts)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE	LÕPPARU ANNE	KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogias ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
5.1. Juhised avalike teenuste ümberkujundamiseks			X		X		X		X						X			X			
5.2. Avalike teenuste register			X		X		X			X					X					X	
5.3. Kasutajakesksed avalikud teenused				X	X				X						X				X		

KLASTRI EESMÄRK

Klauster keskendub avalike teenuste kasutajasõbralikkusele. Siiani on puudunud ühtne andmebaas teenustest, mida riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused osutavad. Lisaks sellele oli asutuste koostöö avalike teenuste arenduse osas nõrk. Seetõttu seadis tegevuskava eesmärgiks luua juhised avalike teenuste ümberkujundamiseks (5.1), koostada ülevaade kõikidest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas kuuluvatest avalikest teenustest (5.2) ja viia ellu katseprojekte (5.3), mille raames luuakse avalikud teenused, mis vastavad kasutajasõbraliku e-teenuse juhisele.

Tegevuse 5.1 eesmärk oli loodava interaktiivse veebipõhise tööriistakoguga teha nii avaliku, era- kui ka kolmanda sektori teenuste arendajatele kõik materjalid (juhised, metoodika, käsiraamatud ja parimad tavad) kergesti kättesaadavaks ja kasutatavaks. Teise tegevuse (5.2) eesmärk oli koostada ülevaade kõikidest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas kuuluvatest avalikest teenustest ühtses masin- ja inimloetavas keeles nii, et kodanikud leiavad informatsiooni selle kohta, millise kvaliteediga teenust neile osutada lubatakse. Kolmanda tegevuse (5.3) eesmärk oli viia ellu katseprojekte, mille raames kujundatakse valitud avalikud teenused vastavalt kasutajale mugava e-teenuse kujundamise juhisele.

TÄITMISE SEIS

TEGEVUS 5.1

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Vahearuaude ajaks oli valitsus kogunud materjalid tööriistakogusse, kuid puudu jäi vajalikust rahastusest tööriistakogu interaktiivseks muutmiseks. Sellegipoolest viidi tegevus ellu vastavalt ajakavale ja hinnati oluliselt täidetuks.

Lõpparuande seis: oluliselt täidetud

2015. aasta lõpus taotles Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium klatri tarbeks rahastust Horizon 2020 programmist, ent rahastust ei saadud. Sellest tulenevalt andis valitsus teada, et oodatud interaktiivset tööriistakogu hetkel ei looda ja tegevus lükatakse edasi täpsustamata kuupäevale.¹ E-teenuste arendamise kohta kogutud materjalid on veebilehel avalikud, kuid need ei uuene automaatselt.² Lisaks sellele on sarnased materjalid juba olemas muudel veebilehtedel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja sõnul on esialgsed plaanid osutunud liiga ambitsioonikaks ja nende täitmiseks puudub vajalik rahastus.³

TEGEVUS 5.2

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium avalikustas kõikide avalike teenuste kirjelduse, mida ministeeriumis ja selle haldusalas pakutakse. Oodatakse, et ka teised ministeeriumid võtaksid sellest eeskuj. Kõik avalikud e-teenused pidid olema ühetaoliselt kirjeldatud märtsiks 2016. Tegevused viidi ellu vastavalt ajakavale.

Lõpparuande seis: täidetud

See tegevus on täidetud, sest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi veebilehel avalikustati e-teenuseid puudutav informatsioon, mis hõlmab ka informatsiooni teiste ministeeriumide pakutavate teenuste kohta.⁴

TEGEVUS 5.3

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Seni oli rahastatud nelja projekti eesmärgiga disainida kasutajasõbralikke e-teenuseid: 1) Maksu- ja Tolliameti maksuvõla e-ajutamise teenus ning kolm Maanteeameti e-teenust; 2) liiklusregistri õigused ja privileegid; 3) proovinumbrite logiraamat; 4) sõiduki registreerimismärkide tellimine ja haldus. Kõik neli projekti olid oma arenduse viimastes etappides ja pidid valmis saama 2015. aasta lõpuks (ametlik tähtaeg oli seatud juuniks 2016).

