

Prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2
„Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ käskkirja
seletuskiri

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Toetuse eesmärk ja oodatav tulemus.....	4
1.1. Seosed ÜKP rakenduskava ja meetme eesmärgiga ning siseriiklike arengukavadega.....	4
1.2. Toetuse andmise tulemus	4
2. Eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevused	6
2.1. Mõjuanalüüside teostamine	7
2.2. Tulevikuanalüüside teostamine	11
2.3. Õigusanalüüside teostamine.....	13
2.4. Kaasamise arendamine	17
2.5. Kaasamise arendamine	19
2.6. Eesti Tööandjate Keskliidu võimekuse tõstmine poliitikakujundamisel kaasa rääkida.....	22
2.7. Eesti Ametiühingute Keskliidu võimekuse tõstmine poliitikakujundamisel kaasa rääkida.....	25
2.8. Strateegilise juhtimise arendamine	28
2.9. Rakke- ja ekspertrühmad.....	34
2.10. Õiguse kodifitseerimine	37
2.11. Õigusloomejuristide arendamine	47
2.12. Õppevisiidid	50
1. Eelarve	54
2. Tegevuste mõju läbivatele teemadele.....	54
3. Abikõlblikud ja mitteabikõlblikud kulud	54
4. Toetuse maksmise tingimused ja kord	55
5. Elluviija kohustused	55
6. Tegevuste tulemuslikkuse seire ja hindamine	55
7. Tegevuste ja nende elluviimise tingimuste muutmine.....	55
8. Finantskorrektsiooni mõju tegevuste eelarvele	55

Sissejuhatus

Toetuse andmise tingimuste käskkirja (edaspidi *käskkiri*) eesmärgiks on sätestada toetuse andmise tingimused Poliitikakujundamise arendamise meetme kõikidele tegevustele.

Käskkiri koosneb järgmistest peatükkidest:

1. Toetuse eesmärk ja oodatav tulemus
2. Eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevused
3. Eelarve
4. Tegevuste mõju läbivatele teemadele
5. Abikõlblikud ja mitteabikõlblikud kulud
6. Toetuse maksmise tingimused ja kord
7. Elluviija kohustused
8. Tegevuste tulemuslikkuse seire ja hindamine
9. Tegevuste ja nende elluviimise tingimuste muutmine
10. Finantskorrektsioon

Kõige mahukam on teine peatükk, mis määratleb, mis tegevusi ja millistel tingimustel meetme tegevuste raames toetatakse.

Käesolev seletuskiri avab peatükkide sisu ning põhjendab toetuse vajadust.

Eelnõu ja selle seletuskirja koostasid Riigikantselei Strateegiabüroo nõunik Merilin Truuväart (e-post: merilin.truuvaart@riigikantselei.ee, telefon: 693 5222), konsultant Kaisa-Maarja Pärtel (e-post: kaisa-maarja.partel@riigikantselei.ee, telefon: 693 5635), nõunik Juhani Lemmik (e-post: juhani.lemmik@riigikantselei.ee, telefon: 693 5627), nõunik Epp Hannus (e-post: epp.hannus@riigikantselei.ee, telefon: 693 5533), nõunik Marion Loonela (e-post: marion.loonela@riigikantselei.ee, telefon: 693 5542), Justiitsministeeriumist Karmen Vilms (e-post: karmen.vilms@just.ee), Rahandusministeeriumist nõunik Veikko Kapsta (e-post: veikko.kapsta@fin.ee, telefon: 611 3430), nõunik Urve Maiste (e-post: urve.maiste@fin.ee, telefon: 611 3099) ja Riigieelarve osakonnajuhataja asetäitja Karl-Erik Tender (e-post: karl-erik.tender@fin.ee, telefon: 611 3730) Eesti Töandjate Keskliidust Kaidi Luide (e-post: kaidi@employers.ee, telefon: 699 9301) ja Toomas Tamsar (e-post: toomas.tamsar@employers.ee, telefon: 699 9301), Eesti Ametiühingute Keskliidust Peep Peterson (e-post: peep.peterson@eakl.ee).

1. Toetuse eesmärk ja oodatav tulemus

1.1. Seosed ÜKP rakenduskava ja meetme eesmärgiga ning siseriiklike arengukavadega

Käesolev käskkiri koondab kõiki struktuurivahenditest rahastatavaid tegevusi ühtekuuluvusfondide rakenduskava 2014-2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ eesmärgi „Parem poliitikakujundamise protsess, juurutades mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmispõhisemale poliitikakujundamisele“ saavutamiseks. Lisaks käskkirjas kirjeldatud tegevustele toetavad eesmärgi saavutamist ka teised sama prioriteetse suuna meetmed (keskse koolituse, organisatsioonide juhtimissüsteemide edendamise ja e-teenuste arendamise kaudu). Samuti mõjutavad eesmärgi saavutamist riigiasutuste sisesed koolitus- ja arendustegevused.

Tegevused lähtuvad eelkõige 2011. aasta OECD riigivalitsemise raporti „Ühtsema riigivalitsemise suunas“¹ soovitude elluviimise tegevuskavast. Lisaks seonduvad käskkirja tegevused veel Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavaga 2014-2016² ja õiguspoliitika arengusuundadega aastani 2018.

1.2. Toetuse andmise tulemus

Eesti riigivalitsemist põhjalikult analüüsinud OECD 2011. aasta raporti „Ühtsema riigivalitsemise suunas“ hinnangul suudaks Eesti avalik sektor pikaajaliste ja valdkonnaüleste probleemidega tegutseda edukamalt, kui tegeleda järgmiste kitsaskohtadega:

- Haldussüsteem, milles probleeme lahendatakse vastutusalade põhiselt ning koostöös nähakse asjatut bürokraatiat ja takistust, ei toeta võimalusi saavutada paremaid tulemusi valdkonnaülelset poliitikate kujundamisel ja elluviimisel.
- Koostatavad strateegiad ei oma piisavat mõju valdkondade suunamisel – lahendused on liialt asutuste põhised, strateegiatel puudub otsene seos riigieelarvega ning puudub paindlikkus muutuste suhtes.
- Teadmispõhist poliitikakujundamist kasutatakse ebapiisavalt.
- Arenguruumi on poliitikakujundamise protsesside läbipaistvuse suurendamisel ning kodanikuühenduste ja huvigruppide kaasamisel.
- Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus on nii ministeeriumite võrdluses kui regionaalselt ebaühtlane, sageli ei ole paika pandud miinimumstandardeid millele teenused peaksid vastama – piisavalt ei kasutata koostööd ega ühtlustata protsesse.
-

Meetme käskkirjas seatakse eesmärgid poliitikakujundamise arendamiseks. Parema **poliitikakujundamise** all peetakse silmas võimet õigeaegselt probleeme märgata ja piiritleda, selgeid eesmärke ja eelistusi seada, oskust pakkuda välja toimivaid lahendusi, jaotada ülesandeid ja vastutust, tagada prioriteetidest lähtuv rahastus ning vajadusel ka plaanide muutmise lähtuvalt hindamistulemustest. Samal ajal on tähtis ka **poliitikate tõhus elluviimine** ehk tuleb tagada kokkulepitud ülesannete täitmine ja tulemuste saavutamine mõistliku ressursikuluga. Poliitika elluviimisega seotud tegevusi meetmest ei rahastata. Käskkirjas seatud eesmärke toetavad ka teised ÜKP fondide rakenduskava haldusevõimekuse prioriteetse suuna meetmed.

¹ OECD (2011), Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oced_public_governance_review_estonia_full_report.pdf

Lähtudes OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavas väljatoodud probleemidest ning varasemast sarnaste meetmete rakendamise kogemusest, on käskkirjas seatud 5 toetuse andmise alaeesmärki. Järgnevalt kirjeldatakse iga eesmärgi raames soovitud tulemusi ning eesmärgi saavutamise mõõtmiseks kavandatud tulemusnäitajaid. Seni on riigivalitsemise valdkonnas kasutatud tegevustega võrdlemisi raskesti seostatavaid rahvusvahelisi mõjunäitajaid või siis pelgalt väljundnäitajaid ning tegevuste tulemusi mõõtvaid sobivaid tulemusnäitajaid pole välja töötatud. Seetõttu on mitmed tulemusnäitajad hetkel esialgsed ning konkreetsed tulemusnäitajad plaanitakse välja töötada 2015. aasta jooksul.

- Eesmärk 1: Mõjude hindamine on saanud poliitikakujundamise loomulikuks osaks ning mõjude hindamise tulemusi kasutatakse valitsusele oluliste otsuste langetamisel

Eesmärk on seatud ajendatuna OECD kriitikast poliitikakujundamise vähese teadmistepõhisuse suunal. Rahatusperioodiga soovitud tulemuseks on, et mõjuanalüüside läbiviimine on muutunud üldlevinud praktikaks ning Vabariigi Valitsus kasutab analüüsi tulemusi otsuste tegemisel.

Eesmärgi täitmist mõõdetakse järgmiste tulemusnäitajate abil:

- Poliitikakujundamise teadmistepõhisus
- Analüüside kasutatavus
- Analüüside kvaliteet

Tulemusnäitajad on esialgsed. Täpsed tulemusnäitajad ja meetodika töötatakse välja ning baastasemete mõõtmine teostatakse 2015. aastal.

- Eesmärk 2: Valitsuse jaoks olulistele pikaajalistele väljakutsetele pakutakse koostöös kestlikke lahendusi

Eesmärk on ajendatud OECD raportis välja toodud kriitikast, et probleeme lahendatakse vastutusalade põhiselt ning koostöös nähakse asjatut bürokraatiat ja takistust, mistõttu ei kasutata ära võimalust saavutada paremaid tulemusi valdkonnaüleselt poliitikate kujundamisel ja elluviimisel. Toetuse tulemusena soovitakse saavutada olukord, kus valitsemisalade ja -tasandite vaheline koostöö prioriteetsete valdkonnaülesete probleemide lahendamisel on tõhustunud, takerdumata kinnistunud vastutusalade ja rahastamise korraldusse. Eesmärgi täitmist mõõdetakse järgmise tulemusnäitaja abil:

- Ministeeriumide- ja asutustevaheline koostöö poliitikakujundamisel

Tulemusnäitaja on esialgne. Täpne tulemusnäitaja ja meetodika kavatakse välja töötada ning baastasemete mõõtmine teostada 2015.

- Eesmärk 3: Strateegiline- ja finantsjuhtimine on omavahel seotud

OECD tõi samuti välja, et koostatavad strateegiad ei oma piisavat mõju valdkondade suunamisel – lahendused on liialt asutuste põhised, strateegiatel puudub otsene seos riigieelarvega ning puudub paindlikkus muutuste suhtes. Käskkirja raames antava toetuse abil soovitakse olla olukorras, kus strateegiline ja finantsjuhtimine on omavahel seotud toetades nii teadmistepõhist otsustamist kui ka aidates kaasa strateegilistest prioriteetidest lähtuvalle rahastamisele. Eesmärgi täitmist mõõdetakse järgmise näitaja abil:

- 2020.a. on Vabariigi Valitsuse eelarve on liigendatud tegevuspõhiselt

Kõigi valitsemisalade üleminekul tegevuspõhisele eelarvele paraneb poliitika, selle eesmärkide ja eelarveraha seostamine, millega luuakse üks eeldus raha mõjusamaks ja tõhusamaks kasutamiseks.

