

## EESTI KOHALIKES OMAVALITSUSTE VEEBILEHTEDE ANALÜÜS AVATUD VALITSEMISE PÕHIMÕTETEST LÄHTUVALT<sup>1</sup>

### TÖÖVERSIOON 28.01

#### I Analüüsi lühikokkuvõte

Käesoleva analüüsi peamiseks eesmärgiks on saada ettekujutus, millisel määral järgivad Eesti kohalikud omavalitsused oma veebisuhtluses avatud valitsemise põhimõtteid. Nendeks on eelkõige valitsemise läbipaistvus ning kodanike kaasamine otsustusprotsessidesse infoühiskonna tingimustes, kus IKT kasutuselevõtt on oluliselt avardanud avaliku võimu ja kodanike suhtluskanaleid. Analüüs valmis e-Riigi Akadeemia projekti „Avatud Valitsemise Partnerlus kohalikes omavalitsustes“ raames. Projekti eesmärgiks on aidata kaasa läbipaistva ja kogukondi kaasava valitsemise arengule Eesti valdades ja linnades. Lisaks uuringule viikse projekti raames läbi mõttekodasid ning nõustatakse omavalitsusi ja vabaühendusi eesmärgiga elavdada kohalikul tasandil võimu ja kogukondade dialoogi. Projekti sisu, tegevuste ja seniste tulemustega on võimalik tutvuda veebilehel [avatudvalitsemine.ee](http://avatudvalitsemine.ee)<sup>2</sup>.

Analüüsis vaadeldi 56 kohaliku omavalitsuse veebilehti ja osalust sotsiaalmeedias (peamiselt Facebook, aga ka mõned blogid). Uuringuküsimuste püstitamisel on silmas peetud kahte olulist kommunikatsioonitasandit, milleks on informatsiooni kättesaadavus võimu tegevuse kohta kui läbipaistvuse ja avatuse indikaator ja kodanike kaasamine otsustusprotsessidesse kui võimu avatuse ja dialoogivalmiduse indikaator.

Uuringuaruandes tutvustatakse lisaks üldise olukorra kirjeldusele ka analüüsi käigus silma jäänud parimaid näiteid linnade ja valdade avatud ja kaasavast veebikasutusest. Kokkuvõtte ja järelduste peatükis võrreldakse äsjase uuringu tulemusi ka e-Riigi Akadeemia varasemate kohalike omavalitsuste veebisuhtluse analüüsidega tuues välja peamised muutused ja suundumused.

Uuringu läbiviimisel kasutati nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid analüüsimeetodeid.

---

<sup>1</sup> Projekti rahastab EMP toetuste Vabaühenduste Fond Avatud Eesti Fondi vahendusel.

<sup>2</sup> <http://avatudvalitsemine.ee/avpkov/>

## II Uuringu meetodika

Uuringus analüüsi 56 kohaliku omavalitsuse veebilehti ja sotsiaalmeediakasutust. Omavalitsusüksused on valitud uuringusse põhimõttel, et igast maakonnast oleks esindatud maakonnakeskus ja lisaks veel ülejäänud maakonna omavalitsustest suurim ja väikseim rahvastikuregistri andmete põhjal. Neile lisandus täiendavalt 11 valda, kes avaldasid projekti algaasis soovi projektitegevustes osaleda ning vajasis seetõttu lähemat analüüsi. Selline erineva suurusega omavalitsusi hõlmav valim annab üldistamist võimaldava pildi Eesti kohalike omavalitsuste veebisuhtluse üldisest seisukorrast ja selle vastavusest avatud valitsemise põhimõtetele.

Kohalike omavalitsuste veebilehti on uuringus analüüsitud **kohaliku võimu avatuse/läbipaistvuse** ning **kodanike kaasamise vaatekohast lähtuvalt**. Kuna avatus ja läbipaistvus on oluline võimu teostamise erinevatel tasanditel, siis on eraldi vaatluse alla võetud nii poliitiline tasand, volikogu tasand kui ka administratiivne tasand.

Analüüsil on lähtutud alljärgnevatest uurimisküsimustest.

### I. **KOHALIKU VÕIMU AVATUS/LÄBIPAISTVUS**

#### A. **Poliitiline tasand**

- Kas volikogu liikmete erakondlik/valimisliitu kuuluvus on veebilehel avaldatud?
- Kas veebilehel on leitav 2013.aasta valimiste järgselt võimule saanud poliitiliste jõudude tegevuskava/lepe?
  - Kui JAH, siis kas selles on pööratud tähelepanu vabaühenduste (kogukonnaliikmete) kaasamisele?

#### B. **Volikogu tasand**

- Kas volikogu liikmete kontaktandmed (telefon, e-maili aadress) on veebilehel esitatud?
- Kas volikogu istungite päevakorrad postitatakse enne volikogu istungit veebilehele?
- Kas veebilehel avalikustatakse ka arutlusele tulevad eelnõud (ilma otsinguta dokumendiregistris)?
  - Kui JAH, kas on eelnõud on lihtsalt leitavad (ilma dokumendiregistrisse sisenemata)?
- Kas volikogus arutlusele tulevaid küsimusi (eelnõusid) on võimalik veebilehel kommenteerida?
- Kas loodud on võimalus volikogu istungi materjalidega tutvuda:
  - jälgida ülekannet veebis;
  - vaadata/kuulata volikogu istungi video/audio faile;

- lugeda protokolle ( kas need on formaalsed või sisulised)?

### C. Administratiivne tasand

- Kas KOV juhtide vastuvõtuajad on avalikud?
- Kas dokumendiregister on lihtsalt leitav (1-2 kliki kaugusel)?
- Kas käesoleva aasta eelarve on lihtsalt leitav (1 – 2 kliki kaugusel)?
- Kas KOV ametnike palgaandmed on avalikud?

## II. KODANIKE KAASAMINE

- Kas kodanikud saavad veebilehe vahendusel esitada kohalikele võimule ettepanekuid/küsimusi, millele avalikult vastatakse?
- Kas veebilehel on foorum kohaliku elu küsimuste arutamiseks?
- Kas veebilehel on kasutusel lihtküsitlus (gallup)?
- Kas veebilehel on infot pärast 2013 a. KOV valimisi toimunud avalike konsultatsioonide kohta?
- Kas veebilehel on viiteid osaluskogudele (nt noorte volikogu, seniorite volikogu?)

Kuna **Sotsiaalmeedia** võib olla nii infovahetuse kui ka tagasiside kogumise kanal, on uuringusse lisatud ka järgmised küsimused:

- Kas KOV kasutab sotsiaalmeediakanalit Facebook?
- Kui jah, siis kas KOV kodulehel on olemas otselink FB lehele?
- Kas KOV juhid peavad blogi, millel on lingid KOV veebilehele?

Omavalitsuse kodulehti ja Facebooki lehti analüüsiti põhiliselt vahemikus aprill 2014 – september 2014, veebilehtede analüüsi viis läbi e-Riigi Akadeemia suvine praktikant, riigiteaduste magistrant Karl Haljasmets e-Riigi Akadeemia ekspertide juhendamisel. Vajadusel on teostatud analüüsi järelkontroll detsembris 2014 uuringu vormistamise käigus.

Analüüsi läbiviimisel täideti mahukas andmetabel, kuhu sisestati analüüsitud kohalike omavalitsuste jaoks iga ülalpool uurimisküsimustes esitatud infoliigi olemasolu (tunnus 1) või selle puudumine (tunnus 0). Huvi korral on andmetabeliga võimalik tutvuda pöördudes projektijuhi Kristina Reinsalu poole ([kristina.reinsalu@ega.ee](mailto:kristina.reinsalu@ega.ee)).

## III Uuringu tulemused

Avatud valitsemine tähendab võimu teostamist ausalt, läbipaistvalt ja dialoogis kodanikega. Nende kaasaegse hea valitsemise põhimõtete elluviimine pole aga sugugi lihtne ja nõuab teadlikku pingutust. Üheks oluliseks abivahendiks läbipaistvuse ja avatuse saavutamisel ongi tehnoloogia. Viimastel aastatel on kohalike omavalitsuste veebilehtede platvormina järjest enam kasutusel platvorm KOVTP, mis võimaldab info esitamist süsteemsel kujul. Analüüsitud valimikus on KOVTP kasutusel pooltes uuringusse lülitatud omavalitsustes. Teine oluline mõjur info avalikustamisel on seadusest tulenevad nõuded, mida põhiliselt reguleerib Avaliku teabe seadus<sup>3</sup>. Käesoleva analüüsi eesmärgiks ei olnud pöörata eraldi tähelepanu seaduse nõuete täitmisele, vaid saada aimu, kuivõrd kohalik võim mõtleb „raamist välja“ ja kasutab tehnoloogia võimalusi kohaliku poliitika ja valitsemise läbipaistvuse suurendamisel.

### I KOHALIKU VÕIMU AVATUS JA LÄBIPAISTVUS

#### A. Poliitiline tasand

Avatud valitsemise seisukohalt on ootuspärane, et peale kohalikke valimisi antakse valijatele teada nii valimistulemustest, värskete volikogu liikmete erakondlikust/valimisliitu kuuluvusest kui ka valimistejärgselt võimule saanud poliitiliste jõudude kokkuleppest/tegevuskavast. Avatust kogukonna suunal ja seda, millist tähtsust vabaühendustele vallas või linnas omistatakse, näitab see, kas poliitilise leppe olemasolu korral pööratakse selles tähelepanu ka kogukonnaliikmete kaasamisele (vt. uurimisküsimused lk. 2).

- **Kas volikogu liikmete erakondlik/valimisliitu kuuluvus on veebilehel avaldatud?**

Analüüsi tulemusena selgub, et volikogu liikmete poliitilise kuuluvuse avalikustamine ei ole siiski üldlevinud praktika. Ligi pooltel (31-l) uuringus analüüsitud omavalitsustest puudus info, millise erakonna/valimisliidu nimekirjas on nad volikokku valitud. See võib valijatele teha keerulisemaks jälgida, kuidas edeneb valimislubaduste täitmine ja millised on erinevate kohalike poliitiliste jõudude seisukohad olulistest küsimustes. Kohaliku võimu aruandekohusluse seisukohalt on oluline, et poliitilised suhted ja võimuvahekorrad oleks avalikud.

Ühe hea näitena volikogu liikmete poliitilise kuuluvuse avalikustamisest võib välja tuua **Haljala** valla veebilehe (Joonis 1).

---

<sup>3</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010>

Jrk	Nimi	Erakondlik kuuluvus	Sünniaeg	Telefon	E-post
1	Eleri Aitman	Valimisliit Maheda	19.07.1986	56152786	elери.aitman@mail.ee
2	Siiri Heinpõld	Valimisliit Maheda	27.04.1965	5113486	siirheinpold3@hotmail.ee
3	Kalju Kivistik	Valimisliit Maheda	5.02.1957	56649941	kaljukivistik@hotmail.ee
4	Rainer Lille	Valimisliit Maheda	21.04.1972	5165880	rainerlille@hotmail.ee
5	Peeter Orgmets	Valimisliit Maheda	20.09.1965	5110286	peeter.orgmets@gmail.com
6	Margus Punane	Valimisliit Maheda	22.09.1969	5049998	margus.punane@uusmaa.ee
7	Anti Töld	Eesti Reformierakond	14.03.1969	55652085	anti.told@mail.ee
8	Urve Kingumets	Eesti Reformierakond	25.08.1961	56497443	urve.kingumets@mail.ee
9	Olev Lipp	Eesti Reformierakond	19.02.1951	5116373	olevlipp19@hotmail.ee
10	Riina Tamberg	Eesti Reformierakond	28.02.1968	5515013	riinatamberg5@gmail.com
11	Greete Toming	Eesti Reformierakond	23.03.1988	56960532	greete.toming@haljala.ee
12	Jaan Meerits	Eesti Keskerakond	18.09.1951	5653988	eleks@estpak.ee
13	Koidu Saamot	Eesti Keskerakond	6.06.1946	5152652	koidu.saamot@gmail.com
14	Tiit Toming	Eesti Keskerakond	18.06.1962	56245085	tiit.toming@gmail.com
15	Aleks Strazdin	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	18.10.1995	53022416	aleksstrazdin@gmail.com

Volikogu VIII koosseisu liikmete kontaktid

Volikogu esimees: Margus Punane  
Volikogu aseesimees: Olev Lipp

Joonis 1. Ekraanipilt Haljala valla veebilehest <http://haljala.kovtp.ee/volikogu-liikmed>

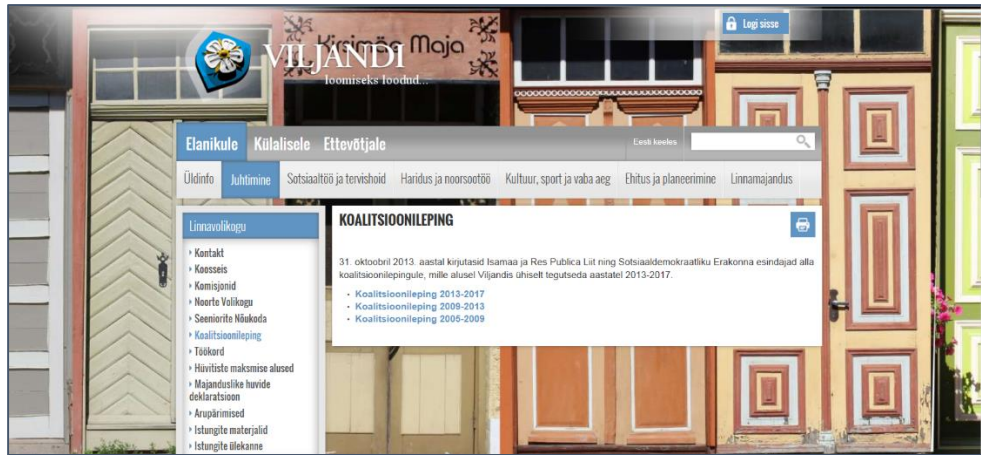
- Kas veebilehel on leitav 2013.aasta valimiste järgselt võimule saanud poliitiliste jõudude tegevuskava/lepe?
  - Kui JAH, siis kas selles on pööratud tähelepanu vabaühenduste (kogukonnaliikmete) kaasamisele? Kas selleks on kavandatud konkreetseid tegevusi?

