

Poliitikanalüüsi ja kaasamise olemus

*“Poliitikanalüüsi ja huvirühmade ning avalikkuse kaasamise meetodid”
29-30. oktoober 2007*

29. oktoober 2007

Jon Ender

Avaliku halduse programmi analüütik



Toetab Euroopa Liit



Poliitikaanalüüs

“Ettepanekud peavad põhinema efektiivsel analüüsil, mis näitab kas on vajalik sekkuda EL-i tasandil ja kas on vajalik reguleerida seadusandlikult. Analüüs peab hindama potentsiaalset majandlikku, sotsiaalset ja keskkonnamõju”

“Proposals must be prepared on the basis of an effective analysis of whether it is appropriate to intervene at EU level and whether regulatory intervention is needed. If so, the analysis must also assess the potential economic, social and environmental impact.”
White Paper on European Governance, 2001, COM(2001) 428.

Poliitikaanalüüs

- Otsused mõjutavad:
 - a) Elanikke, erinevaid gruppe (nt üksikvanemad)
 - b) Ettevõtteid
 - c) Mittetulundusühendusi (MTÜ)
 - d) Ametiasutusi
- jne

Poliitikaanalüüs

- Mõned mõjud on otsustamisel olnud taotluslikud (nt sündivuse kasv peale vanemapalga kehtestamist)
- Teised ilmnevad otsuse elluviimise käigus (nt lastega seotud infrastruktuuri järele suurem nõudlus – lasteaiakohad, huviringikohad, koolikohad jms)

Poliitikaanalüüs

- Sealjuures on oluline leida tasakaal:
 - alareguleerimine ei kaitse piisavalt inimeste õigusi ja toob kaasa liigse kohtukaebuste hulga
 - ülereguleerimine aga toob kaasa liigse bürokraatia, mis koormab kogu ühiskonda ebavajalikuga (samas võiks aega produktiivsemalt kasutada)

Mis on mõjude hindamine?

- Mõjude hindamine moodustab struktuuri loogilistest sammudest, mis on vajalik läbida riikliku või kohaliku otsuse tegemiseks
- Tegemist on ideaalis sõltumatu analüüsiga, mille eest peab hoolitsema ettepaneku tegija

Miks seda abivahendit vaja on?

- Määramatuse vähendamine ja õppimine (OECD)
- Otsuse testimine (Holland)
- Analüütiline protsess (USA)
- Kommunikatsiooni protsess (UK)
- 'Tulekahjude' või riskide ärahoidmiseks
- Efektivse otsuse tegemiseks
- Et tunda paremini reaalsust, mida muuta tahetakse

Kehv otsus võib....

- Luua juurde mittevajalikku bürokraatiat
- Tekitada suuri kulutusi riigiasutustele, firmadele, MTÜdele
- Takistada riigiasutuste, MTÜde, KOVide ja firmade arengut
- Olla rakendamatu

Analüüsi tasemed

- Olukorda kirjeldav
- Põhjuste selgitamine
- Lahenduste genereerimine
- Lahenduste mõju hindamine
- Parima lahenduse valimine
- Lahenduse elluviimise analüüs (ex-post)
- Eesmärgi saavutamise ja kaasnevate mõjude hindamine (ex-post)

Olukorda kirjeldav

- 1) 2005. aastal joodi Eestis 13l puhast alkoholi/in; 6l/in soovitab WHO
- 2) Liigsest alkoholist põhjustatud haigustesse sureb Eestis 2000 in/aastas
- 3) Eestis sooritab enesetapu 400 in/aastas
- 4) 4000 naist aastas saab raskeid ja ohtlikke vigastusi, mida on tekitanud meespartner alkoholijoobes
- 5) TTÜ hindab hukkunu hinnaks 8,3m krooni
- 6) Juhul kui Eestis suudetaks vähendada suremusmäära 1,5% võrra aastas ning seda 25 aasta jooksul, siis 25. aasta lõpul kasvaks majandus 14% rohkem ühe inimese kohta

Probleemi põhjused

USAs võideldi 90ndatel kuritegevusega, aga politseitöö, relvakontroll jms ei andnud seda tulemust, mis abortide lubamine

Lahenduste genereerimine

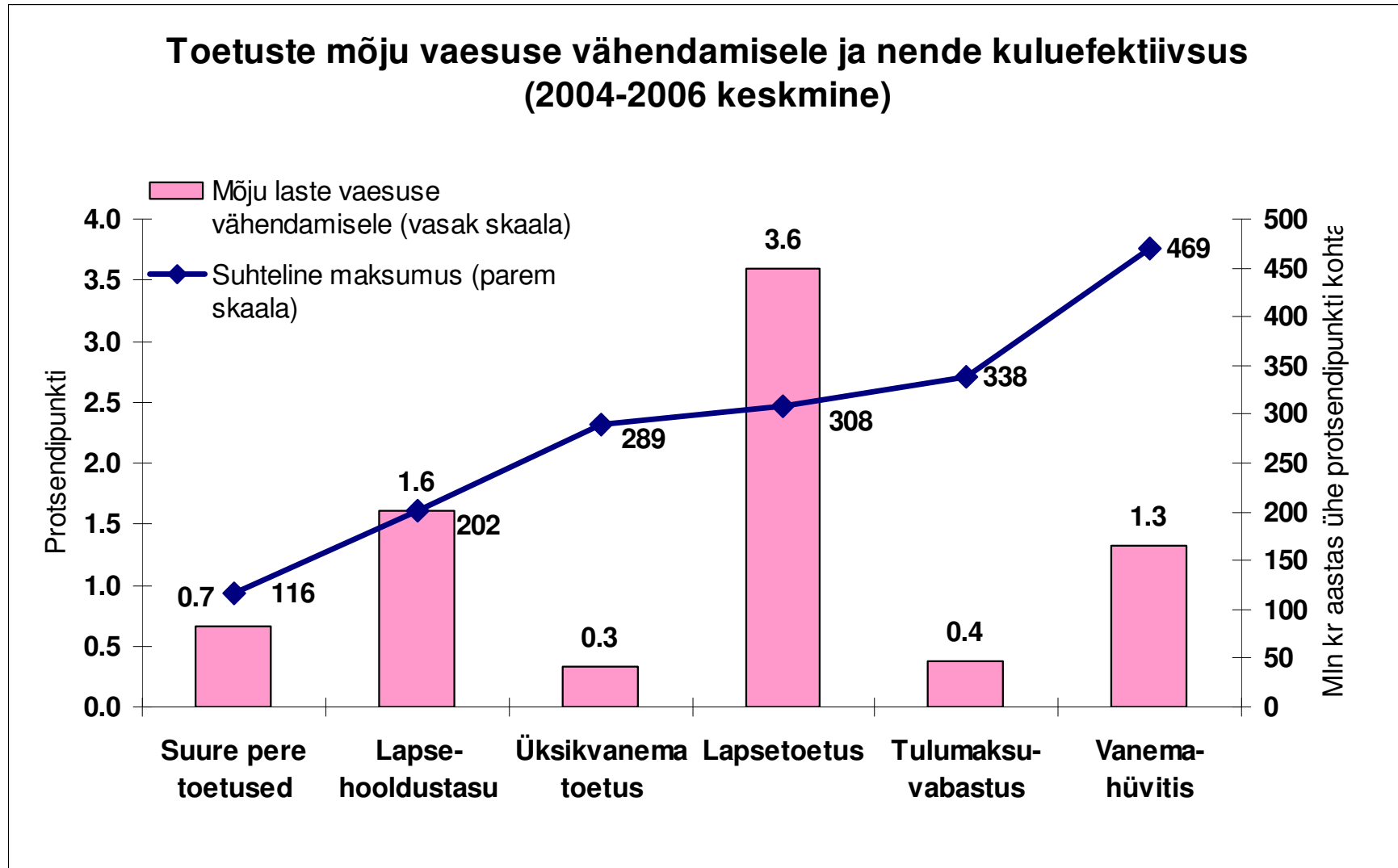
- Loov ajurünnak – kriitika on keelatud, ei ole ühtegi naeruväärset ideed, üks idee võib luua viljaka pinnase teisele ideele
- Suvalised sõnad – 5-6 sõna ja kuidas saab neid kasutada probleemi lahendamisel
- Eesmärgi vastandi sõnastamine
- Kujutlusmatk
- jne

<http://www.innopia.org>

Mitteregulatiivsed meetmed

- Kvaliteedi märk
 - Eetikakoodeks
 - Sotsiaalne reklaam
 - MTÜde tegevuse toetamine või teenuste delegeerimine
 - Riikliku arengukava meetmed
- jne

Kõige kuluefektiivsemad on olnud paljulapseliste perede toetused
 Kõige kulukamad on olnud vanemahüvitis ja tulumaksuvabastus teisest lapsest



Allikas: PRAXISi simulatsioonid Leibkonna eelarve uuringu põhjal

Märkus: Vanemahüvitise kulu on brutosummana (osa tulumaksu saaks riik tagasi)

**Täiendavate poliitikameetmete kulutõhususe
võrdlus näitab, et laste toetuste tõstmine alates kolmandast või teisest
lapsest kõige kuluefektiivsem**

2007. II pool aasta kehtiv olukord 1. lapse toetus 300 2. lapse toetus 300 3. lapse toetus 900 Lapsehooldustasu 600	Lapsetoetus			Lapse- hooldus- tasu	Täiendav tulumaksu- vabastus
	+ 3.st 2x	+2.st 2x	+1.st 2x	2000 kr kuni 3.a	Esimesest lapsest
Täiendav simuleeritud maksumus aastas (mln kr) vrls baasstsenaariumiga	235	618	1300	536	626
Vaeste laste osakaal (%)	19.1	17.9	17.0	18.0	19.0
Muutus võrreldes baassts- ga (protsendipunkti)	1.23	2.12	3.02	1.07	0.06
Täiendav kulu ühe protsendipunkti vaesuse vähendamisel (mln kr)	272	291	431	502	10982

Allikas: PRAXISi simulatsioonid Leibkonna eelarve uuringu põhjal

Märkus: Vanemahüvitise täiendava tõstmise mõju usaldusväärseks analüüsimiseks
puuduvad veel andmed

Mõjude hindamine on poliitika 'elutsükli' osa

1. Määratle, kas probleemid eksisteerivad?
2. Defineeri probleemid süsteemselt, sh majandus-, sotsiaal-, keskkonna-, haridus-, õigus- jms probleemid
3. Kaasa probleemist mõjustatud osapooli/huvigruppe.
4. Otsusta, kas Valitsuse tegevus/sekkumine on vajalik?
5. Erista poliitilised valikud ja otsusta milline on kõige õigem Valitsuse tegevuskava (seadus, programm vm).
6. Määratle, millised on Valitsuse võimaliku tegevuse mõju majandusele, ühiskonnale ja keskkonnale (*ex ante*)
7. Teavita avalikkust tulemustest, kaasa osapooli arutellu
8. Poliitika otsustamine ja rakendamine (sh 'turustus'*)
9. Hinda poliitika mõjusid (*ex post*) ja anna tagasisidet.

OECD Sigma 2004 põhjal A.Kasemets, K.Staronova, Zs.Kovaczy 2005

Mõjude hindamise müüdid

- Müüt & hoiak 1:** Mõjude hindamine (MH) on liiga aeganõudev ja kulukas. Meil ei ole analüüsiks tavaliselt ei aega, raha ega inimesi.
- Müüt 2:** MH nõuab teadustöö kogemust, kõik MH meetodid on keerulised. *Oma igapäevast leiba* teenivad ametnikud ei pea MH-d tundma.
- Müüt 3:** MH on üks järjekordne “ bürookraatlik EL-vigur”, mis tõstab riigiasutuste töökoormust. Jälle üks 'uus kohustus', millest on vähe kasu!
- Müüt 4:** Me kaasame huvirühmi ja las nemad ise hindavad ka eelnõude sotsiaal-, majandus- ja keskkonnamõjusid...