Lõpparuande seis: täidetud

Kõik neli e-teenuste katseprojekti on plaanipäraselt lõpetatud. Projektide fookus oli kasutajasõbralikkuse parandamisel ja teatud avalike teenuste disainimisel. Üks projektidest puudutas Maksu- ja Tolliameti veebilehe uuendamist, luues maksuvõla e-ajutamise teenuse ja lihtsustades vajalike protseduuride täitmist. Ülejäänud kolme projektiga parandati Maanteeameti veebilehel olevat proovinumbrite logiraamatut; lihtsustati numbrimärkide tellimist ja loodi liiklusregister õiguste ja privileegidega, mida on võimalik reaalselt hallata. Maanteeameti sõnul on kõik täiendused saanud positiivset vastukaja.⁵

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Klastriga plaaniti lahendada probleem, kus paljud avalikud teenused ei olnud kasutajasõbralikud ja puudus terviklik andmebaas või kättesaadav register institutsioonidele ja kodanikele pakutavatest avalikest teenustest.

TEGEVUS 5.1

Juurdepäas informatsioonile: ei muutunud

Tegevus ei muutnud hetkeseisu, sest avalike teenuste arendamiseks loodav tööriistakogum (tegevuse põhielement) jäi loomata. Kuigi valitsus avalikustas tööriistakogumiga seotud materjalid, oli see info juba olemas teistes allikates, nt Riigiraha veebilehel (riigiraha.fin.ee) ja Riigi Teenuste veebilehel (eesti.ee).

TEGEVUS 5.2

Juurdepäas informatsioonile: märkimisväärne

Tegevusel oli märkimisväärne mõju lihtsalt loetava, kasutatava ja väärtusliku informatsiooni kättesaadavusele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi veebilehel on nüüd kodanikele ja riigiametnikele mõeldud avalike teenuste kataloog, mis annab ülevaate kõigi ministeeriumide teenustest. Aruande kirjutamise ajal sisaldas see 1566 kirjeldatud teenust.⁶ Lisaks võimaldab kogutud informatsioon nüüd jälgida avalike teenuste efektiivsust. Näiteks ainult 10% avalikest teenustest küsivad kodanikelt tagasisidet ja analüüsivad seda.

TEGEVUS 5.3

Juurdepäas informatsioonile: marginaalne

Neli läbiviidud e-teenuste katseprojekti olid edukad ja parandasid teenuste kasutajasõbralikkust.⁷ Näiteks on 72,91% klientidest rahul Maanteeameti poolt pakutavate teenustega ja 63,5% Maksu- ja Tolliameti teenustega. Uuendatud Maksu- ja Tolliameti ning Maanteeameti veebilehed lihtsustasid tavalisi teenuseid nagu sõiduki numbrimärkide tellimist, maksude ajutamist ja liiklusregistri kättesaadavust. Kuigi sidusrühmad võtsid muudatused hästi vastu, katsid uuendused võrdlemisi väikest osa teenustest. Ühistranspordiga või mõne teise suure üldkasutatava teenusega seotud e-teenuse parandamine oleks toonud kaasa laiema mõju valitsuse avatusele. Praegu hinnatakse tegevust valitsuse avatumaks muutmisel marginaalseks.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Sidusrühmad leidsid, et avalike teenuste andmebaasis olevaid hindamis- ja mõõtmisvõimalusi võiks edasi arendada⁸ (5.2) ning et katseprojekte peaks tulevikus analüüsima ja neile tagasisidet andma (5.3). Kuigi ükski klasteri tegevustest ei ole otseselt järgmisse tegevuskavasasse edasi viidud, sisaldub teemavaldkond osaliselt uues klasteris nimega „Kasutajate tõhusam kaasamine avalike teenuste kujundamisse ja arendamisse“. Tegevuse 5.3 idee sisaldub uute tegevustena tegevuse all „1.1. e-maksu- ja tolliamet 2020“, mille eesmärk on arendada praegust Maksu- ja Tolliameti iseteeninduskeskkonda.⁹

¹ Liis Kasemets, Avatud Valitsemise Partnerluse Koordineeriv Kogu (koosoleku protokoll, Tallinn, 8. detsember 2015), 2, <http://bit.ly/2htdrpK>.

² Information Society Services, Ministry of Economic Affairs and Communications, Republic of Estonia, <http://bit.ly/2hJ7KHj>.

³ Kodanikuühiskonna sidusrühmad, intervjuu, august 2016.

⁴ Teenuste otsing, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, <https://www.mkm.ee/et/teenuste-otsing>.

⁵ Avatud Valitsemise Partnerluse Koordineeriv Kogu (8. detsember 2015), 2, <http://bit.ly/2htdrpK>.

⁶ Teenused numbrites, Kõik teenused, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, <https://www.mkm.ee/et/statistika/valitsus>.

⁷ Teenused numbrites, <https://www.mkm.ee/et/statistika/valitsus>.

⁸ Brief summary „Integrated Portfolio Management of Public Services“, 5, https://www.mkm.ee/sites/default/files/study_-_integrated_portfolio_management_of_public_services_-_brief_summary.pdf (accessed 15.11.2016)

⁹ Estonia's Open Government Partnership Action Plan for 2016–2018, 10–11, <http://bit.ly/2hbF8FO>.

