



POLIITIKAUURINGUTE KESKUS PRAXIS

ANALÜÜSI LÕPPRAPORT

Ülevaade strateegiate mõjuhindamise hetkeolukorrast ja selle peamistest kitsaskohtadest Eestis

Projekt: „Strateegiate mõjuhindamise ühtse süsteemi rakendamine“

Tellij: Riigikantselei strateegiabüroo



Detsember 2008

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. STRATEEGIATE MÕJUDE ANALÜÜSI OLULISUS JA ROLL	3
2. RAHVUSVAHELISED KOGEMUSED	5
2.1. Mõjude analüüsi eesmärkidest ja ulatusest.....	5
2.2. Millistele dokumentide koostatakse mõjuanalüüse?.....	7
2.3. Milliseid mõjusid hinnatakse?	7
2.4. Mõjude analüüsi protsessist.....	8
2.5. Mõjude hindamise korraldus ja kvaliteedikontroll.....	10
2.6. Mõjude analüüsi väljund ja avaldamine	12
2.7. Konsulteerimine ja kaasamine	12
2.8. Kokkuvõte: kogemused ja õppetunnid	13
3. EESTI PRAEGUNE PRAKTIKA JA KITSASKOHAD.....	15
3.1. Olemasolev õiguslik regulatsioon.....	15
3.2. Senine praktika ja kitsaskohtade analüüs	18
4. STRATEEGIATE MÕJUHINDAMISE VÕIMALIK KORRALDUS EESTIS.....	21
4.1. I põhifunktsioon: strateegiate mõjude hindamine.....	22
4.2. II põhifunktsioon: arendus, nõustamine ja kvaliteedikontroll	26
5. JÄRELDUSED	30
5.1. Soovitused.....	31
KASUTATUD ALLIKAD	34
LISAD	36

SISSEJUHATUS

Riigikantselei käivitas 2008. aasta sügisel valdkondlike strateegiadokumentide mõjude hindamise süsteemi arendamise. Kogu protsessi laiem eesmärk on parandada ja ühtlustada Eesti valitsusasutuste võimekust valitsuse poliitikate kavandamisel ja elluviimisel. Selle toetamiseks viiakse läbi analüüs ning koostöös valdkonna ekspertidega esitatakse ettepanekud ühtse süsteemi arendamiseks ja miinimumnõuete kokkuleppimiseks.

Käesoleva töö eesmärk on selgitada strateegiate mõjuhindamise vajadust, analüüsida teiste riikide praktikaid ja kogemusi, selgitada välja Eestis hetkeolukord strateegiate mõjuhindamisel, tuua välja kitsaskohad, mida edasises arendustöös täiustada, ning pakkuda välja strateegiate mõjude hindamise võimalik töökorraldus Eestis.

2008. a oktoobri alguses esitati analüüsi tööversioon, mille eesmärk oli anda ülevaade eelnimetatud küsimustest ja tekitada mõtteainet 7. oktoobril Riigikantselei poolt kokku kutsutud valitsusvälistest asjatundjatest koosnevale ekspertnõukogule. 2008. a detsembri alguseks koostati lõppraport, kus anti üksikasjalik ülevaade strateegiate mõjude hindamise võimaliku korralduse ettepanekutest (sh ettepanekud strateegiate mõjude hindamise koostamise ning keske koordineeriva üksuse üleannete detailse kirjelduse osas).

Riigikantselei poolt kokku kutsutud ekspertnõukogu jätkab tööd 2009. aastal valdkondlike strateegiate mõjude analüüsi ülejäänud komponentidega (nt meetodikate arendamine, juhendmaterjalide koostamine, avalikustamise ja kaasamise miinimumnõuded jne) ning töötab välja soovitusel Eesti strateegiadokumentide mõjuanalüüsi süsteemi arendamiseks.

1. STRATEEGIADE MÕJUDE ANALÜÜSI OLULISUS JA ROLL

Mõjude analüüsi üldine eesmärk on tõsta poliitikakujundamise kvaliteeti, kasutades teadmispõhist analüüsi ja pakkuda välja alternatiivseid võimalusi eesmärgi saavutamiseks. Sellistel analüüsidel on praktiline väärtus, sest analüüsides abil on võimalik hinnata kuivõrd antud probleemiga üldse valitsus peaks tegelema, milliseid probleeme annab ennetada, kuidas kavandada paremini tööd ja suunata ressursse ning arendada kompetentse.

Poliitilise tasandi otsustuse jaoks on mõjuanalüüsides väärtus eelkõige sellest, et mõjude analüüsides abil on võimalik suurendatakse ennustatavust (nii tulemused, kulutused kui ka kaasnevad kõrvalmõjud). Mõjuanalüüs aitab võrrelda alternatiivseid viise eesmärgi saavutamiseks ning mõista erinevate poliitikameetmete mõttekust. Märkimist väärib ka mõjuanalüüsi protseduuri efekt demokraatia tugevdamisele alates läbipaistvuse suurenemisest, laiemast avalikust arutelust ja huvigruppide kaasamisest kuni ühiskonnaliikmete teadlikkuse kasvuni rakendatavatest poliitikatest.

Mõjuanalüüsi definitsiooni (UNDP 2007:12) kohaselt poliitikate mõjude analüüs...

...annab süsteemse, kohustusliku ja sidusa hinnangu sotsiaalsetest, majanduslikest ja keskkonnamõjudest;

...pöörab tähelepanu ja võtab arvesse valitsuse väliseid huvisid;

...koostatakse poliitika ettepanekutele (sh nii õigusaktide ja teiste poliitika instrumentide puhul);

...on suunatud: a) poliitika valikute mõjudest informeerimisele enne otsuse vastuvõtmist; b) õigusaktide ja haldussüsteemi väliste mõjude hindamisele; c) eelmise mõjuanalüüside täpsuse hindamisele.

Mõjude analüüside koostamise eesmärgid¹:

- Mõjuanalüüs tõstab poliitikaettepanekute kvaliteeti ja aitab ära hoida mittevajalikku riigipoolset sekkumist.
- Põhjalike otsuste ja kaudsete sotsiaalsete, majanduslike, keskkonnamõjude analüüside koostamine aitab kaasa vastuvõetud strateegiate elluviimisele (EL-s nt Lissaboni ja säästva arengu strateegiad, lirmaal Konkurentsivõime kava jne).
- Üldiselt nähakse mitmel pool (sh Euroopa Komisjonis) mõjuanalüüside toimimist kui valitsuse sisest kaudset hooba koordineerimise parandamiseks.
- Mõjuanalüüs näitab otsustajate avatust mitmekülgsele sisendile erinevatelt osapooltelt ja suurendab sedasi läbipaistvust.
- Mõjuanalüüs aitab selgitada, miks konkreetset sekkumist või algatust vaja on ja näitab, kas tehtud poliitikaettepanek on sobilik viis eesmärgi saavutamiseks.

Kuigi mõjuanalüüsi on väga erinevaid ning riigid kasutavad mitmesugust kombinatsiooni eesmärkidest, mõjuanalüüsi rollist ning analüüsi meetoditest, oleks kasulik heita pilk nn mõjuanalüüsi „ideaaltüüpidele“² (vt lisa 4), mis võiks olla abiks hiljem Eesti süsteemi arendamisel ja mõjuanalüüsi rolli defineerimisel.

Mõjude analüüsis eristatakse ettevaatavaid (*ex-ante*), vahepealseid (*interim*) ja tagasivaatavaid (*ex-post*) hinnanguid. Mõjude analüüs poliitikakujundamise tsükklis on kasulik kolmes faasis (SIGMA 2001: 10):

1. Poliitika ettevalmistamise faas: kui poliitika eesmärk on sõnastatud, kasutatakse mõjude hindamist, et arendada poliitika alternatiive (st poliitika vahend või meede eesmärgi saavutamiseks) ning valida välja sobivaim alternatiiv.
2. Poliitika meetme arendamise faas: kui alternatiiv on valitud, siis kasutatakse mõjude hindamist poliitika vahendi lihvimisel, et tulemuseks oleks korralikult kavandatud, praktikas rakendatav ja eemärke tõhusalt ning kuluefektiivselt saavutatav poliitika meede.
3. Hindamise faas (*ex-post* analüüs): kui poliitika on ellu viidud (või on elluviimise algusest möödunud piisavalt aega), kasutatakse mõjude hindamist reaalse mõju kindlakstegemiseks, eesmärgi täitmise määra hindamiseks ning vajadusel muudatuste algatamiseks.

Eristada tuleb senini rahvusvaheliselt kõige levinumat õigusaktide mõjude analüüsi (*regulative impact assessment* ehk RIA) ja laiemat strateegiadokumentide analüüsi (*integrated impact assessment*). Viimast on hakatud rakendama alles üksikutes riikides või ühendustes ja kõige positiivsema näitena võib välja tuua Euroopa Komisjoni. Sõltuvalt mõjuanalüüsi laiusest, sügavusest ja valitud meetodidest on võimalik anda vähem või rohkem detailseid hinnanguid ja prognoose (üldistest kvalitatiivsetest kirjeldavatest hinnangutest konkreetsete modelleerimistulemusteni). Mõjuanalüüs on lai termin ja ühest viisi selle koostamiseks ei ole; riigid kasutavad väga erinevaid lähenemisi, mida on kajastatud järgmises peatükis.

¹ European Commission impact assessment guidelines 2005: 5; OECD 2008: 24-25.

² http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

2. RAHVUSVAHELISED KOGEMUSED

Tuginedes hiljutisele esinduslikule uuringule³, mis hõlmas kõiki Euroopa Liidu liikmesriike ning Euroopa Komisjoni on mõjuhindamise üldine olukord Euroopas järgmine:

- Viimase 15 aasta jooksul on Euroopas mõjuanalüüsid kiiresti levinud ning igas liikmesriigis on teatud formaalsed (sh mõnel pool mõjuanalüüs eksisteeribki üksnes paberil) nõuded nende koostamiseks. Enamikel juhtudel on suur lõhe ametlike nõuete ja reaalse mõjuanalüüsi praktika vahel.
- Sisulised protseduurid liikmesriikides mõjuanalüüside koostamiseks erinevad suuresti alates sellest, millele analüüsis tähelepanu pööratakse ja analüüsi sügavusest kuni korralduse ja läbipaistvuseni.
- Viimastel aastatel on paljud riigid pööranud suuremat tähelepanu mõjuanalüüside kvaliteedi ja tõhususe tõstmiseks: on kehtestatud formaalseid reegleid, koordinatsioon on liikunud täitevvõimu tippu, ministriumidesse on loodud vastavad üksused või kontaktisikud, ette on valmistatud juhendmaterjale ja sõnastatud analüüsi kvaliteedi hindamise indikaatoreid.
- Paraku on Euroopa Liidus heakskiidetud laialdast, integreeritud mõjuhindamise mudelit järgitud ainult üksikutes riikides. Enamasti keskenduvad riikide mõjuhindamise nõuded otseste majanduslike kulude ja halduskoormuse mõõtmisele. Kui integreeritud mõjuhindamist nähakse viisina avada otsustusprotsessi ja lisada ka ebatavalisi alternatiive, siis halduskoormuse analüüs annab selge ja lihtsa võimaluse kommunikeerida kitsast, kuid poliitiliselt olulist aspekti õigusaktide üle otsustamisel.
- Koostatud hinnangutes ja ülevaateraportites rõhutatakse sageli praktilist vajadust mõjuanalüüsi tugevdamiseks, eeskätt vajadust tugevate institutsioonide, süsteemse kvaliteedikontrolli ja piisavae ressursside järele.

Käesolevas peatükis on lähemalt analüüsitud Euroopa Komisjoni, Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Hollandi mõjuhindamise praktikad ning koostatud teemade kaupa ülevaade. Sellest rahvusvaheliste kogemuste valikust üksnes Euroopa Komisjonis ja Ühendkuningriigis koostatakse mõjude analüüsid poliitikadokumentidele ja strateegiatele. Hollandis ja Iirimaaal koostatakse mõjude analüüsid õigusaktidele. Seega on nende praktikatega tutvumisel oluline mees pidada, millisel tasandil mõjude analüüsi rakendatakse. Üldjuhul on mõjude analüüsi eesmärgid, protsessi loogika ja tulemuste avalikustamine väga sarnane mõlema puhul. Peamised erinevused tekivad analüüsimeetodite valikul, sest strateegiate mõjusid on sageli võimalik analüüsida üldisemal tasandil kui konkreetse õigusakti mõjusid. Süsteemi korraldusel on samuti väga palju ühiseid jooni, nii nagu ka väljundite puhul. Strateegiate mõjude hindamise süsteemi kavandamisel on seega asjakohane analüüsida näiteid mõlemast. Mistahes teistelt riikidelt õppimise viiside puhul on aga oluline silmas pidada, et erinevate riikide praktikate otsene kopeerimine ei ole kunagi mõttekas, vaid alati tuleb arvestada konkreetse riigi konteksti ja vajadusi.

2.1. Mõjude analüüsi eesmärkidest ja ulatusest

Euroopa Komisjonis (EK) on mõjuanalüüs suunatud EK sisesele paremale poliitikakujundamisele. Mõjuanalüüs peab olema tõendus põhine. Seda käsitletakse poliitilise otsustusprotsessi osana, kuid analüüs ei määra lõpptulemust; teisisõnu: see on abi otsustamisel ja sellega kaasneval poliitilisel debatil, mitte poliitilise otsuse aseaine. Seega ei ole ka mõjuanalüüsi raport poliitiline dokument. Ei Ministrite Nõukogu (MN) ega Euroopa

³ EVIA - Evaluating Integrated Impact Assessment. Improving the Practice of Impact Assessment, report of 6th Framework Programme, February 2008. Raport on kättesaadav aadressil: http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

Parlament (EP) saa sundida EKd mõjuanalüüsi uuesti tegema või täiendama. Mõjuhindang tuleb hoida eemal poliitilistest otsustest; debatt peab käima otsuse sisu, mitte mõjuhindangu raporti üle.

Mõjuanalüüsi nähakse kui a) viisi hoida ära ebavajalikku halduskoormust, sh vähendada bürokraatiat ja b) võimalust paremini informeerida poliitikuid võimalikest valikutest keskkonna-majandus ja sotsiaalse dimensiooni vahel; c) arendada head riigivalitsemise praktikad, sh süstemaatilist konsulteerimist sidusgruppidega.

EK lähenemine on integreeritud mõjuanalüüs: ettevaatav hinnang sotsiaal, keskkonna ja majandusmõjude kohta; millele lisandub hinnang subsidiaarsus- ja proportsionaalsusprintsipi rakendamisele ning nõue konsulteerida sidusgruppidega.

Ühendkuningriigis käsitletakse mõjuanalüüsi kui abivahendit, mis aitab poliitikakujundajatel põhjalikult läbi mõelda ja mõista valitsuse sekkumise tagajärjed ning samuti kui hooba, mis aitab valitsusel kaaluda erinevate alternatiivide vahel ja tuua otsustamisel selgelt välja tekkivad muudatused. Mõjuanalüüs koostatakse Ühendkuningriigis poliitikakujundamise loogilise osana, kus hinnatakse kulusid, tulusid ja riske erasektorile ja mittetulundussektorile. Analüüsi käigus tuvastatakse ja hinnatakse poliitika alternatiive (nii regulatiivseid kui mitteregulatiivseid) ja otsustakse, kas prognoositav kasu kaalub üles tehtavad kulutused. Olulise eesmärgina, mis kaasneb mõjuanalüüsiga, on Ühendkuningriigis välja toodud informeeritud ja sisuline avalik arutelu.

Holland on pannud rõhuasetuse administratiivse koormuse vähendamisele. Holland on Euroopas esirinnas kvantitatiivsete kuluarvestusmeetodite kasutamisel, eeskätt standardkulu mudeli (SKM) rakendamisel. SKM nähakse kui võimalust vähendada nii olemasolevate õigusaktide halduskulusid kui ka piirata seda uute algatuste puhul. Seega on Holland keskendunud mõjude hindamisele administratiivsete kulude poolelt ja üldisel tasandil on mõjuanalüüs käsitletav kui tugev hoob konkreetse poliitilise eesmärgi saavutamiseks: vähendada halduskoormust. Selline rõhuasetus on otseselt seotud poliitilise eesmärgiga: vähendada administratiivset koormust kokku 25% võrra aastaks 2011 eesmärgiga toetada innovatsiooni ja tootlikkuse kasvu ning suurendada valitsuse efektiivsust.

Seega rakendatakse Hollandis mõjuanalüüsi kitsamalt – üksnes õigusaktidele ning eesmärgiga vähendada halduskoormust ettevõtetele ning kärpida valitsuse administratiivkulusid.

Iirimaa hakati mõjuhindamisele suurt tähelepanu pöörama 2001.aastal, kui OECD koostas sellekohase ülevaateraporti. 2004.aastal võttis valitsus vastu poliitikadokumendi⁴, mille eesmärk oli suurendada konkurentsivõimet ning parandada riigivalitsemise kvaliteeti, milles ühe tegevusena nähti mõjuanalüüsi kui tõenduspõhist meetodit paremaks poliitikakujundamiseks. Selle dokumendi pinnal alustati pilootfaasiga, mida testiti mõnedes ministeeriumides. 2005. aasta juunis otsustati rakendada mõjuanalüüsi kõigis ministeeriumides⁵. Iirimaa on mõjuanalüüsi rakendatud üksnes õigusaktidele ja seni on see toimunud pigem pilootfaasina, mis on korraldatud suhteliselt detsentraliseeritult. On arutletud ka võimaluse üle teha õigusaktiga mõjuanalüüs kohustuslikuks ning soovitatud seda teha siis, kui teistmoodi ei õnnestu saavutada piisavat kõrgetasemelist poliitilist toetust ja aktsepti mõjuanalüüsidele.

Mõjuanalüüsi nähakse Iirimaa nagu ka EK-s abi otsuste tegemisel, mitte poliitilise otsustusprotsessi asendamist. Eesmärgidena on sõnastatud: otsuste parem kvaliteet arusaamaga võimalikest alternatiividest ning nende kuludest ja kasudest; tugevam

⁴ Regulating Better: A government White Paper setting out six Principles of Better Regulation. Department of Taoiseach, 2004.

⁵ Vahemikus juunist 2005 kuni veebruar (sh) 2008 koostati 74 mõjuanalüüsi; sh 2007.aastal vastuvõetud seadustest oli mõjuanalüüs koostatud enam kui pooltele.

demokraatia, kuna võimaldab sisulist parlamendiarutelu, sest nii on parlamendiliikmetel rohkem infot otsuse sisu ja mõju kohta; ning avalikkuse osalemise suurendamine poliitika kujundamisel.

2.2. Millistele dokumentide koostatakse mõjuanalüüse?

Euroopa Komisjonis on üldreegel, et kõikidele tegevustele, mis on kavandatud Euroopa Komisjoni iga-aastasessse poliitikastrateegiasse ning õigusaktide tööplaani, tehakse täielik mõjuanalüüs.

Ühendkuningriigis on reeglid mõjuanalüüside algatamiseks laiemad ja lähtuvad sisulisest mõjust, mitte ei ole piiritletud dokumendi liigiga. Seal on rusikareegliks, et mistahes dokument, mis suurendab või vähendab äri sektorile või kolmandale sektorile pandud kulutusi, vajab mõjuanalüüsi. Seega peab mõjuanalüüsi koostama igasuguste algatuste puhul (olgu see esmane või teisene õigusakt, strateegiline dokument, tegevusjuhised või käitumiskoodeks).

Iga avaliku sektori kulutusi mõjutav dokument (võib olla ka mitteregulatiivne) peab samuti läbima mõjuanalüüsi, välja arvatud juhul, kui kaasnevad kulutused jäävad alla kokkulepitud miinimumtaseme (üldiselt 5 mln naela).

Samuti peab mõjuanalüüsi läbima algatus, mis küll ei muuda kogukulude ja kulude taset, kuid mis tegeleb kulutuste ümberjagamisega ühelt grupilt teisele. Mõjuanalüüs tuleb teha ka EL algatustele, kui Ühendkuningriigis räägitakse läbi oma positsioone ja antakse juhiseid EL tasandil käitumiseks ning kui tehakse ettepanekuid esmaste õigusaktide algatamiseks valitsuse õigusloome plaani.

Kokkuvõttes ei pea Ühendkuningriigis mõjuanalüüsi koostama, kui muudatused ei too kaasa ühelegi osapoolle (erasektor, kolmas sektor, avalik sektor, reguleerivad asutused ja tarbijad) kaasa kulude ja tulude muutust.

Hollandis koostatakse mõjuanalüüsid õigusaktidele ja lirmaal kõigi esmaste õigusaktide (seadused) eelnõudele (välja arvatud finantsseadus ja teatud hädaolukordi, kriminaal ja julgeolekuseadused) ja EL direktiivide ja määruste eelnõudele ning olulistele teisestele õigusaktide eelnõudele (määrustele).

2.3. Milliseid mõjusid hinnatakse?

Siin alapeatükis on esitatud ülevaade hinnatavatest mõjudest teiste riikide analüüsi ja temaatilise kirjanduse põhjal. Kuna analüüsitavaatest rahvusvahelistest kaasustest on üksnes Euroopa Komisjonis välja töötatud integreeritud mõjude hindamise süsteem, mida rakendatakse just poliitikastrateegiate puhul, on lisas 8 toodud hinnatavate mõjude tabel väljavõttena Euroopa Komisjoni mõjude analüüsi juhendist. Allpool on esitatud teatav üldistus mõjude gruppidest, mida sagedamini hinnatakse. Lisaks EK materjalidele on kasutatud Ühendkuningriigi ja Hollandi üksikasjalikke juhendeid.

Mõjud majandusele ja ettevõtlusele

Hinnatakse makromajanduslikke mõjusid (majanduskasv, tööhõive, inflatsioon, investeerimiskeskond, eksport) ja mõjusid konkurentsivõimele, kaubandusele ja investeringute juurdevoolule; ettevõtete juurdepääsule kapitalile ja investeerimisvõimele; olulistele tootmissisenditele (nt tooraine, masinad, tööjõud, energia); turu toimimisele ja konkurentsile (nt turule sisenemist, ettevõtete käitumist⁶, turustruktuuri); innovatsioonile ja teadus-arendustegevusele; omandiõigusele. Samuti käsitletakse mõjusid tarbijatele (nt tarbijahinnad, tarbijakaitse) ja leibkondade ja isikute finantsseisule.

⁶ Nt teatud toormaterjali kasutamise keelamine; teatud tootmisprotsessi keelamine või lubamine.

Mõjudest ettevõtlusele hinnatakse, millises valdkonnas ja kui paljusid tegutsevaid ettevõtteid otsus mõjutab, milliseid kulusid (nt maksud, lõivud, tasud, kompensatsioon jne) ja tulusid (nt toetused, fiskaalsed soodustused, kapitaliülekanDED jne) toob otsus ettevõtetele kaasa, mis laadilised ja kui ulatuslikud need mõjud on (kas pidevad või ühekordne), kuivõrd ühtlaselt mõjud jaotuvad ja milline on kaasnev halduskoormus ettevõtetele. Eelnevate andmete baasil arvutatakse ka nende mõjude koguefekt arvestades ettevõtete suurust (kogutoodang, loodud lisaväärtus, tööjõukulud, mõjud hõivele ja investeeringud) ja antakse hinnang, kas ettepanek tekitab olukorra, kus siseriiklikud reeglid paneks ettevõtetele suurema koormuse kui EL reeglid. NB: neist mõnede mõjude analüüs võib analüüsi suhteliseks objektiivsuseks tähendada eelnevat kokkulepet järgmistes küsimustes: milliseid rakendamise viise kasutatakse, milliseid eeldusi tehakse ning millist infot kasutatakse.

Mõjud keskkonnale

Hinnatakse mõjusid energiatarbimisele ja mobiilsusele; mõjud toorainete ja loodusressursside (nii taastuvate kui mittetaastuvate) tarbimisele; mõju jäätmevoogudele, saasteainete emissioonile välisõhku, pinnasesse ja pinnavette; mõju olemasolevale füüsilisele ruumile ja bioloogilisele mitmekesisusele; kliimamuutustele; võimalikele keskkonnariskidele ja keskkonnaõnnetustele; looma- ja taimetervisele ja toidu ning söödaohutusele.

Keskkonnamõjude puhul peab samuti arvestama olemasolevat skeemi keskkonnamõjude hindamisel (strateegiadokumentide puhul tähendab see strateegilise keskkonnamõju hindamist): topeltsüsteem ei ole mõttekas ning strateegiadokumentide puhul oleks asjakohane integreerida keskkonnamõjude hinnang ülejäänud mõjuhindamisega, et järeldusi oleks võimalik teha kõigi analüüsitud mõjude kohta tervikuna. Samuti on Euroopa Liidu tasandil eraldi reguleeritud nõuded Natura 2000 loodus- ja linnualade mõjude hindamisele.

