

# Sõltumatu hindamismehhanism

Tulemusaruanne:  
Eesti 2020–2022

---

Open  
Government  
Partnership



Independent  
Reporting  
Mechanism

## Kokkuvõte

***Eesti viies avatud valitsemise partnerluse (AVP) tegevuskava andis häid tulemusi lobistidega suhtlemise läbipaistvamaks muutmisel ning kodanikuosaluse edendamisel riigivalitsemises ja kohalikus elus. Parimaid tulemusi andnud valdkondi iseloomustab ametnike aktiivne eestvedamine ning rakendamisel abiks olnud partnerite või võrgustike pühendumus. Sarnaselt eelmise kavaga aitasid ka selle tegevuskava elluviimisele kaasa sihipärased kaheaastase rakendusperioodiga tegevused.***

### Esialgsed tulemused

Eesti viies tegevuskava (2020–2022) sisaldas kolme tegevust (lubadust). Esimesed kaks puudutasid üldsuse osalemise ja koosloomelisuse suurendamist keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandil ning kolmas valitsemise läbipaistvuse suurendamist ja korrupsiooni ennetamist. Hindamiseks jagas IRM kolmanda tegevuse kaheks: lobistidega suhtlemise läbipaistvus ja teavitajate kaitse.<sup>1</sup>

Ühe lubaduse täitmisel saadi suurepäraseid esialgseid tulemusi. Nimelt suurendati lobistidega suhtlemise läbipaistvust (tegevus 3.1) seeläbi, et valitsusasutused hakkasid esmakordselt igas kvartalis avaldama teavet ministrite ja kõrgete riigiametnike lobikohtumiste kohta. Kodanikuühiskonna esindajad juba kasutavad neid andmeid tuvastamiseks, millised huvirühmad on poliitikaprotsesse mõjutanud.

Tegevuste 1 ja 2 esialgsed tulemused olid marginaalsed. Muu hulgas arendati ametnike kaasamisoskusi, töötati välja uusi või täiustati olemasolevaid kodanike kaasamise mudeleid ning koostati kohalike omavalitsuste avatud valitsemise tegevuskavasid. Need positiivsed tulemused ei ole veel kaasa toonud igakülgset ega püsivat muutust poliitikakujundamises ja kodanike kaasamises. Siiski võivad need tulemused muuta valitsemistavasid edaspidi, eriti kui keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste tasandil võetakse (kuuenda tegevuskava raames) kasutusele avatud valitsemise teekaart. Tegevuse 1 raames edendati ka mitut AVP tegevuskava hõlmavat pikaajalist reformi koosloomelisuse kontseptsiooni juurutamiseks poliitikakujundamises, kuid reformi tulemused ilmnevad alles siis, kui valmib koostööme digitööriist ja see tehakse kõigile avaliku sektori asutustele kohustuslikuks.

### Tegevuste elluviimine

Kolm neljast tegevusest viidi ellu täielikult või põhiosas, kuigi mitu neist viidi lõpule mõni kuu pärast tegevuskava lõpptähtaega. Elluviimise ulatus on hea, kuid jääb alla neljandale tegevuskavale (2018–2020), mille kuus tegevust viidi kõik täielikult ellu.<sup>2</sup> Viivitusi tingisid

## RAKENDAMISEST LÜHIDALT

### TÄITMISE ULATUS

**3/4**

tegevustest ellu viidud või põhiosas ellu viidud

### ESIALGSED TULEMUSED

**3/4**

tegevustest ellu viidud esialgsete tulemustega

**1/4**

tegevustest ellu viidud väljapaistvate esialgsete tulemustega

### VASTAVUS MIINIMUMNÕUETELE

**Tegevus vastas AVP protsessile.**

planeerimisprobleemid ja ootamatud sündmused. Näiteks lükati edasi mitu tegevuse 2 raames plaanitud avatud valitsemise töötuba kohalikele omavalitsustele, sest nende töötajad abistasid Ukraina sõja puhkemise järel 2022. aasta veebruaris Ukraina põgenikke.<sup>3</sup> Justiitsministeerium täitis lubaduse koostada valitsusasutuste ja lobirühmade vaheliste suhete hea tava. See sisaldab nõuet avaldada korrapäraselt teavet lobikohtumiste kohta. Nii on tehtud nähtavaid edusamme valitsuse lobiandmete avaldamises vaatamata õigusliku jõustamise mehhanismide puudumisele. Samal ajal takerdus rikkumisest teavitajate kaitseks turvalise digitööriista loomine (tegevus 3.2), sest Riigikogu ei võtnud teavitaja kaitse seadust vastu. Ehkki kõiki etappe tegevuskava jooksul ei lõpetatud, on enamik tegevusi hakanud andma esimesi tulemusi.

### **Osalemine ja koosloome**

Riigikantselei jätkab AVP koordineerimist ja avatud riigivalitsemise arengukomisjoni (ARVAK) juhtimist. Komisjon on valitsuse ja valitsusväliste huvirühmade foorum, mis suunab AVP tegevuskavade väljatöötamist ja teeb järelevalvet nende rakendamise üle. Foorum kohtus tegevuskava perioodil korrapäraselt, et arutada töö kulgu, Eesti osalemist AVP juhtkomitees ja järgmise tegevuskava koosloomist. Ministeeriumid sõlmisid lubaduste täitmisega seotud tegevusteks lepinguid ka mitme vabaühendusega. Seeläbi andsid vabaühendused märkimisväärse panuse tegevuskava rakendamisse. Kodanikuühiskonna esindajate soov on, et foorumi edasistel koosolekutel tegeldaks vähem formaalsete otsuste langetamisega ja keskendutaks rohkem avatud valitsemise sisulisele arutelule.

### **Tegevuskava rakendamise taust**

Viies tegevuskava rakendati üldjoontes edukalt. Mõne tegevuse puhul said siiski takistuseks kolm suurt välist tegurit. Esiteks takistas poliitilise kokkuleppe puudumine Riigikogus lubaduse 3.2 täitmist seoses rikkumisest teavitaja kaitse seadusega, mille Riigikogu pidi vastu võtma 2022. aastaks.<sup>4</sup> Teiseks viibisid COVID-19 tõttu Rahandusministeeriumi avatud valitsemise töötoad kohalikele omavalitsustele.<sup>5</sup> Sama lubaduse täitmist takistas ka Venemaa sissetung Ukrainasse 2022. aasta veebruaris. Märtsi keskpaigaks taotles Eestis varjupaika ligikaudu 22 000 Ukraina põgenikku,<sup>6</sup> mis on 18 korda rohkem kui Eestisse eelneva 20 aasta jooksul saabunud põgenikke kokku.<sup>7</sup> Venemaa sissetungile järgnenud kuudel korraldasid paljud Eesti kohalikud omavalitsused Ukraina sõjapõgenike abistamist ja ametnikel ei olnud aega töötubades osaleda. Kuna ministeerium oli seadnud ranged nõuded osalejate miinimumarvule, et kaasata võimalikult palju kohalike omavalitsuste ametnikke, lükkas töövõtja nõuete täitmiseks mitu töötuba edasi 2022. aasta lõpuks ja 2023. aasta alguseks.<sup>8</sup> Kavas on pidada üks töötuba igas maakonnas ja kaasata osalejaid kõigist kohalikest omavalitsustest.

<sup>1</sup> Avatud valitsemise partnerlus. Tegevuskava ülevaade: Eesti 2020–2022, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia\\_Action-Plan-Review\\_2020-2022\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EST.pdf)

<sup>2</sup> Avatud valitsemise partnerlus, Eesti tulemusaruanne 2018–2020, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Estonia\\_Transitional\\_Report\\_2018-2020\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Estonia_Transitional_Report_2018-2020_EST.pdf)

<sup>3</sup> Kaie Kungas (Rahandusministeerium), intervjuu, 9. detsember 2022.

<sup>4</sup> Kätlin-Chris Kruusmaa (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.

<sup>5</sup> Kaie Kungas (Rahandusministeerium), intervjuu, 9. detsember 2022; Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.

<sup>6</sup> Eesti Rahvusringhääling, *Estonian local governments requesting additional support for refugees*, 16. märts 2022, <https://news.err.ee/1608533959/estonian-local-governments-requesting-additional-support-for-refugees>

<sup>7</sup> Eesti Pagulasabi, Pagulased Eestis, <https://www.pagulasabi.ee/pagulased-estis>

<sup>8</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.

# Sisukord

Osa I: Peamised tähelepanekud .....	1
Osa II: Rakendamine ja esialgsed tulemused .....	3
Osa III. Osalemine ja koosloome .....	15
Osa IV. Metoodika ja IRMi indikaatorid .....	17
Lisa I. Andmed tegevuste kaupa .....	19

## Osa I: Peamised tähelepanekud

Viienda tegevuskava lubadustest täideti edukalt need, mille rakendamisel olid abiks tugevad partnerid või (riigiasutustevahelised või valitsuse ja kodanikuühiskonna vahelised) võrgustikud, valitsusasutused osutasid pidevat tuge ning ametnike tööd toetas poliitiline tahe teha ulatuslikke reforme. Viies tegevuskava näitas taas, kui tähtis on jagada keerukad reformid mitme tegevuskava lõikes kergemini juhitavateks etappideks ning omada strateegilist visiooni, et saavutada püsivaid muutusi pikemas kui tegevuskava kaheaastases perspektiivis.

### **Tähelepanek 1: Tulemusi aitavad saavutada tugevad partnerlused ja võrgustikud.**

Tänu ametnike korrupsiooniennetuse võrgustiku toetusele õnnestus Justiitsministeeriumil edukalt jõustada vabatahtlik soovitus valitsusasutustele avaldada lobikohtumiste kvartaliaruanded (lubadus 3.1). Ministeeriumil kulus aega reformi väljatöötamiseks ja võrgustikuga läbirääkimiseks, ning kui soovitused ja suunised vastu võeti, aitasid võrgustiku liikmed tagada nendest teadlikkuse ja nende järgimise oma organisatsioonis. Ka teiste lubaduste täitmisel olid toeks tugevad partnerlused, sealhulgas vabaühendustega. Näiteks kaasas Maaeluministeerium kaasamise hea tava analüüsimisse Rakendusliku Antropoloogia Keskuse ja Vabaühenduste Liidu; Siseministeerium ja Rahandusministeerium kaasasid kohalike omavalitsuste koolitamisest Sotsiaalse Innovatsiooni Labori, külaliikumise Kodukant ja E-riigi Akadeemia; Riigikantselei kaasas noortega tegelemise õpetajate ja noorte võrgustikud ning Justiitsministeerium kaasas riigiasutuste lobisuhete läbipaistvuse meetodika koostamisse ja hindamisse MTÜ Korrupsioonivaba Eesti.