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Juurdepääs informatsioonile: ei muutunud

Tegevuse esmane eesmärk oli alustada digi-ID väljastamist mitteresidentidele. Hiljem said peamisteks eesmärkideks e-residentide e-teenuste kasutajasõbralikkuse arendamine ja üldine programmi tutvustamine. Vahearuande hinnangul ei olnud tegevus AVP väärtuste suhtes asjakohane, sest puudus selge seos informatsioonile juurdepääsu, avaliku vastutuse või kodanikuosalusega. Hoolimata sellest parandas tegevus e-residentide juurdepääsu avalikele teenustele ja võiks olla tulevikus oluline tegur valitsuse avatumaks muutmisel. E-residendid saavad nüüd minna internetti ja kasutada erinevaid funktsioone nagu maksude tasumine ja aastaaruannete esitamine, osaleda osanike koosolekutel ning teha lihtsamaid asju, näiteks vahetada ettevõtte e-aadressi, mis enne e-residentsuse programmi nõudis notari juurde minekut. Isegi kui kõik teenused olid juba varem saadaval, on need nüüd lihtsamad ja kiiremad.

Lisaks eelnevale on rahvusvaheline huvi Eesti kui e-riigi ja e-residentsuse vastu üks võimalikke stiimuleid valitsemine avatumaks muutumisel. Hiljuti avaldatud Euroopa Liidu e-valitsemise teemalises aruandes nimetati Eestit üheks juhtivaks riigiks „digitaliseerimise ja e-valitsemise strateegiaid rakendavate ühiskonna seas”.⁵ Mitmed teised sidusrühmad on leidnud, et Eesti võiks saada üheks juhtivaks riigiks ELi tehnoloogia ja innovatsiooni sektoris.⁶ Selline positiivne tagasiside ja tähelepanu tõstab avalikkuse ootusi avatusele, mis peaks veelgi enam survestama valitsust avalikke teenuseid parandama ja olema oma protsesside suhtes avatum.

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Tegevus on täidetud ja järgmisse tegevuskavasse seda edasi ei viida.

¹ Taavi Kotka, E-residentsus, riiklik idufirma. Postimees, 11. oktoober 2015, <http://bit.ly/1Rkj0oq>.

² IRM Progress Report 2014-2015: Estonia, 54, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

³ Dashboard, Cyfe, <https://goo.gl/O5cQwl>.

⁴ Services and Benefits, Estonian, e-Residency, e-Estonia.com, <http://bit.ly/2dHSoNp>.

⁵ EU eGovernment Report 2016: How Estonia Made It to the Top, Well-Explained, News, e-Estonia.com, <http://bit.ly/2h3KD6h>.

⁶ André Karpištšenko, Eesti võiks saada eestvedajaks tehnoloogiamaailmas, arvamus, Postimees, 4. oktoober 2016, <http://bit.ly/2hJ7yaT>.

11 | AVAANDMETE PAKKUMISE JA NENDE TAASKASUTUSE EDENDAMINE VALITSUSVÄLISTE KASUTAJATE SEAS

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

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 30. november 2014

6.2. Taotlusvoorude korraldamine andmete avamiseks, sh linkandmete katseprojektide elluviimiseks

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. juuli 2016

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

Algusaeg: 1. juuli 2014

Tähtaeg: 31. juuli 2016

Vastutav asutus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

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

TEGEVUSE ÜLEVAADE	KONKREETSUS				ASJAKOHANE AVP (väärtus)				POTENTSIAALNE MÕJU				TÄITMISE SEIS		VAHEARU ANNE		KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?				
	Puudub	Madal	Keskmine	Kõrge	Juurdepääs	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innov. avatuse ja vastutuse	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
6.1. Avaandmete portaal			X		X		X				X					X			X		
																X					
6.2. Taotlusvoorud andmete avamiseks			X		X						X					X			X		
																X					
6.3. Avaandmete valitsusvälise kasutamise toetamine		X			X	X				X					X				X		
																X					

KLASTRI EESMÄRK

Klastri eesmärgiks oli suurendada avaandmete kasutamist, võimaldades valitsusvälistel osapooltel osaleda uute teadmiste, innovatsiooni ja teenuste koostoomisel. Enne klastri tegevusi oli avalikustatud andmeid väga keeruline kasutada, sest need polnud „puhastatud“ ning iga organisatsioon oli andmed üles laadinud oma loogikast lähtuvalt.¹ Selleks et asjaomast poliitikavaldkonda parandada, plaaniti järgmised tegevused: avaandmete portaali üleviimine proovikasutusest n-ö päriskasutusse (6.1), taotlusvoorude korraldamine andmete avamiseks (6.2) ja selliste ürituste (hääkimispäevad ja koolitused) korraldamine, mis kaasavad avalikkust avaandmete taaskasutamisse (6.3).