Eesmärk 4: Suurenenud on ministeeriumite võimekus kaasata valitsuse jaoks oluliste väljakutsete lahendamisel partnereid ning partnerite võimekus poliitikakujundamisel kaasa rääkida

OECD raportis välja toodud kitsaskohtade, et koostöös nähakse asjatut bürokraatiat ning arenguruumi on poliitikakujundamise protsesside läbipaistvuse suurendamisel ning kodanikuühenduste ja huvigruppide kaasamisel, vastuseks soovitakse suurendada ministeeriumite võimekust terve poliitikakujundamise tsükli vältel partnereid kaasata ning sotsiaalpartnerite suutlikkust poliitikakujundamises kaasa rääkida. Eesmärgi täitmist mõõdetakse järgmise näitaja abil:

- Kaasamise protsessi tulemuslikkus

Tulemusnäitaja on esialgne. Täpne tulemusnäitaja ja metoodika kavatakse välja töötada ning baastasemete mõõtmine teostada 2015.

- Eesmärk 5: Arukas õigusloome kodifitseeritud valdkondades ja kvaliteetsem õigusloome kujundamine

Oluline osa poliitikakujundamisest on soovide väljendamine regulatsioonides. Seetõttu pööratakse tähelepanu ka õigusloome arendamisele soovides, et toetuse abiga jälgitaks enam aruka õigusloome printsiipe (sisaldades muuhulgas nii kaasamise, teadmispõhisuse kui koostöö elemente) ning õigusloome muutub toetatud valdkondades selgemaks, aidates paremini kaasa regulatsiooni eesmärkide saavutamisele, vältides seejuures ebavajalikku halduskoormust.

Et tegemist on paljuski juba kehtiva õigusloome analüüsiga, kasutatakse eesmärgi sõnastuses Euroopa Liidus käibel olevat terminit „arukas õigusloome“, mis asendab varasemalt kasutatud „paremat õigusloomet“, mille tähendus EL kontekstis on uuest terminist piiratum, rõhutades rakenduspraktika analüüsi vajalikkust ja kehtiva õiguse muutmisel kõigi parema õigusloome meetodite kasutamist. Uue termini kasutamine ei too kaasa olulist sisulist erinevust. Pigem on terminikasutuse muutus tingitud asjaolust, et käesoleval hetkel on õigusloome kvaliteedi kontekstis tegu ELis kasutusel oleva ja laiemalt paremini mõistetava terminiga, mis oma sisult on kooskõlas meie tegevustega.

Eesmärgi täitmise tulemuslikkust mõõdetakse järgmise tulemusnäitaja abil:

- Õigusloomet arendavates tegevustes osalenute arv, kes 6 kuud pärast tegevuses osalemist olid tegevuse tulemusi kasutanud

Tulemusnäitaja on esialgne. Täpne tulemusnäitaja ja metoodika kavatakse välja töötada ning baastasemete mõõtmine teostada 2015.

2. Eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevused

Tabel 3 annab koondülevaate meetme sekkumisloogikast.

- **Tegevuse nr** – SFOS-s antav kood meetme tegevusele, mis lähtub valituse kinnitatavast meetmete nimekirjast.

- **Tegevus** – Vabariigi Valitsuse kinnitatavas meetmete nimekirjas nimetatud meetme tegevus või selle alategevus.
- **Tegevusega seotud meetme alaeesmärk** – Luuakse seos, millise käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki tegevus eelkõige panustab.
- **Tegevusega seotud alaeesmärgi tulemusnäitaja** – Nimetatakse eelmises punktis välja toodud alaeesmärgiga seotud tulemusindikaator(id), millesse meetme tegevus panustab.
- **Tegevuse kogumaksumus** – Vabariigi Valitsuse kinnitatavas meetmete nimekirjas välja toodud meetme tegevuse kogumaksumus. Alategevuste puhul on meetmete nimekirjas välja toodud summa jagatud alategevuste vahel.
- **Meetme tegevuse väljundnäitaja rakenduskavas** - Näidatakse Vabariigi Valitsuse kinnitatavas meetmete nimekirjas kinnitatud meetme tegevuse väljundnäitaja koos 2023. aasta sihttasemega, millesse meetme tegevus/ alategevus panustab.
- **Täiendavad meetme tegevuse väljundnäitajad** – Vajadusel seatakse tegevuste paremaks juhtimiseks täiendavaid meetmespetsiifilisi väljundnäitajaid.
- **Tegevuse elluviija** – Nimetatakse tegevuse elluviija (toetuse saaja) struktuuritoetuste seaduse mõistes. RK tähendab Riigikantseleid, ETKL Eesti Töandjate Keskkliitu; EAKL Eesti Ametiühingute Keskkliitu, RM Rahandusministeeriumi, JUM Justiitsministeeriumi.

2.1. Mõjuanalüüside teostamine

2.1.1. Toetatav tegevus

2011. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ parandamiseks õigustloovate aktide kvaliteeti ning tagamaks laiemat arutelu ja huvigruppide kaasamist õigusloomesse. Et integreerida mõjude hindamise süsteemiga kaasamise korraldus, võttis Vabariigi Valitsus 2011. aasta lõpus vastu ka „Kaasamise hea tava“, mis viitab kaasamise seostele mõjude hindamise metoodikaga. „Mõjude hindamise metoodika“ kinnitas Vabariigi Valitsus 2012. aastal. Metoodika eesmärk on anda valitsusasutustele juhiseid mõjude analüüsi korraldamiseks, et parandada ja ühtlustada valitsusasutuste võimekust valitsuse poliitikate kavandamisel, elluviimisel ja hindamisel.

Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi. Mõjude hindamine parandab valitsuse otsustusprotsesside kvaliteeti ja läbipaistvust ning loob paremad eeldused, et need otsused avaldavad soovitud mõju ühiskonnaelu asjade korraldusele. Mõjude hindamise näol ei ole tegemist poliitilise otsustuse asendajaga, vaid seda toetava tegevusega.

„Mõjude hindamise metoodika“ vastuvõtmine on pannud valitsusasutused väljakutse ette mõjude hindamisega süsteemsemalt tegeleda ning aitab seeläbi parandada arengukavade jt strateegiliste dokumentide analüütilisust ja tõenduspõhisust. Mõjude hindamise süsteemi juurutamine on aga endiselt algusetapis ja vajab valitsusasutustes nii ühtlustamist kui ka teadlikkuse ja oskuste tõstmist. Samuti on valitsusasutustes seni tekkinud enam praktikat esialgse mõjude hindamise läbiviimisega ning vähem kogemust põhjalike mõjude hindamisega seotud analüüside ja uuringute läbiviimise ja tellimisega.

Riigikantselei alustas 2013. aastal mõjude hindamiseks vajalike uuringute ja analüüside rahastamist tarkade otsuste fondist programmi „Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine“ raames. Pilotprojektina viidi läbi 4 mõjuanalüüsi, mille tulemusi on kasutatud seaduseelnõu ettevalmistamisel, Eesti seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidus ja arengukava ettevalmistamisel. Mõjuanalüüside tellimisest ja läbiviimisest saadud kogemust on omakorda kasutatud poliitikakujundamise kvaliteedi arendamise meetme toetuse andmise tingimuste planeerimisel. Käesoleva meetmega jätkatakse samuti mõjude hindamisega seotud

tegevuste elluviimist, luues selleks varasemast laiemad ja paindlikumad võimalused ja võttes arvesse pilootprojektidest saadud kogemusi.

Riigikantselei tellis ka mõjude hindamise süsteemi rakendumise hindamiseks EL näidete varal analüüsi „Mõjude hindamise metoodika rakendamine EL asjades“ (Praxis 2014). Eesmärgiks oli hinnata, kuidas mõjude hindamise metoodikat EL asjades seisukohtade kujundamisel on kasutatud ning sellest tulenevalt jagada praktilisi näpunäiteid EL asja mõju hindamisega tegelevatele ekspertidele esialgse mõjude hindamise läbiviimiseks ja teha ettepanekuid mõjude hindamise metoodika EL asju puudutavate suuniste edasiarendamiseks. Analüüsist selgus, et aasta jooksul pärast mõjude hindamise metoodika vastuvõtmist on toimunud väga oluline edasimineku nii mõjude hindamise vajaduse mõistmisel, mõju hindamise metoodika omaksvõtul kui ka selle teostamise sisulises kvaliteedis. Samas tõi analüüs välja mitmeid praktilisi soovitusi ja probleemkohti mõjude hindamise läbiviimise parandamiseks ja edasiarendamiseks. Soovitused puudutasid üldstatult metoodika tõhusamat kasutamist, metoodiliste juhiste täiendamist ja mõjude hindamise läbiviimist.

Et mõjude hindamine muutuks poliitikakujundamise loomulikuks osaks ja aitaks valitsuse poliitikat muuta enam teadmistel põhinevaks, on oluline mõjude hindamisi teostada poliitikakujundamise põhiprotsessides ja valitsusele oluliste algatuste ja ülesannete raames, seda nii ettevalmistavas etapis kui ka järelhindamistena.

Meetme raames viiakse läbi mõjuanalüüside läbiviimiseks vajalikke uuringuid, analüüse või ostetakse sisse konsultatsiooniteenust valitsuse jaoks järgmiste oluliste algatuste raames:

1. Euroopa Liidu algatused
2. Valdkondlikud arengukavad
3. Seaduseelnõud
4. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis nimetatud rohelised ja valged raamatud
5. Eesti 2020 protsessis Euroopa Nõukogu tehtavate riigipõhiste soovituste suhtes Eesti seisukohtade kujundamine
6. Muud Vabariigi Valitsuse jaoks olulised algatused, mis sisalduvad Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis

Lähtutud on mõjude hindamise metoodikast, mille järgi tuleb mõjusid hinnata poliitikakujundamise põhiprotsessides: Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamisel (ja vajaduse korral erandina ka Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel), valdkonna arengukavade koostamisel ja õigusloomes. Kuna mõjude hindamise vajadus võib kerkida esile ka teistes valitsuse jaoks olulistes küsimustes, siis on lisaks loodud meetmega võimalus mõjude hindamist teostada ka teiste valitsuse jaoks oluliste algatuste raames nagu Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis ette nähtud rohelised ja valged raamatud ja muud olulised algatused või ülesanded, mis sisalduvad Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis.

Mõjude hindamise üks etapp on ka järelhindamine. Oluline on ka pärast tegevuste elluviimist vastata küsimusele, kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid. Meetmes on seetõttu loodud võimalus ka järelhindamiste teostamiseks. Järelhindamisi puudutavad ka mitu Vabariigi Valitsuse vastu võetud määrust. Vabariigi Valitsuse 13.12.2005 määrus nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ § 8 lg 3 ütleb, et valdkonna arengukava täitmise hindamisel otsustab vajaduse korral Vabariigi Valitsus tellida sõltumatu eksperthinnangu valdkonna arengukavades püstitatud eesmärkide saavutamise ja rakendatud meetmete tulemuslikkuse kohta. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 a määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ toob välja, et kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, lisatakse seletuskirjale mõjude analüüsi

aruanne, kus mh esitatakse ka järelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid, või põhjendatakse järelanalüüsi ebavajalikkust.

