

Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis

Aare Kasemets (RiTo 8), Riigikogu Kantselei nõunik

Eestil on arengukavade ning seaduste koostamise ja rakendamise tõhustamiseks vaja riiklikku tegevuskava, mis hõlmaks teadmistepõhise poliitika ja säästva arengu eelduste edendamise koos planeerimise, mõjude hindamise, osaliste kaasamise ja koolitusega.

Kui räägitakse heast poliitikast, valitsemisest, õigusest või koguni headest avalikest teenustest, tuleks alati küsida, kellele ja miks on see poliitika hea. Kes saab tulud, kes kannab kulud? Kas poliitika on jätkusuutlik sotsiaal-, majandus- ja keskkonnamõjude analüüsi ning osaliste kaasamise tulemuste valguses?

Artikkel annab lühiülevaate teadmiste- ehk tõenduspõhise avaliku poliitika, õiguse ja halduse analüüsi rahvusvahelisest kontekstist ning lõimuvatest eeldustest, mille abil saab hinnata nii Euroopa Liidu, Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud poliitikate kujundamise ja rakendamise eesmärgikohasust, kehtivust ning jätkusuutlikkust.

Viimase seaduseelnõude seletuskirjade mõjude hindamist ning osapoolte kaasamist käsitleva uuringu tulemuste põhjal hinnatakse kaudselt Eesti teadmistepõhise poliitika tugevust, keskendudes valitsuse töö koordineerimise, ministriumide analüüsivõime ja järelevalvega seotud eeldustele.

Reformide energeetiline eellugu

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning Euroopa Liidu liikmesriikide teadmistepõhise poliitika liikumapanevaks sündmuseks peetakse 1970. aastail demokraatlike ja totalitaarsete riikide külma sõja käigus lahvatanud ülemaailmset naftakriisi, mis sundis rikkaid riike pingsalt mõtlema, kuidas strateegilise koostööga kriise ennetada. Üheks OECD (sealhulgas Euroopa Liidu) riikide ühisprioriteediks sai 1980. aastail majanduse regulatiivse juhtimise (*regulatory management*) ratsionaliseerimine, mille tuum on valitsuste tegevuse mõjude analüüsisüsteem. 1990. aastail lisati regulatiivsete reformide kavadesse jätkusuutliku arenguga seotud sotsiaal- ja keskkonnapoliitika elemendid ning 2000. aastate algul parema reguleerimise (*better regulation*) algatuste raames poliitikate kulu-tulu hindamine, regulatsioonide lihtsustamine ning kodanike ja ettevõtete halduskoormuse vähendamine (OECD 1997; Mandelkern Group... 2001; Radaelli 2003, 2005; Illing 2004; Staronova *et al* 2006).

Eesti ühines Euroopa Liidu riikide regulatiivsete reformide nn kolmanda lainega, mida tõukavad Lissaboni tegevuskava (2000), Euroopa säästva arengu strateegia (2001) ning parema reguleerimise ja mõjude hindamise algatused (European Commission 2004, 2005; Hint 2006). Taas on päevakorras nafta hinna tõus ja energiakriisi leevendamise abinõud, millega on kaasnenud nii kohalike kui ka üleilmsete sotsiaal-, keskkonna- ja julgeolekuriskide ennetamine.

Eesti teadmistepõhise poliitika eeldusi hinnates võib olla rahul Riigikogus vastu võetud arengukavadega (Säästev Eesti 21; Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon, Eesti Edu 2014 jt), mis viitavad poliitilistele väärtustele ja tahtele viia Eestit edasi Euroopa Liidu reformilaine harjal. Samal ajal tuleb Euroopa Komisjonist ärevaks tegevaid sõnumeid – meie valitsus on saanud hästi hakkama prioriteetide määramisega järgmiseks eelarveperioodiks 2007–2013, kuid taotletavate mõjude ja lahenduste analüüs ning meetmete rakendamise kavad on nõrgad (Äripäev, 1.11.06). Eesti juhtide sõnavaras on leidnud koha mõisted teadmistepõhine poliitika, säästev areng, hea valitsemine, kaasamine, mõjude analüüs jne, kuid nende võtmesõnade ellurakendamise võimalusi nähakse Riigikogus esindatud erakondade, valitsuse ja ministeeriumide tasandil erinevalt (Kasemets 2001, 2006; Illing, Pettai 2004).

