



## **Riigireformi arengusuundade väljatöötamiseks moodustatud Riigikogu probleemkomisjoni istungi protokoll nr 33**

Tallinn, Toompea

Esmaspäev, 09.aprill 2018

Algus 13.15, lõpp 14.30

**Juhataja:** Tanel Talve

**Protokollija:** Kaie Masing

**Võtsid osa:** Helmut Hallemaa, Aivar Kokk, Külliki Kübarsepp, Arno Sild, Kaja Kuivjõgi (nõunik)

**Puudus:** Arto Aas

**Kutsutud:** Riigikantselei Strateegiabüroo nõunik Merilin Truuväärt ja Vabaühenduste liidu huvikaitsejuht Alari Rammo

### **Päevakord:**

1. Töökava kinnitamine
2. Arutelu kodanikuühiskonna kaasamisest ja avatud valitsemise partnerluse protsessist
3. Istungil algatatud küsimused

### **1. Nädala töökava kinnitamine**

Komisjon vaatas läbi 11. töönädala (09.04 – 12.04.2018) töökava.

### **Otsustati:**

**1.1** Kinnitada 11. töönädala töökava (konsensus: Helmut Hallemaa, Aivar Kokk, Külliki Kübarsepp, Arno Sild, Tanel Talve).

### **2. Arutelu kodanikuühiskonna kaasamisest ja avatud valitsemise partnerluse protsessist**

Komisjoni esimees **Tanel Talve** tutvustas päevakorda kavandatud teema – avatud valitsemise partnerlus (AVP) – kohta ülevaadet andma palutud külalisi, kelleks olid Riigikantselei Strateegiabüroo nõunik Merilin Truuväärt ja Vabaühenduste liidu huvikaitsejuht Alari Rammo.

**Merilin Truuväärt** sõnas enda tutvustamiseks, et tegeleb Riigikantselei Strateegiabüroos riigivalitsemise valdkonna edendamise, sh ka AVP tegevuskava koostamise ja elluviimisega. AVP on rahvusvaheline algatus võimu teostamiseks ausalt, läbipaistvalt ja dialoogis kodanikega. Eesti liitus AVP-ga 2012. aastal ning see ühendab hetkel rohkem kui 70 riiki. Liikumise algatanud kaheksa riigi seas oli ka USA. President Obama oli liikumise tugev toetaja. AVP-ga liitunud riigid võtavad endale kohustuse järgida avatud valitsemise põhimõtteid ja töötavad koostöös kodanikuühiskonnaga välja konkreetse tegevuskava kaheks aastaks. Eestil on koostamisel hetkel juba neljas tegevuskava aastateks 2018-2020. Kolmas tegevuskava on hetkel täitmisel.

Uue AVP tegevuskava koostamise ajakava tutvustades ütles ettekandja, et märtsikuus lepiti koordineeriva koguga kokku tegevuskavas järgitavates põhimõtetes ja ka ajakavas. Koordineeriva kogu moodustavad võrdselt nii riigi kui kodanikuühiskonna esindajad. Esimeste ettepanekute laekumise tähtaeg on käesoleval nädalal. Mai alguses koguneb taas koordineeriv kogu ja valib välja uue tegevuskava tegevused. Tegevuskava läbib ka avaliku konsultatsiooni. Kaheks aastaks koostatava tegevuskava peaks koordineeriv kogu kinnitama käesoleva aasta juunikuus. Lõpliku heakskiidu annab Vabariigi Valitsus, misjärel esitatakse see rahvusvahelisele AVP koordineerivale üksusele.

Kõneldes Riigikogu rollist AVP-s informeeris Merilin Truuväärt, et koordineeriva kogu liige on hetkel Riigikogu liige Yoko Alender. Kehtivale tegevuskavale viidates nimetas ta Riigikogu tegevusena vastutamist avatuma ja läbipaistvama seadusloome eest. See tähendab lubadust välja töötada lobireeglid ja huviesinduse põhimõtted Riigikogu liikmetele, komisjonide istungite protokollide ja huvirühmade kaasamise osa monitoorimist Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täitmisel. Kirjeldatud tegevus on ettekandja teabe kohaselt osaliselt täidetud. Täies mahus nagu see algselt mõeldud, see rakendunud ei ole.