TÄITMISE SEIS

TEGEVUS 6.1

Vahearuaude seis: täidetud

Vahearuaude koostamise ajaks oli tegevus täidetud. Valitsus käivitas avaandmete portaali ning lõi organisatsioonilise struktuuri portaali käigushoidmiseks.² Lisainformatsiooni vt vahearuaudest.

TEGEVUS 6.2

Vahearuaude seis: täidetud

Ka see tegevus on täidetud. Valitsus viis läbi taotlusvoorude parimate katseprojektide väljaselgitamiseks ning rahastas seitset andmeid avavat projekti. Lisainformatsiooni vt vahearuaudest.

TEGEVUS 6.3

Vahearuaude seis: oluliselt täidetud

Vahearuaude järgi oli valitsus korraldanud teabepäevi³ ja mõningaid koolitusi avaandmete taaskasutamise kohta.⁴ Tegevus oli oluliselt täidetud, sest suurem osa plaanitud tegevustest oli ellu viidud, kuid hääkimispäev plaaniti korraldada 2016. aasta kevadel.

Lõpparuande seis: täidetud

2016. aasta märtsis viis valitsus ellu viimase plaanitud tegevuse, korraldades avaandmete kasutamisele pühendatud hääkimispäeva Tartus.⁵ Idufirmasid koondava algatusena tuntud Garage48 korraldas koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigi Infosüsteemi Ametiga oktoobris 2016 uut hääkimispäeva.⁶ Kuigi plaanis on veel mitmeid üritusi, on tegevus täidetud.

KAS VALITSEMINE MUUTUS AVATUMAKS?

Selleks et luua vajalik taristu avaandmete portaali edasiseks kasutamiseks, viidi läbi mitmeid tegevusi, nt portaali lõppversiooni käivitamine, taotlusvoorude korraldamine andmete avamiseks ja avaandmete taaskasutamist edendavate ürituste korraldamine. Näiteks korraldati suurürituse *Garage 48 Open & Big Data 2016 Even Roadmap* raames Tallinnas ja Tartus neli üritust.⁷ Kuigi klastri tegevused mõjusid avaandmete kättesaadavusele ja kodanike teadmistele avaandmetest positiivselt, säilisid siiski mitmed piirangud. Näiteks puuduvad endiselt andmestandardid ja avaandmete eest vastutav valitsuspersonal, samuti on avaandmete väljaandmine vabatahtlik, mis piirab andmete kättesaadavust.⁸

TEGEVUS 6.1

Juurdepääs informatsioonile: marginaalne

Tegevuse raames loodud uus portaal on saanud kokku 2433 külastust. Portaalil on suur potentsiaal olla oluline tööriist infotele juurdepääsuks, ent praegu on sait alakasutatud.⁹

Kokkuvõttes on andmete kasutatavus teadlaste, erasektori organisatsioonide ja vabaühenduste hinnangul vähene, sest andmed on puhastamata ja andmebaasid on väikesed.¹⁰ Avaandmete kasutamine praegusel kujul võib olla mõnikord keerulisemgi kui valitsusasutustele andmepäringuid esitada. Selleks et informatsiooni analüüs viiks parema poliitikaplaneerimise ja otsusetegemiseni, oleks vaja avaandmete portaali lisada rohkem kvaliteetseid andmeid.

TEGEVUS 6.2

Juurdepääs informatsioonile: marginaalne

Tegevuse raames käivitati avaandmete teemal võistlus. Projektid, mis valitsuselt toetuse said, keskendusid olemasolevate andmehulkade parandamisele. Võistluse tulemusena avalikustatud andmehulgad sisaldasid informatsiooni erinevate ruumide ja arhiivide kasutuse kohta, avalike raamatukogude ja muuseumide andmeid ning keskkonnastatistika. Kõik andmehulgad on nüüd Eesti avaandmete portaali kaudu kättesaadavad.¹¹ Kuigi tegevuse ulatus oli piiratud, mõjusid võistlus ja selle tulemusena loodud andmehulgad informatsiooni kättesaadavusele positiivselt.