Esivanemate tarkus ütleb: tasa sõuad, kaugele jõuad. Toimetagem tasa ja targu ka teiste Euroopa Liidu riikide eeskujudest ja vigadest õppides, sest Eesti avaliku halduse juhtimine on nii Eesti enda lõpetamata reformide kui ka Euroopa Liidu arvukate reformipoliitikate ristlainetuses üsna turbulentne. Meie ametnike ette on kerkinud hulk uusi oskusteavet nõudvaid poliitika ja mõjuanalüüsi valdkondi, mis on uued ka Eesti ülikoolidele (Kasemets 2004, 21), paljud Eestit Euroopa Liitu viia aidanud ametnikud lahkuvad rahulikumas töökeskkonda. Seega tuleks avaliku sektori juhtidel tähelepanelikult kaaluda eesmärkide (taotletud mõjude) ning inim-, aja-, raha- jm ressursside vahekorda.

Mõjude hindamine aitab teha häid otsuseid

Mõjude hindamine on teadmistepõhise poliitika ja õigusloome põhielement, mida mõistetakse kui süstemaatilist majandus-, sotsiaal- ja keskkonnamõjude eristamise ja mõõdetavaks muutmise protsessi, mis kestab pakutud regulatsiooni heakskiitmiseni või viib mitteregulatiivse poliitika (näiteks koostöölepingud, koolitused) valikute kaalumiseni. Mõjude hindamine võib tugineda kulude-tulude, kulu-efektiivsuse, riski, mitme kriteeriumi koosmõju jms analüüsi meetoditele, olles paindlik otsustusvahend, meetodite kogum, mille abil uuritakse valitsuse tegevuse tulemusi ja mõjusid ning edastatakse juhtidele infot otsuste kvaliteedi parandamiseks (OECD/Sigma 2004; Holmes 2001).

Süsteemne hindamine aitab mõista poliitiliste otsuste tegelikku mõju, poliitikate koosmõju hindamisel asetatakse taotletavad mõjud ühtsesse raami, et poliitiliste valikute kulusid ja tulusid paremini võrrelda (OECD 1996, 1997). Õppida võib Eesti valitsuskoalitsioonide kogemustest, kus mõnikord on majandus-, sotsiaal-, haridus- ja keskkonnapoliitika meetmed lähtunud vastuolulistest eesmärkidest ja üksteist nii-öelda ära söönud.

Mõjude hindamine on pigem vahend kui eesmärk – hea sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamise süsteem teenib teadmistepõhise poliitika eesmärke ja muudab valitsemise läbipaistvamaks, vältides vastuvõetamatut vahendite ja aja kulutamist (Holmes 2001). See on põhjus, miks “... ministrid peaksid julgelt kasutama mõjude hindamist, lisades selle valitsuse otsuste tegemise protseduuri, tagades vajalikud vahendid ning nõudes enne otsuste vastuvõtmist kvaliteetset infot oma ametkonnalt” (OECD Sigma 2002, 5; Kasemets 2006).

Hea avaliku poliitika küsimusi õigusriigi ja demokraatia väärtuste valguses vaadeldes võib väita, et inimeste elus, ühiskonnas, majanduses ja looduses olulisi muutusi esile kutsuvate poliitikate ja seaduste mõjude analüüsimine, tulemuste avaldamine ning osapoolte kaasamine on eelkõige moraalilise ning alles seejärel poliitiline, õiguslik ja majanduslik küsimus.

Mõjude analüüsita on üsna raske või võimatu hinnata arengukavade, direktiivide ja seaduste eelnõude kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Analüüs aitab selgitada, miks ja kellele otsus hea on, kes võidavad, kes kaotavad ning kas põhiõigused ja avalikud huvid on kaitstud. Õiguskantsler Allar Jõks kirjutas 2004. aasta algul õigusloome kvaliteeti käsitlevas vastuskirjas Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskomisjonile, et just eesmärgipärane ja tõhus õigusaktide mõjude analüüs aitab põhiõigusi piirava akti andjal otsustada, kas piirang on mõõdukas ja põhiseaduspärane. "Kui analüüs ei leia piisavalt argumente kavandatavate piirangute õigustamiseks, tuleb otsustada mõne teise, isikute põhiõigusi vähem piirava meetme kasuks," kinnitab ta (viidatud Kasemets 2004, 20 järgi; vt ka samas lk 21–32 Eesti ülikoolide vastuskirju; Anton 2003).