Uue tegevuskava koostamiseks kogutud ettepanekud puudutavad ka Riigikogu. Need puudutavad seadusloome läbipaistvust, kaasamist ja avatust menetlusprotsessis. Merilin Truuväärt informeeris, et AVP rahvusvahelise algatuse nädal toimub käesoleval aastal 7.-11. mail. Sellel nädalal korraldavad kõik riigid avatud üritusi. Ta soovis komisjoni liikmete arvamust, kas ja kuidas Riigikogu sooviks sellel nädalal kaasa lüüa

Järgnevalt vastas Merilin Truuväärt komisjoni liikmete küsimustele.

**Aivar Kokk** tundis huvi kolmes esimeses AVP tegevuskavas olnud suuremate ja tähtsamate tegevuste kohta.

**Merilin Truuväärti** arvamuse kohaselt oli üheks selliseks esimese AVP tegevuskavas olnud rahvakogu algatus (2013), mis sai ka rahvusvahelise tunnustuse. Riigikantselei täidab AVP juures sekretariaadi rolli tegevustes, milles on tegevuskava põhiselt kokku lepitud ja millel on konkreetne tegelik vastutaja ja läbiviija. Riigikantselei koordineerib erinevate osapoolte algatustest alguse saanud tegevusi, korraldades ise ainult mõnd üksikut tegevust.

**Helmut Hallemaa** uuris mitu riiki on liitunud AVP-ga ning missugune roll oli USA-l.

Külalise vastuse kohaselt on AVP-s osalevaid riike üle 70. AVP algatasid 2011. aastal kaheksa riiki. Nende seas oli ka USA eesotsas president Obamaga.

**Tanel Talve** tahtis teada AVP ja kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) vahelistest seostest ja nendevahelisest sidususest.

**Merilin Truuväärt** selgitas, et mõlemas käsitletakse sarnaseid teemasid. KODAR on koostatud pikemaks perioodiks. AVP tegevuskava on, konkreetne tegevuskava kaheks

aastaks. Paljud probleemid on ühised ning AVP tegevused panustavad mh ka KODARa eesmärkidesse. AVP protsessis on vabaühendused kaasatud otseselt.

**Tanel Talve** teine küsimus puudutas AVP kolmanda tegevuskava raames juba tehtud tegevusi ning võimalusi tegemata tegevuste kiiremaks elluviimiseks.

**Merilin Truuväärt** selgitas, et tegevuskava kaks suuremat prioriteeti on kodanikesksete teenused ja avatud ja kaasav poliitikakujundamine. Mõned näited tegevustest on erinevate uuenduslike kaasamislahenduste katsetamine poliitikakujundamise protsessides ning nende kogemuste levitamine; ühinevate omavalitsuste toetamine avatud valitsemise põhimõtete kujundamisel ja rakendamisel moodustavates omavalitsusüksustes, mis hõlmas kümnet endist omavalitsusüksust, kes ühinesid kaheks uueks omavalitsusüksuseks; vabaühenduste rahastamise läbipaistvuse suurendamine. Avatuma poliitikakujundamise ja kodanikesksete teenuste teemad on olnud läbivad kõigis kolmes tegevuskavas. Kahe esimese tegevuskava järel oli vabakond võrdlemisi optimistlik, ent praegu on võtnud maad rahulolematust, et asjad ei liigu nii kiiresti kui oodatud. Esineja ütles, et tegevuskava ja vabaühenduste ootusi vaadates tuleb tõdeda, et vaatamata asjaolule, et tegevuskava on koostöös nendega tehtud, ei vasta selle täitmise kiirus vabaühenduste ootustele.

**Helmut Hallemaad** huvitas, kui suures osas on sellesse protsessi haaratud kohalikke omavalitsusi (KOV) ning KOV liite (tänapäevaks üks uus üleriigiline omavalitsuste liit - Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL)).