Sotsiaalsed mõjud

Hinnatakse mõjusid tööjõule ja tööturule, töö kvaliteediga seotud standarditele, töötajate õigustele; teatud gruppide sotsiaalsele kaasatusele ja kaitstusele, võrdsele kohtlemisele ja võrdsetele võimalustele, sh mittediskrimineerimisele ja sugudevahelisele võrdsusele (mõnel pool koostatakse selleks eraldi mõjuanalüüsi), inimeste era- ja pereelule ning isikuandmete kaitstusele; rahvastiku tervisele ja ohutusele, kuritegevusele ja julgeolekule; juurdepääsule ja mõjudeid sotsiaalsele kaitstusele, tervisele ja haridussüsteemile; juurdepääsu õigusemõistmisele; heale haldustavadele.

Mõjud rakendatavusele

Hinnatakse, milliseid sihtgrupe otsuse rakendamine mõjutab ja kui suured need grupid on; rakendamiseks vajaminev inimressurs⁷; millised asutused hakkavad otsust ellu viima ning mis on nende arvamus rakendatavusest ja selle maksumusest; millised on mõjud justiitsüsteemile (prokuratuur, kohtud).

Euroopa Komisjonis kontrollitakse poliitika ettepanekut ka subsidiaarsus- ja proportsionaalsusprintsipi suhtes.

2.4. Mõjude analüüsi protsessist

Euroopa Komisjonis kasutati algselt kahe-etapilist protsessi, kus esimene etapp oli kõigi eelnõude jaoks kohustuslik ja täismahus mõjuanalüüs teatud eelnõude puhul. Nüüd kasutatakse laiemat ja samas lihtsustatumat etappi (*roadmap*), mille eesmärk on tuvastada olulisemad otsused ning seda kasutatakse samas ka täismahus mõjude analüüsi planeerimiseks.

EK-s peab iga mõjuanalüüs läbima järgmised konkreetset sammud:

⁷ Sh peab arvestama nii regulatsiooniga tutvumiseks ja rakendamise õppimiseks vajaminevat aega kui ka kontrollifunktsiooni

- 1) Poliitika probleemi olemuse täielik analüüs – sh mis on analüüsitav probleem, kuidas see küsimus või teema areneb, mis on juba tehtud otsuste ja võetud suundade mõjud; kas EK-l on üldse õigust sekkuda ja kas see on kõige asjakohasem reageerimise tasand.
- 2) Sõnastatakse selged poliitika eesmärgid, mis on otseselt seotud poliitika probleemiga. Eesmärged sõnastatakse formaadis „soovitav mõjud“ ja need peaks olema piisavalt üksikasjalikud, et oleks võimalik tõhusalt jälgida ja hinnata, kas ka neid mõjusid saavutatakse. Seega arvestatakse juba algul hilisema analüüsitavusega. Selles etapis analüüsitakse samuti detailselt sõnastatud poliitika eesmärkide sidusust (*consistency*) teiste poliitikalavaldkondadega ning ka laiemate EL poliitikate ja strateegiatega (nagu Lissaboni strateegia ja säästva arengu strateegia).
- 3) Sõnastatakse rida alternatiivseid poliitika lähenemisi, meetmeid või tegevussuundi ja tuuakse igapähe puhul välja see, kuidas see alternatiiv täidab sõnastatud eesmärged. Kuigi EK tasandil on vähe absoluutseid soovitusi, siis üks selline siinkohal siiski alternatiivide kaalumisel on: alternatiiv mitte rakendada EL tasandi tegevusi (kui just EL aluslepingud just ei nõua selles küsimuses EL sekkumist). Tungivalt soovitatakse alternatiivide hulka lisada võimalusi, mis erinevad tavapärasest reguleerimisviisidest (nt kaas-reguleerimise või isereguleerimise võimalused; avatud koordinatsioonimeetod, turupõhised instrumendid jne).
- 4) Iga poliitika alternatiivi puhul, mida peetakse teostatavaks (tavaliselt 3-6 varianti), analüüsitakse nende võimalikke majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnamõjusid. Iga alternatiivi puhul tuleb seejuures hinnata nii otseseid, kaudseid, positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Samuti tuleb hinnata, kas neil poliitika alternatiividel on mõjusid väljapoole EL piire.
- 5) Alternatiivide omavaheline võrdlus. Kõikide punktis 4 kirjeldatud alternatiivide potentsiaalseid mõjusid võrreldakse omavahel järgnevatel kategooriates: eesmärkide saavutamise tõhusus; säästlikkus – st eesmärkide saavutamine võimalikult väikeste otsuste kulutustega; ja kooskõllalus teiste poliitikaladokumentide või strateegiatega. Iga alternatiivi peaks samuti olema võimalik hinnata subsidiaarsus- ja proportsionaalsuspriinitsiibi järgimise seisukohalt. Kohustuslikku metoodikat siinjuures kehtestatud ei ole.

Ühendkuningriigis on mõjuanalüüsi protsess üles ehitatud vastavalt poliitikaladujundamise tavapärasele protsessile, et mõjuanalüüs moodustaks poliitikaladujundamisel loomuliku osa (vt skeemi lisas 1).

- 1) Ettevalmistav etapp: poliitikalad probleemi definitsioon; informatsiooni kogumine; valitsusepoolse sekkumise vajaduse määratlemine; poliitikalad eesmärkide sõnastamine.
- 2) Alternatiivide etapp: poliitikalad alternatiivide sõnastamine ja nende testimine eelkonsultatsioonide käigus.
- 3) Konsulteerimise etapp: alternatiivide viimistlemine ja avaldamine avalikuks konsultatsiooniks ning kommenteerimiseks.
- 4) Lõpliku ettepaneku etapp: keskendutakse eelistatud alternatiivi (soovitav otsus) kuludele ja tuludele; avaldamine koos seaduseelnõu või teisese õigusakti eelnõuga (need on kättesaadavad ka Avaliku sektori informatsiooni ameti kodulehel <http://www.opsi.gov.uk/stat-draft.htm>).
- 5) Elluviimise etapp: veelkordne mõjuhindamise ülevaatamine, et see peegeldaks õigesti lõpliku otsuse mõjusid; avaldamine.
- 6) Hindamise etapp: pärast otsuse elluviimist tuleb hinnata, millised olid otsuse tegelikud kulud ja tulud ka kas saavutati soovitud tulemus; avaldamine.

lirimaal eristatakse esmast mõjuanalüüsi (*screening RIA*) ja täismahus mõjuanalüüsi (*full RIA*). Kahe-etapilist mõjuanalüüsi tehakse selleks, et analüüs oleks proportsionaalne ega lähaks liialt koormavaks. Kõigepealt koostatakse esmane mõjuanalüüs ja kui ilmneb oluline negatiivne mõju (ükskõik kas keskkonnale, konkurentsivõimele, haavatavatele ühiskonnagruppidele) või

ebaproportsionaalselt suur mõju (sh turu toimimisele, eelarvele⁸, kodanikuõiguste vähendamisele või otsuse rakendamisele) siis peab koostama täismahus mõjuanalüüsi. Esmase ja täismahus mõjuanalüüsi protsess on üldjoontes sama, lihtsalt esmane jätab mõned etapid vahele ja/või mõned etapid on esmase puhul kirjeldava, mitte analüütilise iseloomuga (esmase etapid alla joonitud).

1. Probleemi määratlemine ja eesmärkide sõnastamine (esmase kohta vt järgmine punkt).
2. Alternatiivide esitamine ja kirjeldus (esmase puhul antakse lihtsa kirjeldusena koos eelmise punktiga).
3. Kulude ja tulude mõjuanalüüs või kirjeldus ilma arvutusteta kõikide alternatiivide lõikes.
4. Konsultatsioon.
5. Rakendamine ja nõuete täitmise kontroll kõikide alternatiivide lõikes.
6. Analüüsi veelkordne läbivaatamine ja vajadusel korrektuur.
7. Kõikide alternatiivide plusside ja miinuste kokkuvõte ja soovitatava alternatiivi esitamine (kus võimalik).

Hollandis kasutatakse valdavalt kokkulepitud standardkulu mõõtmise meetodikat; juhend on koostatud õigusaktide mõjude hindamiseks ärisektorile. Kõigepealt kaalutletakse oluliste mõjude tõenäosust koostatava õigusakti puhul ja kui seda hinnatakse kõrgeks, tuleb mõjud hinnata. Mõjude hindamise protsess näeb välja ettevalmistatud küsimustiku täitmises. Küsimustik sisaldab üksikasjalike mõjude väljatoomist erinevates valdkondades (sh majandusele, sotsiaalvaldkonnale, keskkonnale, rakendamisele ja halduskoormus).

2.5. Mõjude hindamise korraldus ja kvaliteedikontroll

Euroopa Komisjonis koostab mõjude analüüsi vastav peadirektoraat (PD), kelle kompetentsis antud poliitikaküsimus on. Vajadusel kasutatakse välist täiendavat ekspertabi, kuid dokument on siiski EK „oma“, st peadirektoraat ei saa presenteerida 100% sisseostetud tööd. Mõjuhindamist juhendab teenistustevaheline (*Inter-service Steering Group*) juhtkomitee (osalejad on teistest huvitatud PD-st), kelle ülesanne on tagada võimalikult lai perspektiiv ja et poliitika kooskõllisust analüüsitakse teiste poliitikatega igast aspektist.

Kvaliteedikontroll on EK-s korraldatud selliselt, et vähemalt üks kuu enne teenistustevahelist konsultatsiooni saadetakse mõjuanalüüsi aruande tööversioon juhtiva PD poolt sõltumatusse viieliikmelisesse Mõjuhindamise Nõukogusse (*Impact Assessment Board* ehk IAB), kelle ülesanne on hinnata aruande kvaliteeti. IAB annab soovitusi töö edasiarendamiseks ja juhib tähelepanu katmata teemadele.

Ühendkuningriigis valmistab mõjuanalüüsi ette vastav ministeerium, kes valmistab ette ka vastava otsuse (õigusakti või muud poliitikadokumenti). Analüüsi ettevalmistamisse kaasatakse reeglina ökonomistid ja dokumenti kommenteerivad ka teised kolleegid lisaks ettevalmistajatele. Vastav minister allkirjastab mõjuanalüüsi raporti järgmiselt. Ühendkuningriigis on mõjuanalüüs seotud ka poliitilise vastutusega: konsulteerimise etapis allkirjastab vastutav minister deklaratsiooni, milles kinnitab, et kättesaadavat tõendusmaterjali arvestades annab mõjuhindamise raport adekvaatse pildi tekkivatest kuludest, tuludest ja muudest mõjudest. Lõpliku ettepaneku väljavahimise ja elluviimise etapis annab minister allkirja selle kohta, et ta on tutvunud täiendatud mõjuanalüüsiga ja on rahul selle kvaliteediga. Ühendkuningriigis on ministeerium, mis muuhulgas tegeleb parema õigusloome ja poliitika kujundamise koordineerimisega (Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform ehk BERR). Seal on eraldi üksus (Better Regulation Executive), mis juhib parema poliitikakujundamise alaseid tegevusi alates juhendmaterjalide koostamisest, nende

⁸ Miinimumtase on esialgsetele kuludele 10 mln EUR ning kumulatiivselt 50 mln 10 aasta peale.

rakendamise koordineerimise kuni tulemuste mõõtmise ja valitsusele tagasiside andmiseni. Samuti on peaministri juures töötav kogu (*Panel for Regulatory Accountability*), mis vaatab läbi kõik tegevused, mis tekitavad uut halduskoormust ettevõtetele.

Ühendkuningriigis on juurutatud ka süsteem, kus poliitika rakendamise järel viiakse tulemuste hindamiseks läbi järelanalüüs.

Kuna Hollandis on mõjuanalüüsidele lähenemine mõnevõrra kitsam kui teistes siinkohal analüüsitud riikides, on ka lähenemine teistsugune. Holland on mõjuhindamise korralduse üles ehitanud kolmeosalisena – halduskoormuse mõõtmine, poliitiline toetus selle vähendamisele ja mõjuanalüüsi koostavate struktuuride olemasolu ministeeriumides. Lisaks tavapärasele iga ministeeriumi sisesele mõjuanalüüsi vastutusele on Hollandi valitsus laiendanud standardkulude arvutamise tööjaotust selliselt, et kodanikele rakenduvat halduskoormust mõõdab ja jälgib Siseministeerium (alates 2005); Haridusministeerium vähendab koolide halduskoormust; Rahandusministeerium jälgib mudelit, et vähendada valitsusasutuste poolt teistele valitsusasutustele tekitatavat halduskoormust; ning samuti jälgitakse kohalikele omavalitsustele pandavat halduskoormust.

2000.aasta kevadel loodi Hollandis Halduskoormuse Nõuandev Kogu Actal (*the Dutch Advisory Board on Administrative Burden*), mille ülesanne on nõustada valitsust bürokraatlike tökete vähendamisel. Actal jälgib ka halduskoormuse vähendamise arengut ja raporteerib valitsusele. Actal vaatab läbi, nõustab⁹ ja annab hinnangu õigusaktide eelnõudele; nõustab olemasolevate õigusaktide parandamist; toetab valitsust halduskoormuse vähendamisel. Seega on mõjuhindamise kvaliteedikontroll samuti Actali ülesanne. Tegu on poliitikavälise ekspertkoguga, mis koosneb neljaliikmelisest ekspertnõukogust (nimetatud teadmiste ja kogemuste pinnal, mitte ametikohajärgselt) ning 13-liikmelisest Sekretariaadist (ametnikud). Nõukogu koguneb üheks päevaks igal nädalal, et arutada koos töötajatega läbi käimasolevad tegevused.

lirimaal koostavad mõjuanalüüsi ministeeriumide samad osakonnad, kes valmistavad ette vastavat õigusakti. Üldjuhul ei ole horisontaalsed osakonnad analüüsi koostamisse haaratud. Mõjuanalüüsi koostab kas üks konkreetne ametnik või vastava osakonna väike ametnike grupp. Parimateks praktikateks peetakse siiski sellist korraldust, kui mõjuanalüüsi koostamisse on kaasatud osakonnast grupp ametnikke (sh keegi juhtivametnikest), ning samal ajal kasutatakse väliseid konsultante (sh erasektorist). Sellisel viisil on ruumi ja võimalust aruteludeks, mis toimivad lünkitahtvatena.

lirimaal on valitsuse tugistruktuuri juures vastav osakond (*Better regulation Unit* ehk BRU), mis korraldab üldist mõjuhindamise alast suutlikkuse tõstmist juhiste ettevalmistamise, koolituse ja nõuande (toimib *helpdesk* põhimõttel), kvaliteedikontrolli, avaldamise ja mõjuhindamise võrgustiku kaudu.

Kvaliteedikontrolli ülesanne on BRU-I ja Rahandusministeeriumil. Kõikide seaduseelnõude mõjuanalüüside kohta annab BRU oma kommentaarid. Samuti nõustab BRU ministeeriume ning annab soovitusi ja nõu täiendavate ekspertide leidmisel. Mõjuanalüüside osasid kommenteerivad ka oma kompetentsi piires teised ministeeriumid, kuid see ei ole veel muutunud rutiinseks praktikaks.

2007.aasta algul loodi mõjuanalüüsi võrgustik, mis koosneb erinevate ministeeriumide esindajatest ja mille ülesanne on jagada kogemusi mõjuanalüüside koostamisel ning arendada välja parimad praktikad. Võrgustik kohtub kord kvartalis ja selle koosolekuid teenindab BRU. Tegu pehme koordineerimismehhanismiga, mitte konkreetse kvaliteedikontrolli organiga. Võrgustiku liikmetel ei ole oma ministeeriumi sees vastutava koordinaatori rolli, kel on ka kohustus tagada, et kõik vajalikud mõjuanalüüsid läbi viiakse. Seega on tegu pigem

⁹ Hollandis valmistati 2004.aastal ette mõjuhindamise juhendmaterjal ning eraldi standardkulu arvutamise juhend.

kontaktisikute võrgustikuga, kes toetab BRUd, mille tervikliku elluviimise koordineerimisüsteemiga.

Järelhindamiste süsteemi ei ole lirmaal veel välja arendatud, kuid seda soovitakse käivitada iga kahe aasta tagant toimuva ex-post analüüsi koostamisega.

2.6. Mõjude analüüsi väljund ja avaldamine

Euroopa Komisjonis on väljundiks mõjuanalüüsi raport, mis annab piisava ülevaate tehtud tööst. EK juhendmaterjal on mõjuanalüüsi raporti soovitatav pikkus ca 30 lk (SEC 2005: 14). Välised ekspertööd ja konsultatsioonid lisatakse raportile lisadena. Alates 2006.aastast koostatakse ka ülevaatlik kokkuvõte (*Executive summary*). Kui EK on otsuse eelistatud alternatiivi kohta vastu võtnud, avaldatakse see koos mõjuanalüüsi raportiga ja IAB arvamusega (tööversiooni kohta) veebilehel ning MN-le ja EP-le saadetakse poliitika ettepanek koos selgitava memorandumiga ja mõjuanalüüsi raportiga.

Ühendkuningriigis on mõjuanalüüsil kolm kohustuslikku osa (vt vormi lisas 2):

- 1) Kokkuvõte: sekkumine ja alternatiivid (esitatakse vastavas vormis, 1 lk);
- 2) Kokkuvõte: analüüs ja tõendusmaterjal (esitatakse vastavas vormis, 1 lk);
- 3) Tõendusbaas ja analüüs (kuni 30 lk); lisad konkreetsete mõjutestide infoga.

Kõik mõjuanalüüsid avaldatakse keskses andmebaasis¹⁰, kus tehakse kättesaadavaks nii analüüsi kokkuvõte kui ka täismahus analüüs.

Mõjuanalüüsi peab avalikustama või uuesti avalikustama igal järgneval juhul:

- Kui poliitika ettepanek pannakse avalikule arutelule (ehk konsulteerimise etapis);
- Kui seaduseelnõu või teisese õigusakti eelnõu (*statutory instrument*) antakse valitsuselt üle parlamendile arutamiseks;
- Vahetult enne teisese õigusakti või muu regulatsiooni elluviimist;
- Hinnangu andmisel pärast vastava regulatiivse meetme rakendamist.

Kõigi nende etappide vahepeal võib mõjuanalüüsi uuendada vastavalt vajadusele.

Lisaks kõigi mõjuanalüüside avaldamisele antakse iga aasta kohta välja jooksva aastal koostatud mõjuanalüüside täielik kogumik. Selle üks eesmärk on ka tekitada sidusgruppide huvi ja ergutada välist mitteformaalset kontrolli mõjuanalüüsidele ning anda hea alus hilisemateks järelhindamiseks.

lirmaal lisatakse mõjuanalüüs valitsuse memorandumile, mis saadetakse valitsusse aruteluks koos eelnõuga. Seega avaldamine toimub koos eelnõu avalikustamisega, mitte varem. Kesket mõjuanalüüside avaldamise kohta ei ole, seda teeb iga ministeerium ise oma kodulehel. Tavaliselt ei ole ministeeriumid mõjuanalüüside tööversioone konsulteerimiseks avalikustanud. lirmaal on avalikustamise senises praktikas tunnetatud tõsisemaid probleeme, sest passiivse avaldamise korral ei ole sidusgrupid sageli kursis koostatud analüüsidega.

Tulenevalt sellest, et Hollandis on kõige levinum mõjuanalüüsi viis standardkulu arvutamine, siis väljund on konkreetne arvutus kaasnevate kulude kohta ja täidetud mõjude küsimustik.

2.7. Konsulteerimine ja kaasamine

Konsulteerimine ja kaasamine on väga oluline osa mõjuhindamisest, sest see võimaldab saada nii laialdasi kommentaare ja tagasisidet analüüsile kui ka annab hea aluse analüüsi täiendamiseks. Samuti aitab konsulteerimine ja kaasamine panustada üldisse infolevikusse poliitika eesmärkidest ja valitsuse tegevusest.

¹⁰ Mõjuanalüüside veebiraamatukogu: www.ialibrary.berr.gov.uk

Sidusgruppide kaasamine ja nendega konsulteerimine võib võtta väga erinevaid vorme sõltuvalt poliitilisest kultuurist ja poliitikakujundamise protsessi avatusest. Samuti võivad sidusgrupid täita mitmesuguseid rolle – nad võivad toimida asjatundlike ekspertidena, kes rikastavad oma teadmistega analüüsi või konkreetsete gruppide huvide esindajatena. Kaasamise ja konsulteerimise kavandamisel on asjakohane läbi mõelda järgnev: kaasamise ja konsulteerimise konkreetset eesmärgid; mis küsimustes konsulteerida; kellega konsulteerida; milliseid töövorme kasutada ning millal konsulteerida.

Euroopa Komisjonis on heaks kiidetud miinimumnõuded sidusgruppidega konsulteerimisele, mida rakendatakse ka mõjude hindamistele. Selle kohaselt peab EK alati eelnevalt selgeks tegema, mis eesmärgil konsulteeritakse:

- a) ajurünnakuks, et saada ideid või
- b) selleks, et testida poliitika alternatiive.

Konsultatsiooniks avatud dokumentidel on alati üks kindel koht, et partnerid ei peaks otsima erinevatest kohtadest ja iga konsultatsioon kestab vähemalt 8 nädalat ning EK peab andma tagasisidet osalejatele nende tehtud ettepanekute kohta.

Ühendkuningriigis on konsulteerimine väga oluline teema, millele aidatakse kaasa süsteemse, lihtsa ja aktiivse mõjuanalüüside avaldamise kaudu. Mõjuanalüüside avaldamine on oluline läbipaistvuse suurendamiseks, samuti on avalikkusel võimalik niimoodi mõista, miks soovitatakse konkreetset poliitika alternatiivi ning milliseid mõjusid selle rakendamine endaga kaasa toob. Akadeemilisel kogukonnal ja teistel huvitatuil on samuti võimalik analüüse kommenteerida ning aidata seeläbi kaasa nende kvaliteedi tõusule.

Iirimaaal on mõjuanalüüsi juhendis on selgelt välja toodud konsulteerimise juhised kolmes etapis (planeerimine, rakendamine, analüüs ja hindamine), samuti on ette valmistatud kontrollnimekiri pidepunktide või küsimustega, et konsulteerimist hästi planeerida. Kuigi mõjuanalüüsid avaldatakse kodulehel, on senini sidusgrupid (eelkõige ettevõtjate organisatsioonid) teravalt kritiseerinud, et mõjuanalüüse pole piisavalt nähtavaks muudetud ning see ei võimalda täita ka konsulteerimise eesmärgi.

Hollandis on mõjude hindamine oluliselt kitsam ja puudutab eeskätt riigiparaadi sisest konsulteerimist, detailseid avalikustamise ja huvigruppidega konsulteerimise nõudeid juhend ei käsitle.

2.8. Kokkuvõtte: kogemused ja õppetunnid

Käesolevas alapeatükis on välja toodud kogemused ja õppetunnid, mis on tekkinud erinevates riikides mõjuhindamise juurutamisel. Ülevaate koostamisel on kasutatud nii rahvusvaheliste analüüside kokkuvõtteid kui ka riikide enda tähelepanekuid. Eesmärgiga õppida Eesti võimaliku mõjuhindamise süsteemi arendamisel neist kogemustest, on õppetundidele ja soovitudele pööratud praeguses etapis rohkem tähelepanu kui tajutud saavutustele. Sageli on kirjanduses ka välja toodud, et riigid on mõjude hindamist strateegiate ja poliitikate tasandil alles hiljuti hakanud juurutama ja järeltõus on veel vara välja tuua. Õppetundide all on eraldi välja toodud Euroopa Komisjoni tähelepanekud mõjuhindamise süsteemi rakendamisel, kuna tegu on liikmesriigi tasandist oluliselt erineva olukorraga ja süsteemiga.

Mõjukast rahvusvahelisest analüüsist selgub (Jacobs 2006: 46), et jätkuvad probleemid mõjuanalüüsi kvaliteediga ei ole signaal mitte mõjuanalüüsi süsteemi läbikukkumisest, vaid vastupidiselt märk sellest, et mõjuanalüüsi on juurutatud niivõrd kiiresti, et selle rakendamine on seadnud valitsused raskesse teha seda kõike hästi.

Positiivseid kogemusi:

- Mõjuanalüüside süsteem on muutnud poliitikakujundamise kultuuri paremaks (EK).
- Mõjuanalüüsidel on olnud positiivne mõju poliitikakujundamise protsessi avatusele, läbipaistvusele ja see on parandanud koordineerimise Komisjonis (EK).

- Kõige olulisemate õigusaktide eelnõude mõjuanalüüsid on üldiselt sisaldanud kvaliteetsemat ja kvantitatiivsemat analüüsi ja sestap on neil tõenäoliselt ka suurem mõju poliitika väljundile võrreldes mittelegislatiivsete ettepanekute mõjuanalüüsides (EK).
- Suhteliselt lühikese ajaga suudeti mõjuanalüüsid muuta tavapäraseks praktikaks, seda eeskätt seaduseelnõude puhul (Iirimaa).
- Enamikesse ministriumidesse on tekkinud sisuline kompetents ja kogemus mõjuanalüüsides koostamiseks (Iirimaa, Holland, Ühendkuningriik, EK).
- Koolituste, toe pakkumise ja juhustega abistamise süsteemi hinnatakse heaks ja tõhusaks viisiks käivitada üle ministriumide mõjude hindamist (Iirimaa).
- Väga kasulikuks on peetud mõjude hindamisega tegelevate ametnike võrgustiku loomist: see on andud hea võimaluse omavaheliseks koostööks, mõtetevahetuseks ja ideid süsteemi edasiseks arendamiseks (Ühendkuningriik, Iirimaa, EK).