Et õigusriigi ja majandusliku heaolu loomine ei ole lihtne, kinnitavad ka OECD riikide 1990. aastate regulatiivsete reformide raportid (OECD 1997; Korhonen 1997; Kellermann *et al*/1998). Eestis algas sihikindel ametnike koolitus mõjude hindamise ja kaasamise alal pärast Euroopa Liiduga ühinemist (Eesti riikliku arengukava meede 1.4: Haldussuutlikkuse tõstmine), tänavau on ministriumidel võimalik osaleda juba kolmes koolitustsükli (vt www.riigikantselei.ee/). See koolituskülv hakkab loodetavasti vilja kandma pärast uue Riigikogu valimisi.

Eesti vajab regulatiivse juhtimise reformi

Eestis on 1990. aastate keskpaigast alates tehtud mitmeid regulatiivse juhtimise, õigusaktide kvaliteedi, mõjude hindamise jms uuringuid, mis näitavad, et seaduste ettevalmistamise formaalseid õigusnorme täidetakse valikuliselt (valdab selektiivne õiguskuulekus), et ministriumide tellitud rakendusuurinud ei haaku poliitikate ja õigusaktide mõjude hindamise vajadustega ning et paljud otsustajad ei tunne piisavalt mõjude hindamise ega osaliste kaasamise võimalusi (Kenkmann 2000; Kasemets 2002; Lepa *et al*/2004; Kasemets, Liiv 2005; Staronova *et al*/2006).

Euroopa Liidu institutsioonide ja riikide regulatiivse juhtimise tegevuskavu uurides süveneb teadmine, et hakkame teistest maha jääma (Radaelli 2005; European Commission 2005; Cabinet Office 2006; Humpreys, Mair 2006). Seepärast tasuks järgmisel Riigikogul tõsiselt kaaluda Tartu Ülikooli 2004. aastal esitatud ettepanekut moodustada teadmistepõhise poliitika ja õiguse edendamise konsortsium.

OECD ning Euroopa Liidu riikide regulatiivsed reformid 1990. aastail olid oma olemuselt institutsionaalsed poliitikaväärtuste ning otsustustavade muutmise reformid, mille mõjud avalduvad igapäevastes "nähtamatutes" sümboolsetes süsteemides (reeglid, seadused, ühised väärtused, mõisted) või suhete süsteemides (valitsemine, autoriteedid, identiteedid) ja rutiinides (standard–protseduurid, töörollid, protokollid, tavad jne) (Scott 2001, 77). Eesti

on suutnud teiste arengukõveraaid "lõigata", kuid on selge, et me ei saa oma poliitiliste institutsioonide, sealhulgas õigusloome arengu etappidest "üle hüpata". Et säästa ressursse ja vastata nii sise- kui ka välispoliitilistele väljakutsetele, on Eestil vaja riiklikku tegevuskava strateegilise juhtimise, teadusuuringute tellimise, mõjude hindamise, õigusloome, huvirühmade kaasamise ja täitevvõimu järelevalve süsteemide sidustamiseks.

Ministeeriumide haldus- ja analüüsisuutlikkust näitavad arengukavade ja õigusaktide mõjude hindamisega tegelevate üksuste olemasolu ning poliitika ettevalmistamise ja rakendamise kvaliteet. Enamikus ministeeriumides on sellised analüüsiüksused olemas, näiteks keskkonnaministeeriumis vastutab strateegiate rakendamise ning seirete koordineerimise ja õigusaktide mõjude hindamise juurutamise eest arendusosakond.

Ministeeriumide analüüsisuutlikkuse näitaja on ka nende võime täita Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Valitsuse õigustloovate aktide normitehnika eeskirju mõjude hindamise, allikatele viitamise ning osapoolte kaasamise teabe osas. 2004–2005 analüüsi Tartu Ülikooli üliõpilaste kaasabil kuues kord seaduseelnõude seletuskirjade sisu järgmistes eeskirjade infokategooriates: 2.1. sotsiaalsed ja demograafilised mõjud; 2.2. mõjud, muutused riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvele; 2.3. mõjud majandusele ja ettevõtlusele, kaasnev halduskoormus; 2.4. keskkonnamõjud; 2.5. organisatsiooniline mõju, muutused ülesannetes, struktuuris, koolitusvajaduses; 2.6. viited kasutatud uuringutele, statistikale, ekspertidele (seos: 2.1.–2.5); 2.7. avaliku sektori asutuste kaasamine, kooskõlastused (nimed, kaasvastutus); 2.8. äri- ja vabaühenduste kaasamine (nimed, kaasvastutus). Need õigusloome infonõuded kehtivad väikeste muutustega Riigikogus 1993. ja valitsuses 1996. aastast alates.