OECD & EL mõjude hindamise sõnumid

Sõnum 1: Mõjude hindamise üks ülesanne on aidata kaasa 'kultuurinihkele' poliitikute ja ametnike seas kasvatades nende teadlikkust tegevuse tagajärgedest.

Sõnum 2: „Regulatiivsete mõjude analüüs on juhtum, kus täiuslikkus võib olla hea tulemuse vaenlane.

Otsuste kvaliteedi tõstmises pole kõige tähtsam 'arvutuste täpsus' - vaid analüüs ise – õigete küsimuste püstitamine, põhjuste ja tegelike mõjude mõistmine, oletuste kontrollimine

Mõjude analüüsi ebaõnnestumine tuleneb tihti väärast arusaamast, et see tähendab “õigete andmete saamist” ja teisalt võimetusest aru saada neist kultuurilistest ja organisatsioonilistest eeldustest, mis on vajalikud, et muuta analüüs üha keerukama otsustusprotsessi osaks.

[OECD (1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, Paris]

OECD & EL mõjude hindamise sõnumid

Sõnum 3: Mõjude hindamise programme kasutatakse üha enam erinevate poliitika valdkondade hindamisel, et paigutada mõjud raamistikku, milles saab kulusid ja tulusid selgemini võrrelda.

Sõnum 4: MH on pigem vahend kui eesmärk -- hea MH süsteem teenib teadmispõhisema otsustamise eesmärke ja muudab valitsemise läbipaistvamaks vältides samas vastuvõetamatut vahendite ja aja kulutamist [S.Holmes (2001)].

Sõnum 5: "...ministrid peaksid julgemalt kasutama MH-d lisades MH valitsuse otsuste tegemise protseduuri, tagades vajalikud vahendid ning nõudes enne otsuste vastuvõtmist kvaliteetset infot oma ametkonnalt..."

Sotsiaalsed mõjud

- Mõjud sihtrühma toimetulekule ja elatustasemele (sh ligipääs teenustele/kaupadele)
- Mõju tööhõivele, kas võimalus teha sobivat tööd paraneb
- Mõju töökeskkonna turvalisusele
- Võimalused tervislikke eluviise harrastada
- Kogukondade elujõulisus
- Sooline, vanuseline jms võrdsus
- Demograafiline mõju
- jne

Majanduslikud mõjud

- Lisakulu uue korra rakendamiseks (investeeringud + püsikulud)
- Mõju teenuste/toodete hindadele
- Mõju regionaalarengule
- Mõju konkurentsivõimele
- Mõju innovatsioonile

Mõju keskkonnale

- Vee kvaliteet
- Õhu kvaliteet
- Mulla kvaliteet
- Tarbimine ja jäätmed
- Loodusressursside kasutus
- Looduslik mitmekesisus
- jne

Mõju keskkonnale

- Vee kvaliteet
- Õhu kvaliteet
- Mulla kvaliteet
- Tarbimine ja jäätmed
- Loodusressursside kasutus
- Looduslik mitmekesisus
- jne

Mõju eelarvele

- Otsesed kulud riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvele neljal esimesel aastal
- Kaudsed mõjud eelarvele?
- Kas kulude katmisel saab kasutada fondide abi?

Mõju MTÜdele?

- Jätkusuutlikkusele/elujõulisusele
- Ülesannete maht, täiendavad kulud
- Koolitusvajadus
- jms

Millal on vaja mõju põhjalikumalt hinnata?

1. Eelnõu eesmärk ja rakendamine **puudutab suurt osa Eesti elanikest** (näit. üle 5000 pere või 20 000 isiku või 50 MTÜ või 100 väikefirma?!);
2. Eelnõu rakendusala on Eesti **majanduse konkurentsivõimele** strateegilise tähtsusega (haridus, energeetika, infrastruktuur jm) või eelnõu reguleerib mõnda SKPs olulist majandussektorit (nt metsandus, transiit jm).
3. Eelnõu rakendamine toob kaasa olulisi muudatusi erinevate elanikerühmade sotsiaal-majanduslikus olukorras, õigustes ja võimalustes, sh **avalike teenuste kättesaadavus** (sg info, lihtsus, arusaadavus, hind jm).

Allikas: Aare Kasemets

Millal on vaja mõju põhjalikumalt hinnata?

4. Eelnõu rakendamine mõjutab otseselt/oluliselt keskkonna seisundit, ressursside kasutamist ja loodus- ning kultuuripärandi hoidmist.

5. Eelnõu rakendamine toob kaasa olulisi muutusi riigieelarves (nt $N > 300\,000$ kr) või KOV-te eelarves (nt $N > 20\,000$ kr/KOV)

6. Eelnõu rakendamine toob kaasa olulisi muutusi riigi- või omavalitsusasutuste struktuuris ja ülesannetes (**haldussuutlikkus**);

7. Eelnõu regulatsiooniala **probleemid on avalikkuse ja meedia teravdatud tähelepanu all**, märgatav on arvamuste lahknevus, pinge (sotsiaalne sidusus ohus)

Allikas: Aare Kasemets

Uuringute tellimise praktika probleemid

1. Uurimistöõde tellimine on Eestis detsentraliseeritud, puudub tihe koostöö tellijate vahel.
2. Uurimistöõde tellimisel puudub süstemaatilisus – kaetakse üksikuid tükikesi, kuid puudub terviklik ülevaade olukorrast. Olukorda oleks võimalik parandada süsteemsete omavahel võrreldavate sektoriuuringute teostamisega. Need omakorda peaksid olema sisendiks kompleksse Eesti majanduse innovatsioonipotentsiaali hindamisel ning riiklike strateegiate kujundamisel.
3. Uurimistöõde mahud on väikesed ja killustatud erinevate ministeeriumite, riiklike organisatsioonide jms. vahel.

Seminar Laulasmaal 27.01.2006: Kuidas ühendada majandusuuringud ja riik Eesti majanduse teadmispõhiseks muutmisel?

