

Sõltumatu hindamismehhanism (IRM): Eesti lähtearuanne 2018–2020

Maarja Toots, sõltumatu hindaja

Sisukord

Lühikokkuvõte: Eesti	2
I. Sissejuhatus	5
II. Avatud valitsemise taust Eestis	6
III. Eestvedamine ja sidusrühmade kaasamise protsess	9
IV. Tegevused	14
1. Läbipaistvat ja kaasavat poliitikakujundamist toetav infotehnoloogia	16
2. Kaasava, teadmispõhise ja kodanikukeskse poliitikakujundamise protsessi kujundamine ja oskuste arendamine	19
3. Riigikogu tegevuse avatuse ja läbipaistvuse suurendamine	22
4. Avatud valitsemise tegevuskava väljatöötamine ja tegevuste juurutamine kohalikus omavalitsuses	25
5. Kohalike avalike teenuste tasemete analüüsi tulemuste lihtne ja kasutajasõbralik esitamine	28
6. Osalusdemokraatia hoiakute ja oskuste arendamine üldhariduses	31
V. Üldised soovitused	34
VI. Metoodika ja allikad	38
Lisa I. Ülevaade Eesti tulemustest tegevuskava väljatöötamise ajal	41



Lühikokkuvõte: Eesti

Eesti neljas tegevuskava jätkab eelmiste tegevuskavade prioriteetidega, nagu näiteks läbipaistva ja kaasava poliitikakujundamise edendamine ja demokraatliku osalemise oskuste arendamine. Neljas tegevuskava on varasematest strateegilisema fookusega, mistõttu sel on suurem potentsiaal valitsemistava muuta. Edaspidi saaks Eesti tegevuste ambitsioonikust veelgi tõsta, kavandades üle mitme tegevuskava ulatuvaid tegevusi ning lõimides AVP protsessi riigi teiste pikaajaliste strateegiaprotsessidega.

Avatud valitsemise partnerlus (AVP) on üleilmne liikumine, mis toob kokku reformimeelsed valitsejad ja kodanikuühiskonna eestvedajad, et luua tegevuskavasid kaasavama, kodanikukesksema ja vastutustundlikuma valitsemise edendamiseks. Sõltumatu hindamismehhanism (IRM) jälgib kõiki tegevuskavasid tagamaks, et valitsused viivad lubatud tegevused ellu. Eesti liitus AVPga 2011. aastal. Sellest alates on Eesti ellu viinud kolm tegevuskava. See aruanne hindab Eesti neljanda tegevuskava ülesehitust.

Üldine ülevaade tegevuskavast

Neljanda tegevuskava alustamise ajal on Eesti juhtiv riik hea valitsemise, läbipaistvuse ja e-valitsemise vallas. Eesti neljas tegevuskava jätkab kaasava ja avatuma poliitikakujundamise edendamist riiklikul ja kohalikul tasandil ning arendab kodanikuosaluse ja demokraatiaga seotud oskusi tehnoloogiliste lahenduste abil. Kokkuvõttes on neljanda tegevuskava lubadused varasemast konkreetsemad ja strateegilisema fookusega. Tänu sellele on neil suurem potentsiaal valitsemistava avatumaks muuta.

Neljanda tegevuskava väljatöötamisel kaasas Riigikantselei aktiivselt AVP koordineerivat kogu ja riigiasutusi ning korraldas regulaarseid sidusrühmade kohtumisi. Kodanikuühiskond oli tihedalt kaasatud nii ideekorjese kui ka lõplike tegevuste sõnastamisse. Järgmises tegevuskavas võiks valitsus seada eesmärgiks kaasata mitmekesisemaid sidusrühmi, kes ei ole varem AVP protsessis osalenud, nagu näiteks puuetega inimesed või maapiirkondade kogukonnad.

Eesti neljas tegevuskava sisaldab kuut lubadust, mis keskenduvad peamiselt kodanike kaasamise ja läbipaistvuse suurendamisele riiklikus ja kohalikus poliitikas ning demokraatliku osalemise oskuste arendamisele. Mitu tegevust jätkab eelmises tegevuskavas alustatud, aga nende fookus on muutunud strateegilisemaks.

Tabel 1. Ülevaade

Osaleb alates: 2011
Tegevuskava number: 4
Aruande tüüp: Lähtearuanne
Tegevuste arv: 6

Tegevuskava koostamine

Sidusrühmade foorum olemas? Jah
Avalikkuse panus: Koostöö
Käitus AVP protsessi vastaselt: Ei

Tegevuskava ülesehitus

AVP väärtusi edendavaid tegevusi: 6 (100%)
Suure potentsiaalse mõjuga: 2 (33%)
Potentsiaalseid tähttegevusi: 2 (33%)

Tegevuskava elluviimine

Tähttegevusi: –
Ellu viidud tegevusi: –
Märkimisväärne panus avatud valitsemisse: –
Väljapaistev panus avatud valitsemisse: –

Tähelepanuväärsete tegevuste seas on uue e-konsultatsiooni süsteemi loomine, mis võimaldab kodanikel osaleda kõigis poliitikakujundamise etappides (tegevus 1), ning veebitööriista arendamine, mis pakub inimestele teavet kohalike avalike teenuste kohta ja võimaldab anda teenustele tagasisidet (tegevus 5). Märkimist väärib ka tegevus 3, mille eesmärk on suurendada Riigikogu läbipaistvust, parandades täiskogu ja komisjonide istungite protokollide kättesaadavust, sh avaandmetena.

Tabel 2. Silmapaistvad tegevused

Tegevuse kirjeldus	Soovitused edaspidiseks	Staatus tegevuskava lõpus
1. Läbipaistvat ja kaasavat poliitikakujundamist toetav infotehnoloogia Uue infosüsteemi loomine, et võimaldada kodanikel jälgida eelnõude ja algatuste staatust kogu poliitikatsükli vältel ning osaleda poliitikakujundamise eri etappides.	IRMi hindaja soovitab jätkata seda tegevust järgmistes tegevuskavades ning kaasata erinevaid kasutajarühmi süsteemi arendamisse kõigis etappides, et kasutajate ootusi paremini täita. Valitsus võiks liidestada süsteemi olemasolevate platvormidega, mida kodanikud on harjunud kasutama, ning jätkata poliitikakujundajate kaasamisoskuste arendamist.	Märkus: seda hinnatakse tegevuskava perioodi lõpus.
5. Kohalike avalike teenuste taseme lihtne ja kasutajasõbralik esitamine Veebitööriista arendamine, et kodanikud saaksid teavet kohalike avalike teenuste kohta ja omavalitsused saaksid pakutavaid teenuseid paremaks muuta.	Rahandusministeerium võiks kaasata süsteemi arendamisse oluliste kasutajagruppide esindajaid, et süsteem arvestaks nende vajadustega. Kohalikud omavalitsused võiksid tööriista kasutada innovaatiliste andmepõhiste teenuste arendamiseks.	Märkus: seda hinnatakse tegevuskava perioodi lõpus.

Soovitused

IRMi soovituste eesmärk on pakkuda sisendit järgmise tegevuskava kujundamisse ja toetada käimasoleva tegevuskava elluviimist.

Tabel 3. IRMi viis võtmesoovitust

Seada prioriteediks mitmekesisemate sidusrühmade kaasamine AVP tegevuskavade kujundamisse, sh eriti need rühmad, kelle juurdepääs otsustusprotsessidele on piiratum (nt puuetega inimesed, maapiirkondade kogukonnad).
Eraldada Riigikantselei strateegiabüroole vahendeid sidusrühmade kaasamise tugevdamiseks AVP tegevuskavadesse. Osa kaasamistegevustest võib ellu viia koostöös koordineeriva kogu liikmete ja AVP kodanikuühiskonna ümarlauaga.
Jätkata keskendumist viiele-kuuele tegevusele paaris valitud eelisvaldkonnas. Valdkondade valik võiks lähtuda sidusrühmade prioriteetidest, kokkuleppel elluviimise eest vastutavate asutustega.
Jätkata tegevustega, mis hõlmavad kodanikukesksete tehnoloogiliste lahenduste arendamist, avatud valitsemise edendamist kohalikul tasandil ning kodanikuühiskonna ja ametnike kokkutoomist ühiste huvide või eesmärkide nimel (nt ühisprojektid, üritused või ühisplatvormid).
Kujundada ambitsioonikamaid tegevusi, mis võivad ulatuda mitmesse tegevuskavasse, jagades need konkreetsete verstapostidega varustatud etappideks. Lõimida AVP protsessi rohkem teiste mahukate strateegiaprotsessidega, nagu riigireform või Eesti 2035 strateegia, ning analüüsida, kus AVP saab luua lisandväärtust.

AUTORIST

Maarja Toots on Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi nooremteadur ja doktorant. Tema peamised uurimisvaldkonnad on seotud e-valitsemise ja avaliku sektori innovatsiooniga, fookusega info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamisel kodanikuosaluse edendamiseks ja koostööks valitsusväliste osapooltega. Ta on töötanud nii avalikus kui ka mittetulundussektoris, koordineerides projekte näiteks arengukoostöö ja kodanikuhariduse teemal.

Avatud valitsemise partnerluse (AVP) eesmärk on tagada, et valitsused täidavad oma kodanike ees konkreetseid lubadusi, mis edendavad läbipaistvust, võimestavad kodanikke, võitlevad korruptsiooniga ning rakendavad uusi tehnoloogiaid valitsemise tugevdamiseks. AVP sõltumatu hindamismehhanism (IRM) analüüsib riikide tegevuskavade arendamist ja rakendamist, et edendada osapoolte dialoogi ja parandada vastutust.

Open
Government
Partnership



I. Sissejuhatus

Avatud valitsemise partnerlus on üleilmne liikumine, mis toob kokku reformimeelsed valitsejad ja kodanikuühiskonna eestvedajad, et luua tegevuskavasid kaasavama, kodanikukesksema ja vastutustundlikuma valitsemise edendamiseks. Tegevuskavad võivad toetuda varasematele tegevustele, kavandada uusi tegevusi juba toimuvate reformide jätkamiseks või algetada tegevusi täiesti uues valdkonnas. AVP sõltumatu hindamismehhanism (IRM) jälgib kõiki tegevuskavasid, tagamaks, et valitsused viivad lubatu ellu. Kodanikuühiskond ja valitsejad kasutavad hindamise tulemusi, et analüüsida oma edusamme ja mõista, kuidas tegevused inimeste elu mõjutavad.

Eesti liitus AVPga 2011. aastal ning alustas oma esimest tegevuskava 2012. aastal. See lähtearuanne hindab Eesti neljanda tegevuskava (2018–2020) väljatöötamist ja ülesehitust.

Sõltumatu hindamismehhanism teeb koostööd Maarja Tootsiga, kes on teinud käesoleva hindamise. IRMi eesmärk on anda sisendit aruteludesse edasiste tegevuste kavandamise ja elluviimise üle. IRMi metoodika täielik kirjeldus on kättesaadav veebilehel <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Avatud valitsemise taust Eestis

Demokraatliku riigina on Eesti ligi kolme aastakümne vältel ladunud tugeva avatud valitsemise vundamendi, tugevdades seda 2017.–2018. aastal veelgi. Viimastel aastatel on kodanikuühiskonna rühmad muutunud oma seisukohtade kaitsmisel häälekamaks ja sihikindlamaks – seda on märgata näiteks keskkonnavaldkonnas. Hiljutine haldusterritoriaalne reform osutas aga vajadusele tugevdada ühinenud omavalitsuste ja kodanikuühiskonna koostööd kohalikus avatud valitsemise poliitikas.

Eestit peetakse oma tugevate demokraatlike institutsioonide ja hea valitsemistavaga üheks arenenumaks postkommunistlikuks riigiks. Alates 2005. aastast on Eesti olnud Freedom House'i maailma riikide vabaduse indeksis¹ pidevalt „kõige vabamate” riikide seas. Freedom House'i 2018. aasta üleminekuriikide indeksis² parandas Eesti oma demokraatiaskoori 1,93-lt 1,82-le, hoides postkommunistlike riikide seas kõige kõrgemat kohta.

Eesti põhiseadus tagab igähele põhiõigused ja -vabadused, sh väljendus-, ühinemis- ja kogunemisvabaduse. Samuti annab põhiseadus kodanikele õiguse saada teavet valitsuse töö kohta. Üksikasjalikumalt reguleerib infovabadust avaliku teabe seadus (2000). Seadust on aastate jooksul parandatud, et kohaldada Euroopa Liidu avaliku teabe taaskasutamise direktiivist tulenevaid uusi nõudeid, nagu näiteks „vaikimisi avatud” põhimõte. Viimane kohustab avaliku sektori asutusi avaldama avalikku teavet masinloetavate avaandmetena, välja arvatud juhul, kui teabele rakenduvad spetsiifilised piirangud. Valitsus on välja arendanud ka tervikliku poliitikaraamistiku kodanikuosaluse võimaldamiseks, toetudes 2002. aastal vastu võetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonile (EKAK), mis sätestab valitsuse ja kodanikuühiskonna partnerluse üldpõhimõtted. 2005. aastal töötasid valitsuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonid ühiselt välja kaasamise hea tava, mis annab poliitikakujundajatele juhised avalikkuse kaasamiseks otsustusprotsessidesse. 2007. aastal määras enamik ministeeriume kaasamise edendamiseks ametisse kaasamise koordinaatorid ning 2011. aastal vastu võetud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri kohustab valitsusasutusi kaasama huvirühmi nii poliitika mõjude eel- kui ka järelhindamisse.

Hoolimata tugevast seadusandlikust raamistikust ei järgi tegelik kaasamispraktika alati häid tavasid. Riigikantselei 2018. aasta ministeeriumide kaasamispraktika uuring leidis, et mõni ministeerium korraldab kaasamist endiselt vormi täiteks, piirdudes poliitikadokumentide üleslaadimisega eelnõude infosüsteemi, asjaomaseid sidusrühmi aktiivselt teavitamata ja kaasamata.³ Samuti on kodanikuühendused väljendanud muret, et ametiasutused seavad osalemiseks lühikesi tähtaegu ega anna hiljem piisavalt infot, kuidas kodanikuühiskonna sisendit poliitikaotsuse tegemisel arvesse võeti.⁴ See viitab eelmises IRMi vahearuandes esile tõstetud n-õ väljanäituse probleemi⁵ jätkumisele ehk olukorrale, kus avalikkusel on pealtnäha võimalus osaleda, aga tegelik mõju poliitikaprotsessile on napp. Noorteühendused on kogenud sarnaseid probleeme kohalikes omavalitsustes, kes sageli kaasavad noori alles faasis, kus otsused on juba tehtud.⁶ Nende probleemidega tegelemiseks taaslustab valitsus uues AVP tegevuskavas ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite võrgustiku, koolitab koordinaatoreid ja jagab parimaid tavasid koordinaatorite võimekuse suurendamiseks. Samuti korraldab Riigikantselei põhjalikke koolitusi ametnike ja kodanikuühenduste osalus- ja kaasamisoskuste arendamiseks, samal ajal kui Haridus- ja Teadusministeerium tegeleb osalusdemokraatia väärtuste lõimimisega õppekavasse.

Eesti valitsus on juba pikka aega tähelepanu pööranud e-valitsemise ja e-osaluse tööriistade arendamisele. Riik on katsetanud internetipõhist kodanikuosalust juba alates 2001. aastast, mil käivitati platvorm TOM (Täna Otsustan Mina). Sellele järgnes 2007. aastal osale.ee ning 2016. aastal Rahvaalgatus. Aastal 2011 võttis valitsus ametkondlikuks poliitika koordineerimiseks kasutusele eelnõude infosüsteemi (EIS), kuid ligipääs eelnõudele ja võimalus neid süsteemis kommenteerida on olnud avatud ka laiemale avalikkusele. E-osalus on olnud AVP tegevuskavades järjepidevalt oluline valdkond. 2014.–2016. aasta tegevuskava raames ellu viidud e-osaluse platvormide analüüs soovitas täiendada EISi tehnilisi funktsioone ja kujundada sellest avalikkuse kaasamise tööriist. IRMi lõpphindamine aga leidis, et tehtud täiendused olid kaasamise soodustamiseks ebapiisavad.⁷ Ka järgmises, 2016.–2018. aasta tegevuskavas tehtud arendused jäid minimaalseks ega viinud

kodanikuosaluse suurenemiseni.⁸ Uues AVP tegevuskavas arendab valitsus uut infosüsteemi, mis annaks poliitikakujundajatele ja avalikkusele poliitikaalgatuste kohta terviklikku infot kogu poliitikatsükli vältel, alates ideest kuni vastuvõtmiseni, ning võimaldaks avalikkusel poliitikas kaasa rääkida.

Vaatamata kodanikuosaluse keerukusele võib mitmes viimase aja juhtumis näha märke inimeste paremast suutlikkusest oma seisukohti kaitsta ja avalikule võimule vastu seista. Näiteks on liikumine Eesti Metsa Abiks aktiivselt vastandunud valitsuse metsanduspoliitikale, võttes sõna poliitikadebattides ja korraldades meeleavaldusi, et protestida valitsuse kavandatud raieahtude tõstmise vastu. Liikumise eestvedajad on süüdistanud Keskkonnaministeeriumi tööstusliku lobi eelistamises ja võimetuses luua kaasatud huvigruppide vahel tasakaalu.⁹ Viimastel aastatel on keskkonnaaktivistide tegevus viinud mitme plaanitud projekti edasilükkamise või peatamiseni. Näiteks takistas väike aktivistide rühm kuu vältel Haabersti ristmiku rekonstrueerimistööd Tallinnas¹⁰, Tartu lähisteles Emajõe äärde plaanitud puidurafineerimistehase eriplaneering lõpetati aga kogukonna tugeva vastuseisu tõttu.¹¹

Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeksi järgi¹² on Eesti teinud jõupingutusi korruptsiooni vastu võitlemiseks, olles 180 riigi seas 18. kohal, ehkki Freedom House¹³ ja Euroopa Nõukogu juures asuv GRECO (*Group of States Against Corruption*)¹⁴ soovivad siiski korruptsiooniennetuse meetmeid täiendada. Eesti korruptsioonivastane seadus (2012) puudutab nii avalikke teenistujaid kui ka seadusandjaid ning nõuab teatud ametikohtade kandjalt iga-aastast majanduslike huvide ja varade deklareerimist. Kodanikud saavad deklaratsioone vaadata e-maksuameti kaudu, kuid peavad selleks ID-kaardi abil sisse logima. Varasemad AVP tegevuskavad on sisaldanud ka avaliku eetika ja usaldusväärsuse parandamisele suunatud tegevusi, kuid kuna nende teemadega tegeleb juba eraldi riiklik strateegia, otsustas AVP koordineeriv kogu korruptsioonivastaseid tegevusi edasistesse tegevuskavadesse mitte kaasata.¹⁵

2017.–2018. aastal andis Eestis tooni ka ulatuslik haldusterritoriaalne reform, mis vähendas kohalike omavalitsuste arvu 213-lt 79-le ning tõi kohalikele omavalitsustele kaasa segaduste ja kohanemise aja.¹⁶ Reform puudutas ka avaliku võimu ja kodanikuühenduste suhteid, kuivõrd ühinenud omavalitsused on pidanud looma uusi valitsemis- ja partnerlusstruktuure.¹⁷ Peagi pärast 2017. aasta kohalikke valimisi alustasid erakonnad kampaaniat 2019. aasta Riigikogu valimisteks. Valimisperioodil tekkis Eesti poliitilisele maastikule kaks uut erakonda: Eesti 200, mis kritiseeris vanemaid erakondi pika plaani puudumise eest¹⁸, ning Elurikkuse Erakond, mis seisab keskkonnanahoiu ja kogukondade võimestamise eest.¹⁹ Samal ajal kasvas ühiskonnas toetus parempopulistlikule Eesti Konservatiivsele Rahvaerakonnale (EKRE), mis on avalikult sõna võtnud vähemuste õiguste vastu.²⁰ Näiteks on erakonna juhid pälvinud meedias tähelepanu rassistlike ja ksenofoobsete seisukohtadega²¹, protesteerinud „homoideoloogilise ajupesu“ vastu koolides²² ja rünnanud kohtunikke otsuse eest tunnustada välisriigis sõlmitud samasooliste paaride abielusid.²³

¹ Freedom House, Freedom in the World Data and Resources, <https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources>.