Eesti viimase uuringu tulemusi on võimalik osaliselt võrrelda Ungari ja Slovakkia ametiisikute õigusloomealase õiguskuulekusega (tabel 1).

Tabel 1. Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi tulemused (normitehnika eeskirjade täitmine kaheksas mõjude hindamise ja kaasamisega seotud infokategoorias)

Vastutav ministeerium ja eelnõude arv (n)	EL-i seos	Mõjude hindamise informatsioon					Viited	Kaasamine riik/MTÜ-d		Kokku %
		sotsiaal/eelarve/ majandus/keskkond/haldus	2.1	2.2	2.3	2.4		2.5	2.6	
1.05.2004–1.02.2005	1.0	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.1–2.8
Rahandus- (n = 13)	4	2	13	6	4	3	1	11	8	(46%)
Majandus- ja kommunikatsiooni- (n = 13)	3	5	13	6	2	9	4	13	10	(60%)
Sotsiaal- (n = 11)	2	10	11	2	1	5	3	10	8	(56%)

Haridus- ja teadus- (n = 5)		2	5	1		2	3	4	3	(50%)
Põllumajandus- (n = 2)			1			2		2	1	(38%)
Keskkonna- (n = 5)	2	2	5	4	3	3		5	5	(68%)
Justiits- (n = 8)	3	5	8	3		6	2	7	5	(56%)
Sise- (n = 9)		9	8			5	1	8	3	(47%)
Kultuuri- (n = 2)		2	2				2	2	1	(56%)
Välis- (n = 18)	16	7	18	2	2	13	1	18	4	(45%)
Kokku (n = 86 eelnõu)	30	44	84	24	12	48	17	80	48	(52%)
Kokku % (86 = 100%)	35%	51%* (49%)	98%* (65%)	28%	14%* (12%)	56%	20%	93%	56%	
Slovakkia 2004 % (n = 93)		1%	21%	0%	0%					
Ungari 2004 % (n = 56)		17%	21%	12%	3%	7%	10%	97%	45%	
Eesti 1998–2003 (I–V) % (n = 651)**		47%	71%			52%	26%		24%	

Eesti uurimisrühm 2004–2005: Aare Kasemets, Angeelika Põldaru, Kati Kangur, Kats Kivistik, Marko Kodres, Martin Luige, Tõnu Tiirmaa, Uku Tampere (Tartu Ülikool).
Slovakkia ja Ungari andmed: Staronova *et al*/2006.

Selgitused: Eelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi kategooriad (tulpades 2.1–2.8) näitavad normitehnika eeskirjade nõuete täitmist infokategooriate 2.1.–2.8. lõikes. Ministeriumide tulemused parempoolses tulbas hõlmavad infokategooriaid 2.1.–2.8 (eelnõude arv n korda 8 kategooriat jagatud sisuanalüüsi tulemus protsendina ehk: mitu protsenti täideti 8 kategoorias valitsuse ja Riigikogu õigusloome eeskirju?).

Valim: Uuringust jäeti välja välisministeriumi ja kaitseministeriumi algatatud eelnõud, mis käsitlesid riikide kahepoolseid suhteid või NATO–t, samuti riigieelarve seaduse eelnõu; 1.05.2004–1.02.2005 oli valitsuse menetlusse võetud seaduseelnõude koguarv 109 ja uuringu valim 86.

*Sulgudes antud protsendid lähtuvad rahvusvahelise võrdlevuuringu meetodikast, kus otsustati, et otsest sotsiaal-, eelarve- või keskkonnamõju puudumist käsitlevad väited

lähevad arvesse ainult arvulise tõenduse korral. Eesti kuues uuringus 1998–2005 on positiivselt hinnatud näiteks ka selget väidet “mõju ei ole”, sest eelnõu algataja on võtnud vastutuse, mida saab empiiriliselt kontrollida.

** Eesti 1998–2003. Valitsuse ja Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade uuringud I–V (n = 651) (Kasemets, Liiv 2005). 1998–2003 osalesid analüüsis Kadri Vallimäe (Tallinna Tehnikaülikool), Anneli Avamere, Sven Soiver ja Kati Kasemets (Tallinna Ülikool), Kristjan Mikk, Mari–Liis Liiv ja Jon Ender (Tartu Ülikool).

ALLIKAS: Kasemets 2006.