Uuringute tellimise praktika probleemid

4. Sageli eelistatakse välismaised täitjaid, sest nendel on olemas pidevalt vaba ressurssi, mida kiiresti rakendada. Välisekspertide kasutamine erinevate projektide juures on ületähtsustatud.
5. Välismaiste täitjate eelistamine tuleneb üldisest tavast Eestis, kus uurimistöode planeerimine on võimalik vaid ühe aasta lõikes. Selline lühiajaline perspektiiv muudab sageli võimatuks Eesti asutustel üldse kandideerida, sest neil puudub võime nii lühikese etteütleemisega projekte täita. Samas on niisuguse käitumise taga tellijate teadmatus, milline on nende uurimiseelarve järgmisel aastal. Seega on kogu tegevus planeeritav vaid ühe eelarveaasta sees.

Seminar Laulasmaal 27.01.2006: Kuidas ühendada majandusuuringud ja riik Eesti majanduse teadmistepõhiseks muutmisel?

Uuringute tellimise praktika probleemid

6. Pakutud tööde täitmisel on liialt vähe koostööd erinevate asutuste vahel – seetõttu pole piisavat võimekust teha suuremaid töid ja kompetents ei ole sageli küllaldaselt mitmekesine, et teha suuri ning kompleksseid töid.
7. Kahjuks senini ei kasutata juhtimisotsuste tegemisel piisaval analüütiliste tööde tellimist (ex ante analüüse vähe). Valdavalt kasutakse ex post analüüsi ehk hinnatakse mingite meetmete tulemuslikkust.

Seminar Laulasmaal 27.01.2006: Kuidas ühendada majandusuuringud ja riik Eesti majanduse teadmispõhiseks muutmisel?

Praktilise poliitikanalüüsi kompetentsid Eestis

- Balti Uuringute Instituut - teadus, innovatsioon, regionaalareng; sotsiaalne sidusus tööjõu, migratsiooni ja soo aspektides
- PRAXIS – innovatsioon, haridus, töö- ja sotsiaalpoliitika, tervisepoliitika, integratsioonipoliitika, avaliku haldus, kodanikuühiskond
- Säästva Eesti Instituut – keskkond
- Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus – välis- ja julgeolekupoliitika
- Uuringufirmadel poliitikaanalüüsi kompetents praegu välja arendamata

Pigem teadusliku poliitikauringu kompetentsid

- TÜ majandusteaduskond, sotsiaalteaduskond, haridusteaduskond jne
- TLÜ Rahvusvahelise ja Sotsiaaluuringute Instituut, Kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskus jne
- Tulevikuuuringute Instituut – majanduspoliitika, välispoliitika, ühiskonna sidusus
- Välispoliitika Instituut – transatlantiline koostöö, piirkondlik julgeolek, ELi integratsioon