² Freedom House, Nations in Transit 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/estonia>.

³ Riigikantselei, Kaasamise ja mõjude hindamise uuring 2018, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/kaasamise_ja_mojude_hindamise_uuringu_rapoort_2018.pdf.

⁴ Samas.

⁵ Vt IRMi vahearuaande osa 2: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/eesti_avp_2016-2018_tegevuskava_soltumatu_hindamismehhanismi_lopparuanne.pdf.

⁶ Alari Rammo, Miks kaasamine pekki läheb? Hea Kodanik, 26. november 2018, <https://heakodanik.ee/uudised/miks-kaasamine-pekki-laheb/>.

⁷ Vt IRMi lõpparuannet: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Estonia_EOTR_2014-2016.pdf.

⁸ Vt IRMi lõpparuannet: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/eesti_avp_2016-2018_tegevuskava_soltumatu_hindamismehhanismi_lopparuanne.pdf.

⁹ Lea Larin, Eesti Metsa Abiks, Sirp, 27. juuli 2018, <http://www.sirp.ee/s1-artiklid/c21-teadus/eesti-metsa-abiks/>.

¹⁰ Vt nt sündmuste kajastust veebiväljaandes Environmental Justice Atlas: <https://ejatlas.org/conflict/vaike-oismae-park-housing-area>, ERRi uudisteportaalis: <https://www.err.ee/602449/politsei-kaskis-haabersti-remmelga-kaitsjatel-lahkuda> ja Postimehes: <https://www.postimees.ee/4158863/galerii-videod-ja-blogi-haabersti-hoberemmelgas-voeti-politsei-jouga-maha>.

¹¹ Äripäev, Valitsus otsustas lõpetada Est-Fori tehase eriplaneeringu, 08.11.2018, <https://www.aripeev.ee/uudised/2018/11/08/valitsus-otsustas-lopetada-est-fori-tehase-eriplaneeringu>.

-
- ¹² Transparency International, Corruption Perceptions Index 2018, <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- ¹³ GRECO, Fifth Evaluation Round: Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies: Evaluation Report Estonia, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>.
- ¹⁴ Freedom House, Freedom in the World 2018, Estonia: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/estonia>.
- ¹⁵ Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020: https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf.
- ¹⁶ IRMi hindaja intervjuu Jüri Võigemastiga, Eesti Linnade ja Valdade Liit, 15. november 2018.
- ¹⁷ Vello Pettai, Pille Ivask, Estonia: Executive Summary, Nations in Transit 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/estonia>.
- ¹⁸ Vt Eesti 200 poliitilist manifesti „Eesti 200 vajab julgeid eestvedajaid“, <https://arvamus.postimees.ee/4481928/uue-poliitilise-liikumise-manifest-eesti-200-vajab-julgeid-eestvedajaid>.
- ¹⁹ Elurikkuse Erakond, Elurikkuse Erakonna eesmärkide selgitus, <https://elurikkuseerakond.ee/elurikkuse-erakonna-manifest/>.
- ²⁰ Johannes Voltri, EKRE toetus oli juulis rekordiline, Postimees, 2. august 2018, <https://poliitika.postimees.ee/6026605/ekre-toetus-oli-juulis-rekordiline>.
- ²¹ Postimees, Martin Helme soovitus immigratsioonipoliitikaks: kui on must, näita ust, 29. mai 2013, <https://www.postimees.ee/1252028/martin-helme-soovitus-immigratsioonipoliitikaks-kui-on-must-naita-ust>.
- ²² Objektiiv, EKRE korraldab meeleavalduse koolides toimuva homopropaganda vastu, 28. september 2018, <https://objektiiv.ee/ekre-korraldab-meeleavalduse-koolides-toimuva-homopropaganda-vastu/>.
- ²³ ERR uudised, Pikamäe ja Kaljulaid peavad Helme ähvardust kohtunike suunas lubamatuks, 23. märts 2017, <https://www.err.ee/585727/pikamae-ja-kaljulaid-peavad-helme-ahvardust-kohtunike-suunas-lubamatuks>.

III. Eestvedamine ja sidusrühmade kaasamise protsess

Eesti töötas 2018–2020 AVP tegevuskava välja valitsuse ja kodanikuühiskonna koostöös. Riigikantselei kogus aktiivselt sisendit AVP kodanikuühiskonna ümarlaualt ja riigiasutustelt ning korraldas korrapäraseid sidusrühmade kohtumisi. Avalikkus sai anda tegevuskavasse sisendit nii ideekorje ajal kui ka tegevuste lõplikul sõnastamisel. Sellegipoolest jäid jõupingutused laiemal avalikkuse kaasamisel nõrgaks ega toonud protsessi uusi ideid ja osapooli.

3.1 Eestvedamine

See osa kirjeldab AVP eestvedamist ja institutsionaalset tausta Eestis.

AVP protsessi koordineerimine on peaministrit ja valitsust teenindava Riigikantselei ülesanne. Riigikantselei koordineerib valitsuse tegevust, kuid selle roll on piiratud tugitegevustega. Sellest tulenevalt ei ole Riigikantseleil mandaati nõuda ministeeriumidelt ja teistelt valitsusasutustelt AVP raames ülesannete võtmist ega tagada nende tegevuste elluviimist. Riigikantseleid juhib riigisekretär, kes on peaministri poolt ametisse nimetatud kõrgem ametnik. Riigisekretär juhib ka AVP protsessi ja koordineerivat kogu ehk AVP tegevuskavade kujundamist ja elluviimist jälgivat sidusrühmade foorumit, millel on riigisekretäri juures nõuandev roll (vt üksikasjalikumalt selgitust osas 3.2). AVP tegevuste kavandamise ja rakendamisega tegelevad enamasti ministeeriumide ja parlamendi ametnikud, poliitilist eestvedamist AVP-i Eestis ei ole.

AVP tegevuskavade haldamine on Riigikantselei strateegiabüroo nõuniku ülesanne, ehkki AVP on vaid üks nõuniku mitmest ülesandest. Strateegiabürool ei ole eraldi eelarvet AVPga seotud tegevuste rahastamiseks. Tegevuste elluviimiseks vajalikud ressursid leiavad enamasti vastutavad asutused ise, kasutades selleks sageli Euroopa Liidu struktuurifondide vahendeid. Riigikantselei ise on rahastanud väiksemaid AVPga seotud projekte poliitikakujundamise kvaliteedi tõstmiseks ette nähtud Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) vahenditest. ESFi rahastust kasutati näiteks kaasamis- ja osalemisprojektide toetamiseks eelmise tegevuskava tegevuse 6 raames.¹ 2018.–2020. aasta tegevuskava väljatöötamist koordineerinud Riigikantselei nõuniku Merilin Truuväärti sõnul on olemasolevast inim- ja rahalisest ressursist AVP tegevuste elluviimiseks üldjuhul piisanud.² Sellegipoolest märgib ta, et oleks kasulik eraldada lisaressursse tegevuskavade aktiivsemaks tutvustamiseks.

3.2 Sidusrühmade kaasamisprotsess tegevuskava kujundamise ajal

AVP võttis 2017. aastal vastu AVP osalemise ja koostöö standardid, et toetada kodanikuühiskonna osalemist ja koostööd kõigis AVP tsükli etappides. Kõigilt AVP osalevatelt riikidelt oodatakse nende standardite järgimist. Standardite eesmärk on suurendada osalusprotsesside ambitsiooni ja kvaliteeti AVP tegevuskavade väljatöötamisel, elluviimisel ja hindamisel.

AVP põhimäärus näeb ette ka osaluse ja koostöö nõuded, mida riik või muu üksus peab tegevuskava kujundamisel ja rakendamisel järgima, et käituda kooskõlas AVP protsessiga. Eesti tegevus **ei olnud vastuolus** AVP protsessiga.³

Lisast I leiate ülevaate Eesti tulemustest kaasamise ja osalemise nõuete rakendamisel tegevuskava väljatöötamise ajal.

Tabel [3.2]: Avaliku panuse tase

IRM kasutab AVP puhul kohandatuna avaliku osalemise rahvusvahelise assotsiatsiooni (IAP2) avaliku osaluse spektrit.⁴ See spekter näitab avalikkuse potentsiaalset mõju tegevuskava sisule. Enamik riike peaks AVP vaimus püüdlema koostöö tegemise poole.

Avaliku panuse tase		Tegevuskava väljatöötamise ajal
Volitamine	Valitsus andis otsustusõiguse avalikkuse esindajatele	
Koostöö tegemine	Toimus iteratiivne dialoog ja avalikkus aitas tegevuskava luua	✓
Kaasamine	Valitsus andis tagasisidet, kuidas avalikku panust arvesse võeti	
Konsulterimine	Avalikkus sai teha ettepanekuid	
Informeerimine	Valitsus andis avalikkusele teavet tegevuskava kohta	
Konsultatsiooni puudumine	Konsultatsiooni puudumine	

Sidusrühmade foorum

2018.–2020. aasta tegevuskava ajal täitis sidusrühmade foorumi aset jätkuvalt AVP koordineeriv kogu, mis jälgib tegevuskavade väljatöötamist ja rakendamist.⁵ Koordineeriv kogu loodi 2014. aastal riigisekretäri käskkirjaga ja sel on riigisekretäri juures nõuandev roll. Ehkki eelmine IRMi vahearuanne (2017)⁶ soovitas tõsta koordineeriva kogu staatust valitsuse nõuandvaks koguks, otsustas kogu enne 2019. aasta märtsis toimunud üldvalimisi muutusi mitte ette võtta.⁷

Kogu koondab võrdsel arvul valitsuse ja kodanikuühiskonna esindajaid. Praegu osalevad selle töös viie ministri, Riigikogu, Eesti Linnade ja Valdade Liidu (ELVL)⁸ ja seitsme valitsusvälise organisatsiooni liikmed, sh Vabaühenduste Liit, e-Riigi Akadeemia, Eesti Haridusfoorum, Avatud Eesti Fond, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Ametiühingute Keskkliit ning Poliitikauuringute Keskus Praxis. Ministeeriume esindavad kogus küll ametlikult asekanterid, ent isiklikult osalevad nad kohtumistel harva ja lähetavad enda asemel enamasti osalema madalamate astmete ametnikke AVP tegevuste elluviimise eest vastutavatest osakondadest.

Kodanikuühenduste esindajad on valitud AVP kodanikuühiskonna ümarlaua⁹ liikmete poolt ja esindavad peamiselt laiade kodanikuühiskonna, demokraatia ja valitsemisteedega tegelevaid professionaalseid ühendusi. Ümarlaua koordinaatorina on Vabaühenduste Liit püüdnud kaasata ümarlaua töösse uusi liikmeid, kutsudes 2018. aastal ümarlauaga liituma näiteks Eesti Keskkonnaõiguse Keskuse¹⁰. Sellegipoolest on ümarlaua esindajad koordineerivas kogus jäänud läbi aastate suuresti samaks. Koordineeriva kogu koosolekutel osaleb enamasti rohkem naisi kui mehi, ehkki sooline tasakaal võib kohtumistel kõikuda.¹¹

Koordineeriva kogu ülesanded on üldsõnaliselt määratletud riigisekretäri käskkirjades.¹² Kogu tegelik toimimisviis on aga välja kujunenud pigem praktika kui ametlike regulatsioonide kaudu. Koosolekute protokollidest¹³ nähtub, et kogu ei rakenda formaalseid hääletamisprotseduure ning otsused võetakse vastu kollektiivse nõusoleku põhjal. Protokollid avalikustatakse internetis valitsuse AVP-le pühendatud veebilehel¹⁴ ning need sisaldavad kokkuvõtet peamistest arutelupunktidest, sh teemadest, mille puhul osalejad jäid eriarvamusele.

Käesoleva tegevuskava väljatöötamise ajal kohtus koordineeriv kogu kolmel korral: 13. märtsil, 8. mail ja 19. juunil 2018.¹⁵ Kõik kohtumised toimusid Tallinnas ja valitsus ei püüdnud eraldi kaasata osalejaid mujalt Eestist. Kohtumiste vahepeal korraldasid Riigikantselei ja Vabaühenduste Liit tegevuskavasse sisendi kogumiseks avalikke konsultatsioone, e-kirjavahetust ning mitteametlikke kohtumisi vabaühenduste ja valitsusasutustega.

Osalemine ja kaasamine tegevuskava väljatöötamise ajal

Tegevuskava töötati välja koosloomes ning kodanikuühiskond sai tegevusi kujundada algideest lõpliku sõnastuseni. Protsessis osalenud kodanikuühenduste esindajad on rahul sellega, kuidas nende prioriteete tegevuskavas arvesse võeti.¹⁶ Samas oli Liia Hänni (e-Riigi Akadeemia) sõnul koostöö eriti

tihe Riigikantselei ja Vabaühenduste Liidu vahel ning teised AVP kodanikuühenduste ümarlaua liikmed olid vähem kaasatud.¹⁷

Oma 13. märtsil 2018 toimunud kohtumisel võttis koordineeriv kogu vastu tegevuskava väljatöötamise ajakava ja otsustas, et protsess lähtub kahest põhimõttest: 1) tegevuskava keskendub väikesele arvule konkreetsetele, kuid ambitsioonikatele tegevustele, 2) kõik osalejad võtavad tegevuskavas ülesandeid ja iga ettepanek tuleb läbi rääkida selle täideviimise eest vastutava institutsiooniga.¹⁸

Tegelik protsess järgis üsna täpselt 13. märtsil vastu võetud ajakava. 19. aprillil kohtus väike ametnike ja vabaühenduste rühm, et arutada kohalikke omavalitsusi puudutavaid plaane, 21. aprillil arutati keskvallitsusega seotud tegevusi ning 15. mail arutati Riigikogu tegevusi. Need kohtumised kaasasid ka osalejaid väljastpoolt koordineerivat kogu, näiteks osalesid 15. mai kohtumisel Riigikoguga AVP ümarlaua liikmed, Riigikogu juhatuse liikmed ning Riigikogu kantselei direktor ja ametnikud. Samal ajal ärgitas Riigikantselei e-posti teel valitsusasutusi tegevuskavasse ideid esitama ning Vabaühenduste Liit kutsus kokku AVP kodanikuühenduste ümarlaua¹⁹ ja viis 13. märtsist 12. aprillini läbi avaliku ideekorje veebiplatvormil Citizen OS²⁰. Vabaühenduste Liit kutsus kodanikuühiskonda ideekorjes osalema oma uudiskirjas, liikmete meililistis ning ümarlaua ja individuaalse suhtluse kaudu. Liidu sõnul jõudis teave suure hulga vabaühendusteni.²¹ Sellegipoolest ei laekunud lõpuks ühtki ettepanekut organisatsioonidelt, kes polnuks varem AVP protsessis osalenud. Avalikul ideekorjeplatvormil esitasid ettepanekuid vaid Vabaühenduste Liit, e-Riigi Akadeemia ja Eesti Koostöö Kogu; kõik on AVP protsessi aktiivselt kaasatud.

Alari Rammo Vabaühenduste Liidust näeb laiemat osaluse puudumisel mitut võimalikku põhjust.²² Esiteks, ehkki vabaühendused hoolivad avatud valitsemise teemadest, võib neil olla keeruline sobitada oma mured ja võimalikud lahendused AVP tegevuskavade raamistikku. Teiseks võib organisatsioonidel nappida ressursse, et hoida end kursis ja panustada oma töövaldkonnast laiematesse valitsemisteemadesse, mistõttu kiputakse usaldama pikemaajalise AVP protsessis osalemise kogemusega ühendusi. Eesti Koostöö Kogu endise juhataja Teele Pehki arvates peaks valitsus suunama rohkem ressursse erinevates valdkondades tegutsevate vabaühenduste ettepanekute kaasamiseks.²³ Kai Klandorfi (Vabaühenduste Liit) sõnul on avalikkuse teadlikkus AVPst väike ja tulevased avalikkuse kaasamise tegevused peaksid pühendama rohkem aega selgitamisele, mida AVP endast kujutab ja kuidas see toimib.²⁴ Riigikantselei lõi küll oma AVP veebilehel tegevuskava väljatöötamisele pühendatud alamlehe, avaldades seal olulisemad kuupäevad, üritused ja lingid avalikele konsultatsioonidele.²⁵ Mõned vabaühendused aga leiavad, et seda informatsiooni on veebist keeruline üles leida.²⁶

Koostöös Vabaühenduste Liiduga koondas Riigikantselei kõik kohtumistel ja konsultatsioonidel tehtud ettepanekud üheksaks ettepanekuks, millest AVP koordineeriv kogu valis tegevuskavasse kuus. Kolm ettepanekut lükati tagasi põhjendusega, et need olid liiga ebamäärase, ei olnud AVP väärtuste suhtes asjakohased või neid oleks mõistlikum ellu viia teiste arengukavade, näiteks korruptsioonivastase strateegia raames. Tegevuskava lõplik tekst avaldati 29. maist 15. juunini 2018 ametkondlikuks kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemis²⁷ ja avalikuks konsultatsiooniks valitsuse e-osaluse platvormil osale.ee²⁸. Tegevuskava kommenteeris kuus ministeeriumi ja Riigikogu²⁹, ent avaliku konsultatsiooni käigus osale.ee platvormil ei laekunud ühtki kommentaari³⁰. Selles etapis lisas oma kommentaari ka Eesti Puuetega Inimeste Koda, kes ei olnud varem AVP protsessis osalenud, ning palus valitsusel jälgida tegevuskava rakendamisel puuetega inimeste ligipääsu tegevustele. Kommentaaris märgiti, et üritusi ja koolitusi tuleks korraldada ligipääsetavates hoonetes ning infosüsteemide arendamisesse tuleks kaasata nägemispuudega inimesi. Vastuseks lisas valitsus tegevuskava teksti lubaduse pidada puuetega inimeste ligipääsu läbiva prioriteedina silmas.