Õppetunnid ja soovitused Euroopa Liidu tasandil.

2007.aasta juunis tegi EL eesistuja Euroopa Komisjonile ülevaate mõjuhindamise seisust kus muuhulgas toodi välja ka parandamist vajavaid aspekte ja õppetunde (SEC 2007: 5):

- Mõjuanalüüsides läbiviimise ulatus peab olema valitud proportsionaalselt teema olulisuse ja võimalike mõjudega.
- Sagedaks probleemiks peetakse mõjuanalüüsiga hilist alustamist, mis kahandab EK mõjuanalüüsi kvaliteeti ja rakendatavust ning tulenevalt hilinenud valmimisest on neil ka vähe tegelikku mõju otsusele.
- Poliitilisel tasandil otsustajad ei kasuta mõjuhindamise raporteid sel määral kui oli oodatud ja kavandatud.
- Kvaliteedikontrolli peab tõhustama.
- Tugevdada poliitilist ja tippjuhtkondade toetust mõjuanalüüsides läbiviimiseks.
- Senisest rohkem on vaja kvaliteetset tuge, nõuandeid ja koolitust mõjuanalüüsi koostajatele.

Õppetunnid ja soovitused riikide tasandil:

- Üks levinumaid probleeme on, et mõjuanalüüsid on kitsad, osalised, pinnapealsed ja valmivad liiga hilises staadiumis. Paljudes Euroopa Liidu riikides suurt osa poliitikaettepanekutest ei hinnatagi ning juhul, kui seda tehakse, siis „kasti linnukese paneku“ mentaliteediga¹¹. Vajalik on kavandada mõjuanalüüsides koostamine varakult ja integreerida need tööplaani, st muuta see tavapäraseks praktikaks.
- Vaja on tugevdada kõrgetasemelist (sh poliitilist) toetust mõjuanalüüsides. Poliitika mõjude analüüsi on soovitatud alustada mõne üldrahvalikult olulise probleemi puhul, et analüüsiraport oleks huvipakkuv võimalikult paljudele otsustajatele (UNDP, LGI 2007: 91).
- Loobuda kaheetapilise (st esmase ja täieulatusliku) mõjuanalüüsi eristamisest ja valida selle asemel proportsionaalne analüüsi tase igal üksikul juhul eraldi, arvestades meetme üldist olulisust. Samuti on oluline, et mõjude analüüs haaraks erinevaid mõjusid laiemalt, mitte ei kujuneks liialt kitsaks (Iirimaa).
- Metoodiliselt soovitatakse ühetaolisemat lähenemist või teatud piiratud hulgal alternatiive, et erinevatele poliitikavaldkondadele koostatud mõjude analüüsi tulemusi oleks võimalik omavahel võrrelda ja valdkondadeüleseid mõjusid tuvastada. Samas on rõhutatud, et kõigepealt peab tegelema mõjude hindamise süvalaiendamisega ja alles siis detailise metoodilise nõudmistepaketiga; vastupidisel juhul on oht formaalseteks hindamisteks suur.

¹¹ http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

- Poliitikate mõjude analüüsis peab olema kesksel kohal mõttekate alternatiivide kaalumine. Juba mingil tasandil kokkulepitud alternatiivi „tõestamine“ diskrediteerib kogu süsteemi. Oluliseks peeti ka alternatiivide jaotuslike mõjude hindamist, kui see on vähegi võimalik: vajalik nii laiemate efektide mõistmiseks kui ka oluline sisendinfo erinevate ühiskondlike gruppidega konsulteerimisel.
- Mõjude hindamist ei soovitata siduda rutiinse seletuskirjade koostamise protseduuriga kahel põhjusel: niimoodi kipub mõjude hindamine olema formaalne lisategevus ja taanduma „linnukese kasti tegemisele“; seletuskirjas on hilja hakata kaaluma alternatiive, ning seletuskirjas võiks pigem kasutada mõjude analüüsi peamisi järeldusi (UNDP, LGI 2007).
- Mõjuanalüüsi tööversioone peaks senisest enam kasutama kaasamise ja konsulteerimise alusena. Mõjuanalüüsi avaldamine peaks toimuma hiljemalt koos eelnõu avalikustamisega ja ministriumite kodulehtedelt peaks need olema lihtsamini leitavad. Sagedane järeldus on, et protsess on läbipaistmatu, konsulteerimisel ei anta tagasisidet ja analüüsiraporteid avalikustatakse liiga hilja. Samuti on mitme riigi puhul kritiseeritud mõjude analüüsi raporti raskesti loetavust: keeruline erialakeel ja majanduslikud terminid raskendavad kommunikatsiooni ja pärsivad kaasaraäkimist. Soovitatakse välja töötada kaasamise ja konsulteerimise miinimumnõuded ning käsitleda seda osa ka mõjude analüüsi koolitustel.
- Mitmekülgne suutlikkuse kasvatamine on oluline: vajalik on pakkuda nii kvaliteetselt nõustamist, konsultatsiooni, üksikasjalikke juhendmaterjale kui tegeleda ka mõjude hindamise kesksete koolituste korraldamisega.
- Detsentraliseeritud ja nõrk kvaliteedikontroll diskrediteerib mõjuhindamise tulemusi. Keskne koordineerivüksus (vajadusel koos laiema mõjuanalüüsi võrgustikuga) peaks kontrollima analüüsides kvaliteeti ja andma koostajatele tagasisidet; samuti peetakse oluliseks suurendada (ehk ka kuidagi formaliseerida) kolleegide tagasisidet ja kommentaare analüüsi ettevalmistava ministri sees. Pigem on kesksed koordineerivad üksused kavandatud liiga nõrgaks, kui liiga tugevaks. Samuti rõhutatakse, kesksel üksusel peaks olema ka süsteemi jälgiva „vahikoera“ ja tulemuste hindaja roll.
- Andmehõive parandamine on mitmel pool kõlanud järeldus – vajalik selleks, et koguda kvaliteetselt ja süsteemselt informatsiooni ning anda alus meetoodiliselt heal tasemel andmeanalüüsiks.
- Mõjude analüüsi on paljudes riikides juurutatud tulenevalt rahvusvaheliste organisatsioonide soovist. See võib anda vajaliku tõuke, kuid siiski on oluline iga riigi konteksti ja vajaduste arvestamine. Sellest tulenevalt soovitatakse kasutada pilootprojekti või etapilist juurutamist. Niimoodi on võimalik testida pakutud lahenduste toimivust ning arendada süsteem välja järk-järgult, minnes järgmisse etappi siis, kui vajalik kompetents ja alusteadmised selleks on olemas. Pilootfaasi või etapilise juurutamise juhtija võiks olla mõjude hindamist koordineeriv keskne üksus.

3. EESTI PRAEGUNE PRAKTIKA JA KITSASKOHAD

3.1. *Olemasolev õiguslik regulatsioon*

- 1) Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (vastu võetud 22.02.2005 ja muudetud hiljem kolmel korral) reguleerib mõjude hindamist kitsamalt keskkonnavaldkonnas ja toob eraldi välja keskkonnamõju strateegilise hindamise. Viimase eesmärgid on: 1) arvestada keskkonnamõju strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel; 2) tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse; ja 3) edendada säästvat arengut (§ 2, lg 2). See ei ole kohustuslik kõigi arengukavade puhul, vaid keskendub olulise keskkonnamõjuga valdkondadele.

§ 33 lg 1. Keskkonnamõju strateegilist hindamist korraldatakse strateegilise planeerimisdokumendi koostamise käigus enne strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamist õigusaktiga, kui see dokument:

1) koostatakse põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, transpordi, jäätmeäitluse, veemajanduse, telekommunikatsiooni või turismi valdkonnas ja selle alusel kavandatakse käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust või kavandatav tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga, lähtudes käesoleva seaduse § 6 lõigetes 2–4 sätestatust;

2) on üleriigiline, maakonna- või üldplaneering;

3) on detailplaneering, mille alusel kavandatakse käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust või kavandatav tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga, lähtudes käesoleva seaduse § 6 lõigetes 2–4 sätestatust;

4) on aluseks tegevusele, mis eeldatavalt avaldab Natura 2000 võrgustiku alale olulist mõju.

Eraldi nõuded on kehtestatud üle-euroopalise looduskaitsevõrgustiku Natura 2000 loodus- ja linnualade mõjude hindamiseks (§ 29).

Seaduses on reguleeritud ka strateegilise keskkonnamõju korralduse, järelevalve, avalikustamise, teavitamise ja esitatud nõuded keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande sisu kohta.

- 2) Riigieelarve seadus ei kehtesta üldisi nõudeid mõjude hindamiseks, kuid seaduse üheks rakendusaktiks on Vabariigi Valitsuse 13.12. 2005.a määrus nr 302 („Strateegiliste arengukavade liigid...“), mis reguleerib mõjude analüüsi laiemalt. Samas jäävad nõuded siiski üsna üldsõnalisele tasemele.

Valdkondlikus arengukavas peab mõjudega seonduvatest küsimustest esitama: seosed teiste arengukavadega ning hetkeolukorra analüüsi, mis sisaldab valdkonna probleemide ning olemasolevate võimaluste analüüsi. Strateegilised eesmärgid peavad väljendama valdkonna arengukava elluviimise perioodil taotletavat mõju ja nende saavutamise peab olema mõõdetav või hinnatav. Määruses on käsitletud ka aruandlust (reeglina kord aastas esitab asjaomane minister VV-le aruande arengukava eesmärkide saavutamise ja meetmete tulemuslikkuse kohta) ja maksumuse prognoosi (lisatakse vähemalt eeloleva nelja aasta lõikes).

Vastavalt määruse § 5 tuleb enne valdkondliku arengukava koostamist kiita Vabariigi Valitsusel heaks arengukava koostamise ettepanek (edaspidi mainitud ka lihtsalt kui „ettepanek“). Nõuded ettepanekule on praegu arengukava koostamise põhjendatuse kesksed ning väga üldised:

§ 5 lg 2: *Valdkonna arengukava koostamise ettepanek sisaldab arengukava koostamise vajaduse põhjendust ja valdkonna arengukava koostamise eesmäärke ning lahendamist vajavate probleemide kirjeldust.*

Valdkondlike arengukavade koostamise põhjendused on valdavalt antud arengukava teemaspetsiifilised ning ei kajasta üldjuhul valdkondadevahelisi seoseid ning erinevate valdkondade üleseid laiemaid vajadusi. Seega on sageli ettepanek muutunud arengukava koostamise õigustuseks, mitte ei seisne laiemas kaalutluses sellest, kuivõrd just uue arengukava koostamine või mõni muu poliitikakujunduse viis aitab probleeme lahendada. Täna püütakse valdkondlike arengukavade koostamisega vastata väga erinevatele vajadustele (mõnikord ka üheaegselt). Näiteks:

- valdkonna prioriteetide määratlemine ja eesmärkide seadmine;
- erinevate osapoolte ja tegevuste koordineerimine;
- ebamäärasuse vältimine ehk tegevuste ja mõnikord ka toimijate piiramine;
- erinevate osapoolte omavaheline integreerimine, konsensuse rajamine;

- valdkonna juhtimisülesannete korrastamine;
- valdkonna rahastamisvajaduste kalkuleerimine;
- keerukas küsimuses poliitilise kokkuleppe saavutamine.

Ilmselt on see märk sellest, et Eesti poliitika kujundamise tegelik praktika ei seisne süsteemses analüüsis ning täna ongi arengukavade koostamine üks viis (kui mitte peamine) tavapärasest sügavama analüüsiga tegelemiseks ja paljudele küsimustele üheaegselt vastuste otsimiseks. See tähendab, et valdkonna arengukavadega püütakse saavutada ka paljusid teisi poliitikakujundamise protsessi eesmärke, mitte üksnes langetada peamiselt strateegilisi valikuid. Sellisest „kuhjumisest“ ülesaamiseks on vajalik läbivalt integreerida poliitika kujundamise protsessi mitmeid sisulist kvaliteeti parandavaid mehhanisme, alates poliitika elluviimise tulemuste hindamisest kuni selleni, et ministriumid tegeleksid poliitika kujundamisega, mitte paljude detailsete küsimustega, mida on otstarbekam lahendada mõnel teisel tasandil (nt teabematerjalide trükkimine ja levitamine, lubade andmine, järelevalve teostamine vms).

Strateegiadokumentide mõjude hindamise süsteemi juurutamiseks oleks vajalik nimetatud regulatsioon üle vaadata ning kaaluda selle täiendamist järgmiste aspektidega:

- a) Ettepanek võiks sisaldada ka eelneva perioodi arengukava peamiste tulemuste analüüsi, mis eeldab sisukat elluviimise hinnangut. Selle baasil on vajalik sõnastada põhiprobleemid ja eesmärgid võimalikult selgelt. Kui seda ei tehta, on ka keeruline kaalutleda, kas nende saavutamiseks on just vaja arengukava koostada. Arengukava koostamise põhjendus võiks võtta vajaduse kaalutlemise vormi, analüüsides ka teisi poliitikakujunduse võimalusi arengukava koostamise kõrval. Seega ei tohiks arengukava koostamise esimene etapp olla mitte hetkeolukorra ja probleemide analüüs, vaid see peaks valdavalt eelnema arengukava koostamise otsusele.
- b) Ettepanekus võiks analüüsida ka peamisi ühiskondlikke nähtusi (ehk teisi probleeme) ning sotsiaalseid grupe, mida arengukava keskne poliitikaprobleem puudutab. Teisisõnu, käsitleda ettepanekut mitte ministriumide keskselt (nagu siiani), vaid probleemi sisu keskselt. Näiteks: kui probleem on noorte kuritegevus, tuleks vaadata ka nende noorte sotsiaalset tausta (nt perekondlik taust) ja haridusteed (nt koolist väljalangevus) ehk ühiskondliku probleemi põhjuseid. Selline lähenemine annaks sisendit valdkondadevaheliste probleemide ühiseks käsitlemiseks, ametkondade koostöövajaduste määratlemiseks kui ka strateegiate mõjude hindamise lähteülesandeks.
- c) Arengukava koostamise eelselt on oluline tuvastada antud valdkonna juhtimiseks olulised teadmised või kompetentsid. See nõue teenib eesmärki läbi mõelda, kas süsteemis on olemas piisavad teadmised, et arengukava tasemel dokumenti koostada. Näiteks ekspertteadmised tehnoloogilistest võimalustest või mingi ühiskondliku probleemi põhjustest tõendus põhisiselt, mitte tunnetuslikult.
- d) Arvestades, et paljud ühiskondlikud probleemid ei allu riigi otsesele kontrollile, on ka oluline enne arengukava koostamist läbi mõelda, millise osaga probleemi lahendamiseks saaks riik tegeleda.

Kokkuvõttes teenib põhjalikum eeltöö enne strateegiadokumentide koostamist sama eesmärki, mida eespool juba puudutati: mitte kuhjata strateegia koostamise protsessi kõiki poliitika kujundamise alaseid tegevusi.

- 3) Vabariigi Valitsuse õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjas (vastu võetud 28. 09. 1999. a VV määrusega nr 279, hiljem korduvalt muudetud) on reguleeritud mõjudega seonduvat sedavõrd, milliseid nõudeid esitatakse õigusakti eelnõu

seletuskirjadele. Peamiselt nõutakse seaduse ja määruste mõjude esitamist ning rakendamiseks vajalike kulutuste ja eeldatavate tulude väljatoomist. Eesmärkide nimetamisel nõutaks ka nende saavutamise abinõude esitamist. Eraldi paragrahvid on toodud seaduse (seda nõuet pole esitatud määruse kohta) eelnõu seletuskirja mõjude kohta ja rakendamiseks vajalike kulutuste ja eeldatavate tulude kohta:

§ 34 lg 1: *Seletuskirja osas «Seaduse mõjud» selgitatakse seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid sotsiaalseid tagajärgi, mõjusid riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, sealhulgas seaduse rakendamise seonduvat koolitusvajadust ning seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi.*

Lg 2: *Kui mõjude analüüsimisel kasutatakse sotsioloogilisi või statistilisi uurimusi või muid andmeid, viidatakse kasutatud dokumentidele või lisatakse nende koopiad.*

§ 35. *Seletuskirja osas «Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud» esitatakse seaduse rakendamiseks vajalike otsuste kulutuste eelarve ning kulutuste katmise allikad ja kulutuste põhjendused. Kulutuste eelarve peab olema seotud riigieelarves ettenähtud või kavandatavate vahenditega. Käsitletavas osas kirjeldatakse ka seaduse rakendamise mõjusid kohalike omavalitsuste eelarvetele ning esitatakse muud kaudsete kulutuste prognoosid ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud. Kui kulutuste katmine toimub osaliselt või täielikult Euroopa Liidu vahenditest, märgitakse seletuskirjas Euroopa Liidu finantseeringute osakaal.*

- 4) Vabariigi Valitsuse relemendis (vastu võetud VV 11.06.1996. a määrusega nr 160, hiljem korduvalt muudetud) on reguleeritud mõjudega seonduvat sedavõrd, milliseid nõudeid esitatakse õigusakti seletuskirjas kulude, tulude, õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete tagajärge kajastamisele või Rahandusministeeriumi hinnangule. Eraldi nõudeid strateegiadokumentidele ei seata.

Punkt 25. *Rahandusministeerium annab seaduseelnõudele, Vabariigi Valitsuse määruste eelnõudele ja teistele Vabariigi Valitsusele esitatavatele dokumentide eelnõudele hinnangu nende rakendamise kaasnevate kulude ja tulude osas.*

Punkt 34. *Seletuskiri peab sisaldama: /.../ 2) õigusakti kehtestamise või asja otsustamise vajalikkuse põhjendust; 3) õigusakti kehtestamisega seotud majanduslike kulude arvestusi ja finantseerimisallikaid; 4) õigusakti kehtestamisega kaasnevate võimalike õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede prognoosi; 5) andmeid eelnõu rakendamise kaasnevate organisatsiooniliste muudatuste kohta; /.../; 10) muid vajalikke andmeid ja põhjendusi, mis on olulised õigusakti eelnõu vastuvõtmiseks või asja otsustamiseks.*

3.2. Senine praktika ja kitsaskohtade analüüs

Eesti praktika analüüsiks valiti välja kümme uuemat arengukava erinevatest poliitikavaldkondadest. Valimis püüti arvestada olemasolevate arengukavade arvu ministeeriumide lõikes ning sellest tulenevalt võeti valimisse kaks arengukava paarist „arengukavarikkamatest“ ministeeriumidest (MKM ja HTM) ja teistest ministeeriumidest valikuliselt üks arengukava. Valitud arengukavade puhul analüüsiti kolme komponenti:

- a) Juhul, kui analüüsitud arengukavale eelnes ka eelmise perioodi samasisuline arengukava, siis vaadeldi eelmise arengukava täitmise kajastamist: hinnang, ülevaade saavutatust ja mittedaavutatust, kaasnenud probleemid, väljakutsed ja võimalused.
- b) Teadmispõhisus valdkonna arengukava koostamisel: uuringute ja analüüside kasutamine või koostamine, kasutatud andmed, mõjuhinnangud.

- c) Valdkonna arengukavades oodatavate mõjude prognoos ja arengukava elluviimise seire ning tulemuste hindamise süsteem: kuivõrd kavandatakse selleks uuringuid ja analüüse ja mil määral püütakse anda sisulist mõjupõhist hinnangut arengukava elluviimisele.

Analüüsiti arengukava põhidokumenti ja seletuskirja. Intervjuusid ei tehtud ja muid dokumente ei analüüsitud. Sellest tulenevalt ei pruugi analüüsis olla kogu võimalikku infot analüüsitud mõjude kohta, mida võivad anda vastavate arengukavade koostajad. Siiski võib eeldada, et juhul, kui analüüse koostati või kasutati, siis suure tõenäosusega on seda peegeldatud arengukava tekstis (eelkõige hetkeolukorra analüüsis).

Kuna eraldi mõjude analüüse valdavalt koostatud ei ole, on käesolevas analüüsis püütud välja tuua analüüsitud arengukavade eesmärkide mõjupõhisust, läbimõeldust ja arengukava analüütilist taset analüüsides hetkeolukorra ülevaateid, trendide kirjeldust, eesmärkide sõnastamise viisi ning indikaatorite valikut.

Valdkonna arengukavade ja nende seletuskirjade analüüsist selgus järgmist (detailesem ülevaade on toodud lisa 6 olevas tabelis):

- Eelmise perioodi vastava valdkonna arengukava tulemuste analüüsi sisukus on väga varieeruv. On nii sisukaid tulemus- ja mõjupõhiseid järeldusi (seda eeskätt küll arengukava spetsiifilises valdkonnas), millega antakse otsene hinnang eelmise kava elluviimisele (nt Üleriigiline jäätmekava, „Teadmistepõhine Eesti“), kui ka konstateerivaid hetkeolukorra analüüse, kust seniste tulemuste ja lahendamist vajavate probleemide puhul ei ole aru saada, milline on olnud eelmise perioodi arengukava roll. Valdavalt on eelmise perioodi arengukava käsitletud hetkeolukorra analüüsi osana. Luua süsteem, kus eelmise arengukava tulemuste hindamine eelneb uue arengukava koostamisele.
- Hetkeolukorra analüüs on enamjaolt arengukava teema keskne ja kirjeldav; seos teiste arengukavadega on pinnapealne. Mõnedel juhtudel loodi seoseid üldise sotsiaalmajandusliku arengu või teiste mõjuvaldkondadega ja sedagi enamasti üldisel tasandil (valimist paremad näited on siinkohal Transpordi arengukava, Eesti maaelu arengukava, Üleriigiline jäätmekava). Kuigi mitmetes arengukavades on selgelt välja toodud seosed teiste valdkondade arengukavadega, on vaatlusaluse arengukava eesmärgid ja mõjud sõnastatud üksnes antud teema ulatuses kitsalt. Teisisõnu, konkreetse teema arendamist vaadeldakse valdavalt eraldiseisvana ning ei ole sõnastatud laiemaid ühiskondlikke sotsiaalmajanduslikke või muid mõjusid ega näidatud kumulatiivseid või koosmõjuna tekkivaid efekte arvestades mõnes teises arengukavas sõnastatud eesmärgid ja tegevusi. Nõuda hetkeolukorra analüüsilt probleemide ühiskondlike põhjuste käsitlemist ja selgemalt seoseid teiste poliitikavaldkondadega.
- Uuringute, analüüside ja arvandmete kasutamine hetkeolukorra analüüsil on levinud: valdkondlike arengukavade hetkeolukorra analüüsides. Kui selliseid andmeid on arengukavas kasutatud, on seda enamjaolt tehtud veenvalt ning üldiselt on püütud seda infot rakendada ka lahendamist vajavate probleemide, eesmärkide ja tegevuste sõnastamisel, kuigi otsene seos ei tule alati välja. Sagedane on olukord, kus tekstis on mainitud uuringut ilma konkreetsele allikale viitamata. Sellise info põhjal ei ole võimalik anda hinnangut allikate usaldusväärsusele ja asjakohasusele. Tihti on kasutatud uuringud koostatud mitu aastat tagasi ning sõltuvalt valdkonna muutlikkusest ja arengust pole kindel, kas uuringu järeldused on arengukava koostamisel olnud asjakohased. Seda eriti arvestades, et uuring on tavaliselt läbi viidud veel varasemate andmete baasil.
- Hetkeolukorra analüüside pinnalt ei ole valdavalt järeldusi välja toodud, mis tähendab, et otsesest ja arusaadavast seost hetkeolukorra analüüsi ja eesmärkide-meetmete-tegevuste

vahel ei ole enamasti võimalik selgelt tuvastada ja hinnata. Üks põhjus selleks võib olla ka, et mitmetel juhtudel on hetkeolukorra analüüs esitatud statistikat kirjeldavana ja konstateerivana, välja toomata põhjuseid ja tulevikuvajadusi. Valimist üks paremaid näiteid sellise seose loomisel on Teadmispõhine Eesti; teise hea näitena toodi ühes arengukavas hetkeolukorra analüüsi osas eraldi probleemide ja võimaluste alapeatükk, mis aitas luua seost arengukava eesmärkidega (Üleriigiline jäätmekava). Luua seos hetkeolukorra analüüsi ning poliitika eesmärkide vahele.