jne

Analüüsid teljel *poliitika vs teadus*

Poliitika
tegemine

Teaduse
tegemine

Poliitika-
analüüs

Poliitika-
uuring

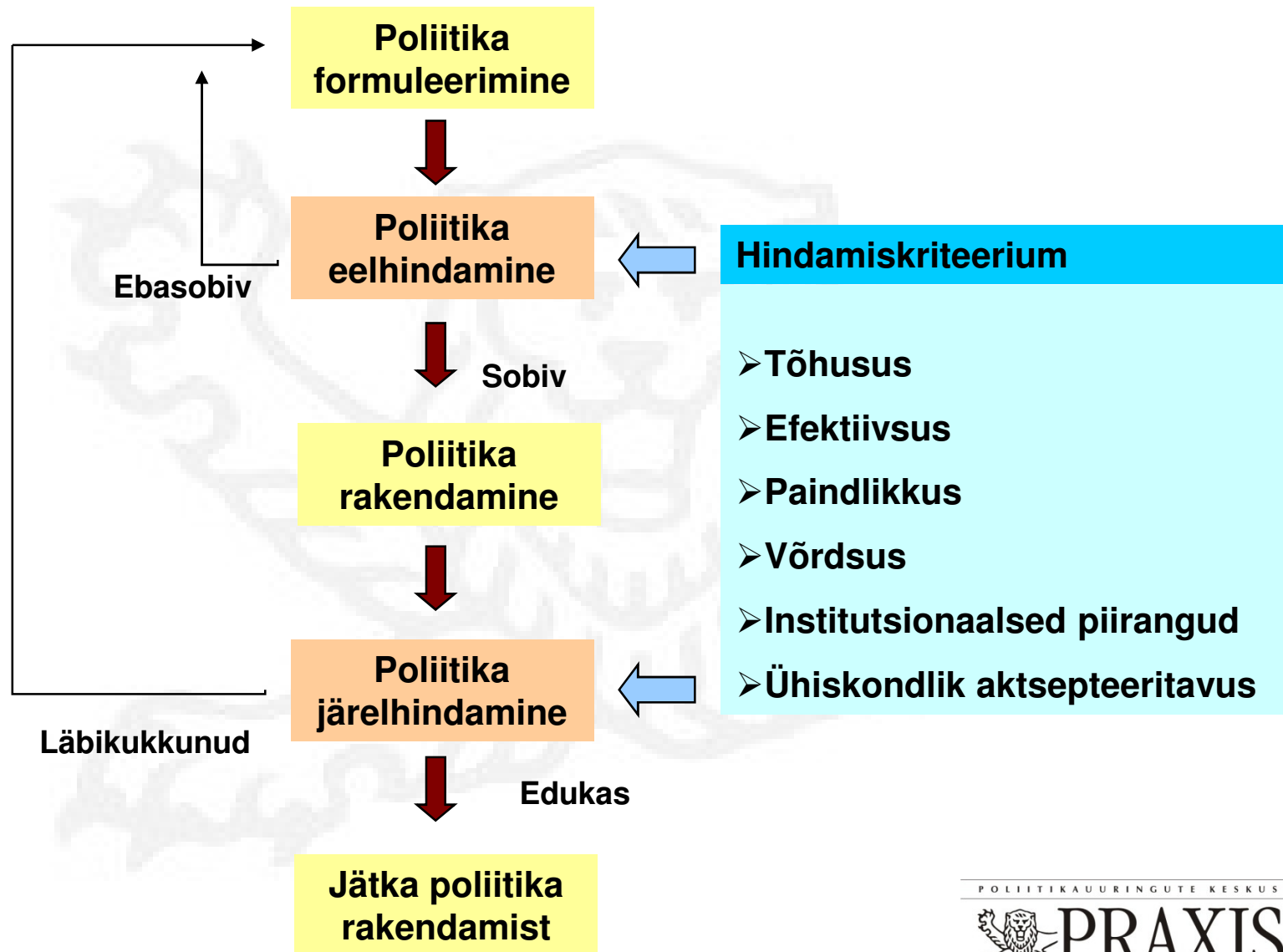
Teaduslik
uuring

Mõjude hindamine

Programmi hindamine

Tulemusaudit

Poliitikatsükkel ja hindamiskriteeriumid



Mõjude hindamise kriteeriumid

- **Tõhusus (*effectiveness*)** -
 - kui suures ulatuses poliitika saavutab oma eesmärgi (nt kas poliitika tegelikult vähendab saastamist)?
- **Efektiivsus (*efficiency*)** –
 - kas poliitikaga kaasnevad tulud ületavad kulusid? Kas meede on odavam?
- **Paindlikkus (*flexibility*)**
 - Kas poliitikat on kergesti võimalik kohandada tingimuste muutudes (nt sotsiaalsed, poliitilised ja keskkonnatingimised, turud, tehnoloogia, teadmised jmt)? Nt kui on mitu bürokraatiatasandit, siis muutmine raske
- **Võrdsus (*equity*), õiglus**
 - Kes on võitjad ja kaotajad? Kas meetmega suureneb või väheneb ebavõrdsus?
- **Institutsionaalsed kitsendused (*institutional constraints*)**
 - Kas poliitikameede sobib olemasolevasse seadusandlusesse? Kas on olemas administratiivne tugi? Kes koordineerib, teeb monitooringut, hindab?
- **Ühiskondlik tugi (*community acceptance*)**
 - Kas ühiskond (inimesed, ettevõtjad) aktsepteerib poliitikat? Kas ühiskond saab aru poliitikast ja selle mõjudest?

Mõjude hindamise probleem

Mõju = Olukord poliitikaga - olukord poliitikata

Kaks situatsiooni korraga pole võimalik

=> fundamentaalne mõjude hindamise probleem

- **Ex ante vaja leida olukord poliitikaga kui poliitikat veel ei ole**
 - Arvame, prognoosime, modelleerime
- **Ex post vaja leida olukord ilma poliitikata kui poliitika viidi ellu (eristada muudest teguritest)**
 - Eksperimendid, statistilised analüüsid, mudelid

Ex ante hindamisest

- Milline on **tulevikus** rakendatava poliitika oodatav mõju
- **Vaja teada ühiskonnas valitsevaid kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid seoseid**
 - tuginevad varasematele teoreetilistele ja empiirilistele uuringutele (nii kvant. kui kval.)
 - Üks võimalus: ökonomeetrilised ja matemaatilised **mudelid**, mis prognoosivad inimeste/ettevõtete käitumise muutust. Tuginedes seostele simuleerime võimaliku mõju
 - Teine võimalus: eksperthinnangud, sihtgrupi arvamus enda võimaliku käitumise kohta

Ex ante näiteprobleem

- **Üliõpilaste toetuse tõstmine**
 - **Esmane efekt – palju üliõpilased raha saavad**
 - **Teisene efekt (mõju käitumisele) – mõju tudengite õpitulemusele, omandatud hariduse kvaliteedile**
 - **Üldise tasakaalu efektid ja kaudsed efektid – nt mõju lõpetanute produktiivsusele, innovatsioonile, majanduskasvule**

Ex post hindamisest

- Kas ja millist mõju **avaldas** poliitikameede ühiskonnale
 - Kas poliitika mõju vastab eesmärkidele?
- Vajame meetodeid, mis võimaldavad meil eristada uuritava poliitikameetme mõju muudest teguritest nt majandustsüklid, elutsüklid, muud tegurid
- Üks võimalus: ekspert- ja osalejate hinnagud
- Teine võimalus: riikide või inimeste võrdlus enne ja pärast

Ex post näiteprobleem

- **Kas vanemahüvitis on tõstnud sündimust?**
- **Või pigem mõjutas elutsükkel, demograafiline kõver?**
- **Kui sünnitajate hulgas on varasemaga võrreldes rohkem kõrgepalgalisi, kas siis vanemahüvitis pani kõrgepalgalised sünnitama?**

Programmi hindamine (*program evaluation*)

- **Programmide (meetmete, interventsioonide, seaduste, poliitikate) tõhususe hindamine**
 - kasutades sotsiaalteaduse uurimismeetodeid
 - arvestades poliitilist ja organisatsioonilist keskkonda
 - eesmärgiga anda informatsiooni võimalustest parandada ühiskondlikku heaolu