### **Tähelepanek 2: Avatud valitsemise reformide edu oleneb kõrgetasemelisest poliitilisest huvist ja eestvedamisest.**

Justiitsministeeriumi väitel olid paljud ametnikud ja poliitilised juhid esialgu ministrite ja kõrgemate ametnike lobikohtumiste avaldamise vastu.<sup>9</sup> Kaja Kallase esimese valitsuse ja toonase justiitsministri Maris Lauri poliitiline eestvedamine aitas siiski ametnikel poliitiline ja haldusaparaat nõusse saada. Samas ei õnnestunud Riigikogu tugeva poliitilise vastuseisu tõttu vajalike õigusaktide vastuvõtmisele täita lubadust 3.2 – turvalist rikkumistest teavitamist.<sup>10</sup>

### **Tähelepanek 3: Sujuva rakendamise tagavad pidev tugi ja järelevalve.**

Lobisuhete läbipaistvust käsitlev lubadus 3.1 näitab, et valitsusasutused võivad mõnikord muuta oma tavasid vabatahtlikult, ilma õiguslike kohustuste ja sanktsioonideta. Tegevuse koordinaatori sõnul toetas vabatahtliku aruandluse soovitus tugevat järgimist mitu tegurit.<sup>11</sup> Esiteks aitasid soovitusi oma organisatsioonides kohaldada korrupsiooniennetamise võrgustiku liikmed. Teiseks jälgib Justiitsministeerium rangelt rakendamist ja avaldab selle tulemusi. Ministeerium on korrapäraselt analüüsinud asutuste tavasid lobikohtumiste avalikustamisel, teinud andmed avalikuks ja ergutanud rakendajaid parimate tunnustamisega. Samuti nõustab ministeerium sageli organisatsioone lobikohtumiste andmete juurdepääsetavuse ja kvaliteedi parandamisel.

### **Tähelepanek 4: Tõkked saab ületada sammhaaval.**

Keerukad ja ulatuslikud reformid võivad olla hõlpsamini teostatavad, kui jagada need väiksemateks kaheaastasteks etappideks, et teha suuremaid muudatusi sammhaaval. Ehkki lubadusega 1 soovitakse oluliselt muuta üldsuse kaasamise tavasid, sisaldavad kaheaastased tegevuskavad üsna tehnilisi tegevusi (nt infotehnoloogia arendamine), millest kõik ei pruugi avalikkust kaasata. Kuna aga valitsus on selgelt väljendanud oma pikaajalist visiooni, võivad

niisugused tegevused panna aluse suurtele muutustele. Ka tegevuses 3.1 kasutatakse samm-sammulist lähenemisviisi: kui kohustusliku lobiregistri plaanidele oldi vastu, võttis valitsus vastuseisu vähendamiseks vabatahtlikud läbipaistvusmeetmed. Et need esimesed sammud on lobisuhete läbipaistvust juba oluliselt suurendanud, ei pruugi edasisi samme siinsel juhul vaja olla. Kui aga lobiandmete avaldamine tulevikus siiski kohustuslikuks tehakse, võib vabatahtlike meetmete järgimine vähendada vastuseisu ja aidata nõudeid paremini täita.

### **Tähelepanek 5: Strateegiline visioon suurendab püsivate muutuste väljavaateid.**

Tegevuse 1 raames vaatas Maaeluministeerium läbi oma avalikkuse kaasamise meetodid ja viib nüüd tehtud töö tulemusi sisse oma organisatsiooni strateegiasse. Et ministeeriumi kaasamiskoordinaatoril on selge nägemus soovitud kvalitatiivsest muutusest ministeeriumi kaasamistavades, kasutas ministeerium edukalt AVP tegevuskava selle nägemuse toetamiseks. Teisalt on strateegilist visiooni nappinud valitsuse lubadustes toetada avatud valitsemist kohalikes omavalitsustes ning nende tegevuste mõju omavalitsustele ei pruugi olla püsiv, kuigi tulemused on olnud positiivsed. Valitsus on kuuenda tegevuskavaga hakanud arendama strateegilisemat lähenemisviisi avatud valitsemise edendamisele kohalikes omavalitsustes.

---

<sup>9</sup> Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.

<sup>10</sup> Kätlin-Chris Kruusmaa (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.

<sup>11</sup> Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.

## Osa II: Rakendamine ja esialgsed tulemused

Selles osas käsitletakse kolme tegevust või tegevuste gruppi, mille rakendamise tulemusi peab IRM kõige tugevamaks. Esialgsete tulemuste hindamisel lähtuti tegevuskava ülevaates murdelisena määratletud tegevustest. Olles kontrollinud nende lõpuleviimise tõendusmaterjali, võeti arvesse ka neid tegevusi või tegevuste gruppe, mis ei olnud määratletud murdelisena, kuid mille rakendamisel saadi olulisi tulemusi.

### **Lubadus 1: Koosloomelise poliitikakujundamise võimekuse suurendamine valitsusasutustes** (Riigikantselei)

#### **Taust ja eesmärgid**

Selle lubaduse eesmärk oli suurendada valitsuse poliitikakujundamise läbipaistvust ja üldsuse osalemist selles. Nii valitsuse kui ka kodanikuühiskonna esindajad on märkinud, et valitsuse poliitikakujundamine on keerukas ja avalikkusele raskesti arusaadav, mistõttu üldsuse osalemine selles on vähene.<sup>12</sup> Riigikantselei ja Justiitsministeerium valmistavad ette uut digitööriista, mis ühendab kõik seadusloome etapid ja võimaldab valitsusasutustele poliitika koosloomet koos teiste huvirühmadega. Et koosloome on Eestis uudne mõiste,<sup>13</sup> otsustas Riigikantselei täiustada ka ametnike oskusi, andes välja veebipõhise koosloome tööriistakasti ja katsetades konkreetseid meetodeid noorte kaasamiseks riikliku strateegia "Eesti 2035" arutelusse. Ka Maaeluministeerium püüdis parandada huvirühmade kaasamist oma nõuandvates organites.

#### **Kas valitsemine muutus avatumaks? Marginaalselt**

Selle tegevuse eesmärk on pikaajalised muutused valitsemises, mille saavutamiseks kulub aastaid. Et valitsus jagas reformi etappideks, mis jagunevad mitme tegevuskava peale, ei andnud viies tegevuskava olulist kvalitatiivset muutust valitsuse poliitikakujundamise tavades. Tulemused aitavad siiski kaasa muutustele, mis võivad ilmneda, kui ametnikud omandavad uusi oskusi ja võtavad kasutusele kaasavamaid poliitikakujundamise meetodeid. Ehkki mõned tegevused (nt Maaeluministeeriumi avalikkuse kaasamise meetodite reform) andsid käegakatsutavaid tulemusi kui teised (nt koosloome tööriistakast), olid selle tegevuse tulemused kokkuvõtteks positiivsed.

Tegevuskava perioodil lisasid Justiitsministeerium ja Riigikantselei poliitikakujundamise koosloome digitööriistale uusi funktsioone, korraldasid ametnikega töötube kasutajate kogemuste kogumiseks ning katsetasid tööriista prototüübi abil seadusloomeprotsesside algatamist. Valitsus kaasas ametnikke aktiivselt tööriista arendamisse, et tagada selle otstarbekus ja kasutatavus. Jätkub töö tööriista avaliku liidese ja valitsusväliste partnerite poliitikakujundamisse kaasamise funktsioonidega. Tööriist ei ole küll veel ametlikult kasutusel, kuid katsetamises osalenud ametnikud andsid koordinaatoritele positiivset tagasisidet.<sup>14</sup> Koordinaatorite sõnul on tööriist koostatud nii, et see ergutaks ametnike koosloomelisusele,<sup>15</sup> ja selle kasutamine tehakse kohustuslikuks.<sup>16</sup> Tegevuskava perioodil tehtu tehnilisele laadile vaatamata on tegevus aidanud valitsusel liikuda läbipaistvama ja kaasavama poliitikakujundamise suunas. Vabaühendused leiavad, et koosloome tööriist toetab kvalitatiivset muutust kodanike osalemises<sup>17</sup> ja on seni tehtuga rahul.<sup>18</sup>

Lisaks digitööriistale kirjeldas Riigikantselei ametnikele mõeldud avalikus veebipõhises tööriistakastis koosloomemeetodeid ja koostas juhendeid. Koosloomeranitsaks nimetatud

tööriistakast avaldati alles 2022. aasta novembris, pärast tegevuskava perioodi lõppu. Esimene versioon sisaldab koosloome aluspõhimõtteid ja terminoloogiat, kuid selles puuduvad konkreetsete meetodite kirjeldused, näited ja juhendid.<sup>19</sup> Seetõttu ei ole tegevuse see osa veel märkimisväärseid tulemusi andnud. Riigikantselei jätkab tööriistakasti arendamist kuuendas tegevuskavas (2022–2024).<sup>20</sup>

Samal ajal katsetas Riigikantselei arvamusrännaku osalusmeetodit, et kaasata noori Eesti elukeskkonna parandamisse. Selleks kaasati 25 kooli õpilasi veebipõhisesse mängu ja aruteludesse. Riigikantselei koondas noortelt kogutud 200 ideed 15 ettepanekuks ühistranspordi, jäätmete ringlussevõtu ja kestliku energiakasutuse kohta.<sup>21</sup> Seejärel korraldati koostöös uudisteportaaliga Delfi.ee avalik arvamusküsitlus, milles andis oma hääle 6218 eri vanuses inimest. Valitud ettepanekud ei ole otseselt mõjutanud strateegia "Eesti 2035" iga-aastast tegevuskava,<sup>22</sup> millele Riigikantselei algelt ühe eesmärgina osutas.<sup>23</sup> Ettepanekud esitati peaministrile,<sup>24</sup> Keskkonnaministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile,<sup>25</sup> kuid ei ole selge, kuidas neid on ministeeriumide poliitikas kasutatud. Inimeste aktiivne osalemine algatuses näitab siiski, et valitsus katsetas edukalt konkreetset kaasamise meetodit, mida saab tulevikus "Eesti 2035" aruteludes kasutada. Saadud kogemus tõenäoliselt parandas ametnike kaasamisoskusi ja andis noortele väärtusliku osalemiskogemuse.