- Arengukavade eesmärkide elluviimise meetmed ja tegevused ei ole prioritseeritud ega valdavalt ka mitte omavahel seostatud. Sageli pannakse rõhku meetmete ja tegevuste mitmekülgsusele ja paljususele, ilma meetmete ja tegevuste omavahelise seose ja vastastikuse mõju analüüsita ning meetmete ja tegevuste olulisuse või oodatava mõjususe väljatoomiseta. See omakorda tähendab, et poliitikakujundajal on raske prioritseerida erinevaid tegevusi-meetmeid ressursside nappuse (sh tööjõud, investeeringud, tellitavad uuringud vm tööd) olukorras. St eeldatakse, et valitud tegevused on kõik vajalikud eesmärgi saavutamiseks, kuid ei teadvustada, millised neist olulisemal määral ja kuivõrd on tegelikult neil meetmetel reaalselt mõju tulemusel. Eesmärkide ja meetmete mitte prioritseerimine on üks suuremaid probleeme ja edasise arendustöö fookusi.
- Eraldi mõjuanalüüse oli koostatud vaid üksikutel juhtudel. Kahe arengukava puhul oli kasutatud keskkonnamõjude strateegilist hindamist (Üleriigiline jäätmekava ja Transpordi arengukava) ning lisaks kasutati üleriigilises jäätmekavas olulusringi analüüsi (eesmärk oli võrrelda jäätmete võimalikke käitlemise stsenaariumide keskkonnamõju, arvestades ka üldisi majandamiskulusid).
- Seletuskirjad ei anna valdavalt täiendavat analüütilist infot mõjude kohta. Eristuvateks paremateks näideteks analüüsitud valimist olid Transpordi arengukava ja Üleriigilise jäätmekava seletuskirjade mõjude osad, kus selgitati üldjuhul kvalitatiivselt kaasnevaid mõjusid erinevates valdkondades väljaspool arengukava spetsiifilist teemat. Mitmel puhul keskenduti seletuskirjas arengukava koostamise protsessi ja kaasatud isikute ja organisatsioonide kirjeldamisele. Võiks soovitada üle vaadata arengukavade seletuskirjade rollid: need ei peaks olema samasugused kui õigusaktidel, sest arengukavad sisaldavad üldjuhul ka valdkonna vajadusi ja muid asjakohaseid selgitusi.
- Arengukava rakendamise kuludest on valdavalt esitatud maksumuse üldine prognoos meetmete lõikes. Eraldi hinnanguid administratiivsete kulude muutustele ega halduskoormuse kvantitatiivset analüüsi ei olnud tehtud. Mõnel puhul märgiti, et täiendavaid kulusi ettevõtetele ja riigisektorile ei kaasne.
- Arengukavade eesmärkide rakendamisel on väga harva ja sedagi üldsõnaliselt pööratud tähelepanu valdkonna arendamiseks vajalike võtmekompetentside tekitamisele või täiendamisele. Analüüsitud arengukavadest on sellele horisontaalselt tähelepanu pööratud üksnes strateegias „Teadmispõhine Eesti“. Üldjuhul keskendutakse konkreetsete tegevuste elluviimisele ilmselt eeldades, et kas vajalikud kompetentsid on juba olemas (mis ei ole sageli nii) või et neid luuakse jooksvalt nimetatud tegevuste käigus, olemata selleks eraldi vahendeid planeerinud. Käsitleda arengukavades sisukalt ka vajalike teadmiste ja kompetentside loomist.
- Üldjuhul on arengukavadesse kavandatud nende rakendamise tulemuslikkuse analüüs ja positiivne on, et enamjaolt on see kavandatud sisulise analüüsina, mitte kirjeldava ülevaatenäitena tehtud töödest. Kahtlemata on sellele arengule oluliselt kaasa aidanud 2005.a lõpus vastu võetud strateegilise planeerimise määrus ning selle tulemusliku rakendamise suunamine Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi poolt. Parimate näidetena kavandati

mitme arengukava elluviimisel sisuliste mõjuanalüüside ja uuringute koostamist (ex-post), et anda adekvaatne hinnang arengukava rakendamisele (nt Teadmistepõhine Eesti, Transpordi Arengukava, Eesti lõimumiskava, Rahvastiku tervise arengukava). Tulemuste analüüsi reaalset teostamist ei ole antud töös uuritud, samuti pole seda enamike viimastel ajal koostatud strateegiate kohta veel jõutud koostada, kuid kindlasti peaks selle küsimuse arenguid sihstatult jälgima.

- Parimatest praktikatest näitajate süsteemi kohta võib esile tuua MKMi lähenemise, kus iga eesmärgi kohta on selgelt välja toodud soovitud mõjunäitaja ning meetmete kohta tulemusnäitajad ja indikaatoritena väljundnäitajad. Tavaline praktika on, et mõju-, tulemus- ja väljundnäitajad esitatakse läbisegi ja kõige rohkem kasutatakse väljundnäitajaid, seejärel tulemusnäitajaid ja kõige vähem mõjunäitajaid. Eeldusena strateegilise arengu kavandamise ja kvaliteetse juhtimissüsteemi loomisele on vaja tegeleda andmehõivega.

4. STRATEEGIATE MÕJUHINDAMISE VÕIMALIK KORRALDUS EESTIS

Kirjanduse põhjal on mõjuhindamise süsteemi kavandamisel olulised ja läbimõtlemit vajavad järgmised peamised komponendid:

- 1) Metoodiline koordineerimine ja tugi (juhendmaterjalid, koolitused, nõustamine): tavaliselt on see selleks eraldi loodud üksuse ülesanne, mis paljudes riikides on valitsust teenindava struktuuri juures. Metoodilise koordineerimise eesmärgil ning parimate praktikate levitamiseks kasutatakse mõnel pool täiendavalt nõuandvat mõjuhindamise võrgustikku, mis moodustatakse ministeeriumide mõjuhindamisega tegelevatest ekspertidest.
- 2) Mõjude analüüsi koostamine (milline asutus, kuivõrd sisetellitav, sisuline vastutus ja poliitiline vastutus): tavaliselt koostavad mõjuanalüüsi samad ministeeriumid, kes valmistavad ette põhidokumenti (strateegia, poliitika, õigusakt). Olulisimad kompetentsid ja eeldused lisaks valdkonna spetsiifika tundmisele: poliitiline toetus ja huvi; majandusanalüüsi oskused; kommunikatsioonioskused. Parimate praktikate puhul kaasatakse analüüsi mitmeid asjatundjaid, sh ministeeriumiväliseid, töötatakse koos majandusanalüütikutega ja saadakse teistest osakondadest sisulist tagasisidet ja kommentaare. Isegi kui mõjuanalüüsi teatud komponente sisse tellitakse, jääb sisuline vastutus siiski vastavale ministeeriumile.

On oluline ka läbi mõelda, kas, kes ja kuidas täiendab mõjuanalüüsi kui poliitika kujundamise protsessi käigus tekib olulisi muudatusi. Ühendkuningriigis on see süsteem ehk kõige paremini korraldatud ja seal vastutab täiendamise eest sama ministeerium, kes mõjuanalüüsi koostas. Mõjuanalüüside asjakohasust, st vastavust lõpliku otsusele, peetakse oluliseks komponendiks, et kvaliteetselt hinnata hiljem otsuse elluviimise edukust ja võrrelda reaalseid mõjusid eeldatutega. Nii on võimalik teha ka järelhinnat mõjuanalüüside üldise kvaliteedi kohta ning saada vajalikku teavet selle parandamiseks.

- 3) Kvaliteedikontroll (kes ja kuidas kontrollib, mis roll on üldse kvaliteedikontrollil). Kvaliteedikontroll on väga oluline komponent, ilma milleta ei ole mõtet mõjuanalüüsi süsteemi üles ehitada. Rahvusvahelise praktika põhjal võib väita, et kvaliteedikontrolli eest vastutavad üksused täidavad sageli ka järgmisi ülesandeid: mõjuanalüüsi tööversiooni kommenteerimine ja konsultatsioon, tehniline abi ja juhendmaterjalide ettevalmistamine,

kvaliteedikontrolli teostamine ja ministriumile hinnangu andmine mõjuanalüüsi nõuetelevastavuse kohta.

- 4) Avalikustamine ja kaasamine. Kuna poliitikate mõjude analüüs teenib eesmärki tõsta otsuste kvaliteeti, parandada läbipaistvust ning kommunikeerida paremini valikuid ja otsustamisel määravaid argumente, on väga oluline igas etapis läbi mõelda avalikustamine, huvipoolte kaasamine ja konsulteerimise korraldus.

EK soovitus on, et haruministriumid koostaksid ise mõjuanalüüse ning koordinatsiooniks loouakse vastav üksus valitsust teenindavas aparaadis, kellele antakse piisavad volitused ka kvaliteedikontrolli läbiviimiseks. Seesama üksus võiks ka töötada välja juhendmaterjale, nõustada ning aidata ekspertnõuga ministriumide. Jacobs & Associates on oma 2007.aasta uuringus esitanud ka parimate praktikate pinnal koostatud nägemuse mõjuhindamise süsteemist (vt lisa 7), kus samuti soovitatakse kesket koordineerivat ja kvaliteeti kontrollivat üksust.

4.1. I põhifunktsioon: strateegiate mõjude hindamine

Funktsiooni täitja: vastav ministrium, kes valmistab ette valdkondlikku arengukava. Selline töökorraldus peegeldab põhivastutust valdkondliku poliitikakujunduse eest. Juhul, kui tegu on mitme ministriumide valitsemisalaga puutuva teemaga, on vajalik varakult teha koostööd vastavate ministriumide asjatundjatega, et strateegiate mõjude analüüsis neid vajadusi adekvaatselt kajastataks. Niimoodi on sisuline ekspertiis ja teadmised vastavast poliitikavaldkonnast kõige lähemal mõjude analüüsi koostamisele ning samuti on sellisel võimalik luua kõige paremad eeldused mõjuhindamise integreerimiseks ministriumide igapäevasesse tegevusse. Selline töökorraldus on kasutusel ka enamikus OECD riikides poliitikate mõjude hindamisel.

Ministriumid on olulised partnerid keskele koordinatsiooniüksusele: koostöös arendatakse süsteemi vastavalt ministriumide tagasisidele ja vajadustele. Kuna strateegiate mõjude hindamise süsteem vastava ministriumide tasandil hõlmab eeskätte kahte tegevust – strateegiadokumendi mõjude hindamine enne strateegia heakskiitu ning hilisem järelhindamine – siis ongi järenevalt kirjeldatud nende kahe ülesande võimalikku toimimist.

1.1. Strateegiadokumendi mõjude hindamine

1.1.1. Strateegiate mõjude hindamise planeerimine: protsess ning vajalikud kompetentsid

Oluline on õige ajastus. Strateegia mõjude hindamist peaks alustama koos vastava poliitika või strateegiadokumendi väljatöötamise alustamisega. See omakorda eeldab süstemaatilist ja kvaliteetsset tööprotsesside planeerimist ministriumis. Sagedane järeldus erinevate riikide praktikatest on, et mõjude hindamist alustatakse liiga hilja; see jääb kas hiljaks ehk analüüsi raportist pole otsustamisel kasu või tehakse see kiirustades ja pinnapealselt ehk kannatab analüüsi sisuline kvaliteet.

Vajalikud on analüütilised kompetentsid ja head valdkonnateadmised. Strateegiate mõjude analüüsis võib tinglikult eristada kolme peamist komponenti: a) meetoodiliselt korrektne analüüsiülesande püstitus ning kvaliteetsed alusandmed; b) analüüsiõskused (sh sageli vajalik elementaarne majandusanalüüs), et andmeid tulemuslikult töödelda ning meetoodiliselt korrektselt mõjud tuvastada; c) valdkonna ekspertteadmised, et sõnastada asjakohaseid alternatiive ja et analüüsitulemusi adekvaatselt kasutada.

Ministriumis võiks olla määratud kontaktisik mõjude hindamise teemal. Kontaktisikul peaks olema piisavad teadmised, et oma ministriumis mõjude hindamise protsessi

toetada, elementaarsemal tasandil nõustada; jälgida arenguid ja teha kokkuvõtteid ning esitada omapoolseid arendusettepanekuid nii kompetentside arendamiseks, partnerite kaasamiseks kui ka protsessi tõhustamiseks. Soovitav oleks, et kõigile ministeeriumite kontaktisikutele korraldatakse mõjude hindamise alane baaskoolitus. Kontaktisik oleks ka peamine partner ja informatsioonilüli keske koordinatsiooniüksuse poolt moodustatud ministeeriumide võrgustikus.

1.1.2. *Strateegiate mõjude hindamine: kavandamine ja raporti tööversiooni ettevalmistamine*

Koos arengukava koostamise ettepanekuga mõelda läbi mõjude hindamise rõhuasetused. Ettepaneku koostamine on oluline etapp ka mõjude hindamise seisukohalt. Nimelt on ettepaneku koostamisel vajalik tuvastada ka peamised lendamist vajavad probleemid ning strateegia poolt mõjutatavad valdkonnad ning ühiskondlikud grupid. Seetõttu on otstarbekas strateegia mõjude hindamise kavandamist alustada just selles etapis, mil on võimalik varakult läbi mõelda, milliseid mõjusid, millistele gruppidele ja poliitikavaldkondadele peaks mõjuanalüüs hõlmama.

Strateegia mõjude analüüsi raporti tööversiooni koostamine: andmete kogumine ja analüüs, poliitika alternatiivide esialgne sõnastamine. Analüüsi koostamisel on võimalik kasutada mitmesuguseid töökorraldusviise vastavalt ministeeriumisisesele otstarbekamale tööjaotusele ja valdkondliku ekspertteadmise olemasolule:

a) mõjuhindamise eest vastutab sisuline poliitikaosakond (nt transport; kõrgharidus; jäätmed);

b) mõjuhindamise eest vastutab horisontaalne üksus, kuhu on loodud piisav analüütiline kompetents (nt analüüsi- või arendusosakond);

c) mõjuhindamiseks moodustatakse töögrupp, kus lisaks arengukava teemale vastava poliitikavaldkonna ametnikele on ka teiste asjassepuutuvate ja mõjuhindamise kvaliteedi seisukohalt oluliste üksuste ning riigiasutuste ametnikud (nt vastava ministeeriumi analüüsi- või arendusüksuse, juriidilise üksuse või valitsemisala asutuse valdkonda tundev töötaja; teise haakuva ministeeriumi või riigiasutuse valdkonnaspetsialistid);

d) mõjuhindamise töögrupp on võrreldes eelmises punktis tooduga veelgi laiem, sisaldades ka avaliku sektori väliseid eksperte (nt analüütikud teadus- või analüüsiuasutustest; omavalitsuste, kodanikuühenduste ja äri sektori esindajad, kel on olulist ekspertteadmist või –kogemust antud valdkonnas).

Ministeeriumisisene töökorraldus võiks jääda vastava ministeeriumi otsustada, kuid juhendmaterjalid võiksid sisaldada neid alternatiivseid töökorralduse võimalusi. Oluline on rõhutada, et strateegiate mõjude analüüsi koostamine on kõrgetasemeline eksperttöö, seega analüüsi töögrupi moodustamise alus peaks olema tunnustatud erialane kompetents, mitte muud faktorid. Näiteks kommunikatsiooni, kaasamise ja konsulteerimise ülesannet täidavad strateegia mõjude hindamises erinevad avalikustamised ja konsultatsioonitegevused.

Eesti kontekstis on tarvis mõelda ka sellele, kas ja kuidas peaksid need ametnikud, kes strateegiat koostavad, osalema ka strateegia mõjude hindamise analüüsis. Paljudes poliitikavaldkondades ongi ministeeriumis paar-kolm asjatundjat tööl, mõnel puhul ka vähem. Üldine vastus sellele küsimusele võiks lähtuda kahest aruteluloogikast. Esiteks, mõistlik töökoormus. Kui võtmeametnikke kaasatakse mõlemasse, on oluline on jälgida, et nende töökoormus ei läheks nii suureks, et kvaliteet hakkab kannatama. Üht ja sama ametnikku ei tohiks panna vastutama nii strateegia koostamise kui ka selle mõjude hindamise eest. Teiseks, täiendavad kompetentsid: strateegiate mõjude

hindamine on võimalus kaasata täiendavaid kompetentse ehk vaadata lahendamist vajavaid probleeme ning võimalikke alternatiive erinevate nurkade alt.

Kokkuvõtteks: selleks, et strateegiate mõjude hindamine moodustaks loogilise osa poliitika kujundamise protsessist, on vajalik kaasata strateegia koostamise võtmeisikuid ka mõjude hindamisse. Viimast eeskätt mõjude hindamise lähteülesande püstitamisel ja alternatiivide sõnastamisel, kuid kindlasti peaks jälgima nende ametnike töökoormust.

Sageli küsitakse, kas mõjude analüüs koostada ise või tellida sisse? Kuigi eelistatavam on mõjuhindamise koostamine (vähemalt teatud osas) ministeeriumisiselt kui teenuse täielik sisseostmine, on ilmselt siiski paljudel juhtudel Eestis vaja kaasata täiendavat analüütilist kompetentsi (kas siis teatud analüüsiosade koostamiseks; meetodiliseks nõustamiseks või tulemuse eksperttasandil tõlgendamiseks). Oluline on siinkohal meenutada teiste riikide kogemust, et kvaliteetne mõjude analüüs sünnib haruharva ühe inimese tööna. Ministeeriumiväliseid valdkonna eksperte soovitatakse kaasata eeskätt selleks, et saada rohkem poliitika alternatiive ning need igakülgset läbi kaaluda. Väliste ekspertide kaasamise vajadus peaks välja selgitatama protsessi algfaasis, nii jääks ka neil omapoolse panuse ja võimaliku analüütilise sisendi koostamiseks mõistlik aeg.

1.1.3. Konsulteerimine, raporti tööversiooni avalikustamine: peamised huvirühmad, seotud ametkonnad, eksperdid.

Konsulteerida on vajalik nii teiste ministeeriumite, huvirühmade kui ka valdkonna ekspertidega, et saada mitmekülgset tagasisidet raportile. Teiste riikide õppetunnid on rõhutanud ka seda, et konsulteerimine on oluline selleks, et testida esialgseid poliitika alternatiive. Seega peab kaasamine ja konsultatsioon toimuma etapis, kus lõplikku valikut ei ole alternatiivide vahel veel tehtud. Nii saab konsultatsiooniprotsessi käigus tekkinud infot kasutada nii olemasolevate alternatiivide täiendamiseks, täpsustamiseks ja ehk ka mõne uue alternatiivi lisamiseks.

Juhul, kui keskse koordineeriva üksuse rollide hulgas on ka ülesanne anda konsultatsiooni korras tagasisidet strateegia mõjude analüüsi tööversiooni kohta (vt järgmisest alapeatükist II põhifunktsiooni kirjelduse juurest lõiku number 2.2.2.), siis peaks seda tegema just selles etapis. Samuti on siinkohal mõistlik küsida teiste ministeeriumide tagasisidet analüüsiraportile.

Soovitav on seada konsulteerimisele miinimumnõuded. Seda on tehtud mitmes riigis ja on järeldatud, et miinimumnõuded on aidanud tõsta nii kvaliteeti kui ka muuta strateegiakujundust läbipaistvamaks ning suurendada sedasi usaldust poliitika kujundamise suhtes.

1.1.4. Strateegia mõjude analüüsi lõppraporti koostamine

Lõppraporti koostamisel saab strateegia mõjude analüüsi koostaja täiendada ja korrigeerida raportit vastavalt keskse koordinatsiooniüksuse, teiste ministeeriumide ja teiste osapoolte tagasisidele, märkustele ja küsimustele. Selles etapis viimistletakse poliitika alternatiive ning selgitatakse välja nende täpsemad mõjud. Oluline on, et raportis käsitletud poliitika alternatiivide hinnangud oleksid tõendus põhised ja neid ei mõjutaks kellegi võimalikud eelistused parima alternatiivi osas.

1.1.5. Strateegia mõjude analüüsi lõppraporti avalikustamine

Lõppraport tuleb avalikustada ja edasistesse menetlusetappidesse saata koos strateegiadokumendiga. Lõppraport peab olema kättesaadav nii otsustajatele,

huvirühmadele kui ka laiemale avalikkusele, sest raport annab hinnangu, millised on strateegia mõjud erinevatele elualadele.

Kui menetlemise etappides on võimalik kasutada mitmekülgsed avaldamise kohti (nt osalusveeb osale.ee; ministeeriumi koduleht), siis dokumendi heakskiitmise järel võiks mõjude hindamise lõppraportid olla hõlpsalt leitavad ühest kohast. Näiteks võiks see tänase praktika põhjal olla Riigikantselei strateegiate veebileht, kus juba on üleval Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud arengukavad.

1.1.6. *Strateegia mõjude analüüsi lõppraporti võimalik muutmine enne strateegiadokumendi heakskiitmist*

Selle etapi eesmärk on tagada, et strateegiadokumendi mõjude hindamise raport kajastab otsustamise hetkeks adekvaatset informatsiooni. Pärast lõppraporti avalikustamist tehakse sellele kvaliteedikontroll (seda osa on täpsemalt selgitatud järgmises alapeatükis lõigus nr 2.3.). Juhul, kui lõppraport ei läbi kvaliteedikontrolli, on vajalik selle täiendamine ja parandamine enne, kui Vabariigi Valitsus teeb oma otsuse strateegia heakskiitmise kohta.

Samuti, kui strateegiadokumenti arutatakse mitmetel tasanditel enne heakskiitmist ning kui dokumenti tekib olulisi muudatusi (nt muudetakse prioriteete), võib olla vajalik ka mõjude hindamise lõppraporti tulemuste korrigeerimine või muudatuste eeldatavate mõjude esiletoomine otsustamiseks. Muutmine võib teoreetiliselt toimuda nii Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikogu menetluse faasis. Sellisel juhul peaks dokumendi väljatöötanud ministeerium olema kontaktpunkt ning töötama vajadusel mõjuhindamise raportiga edasi, et tuua välja muudetud dokumendi mõjud. Nii nagu on loomulik, et vastava ministeeriumi esindajad tutvustavad seaduseelnõud Riigikogu komisjonis, on ka otstarbekas sama skeemi kasutada strateegiadokumentide ja nende mõjude hinnangute kohta. Eraldi funktsiooni loomine mõjude hindamisega tegelemiseks Riigikogu tasandil ei ole Vabariigi Valitsuse poolt esitatud strateegiate puhul vajalik. Küll aga tasuks kaaluda ning Riigikogu esindajatega arutada, milline võiks olla mõjude hindamise eeldatav kvaliteet ja süsteem Riigikogus.

1.2. Poliitika järelhindamine kasutades koostatud mõjuanalüüsi: millised olid tegelikud mõjud ja miks?

Kui strateegia on rakendunud (kas vahetapina või lõpliku hindamisena), on edasiseks poliitika kujundamiseks vajalik teada, millised on olnud strateegia tegelikud mõjud. Selleks koondatakse strateegia elluviimise kõik kulutused, hinnatakse saavutatut ja tuvastatakse, kas ja kuidas on strateegias seatud eesmärgid täidetud. Hindamise tulemusel peaks valmima kirjalik dokument (võimalikud erinevad formaadid), mille peamine eesmärk on anda sisukat ja tõenduspõhist informatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamise kohta. Nimetatud dokumendi peaks samuti avalikustama, sest see teenib riigivalitsemise läbipaistvuse eesmärki ning samuti on niimoodi võimalik saada rohkem tagasisidet erinevatelt osapooltelt.

Et strateegiate mõjude hindamine toimiks võimalikult tõhusalt poliitika kujundamise protsessis, on vajalik, et nimetatud elluviimise hindamise dokument sisaldaks ka võrdust strateegia mõjuhindamise lõppraportis toodud eeldatud mõjudega. Sellisel viisil on võimalik saada sisukat tagasisidet ka strateegiate mõjude hindamise kvaliteedi kohta ning luua vajalikud eeldused sellest õppimiseks.

Eestis võiks olla esimene koht selliste hinnangute andmisel strateegiadokumendi vahehindamine. Arvestades, et viimastel aastatel on Vabariigi Valitsus heaks kiitnud

palju valdkondlikke arengukavasid (aastail 2006-2008: 29 valdkondlikku arengukava¹²), on nende vahehindamise periood on peagi käes. Seda on väga oluline ära kasutada teadmispõhise poliitika kujundamisel ja strateegiate mõjude hindamise süsteemi juurutamisel. Sellest tulenevalt on vajalik läbi mõelda ka poliitika elluviimise hindamise alused; näiteks võiks kaaluda vahehindamist kui esimest etappi strateegiate mõjude analüüsi juurutamisel.

4.2. II põhifunktsioon: arendus, nõustamine ja kvaliteedikontroll

Strateegiate mõjude hindamise süsteemi lõpliku kujundamise ühe olulise sisendinformatsioonina oleks vaja teada, millise töö mahu jaoks oleks vajalik keskset koordinatsioonisüsteemi ja selle võimekust kavandada. Praktilisest vaatenurgast on oluline vahe, kas tegemist oleks näiteks ühe arengukava menetlemisega poolaastas, kuus või nädalas. Kuna seda hetkel ei ole teada, siis ressursside arvestuse vaadet ei ole võimalik praeguses etapis lisada. Küll aga on antud küsimust Riigikantseleil võimalik arutada hilisemas etapis, sest allolev ülevaade võimalikest ülesannetest annab potentsiaalselt erinevaid kombineerimisvõimalusi ja valikuid.