Analüüsitud valimik valdu ja linnu lubab väita, et 2013. a. valimiste järgselt võimule tulnud poliitiliste jõudude kokkuleppe/tegevuskava avalikustamine veebis, kuigi seda seadus ei nõua, on hakanud levima. 56-st vaadeldud omavalitsusest on seda teinud 19 kasutades erinevaid dokumendi nimetusi (koalitsioonilepe, koostöölepe, tegevuspõhimõtted jne.). Peamiselt on koostöölepe avaldanud linnad ja mõned suuremad vallad. Kuna avatud ja kaasav võimu teostamine kohalikul tasandil oli kirjas mitmete erakondade üleriigilises valimisplatvormis, siis lubab analüüs järeldada, et need põhimõtted on jõudnud ka kohtadele, kus erakonnad võimul on (näiteks Anija vald, Harku vald, jne). Kuid isegi juhul, kui võimu teostab üks erakond või valimisliit, võiks kohalikul võimul olla valimislubadustest tulenev tegevuskava, millest kavatsetakse juhinduda ja mille täitmist on valijatel võimalik hinnata. Nii on Eesti pealinnal küll olemas dokument nimega „Tallinna positiivne programm 2014–2018“<sup>4</sup>, kuid tegemist pole otseselt Keskerakonna valimisjärgse tegevusplaaniga vaid linnavalitsuses ettevalmistatud dokumendiga. Poliitilise võimu ja administratiivse võimu tihe läbipõimimine ei soodusta avatud valitsemist.

Hea näitena koalitsioonileppe avalikustamisest võib välja tuua Viljandi linna, kuserakonna Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku erakonna koalitsioonileping on veebilehel lihtsalt leitav volikogu rubriigis (Joonis 2). Sama võib öelda ka Viljandi valla kohta, kus võimulepe on volikogu tegevust puudutava teabe osa. Viljandi linna valitsusliit lubab oma leppes kaasava eelarve rakendamist, mis tänaseks on ka

<sup>4</sup> <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-positiivne-programm-2>

ellu viidud <sup>5</sup>. Hiljuti valdade ühinemisel tekkinud Viljandi vald, kus võimul olevad Isamaa ja Res Publica Liit ning valimisliit „Vabad vallakodanikud“ lubab samuti igakülgset koostööd vallaelanike ja külakogukondadega <sup>6</sup>.



Joonis 2. Ekraanipilt Viljandi linna veebilehest, <https://www.viljandi.ee/et/koalitsioonileping>

Juhtimiskultuuri ja koostööd kogukonnaga on võimuleppes tähtsustanud enamik linnu ja valdu, kus selline lepe on olemas. Nii näiteks on Võru linna valitsemiseks sõlmitud Sotsiaaldemokraatliku Erakonna, Eesti Keskerakonna ja valimisliidu Võru Väärib Võimekust koalitsioonileppes eraldi peatükk „Avatud Võru“<sup>7</sup>, milles muuhulgas lubatakse täiustada linna veebilehte: „avame linna kodulehel rubriigid "Ametnik vastab" ja "Teata ohtlikust probleemist". Veebilehe sisukamat kasutamist lubab ka Viimsis võimul olev Res Publica ja Isamaaliidu juhtimisel tegutsev koalitsioon, kes tahab, et koduleht oleks ajakohane informatsiooni ja uudiste edastaja ning keskkond, mille kaudu elanikud saavad oma muredega ametnike poole pöörduda<sup>8</sup>. Tartu linna juhtimiseks moodustatud Reformierakonna, Keskerakonna ja Sotsiaaldemokraatliku erakonna valitsusliit käsitleb samuti koalitsioonileppes põhjalikult linna juhtimise küsimusi lubades avatust ja linnaelanike laialdast kaasamist linna juhtimisse<sup>9</sup>. Ka Anija vallas, kus võimul on Valimisliit Anija Ühendus, Keskerakond ja Isamaa ja Res Publica Liit, lubatakse koalitsioonileppes kaasata külaliikumisi ja

<sup>5</sup> <http://www.viljandi.ee/documents/36926/494354/Koalitsioonileping+31.10.2013.pdf/cbb740ef-2f42-421b-ba91-98091df76b6f>

<sup>6</sup> <http://www.viljandivald.ee/documents/11546/1097766/Viljandi+valla+koalitsioonilepe+2013.pdf/369d5a62-f762-43e8-bc8c-3bb5ef2937e2>

<sup>7</sup> [http://voru.ee/files/KOALITSIOONILEPING%20VÖRU%202013-2017\(2\).pdf](http://voru.ee/files/KOALITSIOONILEPING%20VÖRU%202013-2017(2).pdf)

<sup>8</sup> <http://www.viimsivald.ee/koalitsioonileping/>

<sup>9</sup>

[http://info.raad.tartu.ee/teated.nsf/0ddc6c63534c1819c2256c4e003069d6/1b004549ea3c2620c2257c150036e9bc/\\$FILE/Koalitsioonilepe%202013-2017.pdf](http://info.raad.tartu.ee/teated.nsf/0ddc6c63534c1819c2256c4e003069d6/1b004549ea3c2620c2257c150036e9bc/$FILE/Koalitsioonilepe%202013-2017.pdf)

kodanikuühendusi valla juhtimisse<sup>10</sup>. Konkreetseid lubadusi kogukonnaga koostöö edendamiseks annab ka Harku vallas võimul olev Isamaa ja Res Publica Liidu koalitsioon, kes muuhulgas tahab jätkata avalike teenuste üleandmist mittetulundusühendustele<sup>11</sup>. Jõgeva linna Keskerakonna ja Reformierakonna valitsusliidul tundub olevat kodanike kaasamisele elitaarne vaade, kuna kaasamisest on juttu vaid ettevõtlust puudutavas osas: „Kaasame aktiivseid ja võimekaid inimesi linnaelu korraldamisse“<sup>12</sup>. Avaram vaade kogukonna kaasamisele ilmneb Jõgeva valla koalitsioonileppes, milles Keskerakonna, ja Reformierakonna fraktsioonid ning valimisliit „Kõigi Kodu“ lubavad toetada omaalgatust ja külaliikumist, kohalike elanike, vabaühenduste ja korteriühistute kaasamist probleemide lahendamisele kohapeal<sup>13</sup>. Kuressaare linna juhtiva Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu ühised programmilised seisukohad kinnitavad, et „õiglane, avatud ja tulemuslik juhtimine on konstruktiivne dialoog, milles kuulame, räägime ja arvestame linna eri huvigruppe“<sup>14</sup>.

Võimu teostamine kohalikul tasandil avalike koalitsioonilepete/tegevuskava alusel kahtlemata samm avatud valitsemise suunas ja praktika mida tasub tunnustada ja edasiselt levitada.

## B. Volikogu töö tasand

Võimu teostamine Eestis kohalikul tasandil järgib riigis põhiseadusega kehtestatud esindusdemokraatia mudelit, kus keskne institutsioon on vabadel valimistel moodustunud volikogu. Volikogu otsustada on enamik kohaliku elu küsimusi, samuti määrab volikogu töökultuur ja suhtlemine kogukonnaga kuivõrd avatult ja kaasavalt teostatakse võimu kohtadel. Seepärast on analüüsi lülitatud mitu küsimust, mille kaudu saab hinnata, kuidas volikogu kasutab valla või linna veebilehte oma tegevuse kajastamiseks.

Volikogu liikmete avatust inimestega suhtlemiseks näitab muuhulgas ka see, kas nad avalikustavad oma kontaktinfo veebis. Seepärast on veebilehtede vaatlemisel kõigepealt sellele tähelepanu pööratud.

- **Kas volikogu liikmete kontaktandmed (telefon, e-maili aadress) on veebilehel esitatud?**

Kas rohkem või vähem täielikud kontaktandmed **kõigi** volikogu liikmete kohta on veebilehel avalikustanud 45 omavalitsust vaatluse all olnud 56-st. Silma torkavad need vallad ja linnad, kes koos detailse

---

<sup>10</sup> [http://anija.kovtp.ee/documents/48926/71703/Koalitsioonileping\\_A%C3%9C\\_Kesk\\_IRL.pdf/99589756-6156-4f1d-a086-02e70576fa57?version=1.0](http://anija.kovtp.ee/documents/48926/71703/Koalitsioonileping_A%C3%9C_Kesk_IRL.pdf/99589756-6156-4f1d-a086-02e70576fa57?version=1.0)

<sup>11</sup> <https://www.harku.ee/documents/2846103/2893752/IRL+ja+REF+koalitsioonilepe+Harku+vallas..pdf/f066a97f-0a80-48c8-9838-8b92842476a8>

<sup>12</sup> <http://jogeva.kovtp.ee/documents/1124358/1623920/Koalitsioonilepe+KE-RE+25.10.2013.pdf/f9d71525-82ca-4f84-8c42-532ed627f90f?version=1.0>

<sup>13</sup> <https://www.jogevavv.ee/et/vallavolikogu>

<sup>14</sup> [http://www.kuressaare.ee/uus/public/sde\\_irl\\_koalitsioon\\_programm2013.pdf](http://www.kuressaare.ee/uus/public/sde_irl_koalitsioon_programm2013.pdf)

kontaktinfoga on avalikustanud ka volikogu liikme foto (Keila, Kuressaare, Valga). Näitena on joonisel 3 esitatud ekraanipilt Kuressaare volikogu liikmeid tutvustavast veebilehest.

The screenshot shows the website for the Kuressaare city council. The main heading is "Kuressaare linnavolikogu koosseis". On the left, there is a navigation menu with items like "Linnavolikogu", "Istungite ajakava 2014", "Istungite eelnõud", "Istungite protokollid", "Volikogu komisjonid", "Komisjonide päevakorrad", "Komisjonide protokollid", "Linnavalitsus", "Eelarved ja aruanded", "Linna Noortekogu", "Koalitsioonilepe", "Dokumendiregister", "Riigihanked", "Olulised dokumendid", "Avalikud registrid", and "Uuringud ja statistika". Below the menu, there is a weather widget for "Täna linnas: 3.6°C" and a "Turisminfo" section with the question "Mis põhjusel tavaliselt linna kodulehte külastad?". The main content area displays three council members:

- Toomas Takkis**: volikogu esimees, keskkonna- ja ehituskomisjoni aseesimees. Telefon: +372 505 6094. E-post: toomas.takkis@kuressaare.ee. Lisainfo: Kodanike vastuvõtt eelneval kokkuleppel. Kandidateeris Erakond Isamaa ja Res Publica Liit nimekirjas. Linnavolikogu Erakond Isamaa ja Res Publica Liit fraktsiooni esimees.
- Piret Sarjas**: volikogu aseesimees, sotsiaali- ja tervishoiukomisjoni aseesimees. Telefon: +372 504 4971. E-post: piret.sarjas@kuressaare.ee. Lisainfo: Kodanike vastuvõtt eelneval kokkuleppel. Kandidateeris Sotsiaaldemokraatliku Erakonna nimekirjas.
- Taavi Rauniste**: volikogu liige, arengukomisjoni esimees, rahandus- ja majanduskomisjoni aseesimees. Telefon: +372 525 2971. E-post: taavi.rauniste@kuressaare.ee. Lisainfo: Kandidateeris Erakond Isamaa ja Res Publica Lidu nimekirjas.

Joonis 3. Ekraanipilt Kuressaare veebilehest <http://www.kuressaare.ee/uus/10597/?sub=10777>

On ka selliseid juhuseid, kus veebilehel on koos fotoga toodud ainult volikogu esimehe ja aseesimehe kontaktandmed, „realiikmed“ on esindatud kas ainult nimega või siis on nimele lisatud ka kontaktiinfo (Haapsalu, Otepää, Tallinn, Viljandi). Selline volikogu liikmete eristamine võib olla toimunud ilma põhjaliku kaalumiseteta, kuid peegeldab ometi teatud mõtteviisi, mis seab kahtluse alla volikogu liikmete põhimõttelise võrdsuse. Ilmselt ei pööra veel mitmedki volikogud piisavalt tähelepanu veebilehele kui olulisele kommunikatsioonikanalile.

Järgnevalt vaatleme, millised on elanike võimalused tutvuda volikogu tööga veebi vahendusel. Kohalikule kogukonnale on kindlast olulised volikogu istungil arutlusele tulevad küsimused, kuna need võivad puudutada otseselt inimeste elulisi huve. Seega peaks omavalitsuse veebileht võimaldama varakult tutvuda eesmiseisva volikogu istungi päevakorra ning arutlusele tulevate eelnõudega, võimaluse korral jälgida toimuvat arutelu veebi vahendusel ning hiljem istungi materjalidega tutvuda.

Volikogu istungi eelse olukorra selgitamiseks on otsitud veebilehtedelt vastust alljärgnevatele küsimustele.