Lisaks kavandatakse meetme raames läbi viia vastavalt vajadusele mõjude hindamise süsteemi juurutamisega ja edasiarendamisega seotud tegevusi, muuhulgas mõjude hindamisega seotud juhiste koostamise või täiustamisega seotud tegevusi (sh veebipõhised tööriistad), väiksemamahulisi koolitusi ja seminare ning analüüse süsteemi toimimise kohta. Samuti teavitustööd mõjude hindamisega seotud osapooltele ning vajadusel muid mõjude hindamisega seotud arendustegevusi.

Et saavutada meetmega seotud eesmärki muuta mõjude hindamine poliitikakujundamise loomulikuks osaks ja seeläbi muuta valitsuse poliitikat enam läbimõeldumaks ja teadmistel tuginevaks, on vaja mõjude hindamise süsteemi juurutamisega järjepidevalt jätkata ja seda täiustada ja arendada. Samuti on vaja selleks praktilisi kogemusi mõjude hindamise läbiviimisel. Seda kõike toetavad meetme raames kavandatavad tegevused, kuna mõjuanalüüside läbiviimine loob enam kogemust ja praktikat ning analüüside tulemused aitavad teha teadmistel põhinevaid otsuseid. Mõjuanalüüside süsteemi toimimisele aitavad aga kaasa nii arendustegevused, koolitused, toimivuse analüüsimine, teavitustöö jm süsteemi edasiarendamisega seotud tegevused.

2.1.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajatesse tegevus eelkõige panustab.

2.1.3. Tegevuse oodatav tulemus

Mõjuanalüüside läbiviimine, mõjuanalüüsidega seotud osapoolte koolitamine ja mõjude hindamise süsteemi täiustamine ja arendamine aitab muuta mõjude hindamist poliitikakujundamise loomulikuks osaks ning seeläbi muuta valitsuse poliitikat rohkem teadmistele tuginevaks, läbimõeldumaks ja seega ka tulemuslikumaks ning poliitikaprotsessi rohkem avatumaks.

2.1.4. Tegevuse väljund

Programmi tulemusena valmib 40 mõjuanalüüsi. Vajadusel korrigeeritakse ka mõjude hindamise metoodikat ja juhiseid. Plaanitakse ka väiksemamahulisi seminare ja koolitusi, et arendada valitsusasutuses praktilisi oskusi analüüside tellimiseks ja läbiviimiseks ning arutada läbi mõjude hindamisega seotud kogemusi, probleeme ja kitsaskohti. Suuremahuliselt (näiteks terve koolitustsükkel) ja järjepidevaid koolitusi tellitakse keelse koolituse meetmest "Riigi võimekuse tõstmise inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu".

2.1.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on valitsusasutused, kuna valitsusasutused puutuvad poliitika kujundamisel ja elluviimiseks otseselt kokku mõjude hindamisega.

2.1.6. Tegevusega seotud arengukavad

Tegevus tuleneb OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavast.

Tegevuste elluviimise edukust toetab ka meetme "Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu" raames läbiviidavad koolitustegevused (nõ riigiasutustele keskselt korraldatud koolitus) mõjude hindamise teemal.

2.1.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviija on Riigikantselei. Riigikantseleis vastutab tegevuste elluviimise eest Strateegiabüroo, kelle põhiülesandeks on Vabariigi Valitsuse töö planeerimise toetamine. Strateegiabüroo koordineerib riigi konkurentsivõime ning säästva ja jätkusuutliku arengu strateegiate koostamist ja elluviimist ning vastavate nõukodade tööd. Samuti koordineerib Strateegiabüroo Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi koostamist ja elluviimist ning nõustab peaministrit ja riigisekretäri strateegilise planeerimisega seotud küsimustes.

2.1.8. Kavandatava tegevuse maksumus

Mõjuanalüüsi läbiviimiseks tellitava uuringu, analüüsi või konsultatsiooniteenuse maksumus saab olla kuni 60 000 eurot koos käibemaksuga (sh omafinantseering). Seejuures tuleb tegevuse algatajatel panustada 15% ulatuses omafinantseeringuga. Kui tegevus on algatatud koostöös ühe või mitme ministeeriumiga, siis kogub Riigikantselei tegevuse elluviijana omafinantseeringu katteks raha ettepanekute esitajatelt 15% ulatuses projekti eeldatavast maksumusest. Riigikantselei kohustub arvet pidama omafinantseeringu katteks kogutavate vahendite üle.

Mõjude hindamisega seotud arendustegevustele ei ole seatud alam- ja ülemmäära. Tegevusi algatab Riigikantselei jooksvalt lähtudes meetme tegevuse eelarvest.

2.1.9. Tegevuste algatamine

Mõjuanalüüside tegemiseks vajaminevate uuringute, analüüside või konsultatsiooniteenuse algatab Riigikantselei või Riigikantselei koos ühe või mitme ministeeriumiga. Tegevuste algatamine toimub jooksvalt. Riigikantselei strateegiabüroo konsulteerib ministeeriumidega ning seirab pidevalt ministeeriumide vajadust mõjuanalüüsi teostada, lähtudes Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi elluviimisest. Samuti saavad ministeeriumid pöörduda Riigikantselei strateegiabüroo poole ja rääkida läbi ideed ja vajadused mõjuanalüüside läbiviimiseks.

Kui Riigikantselei plaanib tegevuse algatada või Riigikantselei koostöös ühe või mitme ministeeriumiga on jõudnud kokkuleppele tegevuse algatamises, siis alustatakse lähteülesande koostamist, mille alusel tegevus tellitakse. Erisus on Euroopa Liidu algatustega seotud mõjuanalüüsidega, kus enne põhjaliku lähteülesande koostama asumist tuleb saada tegevusele heakskiit ka Euroopa Liidu koordinatsioonikogust (KOK). Selleks esitab Riigikantselei või ministeerium, kellega koostöös tegevust plaanitakse, KOK-ile lähteülesande kavandi, milles on välja toodud mõjuanalüüsi ja tellitava tegevuse vajadus, eesmärk ja sisu, ulatus, eeldatav ajakava ja maksumus. KOK teeb otsuse lähteülesande kavandi heakskiitmise, tingimusliku heakskiitmise või tagasilükkamise kohta. Tingimusliku heakskiitmise korral tuleb KOKi protokollis välja tuua, kas ideekavand on vaja uuesti KOKi esitada või tuleb täiendamisvajadustega arvestada põhjalikuma lähteülesande koostamisel.

Kui Riigikantselei on tegevuse algatatud koostöös ministeeriumi või ministeeriumidega, kohustuvad ministeeriumid andma igakülgse sisulise panuse lõpliku lähteülesande koostamise, osalema uuringu, analüüsi või konsultatsiooniteenuse teostamiseks võetavate pakkumuste hindamises, toetama eksperte nende töös ning hindama tehtud töö vastavust lähteülesandele ning tagama omafinantseeringu. Riigikantselei korraldab kavandatavate hangete

ettevalmistamise ja läbiviimise, lepingute ettevalmistamise ja nende täitmise jälgimise, teenuste osutajatega arveldamise ja tegevuste aruandlusega seonduva töö.

Kontrolljälje tagamiseks täidab Riigikantselei strateegiabüroo valdkonna nõunik või meetme tegevuse elluviimisega seotud ametnik/töötaja enne hanke väljakuulutamist kontroll-lehe, kus on hinnatud tegevuse vastavust meetme eesmärkidega, seotust valitsuse poliitika ja prioriteetidega, hinnatud kavandatava tegevuse teostatavust ja rakendatavust. Kontroll-leht on jah/ei vastustega, kuhu vajadusel võib kontroll-lehe täitja lisada täiendavaid sõnalisi selgitusi.

Mõjude hindamise süsteemi vastutus on riigis jagatud Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi vahel. Mõjude hindamise süsteemi arendamisega ja juurutamisega seotud tegevusi käesolevast meetmest kavandab, viib ellu ja vajadusel hangib väljastpoolt Riigikantselei, konsulteerides vajadusel Justiitsministeeriumi ja teiste mõjude hindamisega seotud osapooltega. Riigikantselei strateegiabüroo analüüsib jooksvalt vajadusi mõjude hindamise süsteemi paremaks korralduseks, kogudes sisendit ka Justiitsministeeriumilt ja teistelt mõjude hindamisega kokkupuutuvatelt osapooltelt. Tegevuste koordineerimiseks hoiavad Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi mõjude hindamisega tegelevad ametnikud üksteist planeeritavatest tegevustest jooksvalt kursis.

2.2. Tulevikuanalüüside teostamine

2.2.1. Toetatav tegevus

Toetatakse analüüside läbiviimist, mille eesmärgiks on Eesti jaoks pikaajalises perspektiivis oluliste teemade ja trendide analüüsimine rahvusvahelises kontekstis (Eesti EL poliitika planeerimine, Eesti konkurentsivõime tõstmisega arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduseks (nn Eesti2020 protsess) Euroopa Liidu samalaadse protsessi raames) ja selle pinnalt esialgsete poliitikasoovituste tegemine. Tulevikuanalüüsid seonduvad vajadusega olla valmis märkama nn nõrku signaale, mis ei pruugi anda piisavalt infot veel konkreetsete poliitikalahenduste väljatöötamiseks, kuid on piisavalt olulised, et nende suhtes kujundada esialgne seisukoht (vajadus hoida silma peal, töötada välja üldised stsenaariumid toimetulekuks vms) lühikeses perspektiivis. Kuna tegu on mõnevõrra uue poliitikainstrumendi katsetamisega, siis on ette nähtud 5 tulevikuanalüüsi läbiviimine prioriteetsetes poliitikavaldkondades või – küsimustes, mis lähtuvad Vabariigi Valitsuse prioriteetsetest eesmärkidest.

Tegevuse raames on kavas tellida või välist abi kasutades läbi viia tulevikuanalüüsi, mille sisuks on olemasolevale andmestikule tuginedes trendide tuvastamine ja/või stsenaariumide väljatöötamine eesmärgiga pakkuda poliitikakujundajatele võimalust tuleviku ebakindluse tingimustes läbi mõelda viise sellega toimetulekuks. Tulevikuanalüüs peab vastama ühele järgmistest tingimustest:

- analüüs seondub Eesti Euroopa Liidu poliitika planeerimisega;
- analüüs seondub Eesti konkurentsivõime tõstmisega arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduseks Euroopa Liidu samalaadse protsessi raames;
-

Meetme raames toetatakse tulevikuanalüüsi tellimist või selle tegemiseks vajaminevaid uuringuid või konsultatsiooniteenust tingimusel, et toetuse abiga valmib terviklik tulevikuanalüüs.

2.2.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajatesse tegevus eelkõige panustab.

2.2.3. Tegevuse oodatav tulemus

Tegevuse tulemusena aidatakse kaasa pikaajaliste probleemide, võimaluste või muul moel oluliste teemade varajase märkamise süsteemi tekkimisele poliitikakujundamises.

2.2.4. Tegevuse väljund

Tegevuse tulemusel valmib 5 tulevikuanalüüsi.

Tabel 5. Meetme tegevuse väljundnäitajad ning nende sihttasemed

Näitaja nimetus	Mõõtühik	Sihttase (2018)	Sihttase (2023)	Andmeallikas	Aruandluse sagedus
Tegevuse tulemusnäitaja					
Tehtud tulevikuanalüüside arv	Analüüs	4	5	RÜ aruandlus	1 x aastas

2.2.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on valitsusasutused ja teised poliitikakujundamise osapooled.