**Merilin Truuväärt** selgitas, et ELVL on partnerina laua taga, sest on koordineeriva kogu liige. Praegu kehtivas tegevuskavas on ka üks KOVidele suunatud tegevus, mille raames nõustati koostöös e-riigi Akadeemiaga kümnet omavalitsust, kes ühinesid kaheks uueks omavalitsuseks.

**Külliki Kübarsepp** uuris eelmiste tegevuskavade täitmise analüüsi kohta. Kas nendest on selgunud, missugused probleemid vajaksid lahendamist?

**Merilin Truuväärt** selgitas, et igas protsessis on rahvusvaheliselt ette nähtud igale tegevuskavale perioodi keskel ühe sõltumatu hindamise tegemine. Eesti puhul on hindamisi läbi viinud Kristiina Tõnnisson ja jaanuaris tuli raporti draft, ent lõppraportit veel ei ole avaldatud. Võrreldes varasematega on viimane raport oluliselt kriitilisem. Põhilised järeldused, mis välja toodi oli see, et kogu AVP koordineerimine vajaks tugevamat igapäevast juhtimist. Koordineeriv kogu ja vabaühenduste ümarlaud käib koos, kuid see protsess vajaks jõulisemat juhtimist. Ühtlasi võiks järgmistes tegevuskavades arvestada tugevamalt korruptsiooni teemaga, KOV tasandi suurema koostööga ning tähelepanu võiks suunata samuti noorte tööle. Samuti võiks uus tegevuskava olla seotud riigireformi tegevuskavaga. Merilin Truuväärt arvas, et AVP tegevuskava ja Riigireformi tegevuskava vahel on ka täna tugevad seosed – mitmed tegevused sisalduvad mõlemas tegevuskavas. Raportis pakuti veel välja, et iga tegevuse puhul võiks olla konkreetne tegevuse seire eest vastutav konkreetne vabaühendus ja uued tegevused võiksid olla ambitsioonikamad kui tänased.

**Helmut Hallemaad** huvitas, kas toimib veel kaasamise hea tava ja kuivõrd haakub see AVP-ga.

**Merilin Truuväärt** informeeris, et AVP algatus ning kaasamise hea tava püüdlavad samade eesmärkide poole.

**Külliki Kübarsepp** küsis, kuidas toimub tegevuste finantseerimine ja ressursside jaotus ning kas kulud kannab tegevuse elluviija või vastutaja?

**Merilin Truuväärt** sõnas, et Riigikantsleil konkreetset eelarvet eraldi reaga „AVP tegevuskava“ ei ole. Eurorahadest on väike eelarve, mille kaudu on võimalik toetada tõeliselt häid tegevusi. Võimalusel aidatakse ressursside leidmisel, kuid põhiliseks väljakutseks on tegevuse ellu viijate ja partneritega kokkuleppimine – mida tehakse, kuidas tehakse.