Selle lubaduse raames toimunud kolmanda tegevusena analüüsis Maaeluministeerium põhjalikult avalikkuse kaasamise tavasid oma nõuandvates kogudes. Analüüsiaruanded andsid ministeeriumile uut teavet seniste kaasamise meetodite puuduste kohta.<sup>26</sup> Selle põhjal koostas ministeeriumi kaasamiskoordinaator praktilised töövahendid ametnikele avalikkuse kaasamise planeerimiseks. Üks neist töövahenditest on valitsuse kaasamise hea tava lühikokkuvõtte koos tagasisidevormiga, mille abil ametnikud saavad hinnata sidusrühmade rahulolu kaasamisega. Ministeerium kavatses selle vormi abil hakata korrapäraselt koguma sidusrühmade tagasisidet ministeeriumi kaasamistavadele.<sup>27</sup> Koordinaator koostas ka osalemis- ja koosloomemeetodite andmebaasi, mida ametnikud saavad kasutada sidusrühmade kaasamise planeerimisel. Andmebaasis on kirjeldatud ligikaudu 60 meetodit ja loetletud ministeeriumi kontaktisikud, kes saavad kolleege konkreetsete meetodite rakendamisel abistada. Tehtud töö põhjal koostab ministeerium 2023. aastal oma kaasamisformaate reformikava. Seda tehakse koordineeritult ministeeriumi organisatsioonilise strateegia väljatöötamisega, et kaasamise parandamise meetmed ja mõõdikud toetaksid ministeeriumi strateegilisi eesmärke. Kodanikuosalusega seotud eesmärkide põimimine strateegilisse planeerimisse on kiiduväärt samm, mis võib oluliselt muuta ministeeriumi tavasid.

Maaeluministeerium levitas selle tegevuse tulemusi mitmel viisil. Analüüsiaruanded ja ametnike töövahendid avaldati ministeeriumi veebisaidil<sup>28</sup> ning koosloome andmebaasis olevad meetodid lisatakse Riigikantselei väljatöötatavasse tööriistakasti. Ministeerium jagas oma kogemusi ka ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite ning arendus- ja strateegiajuhtide võrgustikes ning paar korda aastas toimuvatel partnerite päevadel, kus vahetatakse teavet ministeeriumide ja peamiste valitsusväliste partneritega.<sup>29</sup> Peale selle lisandus mitu planeerimata järeltegevust, mis samuti toetavad selle tegevuse eesmärke. Üks neist oli koos välisekspertidega koosloome töötubade korraldamine kestlike toidusüsteemide õigusraamistiku loomiseks. Töötubades kohtusid toiduturvalisuse, majanduse ja sotsiaalvaldkonna esindajad, kes tavaliselt omavahel koostööd ei tee.<sup>30</sup> Töötubadest saadud kogemused avaldatakse avalikus aruandes.



## Edasised sammud

Riigikantselei jätkab kuuendas tegevuskavas koosloome töövahendi ja tööriistakasti arendamist ning uute koosloomemeetodite katsetamist. Kaasatakse ka eksperte ja sidusrühmi, et koostada teekaart avatud valitsemise edendamiseks keskvalitsuses ja kohalikes omavalitsustes.<sup>31</sup> Valitsus on kujundanud oma lähenemisviisi kaasavale poliitikakujundamisele mitme tegevuskava vältel ning see on muutunud aja jooksul läbimõeldumaks. Seni on peamiselt koostatud tööriistu ja tehtud katseprojekte, mis toetaksid valitsuse poliitikakujundamise tavade süstemaatilist reformi. Avatud poliitikakujundamise tavade institutsionaliseerimiseks peab valitsus samal ajal tegelema asjaomase õigus- ja poliitikaraamistikuga, ametnike oskuste ja suhtumistega ning organisatsioonide töökorralduse ja juhtimiskultuuriga. Kuuenda tegevuskava teekaart võib, küll hilinenult, luua tervikliku raamistiku selle keeruka reformi elluviimiseks.

Seoses selle lubadusega võiksid püsivaid tulemusi toetada järgmised sammud.

- Jätkata kodanikuühiskonna aktiivset kaasamist koosloome tööriista avaliku liidese ja osalemisfunktsioonide arendamisse, et tööriista oleks meeldiv ja hõlbus kasutada.
- Lõimida töövahendiga Riigikogu eelnõude menetlused, et üldsusel oleks ühtne digitaalne juurdepääsupunkt nii poliitikakujundamist puudutavale infole kui ka osalusvõimalustele. Justiitsministeerium teeb juba selle nimel Riigikoguga koostööd. Riigikogu on analüüsinud oma vajadusi, kuid tehniline arendustöö nõuab lisarahastamist.<sup>32</sup>
- Edendada koosloome tööriistakasti aktiivset kasutamist ametnike seas. IRM on varem soovitanud kasutada tööriistakasti ametnike koolitamisel, juhendada kasutajaid, vahetada avaliku sektori organisatsioonide vahel konkreetsete koosloomemeetodite kasutamise kogemusi ning kaasata ministeeriumide kaasamiskoordinaatoreid kolleegide juhendamisse meetodite kasutamisel. Koolitustel ja kogemuste jagamise üritustel võiksid osaleda ka ministeeriumide kodanikuühiskonna partnerid ja kohalikud omavalitsused.
- Volitada ministeeriumide kaasamiskoordinaatorid muutma oma organisatsiooni kaasamistavasid. Kaasamiskoordinaatorite potentsiaali teadmiste levitamisel ja reformide algatamisel on paljudes asutustes liiga vähe kasutatud. Varasemates IRMi aruannetes on soovitatud eraldada kaasamiskoordinaatoritele rohkem tööaega ja organisatsioonilist tuge nende töö mõju suurendamiseks. Asutustele tuleks kasuks ka kaasamiskoordinaatorite tandemite või meeskondade loomine, et suurendada nende töö haaret.<sup>33</sup>
- Olenemata sellest, kas see on kuuenda tegevuskava teekaardiprotsessi raames kavas, võiks valitsus analüüsida, milliseid ressursse ametnikud vajavad sidusrühmade kaasamiseks igapäevatoösse nii, et sellega ei kaasneks suurt lisakoormust. Näiteks poliitikaalgatuste mõju eelhindamisega saaks kindlaks teha eriti mõjukad protsessid, millele ametnikud saaksid oma kaasamistöös keskenduda.<sup>34</sup>
- Äärmiselt oluline on määrata Eesti kuuenda tegevuskava raames koostatava avatud valitsemise teekaardi rakendamise eest vastutajad. Vastutavad organisatsioonid tuleb algusest peale kaasata teekaardi koostamisse, et tekiks omanikutunne. Et avalikkuse osalemise parandamise mehhanismid oleksid mõjusad, tuleks need võimaluse korral koostada ja rakendada koostöös vabaühendustega. Peale selle on teekaarti koostades oluline teha koostööd avatud riigivalitsemise arengukomisjonis osalevate vabaühendustega, et valitsemise kaasavamaks muutmisel tulemuslikult ära kasutada AVP tegevuskavade raames juba loodud tööriistu ja ressursse.

## **Lubadus 2: Koosloomelise poliitikakujundamise võimekuse suurendamine kohaliku omavalitsuse üksustes** (Rahandusministeerium, Siseministeerium)

### **Taust ja eesmärgid**

Selle lubaduse eesmärk on edendada avatud valitsemist kohalikes omavalitsustes ja suurendada nende võimekust kaasata kogukondi kohalikku valitsemisse. Omavalitsustel on nappinud süstemaatilist lähenemisviisi avatud valitsemisele ning kodanikuühiskonna huvirühmad on rõhutanud, et kohalikud omavalitsused peavad pärast 2017. aasta haldusreformi kasutusele võtma uued valitsemis- ja osalemismehhanismid.<sup>35</sup> Varasemates AVP tegevuskavades on valitsus rahastanud avatud valitsemise tegevuskavade koostamist kohalikes omavalitsustes, korraldanud katseprojekte konkreetsete omavalitsuste avatud valitsemise põhimõtete rakendamise suutlikkuse suurendamiseks ning koostanud omavalitsustele kaasava eelarvestamise juhiseid. Rahandusministeerium töötas välja ka veebipõhise töölaua "Minuomavalitsus", mis jälgib kohalike omavalitsuste edusamme mitmes valdkonnas, sealhulgas avatud valitsemine. Viienda tegevuskava raames korraldas Rahandusministeerium töötubasid kohalike omavalitsuste avatud valitsemise alase teadlikkuse suurendamiseks ja Siseministeerium käivitas arenguprogrammi kohalike omavalitsuste koosloome- ja kogukonna kaasamise oskuste täiustamiseks.

### **Kas valitsemine muutus avatumaks? Marginaalselt**

See tegevus ei sisaldanud otseseid meetmeid püsivate muutuste toetamiseks kohaliku tasandi valitsemises. Siseministeeriumi arenguprogramm aitas siiski edendada kogukondade kaasamist omavalitsustes. Ehkki Rahandusministeeriumi korraldatud töötoad jäid ühekordseks, ilma järelmeetmeteta algatuseks, koostasid kõik osalenud omavalitsused tegevuskava projekti avatud valitsemise edendamiseks oma piirkonnas. See suurendab tõenäosust, et mõned omavalitsused hakkavad avatud valitsemist peagi süstemaatilisemalt rakendama.

Rahandusministeerium sõlmis E-riigi Akadeemiaga lepingu avatud valitsemise töötubade korraldamiseks. Aastatel 2021–2022 toimus viis töötuba, milles osales 115 inimest 36 omavalitsusest.<sup>36</sup> See katab ligikaudu poolt Eesti 79 omavalitsusest. Osalejate hulgas on kohalike omavalitsuste ametnikke ja töötajaid ning kohalike volikogude liikmeid. Tegevuskava perioodil toimus kolm ja varsti pärast selle lõppu kaks töötuba, kolm lükkus edasi 2023. aastasse. Viivituse põhjustas COVID-19 pandeemia ja osalemisraskused 2022. aasta kevadel, mil kohalikud omavalitsused olid hõivatud Ukraina sõjapõgenike aitamisega.<sup>37</sup> E-riigi Akadeemia lähtus töötubade korraldamisel kolmanda AVP tegevuskava raames koostatud kohaliku avatud valitsemise raamistikust. Töötubades lahendati näiteks valitsemise läbipaistvuse, teabele juurdepääsu, üldsuse osalemise ja avalike teenuste koospakkumisega seotud teoreetilisi ja praktilisi ülesandeid. Oma kogemusi jagasid need omavalitsused, kes olid avatud valitsemise kavasisid vastu võtnud varasemate AVP tegevuskavade raames. Töötubade tulemusena koostasid osalejad tegevuskava projekti avatud valitsemise edendamiseks oma piirkonnas. Terve päeva kestnud töötubadele järgnes veebiseminar, kus osalejaid said koostatud kavadele tagasisidet ekspertidelt ja kolleegidelt.