2.2.6. Tegevusega seotud arengukavad

Tegevus lähtub OECD riigivalitsemise raporti „Ühtsema riigivalitsemise suunas“ rakendamise tegevuskavast.

2.2.7. Tegevuse elluviija

Meetme tegevuse elluviija on Riigikantselei.

2.2.8. Kavandatava tegevuse maksumus

Punkti 2.1.7 alapunktis 1 nimetatud tegevuste maksumus ühe tegevuse kohta saab olla kuni 60 000 eurot koos käibemaksuga (sh omafinantseering). Kui tegevus on algatatud koostöös ühe või mitme ministriumiga, siis kogub Riigikantselei tegevuse elluviijana omafinantseeringu katteks raha ettepanekute esitajatelt 15% ulatuses projekti eeldatavast maksumusest. Riigikantselei kohustub arvet pidama omafinantseeringu katteks kogutavate vahendite üle.

2.2.9. Tegevuste valiku põhimõtted

- Tulevikuanalüüsi või selle tegemiseks vajaliku uuringu, analüüsi või konsultatsiooniteenuse algatab Riigikantselei või Riigikantselei koos ühe või mitme ministriumiga.
-

- Tulevikuanalüüside tegemiseks vajaminevate uuringute, analüüside või konsultatsiooniteenuse läbiviimise korraldus:
- Riigikantselei algatab tegevusi jooksvalt, konsulteerides ministeeriumidega ning kaasates vajadusel ministeeriume tegevuse algatamisesse.
- Tegevuse algatamiseks peab Riigikantselei strateegiabüroo hindama tegevuse vastavust meetme eesmärkidega, teostatavust ja rakendatavust. Kavandatava tegevuse kohta täidetakse enne hanke alustamist kontroll-leht, kus on hinnatud vastavust kriteeriumidele.
- Riigikantselei korraldab kavandatavate hangete ettevalmistamise ja läbiviimise, lepingute ettevalmistamise ja nende täitmise jälgimise, teenuste osutajatega arveldamise ja tegevuste aruandlusega seonduva töö.
- Kui tegevus on algatatud koostöös ministeeriumi või ministeeriumidega, kohustuvad ministeeriumid andma igakülgse sisulise panuse lõpliku lähteülesande koostamisse, osalema uuringu, analüüsi või konsultatsiooniteenuse teostamiseks võetavate pakkumuste hindamises, toetama eksperte nende töös ning hindama tehtud töö vastavust lähteülesandele ning tagama omafinantseeringu.

2.3. Õigusanalüüside teostamine

2.3.1. Toetatav tegevus

Nii õigusloomeprotsessis õiguslike valikute langetamisel kui ka õigusaktide rakendamisel kerkivad sageli probleemid ja küsimused, mis on valdkonnaülesed. Selliste horisontaalsete teemade puhul oleks abi laiapõhjalistest õigusanalüüsides, mis annavad õigusakti eelnõu koostajale suuniseid ja toetavad ühtse praktika kasutamist erinevates poliitikavaldkondades. Seni on puudunud ülevaade, millistel alustel õigusanalüüside tellimine ja teostamine toimub, milliseid õigusanalüüsi avalikus sektoris üldse tellitakse ning kas analüüsi tulemused on avalikult kättesaadavad.

Riigikantselei õigusloomeosakond uuris 2013. a. valitsusasutuste ja põhiseaduslike institutsioonide praktikat õigusanalüüside tellimisel ja kasutamisel. Samuti koguti infot avalik-õiguslikelt ülikoolidelt õppejõudude osaluse kohta õigusanalüüside teostamisel ja uuriti ülikoolide praktikat õigusteaduse eriala lõputööde teemade valikul.

Küsimuste eesmärk oli teada saada, kes ja kuidas tegelevad horisontaalsete õiguslike teemade analüüsimisega, kas nende teemade valikul on võimalik nõ majaväliselt sisendit anda ja kas nende analüüside tulemusi saab õigusteoreetilise materjalina õiguslooja igapäevatoos kasutada.

Läbiviidud küsitluse tulemusel selgus, et avaliku sektori praktika õigusanalüüside tellimisel on erinev, sageli tellitakse analüüsid kitsa valdkonna uurimiseks ning need ei ole alati avalikult kättesaadavad. Küsitluse vastused näitasid, et ministeeriumides enamasti tegeletakse analüütilise tegevusega, kuid valdavatel juhtudel ei ole planeeritud eraldi õigusküsimuste analüüside koostamist. Analüüsi on tellitud kohtuasja käigus mingi probleemi põhjalikumaks käsitlemiseks, nõ teise arvamuse saamiseks või õigusaktide muutmisele eelnevalt või järgnevalt olukorra ja probleemide kaardistamiseks. Sageli on ministeeriumides õiguslik küsimus osa mingist nõ sisulisest probleemist või järgneb sellele lahenduse ja õigusakti muutmisenä.

Õigusanalüüsi rahastatakse kas olemasolevate eelarvevahendite piires või taotletakse selleks välisvahendeid. Nendes organisatsioonides, kus õigusanalüüsi tellitakse üksnes kohtuasjade või muude spetsiifiliste teemade korral ad hoc, leitakse finantseering üldotstarbelistest vahenditest.

Seega näitab senine praktika, et ministeeriumid tellivad õigusanalüüse kitsastes valdkondlikes küsimustes ning kasutavad neid konkreetsete eelnõude väljatöötamisel või õiguslike seisukohtade kujundamisel. Selle tulemuseks võib olla erinev käsitlus sarnastes küsimustes.

Õiguslikke analüüse sisaldavad nii eelnõude seletuskirjad, kohtulahendid kui teinekord ka tavalised selgitustaotlused. Õigusanalüüs on eelduslikult kitsam kui õiguslike mõjude analüüs. Õiguslike mõjude analüüs võib pärast konkreetse lahenduse valikut viia täpsema õigusanalüüsini või õigusanalüüsist võib kasvada välja suurema õigusliku muudatuse ja mõjuanalüüsi vajadus. Arvestades väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni, mõjude analüüsi ja mõjude järelhindamise kohta sätestatud nõuete täies mahus rakendumist 2014. aastal võib eeldada nende analüüsides arvu kasvu. Oleks mõneti loomulik, kui õiguslike mõjude analüüsides arvu kasv viiks õigusanalüüsides vajaduse suurenemiseni.

Näide: Alates haldusmenetluse seaduse jõustumisest aastal 2002 on erinevates valdkondades kasutatud haldusülesannete üleandmiseks kohalikele omavalitsusüksustele või eraõiguslikele isikutele halduslepingut. Praeguseks on halduslepingu sõlmimise regulatsioon 79 seaduses. Paraku on nendes seadustes halduslepinguga antavat ülesannet, halduslepingu sõlmimist ja kaasnevaid lisatingimusi kajastatud väga erinevalt. Eelnõude koostajad on seatud keerulisse olukorda, sest nõ kirjutamata nõuded halduslepingutele muutuvad ja enamasti tuleb esialgu kavandatud halduslepingu regulatsiooni enne eelnõu vastuvõtmist muuta. See aga ei ole vältinud seda, et vastuvõetud regulatsioonide sisukus ja rakendamistulemused on äärmiselt ebahühtlased. Halduslepingute teema on horisontaalne ja puudutab kõiki ministeeriume. Seega on asjakohane analüüsida halduslepinguga seotud regulatsioone selleks et tekiks ühtne arusaam, käsitlus ja rakendamispädevus.

2.3.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.3.3. Tegevuse oodatav tulemus

Toetuse andmise eesmärgiks on ergutada avalikku sektorit tellima valdkonnaüleseid õigusanalüüse ning luua seeläbi alus erinevates poliitikavaldkondades ette tulevatele sarnastele (õiguslikele) küsimustele ühtseks lähenemiseks, parandada õigusloome üldist kvaliteeti ja luua praktika valdkonniti korduvate vigade põhjalikuks analüüsiks. Täna selline instrument puudub. Toetuse andmise eesmärgiks on viia seisukohtade kujundamine valdkonnaüleseks, selleks et tekiks ühtne käsitlus erinevates poliitikavaldkondades ette tulevatele sarnastele küsimustele. Laiapõhjaliste õigusanalüüsides eesmärk peaks olema ettevaatav ja probleeme ennetav. Tulevikku silmas pidades on oluline, et analüüsitaks mitut poliitikavaldkonda hõlmavaid teemasid ning et teostatud analüüsid on avalikult kättesaadavad. Lisaks on pikemas perspektiivis ootus, et pärast perioodi lõppemist on valitsusasutuste eelarves õigusanalüüsides jaoks juba planeeritud eraldi vahendid.

2.3.4. Tegevuse väljund

Tegevuse tulemusena valmib 20 õigusanalüüsi. Ühe õigusanalüüsi läbiviimine kestab ca 2 kuust poole aastani.

2.3.5. Tegevuse sihtgrupp

Toetuse sihtgrupiks on riigiasutuste õigusloome kujundajad. Tüüpilisteks õigusloomekujundajateks on ministeeriumide poliitikaosakondade või õigusloomeüksuste spetsialistid.

2.3.6. Tegevusega seotud arengukavad

Vabariigi Valitsus on heaks kiitnud õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018, mille eesmärgiks on määrata tegevuskava õigusaktide kvaliteedi parandamiseks. Õigusaktide kvaliteedile suurema tähelepanu ja suunamise ja õigusaktide kvaliteedi parandamise kaudu on võimalik mõjutada riigi konkurentsivõimet, viia poliitilisi eesmärke ellu eesmärgistatumalt ja efektiivsemalt ning hoida realselt kokku nii riigi kui erasektori kulusid, suurendades seeläbi ühiskonna üldist efektiivsust. Õigusaktide kvaliteedi parandamisele aitab kahtlemata kaasa eelnõude väljatöötamine erinevatele analüüsidele tuginedes.

2.3.7. Tegevuse elluviija

Meetme tegevuse elluviija on Riigikantselei.

2.3.8. Tingimused toetatavatele tegevustele

Kuna toetuse eesmärgiks on ergutada ministeeriume tellima valdkonnaüleseid õigusanalüüse, on seatud tingimuseks, et analüüsitava õigusliku probleem peab puudutama vähemalt kaht ministeeriumi. Lisaks peab olema täidetud veel vähemalt üks vastavuskriteerium: õigusanalüüs tuleneb õigusakti mõjuanalüüsist, õigusanalüüs on juba realiseerunud õigusliku lahenduse järelanalüüs, õigusanalüüsis käsitletav oluline õiguslik muudatus tuleneb pikaajalisest strateegiast; õigusanalüüsis käsitletav oluline õiguslik muudatus tuleneb Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist; õigusanalüüs tehakse õigusloomes korduvalt esinevate oluliste probleemide lahendamiseks. Meetme raames toetatakse õigusanalüüsi tellimist või selle tegemiseks vajaminevaid uuringuid või konsultatsiooniteenust.

Senine ministeeriumide praktika näitab, et õigusanalüüse tellitakse ja tehakse pigem kitsastes valdkondlikes küsimustes. Selleks, et lahendada valdkonnaüleseid probleeme ja küsimusi, on toetuse andmise tingimuseks analüüsi algatamise ettepaneku esitamine vähemalt kahe ministeeriumi poolt.