Funktsiooni täitja. Soovitame määrata keskseks koordineerijaks Riigikantselei (praeguse strateegiabüroo baasil) järgmistel kaalutlustel: keskne vaade ja hea tunnetus valitsuse vajadustest; olemasolev kompetents strateegiabüroos strateegiate kommenteerimisel, st sissetöötanud meeskond; vajalik professionaalne tugi peaministrile; strateegiabüroo tänased funktsioonid on samuti seotud teatud horisontaalsete strateegiliste tegevustega nagu säästva arengu strateegiline arendamine ning majanduse- ja tööhõive tegevuskava koordineerimine. Kuna mõjude hindamise üldtunnustatud roll on toimida vajaliku informatsioonilise toena poliitilisel otsustamisel, siis kõikjal teemakohases kirjanduses on rõhutatud poliitilist toetust sellele tegevusele. OECD juhendmaterjal ning rahvusvaheline ekspertraport soovitavad, et keskne koordinatsiooniüksus peaks paiknema võimalikult lähedal poliitilise otsustamise tipule (OECD 2008: 39-40; Jacobs & Associates 2007: 9-10).

Võimalikud alternatiivid keskse koordinatsiooniüksuse rollide täitmiseks Eestis täna olemasolevate asutuste baasil oleks Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium.

- 1) Rahandusministeeriumil (RM) on olemas teatud kompetents ja ajalugu strateegiadokumentide süsteemi arendamisel ja nende menetlemisel. Samuti on RM-l olemas ülevaade riigieelarve protsessist ja eelarves kavandatud vahenditest. Siinkohal aga peab mainima, et strateegiadokumendi mõjude hindamise eesmärk ei ole kitsalt riigieelarveliste kulude ja tulude prognoosimine, vaid märksa laiem majandusliku ja sotsiaalse mõju hindamine. Seega ei ole riigieelarve argument määrav koordineeriva üksuse määratlemisel. Küll aga räägib RM poolt asjaolu, et RM on otseselt seotud strateegilise planeerimise süsteemi arendamisega. Samas ei ole RM-l sellist keskset positsiooni ja juurdepääsu valitsuse aruteludele, nagu seda on Riigikantseleis.
- 2) Justiitsministeeriumiga (JUM) on strateegiate mõjude hindamisel peamine kokkupuude JUM poolt kavandatava õigusaktide mõjude hindamisega. JUM tegevuse fookus on olnud detailsemal mõjude analüüsi tasandil, ehk õigusaktidel. Kui keskse koordineeriva üksuse ülesanneteks kavandada terviklik arendus-, tugi- ja kvaliteedikontrollisüsteem, on oluline otsene kokkupuude strateegilise planeerimise süsteemiga. Selline terviklik koordineeriva üksuse toimimine jääb JUM sisulisest ekspertiisist kaugemale. Küll aga on oluline koostöö

¹² 2008.a novembri lõpu seisuga; andmed pärit <http://www.valitsus.ee/?id=5226>

JUM-ga mõjude hindamise süsteemi arendamisel, et õigusakti mõjude analüüsi tulemusi oleks võimalik kasutada ka õigusnormi vajalikkuse ja valiku kaalutlemisel.

Peamised kaalutlused keskse koordineerimise määramiseks sõltuvad sellest, kui võrd laialdased koordineerimisfunktsioonid üksusele kavandada. Kui seda kavandada terviklikult ehk selliselt, nagu allpool kirjeldatud, kujutab see endast sisulist ja pidevat tööd riigi strateegiakujundusega. Mõjude hindamine on poliitika kujundamise protsessi (toimugu see siis strateegilisel tasandil või juba regulatsiooni tasandil) kvaliteedi tõstmise seisukohalt oluline ja viimane saab toimuda tihedas koostöös poliitika väljatöötavate ministeeriumidega.

Keskse koordineerimise põhifunktsioon on siinkohal esitatud võimalikult terviklikult pidades silmas eesmärki seostada mõjuhindamisega kõik poliitikakujundamise etapid – strateegiline eesmärgistamine, prioritseerimine ja vastavate poliitikate väljatöötamine. Mõned riigid kasutavad allpool kirjeldatud ülesannete täitmiseks mitmeid erinevaid asutusi ja mõnel pool ei kata keskse koordineeriva üksuse ülesanded kõiki tegevusi. Siiski on parimate praktikate näiteid ning rahvusvahelised uuringud (UNDP ja LGI 2007: 40; OECD 2008: 35; Jacobs & Associates 2007: 10; Jacobs & Associates 2006: 19) rõhutanud järgmiste põhikomponentide olulisust: meetodiline tugi, süsteemne arendustöö ja monitooring, kvaliteedikontroll.

Selle põhifunktsiooni väljaarendamisel on oluline jälgida, et esile pääseks sisuline kvaliteet, mitte bürokraatlikud meetmed. Teisisõnu, kogu protsess peaks põhinema motivatsioonil parandada sisulist kvaliteeti, toetada kollektiivset õppimist ja tajuda laiemat pilti ühiskonna toimimisest. Põhifunktsioon jaguneb kolmeks komponendiks: süsteemiarendus; nõustamine ja tugi; ning kvaliteedikontroll. Esimese ja teise komponendi puhul oleks vajalik üldisem õiguslik mandaat koordineerimiseks ning kolmanda tegevuse puhul väga selge mandaat kvaliteedi kontrollimiseks.

2.1. Strateegiline ja meetodiline süsteemiarendus

- 2.1.1. *Strateegiline arendustöö.* Siinkohal võiks eristada kahte liiki tegevusi: (A) kirjalik monitooring või hinnang mõjuhindamise süsteemi edenemisest ministeeriumides. Raport toimiks käegakatsutava väljundina ja võimaldaks võrdlust üle aja; samuti see võiks olla hea õppimiseks ministeeriumide vastavatele ametnikele. Mõnedes riikides kasutatakse selliseid raporteid ja mahajääjate „taganttõukamiseks“. (B) Pidev arendustöö strateegilise juhtimise kvaliteedi tõstmiseks: eeldab paindlikku suhtlemist ja partnerite võrgustikku ja dünaamilist koostööd. Oluline ei ole mitte ametliku komisjoni või muu tööorgani moodustamine, vaid sellise keskkonna loomine, mis võimaldab ideede genereerimist ja vastastikust õppimist.

EESMÄRK: järjepidev riigi strateegilise mõtlemise kvaliteedi tõus.

TEENUS/TEGEVUSE VÄLJUND: regulaarsed eduraportid; sisukas ja viljakas dialoog strateegilise mõtlemise kvaliteedi arendamisest sidusgruppidega.

PEAMISED KOOSTÖÖPARTNERID: ärksad ettevõtjad, mõtlejad, analüütikud, peamised koostööpartnerid avalikust sektorist (nt RM, JUM, Arengufond). Koostöö võiks toimida võrgustikuna (vajadusel saab kombineerida ja koos tööle panna ka punktis 1.1.2. nimetatud ministeeriumide kontaktisikute võrgustikuga).

Mitmekesine ekspertide võrgustik: koosneb ärksa ühiskondliku „närviga“ mõtlejatest äri sektorist; analüüsi ja teadusorganisatsioonidest; teisest teemaga tihedalt kokkupuutuvatest avaliku sektori asutustest; samuti võiks siia kuuluda mõni välismaa vastava kogemusega ekspert.

Võrgustiku eesmärgid: saada aru, kas tehtav töö on ühiskondlikult laiemalt mõistetav, vajalik ja tunnustatud; kontrollida ideid ja suundumusi; tihendada ühiskondlike

partnerite esindajatega dünaamilist koostööd ja konsultatsiooni. Kokkuvõtteks: luua usaldust ning saada alternatiivseid mõtteid.

Toimimine: võimalikud variandid, mis on ka dünaamiliselt arendatavad ja muudetavad vastavalt vajadusele ja valmisolekule. St võib toimida nii avatumana kui ka klubilisemana. Igal juhul ei tohiks olla formaalne organ, kes raporteerib valitsusele. Võrgustik peaks olema täiendav ressurss üksnes keskele koordineerimisele, mitte valitsusele.

TEGEVUSE PEAMINE SIHTRGUPP: Vabariigi Valitsus, ministriumid, sidusgrupid (tegelikult kõik need, kes on huvitatud riigi süsteemsest arendamisest).

AVALIKKUSE JUURDEPÄÄS: peamiselt tegevuse väljundile.

- 2.1.2. *Metoodiline koordineerimine ja suunakujundus*. Siinkohal on mõeldud juhiste ja muude abimaterjalide väljatöötamist ja/või nende koostamise koordineerimist. Selleks, et mõjuhindamisega tegelevad ametkonnad teaksid, millest juhendada, on vajalik luua ühtsed näidised, välja töötada soovitatav formaat ja väljundi esitamise viis. See on oluline, et tagada ministriumiti sarnane lähenemine ja luua alus analüüsitulemuste võrdlemiseks.

EESMÄRK: luua strateegiate mõjude hindamisele asjakohane metoodiline ja protseduuriline raamistik ning seda edasi arendada ja täiendada vastavalt vajadustele.

TEENUS/TEGEVUSE VÄLJUND: mõjuhindamiseks kasutatavate metoodikate kirjeldus, selge protsessi kirjeldus, käsiraamatud, juhised jm abimaterjalid; kesksed koolitused.

PEAMISED KOOSTÖÖPARTNERID: ministriumide mõjuhindamise kontaktisikud; analüüsi- ja teadusasutused metoodiliseks nõustamiseks ja arendustegevuseks. Selle ülesande täitmiseks võiks moodustada riigisektori võrgustiku järgnevalt.

Ministriumide (jt riigiasutuste) mõjuhindamise kontaktisikute võrgustik: siia kuuluvad ministriumide need võtmeametnikud, kes realselt tegelevad mõjude hindamise süsteemiga (nt arendus- või analüüsiosakonnast vms). Arvestades, et mõnedel juhtudel mängivad ka valitsemisala asutused väga olulist rolli valdkonna strateegiate kujundamisel, tasuks kaaluda ka neist asutustest võtmeisikute kaasamist.

Võrgustiku eesmärgid: toimida keskele koordineerimisele vajaliku koordineerimisehoova ja tagasisidena, kus saab arutada metoodilisi küsimusi, anda tagasisidet juhendite jms toimivuse ja ootuste kohta, analüüsida üksteise kogemusi, vajadusi. See võrgustik võiks aidata arendada ka ministriumidevahelist koostööd mõjude hindamisel ja strateegiakujundusel.

TEGEVUSE PEAMINE SIHTRGUPP: ministriumide (ja vajadusel ka teiste riigiasutuste) mõjuhindamise ja analüüsiga tegelevad ametnikud.

AVALIKKUSE JUURDEPÄÄS: väljatöötatud materjalidele võiks olla avalik juurdepääs.

2.2. Strateegiate mõjude hindamise tugi ja nõustamine

- 2.2.1. *Mitteformaalne nõustamistugi (nn „helpdesk“)*: jooksev mitteformaalne konsultatsioon ja nõuanne mõjuhindamisega tegelevatele ametnikele. Vajadusel ka kontaktide loomine konkreetsetes poliitikavaldkonnas kompetentsete analüütikutega. See tugifunktsioon peaks toimima võimalikult avatult, sõbraliku ja toetavana. Vähemalt alguses võiks nõustamistugi toimida ka proaktiivsena.

EESMÄRK: tõsta riigiasutuste üldist mõjuhindamise alast suutlikkust ja jagada strateegiate mõjude hindamise alaseid teadmisi.

TEENUS/TEGEVUSE VÄLJUND: mõjuhindamise alane nõustamine.

PEAMISED KOOSTÖÖPARTNERID: analüütikud (analüüsi- ja teadusasutused).

TEGEVUSE PEAMINE SIHTRGUPP: ministriumite (ja vajadusel ka teiste riigiasutuste) mõjuhindamise ja analüüsidega ning strateegiate koostamisega tegelevad ametnikud.

AVALIKKUSE JUURDEPÄÄS: võiks kaaluda kas avaliku „helpdesk“ rolliga veebikeskkonna loomist või teatud kasutajatele ligipääsetava ektranet-lahenduse vahel. Kui juhendmaterjalid ja teatud korduma kippuvad küsimused on juba avalikustatud, siis võiks siinkohal eelistada ektranet-lahendust, kus strateegiate mõjude hindamisega tegelevad inimesed saaksid ka omavahel mõtteid vahetada ja faile jagada.

- 2.2.2. *Kirjalik tagasiside mõjuanalüüsi raporti ja strateegia tööversioonile*: toimib sisuliselt kvaliteedi kontrolli eelfaasina, aga pehmemalt ja nõuandvalt. Eesmärk on anda strateegia mõjude analüüsi raporti tööversiooni avalikustamise etapis tagasisidet. Sisuliselt võiks see toimida sarnaselt tänase strateegiabüroo tööga, kus kommenteeritakse arengukavasid enne nende esitamist Vabariigi Valitsusele. Antud ülesannet saavad täita strateegiabüroo enda töötajad, vajadusel saab kaasata mõnd eksperti kommenteerima ja kontrollima asjakohasust (nt eesmärkidele ja probleemidele). Siinses tööloogis võiks strateegiabüroo pöörata tähelepanu ka neile senistele Eesti arengukavade kitsaskohtadele, mida käesoleva töö raames tehtud 10 arengukava analüüs välja tõi.

EESMÄRK: arengukava ja selle mõjude analüüsi raporti tööversiooni kvaliteedi tõstmine, horisontaalsete küsimuste ja probleemide märkamine. St toetaks ka teatud määral erinevate ametkondade tegevuse sidusust.

TEENUS/TEGEVUSE SISU: kirjalik tagasiside strateegilisele dokumendile ja mõjuanalüüsi tööversioonile; rõhk analüütilistel ja horisontaalsetel küsimustel, mitte valdkonnaspetsiifiline.

PEAMISED KOOSTÖÖPARTNERID: Rahandusministeerium; teised teemaga haakuvad ministriumid.

TEGEVUSE PEAMINE SIHTRGUPP: strateegia koostajad (ja peamised kaasatud ametkonnad).

AVALIKKUSE JUURDEPÄÄS: praegu on ametlik kiri avalik dokument, võiks seda ka edaspidi olla.

2.3. Kvaliteedikontroll

Kvaliteedikontrolli eesmärk on välja selgitada, kas mõjuhindamine on kvaliteetselt koostatud, kas alternatiive on piisavalt ja need on teostatavad, ning kas alternatiivide mõjud on selgelt ja asjakohaselt hinnatud. Selleks, et kvaliteedikontroll oleks efektiivne, peaks tal olema teatud otsustuspädevus ja otsusekoht (õiguslikult tagatud). Teisisõnu oleks kvaliteedikontrolli teostava üksuse vastutus ja roll anda valitsusele kindlustunne, et see, mida analüüs väidab, on parima teadaoleva info kohaselt õige. Põhjendatud ja vajalik oleks kasutada väliseid eksperte, mida soovitatakse ka teiste riikide kogemuste pinnal (nn *peer-review*).

EESMÄRK: kontrollida, kas mõjusid on adekvaatselt hinnatud.

TEENUS/TEGEVUSE SISU: kirjalik kvaliteedikontrolli hinnang koos konkreetse soovitusena, mis mõjutab strateegiadokumendi jõudmist VV päevakorda. Formaadi valik vaja eraldi läbi mõelda vastavalt keskse koordineerimise võimekusele. Arvestades, et see on suunatud VV-le, võiks hinnang olla lühike ja konkreetne.

PEAMISED KOOSTÖÖPARTNERID: sidusgrupid; analüütikud (teadus- ja analüüsiuasutused); valdkondlikud eksperdid.

TEGEVUSE PEAMINE SIHTRÜP: Vabariigi Valitsus

AVALIKKUSE JUURDEPÄÄS: hinnang raporti kvaliteedile võiks olla avalik.

2.4. Valdkondadeüleline mõjude seire.

Koordineerimisüsteemi kavandamisel tasuks mõelda ka sellele, kes ja kuidas tegeleb laiemal riigi arengu edenemise seirega ehk teatud agregeeritud või makronäitajate analüüsi, tõlgendamise, järelduste tegemise ja kommunikatsiooniga. See sõltub muidugi ka sellest, millisel tasemel ministriumid nende küsimustega töötavad. Täna on Riigikantselei pädevuses tegeleda juba sel üldistatud tasandil teatud koordineerivate tegevustega kolme olemasoleva protsessi raames (Riigikantselei põhimäärus §3 lg 1 ja 9): riigi konkurentsivõime tõstmise ning säästva ja jätkusuutliku arengu strateegiliste arengukavade koostamise ja elluviimise koordineerimise ja peaministri toetamine Teadus- ja Arendusnõukogu töö juhtimisel.

Kui kavandada üldistatud seiret teatud põhinäitajate analüüsi kaudu, oleks see nimetatud kolme põhivaldkonna baasil mõttekas ühendada.

Alapeatükkides 4.1. ja 4.2. kirjeldatud strateegiate mõjude hindamise süsteemi võimalik korraldus on esitatud ülevaatliliku joonisena lisan 9 (valmib ekspertnõukogu II koostamiseks). Strateegiate mõjude hindamise protsessi võimalik skeem on esitatud lisan 10 (valmib ekspertnõukogu II koostamiseks).

5. JÄRELDUSED

Üle-Euroopaline uuring¹³ soovib mõjuanalüüsi rolli, protsessi ja piirangute üle põhjalikult järele mõelda, sest riikide erinevad praktikad teevad võimatuks ühete heade soovitusete andmise. Arvestades ka käesolevas analüüsis lähemalt vaadeldud riikide kogemusi, võiks olemasoleva kogemuse pinnalt soovitada järgmisi üldisi tegevussuundi:

- Poliitivate mõjude hindamine ei toimi suletud ruumis ja selle edukus sõltub poliitilisest kontekstist. Kui riik seab endale eesmärgiks suurendada tõenduspõhist poliitikakujundamise praktikad, tuleb ka valitsusel mõista selle ülesande keerukust ja võimaldada ressursid ja langetada vajalikke tingimusi loovad otsused.
- Sageli rõhutatakse, et mõjude hindamine on lahutatud poliitilistest otsustest *a la* mõjuhinnang tuvastab parima lahenduse ja nihkub seejärel tagaplaanile, protsessi võtab üle poliitiline kauplemine ja kokkulepete otsimine. Tuleb meele pidada, et ka kvaliteetne mõjude analüüs ei anna ühte õiget vastust, vaid raamistiku probleemidele ja nende tagajärgedele. Seega ei ole asjakohane tekitada kunstlikku seina mõjuhinnamiste ja

¹³ http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

otsustamise vahele, sest mõjuanalüüs saab olla kasulik materjal ka poliitilises otsustusprotsessis ning toetab seeläbi otsusetegemist kogu poliitika tsükli jooksul.

- Trend liigutada mõjuhindamise alast vastutust järjest kõrgemale valitsushierarhias ja seada sisse keskne kvaliteedikontroll on hea viis protsessi tõhustamiseks. Siiski ei ole sellest olulist kasu, kui sellega ei kaasne vajalikku suutlikkuse tõstmist mõjuanalüüside ettevalmistajate hulgas.
- Terviklik mõjuanalüüs on keerukas ülesanne ning rahvusvahelised kogemused näitavad, et targem on sihistada analüüsitaset kitsamalt ja teha pigem vähem analüüsi kvaliteetselt, kui devalveerida kogu süsteemi üleüldise kohustusliku nõuetepaketiga, mida ei suudeta täita. Kuigi mõjuhindamist käsitletakse viisi poliitikakujundus efektiivsemaks muutmiseks, siis akadeemiline kirjandus peab efektiivsuse kõrval olulisemaks hoopis legitiimsust – „usaldusväärsus on mõjuanalüüsi Achilleuse kand“ (Radaelli 2005: 20).
- Mõjuanalüüsis eesrindlasteks peetud Euroopa Komisjoni, USA-d ja Austraaliat iseloomustab erinevate valdkondade mõjude analüüsi kasutamine ning seejuures liigutakse mõjuanalüüsi *soft benefit-cost* analüüsi ja suurema integreerituse suunas (Jacobs 2006: 46, 48).

5.1. Soovitused

Mõjude analüüsi juurutamist tuleks käsitleda riigi strateegilise planeerimise süsteemi loogilise osana, mitte eraldiseisva ülesandena. Seetõttu on järgnevalt esitatud ka mõned soovitused strateegilise planeerimise süsteemi edasiarendamise võimaluste kontekstis.

Strateegilise planeerimise süsteemist:

- Arendada erinevaid poliitikakujundamise mehhanisme lisaks arengukavadele. See teenib eesmärki muuta kogu poliitika kujundamise alast tegevust kvaliteetsemaks ja analüüsipõhisemaks ning aitab ka mitte kuhjata kogu sellealast tööd arengukavade koostamisse.
- Konsolideerida strateegilisi arengukavasid, luua nende vahel suurem sidusus ja mõelda läbi valdkondade vastastikune mõju. Eestis kehtib praegu välja suur hulk strateegilisi arengukavasid. Nende koostamine on loonud teatud suutlikkuse ja kogemused ministeeriumides, mis on olnud kahtlemata vajalik, et üldse strateegilise planeerimise oskusi omada.
- Kaaluda, millised erinevaid formaate võiks valdkondlike arengukavade koostamisel kasutada ja töötada välja 3-5 näidet (sisaldaks nii dokumendi enda näidet kui ka eeldatavat strateegia koostamise protsessi näidet). Kuigi valdkondlike strateegiate koostamiseks on kehtestatud ühetaolised nõuded (VV määrus) nii sisule kui protsessi üldisele korraldusele, täidavad tegelikkuses strateegilised arengukavad väga erinevaid rolle poliitika kujundamisel. Nii saaksid asutused valida ka lähenemise vastavalt sellele, milline on strateegia peamine roll ja eesmärgid. Selles valikus võiks olla ka märksa lühemaid, kuid sisuliselt väga tõsiseltvõetavaid, ja paindlikumaid strateegiaid või kontseptsioone või poliitika suunapabereid. Sellise valiku olemasolul ei tähendaks strateegia koostamine tingimata keerukat, pikka ja kulukat protsessi, vaid võimaldaks ka kiiremat ja pindlikumat lähenemist.
- Teadmispõhisemaks poliitikakujundamiseks vajaks riigi andmehõive ülevaatamist ja teatud lõikudes olulisi muudatusi, et luua vajalikud sisendid analüüsideks ja kvantitatiivsete andmete kasutamiseks. Näiteks : 1) Praegu tellib riik sisse ka omajagu ülevaateuuringuid, kaardistusi, mis ei ole oma olemuselt eriti analüütilised tegevused. Kui riigi andmekogumispõhimõtted ja vajadused oleksid paremini läbi mõeldud, on kindlasti

võimalik praeguseid ressursse paremini ära kasutada; 2) Registritesse kogutavate andmete vajadus ja hilisemad kasutusvõimalused on vaja samuti üle vaadata; võimaldama peaks rohkem avalikku andmete kättesaadavuse analüüsitaval kujul. Nii kuluks ka analüüside koostajatel vähem aega ja ressursse elementaarsele andmekogumisele.

- Tegeleda teadlikult ministeeriumideülese horisontaalse koostöö edendamisega poliitikate kujundamisel. Seda on vaja seetõttu, et tänapäeval on järjest enam on olulised ühiskondlikud probleemid väga keerukad. Horisontaalse koostöö edendamisega ministeeriumide vahel on viimasel ajal näiteks tegelenud Soome ning Ühendkuningriik.
- Arendada arengukavade elluviimise hindamise süsteemi. Lõpptulemusena peaks eelmise perioodi arengukava tulemuste hindamine eelnema uue arengukava koostamisele, mitte olema selle osa.

Strateegiadokumentide kvaliteedi parandamisest (detailsemalt vt alapeatükk 3.2)

- Luua selge seos hetkeolukorra analüüsi ehk sisuliselt eelmise perioodi arengukava elluviimise hindamise järelduste ja arengukava eesmärkide vahel.
- Prioritiseerida arengukavades eesmärgid, meetmed ja tegevused ning otsustada selle põhjal ka ressursside paigutamine.
- Üle vaadata arengukavade seletuskirjade rollid: need ei peaks olema samasugused kui õigusaktidel, sest arengukavad sisaldavad üldjuhul ka valdkonna vajadusi ja muid asjakohaseid selgitusi, mida ei ole vajalik seletuskirjas korrata.
- Käsitleda arengukavades sisukalt ka vajalike teadmiste ja kompetentside loomist.