- **Kas volikogu istungite päevakorrad postitatakse enne volikogu istungit veebilehele?**
- **Kas veebilehel avalikustatakse volikogus arutlusele tulevad eelnõud** (ilma otsinguta dokumendiregistris)?
- **Kas volikogus arutlusele tulevaid küsimusi (eelõusid) on võimalik veebilehel kommenteerida?**



Veebilehtede vaatlusel õnnestus tuvastada avalikkuse teavitamine saabuvast volikogu istungist 41 juhul 56-st vaadeldud omavalitsusest. See näitab, et eelinfo edastamise tähtsust ei mõisteta veel sugugi ühtmoodi. Ka on selle info leidmine üpris keeruline, sest reeglina edastatakse teade lähenevast volikogu istungist uudiste rubriigis. Selliselt avaldatakse näiteks Tartu linna volikogu istungi päevakord<sup>15</sup>. Kuigi Tartu puhul on avaldatud päevakorras kasutajasõbralikult lingitud ka arutlusele tulevad eelnõud, võib volikogu istungi toimumise fakt jääda uudisvoos kiiresti tahaplaanile. Loogiline oleks sama info avaldada ka volikogu rubriigis, kust peaks hõlpsasti leidma ka istungil arutlusele tulevad eelnõud ning muu volikogu tööd kajastava olulise info. Hea näitena võib siinkohal esitada Viljandi valla, kus volikogu istungi päevakord ja arutlusele tulevad eelnõud on seostatud ja hõlpsasti leitavad (Joonis 3). Ka mitmes teises KOVTP platvormi kasutavas omavalitsustes on volikogu istungeid käsitlev info esitatud ülevaatlikumal kujul, mis kinnitab platvormi olulisust otstarbeka infoesituse korraldamisel.

Üldinfo		Juhtimine	Sotsiaal ja tervishoid	Haridus ja kultuur	Ehitus ja planeerimine	Keskond	Sport ja vaba-aeg	Külad	Kaart																		
Kontakt		Vallavalitsus	<b>VILJANDI VALLAVOLIKOGU I KOOSEISU XV ISTUNG 17. DETSEMBER 2014</b>																								
Vallavalitsus		Vallavolikogu	12.12.14 Viljandi Vallavolikogu istung toimub 17.detsembril 2014.a algusega kell 16.00 Viljandis, Kauba tn 9.																								
Vallavolikogu		Vallavolikogu liikmed	Päevakord:																								
Istungid		Istungid	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Teemad</th> <th>Ettekandjad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Vallavara valitsemise kord II lugemine</td> <td>Hellar Multe</td> </tr> <tr> <td>2. Viljandi valla arengukava 2015-2018 II lugemine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Viljandi valla arengukava 2015-2018</li> <li>LISA 1 Viljandi valla olukorra analüüs 2014</li> <li>LISA 2 Arengukava tegevuskava</li> <li>Seletuskiri</li> </ul> </td> <td>Kati-Katri Koppel Ene Saar</td> </tr> <tr> <td>3. Viiratsi Kooli põhimäärus</td> <td>Sulev Kennimäe</td> </tr> <tr> <td>4. Uusna Lasteaia „Tõruke“ arengukava kinnitamine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Uusna Lasteaia arengukava 2015-2017</li> </ul> </td> <td>Sulev Kennimäe Helina Matusorg</td> </tr> <tr> <td>5. Viljandi Vallavolikogu 22.10.2014 otsuse nr 131 „Viljandi Vallavalitsuse teenistuskohdade koosseisu ja struktuuri kinnitamine“ muutmise</td> <td>Ene Saar</td> </tr> <tr> <td>6. Viljandi Vallavolikogu 19.12.2013 määruse nr 5 „Viljandi Vallavalitsuse ametiasutuse palgajuhend“ muutmise</td> <td>Ene Saar</td> </tr> <tr> <td>7. Ramsi Lasteaed – Kooli ja Heimtali Lasteaia ümberkorraldamine</td> <td>Sulev Kennimäe</td> </tr> <tr> <td>8. Valla koolieelsete lasteasutuste ümberkorraldamine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Lasteaedade reformi eeldatav kokkuvõde</li> <li>Seletuskiri</li> </ul> </td> <td>Sulev Kennimäe</td> </tr> </tbody> </table>							Teemad	Ettekandjad	1. Vallavara valitsemise kord II lugemine	Hellar Multe	2. Viljandi valla arengukava 2015-2018 II lugemine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Viljandi valla arengukava 2015-2018</li> <li>LISA 1 Viljandi valla olukorra analüüs 2014</li> <li>LISA 2 Arengukava tegevuskava</li> <li>Seletuskiri</li> </ul>	Kati-Katri Koppel Ene Saar	3. Viiratsi Kooli põhimäärus	Sulev Kennimäe	4. Uusna Lasteaia „Tõruke“ arengukava kinnitamine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Uusna Lasteaia arengukava 2015-2017</li> </ul>	Sulev Kennimäe Helina Matusorg	5. Viljandi Vallavolikogu 22.10.2014 otsuse nr 131 „Viljandi Vallavalitsuse teenistuskohdade koosseisu ja struktuuri kinnitamine“ muutmise	Ene Saar	6. Viljandi Vallavolikogu 19.12.2013 määruse nr 5 „Viljandi Vallavalitsuse ametiasutuse palgajuhend“ muutmise	Ene Saar	7. Ramsi Lasteaed – Kooli ja Heimtali Lasteaia ümberkorraldamine	Sulev Kennimäe	8. Valla koolieelsete lasteasutuste ümberkorraldamine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Lasteaedade reformi eeldatav kokkuvõde</li> <li>Seletuskiri</li> </ul>	Sulev Kennimäe
Teemad	Ettekandjad																										
1. Vallavara valitsemise kord II lugemine	Hellar Multe																										
2. Viljandi valla arengukava 2015-2018 II lugemine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Viljandi valla arengukava 2015-2018</li> <li>LISA 1 Viljandi valla olukorra analüüs 2014</li> <li>LISA 2 Arengukava tegevuskava</li> <li>Seletuskiri</li> </ul>	Kati-Katri Koppel Ene Saar																										
3. Viiratsi Kooli põhimäärus	Sulev Kennimäe																										
4. Uusna Lasteaia „Tõruke“ arengukava kinnitamine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Uusna Lasteaia arengukava 2015-2017</li> </ul>	Sulev Kennimäe Helina Matusorg																										
5. Viljandi Vallavolikogu 22.10.2014 otsuse nr 131 „Viljandi Vallavalitsuse teenistuskohdade koosseisu ja struktuuri kinnitamine“ muutmise	Ene Saar																										
6. Viljandi Vallavolikogu 19.12.2013 määruse nr 5 „Viljandi Vallavalitsuse ametiasutuse palgajuhend“ muutmise	Ene Saar																										
7. Ramsi Lasteaed – Kooli ja Heimtali Lasteaia ümberkorraldamine	Sulev Kennimäe																										
8. Valla koolieelsete lasteasutuste ümberkorraldamine <ul style="list-style-type: none"> <li>LISA Lasteaedade reformi eeldatav kokkuvõde</li> <li>Seletuskiri</li> </ul>	Sulev Kennimäe																										
Päevakordade arhiiv		Komisjonid ja fraktsioonid																									
Protokollid		Vallavolikogu töökord																									
Vallavolikogu töökord		Koostöölepe																									
Sümbolika																											
Eelarve ja majandusaasta aruanne																											
Palgaandmed																											
Hallatavad asutused																											
Õigusaktid																											
Hanked																											
Vallavara müük																											

Joonis 4. Ekraanipilt Viljandi valla veebilehest <http://www.viljandivald.ee/vallavolikogu/istungid>

Volikogus arutlusele tulevatele eelnõudele on samuti reeglina veebi kaudu ligipääs olemas. Seda nõuab juba avaliku teabe seaduse §28, mille kohaselt tuleb olulised eelnõud enne heakskiitmist avalikustada veebilehel. Keerulisem on asi eelnõude leidmisega, sest kui need on vaid dokumendiregistris, ei pruugi dokumendihaldust mittetundvad veebilehe külastajad eelnõusid leida. Sellepärast oleme lugenud positiivseks (tabelis tunnus 1) vaid sellist arutlusele tulevate eelnõude avaldamist, kus link eelnõudele on välja toodud otse veebilehele (eelnõud ise võivad olla salvestatud dokumendiregistris). Selliseid omavalitsusi oli 28 vaadeldud 56-st. On ilmne, et volikogu tegevuse läbipaistvuse huvides tuleks senisest enam teadvustada vajadust avalikustada istungil arutusele tulevad küsimused koos eelnõudega juba varakult veebilehel. Ka nendes kohalikes omavalitsustes, kus kasutusel on volikogu istungite infosüsteem VOLIS, tasub kaaluda, kuidas ühendada veebileht ja VOLIS-es olev info, et volikogu elektrooniline asjaajamine oleks selge ja ülevaatlik.

Pöörasime veebivaatlusel tähelepanu ka sellele, kas lisaks info edastamisele volikogu päevakorras olevate küsimuste kohta ollakse huvitatud elanike tagasisidest. Valimisse sattus vaid üks kohalik omavalitsus – Kuressaare linn, kus rubriigis “Kodanikule” kutsutakse üles eelnõude suhtes arvamust avaldama<sup>16</sup>. Tekstis toodud link viib volikogu istungi päevakorra juurde, kus eelnõudega saab tutvuda ja nende kohta arvamust avaldada saates selle linna üldisele mailiaadressile. Selline tulemus lubab järeldada, et seni ei käsitle volikogud veebilehte kui võimalikku tagasiside kanalit oma tegevusele.

Tehnoloogia loob võimaluse talletada volikogus toimunud arutelu ja langetatud otsused erinevatel viisidel, sealhulgas ka võimaluse kanda volikogu istungid üle veebis reaajas. Millised neist on kasutusel, seda on püütud selgitada alljärgnevate küsimuste abil.

- **Kas loodud on võimalus volikogu istungi materjalidega tutvuda:**
  - **jälgida ülekannet veebis;**
  - **vaadata/kuulata volikogu istungi video/audio faile;**
  - **lugeda protokolle ( kas need on formaalsed või sisulised)?**

Seaduse tasemel reguleerib volikogu toimunud istungi avalikustamist kohaliku omavalitsuse korralduse seadus<sup>17</sup>. Selle seaduse §51 kohaselt tuleb volikogu istung protokollida ja teha igapähele kättesaadavaks. Tänapäeval tähendab see eelkõige protokollide avaldamist kohalike omavalitsuste veebilehel. Vaatluse all olnud 56 omavalitsusest õnnestus volikogu istungi protokollid leida 53 juhul. Enamasti tuli selleks siseneda dokumendiregistrisse, mis teeb protokollide leidmise väga kohmakaks ja ei pruugigi alati õnnestuda. Kindlasti tuleb eelistada varianti, kus link volikogu istungi protokollide juurde avaneb otse

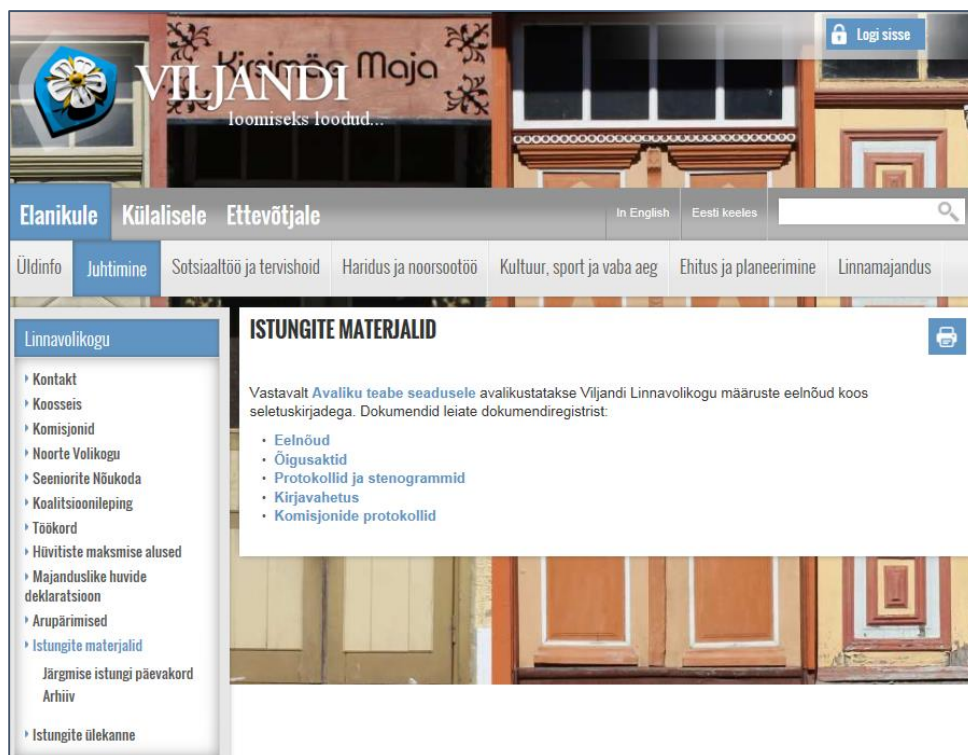
---

<sup>16</sup> <http://www.kuressaare.ee/uus/10460/>

<sup>17</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014079>

veebilehelt. Näiteks on volikogu tööd kajastavad materjalid lihtsalt leitavad Viljandi linna veebilehel (Joonis 5), kus on link dokumendiregistris olevatele istungite protokollidele ja stenogrammidele. Lisaks on võimalik lingile „Arhiiv“ klikkides vaadata iga päevakorrapunkti arutelu mugavalt eraldi videolõiguna, mis on hea võimalus juhuks, kui volikogu istungi veebiülekanne polenud mahti jälgida.

Lisaks protokollide leitavusele pakub huvi, kas need kajastavad toimunud arutelu sisuliselt või sisaldavad vaid formaalset teavet toimunu kohta (kes osales, mida arutati ja otsus). Kuid neil inimestel, keda otsus puudutab, võiks olla võimalus tutvuda otsuse vastuvõtmisele eelnenud sõnavõttude ja aruteludega. Juhul kui istungi video- või helisalvestust ei ole võimalik vaadata, peaks protokoll olema seda põhjalikum. Protokollide põgus uurimine näitas, et umbes kolmandikul valimisse sattunud omavalitsustest on sisukad protokollid, ülejäänud piirduvad volikogus toimunu minimaalse kajastamisega. Mõnel juhul (näiteks Tartu, Tallinn ja Viljandi) on kättesaadavad ka täismahus stenogrammid.

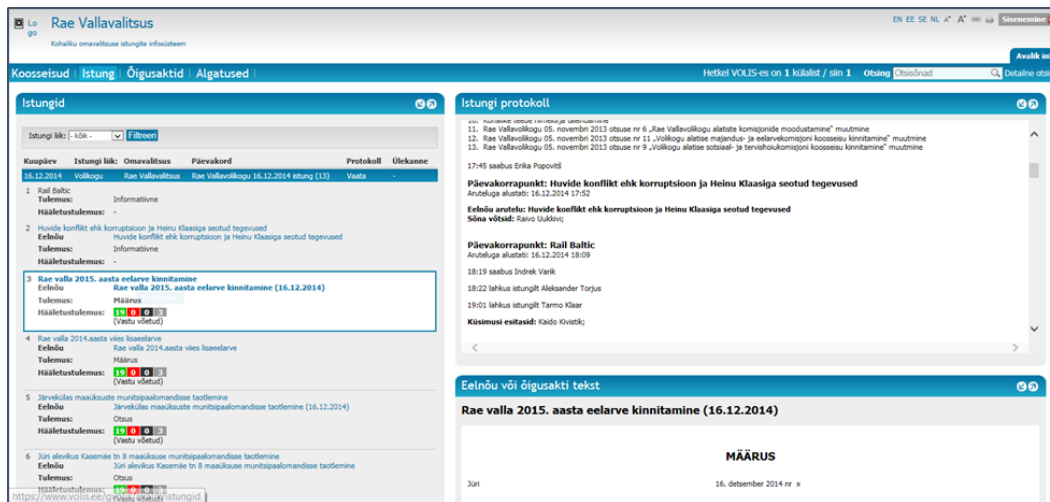


Joonis 5. Volikogu materjalide esitus Viljandi veebilehel <http://www.viljandi.ee/istungite-materjalid>

Volikogu istungite ülekanne veebis või selle järelvaatamine ei ole üldlevinud praktika, sest see nõuab suuremat ressursi. Vaadeldud linnadest kantakse istungeid veebis üle Tartus, Paines ja Viljandis. Tallinna

linna infosüsteemis AKTAL<sup>18</sup> on leitavad volikogu istungite protokollid ja stenogrammid, kuid videopilte pealinna volikogus toimuvast edastab põhiliselt Tallinna TV.

Omaette grupi moodustavad need kohalikud omavalitsused, kes on võtnud volikogu töö paberivabaks korraldamiseks kasutusele infosüsteemi VOLIS<sup>19</sup>. VOLIS võimaldab suurendada volikogu tööprotsessi läbipaistvust ja annab kodanikele võimaluse otseselt volikogu istungi ajal ettepanekuid esitada. Käesolevas töös vaadeldud kohalikest omavalitsustest on VOLIS kasutusel Jõelähtme ja Rae vallas ning Jõgeva linnas. VOLIS võimaldab avalikustada volikogus toimunud hääletused, mida illustreerib joonisel 6 esitatud Rae vallavolikogu istungi salvestus. Veebilehtede analüüs näitas, et reeglina kohalikud omavalitsused hääletustulemusi ei avalikusta. Sama võib öelda volikogu liikmete istungitest osavõtu kohta, mida VOLIS registreerib punktuaalselt.



Joonis 6. Ekraanipilt Rae vallavolikogu istungi salvestusest infosüsteemis VOLIS  
<https://www.volis.ee/gvolis/avalik/istungid/15392?punkt=15398&kid=14139>

Paberivaba asjaajamise rakendamine kohalikes omavalitsustes avab uued võimalused volikogu töö avalikustamiseks ja kodanikega dialoogi elavdamiseks, praegu oleme alles selle protsessi alguses.

### C. Administratiivne tasand

Tavapäraselt läheb inimestele volikogus toimuvast isegi rohkem korda, kuidas tegutseb valla- või linnavalitsus. Just administratiivse tasandi läbipaistvuse tagamisele on suunatud avaliku teabe seadusega kehtestatud teabe avalikustamise nõuded, mille loetelu sisaldab kohalike omavalitsuste jaoks ligi 20 erinevat teabeliiki. Käesolevas analüüsis on neist vaadeldud nelja, mis on meie hinnangul eriti olulised avatuse ja läbipaistvuse jaoks.

<sup>18</sup> <https://aktal.tallinnlv.ee/?frame=/static/istung2014.html>

<sup>19</sup> <https://www.volis.ee/gvolis/?kid=14139>

- **Kas KOV juhtide vastuvõtuajad on avalikud?**

Üldiselt võib analüüsi põhjal järeldada, et kohaliku omavalitsuse administratsiooni, sh juhtide poole pöördumine ei tohiks tekitada probleeme. Veebilehel on selleks reeglina olemas piisavalt informatsiooni (asutuse lahtiolekuaeg, kodanike vastuvõtu aeg, kontaktandmed). Kuna aga seadus rõhutab otseselt juhtide vastuvõtuaegade avalikustamise vajadust, siis peame nentima, et selle reegli vastu eksitakse üsna tihti. Ilmselt on seadusandja mõtteks igal juhul tagada, et kodanikud pääseksid kõrge ametiisiku jutule. See ei ole ilmselt probleemiks väiksemates valdades ja linnades, küll aga võib suuremates omavalitsustes olla vajadus tekitada elanikes kindlustunne, et igal juhul on võimalik pääseda isiklikult linnapea jutule. Pärnu linn on hea näide korrektsest seaduse täitmisest, kuna veebilehel on avaldatud linnavalitsuse liikmete vastuvõtu aeg ja vastuvõtule registreerimise korraldus (Joonis 7). Lisaks on välja toodud ka ametiisikute vastutusvaldkonnad, mis hõlbustab veelgi otsustamist, kelle poole konkreetselt pöörduda. Pärnu linna veebilehel olemas ka linnavolikogu juhtkonna vastuvõtuajad, mis ei ole tavapraktika.

The screenshot shows the website for Pärnu Linnavalitsus. The main content area features two profiles:

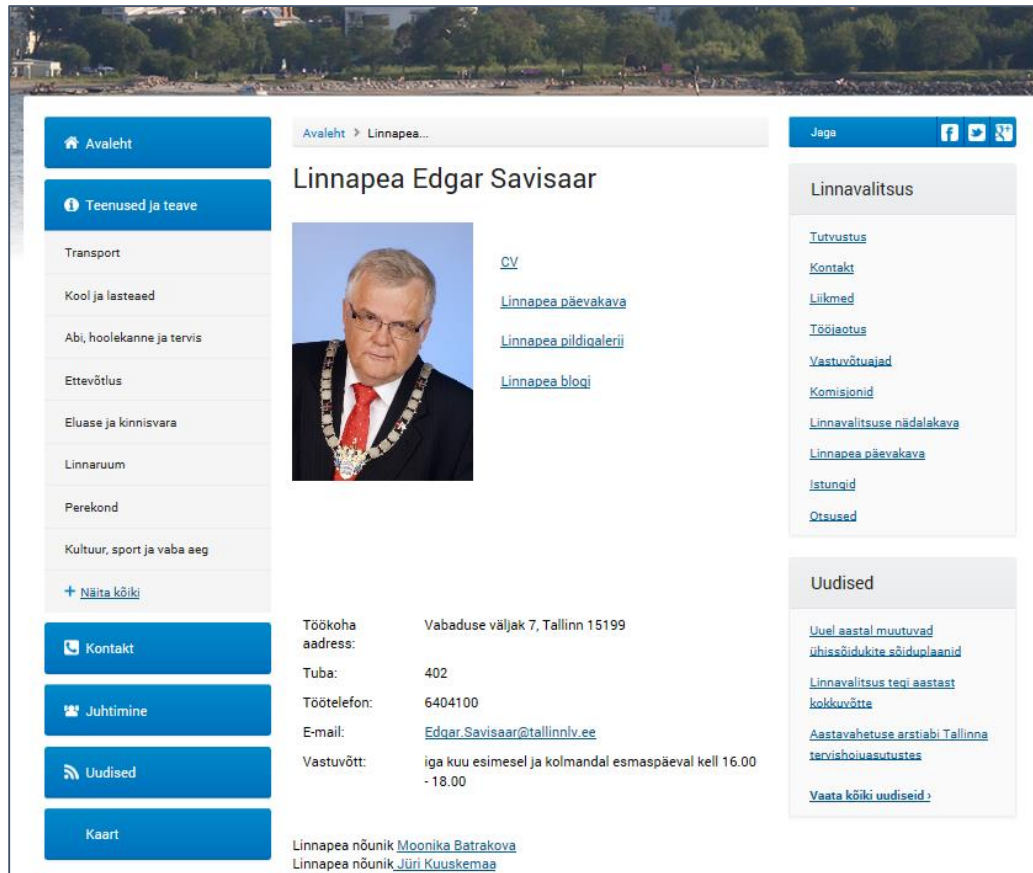
- Linnapea Toomas Kivimägi:**
  - Kontakt:** Suur-Sepa 16, tuba 248; Tel: 444 8212; E-post: toomas.kivimagi[at]lv.parnu.ee
  - Kodanike vastuvõtt:** neljapäeval kell 13.00-17.00. Vastuvõtule on vajalik eelnev registreerimine linnapea sekretäri juures või telefonil 444 8210.
  - Haridustase:** kõrgharidus; Eriala: jurist
  - Valdkond:** 1. üldjuhtimine; 2. linna esindamine; 3. sisekontroll; 5. suhted avalikkusega.
  - Linnavalitsuse liikmete tööjaotus ja asendamise kord:** (Pärnu linnapea 11. novembri 2013 käskkirj 82)
- Abilinnapea Romek Kosenkranius:**
  - Kontakt:** Suur-Sepa 16, tuba 252; Tel: 444 8216; E-post: rome.kosenkranius[at]lv.parnu.ee
  - Kodanike vastuvõtt:** neljapäeval kell 13.00-17.00. Vastuvõtule on vajalik eelnev registreerimine linnapea sekretäri juures või telefonil 444 8210.
  - Haridustase:** kõrgharidus; Eriala: avalikkussuhted ja teabekorraldus

The right sidebar contains information about the **Linnavalikogu** (City Council) and **Linnavalitsus** (City Administration), including contact details and a list of **Kontaktid** (Contacts) such as Üldkontaktid, Teenistujad, Kultuuriasutused, Koolid, Lasteaiad, Hoolekandeaasutused, and Tervishoiuasutused. There is also a **Suhtlus** (Communication) section with links for Esita küsimus, Esita teabehüüe, and Saada e-kiri eesti.ee.

Joonis 7. Ekraanipilt Pärnu linna juhtide kontaktide ja vastuvõtuaegade kohta

<http://www.parnu.ee/index.php?id=402>

Konkreetse vastuvõtuoja on veebis avaldatud ka Tallinna linnapea, kes veebilehe ülesehituse kohaselt moodustab lausa omaette institutsiooni (Joonis 8).



The screenshot shows the profile page for Tallinn Mayor Edgar Savisaar. The page is structured with a left-hand navigation menu, a central profile area, and a right-hand sidebar. The navigation menu includes links for 'Avalikud teenused ja teave' (Public services and information), 'Transport', 'Kool ja lasteaed' (School and kindergarten), 'Abi, hoolekanne ja tervis' (Assistance, care and health), 'Ettevõtlus' (Business), 'Eluase ja kinnisvara' (Real estate), 'Linnaruum' (City space), 'Perekond' (Family), 'Kultuur, sport ja vaba aeg' (Culture, sports and leisure), and a 'Näita kõiki' (Show all) button. The central profile area features a photo of Mayor Savisaar, a 'CV' link, and links to 'Linnapea päevakava' (Mayor's agenda), 'Linnapea pildigalerii' (Mayor's photo gallery), and 'Linnapea blogi' (Mayor's blog). Below the photo, contact information is provided: 'Töökoha aadress: Vabaduse väljak 7, Tallinn 15199', 'Tuba: 402', 'Töötelefon: 6404100', 'E-mail: Edgar.Savisaar@tallinnlv.ee', and 'Vastuvõtt: iga kuu esimesel ja kolmandal esmaspäeval kell 16.00 - 18.00'. The right-hand sidebar contains a 'Linnavalitsus' (City Administration) menu with links to 'Tutvustus', 'Kontakt', 'Liikmed', 'Tööajatus', 'Vastuvõtujad', 'Komisjonid', 'Linnavalitsuse nädalakava', 'Linnapea päevakava', 'Istungid', and 'Otsused'. Below this is a 'Uudised' (News) section with links to 'Uuel aastal muutuvad ühissõidukite sõiduplaanid', 'Linnavalitsus teigi aastast kokkuvõtte', 'Aastavahetuse arstiabi Tallinna tervishoiuasutustas', and 'Vaata kõiki uudiseid'.

Joonis 8. Ekraanipilt Tallinna linnapea teabega  
<http://www.tallinn.ee/est/linnapea-Edgar-Savisaar>

Keerulisem on veebilehel oleva informatsiooni alusel selgust saada, kuidas näiteks pääseb Tartu või Narva linnapea jutule. Kodaniku vaatest lähtuvalt on see oluline info, millega veebilehe sisustamisel tuleks arvestada.

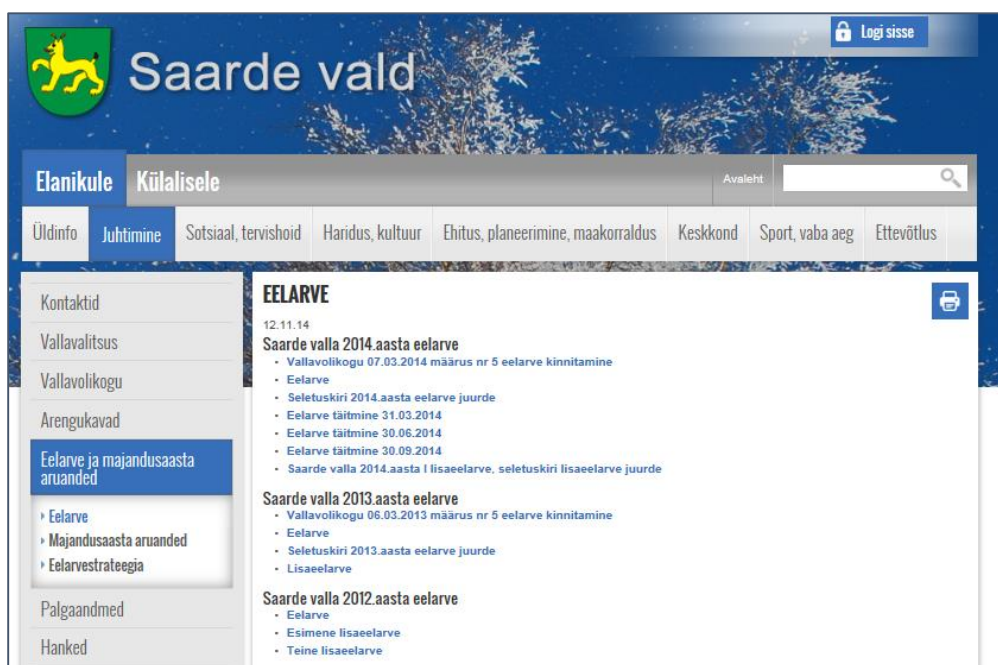
- **Kas dokumendiregister on lihtsalt leitav (1-2 kliki kaugusel)?**

Positiivsena võib välja tuua, et kõigil uuringuga hõlmatud kohalikel omavalitsustel on olemas dokumendiregister, viimasena avas selle käeoleva aasta oktoobris Piirissaare vald. Mõnel juhul pole selle leidmine aga lihtne ülesanne. Nii näiteks oli käesolevas analüüsis esialgselt märgitud dokumendiregistri puudumine Aegviidu vallas, kuid otsingumootori Google abiga selgus, et link dokumendiregistrile on olemas sisujaotuses „Avalik profiil“. Probleemi dokumendiregistri leidmisega pole KOVTP platvormi kasutavates omavalitsustes, sest link sellele on kohe kodulehe avalehel.

Siiski on dokumendiregistri olemasolu veebis vaid dokumentidele juurdepääsu esmane tingimus, väga oluline on ka dokumendiregistri kasutatavus. Selleks peab dokumendiregistril olema ülevaatlik struktuur ja kasutamist hõlbustav registri kasutusjuhend. Kasutusjuhendi olemasolu on hiljuti teostatud kohalike omavalitsuste veebilehtede seires hinnanud avaliku teabe kättesaadavuse üle järelvalvet teostav Andmekaitse Inspeksioon<sup>20</sup>. Seire tulemuste põhjal võib järeldada, et ligi veerand Eesti kohalikest omavalitsustest pole dokumendiregistri kasutusjuhendile piisavat tähelepanu pööranud.

• ***Kas käesoleva aasta eelarve on lihtsalt leitav (1 – 2 kliki kaugusel)?***

Valdaval enamikul vaadeldud kohalikest omavalitsustest on 2014. aasta eelarve veebilehel olemas. Eelarvega seonduva teave head avaldamist kinnitab ka Andmekaitse Inspeksiooni eelpool viidetud seire, kus üle-eestilises valikus on vaid 5 omavalitsusel tabelis „0“. Eelarvega seonduv teave on enamasti ka suhteliselt hästi leitav, kuid siingi saab eeskju võtta KOVTP platvormi kasutatavatest kohalikest omavalitsustest. Heaks näiteks, kuidas eelarvega seotud dokumendid ülevaatlikult esitada, on Saarde vald (Joonis 9).



Joonis 9. Ekraanipilt Saarde valla eelarve teabega <http://saarde.kovtp.ee/eelarve>

Saarde vallal on selgelt välja toodud määrus eelarve kinnitamiseks, eelarve ning lisaks ka eelarve täitmise aruanne iga kolme kuu tagant. Eelarve täitmise jälgimine on oluline, kuna selle alusel saab hinnata kohaliku omavalitsuse rahalist seisut ja planeeritud tegevuste elluviimist. Peale selle on

<sup>20</sup>[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Koopia%20failist%20KOV-ide%20seire%202014\\_0.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Koopia%20failist%20KOV-ide%20seire%202014_0.pdf)

alajaotuse „Eelarve ja majandusaasta aruanded“ all ka viited majandusaasta aruannetele ja eelarvestrateegiale. Saarde vald on käesolevas uuringus üks väheseid, kus eelarve täitmist nii ulatuslikult avalikustatakse.

- **Kas KOV ametnike palgaandmed on avalikud?**

Ametnike palkade avalikustamist reguleerib avaliku teenistuse seadus<sup>21</sup>, mille kohaselt 2015. aastani tuleb ametniku eelmise kalendriaasta palk ja lisatasud avalikustada kogusummana asutuse veebilehel (alates 2015. aastast toimub avalikustamine avaliku teenistuse kesksel veebilehel). Lisaks tuleb asutuse veebilehel avalikustada ka ametiasutuse palgajuhend, s.o. palga määramise ja maksmise üldine korraldus (põhipalk, lisatasud, hüvitised jms).

Veebilehtede vaatlus näitas, et valdav enamik kohalikke omavalitsusi on seaduskuulekalt avalikustanud ametnike palgaandmed. Siinsesse valimikku jäi vaid 4 omavalitsust, kus seda infot ei õnnestunud leida (Käina, Kasepää, Kõpu ja Misso vald). Andmekaitse Inspektsiooni seires on eelnimetatule lisaks veel terve rida valdu ja linnu, kellele ametnike palgaandmete avalikustamine käib üle jõu. Nagu eelpool mainitud, kaob järgmisel aastal kohutus ametnike palku veebilehel avalikustada, piisab ainult palgajuhendist. Kas selline palkade avalikustamise korraldus kohaliku omavalitsuse läbipaistvust suurendab, on iseküsimus.

## **II KODANIKE KAASAMINE**

Avatud valitsemise teiseks oluliseks tunnuseks lisaks võimu teostamise läbipaistvusele on aktiivne dialoog kodanikega. Arvestades seda, et tänapäevane veeb on lisaks informatsioonivaramule muutunud järjest enam suhtluskeskkonnaks, pakub huvi, kuidas Eesti kohalikud omavalitsused on selle muutusega kaasa tulnud. Olukorra selgitamiseks oleme vaadelnud veebilehtede interaktiivsust ja sotsiaalmeedia keskkonna Facebook kasutust.

### **A. Veebilehtede interaktiivsus**

e-Riigi Akadeemia 2009. aastal teostatud veebilehtede analüüs „Kohalike omavalitsuste veebilehed e-kaasamise vahendina“<sup>22</sup> näitas, et veebilehtede tähtsus kahepoolseks infovahetuseks avaliku võimu ja elanike vahel on minimaalne piirdudes vaid üksikute entusiastlike valdade ja linnadega. Kuidas on olukord viie aastaga muutunud?

- **Kas kodanikud saavad veebilehe vahendusel esitada kohalikule võimule ettepanekuid/küsimusi? Kas neile vastatakse avalikult?**

---

<sup>21</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/118022014004>

<sup>22</sup> <http://www.ega.ee/files/KOV%20veebilehtede%20analüüsi%20kokkuvõte.pdf>



Veebilehtede vaatlusel oleme kõigepealt huvi tundud selle vastu, kas inimestel on võimalik veebilehe vahendusel pöörduda avaliku võimu poole, et esitada küsimus, teavitada probleemist või teha ettepanek. Sellisel pöördumisel on lisaväärtus, kui pöördumine ise ja ka vastus sellele on avalik. Siis on kõigil võimalik näha, mis elanikele muret teeb ja kuidas kohalik võim sellele reageerib.

Ajalooliselt on heaks näiteks olnud Tartu linna veebilehel loodud rubriik „Ametnik vastab“, mille kaudu elanikel on võimalus linnavalitsust teavitada lahendamist vajavatest probleemist linnakeskkonnas või siis lihtsalt selgitust küsida. Nagu näha jooniselt 10, kasutavad tartlased veebipõhist teavituskanalit usinasti ja ka ametnike vastused on reeglina kiired tulema.

**Ametnik vastab**

Küsimused | Arhiiv | Esitan küsimuse

Teema	Esitatud	Vastatud
• Kuidas on vaja lund koristama?	04.01.2015	
• Kes hooldab Sauna tn 5 parki ?	29.12.2014	
• Lagunevad ja peremeheta majad	29.12.2014	
• Kanalisatsioonikaevud	26.12.2014	29.12.2014
• Kanalisatsiooni kaevud	26.12.2014	29.12.2014
• Tartu linna piiride muutmisest	22.12.2014	
• Võru tn alguse parkimine	21.12.2014	30.12.2014
• Lasteaia taotlus	19.12.2014	19.12.2014
• kanalisatsiooni ummistus	18.12.2014	19.12.2014
• Väike-Kaare ja Lembitu tn. pööre.	17.12.2014	22.12.2014
• Ülekäigurada	17.12.2014	
• bussiliiklus	16.12.2014	22.12.2014
• Ihaste sild	15.12.2014	16.12.2014
• Kivi tänava parkimiskorraldus	15.12.2014	
• Tohutu auk	15.12.2014	16.12.2014
• Örne tänaval torutööd	15.12.2014	16.12.2014
• Heakord	12.12.2014	19.12.2014
• Aleksandri ja Riia risti tänava sulgemine	12.12.2014	19.12.2014
• Ehitus Ihaste põik juures	12.12.2014	18.12.2014
• uus liiniveo hange	11.12.2014	22.12.2014
• Aardla - Soinaste ristmik	10.12.2014	15.12.2014
• Drenaaži äravool rikutud?	07.12.2014	08.12.2014
• Ülekäigurada	07.12.2014	17.12.2014
• Vasara tänavat ja Ringtee tänavat ühendav teelõik	06.12.2014	15.12.2014
• Öhksoojuspumba paigaldamine	06.12.2014	08.12.2014

Joonis 10. Ekraanipilt Tartu linna veebilehelt „Ametnik vastab“ [http://www.tartu.ee/?page\\_id=24021](http://www.tartu.ee/?page_id=24021)

Ka Pärnu linna veebilehel on Tartule sarnaselt võimalik esitada küsimus ja saada sellele avalik vastus. Küsimuste/vastuste arhiivi põhjal võib järeldada, et sellegi linna elanikud on avanenud võimaluse tõhusalt

kasutusele võtnud<sup>23</sup>. Ilmselt on küsimuse avalikul esitamisel oma positiivne mõju, sest uudishimulikke võib olla enam, kui ainult küsimuse esitaja ja see motiveerib ametnikke pingutama vastuse leidmiseks.

Enamus neist kohalikest omavalitsustest, kes on veebilehe jaoks kasutusele võtnud KOVTP platvormi (käeolevas valimis 31), on sellega koos veebilehele lisanud rakenduse „Teavita probleemist“. Rakendus võimaldab näidata kaardil probleemi asukoha ning seda kirjeldada. Seni, kuni probleem on üleval, on kaardil vastavas punktis punane marker, roheline näitab, et omavalitsus on asja töösse võtnud ja ehk juba ka lahendanud. Joonisel 11 on illustratsioonina toodud rakenduse kogu Eestit hõlmav ekraanipilt, millel torkab silma arvukalt menetlusse võtmata teavitusi.



Joonis 11. Veebirakenduse „Teavita probleemist“ ekraanipilt

<http://www.viljandi.ee/teavita-probleemist/vaata-teavitusi>.

Rakenduse kasutuselevõtuks ei piisa üksnes kaasaegse e-keskkonna olemasolust, kui teavitust probleemsest olukorrast ei jõua ametnikuni, kes seda lahendama asub. Antud rakenduse puhul jääb ebamääraseks ka kohaliku omavalitsuse kohustus inimesele vastata, sest saabunud teadet ei käsitleta õiguslike tagajärgedega toiminguna. Praeguse seisuga pole kahjuks veel põhjust järeldada, et KOVTP

<sup>23</sup> <http://www.parnu.ee/index.php?id=363>

kasutuselevõtt on oluliselt parandanud kodanike võimalusi aidata kaasa oma elukeskkonna parandamisele. Seda ei tee ükski infosüsteem, kui ametiasutuse suhtumine ja töökorraldus jääb endiseks.

Veebilehete vaatluse käigus jäi positiivselt silma Hiiu valla veebileht (Joonis 12), kus kohe avalehel on silmatorkav teema „Vallakodanik märkab!“ ja lubadus mitte ühtegi ettepanekut tähelepanuta jätta. Seda võib vaadelda kui esimest sammu konstruktiivse koostöö sisseadmiseks kogukonnaga veebilehe vahendusel.



The screenshot shows the website for Hiiu valla. At the top left is a photo of a village street with a yellow house and people. To the right is the Hiiu Vald logo and contact information: Keskväljak 5a, Kärkla 92413, Hiiumaa, Tel. 463 6082, Faks 463 6080, E-post valitsus@hiiuvald.ee, and Registrikood 75038612. Below the header is a navigation bar with logos for 'Kärkla 450', 'Vallakodanik MÄRKAB!', 'KÄRDLA SADAM', and 'TURISM'. The main content area has a sidebar with links like 'Avaleht', 'Üldinfo', and 'Sisukaart'. The main section is titled 'VALLAKODANIK MÄRKAB' and contains text about reporting issues and a form with fields for Name, Email, Telephone, and Subject.

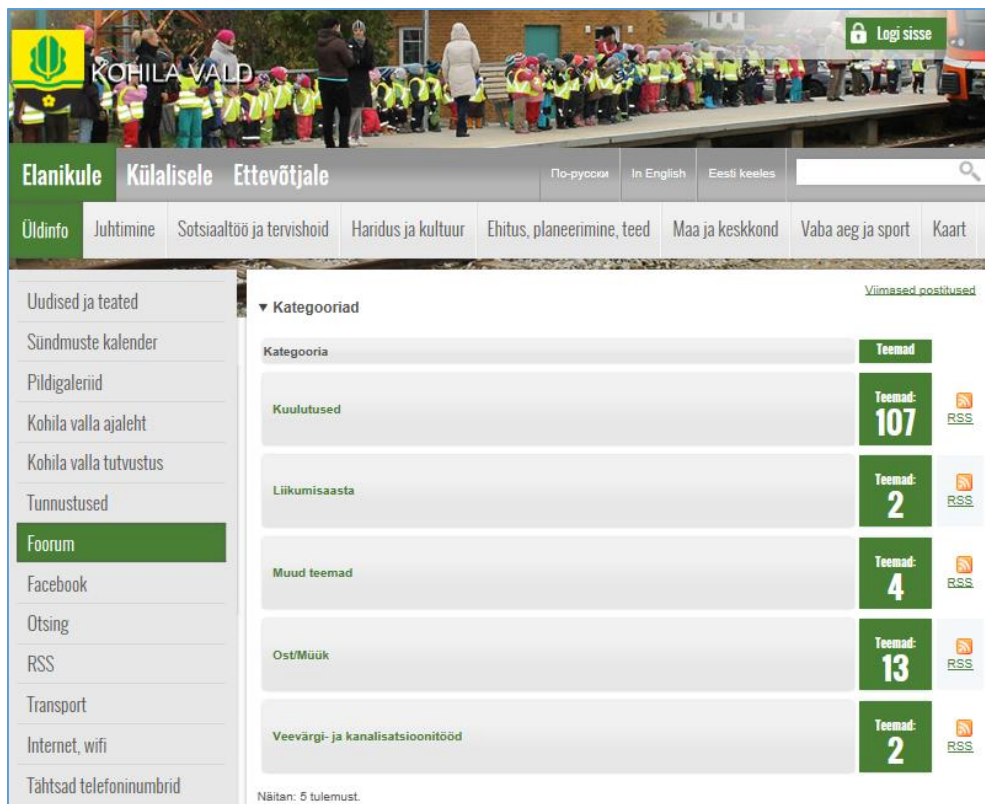
Joonis 12. Ekraanipilt Hiiu valla veebilehest <http://www.hiiuvald.ee/85-vallakodanik/253-vallakodanik-markab>

- **Kas veebilehel on foorum kohaliku elu küsimuste arutamiseks?**

Avaliku võimu ja kogukonna sisukas koostöö eeldab arutelu ühistel teemadel ning veebifoorum on selleks üks käepärane võimalus. 2009. aastal e-Riigi Akadeemia teostatud kohalike omavalitsuste veebilehete

analüüs<sup>24</sup> näitas, et foorumiga riskib katsetada järjest vähem valdu ja linnu. Foorumite sulgemise peamiseks põhjuseks oli „**läbustamine**“ ehk võimetus hoida arutelu konstruktiivse ja asjalikuna. Käesolevas analüüsis pöörasime eriti tähelepanu sellele kas KOVTP platvorm, milles on lisatud foorumi rakendus, on olukorda muutnud.

Veebilehtede vaatlus tõi ilmsiks, et käesoleva valimi 56 omavalitsusest oli veebifoorumi keskkond olemas ja põhimõtteliselt kasutatav vaid 6 juhul. Enamik KOVTP platvormi kasutavaid omavalitsusi (31 kokku) olid foorumist loobunud (kuigi mõnel juhul oli foorum avalehel sisujaotusena olemas). Ka neil valdadel ja linnadel, kus foorum on põhimõtteliselt olemas, polnud seal märgata arvestatavat sisu. Ainuke erand on Kohila vald (Joonis 13), kus veebifoorumis on sisu olemas – kui lugeda sisuks kuulutusi ja teemat ost/müük.



Joonis 13. Ekraanipilt Kohila veebifoorumist <http://kohila.kovtp.ee/foorum>

Selline olukord sunnib paratamatult küsima – kas veebifoorum on oma aja ära elanud või on asi milleski muus? Käesolev analüüs ei anna sellele küsimusele lõplikku vastust, kuid eeldada võib, et nõue logida foorumisse postitamiseks sisse ID kaardiga on tõkkeks, mille taha foorumi kasutamine võib jääda.

<sup>24</sup> <http://www.ega.ee/files/KOV%20veebilehtede%20analüüsi%20kokkuvõte.pdf>

- **Kas veebilehel on kasutusel lihtküsitlus (gallup)?**

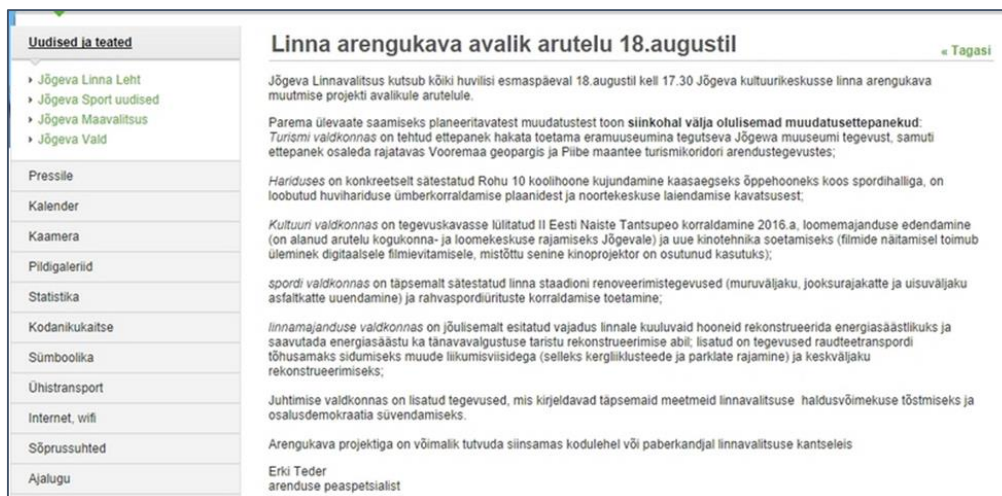
Valikvastustega lihtne küsitlus (gallup) on üks viis, kuidas veebilehe interaktiivsust tõsta ja kui küsimus on sisukas, siis saada tagasisidet mõne päevakajalise teema kohta. Vaadeldud veebilehtedest on pidevalt toimiv gallup olemas ainult Kuressaarel ja Valgal. Kuressaare veebilehel võis uue aasta alguses vastata küsimusele „Mis põhjusel tavaliselt linna kodulehte külastad?“. Nimetatud küsitluse vastuste variante ja varasemate küsitluste tulemusi saab näha küsitluste arhiivis <sup>25</sup>. Valga linn tundis huvi kui tihti külastavad elanikud Säde kino <sup>26</sup>.

Veebivaatluse perioodil oli võimalik küsitluse vormis uuringut leida ka Tartu ja Kohila veebilehel, kuid need olid seotud pigem ulatuslikuma teemaga ja käsitletavad avaliku konsultatsioonina, millel on sisuline eesmärk ja tagajärg. Seetõttu käsitleme neid juhtumeid alljärgneva teema all.

- **Kas veebilehel on infot pärast 2013 a. KOV valimisi toimunud avalike konsultatsioonide kohta?**

Avalike konsultatsioonide korraldamine on oluline osa valla- või linnavalitsuse tegevusest, mis teatud juhtudel on seadusega pandud kohustus (arengukavade ja planeeringute menetlemine). Tegelikult on kohalikul võimul avar pädevus ise otsustada, millistel teemadel inimeste arvamust küsida. Veebilehede vaatlusel tundsi huvi, kas ja kuidas seda keskkonda konsultatsiooniprotsessis kasutatakse.

Veebilehede uuringu põhjal võib öelda, et 31 omavalitsusel 56-st oli leida informatsiooni 2014. aastal toimunud või pooleli olevate konsultatsioonide kohta. Peamiselt toimus veebilehe kaudu inimeste teavitamine toimuvatest arutelukoosolekutest nagu näitena toodud Jõgeva linna veebilehel (Joonis 14).

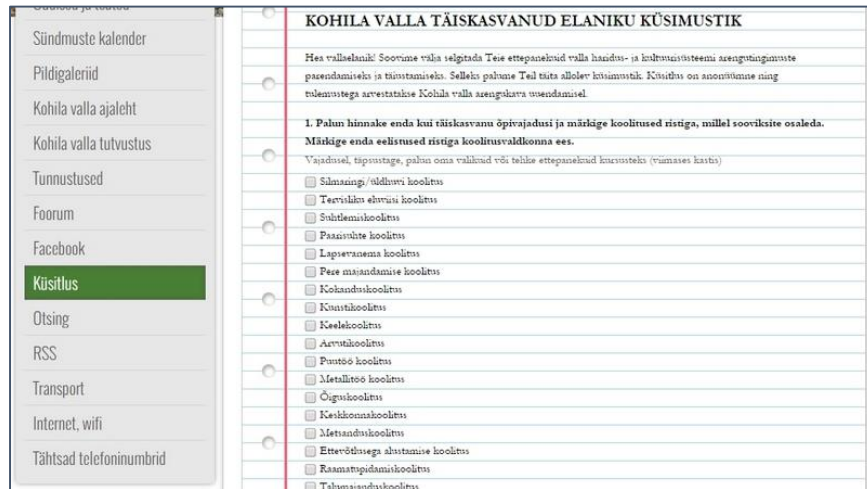


Joonis 14. Ekraanipilt Jõgeva linna veebilehelt – kutse arengukava arutelule.

<sup>25</sup> <http://www.kuressaare.ee/uus/34077/?arhiiv=1>

<sup>26</sup> <http://www.valga.ee/>

Ainult üksikutele juhtudel oli veebileht ise kasutusel elanike tagasiside kanalina. Nii näiteks küsis Kohila vald elanike arvamust haridus- ja kultuurisüsteemi täiustamiseks, olles selleks ette valmistanud üksikasjaliku küsimustiku (Joonis 15). Seda levitati lisaks veebilehele ka valla ajalehes. Küsitluse eesmärgiks on välja selgitada, missugustel kursustel sooviksid vallaelanikud osaleda ja mis on seni olnud olulisemad osalemist takistanud asjaolud. Kahjuks ei ole selle küsitluse juures kirjas ega viidet sellele, kuna vastava küsitluse tulemused avalikustatakse ning mis sellega edasi tehakse.



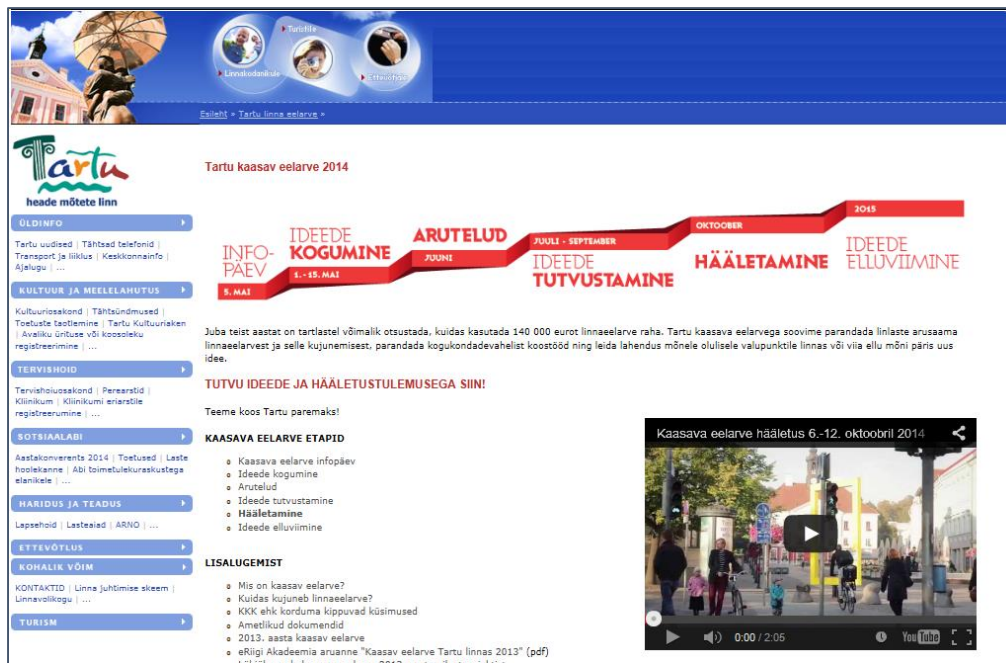
Joonis 15. Ekraanipilt Kohila valla kodulehelt – küsitlus.

Paremini on küsitluse eesmärki selgitanud Mäksa vald, kes viis läbi rahvaküsitluse kohalike investeeringute prioriteetide selgitamiseks –küsitluse tulemusi kavatakse kasutada valla arengukava koostamisel (Joonis 16). Nii nagu Keila linnas, oli ka Mäksa vallas lisaks veebiküsitlusele võimalik vastata ka paberkanalil.



Joonis 16. Ekraanipilt Mäksa valla veebilehelt – rahvaküsitlus

Tartu linna veebilehel on püsiline link „Küsitlused“, mille arhiivist võib leida erinevatel teemadel toimunud linnaelanike arvamuse kogumist<sup>27</sup>. Tartu linn oli ka esimene kohalik omavalitsus Eestis, kes alustas 2013. aastal kaasava eelarvemenetluse katsetamisega ja jätkas seda ka 2014. aastal (Joonis 17).



Joonis 17. Ekraanipilt Tartu linna kaasavast eelarvest [http://www.tartu.ee/?page\\_id=24791](http://www.tartu.ee/?page_id=24791)

Kohaliku võimu ja kogukonna koostöö harjutamiseks on kaasav eelarve väga tõhus meetod, sest nõuab mõlemalt protsessi osapoolelt pühendumist ja soovi ühise eesmärgi nimel pingutada. Tartu eeskujul on kaasava eelarvega algust teinud ka mitmed teised omavalitsused, käesolevas valimikus olid nendeks Kuressaare ja Viljandi. Nende omavalitsuste veebilehed on kaasava eelarve rakendamisel keske tähtsusega, sest seal kirjeldatakse detailselt protsessi ja avalikustatakse saabunud ettepanekud. Kuna kaasava eelarve hääletusprotsessis on kasutusel infosüsteem VOLIS, siis tänu sellele on kasvanud huvi ka selle algselt volikogu tööks kavandatud platvormi vastu. Tundub, et just kaasava eelarve rakendamine aitab kasutusele võtta veebi võimalused kohaliku võimu ja kogukonna koostöö süvendamiseks..

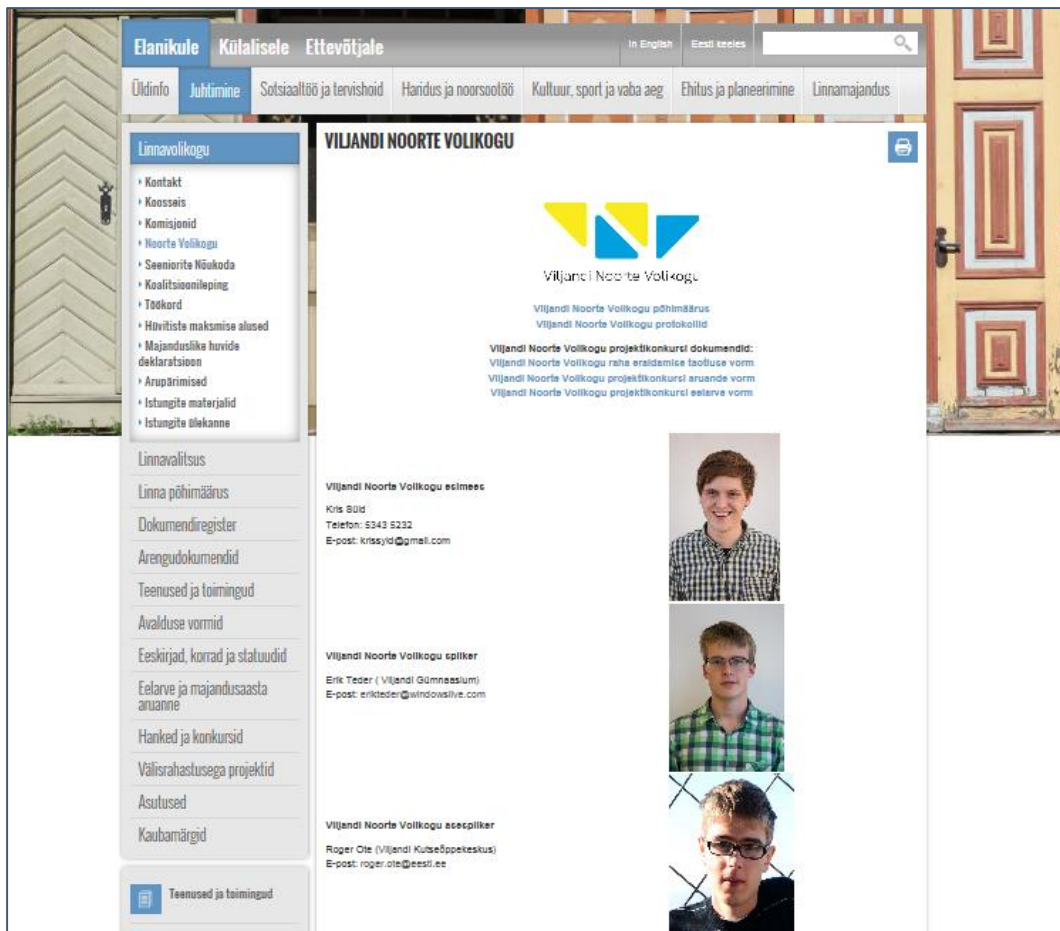
• **Kas veebilehel on viiteid osaluskogudele (nt noorte volikogu, seniorite volikogu jms.)?**

Kodanike kaasamine avaliku võimu tegemistesse võib olla korraldatud vähem või rohkem institutsionaliseeritud kujul. Viimasel juhul tegutsevad omavalitsuses nn osaluskogud, kellega arutatakse tihedamalt vastavat sihtrühma puudutavaid teemasid.

Veebivaatluse teel on leitud viited osaluskogudele (nt noorte volikogu, seniorite volikogu) 8-l vaadeldud kodulehel. See arv võib tegelikkuses suurem olla, sest omavalitsused ei pruugi osaluskogusid eraldi välja

<sup>27</sup> [http://tartu.ee/?lang\\_id=1&page\\_id=1410](http://tartu.ee/?lang_id=1&page_id=1410)

tuua. Siiski näitab osaluskogude „tunnustamine“ kohaliku võimu ametlikul kodulehel, et neid peetakse oluliseks. Näitena osaluskogude kajastamisest on Joonisel 18 esitatud Viljandi linna veebileht avatuna Noorte volikogu alamlehel.



Joonis 18. Ekraanipilt viljandi linna veebilehelt – Noorte volikogu <http://www.viljandi.ee/noorte-volikogu>

Kuigi inimeste organiseerumine kas piirkondlikult või siis ühiste huvide alusel on oluline demokraatia toimimiseks, võimaldavad kaasaegsed kommunikatsioonivahendid ka üksikisikutel avaliku võimu tegevusega kursis olla ja kaasa rääkida.

## B. Sotsiaalmeedia kasutus

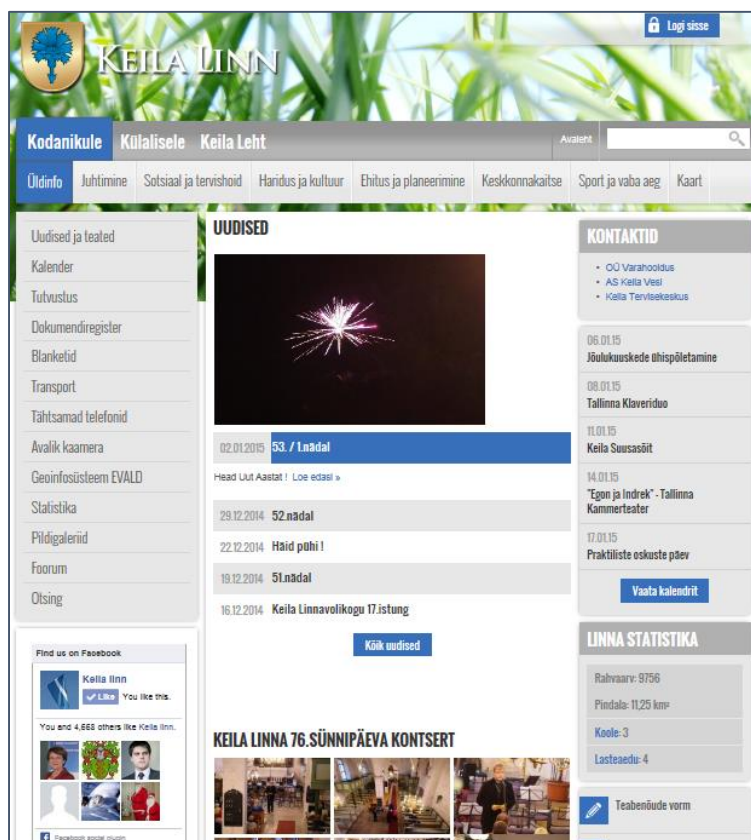
Viimastel aastatel on plahvatuslikult kasvanud sotsiaalmeedia, eriti Facebooki (FB) kasutus, mida varasemalt oleme jälginud 2011. aastal läbi viidud uuringus „Eesti valitsusasutuste e-kaasamispraktikate



analüüs<sup>28</sup>. Kuna sotsiaalmeedia võib olla nii infovahetuse kui ka tagasiside kogumise kanal, on uuringusse lisatud küsimused, mis aitavad toimuvat kaardistada.

- **Kas KOV kasutab sotsiaalmeediakanalit Facebook? Kui jah, siis kas KOV kodulehel on olemas otselink FB lehele?**

Selgus, et 56-st vaadeldud kohalikust omavalitsusest kasutab sotsiaalmeedia kanalit Facebook 42. Selle väljaselgitamine oli tihtipeale keeruline, sest mõnel juhul ei ole täpselt aru saada, kas FB lehte haldab kohalik omavalitsus või on see aktiivsete kogukonnaliikmete algatus. Ainult sel juhul, kui omavalitsuse veebilehel on link FB kontole, võib kindel olla, et see on valla või linnavalitsuse hallata. Selliseid juhtumeid oli käesolevas valimis 28. Silma jääb Keila linn, kus viide FB kontole on veebilehel hästi leitavalt esitatud (Joonis 19).



Joonis 19. Ekraanipilt Keila linna veebilehelt – viide Facebooki lehele [www.keila.ee](http://www.keila.ee)

Tutvumine kohalike omavalitsuste FB lehtede sisuga näitas, et need on põhiliselt kasutusel info edastamiseks, mida kohalikud elanikud „laigivad“ Siiski võid leida ka üksikuid juhuseid, kui elanikud on omalt poolt sisse panustanud – seda eriti siis, kui teema on vastuoluline ja kutsub kaasa rääkima. Seepärast tasub FB konto haldajatel julgust koguda ja ka keerulisemaid küsimusi FB-s tõstatada.

<sup>28</sup> [http://www.ega.ee/files/eGA\\_e-kaasamise%20analyy\\_FINAL\\_20.03.2012\\_1.pdf](http://www.ega.ee/files/eGA_e-kaasamise%20analyy_FINAL_20.03.2012_1.pdf)

Sotsiaalmeedia kasutamise poolest torkab silma Tartu linna, kellel on hulgaliselt jälgijaid ja huvilisi nii Twitteris kui FB-s.

- **Kas mõni poliitik peab blogi, millel on link KOV veebilehel?**

Blogi on sotsiaalmeedia selline vorm, mis võimaldab põhjalikumalt teemakäsitlust ja reeglina ka tagasisidet avaldatud tekstile. Kuna kohaliku poliitika „avalik nägu“ on enamasti vallavanem või linnapea, tundsime huvi, kui paljud valimisse sattunud omavalitsuste juhid blogi peavad.

Analüüsitud 56 juhul oli neljal veebilehel (Järva-Jaani vald, Kareda vald, Viljandi vald ja Tallinna linn) eraldi link omavalitsusjuhi loodud sisule kas blogi või veebilehe alamlehena. Joonisel 20 on esitatud näitena Viljandi vallavanema Ene Saare veerg, mis annab ülevaate vallavalitsuse tegevusest, aga puudutab ka selliseid keerulisi küsimusi, nagu omavalitsuste ühinemine. Vallavanema postitused ei ole eriti sagedased, küll aga lugema kutsuvad.



Joonis 20. Ekraanipilt Viljandi valla kodulehelt – vallavanema blogi <http://www.viljandivald.ee/vallavanema-veerg>

Järva-Jaani vallavanema Arto Saare blogi (Joonis 21) on palju isiklikum ja sagedaste postitustega. See blogi on põnev lugemine, milles vallavanem räägib ausalt kohalikest probleemidest (nt. haridusreform). Blogi annab ka hea ülevaate vallavanema igapäevasest tööst ja tegemistest.

# Järva-Jaani vallavanem Arto Saar



- INVEST IN JÄRVA-JAANI
- Vabad tootmispinnad
- VABAD ELAMISPINNAD (muudetud 15.01.2014) sisene artosaar.blogspot.com kaudu
- Valla kodulehekül
- Vallimislüüdi kodulehekül
- Järva-Jaani Gümnaasium
- Järva-Jaani Raamatukogu
- Maakonna infoportaal
- Järva maavanema blogi

reede, 5. september 2014

## Kettad lendama

Eelmisel nädalal toimunud sündmustest võib kindlasti esile tuua Järva-Jaani esimese Rattaralli, kust võttis kokku osa pea 50 osalejat. Kahjuks ise ikkagi ei saanud minna, sest osalesin Paide kultuurikeskuse nõukogu töös. Kuulsin ainult positiivset tagasisidet, nii et kiitus Ratta ja Suisakulbile ning eelkõige Teet Kallakmaale. Nüüd ilmselt hakatakse tegema talveplaane.