Järgnevalt andis istungi juhataja sõna kodanikuühiskonna kaasamisest ülevaate tegemiseks Vabaühenduste liidu esindajale **Alari Rammole**. Ettekandja sõnas, et peatub 2016.aastal vabakonna poolt tehtud kuuest ettepanekust kahel demokraatiat puudutaval ettepanekul. **Alari Rammo** nimetas üheks vabaühenduste kaasamise probleemiks formaalsust, milleks on kaasamise hea tava: huvirühmade kaasamine neid puudutavate otsuste tegemisse, eesmärgiga tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus. Huvirühmade kaasamine peaks tagama võimaluse andmise otsust mõjutada. Ettekandja leidis kriitiliselt, et kaasamine ei rakendu tegelikkuses ellu põhjusel, et inimeste vahelised suhted on muutunud. Ühiskonnas valitseb üldine umbusk ja usaldamatus, ei saavutata kokkuleppeid (Rail Baltic, Est-For Invest Puidurafineerimistehas). Olukorra muudaks paremaks suurema usalduse saavutamine kõikide osapoolte poolt. Ühe lahendusena pakkus ta välja riigipoolse rahastamise ja maksupoliitika korrastamise. Ta tõi näiteks Vabaühenduste liidu, kellel on üle 10 aasta Siseministeriumiga (SiM) tegevustoetuse leping konkreetseteks tegevusteks. Ent selline suhtlemine peaks olema normiks kõikidele ministriumidele oma partneritega. Liialt vähe on tema arvamuse kohaselt strateegilist partnerlust. Alari Rammo nimetas riigivalitsemise juures häiriva asjaoluna liigset arengukavade rohkust, tähendab, et sisulise ja tõhusa kaasamise asemel kulutavad samad inimesed samade teemade arutamisele eri komisjonides asjatult aega. Teatud tegevuste kesksam koordineerimine muudaks tegevused läbipaistvamaks. Strateegilist partnerlust toetaks vabaühenduste katusorganisatsioonidest partnerid ministriumides, koostöö võimekuse tõstmine oleks ministriumide probleem. Ettekandja arvates on vajalik rahastamise korrastamine. Hetkel on kodanikuühenduste tegutsemisvõimekuse tõstmiseks eraldatavad avalikud vahendid vaid kodanikuühenduste sihtkapitali (KÜSK) eelarves. Alari Rammo teabe kohaselt on valitsus kavandanud riikliku rahastamise korrastamist ning ühtlasi erarahastuse enamat kaasamist kodanikuühenduste tegevusse, ent hetkel ei ole muutusi toimunud. Ettekandja kritiseeris katuseraha eraldamist Riigikogus.

Ettekande lõpetuseks pakkus Alari Rammo välja mõned lahendused, kuidas olemasolevat olukorda saaks parendada. Siinkohal nimetas ta esmase abinõuna koosloome tõhustamist teenuste väljatöötamisel riigi ja vabaühenduste vahel, teenuste disaini ning osutajale tasutavat õiglase hinna määramist, teenuste standardiseerimist, andmete muutmist masinloetavaks jne. Vajalik on suurendada igasugust innovatsioonipartnerlust, kodanikuharidust, ühiskonna erinevate gruppide sidusust ja lõimumist. Täheldatav on ühiskonnagruppide omavaheline vastasseis, mistõttu ühisosa leidmine nõuab üha rohkem pingutusi.

Järgnes mõttevahetus ettekandja ja komisjoni liikmete vahel. Põhjusel, et Alari Rammo arvates töötab katuseraha eraldamisega Riigikogu vastu vabaühenduste soovidele rahastamist korrastada, esitasid komisjoni liikmed sellel temal talle hulgaliselt küsimusi ja avaldasid katuserahade kohta oma arvamust.

**Arno Sild** soovis teada, miks esinejal on nii kategooriline vastuseis katuserahadele. Ta ei nõustunud Alari Rammo väitega, et katuserahad on tulde läinud ja põhjendas, et Riigikogusse valitud liige tunneb kohapealset olukorda kõige paremini (lasteaid jne). Väikeste, kuid vajalike summade saamine on teatud asutustel (lasteaid, kool jt) keeruline. Samas on kõik katuserahade jaotused riigieelarvesse sisse kantud ja kõikidele nähtav.

**Alari Rammo** vastuse kohaselt ei ole need summad kindlasti läinud kõik ilmaasjata, kuid tema kindla veendumuse kohaselt ei esinda Riigikogu liige Riigikogus oma ringkonda, vaid

kogu Eestit. Sellest johtuvalt ei tohiks ta selle ringkonna rahastamisega tegeleda. Teisest küljest oleks see justnagu häälte ostmine. Ta nõustus, et riigieelarves katuserahad kajastuvad, ent nende jagamine ei ole läbipaistev. Ühtlasi on jaotamine ebavõrdsust tekitav, kuivõrd teised raha taotlejad peavad kirjutama projekte ja konkureerima.