Strateegiate mõjude hindamisest:

- Strateegiate mõjuhindamist on soovitatav Eestis järk-järgult juurutada, et tekiks vajalik kompetents ja kvalitatiivsed muutused laiemas poliitika kujundamise protsessis. Sellist lähenemist toetab ka rahvusvahelise kogemuse analüüsi järeldus, et eksisteerib suur lõhe formaalsete nõuete ja reaalse mõjuanalüüsi toimimise vahel. Näiteks võiks kaaluda arengukavade vahehindamist kui esimest etappi strateegiate mõjude analüüsi juurutamisel. Kõigepealt on vajalik tegeleda mõjude hindamise süvalaiendamise ja alles siis üksikasjaliku meetodiliste standardite paketi. Mõjude hindamise juurutamiseks on vajalik pakkuda nii kvaliteetset nõustamist, konsultatsiooni, üksikasjalikke juhendmaterjale kui tegeleda ka mõjude hindamise kesksete koolituste korraldamisega.
- Vajalik on kavandada strateegiate mõjuanalüüside koostamine varakult ja integreerida need tööplaani või tegevuskavasse. Teisisõnu, oluline on muuta mõjude analüüsimine tavapäraseks praktikaks poliitika kujundamisel. Selleks, et lahendada strateegiate koostamise „kuhjumise“ probleem (vt alapeatükk nr 3.1.), on vajalik läbivalt integreerida poliitika kujundamise protsessi mitmeid sisulist kvaliteeti parandavaid mehhanisme.
- Töötada välja kaasamise ja konsulteerimise miinimumnõuded ning käsitleda seda ka mõjude analüüsi koolitustel.
- Anda keskele koordineerimisele mandaat tegeleda süsteemse arendustegevuse, nõuandva ja toetava tegevuse ning formaalse kvaliteedikontrolliga.
- Vaadata üle ja täiendada nõudeid arengukavade koostamise ettepanekutele, käsitledes nii eelneva perioodi arengukava peamisi tulemusi, arengukava keskset eesmärki puudutavaid ühiskondlikke probleeme ning tuvastades antud valdkonna juhtimiseks olulised teadmised või kompetentsid.

- Arvestades, et paljud ühiskondlikud probleemid ei allu riigi otsesele kontrollile, on oluline enne arengukava koostamist ka läbi mõelda, millise osaga probleemi lahendamisest oleks riigil kompetentsi tegeleda.

KASUTATUD ALLIKAD

Dutch assessment of proposed regulation; explanatory notes, step-by-step plan, quick scan, manuals, Ministry of Economic Affairs, The Hague, August 2004. http://compliancecostsacc.openims.com/ufc/file/compliancecosts_sites/51f1632835d34e72af0128cecdae1fd1/pu/Dutch-IA-manual.pdf

EVIA - Evaluating Integrated Impact Assessment. Improving the Practice of Impact Assessment, report of 6th Framework Programme, February 2008. http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

Goggin, I. Ja Lauder, G. (2008) Report on Review of Operation of Regulatory Impact Analysis. Department of Taoiseach, Ireland. <http://www.betterregulation.ie/eng/index.asp?docID=111>

Impact Assessment Guidance, BERR, United Kingdom. <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>

Jacobs, S. (mai 2006) Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making. Jacobs & Associates.

Jacobs, S. (september 2007) Regulatory Reform Strategies: Converging with Europe's Best Regulatory Environments. Jacobs & Associates.

OECD (2008) Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, Paris, OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>

Progress Report to Government by the Better Regulation Group on „Regulating Better – a government white paper setting of six Principles on Better Regulation. Department of Taoiseach, Ireland, 2007. <http://www.betterregulation.ie/eng/index.asp?docID=102>

Radaelli, C. M. (2005) What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe? AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

Regulating Better: A government White Paper setting out six Principles of Better Regulation. Department of Taoiseach, 2004. http://www.betterregulation.ie/attached_files/upload/static/RegulatingBetterGovernmentWhitePaper.pdf

RIA Guidelines - How to conduct a Regulatory Impact Analysis, Department of Taoiseach, 2005. http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/RIAGuidelines.pdf

Robertson. C. (2008) Impact Assessment in the European Union. EIPACSOPE, 2008/2.

SEC (2005) 791. Impact Assessment Guidelines. European Commission, June 2005 with March 2006 updates.

SEC (2007) 926 „Better Regulation and enhanced Impact Assessment“. Information note from the President to the Commission, June 2007, Brussels.

SIGMA (2001) Poliitika vahendite thustamine mõjude hindamise abil. SIGMA kogumik nr 31. Pariis, OECD.

The Standard Cost Model; A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses, International SCM network, The Hague, August 2004. <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>

UNDP ja LGI (2007) Mapping Ex-ante Policy Impact Assessment Experiences and Tools in Europe. Resource Book for Practitioners. UNDP ja LGI.

Lisaks nimetatud kirjandusele kasutati käesolevas töös hulgaliselt veebimaterjale erinevate riikide mõjuhindamise süsteemi kohta; lisa 5 nimetatud Eesti arengukavasid ja nende seletuskirju ning mõjuanalüüse reguleerivaid Eesti õigusakte.

LISAD

1. Ühendkuningriigi mõjuanalüüsi protsessiskeem (inglise keeles).
2. Ühendkuningriigi mõjuanalüüsi raporti standardvorm (inglise keeles).
3. Väljavõte Jacobs & Associates' ülevaateanalüüsist: riikide õppetunnid. Current Trends in Regulatory Impact Analysis (2006). The lessons to be learned for governments that are improving or adopting RIA (inglise keeles).
4. Väljavõte EL liikmesriikide ja EK mõjuanalüüsi uuringust: mõjuanalüüsi neli ideaaltüüpi (inglise keeles).
5. Analüüsitud Eesti arengukavade valim.
6. Eesti arengukavade analüüsi kokkuvõtlik tabel.
7. Väljavõte Jacobs & Associates' uuringust: mõjude hindamise süsteemi korraldus. Regulatory Reform Strategies: Converging with Europe's Best Regulatory Environments (2007) (inglise keeles).
8. Väljavõte Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendist: tabel hinnatavatest mõjudest (inglise keeles).
9. Eesti strateegiate mõjude hindamise süsteemi võimaliku korralduse ülevaatlik joonis.
10. Eesti strateegiate mõjude hindamise protsessi võimalik skeem.

LISA 1. Ühendkuningriigi mõjuanalüüsi protsessiskeem (inglise keeles).

Impact Assessment Flowchart (Text Version)

1	Development stage Impact Assessment: Define the policy problem; early engagement with departmental economists; gather evidence; develop rationale for Government intervention; identify objectives; consider implementation and monitoring issues; consider specific impact tests.
2	Options stage Impact Assessment: identify options; initial estimates of costs and benefits; test options through pre-consultation.
3	Informal consultation with business and key stakeholders.
4	Does the proposal impact solely on the public sector? If yes, go to step 5. If no, go to step 7.
5	Do costs exceed £5m OR is the issue particularly sensitive or controversial? If no, go to step 6. If yes, go to step 7.
6	Complete Impact Assessment not required - ENDS
7	Draft of consultations stage Impact Assessment: refine options; costs, benefits and other impacts; refine Evidence Base; Ministerial sign off.
8	Clearance through panel for regulatory accountability (for significant issues).
9	Collective Ministerial agreement
10	Agreed consultation stage Impact Assessment out to public consultation.
11	Final proposal stage Impact Assessment: take account of consultation; focus on costs and benefits of preferred option; Ministerial sign off
12	Clearance through PRA and Collective Ministerial Agreement
13	Implementation stage Impact Assessment; Ministerial sign off
14	Implementation.
15	Review stage Impact Assessment: review to establish actual costs and benefits and whether regulation is achieving its desired effects.

LISA 2. Ühendkuningriigi mõjuanalüüsi raporti standardvorm (inglise keeles).

Lisatud eraldi failina.

LISA 3. Väljavõte Jacobs & Associates' ülevaateanalüüsist: riikide õppetunnid.

The lessons to be learned for governments that are improving or adopting RIA¹⁴

Allikas: Current Trends in Regulatory Impact Analysis © Jacobs and Associates, May 2006

RIA processes

Targeting and scope of RIA

□ A government should clarify its targeting strategy for more consistent and transparent application, and should elaborate clearly the standards of analysis for categories of regulations. Good practice suggests that regulations of high significance should have monetized estimates of all important costs, at minimum, and quantification of all important benefits. Regulations of high significance also should examine more options, and contain more detailed information on risks.

Public consultation processes associated with RIA

□ International trends toward mixed consultation methods are relevant to all countries. Earlier and informal forms of consultation with key stakeholders should be followed by a multilayered consultation process based on minimum and consistent standards, and combined with tailored approaches geared toward more intensive dialogue and higher quality data collection.

Data collection methods and data quality standards

□ As RIA programs are integrated into policy processes, regulatory policies should develop more stringent data quality standards for RIA and should encourage the use of scientific peer review when data are critical and highly uncertain.

Strengthening the challenge function from a central RIA watchdog

□ The challenge function is currently weak in many countries, but stronger incentives and control processes are being implemented in the most advanced countries. In countries with lower-quality RIA, there is no apparent penalty for regulators who fail to prepare adequate RIAs, fail to consult adequately, or fail to respond to concerns. A government should establish the authority of a central quality control unit to require a minimum level of quality before a RIA goes to ministers. A department unable to comply should explain to the Council of Ministers why it is unable to meet minimum standards.

Involvement in RIA by other institutions

□ Setting up a network of mutually supportive institutions around the good regulation agenda is critical to success. These institutions can include business advisory groups on regulation who consistently monitor regulatory and RIA quality, and formal and structured networks at the ministerial level.

Early planning and preparation of RIA

□ To launch an earlier start to RIA, annual reports on regulatory plans and priorities are potential vehicles for beginning the RIA and for setting priorities. Several countries require an early screening RIA, and this seems to support a policy of proportional analysis and to open the way for earlier and more meaningful public consultation on alternatives and regulatory design.

¹⁴ <http://www.regulatoryreform.com/pdfs/Current%20Trends%20and%20Processes%20in%20RIA%20-%20May%202006%20Jacobs%20and%20Associates.pdf>

Monitoring compliance followed by public reporting of performance

□ Accountability for RIA performance should be boosted. Monitoring and reporting practices are used in several of the most advanced countries. Tools include a scorecard for RIA, and monitoring of performance through a compliance database. Performance of each regulator should be publicly reported at least annually.

Expert scrutiny from scientific peers

□ A more organized approach to peer review of technical material can help ensure that good peer review practices are used and that scarce scientific resources are used efficiently.

Improving Ministerial Accountability

□ Several countries require that ministers personally certify that RIAs meet minimum standards of quality. This good practice can degenerate into mere formality, but if used properly, can increase ministerial attention to RIA.

More RIA training

□ Training seems to be an area where governments can make a very effective contribution. The Irish approach to drawing up a training strategy for RIA might be an effective way of attracting more training resources to RIA, upgrading the quality and consistency of RIA training government-wide, and ensuring that good practices around the world are transmitted quickly and efficiently to civil servants.

Improving written guidance on RIA

□ Writing up-to-date RIA guides reflecting these good practices should be a high priority for most governments.

Providing Helpdesk assistance

□ Governments should consider formalizing a helpdesk function.

Data collection methods and data quality standards

□ A government should develop data collection and data quality standards. The data collection strategy should include issues such as the creation and use of public-private relationships; guarding against data capture; and reducing data collection costs. Data quality standards should aim to base RIA on high-quality information that boosts the credibility, transparency, and usefulness of RIA.

RIA Methods

Soft benefit-cost analysis and integrated analysis

□ Governments should base RIA on the integrated analytical framework now used today by the most advanced countries: a soft benefit-cost analysis in which quantitative and qualitative metrics for economic, social, and environmental impacts are combined and presented systematically. RIA should become the framework through which trade-offs are identified and benefits are maximized across a range of policy objectives. This framework produces the most rigorous, transparent, and consistent information for public policy decisions, and, because it emphasizes the need to present all major benefits and costs, is consistent with high standards of environment, health, and safety protection.

□ A government should re-affirm the core RIA principles: regulations shall maximize net benefits and least-cost solutions shall be chosen.

□ Analytical standards for RIA should be improved through more quantification, more precise requirements, and higher quality data for the most important regulations. This might require more careful targeting or an earlier start on RIA.

Cost-effectiveness analysis

□ There is no dispute among any of the most advanced countries that regulators should choose the least cost option needed to achieve the results. Any RIA policy should state that alternative approaches should be chosen on the basis of costeffectiveness □ The RIA policy should contain clear analytical criteria to guide the choice of alternatives.

Partial analyses

□ A government should maintain require regulators to identify in general who pays the costs and who receives the benefits of a regulatory measure, rather than requiring more specific analysis of vulnerable groups.

□ Governments should not require that RIA assess the macroeconomic impacts of individual regulations.

□ Governments should avoid the risk of biased and partial analyses by reaffirming that all specific impacts will be integrated into a larger analytical framework.

Risk Assessment and Uncertainty Analysis

□ Risk assessment of environmental, health and safety risks should be elaborated as an input into the analytical framework.

□ Sensitivity analysis, or uncertainty assessment, should be included as a technique to refine the expected future benefits and costs.

□ A clear distinction between precaution as a policy choice and RIA as an analytical tool should be maintained.

LISA 4. Väljavõte EL ja EK mõjuanalüüsi uuringust: mõjuanalüüsi neli ideaaltüüpi.

Allikas: EVIA - Evaluating Integrated Impact Assessment. Improving the Practice of Impact Assessment, report of 6th Framework Programme, February 2008.

http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

Four ideal-typical types of impact assessment can be distinguished:

The full cost assessment: The implicit aim of many IA procedures is to 'optimise' single pieces of regulation within their own framework of reference. The main function of this approach is to capture the full costs and benefits of a planned regulation. The assessment focuses on the direct and intended impacts as well as the most significant side-effects. Options are compared with regard to their efficiency to achieve the objectives of the policy initiative. The main responsibility lies within the rule-making department, contributions from other departments or stakeholders are requested on demand.

The policy integration tool: A different concept of IA is geared towards implementing overarching strategies. Here, the IA process should not only identify the 'best policy' but also to align the policy objectives with generic objectives, for example economic competitiveness or sustainable development. This means that the policy proposal is meant to be improved not only within the logic of the policy domain, but also in reference to broader objectives. Accordingly, side effects, trade offs and synergies are meant to receive closer attention. Interdepartmental coordination and stakeholder participation is constitutive for this approach.

The issue-specific assessment: Some assessment procedures are geared towards specific issues (e.g. administrative burden, health, environment, business), typically in a different policy domain. This implies a focus on minimising negative side effects, and it is not necessarily an approach to compare options. Stakeholder participation are not necessarily part of the assessment procedure. The responsibility is often shared between the rulemaking department and specialised units for the respective issue (environment, economics, etc.). The SCM-based approaches to assess administrative burden are a prominent example. Other issue-specific models focus on environmental effects, specific economic or social impacts or implementation and enforcement.

The justificatory assessment: In many countries, IA mainly serves the function of justifying a particular course of action and of making the reasoning behind a measure transparent. Here, the rationale for the policy proposal is typically summarised in a report or statement (for example the explanatory memorandum accompanying the law) which describes the costs and benefits. A systematic comparison of options is not usually a key element of such IA. The responsibility lies within the rule-making department, although inter-ministerial coordination takes place in some countries. Stakeholder participation is typically not foreseen, except where target groups provide information on cost.

LISA 5. Analüüsitud Eesti arengukavade valim

1. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia "Teadmistepõhine Eesti" 2007-2013. Riigikogu 7. veebruari 2007. a otsus.
2. Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007-2013. 19.01.2007 Valitsuse korraldus nr 26.
3. Täiendatud alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava aastateks 2007-2009 ja selle rakendusplaan aastateks 2008-2009. 22.05.2008 Valitsuse korraldus nr 225.
4. Riigi jäätmekava 2008-2013 ja selle rakendusplaan. 29.05.2008 Valitsuse korraldus nr 234.
5. Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008-2013. 17.01.2008 Valitsuse korraldus nr 35.
6. Transpordi arengukava 2006-2013. 24.01.2007 Riigikogu otsus.
7. Eesti maaelu arengu strateegia. 4.07.2008 Valitsuse korraldus nr 340.
8. Eesti lõimumiskava 2008-2013. 10.04.2008 Valitsuse korraldus nr 172.
9. Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. 10.06.2008 Riigikogu otsus.
10. Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020. 17.07.2008 Valitsuse korraldus nr 325.

Lisa 6: Eesti arengukavade analüüsi kokkuvõtlik tabel valitud kümne arengukava kohta

Arengukava nimetus	Ülevaade eelmise arengukava tulemustest ja mõjudest	Arengukavas kasutatud uuringud, analüüsid ja alusandmed ehk TEADMISTEPÕHISUS	Mõjude hinnangud: oodatud mõjud ja analüüsid ja tulemuste seire ning kavandatud analüüs arengukava rakendamiseks
<p>Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia „Teadmistepõhine Eesti“</p> <p>Riigikogu: 7.02.2007</p>	<p>Eelmise arengukava tulemused: eelmine dokument oli Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia „Teadmistepõhine Eesti“ 2002-2006. Eraldi peatükis (2,5 lk) on antud ülevaade eelmise arengukava rakendamisest. Järeltatud on, et kahjuks on tegelik rahastamismaht jäänud kavandatust oluliselt madalamaks; kuigi teaduspublikatsioonide arv on kasvanud, jääb Eesti Soomest oluliselt maha; patenteerimisaktiivsuses oleme väga maha jäänud. Antud on ülevaade mitmetest edusammudest, mis absoluutnäitajates on positiivsed, kuid võrrelduna edukate riikidega oluliselt kehvemad. Mitmes põhipunktis ei ole kavandatud tulemusteni jõutud ning neil teemadel on välja toodud ka ebaõnnestumiste põhjused.</p> <p>Seos teiste strateegiatega: kajastatud põgusalt sissejuhatuses.</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaade on esitatud mitmes osas: 1) lähtekohtades ja põhimõtetes on valdavalt kompaktselt ja analüütiliselt kirjeldatud teadmispõhise ühiskonnamudeli põhi-komponente ja mõjureid, kirjeldus on küllaltki üldine ja kvalitatiivne. Kohati on seal mainitud Eesti vastavat eluala mõjutavaid väliskeskkonnategureid.</p> <p>2) Hetkeolukorra komponendiks saab pidada ka varasema arengukava rakendamise analüüsi, kust selgub valdavalt Eesti mahajäämus ja avalduvad tagasihoidlikud tulemused võrreldes edukate riikidega, seda vaatamata tehtud pingutustele ja absoluutnäitajate paranemisele. Sõnastatud on ka ebaõnnestumiste põhjused. See osa on üldiselt kitsas ja varasema kava väljundite kirjelduse keskne, laiemaid mõjusid analüüsitud ei ole. Esitatud on statistilisi näitajaid ja muid arvandmeid.</p> <p>3) Eraldi peatükis on sõnastatud valdkonna väljakutsed (5,5 lk) teadus- ja arendustegevuse korraldusele; ettevõtlusele ja majanduse</p>	<p>Oodatud mõjud: Eesmärgid on sõnastatud mõjupõhiselt ja nende mõõtmise indikaatorid väljundi- ja/või tulemuspõhiselt.</p> <p>Mitmete tegevustena on näiteks kavandatud mõjude, klastrite ja kasutatavate praktikate analüüsi; meetmete tulemushindamise süsteemi käivitamist; tellitavate uuringute kvaliteedi hindamise süsteemi loomist.</p> <p>Lisaks eesmärkide indikaatoritele on esitatud ka üldised indikaatorid, mille hulgas on nii väljundi- kui mõjupõhisid ja sageli on kasutatud neid laiemal tasandil kui teadus- ja arendustegevuse keskselt (nt tootlikkuse kasv).</p> <p>Võimalikele muudele ühiskondlikele mõjudele, nagu näiteks muutused üldisemas tööjõu struktuuris (liikumine teadmispõhiste töökohtade suunas laiemalt lisaks mõõdetavale teadlaste ja inseneride arvu kasvule), eri valdkondade arengule (nt keskkonnatehnoloogiate juurutamine ja sellega kaasnev puhtam tootmine ja tarbimine), sh konkurentsivõime võtmevaldkondadele (nt hariduse kvaliteet, ettevõtluskeskkond, baasinfrastruktuuri areng jne).</p> <p><u>Maksumuse prognoos</u> on esitatud meetmete ja ministriumide lõikes aastate kaupa nelja aasta jooksul. Eraldi on näidatud vastavus RES 2007-10ga ja toodud välja planeeritud struktuurivahendid.</p>

		<p>konkurentsivõimele; avalikule sektorile ja antud valdkonna poliitikakujundamisele. Antakse kvalitatiivne ülevaade ja sõnastatakse probleemid, mida siiani pole suudetud lahendada, ning osundatakse edaspidi vajalikele tegevustele/suundadele. Analüütiline ja veenev probleemide esitus.</p> <p>Kasutatud on: üksikuid uuringuid (konkurentsivõimest, Urmas Varblane 2005; innovatsiooniteadlikkusest, Praxis ja Hill&Knowlton 2005).</p> <p>Enamjaolt on kasutatud statistikat (nii Eesti kui rahvusvahelist); andmebaase; statistilist uuringut (Community Innovation Survey – 2000 ja 2004 võrdlus)</p>	<p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): arengukavas on rõhutatud (nt lk 29), et vajalik on käivitada tuleviku- ja tehnoloogiaseire, tellida poliitikaarenduseks vajalikke uuringuid.</p> <p>Strateegiliste eesmärkide saavutamise hindamisel tuginetakse peamiselt ametlikule ja rahvusvaheliselt võrreldavale statistikale; töötatakse välja meetodid eesmärkide mõõtmiseks ja indikaatorite komplektid jooksvaks seireks. Lisaks seirele ja statistikale kavatakse korraldada eeluuringuid, mis selgitavad kavandatud tegevuste otstarbekust ja parimat korraldust, ning perioodilisi hindamisi, mis analüüsivad rakendamise edukust ja tegevuste koosmõju. Konkreetsemalt on mainitud Arengufondi korraldatud tehnoloogia- ja tulevikuseiret; Eesti Teaduste Akadeemia ettevaatavaid analüüse.</p> <p>Igal aastal esitatakse ülevaade arengukava eesmärkide täitmisest, indikaatorite saavutamisest ja meetmete tulemuslikkusest.</p> <p><u>Seletuskiri</u> on lühike (5 lk), ei anna olulist uut analüütilist infot mõjude kohta ja esitab ülevaate dokumendi koostamisest, sisust, rakendamisest ja maksumusest. Mõjude juures on lühidalt ära märgitud, et „strateegia järgimine toob kaasa Eesti majanduse kasvava tootlikkuse ja sellega seonduva maksutulu ning parema elatustaseme“.</p>
<p>Üldharidussüsteemi arengukava 2007-2013; VV 19.01.2007</p>	<p>Eelmise arengukava tulemused: varem ei ole sellesisulist arengukava koostatud.</p> <p>Seos teiste strateegiatega on esitatud eraldi lisas (7 lk) ja välja on toodud lisaks arengukavade nimetamisele ka konkreetsed seosed üldharidussüsteemi arengukavaga,</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaade on kolmes osas: 1) Algul on lühidalt on esitatud (1,5 lk) lähiajal üldharidussüsteemi mõjutavad trendid, millest sisulisemad on laste arvu vähenemine ja tööjõu vaba liikumine. Välja ei ole toodud seoseid ega eesmärke Eesti majanduse struktuuriga ning teadmispõhise majanduse suunas liikumisega.</p>	<p>Oodatud mõjud: Eesmärged (kokku 3) ja alaeesmärged on püütud sõnastada mõjupõhisena, kuid valitud sõnastus on passiivne, tinglik ja viitab siiski väljundipõhisusele. Nt kasutatakse selliseid väljendusviise nagu „on loodud võimalused“, „oskus võimaldab valikut“, „on loodud võimalused“, „on valmis alustama“ jne. Indikaatorid on kõik väljundipõhised. Enamjaolt on meetmed rakendavad tegevused korraldavad või rahaeralduse kesksed, kuigi poolte meetmete (20 meetmest 10s) on ühe või mitme tegevusena</p>