... mõiste pigem järelhindamise puhul

Vt Rossi, Lipsey, Freeman (2004) *Evaluation. A Systematic Approach.*

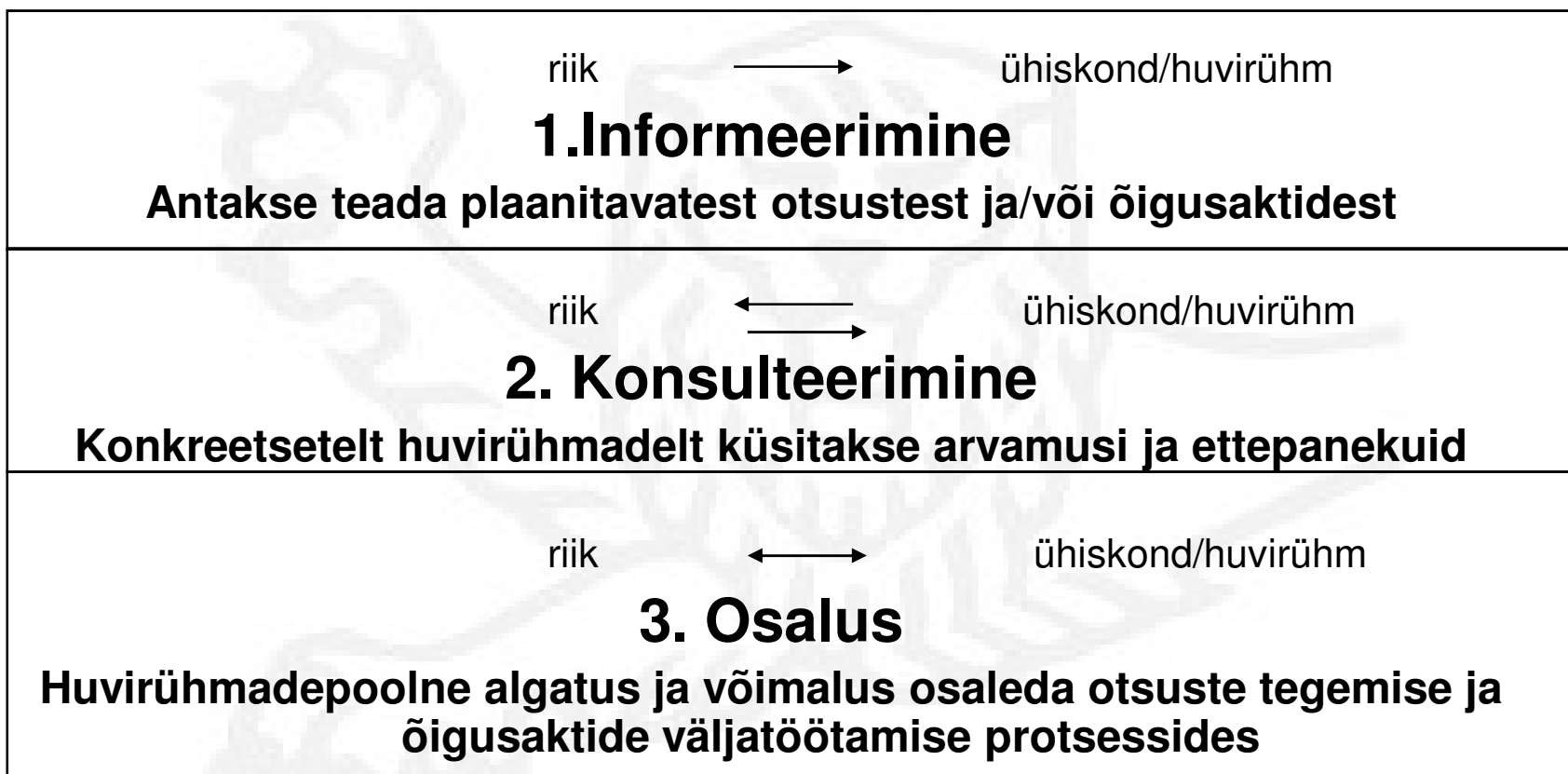
Mõttetarkusi

- **"It's better to have an approximate solution to the right problem than to have an exact solution to the wrong one." - John Tukey (1988)**
- **"Statistics can't work magic." - Howard Winer (1989)**
- **"If your result needs a statistician then you should design a better experiment" - Ernest Rutherford**

Huvigruppide ja avalikkuse kaasamine

Kaasamise raamistik

s.o. laiem raamistik, mille alusel toimuvad:



(OECD 2001, PRAXIS 2004)

Miks kaasata (I)

- Normatiivsed põhjused (*hea valitsemine, osalusdemokraatia, kodanikeühiskond*):
 - otsuste suurem legitiimsus ja läbipaistvus
 - erinevad huvid ja arvamused esindatud
 - parem koostöö, suurenenud usaldus, jagatud vastutus
 - kodanike huvi ja aktiivsuse tõstmine
- Pragmaatilised põhjused:
 - toob protsessi rohkem infot, ekspertiisi ja ideid
 - suurendab poliitikate ja õigusloome kvaliteeti
 - aitab hinnata otsuste mõjusid

Miks kaasata (II)

Kaasamise eesmärgist tulenevalt:

- Tõsta teadlikkust, omandada parem arusaam probleemist (mõlemapoolne), tõhusamalt reageerida avalikkuse/ sihtrühmade vajadustele
- Saada abi/nõu huvirühmadelt, saada põhjalikke kommentaare ekspertarvamuste näol
- Vältida probleeme hilises staadiumis, vähem ümbertegemist hilisematel poliitika kujundamise etappidel
- Saada kinnitust kavandavatele sammudele, saada tagasisidet huvirühmadelt
- Saavutada huvirühmade/avalikkuse nõustumine seaduse/otsusega
- Pikaajaline koostöö huvirühmadega

Kaasamise hea tava (I)

1. Kaasamise eesmärk: sõnastada lähteülesanne, oodatav tulemus, prognoositavad mõjud
2. Kaasatavad osapooled: keda kaasata, mille üle konsulteeritakse, kaasatavate soovid ja vajadused
3. Kaasamise kava: koostada võimalikult üksikasjalikult kaasamise kava ja valida sobilikud kaasamise vormid ja vahendid
4. Kommunikatsioon: sobivate ja efektiivsete kommunikatsioonikanalite kasutamine avalikkuse, huvirühmade ja sihtrühmade kaasamisel

Kaasamise hea tava (II)

5. Kaasamise aeg: kaasamine võimalikult varajases etapis ja kogu protsessi jooksul, min 4 nädalat
6. Vahekokkuvõte: saadud tagasiside analüüsimine ning osapoolte informeerimine protsessi käigust
7. Hindamine: kaasamisprotsessi ja tulemuste rakendatavuse hindamine
8. Teavitamine: kaasatud osapoolte teavitamine tulemustest, s.h. koondvastus nii aktsepteeritud kui ka tagasilükatud ettepanekutest (+ põhjus)

Konsulterimine (I)

Konsulterimine (ainult tagasiside saamiseks):

- **Arvamusuuringud** – elanikkonna/grupi arvamuste, hinnangute, hoiakute teada saamine kindlas küsimuses
- **Küsimustikud** – saada sisend ka nendelt inimestelt, kes tavaliselt kohtumistel ja töörühmades ei osale
- **Kirjalik konsulterimine** – eelnõude/strateegiliste dokumentide saatmine kommenteerimiseks kodanikele/huvirühmadele.