Rahandusministeerium ei kavatse nende tegevuskavade koostamise ja rakendamise toetamiseks omavalitsustes järelmeetmeid võtta.<sup>38</sup> Kuna peaaegu kõik omavalitsused osalevad käimasolevates töötubades, soovib ministeerium anda osalejatele aega õpitut ise analüüsida ja praktiseerida.<sup>39</sup> E-riigi Akadeemia märgib aga, et omavalitsused on motiveeritud koostatud plaane ellu viima, sest avatud valitsemise kava olemasolu on üks näitajaist, mida jälgitakse

Minuomavalitsuse töölaual.<sup>40</sup> Minuomavalitsuse andmete põhjal jälgib Rahandusministeerium korrapäraselt kohalike omavalitsuste tööd ja tunnustab parimaid mitmes kategoorias, millest üks on avatud valitsemine.<sup>41</sup> E-riigi Akadeemia leiab, et töötoad andsid osalejatele lisaks tegevuskavade projektidele ka süstemaatilisema arusaamise avatud valitsemisest.<sup>42</sup> E-riigi Akadeemia ja Rahandusministeeriumi sõnul mõistsid paljud osalejad, et nad saavad astuda väikseid samme avatuse suurendamiseks isegi piiratud ressursidega, näiteks avaldada rohkem teavet omavalitsuse veebisaidil.<sup>43</sup>

Samal ajal rakendasid Siseministeerium ja kaks vabaihendust – Sotsiaalse Innovatsiooni Labor ja külaliikumine Kodukant – koostöö arenguprogrammi kümnele omavalitsusele, ületades algselt seatud viie omavalitsuse eesmärgi. Kõigepealt viis ministeerium läbi veebiküsitluse, millega koguti andmeid omavalitsuste üldsuse kaasamise tavade kohta. Mitteformaalne ekspertide kogu analüüsis andmeid ja valis välja 12 head tava.<sup>44</sup> Seejärel intervjueris ministeerium nende kohalike omavalitsuste ametnikke ja vabakonna esindajaid, et analüüsida lünki ja puudujääke üldsuse kaasamises, mille põhjal kujundati arenguprogrammi fookus.<sup>45</sup> Programm pakkus praktilisi töövahendeid sidusrühmade vajaduste analüüsimiseks ning koostöö ja teenusedisaini protsesside juhtimiseks.<sup>46</sup> Programmis oli 46 osalejat, nende hulgas kohalikud ametnikud, kogukonna aktivistid ja maakondlike arenduskeskuste kodanikuühiskonna konsultandid.<sup>47</sup> Programmi üks peamisi väljundeid oli osalevate omavalitsuste väljatöötatud kohaliku kogukonna kaasamise ja koostöö mudel. Omavalitsused saavad mudelit kasutada kohalike kogukondade süsteemseks kaasamiseks kohaliku valitsemisse. Selles määratakse kindlaks kohaliku volikogu, omavalitsuse, kogukonnaorganisatsioonide ja kodanike rollid elujõulise kogukonna kujundamisel ning soovitakse tegevusi, mille kaudu igaüks neist saab tugevdada institutsioonilist koostööd teiste sidusrühmadega. See sisaldab ka kontseptuaalset mudelit, mille abil kohalikud omavalitsused saavad hinnata kohalike kogukondade arengufaasi ja sellest lähtuvalt kavandada meetmeid kohaliku kogukonna arengu toetamiseks.<sup>48</sup>

Osalejad koostasid ka tegevuskava mudeli rakendamiseks oma piirkonnas. Lisaks koolitusele sisaldas programm 16 tundi eksperdipoolset mentorlust mudeli arendamisel ja katsetamisel omavalitsustes. Omavalitsused on juba asunud mudelit rakendama. Näiteks Valga vallavalitsus on Eesti neljanda AVP tegevuskava tulemusena viinud alates 2019. aastast ellu avatud valitsemise tegevuskava. Nüüdseks on nende tegevuskavasse lisandunud kogukonna arengule suunatud uued tegevused.<sup>49</sup> Valga esindajate sõnul on kogukonna arengufaaside mudel aidanud neil kujundada realistlikumaid ootusi koostööle kohaliku kogukonnaga ja nad hindavad kõrgelt mentori abi kogukonna vajaduste väljaselgitamisel eelistatud koostöömudelite osas omavalitsusega.<sup>50</sup> Maardu linnas käivitusid tänu koostöö arenguprogrammile linnaametnike ja vabakonna aktivistide regulaarsed vabas vormis kohtumised, mis on jätkunud pärast programmi lõppu.<sup>51</sup> Maardu kasutab programmi raames loodud kogukonna kaasamise mudelit kohaliku kogukonna aktiveerimiseks Muuga piirkonnas. Esimese sammuna korraldas linn 2023. aasta alguses Muuga elanikega avatud arutelud ja ümarlaua, kus arutleti piirkonna identiteedi üle.

Siseministeerium kavatses jätkata mudeli levitamist ja arendamist koostöös maakondlikes arenduskeskustes töötavate kodanikuühiskonna konsultantide võrgustikuga.<sup>52</sup> Nad kavandavad ka kohtumisi koostööprogrammis osalenud omavalitsustega, et arutada, millist tuge omavalitsused vajavad keskvalitsuselt kogukonna paremaks kaasamiseks kohalikul tasandil.

Veel üks peamisi tulemusi on seotud maakondlike kodanikuühiskonna konsultantidega. Siseministeerium koordineerib kõigis Eesti 15 maakonnas vabaihendustele

konsultatsiooniteenuste osutamist vabaihenduste juhtimise, rahastamise ja tegutsemise alal. Ministeerium laiendas seda teenust 2023. aastal, et toetada kohalike kogukondade aktiviste ja rohujuuretasandi algatusi, mis ei tegutse vabaihenduste vormis. Reform ise ei olnud AVP tegevuskava osa, kuid konsultandid kutsuti osalema koosloomeprogrammis. Konsultandid ühinesid omavalitsusametnike ja vabaihenduste meeskondadega ning aitasid neil koos luua kogukonna kaasamise mudelit. Programmist saadud teadmised toetavad reformi ja võimaldavad konsultantidel osutada kohalikele kogukondadele laiemat teenustevalikut. Vabaihendid peavad reformi kodanikuühiskonna arengu seisukohast väga kasulikuks.<sup>53</sup>

## Edasised sammud

Valitsuse vaade kohalike omavalitsuste avatud valitsemisele on seni olnud peamiselt projektipõhine, kuid on puudunud pikaajaline visioon avatud valitsemise edendamiseks omavalitsustes. Seda osaliselt keskvalitsuse kartuse tõttu sekkuda kohalikkudele autonoomiasse.<sup>54</sup> AVP tegevused on siiski kohalikele omavalitsustele positiivset mõju avaldanud. Näiteks kaasavat eelarve koostamist kasutavate omavalitsuste arv on suurenenud 18-lt 2018. aastal 51-le 2022. aastal, avatud valitsemise tegevuskava või strateegiline plaan (näiteks osana omavalitsuse arengukavast) on aga olemas 22 omavalitsuses (2018. aastal kuues omavalitsuses).<sup>55</sup> Et sidusrühmad tähtsustavad kohaliku tasandi avatud valitsemist üha rohkem<sup>56</sup> ja nõuavad keskvalitsuselt sellele suuremat toetust,<sup>57</sup> lubas Riigikantselei kuuendas tegevuskavas koostada üksikasjaliku teekaardi avatud valitsemise edendamiseks kohalikul tasandil.<sup>58</sup> See näitab nihet terviklikuma vaate suunas kohaliku avatud valitsemise toetamisele.

Selle tegevuse tulemuste põhjal soovib IRM valitsusel võtta järgmised meetmed.

- Et kohaliku tasandi avatud valitsemine on keerukas, on tähtis abistada omavalitsusi mitte üksnes avatud valitsemise kavade koostamisel, vaid ka nende rakendamisel. Nii avatud valitsemise töötubades kui ka koosloomekoolitustel koostati ekspertide abiga konkreetseid tegevuskavasid. E-riigi Akadeemia, Siseministeerium ja omavalitsuste ametnikud märgivad, et omavalitsustel on kavade rakendamisel vaja püsivat nõustamist ja juhendamist.<sup>59</sup> Siseministeerium kavatseb hakata pakkuma sellist nõustamist maakondlike kodanikuühiskonna konsultantide abiga ja hankida 2023.–2026. aastaks strateegilise partneri, kes toetaks kogukonnakeskse kohaliku arengu mudeli juurutamist.<sup>60</sup> Omavalitsused, mis on avatud valitsemise reformi edukalt ellu viinud (nt Elva, Valga) saaksid jätkata oma kogemuste jagamist, kuid on huvitatud ka korrapärasest kogemuste vahetamisest selleks, et õppida teistelt omavalitsustelt.<sup>61</sup>
- Rahandusministeeriumi koolitustel avaldasid omavalitsused soovi võtta teabe jagamise ja kodanikuosaluse hõlbustamiseks kasutusele uusi digitooriistu.<sup>62</sup> Piiratud ressursside ja ühiste vajaduste tõttu on omavalitsused huvitatud infosüsteemide ühishangete tegemisest ja ootavad, et Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL) seda koordineeriks.<sup>63</sup> ELVL-i juures tegutseb kokkuleppel Rahandusministeeriumiga kohalike omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) kompetentsikeskus.<sup>64</sup> Kohalike omavalitsuste IKT arengustrateegia 2020–2023 ei käsitle siiski otseselt e-demokraatiat, samuti ei ole ELVL väljendanud kavatsust seda valdkonda ennetavalt koordineerida.<sup>65</sup> ELVL võiks lisada kompetentsikeskuse ülesannete hulka ka kohaliku tasandi e-demokraatia arendamise ning juhtida kohalike omavalitsuste koostööd kaasamise ja koosloome digitooriistade arendamisel.
- Rahandusministeerium on moodustanud ekspertide ja sidusrühmade tööühiku, et ajakohastada kohaliku tasandi avatud valitsemise hindamismetoodikat ja näitajaid Minuomavalitsuse töölaual.<sup>66</sup> Näitajad puudutavad avatud valitsemise eri tahke, nagu

poliitiline läbipaistvus, juurdepääs teabele ja elanike osalemine. Uue metoodika esimesed tulemused avaldatakse 2023. aasta juunis.<sup>67</sup> Tulevikus võiks valitsus kasutada Minuomavalitsuse andmeid arengut innustava võistlusmomendi tekitamiseks omavalitsuse vahel ja pakkuda mahajäänud omavalitsustele sihipärast tuge.