**Helmut Hallemaa** vaidles vastu väitele, et Riigikogu liige ei esinda oma ringkonda. Regionaalpoliitikat arvestades tunneb Riigikogu liige kõige paremini kohalikke olusid ning Riigikogu liige viibki kohapeal ellu regionaalpoliitikat. Laste spordiväljakute rahastamise küsimus on lahendamata.

**Alari Rammo** vastuse kohaselt ei tee Riigikogu liikmed katuseraha eraldamisega poliitikat, vaid viivad seda ellu, niimoodi täitevvõimu teostama hakates. Seejuures võib tekkida olukord, kus Riigikogu liige katuserahade eraldamisega töötab vastu valitsuse poliitikale. Tekib oht täitevvõimu, seadusandliku võimu ja kolmanda sektori koostöömisele ja lahususele.

**Tanel Talve** uuris, kas on andmeid, kui palju on katuserahadest jagatud korruptiivselt?

**Alari Rammo** selgitas, et raha jagamise eesmärkide puudumisest põhjustatuna puudub analüütiline informatsioon. See ongi katuseraha negatiivsus, et ta ei seo valdkondlikke poliitikaid.

**Helmut Hallemaa** avaldas arvamust, et seetõttu olekski otstarbekas analüüsida katuserahade kasutamist ning hinnata ka projekte, kuhu on KOVid panustanud omaosalust arvestades arengukavades kavandatud. Probleemina katuserahade kõrval nimetas ta eurorahade jagamisega seonduvaid probleeme. Tema arvamuse kohaselt maapiirkondade arendamine on toimunud läbi konkreetsete objektide püstitamise eurorahastuse toel. Riigi tasandi ja KOV tasandi rahastamisel on vastuolud sisse kirjutatud ning väiksemad organisatsioonid regionides ei ole elujõulised. Vajalik oleks katusorganisatsioonide jõulisem tegutsemine (nt Kodukant).

**Külliki Kübarsepp** tundis huvi, kes võiksid olla vabakonna strateegilised partnerid. Tema arvates on neid liialt palju ja riigi partnerina esinevate vabakonna esindajate valik võiks olla tehtud vabähenduste enda poolt. Võiks eksisteerida strateegiliste partnerite nimekiri, et oleks teave, mitu neid peaks üldse olema? Vastasel juhul tekib riigil veel suurem usaldamatus.

**Alari Rammo** tõdes oma vastuses, et iga institutsiooni haldusala on väga erinev. Vabähenduste liit paikneb SiMis, ent kogu regionaalpoliitika valdkond kolis Rahandusministeeriumi (RaM). Igal ministeeriumil on oma partnerite ring, keda kaasatakse ja kellest osade tegevust rahastatakse vastavate lepingutega, aga igapäev võiks läbimõeldud ja -räägitud partnerlust rohkem olla.

**Külliki Kübarsepa** küsimusele, kas on vajalik korraldada rahataotlustele avalik konkurss ja kas strateegiline partner on see, kellele on antud vahendid oma huvi valdkonna eest esindada, vastas **Alari Rammo**, et avaliku raha jagamine peab kindlasti olema avalik ja läbipaistev, mistõttu avalik konkurss on kindlasti vajalik. Ta lisis, et vabähenduste liit koos SiMi ja Praxisega koostas aastatel 2013-2014 vabähenduste rahastamise juhendi. Selles selgitati, mis on strateegiline partnerlus. Juhendis nähti ette kolm tegevust, mille eest peaks partneriga sõlmima muude rahastusliikide asemel tegevustoetuse lepingu: 1) poliitika kujundamisel partneriks olemine oma ekspertiisiga; 2) vahendite edasijagamine teistele ühingutele oma vald- või piirkonnas; 3) valdkonna pidevaks arendamiseks, nt kultuuris, spordis.

**Kaja Kuivjõgi** tundis huvi, kas nn võtmekohaks võiks olla rahastamise läbipaistvus? Erinevate ministeeriumide rahastamine toimub erinevatel alustel, ent kuna tegemist on maksumaksja rahaga, peaks selle eraldamine olema inimese jaoks läbipaistev.