Seaduseelnõude seletuskirjade kuuenda jätku-uuringu (86 eelnõu) tulemuste võrdlemisel 1998.–2003. aasta koondtulemustega (651 eelnõu) näeme, et mõjude hindamise valdkondades on väike edasimineku seaduste rakendamise seotud eelarveliste ja organisatsiooniliste muutuste hindamises ning märgatav hüpe kaasamise näitajais. Sotsiaal-, ettevõtlus- ja keskkonnamõjude osas on asjakohaste andmete esitamine üldjoontes samal tasemel. See viitab nii eelnõusid koostavate ministriumide analüüsivõimekuse kui ka kooskõlastusringi (eÕiguses) puudustele, sest sageli ei taotleta teiste ministriumide eelnõude puhul sotsiaal-, majandus- või keskkonnateabe täiendamist (kaasvastutus on nõrk), ning näitab eelnõude kvaliteedikontrolli (justiitsministrium, Riigikantselei) “sõelade” tihedust. Riigikogu kahele komisjonile saadetud ministriumide vastustes ilmnes põhjustena, et vähe on mõjude hindamise juhendmaterjale ja praktilist koolitust (Kasemets 2004).

Teisalt näitab andmete võrdlus Eesti–sarnase õigusloomeregulatsiooniga Ungari ja Slovakkia tulemustega, et Eesti seaduseelnõude seletuskirjad on tunduvalt informatiivsemad. Selle üks põhjusi võib olla valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade sarnane struktuur (kaks sõela) ning Riigikantselei, rahandusministriumide ja justiitsministriumide veidi tõhusam töö eelnõude nõuetele vastavuse kontrollimisel. Osapoolte kaasamise tulemuse (2.8.) paranemise puhul võib eeldada, et 2002. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon ja sellega seotud tegevus on hakanud mõjutama ministriumide ja kodanikeühenduste koostööd, mis väljendub ka eelnõude seletuskirjade kvaliteedis.

Teadmistepõhise poliitika, õiguse ja halduse 10 eeldust

Teadmistepõhise poliitika ning sellest lahutamatu mõjude hindamise süsteemi eelduste loendit saab kasutada nii Euroopa Liidu, Riigikogu kui ka valitsuse algatatud poliitikate väljatöötamise nõrkuste–tugevuste, eesmärgipärasuse ja rakendamise jätkusuutlikkuse hindamiseks. Loendi abil võib väärtustada ka valitsuse regulatiivse juhtimise ja mõjude hindamise süsteemi tervikuna, sest teiste Euroopa Liidu riikide reformide tulemusi uurides (OECD 1997; Kellermann *et al* 1998) pole Eestiski põhjust uskuda, et hea avaliku poliitika, õiguse ja halduse praktika oleks jätkusuutlik ilma omavahel seotud kümme eeldust täitmata (tabel 2).

Tabel 2. Arengukavade ja õigusaktide rakendamise eeldused

Eeldused
1. Poliitilised väärtused ja tahe parandada strateegilist planeerimist, mõjude hindamist ja osapoolte kaasamise süsteemi. Need eesmärgid on mõõdetavad ning ressursid ja eelarve piisavad.
2. Õiguslik alus arengukavade ja õigusaktide väljatöötamiseks, mõjude hindamiseks, osapoolte kaasamiseks ning sellealase oskusteabe kvaliteedi kontrollimiseks. (Vabariigi Valitsuse määrus "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord" (13.12.2005, nr 302) lisas seni puudunud lüli.)
3. Valitsuse, Riigikantselei ja ministeeriumide tegevuse koordineerimine, sealhulgas tööjaotus otsuste sotsiaal-, majandus- ja keskkonnamõjude hindamisel ning otsuste ellurakendamisel.
4. Ministeeriumide haldus- ja analüüsisuutlikkus poliitikate ja õigusaktide sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude, riskide jm hindamisel (tugiüksused ja eksperdid).
5. Metodoloogilised juhendid ja hindamiskriteeriumid sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamiseks, osapoolte kaasamiseks ja regulatsioonide (sealhulgas teenuste standardite jm eeskirjade) lihtsustamiseks
6. Andmekogumise strateegiad, uuringute ja teadusliku ekspertiisi tellimine, integreeritud andmebaasid (näiteks ruumiandmete riskisutuse võimalus keskkonna-, sotsiaal- jm info leidmiseks).
7. Süsteemne avalikkuse ja huvirühmade kaasamine poliitika otsustusprotsessidesse.
8. Ametnike kvalifikatsiooni tõstmine: täienduskoolitus.
9. Otsuste läbipaistvus ja avalike teenuste kvaliteet: sealhulgas poliitika eesmärkide, mõjude analüüsi, kaasamise ja teenuste saamise ning kasutamise alase avaliku teabe kvaliteet (teenusestandardid ja eelarvehendid on olemas, inimestega suhtlevad ametnikud on piisavalt pädevad).
10. Teabe kvaliteedikontrolli, täitevvõimu tegevuse järelevalve ja tagasisidestuse mehhanismid.
Ekspert hinnangud vaadeldava arengukava ja õigusakti rakendamise eelduste kohta 1-10 (koond).