Riigikantselei dokumenteeris kõik kogutud ettepanekud AVP koordineeriva kogu protokollides ja tegevuskava seletuskirjas.³¹ Neis põhjendati ka otsuseid konkreetsete ettepanekute kaasamiseks või väljajätmiseks ning vastati eelmise IRMi vahearuande soovitudele.

Üldiselt toimus tegevuskava väljatöötamine läbipaistvalt ja kaasavalt, pakkudes osalusvõimalusi nii veebis kui reaalselt. Katsed kaasata laiemat osalejaskonda jäid siiski nõrgaks ja tulemusi ei toonud. See viitab vajadusele tugevdada kommunikatsioonitegevusi, mitmekesistada sisendi kogumise viise ning teha AVP teemal aktiivsemat avalikku teavitustööd.

Soovitused koosloome ja osalemise parandamiseks tegevuskava väljatöötamisel

Sidusrühmade foorumi mandaadi, koosseisu ja toimimise vallas näitas Eesti häid tulemusi. Näiteks sisaldab AVP koordineeriv kogu võrdselt valitsusasutuste ja valitsusväliste organisatsioonide esindajaid ning tegevuskava koostati koostöös ja koosloomes, andes kodanikuühiskonnale tõelise mõju tegevuskava kujundamisel. Eestil on aga arenguvõimalusi AVP koordineeriva kogu kommunikatsioonitegevuste parandamisel ja avalikkuse kaasamisel tegevuskava väljatöötamisse.

Tulemuste parandamiseks neis valdkondades soovitab IRMi hindaja edaspidiseks järgnevat:

- Valitsus võiks pühendada tegevuskava väljatöötamisel ressursse avalikkuse aktiivsemaks teavitamiseks, näiteks palgates tihedamateks AVP tööperioodideks eraldi (osaaajaga) töötaja või lepingulise kommunikatsioonipartneri.
- Koordineeriva kogu töös osalevad valitsusasutused ja kodanikuühendused saaksid paremini ära kasutada olemasolevaid vabaühenduste koostööplatvorme, foorumeid ja üritusi, et suurendada teadlikkust AVP protsessist ja võimalustest edendada AVP tegevuskavade raames avatud valitsemisega seotud eesmärgi.
- Samuti võiks valitsus töötada selle nimel, et pakkuda mitmekesisemaid võimalusi AVP tegevuskavadesse sisendi andmiseks. Lisaks veebikonsultatsioonide avaldamisele võiks Riigikantselei teha koostööd vabaühenduste katusorganisatsioonidega, nagu Vabaühenduste Liit või Kodukant³² (ja vajadusel anda neile selleks vajalikud ressursid), et koguda aktiivselt ettepanekuid nende liikmetelt ja võrgustikelt. See võib hõlmata ka osalemist üritustel, mis ei ole konkreetselt AVP-le pühendatud, kuid mis võimaldavad jõuda mitmekesisete kodanikuühendusteni – eriti nendeni, kes ei tegutse pealinnas.
- Riigikantselei võiks seada prioriteediks AVP veebilehe uuendamise ja parandada selle leitavust, linkides AVP veebilehe saitidega, mida ühendused sageli kasutavad. Teave AVP protsessi ja edusammude kohta peaks olema hõlpsasti ligipääsetav ja kasutatav (selleks tuleks teha enam, kui avaldada PDF-vormingus dokumente) ning infot tuleks korrapäraselt uuendada.³³

Praeguse AVP koordinaatori Ott Karulini sõnul tegeleb Riigikantselei 2019. aasta jooksul AVP veebilehe uuendamisega ning tehnilise lahenduse arendamisega, et osaliselt automatiseerida tegevuskava edusammude kohta andmete kogumist.³⁴ Riigikantselei kavatseb ühtlasi hoida tegevusi ellu viivate organisatsioonidega tihedamat sidet, et toetada tähtaegadest kinnipidamist.

¹ Vt <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>.

² IRMi hindaja intervjuu Merilin Truuväärtiga (Riigikantselei), 19. märts 2019.

³ Protsessivastane käitumine: 1) riigi tegevus ei vastanud tegevuskava väljatöötamise ajal kriteeriumile „kaasamine“ või tegevuskava rakendamise ajal kriteeriumile „teavitamine“, 2) valitsus ei ole kogunud, avaldanud ja dokumenteerinud andmeid AVP tegevuste kohta riiklikul AVP veebilehel, lähtudes IRMi juhistest.

⁴ IAP2 Public Participation Spectrum, IAP2, 2014.

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

⁵ 2016. aastani hõlmas koordineeriva kogu mandaat ainult rakendamise, kuid mitte AVP tegevuskavade väljatöötamise jälgimist.

⁶ Vt <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-mid-term-report-2016-2018>.

⁷ Koordineeriva kogu koosoleku protokoll, 19. juuni 2018. Kättesaadav:

https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_19.06.18.pdf.

⁸ ELVL esindab 75 Eesti omavalitsust 79-st. Vt liikmete nimekirja siit: <https://www.elvl.ee/liikmed>.

⁹ AVP kodanikuühenduste ümarlaud on vabaühenduste mitteformaalne koostööplatvorm, mis loodi 2011. aastal Eesti AVP tegevuskavadesse panustamiseks ja nende jälgimiseks. Ümarlaual on 21 liikmesorganisatsiooni.

¹⁰ IRMi hindaja intervjuu Kai Klandorfiga (Vabaühenduste Liit), 15. märts 2019.

¹¹ Hinnang põhineb koordineeriva kogu protokollides toodud osalejate nimekirjadel.

¹² Käskkirjad on leitavad: <https://www.riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>.

¹³ Protokollid on leitavad: <https://www.riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>.

¹⁴ AVP veebileht: <https://www.riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>.

¹⁵ Kohtumiste nimekiri ja protokollid on leitavad: <https://www.riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>.

¹⁶ IRMi hindaja intervjuud Kai Klandorfiga (Vabaühenduste Liit), 15. märts 2019, Alari Rammoga (Vabaühenduste Liit), 22. märts 2019 ja Liia Hänniga (e-Riigi Akadeemia), 27. märts 2019.

¹⁷ IRMi hindaja intervjuu.

¹⁸ Kohtumise protokoll: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_13.03.18.pdf.

-
- ¹⁹ Alari Rammo (Vabaiühenduste Liit), e-kirjavahetus IRMi hindajaga, 22. märts 2019.
- ²⁰ <https://app.citizenos.com/en/topics/cbe29001-967d-4bc7-9e59-0d6ad094d13e?argumentsPage=2>
- ²¹ IRMi hindaja intervjuud Kai Klandorfi ja Alari Rammoga.
- ²² IRMi hindaja intervjuu.
- ²³ IRMi hindaja intervjuu Teele Pehkiga (Eesti Koostöö Kogu endine juhataja), 12. märts 2019.
- ²⁴ IRMi hindaja intervjuu.
- ²⁵ IRMi hindaja intervjuu Merilin Truuväärtiga (Riigikantselei), 19. märts 2019.
- ²⁶ Sellist muret on väljendanud Maarja-Leena Saar (Eesti Koostöö Kogu) intervjuus IRMi hindajale 29. märtsil 2019 ja Mall Hellam (Avatud Eesti Fond) AVP 2016–2018 tegevuskava lõpparuandes.
- ²⁷ Vt <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7caa1be4-e7d3-4036-9ae8-3a857cb5cee1#WVPP1Un8p>
- ²⁸ Vt <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=294>.
- ²⁹ Vt <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7caa1be4-e7d3-4036-9ae8-3a857cb5cee1#WVPP1Un8p>
- ³⁰ Vt <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=294>.
- ³¹ Vt <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>.
- ³² Eesti Külaliikumine Kodukant on umbes 5000 vabaiühendust koondav katusorganisatsioon, mis tegutseb peamiselt maapiirkondades (<https://kodukant.ee/en/>).
- ³³ Head näited on AVP koduleht Austraalias (<https://ogpau.pmc.gov.au/>) ja Kanadas (<https://open.canada.ca/en/commitment/tracker>).
- ³⁴ IRMi hindaja intervjuu, 21. märts 2019.

IV. Tegevused

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

Tegevused peaksid vastama iga riigi ainulaadsetele oludele ja väljakutsetele. AVP tegevused peaksid olema asjakohased ka AVP põhimääruse ja AVP osalisriikide poolt allkirjastatud avatud valitsemise deklaratsioonis sätestatud AVP väärtuste suhtes.¹ IRMi uurimistöös kasutatavad indikaatorid ja meetod on leitavad IRMi protseduuride juhendist.²

Allpool on kokkuvõtte IRMi hinnatavatest peamistest indikaatoritest:

- **Tõendatavus:**
 - **Ei ole kontrollimiseks piisavalt konkreetne:** kas lubaduses sõnastatud eesmärgid ja pakutud tegevused on liiga ebaselged ja ebakonkreetsed selleks, et nende elluviimist oleks võimalik hiljem objektiivselt hinnata?
 - **Kontrollimiseks piisavalt konkreetne:** kas lubaduses sõnastatud eesmärgid ja pakutud tegevused on piisavalt selged ja konkreetsed, et nende elluviimist oleks võimalik hiljem objektiivselt hinnata?
- **Asjakohasus:** See muutuja hindab lubaduste asjakohasust AVP väärtuste suhtes. Tegevuskavas kirjeldatud tegevuste sõnastuse põhjalikul lugemisel aitavad asjakohasust kindlaks määrata järgmised juhendavad küsimused:
 - Ligipääs infole: kas valitsus avalikustab rohkem infot või parandab avalikkusele antava info kvaliteeti?
 - Kodanikuosalus: kas valitsus loob või parandab avalikkuse võimalusi või suutlikkust otsuste tegemisse infot anda või seda mõjutada?
 - Avalik vastutus: kas valitsus loob või parandab võimalusi panna ametnikke oma tegude eest vastutama?
 - Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse nimel: kas tehnoloogilist innovatsiooni kasutatakse koos mõne muuga kolmest AVP väärtusest, et edendada avatust või vastutust?
- **Potentsiaalne mõju:** See muutuja hindab elluviidud tegevuse potentsiaalset mõju, kui elluviimine on toimunud kirjeldatud viisil. IRMi hindamiskspert kasutab tegevuskava teksti selleks, et:
 - tuvastada sotsiaalne, majanduslik, poliitiline või keskkonnaprobleem;
 - määrata hetkeolukord tegevuskava alguses; ja
 - hinnata, millises mahus mõjutaks elluviidud tegevus toiminguid ja aitaks lahendada probleemi.
- **Elluviimine:** See muutuja hindab tegevuse rakendamist ja edusamme. Seda muutujat hinnatakse tegevuskava lõpus *IRMi rakendamisaruan*des.
- **Kas valitsemine muutus avatumaks?:** See muutuja keskendub enamale kui ainult väljundite ja tulemuste mõõtmisele, vaadates, kuidas valitsemistavad on tegevuse tulemusel AVP väärtustega seotud valdkondades muutunud. Seda muutujat hinnatakse tegevuskava lõpus *IRMi rakendamisaruan*des.

Milline tegevus loetakse potentsiaalseks tähttegevuseks?

Potentsiaalsel tähttegevusel on rohkem ambitsiooni ja elluviimispotentsiaali. Hea tegevus on selline, milles on selgelt kirjeldatud:

1. **Probleem:** milles seisneb majanduslik, sotsiaalne, poliitiline või keskkonnaprobleem? Selle asemel, et kirjeldada administratiivset probleemi või tööriista (nt „sotsiaaltoetuste väärkasutamine“ on parem kui „veebilehe puudumine“).
2. **Hetkeolukord:** milline on hetkeolukord selles poliitikaküsimuses tegevuskava alguses (nt „26% kaebustest justiitsüsteemis esineva korruptsiooni kohta jäävad menetlemata“)?

3. **Muutus:** vaheväljundite asemel kogu soovitud muutus käitumises, mida tegevuse elluviimisega loodetakse saavutada (nt „vastatud teabepäringute arvu kahekordistamine“ on tugevam eesmärk kui „vastamisprotokolli avalikustamine“).

Nende kriteeriumide põhjal on Eesti tegevuskavas kaks võimalikku tähttegevust:

- Tegevus 1: Läbipaistvat ja kaasavat poliitikakujundamist toetav infotehnoloogia
- Tegevus 5: Kohalike avalike teenuste tasemete analüüsi tulemuste lihtne ja kasutajasõbralik esitamine

Tähttegevused

Üks näitaja – tähistatud ehk „tähttegevus“ (☼) – vajab täpsemat selgitust, kuna see äratav lugejate tähelepanu ja soodustab AVPs osalevate riikide jt üksuste n-ö omavahelist võidujooksu. Tähttegevusi peetakse eeskujulikeks AVP tegevusteks. Selleks et „tähte“ saada, peab lubadus või tegevus vastama järgmistele kriteeriumidele:

- Potentsiaalne täht: tegevus peaks olema **tõendatav, asjakohane** AVP väärtuste suhtes ja sel peaks olema **suur** potentsiaalne mõju.
- Tegevuskava rakendamise perioodil peab lubaduse/tegevuse elluviimises toimuma selge edasimineku, mille tulemusena hinnatakse see „oluliselt täidetuks“ või „täidetuks“.

Seda muutujat hinnatakse tegevuskava lõpus, *IRMi rakendamisaruan*des.

Üldine ülevaade tegevustest

Eesti 2018–2020 tegevuskava keskendub avatud ja kaasava valitsemise edendamisele kolmes põhivaldkonnas: 1) kodanikuosaluse ja läbipaistvuse suurendamine keskvalitsuse tasandi poliitikakujundamises, 2) kodanikuosaluse ja läbipaistvuse edendamine kohalikus valitsemises, 3) kodanikuosalust soodustavate hoiakute ja oskuste arendamine üldhariduses. Tegevuskava jätkab eelmiste tegevuskavade strateegilisi prioriteete, kuid on konkreetsem ja kitsama fookusega, sisaldades seekord kuut lubadust (võrdluseks: eelmises tegevuskavas oli lubadusi üheksa).

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

² IRM Procedures Manual, AVP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

I. Läbipaistvat ja kaasavat poliitikakujundamist toetav infotehnoloogia

Lubaduse sõnastus tegevuskavas¹:

„Riigikantselei, teiste asutuste ja huvirühmade koostöös töötatakse välja uue infosüsteemi lähteülesanne, mis kataks vähemalt tänase eelnõude infosüsteemi ning osale.ee funktsionaalsuse.“

Verstapostid:

I.1 Kodanike, huvirühmade ja riigiasutuste vajaduste ning praeguse olukorra väljaselgitamine, sh kogemuse analüüs.

I.2 Alternatiivide kaalumine ning keskkonna funktsioonide ja liidestuste kirjeldamine.

I.3 Lähteülesande koostamine, sh infosüsteemi nõuete kirjeldamine ning prototüüp.

Alguskuupäev: aprill 2018

Lõpukuupäev: detsember 2019

Tegevuse ülevaade	Tõendatavus		Asjakohane AVP väärtus (sõnastuse põhjal)				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis				Kas valitsemine muutus avatumaks?				
	Ei ole kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Ligipääs infole	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
I. Üldine		✓	✓	✓		✓				✓	Hinnatakse tegevuskava lõpus.				Hinnatakse tegevuskava lõpus.				

Taust ja eesmärgid

See lubadus jätkab eelmise tegevuskava tööd avalike otsustusprotsesside läbipaistvuse suurendamisel. 2018.–2020. aasta tegevuskava probleemipüstituses nenditakse, et kodanikuühendused kuulevad valitsuse plaanidest sageli liiga hilja ning neil ei ole infot selle kohta, millal ja kuidas nad saavad otsustusprotsessides osaleda.² Valitsuse e-osaluse platvorm osale.ee on kasutusel aastast 2007, kuid kasutajate hinnangul on see iganenud ega võimalda sisukat osalemist.³ Valitsus võttis 2011. aastal seaduseelnõude ja teiste poliitikadokumentide ametkondlikuks kooskõlastamiseks kasutusele eelnõude infosüsteemi (EIS). Ehkki süsteem on avalikkusele ligipääsetav ning selle kasutajaks saab end registreerida ja eelnõusid kommenteerida igaks, peavad kasutajad EISi tehnilist platvormi ja kasutajaliidest liiga keeruliseks.⁴ Vabaühenduste hinnangul on põhiprobleem kodanike puudulik ligipääs terviklikule infole selle kohta, kuidas ettepanekust saab tegelik poliitika, ning vähene arusaam sellest, kus ja kuidas avalikkus kaasa rääkida saab.⁵ Veel enam, teave poliitikakujundamise protsessi kohta täidesaatvas harus ning eelnõude menetlusest Riigikogus on killustatud, mistõttu avalikkusel on keeruline neid huvitava poliitikaalgatuse käekäiguga kursis püsida.⁶

Valitsus on üritanud eelmistes AVP tegevuskavades probleemi lahendada uute funktsioonide lisamisega EISile ning standardse teabe lisamisega kodanike osalusvõimaluste kohta valitsuse veebilehtedele (vt lubadust 2.2 AVP 2016–2018 tegevuskavas⁷). Sellegipoolest leiavad uus tegevuskava ja IRMi lõpparuanne⁸, et EISi uusi funktsioone tegelikkuses peaaegu ei kasutata ja avalikkusele see poliitikaprotsessi varastele etappidele ligipääsu ei paku. Kai Klandorf Vabaühenduste Liidust märgib, et valitsusasutused lisavad info käimasolevate algatuste kohta EISi mõnikord alles aasta pärast protsessi algust, nagu juhtus hiljuti uue kodanikuühiskonna arengustrateegiaga.⁹

Probleemi lahendamiseks soovitakse selle lubadusega luua uus veebitööriist, mis koondaks praegu eraldiseisvad infokillud kokku ühte kasutajasõbralikku süsteemi. Selles süsteemis saaksid kodanikud jälgida poliitikaalgatuste seisu kogu poliitikatsükli kestel ning osaleda erinevates poliitikakujundamise

etappides. Lisaks läbipaistvuse suurendamisele soovitakse seeläbi tõhustada poliitikakujundajate tööprotsesse ja julgustada neid hindama poliitika mõjusid enne selle vastuvõtmist.¹⁰ Sel eesmärgil plaanib valitsus kaasata valitsusasutusi ja kodanikuühendusi kasutajate vajaduste analüüsimisse ja uue süsteemi nõuete määratlemisse.

Huvipoolte hinnangul aitab tegevus selgelt täita praeguseid tühimikke valitsemise läbipaistvuses ja kodanikuosaluses.¹¹ Esiteks on eesmärk luua kodanikele ja poliitikakujundajatele ühtne ligipääsuvärv kogu poliitikatsüklile, vähendades sellega koormust, mis kaasneb paljude erinevate veebilehtede ja infosüsteemide külastamisega protsessidest ülevaate saamiseks. Teiseks tähtsustab valitsus mugava kasutajakeskkonna loomist, soovides kaasata eksperte ja kasutajaid süsteemi arendamisse algusest peale.¹² Kasutatavusele keskendumine aitab tõenäoliselt korvata ka EISi seniseid puudujääke, mida kritiseerivad nii kodanikuühendused kui ka ametnikud. Lisaks näeb valitsuse plaan ette osalusvõimaluste loomist poliitikakujundamise eri etappides, millele kodanikud peaksid ühtse värava kaudu juurde pääsema.

Tegevuse kirjeldus tegevuskavas ei anna üksikasjalikku ülevaadet konkreetsetest meetoditest, mida kasutajate infosüsteemi arendusse kaasamiseks kasutatakse. Intervjuud Riigikantselei¹³ ja tegevuse elluviimisse kaasatud vabaühendustega¹⁴ viitavad aga, et valitsus on välja töötanud kaasava protsessi, mis algas eri osapoolte ja kasutajate kaasamisest temaatilistesse töörühmadesse. See tegevus ei hõlma üksnes arutelusid uue süsteemi funktsioonide üle, vaid selle käigus mõeldakse kogu poliitikakujundamise protsessi eri osapoolte vaatenurgast sügavamalt läbi.¹⁵ Kuna mitu poliitikaprotsessi kohta olulisi infokilde sisaldavad infosüsteemid (EIS, osale.ee, Riigi Teataja) vajavad uuendamist ning Justiitsministeerium kavandab uut õigusloometööriista ametnikele, püüab see lubadus ühendada kõik need erinevad tegevused ja tagada süsteemide kooskõla, koosvõime ja integreeritus.¹⁶ Integreeritud lähenemisest kõneleb ka valitsuse otsus teha arendusprotsessi esimese faasi koordineerimine ja huvirühmade kaasamise ülesandeks valitsuse asutusteülesele innovatsiooniüksusele.¹⁷ Seega on tegevus praeguste plaanide kohaselt oluline edasimineku kodanikukeskse ja ühtse riigivalitsemise suunas, milles on varem puudujääke olnud.

Tegevus sisaldab mõõdetavaid verstaposte, mida saab pidada infosüsteemide arendamise keerukust arvestades mõistlikuks. Ehkki kaheaastase tegevuskava plaanitud väljundid (nõuete kirjeldamine ja uue süsteemi esimene prototüüp) on vaid esimesed sammud, on tegevusel potentsiaali poliitikakujundamist ühtsemaks muuta, eeldusel, et seda jätkatakse ka järgmistes tegevuskavades.

Järgmised sammud

Kui plaanitud sammud ellu viiakse, loovad need hea aluse eesmärkide saavutamiseks. Selleks et tegevus valitsemistava märkimisväärselt muutuks, võiks aga kaaluda järgmisi soovitusi:

- Esmalt on oluline jätkata tegevust järgmis(t)es tegevuskava(de)s ning selgelt sõnastada loodetud mõju avatud valitsemisele koos mõju saavutamise ajaraamiga. Tegevuse sõnastus järgmises tegevuskavas peaks selgelt kirjeldama kaheaastase tegevuskava tegevusi ja verstaposte, kuid heitma pilgu ka järgmistes tegevuskavades plaanitavatele sammudele. See aitab avalikkusel paremini mõista iga verstaposti ja tegevuskava panust lõppeesmärgi (muutus valitsemistavas), mille saavutamiseks võib kuluda rohkem kui üks tegevuskava tsükkel.
- Vähendamaks riski, et süsteemi ei hakata kasutama, on oluline kaasata erinevaid kasutajarühmi kõigisse süsteemi arendusfaasidesse, et kujundada süsteemi kasutajate ootustest lähtuvalt. See võib olla keeruline – näiteks ootavad vabaühendused, et süsteem saadaks neile kasutaja huvidest lähtuvaid personaalseid teavitusi ning näitaks, kes on poliitikasse sisendit andnud ja kuidas valitsus sellele vastas.¹⁸ Samuti peaks süsteem võimaldama kommenteerimist.¹⁹ Seega on valitsusel soovitatav pühendada rohkelt aega ja inimressurssi eri tüüpi kasutajate tagasiside koondamiseks. Eesti Puuetega Inimeste Koda soovib arendajatel konsulteerida Eesti Pimedate Liiduga, et süsteemi saaksid kasutada ka vaegnägijad.²⁰ Samuti soovib koda valitsusasutustel teha poliitikadokumentidest lihtsas keeles kokkuvõtteid, et toetada kuulmispuudega inimeste osalemist, kelle jaoks eesti keel on „võõrkeel“.
- Agiilse arenduse põhimõtete rakendamine ja iteratiivne lähenemine süsteemi arendamisele võiks olla hea viis seada kasutajate tagasiside arendusprotsessi keskmesse. Kiired

prototüüpimise ja tagasiside tsüklid aitavad kiirendada õppimisprotsessi ja vähendavad riski, et süsteem ei vasta kasutajate vajadustele.

- Valitsus peaks tähelepanu pöörama süsteemi liidestamisele platvormidega, mida inimesed tavapäraselt kasutavad. Teele Pehk, varasem Eesti Koostöö Kogu juhataja, peab kõige tähtsamaks süsteemi integreerimist eesti.ee kodanikuportaaliga.²¹
- Hästi disainitud tehnoloogiline lahendus võib küll läbipaistvusele ja kaasamisele oluliselt kaasa aidata, kuid kodanikuosaluse takistused ei ole sageli tehnoloogilist laadi. Seetõttu on oluline, et valitsus jätkaks ka poliitikakujundajate kaasamisoskuste arendamist. Tegevuskava tegevuse 2 raames läbi viidav koolitusprogramm on kasulik samm selles suunas. Lisaks võiks valitsus kaaluda raha eraldamist ministeeriumide kaasamisprojektidele ja kodanikuühenduste võimekuse tõstmise projektidele, et suurendada selliste projektide arvu, mida rahastati eelmise tegevuskava raames.²²

¹ Vt lubaduse täisteksti: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf, lk 8-9.

² https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf.

³ Vt EISI ja osale.ee kasutatavuse analüüsi, 2015: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/Osalusveeb%2C%20EIS%20lopparuanne_8-05-15.pdf.

⁴ Samas.

⁵ IRMi hindaja intervjuu Liia Hänniga (e-Riigi Akadeemia), 27. märts 2019, ja Maarja-Leena Saarega (Eesti Koostöö Kogu), 29. märts 2019.

⁶ IRMi hindaja intervjuu Liia Hänniga.

⁷ https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2016-2018_tegevuskava.pdf.

⁸ Vt Eesti 2016-2018 AVP tegevuskava IRMi lõppraportit, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/eesti_avp_2016-2018_tegevuskava_soltumatu_hindamismehhanismi_lopparuanne.pdf.

⁹ IRMi hindaja intervjuu, 15. märts 2019.

¹⁰ IRMi hindaja intervjuu Merilin Truuväärtiga (Riigikantselei), 19. märts 2019. Merilin Truuväärt lahkus Riigikantselei AVP kontaktpunkti kohalt 2018. aasta novembris, et liituda valitsuse innovatsiooniüksusega, kus ta vastutab huvipoolte kaasamise eest uue infosüsteemi vajaduste ja nõuete analüüsi.

¹¹ IRMi hindaja intervjuud Liia Hänni, Maarja-Leena Saare, Teele Pehkiga (Eesti Koostöö Kogu endine juhataja), 12. märts 2019, ning Kai Klandorfga (Vabaühenduste Liit), 15. märts 2019.

¹² IRMi hindaja intervjuu Merilin Truuväärtiga.

¹³ Samas.

¹⁴ Liia Hänni (e-Riigi Akadeemia), Maarja-Leena Saar (Eesti Koostöö Kogu), Teele Pehk (Eesti Koostöö Kogu endine juhataja), Kai Klandorf (Vabaühenduste Liit).

¹⁵ IRMi hindaja intervjuu Merilin Truuväärtiga, Liia Hänniga ja Maarja-Leena Saarega.

¹⁶ IRMi hindaja intervjuu Merilin Truuväärtiga.

¹⁷ Samas.

¹⁸ IRMi hindaja intervjuu Teele Pehki ja Kai Klandorfga.

¹⁹ IRMi hindaja intervjuud Liia Hänni ja Maarja-Leena Saarega.

²⁰ IRMi hindaja e-kirjavahetus Anneli Habichtiga (Eesti Puuetega Inimeste Koda), 2. aprill 2019.

²¹ IRMi hindaja intervjuu Teele Pehkiga.

²² Vt tegevus 2.4 AVP 2016–2018 tegevuskavas: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2016-2018_tegevuskava.pdf.

2. Kaasava, teadmistepõhise ja kodanikukeskse poliitikakujundamise protsessi kujundamine ja oskuste arendamine

Lubaduse sõnastus tegevuskavas¹:

„Parandada kaasamise koordinaatorite võrgustiku tööd ning tugevdada kaasamiskoordinaatorite rolli ministeeriumides ja arendada nende eestvedamisoskuseid.

Suurendada avaliku teenistuse tippjuhtide toetavat suhtumist ja oskusi kaasava, kodanikukeskse ja teadmistepõhise poliitikakujundamise eestvedamiseks.

Arendada keskvalitsuse ja kohalike ametnike ning vabaühenduste oskusi kaasata, kaasa rääkida ning mõjusid hinnata.“

Verstapostid:

2.1 (aprill 2018—detsember 2018):

- Kaasamise koordinaatorite võrgustiku töökorraldus on üle vaadatud ning võrgustik tegutseb aktiivselt.
- Välja on kuulutatud hange avaliku teenistuse tippjuhtide poliitikakujundamise koolitusprogrammi elluviimiseks.
- Koolitatud on 100 riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikku ja vabaühenduse esindajat. Esimeste koolitusrühmade tagasiside põhjal on programm üle vaadatud ja täiendatud.

2.2 (aprill 2018—detsember 2019):

- Kaasamise koordinaatorite võrgustik tegutseb aktiivselt.
- Koolitatud on 40 avaliku teenistuse tippjuhti.
- Koolitatud on 600 riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikku ja vabaühenduse esindajat.

2.3 (aprill 2018—juuni 2020):

- Kaasamise koordinaatorite võrgustik tegutseb aktiivselt.
- Koolitatud on 40 avaliku teenistuse tippjuhti.
- Koolituse on läbinud vähemalt 700 riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikku ja vabaühenduse esindajat.

Alguskuupäev: aprill 2018

Lõpukuupäev: detsember 2019

Tegevuse ülevaade	Tõendatavus		Asjakohane AVP väärtus (sõnastuse põhjal)				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis				Kas valitsemine muutus avatumaks?				
	Ei ole kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Ligipääs infole	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
2. Üldine		✓	✓						✓		Hinnatakse tegevuskava lõpus.				Hinnatakse tegevuskava lõpus.				

Taust ja eesmärgid

Selle tegevusega lubab valitsus suurendada poliitikakujundajate teadlikkust avalikkuse kaasamise meetoditest ja oskusi koordineerida kodanike osalemist poliitikakujundamise protsessis. Tegevuskava probleemipüstituse järgi on ametnike kaasamisoskuste arendamises olnud mitmeaastane lünk. Kuigi Vabaühenduste Liit korraldab igal aastal kaasamise kevadkoole, kus saavad osaleda ka ametnikud, ei ole valitsus korraldanud ametnike kaasamis- ja osalemiskoolitusi juba 2013. aastast.² Tegevuskava nendib ühtlasi vajadust arendada kaasamist toetavaid hoiakuid tippametnike seas, kuivõrd

tippametnikel on asutuste kaasamiskultuuri kujundamisel oluline roll. See tegevus järgib IRMi 2016–2018 tegevuskava vahearuandes toodud soovitusi arendada ametnike kodanike kaasamist puudutavaid oskusi ja hoiakuid.

Tegevuse täiendav eesmärk on arendada ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite oskusi. 2007. aastal seadsid kõik ministeeriumid sisse „kaasamise koordinaatori“ ametikoha, tehes ühele või mitmele ametnikule ülesandeks toetada ministeeriumi kaasamistegevusi. Samal aastal lõi valitsus kaasamiskoordinaatorite võrgustiku, et toetada koordinaatorite tööd ja ühtlustada valitsusasutuste kaasamistavasid. Tegevuskavas märgitakse aga, et võrgustik vajab arengutõuet ning koordinaatorite rolli ja eestvedamisoskusi tuleks tugevdada. IRMi hindaja küsitlusest kaasamiskoordinaatorite seas³ tuli välja, et koordinaatorid näevad tõepoolest vajadust tihedama koostöö järele kolleegidega ning soovivad parandada oma teadmisi sellistest teemadest nagu koosloome, arutelude juhtimise meetodid või e-kaasamise lahendused. Üks koordinaator ütles, et kaasamiskoordinaatorite roll vajaks selgemat määratlemist.

Nende vajadustega tegelemiseks plaanib valitsus võrgustikutööd ja võimekuse arendamise tegevusi kolmele sihtrühmale: 1) 700 ametnikule ja kodanikuühenduste esindajale, 2) 40 tippametnikule ja 3) ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritele. Need eesmärgid ja tegevused on kodanikuosaluse suhtes selgelt asjakohased ja aitavad ülaloodud vajadusi täita. Valitsus on paika pannud kontrollitavad verstapostid ja ajakava nende täitmiseks. Ametnike koolitamisega seotud verstapostid on konkreetsed ja kergesti mõõdetavad, ent kaasamiskoordinaatoritele suunatud tegevuste verstapostid jäävad ebaselgeks. Näiteks ei täpsusta tegevuse tekst, mida täpselt peetakse silmas „aktiivselt toimiva“ võrgustiku all. Võrgustiku koordinaatori Ivar Hendla sõnul plaanib Riigikantselei korraldada kolm-neli korda aastas võrgustiku kohtumisi, et luua regulaarne koostööplatvorm, ning pakkuda koordinaatoritele vastavalt vajadusele koolitust.⁴

Ehkki kõik kolm tegevusliini on asjakohased ja vastastikku täiendavad, on nende potentsiaalne mõju kokkuvõttes keskmine. 700 ametnikku (ja nende kodanikuühiskonna partnereid) hõlmava koolitusprogrammi maht ja ulatus viitavad, et selle tulemusel võivad ametnike kaasamisoskused märkimisväärselt paraneda, juhul kui kodanikuosaluse teemale pühendatakse koolitusprogrammis piisavalt aega ning koolitustele järgnevad tegevused tulemuste kinnistamiseks.

Lisaks nõudis Riigi Tugiteenuste Keskus 2017. aastal koolitusprogrammi kujundades osalejate kaasamist kohalikest omavalitsusest ja kodanikuühendustest vähemalt 30% ulatuses.⁵ Mitmekesiste sidusrühmade kaasamine koolitusrühma tõenäoliselt suurendab mõju, andes osalejatele võimaluse üksteiselt õppida ja kujundada ühtset arusaama heast kaasamisest. Samuti võivad kaasamiskoordinaatoritele pakutavad vajaduspõhised koolitused ning koostöövõrgustiku⁶ loomine avaldada olulist mõju avaliku sektori asutuste kaasamistavadele. IRMi hindaja küsitluse põhjal⁷ näevad kaasamiskoordinaatorid võrgustikku väga kasuliku platvormina, mis toetab õppimist, võimekuste arendamist, koostööd, ühistele probleemidele lahenduste leidmist ning motivatsiooni oma tööd hästi teha.

Kolmanda tegevusliini (40 tippametniku koolitamine) mõju jääb siiski avatud valitsemisele tõenäoliselt teistest mõnevõrra väiksemaks. IRMi hindaja e-kirjavahetusest Külli Toomet-Björckiga Riigikantselei tippametnike kompetentsikeskusest selgus, et mõned tegevuskava jooksul korraldatavad koolitused sisaldavad ka kodanikuosalusega seotud teemasid – näiteks käsitletakse innovatsiooni juhtimise koolitusel ka väliste osapoolte kaasamist.⁸ Koolituste sisu põhineb aga juba varem valminud koolitusplaanidel, mis ei erine mingil moel tavapärasest tippametnike koolitusest.

Pikas perspektiivis võib see tegevus siiski mõjukamaks osutuda. Poliitikakujundamisega tegelevate avalike teenistujate arv Eestis on alla 10 000 ning vähemalt 5% neist saab tegevuskava raames korraldatud koolitustest osa. Osalejad on oma valdkonna eestvedajad ja edaspidi on oodata regulaarseid koolitust ametnikult ametnikule, mis võivad muuta ka kohalike ja keskvalitsuse ametnike tööviise.

Järgmised sammud

Sõnastuse põhjal on tegevus asjakohane ja mõõdukalt ambitsioonikas, kusjuures kõik kolm komponenti toetavad ja täiendavad üksteist. Valitsus saaks tegevuse mõju siiski suurendada, kaaludes järgmisi soovitusi:

- Tippametnikele suunatud koolitusmoodulile väärtuse lisamiseks võiks kodanikuosaluse teemasid selles tugevamalt esile tõsta.
- Plaanida täiendavaid ja jätkutegevusi, et hoida alal ametnikele ja kodanikuühendustele suunatud koolituse positiivseid tulemusi. Sünergiat saab luua näiteks Riigikantselei kaasamisprojektide toetusfondiga⁹, julgustades osalejaid algatama koostööprojekte ja taotlema neile toetust. See aitaks muuta koolitustel saadud teoreetilised teadmised praktiliseks kaasamis- ja osaluskogemuseks.
- Analüüsida, millist täiendavat tuge vajaksid ministriumide kaasamiskoordinaatorid oma asutuse kaasamispraktika parandamiseks. Küsitluses osalenud kaasamiskoordinaatorid leidsid, et ministriumid peaksid ühiselt ja selgelt määratlema koordinaatorite rollid ja ülesanded, kuna kaasamine ei ole kõigi ministriumide silmis prioriteet. Samuti tegid koordinaatorid ettepaneku töötada välja ühtne metoodika kaasamispraktika kvaliteedi hindamiseks ministriumides ning kavandada ühiseid eesmärke ja tegevusi leitud lünkade täitmiseks.

See lubadus tegeleb teemadega, mis nõuavad valitsuselt tõenäoliselt järjepidavat tähelepanu ka pärast tegevuskava perioodi. Seetõttu soovib IRMi hindaja valitsusel kavandada jätkutegevusi järgmisesse tegevuskavasse, et arendada edasi nii valitsuse kui ka valitsusväliste sidusrühmade osalus- ja kaasamisoskusi.

¹ Vt lubaduse täisteksti: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf, lk 9-11.

² Eesti AVP tegevuskava 2018-2020: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf.

³ IRMi hindaja viis kaasamiskoordinaatorite seas 19.–29. märtsil 2019 läbi väikese veebiküsitluse. Vt lisainfot osast VI (metoodika ja allikad).

⁴ IRMi hindaja intervjuu, 21. märts 2019.

⁵ IRMi hindaja intervjuu Cherlin Aguga (Riigi Tugiteenuste Keskus), 26. märts 2019.

⁶ IRMi hindaja intervjuu Ivar Hendlaga (Riigikantselei), 21. märts 2019.

⁷ Küsitluse kohta lisainfo saamiseks vt VI osa (metoodika ja allikad).

⁸ IRMi hindaja e-kirjavahetus Külli Toomet-Björckiga (Riigikantselei), 28. märts 2019.

⁹ <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>.

3. Riigikogu tegevuse avatuse ja läbipaistvuse suurendamine

Lubaduse sõnastus tegevuskavas¹:

„Riigikogu veebilehel oleva info kättesaadavuse ning kasutajasõbralikkuse tõstmiseks arendatakse veebilehte selliselt, et täiskogu istungitega seotud andmeid saab tulevikus töödelda masinloetaval kujul.

Kiirendatakse komisjonide protokollide avaldamist ja ühtlustatakse seda komisjoniti.“

Verstapostid:

3.1 Riigikogu avaandmed on testkasutuses.

3.2 Riigikogu avaandmed on püsivalt kättesaadavad.

3.3 Protokollid avaldatakse esimesel võimalusel peale komisjoni istungi toimumist.

Alguskuupäev: juuli 2018

Lõpukuupäev: juuni 2020

Tegevuse ülevaade	Tõendatavus		Asjakohane AVP väärtus (sõnastuse põhjal)				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis				Kas valitsemine muutus avatumaks?				
	Ei ole kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Ligipääs infole	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
3. Üldine		✓	✓			✓			✓		Hinnatakse tegevuskava lõpus.				Hinnatakse tegevuskava lõpus.				

Taust ja eesmärgid

Riigikogu töö läbipaistvust nimetati probleemina juba eelmises AVP tegevuskavas. Kui eelmine tegevuskava keskendus sisejuhiste väljatöötamisele parlamendisaadikute suhtluseks huvirühmadega, siis selles tegevuskavas soovitakse parandada avalikkuse ligipääsu informatsioonile Riigikogu töö kohta. Tegevuskava probleemikirjeldusest järeldeb, et Riigikogu komisjonide protokollide avaldamispraktika ei ole ühtlane, protokollid avaldatakse sageli hilinemisega ning parandamist vajaks ka ligipääs Riigikogu väljaannetele ja avaandmetele. Vabaühendused kinnitavad info lünklikkust. Veebiplatvormi Rahvaalgatus.ee² juht Maarja-Leena Saar Eesti Koostöö Kogust märgib, et Rahvaalgatuse kaudu Riigikogule saadetud kollektiivsete pöördumiste käekäiku saaks palju lihtsamalt jälgida, kui komisjonide protokollid oleksid õigeaegselt kättesaadavad ning Riigikogu andmepositoorium saadaks reaalajas teateid protokollide avaldamise kohta koos lingiga protokollile.³ Tema kogemus näitab, et protokollid saavad mõnikord kättesaadavaks alles kuu pärast komisjoni istungit ning vahel üksnes prinditud ja skannitud PDF-failina, mis tuleb Rahvaalgatuse portaali käsitsi kopeerida. Mis puudutab ligipääsu avaandmetele, siis kodanikud on Githubi avaandmetele pühendatud arutelukeskkonnas⁴ korduvalt avaldanud soovi Riigikogu andmete järele avatud, masintöödeldavas ja taaskasutatavas vormingus.

Liia Hänni (e-Riigi Akadeemia) tõstatab seda tegevust tegevuskavasse pakkudes ka fundamentaalsema vajaduse kokku leppida, kuidas tuleks komisjonide istungite arutelusid ja hääletustulemusi salvestada ning millistel õiguslikel alustel võivad komisjonid piirata avalikkuse ligipääsu protokollidele.⁵ Riigikogu lubaduse lõplikus sõnastuses aga probleemi sellele tahule ei viidatud. Hänni sõnul on selle õiguse erinevad tõlgendused olnud juba aastaid vastuolude allikaks ja seda küsimust ei ole rahuldavalt lahendatud.⁶

Parandamaks avalikkuse ligipääsu teabele, on Riigikogu lubanud ellu viia kaht tüüpi tegevusi: 1) avaldada Riigikogu täiskogu istungite andmed masintöödeldavate avaandmetena, 2) avaldada komisjonide istungite protokollid esimesel võimalusel pärast istungi toimumist. Need eesmärgid vastavad sõnastatud vajadustele, ehkki tegevused ei hõlma Liia Hänni soovitud vaadata üle protokollide konfidentsiaalseks kuulutamise alused. Tegevus on selgelt asjakohane avalikku teavet puudutava AVP väärtuse suhtes ning plaanib kasutada tehnoloogilisi lahendusi info kiireks avalikustamiseks avatud formaatides. Kuigi lubaduse tekst mainib ka asjakohasust kodanikuosaluse väärtuse suhtes, ei näe tegevus ette ühtki mehhanismi kodanike otseseks kaasamiseks peale informeerimise. Seega ei ole tegevus kodanikuosaluse suhtes otseselt asjakohane.

Tegevuse tekst sätestab tõendatavad versta-postid, ehkki sõnastusest ei selgu, kas komisjonide protokollide avaldamine „esimesel võimalusel“ tähendab kohest avaldamist või saavad komisjonid lükata protokollide avaldamist edasi põhjendusel, et nende varasem avaldamine ei olnuks võimalik. IRMi hindaja intervjuust Riigikogu kantselei ametniku Tiina Runthaliga selgus, et Riigikogu eesmärk on avalikustada protokollid seitsme päeva jooksul pärast istungit.⁷ Tähtaega võib pikendada põhjendatud juhtudel, nagu näiteks allkirjastaja haigus või töölähetus.

Kui tegevus viiakse kavandatud kujul ellu, võib tegevusel olla keskmine potentsiaalne mõju Riigikogu läbipaistvusele ja avalikkuse ligipääsule Riigikogu tööd puudutavale infole. Maarja-Leena Saare (Eesti Koostöö Kogu) sõnul oleks Riigikogu avaandmete avaldamine API⁸ kaudu suur edasimineku ja aitaks lahendada probleemid puuduva info ja andmete käsitsi sisestamisega.⁹ Liia Hänni (e-Riigi Akadeemia) hinnangul aga tehakse Riigikogu läbipaistvuse suurendamiseks üksnes miinimum ja tegevus peaks jätkuma järgmises tegevuskavas, et tegeleda fundamentaalsemate küsimustega, mis on seotud dokumentatsiooniga ning avaliku ligipääsu piiramisega komisjonide tööle.¹⁰ IRMi hindaja peab avaandmete ja komisjonide protokollide avaldamist seitsme päeva jooksul olulisteks sammudeks, ent leiab, et Riigikogu saaks teha rohkem selleks, et protokollid oleksid veebilehel inimestele paremini leitavad. Näiteks võimaldab praegune otsingufunktsioon otsida protokolle vaid konkreetse komisjoni nime ja istungi kuupäeva järgi, kuid ei paku võimalust otsida protokolle võtmesõnade järgi ega sirvida komisjonide istungite ajalugu. Tiina Runthali (Riigikogu kantselei) sõnul ei plaani Riigikogu mingeid täiendavaid tegevusi komisjonide protokollidele ligipääsu parandamiseks peale nende avaldamise seitsme päeva jooksul.¹¹

Järgmised sammud

Kuna kodanikuühendused peavad ligipääsu Riigikogu tööd puudutavale infole oluliseks, võiks Riigikogu kaaluda püüdluste jätkamist, et parandada teabele ligipääsu järgmises tegevuskavas. Kui tegevus viiakse plaanitud kujul ellu, paraneb ligipääs avaandmetele tõenäoliselt märkimisväärselt. Samuti loob see soodsa baasi ambitsioonikama eesmärgi seadmiseks mitte üksnes avaldada komisjonide protokollid kiiremini, vaid tehes neist suurema hulga avalikkusele kättesaadavaks ja parandada vajaliku info leitavust protokollidest. Kuna see tegevus on suurel määral juba ellu viidud, võib tegevuse mõju suurendamiseks tegevuskava perioodil kaaluda järgmisi soovitusi:

- Riigikogul on soovitatav jätkata dialoogi oma avaandmete peamiste kasutajatega (nt Eesti Koostöö Kogu) ja laiema avaandmete kogukonnaga Githubis, et parandada avaldatud andmete kvaliteeti ja kasutatavust ning lisada vastavalt kasutajate vajadustele uusi andmehulki. Andmete kasutamise suurendamiseks on oluline metaandmeid pidevalt värskendada ja hoida linke Riigikogu repositooriumile Eesti avaandmete portaalis ajakohasena.
- Võrdse ligipääsu tagamiseks informatsioonile võiks Riigikogu analüüsida oma veebilehe (sh komisjonide protokollide) ligipääsetavust puuetega inimestele, eriti vaegnägijaile. Eesti Puuetega Inimeste Koda soovib kaasata Eesti Pimedate Liitu, et hinnata veebilehe ligipääsetavust vaegnägijaile ja pimedatele.¹²
- Riigikogu võiks kaaluda ka võimalusi teha oma veebileht lihtsamini kasutatavaks, eriti parandada täiskogu ja komisjonide istungite protokollide otsingufunktsiooni. Protokollid võivad olla avalikkusele oluliseks infoallikaks ning pelgalt nende avaldamine veebilehel ei pruugi olla piisav, et kodanikud infoni ka tegelikult jõuaksid.
- Riigikogu võiks edaspidi võimaldada kodanikel tellida teavitusi seadusloomeprotsessi sündmuste kohta, et julgustada veebis kättesaadava info kasutamist.

¹ Vt lubaduse täisteksti: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf, lk 11-12.

² Rahvaalgatus (<https://rahvaalgatus.ee/>) on e-kaasamise tööriist, mis loodi AVP 2014–2016 tegevuskava raames ning võimaldab kodanikel esitada kollektiivseid pöördumisi Riigikogule, kui neil on vähemalt 1000 kodaniku allkiri.

³ IRMi hindaja intervjuu Maarja-Leena Saarega (Eesti Koostöö Kogu), 29. märts 2019.

⁴ Vt <https://github.com/okestonia/opendata-issue-tracker/issues?utf8=%E2%9C%93&q=is%3Aissue+riigikogu>.

⁵ IRMi hindaja intervjuu Liia Hänniga (e-Riigi Akadeemia), 27. märts 2019.

⁶ Vt nt Liia Hänni blogipostitust aastast 2015: https://ega.ee/blog_post/kui-avatud-riigikogu-me-vajame/

⁷ IRMi hindaja e-kirjavahetus Tiina Runthaliga (Riigikogu kantselei), 29. märts 2019.

⁸ API (*application programming interface*) võimaldab info vahetamist otse tarkvaraprogrammide vahel ja see on järjest laiemalt kasutatud viis avaandmete pakkumiseks teenusena.

⁹ IRMi hindaja intervjuu Maarja-Leena Saarega.

¹⁰ IRMi hindaja intervjuu Liia Hänniga.

¹¹ IRMi hindaja e-kirjavahetus Tiina Runthaliga.

¹² IRMi hindaja e-kirjavahetus Anneli Habichtiga (Eesti Puuetega Inimeste Koda), 2. aprill 2019.

4. Avatud valitsemise tegevuskava väljatöötamine ja tegevuste juurutamine kohalikus omavalitsuses

Lubaduse sõnastus tegevuskavas¹:

„Rahandusministeerium korraldab Euroopa Sotsiaalfondi toel taotlusvooru KOV koostöö ja juhtimisvõimekuse tõstmiseks, kus muude tegevuste hulgas on võimalik toetust taotleda avatud valitsemise edendamiseks, kus taotlusi saavad esitada KOVid, nende liidud ja teised valdkonnas tegutsevad organisatsioonid ja vabaühendused, kes soovivad panustada avatud valitsemise tegevuste teadvustamisse või rakendamisse kohalikul tasandil.“

Verstapostid:

4.1 Taotlusvooru tingimuste läbirääkimine huvirühmadega.

4.2 Taotlusvooru väljakuulutamine.

4.3 Vähemalt viies kohalikus omavalitsuses on töötatud välja avatud valitsemise tegevuskava või ellu viidud tegevusi tänu millele suureneb teadlikkus avatud valitsemise põhimõtetest ja nende rakendamisest.

Alguskuupäev: september 2018

Lõpukuupäev: detsember 2020

Tegevuse ülevaade	Tõendatavus		Asjakohane AVP väärtus (sõnastuse põhjal)				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis				Kas valitsemine muutus avatumaks?				
	Ei ole kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Ligipääs infole	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
4. Üldine		✓	✓	✓		✓			✓		Hinnatakse tegevuskava lõpus.				Hinnatakse tegevuskava lõpus.				

Taust ja eesmärgid

See lubadus jätkab eelmise tegevuskava tööd avatud valitsemise põhimõtete juurutamisel kohalikes omavalitsustes. Tegevuskava probleemipüstitus sõnastab, et kohalikud omavalitsused järgivad üldiselt avatud valitsemise põhimõtteid, kuid nende lähenemine põhimõtete rakendamisele ei ole süstemaatiline, eriti mis puudutab kodanikuosalust ja avalikkuse ligipääsu informatsioonile. Mõningaid samme on selles suunas juba tehtud. Aastatel 2015–2016 koordineeris e-Riigi Akadeemia projekti „Avatud valitsemine kohalikes omavalitsustes“², kus kaheksa omavalitsust võttis vastu kohaliku tegevuskava avatud valitsemise põhimõtete rakendamiseks. 2017. aastal viis valitsus lõpule suure haldusterritoriaalse reformi, mis vähendas omavalitsuste arvu 213-lt 79-le ning puudutas pea kõigi omavalitsuste tööd. Vahetult reformi järel viis e-Riigi Akadeemia ellu katseprojekti „Avatud valitsemine ühinenud omavalitsustes“³ kahes hiljuti ühinenud vallas (Elva ja Lääneranna). Koostöös valdade ja vallaelanikega töötas e-Riigi Akadeemia välja konkreetseid soovitusi avatud valitsemise põhimõtete rakendamiseks kummaski omavalitsuses ja üldised soovitusid teistele omavalitsustele.⁴

Krista Habakukk Eesti Külaliikumise Kodukant nõustub, et äsja ühinenud omavalitsused peavad looma uusi suhtlus- ja koostööstruktuure kohalike kogukondadega ning paljud vajavad avatud valitsemistava edendamisel tuge.⁵ Kodukandi hinnangul tunnetavad kogukonnad vajadust tugevdada külavanemate ja kogukonnaliidrite vahendajarolli kogukonna ja kohaliku omavalitsuse vahel. Nii ametnikud kui ka vabaühendused vajavad süstemaatilist koolitust demokraatliku kaasamise ja osalemise oskuste arendamiseks. Eesti Linnade ja Valdade Liidu (ELVL) esindaja Ott Kasuri hinnangul

peaksid omavalitsused arendama nii juhtimis- ja koostööoskusi kui ka kogukonna kaasamise ja avatud kommunikatsiooni oskust.⁶

See tegevus toetub eelmiste projektide tulemustele ja julgustab rohkemaid omavalitsusi võtma vastu avatud valitsemise tegevuskava. Kaie Kungas (Rahandusministeerium) selgitab, et valitsuse peamine eesmärk on suurendada omavalitsuste teadlikkust avatud valitsemisest.⁷ Sel eesmärgil plaanib ministeerium rahastada kohalike avatud valitsemise tegevuskavade arendamist Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) taotlusvooru kaudu. Kuna omavalitsused on projektide sisu arendamisel vabad, selgub selle tegevuse asjakohasus AVP väärtuste suhtes alles pärast projektide valikut. Küll aga saab eelmiste sarnaste projektide põhjal eeldada, et projektid edendavad eelkõige avalikule teabele ligipääsu ja kodanikuosalust. Ott Kasuri (ELVL) usub, et selliste projektide toetamine on omavalitsustele väga vajalik toetusmeede, mis aitab varasemate projektide tulemusi laiendada ja edendada avatud valitsemiskultuuri.⁸

Tegevusel on kolm mõõdetavat versteposti, mis hõlmavad taotlusvooru kavandamist koostöös eri osapooltega, taotlusvooru väljakuulutamist ning avatud valitsemise projektide elluviimist vähemalt viies kohalikus omavalitsuses. Hoolimata sellest arvulisest sihist märgitakse tegevuskavas, et täpne rahastatud projektide arv sõltub esitatud taotluste arvust ja eelarvepiirangutest.

Rahandusministeeriumi esindaja Kaie Kungase sõnul tõlgendab ministeerium seda versteposti paindlikult – lisaks ESFi rahastatud projektidele loetakse selle arvu sisse ka kohalike omavalitsuste algatatud avatud valitsemise tegevuskavad ning ministeeriumi tugitegevused eesmärgi saavutamiseks.⁹ Viimase näiteks on ministeeriumi ja e-Riigi Akadeemia 2019. aastaks kavandatud avatud valitsemise infopäev omavalitsustele.

Vaatamata tegevuse asjakohasusele katab see üksnes väikest osa kohalike omavalitsuste vajadustest. See toimub väikeses ulatuses viie projekti elluviimise kaudu, mille hulgas on ka infoürituse korraldamine omavalitsustele. Tegevuskava väljatöötamise ajal pakkus e-Riigi Akadeemia eesmärgiks toetada vähemalt 20 projekti. Arvestades piiratud eelarvet ja ebakindlust omavalitsustelt laekuvate projektitaotluste arvu suhtes, vähendas ministeerium eesmärki 5 projektile.¹⁰ Ehkki see ei ole ülemäära ambitsioonikas eesmärk, pöörab ministeerium suurt tähelepanu omavalitsuste teavitamisele ESFi rahastamisvõimalusest ning avatud valitsemise tegevuskavu rakendanud omavalitsuste kogemuste levitamisele.¹¹ Tänu sellele saab tegevuse tõenäolist mõju hinnata keskmiseks, kui tegevused plaanikohaselt ellu viiakse. Projektide toetamine ja infoürituste korraldamine on küll oluline samm valitsuse eesmärkide suunas, kuid suure mõju saavutamiseks oleks siiski vaja süsteemsemat, mitmekesisemat ja mahukamat tegevuste paketti.

Järgmised sammud

Sidusrühmade väljatoodud vajadused ja lüngad ning eelmise tegevuskava katseprojektide head tulemused näitavad kohalikele omavalitsustele suunatud AVP tegevuste väärtust ja olulisust. Seega soovib IRMi hindaja jätkata seda tegevust järgmises tegevuskavas, ent kujundada sellest süstemaatilisem ja ambitsioonikamate eesmärkidega tegevuste pakett. Paari projekti rahastamise asemel üksikutes omavalitsustes võiks Rahandusministeerium kaasata ELVLi ja valitsusväliseid organisatsioone, nagu e-Riigi Akadeemia, Kodukant ja Vabaühenduste Liit, et ühiselt välja töötada terviklik programm avatud valitsemise ja osalusdemokraatia edendamiseks kohalikes omavalitsustes. Programm võiks hõlmata erinevaid meetmeid, sealhulgas näiteks:

- Teadlikkuse suurendamine avatud valitsemise väärtustest ja AVPst, senistest edulugudest (nt Elva vald) ja olemasolevatest juhistest (nt eelmise AVP tegevuskava raames koostatud kaasava eelarve juhised kohalikule tasandile¹²).
- Pakkuda jätkuvat rahalist tuge omavalitsustele avatud valitsemise tegevuskavade väljatöötamiseks. Rahandusministeerium saaks selle toetamiseks levitada teavet varasemate sarnaste projektide kohta, mille tulemustest uued taotlejad saaksid õppida. E-Riigi Akadeemia eelmistes projektides kasutatud kaasav arenduspotsess tundub olevat kasulik mudel, mida eeskujuks võtta.
- Pakkuda korrapärast nõustamist omavalitsustele, kes soovivad üles ehitada avatud valitsemise väärtusi toetavaid struktuure ja protsesse.
- Töötada välja koolitusprogramm kohalike omavalitsuste ametnikele ja kodanikuühendustele kodanikuosaluse ja kaasamise teemal. Ehkki käimasolev avalike teenistujate koolitusprogramm (AVP tegevuskava tegevus 2) kaasab ka kohalikke ametnikke, võiks

valitsus kaaluda spetsiaalsete koolituste pakkumist, mis arvestaksid kohaliku tasandi otsustusprotsesside vajadusi ja eripärasid. Krista Habakuke arvates (Eesti Külaliikumine Kodukant) tuleks olulise teemana tegeleda usalduse loomisega kohalike otsustajate ja kogukondade vahel.¹³ Vastastikust usaldust saaks kasvatada näiteks ühistel koolitustel ja platvormide loomise kaudu kohalike küsimuste konstruktiivseks aruteluks.

- Habakuke sõnul on külavanemad tõstatanud ka küsimuse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse parandamisest, aitamaks kodanikel realiseerida õigusaktide algatamise õigust. Praegune seadus lubab ühel protsendil omavalitsuse elanikel teha omavalitsusele algatusi õigusaktide vastuvõtmiseks või muutmiseks.¹⁴ Uutes suurtes omavalitsustes võib aga väiksematel ja vallakeskusest kaugemal asuvatel kogukondadel olla keerulisem ühe protsendi vallaelanike allkirju kokku saada, mistõttu nad on selle demokraatliku õiguse kasutamisel ebasoodsamas seisundis.
- Viimaks soovib Ott Kasuri (ELVL) Rahandusministeeriumil ja kohalikel omavalitsustel kaaluda infosüsteemide KOVTP ja VOLIS edasiarendamist; paljud omavalitsused kasutavad neid elanikega suhtlemiseks, volikogu istungite ülekandmiseks, kaasava eelarve rakendamiseks jne.¹⁵ Kasuri sõnul tuleks selleks esmalt lahendada nende süsteemide rahastamise ja omandi küsimus.

¹ Vt lubaduse täisteksti: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf, lk 13-14.

² Vt lisainfot: <https://ega.ee/et/projekt/avatud-valitsemise-partnerlus-kohalikes-omavalitsustes/>.

³ Vt lisainfot: <https://ega.ee/et/projekt/avatud-valitsemise-uhinevates-omavalitsustes/>.

⁴ Projekt viidi ellu Eesti AVP 2016-2018 tegevuskava raames. Vt tulemuste üksikasjalikumalt arutelu IRMi lõpparuandes: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/eesti_avp_2016-2018_tegevuskava_soltumatu_hindamismehhanismi_lopparuanne.pdf.

⁵ IRMi hindaja intervjuu Krista Habakukega (Eesti Külaliikumine Kodukant), 29. märts 2019.

⁶ IRMi hindaja e-kirjavahetus Ott Kasuriga (Eesti Linnade ja Valdade Liit), 29. märts 2019.

⁷ IRMi hindaja intervjuu Kaie Kungasega (Rahandusministeerium), 28. märts 2019.

⁸ IRMi hindaja e-kirjavahetus Ott Kasuriga.

⁹ IRMi hindaja intervjuu Kaie Kungasega.

¹⁰ IRMi hindaja intervjuu Liia Hänniga (e-Riigi Akadeemia), 27. märts 2019.

¹¹ IRMi hindaja sai selle info Kaie Kungaselt (Rahandusministeerium) aruande avaldamisele eelnenud tagasisideperioodil.

¹² Vt https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files/force/document_files/kaasava_eelarve_juhend.pdf.

¹³ IRMi hindaja intervjuu Krista Habakukega.

¹⁴ Vt Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ptk 4: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105022019008?leiaKehtiv>.

¹⁵ IRMi hindaja intervjuu Ott Kasuriga.

5. Kohalike avalike teenuste tasemete analüüsi tulemuste lihtne ja kasutajasõbralik esitamine

Lubaduse sõnastus tegevuskavas¹:

„2018. aasta suvel valmiv metoodika ja analüüs annavad ülevaate, milliseid teenuseid ja millisel tasemel kohaliku omavalitsuse üksuses osutatakse. Valmivale metoodikale ja analüüsile tuginedes luuakse atraktiivne ja elanikele lihtsalt käsitletav ning ülevaatlik tööriist, milles iga elanik, aga ka KOVid ja ministeeriumid, saavad vaadata valdkondade kaupa oma omavalitsusüksuse andmeid ning võrrelda neid Eesti keskmise ja teiste omavalitsusüksuste andmetega. Kasutajatele luuakse rakenduses tagasiside andmise võimalus.”

Verstapostid:

- 5.1 Esitusviisi prototüübi koostamine koostöös partneritega.
- 5.2 Arenduse lähteülesande koostamine koostöös partneritega.
- 5.3 Arenduse valmimine.
- 5.4 Keskkonna aktiivse kasutuse propageerimine.

Alguskuupäev: juuli 2018

Lõpukuupäev: juuni 2020

Tegevuse ülevaade	Tõendatavus		Asjakohane AVP väärtus (sõnastuse põhjal)				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis				Kas valitsemine muutus avatumaks?				
	Ei ole kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Ligipääs infole	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja valitsemise nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väljapaistev
5. Üldine		✓	✓			✓				✓	Hinnatakse tegevuskava lõpus.				Hinnatakse tegevuskava lõpus.				

Taust ja eesmärgid

Selle tegevuse eesmärk on edendada avatud valitsemist kohalikul tasandil, parandades ligipääsu informatsioonile kohalike avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi kohta. Tegevus on ajendatud tunnetusest, et avalike teenuste kvaliteet Eesti eri paigus on ebahütlane ja elanikel napib infot omavalitsuste töö kvaliteedi kohta. Riigikontrolli 2012. aasta audit leidis, et ehkki suuremat osa avalikest teenustest pakub kohalik tasand, ei ole valitsus seadnud teenustele miinimumstandardeid ja riigil puudub ülevaade, kui hästi kohalikud omavalitsused neile pandud ülesandeid täidavad.² Ka Saar Polli 2014. aastal tehtud kodanike rahulolu uuring kohalike avalike teenustega viitas märkimisväärsetele regionaalsetele ja kohalikele erinevustele avalike teenuste kvaliteedis.³ Aastal 2017 lõpule viidud kohalike omavalitsuste ühendamise üks peamisi eesmärke oli kohalike avalike teenuste kvaliteedi parandamine⁴. Seni ei ole kohalike avalike teenuste taset aga süstemaatiliselt mõõdetud.

Selleks et luua alus teenuste taseme jälgimiseks ja parandamiseks, on Rahandusministeerium loomas veebitööriista, mis esitleks ja visualiseeriks omavalitsuste pakutavate teenuste kvaliteeti eri valdkondades. Tegevuskava sõnastuse järgi on tööriistal kolm sihtrühma: 1) avalikkus, kellele see on infoallikaks; 2) kohalikud omavalitsused, kes saavad seda kasutada juhtimisevahendina ja kavandada tegevusi teenuste kvaliteedi parandamiseks, 3) keskvalitsus, kes saab võrrelda omavalitsuste tööd ja kujundada selle põhjal poliitikat. Tööriist tugineb Tartu Ülikooli rakendusuuringute keskuse RAKE ning Geomedia koostatud metoodikale ja üksikasjalikele indikaatoritele.

Tegevus on selgelt asjakohane AVP väärtuse suhtes, mis puudutab infotele ligipääsu, kuivõrd veebitööriist pakub avalikkusele uut teavet, mis ei ole varem olnud kättesaadav. Kõik neli verstaposti on tõendatavad, kuigi tegevuskava ei täpsusta, millist infot ja milliseid funktsioone tööriist lõpuks pakkuma hakkab. Parema ülevaate annab sellest Tartu Ülikooli ja Geomedia analüüs ja metoodikaaruanne, mis pakub välja sadu hindamiskriteeriume omavalitsuste tulemuste võrdlemiseks 16 valdkonnas.⁵ Mõned indikaatorid puudutavad ka avatud valitsemist, näiteks kohaliku avatud valitsemise tegevuskava olemasolu või kodanikuühenduste kaasamist ja rahastamist puudutav õigusraamistik. Ühendustel on tegevuse suhtes suured lootused ja nad usuvad, et sel võib olla potentsiaalselt suur mõju kohaliku tasandi avatud valitsemisele, eriti läbipaistvusele. Teele Pehk ja Maarja-Leena Saar (Eesti Koostöö Kogu) näevad seda olulise sammuna kodanikesksete e-lahenduste arendamisel ja rõhutavad tegevuse raames kogutavate ja avalikustatavate andmete väärtust.⁶ Nad soovivad avaldada andmed ka avaandmetena, et võimaldada huvilistel neid taaskasutada. See võiks rikastada Eesti avaandmete maastikku sadade uute väärtuslike andmehulkadega. Liia Hänni e-Riigi Akadeemiast usub, et sel tegevusel võib tekkida sünergia avatud valitsemise tegevuskavade arendamisega kohalikes omavalitsustes, kuna tööriist aitaks analüüsida avatud valitsemise olukorda omavalitsustes ja tuvastada parandamist vajavaid kohti.⁷ Rahandusministeerium plaanib hakata teenuste kvaliteedi kohta andmeid kogudes järjepidevalt jälgima ka kohalike avatud valitsemise tegevuskavade rakendamist ja avaldada tulemused plaanitaval veebiplatvormil.⁸ Ott Kasuri (Eesti Linnade ja Valdade Liit, ELVL) hinnangul võiks veebitööriist olla kasulik vahend strateegiliste protsesside visualiseerimiseks ning uute teenuste arendamiseks.⁹

Järgmised sammud

See tegevus kasutab nüüdisaegseid tehnoloogilisi lahendusi olulise tühimiku täitmiseks. Siiski peaks Rahandusministeerium praeguse olukorra muutmiseks kavandama täiendavaid tegevusi, et sihtrühmad tööriista ka tegelikult kasutama hakkaksid. Samuti on soovitatav plaanida meetmeid tööriista kaudu avaldatud teabe kasutamiseks poliitikakujundamisel, et pakkuda tuge omavalitsustele, kes teistest maha jäävad. Seetõttu soovib IRMi hindaja jätkata tegevust järgmises tegevuskavas ja laiendada seda toetavate meetmetega. Järgmised soovitusel võiksid pakkuda mõtteainet tegevuse elluviimiseks ja järgmiste sammude kavandamiseks:

- Rahandusministeerium võiks kaasata tööriista arendamisse oluliste kasutajagruppide esindajaid, et süsteem vastaks nende vajadustele. Kaasata võiks ka puudega inimesi, eelkõige vaegnägijaid, näiteks Eesti Pimedate Liidu eksperte. Andrus Jõe sõnul (Rahandusministeerium) plaanib ministeerium teha tööriista lihtsasti kasutatavaks värvipimedatele inimestele, kasutades võimalusel ikoone ja numbrilisi väärtusi.¹⁰ Järgmises tegevuskavas võiks ministeerium plaanida tegevusi tööriista reklaamimiseks eri sihtrühmadele.
- Ministeerium võiks seada eesmärgiks andmekogumise automatiseerimise ja standardimise võimalikul suurel määral, et andmete uuendamiseks ei peaks tegema mahukat käsitööd ja kasutajatel oleks pidev ligipääs ajakohasele infotele. Andrus Jõgi Rahandusministeeriumist arvab, et esimestel aastatel peab andmekogumine siiski toimuma suuresti käsitsi, ent ministeerium plaanib järk-järgult üle minna automaatsele andmekogumisele, kui selgub, milliseid andmeid rohkem kasutatakse ning milliseid andmeid on võimalik uuendada mõistliku ressursikuluga.¹¹
- Laiema mõju saavutamiseks võiks veebitööriista jaoks kogutud andmed avaldada Eesti riiklikus avaandmete portaalis avatud ja masintöödeldavate andmehulkadena. Maarja-Leena Saar (Eesti Koostöö Kogu) soovib avatud litsentsi lisamist kõigile tööriistas kasutatavatele andmetele, julgustamaks inimesi andmete põhjal uusi rakendusi ja projekte looma.¹² Tema hinnangul võiks järgmine AVP tegevuskava sisaldada tegevusi, mis jälgiksid andmete vastavust avaandmete standarditele ning ergutaksid taaskasutamist valitsusväliste sidusrühmade poolt.
- AVP väärtuste edendamiseks võiks ministeerium pöörata eritähelepanu kohalikkude avatud valitsemise olukorda peegeldavate indikaatorite täiendamisele ja täiustamisele. Need indikaatorid võiks välja töötada ja välja valida koostöös vabühendustega.
- Loodetud mõju saavutamiseks ja negatiivsete mõjude vältimiseks soovib IRMi hindaja Rahandusministeeriumil välja töötada terviklik plaan tööriista kaudu loodud teadmise kasutamiseks poliitikameetmete kujundamisel. Krista Habakukk (Eesti Külaliikumine

Kodukant) peab kohalike omavalitsuste tulemuste kohta andmete avaldamist läbipaistvuse mõttes kasulikuks, kuid hoiatab riski eest, et andmete avalikustamine võib veelgi süvendada olemasolevat ebavõrdsust kohalike omavalitsuste vahel.¹³ Habakukk märgib, et pelgalt edetabelite avaldamine võib suurendada elanike liikumist jõukamatesse ja paremaid teenuseid pakkuvatesse omavalitsustele, kiirendades väiksemate ressurssidega omavalitsuste marginaliseerumist. Habakukk ootab valitsuselt selgeid toetusmeetmeid, mis aitaksid kehvemal järjel omavalitsustel oma teenuseid ja valitsemistava parandada.

- Veebitööriista mõju saaks suurendada, aidates omavalitsustel selle abil innovaatilisi andmepõhiseid avalikke teenuseid arendada. Ott Kasuri (ELVL) sõnul peaksid omavalitsused teenuste pakkumisel kodanike vajadusi ennetama, näiteks saatma kodanikele automaatseid teateid vabanenud kooli- või lasteaiakohast või teavitama neid võimalusest taotleda sotsiaaltoetusi.¹⁴ Omavalitsuste kohustus edastada veebitööriista jaoks regulaarselt andmeid võiks aidata parandada ka omavalitsuste andmehalduspraktikat, mis omakorda soodustaks tööriista kasutamist avalike teenuste arendamiseks.

¹ Vt lubaduse täisteksti: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf, lk 14-15.

² Riigikontroll, Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes (2012): <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

³ Saar Poll, Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega (2014):

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Regionaalhaldus_ja_maavalitsused/2014_elanike_rahulolu_kohalike_avalike_teenustega.pdf.

⁴ Rahandusministeerium, Haldusreform: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform>.

⁵ Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE, Geomedia OÜ, *Kohalike avalike teenuste seire metoodika väljatöötamine ja testimine ning analüüsi läbiviimine* (2018).

⁶ IRMi hindaja intervjuu Teele Pehkiga (Eesti Koostöö Kogu endine juhataja), 12. märts 2019; IRMi hindaja intervjuu Maarja-Leena Saarega (Eesti Koostöö Kogu), 29. märts 2019. Maarja-Leena Saar on ühtlasi MTÜ Open Knowledge Estonia juhatuse liige (mittetulundusühing tegeleb avatud teadmuse ja avaandmete edendamisega ning on võrgustiku Open Knowledge International liige).

⁷ IRMi hindaja intervjuu Liia Hänniga (e-Riigi Akadeemia), 27. märts 2019.

⁸ E-kiri Kaie Küngaselt (Rahandusministeerium), 15. aprill 2019.

⁹ IRMi hindaja e-kirjavahetus Ott Kasuriga (Eesti Linnade ja Valdade Liit), 29. märts 2019.

¹⁰ IRMi hindaja e-kirjavahetus Andrus Jõega (Rahandusministeerium), 21.-22. märts 2019.

¹¹ IRMi hindaja e-kirjavahetus Andrus Jõega.

¹² IRMi hindaja intervjuu Maarja-Leena Saarega.

¹³ IRMi hindaja intervjuu Krista Habakukega (Eesti Külaliikumine Kodukant), 29. märts 2019.

¹⁴ IRMi hindaja e-kirjavahetus Ott Kasuriga.

6. Osalusdemokraatia hoiakute ja oskuste arendamine üldhariduses

Lubaduse sõnastus tegevuskavas¹:

„Põhikooli ja gümnaasiumi riiklike õppekavade ajakohastamisel ning haridus- ja teadusstrateegia koostamisel 2018.–2019. aastal konsulteerib HTM vastavate huvirühmadega, sh noorteorganisatsioonidega, et tagada osalusdemokraatiaks vajalike oskuste sisaldumine strateegias ja õppekavades.

Huvitatud osalised (sh vabaihendused) esitavad oma ettepanekud õpieesmärkide ja õpitulemuste ajakohastamiseks muutunud õpikäsituse põhimõtetest² lähtuvalt.”

Verstapostid:

6.1 Ainevaldkonna töörühm koostab ja esitab esmased ettepanekud uuendatud õpitulemuste kohta.

6.2 Konsultatsioonid huvirühmadega.

Alguskuupäev: jaanuar 2016 (jätkab eelmist AVP tegevuskava)

Lõpukuupäev: detsember 2019

Tegevuse ülevaade	Tõendatavus		Asjakohane AVP väärtus (sõnastuse põhjal)				Potentsiaalne mõju				Täitmise seis				Kas valitsemine muutus avatumaks?				
	Ei ole kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Kontrollimiseks piisavalt konkreetne	Ligipääs infole	Kodanikuosalus	Avalik vastutus	Tehnoloogia ja innovatsioon avatuse ja vastutuse nimel	Puudub	Väike	Keskmine	Suur	Pole alustatud	Piiratud	Oluliselt täidetud	Täidetud	Halvenes	Ei muutunud	Marginaalne	Märkimisväärne	Väliapaistev
6. Üldine		✓		✓				✓			Hinnatakse tegevuskava lõpus.				Hinnatakse tegevuskava lõpus.				

Taust ja eesmärgid

Tegevuse eesmärk on arendada kodanike demokraatliku osalemise oskusi ja osalusdemokraatiat soosivaid hoiakuid üldhariduskooli õppekavas. See jätkab eelmises tegevuskavas alustatud osalusdemokraatia komponendi tugevdamist sotsiaalvaldkonna ainekavades. Esialgse ajakava järgi pidanuks uuendatud ainekavad (eelkõige uued õpiväljundid) valmima 2018. aasta juuniks. Kuna samal ajal otsustas valitsus võtta vastu uuel õpikäsitusel põhineva õppekava, tegeleb ministeerium ainekavade täiendamisega laiemas õppekavareformi raamistikus. Seega jäid mõningad plaanitud verstapostid täitmata ja kanti üle uude tegevuskavasse mõnevõrra muudetud kujul.

Uuringud näitavad selle tegevuse vajalikkust: eestlased kipuvad huvituma demokraatlikest protsessidest vähem kui teised eurooplased³ ning noorte huvi valimistel osalemise vastu on leige, samuti osalevad noored vähe vabatahtlikus tegevuses ja kodanikuühenduste töös.⁴ Haridus- ja Teadusministeerium soovib olukorra muutmiseks loimida osalusdemokraatia oskused ja teadmised uude õppekavasse ning uude haridus- ja teadusstrateegiasse. Samuti plaanib ministeerium konsulteerida selle käigus sidusrühmadega. Kavandatud eesmärgid ja tegevused on probleemi lahendamiseks kohased, ent nende mõju avaldub alles aastate pärast – kulub pikk aeg, enne kui õppekava juurdub tegelikus õpetamispraktikas ning praeguste noorte uued oskused hakkavad kujundama valitsemistava. Sellegipoolest on tegevus asjakohane AVP kodanikuosaluse väärtuse suhtes, kuivõrd õppekava arendamisse kaasatakse eksperte ja sidusrühmi.

Tegevusel on üldiselt tõendatavad verstapostid, ent tegevuskava jätab täpsustamata, kuidas täpselt sidusrühmi õppekava väljatöötamisse kaasatakse. Selle aspekti ebaselguse tõstatas juba eelmine IRMi aruanne (ptk 9)⁵, kuid uue tegevuskava koostamisel sõnastust ei täpsustatud. IRMi hindaja intervjuust Pille Libliku ja Kaisa Mustinguga (Haridus- ja Teadusministeerium)⁶ selgub aga, et ministeeriumil on

üksikasjalik plaan sidusrühmadega konsulteerimiseks. Esiteks arutatakse õppekava põhialuseid seminaridel, mis kaasavad eri sihtrühmi, nagu noorteühendused, koolid, õpetajad, lapsevanemad, kohalikud omavalitsused jt. Selle tulemusel valmiv õpitulemuste kontseptsioon saadetakse e-kirjaga ja veebi kaudu konsulteerimiseks täiendavatele sihtrühmadele, kes saavad tagasisidet anda e-kirja teel ja SA Innove õppekavaportaali kaudu. Järgmise sammuna kaasab Innove koole ja õpetajaid konkreetsetele ainevaldkondadele, sh sotsiaalteadustele pühendatud seminaridel. Seejärel toimetatakse tagasiside põhjal ainekavade mustandeid, eriarvamuste korral räägitakse muudatused asjaomaste sidusrühmadega läbi ning protsessi tulemuseks on seaduseelnõu, mis läbib enne vastuvõtmist avaliku konsultatsiooni.

Lubaduse sõnastus mainib ka osalusdemokraatia edendamist uues haridus- ja teadusstrateegias, ent ei too selle puhul välja konkreetseid verstaposte. Elo Tuppitsa (Haridus- ja Teadusministeerium) sõnul algas strateegiaprotsess sellega, et eksperdid (sh noorteühendused) töötasid välja kolm visioonidokumenti väärtuste ja vastutuse, heaolu ja sidususe ning konkurentsivõime teemal.⁷ Kaks esimest sisaldavad ka noorte osalusoskuste arendamist. Tuppitsa väitel ei ole järgmised sammud veel otsustatud, aga tõenäoliselt jätkub strateegialoome töörühmades.

Kuna see tegevus keskendub haridussüsteemile, võib tegevusel tulevikus olla suur mõju osalusdemokraatia väärtuste edendamisel noorte seas. Pikas perspektiivis võivad muutused Eesti haridussüsteemis viia teadlikuma kodanikkonnani ja aktiivsema osalusdemokraatiani. Tegevuse potentsiaalne mõju valitsemistava muutumisele lähitulevikus on aga vaid kaudne ja tõenäoliselt ei ilmne veel selle ega mitme järgmise tegevuskava jooksul. Sellele vaatamata võib kaasav ja koostööle orienteeritud õppekava arendamise mudel osutada omaette väärtuslikuks tulemuseks ja anda eeskujud edaspidistele reformidele haridusvaldkonnas või väljaspool seda.

Järgmised sammud

Kuna tegevusel puudub vahetu mõju valitsemispraktikale, soovib IRMi hindaja jätta see tegevus edaspidi AVP tegevuskavadest välja. Ehkki haridussüsteemil võib pikas perspektiivis olla oluline roll osalusdemokraatia tugevdamisel, soodustab AVP tegevuskavade kaheaastane ajaraam keskendumist tegevustele, mis suudavad tuua valitsemistavasse kiiremaid muutusi. Sellele vaatamata saaks tegevuse mõju valitsemispraktikale suurendada järgmiselt:

- Viia ellu ministeeriumi kava sidusrühmade ulatuslikuks konsulteerimiseks õppekavaprotsessis, olles valmis kohandama kaasamise meetodeid huvirühmade vajaduste ja eelistustega. Erilist tähelepanu tuleks pöörata kaasamisformaatile, mis võimaldavad osaleda puuetega inimestel.
- Jagada huvirühmade kaasamise head praktikat laiemalt teiste ministeeriumidega, kes viivad oma valdkonnas ellu mahukaid reforme. Õppekava arendusprotsessi pikaajalisus ning eri ekspertide ja huvirühmade kaasamine mitmekesiste meetodite ja kanalite kaudu on kõik head näited, mida järgida. Haridus- ja Teadusministeerium võiks parimate tavade levitamisel teha koostööd Riigikantseleiga. Samuti saaks ministeeriumi kaasamiskoordinaator jagada kogemust kaasamiskoordinaatorite võrgustikus tegevuse 2 raames.
- Kavandada piisavalt ressursse õppekava rakendamise toetamiseks. Kersti Kivirüüt (SA Innove, varem Eesti Ajaloo- ja Ühiskonnaõpetajate Selts) märgib, et uus õpikäsitus sõnastab õpitulemused väga üldsõnaliselt, andes õpetajatele vabaduse valida oma õpetamise meetodid, kuid nõudes neilt ka kõrget professionaalsust.⁸ Kivirüüdi sõnul ei ole uue õppekava olemasolu iseenesest piisav osalusdemokraatia teadmiste, oskuste ja hoiakute arendamiseks – märksa olulisem on pakkuda koolidele õppekava rakendamisel pikaajalist tuge.

¹ Vt lubaduse täisteksti: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf, lk 16-17.

² Uus õpikäsitus toetab individuaalset ja tegevuspõhist õpet, koostööd ühise eesmärgi nimel ning koolide, õpetajate ja õpilaste otsustusautonoomiat ühiselt kokkulepitud õpiväljundite saavutamise viisides. Uus käsitus rõhutab demokraatiat ja osalust mitte ainult õppekavas, vaid ka koolijuhtimisel ja õppetöö korraldamisel. Vt lisainfo: <https://www.hm.ee/et/opikasitus>.

³ Eurobaromeeter 88, Eesti riiklik aruanne: https://ec.europa.eu/estonia/sites/estonia/files/docs/st88_report_repee.pdf; Piret Ehin, Mare Ainsaar, Liisa Talving, Andres Reiljan „Eesti elanike suhtumine demokraatiasse“ (2014): https://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/estni_elanike_suhtumine_demokraatiasse_euroopa_sotsiaaluuringu_andmete_pohjal.pdf.

⁴ International Association for Evaluation of Educational Achievement, Rahvusvaheline Kodanikuhariduse Uuring 2016: https://www.hm.ee/sites/default/files/iccs_2016_eesti_raport_lyhi_final_121217.pdf.

⁵ Aruanne on kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/eesti_avp_2016-2018_tegevuskava_soltumatu_hindamismehhanismi_lopparuanne.pdf.

⁶ IRMi hindaja intervjuu Pille Libliku ja Kaisa Mustinguga (Haridus- ja Teadusministeerium), 24. märts 2019.

⁷ IRMi hindaja e-kirjavahetus Elo Tuppsaga (Haridus- ja Teadusministeerium), 29. märts 2019.

⁸ IRMi hindaja e-kirjavahetus Kersti Kivirüüdiga (SA Innove; endine Eesti Ajaloo- ja Ühiskonnaõpetajate Seltsi esindaja), 29. märts 2019.

V. Üldised soovitused

Selle osa eesmärk on pakkuda sisendit järgmise tegevuskava väljatöötamisse ja toetada käesoleva tegevuskava elluviimist. Osa jaotub kaheks: 1) IRMi võtmesoovitused AVP protsessi ja tegevuskavade parandamiseks vastavas riigis või üksuses ja 2) hinnang eelmiste IRMi võtmesoovituste järgimisele.

5.1 IRMi soovitused

- AVP koordineeriv kogu ja kodanikuühiskonna ümarlaud võiksid kaasata mitmekesisemaid sidusrühmi AVP tegevuskavade kujundamisse. Erilist rõhku võiks panna haavatavate sihtrühmade ja niisuguste ühiskonnagruppide kaasamisele, kelle juurdepääs otsustusprotsessidele on keerulisem – näiteks puuetega inimesed, rahvusvähemused või väiksemad maapiirkondades töötavad kodanikuühendused. Selliste sidusrühmadeni jõudmisel võib olla abi koostööst näiteks Vabaühenduste Liidu või Kodukandi võrgustike ja üritustega.
- Valitsus võiks pakkuda mitmekesisematele rühmadele mitmekesisemaid võimalusi AVP tegevuskavadesse sisendi andmiseks. Lisaks veebikonsultatsioonide korraldamisele võiks Riigikantselei teha koostööd vabaühenduste katusorganisatsioonidega, et küsida aktiivselt sisendit nende liikmetelt ja võrgustikelt ning suurendada selle käigus avalikkuse teadlikkust AVPst. Näiteks võib külastada üritusi, mis ei ole pühendatud konkreetset AVP teemadele, aga võimaldavad jõuda erinevate kodanikuühiskonna rühmadeni, eriti nendeni, kes tegutsevad väljaspool pealinna.
- Riigikantselei võiks eraldada strateegiabüroole vahendeid AVP tegevuskavadega seotud kommunikatsiooni tugevdamiseks ja sidusrühmade kaasamiseks, näiteks palgates intensiivse AVP tegevuse ajaks (osaajaga) töötaja või lepingulise kommunikatsioonipartneri. Osa tegevusi võivad partnerluse korras ellu viia ka koordineeriva kogu ja kodanikuühiskonna ümarlaua liikmed. Sel puhul peaks valitsus tagama partneritele tegevuste elluviimiseks vajaliku ressursi.
- Riigikantselei võiks pöörata tähelepanu AVP repositooriumi uuendamisele oma veebilehel, et parandada avalikkuse ligipääsu infole AVP protsessi kohta. Info leitavuse parandamiseks võiks repositooriumile viidata ka veebilehtedel ja sotsiaalmeedia foorumites, mida vabaühendused sageli kasutavad. Teave AVP protsessi ja tegevuste edusammude kohta peaks olema ajakohane, kergesti ligipääsetav ja kirjutatud lihtsas keeles.
- Järgmises tegevuskavas võiks AVP koordineeriv kogu jätkata keskendumist viielekuele lubadusele paaris valitud valdkonnas. Valdkondade valikul tuleks lähtuda sidusrühmade eelistustest ning vastutava asutuse valmisolekust ja võimekusest tegevus ellu viia. Käesolevasse hindamisse sisendit andnud sidusrühmade hinnangul tuleks järgmistes tegevuskavades jätkata keskendumist avalike teenistujate ja kodanikuühenduste osalus- ja kaasamisoskuste parandamisele, läbipaistvat valitsemist ja kodanikuosalust võimaldavate IT-tööriistade loomisele ja avatud valitsemise edendamist kohalikes omavalitsustes. Samuti peavad sidusrühmad väärtuslikuks tegevusi, mis toovad kodanikuühiskonna ja ametnikud kokku ühiste projektide ja koolituste kaudu.
- Tegevusi kujundades peaks AVP koordineeriv kogu silmas pidama AVP kriteeriume, milleks on asjakohasus, tõendatavus ja mõju avatud valitsemisele. Tegevusi (nt käesoleva tegevuskava tegevus 6), millel võivad olla väärtuslikud tulemused, aga mis ei saa vahetult mõjutada valitsemispraktikat, oleks soovitatav ellu viia teistes raamistikutes väljaspool AVP tegevuskavasid. Tegevusi, mis hõlmavad üksikute väikeste projektide rahastamist (nt tegevus 4) võiks aga edasi arendada süsteemsemateks ja terviklikumateks meetmeteks.

- Kuna valitsemise läbipaistvuse, kodanikuosaluse ja avaliku vastutuse vundament Eestis on üldiselt tugev, võib edasine kvalitatiivne muutus valitsemistavas eeldada ambitsioonikamate tegevuste elluviimist, mis kestavad läbi mitme tegevuskava. Sellised tegevused võiks jagada teostatavateks kaheaastasteks osadeks koos mõõdetavate verstapostidega. Tegevuskavad võiksid kirjeldada soovitud lõpptulemust ning märkida, millist osa lõpptulemusest loodetakse saavutada iga kaheaastase perioodi lõpuks.
- Ambitsioonikamate tegevuste väljatöötamiseks ja elluviimiseks võiks valitsus lõimida AVP protsessi olemasolevate suurte poliitikaprotsessidega, nagu riigireform ja Eesti 2035 strateegia. Riigikantselei ja AVP koordineeriv kogu võiksid hinnata, millised nende protsesside eesmärgid ja tegevusi toetaks kaasamine AVP tegevuskavadesse. AVP tegevuskavadesse tuleks tuua üksnes tegevused, mis järgivad AVP põhiväärtusi ja millele AVP raamistik lisaks selget väärtust.

Tabel 5.1: Viis võtmesoovitust

1	Seada prioriteediks mitmekesisemate sidusrühmade kaasamine AVP tegevuskavade kujundamisse, sh eriti sellised rühmad, kelle juurdepääs otsustusprotsessidele on piiratum (nt puuetega inimesed, maapiirkondade kogukonnad).
2	Eraldada Riigikantselei strateegiabüroole vahendeid, et tugevdada sidusrühmade kaasamist AVP tegevuskavadesse. Osa kaasamistegevustest võib ellu viia koostöös koordineeriva kogu liikmete ja AVP kodanikuühiskonna ümarlauaga.
3	Jätkata keskendumist viiele-kuuele tegevusele paaris valitud eelisvaldkonnas. Valdkondade valik võiks lähtuda sidusrühmade prioriteetidest, kokkuleppel elluviimise eest vastutavate asutustega.
4	Jätkata tegevustega, mis hõlmavad kodanikukesksete tehnoloogiliste lahenduste arendamist, avatud valitsemise edendamist kohalikul tasandil ning kodanikuühiskonna ja ametnike kokkutoomist ühiste huvide või eesmärkide nimel (nt ühisprojektide, ürituste või platvormide kaudu).
5	Kujundada ambitsioonikamaid tegevusi, mis võivad kesta läbi mitme tegevuskava, jagades need konkreetsete verstapostidega varustatud etappideks. Lõimida AVP protsessi rohkem teiste mahukate strateegiaprotsessidega, nagu riigireform või Eesti 2035 strateegia, ning analüüsida, kus AVP saab luua lisandväärtust.

5.2 Vastus eelmistele IRMi võtmesoovitustele

Tabel 5.2: Eelmise IRMi aruande võtmesoovitused

	Soovitus	Vastatud?	Praeguses tegevuskavas arvesse võetud?
1	Lua koordineerivas kogus ja AVP kodanikuühiskonna ümarlaas motivatsioon ja tööriistad tugevamaks igapäevaseks juhtimiseks ning kaaluda koordineeriva kogu staatuse muutmist.	✓	✗
2	Kaasata selliseid riigireformiga seostatud tegevusi, millel on oma eelarved, kuid mis annavad juba kavandatud tegevustele selge	✓	✗

	lisaväärtuse. Leida parem tasakaal olemasolevate kavade ja uute algatuste vahel.		
3	Teha iga tegevuse rakendamise jälgimise eest vastutavaks konkreetne vabaühendus, kellel oleks ülesande täitmiseks ka piisavalt inim- ja rahalist ressursi.	✓	✗
4	Kaasata tegevused, mis on hästi määratletud, ambitsioonikad ja teostatavad kaheaastase perioodi jooksul ning millel on avalikkusele suunatud osa.	✓	✓
5	Lisada tegevuskavasse sidusrühmade prioriteetsed valdkonnad nagu korruptsioonivastane võitlus, kohalikud otsusetegemise struktuurid ja noortepoliitika.	✓	✓

Praegune tegevuskava järgib osaliselt eelmise IRMi vahearuande soovitusi. Koordineeriva kogu koosolekuprotokollid kinnitavad, et soovitusi uue tegevuskava väljatöötamisel arutati. Enamik neist aga täiel määral uude tegevuskavasse ei jõudnud.

Soovitus 1 kutsus üles tugevdama AVP koordineeriva kogu ja kodanikuühiskonna ümarlaua eestvedamist ja mõju AVP protsessis. Tegevuskava eelnõu seletuskirjast¹ nähtub, et koordineeriv kogu otsustas edaspidi kohtuda vähemalt kord aastas ning korraldada koostööd peamiselt tegevuskava tegevuste ühise elluviimise kaudu. Siiski ei tehtud ühtki sammu koordineeriva kogu mandaadi ja ühise eestvedamise tugevdamiseks tegevuste igapäevasel elluviimisel. Mõne koordineerivasse kogusse kuuluva kodanikuühiskonna esindaja hinnangul on seda soovitusi tegevuste erineva laadi tõttu ka keeruline ellu viia.² Selle nägemuse kohaselt on tegevusi, mille rakendamine on puhtalt konkreetse valitsusasutuse pädevuses ning mille elluviimisel ja jälgimisel saabki kodanikuühenduste potentsiaalne roll olla üksnes piiratud.

Soovitus 2 ei viidud täismahus ellu, kuna tegevuskava sisaldab endiselt mõningaid varem kavandatud tegevusi, millele AVP raamistik ei anna selget lisandväärtust.

Tegevuskava eelnõu seletuskirjast nähtub, et koordineeriv kogu täitis soovitusi 3 igale tegevusele kodanikuühiskonna partneri lisamisega. Partneritena loetletud ühenduste hinnangul on nende tegelik roll olnud aga piiratud tegevuse elluviimisel valitsusasutustele nõu andmisega, kui asutus on ise selle vastu huvi tundnud, ent igapäevaselt nad tegevusi ellu viinud ja jälginud ei ole. Eelmises tegevuskavas oli siiski ka erandeid – tegevus 3, mille viis Rahandusministeeriumi lepingulise partnerina ellu e-Riigi Akadeemia, ning tegevus 8, milles oli oluline roll Vabaühenduste Liidul.

Soovitus 4 viidi valdavalt ellu, kuna selle tegevuskava lubadused on konkreetsemad kui eelmises tegevuskavas ning enamjaolt suunatud avalikkusele. Mõned tegevused (nt tegevus 4) ei ole aga kuigi ambitsioonikad, samal ajal kui ambitsioonikate tegevuste (nt tegevused 1 ja 5) sõnastus võiks anda rohkem infot selle kohta, kuidas neid plaanitakse oodatud mõju saavutamiseks järgmistes tegevuskavades jätkata.

Intervjueeritud sidusrühmade sõnul kajastab tegevuskava nende prioriteete, mistõttu soovitus 5 võib lugeda täidetuks, olgugi et mõningaid esialgses soovituses välja toodud eelisvaldkondi enam nii oluliseks ei peeta. Näiteks ei sisaldanud tegevuskava korruptsioonivastaseid tegevusi, kuna neid otsustati AVP tegevuskavade asemel ellu viia riikliku korruptsioonivastase strateegia raames. Ükski sidusrühm ei ole väljendanud sellele lähenemisele vastuseisu.

¹ Kättesaadav: https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2018/08/2018_08_30_AVP_2018-2020_tegevuskava_seletuskiri.docx.pdf.

² E-kiri Alari Rammolt (Vabariiklaste Liit) aruande avaldamisele eelnenud tagasisideperioodi ajal 18. juulil 2019.

VI. Metoodika ja allikad

Hindajad kirjutavad IRMi aruandeid iga AVPs osaleva riigi või üksuse kohta. Kõik IRMi aruanded läbivad kvaliteedikontrolli, et tagada kõrgeimate standardite järgmine ja nõuetekohane hoolsus uurimistöös.

AVP tegevuskavade edusammude analüüs kombineerib intervjuusid, dokumendianalüüsi, vaatlust ja tagasisidet valitsusvälistelt sidusrühmadelt. IRMi aruanne toetub Eesti AVP repositooriumis (või lubaduste jälgimise veebilehel)¹ kättesaadavatele materjalidele, valitsuse enesehindamise aruannete leidudele ja teistele AVP protsessi või edusammude hinnangutele, mis on koostatud kodanikuühenduste, erasektori või rahvusvaheliste organisatsioonide poolt. Iga aruandeperioodi alguses jagavad IRMi töötajad valitsustega uurimisplaani, millele valitsus saab seitsme päeva jooksul kommentaare ja tagasisidet anda.

Iga IRMi hindaja teeb intervjuud sidusrühmadega, et sündmusi tõepäraselt kajastada. Eelarve- ja ajapiirangute tõttu ei saa IRM konsulteerida kõigi huvitatud osapooltega ega külastada tegevuskava rakendamisega seotud kohti. Mõned olukorrad nõuavad intervjuueeritavatelt anonüümsust ja IRM jätab endale õiguse eemaldada nende osalejate tuvastamist võimaldavad isikuandmed. Paratamatute meetodipiirangute tõttu julgustab IRM tungivalt tagasiside andmist aruannete avaldamiseelsel kommenteerimisperioodil.

Iga aruanne läbib sisemise kvaliteedikontrolli, mille käigus vaatavad selle üle IRMi töötajad ja IRMi rahvusvaheline ekspertide paneel (IEP). Iga aruanne läbib ka välise kvaliteedikontrolli, kus valitsused ja kodanikuühendused saavad kommenteerida IRMi aruannete sisu.

Seda protsessi, sh laekunud kommentaaride arvestamise protseduuri kirjeldab üksikasjalikumalt protseduuride juhendi III jaotis.²

Intervjuud ja sidusrühmade sisend

Intervjuueeritavate sidusrühmade esindajate valik põhines kolmel kaalutlusel:

- AVP protsessi ja tegevuskava lubaduste rakendamise eest vastutavate valitsusasutuste seisukohtade kaasamine;
- AVP protsessi aktiivselt kaasatud kodanikuühiskonna esindajate seisukohtade kaasamine;
- lisaks selliste valitud kodanikuühiskonna esindajate seisukohtade kaasamine, kes ei osale aktiivselt AVP protsessis, kuid tegelevad valdkondadega, milles valitsus on AVP tegevuskava raames sõnastanud lubadusi.

IRMi hindaja tegi intervjuud järgmiste osapooltega:

Valitsuse esindajad:

- Merilin Truuväart, Riigikantselei (AVP kontaktpunkt tegevuskava väljatöötamise ajal), telefoniintervjuu, 19. märts 2019. Aruteluteemad: AVP protsess ja eestvedamine, tegevus 1 (uus poliitikakujundamise infosüsteem).
- Ott Karulin, Riigikantselei (praegune AVP kontaktpunkt), intervjuu, 21. märts 2019. Aruteluteemad: AVP protsessi ja tegevuskava rakendamise edasised plaanid.
- Ivar Hendla, Riigikantselei, intervjuu, 21. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 2 (kaasamiskoordinaatorite võrgustik).
- Andrus Jõgi, Rahandusministeerium, e-kirjavahetus, 21.-22. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 5 (veebitööriist kohalike avalike teenuste taseme hindamiseks).
- Pille Liblik ja Kaisa Musting, Haridus- ja Teadusministeerium, Skype'i-intervjuu, 24. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 6 (osalusdemokraatia edendamine üldhariduse õppekavas).

- Cherlin Agu, Riigi Tugiteenuste Keskus, Skype'i-intervjuu, 26. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 2 (koolitustegevused avalike teenistujate ja kodanikuühenduste osalus- ja kaasamisoskuste arendamiseks).
- Kaie Küngas, Rahandusministeerium, Skype'i-intervjuu, 28. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 4 (avatud valitsemise projektid kohalikes omavalitsustes).
- Külli Toomet-Björck, Riigikantselei, e-kirjavahetus, 28. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 2 (koolitustegevused avalike teenistujate ja kodanikuühenduste osalus- ja kaasamisoskuste arendamiseks).
- Elo Tuppits, Haridus- ja Teadusministeerium, e-kirjavahetus, 29. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 6 (osalusdemokraatia edendamine uues haridus- ja teadusstrateegias).
- Tiina Runthal, Riigikogu kantselei, e-kirjavahetus, 29. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 3 (Riigikogu töö läbipaistvus).
- Ott Kasuri, Eesti Linnade ja Valdade Liit, e-kirjavahetus, 29. märts 2019. Aruteluteemad: tegevused 4 ja 5 (avatud valitsemise projektid kohalikes omavalitsustes; veebitööriist kohalike avalike teenuste taseme hindamiseks).

Kodanikuühenduste esindajad ja eksperdid:

- Teele Pehk, endine Eesti Koostöö Kogu, intervjuu, 12. märts 2019. Aruteluteemad: AVP protsess, AVP kodanikuühiskonna ümarlaud, tegevused 1, 3 ja 5, kodanikuühiskonna prioriteedid.
- Kai Klandorf, Vabaühenduste Liit, Skype'i-intervjuu, 15. märts 2019. Aruteluteemad: AVP protsess, AVP kodanikuühiskonna ümarlaud, kõik tegevused, kodanikuühiskonna prioriteedid.
- Rauno Vinni, Poliitikauuringute Keskus Praxis, intervjuu, 18. märts 2019. Aruteluteemad: AVP protsess, tegevus 2.
- Alari Rammo, Vabaühenduste Liit, e-kirjavahetus, 22. märts 2019. Aruteluteemad: AVP protsess, AVP kodanikuühiskonna ümarlaud.
- Liia Hänni, e-Riigi Akadeemia, intervjuu, 27. märts 2019. Aruteluteemad: AVP protsess, AVP kodanikuühiskonna ümarlaud, tegevused 1, 3, 4 ja 5, kodanikuühiskonna prioriteedid.
- Kersti Kivirüüt, endine Eesti Ajaloo- ja Ühiskonnaõpetajate Seltsi esindaja³, e-kirjavahetus, 29. märts 2019. Aruteluteemad: tegevus 6.
- Krista Habakukk, Eesti Külaliikumine Kodukant, Skype'i-intervjuu, 29. märts 2019. Aruteluteemad: tegevused 4 ja 5, kodanikuühiskonna prioriteedid.
- Maarja-Leena Saar, Eesti Koostöö Kogu, intervjuu, 29. märts 2019. Aruteluteemad: tegevused 1, 3 ja 5, kodanikuühiskonna prioriteedid.
- Anneli Habicht, Eesti Puuetega Inimeste Koda, e-kirjavahetus, 2. aprill 2019. Aruteluteemad: kodanikuühiskonna prioriteedid, tegevused 1, 2, 3 ja 4.

Lisaks individuaalsetele intervjuudele saadeti kümne ministeeriumi kaasamiskoordinaatoritele välja väike veebiankeet, et saada parem ülevaade koordinaatorite tegelikest tööülesannetest ja kaasamisoskuste parandamise vajadustest. Ankeetküsitlus kestis 19.–29. märtsini ja sellele laekus neli vastust. Osalejatele tagati anonüümsus, et julgustada koordinaatoreid oma vaateid ja vajadusi vabalt väljendama.

Küsitlus sisaldas valikvastustega ja avatud küsimusi järgmistel teemadel:

- koordinaatorite kaasamisega seotud tööülesanded;
- koordinaatorite vajadused teadmiste ja oskuste parandamise järele kaasamise koordineerimise valdkonnas;
- senine info ja parimate tavade vahetamise kogemus teiste ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritega;

- kogemus kaasamiskoordinaatorite võrgustikus osalemisel ning arusaam võrgustiku kasulikkusest;
- vajadused ministeeriumi või valitsuse täiendava toe järele.

Sõltumatust hindamismehhanismist

Sõltumatu hindamismehhanism (Independent Reporting Mechanism, IRM) on peamine vahend, mille kaudu kõik osapooled saavad jälgida partnerluses osalevate riikide ja üksuste edusamme AVP vallas. Hindamisaruannete kvaliteeti kontrollib rahvusvaheline ekspertide paneel. See koosneb läbipaistvuse, kaasamise, avaliku vastutuse ja sotsiaalteaduslike uurimismeetodite asjatundjatest.

Rahvusvahelise ekspertide paneeli praegused liikmed on

- César Cruz-Rubio
- Mary Franco
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Väike Washingtonis (USA) asuv meeskond juhib hindamisaruannete koostamist IRMi protsessi kaudu, tehes tihedat koostööd kohalike hindamiseexpertidega. Käesoleva hindamisaruande kohta võib küsimusi ja kommentaare esitada aadressil irm@opengovpartnership.org.

¹ Eesti AVP repositoorium: <https://riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>.

² IRMi protseduuride eeskiri, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

³ Intervjuu toimumise ajal oli Kersti Kivirüüt äsja asunud peaspetsialistina tööle sihtasutuses Innove, mis on riikliku õppekavaarendust koordineeriv Haridus- ja Teadusministeeriumi allasutus.

Lisa I. Ülevaade Eesti tulemustest tegevuskava väljatöötamise ajal

Selgitus:

Roheline = vastab standardile

Kollane = töös (on tehtud samme standardi poole püüdlmiseks, kuid tegevus ei vasta standardile)

Punane = tõendid tegevuse kohta puuduvad

Sidusrühmade foorum	
1a. Foorum eksisteerib: on olemas foorum, mis jälgib AVP protsessi.	Roheline
1b. Regulaarsus: foorum kohtub vähemalt kord kvartalis, silmast silma või kaugosaluse teel.	Roheline
1c. Ühine mandaadi kujundamine: foorumi liikmed kujundavad selle volitusi, liikmesust ja juhtimisstruktuuri ühiselt.	Roheline
1d. Mandaadi avalikkus: teave foorumi volituste, liikmesuse ja juhtimisstruktuuri kohta on leitav AVP veebilehelt.	Roheline
2a. Sidusrühmade paljus: foorum kaasab nii valitsuse kui ka valitsusväliste rühmade esindajaid.	Roheline
2b. Võrdsus: foorum tagab tasakaalu valitsuse ja valitsusväliste rühmade esindajate vahel.	Roheline
2c. Läbipaistev valik: foorumi valitsusvälised liikmed valitakse õiglase ja läbipaistva protsessi kaudu.	Roheline
2d. Valitsuse kõrgetasemeline esindatus: foorumi liikmete seas on kõrgel tasemel ja otsustusõigusega valitsuse esindajaid.	Roheline
3d. Avatus: foorum võtab tegevuskava protsessis vastu sisendit kõigilt kodanikuühiskonna ja teiste sidusrühmade esindajatelt väljastpoolt foorumit.	Roheline
3e. Kaugosalus: on olemas võimalused kaugosaluseks vähemalt mõnel kohtumisel ja üritusel.	Roheline
3f. Protokollid: AVP foorum teavitab avalikku sektorit ja kodanikuühiskonna sidusrühmi aktiivselt oma otsustest, tegevustest ja tulemustest.	Roheline

Selgitus:

Roheline = vastab standardile

Kollane = töös (on tehtud samme standardi poole püüdlmiseks, kuid tegevus ei vasta standardile)

Punane = tõendid tegevuse kohta puuduvad

Tegevuskava väljatöötamine	
4a. Protsessi läbipaistvus: on olemas riiklik AVP veebileht (või AVP-le pühendatud leht mõnel valitsuse veebilehel), kus avaldatakse ennetavalt teavet kõigi riikliku AVP protsessi aspektide kohta.	Roheline
4b. Ennetav teavitamine: foorum jagab AVP kohta sidusrühmadele eelinfot, et tagada nende teadlikkus ja valmisolek osaleda protsessi kõigis etappides.	Roheline
4c. Teavitustöö: foorum korraldab kommunikatsiooni- ja teavitustegevusi, et teavitada asjaomaseid sidusrühmi AVP protsessist.	Kollane
4d. Kommunikatsioonikanalid: valitsus suhtleb otse sidusrühmadega, et vastata küsimustele tegevuskava protsessi kohta, eriti aktiivse AVP tegevuse perioodidel.	Roheline
4e. Argumenteeritud vastus: sidusrühmade foorum avaldab otsuste põhjendused ja vastab avalikkuse tõstatatud olulisematele teemadele.	Roheline
5a. Repositoorium: valitsus peab ja avalikustab riiklikul AVP veebilehel dokumendikogu, mis sisaldab ajaloolist ülevaadet ja võimaldab ligipääsu kõigile riikliku AVP protsessiga seotud dokumentidele, sealhulgas (kuid mitte ainult) konsultatsioonidokumendid, riiklikud tegevuskavad, valitsuse enesehindamise aruanded, IRMi aruanded ja tegevuste elluviimisega seotud dokumendid (nt lingid andmebaasidele, koosolekute materjalid, väljaanded).	Roheline

Märkus: Kui riigi tegevus vastab kuuele paksum kirjas esile toodud standardile, tunnustab IRM selle riigi protsessi tähtprotsessina.