Konsulterimine (II)

Konsulterimine:

- **Mitteametlik konsulterimine** – saada/jagada infot huvirühmadega mitteametliku suhtlemise kaudu, kasutatakse kõigis poliitikakujundamise etappides
- **Nõuandvad kogud** – moodustatakse eemärgiga saada lisainfot, ekspertarvamusi või saavutada konsensus.
- **Avalikud kuulamised** – avatud kõigile huvilistele
- **Fookusgrupid** – konkreetse teema põhjalik arutelu väikeses esinduslikus rühmas.

Konsulteerimine (III)

- **Intervjuud** – saada üksikasjalikumad teavet inimeste seisukohtade ja nende põhjuste kohta
- **Kodanike/ettevõtete paneelid** – kasutatakse laiemate poliitika dokumentide väljatöötamisel ja uute poliitikate testimiseks, väiksemad paneelid aruteludeks, suuremad arvamuste saamiseks. Paneelid on tihti püsivad
- **Töörühmad, seminarid, konverentsid**
- **Referendumid**

Osalus (I)

- **Kodanike foorumid** – kodanike poolt loodud kindla poliitikavaldkonna või teema arutamiseks.
- **Konsensuskonverentsid** – esindusliku konsensuspõhise arvamus saamine kodanikelt (mitte eksperdid) konkreetse küsimuse või poliitika kohta (tundlikud teemad).

Osalus (II)

- **Kodanike kohtud** – eesmärk võimaldada väikesel grupil kodanikel põhjalikult analüüsida mõnda poliitika aspekti, pakkuda soovitusi poliitika kujundamiseks.
- **Plaanimise rakukesed** – eesmärk saada uudseid lahendusi või kiireid otsuseid mitmete lahendusvariantide puhul. Kodanike arvamus saadakse/kujuneb põhjaliku arutelu käigus.

Kaasamise kokkuvõtteks

- Kaasataval on vähe aega igapäevatöö kõrvalt ettepaneku kommenteerimiseks
- Kommenteerimise soovi vähendavad tagasiside mitteandmine ja ettepanekute põhjuse ta mittearvestamine
- Kuidas kaasatavat harida, et kommentaaride kvaliteet tõuseks?
- Kuidas juhtida arutelus neid, kellele meeldib palju rääkida?

Poliitikate ja õigusaktide mõjude hindamine Suurbritannias

Põhimõtted

- Mõjusid hinnatakse kõikide poliitiliste ettepanekute puhul, mis võiks mõjutada avalikku, erasektorit või kodanikeühendusi
- Mõjude hindamine on abivahend poliitika eesmärkideni jõudmisel
- Mõjude hindamine on üks esimesi tegevusi
- Mõjude analüüs on elus dokument

Mõjude hindamine ja kaasamine

- Aitab edukalt ellu viia poliitika eesmäärke
- Pakub raamistiku poliitiliste muutuste võimalike mõjude analüüsi jaoks ning pakub selle rakendamiseks hulga lahendusi

Loetavus

- Mõjude hindamine on iseseisev dokument, millest peab igaüks aru saama
- Ei saa eeldada lugejalt eelteadmisi: kui vaja esitada tehnilist informatsiooni, siis loetavas keeles
- Lihtsam on lugeda lühikest dokumenti lisadega, kui üht pikka
- Kasulik on lisada lõppu tabel, mis võtab kokku kõik võimalikud lahendused koos tulude ja kuludega

Analüüs

- Otsige võimalikud varakult (peale idee teada saamist) abi majandusspetsialistidelt, sotsioloogidelt, statistikutelt jt analüütikutelt
- Piisava hulga andmete kogumiseks võite te isegi vajada teadusliku uurimuse koostamist
- Hindamise põhjalik planeerimine, kaasa arvatud informatsioon poliitika rakendamise kohta, aitab tagada otsuse õnnestumist

Hindamine varajases faasis

- Mõjude hindamisest on rohkem kasu kui vastav info on olemas enne sobiva lahenduse valimist võimalike alternatiivide seast
- Mõjude hindamisest võib tekkida ideid uuteks lahendvõimalusteks
- On võimalik rakendamisprobleeme tuvastada enne otsustamist

Konsulterimine varajases faasis

- Kaasatav/konsulteritav on rohkem motiveeritud konstruktiivseid ettepanekuid tegema, kui talle antakse võimalus otsustamises kaasa rääkida
- Personaalne näost-näku suhtlus toimib paremini kui kirjalik konsulterimine

Kulude-tulude hindamine

- Keskne küsimus on kas tulud õigustavad kulusid
- Kulud võivad osutada ebaproportsionaalselt suureks võrreldes teiste valdkondadega
- Raskem on hinnata tulu (nt päästetud inimelu väärtust või ärahoitud naftareostuse väärtust)

Järeldamine

- Lahenduse ja rakenduse valimine võiks sisaldada ka seda, kuidas lahenduse efektiivsust hakatakse pärast hindama
- Missuguseid andmeid ja kuidas kogutakse

Kulud ja tulud

- Alustage kulude-tulude loetelu koostamisega kohe peale lahendusalternatiivide koostamist
- Seejärel püüdke neid kvantifitseerida
- Varajases etapis sobivad ka umbkaudsed rahalised väärtused (nt 100 000-500 000)
- Püüdge leida ka võimalikke kaudseid kulusid-tulusid, mis ei ole olnud otseselt eelnõu eesmärgiks