	<p>mis aitavad saavutada viimase üldeesmärgi.</p>	<p>2) Iga valdkonda (kokku 3) käsitleva peatüki algul on esitatud (2-4 lk) teemakohane hetkeolukorra analüüs. Siin tõstetakse esile vajadusi ja aluspõhimõtteid; tuuakse statistikat ja esitatakse dünaamikat (alates 1990ndaist), kirjeldatakse käitumise/trendi tagajärgi. Valdavalt on tegu ülevaadet andva olukorrakirjeldusega, kus osaliselt on esitatud teksti analüütilisena. Paraku on see esitatud pika tekstina ja olulisemaid järeldusi, esmaseid probleeme, võimalusi jms mainitud ei ole. Neid oleks aga hea kasutada arengukava eesmärkide sõnastamise sisendina.</p> <p>3) Osaliselt on lisas toodud arengukava koostamise lähtealused (7 lk), kus on peamiselt esitatud statistilisi andmeid ning näidatud taasiseseisvumisjärgse aja muutusi. Õpilaste arvu vähenemine on esile toodud olulise mõjurina, tehtud on õpilaste arvu muutumise üldisi prognoose lähemaks viieks aastaks. Selle trendi mõjud on ära mainitud, kuid seda peamiselt haridussüsteemi keskselt. Mõnes kohas on sõnastatud ka probleemid. Lähteandmetes on kompaktselt, kuid analüütiliselt käsitletud ka õpilaste varalise ja sotsiaalse ebavõrdsuse teemat ja näidatud selle seoseid lapse haridustega (0,3 lk).</p> <p>Kasutatud on: hariduse põhinäitajaid, Eesti ja Euroopa statistikat; Praxise 2005. aasta koolivõrgu uuringut; 2004. aasta õpetajate palgatrendide rahvusvahelist uuringut; Rahandusministeeriumi andmeid; Riigikontrolli kontrolliaruandeid;</p>	<p>nähtud ette asjakohaste uuringute läbiviimist või uuringutes osalemist (nt põhikooli efektiivsus, tugisüsteemi mõjuanalüüs).</p> <p>Laiemaid ühiskondlikke mõjusid ei esitata – nt üldhariduse vastavus majanduskeskkonna vajadustele, st toimivus soovitud muutuste hea eeldusena noorte edasise haridustee valikul (nt suurendada inseneriõpet). Osundatud on küll oodatud mõjule laste koolist väljalangevuse vähendamisel.</p> <p><u>Maksumuse prognoos</u> on esitatud meetmete tasandil nelja aasta kohta aastate ja allikate (RE, RESis kavandatu ja ESF ning täiendava vajadusena) lõikes. Maksumuse prognoosi on arvestatud üksnes HTM valitsemisala rahalised vahendid (sh välisvahendid).</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): arengukava eesmärkide saavutamise ja meetmete tulemuslikkuse kohta esitatakse igal aastal aruanne. Vaahindamine on kavandatud 2011. aastaks. Uuringute läbiviimisele tulemuslikkuse hindamise juures ei ole viidatud.</p> <p><u>Seletuskiri</u> on lühike (3 lk) ja esitab kokkuvõtliku ülevaate arengukava sisust, maksumusest ja koostamisest ega lisa analüütilist uut infot mõjude kohta. Kuigi mõjude kohta on esitatud ca 1/3 lk pikkune tekst, on tegu üldise ja haridussüsteemi korralduse keskse tekstiga.</p>
--	---	---	---

		rahvusvahelisi õppeainete võrdusuuringuid.	
Täiendatud alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava aastateks 2007-2009; VV 22.0 5.2008	<p>Eelmise arengukava tulemused: varem ei ole sellesisulist arengukava koostatud.</p> <p>Kuna antud juhul oli tegu arengukava täiendamisega, siis seletuskirjas on põgusalt toodud ülevaade 2007. a tegevuste täitmisest: tegu on konstateeriva väljundipõhise hinnangu, mitte analüütilise mõjuhinnanguga.</p> <p>Arengukavas tehtud muudatused puudutasid peamiselt tähtaegade ja maksumuste korrigeerimist, mõnes kohas tegevuse sõnastust.</p> <p>Seos teiste strateegiatega: välja on toodud arengukava seos teiste kehtivate strateegiliste dokumentidega ning lühidalt on kommenteeritud nende strateegiate eesmärke ja mainitud kokkupuudet antud arengukavaga. Lisaks on näidatud seosed rahvusvahelise õiguse dokumentidega. Mõlemad kokku 2,5 lehel.</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaade: põhjalik (13,5 lk) ja jagatud kahte teemadegruppi. Ülevaade on analüütiline, palju on kasutatud statistikat ja uuringuid, mis on korrektselt viidatud. Hetkeolukorras püütakse mõnede probleemide kirjeldamise ka selgitada lühidalt võimalikke põhjuseid, kohati on välja toodud ka praeguse süsteemi kitsaskohad. Käsitletakse nii ennetuslikke kui tagajärgedega toimetuleku komponente. Hetkeolukord on esitatud mitmekülgset ja veenab, et valdkonda tuntakse põhjalikult.</p> <p>Kasutatud on: mitmeid temaatilisi analüüse ja uuringuid (koostanud erialaeksperdid, Tartu Ülikool, Tervise Arengu Instituut; analüüsid aastatest 2005 ja 2006); JUM koostatud analüüse; HTM erikoolide uuringu tulemusi; Riigikontrolli kontrolliaruandeid. Tugineti temaatilisele statistikale ja registrite andmetele. Töötati läbi mitmete riikide sarnased arengukavad ja lähtuti ÜRO ja EL juhenditest ja soovitustest.</p>	<p>Oodatud mõjud: Enamik kavandatud tegevusi on väga detailsed ja korralduslikud ning nende oodatavaid mõjusid strateegilisele eesmärgile ei ole välja toodud. Strateegiliste eesmärkide indikaatorid on määratletud väga detailsel tasemel (tegevuse tasand) ja on valdavalt väljundipõhised (nt projektide, koolituste arv, avaldatud trükised jne) ja ainult üksikud on mõjupõhised. Mõne üksiku indikaatori rakendamise eeldus on eraldi uuring; neljas kohas on tegevusena kavandatud uuringu/analüüsi läbiviimine või selles osalemine.</p> <p>Arengukava elluviimise oodatavaid mõjusid ei ole sõnastatud ei alaealiste kuritegevuse valdkonnas ega mõjuna ühiskonna turvalisusele laiemalt, rääkimata sotsiaalmajanduslikest ulatuslikumatest mõjudest.</p> <p><u>Maksumuse prognoos</u> on esitatud strateegiliste alaeesmärkide, meetmete ja valitsusasutuste lõikes aastate kaupa.</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): igal aastal esitavad meetmeid elluviivad asutused JUM-le kokkuvõtte tehtud tööst ja JUM koostab aruande arengukava täitmise kohta. Uuringuid, analüüse vms ei ole aruande koostamisel mainitud.</p> <p><u>Seletuskirjas</u> ei anta uut infot, vaid keskendutakse arengukava täiendamise protsessile ja tuuakse välja täiendatud/muudetud kohad.</p>
Riigi jäätmekava 2008-	Eelmise arengukava tulemused. 2002. aastal vastuvõetud üleriigilise	Hetkeolukorra analüüsile on põhjalik ja sellele on pühendatud terve peatükk (24 lk).	Oodatud mõjud: strateegilised eesmärgid on sõnastatud mõjupõhisena ja indikaatorid mõju- ja tulemuspõhisena.

<p>13. VV 29.05.2008</p>	<p>jäätmekava tulemusi on hinnatud järgnevalt: hetkeolukorra analüüsist üks alapeatükk on pühendatud eelmise perioodi arengukava tulemuste hindamisele ja eraldi lisas on kõigi olulisemate eesmärkide täitmist kokkuvõtlikult kirjeldatud ja antud hinnang eesmärgi täitmise edukusele.</p> <p>Põhjalikult ja sisuliselt (sh mõju- ja tulemuspõhiselt) on analüüsitud eelmise perioodi kava täitmist, arvestatud sellega uue kava eesmärkide koostamisel ning antud hinnanguid ja tehtud prognoose tulevikuvajadusteks.</p> <p>Seos teiste strateegiatega: seotud arengukavad on loetletud eraldi alapeatükis, põgusalt on mainitud nende kavade seost jäätmekavaga.</p>	<p>Esitatud on ülevaade majandus- ja halduskeskkonnast ning jäätmehooldusest maakonniti. Samuti on välja toodud: 1) arengud eelneval perioodil ja eelmise kava eesmärkide täitmine; 2) probleemid ja võimalused. 1) punkti all on toodud majanduse ja rahvaarvu muutuse trendid ja seostatud need põgusalt mõjudega jäätmekäitlusele (hinnanguline); sealt tulevad välja probleemid, kitsaskohad süsteemis ja positiivsed arengud (sh analüütiliselt, mitte üksnes kirjeldavalt). Statistika ja teiste keskkonnaandmete põhjal on antud selgelt hinnang eelmise kava ülesannete täitmisele, mida on arvestatud ka uue kava eesmärkide sõnastamisel. Prognoositud on tulevikus tekkivaid jäätmekoguseid ja vajadusi prügilate ladestusala mahu järele.</p> <p>Hea praktikana on analüütiliselt kokku võetud probleemid ja võimalused, mis tuginevad hetkeolukorra ja eelmise perioodi kava täitmise edukuse analüüsile. Probleemide puhul on lisatud ka võimalused ja mõne teema puhul on ära toodud rida võimalikke rakendatavaid meetmeid. Nimetatud analüüsi pinnal on võimalik aru saada seost strateegiliste eesmärkidega.</p> <p>Kasutatud on mitmeid uuringuid (nii mõne konkreetse probleemiga tegelevaid; ülevaateraporteid ja analüüse; keskkonnamõjude hinnangute aruandeid; konkreetsete projektide eelanalüüse), ametlikku statistikat ja arvandmeid (nii keskkonnavalast kui üldist sotsiaal-</p>	<p>Lisaks on meetmete juures ja valdavalt tegevuste lõikes (st detailsusastmega) esitatud ka vahetud tulemused.</p> <p>Tegevuste tasandil on kavandatud mitmeid uuringuid (sh on välja toodud eraldi uuringu- ja meetodilised tegevused) ning analüüse, mis annavad võimaluse tulemuste hindamiseks ja eesmärkide täitmise jälgimiseks. Samuti on kavandatud eeluuringuid tehniliste tingimuste väljaselgitamiseks suuremahuliste investeeringute või arendussuundade puhul.</p> <p>Jäätmekava väljatöötamisel on kasutatud olelusringi analüüsi, et võrrelda jäätmete võimalikke käitlemise stsenaariumide keskkonnamõju, arvestades ka üldisi majandamiskulusid.</p> <p><u>Konkreetne mõjuanalüüs</u> on koostatud keskkonnavaldkonnas (keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne, lisatud põhitekstile), kus lisaks konkreetsetele keskkonnaefektidele on pööratud tähelepanu ka terviseriskidele ja jäätmekäitluse teenuste maksumuse mõjudele leibkonna sissetulekutest.</p> <p>Selgitusena on lisatud, et kava rakendamisel saadavat majanduslikku tulu ei ole teatud põhjustel (nimetatud tekstis) kalkuleeritud.</p> <p><u>Maksumuse prognoos</u>: on esitatud nelja aasta kohta meetmete kaupa aastate lõikes ning lisaks prognoos ka ülejäänud aastate kohta ning kava üldmaksumus.</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): jäätmekava rakendusplaan on Keskkonnategevuskava osa ja täitmise tulemuslikkuse hindamine käib keskkonnategevuskava täitmise analüüsi, hindamise ja aruandluse süsteemis. KTK-le on lisaks igaaastasele täitmise analüüsile (sisuline, esimene aruanne koostatud ja VVs heaks kiidetud) kavandatud ka vahehindamine. Paljuski on võimalik hinnanguid anda kogutavate andmete põhjal, kuid arengukava tekstist selgub,</p>
------------------------------	---	--	---

		<p>majanduslikku). Kasutatud uuringute puhul oli enamasti olnud tellija KKM, aga ka Tallinna Keskkonnaamet jt asutused. Kasutatud tööd on ära näidatud kirjanduse loendis, kohati ka tekstis korrektset viidatud.</p>	<p>et on kavandatud ka eraldi uuringuid ja analüüse.</p> <p><u>Seletuskiri</u> on keskmisest põhjalikum (11 lk) ja lisaks koostamis- ning sisuülevaatele on hea näitena ja võrreldes tavapraktikaga põhjalikult (5 lk) esitatud mõjude analüüs. Sealhulgas: kava poolt mõjutatud sidus- ja sihtrühmad; sotsiaalne mõju (tervis, kaasatus kogukonna tasandil ja toimetulek); majanduslik mõju (saastaja maksab põhimõtte rakendumine ning eesmärgikesksete majandusmeetmete kasutamine); ettevõtete halduskoormuse muutus; keskkonnamõju; mõju avalikule haldusele ja töökorraldusele; rist- ja koosmõju Keskkonnastrateegia ja SE21-ga. Kuigi valdavalt olid eelnevad mõjuhinnangud kvalitatiivsed ja üldist laadi, oli sealt võimalik mõista enam-vähem eeldatavaid mõjusid.</p>
<p>Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008-13.</p> <p>VV 17.01.2008</p>	<p>Eelmise arengukava tulemused. Eelmine arengukava oli „Elamumajanduse arengukava aastateks 2003-2008“. Käesoleva arengukava koostamisel lähtuti eelmise kava rakendamise tulemuslikkuse analüüsi järeldustest, milles tulenevalt on uue kava rõhuasetusi osaliselt korrigeeritud. Eraldi alapeatükk on koostatud (lk 10-11) senise eluasemepoliitika rakendamisest, kus on antud ülevaade peamistest riiklikult rakendatud toetusmeetmetest (mahud ja tulemused kvantitatiivselt). Laiemat mõjuanalüüsi ei ole lisatud.</p> <p>Seos teiste strateegiatega: seos</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaatenähtena saab käsitleda senise poliitika rakendamise ülevaadet ning eluasemevaldkonna probleemide analüüsi (kokku 4 lehel): see on eluaseme valdkonna keskne ja peamiselt kvalitatiivne. Probleemid on esitatud koos kompaktsete analüütiliste selgitustega, mis võtavad kokku senised arengud, kitsaskohad ja sõnastavad üldised tegevussuunad ja/või vajadused.</p> <p>Lisaks on arengukava iga eesmärgi (kokku 3) puhul toodud põhjalikum ülevaade konkreetse teema arengutest ja vajadustest ning siinkohal on kasutatud sageli statistilisi andmeid ja ülevaatlikke arvnäitajaid.</p> <p>Kasutatud on: loetletud on (lk 9) rida uuringuid ja analüüse, mis olid arengukava</p>	<p>Oodatud mõjud: eesmärgid on sõnastatud mõjupõhiselt, eraldi on iga eesmärgi puhul toodud mõjunäitaja. Meetme selgitusena on lisatud probleemid, vajadused ja eesmärgid, mis viitavad oodatavale mõjule üldiselt. Lisaks on igal meetmel tulemusnäitaja ja tegevuste väljundnäitajad.</p> <p>Laiemaid mõjusid teistele valdkondadele ja makrotasandil hinnatud ei ole. Valitud otsesed toetusmeetmed on suunatud konkreetsete arengukavas sõnastatud probleemide lahendamiseks ning nende laiema mõjusid ja seoseid käsitletud ei ole (nt elamute energiasäästlikkuse tõstmisel ei ole käsitletud võimalikke seoseid energiasäästuga seotud innovatsiooniga, sel alal tegutsevate ettevõtte klasteri ja tootlikkuse suurendamisega). St majandusstruktuuri mõjutamise ja säästliku elamuehituse tõukejõududega pole tegeldud. Samuti ei ole välja toodud elamute energiasäästu efekt nt eluasemekulutustele.</p> <p><u>Maksumuse prognoos</u> on ära toodud arengukava meetmete</p>

	<p>teiste kehtivate strateegiatega on toodud eraldi alapeatükis ja kolmel leheküljel on seotud kavad ära nimetatud, kusjuures iga dokumendi puhul on lühidalt selgitatud, millistel(s) teemadel/eesmärkides on kavad omavahel seotud.</p>	<p>koostamisel ja eesmärkide seadmisel aluseks. Nende hulgas on nii eluasemevaldkonna uuringuid (nt Praxis 2003 uuring eluaseme kättesaadavus riskigruppidele Eestis; tagastatud majade üürnike olukorra uuringud, Jüri Kõre 2005, TSN EMORi 2007. a uuring jne) kui ka laiemaid sotsiaalmajanduslikke uuringuid ja analüüse leibkonna eelarve ja kohaliku omavalitsuse teemadel. Uuringute koostajate hulgas olid lisaks eeltoodutele veel MKM, SOM, KKM, Eesti Pank, Statistikaamet.</p>	<p>kaupa aastate ja rahastamisallikate lõikes.</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): arengukavas on mainitud, et paljude mõju- ja tulemusnäitajate hindamiseks on plaanis läbi viia iga kahe aasta tagant laiapõhjaline rahulolu-uuring.</p> <p>MKM hindab jooksvalt tegevuste tulemuslikkust vastavalt mõju- ja väljundindikaatoritele. Hindamised on kavandatud kvartaalselt ja iga aasta lõpus tuginedes SA KredEx aruannetele. Lisaks kogutakse hindamiseks vajalikke andmeid ka teiste uuringutega. Arengukava ajakohastamiseks ja laiemaks tulemuslikkuse hindamiseks kavandatakse ka põhjalikke valdkonnauuringuid lisaks indikaatorite jälgimisele.</p> <p><u>Seletuskiri</u> on põhjalik (18 lk), kus antakse arengukava sisust ja eesmärkidest ülevaade, mis kohati kordab ja kohati täiendab arengukava tekstis toodud analüüsi ning selgitab valitud toetusmeetmete kavandamist ja oodatud tulemusi.</p>
<p>Transpordi arengukava 2006-2013; Riigikogu 24.01.2007</p>	<p>Eelmise arengukava tulemused. Varasem arengukava on Transpordi arengukava aastateks 1999-2006.</p> <p>Arengukava tekstis on mainitud vaid varasema arengukava olemasolu, kuid sellega saavutatut eraldi hinnatud ei ole. Olemasolev info arengutest on esitatud hetkeolukorra ülevaates.</p> <p>Seos teiste strateegiatega: käsitletud põgusalt, mainides vastavad dokumendid ära. Sisulist seost teiste arengukava eesmärkidega ei ole</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaade: on esitatud eri üldistustasemetel ja struktureerituna alustades üldistest arengusuundadest, senisest transpordipoliitikast kuni transpordisüsteemi detailsema analüüsini viiel teemal. 1) Üldistest arengusuundadest on käsitletud nii globaliseerumist, transpordisektori osa SKPs ja tööhöives, regionaalseid tegureid ja keskkonnamõjusid. Enamjaolt jäävad need trendide üldise kirjelduse tasemele ning ei esita selgelt, mida käsitletud arengud tähendavad konkreetselt Eesti transpordi arengu kavandamise jaoks (probleemid,</p>	<p>Oodatud mõjud: eraldi alapeatükina on esitatud visioon (kokku 3 lk), kus teemade kaupa visioneeritakse arenguid; see osa on valdavalt analüütiline ja sageli on tekstis viidatud, et planeeritud arengud aitavad kaasa ühe või teise probleemi või vajaduse lahendamisele.</p> <p>Visioon ja üldine eesmärk on sõnastatud mõjupõhiselt; iga eesmärgi puhul on välja toodud mõjunäitaja, meetmete kohta tulemusnäitaja ja lisaks indikaatorid väljundnäitajana.</p> <p>Koostatud on keskkonnamõjude strateegilise hindamise aruanne (ei ole käesolevas töös eraldi analüüsitud).</p> <p><u>Maksumuse prognoos</u>: dokumendi juures on finantsplaan, mis käsitleb vaid investeringuid ja teehoolet. Ei käsitle</p>

	<p>esitatud.</p>	<p>võimalused, ohud, tugevused). Negatiivsed keskkonnamõjud on üksnes ära nimetatud. 2) Senise transpordipoliitika osa on lühike (alla 1 lk) ja arenguid üldiselt kirjeldav. 3) Transpordisüsteemi analüüs tugineb paljudele valdkondlikele uuringutele ja esitab teemade kaupa ja võimalusel transpordiviiside lõikes statistikat, ülevaateandmeid ja antakse ka hinnang olukorrale ning tuuakse välja kitsaskohad, mahajäämus ja positiivsed näitajad. Esitatud ülevaate (kokku 12 lk) pinnal ei ole sõnastatud kokkuvõtlikult esmatahtsaid probleeme ja tähelepanu väärivaid küsimusi, kuid seda ülesannet aitab mõnevõrra täita visiooni alapeatükk.</p> <p>Kasutatud on: hulgaliselt valdkonna uuringuid (koostatud nii Eesti riigiasutuste, uuringuasutuste kui rahvusvaheliste uuringuasutuste poolt). Lisaks on kasutatud statistikat (Statistikaamet, Tolliamet) ja muid kogutavaid arvandmeid transpordivaldkonnas. Uuringud on korrektselt viidatud.</p>	<p>rakendamisega seotud haldus- ja tegevuskulusid, mis on MKMi arengukavas toodud.</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): nähakse ette mitmeid sektorianalüüsi, trendide analüüsi ning suuri valdkonnauuringuid (nt väliskulude sisestamise uuring, raudteenõudluse uuring, ühistranspordi kulustruktuuri uuring jne). Oluliste rakendusmeetmete kohta plaanitakse läbi viia iga-aastaseid mõjuhinnanguid, samuti rahulolu-uuringuid.</p> <p><u>Seletuskiri</u> on keskmisest põhjalikum (9,5 lk) andes ülevaate arengukava rollist, eesmärkidest, sisust ja rakendamisest (sh rakendusdokumentidest). Pisut enam kui 2 lehel on toodud eelnõu mõjud. Mõjude analüüs on esitatud valdavalt kvalitatiivselt, kirjeldades oodatud mõjusid; sõltuvalt küsimusest on lisatud ka oodatud mõjud kvantitatiivselt (nt negatiivsete keskkonnamõjude vähenemine 20%). Väga positiivsena peab märkima, et käsitletud mõjud ei ole üksnes transpordisektori kesksed, vaid hõlmavad ka keskkonnamõjusid, liiklusõnnetustest põhjustatud kahjusid ühiskonnale ja konkurentsivõimele. Neid on küll kajastatud lühidalt ja kvalitatiivselt, aga siiski sisukalt võrreldes tavapärase praktikaga. Samuti on ühistranspordi valdkonnas sõnastatud efektiivsema juhtimiskorralduse oodatav mõju – kulude kokkuhoid 10% ja vedajatega sõlmitud lepingute rikkumiste vähenemine 20%.</p>
<p>Eesti maaelu arengu strateegia; VV 04.07.2008</p>	<p>Üldine kommentaar: Antud strateegia näol on tegu välisvahendite kasutamiseks vajalikke eeldusi loova dokumendiga, mille alusel on koostatud perioodi 2007-13 EL vahendeid rakendav Maaelu Arengukava. Sestap ei saa seda üheselt võrrelda strateegilise planeerimise määruse alusel</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaade: väga põhjalik ja kajastatud teemadelt ulatuslik, horisontaalne alates põllumajandusliku tootmise konkurentsivõimest, vajalikest teadmistest (sh teadus, haridus, nõuanne), keskkonnaaspektidest (NB! sh bioloogiline mitmekesisus ja kliimamuutused) kuni maapiirkonna ettevõtluse ja elukvaliteedini. Ülevaade on peamiselt retrospektiivne;</p>	<p>Oodatud mõjud: eesmärgid on enamasti sõnastatud mõjueesmärkidena ja kirjeldavas vormis on mainitud peamised tegevused/meetmed. Eraldi peatükis on välja toodud valdkondlikud indikaatorid.</p> <p>Eraldi mõjusid Eesti konkurentsivõimele, elanikkonna toimetulekule ja keskkonnaseisundile ei ole toodud. <u>Maksumuse prognoosis</u> on välja toodud EL vahendite jaotus valdkonniti ja märgitud on, et täiendavat vajadust Eesti RE</p>