Õigusanalüüs on eelduslikult kitsam kui õiguslike mõjude analüüs. Õiguslike mõjude analüüs võib pärast konkreetse lahenduse valikut viia täpsema õigusanalüüsini või õigusanalüüsist võib kasvada välja suurema õigusliku muudatuse ja mõjuanalüüsi vajadus. Seetõttu on õigusanalüüsi algatamiseks toetuse andmise üheks valikukriteeriumiteks valitud õigusanalüüsi tulenemine õigusakti mõjuanalüüsist.

Vaatamata sellele, et eelnõu väljatöötamisel tuginetakse erinevatele eelnevatele analüüsidele, ei ole kõiki õigusakti vastuvõtmise järgselt praktikas esilekerkivaid probleeme ja küsimusi võimalik eelnõu väljatöötamisel ette näha. Seetõttu on vajalik õigusaktide mõjusid hinnata nende jõustumise ja mõneajase rakendamise järgselt. Lisaks laiemale õigusakti mõjude järelehindamisele võib vajalikuks osutuda õigusaktis valitud õigusliku lahenduse järelanalüüs.

See on seatud ka üheks õigusanalüüsi algatamise taotluse esitamise tingimuseks. Järelanalüüs aitab hinnata, kas õigusaktis valitud õiguslik lahendus oli õige või vajaks see täpsustamist või muutmist.

Ka selleks, et paremini ellu viia Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi või riigi pikaajalisi strateegiaid, peavad need põhinema erinevatel analüüsidel. Õigusanalüüs on siin üks võimalustest, mis aitab strateegia ja tegevusprogrammi elluviimisel eesmärkide täitmiseks vajalike küsimuste lahendamisel valikuid langetada. Seetõttu on õigusanalüüsi algatamise tingimuseks seatud analüüsis käsitletava olulise õigusliku muudatuse tulenemine pikaajalisest strateegiast või Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist.

Kuna õigusega reguleeritakse riigi toimimist ja inimeste omavahelisi suhteid, mis on pidevas muutumises, siis peab muutuma ja muutub ka õigus. Selleks, et regulatsioonid vastaksid parimal viisil ühiskonna ootustele ja vajadustele ning riigi võimalustele, peaksid regulatsioonide väljatöötamisel langetatud valikud olema tehtud erinevaid huvigruppe arvestades ja teadmispõhiselt, tuginedes mh erinevatele analüüsidele. Seega aitavad ka õigusanalüüsid saavutada poliitikakujundamise terviklikumaks, kaasavamaks ja teadmispõhisemaks muutumise.

2.3.9. Rahastamise ettepaneku algatajale esitatavad nõuded

Õigusanalüüsi algatamise ettepaneku (ideekavandi) võivad esitada ministeeriumid ja Riigikantselei õigusloomeosakond või ministeerium(id) ja Riigikantselei EL sekretariaat.

2.3.10. Kavandatava tegevuse maksumus

Ühe õigusanalüüsi keskmine rahaline maht on 3000 kuni 10 000 eurot, sh Riigikantselei välise taotleja omafinantseering 0% - 15%.

2.3.11. Tegevuste valiku põhimõtted

Õigusanalüüside algatamise taotluste esitamiseks taotlusvoore ei korraldata, tegevusi rahastatakse jooksvalt laekuvate ettepanekute alusel.

Analüüsi algatamise ettepaneku hindamine toimub kahes etapis. Õigusanalüüsi rahastamise otsustamiseks esitatakse analüüsi ideekavand Riigikantselei õigusloomeosakonnale, kes koostöös Justiitsministeeriumiga hindab ideekavandi vastavust vastavuskriteeriumidele, kaasates vajadusel teiste ministeeriumide esindajaid ja teisi eksperte. Ideekavandi esitaja hindamises ei osale. Ideekavandi esialgsel hindamisel kontrollitakse selle vastavust taotluse esitamise vastavuskriteeriumitele. Vajadusel saadetakse ideekavand selle esitajale täpsustamiseks. Riigikantselei õigusloomeosakond esitab ideekavandi pärast toetuse andmise kriteeriumitele vastavaks tunnistamist heakskiitmiseks õigusloomejuhtide ümaralauale, kes hindab ideekavandit sisuliselt. Ümarlaud annab hinnangu analüüsi ülesandepüsitusel ulatusele, akuutsusele, vastavusele meetme eesmärkidele, seotusele valitsuse poliitika ja prioriteetidega, aga samuti analüüsi teostatavusele ja kasutatava meetodika asjakohasusele. Kuna õigusanalüüside tellimise toetamise üheks pikaajaliseks eesmärgiks on ka ministeeriumidevahelise koostöö arendamine, võetakse hindamisel arvesse, kas analüüs tellitakse ministeeriumide koostöös. Lisaks võetakse arvesse analüüsi tulemuste rakendatavust ning jätkusuutlikkust ehk seda, kas analüüsi tulemusi on võimalik kasutada ka edaspidi. Õigusloomejuhtide ümarlauda kuuluvad ministeeriumide õigusosakondade juhatajad/õigusloomejuhid, Riigikantselei õigusloomeosakonna juhataja, Riigikogu kantselei, Õiguskantsleri kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei esindajad. Ümarlaud koguneb igakuiselt, seega on esitatud ideekavandeid võimalik ümarlaul arutada jooksvalt. Ümarlaul

arutatu, sh ideekvandi suhtes tehtud otsus protokollitakse. Ümarlual on õigus ideekavand heaks kiita, saata see esitajale taotluse täpsustamiseks tagasi või jätta ideekavand heaks kiitmata. Kui ümarlaud õigusanalüüsi algatamist toetab, koostab ideekavandi esitaja vastavalt Riigikantselei koostatud juhiste täpsema lähteülesande.

Õigusanalüüsi teostaja on vastavalt teemale kas ülikool (õppejõud ja üliõpilased), erasektor, (välis)ekspert või –eksperdid. Teostaja võib olla ka ministeerium, sel juhul toetatakse meetme raames õigusanalüüsi läbiviimiseks vajalike uuringute või konsultatsiooniteenuse tellimist, nt õigusanalüüsi läbiviimiseks vajalike andmete kogumiseks. Ministeeriumi ametnike palgakulu meetme raames ei hüvitata.

2.4. Kaasamise arendamine

2.4.1. Toetatav tegevus

Ootus osalemiseks poliitikakujundamises on ühiskonnas laiemalt ja vabakonnas kitsamalt selgesti tajutav. 2011. a kinnitas Vabariigi Valitsus „Kaasamise hea tava“ uue versiooni, mis lõi senisest selgema aluse riigiasutustele kaasamise korraldamiseks. Kodanikuühiskonna arengukavas aastateks olid ette nähtud arendused kaasamisalaste praktikate edendamiseks riigiasutustes, käimasoleva kodanikuühiskonna arengukava 2014-2020 väljatöötamisel on kaasamine kujunemas üheks võtmeteemaks. 2014. a juunis Vabariigi Valitsuse kinnitatud Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava eesmärgiks on ületada need osalemist võimaldavaid puudujäägid, mis on erinevates teemakohastes analüüsides välja toodud.

Põhilisteks kaasamisalasteks puudujääkideks, mida kajastab 2011. aasta Siseministeeriumi tellitud „Valitsusasutuste kaasamispraktikate ülevaade“ ja mis on olnud aluseks ka teiste ülal viidatud dokumentide ettevalmistamisel, näevad kaasatavad järgmist: ebapiisav informatsioon osalemisvõimaluste kohta, kaasamine liiga hilises etapis, ebapiisav tagasiside kaasatavate väljendatud seisukohtadele või arvamusele ning viimaks formalistlik lähenemine kaasamisele (kaasamine nõ „linnukese pärast“). Üldine tõdemus on, et kuigi kaasamise olukord on aastatel 2005-2010 oluliselt paranenud, ei ole osalemist toetav valitsemiskultuur veel universaalselt juurdunud.

Viimastel aastatel on Riigikantselei kui kaasamiskorralduse eest seisja kaasamise parandamiseks astunud sammud olnud suunatud „Kaasamise hea tava“ põhimõtete laialdasele tutvustamisele ning sellele, et riigiasutustes paraneks arusaam ja oskused valitsusväliste partnerite kaasamiseks poliitikakujundamisse. Selleks on rahandusministeeriumi vahendusel tellitud kaasamiskoolitusi nii ametnikele kui vabaühendustele, abistatud ministeeriume kaasamiskorralduse juurutamisel ning kogemuste vahetamisel. Uuel perioodil on tegevuse planeerimisel lähtutud siiski valmisolekust intensiivistada kaasamisalast tegevust selliselt, et lisaks juba väljakujunenud ja toimivatele meetmetele oleks võimalik süsteemselt ja terviklikult läheneda ka varem kirjeldatud probleemide lahendamisele. Oluliseks põhimõtteks on siin vabaühenduste esindusorganisatsioonide ning ekspertide suurem osalus tegevuste väljatöötamises, mis aitaksid sisulisi kitsaskohti lahendada, eesmärgiga luua tugevam ja pikaajaline partnerlussuhe. Seetõttu on ka meetme kaasamisalase tegevuse ettevalmistuses korduvalt konsulteeritud Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liiduga, kelle näpunäidete järgi on paika pandud kaasamisalase tegevuse raamistik.

2.4.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.4.3. Tegevuse oodatav tulemus

Tegevuse tulemusena muutub kaasamine süsteemsemaks, kaasajad ja osalejad võimekamaks ning nendevaheline teineteise vajadusi ja võimalusi paremini arvestavaks. Arendatakse keskkonda, kus osalemisvõimalustest on hea ülevaade, arvamusi ja seisukohavõtte väärtustatakse ning nendega arvestamist või mitteamvestamist selgitakse paremini.

2.4.4. Tegevuse väljund

Tegevuse väljundina valmib 7 kaasamisprojekti. Kaasamisprojektid võivad olla nõ programmilaadsed, mis tähendab, et avatakse kindla eesmärgiga suund teatavat tüüpi tegevuste jaoks. Näiteks „vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise suutlikkuse arendamine“ on suund, mille all tehakse erinevaid koolitusi, aga ka muid võimekuse suurendamisele suunatud tegevusi. Samuti võivad kaasamisprojektid olla seda projekti tavapärasest tähenduses, st kindla eesmärgiga ajas piiritletud tegevuste kogum. Projektide valimine toimub koostöös valitsusväliste partneritega, mis toetab nende võimalikult suurt kandepinda ja mõjusust.

2.4.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on vabaühendused ja riigiasutused.

2.4.6. Tegevusega seotud arengukavad

Tegevus on ette nähtud Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavas 2014-2016 ja seondub ka OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskava ning Kodanikuühiskonna arengukava 2014-2020 eesmärkidega.

2.4.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviija on Riigikantselei. Konkreetsete rahastatavate tegevuste läbirääkimiseks on ette nähtud riigiasutuste ja vabaühenduste esindajatest koosneva komisjoni moodustamine, millele esitatakse tegevuste kavandid ülevaatamiseks nende sobivuse, asjakohasuse ja parendamisvõimaluste hindamiseks. Komisjoni juhib riigisekretär, kes on moodustanud samadel alustel koordineeriva kogu Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2014-2016 elluviimise jälgimiseks. Peatselt kokku tulevale kogule meetmega ette nähtud ülesande panemine on üks võimalus suurendada eri tegevuste vahelist sidusust ning vältida sedalaadi kogude paljusust.