- Mõju suurendamiseks tuleb tõhusamalt koordineerida regionaalarengut toetava Rahandusministeeriumi ning kodanikuühiskonda ja aktiivseid kogukondi arendava Siseministeeriumi poliitikat. Mõlemad ministeeriumid on enda sõnul teadlikud teineteise tegevusest kohaliku tasandi avatud valitsemise arendamisel, kuid nad ei kavanda oma tegevust ühiselt.<sup>68</sup> Et kahe ministeeriumi vastutusalasid on sageli raske eristada, võiksid nad luua ühise visiooni sellest, milliseid muutusi soovitakse saavutada, ning koostada ja rakendada ühise tegevuskava. Oluline on planeerimisse ja rakendamisse kaasata ka sidusrühmi, näiteks Kodanikuühiskonna Sihtkapital, maakondlikud kodanikuühiskonna konsultandid, ministeeriumide strateegilised partnerid ja ELVL.
- Suurema osa Eesti kohalike omavalitsuste probleemiks on piiratud rahalised vahendid ja tööjõunappus. Näiteks pelgavad Maardu omavalitsusametnikud, et nende hiljutised jõupingutused linna kaasamistavade arendamisel ei ole jätkusuutlikud, kuna sõltuvad täielikult ametnike vabatahtlikust tööst.<sup>69</sup> Avatud valitsemise reformide kiirendamiseks võiks valitsus pöörata tähelepanu kohalike omavalitsuste rahastamismudelile, sealhulgas keskse rahastamise mehhanismidele ja omavalitsuste suutlikkusele ise tulusid koguda. Võib olla otstarbekas ka edaspidi toetada kohalike ametnike avatud valitsemise ja koosloomeoskuste arendamist ja rahastada kohaliku kogukonna aktivistide suutlikkuse suurendamist, samuti omavalitsuste ja kogukonna konkreetseid koostööalgatusi.

### **Lubadus 3.1: Lobistidega suhtlemise hea tava väljatöötamine ja rakendamine** (Justiitsministeerium)

#### **Taust ja eesmärgid**

Selle tegevuse eesmärk oli parandada avalikkuse juurdepääsu andmetele ministrite ja kõrgemate riigiametnike lobikohtumiste kohta. Konkreetselt töötati välja ministritele ja kõrgematele ametnikele mõeldud juhend läbipaistvaks suhtlemiseks lobistidega ning algatati kogu valitsussektoris lobikohtumiste kvartaliaruandlus. Enne tegevuskava perioodi ei avalikustanud valitsusasutused järjepidevalt teavet lobikohtumiste kohta, teenides seetõttu ära riikide korrupsioonivastase ühenduse GRECO kriitika, sest puudusid ministrite ja kõrgemate ametnike lobisuhteid reguleerivad eeskirjad.<sup>70</sup> Et valitsusel puudus lobitöö ühtne määratlus, ei olnud ministritel ja kõrgematel ametnikel juhiseid selle kohta, milliseid kontakte nad peaksid dokumenteerima ja avalikustama.

#### **Kas valitsemine muutus avatumaks? Olulisel määral**

Et selle lubaduse puhul puudusid institutsioonilise muutuse tegemiseks õiguslik jõud ja sunnimehhanismid, ei määratlenud IRM seda tegevuskava ülevaates murdelise tegevusena.<sup>71</sup> Praktikast on saavutatud aga tugevaid esialgseid tulemusi. Valitsusasutused avaldavad nüüd ministrite ja kõrgemate ametnike lobikohtumiste kohta korrapäraselt andmeid, mis varem ei olnud avalikkusele kättesaadavad. Kodanikuühiskonna huvirühmad kasutavad neid andmeid sageli, et teada saada, millised rühmad on poliitilisi protsesse mõjutanud.<sup>72</sup> Näiteks Vabaühenduste Liit koostas nende andmete abil Eesti 2021. aasta vabaühenduste elujõulisuse indeksi aruande<sup>73</sup> ja kodanikuühiskonna manifesti 2023. aasta Riigikogu valimisteks.<sup>74</sup>

Kõik tegevuse etapid lõpetati õigeaegselt. Valitsus kiitis 2021. aasta märtsis heaks kaks dokumenti: 1) huvide konflikti juhised ministritele ja nende nõunikele ning 2) lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele, st ministritele ja kõrgematele ametnikele. Juhiste ja hea tava levitamiseks koostas Justiitsministeerium koolitusvideo ja testküsimused, mis lõimiti ametnikele mõeldud korruptsioonivastasesse e-kursusesse.<sup>75</sup> Koolitusvideod avaldati YouTube'is.<sup>76</sup> Juhendi kohaselt tuleb kord kvartalis avaldada andmed ministrite ja kõrgemate ametnike lobikohtumiste kohta. Avaldatakse ametniku nimi, lobisti nimi ja tema esindatava organisatsiooni või huvirühma nimi, kohtumise kuupäev ja arutatud teemad. Hea tava kohaselt peavad valitsusasutused avaldama andmed oma veebisaidil ja uuendama neid vähemalt kord kvartalis. Justiitsministeerium pakkus välja lihtsa malli andmete avaldamiseks tabeli kujul, mida enamik asutusi on järginud.<sup>77</sup>

Kuigi valitsusasutustele on hea tava järgmine tungivalt soovitatav,<sup>78</sup> ei ole sel õiguslikku jõudu ning järgimata jätmise korral ei ole ette nähtud sanktsioone. Justiitsministeerium ja Korruptsioonivaba Eesti analüüsisid 2021. ja 2022. aastal valitsusasutuste lobikohtumiste andmete avaldamise tavasid.<sup>79</sup> Nad leidsid, et enamik asutusi järgib soovitusi vabatahtlikult ja avaldab lobikohtumise ülevaateid kord kvartalis.<sup>80</sup> 18 kuud kestnud hindamisperioodil täheldati ka andmete kvaliteedi paranemist. Algul puudusid ülevaadetes mõnikord andmed lobistidega seotud organisatsioonide kohta või oli teave arutatud teemade kohta ebapiisav. Justiitsministeeriumi uusim hindamine näitas aga, et paljud asutused on oma lobiantmete kvaliteeti parandanud.<sup>81</sup>

Justiitsministeeriumi esindaja sõnul näitab hindamine, et hea tava toimib edukalt isegi ilma juriidilise kohustuseta.<sup>82</sup> Esindaja märkis, et kõige raskem oli saavutada poliitilisel ja haldustasandil kokkulepet lobistidega suhtlemise regulatsiooni ulatuse ja vormi üle. See ettevalmistav etapp toimus aga suures osas enne tegevuskava algust ning kui kokkulepe oli saavutatud, kulges rakendamine sujuvalt. Justiitsministeeriumi esindaja avaldas ka veendumust, et rakendamise edu tagas ministeeriumi tihe koostöö valitsuse korruptsioonivastase võrgustikuga. Sellesse kuuluvad kõigi ministeeriumide ja Riigikantselei kontaktisikud (tavaliselt siseaudiitorid, mõnikord ka keskastme juhid ja nõunikud) ning partnerite, näiteks Riigikontrolli, Korruptsioonivaba Eesti ning Kaubandus-Tööstuskoja esindajad.

Samal ajal on endiselt lünki poliitikute teadlikkuses huvide konflikti vältimise juhistest. Avalik poleemika, mis tekkis 2022. aasta juulis, kui tervise- ja tööministriks määrati Ametiühingute Keskliidu endine juht, näitas, et paljud valitsuse liikmed ei olnud kursis lobisti määratlusega juhistes.<sup>83</sup> Korruptsioonivaba Eesti sõnul tuleb teha sihipärasemat tööd tagamaks, et ministrid ja ametnikud oleksid juhistest ja heast tavast teadlikud.<sup>84</sup>

Et motiveerida asutusi järgima head tava ka edaspidi, valisid Justiitsministeerium ja Korruptsioonivaba Eesti 2022. aasta detsembris 10 parimat lobiantmete avaldajat, lähtudes andmete piisavusest, õigeaegsusest, juurdepääsetavusest ja masinloetavusest, samuti asutuste valmisolekust vastata täiendavatele päringutele.<sup>85</sup> Kolm esimest olid Sotsiaalministeerium, Maaeluministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium.<sup>86</sup> Justiitsministeerium kavatses avaldamistavasid hinnata ja parimaid tunnustada ka järgmisel aastal.

### **Edasised sammud**

Üks peamisi vaidlusteemasid on see, kas Eesti vajab kohustuslikku lobiregistrat, kui läbipaistvust on võimalik saavutada ka vabatahtlike mehhanismidega. Vabaühendused, näiteks

Korruptsioonivaba Eesti, on pooldanud lobiregistrit, Justiitsministeerium on aga pidanud otstarbekamaks alustada vabatahtlikest meetmetest.<sup>87</sup> Kohustusliku lobiregistri loomine eeldab uut infosüsteemi, õigusakte ning tugevaid järelevalve- ja sanktsioonimehhanisme. Justiitsminister märgib, et lobistidele kohustusliku registreerimissüsteemi kehtestamiseks on vaja poliitilist otsust ning kulude-tulude analüüsi.<sup>88</sup> Seetõttu, juhul kui olemasolev vabatahtlik aruandlussüsteem annab ka edaspidi häid tulemusi, ei püüaks ministeerium lähitulevikus rangemaid lobitöö eeskirju vastu võtta. Et lobistidega suhtlemine on tänu heale tavale oluliselt läbipaistvamaks muutunud, ei pea ka Korruptsioonivaba Eesti kohustusliku lobiregistri loomist praegu enam vajalikuks. See vajadus võib siiski tekkida, kui avalik sektor loobub hea tava järgimisest ja selle laiendamisest rohkematele asutustele.<sup>89</sup>

Järgmise sammuna ergutab ministeerium valitsusasutusi avaldama kvartaliülevaateid masinloetavas vormingus. IRM soovib lisada need andmed Eesti avaandmete portaali, et kodanikud saaksid aidata hea tava järgimisel silma peal hoida. Ministeerium jätkab koostöös Korruptsioonivaba Eestiga asutuste andmete avaldamise jälgimist ja parimate tavade esiletoomist. Lähiaastal kavatseb valitsus hakata teatavat osa lobiandmetest avaldama riigi uues koosloome keskkonnas, mida arendatakse mitme AVP tegevuskava jooksul. Visiooni kohaselt sisaldaks iga süsteemi sisestatud eelnõu või poliitikadokument andmeid kohtumiste kohta huvirühmadega, kes selle väljatöötamises osalesid. See annaks üldsusele parema ülevaate valitsuse suhtlusest lobistidega, sest praeguseid kvartaliaruandeid esitavad ainult ministrid ja kõrgemad ametnikud, kuid konkreetsete poliitikadokumentide koostamisel suhtlevad huvirühmadega sageli madalama taseme ametnikud.<sup>90</sup>

Korruptsioonivaba Eesti rõhutab, et valitsusasutused ei peaks piirduma lobiandmete avaldamisega, vaid kasutama neid huvirühmade kaasamise analüüsimisel ja püüdma otsuste tegemisel paremini tasakaalustada kodanikuühiskonna ja erahuvide esindatust.<sup>91</sup> Valitsus võiks ka head tava perioodiliselt läbi vaadata ja uuendada, et võtta arvesse kontekstis ja rakendamistavades toimunud muutusi. Näiteks võiks lobiandmed avaldada kohe, kui see on tehniliselt võimalik, näiteks iga nädal, mitte kord kvartalis. Huvide konfliktide ärahoidmise laiemas kontekstis soovib Korruptsioonivaba Eesti, et valitsus lahendaks hea tava ja Vabariigi Valitsuse seaduse vahelised vastuolud.<sup>92</sup> Hea tavaga nähakse ette üheaastane periood, mille jooksul ametist lahkunud ministrid ei tohi asuda juhtima äriühinguid ega vabaühendusi, mille üle nad teostasid võimu ministrina, seaduses on see periood aga kuus kuud ning ei puuduta mittetulundusühinguid. Valitsus võiks muuta seadust hea tava rangematest nõuetest lähtudes.

Samal ajal ergutab Justiitsministeerium Riigikogu alustama lobiandmete avaldamist. Korruptsioonivaba Eesti on rõhutanud vajadust laiendada lobitöö läbipaistvuse mehhanisme Riigikogu liikmetele ja kohalikele omavalitsustele.<sup>93</sup> Et täidesaatev võim ei saa kehtestada poliitikat Riigikogule, on ministeerium kutsunud Riigikogu üles koostama oma läbipaistvuseeskirjad. Esimese sammuna tegi ministeerium ettepaneku Riigikogu korruptsioonivastasele erikomisjonile, et see avaldaks andmed enda lobikohtumiste kohta ja oleks sel moel eeskjukuks teistele Riigikogu komisjonidele.<sup>94</sup> 2023. aasta märtsi valimiste järel moodustatud uus Riigikogu koosseis võiks selle teemaga jätkata.

<sup>12</sup> Avatud valitsemise partnerlus. Tegevuskava ülevaade: Eesti 2020-2022, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia\\_Action-Plan-Review\\_2020-2022\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EST.pdf)

<sup>13</sup> Kristina Reinsalu (2020), Koosloome võimalused ja õppetunnid, Riigikogu Toimetised 42/2020,

<https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/Reinsalu.pdf>; Keiti Kljavin, Johanna Pirrus, Kaija-Luisa Kurik ja

- Ingmar Pastak, Aktivism avaliku ruumi koosloomes, Eesti inimarengu aruanne 2019/2020, <https://www.2020.inimareng.ee/aktivism-avaliku-ruumi-koosloomes.html>
- <sup>14</sup> Karmen Vilms (Justiitsministeerium) ja Kristina Liik (Riigikantselei), intervjuu, 11. november 2022.
- <sup>15</sup> Avatud valitsemise partnerlus. Tegevuskava ülevaade: Eesti 2020–2022, lk 7, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia\\_Action-Plan-Review\\_2020-2022\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EST.pdf)
- <sup>16</sup> Karmen Vilms (Justiitsministeerium) ja Kristina Liik (Riigikantselei), intervjuu, 11. november 2022.
- <sup>17</sup> Avatud valitsemise partnerlus, Eesti lähtearuanne 2018–2020, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Estonia\\_Design\\_Report\\_2018-2020\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Estonia_Design_Report_2018-2020_EST.pdf)
- <sup>18</sup> Kai Klandorf (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 28. oktoober 2022.
- <sup>19</sup> Koosloomeranits, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/koosloomeranits> (vaadatud 2. jaanuaril 2023).
- <sup>20</sup> Avatud valitsemise partnerluse Eesti tegevuskava 2022–2024, vt lubadus 1 [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia\\_Action-Plan\\_2022-2024\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia_Action-Plan_2022-2024_EST.pdf)
- <sup>21</sup> Riigikantselei, Noorte arvamusrännak, <https://valitsus.ee/noorte-arvamusrannak>
- <sup>22</sup> Eesti 2035 tegevuskava (valitsuse poolt heaks kiidetud 28.04.2022), <https://valitsus.ee/media/4771/download>
- <sup>23</sup> Avatud valitsemise partnerlus. Tegevuskava ülevaade: Eesti 2020–2022, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia\\_Action-Plan-Review\\_2020-2022\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EST.pdf)
- <sup>24</sup> Kaspar Kütt, Noored pakkusid peaministrile välja tuleviku lahendusi, 20. jaanuar 2022, <https://juunior.postimees.ee/7438183/noored-pakkusid-peaministrile-valja-tuleviku-lahendusi>
- <sup>25</sup> Riigikantselei, „Eesti 2035“ noorte arvamusrännak kogus noorte ideid elukeskkonna paremaks muutmiseks, 17. detsember 2022, <https://www.riigikantselei.ee/uudised/eesti-2035-noorte-arvamusrannak-kogus-noorte-ideid-elukeskkonna-paremaks-muutmiseks>
- <sup>26</sup> Aare Kasemets (Maaeluministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>27</sup> Aare Kasemets (Maaeluministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>28</sup> Aruanded avaldatakse Maaeluministeeriumi veebisaidil: Nüüandvad kogud ja projektid, <https://www.agri.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/kaasamine-osalemine/nouandvad-kogud-ja-projektid>
- <sup>29</sup> Aare Kasemets (Maaeluministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>30</sup> Aare Kasemets (Maaeluministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>31</sup> Avatud valitsemise partnerluse Eesti tegevuskava 2022–2024, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia\\_Action-Plan\\_2022-2024\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia_Action-Plan_2022-2024_EST.pdf)
- <sup>32</sup> Karmen Vilms (Justiitsministeerium) ja Kristina Liik (Riigikantselei), intervjuu, 11. november 2022.
- <sup>33</sup> Aare Kasemets (Maaeluministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>34</sup> Aare Kasemets (Maaeluministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>35</sup> Avatud valitsemise partnerlus, Eesti lähtearuanne 2018–2020, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Estonia\\_Design\\_Report\\_2018-2020\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Estonia_Design_Report_2018-2020_EST.pdf)
- <sup>36</sup> Kaie Küngas (Rahandusministeerium), intervjuu, 9. detsember 2022.
- <sup>37</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.
- <sup>38</sup> Kaie Küngas (Rahandusministeerium), intervjuu, 9. detsember 2022.
- <sup>39</sup> Riigikantseleilt saadud teave selle ülevaate avaldamiseelisel läbivaatamisel, 12. aprill 2023.
- <sup>40</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.
- <sup>41</sup> Minuomavalitsus, Omavalitsuste juhtimine on muutunud järjest läbipaistvamaks, 29. september 2022, <https://minuomavalitsus.ee/uudised/omavalitsuste-juhtimine-muutunud-jarjest-labipaistvamaks>
- <sup>42</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.
- <sup>43</sup> Kaie Küngas (Rahandusministeerium), intervjuu, 9. detsember 2022; Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.
- <sup>44</sup> Siseministeerium, Head näited kohalike omavalitsuste ja kogukondade koostööst Eestis, <https://siseministeerium.ee/media/2906/download>
- <sup>45</sup> Marten Lauri (Rahandusministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>46</sup> Programmi eesmärgid ja kava, <https://koosloome.ee/kohalike-omavalitsuste-ja-kogukondade-koosloome-koolitusprogramm/>
- <sup>47</sup> Marten Lauri (Rahandusministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>48</sup> Krista Pegolainen-Saar, Ivika Nõgel (2022), Kogukondade ja kohaliku omavalitsuse koostöö mudel: Kuidas aidata kogukondadel saada võimekateks partneriteks? (avaldamata)
- <sup>49</sup> Valga valla avatud valitsemise tegevuskava, <https://www.valga.ee/valla-avatud-valitsemise-tegevuskava> (uuendatud detsembris 2022)
- <sup>50</sup> Marika Muru (Valga vallavalitsus), kirjavahetus IRM-iga, 17. märts 2023.
- <sup>51</sup> Jelena Katsuba (Maardu linnavalitsus), kirjavahetus IRM-iga, 21. märts 2023.



- <sup>52</sup> Marten Lauri (Rahandusministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>53</sup> Kai Klandorf (Vabühenduste Liit), intervjuu, 28. oktoober 2022.
- <sup>54</sup> Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 5. oktoober 2022.
- <sup>55</sup> Minuomavalitsus, Omavalitsuste juhtimine on muutunud järjest läbipaistvamaks, 29. september 2022, <https://minuomavalitsus.ee/uudised/omavalitsuste-juhtimine-muutunud-jarjest-labipaistvamaks>
- <sup>56</sup> Riigikantselei, Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022-2024 ideekorjele esitatud ettepanekud, <https://riigikantselei.ee/media/1814/download>
- <sup>57</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.
- <sup>58</sup> Avatud valitsemise partnerluse Eesti tegevuskava 2022–2024, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia\\_Action-Plan\\_2022-2024\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/09/Estonia_Action-Plan_2022-2024_EST.pdf)
- <sup>59</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022; Marten Lauri (Rahandusministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>60</sup> Marten Lauri (Rahandusministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>61</sup> Marika Muru (Valga vallavalitsus), kirjavahetus IRM-iga, 17. märts 2023.
- <sup>62</sup> Kaie Küngas (Rahandusministeerium), intervjuu, 9. detsember 2022; Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.
- <sup>63</sup> CIVITTA (2021), Eesti Linnade ja Valdade Liidu KOV IKT kompetentsikeskuse haldus- ja teenusmudeli analüüs, [https://www.elvl.ee/documents/21189341/34880075/ELVL\\_KK\\_lopparuanne\\_avalikustada.pdf/0f9f0926-656f-4af6-b08f-e9339.03e8e](https://www.elvl.ee/documents/21189341/34880075/ELVL_KK_lopparuanne_avalikustada.pdf/0f9f0926-656f-4af6-b08f-e9339.03e8e)
- <sup>64</sup> Kohalike omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2020-2023, [https://www.elvl.ee/kov\\_ikt\\_arengustrateegia](https://www.elvl.ee/kov_ikt_arengustrateegia)
- <sup>65</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.
- <sup>66</sup> Kaie Küngas (Rahandusministeerium), intervjuu, 9. detsember 2022.
- <sup>67</sup> Riigikantseleilt saadud teave selle ülevaate avaldamiseelisel läbivaatamisel, 12. aprill 2023.
- <sup>68</sup> Kaie Küngas (Rahandusministeerium), intervjuu, 9. detsember 2022; Marten Lauri (Rahandusministeerium), intervjuu, 13. detsember 2022.
- <sup>69</sup> Jelena Katsuba (Maardu linnavalitsus), kirjavahetus IRM-iga, 21. märts 2023.
- <sup>70</sup> Group of States against Corruption (GRECO), Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation report: Estonia, 2018, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>
- <sup>71</sup> Avatud valitsemise partnerlus. Tegevuskava ülevaade: Eesti 2020-2022, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia\\_Action-Plan-Review\\_2020-2022\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EST.pdf)
- <sup>72</sup> Kai Klandorf (Vabühenduste Liit), intervjuu, 28. oktoober 2022.
- <sup>73</sup> USAID, ICNL, FHI 360, 2021 Civil Society Organization Sustainability Index for Estonia, September 2022, <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboards.appspot.com/Reports/CSOSI-Estonia-2021.pdf>
- <sup>74</sup> Vabühenduste Liit (2023), Vabühenduste manifest riigikogu valimisteks 2023, <https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2022/08/Manifest-2023.pdf>
- <sup>75</sup> Justiitsministeerium, Koolitusmaterjalid, <https://www.korruptsioon.ee/et/koolitusmaterjalid>
- <sup>76</sup> Justiitsministeerium, Korruptsioon ja huvide konflikt: Lobi ja mõjutamine, <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dCOU&list=PL5JI001vz8bNUpuzEyFU811bjOAWqTkHV&index=9>
- <sup>77</sup> Vormi näide: Justiitsministeerium, Lobistidega kohtumised, <https://www.just.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/uudised/lobistidega-kohtumised>
- <sup>78</sup> Linnart, Mart. Valitsus kiitis heaks ametnike lobistidega suhtlemise hea tava, ERR uudised, 19. märts 2021, <https://www.err.ee/1608148984/valitsus-kiitis-heaks-ametnike-lobistidega-suhtlemise-hea-tava>
- <sup>79</sup> Justiitsministeerium, Lobistide statistika, <https://public.tableau.com/app/profile/kriminaalpoliitika/viz/Lobistidestatistika/Lobistidestatistika?publish=yes> (viimati uuendatud 9. detsembril 2022)
- <sup>80</sup> Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.
- <sup>81</sup> Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.
- <sup>82</sup> Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.
- <sup>83</sup> Meinhard Pulk, Uut valitsust tabas esimene isikuprobleem, Postimees, 25. juuli 2022, <https://www.postimees.ee/7569386/uut-valitsust-tabas-esimene-isikuprobleem>
- <sup>84</sup> Steven-Hristo Evestus (Korruptsioonivaba Eesti), kirjavahetus IRM-iga, 15. märts 2023.
- <sup>85</sup> Kümne parima valimise kriteeriumid, <https://public.tableau.com/app/profile/kriminaalpoliitika/viz/Lobikohtumisteteemad/Hindamiskriteeriumid>

<sup>86</sup> Justiitsministeerium, Pingerida: selgusid kümme kõige eeskujulikumat lobikohtumistest teavitajat, 9. detsember 2022, <https://www.just.ee/uudised/pingerida-selgusid-kumme-koige-eeskujulikumat-lobikohtumistest-teavitajat>

<sup>87</sup> Linnart, Mart. Valitsus kiitis heaks ametnike lobistidega suhtlemise hea tava, ERR uudised, 19. märts 2021, <https://www.err.ee/1608148984/valitsus-kiitis-heaks-ametnike-lobistidega-suhtlemise-hea-tava>

<sup>88</sup> Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.

<sup>89</sup> Steven-Hristo Evestus (Korruptsioonivaba Eesti), kirjavahetus IRM-iga, 15. märts 2023.

<sup>90</sup> Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.

<sup>91</sup> Steven-Hristo Evestus (Korruptsioonivaba Eesti), kirjavahetus IRM-iga, 15. märts 2023.

<sup>92</sup> Steven-Hristo Evestus (Korruptsioonivaba Eesti), kirjavahetus IRM-iga, 15. märts 2023.

<sup>93</sup> Carina Paju (Korruptsioonivaba Eesti), intervjuu, 2. märts 2021.

<sup>94</sup> Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022.

## Osa III. Osalemine ja koosloome

**Valitsus ja kodanikuühiskond jätkasid tegevuskava koosloomist ja rakendamist avatud riigivalitsemise arengukomisjoni raames, mis täidab AVP sidusrühmade foorumi rolli. Tegevuste sooritamiseks sõlmisid valitsusasutused lepinguid ka mitme vabaühendusega. Viimased leiavad, et neil on tegevuskava rakendamise kohta piisavalt teavet, kuid soovivad, et foorum korraldaks avatud valitsemise küsimustes sisukamaid arutelusid.**

Riigikantselei juhhib jätkuvalt Eesti osalemist avatud valitsuse partnerluses ning riigisekretär koordineerib AVP protsessi ja juhhib avatud riigivalitsemise arengukomisjoni (ARVAK). Komisjon toimib paljusid sidusrühmi kaasava foorumina, mis jälgib AVP tegevuskavade koostamist ja elluviimist. Riigikantselei strateegiabüroo nõunik vastutab AVP-ga seotud tegevuste igapäevase koordineerimise ja foorumi koosolekute ettevalmistamise eest, kuigi AVP on vaid osa tema tööülesannetest. Inimressursi piiratusele vaatamata on Riigikantselei pidanud korrapäraselt dialoogi kodanikuühiskonna partneritega, eelkõige Vabaühenduste Liiduga, mis koordineerib AVP kodanikuühiskonna ümarlauda (avatud valitsemisest huvitatud vabaühenduste mitteformaalne foorum). Riigikantseleil ei ole aga sihtotstarbelisi ressursse laiemaks tegevuseks, et kaasata AVP protsessi mitmekesisemaid huvirühmi.

Sidusrühmade foorum kohtus tegevuskava perioodil seitse korda, et arutada lubaduste täitmist, Eesti panust AVP juhtkomitee töösse ja järgmise tegevuskava koosloomist. Ametlike koosolekute vahepealsel ajal vahetas foorum korrapäraselt teavet e-posti teel. Foorumi koosseis on püsinud alates 2019. aasta ümberkorraldusest sama. Lisaks valitsusele ja kodanikuühiskonna huvirühmadele kuulub foorumisse mitu keskvalitsusest sõltumatut ekspertorganisatsiooni (nt Riigikogu juures tegutsev Arenguseire Keskus, Eesti Koostöö Kogu). Vabaühenduste Liit ei pea oluliseks valitsuse ja kodanikuühiskonna esindajate arvulist võrdsust foorumil, vaid esindab seal AVP vabaühenduste ümarlauda liikmete ühisseisukohta. Vabaühenduste Liit usub, et oluline on pidada AVP vabaühenduste ümarlaudas aktiivset arutelu avatud valitsemise partnerluse küsimustes ja vahendada selle tulemusi foorumile.<sup>95</sup> Viimasel ajal on Vabaühenduste Liidul ümarlauda töö elavdamisega siiski raskusi olnud, sest vabaühendustel napib inimressursse ja rahastamist, et tegeleda lisaks igapäevatööle ka AVP-ga.<sup>96</sup>

Kuigi kodanikuühiskonna liikmed olid tegevuskava rakendamise kohta antud teabega rahul, sooviksid nad, et ARVAK kui sidusrühmade foorum areneks formaalsest järelevalveorganist aktiivseks arutelukohaks, kus vabaühendused ja valitsus arutavad avatud valitsemise küsimusi ja loovad koos lahendusi.<sup>97</sup> Sidusrühmadega peetava dialoogi kvaliteedi parandamiseks teevad vabaühendused ettepaneku, et foorumit võiksid kaasjuhtida vabaühendused<sup>98</sup> ning ministriumide kantslerid võiksid foorumi kohtumistel osaleda isiklikult, mitte delegeerida osalemist nõunikele ja keskastme juhtidele.<sup>99</sup> Kõrgema taseme juhtide suurem pühendumine suurendaks avatud valitsemise teemade prioriteetsust ministriumides. Vabaühendused leiavad ka, et riigi AVP protsessis peaksid aktiivse rolli võtma poliitilised juhid.<sup>100</sup>

### Miinimumnõuete järgimine

Protseduurilise ülevaetusega hindab IRM, kas osalevad riigid järgisid AVP osalemise ja koosloome standardite miinimumnõudeid. Eesti tegevuskava ülevaate kohaselt järgis Eesti tegevuskava koosloomisel AVP protsessi.<sup>101</sup> Rakendamise ajal peavad riigid pidama AVP

repositooriumi ja teavitama üldsust tegevuskava rakendamises. Repositoorium peab olema veebipõhine, seda tuleb ajakohastada vähemalt üks kord tegevuskava perioodi jooksul ning see peab sisaldama tõendusmaterjali tegevuskava koostamise ja rakendamise kohta. Nende nõuete põhjal tegutses Eesti rakendusperioodil kooskõlas AVP protsessiga.<sup>102</sup>

Selgitus:

Roheline = vastab standardile

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

Punane = tõendid tegevuse kohta puuduvad

Kas rakendusperioodil tegutseti AVP protsessi kohaselt?	
<p><b>Valitsus pidas AVP repositooriumi, mis on veebipõhine, mida ajakohastati vähemalt kord tegevuskava perioodi jooksul ja mis sisaldab tõendusmaterjali tegevuskava koostamise ja rakendamise kohta.</b> Riigikantselei AVP repositoorium sisaldab viienda tegevuskava iga tegevuse elluviimise kohta vähemalt üht tõendit.<sup>103</sup> Viimati ajakohastati repositooriumi 2022. aasta detsembris valitsuse enesehindamisaruandest saadud teabega.</p>	Roheline
<p><b>Valitsus andis rakendusperioodil avalikku teavet tegevuskava kohta.</b> Sidusrühmade foorum kohtus viienda tegevuskava perioodil seitse korda, et arutada muu hulgas tegevuste elluviimist.</p>	Roheline

<sup>95</sup> Kai Klandorf (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 28. oktoober 2022.

<sup>96</sup> Kai Klandorf (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 28. oktoober 2022.

<sup>97</sup> Kai Klandorf (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 28. oktoober 2022; Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.

<sup>98</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.

<sup>99</sup> Kai Klandorf (Vabaühenduste Liit), intervjuu, 28. oktoober 2022.