	<p>koostatavate teiste arengukavadega.</p> <p>Eelmise arengukava tulemused. Eelnes Maaelu arengukava 2004-2006 ja 2001-2004 SAPARD programm.</p> <p>Eelneva arengukava tulemuslikkuse analüüsi, hinnanguid või järeldusi ei ole toodud. Üksnes on mainitud (lk 23), et kasutatakse eelneva perioodi kogemusi, kuid pole öeldud, mis need on.</p> <p>Seos teiste strateegiatega: ca 1 lehel on selgitatud, milline on antud strateegia panus EL Lissaboni strateegiasse, Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava ning EL Göteborgi eesmärkidega (säästev areng). Lisaks on ära näidatud kokkusobivus EL tasandi muude algatustega (nt infoühiskonna strateegia, mahepõllunduse arengukavaga jne).</p>	<p>üksnes üksikutel juhtudel on sõnastatud vajadused/ideed tulevikuks või oodatava mõjud. Kõikide teemade analüüsis on ulatuslikult kasutatud „kövu“ andmeid. Mitmel pool on kasutatud hinnangut andvat väljendusviisi ka ilma andmetele, uuringutele vms viitamata.</p> <p>Iga suurema teemaderingi kohta on <u>lühidalt ja üldistatult</u> toodud välja tugevused, nõrkused ja võimalused, kuid seda peamiselt siiski nõrkustele keskendunult.</p> <p>Kasutatud on: mitmeid uuringuid (nt Eesti Maaülikooli uuring eelolevate aastate investeeringuvajadustest; ettevõtete innovatsiooniuring 1998-2000; maapiirkonna ettevõtluse toetusvajaduse uuring 2001 ja 2006; TSN Emor-i e-seire 2006; PÕM tellitud Eesti põllumajandusettevõtete konkurentsivõime analüüs).</p> <p>Hetkeolukorra ülevaates on väga palju kasutatud statistikat (sh Statistikaameti) ja majandusolukorda iseloomustavaid näitajaid; põllumajandusliku raamatupidamise andmebaasi; võrdlust EL keskmiste näitajatega; Eesti riigiasutuste andmeid ning riiklike registreeritud ning inventuuriandmeid. Üldjuhul ei ole arvandmete kasutamisel konkreetsele allikale viidatud.</p> <p>Mõnel pool on tekstis sõnastus „teadlaste arvates“ ja „erinevate uuringute andmetel“</p>	<p>vahendite järele ei ole.</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): ei ole arengukavas välja toodud, küll aga võib indikaatoritest eeldada, et teatud uuringuid ja analüüse on vajalik teha.</p> <p><u>Seletuskiri</u> on lühike (3,5 lk), tehnilist laadi ja keskendub koostamise ja strateegia EL nõuetega vastavuse tagamise kirjeldusele ega ei anna analüütiliselt ja mõjuhindamise seisukohalt uut infot.</p>
--	--	--	---

		ilma konkreetse viiteta allikale.	
Eesti lõimumiskava 2008-13; VV 10.04.2008	<p>Eelmise arengukava tulemused. Antud kava on riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007“ jätk. 2006. aastal telliti programmi vahehindamisaruanne (teostaja Ernst& Young Baltic), kus anti hinnangud planeeritud tegevuste eesmärgipärasele rakendamisele (kasutati selliseid hinnanguid nagu <i>hea, teatud edusammud, rahuldav, tähelepanu vajav, kriitiline</i> jms). Toodi välja saavutused ja riskid ning anti soovitusi.</p> <p>Uus arengukava osaliselt jätkab eelmise kava tegevusi ja lisab ka uusi.</p> <p>Seos teiste strateegiatega: eraldi peatükis on loetletud lõimumiskava kolme valdkonna lõikes strateegilised dokumendid, mis haakuvad lõimumiskavaga ning on kirjeldatud paari lausega seose sisu.</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaade keskendub otseselt lõimimisteemadele ja on põhjalik (9 lk kogu arengukava 39-st leheküljest), analüütiline ja esitatud olulisemate teemade kaupa. St hetkeolukorra ülevaade on väga integratsioonikeskne ega kajasta laiemalt olukorda majanduses, sotsiaalvaldkonnas, julgeolekus vms.</p> <p>Kasutatud on paljusid integratsioonialased uuringuid ja analüüse (nt 2008. a TÜ ja Saar Polli ühisuuringut; 2007. a Praxise-TÜ-Balti Uuringute Instituudi-Geomedia-Hill & Knowlton ühisuuringut jms); eelmise perioodi arengukava rakendamise 2006. a aruannet;</p> <p>Kasutatud on statistilisi andmeid, Siseministeeriumi andmeid ja ametlike registrite andmeid, mida on loogiliselt esitatud analüütilises tekstis.</p> <p>Arengukava tekstis on mitmes kohas kasutatud sõnastust „uuringute põhjal...“ ka ilma konkreetsele uuringule viitamata.</p>	<p>Oodatud mõjud: on esitatud visioonina ning detailsemalt eesmärkidena. Mõned neist on sõnastatud mõjueesmärkidena (nt erinevused tööhöives ja sissetulekutes eri rahvusest töötajate vahel on vähenenud).</p> <p>Väärrib märkimist, et indikaatorid on sõnastatud üsna üksikasjalikult ning nende täitmise hindamine eeldab sageli eraldi uuringuid ja analüüse. St indikaatorid viitavad ex-post analüüside vajadusele.</p> <p>Eraldi mõjusid nt konkurentsivõimele, sisejulgeolekule vms ei ole välja toodud.</p> <p><u>Maksumuse prognoos.</u> Arengukavale on lisatud arengukava elluviimise eelarve meetmete tasandil.</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): tekstis on mõnel pool mainitud, et lähiaastatel kavandatakse täpsemaid analüüse (lk 12); arengukava elluviimise skeemis on ette nähtud rakendusplaani pidev seire ja regulaarne analüüs; kord aastas antakse hinnang arengukava rakendamise tulemuste kohta, mis põhineb eraldi koostatud valdkonna analüüsil; 2010. aastaks on kavandatud arengukava vahehindamine.</p> <p><u>Seletuskiri</u> on lühike (2,5 lk), tehnilist laadi ega anna uut analüütilist ja mõjuhindamise seisukohalt infot, vaid kirjeldab peamiselt arengukava koostamist.</p>
Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. Riigikogu 10.06.2008	<p>Üldine kommentaar. Dokument ei ole tavapärase arengukava, vaid nagu pealkirigi ütleb, sõnastab turvalisuspoliitika põhisuunad. Dokument on suhteliselt lühike (7 lk) ja konkreetne, ning esitatud on üksnes valitud aluspõhimõtted ja</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaadet ei ole esitatud.</p> <p>Kasutatud on TSN Emori- ja Politseiameti avaliku arvamuse uuringuid; liiklus- ja tööõnnetuste ning kuritegevuse statistikat; Päästeameti tuleõnnetuste statistikat;</p>	<p>Oodatud mõjud: eesmärgid on sõnastatud mõjueesmärkidena. Meetmete kohta ei ole mõjuhindanguid põhitekstis ega seletuskirjas kajastatud.</p> <p>Eesmärgid, suunad ja tegevused on sõnastatud „antuna“, st sügavamalt analüüsi erinevate eemärkide/suundade/tegevuste omavahelistest seostest,</p>

	<p>suunad, eemärgid ja nende täitmiseks kavandatud meetmed/tegevused, mitte ei käsitleta mitmeid alternatiive, valdkonna arengute dünaamikat ja tulevikustsenaariume vms.</p> <p>Eelmise arengukava tulemused. Sarnast dokumenti pole varem koostatud, antud valdkonna üldisemate dokumentide rakendamise tulemuslikkust ei ole kajastatud.</p> <p>Seos teiste arengukavadega: Vastavalt seletuskirjas toodule määratleb antud poliitikadokument 2004. aastal vastu võetud strateegilise raamdokumendile „EV julgeoleku-poliitika alused“ tuginedes konkreetsamad <u>mõjueesmärgid</u>.</p>	<p>Päästeameti ülevaateid.</p> <p>Lisaks on kasutatud mitteviiatud uuringuid/ülevaateid: Eesti võrdlust tuleõnnetuste küsimuses teiste EL riikidega; Eesti elanike teadlikkus suitsuandurite kohustuslikkusest; riskianalüüs; Schengeni hindamise raport; Eesti elanike teadlikkuse uuring (nt suitsuandurid, hädaabinumber jne).</p> <p>Veel on tekstis toodud välja Soome-Rootsi suitsuandurite kohustuslikkuse positiivne mõju; mainitud maailma praktikat (uuring või allikas teadmata). Kasutatud on ka hinnangulisi andmeid (viiteid pole).</p>	<p>põhjustest ja olulisusest ei ole välja toodud. Nt punkti 11.2 selgituses on konstateeritud, et automaatne kiirusjärelvalvesüsteem peab pikemas perspektiivis rahustama liiklust. Sarnaselt on mitmes kohas selgitusena kirjas, et nimetatud meede on mõjus või tõhus vahend antud eesmärgi saavutamiseks. Kas meetmete mõjus/ajakohasus on ka mingil viisil tõendatud ja põhjuslik seos kuidagi tuvastatud, ei ole dokumendis öeldud.</p> <p><u>Maksumuse prognoosi</u> esitatud ei ole, seletuskirjas on üksnes märgitud, et rakendamiseks vajalikud kulud planeeritakse siseturvalisuse arengukavas.</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel: mainitud on üksnes, et VV peab igal aastal tegema Riigikogule ülevaate turvalisuspoliitika põhisuundade elluviimise kohta siseturvalisuse arengukava rakendamise põhjal (viimast pole seisuga 1.10.2008 veel vastu võetud.)</p> <p><u>Seletuskiri</u> on pikk (19 lk), iga suuna ja selle täitmiseks kavandatud tegevuste kohta on esitatud lühikesed selgitused. Kohati on selgitustes viidatud uuringute tulemustele. Seletuskirjas toodud mõjude alapeatükk ei ole sisuline, vaid deklaratiivne - dokument „<i>annab sisulise poliitilise juhise inimeste ja ühiskonna turvalisuse suurendamiseks</i>“; „<i>loob kontseptuaalse aluse korrakaitseaduse eelnõu rakendamiseks</i>“. Samas aga punkti 11.1 („<i>politsei varustatakse ... kiirusemõõte seadmete ja ...alkomeetritega</i>“) selgituses on kirjas, et „<i>vastav nõue tuleneb korrakaitseaduse eelnõust</i>“. Punktis 8.2. on selgituseks toodud, et SIM arengukavas on ette nähtud politsei varustamine tehniliste- ja isikukaitsevahenditega. Nende näidete põhjal jääb mulje, et koostajal on poliitikadokumendi ja korrakaitseaduse (KKS) eelnõu vahelise seosega teatav segadus ja jääbki arusaamatuks, kas konkreetse poliitikadokumendi eesmärk on kokkuvõtlikult fikseerida/esitada turvalisuse alased tegevused (mida mh</p>
--	---	---	--

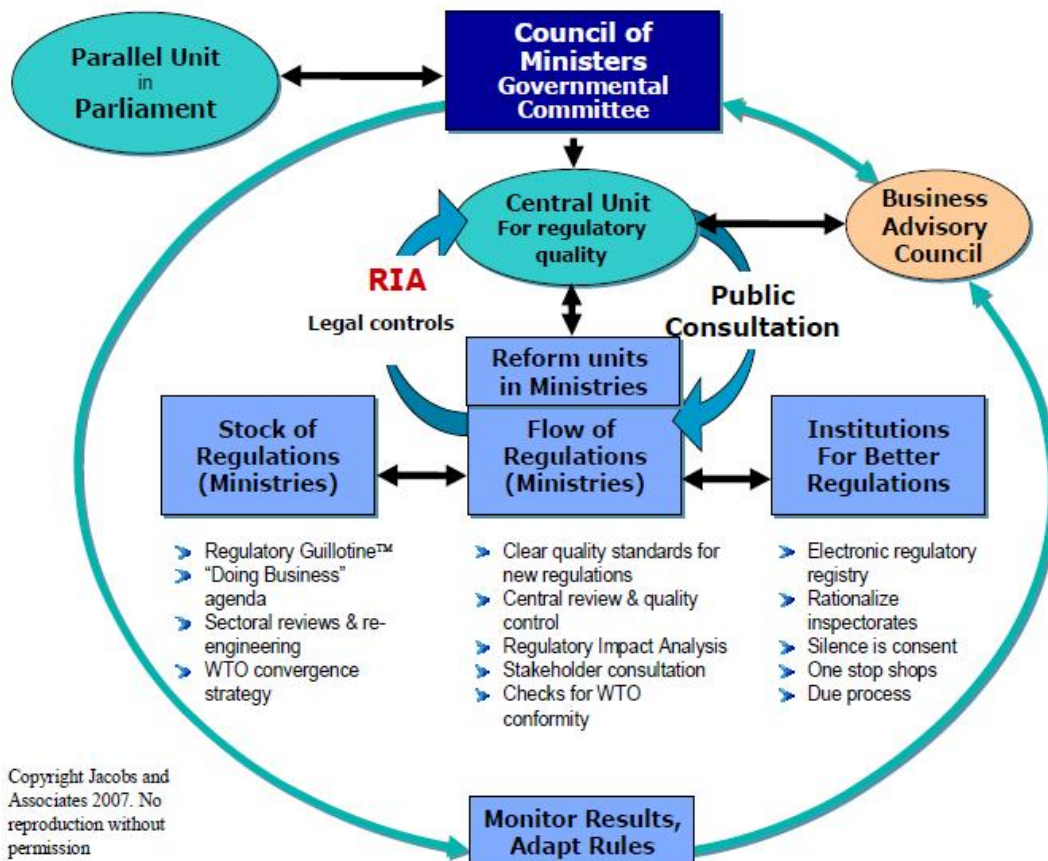
			viiakse ellu uue KKS abil) või anda seaduse koostamiseks analüütiline sisend ja strateegilised suunised.
Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020. VV 17.07.2008	<p>Üldine kommentaar: arengukava on raamdokument, mida rakendatakse kas heakskiidetud või väljatöötavate SOM jt ministeeriumide haldusalade valdkondlike arengukavade kaudu.</p> <p>Eelmise arengukava tulemused. Varem ei ole samasisulist arengukava koostatud. Ära on mainitud küll varasemalt antud valdkonnas koostatud dokumente nagu (tervisepoliitika ja visioonidokument, mille põhjal koostati käesoleva arengukava ettepanek). Eraldi rakendamise hinnangut antud ei ole.</p> <p>Seos teiste arengukavadega: seos teiste kehtivate ja koostamisel olevate strateegiatega on toodud eraldi peatükis ning 6,5 leheküljel on seotud kavad välja toodud ja iga dokumendi puhul on lühidalt esitatud antud strateegia eesmärgid ning põgusalt näidatud seosed rahvatervisega.</p>	<p>Hetkeolukorra ülevaade on üldine, valdavalt kvalitatiivne ja lühike (3,5 lk). Üldiste rahvatervisega seotud teemade kohta (rahvastik; majandus-tööhõive-vaesus; tervishoiusüsteem; tervisekäitumine; haigestumistrendid; keskkond ja tervis ning tervise mõjud majandusele) on toodud kolmandiku lehekülje kuni poole lehekülje pikkune ülevaatlik informatsioon saavutatust ja hetkeolukorrast. Info on esitatud konstateerivana ning analüüsi ühe või teise arengu põhjustest ja seostest teiste Eesti ühiskonnas toimuvate protsessidega, mis mõjutavad inimeste tervise seisundit ja tervisekäitumist, ei ole esitatud. Selle info baasil on üldisel tasemel ja väga põgusalt sõnastatud võimalikke mõjusid rahvatervisega ja sedagi hinnanguliselt ja tinglikult („oht on“, „võivad kaasa tuua“, „viib suure tõenäosusega / ... / tekkimiseni“ jne).</p> <p>Kasutatud on: statistikat, võrdlusandmeid EL keskmisega; Eesti elanike rahulolu-uuringuid tervishoiuteenustega; rahvusvahelist uuringut (Euroopa tervishoiuteenuste tarbijaindeks 2007); KKM tellitud uuringut välisõhu kvaliteedi mõjust inimeste tervisele (2008).</p> <p>Tekstis esineb mitmes kohas uuringute tulemuste mainimist ilma allikale viitamata.</p>	<p>Oodatud mõjud: kokku on sõnastatud 5 teemaderingi, mis aitavad arengukava eesmärki saavutada. Neist üks puudutab laiemalt sotsiaalset sidusust; kaks on tervishoiukesksed ja kaks vahepealsed, integreerides tervishoidu ja seda toetavat keskkonda (turvalisus ning elukeskkond). Iga teemaderingi puhul on antud valdkonna kirjeldus, probleemid, prioriteetsed tegevused, strateegiline eesmärk ning meetmed ja indikaatorid. Samas meetmete puhul ei ole analüütiliselt esitatud seda, kuidas ja kuivõrd peaks antud meede eesmärki aitama saavutada.</p> <p>Mõjusid konkurentsivõimele ja tööjõuturule laiemalt ei ole käsitletud.</p> <p><u>Maksumuse prognoos</u> on antud strateegiliste eesmärkide ja ministeeriumide kaupa aastate lõikes järgneva nelja aasta jooksul.</p> <p>Tulemuste seire ja mõjude analüüs rakendamisel (sh ex-post analüüs): arengukavas kirjeldatakse, millisel viisil hakatakse jälgima arengukava tulemuslikkust: seiresüsteemi ja registreerimise abil kogutakse hiljem analüüsiks kasutatavaid andmeid; regulaarsete uuringutest kavandatakse iga-aastaseid tervishoiuteenuste kasutajate rahulolu uuringuid; iga 2 aasta järel elanikkonna tervisekäitumise uuring; iga 4 aasta tagant koolilaste uuringud ning veel pikema intervalliga Eesti terviseuuring. Arengukava rakendamisele kavandatakse ka vahehindamisi (peamiselt 4 aastase intervalliga).</p> <p>Igal aastal esitatakse VV-le tegevusaruanne, iga kahe aasta järel tulemusaruanne. Iga nelja aasta järel kasutatakse arengukava elluviimise juhtimissüsteemi osana vahehindamistel ka sõltumatutest ekspertidest (sh rahvusvahelistest) koosnevat nõuandvat kogu, kes hindab</p>

		<p>Mõnes kohas on kasutatud hinnangulisi andmeid.</p> <p>Arengukavas on ka kasutatud kirjanduse loend (7 lk), mille hulgas on erialaajakirjade artikleid ja raamatuid, konverentside ettekandeid, ülevaateraporteid, EL ja Eesti ametlikke dokumente; statistilisi väljaandeid, auditeid, analüüse. Paraku üksnes väga üksikutel juhtudel on tekstis toodud viide kasutatud allikale.</p>	<p>eelneva etapi saavutusi ja teeb soovitusi järgnevas perioodiks.</p> <p>Arengukavas on välja toodud indikaatorid ja nende allikad. Enamike indikaatorite puhul kasutatakse mõõtmiseks statistilisi või registriandmeid ja aruandeid; ning mõnede puhul ka eraldi uuringuid (nt TAI tervisekäitumise uuring ja SOM uuring elanike rahulolu kohta tervishoiuteenustega).</p> <p><u>Seletuskiri</u> (7 lk) keskendub peamiselt arengukava koostamisele ja annab ülevaatliku info arengukava sisust ning juhtimissüsteemist Täiendavat infot võrreldes arengukava põhitekstiga ei esitata.</p>
--	--	---	--

Lisa 7. Väljavõte Jacobs & Associates' uuringust: mõjude hindamise süsteemi korraldus.

Allikas: Regulatory Reform Strategies: Converging with Europe's Best Regulatory Environments (2007) (inglise keeles).

Figure 1: A functional map of a modern regulatory system

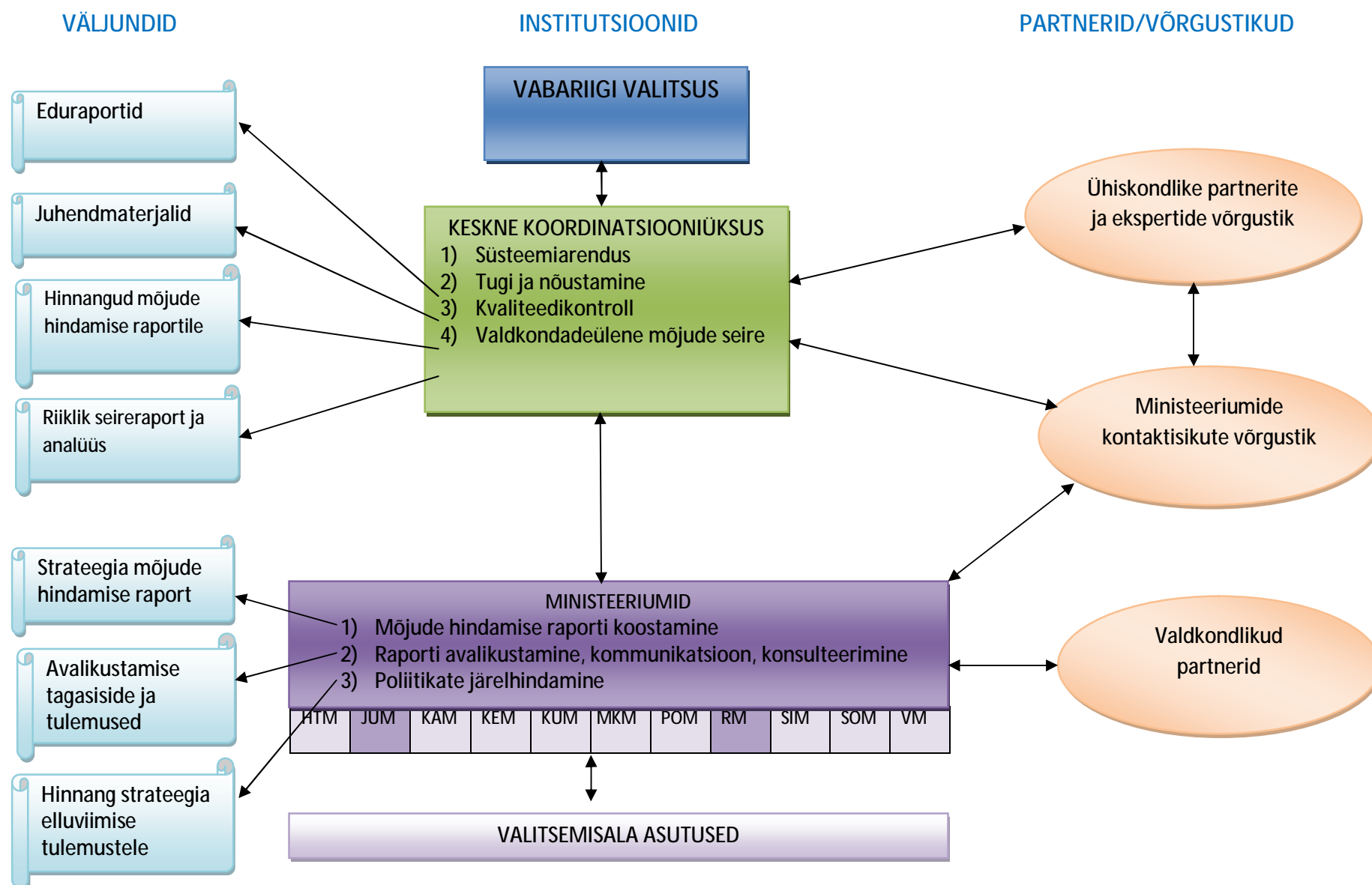


LISA 8. Väljavõte Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendist: tabel hinnatavatest mõjudest (inglise keeles).

Allikas: SEC (2005) 791. Impact Assessment Guidelines. European Commission, June 2005 with March 2006 updates.

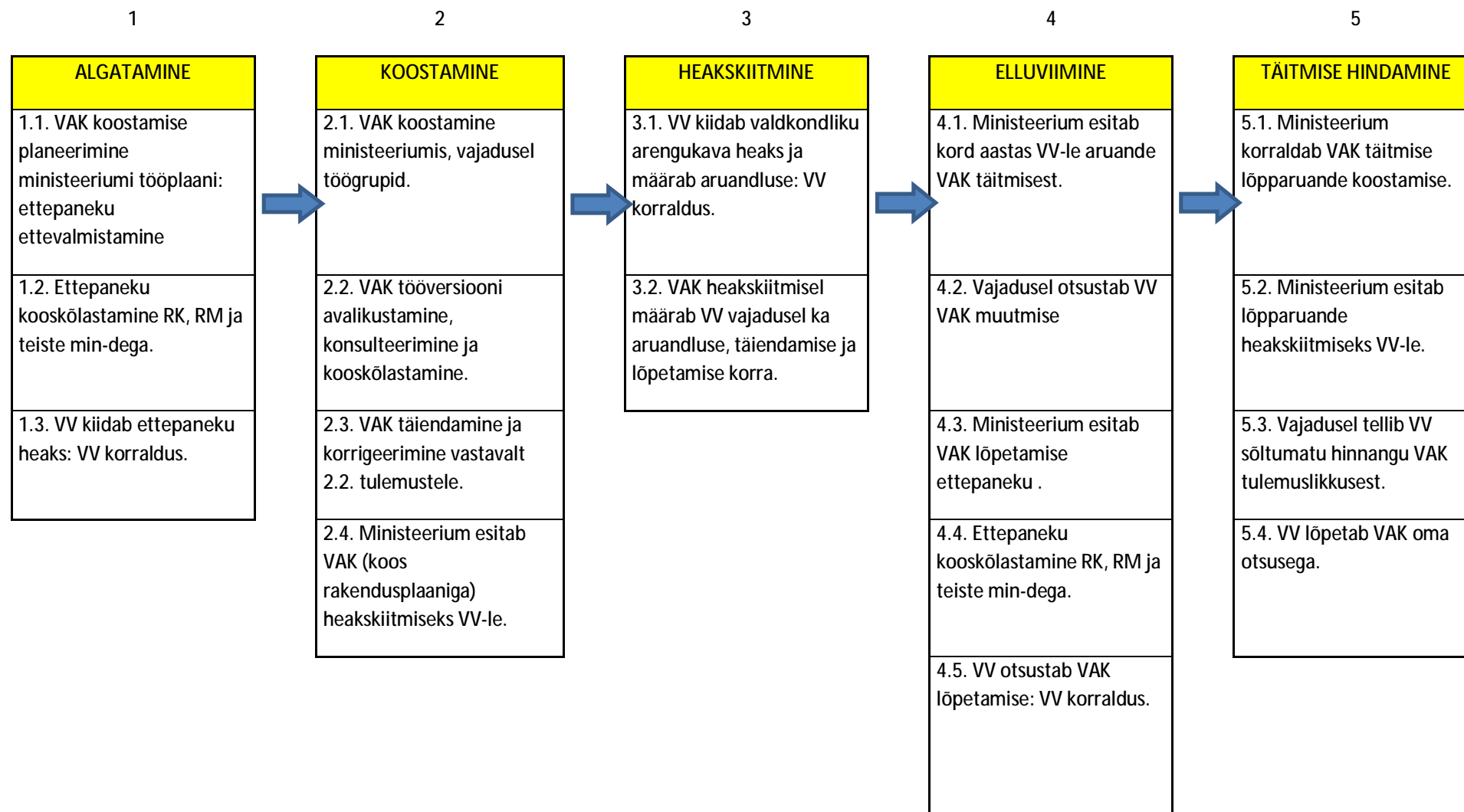
(lisatud eraldi failina)

LISA 9: Eesti strateegiate mõjude hindamise süsteemi võimaliku korralduse ülevaatlük joonis.



LISA 10: Eesti strateegiade mõjude hindamise protsessi võimalik skeem.

VALDKONDLIKU ARENGUKAVA KOOSTAMISE PROTSESS



VALDKONDLIKU ARENGUKAVA MÕJUDE HINDAMISE PROTSESS