2.4.8. Rahastamise ettepaneku algatajale esitatavad nõuded

Kõik tegevused algatab Riigikantselei kas iseseisvalt või koostöös ministeeriumi(de) või vabaühenduste esindusorganisatsioonidega. See tähendab, et sihtgrupi vajaduste väljaselgitamiseks teeb Riigikantselei nendega tihedat koostööd.

2.4.9. Tingimused toetatavatele tegevustele

Kaasamise arendamise tegevuse all on kolm suunda:

- uute kaasamisalaste lahenduste katsetamine
- riigi kaasamispoliitika arendamine
- vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse arendamine

Uute kaasamisalaste lahenduste katsetamine. Tegemist on mõne suurema dokumendi või otsuse-eelnõu (näiteks seaduseelnõu, arengukava, Euroopa Liidu asi) ettevalmistamise käigus huvipoolte osalemist eeldava projekti toetamisega, mille puhul vastutav ministeerium katsetab kas riigi või vähemalt ministeeriumi jaoks uuenduslikku lähenemist. See võib olla seotud koostöö korraldamisega partneritega (näiteks partnerite võimestamisele suunatud tegevus), kaasamiseetoditega (näiteks varem mittekasutatud meetodi katsetamine) või –kanaliga (nt osalemist hõlbustava veebikeskkonna kohandamine). Tähtis on sellise meetmest toetatava ettevõtmise puhul kogemusest õppimine, mistõttu on nõutav tehtava talletamine, analüüsimine ning jagamine teiste huvilistega. Toetatakse nt eksperdi palkamist

Riigi kaasamispoliitika arendamine on seotud eelkõige Riigikantselei ülesannetega selles valdkonnas. Näiteks võib olla vajalik juhendmaterjalide välja töötamine nii kaasajatele kui osalejatele, analüüside tellimine, väikesemahuliste koolituste või muude ürituste läbiviimine, kaasamise kontaktisikute võrgustiku tegevuse toetamine, kaasamisalaste e-keskkondade arendamine jms. Paljud tegevused on kirjas Vabariigi Valitsuse kinnitatavates dokumentides, eeskätt Avatud valitsemise partnerluse tegevuskavas, aga ka näiteks Kodanikuühiskonna arengukavas või selle rakendusplaanis.

Vabauhenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse arendamine on suunatud vabauhenduste spetsiifiliste vajaduste rahuldamisele, mis on samas ühetaolised paljudele organisatsioonidele. Sellised võivad olla näiteks vajadus poliitikakujundamises paremat osalemist toetava koolituse järgi, aga ka vajadus töötada välja organisatsioonidevahelisi koostöörutiine või –formaate.

Ei toetata organisatsioonispetsiifiliste vajaduste rahuldamisele suunatud tegevusi ega tegevusi, mille tulemust ei ole võimalik selgelt defineerida ja seetõttu ka hinnata.

2.4.10. Tegevuste valiku põhimõtted

Kuna Riigikantselei on kaasamistegevuste algatajaks, taotlusvoore ei korraldata. Samas konsulteerib Riigikantselei enda või partnerite väljapakutavate tegevuste üle komisjoniga, mille moodustab riigisekretär nii riigiasutuste kui valitsusväliste partnerorganisatsioonide esindajatest.

Komisjoni roll on anda tagasisidet ja aidata kaasa tegevuste viimistlemisele selliselt, et need avaldaksid maksimaalset soovitud mõju. Eesmärk on see, et väljapakutavad tegevused arutatakse läbi ning viimistletakse nõnda, et need oleksid omavahel hästi koordineeritud, sobivalt ajastatud ning tagaksid oluliste vajaduste rahuldamise parimal viisil. Näiteks, kui on otsustatud mõne vabauhenduste esindusorganisatsiooni eestvõttel ja Riigikantselei heakskiidul välja töötada vabauhenduste arenguprogramm ja kindlaks määratud koolituse sihtrühm ning ulatus, püütakse enne projekti elluviimisega alustamist selgitada välja oluliste osapoolte täpsemad vajadused ja huvi. Sellise korraldusega püütakse vältida olukorda, et tekiks surve projekte kiirustades ette valmistada ning seega teha asju, mis pole tingimata kõige olulisemad.

2.5. Kaasamise arendamine

2.5.1. Toetatav tegevus

Ootus osalemiseks poliitikakujundamises on ühiskonnas laiemalt ja vabakonnas kitsamalt selgesti tajutav. 2011. a kinnitas Vabariigi Valitsus „Kaasamise hea tava“ uue versiooni, mis lõi senisest selgema aluse riigiasutustele kaasamise korraldamiseks. Kodanikuühiskonna arengukavas aastateks olid ette nähtud arendused kaasamisalaste praktikate edendamiseks riigiasutustes, käimasoleva kodanikuühiskonna arengukava 2014-2020 väljatöötamisel on

kaasamine kujunemas üheks võtmeteemaks. 2014. a juunis Vabariigi Valitsuse kinnitatud Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava eesmärgiks on ületada neid osalemist võimaldavaid puudujääke, mis on erinevates teemakohastes analüüsidest välja toodud.

Põhilisteks kaasamisalasteks puudujääkideks, mida kajastab 2011 a Siseministeeriumi tellitud kaasamise ülevaade „Valitsusasutuste kaasamispraktikate ülevaade“ ja mis on olnud aluseks ka teiste ülal viidatud dokumentide ettevalmistamisel, näevad kaasatavad järgmist: ebapiisav informatsioon osalemisvõimaluste kohta, kaasamine liiga hilises etapis, ebapiisav tagasiside kaasatavate väljendatud seisukohtadele või arvamusele ning viimaks formalistlik lähenemine kaasamisele (kaasamine nõ „linnukese pärast“). Üldine tõdemus on, et kuigi kaasamise olukord on aastatel 2005-2010 oluliselt paranenud, ei ole osalemist toetav valitsemiskultuur veel universaalselt juurdunud.

Viimastel aastatel on Riigikantselei kui kaasamiskorralduse eest seisja kaasamise parandamiseks astunud sammud olnud suunatud „Kaasamise hea tava“ põhimõtete laialdasele tutvustamisele ning sellele, et riigiasutustes paraneks arusaam ja oskused valitsusväliste partnerite kaasamiseks poliitikakujundamisse. Selleks on rahandusministeeriumi vahendusel tellitud kaasamiskoolitusi nii ametnikele kui vabaühendustele, abistatud ministeeriume kaasamiskorralduse juurutamisel ning kogemuste vahetamisel. Uuel perioodil on tegevuse planeerimisel lähtutud siiski valmisolekust intensiivistada kaasamisalast tegevust selliselt, et lisaks juba väljakujunenud ja toimivatele meetmetele oleks võimalik süsteemselt ja terviklikult läheneda ka varem kirjeldatud probleemide lahendamisele. Oluliseks põhimõtteks on siin vabaühenduste esindusorganisatsioonide ning ekspertide suurem osalus tegevuste väljatöötamises, mis aitaksid sisulisi kitsaskohti lahendada, eesmärgiga luua tugevam ja pikaajaline partnerlussuhe. Seetõttu on ka meetme kaasamisalase tegevuse ettevalmistuses korduvalt konsulteeritud Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liiduga, kelle näpunäidete järgi on paika pandud kaasamisalase tegevuse raamistik.

2.5.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.5.3. Tegevuse oodatav tulemus

Tegevuse tulemusena muutub kaasamine süsteemsemaks, kaasajad ja osalejad võimekamaks ning nendevaheline teineteise vajadusi ja võimalusi paremini arvestavaks. Arendatakse keskkonda, kus osalemisvõimalustest on hea ülevaade, arvamusi ja seisukohavõtte väärtustatakse ning nendega arvestamist või mitteamvestamist selgitakse paremini.

2.5.4. Tegevuse väljund

Tegevuse väljundina valmib 7 kaasamisprojekti. Kaasamisprojektid võivad olla nõ programmilaadsed, mis tähendab, et avatakse kindla eesmärgiga suund teatavat tüüpi tegevuste jaoks. Näiteks „vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise suutlikkuse arendamine“ on suund, mille all tehakse erinevaid koolitusi, aga ka muid võimekuse suurendamisele suunatud tegevusi. Samuti võivad kaasamisprojektid olla seda projekti tavapärasest tähenduses, st kindla eesmärgiga ajas piiritletud tegevuste kogum. Projektide valimine toimub koostöös valitsusväliste partneritega, mis toetab nende võimalikult suurt kandepinda ja mõjusust.

2.5.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on vabaühendused ja riigiasutused.

2.5.6. Tegevusega seotud arengukavad

Tegevus on ette nähtud Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavas 2014-2016 ja seondub ka OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskava ning Kodanikuühiskonna arengukava 2014-2020 eesmärkidega.

2.5.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviija on Riigikantselei. Konkreetsete rahastatavate tegevuste läbirääkimiseks on ette nähtud riigiasutuste ja vabaühenduste esindajatest koosneva komisjoni moodustamine, millele esitatakse tegevuste kavandid ülevaatamiseks nende sobivuse, asjakohasuse ja parendamisvõimaluste hindamiseks. Komisjoni juhib riigisekretär, kes on moodustanud samadel alustel koordineeriva kogu Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2014-2016 elluviimise jälgimiseks. Peatselt kokku tulevale kogule meetmega ette nähtud ülesande panemine on üks võimalus suurendada eri tegevuste vahelist sidusust ning vältida sedalaadi kogude paljusust.

2.5.8. Rahastamise ettepaneku algatajale esitatavad nõuded

Kõik tegevused algatab Riigikantselei kas iseseisvalt või koostöös ministeeriumi(de) või vabaühenduste esindusorganisatsioonidega. See tähendab, et sihtgrupi vajaduste väljaselgitamiseks teeb Riigikantselei nendega tihedat koostööd.

2.5.9. Tingimused toetatavatele tegevustele

Kaasamise arendamise tegevuse all on kolm suunda:

- uute kaasamisalaste lahenduste katsetamine
- riigi kaasamispoliitika arendamine
- vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse arendamine

Uute kaasamisalaste lahenduste katsetamine. Tegemist on mõne suurema dokumendi või otsuse-eelnõu (näiteks seaduseelnõu, arengukava, Euroopa Liidu asi) ettevalmistamise käigus huvipoolte osalemist eeldava projekti toetamisega, mille puhul vastutav ministeerium katsetab kas riigi või vähemalt ministeeriumi jaoks uuenduslikku lähenemist. See võib olla seotud koostöö korraldamisega partneritega (näiteks partnerite võimestamisele suunatud tegevus), kaasamiseetoditega (näiteks varem mittekasutatud meetodi katsetamine) või -kanaliga (nt osalemist hõlbustava veebikeskkonna kohandamine). Tähtis on sellise meetmest toetatava ettevõtmise puhul kogemusest õppimine, mistõttu on nõutav tehtava talletamine, analüüsimine ning jagamine teiste huvilistega. Toetatakse nt eksperdi palkamist

Riigi kaasamispoliitika arendamine on seotud eelkõige Riigikantselei ülesannetega selles valdkonnas. Näiteks võib olla vajalik juhendmaterjalide välja töötamine nii kaasajatele kui osalejatele, analüüside tellimine, väikesemahuliste koolituste või muude ürituste läbiviimine, kaasamise kontaktisikute võrgustiku tegevuse toetamine, kaasamisalaste e-keskkondade arendamine jms. Paljud tegevused on kirjas Vabariigi Valitsuse kinnitatavates dokumentides, eeskätt Avatud valitsemise partnerluse tegevuskavas, aga ka näiteks Kodanikuühiskonna arengukavas või selle rakendusplaanis.

Vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse arendamine on suunatud vabaühenduste spetsiifiliste vajaduste rahuldamisele, mis on samas ühetaolised paljudele organisatsioonidele. Sellised võivad olla näiteks vajadus poliitikakujundamises paremat osalemist toetava koolituse järgi, aga ka vajadus töötada välja organisatsioonidevahelisi koostöörutiine või –formaate.

Ei toetata organisatsioonispetsiifiliste vajaduste rahuldamisele suunatud tegevusi ega tegevusi, mille tulemust ei ole võimalik selgelt defineerida ja seetõttu ka hinnata.

2.5.10. Tegevuste valiku põhimõtted

Kuna Riigikantselei on kaasamistegevuste algatajaks, taotlusvoore ei korraldata. Samas konsulteerib Riigikantselei enda või partnerite väljapakutavate tegevuste üle komisjoniga, mille moodustab riigisekretär nii riigiasutuste kui valitsusväliste partnerorganisatsioonide esindajatest.

Komisjoni roll on anda tagasisidet ja aidata kaasa tegevuste viimistlemisele selliselt, et need avaldaksid maksimaalset soovitud mõju. Eesmärk on see, et väljapakutavad tegevused arutatakse läbi ning viimistletakse nõnda, et need oleksid omavahel hästi koordineeritud, sobivalt ajastatud ning tagaksid oluliste vajaduste rahuldamise parimal viisil. Näiteks, kui on otsustatud mõne vabaühenduste esindusorganisatsiooni eestvõttel ja Riigikantselei heakskiidul välja töötada vabaühenduste arenguprogramm ja kindlaks määratud koolituse sihtrühm ning ulatus, püütakse enne projekti elluviimisega alustamist selgitada välja oluliste osapoolte täpsemad vajadused ja huvi. Sellise korraldusega püütakse vältida olukorda, et tekiks surve projekte kiirustades ette valmistada ning seega teha asju, mis pole tingimata kõige olulisemad.

2.6. Eesti Tööandjate Keskliidu võimekuse tõstmine poliitikakujundamisel kaasa rääkida

2.6.1. Toetatav tegevus

Eesti Tööandjate Keskliit on tööandjate esindusorganisatsioon Eestis, mis esindab majandusharude ühishuvisid euroopalikus sotsiaalmudelisel riigi ja rahvusvahelisel tasandil suhetes võimuorganite, avalikkuse ning töövõtjate esindusorganisatsioonidega.

Tööandjate Keskliitu kuuluvad kõik peamised majandusharuliidud (21 liitu). Kokku ühendab keskliit otse ja läbi haruliitude üle 1500 ettevõtte, mis on tööandjaks 145 000 töötajale.

Tööandjate Keskliit osaleb mitmete ühiskondlikult oluliste koostööorganite töös, nagu Haigekassa nõukogu, Töötukassa nõukogu, Kutsekoda jt, kus esindatakse tööandjate huve ning osaletakse vastutustundliku ja konstruktiivse partnerina sotsiaaldialoogis. Tööandjate Keskliit on oma liikmetele abiks kollektiivsete töötülide lahendamisel, omades seaduslikku õigust ettekirjutusteks leppivatele pooltele.

Tööandjate Keskliit esindab oma liikmete huvisid ka rahvusvahelisel tasemel. Keskliit on Rahvusvahelise Tööandjate Organisatsiooni IOE (International Organisation of Employers), Euroopa tööandjate katusorganisatsiooni BUSINESSEUROPE (kuni 2007 nimega Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, UNICE) ja OECD Ettevõtlus- ja Tööstuskomitee BIAC (The Business and Industry Advisory Committee to the OECD) liige.

Aastatel 2007-2009 viis keskliit läbi „Eesti ettevõtlusorganisatsioonide võimekuse tõstmise programmi“. Programmi käigus valmis rahvusvaheliste parimate praktikate uuring, toimusid õppereisid, koostati haldussuutlikkuse analüüs (saadi soovitusi arengukavade koostamiseks ja liitude haldusvõimekuse suurendamiseks). Koostati haldussuutlikkuse arengukavad ning töötati välja ettevõtlusorganisatsioonide ühine IT lahendus. Töötati välja ja rakendati koolitusprogramm organisatsioonide juhtidele ning mentorkoolitusprogramm. Valmis ka käsiraamat ettevõtlusorganisatsioonide juhtidele. Töötati välja kommunikatsioonistrateegia ning loodi projekti kodulehekülj ning teabelist.

Paljud erialaliidud kasutavad täna programmi käigus loodud kodulehti. Programmis osalejad hindasid tagasisides kasulikuks rahvusvaheliste praktikate tundmaõppimist, aga ka võimalust omavahelisemaks põhjalikumaks läbikäimiseks, kogemuste vahetamiseks ning koostöö arendamiseks.

Eesti riigi tasandil on Töandjate Keskliit ainuke ettevõtlusorganisatsioon, mis on tunnustatud sotsiaalpartnerina Valitsuse ja ametiühingute keskorganisatsioonide poolt. Keskliit osaleb sotsiaalpartnerina kahe- ja kolmepoolsetel sotsiaal- ja majanduspoliitilistel läbirääkimistel ning sõlmib kokkuleppeid valitsuse, ametiühingute ja muude ühiskondlike organisatsioonidega; esindab töandjate ja ettevõtluse huve õigusloomes; teeb ettepanekuid töö- ja sotsiaal-, haridus-, majandus-, rahandus- ja keskkonnapoliitikat puudutava seadustiku loomiseks, muutmiseks ja täiendamiseks ning oma liikmete huve kaitsva ja edendava majanduspoliitika rakendamiseks. Töandjate Keskliidu liikmeskonna kooskõlastusringist käivad läbi kõik ettevõtlust ja töösuhteid puudutavad õigusaktide eelnõud.

Riigipoolne initsiatiivide põhjendamise ja analüüsimise tase on hetkel väga ebaühtlane. Ka keskliidu enda mõjuhindamine on väga nõrk. Keskliidu asi on sotsiaalpartnerina seista oma liikmete (ja töandjate laiemalt) huvide eest ning keskenduda eelkõige majanduse konkurentsivõimele pikas perspektiivis. Seetõttu on kriitiliselt oluline panustada keskliidu analüüsivõime kasvatamisesse. Parem analüütiline tegevus suurendaks kolmepoolse diskussiooni sisukust ning muudaks keskliidu seisukohad paremini mõistetavaks nii teistele osapooltele kui ka avalikkusele.

Nagu me seisame selle eest, et olla maksimaalselt kaasatud majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamisel ning puhuti heidame ka vähest kaasamist ette, vajab nii keskliit kui haruliidud suuremat võimekust omaenda liikmete tõhusamaks kaasamiseks. Kaasamine tähendab eelkõige paremat teabevahetust, liikmete ja liikmete esindajate kaasalõõmise igakülget edendamist. See on osa NGO-de valitsemisest (Governance), milles on nii teadmisi kui ka kogemusi veel vähevõitu. Keskliidu eesmärgiks on enda ja oma liikmete teadmiste kasvatamine kaasamisvaldkonnas.

2.6.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.6.3. Tegevuse oodatav tulemus

Töandjate Keskliidu poliitikakujundamises kaasärääkimise võimekust suurendava projekti tulemusel paranevad oluliselt keskliidu ja haruliitude analüütiline suutlikkus, nii valdkonnaspetsiifilised kui kaasamisalased teadmised, oskused ja tööprotsessid. Keskliidu eesmärgiks on, et poliitikakujundamises osalemisel muutuks oma seisukohtade loomisel ning esitamisel analüütilise sisendi osakaal senisest märksa suuremaks, tekiks võimekus kasutada seda igapäevase tööprotsessi osana. Samuti on eesmärk anda riigile majandus- ja

rahandusotsuste tegemisel olulist tagasisidet tööandjate ootuste osas. Liikmete kaasamisvõime suurendamise projekti tulemusel kasvavad nii keskliidu kui liikmete võtmetöötajate teadmised nii kaasamisvaldkonnast kui poliitikakujundamises osalemise võimalustest.

2.6.4. Tegevuse väljund

Analüütilise võimekuse tõstmise projekti käigus koostatakse igal aastal 4 tööandjate prioriteetse teema põhjalikku mõjuanalüüsi ning 4 lühianalüüsi jooksvatest teemadest. Keskliidus luuakse analüütiku töökoht.

Majanduse konkurentsivõimega seotud probleemide ja võimalike lahenduste analüüsimisel tehakse koostööd uurimisasutustega. Keskliidus tekib oskus, harjumus ja rutiin koostöö tegemisest. Koostöö jätkub ka peale projekti lõppu.

Välja antav tööandjate kvartaalne majandusuuring on teistest majandusproгноosidest täiesti erinev sellepolest, et erinevalt kvantitatiivsetel empiirilistel mudelitel põhinevatest analüüsides võtab see kokku Eesti suurimate tööandjate hulka kuuluvate ettevõtjate ja tippjuhtide kogemusel ja teadmistel põhineva hinnangu majanduse hetkeseisule ning lähemaile väljavaatele.

Uuring viiakse läbi peamiselt keskliidu liikmete ja haruliitude seas ning osalemise läbi paraneb nende võime poliitikakujundamises kaasa rääkida.

Haruliitude analüütilise võimekuse tõstmine toimub läbi nende oskuste arendamise läbi koostöö keskliiduga. Osaledes ise analüüsides koostamise protsessides, tõuseb haruliitude analüütiline võimekus.

Liikmete kaasamisvõime suurendamiseks keskliidus on plaanis läbi viia ka igal aastal üks koolitus. Koolitus on segu lektorsest tegevusest, arutelust ja parimate praktikate jagamisest. Võrgustumise toetamiseks käiakse vajadusel õppereisidel ja kaasatakse väliseksperthe.

Käivitatakse 4 töögrupp, mis annavad sisendi poliitikakujundamisesse. Töögrupid koosneksid nii keskliidu liikmetest kui ka ekspertidest väljastpoolt keskliitu. Töögrupid käivitatakse keskliidu strateegiast lähtuvail võtmeteemadel, milleks on majanduskeskkond, maksupoliitika, haridus ning tööturg. Näiteks on sarnaste töögruppide töö tulemusena valminud tööandjate manifest, mis annab riigile (ja ka tööinimestele ja teistele tööandjatele) edasi tööandjate arvamuse olulisimatest probleemidest igas valdkonnas ja ettepanekud olukorra parandamiseks. On oluline, et töö prioriteetsetel teemadel jätkuks.

Selleks, et kaasamisprotsesse igapäevatoos paremini kujundada, kasutatakse kaasamisvaldkonna konsultandi abi. Konsultandi peamine roll seisneb hea kaasamispraktika protsesside väljatöötamises ja juurutamises keskliidus ja haruliitudes.

Aastaks 2018 seatud sihteesmärgiks, et aastaks on osalenud poliitikakujundamises läbi keskliiduga koostöö vähemalt 30 liiget. Viiakse läbi uuring liikmete seas.

Aastaks 2018 leiab 2/3 liikmetest, et neid on kaasatud. Selleks viiakse liikmete seas läbi uuring/küsitlus.

Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on Eesti Tööandjate Keskliit ja selle haruliidud.