Poliitikasoovitused 2007–2009

Eesti on Euroopa Liidu institutsioonidesse sisse elanud ja järgmisse arenguetappi jõudnud, seal tõuseb tähelepanu keskmesse poliitikate mõjude hindamise, osapoolte kaasamise ja avalike teenuste osutamise kvaliteet. Järgnevalt kimp vanades Euroopas Liidu riikides testitud poliitikasoovitusi regulatiivse juhtimise tõhustamiseks ja Eesti teaduskeskuste ettepanekud Riigikogule, millest mõned on Riigikogu Toimetiste lugejale tuttavad (nt Kasemets 2001, 2002; Käärrik 2000, Kenkmann 2000; Narits 2001; Heidmets *et al* 2001; Illing 2004; Kattel *et al* 2005). Soovitused on jagatud kolme omavahel seotud rühma.

A. Poliitilised eesmärgid ja valikud.

1. Kaaluda töörühma moodustamist Eesti regulatiivse juhtimise süsteemi edendamiseks ja teiste Euroopa Liidu riikide regulatiivsete reformide kogemuse analüüsiks, et töötada välja Eestile optimaalne strateegilise planeerimise, poliitika mõjude hindamise ja osapoolte kaasamise süsteem.
2. Parandada ministeeriumidevahelist koordineerimise arengukavade ja õigusaktide mõjude hindamise, riigiuuringute tellimise ja osapoolte kaasamise alal; ministeeriumide iga-aastase õigusloomekava juurde võiks kuuluda prioriteetsete uurimissuundade loend koos eelarvega.
3. Haridus- ja teadusministeeriumil esitada kord kahe aasta jooksul valitsusele ja Riigikogule ülevaade riigieelarve jm vahendeist tellitud baas- ning rakendusuuringute kohta, mis käsitlevad poliitikate ning õigusaktide mõju analüüsi (tagasisidestus). Korraldada riigiuuringute ja teadustöö probleemide ning prioriteetide arutelu ja jätkata pingutusi maksumaksja raha eest tehtud uuringute kättesaadavuse parandamiseks veebis avaliku teabe seaduse kohaselt.

B. Ministeeriumide juhtivametnike valikud.

1. Ministeeriumide kantslerite ja asekanclerite tasandil kaaluda ajutise töörühma moodustamist, et läbi rääkida ja ühtlustada strateegiliste arengukavade ning õigusaktide eelnõude mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise juhised, sealhulgas miinimumnõuded (vt Keskkonnaministeerium 2006).
2. Igas ministeeriumis peaksid olema mõjude hindamise ja osaliste kaasamise eest vastutavad tugiüksused, mille töötajad on läbinud vastava koolituse; strateegilise planeerimise (sealhulgas riigieelarve strateegia; Säästev Eesti 21), poliitikate ja õigusaktide mõjude hindamise ning huvirühmade kaasamise meetodite tundmine muuta nendega töötavate ametnike kvalifikatsiooninõuete osaks (sealhulgas täienduskoolitused, ametijuhendid, arenguvestlused).
3. Koordineerida paremini riigi rakendusuuringute, statistiliste vaatluste, avaliku arvamuse ja turu-uuringute jms tellimist valitsusasutuste vahel, kui erinevad riigiasutused soovivad uurida samu sihtrühmi (näiteks ettevõtjaid, kohalike omavalitsuste juhte, õpetajaid) ning kui valdkondlikud poliitikad omavahel kattuvad (näiteks põllumajandus- ja keskkonnapoliitika, sotsiaal-, haridus- ja majanduspoliitika). See vähendab uuringute dubleerimist ja säästab ühiseid ressursse.

4. Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhise (2005) sarnaselt võiks Eesti ministriumides uute arengukavade ja õigusaktide väljatöötamine alata ametnike, poliitikute ja kaasatud uurimiskeskuste ekspertide ühiskoolitustega enne soovitud poliitilise algatuse põhjuste kaardistamise, mõjude hindamise ning kaasamiskava koostamisega alustamist (Kasemets 2006).