<sup>100</sup> Liia Hänni ja Kristina Reinsalu (E-riigi Akadeemia), intervjuu, 15. detsember 2022.

<sup>101</sup> Avatud valitsemise partnerlus. Tegevuskava ülevaade: Eesti 2020–2022, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia\\_Action-Plan-Review\\_2020-2022\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EST.pdf)

<sup>102</sup> Edasistes IRM-i hinnangutes käsitletakse vastavust AVP ajakohastatud osalus- ja koosloomestandarditele, mis jõustusid 1. jaanuaril 2022, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

<sup>103</sup> Avatud valitsemise partnerlus, Eesti, <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus#tegevuskava-2020-2022>

## Osa IV. Metoodika ja IRMi indikaatorid

See aruanne toetab liikmete vastutust ja õppimist, hinnates i) tegevuste elluviimise taset, ii) murdeliste ja olulisi tulemusi andnud tegevuste esialgseid tulemusi ja iii) osalemise ja koosloome tavadid kogu tegevuskava tsükli jooksul. Pärast tegevuskava esimest rakendamisaastat alustas IRM uurimiskava koostamist, dokumentide esialgset läbitöötamist ja Eesti AVP repositooriumis olevate tõendite kontrollimist.<sup>104</sup>

AVP algatas 2022. aastal konsultatsiooni uue strateegia koosloomiseks aastateks 2023–2028.<sup>105</sup> Kui strateegia koosloomine on lõpule viidud, vaatab IRM oma aruanded, protsessi ja indikaatorid uuesti läbi. Seniks hinnatakse tulemusaruannetes samu indikaatoreid, nagu varasemates IRMi aruannetes.

### Tegevuste elluviimine

IRM hindab tegevuskava iga tegevuse, sealhulgas rühmitatud tegevuste elluviimise taset.<sup>106</sup> Need tasemed on järgmised:

- *Tõendid puuduvad*
- *Pole alustatud*
- *Piiratud*
- *Oluliselt täidetud*
- *Täidetud*

### Kas valitsemine muutus avatumaks?

IRM hindab valitsemistava muutusi AVP väärtustega seotud valdkondades, nagu määratletud AVP põhimääruses näitaja „Kas valitsemine muutus avatumaks?“ kohta.<sup>107</sup> Esialgsete tulemuste tõendite hindamist alustab IRM nendest tegevustest või tegevuste gruppidest, mis on tegevuskava ülevaates määratletud murdelistena. IRM võtab arvesse ka olulisel määral elluviidud tegevusi ja tegevuste gruppe, mis ei ole määratletud murdelistena, kuid andsid rakendamisel märkimisväärseid tulemusi. Grupeeritud tegevuste puhul hinnatakse seda indikaatorit tegevuste grupi, mitte üksiktegevuse tasandil. Kui tegevuse või nende grupi esialgsete tulemuste kohta ei ole hindamise ajal piisavalt tõendeid, märgitakse, et „esialgseid tulemusi veel ei ole.“ Kui esialgsete tulemuste kohta on tõendeid, annab IRM küsimusele „Kas valitsemine muutus avatumaks?“ ühe järgmistest vastustest:

- *Marginaalselt:* avatust vähe mõjutavad väikesed muutused
- *Märkimisväärselt:* valitsemise avatus asjaomases poliitikavaldkonnas on paranenud, kuid muutus on piiratud
- *Väljapaistvalt:* reform, mis on muutnud valitsemistavad asjaomases poliitikavaldkonnas oluliselt avatumaks

Selle aruande koostas IRM koostöös Maarja Oleskiga ja aruande vaatas läbi IRMi välisekspert Brendan Halloran. IRM-i metoodika ning aruannete ja läbivaatamisprotsessi kvaliteedi üle teostab järelevalvet IRM-i rahvusvaheline ekspertide paneel. Sellesse kuuluvad:

- Snjezana Bokulic
- Cesar Cruz-Rubio

- Mary Francoli
- Maha Jweid
- Rocio Moreno Lopez

Hindamisprotsessi, sealhulgas laekunud kommentaaridega arvestamise protseduuri, on üksikasjalikumalt kirjeldatud protseduuride juhendi<sup>108</sup> III osas ja Eesti tegevuskava ülevaates 2020–2022. Lisateavet leiab AVP veebisaidi jaotisest „IRM Overview“.<sup>109</sup> AVP veebisaidil on avaldatud ka IRM-i ja AVP terminite seletused.<sup>110</sup>

---

<sup>104</sup> Eesti. AVP repositoorium. Vaadatud 25. novembril 2022, <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>

<sup>105</sup> Vt AVP, “Creating OGP’s Future Together: Strategic Planning 2023–2028” <https://www.opengovpartnership.org/creating-ogps-future-together/>

<sup>106</sup> IRM grupeerib tegevuskava ülevaate koostamisel tegevused, millel on ühine poliitikaeesmärk. Sel juhul hinnatakse tulemuste saavutamise potentsiaali ja kriteeriumi „Kas valitsemine muutus avatumaks?“ tegevuste grupi tasandil. Tegevuste elluviimise taset hinnatakse üksiktegevuste kaupa. Lisateavet selle kohta, kuidas IRM tegevusi rühmitab, vt tegevuskava ülevaate jaotist IV „Metoodika ja IRM-i indikaatorid“.

<sup>107</sup> Vt AVP põhimäärus, avaldatud 17. juunil 2019, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP\\_Articles-of-Governance\\_2019.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf)

<sup>108</sup> IRM-i protseduuride juhend, V.3, 16. september 2017, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

<sup>109</sup> Open Government Partnership, *IRM Overview*, <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

<sup>110</sup> Open Government Partnership, *OGP Glossary*, <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>

## Lisa I. Andmed tegevuste kaupa<sup>111</sup>

### Tegevus 1: Koosloomelise poliitikakujundamise võimekuse suurendamine valitsusasutustes

**Tõendatav:** jah

**Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk?**

Jah

**Tulemuste saavutamise potentsiaal:** märkimisväärne

- **Tegevuste elluviimine:** oluliselt täidetud
- **Kas valitsemine muutus avatumaks?** Marginaalselt

Tegevust käsitleb aruande II osa.

### Tegevus 2: Koosloomelise poliitikakujundamise võimekuse suurendamine kohaliku omavalitsuse üksustes

- **Tõendatav:** jah
- **Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk?** Jah
- **Tulemuste saavutamise potentsiaal:** märkimisväärne

- **Tegevuste elluviimine:** oluliselt täidetud
- **Kas valitsemine muutus avatumaks?** Marginaalselt

Tegevust käsitleb aruande II osa.

### Tegevus 3.1: Lobistidega suhtlemise hea tava väljatöötamine ja rakendamine

- **Tõendatav:** jah
- **Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk?** Jah
- Tegevus on eraldatud tegevusest 3 (poliitikakujundamise läbipaistvamaks muutmine)
- **Tulemuste saavutamise potentsiaal:** mõõdukas

- **Tegevuste elluviimine:** täidetud
- **Kas valitsemine muutus avatumaks?** Märkimisväärselt

Tegevust käsitleb aruande II osa.

### Tegevus 3.2: Teavitaja kaitse regulatsiooni rakendamise toetamine

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tõendatav:</b> jah</li> <li>• <b>Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk?</b> Jah</li> <li>• Tegevus on eraldatud tegevusest 3 (poliitikakujundamise läbipaistvamaks muutmise)</li> <li>• <b>Tulemuste saavutamise potentsiaal:</b> märkimisväärne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tegevuste elluviimine:</b> piiratud</li> <li>• <b>Kas valitsemine muutus avatumaks?</b> Esialgseid tulemusi veel ei ole</li> </ul>
<p>Selle tegevuse eesmärk oli rikkumisest teavitaja kaitset käsitleva EL-i direktiivi ülevõtmise raames töötada välja turvaline tasuta digitööriist rikkumistest teatamiseks. Eeldati, et Riigikogu võtab rikkumisest teavitaja kaitse seaduse vastu tegevuskava perioodi jooksul. Riigikogu menetlus seiskus aga pärast eelnõu esimest lugemist 2022. aasta jaanuaris, sest tekkisid lahendamatud poliitilised erimeelsused nii regulatsiooni soovitud ulatuse kui ka selle vajalikkuse üle.<sup>112</sup> Et tegevus sõltus õigusakti vastuvõtmisest, ei saanud Justiitsministeerium tegevust kavandatud aja jooksul ellu viia. Ministeerium tegi teatavaid ettevalmistusi, näiteks avaldas oma veebisaidil juhendi rikkumisest teavitajate kaitse mehhanismide kohta<sup>113</sup> ja koostas teatamisvahendi esialgse visiooni. Euroopa Komisjon on algatanud EL-i direktiivi õigeaegse ülevõtmata jätmise tõttu Eesti suhtes rikkumismenetluse.<sup>114</sup></p>	

<sup>111</sup> **Toimetaja märkused:**

1. Grupeeritud tegevused: tulemuste saavutamise potentsiaali hinnatakse ja küsimusele „Kas valitsemine muutus avatumaks?“ vastatakse tegevuste grupi, mitte üksiktegevuste tasandil.
2. Aruandes kasutatakse lugemise hõlbustamiseks tegevuste lühipealkirju. Tegevuste täistekst on avaldatud Eesti tegevuskavas: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Estonia\\_Action-Plan\\_2020-2022\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Estonia_Action-Plan_2020-2022_EST.pdf)
3. Lisateavet tegevuste ülesehituse hindamise kohta vt Eesti tegevuskava ülevaatest: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia\\_Action-Plan-Review\\_2020-2022\\_EST.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Estonia_Action-Plan-Review_2020-2022_EST.pdf)

<sup>112</sup> Kätlin-Chris Kruusmaa (Justiitsministeerium), intervjuu, 21. detsember 2022. Märkimisväärset poliitilist vastuseisu eelnõule näitab ka pärast esimest lugemist tehtud muudatustepanekute suur arv (ligi 300), <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/muudatustepanekud/be649d11-1eb9-40c2-820b-14391f119fac/Rikkumisest+teavitaja+kaitse+seadus>

<sup>113</sup> Justiitsministeerium, Rikkumisest teavitaja kaitse, <https://www.just.ee/rikkumisest-teavitaja-kaitse#mis-on-teavituskanal> (avaldatud veebruaris 2022).

<sup>114</sup> Justiitsministeerium, Euroopa Komisjon algatas vilepuhujate direktiiviga seoses rikkumismenetluse, 28. jaanuar 2022, <https://www.just.ee/uudised/euroopa-komisjon-algatas-vilepuhujate-direktiiviga-seoses-rikkumismenetluse>.