Pühapäeval jagasime Koeru vallaga Karedat, kuid jäigi jagamata. See oli muidugi huumoriga auhinnaks pandud. Toimus siis Eesti meistrivõistluste III liiga kohtumine Koeru JK ja FC Järva-Jaani vahel. Jäime poolajaga taha 0-2, kuid teise poolaja alguses suutsime kohe kaks tagasi lüüa ning rohkem võrku ei sahistatud. Seekord sain kirja väravasöödu, värava ja kollase kaardi. Viimane neist oli mul juba kolmas ja seetõttu jääb sellepühapäevane mäng mul vahele, kuid seda enam tuleb fännidel kohale tulla.



Esmaspäeva hommik algas loomulikult kooli aktusega. Ütlesin ka taas paar tarka ja innustavat sõna. Loodan, et miskit tolku ka sellest on. Positiivne on see, et 10. klassis on meil 12 õpilast, samal ajal Aravetel 5 ja Koerus 10. Eoa tegeelikult Paldes ka midagi

Joonis 21. Ekraanipilt Järva-Jaani valla kodulehelt – vallavanema blogi <http://artosaar.blogspot.com/>

Sõnaosavalt on sisustatud ka Kareda vallavanema Kulno Kleini blogi<sup>29</sup>, mis põhiliselt kajastab kohaliku elu sündmusi. Tallinna linnapea Edgar Savisaar valgustab oma blogis<sup>30</sup> mitte ainult Tallinna linnavalitsuse tegemisi vaid annab hinnanguid sisepoliitilisele olukorrale tervikuna. Selle blogi puhul on probleemiks avaliku võimu tegevuse kajastamise ja parteitöö eristamise keerukus, mis linna ametlikult veebilehelt lingitud blogi puhul peaks olema enesestmõistetav.

Kuna sisu „tootmine“ eeldab teatud isikuomadusi, siis ei ole blogide näol tegemist sotsiaalmeedia platvormiga, mille laialdast kasutamist saab eeldada. Siiski on tuvastatud juhtumid huvipakkuvad, kuna avardavad elanike võimalusi kursis olla võimu tegemistega. Poliitiliste pingete vältimiseks ei tohiks kohaliku omavalitsuse veebilehelt lingitav blogi olla juhtpoliitiku isiku ja tema erakonna propagandakanal.

## IV Kokkuvõte

Käesoleva uuringu põhiliseks eesmärgiks oli saada ülevaade, kuid võrd kohalike omavalitsuste veebilehed toetavad avatud valitsemise põhimõtete elluviimist Eesti valdades ja linnades. Selleks on pööratud tähelepanu avaliku võimu läbipaistvusele poliitilisel tasandil, volikogu töös ning valla- ja linnavalitsuse tasandil. Lisaks läbipaistvusele on veebilehete vaatlusel jälgitud ka kogukonna kaasamist ja tagasisidet võimaldavate lahenduste olemasolu.

<sup>29</sup> <http://kulno.blogspot.com/search?updated-min=2014-01-01T00:00:00%2B02:00&updated-max=2015-01-01T00:00:00%2B02:00&max-results=20>

<sup>30</sup> <http://linnapea.tallinn.ee/>

**Poliitilisel tasandi** läbipaistvuse hindamisel vaatlesime teabe olemasolu volikogu liikmete poliitilise kuuluvuse ja sõlmitud koalitsioonilepete/tegevuskavade kohta. Analüüs tõi välja, et 56-st vaadeldud omavalitsusest oli volikogu liikmete poliitiline kuuluvus esitatud 31 juhul ja teave koalitsioonilepingute kohta 19 juhul. Palju sagedamini on vaadeldud andmed avaldatud suuremate omavalitsuste veebilehtedel, kui valimiga hõlmatud väikeste valdade puhul. Mis puudutab koalitsioonileppe olemasolu, siis väikestes valdades on sagedamini võimul üks poliitiline jõud ja seetõttu on koalitsioonileppe puudumine mõisteta, aga tegevuskava võiks ka sel juhul olemas ja avalik olla. Samuti võime volikogu liikmete poliitilise kuuluvuse avaldamisel eeldada, et väikestes valdades võimul olevad valimisliidud ei pööra pärast valimisi enam „poliitilisele päritolule“ tähelepanu. Nii sirgjooneline pilt siiski ei ole, sest leidub väikseid valdu, kus valimisliitu kuuluvus on veebilehel märgitud ja valdu, kus võimul olev erakond või erakonnad pole seda avaldanud. Suurtes omavalitsusüksustes, kus enamasti on võimul erakonnad, näib volikogu liikmete poliitilise kuuluvuse avaldamine olevat reegel, mis kehtib mõne üksiku erandiga. Kokkuvõtteks tuleb siiski tõdeda, et poliitilise tasandi läbipaistvusele ei ole kohalikul tasandil seni veel piisavalt tähelepanu pööratud. Demokraatia oluline külg on poliitiline vastutus, sellele on võimalik teabe avaldamisega kaasa aidata.

**Volikogu töö** läbipaistvuse analüüsil olid vaatluse all volikogu liikmete valmisolek suhelda inimestega (kontaktandmete avaldamine) ning võimalus eelenevalt volikogus arutlusele tulevate eelnõudega kursis olla ja hiljem istungil toimunuga tutvuda. Volikogu liikmete kontaktandmed olid avaldatud 45 juhul vaadeldud 56 omavalitsusest, kusjuures enamasti oli vastav teave avaldatud suuremates omavalitsustes. Väikestes valdades võime ilmselt eeldada, et kuna inimesed saavad vahetult volikogu liikme „nööpi keerata“, pole kontaktandmete avaldamine vajalik. Küll aga on vajalik anda kogukonnale infot eesmise volikogu istungi ja seal arutlusele tulevate küsimuste kohta. Teavet volikogu istungi aja ja päevakorra kohta võis leida 41 juhul 56-st ning 29 juhul oli võimalik otse veebilehelt leida ka arutlusele tulevad eelnõud. Eelnõude otsimine dokumendiregistrist võib inimeste jaoks osutada liiga keeruliseks, seepärast tasub läbi mõelda lihtsam juurdepääs arutlusele tulevatele materjalidele. Uurisime ka seda, kas veebilehelt on võimalik kommenteerida arutlusele tulevaid eelnõusid. Sellise võimaluse leidsime vaid Kuressaare linna veebilehelt. Juba toimunud volikogu istungi materjalidega on reeglina võimalik tutvuda protokollide abil, need olid leitavad 53 juhul 56-st. Püüdsime hinnata ka protokollide sisukust ja saime tulemuseks, et vaid 18 juhul saab protokollidest välja lugeda toimunud arutelude sisu. Omaette klassi moodustavad infosüsteemi VOLIS kasutusele võtnud omavalitsused, sest neis on kogu istungi kulg üksikasjalikult jäädvustatud. Nii nagu riigi tasandil on oluliseks teemaks Riigikogu komisjonide töö avalikustamine, tasub põhjalikuma vaatluse alla võtta ka avalikkuse juurdepääs kohalikes volikogudes toimuvatele otsustusprotsessidele. Head näiteid, mida tasub levitada, on juba olemas (istungite video- või helisalvestus veebis). Ka üldine suund volikogu teabe paremale avalikustamisele on märgatav, kui võrrelda praegust pilti e-Riigi Akadeemia 2009. aastal läbi viidud uuringuga<sup>31</sup>.

**Administratiivse töö** tasandi teabele ligipääs on olulises osas tagatud avaliku teabe seadusega, mille järgimise üle teostab järelevalvet Andmekaitse Inspeksioon. Nii käesolev veebilehete vaatlus kui ka kõiki

---

<sup>31</sup> <http://www.ega.ee/files/KOV%20veebilehete%20analüüsi%20kokkuvõte.pdf>

kohalikke omavaltsusi hõlmanud Andmekaitse Inspektsiooni seire<sup>32</sup> näitab, et valdav enamik omavalitsusi suudab seaduses nõutud teabe veebilehel avaldada. Siiski on Andmekaitse Inspektsiooni üle-eestilise seirega leitud 6 valda, kus kümnest seadusega määratud teabeliigist on veebilehel avaldatud alla poole. Ilmselt on neis, reeglina väga väikestes omavalitsustes, veebilehe pidamine mõne ametniku lisakohustus, milleks aega ei jätku. Selleks, et tasandada erinevusi teabe kättesaadavuse osas, peaks võimekus kogukonda teavitada ja dialoogi pidada olema üks oluline haldusreformi eesmärk.

**Kohaliku kogukonna e-kaasamine** tähendab antud uuringu kontekstis võimaluste olemasolu teha avalikule võimule ettepanekuid või anda tagasisidet otse veebilehe kaudu. Selline kommunikatsioon võib olla sirgjooneline (veebikirja saatmine) või sisaldada arutelu inimestele huvipakkuvatel teemadel (foorum). Leidsime, et veebikirja saatmise võimalus on kasutusel 29 veebilehel vaadeldud 56-st. Lisaväärtuse annab sellisele pöördumisele lahendus, mis võimaldab kirja ja sellele saabunud vastuse avalikustamist. Nii on end juba pikka aega õigustanud Tartu linna veebilehel olev rubriik „Ametnik vastab“, mille sarnast lahendust kastab ka valimisse sattunud Pärnu linn. Kuigi ka platvormi KOVTP kasutavad kohalikud omavalitsused saavad kaasa veebirakenduse „Teavita probleemist“, ei ole selle kaudu saabunud kodanike teavitused õigusliku sisuga ja otsest vastamise kohustust neile ei järgne. Antud juhul on ilmne, et ainuüksi veebirakendusest ei piisa, et tegevust käivitada, lisaks on vaja korrastada administratiivsed protsessid ja panna paika tööjaotus. Sama võib öelda kohalike omavalitsuste foorumite kohta, mida valdaval juhtudel pole kasutusele võetud või kui on, siis märkimisväärset arutelu seal ei toimu. KOVTP platvormis sisalduva foorumi rakendamine on kahetsusväärset välja suretanud mõne varasemalt tegutsenud foorumi, kuna nõutakse sisse logimist ID-kaardiga. See ei ole ilmselt kasutajatele vastuvõetav ja tasuks kaaluda, kas tugeva identifitseerimise nõue on kohaliku omavalitsuse foorumi puhul vajalik.

**Kaasamise üldisest olukorrast** parema ettekujutuse saamiseks tundsiime veebilehtede vaatlusel huvi, kuivõrd sealt on leida märke pärast 2014. aasta kohalike valimisi toimunud avalike konsultatsioonide kohta. Leidsime, et vähemalt 31 juhul oli kohalik võim inimeste arvamuse vastu huvi tundnud, kusjuures mõnel juhul oli veebileht kasutusel ka küsimustikele tagasiside kogumiseks. Kaasava eelarvemenetluse rakendamisel on veebilehel täita tähtis roll nii protsessi selgitamisel kui ka saabunud ettepanekute avalikustamisel. Sellest järeldub, et e-kaasamine ei ole nähtus omaette, vaid abinõu, mis aitab oskuslikul rakendamisel kaasa avatud ja kaasavale valitsemisele. e-Kaasamine ei asenda vajadust inimestega otse suhelda ja vajadus ellu kutsuda kogukonna osalemist toetavaid nõuandvaid kogusid.

**Sotsiaalmeedia** kasutamine kohalikes omavalitsustes on viimastel aastatel selgelt tõusuteel. Käesoleva uuringuga hõlmatud 56 omavalitsustest kasutas FB suhtluskanalit 42, kuigi ametlikult veebilehelt tegid oma FB lehele viite vaid 28. Ilmselt on toimumas teatud kohanemisprotsess, kus alles püütakse selgitada, mida osalemine sotsiaalmeedia endaga kaasa toob. Mõningane süüvimine FB postituste sisse näitab, et enamasti toimub selles kanalis avaliku võimu poolne infoedastus, tagasisidet ja elavat arutelu napib. Sellele vaatamata saab FB kanali kasutuselevõttu hinnata avatuse seisukohalt positiivseks sammuks, sest

---

<sup>32</sup> [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Koopia%20failist%20KOV-ide%20seire%202014\\_0.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Koopia%20failist%20KOV-ide%20seire%202014_0.pdf)

lisaks ametlikule „kuivale“ teabele saab sotsiaalvõrgustikus näidata valla-või linnavalitsuse sotsiaalsemat nägu.

**Kokkuvõtteks** saab öelda, kohalikul tasandil on veebikommunikatsiooni olulisuse mõistmine tõusuteel. Seda võib järeltada võrreldes käesolevas analüüsis avanenud pilti e-Riigi Akadeemia varasemate uuringutega aastatest 2009<sup>33</sup>, 2011<sup>34</sup>. Sellele vaatamata ei ole virtuaalne dialoog ja koostöö kohaliku võimu ja kodanike vahel saavutanud kvalitatiivselt uut taset. Kahjuks on nii mõnigi varasemalt tegutsenud veebifoorum toimimast lakanud, kusjuures sotsiaalmeedia kasutamine ei ole kaasa toonud dialoogi toimumiseks nii vajalikku interaktiivsust. Lisaks sellele torkab silma ebaühtlane areng, mille tõttu Eesti erinevates piirkondades on inimestel erinevad võimalused saada teavet kohaliku võimu tegevusest ja seda mõjutada. Eesti regionaalset arengut kavandades ja haldusreformi vajalikkust vaagides tuleks seda silmas pidada. Ka kohalike omavalitsuste aktiivne teavitamine avatud valitsemise põhimõtetest infoühiskonna tingimustes ja heade praktikate levitamine on üks tee, kuidas arengut toetada.

---

<sup>33</sup> <http://www.ega.ee/files/KOV%20veebilehtede%20analüüsi%20kokkuvõte.pdf>

<sup>34</sup> [http://www.ega.ee/files/eGA\\_e-kaasamise%20analüüs\\_FINAL\\_20.03.2012\\_1.pdf](http://www.ega.ee/files/eGA_e-kaasamise%20analüüs_FINAL_20.03.2012_1.pdf)