C. Ülikoolide ja uurimiskeskuste ettepanekud Riigikogule (täisteksti vt Kasemets 2004, 30–34).

1. Teadusringkonnad peaksid saama riigiasutustelt süsteemselt infot ning osalema õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi kujundamisel (töörühmades, nõupidamistel). Mõju analüüs tuleb seostada Eesti teadussüsteemiga nii metodoloogiliselt kui ka õiguslikult, et tagada vähemalt oluliste otsuste analüüs ning vajaduse korral tellida ka alus- ja rakendusuuringuid. Moodustada õiguse valdkondade kaupa teadlaste ja praktikute töörühmi (Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti Maaülikool, Praxis).
2. Riik peab määrama, milline valitsusasutus või organisatsioon on Eestis õigusaktide mõjude analüüsi koordineeriv keskus. Teistes riikides järgitakse põhimõtet, et ministriumid analüüsivad oma valdkonnas mõjusid, aga koordineerimise, järelevalve, kontrolli ja nõustamise funktsioonid on tsentraliseeritud (Tartu Ülikool, Praxis).
3. Kaaluda sõltumatu analüüsikeskuse loomist Tartu Ülikoolis või teadusasutuste vahelise konsortsiumina (Tartu Ülikool).
4. Suunata seadusloome protsesside juhtijaks inimesed, kes suudavad huvirühmadega suhelda ja valdavad kaasamisvormi. Üks vildakate seaduste põhjusi on erialaspetsialistide suutmatus oma mättast kaugemale näha. Liialt vähe on kaasatud üldsust, ametiliitusid jt, keda uued õigusaktid kõige enam mõjutavad (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool).
5. Riigiasutustel toetada eestikeelsete õpperaamatute väljaandmist majanduslike mõjude hindamise alal (näiteks kulu–tulu või kulu–efektiivsuse analüüs) (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool).
6. Kaaluda õigussotsioloogilise monitooringu käivitamist, mis kaasaks õigusaktide mõju retrospektiivset analüüsi; samuti kujundada välja erinevate institutsioonide poolt Eestis korraldatud empiiriliste sotsiaaluuringute ühtne andmebaas (näiteks Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi baasil: www.psych.ut.ee/esta) (Tartu Ülikool).
7. Pöörata rohkem tähelepanu seaduste jõustamisele ja nende täitmise jälgimise mehhanismidele (Tallinna Tehnikaülikool).
8. Riigil tuleks algatada Eestis andmekorraldusreform (viia andmekaitse seadus kooskõlla Euroopa õiguskorraga), rakendada seadusandluses demograafilist auditit, toetada avaliku poliitika jätkusuutlikkuse uurimisega seotud projekte (Tallinna Ülikool).
9. Riigiasutused rakendavad strateegilist keskkonnamõju hindamist planeeringute ja arengukavade väljatöötamisel. Edaspidi tuleb planeerida avalikustamiseks ja tagasisideks rohkem aega, kaardistada huvirühmi ja tagada nende osalemine protsessis (SEI–Tallinn, Tallinna Tehnikaülikool).

10. Töötada välja Eestis pikaajaline arengukavade ja seaduste mõjude analüüsi arendamise programm, nn alusdokument, mis defineerib mõisted, määrab meetodid ning mõjude analüüsi põhimõtted ja protsessi, sealhulgas konsulteerimise, kaardistab mõjude analüüsiks vajalikud kompetentsid riigiasutustes ning teadus- ja arenduskeskustes, hindab ametnike koolitusvajadust ja pakub visiooni, kuidas mõjude analüüsi oskusi Eestis edendada (Praxis).

Eesti valitsuskoalitsioonide eluiga on seni olnud suhteliselt lühike – see on üks põhjus, miks Riigikogu komisjonid ja valitsusasutused pole siiani jõudnud teaduskeskuste ettepanekuid kaaluda.

Kasutatud kirjandus

Anton, T. (2003). Projektriigi lõpp. – Eesti Päevaleht, 29. okt.

Cabinet Office. Better Regulation Executive (2006). The Tools to Deliver Better Regulation. Revising the Regulatory Impact Assessment: A Consultation. London. – <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/consultation/index.asp>.

European Commission (2004). Report on Impact Assessment: Next Steps. SEC(2004) 1377. – http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf.

European Commission (2005). Impact Assessment Guidelines. SEC (2005) 791. – http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_791_en.pdf.

Euroopa Komisjon (2004). Keskkonnahoidlik ostmine. Keskkonnahoidlike riigihangete käsiraamat. SEC(2004) 1050. – <http://www.envir.ee/219407>.