Esmane mõjude hindamine

- esitama selge ülevaate poliitika eesmärkidest, mida te tahate oma strateegiaga saavutada
- kirjeldama probleemi, millele soovite lahendust leida, ning kui võimalik, siis ka kvantifitseerima probleemi ulatust ja iseloomu
- selgitama välja hulga reguleerivaid ning mitte-reguleerivaid lahendusi, kaasa arvatud “mitte millegi tegemine”
- arutama iga lahenduse plusse ja miinuseid ning vastavust olemasolevatele nõuetele

Esmane mõjude hindamine

- kindlaks tegema, keda mõjutatakse, kaasa arvatud ettevõtlus- ja mittetulundussektor ning sihtgrupid, kellele võidakse avaldada ebaproportsionaalset mõju
- sisaldama kättesaadavat teavet kulude ja tulude kohta
- esile tõstma iga võimaliku kavandamata/tahtmatu tagajärje
- proovima välja selgitada turud, mida võidakse mõjutada ning esile tõsta võimalikud konkurentsiküsimused
- arutama, kuidas tagada kooskõla ning kuidas seda kontrollida poliitikas

Esmane mõju hindamine avalikule sektorile

- Kui ettepanek mõjutab ainult avalikke teenuseid, tuleb viia läbi esmane avaliku sektori mõjude hindamine
- See viiakse läbi võimalikult varajases staadiumis,
- Eesmärgiks arendada avalike teenuste osutamist, võttes arvesse mõjud nii teenuse osutamise protsessile kui ka teenuse osutajatele
- See sisaldab hinnangut võimalikest riskidest, tuludest ja kuludest, ning aitab kindlaks teha valdkondi, milles vajate rohkem teavet

Esmane mõju hindamine avalikule sektorile

- Selle raames ei ole vaja hinnata mõju väikefirmadele ega konkurentsile
- See sisaldab kuluarvutlustabelit, mis aitab kvantifitseerida ettepaneku ajalisi ja rahalisi mõjusid avaliku teenuse osutamisele
- Peale mõju hindamist avalikule sektorile selgub, kas on vajalik hinnata ka teisi mõjusid (täielik mõjude hindamine)
- Kasutatakse mõjude hindamise põhijuhendit ja kuluarvestustabeli täitmise juhendit

Kuluarvestustabeli täitmine

- Kaardistatakse kõik personaligrupid, keda vastavad muudatused mõjutavad nii avalikus sektoris otseselt kui ka teiste teenuseosutajate juures (eraõiguslikud organisatsioonid kellele teenuse osutamine delegeeritud)
- Iga mõjutatud personaligrupi lisatööle kuluv aeg liidetakse kokku ja teisendatakse mõõtühikuks 'tunde/aastas'
- See sisaldab ettepaneku tutvustamist, ettevalmistamist, informatsiooni kogumist, koolitamist jne
- Arvutatakse iga personaligrupi tunnid aasta kohta

Kuluarvestustabeli täitmine

- Seejärel arvestatakse töötunnid ümber palgakuluks brutotunnitasu järgi
- Sellele lisatakse sotsiaalmaksu kulu
- Eraldi arvestatakse kulutusi infotehnoloogiale, riigihangete korraldamisele jms
- Kokkuvõtlikult esitatakse nii ühekordsed rakendamiskulud kui ka pikaajalised püsikulud

Peale mõju hindamist avalikule sektorile on vaja jätkata täieliku mõjude hindamisega

- Kui ettepaneku kogukulud ületavad 5 miljonit naela (115 mlj EEK)
- Kui ettepanek äratub tõenäoselt suurt poliitikute ja/või meedia tähelepanu
- Kui vähemalt üks neist kriteeriumitest on täidetud, tuleb jätkata täieliku mõjude hindamisega

Lisalugemist

- Mõjude hindamise juhendid
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>
- Riigikantselei hea seadusloome alane tegevus:
http://www.cabinetoffice.gov.uk/better_regulation/
- Suurbritannia ministeeriumite kodulehed, kust leiab kõik mõjude hindamise dokumendid (RIA – regulatory impact assessment): Home Office, Department of Health jne

Riigikontrolli aruanne MH kohta

- MH mõttest ei ole alati aru saadud
- Analüüsi esitusviis on kohati ebaselge
- Vajalik on tagada kõikide seadusloomega seotud ametnike teadmised MHst
- MH pole alati uuritud, kas on üldse vajadus sekkumiseks
- Peamiselt keskendutud ex-ante hindamisele ja ex-post on jäetud tegemata

http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/05061305.pdf

Riigikontrolli aruanne MH kohta

- Rakendamise ja kontrollimise peale on kohati mõtlemata jäetud
- Kõik ametnikud pole üheselt aru saanud, millal on MH vajalik ja kui suures ulatuses
- Kohati on MH alane nõu/abi jäänud puudulikuks või vastuoluliseks

Majandusministeeriumi sihid

- Et turud muutuvad, sihtgrupid muudavad käitumist ja uus tehnoloogia muudab tootmist, on vajalik mõjusid regulaarselt hinnata
- Kumulatiivse ja interaktiivse mõju kontseptsioonide selge eristamine
- Ex-post analüüsi jooksul hinnata ex-ante analüüsi valiidsust
- Analüütiliste meetodite ja tulemuste info kogumine

<http://www.dti.gov.uk/files/file22009.pdf>

Lisalugemist: materjalid

Mandelkern Group Report on *Better Regulation* (2001):

[http://europa.eu.int/
comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf)

European Commission (2005) *Impact Assessment Guidelines*:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines-main.pdf

S.Holmes (2001) Regulaatiivse mõju analüüsi võimalused –

Riigikogu Toimetised (RiTo) nr 4 veebis:

www.riigikogu.ee/rva/rito4/artiklid/33holmes.htm

Mõjude hindamise ja kaasamise koolituste materjalid 2005-

2007: <http://www.lc.ee/ria>

Lisalugemist: raamatud

Eugene Bardach (2004), *A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving* (149 lk)

David Weimer Aidan R. Vining (2004), *Policy Analysis: Concepts and Practice* (501 lk)