**Alari Rammo** nõustus küsijaga ja avaldas arvamust, et kõik rahajaotused ei ole läbipaistvad. On anomaaliaid, on kohti, kus pooled ei lepi kokku saadud eraldiste avalikustamises, on inertsust.

**Helmut Hallemaa** huvitus, miks Riigikogu toiminguid peetakse jätkuvalt ebapiisavateks? Mis võiks olla piisavuse kriteeriumiks?

**Alari Rammo** sõnas, et Riigikogu kohta on avaldatud kriitikat komisjonide töö, komisjonide protokollide kohta. Kuigi protokollid on muutunud sisukamaks, põhjalikumaks, on kritiseeritud nende aeglast veebilehele jõudmist, kuigi komisjonide töö ja protokollide osas teeb otsuse vastava komisjoni esimees. Avaldatud on kriitikat ka Riigikogu veebilehe aadressil, mis on raskesti kasutatav. Ta meenutas 15. märtsil toimunud kaasamisüritust, kus Riigikogu rolli kohta avaldati üsna vastandlikke seisukohti. Nendest toetas Alari Rammo ettepanekut tõsta Riigikogu sisulist pädevust, mis on koondunud ministeeriumidesse.

**Helmut Hallemaa** nentis strateegiade paljusust ning huvitus külalise arvamusest, kus peaks toimuma avalikkusele läbipaistvate strateegiade koostamine. Riigikogus või mujal? Kes võiksid olla selles protsessis osapooled?

**Alari Rammo** tõi näiteid endaga seonduvalt positiivsetest kaasamise kogemustest ja arvas, et vajalik on õigeaegne informatsiooni ja tagasiside andmine, mida on teoorias küll lihtne öelda, kuid praktikas üsna raskesti teostada.

**Tanel Talve** avaldas arvamust liialt suure hulga seaduste vastusvõtmise kohta. Samuti arvukate arengukavade koostamise kohta, mille menetlemisele ei kaasata inimesi. Sellega seonduv ka riigi poolt pakutavate teenuste delegerimise ja konsolideerimise probleem.

**Alari Rammo** nõustus komisjoni esimehe arvamusega seaduste liigsest rohkusest. Tema arvamuse kohaselt võiks riik rohkem usaldada inimesi. Hea arutleva demokraatia näitena nimetas ta 2013. aastal korraldatud rahvakogu.

**Helmut Hallemaa** tegi ettepaneku aramusfestivalide peale Paide korraldada ka teistes regioonides.

**Alari Rammo** loetles vastuseks kohti, kus aramusfestivalid on toimunud või kuhu kavandatakse: Narva, Kagu-Eesti, Haapsalu, Hiiumaa. Nende ürituste korraldamisega püütakse tõestada, et probleemide üle on võimalik arutleda kultuurselt ning ühisosa leidmiseks oma unistusi ja ettepanekuid põhjendada.

**Tanel Talve** tänas mõlemat esinejat väga põhjalike ettekannete eest. Ülevaate andmisel tehtud ettepanekuid arutatakse järgnevatel istungitel ning võimalusel järgitakse valdkondlike poliitikate kujundamisel. Kokkuvõtteks saab ainult nõustuda, et kodanikuühiskonna läbipaistev rahastamine, suurem poliitiliste otsuste läbipaistvus ning arutlev demokraatia on olulised nurgakivid vastastikuse usalduse ja osalusdemokraatia jõudmiseks praktikasse. Senisest oluliselt suuremat tähelepanu tuleb pöörata teenuse saajate ehk inimeste kaasamise, teenuste väljatöötamise ja arendamise nii riigi kui kohalikul tasandil. Et muuta ametnike riik inimeste riigiks, tuleb samuti teenuste hindamisse kaasata rohkem teenuse saajaid ehk inimesi.

### 3. Istungil algatatud küsimused

Istungil algatatud küsimusi ei olnud.

(allkirjastatud digitaalselt)  
Tanel Talve  
Juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)  
Kaie Masing  
Protokollija