Heidmets, M., Kutsar, D., Vetik, R. (2001). Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. – Riigikogu Toimetised 3, lk 110–114.

Hint, R. (2006). Mõjuhindangute käsitlemine Euroopa Nõukogus: soovituslikud juhised töörühmade eesistujatele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakond, 10.05.2006.

Holmes, S. (2001). Regulatiivse mõju analüüsi võimalused. – Riigikogu Toimetised nr 4. – www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/33holmes.htm.

Humphreys, P. C., Mair, J. (2006). Ireland's Complex Regulatory Landscape. Paper presented at the first conference "Frontiers of Regulation: Assessing Scholarly Debates & Policy Challenges". University of Bath, 6.–9.09.06. – http://www.bath.ac.uk/crj/pdf/ecpr_pdf/18_Humphreys_Mair.pdf.

Illing, E. (2004). Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas. – Riigikogu Toimetised 9, lk 136–142.

Illing, E., Pettai, V. (2004). Valitsemine ja hea valitsemine. Konverentsi kogumik. Tallinn: Poliitikauuringute keskus PRAXIS.

Kasemets, A. (2001). Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 4, lk 102–112.

Kasemets, A. (2002). Rakendusauuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhise poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole. – Riigikogu Toimetised 6, lk 107–117.

Kasemets, A. (2004). Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi ning mõjude hindamise alase kuulamise ettevalmistuseks ülevaade ministriumite, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. – http://www.lc.ee/ria/M6judeAnalyyysiAruteluRiigikogus_koond2004ak.pdf.

Kasemets, A. (2006). Poliitika ja õigusaktide mõjude hindamise ning osapoolte kaasamise meetodite rakendusvõimalused. Koolitusettekanded (3). – <http://www.lc.ee/foorum/lc/ria/>.

Kasemets, A., Kangur, K., Põldaru, A., Kivistik, K., Kodres, M., Luige, M., Tiirmaa, T., Tampere, U. (2005). EV Valitsuse menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade mõjude hindamist, viiteid ja kaasamist käsitleva info analüüs 1.05.2004–1.02.2005 (n = 86). Tartu Ülikool.

Kasemets, A., Liiv, M. L. (2005). Use of Socio–Legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: A Precondition for Good Governance. – Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations. NISPACEE, pp142–165. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018453.pdf>.

Kattel, R., Kalvet, T., Jürgenson, A. (2005). Riiklik innovatsioonipoliitika vajab põhimõttelisi muudatusi. – Riigikogu Toimetised 12, lk 88–96.

Kellermann, A. E. et al/ (eds) (1998). Improving the Quality of Legislation in Europe. Kluwer Law International.

Kenkmann, P. (2000). Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud. – Riigikogu Toimetised 1, lk 139–143.

Keskkonnaministeerium (2006). Õigusaktide ja strateegiadokumentide eelnõude mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamise juhised. Mõjude hindamise korralduse tööühm. – http://www.lc.ee/ria/Mojude_hindamise_ja_kasamisteabe_juhend_120106.pdf.

Korhonen, J. (1997). Finland's System of Assessing Regulatory Impacts. – Public Management Forum, Vol 3, No 1. OECD/PHARE. Paris: SIGMA.

Käärrik, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 1, lk 125–138.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: PRAXIS. – www.praxis.ee/kaasamine.

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (2001). – http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf.

Narits, R. (2001). Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised 4, lk 97–101.

OECD (1996). Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s. Paris.

OECD (1997). Policy Recommendations on Regulatory Reform. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD /PUMA, Paris.
(vthttp://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/html/appendix_A.html).

OECD Sigma (2002). Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus.

OECD Sigma (2004). Regulatory Management Capacities of New EU Member States, Paris.

Riigikantselei (2006). Kaasamise hea tava ja kaasamiskava koostamise juhis. – www.riigikantselei.ee.

Radaelli, C. M. (2003). Impact Assessment in the European Union. Innovations, Quality and Good Regulatory Governance. Background Report for the European Commission 3.12.03.

Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption Regulatory Impact Assessment. – Journal of European Public Policy, 12, pp 924–943.

Scott, W. R. (2001). Institutions and Organizations. Thousand Oaks: Sage.

Staronova, K., Kovacsy, Z., Kasemets, A. (2006). Comparing Experience of Introducing an Impact Assessment Requirement to Draft Legislation in CEE: The Case of Slovakia, Hungary and Estonia. – Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, pp 165–196.

Artikli pikem versioon on autori kodulehel: <http://aare-kasemets.planet.ee/>