TEGEVUS 6.3

Juurdepääs informatsioonile: marginaalne

Kodanikuosalus: marginaalne

Tegevuse raames korraldati teabepäevi, avaandmete koolitusi ja avaandmete teemaline häkkimispäev. Kodanikele tutvustati avaandmete ja andmete taaskasutamise iseloomu ja eeliseid ning sündis ajurünnak andmepõhiste lahenduste leidmiseks. Kuigi need üritused ei avanud uusi andmeid, võeti need hästi vastu ja nende käigus koolitati välja kodanikud, kes tunnevad, oskavad kasutada ja taaskasutada olemasolevat informatsiooni.¹²

JÄRGMISSE TEGEVUSKAVASSE EDASI VIIDUD?

Tegevused on täidetud ja järgmisse tegevuskavas neid edasi ei viida.

⁹ IRM Progress Report 2014–2015: Estonia, 58, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

¹⁰ Avaandmete portaal, <https://opendata.riik.ee/>.

¹¹ Ettekanded, Tark E-riik, <http://bit.ly/1T8KUVK>.

¹² Hommikuseminar: Mis on avaandmed ning kuidas neid praktikas hallata?, Eesti Koolitus- ja Konverentsikeskus, <http://bit.ly/1WNaRZZ>.

¹³ Tartu avaandmete tuleviku arutelu tõi kokku rekordilised 87 huvilist, EESTI, KIIP, 8. märts 2016, <http://bit.ly/2ihmxG2>.

¹⁴ Hans Lõugas, Garage48 kutsus rakendusi tegema avaandmete ehk uue musta kullaga, Geenius, oktoober 2016, <http://bit.ly/2ihoFgX>.

¹⁵ Garage 48 sündmused <http://garage48.org/events>.

¹⁶ IRM Progress Report 2014–2015: Estonia, 55, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

¹⁷ Kokku, portaali kasutus, avaandmete portaal, <https://opendata.riik.ee/data/site-usage#totals>.

¹⁸ IRM Progress Report 2014–2015: Estonia, 58, <http://bit.ly/2dFNIHX>.

¹⁹ Avaandmete portaal, <https://opendata.riik.ee/>.

²⁰ Hommikuseminar: mis on avaandmed ning kuidas neid praktikas hallata?, Eesti Koolitus- ja Konverentsikeskus, <http://bit.ly/1WNaRZZ>.

METODOLOOGILINE MÄRKUS

Lõpparuandes on tegevused liigitatud teisti kui AVP tegevuskavas: tegevuskavas ette nähtud kuue klatri ja 23 tegevuse asemel on lõpparuandes 11 teemavaldkonda, mis sisaldavad 23 tegevust. Aruanne põhineb valitsuse veebisaitidelt leitud dokumentide analüüsil, valitsuse enesehindamise vahearuandel, tegevuste analüüsil ja teise tegevuskava väljatöötamise protsessi jälgimisel. Lisaks sellele korraldas IRMi hindamiskspert vahearuande osana Tallinnas ühe fookusgrupiintervjuu, milles osales üheksa valitsusvälise organisatsiooni esindajat, ja Tartus teise fookusgrupiintervjuu, milles osales kolm valitsusvälise organisatsiooni esindajat ja kolm kohaliku omavalitsuse ametnikku. Lisaks viis IRMi hindamiskspert läbi 11 individuaalset intervjuud. Lõpparuande jaoks korraldas IRMi hindamiskspert ühe väiksema fookusgrupiintervjuu, milles osalesid kolm valitsusvälise organisatsioonide esindajat, ja kuus individuaalset intervjuud nelja valitsusvälise organisatsiooni esindajaga ja kahe valitsuse esindajaga. Intervjueeritavad avaldasid arvamust tegevuskava rakendamise kohta ja andsid oma hinnangu Eesti AVP protsessile.



Dr Kristiina Tõnnisson on Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi direktor. Tema

peamiste uurimisteemade hulka kuuluvad uute demokraatiade avalik haldus, kohaliku tasandi valitsemine, kodanikuühiskond ja muutuste haldamine avalikus sektoris. Ta on töötanud avalikus, mittetulundus- ja erasektoris nii Euroopas kui ka USAs. Tema assistent Karl Rammo pakkus aruande koostamisel tänuväärset tuge.

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING PARTNERSHIP

Avatud valitsemise partnerluse (AVP) eesmärk on konkreetsete tegevuste kaudu

edendada võimu läbipaistvust, võimestada kodanikke, võidelda korruptsiooniga ja luua uusi tehnoloogiaid valitsemise tugevdamiseks. AVP sõltumatu hindamisaruande mehhanismiga vaadeldakse arengut ja riiklike tegevuskavade täitmise protsessi, et edendada dialoogi sidusrühmade vahel ja parandada aruandekohustust.



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM