

Sõltumatu hindamismehhanism (IRM): Eesti tulemusaruanne 2018–2020

Aruanne on valminud koostöös sõltumatu hindaja Maarja Oleskiga

Sisukord

I. Sissejuhatus	2	
II. Tegevuskava rakendamine	3	
2.1. Üldised saavutused ja tulemused		3
2.3. Esiolgsed tulemused		5
2.4. Tegevuste elluviimine		11
III. Sidusrühmade kaasamise protsess	14	
3.1 Sidusrühmade kaasamise protsess tegevuskava rakendamise ajal		14
3.2 Ülevaade Eesti tulemustest tegevuskava rakendamise vältel		16
IV. Metoodika ja allikad	19	
Lisa I. IRMi indikaatorid	20	

I. Sissejuhatus

Avatud valitsemise partnerlus (AVP) 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 toimivate reformide jätkamiseks või algatada neid 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.

IRM viis hindamise läbi koostöös Maarja Oleskiga. IRMi eesmärk on anda aruteluaienet edasiste tegevuste kavandamiseks ja elluviimiseks. IRMi metoodika täielik kirjeldus on kättesaadav veebilehel <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

Aruanne käsitleb Eesti neljanda tegevuskava rakendamist aastatel 2018–2020. Aastast 2021 võtab IRM oma uurimisprotsessis ja tegevuskavade hindamisel kasutusele uue lähenemise, mis lepiti kokku värskenduskuuri „IRM Refresh“¹ käigus. IRM kohandas oma 2018–2020 perioodi tegevuskavade lõpparuandeid, et võtta arvesse edaspidist üleminekut uut tüüpi aruannetele ning COVID-19 pandeemia mõju riikide AVP protsessidele.

¹ Vt lisainfot <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>.

II. Tegevuskava rakendamine

IRMi üleminekuvormis tulemusaruanne hindab tegevuskava tegevuste staatust ja tulemusi tegevuskava perioodi lõpus. Aruanne ei hinda uuesti tegevuste tõendatavust, asjakohasust või potentsiaalset mõju. Neid kolme indikaatorit hindas IRM lähtearuandes. Üksikasjalikum info iga indikaatori kohta on leitav aruande lisast I.

2.1. Üldised saavutused ja tulemused

Eesti neljas AVP tegevuskava sisaldas kuut lubadust. Kõik viidi tegevuskava lõpuks täielikult ellu, mis on edasimineku võrreldes eelmiste tegevuskavadega. Tegevuste õigeaegne elluviimine oli suuresti võimalik tänu tegevuste parajale arvule ja kaheaastaseks rakendusperioodiks seatud realistlikele eesmärkidele. Mõnel juhul aitas õigeaegsele rakendamisele kaasa tegevuse mõõdukas ambitsioon. Näiteks oli tegevuse 6 eesmärk viia lõpule koolide õppekavade uuendamise protsess, mis oleks algselt pidanud lõppema eelmise tegevuskava raames. Samal ajal sooviti tegevusega 4 edendada avatud valitsemist kohalikul tasandil, rahastades projekte ja suurendades teadlikkust viies omavalitsuses 79-st. Tegelikult rahastas valitsus vaid kolme omavalitsuse avatud valitsemise projekti, ent elluviidud projektid lõpetati ettenähtud ajaks. Tegevuse eesmärkide saavutamiseks korraldas valitsus omavalitsustele lisaks teadlikkuse tõstmise seminari, jõudes nii veel 20 omavalitsuseni.¹

Kaks IRMi lähtearuandes esile tõstetud suure potentsiaalse mõjuga tegevust (tegevus 1 ja tegevus 5) on toonud paljulubavaid tulemusi ja ärgitanud muutusi valitsemistavas. Mõlemad olid ambitsioonikad ja aitasid täita konkreetseid lünki kodanikuosaluses ja/või avalikkuse ligipääsus teabele. Tegevuse 5 tulemusel käivitas valitsus avaliku veebipõhise seiretööriista², mis annab üksikasjalikku võrdlevat informatsiooni kõigi Eesti kohalike omavalitsuste tulemuste kohta avalike teenuste pakumisel ja avatud valitsemise rakendamisel. See on oluline edusamm sellise info avalikustamisel. Tegevus 1 lõi tugeva pinnase avalikkuse paremaks informeerimiseks poliitikakujundamise protsessist ning koosloomeks kodanikega, töötades välja uue poliitikakujundamise ja koosloome infosüsteemi prototüübi. Oma ambitsiooni ja keerukuse tõttu kestab see tegevus läbi mitme tegevuskava ning jätkub Eesti viiendas AVP tegevuskavas (2020–2022).³

2.2. COVID-19 pandeemia mõju rakendamisele

COVID-19 pandeemia jõudis Eestisse 2020. aasta märtsis, neljanda AVP tegevuskava viimastel kuudel. Pandeemia leviku piiramiseks kuulutas valitsus 13. märtsil välja eriolukorra ning kehtestas meetmed, nagu piirangud avalike ürituste ja koosolekute korraldamisele, puhke- ja meelelahutusasutuste sulgemine, reisipiirangud ja piirivalve taastamine, koolide suunamine distantsõppele⁴ ning nõue hoida avalikus kohas teiste inimestega kahemeetrist vahemaad⁵. Valitsus lõpetas eriolukorra 17. mail, lõdvendades enamikku piirangutest. Hiljem on uusi reegleid ja soovitusi kohandatud vastavalt vajadusele. Eesti avalikkus on üldiselt pidanud piiranguid põhjendatuks.⁶ Rahvusvahelise instituudi IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) uuring „Global Monitor of COVID-19’s Impact on Democracy and Human Rights“ ei tuvastanud ühtki muret tekitavat arengut Eesti COVID-19 meetmete mõju osas inimõigustele ja demokraatiale.⁷

AVP seireuuring „COVID-19 OpenGov Tracker“ on tõstnud Eestit esile koroonaviiruse testimisandmete avaldamise ühe juhtriigina.⁸ Eelmiste AVP tegevuskavade tulemusel on Eesti ehitanud üles riikliku avaandmete portaali aina kasvava andmehulkade arvuga ning loonud aktiivse avaandmete kogukonna. Kuna Terviseamet jagas algul informatsiooni uute COVID-19 juhtumite kohta üksnes pressiteadete kaudu, tulid vabatahtlikud appi ja löid statistika visualiseerimiseks veebipõhise juhtlaua⁹, et aidata avalikkusel olukorda jälgida.¹⁰ Esmalt sisestati andmeid käsitsi igapäevastest pressiteadetest, kuid avaandmete kogukonna nõudluse tõttu muutis Terviseametit teenindav Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus (TEHIK) oma andmehaldusprotsesse ning hakkas 1. aprillist 2020 avaldama COVID-19 andmeid masinmõistetavate avaandmetena. Nüüd väljastab TEHIK üksikasjalikke andmeid (sh tehtud testid, uute kinnitatud juhtumite arv, hospitaliseeritute, intensiivravil viibijate ja surmade arv maakonna, vanuse ja soo järgi) ning uuendab neid andmeid iga päev.¹¹

Pandeemial ei olnud AVP tegevuskava rakendamisele olulisi negatiivseid tagajärgi, kuna kõik tegevused olid 2020. aasta märtsiks suurel määral ellu viidud. Eesti avaliku sektori ulatuslik digitaliseeritus võimaldas rakendamise eest vastutavatel asutustel lülituda kaugtööle ja tööülesannete elluviimist jätkata, hoolimata koroonaviirusega seotud piirangutest. Sellegipoolest tõi kriis kaasa üksikuid hilinemisi. Näiteks lükkas Rahandusministeerium kohalike omavalitsuste teenustasemetete seiretööriista (tegevus 5) avalikustamise 2020. aasta algusest edasi sama aasta augustiks, kui epideemia oli ajutiselt taandunud.¹² Samuti plaanis ministeerium algselt kaasata väikest gruppi kodanikke tööriista testimisse. Sellest ideest loobuti, kuna testimisperiood langes kokku märtsist maini kestnud eriolukorraga, mis tõi vastutavale meeskonnale lisaülesandeid ega võimaldanud korraldada füüsilisi kohtumisi.¹³ AVP Riigikantselei kontaktpunkti sõnul ei muutnud COVID-19 riigi prioriteete järgmiseks tegevuskavaks. Viienda tegevuskava koosloome algas juba 2019. aasta sügisel ja osalised pidasid sõnastatud prioriteete jätkuvalt asjakohaseks ka kevadel, eriti kuna mitu viienda tegevuskava tegevust tugineb otseselt neljanda tegevuskava tulemustele.¹⁴

¹ Kaie Kungas (Rahandusministeerium), intervjuu, 20. aprill 2021.

² Valitsuse avalik seiretööriist: <https://minuomavalitsus.fin.ee/en>.

³ Eesti viies AVP tegevuskava 2020–2022: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Estonia_Action-Plan_2020-2022_EST.pdf.

⁴ Vabariigi Valitsus, “Valitsus kuulutas Eestis välja eriolukorra 1. maini”, 12. märts 2020, <https://www.kriis.ee/et/uudised/valitsus-kuulutas-eestis-valja-eriolukorra-1-maini>

⁵ Vabariigi Valitsus, “Eriolukorra uute piirangute kohta saadab valitsus kõigile e-kirja ja SMSi”, 25. märts 2020, <https://www.kriis.ee/et/uudised/eriolukorra-uute-piirangute-kohta-saadab-valitsus-koigile-e-kirja-ja-smsi>.

⁶ Eesti Rahvusringhääling, „Kümnedik Eesti elanikest näeb koroonapiirangutes inimõiguste rikkumist”, 13. september 2020, <https://www.err.ee/1134465/kumnedik-eesti-elanikest-naeb-koroonapiirangutes-inimoiguste-rikkumist>.

⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Global Monitor of COVID-19’s impact on Democracy and Human Rights, <https://www.idea.int/gsod-indices/#!/indices/countries-regions-profile>.

⁸ Open Government Partnership, State of Open Government During COVID-19, <https://www.opengovpartnership.org/state-of-open-government-during-covid-19/>.

⁹ Vabatahtlike loodud rakendus Koroonakaart.ee: <https://koroonakaart.ee/>.

¹⁰ Terviseamet lõi hiljem ise sarnase juhtlaua: <https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/koroonakaart>.

¹¹ Andmed Terviseameti veebilehel: <https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/avaandmed>.

¹² Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 10. november 2020.

¹³ Andrus Jõgi (Rahandusministeerium), e-kiri, 12. november 2020 ja 3. veebruar 2021.

¹⁴ Eesti viies AVP tegevuskava: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2020-2022/>.

2.3. Esialgsed tulemused

IRM teadvustab, et tulemused ei pruugi olla tegevuskava kaheaastases ajaraamis nähtavad ning esialgsete tulemuste hindamiseks peavad tegevused olema vähemalt olulisel määral ellu viidud. Üleminekuvormis tulemusaruandes kasutab IRM esialgsete tulemuste esiletõstmiseks indikaatorit „**Kas valitsemine muutus avatumaks?**”, analüüsides valitsemistava muutusi AVP väärtustega seotud valdkondades. Edaspidistes tulemusaruannetes IRM selle indikaatori kasutamist ei jätkata.

Osa 2.3 keskendub nende tegevuste tulemustele, mis olid IRMi lähtearuande hinnangul kavandatud ambitsioonikalt või tugevalt või mis ei tarvitsenud küll algselt olla selged ja ambitsioonikad, kuid viidi edukalt ellu, tuues kaasa „märkimisväärseid” või „väljapaistvaid” muutusi valitsemistavas.¹ Hindamiseks valiti tegevused, mis viidi osas 2.4 esitatud IRMi analüüsi põhjal täielikult või olulisel määral ellu. Kui käesolev osa esitab üksnes ülaltoodud kriteeriumidele vastavate tegevuste analüüsi, siis osa 2.4 annab ülevaate kõigi tegevuskava tegevuste elluviimise seisust.

Tegevus I: Läbipaistvat ja kaasavat poliitikakujundamist toetav infotehnoloogia	
Tegevuse eesmärk	Selle tegevuse eesmärk oli parandada kodanike ligipääsu avalikke otsustusprotsesse puudutavale infole ning võimaldada kodanike osalust poliitikatsükli varajastes etappides. Sel eesmärgil andis valitsus lubaduse arendada uut veebikeskkonda, mis võimaldaks kodanikel jälgida poliitikaalgatuste seisu kogu poliitikatsükli vältel ning osaleda poliitikakujundamise eri etappides. ² Uus süsteem lahendaks kolme peamist probleemi: poliitikakujundamise protsessi puudutava info killustatus eri institutsioonide ja infosüsteemide vahel, valitsusasutuste kalduvus jagada teavet uute poliitikaalgatuste kohta liiga hilja, mis ei võimalda sisukat osalemist, ning olemasolevate e-osaluse platvormide, nagu Osale.ee või Eelnõude Infosüsteem (EIS) tehnilised ja funktsionaalsed puudused.
Kas valitsemine muutus avatumaks? Märkimisväärsest	<p>Tegevuskava perioodi lõpuks korraldas valitsusasutuste ülene töörühm³ poliitikakujundamise ja koosloome veebitööriista jaoks sisendi kogumiseks kuus eri sidusrühmi kaasavat testgruppi, igapähe viis-kuus valitsust ja valitsusväliseid rühmi esindavat kasutajat.⁴ Kaasamise käigus tuvastati kitsaskohad senises õigusloomeprotsessis ning koostati ülevaade kasutajate nõuetest prototüübile.⁵ Seejärel koostas töörühm uue õigusloometööriista pikaajalise visiooni ja nõuete kirjelduse ning arendas esialgse vähese täpsusega prototüübi, täites sellega täielikult tegevuskava eesmärgid.⁶ Valitsus plaanis avalikustada piiratud funktsioonidega prototüübi 2020. aasta lõpuks.⁷ Tegelikult jätkub arendus veel 2021. aasta esimestel kuudel ning töörühm plaanib hakata süsteemi esimeste kasutajatega testimata alates märtsist 2021.⁸</p> <p>Kuna selle tegevuse ambitsioon on lõimida eri tüüpi poliitikaalgatused ning poliitikakujundamise etapid üheks läbipaistvaks ja koostööpõhiseks protsessiks, on valitsus jaganud tegevuse väiksemateks sammudeks, millega liigutakse edasi mitmes järjestikus AVP tegevuskavas. Viiendas tegevuskavas soovib valitsus käivitada veebitööriista esimese mooduli – piiratud juurdepääsuga töökeskkonna poliitika kujundamiseks ja koosloomeks.⁹ Kuna ametnikud säilitavad sageli eelnõude erinevaid versioone oma arvutis ja koguvad sidusrühmadelt sisendit e-kirja teel, ootavad ametnikud ühiselt koosloomekeskkonnalt olulise praktilise vajaduse täitmist.¹⁰ Kui esimene moodul on kasutusele võetud, keskendub kuues tegevuskava süsteemi avaliku vaate arendamisele, mis pakub teavitamis- ja osalusvõimalusi laiemale avalikkusele.¹¹</p> <p>Järgjärgulise lähenemise tõttu on tõelisi muutusi valitsuse poliitikakujundamise tavas võimalik hinnata alles pärast järgmiste tegevuskavade elluviimist. Arvestades poliitikatsükli eri etappide praegust killustatust ning puudujääke avalikkuse</p>

	<p>juurdepääsus infole valitsuse töö kohta, võiks ühtse poliitikakujundamise ja osalemise värava loomine otsustavalt parandada info kättesaadavust ja kodanikuosalust. Vaatamata rakendamise varasele etapile näitavad esimesed tulemused, et valitsus on pühendunud lubaduse elluviimisele ning on teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et seada avalikkuse teavitamine ja kodanikuosalus prioriteediks.</p> <p>Nagu ülalpool mainitud, tegeles töörühm neljanda tegevuskava ajal ühtaegu nii pikaajalise visiooni kui ka esimeste tehniliste lahenduste arendamisega.¹² Tegevuse elluviimisel kaasas töörühm veebitööriistaga seotud vajaduste analüüsi, nõuete väljatöötamise ja prototüübi testimisse ametnikke ja valitsusväliseid huvirühmi, nagu Kaubandus-Tööstuskoda, Vabaühenduste Liit, e-Riigi Akadeemia ja Eesti Koostöö Kogu.¹³ Valminud pikaajalise visiooni kohaselt oleks tööriistal kaks peamist funktsiooni: 1) „kinnine“ töökeskkond, kus poliitikakujundajad ja valitud osapooled saavad tegeleda õigusaktide eelnõude koosloomega, ning 2) avalik liides, mis võimaldab kodanikel osaleda avalikel konsultatsioonidel ning jälgida poliitikaalgatuste arengut alates esimestest ettevalmistustest valitsuses kuni lõpliku vastuvõtmise ja avaldamiseni. Valitsus plaanib jätkata tööriista arendusprotsessi välearenduse meetodil¹⁴, kaasates kasutajaid süsteemi pidevasse testimisse ja täiustamisse.¹⁵</p> <p>Samuti alustas töörühm sidusrühmadega arutelusid poliitikaprotsessi ümberkujundamise võimaluste üle, et selle eri etappe ja institutsioone omavahel tihedamalt lõimida.¹⁶ Töörühm plaanib minna nende aruteludega konkreetsemaks 2021. aasta kevadel, kui on võimalik esitleda koosloomekeskkonna esimest kasutuskõlblikku prototüüpi.¹⁷</p> <p>Vabaühenduste Liidu sõnul on kodanikuühendused rahul nii esialgsete tulemustega kui ka kaasamise kvaliteediga tegevuse rakendamisel.¹⁸ Kui asutused on valmis jätkama neljanda tegevuskava ajal alanud koostööd, on tegevusel suur potentsiaal muuta valitsemistava. Justiitsministeeriumi ja Riigikantslei esindajad rõhutasid intervjuudes IRMi hindajale, et tegevus on aidanud luua ametnike seas uut arusaama poliitikakujundamisest kui koosloomeprotsessist. See fookus peegeldub ka tööriista nimes – riigi koosloome keskkond –, mis valiti välja avaliku ideekonkursi tulemusel.¹⁹ Seega on senised sammud loonud hea aluse, et oluliselt parandada avalikkuse ligipääsu poliitikakujundamist puudutavale infole ja osalusprotsessidele.</p>
--	--

Tegevus 3: Riigikogu tegevuse avatuse ja läbipaistvuse suurendamine

<p>Tegevuse eesmärk</p>	<p>Tegevuse eesmärk oli parandada avalikkuse juurdepääsu informatsioonile Riigikogu töö kohta. Varem avaldasid Riigikogu komisjonid oma istungite protokolle sageli pika viibega ning komisjonide avaldamispraktikas oli suuri erinevusi. Samuti ei olnud valitsusvälistel sidusrühmadel võimalik infot Riigikogu täiskogu istungite kohta mugavalt analüüsida ja taaskasutada, kuna Riigikogu andmed ei olnud kättesaadavad avatud vormingus ega masinmõistetavas formaadis. Selle tegevusega soovis Riigikogu ühtlustada komisjonide protokollide avaldamispraktikat ja kiirendada nende avaldamist veebis. Samuti oli eesmärk avaldada teave Riigikogu töö kohta masinloetavate avaandmetena.</p>
<p>Kas valitsemine muutus avatumaks?</p>	<p>Tegevuse tulemusel täitis Riigikogu eesmärgi ja kiirendas komisjonide protokollide avaldamist. Mõne erandiga on protokollid nüüd Riigikogu veebilehel kättesaadavad keskmiselt kolme päeva ja enamasti mitte enam kui seitsme päeva jooksul pärast komisjoni istungit.²⁰ See on edasimineku võrreldes tegevuskava eelse ajaga, mil</p>

Märkimis- väärse

avaldamisaeg võis komisjoniti oluliselt kõikuda, ulatudes paarist päevast mitme nädala ja kuuni.²¹ Rohkem kui nädalased viivitused ei ole enam tavapärased.

Lisaks avaldas Riigikogu info oma töö kohta masinloetavate avaandmetena, mida saab taaskasutada Creative Commons'i rühma kuuluva litsentsi alusel.²² Avaandmete seas on näiteks täiskogu istungitel arutatud seaduseelnõud, istungite protokollid, eri tüüpi dokumendid dokumendiregistrist, parlamendiliikmete istungitel osalemise ja hääletamise statistika, peetud kõned, hääletustulemused, täiskogu istungite stenogrammid jne. Andmed on kättesaadavad masinloetavas formaadis (JSON) rakendusliidese (API) kaudu²³, mis võimaldab teha masin-masin andmepäringuid ning andmeid kasutataval rakendustel ja teenustel andmeid automaatselt uuendada. Andmeid uuendatakse regulaarselt ning kasutajad saavad osutada vigadele andmetes või teha ettepanekuid rakendusliidese arendamiseks avalikus GitHubi repositooriumis.²⁴

Riigikogu andmetel on juba ka aktiivseid kasutajaid. Olulisim kasutaja on Eesti Koostöö Kogu, kes haldab kollektiivsete rahvaalgatuste platvormi Rahvaalgatus.ee.²⁵ Rahvaalgatus kasutab Riigikogu andmeid, et jälgida kodanike poolt algatatud ja allkirjastatud kollektiivsete pöördumiste elukäiku Riigikogus.²⁶ Lisaks sellele kasutasid Tartu Ülikooli teadlased andmeid avaliku rakenduse tegemiseks, mis analüüsib ja visualiseerib Riigikogu liikmete tegevust (nt hääletustulemused, kõned, küsimused ja osalusstatistika).²⁷

Rahvaalgatus.ee platvormi koordinaator Eesti Koostöö Kogus peab Riigikogu avaandmeid platvormile väärtuslikuks täienduseks.²⁸ Konkreetsemalt on avalikkusel nüüd võimalik jälgida rahvaalgatuste staatust peaaegu reaajas ning saada e-kirja teel platvormilt automaatseid teateid, kui Riigikogu on algatust arutanud või selle kohta otsuse vastu võtnud. Kuna Riigikogu kantselei pidas Koostöö Koguga tegevuse rakendamisel nõu, vastab andmete formaat Rahvaalgatuse platvormi vajadustele. Enne tegevuskava elluviimist pidi platvormi koordinaator sageli algatuste seisu käsitsi uuendama.²⁹ Selleks enam vajadust ei ole, kuna andmed uuenevad automaatselt rakendusliidese kaudu. Üksikuid viiteid info kättesaamisel vahel siiski esineb, aga platvormi koordinaatori sõnul ei tulene need tõenäoliselt tehnilistest probleemidest, vaid tõrgetest Riigikogu enda sisemistes tööprotsessides.

Üheskoos kujutavad selle tegevuse kaks poolt (komisjonide protokollide kiirem avaldamine ning masinloetavate avaandmete väljastamine) endast kiiduväärt edasiminekut avalikkuse informeerimisel Riigikogu tööst. Oma läbipaistvuse edasiseks suurendamiseks võiks Riigikogu keskenduda info „inimloetavuse“ parandamisele ning teha komisjonide ja täiskogu istungite arutelud kodanikele kergesti kättesaadavaks. Esimese sammuna võiks Riigikogu kaasata veebilehe kasutajaid, et analüüsida nende vajadusi ja pakkuda välja ideid veebilehe avaliku liidese kujundamiseks. Seejuures võiks Riigikogu parandada komisjonide protokollide leitavust aruteluteemade põhjal. Veebilehe üldine märksõnaotsing leiab üles protokollid istungitelt, kus on arutatud konkreetset seaduseelnõu või ELi dokumenti, aga mitte istungitelt, kus on toimunud üldisemad arutelud või kuulamised, näiteks rahvaalgatuste menetlemise raames. Seega võiks Riigikogu kaaluda, kuidas aidata kodanikel asjakohast infot veebist lihtsamini leida.

Tegevus 5: Kohalike avalike teenuste tasemete lihtne ja kasutajasõbralik esitamine

<p>Tegevuse eesmärk</p>	<p>Tegevuse siht oli edendada avatud valitsemist kohalikes omavalitsustes, parandades avalikkuse ligipääsu informatsioonile omavalitsuste pakutavate avalike teenuste kvaliteedi kohta. Valitsus viis 2017. aastal läbi ulatusliku omavalitsuste liitmise eesmärgiga parandada KOVide haldusvõimekust ja kohaliku tasandi avalike teenuste kvaliteeti. Sellele vaatamata ei olnud avalike teenuste kvaliteeti varem süstemaatiliselt mõõdetud, samuti puudus KOVide avalike teenuste tasemete kohta avalikult kättesaadav info.³⁰ Selleks et luua võrdlusbaas muutuste jälgimiseks omavalitsuste võimekuses, soovis valitsus arendada andmetel tugineva veebipõhise seiretööriista, mis võimaldaks poliitikakujundajatel ja kodanikel hinnata ja võrrelda kõigi KOVide tulemusi eri valdkondades, kommunaal- ja sotsiaalteenuste pakkumisest avatud valitsemistava rakendamiseni.</p>
<p>Kas valitsemine muutus avatumaks?</p> <p>Väljapaistvalt</p>	<p>Tegevuskava lõpuks (ehkki paarikuulise hilinemisega) avaldas Rahandusministeerium seiretööriista veebilehel https://minuomavalitsus.fin.ee. Aastatel 2018–2019 toimunud veebikeskkonna arendusprotsess kaasas eri osapooli nii valitsusest kui ka valitsusvälistest rühmadest (nt Riigikantselei, Statistikaamet, Eesti Koostöö Kogu, e-Riigi Akadeemia, Eesti Linnade ja Valdade Liit).³¹</p> <p>Tulemuseks on veebirakendus, mis koondab ja visualiseerib võrdlevaid andmeid kõigi 79 liitunud omavalitsuse tulemuslikkuse kohta 16 valdkonnas, mis puudutavad kohalike avalike teenuste võtmevaldkondi (sh haridus, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajandus, liikuvus, sotsiaalkaitse, rahvatervis ja turvalisus, kultuur, sport ja vaba aeg), aga ka valitsemist ja haldusjuhtimist. Valitsemise valdkonnas hindab rakendus muu hulgas valitsemise avatust omavalitsustes. Rakendus näitab, kas omavalitsus viib kohalikul tasandil ellu avatud valitsemise tegevuskava, avaldab teavet kohaliku eelarve ja omavalitsuse töö kohta, praktiseerib kaasavat eelarvestamist, võimaldab oma veebilehe kaudu avalikkuse osalemist, on vastu võtnud läbipaistvad protseduurid vabäuhenduste rahastamiseks ja avalike hangete korraldamiseks jne.</p> <p>Lihtsamaks võrdlemiseks näitab rakendus iga kriteeriumi lõikes³² teenuste taset („baas“, „edasijõudnud“ või „eeskujulik“), tuginedes metoodikale, mille Tartu Ülikool ja konsultatsiooniettevõtte Geomedia töötasid välja koostöös kohalike omavalitsuste, ekspertide ja huvirühmadega.³³ Ehkki metoodika võib laiemale avalikkusele keeruliseks jääda, aitab selgete visuaalide ja värvikoodi kasutamine veebilehel kasutajatel mõista iga omavalitsuse olukorda teistega võrreldes. Samuti sisaldab veebileht rakenduse kasutusvõimaluste ja andmete piirangute kohta lihtsas keeles selgitusi.³⁴</p> <p>Võrreldes olukorraga enne tegevuskava rakendamist, on rakendus väljapaistvalt parandanud avalikkuse juurdepääsu infole kohalike omavalitsuste töö kohta. Samuti pakub rakendus KOVidele ja keskvalitsusele andmeid hindamiseks, kas on vaja poliitilisi meetmeid, sh muutusi rahajaotuses, mis toetaksid muutuste elluviimist või aitaksid vähendada ebavõrdsust omavalitsuste vahel. Intervjueeritud Vabäuhenduste Liidu esindaja sõnul lihtsustab ligipääs üksikasjalikele ja võrreldavatele andmetele KOVide kohta märkimisväärselt nende huvikaitseorganisatsioonide tööd, kes pidid varem rääkima kümnete omavalitsustega, et luua mingil tasemel arusaama kohaliku tasandi probleemidest ja vajadustest.³⁵ Kuna rakendus kasutab 2020. aastal tehtud küsitluse andmeid, mis hindas elanike rahulolu omavalitsuse teenustega, usub Vabäuhenduste Liidu esindaja, et tööriist võiks pakkuda kodanikele vajalikku tõendusmaterjali paremate teenuste nõudmiseks kohalike omavalitsustelt. Olulise tulemusena näitas rahuloluküsitlus, et enamikus omavalitsustes ei ole elanikud kaasamise tasemega rahul.³⁶</p>

	<p>Intervjueeritud Eesti Külaliikumise Kodukant esindaja peab rakendust väärtuslikuks tööriistaks, et edendada võrgustiku strateegilist partnerlust kohalike omavalitsustega ning jälgida oma huvikaitse ja võimekuse arendamise tegevuste edukust, ilma et selleks oleks tarvis tellida eraldi uuringuid.³⁷ Kodukandi esindaja tõstab esile tööriista head visuaalset kujundust, eriti kaardivaadet, mis annab avalikkusele omavalitsustest kiire ja ligipääsetava võrdleva ülevaate. Täiendava väärtusena pakub veebileht hindamisel kasutatud andmeid avaandmetena avalikuks kasutamiseks.³⁸</p> <p>Kuna rakendus avalikustati alles augustis 2020, on Rahandusministeeriumi järgmine prioriteet levitada tööriista kohta infot potentsiaalsete kasutajate seas.³⁹ Seni on ministeerium korraldanud pressikonverentsi, loonud eraldi Facebooki lehe⁴⁰ ning levitanud infot kohtumistel ja seminaridel omavalitsuste, ministeeriumide ja vabaihendustega (nt Vabaihenduste Liidu ja Open Knowledge Estonia kaaskorraldatud Hea Kodaniku klubis).⁴¹ Samuti plaanib ministeerium avalikkuse teavitamiseks avaldada rohkem artikleid kohalikes lehtedes. Lisaks kasutajate kaasamisele plaanib ministeerium jätkata hindamismetoodika arendamist. Sel otstarbel loodi paljusid osalisi kaasav huvirühmade nõukogu, milles osalevad vabaihendused, nagu näiteks Kodukant.⁴² Ministeerium kogub veebilehe kaudu pidevalt ka kasutajate tagasisidet.⁴³</p> <p>Olgugi et tööriista hilisem valmimine tõi kaasa viivitusi kasutajate teavitamises ja kaasamises, on tegevus muutnud kohalikke omavalitsusi puudutava info kättesaadavust nii sisukuse kui ka mahu mõttes. Avalikkuse, poliitikakujundajate ja huvirühmade käsutuses on nüüd tööriist, mis pakub ühtse metoodika põhjal tõenduspõhist infot kohalike omavalitsuste teenuste ja valitsemistavade kohta, võimaldades nii võrdlust kui ka detailset vaadet huvipakkuvale omavalitsusele. Selle info põhjal poliitikamuudatuste tegemine võtab aega, ent valitsusametnikud on juba hakanud tööriista kasutama kohalike omavalitsustega kohtumiste ettevalmistamisel, et saada ülevaadet omavalitsuste tugevustest ja nõrkustest.⁴⁴ Teise näitena plaanib uus noortestrategie aastateks 2021–2035 kasutada rakendust, et jälgida muutust strateegia ühes peamises tulemusnäitajas – kohalike omavalitsuste osakaalus, kus noorsootöö teenused on vähemalt „edasijõudnu“ tasemel.⁴⁵</p>
--	---

¹ IRMi lähtearuanne märkis tugevad tegevused „**silmapaistvateks tegevusteks**“, kui need olid tõendatavad, asjakohased ja suure potentsiaalse mõjuga. Kui ükski tegevus ei ületanud potentsiaalse mõju lävendit, valis IRM silmapaistvad tegevused „mööduka“ potentsiaalse mõjuga tegevuste seast. Eesti silmapaistvad tegevused on välja toodud IRMi 2018–2020 lähtearuande lühikokkuvõttes: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Estonia_Design_Report_2018-2020_EST_for-public-comment.pdf.

² IRMi lähtearuanne 2018–2020: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-design-report-2018-2020/>.

³ Töörühmas osalesid Justiitsministeeriumi, Riigikantselei ja Riigikogu kantselei ametnikud.

⁴ Karmen Vilms (Justiitsministeerium), intervjuu, 6. november 2020.

⁵ Riigikantselei AVP repositoorium: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus#tegevuskava-2018-2020>

⁶ Tegevuskava seadis kolm eesmärki: 1) sidusrühmade ja potentsiaalsete kasutajate vajaduste analüüs, 2) veebikeskkonna funktsioonide kirjeldamine ja 3) infosüsteemi lähteülesande koostamine, nõuete kirjeldamine ja prototüübi loomine. Eesti AVP tegevuskava 2018–2020: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2018-2020/>.

⁷ Riigikantselei, „Algas õiguse koostamine keskkonna nimekonkurss“, 12. oktoober 2020, <https://www.riigikantselei.ee/et/uudised/algas-oguse-koostamine-keskkonna-nimekonkurss>.

⁸ Karmen Vilms (Justiitsministeerium), e-kiri, 9. veebruar 2021.

⁹ Eesti AVP tegevuskava 2020–2022: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2020-2022/>.

¹⁰ Karmen Vilms (Justiitsministeerium), intervjuu, 6. november 2020.

¹¹ Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 10. november 2020.

¹² Karmen Vilms (Justiitsministeerium), intervjuu, 6. november 2020.

¹³ *Ibid.* Visiooni esialgset versiooni esitleti avalikkusele innovatsiooniklubi kohtumisel 6. veebruaril 2019:

<https://www.facebook.com/events/359336541312615/>.

¹⁴ Välearendus, ka paindlik või agiilne arendus (ingl *agile development*) viitab mitmesugustele tarkvaraarenduse meetoditele, mis põhinevad manifestil „Manifesto for Agile Software Development“ (<https://agilemanifesto.org>). Välearenduse alustaladeks on keskendumine kliendi rahulolule, võimalus muuta nõudeid kogu arendusprotsessi vältel, lihtsus, koostööl ja iseorganiseeruvatel meeskondadel põhinev töömeetod, regulaarne edusammude analüüs ning tarkvara pidev täiustamine.

¹⁵ Karmen Vilms (Justiitsministeerium), intervjuu, 6. november 2020.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Karmen Vilms (Justiitsministeerium), e-kiri, 9. veebruar 2021.

¹⁸ Alari Rammo (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 12. november 2020.

¹⁹ Justiitsministeerium, Eesti õigusloome ühte kohta koondav süsteem hakkab kandma nime Riigi koosloome keskkond, 9. november 2020, <https://www.just.ee/et/uudised/eesti-ogusloome-uhete-kohta-koondav-susteem-hakkab-kandma-nime-riigi-koosloome-keskkond>.

²⁰ Riigikogu komisjonide protokollid: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/paevakorrad-ja-protokollid/>. Keskmise avaldamisaja hinnang (kolm päeva) põhineb IRMi hindaja analüüsil, mis vaatles alaliste komisjonide protokollide avaldamiskuupäevi 2020. aasta 10.–14. veebruari ning 14.–18. septembri töönalal.

²¹ IRMi lähtearuanne 2018–2020: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-design-report-2018-2020/>.

²² Riigikogu avaandmed Eesti avaandmete portaalis: <https://opendata.riik.ee/andmehulgad/riigikogu-veebi-avaandmed/>.

²³ Avaandmed Riigikogu veebilehel: <https://api.riigikogu.ee/swagger-ui.html>.

²⁴ GitHubi repositoorium: <https://github.com/riigikogu-kantsesei/api/>.

²⁵ Rahvaalgatus on osalusinstrument, mis võimaldab inimestel esitada Riigikogule kollektiivseid pöördumisi, kui need on kogunud vähemalt 1000 kodaniku allkirja. Rahvaalgatuste koosloomet ja allkirjastamist hõlbustav veebiplatvorm arendati välja Eesti teise AVP tegevuskava raames – vt IRMi lõpparuannet: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-end-of-term-report-2014-2016>.

²⁶ Kollektiivse pöördumise näide (rahvaalgatus karusloomakasvatuse keelustamiseks Eestis):

<https://rahvaalgatus.ee/initiatives/9a805471-3705-4522-9b6f-9cbd7a455f40>.

²⁷ Avalik rakendus: https://webapps.skytte.ut.ee/riigikogu_info/.

²⁸ Kadri Org-Lilleväli (Eesti Koostöö Kogu), telefoniintervjuu, 16. detsember 2020.

²⁹ IRMi lähtearuanne 2018–2020: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-design-report-2018-2020/>.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Andrus Jõgi (Rahandusministeerium), e-kiri, 12. november 2020.

³² Tartu Ülikooli ja Geomedia metoodika: <https://minuomavalitsus.fin.ee/en/andmed-ja-metoodika/evaluation-methodology>.

³³ Tartu Ülikooli ja Geomedia aruanne:

<https://minuomavalitsus.fin.ee/sites/default/files/lingitud%20failid/KOV%20teenuste%20metoodika%20lõpparuanne.pdf>.

³⁴ Teave on leitav veebilehe rubriigist „Korduma kippuvad küsimused“: <https://minuomavalitsus.fin.ee/en/faq>

³⁵ Alari Rammo (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 12. november 2020.

³⁶ Minuomavalitsus.fin.ee rahulolutöölaud: <https://minuomavalitsus.fin.ee/et/rahulolutoolaud>.

³⁷ Krista Habakukk (Eesti Külaliikumine Kodukant), intervjuu, 16. november 2020. Kodukant on kohalike kogukondade (sh eriti maapiirkondade) võimestamisest huvitatud organisatsioonide võrgustik.

³⁸ Avaandmed: <https://minuomavalitsus.fin.ee/en/data-and-methodology/database>.

³⁹ Andrus Jõgi (Rahandusministeerium), e-kiri, 12. november 2020.

⁴⁰ Facebooki leht: <https://www.facebook.com/minuomavalitsus/>.

⁴¹ Lisainfo ürituse kohta: <https://www.facebook.com/events/811135476094112/>.

⁴² Krista Habakukk (Eesti Külaliikumine Kodukant), intervjuu, 16. november 2020.

⁴³ Veebilehe iga alamlehe jaluses on nupp „Hinda meie lehte!“.

⁴⁴ Andrus Jõgi (Rahandusministeerium), e-kiri, 3. veebruar 2021.

⁴⁵ Noortestrategia 2021–2035, lisa 2: Mõõdikute metoodika ja allikad:

https://www.hm.ee/sites/default/files/noortevaldkonna_arengukava_2021-2035_lisad_seisuga_23.04.2020.pdf.

2.4. Tegevuste elluviimine

Allolev tabel sisaldab hinnangut tegevuskava iga tegevuse elluviimise seisule.

Tegevus	Elluviimine (tõendid puuduvad, pole alustatud, piiratud, oluliselt täidetud või täidetud)
1. Läbipaistvat ja kaasavat poliitikakujundamist toetav infotehnoloogia	Täidetud: Selle tegevuse elluviimise ja esialgsete tulemuste kohta vt täpsemalt osa 2.3.
2. Kaasav, teadmistepõhine ja kodanikukeskne poliitikakujundamise protsess	Täidetud: Rahandusministeeriumi haldusalasse kuuluv Riigi Tugiteenuste Keskus tellis koolitused keskkvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse ametnikele neljal teemal: 1) poliitikakujundamise alused, 2) kaasamine ja protsessijuhtimine, 3) mõjude hindamine, 4) valikmetoodikad mõjude ja protsesside hindamiseks. ¹ Iga koolitusmoodul kestis 1–3 koolituspäeva ning mooduleid pakuti tegevuskava jooksul neli korda. ² Koolitused olid avatud ka kodanikuühendustele – algselt soovis Riigi Tugiteenuste Keskus kaasata vähemalt 30% osalejatest vabaühendustest ja kohalikest omavalitsustest. Kokku oli koolitustel 888 osalejat. Ligikaudu 6% oli kohalikest omavalitsustest ja 9% kodanikuühendustest (kaasamist ja mõjude hindamist käsitlevates kohustuslikes moodulites oli vabaühenduste osalus 16%). ³ Riigi Tugiteenuste Keskuse sõnul püüti jõuda rohkemate kodanikuühenduste ja omavalitsusteni ⁴ , ent kodanikuühenduste arvates võinuks infot osalusvõimaluse kohta laiemalt jagada. ⁵ Ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite võrgustik kohtus tegevuskava rakendamise jooksul neli korda aastas. Koordinaatorid uuendasid võrgustiku toimimismudelit ning sõnastasid ühtse arusaama kaasamiskoordinaatorite rollist ministeeriumides. ⁶ See hõlmab asutuste kaasamisprotsesside kavandamist, kaasamise aluste õpetamist uutele ametnikele, ministeeriumide kaasamisprotsesside kvaliteedi jälgimist, kaasamisalase info ja heade kogemuste jagamist ministeeriumis, osalejatelt tagasiside kogumist, valitsusväliste huvirühmade suhtluse vahendamist ametnikega ning nende abistamist ministeeriumile ettepanekute sõnastamisel. ⁷ Ehkki mõnes ministeeriumis tuleb veel teha tööd kaasamiskoordinaatorite rolli tutvustamiseks ja nende positsiooni parandamiseks, pakub võrgustik nüüd koordinaatoritele regulaarset platvormi oma murede jagamiseks ja üksteise toetamiseks. ⁸ Samuti on kaasamiskoordinaatorite võrgustik aktiivselt kaasatud järgmise AVP tegevuskava (2020–2022) tegevuse 2 rakendamisse, mille eesmärk on koguda edukaid koosloomemeetodeid ja katsetada neid valitsuse poliitikakujundamise protsessides. ⁹
3. Riigikogu tegevuse avatuse ja läbipaistvuse suurendamine	Täidetud: Selle tegevuse elluviimise ja esialgsete tulemuste kohta vt täpsemalt osa 2.3.
4. Avatud valitsemise tegevuskava	Täidetud:

<p>väljatöötamine ja tegevuste juurutamine kohalikus omavalitsuses</p>	<p>Tegevuskava perioodil toetas Rahandusministeerium Euroopa Sotsiaalfondi rahastatud avatud taotlusvooru kaudu avatud valitsemise projektide arendamist kolmes omavalitsuses (Põlva, Valga ja Rakvere vald).¹⁰ Kaheksa taotlust ei saanud rahastust suure konkursi tõttu (vaid ligikaudu pooled taotlused olid edukad).¹¹ Seda oli vähem kui tegevuskava algne eesmärk viia avatud valitsemist edendavaid projekte ellu vähemalt viies omavalitsuses.¹²</p> <p>Saavutamaks tegevuse eesmärki suurendada kohalike omavalitsuste teadlikkust avatud valitsemisest, korraldas Rahandusministeerium omavalitsustele 2019. aasta juunis seminari, jagades infot ja häid näiteid varasematest AVP tegevuskavadest. Seminaril osales ametnikke 20 omavalitsusest.¹³</p> <p>Valitsus jätkab avatud valitsemise põhimõtete edendamist kohalikul tasandil järgmises AVP tegevuskavas. Rahandusministeerium korraldab regulaarseid avatud valitsemise töötube kohalikes omavalitsustes (tegevus 3). Samal ajal pakub Siseministeerium viiele omavalitsusele koosloome arenguprogrammi, eesmärgiga töötada koos kohalike elanikega välja kohaliku kogukonna kaasamise mudel (tegevus 4).¹⁴</p>
<p>5. Kohalike avalike teenuste tasemete lihtne ja kasutajasõbralik esitamine</p>	<p>Täidetud:</p> <p>Selle tegevuse elluviimise ja esialgsete tulemuste kohta vt täpsemalt osa 2.3.</p>
<p>6. Osalusdemokraatia hoiakute ja oskuste arendamine üldhariduses</p>	<p>Täidetud:</p> <p>Aastal 2018 moodustas Haridus- ja Teadusministeerium ekspertide töörühma, et formuleerida kodanikuosaluse oskuste õpetamisega seotud õpieesmärgid ja õpitulemused uute põhi- ja keskkooli õppekavade sotsiaalainete jaoks. Töörühm esitles oma ettepanekuid sihtasutusele Archimedes 2019. aasta jaanuaris. Samal ajal panid paralleelsed eksperdirühmad kokku visioonidokumendid, et anda sisendit haridusvaldkonna uutesse arengukavadesse (sh haridusstrateegia ja noortestrategie).¹⁵ Ministeerium kasutas töörühmade sisendit eri sidusrühmadega konsulteerimiseks (nt õpetajad, noored, õpilased, lapsevanemad, koolijuhid, haridusuuendajad, kohalikud omavalitsused) uue haridusstrateegia 2021–2035¹⁶ ja õppekavade arendamise käigus.</p> <p>Valitsus kiitis haridusstrateegia heaks oktoobris 2020. Sama aasta novembri seisuga ootas strateegia enne lõplikku vastuvõtmist arutelusid Riigikogus¹⁷. Haridus- ja Teadusministeerium plaanib hakata uusi õppekavu rakendama 2022.–2023. aasta jooksul.¹⁸</p>

¹ Koolitusprogramm ja -materjalid: <https://www.riigitootaja.ee/rtip-client/app/#/training.materials>.

² Koolituste ajakava: <http://www.praxis.ee/tood/politikakujundamise-oskuste-arendamise-programmi/>.

³ Ott Karulin (Riigikantselei), e-kiri, 18. märts 2021.

⁴ Cherlin Agu (Riigi Tugiteenuste Keskus), e-kiri, 9. november 2020.

⁵ Alari Rammo (Vabaihenduste Liit), e-kiri, 19. märts 2021.

⁶ Intervjuu Ivar Hendlaga (Riigikantselei), e-kiri, 22. detsember 2020.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Eesti viies AVP tegevuskava: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2020-2022/>.

¹⁰ Info taotlusvooru ja 2019. aastal rahastatud projektide kohta: [https://www.rtk.ee/kohalik-ja-regionaalne-arendusvoimekus - koostoo-ja-teenuste-osutamine-2019](https://www.rtk.ee/kohalik-ja-regionaalne-arendusvoimekus-koostoo-ja-teenuste-osutamine-2019) (info 2018. aasta taotlusvooru kohta ei ole enam kättesaadav seoses Riigi Tugiteenuste Keskuse üleminekuga uuele veebilehele).

¹¹ Kaie Kungas (Rahandusministeerium), intervjuu, 20. aprill 2021.

¹² Eesti AVP tegevuskava 2018–2020: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2018-2020/>

¹³ Kaie Kungas (Rahandusministeerium), intervjuu, 20. aprill 2021.

¹⁴ Eesti viies AVP tegevuskava: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2020-2022/>.

¹⁵ Haridus- ja Teadusministeerium, Strateegiline planeerimine aastateks 2021–2035: <https://www.hm.ee/et/kaasamine-osalemine/haridus-ja-teadusstrateegia-aastateks-2021-2035>.

¹⁶ Kaasamisürituste ja kaasatud sidusrühmade nimekiri Haridus- ja Teadusministeeriumi veebilehel:

<https://www.hm.ee/et/kaasamine-osalemine/strateegiline-planeerimine-aastateks-2021-2035/avalikud-arutelud>.

¹⁷ Haridus- ja Teadusministeerium, uudiskiri november 2020/6, <https://www.hm.ee/et/kaasamine-osalemine/strateegiline-planeerimine-aastateks-2021-2035/infokiri>.

¹⁸ Eesti Rahvusringhääling, Haridusministeerium kulutab uute õppekavade elluviimiseks 14 miljonit eurot, 28. november 2019, <https://www.err.ee/1007883/haridusministeerium-kulutab-uute-oppekavade-elluviimiseks-14-miljonit-eurot>.

III. Sidusrühmade kaasamise protsess

3.1 Sidusrühmade kaasamise protsess tegevuskava rakendamise ajal

AVP võttis 2017. aastal vastu AVP osalemise ja koosloome standardid, et toetada kodanikuühiskonna osalemist ja koosloomet kõigis AVP tsükli etappides. Kõigilt AVPs 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 koosloome nõuded, mida riik või muu üksus peab tegevuskava kujundamisel ja rakendamisel järgima, et käituda kooskõlas AVP protsessiga. Eesti tegevus **ei olnud vastuolus** AVP protsessiga.¹

Lisa I sisaldab ülevaadet Eesti tulemustest kaasamise ja osalemise nõuete rakendamisel tegevuskava rakendamise ajal.

Tabel 3.2: Avaliku panuse tase

IRM kasutab AVP puhul kohandatuna rahvusvahelise kodanikuosaluse assotsiatsiooni (IAP2) osaluse spektrit.² Enamik riike peaks AVP vaimus püüdlema koostöö tegemise poole.

Avaliku panuse tase		Tegevuskava väljatöötamise ajal	Tegevuskava rakendamise 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		
Konsulteerimine	Avalikkus sai teha ettepanekuid		
Informeerimine	Valitsus andis avalikkusele teavet tegevuskava kohta		
Konsultatsiooni puudumine	Konsultatsiooni puudumine		

Valitsus viis enamiku tegevustest ellu tihedas koostöös kodanikuühenduste ja valitsusväliste ekspertidega. Valitsuse ja kodanikuühiskonna koostöö intensiivsus sõltus iga konkreetse tegevuse iseloomust ja ülesehitusest. Tegevuse 1 puhul oli kodanikuühendustel aktiivne roll uue poliitikakujundamise tööriista arendamise igas etapis. Samuti said ühendid kaasa rääkida tegevuse 5 raames valminud kohalike omavalitsuste seiretööriista kavandamisel ja arendamisel. Sidusrühmade osalus oli suur ka tegevuse 6 rakendamisel, kuivõrd Haridus- ja Teadusministeerium kaasas ulatuslikult vabaühendusi ja eksperte uute õppekavade ja haridusstrateegia väljatöötamisse. Samal ajal viis Riigikogu tegevust 3 ellu valdavalt iseseisvalt, saades mõningast sisendit Eesti Koostöö Kogult. Niisamuti ei hõlmanud tegevus 4 märkimisväärset kodanikuühenduste kaasamist, kuna tegevus keskendus kohalike omavalitsuste projektitaotluste rahastamisele. Sellegipoolest osales e-Riigi Akadeemia valitsusvälise eksperdiorganisatsioonina tegevuse 4 raames kohalikele omavalitsustele suunatud koolituspäeva kujundamisel ja avatud valitsemise hea praktika jagamisel. Viimaks löid kodanikuühendid kaasa ka tegevuse 2 rakendamisel, võttes osa poliitikakujundamise oskuste ja kodanikuosaluse koolitusprogrammist (paaril juhul osalesid kodanikuühiskonna taustaga eksperdid ka koolitajana).

Tegevuskava rakendamise ajal kohtus sidusrühmade foorum (avatud riigivalitsemise arengukomisjon) neli korda, mida on vähem, kui nõuavad AVP standardid. Sellele vaatamata jagasid foorumi liikmed kohtumiste vahel infot e-kirja teel ning AVP kontaktpunkt kohtus kodanikuühendustega vabaühenduste

ümarlaua koosolekul, et arutada tegevuskava rakendamist ning ühiselt kavandada järgmist tegevuskava. Arengukomisjoni töös osalev intervjueeritud ümarlaua esindaja hindab valitsuse ja kodanikuühiskonna koostööd komisjoni koosolekute vahelisel ajal rahuldavaks.³ Ta rõhutab, et arengukomisjoni kohtumised on vajalikud kõrgetasemeliste otsuste vastuvõtmiseks, kuid valdav osa igapäevatööst AVP tegevuskavaga tehakse kohtumiste vahepeal, mil tegevuste eest vastutavad ametnikud peavad enamasti asjaomaste vabaühendustega aktiivselt sidet. Kokkuvõttes küündis valitsuse ja kodanikuühiskonna suhtlus tegevuskava rakendamise ajal üldjuhul „koostöö tegemise” tasemeni IAP2 spektri mõistes.

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

² “IAP2’s Public Participation Spectrum,” IAP2, 2014.

https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.

³ Alari Rammo (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 12. november 2020.

3.2 Ülevaade Eesti tulemustest tegevuskava rakendamise vältel

Selgitus:

Roheline = vastab standardile

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

Punane = tõendid tegevuse kohta puuduvad

Sidusrühmade foorum	Väljatöötamise ajal	Rakendamise ajal
Ia. Foorum on olemas: tegevuskava elluviimise ajal liitis valitsus AVP koordineeriva kogu varasema haldusvõimekuse arendamise valdkondliku komisjoniga, et moodustada uus avatud riigivalitsemise arengukomisjon ¹ . Uue komisjoni volitused hõlmavad AVP tegevuskavade koostamise ja rakendamise jälgimist.	Roheline	Roheline
Ib. Regulaarsus: avatud riigivalitsemise arengukomisjon kohtus kaheaastasel rakendusperioodil neli korda. ² AVP standardid nõuavad sidusrühmade foorumitelt kohtumisi vähemalt kord kvartalis. COVID-19 pandeemia tõttu asendati 25. maiks 2020 plaanitud koosolek meilivahetusega.	Roheline	Kollane
Ic. Ühine mandaadi kujundamine: seda standardit hinnati IRMi lähtearuandes ja olukord ei muutunud uue koordineeriva üksuse loomisega neljanda tegevuskava rakendamise kestel.	Roheline	Roheline
Id. Mandaadi avalikkus: info avatud riigivalitsemise arengukomisjoni volituste, liikmesuse ja juhtimisstruktuuri kohta on avaldatud valitsuse AVP veebilehel ³ .	Roheline	Roheline
2a. Sidusrühmade paljus: avatud riigivalitsemise arengukomisjoni liikmete seas on valitsusinstiitutsioonide, kohalike omavalitsuste ning valitsusväliste organisatsioonide esindajad. ⁴	Roheline	Roheline
2b. Võrdsus: avatud riigivalitsemise arengukomisjonis (reformitud rakendusperioodil) ei ole valitsusinstiitutsioonid ja valitsusvälised osalejad võrdsel arvul esindatud. Sellest hoolimata kaasab komisjon lisaks valitsusinstiitutsioonide esindajatele mitmesuguseid osapooli, sh Riigikogu mõttekoda, kohalikud omavalitsused, presidendi asutatud sihtasutus ja valitsusvälised organisatsioonid, kellest üks on AVP kodanikuühenduste ümarlaua esindaja. Riigikogu AVP kontaktpunkti sõnul esindab ümarlaua esindaja paljude kodanikuühenduste häält, kes kuuluvad AVP vabühenduste ümarlauda. ⁵	Roheline	Kollane
2c. Läbipaistev valik: avatud riigivalitsemise arengukomisjoni valitsusvälised liikmed valiti ühiselt AVP kodanikuühiskonna ümarlaua ning varasemas avatud valitsemise partnerluse koordineerivas kogus esindatud vabühendustega ⁶ . Osalevad kodanikuühenduste esindajad väidavad, et valikuprotseduur oli nendele läbipaistev ⁷ , ehkki info protsessi kohta ei ole avalikult kättesaadav.	Roheline	Roheline

2d. Valitsuse kõrgetasemeline esindatus: komitee liikmeskond hõlmab riigisekretäri ning nelja ministeeriumi kantslereid. Kõik on otsustuspädevusega kõrgemad ametnikud.	Roheline	Roheline
3a. Avatus: avatud riigivalitsemise arengukomisjon võtab tegevuskava rakendamisel vastu sisendit igalt huviliselt. Sidusrühmad saavad osalemiseks ühendust võtta Riigikantselei AVP kontaktpunktiga ⁸ või AVP kodanikuühenduste ümarlauaga, mida koordineerib Vabariiklaste Liit ⁹ .	Roheline	Roheline
3b. Kaugosalus: kõigil kohtumistel on kaugosaluse võimalused veebipõhiste videokonverentsiplatvormide kaudu. ¹⁰	Roheline	Roheline
3c. Protokollid: avatud riigivalitsemise arengukomisjon avaldab valitsuse AVP veebilehel omal algatusel kõigi kohtumiste protokollid. ¹¹	Roheline	Roheline

Selgitus:

Roheline = vastab standardile

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

Punane = tõendid tegevuse kohta puuduvad

Tegevuskava rakendamine		
4a. Protsessi läbipaistvus: riiklikul AVP veebilehel uuendatakse regulaarselt tegevuste elluviimise seisu, kui on tekkinud uut infot. ¹² Uuendusi tehakse siiski harvemini kui AVP soovitatud iga kuue kuu tagant ning ei täpsustata alati edusamme konkreetsete versta-postide lõikes või hilinemiste põhjusi. Näiteks puudus 2020. aasta märtsi seisuga tehtud kokkuvõttes igasugune info kaasamiskoordinaatorite võrgustiku tegevuste kohta, mis oli osa tegevusest 2.		Kollane
4b. Kommunikatsioonikanalid: veebilehel on AVP Riigikantselei kontaktpunkti kontaktandmed, kuid avalikkus ei saa tegevuskava edenemist kommenteerida.		Kollane
4c. Kodanikuühiskonna kaasamine: Riigikantselei kohtus tegevuskava rakendamise ajal AVP kodanikuühenduste ümarlauaga kord aastas, et arutada käimasolevat ja järgmist tegevuskava. ¹³		Roheline
4d. Koostöö IRMiga: Riigikantselei on jaganud IRMi aruandeid teiste valitsusasutustega avaldamiseelse kommenteerimisringi ajal ning AVP kodanikuühenduste ümarlauaga avaliku kommenteerimise perioodil. ¹⁴		Roheline
4.e Sidusrühmade foorumi kaasamine: avatud riigivalitsemise arengukomisjon arutab tegevuste rakendamise seisu regulaarselt oma kohtumistel. ¹⁵		Roheline
4.f Sidusrühmade foorumi kaasamine enesehindamise aruande arutellu: valitsus esitas enesehindamise lõpparuande foorumile tagasisidestamiseks ja heakskiitmiseks. ¹⁶		Roheline
4.g. Repositoorium: Riigikantselei haldab avalikku AVP repositooriumi riiklikul AVP veebilehel. ¹⁷ See järgib osaliselt IRMi juhiseid. ¹⁸ Repositooriumi uuendatakse veidi harvem kui iga kuue kuu tagant. 2020. Aasta 2020 novembri seisuga olid viimased uuendused tegevuskava elluviimise kohta tehtud 2020. aasta märtsikuus ning tegevuste 2 ja 3 seisu kohta olid esitatud vaid osalised tõendid. Näiteks ei sisaldanud tegevuse 2 ülevaade infot ega tõendeid kaasamiskoordinaatorite võrgustiku tegevuse kohta ning tegevuse 3 ülevaates puudusid viited Riigikogu komisjonide protokollidele.		Kollane

-
- ¹ Komisjon ja selle volitused on kehtestatud riigisekretäri (Riigikantselei) käskkirjaga: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT00352532/%24file/RS1943.pdf>.
- ² Kohtumised toimusid 24. mail 2019, 3. detsembril 2019, 18. veebruaril 2020 ja 10. augustil 2020.
- ³ Riiklik AVP repositoorium: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>.
- ⁴ Liikmesasutuste nimekiri on avaldatud valitsuse AVP veebilehel: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus..>
- ⁵ Ott Karulini sõnul (Riigikantselei, intervjuu 10. novembril 2020) lähtus komisjoni koosseis eesmärgist kaasata võrdne arv keskvalitsust esindavaid liikmeid ning teist tüüpi, keskvalitsusest sõltumatute oluliste sidusrühmade liikmeid. Viimane kategooria hõlmab kodanikuühendusi, aga ka kohalikke omavalitsusi, eksperte, mõttekodasid jne.
- ⁶ Intervjuud Ott Karuliniga (Riigikantselei), 10. november 2020, ja Alari Rammoga (Vabäühenduste Liit), 12. november 2020.
- ⁷ Alari Rammo (Vabäühenduste Liit), intervjuu, 12. november 2020.
- ⁸ Kontaktandmed valitsuse AVP veebilehel: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>.
- ⁹ Kontaktandmed ümarlaua veebilehel: <http://avatudvalitsemine.ee/osale/>.
- ¹⁰ Intervjuud Ott Karuliniga (Riigikantselei), 10. november 2020, ja Alari Rammoga (Vabäühenduste Liit), 12. november 2020
- ¹¹ Riiklik AVP veebileht sisaldab linki Riigikantselei avalikule dokumendiregistrile, kus protokollid on avaldatud: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/protocolsbyissuer?open>.
- ¹² Riiklik AVP veebileht („Tegevuste ülevaade“): <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus#tegevuskava-2018-202>.
- ¹³ Kohtumised toimusid 21. oktoobril 2019 ja 6. veebruaril 2020.
- ¹⁴ Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 10. november 2020.
- ¹⁵ Komisjon arutas tegevuskava rakendamise seisu näiteks oma kohtumisel 18. veebruaril 2020: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0037B202/%24file/ARVAL20PI.pdf>.
- ¹⁶ Avatud riigivalitsemise arengukomisjon arutas 2018.–2020. aasta tegevuskava enesehindamise aruannet oma kohtumisel 10. novembril 2020.
- ¹⁷ Riiklik AVP veebileht: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus#tegevuskava-2018-202>.
- ¹⁸ IRMi juhised repositooriumidele: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2015/11/IRM_Guidance-for-Repositories_Updated_2020.pdf.

IV. Metoodika ja allikad

IRMi aruannete tarbeks viivad uurimistööd läbi riiklikud hindajad. Kõik IRMi aruanded läbivad IRMi meeskonna juhtimisel kvaliteedikontrolli, et tagada kõrgeimate standardite järgimine ja nõuetekohane hoolsus uurimistöös.

Iga hindamisaruande kvaliteeti kontrollib IRMi rahvusvaheline ekspertide paneel (IEP). IEP koosneb läbipaistvuse, kodanikuosaluse, avaliku vastutuse ja sotsiaalteaduslike uurimismeetodite asjatundjatest.

Rahvusvahelise ekspertide paneeli praegused liikmed:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Hindamisprotsessi, sh laekunud kommentaaridega arvestamise protseduuri, on üksikasjalikumalt kirjeldatud protseduuride juhendi¹ III osas ning Eesti lähtearuandes 2018–2020.

Sõltumatust hindamismehhanismist

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

Maarja Olesk töötab analüütikuna Balti Uuringute Instituudis, poliitikauringute ja -hindamisega tegelevas sõltumatus mõttekojas. Maarjal on doktorikraad avaliku halduse ja tehnoloogia valitsemise erialal Tallinna Tehnikaülikoolist. Tema peamised uurimishuvivid hõlmavad avaliku sektori IT-innovatsiooni ning digitaalsete tehnoloogiate kasutamist valitsuse ja kodanike koostöök ja koosloomeks. Maarja on töötanud nii ülikoolis kui ka mittetulundussektoris. Viimases koordineeris ta projekte ja programme arengukoostöö, inimõiguste, noorte osaluse ja kodanikuhariduse teemal.

¹ IRMi protseduuride juhend, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Lisa I. IRMi indikaatorid

IRMi uurimistöös kasutatavad indikaatorid ja meetodid on kirjeldatud IRMi protseduuride juhendis.¹ Allpool on kokkuvõte 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 avalikkusele suunatud võimalusi panna ametnikke oma tegude eest vastutama?
- **Potentsiaalne mõju:** See muutuja hindab elluviidud tegevuse *potentsiaalset mõju*, kui elluviimine on toimunud kirjeldatud viisil. IRMi hindamiseksperit kasutab tegevuskava teksti selleks, et:
 - tuvastada sotsiaalne, majanduslik, poliitiline või keskkonnaprobleem;
 - määrata hetkeolukord tegevuskava alguses; ja
 - hinnata, millises mahu mõjutaks elluviidud tegevus tulemusi 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 valitsemistava on tegevuse tulemusel AVP väärtustega seotud valdkondades muutunud. Seda muutujat hinnatakse tegevuskava lõpus IRMi rakendamisaruandes.

Tulemustele orienteeritud tegevused?

Potentsiaalsel tähttegevusel on rohkem ambitsiooni ja elluviimispotentsiaali. Hästi kujundatud tegevus on selline, milles on selgelt kirjeldatud järgmised aspektid.

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 justitssüsteemis esineva korruptsiooni kohta jäävad menetlemata“)?
3. **Muutus:** vaheväljundite asemel kirjeldatakse kogu soovitud muutust käitumises, mida tegevuse elluviimisega loodetakse saavutada (nt „vastatud teabepäringute arvu kahekordistamine“ on tugevam eesmärk kui „vastamisprotokolli avalikustamine“).

Tähttegevused

Üks näitaja – tähistatud ehk „tähttegevus“ (★) – vajab täpsemat selgitust, kuna see äratav lugejate tähelepanu ja soodustab AVPs osalevate riikide/üksuste n-ö omavahelist võidujooksu. Selleks et „tähte“ saada, peab tegevus vastama järgmistele kriteeriumidele:

Version for public comment: Please do not cite

- Tegevus peaks olema **tõendatav, asjakohane** AVP väärtuste suhtes ja sel peaks olema **suur** potentsiaalne mõju. Seda hinnatakse lähtearuandes.
- IRMi rakendamisaruaude hinnangul peab tegevus olema **oluliselt täidetud** või **täidetud**.

Seda muutujat hinnatakse tegevuskava lõpus, IRMi rakendamisaruaudes.

¹ IRMi protseduuride juhend, AVP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.