2.6.5. Tegevusega seotud arengukavad

Tegevus on ette nähtud Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavas 2014-2016 ja seondub ka OECD tegevuskava ja Kodanikuühiskonna arengukava 2014-2016 eesmärkidega.

2.6.6. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviija on halduslepingu alusel Eesti Töoandjate Keskliit.

2.6.7. Tingimused toetatavatele tegevustele

Tegevused vastavad järgmistele tingimustele:

- Mõjuanalüüsid on kasutatavad kõikide töoandjate keskliidu haruliitude poolt.
- Haruliitudele suunatud võtmeisikute koolitustel osaleb vähemalt 50% keskliidu haruliitudest.
- Käivitavatest töögruppidest võtab osa 20% keskliidu liikmetest.
-

Rahastamissetpaneku algatajatele esitatavad tingimused

2.6.8. Tegevuste valiku põhimõtted

Iga aasta koostab Töoandjate Keskliit täpsustatud tegevuskava ja eelarve koos selgitustega järgmiseks aastaks/ järgmisteks aastateks. Täpsustatud aastase tegevuskava kooskõlastab rakendusamet enne tegevustega alustamist.

2.6.9. Ajakava

2.7. Eesti Ametiühingute Keskliidu võimekuse tõstmine poliitikakujundamisel kaasa rääkida

2.7.1. Toetatav tegevus

Eesti Ametiühingute Keskliitu kuulub 2014. aastal 20 alaliitu, mis on oma ülesehituselt, suuruselt (30-4500 liiget), funktsionaalsuselt ja esinduslikkuselt väga erineval tasemel. See omakorda mõjutab asjatundlikkust ja kaasaraäkimisvõimet poliitikate nõustamisel. Saame Eestis rääkida neljast mõjukalt organiseeritud sektorist – transport, tervishoid, energeetika (koos mäetööstusega) ja haridus, kus esinduslikkuse näitajad ulatuvad Läänemere regiooni keskmisele tasemele, kuid vajavad siiski täiendavat toetamist. Tööstuses, kaubanduses ja avalikus halduses tegutsevad alaliidud vajavad piisava esinduslikkuse ja jätkusuutlikkuse saavutamiseks suuremat arengutõuet. Jätkuvalt on esindamata ehitus- ja finantssektor, kus ametiühingute keskliit valmistub toetama mõnd uut sündivat ühingut.

Esinduslikkuse ja kaasaraäkimisvõime suurendamiseks vajavad suuremaid või väiksemaid struktuurseid reforme kõik sektorid. Seejuures on reformimise põhikoormus alaliitudel endil, keskliidu roll on pakkuda analüüsi, nõustamist ning toetada konkreetseid arendustegevusi.

2007-2013 programmiperioodil töötati välja arengukava Ametiühingud 2020, mis näeb ette alaliitude ühinemist, liikmelisuse tõusu ja toimivate partnerlussuhete kujundamist iga sektori töoandjatega. Samuti viidi läbi suur hulk koolitusi usaldusisikutele ja alaliitude juhtidele, mis on tõstnud mõistmist reformide läbiviimise vajadusest ning hõlbustanud suhtlemist töoandjate ja ametiasutustega.

2014-2020 perioodi tegevused on mõeldud Ametiühingud 2020 arengukava elluviimiseks, vähendades jooksvate koolituste hulka, kuid genereerides selle asemel struktuurseid muudatusi,

mis tagavad seatud eesmärkide täitumise. Uue perioodi tegevused on jaotatud kolme eesmärgi alla:

- Tugevdada ametiühingute sisemist struktuuri, et kanda majanduses ja otsustamises vastutusrikkamat rolli. Eriti pöörata tähelepanu valdkondlike haruliitude tugevdamisele.
- struktuuriuuringud - hindab suutlikkust ja annab soovitusi muudatusteks
- struktuurinõustamine - kõigi vajalike funktsioonide väljaarendamiseks-tagamiseks
- sektorite arendusjuht - arenguprojektide juhtimine koondunud sektorites
- analüütik-projektijuht - projektijuht, kes vastutab ka struktuurianalüüsi tellimise ja haruliitude hilisema nõustamise eest.
- Arendada dialoogi võimalikult kõigis majandus- ja riigielu sektorites. Tegevused viiakse läbi koostöös Tööandjate Keskliiduga.
- sektorite sõlmküsimumuste analüüsid - selgitatakse välja sektorite peamised tugevused ja arenguprobleemid
- sohtumised ja ühisarutelud tööandjate organisatsioonidega - ühistegevuste planeerimiseks ja koostöö käivitamiseks
- Parandada ametiühingute osaluse kvaliteeti tööturгу ja majandust puudutavate otsuste langetamisel.
- Koolituskeskuse väljaarendamine - ennekõike õppeprogrammide ja finantseerimisskeemide väljatöötamine, samuti lektorite ettevalmistamine
- Eelnõude ja läbirääkimiste infosüsteem - aitab hoida silme ees olulisemaid poliitilisi protsesse, koguda tagasisidet ning samas ka analüüsida ametiühingute toimet majandusnäitajate muutustele
- Ametiühinguvälise tagasisidegrupi loomine esindamata töötajatest - kaasamaks ametiühingutesse mittekuuluvate töötajate arvamusi ja hinnanguid

2.7.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.7.3. Tegevuse oodatav tulemus

Kõigi kolme eesmärgi saavutamisel toimib igas olulisemas majandussektoris funktsionaalne ametiühing, mis suudab osutada liikmeskonnale tööeluga seotud teenuseid, suudab olla konstruktiivseks partneriks sektori tööandjatele ning sünteesida praktika ja asjatundmise pealt poliitikasoovitusi riigile ja kohalikele omavalitsustele.

Lisaks saab välja tuua 10-15 alasektorit, kus sektori tasemel toimub reaalne dialoog ja nii töösuhteid kui poliitikaid kujundatakse sektoriorganisatsioonide koostoimes.

Toimib ka jätkusuutlik ametiühingute koolituskeskus, mis tagab usaldusisikute ja liidrite väljaõppe, infosüsteem tagab laiapõhjalise osaluse eelnõude ja poliitikate väljatöötamisel ning ka piisava analüüsi ametiühingu enda toimimisest ja seostest majandusarengutega, ametiühingutel on kaasamissüsteem, mis võimaldab küsida ja arvesse võtta ka ametiühingutesse mittekuuluvate töötajate seisukohti.

2.7.4. Tegevuse väljund

Tegevuse väljundiks on:

- Sektorite struktuurianalüüsid ja arendusplaanid, mille elluviimist nõustab arendusjuht

- Koos tööandjatega läbiviidavad majandussektorite analüüsid ja ühiskoolitused, mis suurendavad sektorite sidusust ja võimaldavad pakkuda häid soovitusi juhtivale ministerruumile
- Koolituskeskuse koolitusprogrammid, mis lähtuvad alaliitude parimast praktikast ja saavad juba programmiperioodil regulaarse uuenduse
- Läbirääkimisinforet ja ja eelnõudele tagasiside kogumise moodulit sisaldav infosüsteem, mis saab perioodi jooksul ka väemalt ühe uuenduse praktikas selgunud puuduste kõrvaldamiseks
- Ametiühingutesse mittekuuluvate töötajate seisukohtade kogumise süsteem, mis on seotud eelnimetatud infosüsteemiga

2.7.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupp on Eesti Ametiühingute Keskliit ja selle alaliidud. Võimalusel toetatakse ka teiste ametiühingute arundustegevusi, kui need toetavad arengukava Ametiühingud 2020 eesmärke.

2.7.6. Tegevusega seotud arengukavad

Tegevusega viiakse ellu aastatel 2007-2013 välja töötatud arengukava Ametiühingud 2020.

2.7.7. Tegevuse elluviija

Tegevuste elluviimist juhib programmi käigus palgatav projektijuht-analüütik, kes allub EAKL organistasioonisekretärile. Tegevuste reaalne elluviimine jaguneb EAKL töötajate vahel, kes kaasavad tegevustesse ka spetsialiste alaliitudest.

2.7.8. Rahastamisettepaneku algatajatele esitatavad tingimused

2.7.9. Tegevuste valiku põhimõtted

2.7.10. Ajakava

- 2014 Programmi käivitamine
Projektijuhi-analüütiku palkamine (oktoober)
Ettevalmistused infosüsteemi hankeks ja hanke läbiviimine
Ühe uue koolitusprogrammi väljatöötamine
- 2015 Sektorite arendusjuhi palkamine
Infosüsteemi ehitusprotsessi jälgimine ja Infosüsteemi esimese etapi käivitamine
Kolme sektoripõhise ühisseminari läbiviimine koos tööandjatega
Kahe uue koolitusprogrammi väljatöötamine ja ühe uuendamine
Ametiühinguvälise tagasisidegrupi väljaarendamine
- 2016 Infosüsteemi teise etapi käivitamine
Nelja sektoripõhise ühisseminari läbiviimine koos tööandjatega
Ühe uue koolitusprogrammi väljatöötamine ja ühe uuendamine
- 2017 Nelja sektoripõhise ühisseminari läbiviimine koos tööandjatega
Ühe uue koolitusprogrammi väljatöötamine ja ühe uuendamine
Ametiühinguvälise tagasisidegrupi uuendamine

2018 Infosüsteemi uuendamine
Kahe sektoripõhise ühisseminari läbiviimine koos tööandjatega
Kahe koolitusprogrammi uuendamine

2.8. Strateegilise juhtimise arendamine

2.8.1. Toetatav tegevus

Strateegilise ja finantsjuhtimise arendamise ning omavahelise sidumise eesmärk on riigi rahaliste vahendite sihipärasem ja tulemustest sõltuvam kasutamine. Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele selgema, tulemustest sõltuva, otsustusala loomine. Lõpptulemusena muutub Eesti riigi juhtimine paremini toimivaks.

Eestis on tehtud varasemalt arendusplaane eelnimetatud teemal nii 2008.a (Vabariigi Valitsusele esitatud "Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon") kui 2010.a ülevaade³. Strateegilise ja finantsjuhtimise süsteemi probleeme ja lahendusi soovitakse nii OECD riigivalitsemise raportis⁴ kui ka Riigikontrolli vastavateemalises auditis⁵. Mõlemad nimetatud ülevaated keskenduvad praktilistele juurutustegevustele.

Eesti riigi väljakutseks on teha paremaid otsuseid piiratud ressursside suunamisel parimate lahenduste saamiseks. Eesti edukusega kasvab valikute keerukus, aina vähem saab tugineda juba sarnastes olukordades olnud riikide kogemustele ja pigem tuleb lahendada esmakordseid poliitikaväljakutseid.⁶ Väljakutsete edukas lahendamine eeldab võimet valikud ellu viia, õppida tehtud tagajärgedest ja kasutada neid praktilisi kogemusi uute otsuste langetamisel. Strateegilise ja finantsjuhtimise arendamisel on rõhuasetus tihedamal koostööl ja kogemustest õppimisel, vähem kontrollil ja sanktsioneerimisel. Seetõttu on oluline koostöövõrgustikuga töötamise tõhusus ja kvaliteet ja nende hinnang.

Ühe enimkasutatava, OECD tulemuspõhise eelarve klassifikatsiooni⁷ kohaselt, on Eestis kasutusel esitluslik tulemuspõhine eelarve, mis tähendab, et eelarvega esitatakse koos finantsinformatsiooniga tulemusinformatsioon. Eestis väljendub see riigi eelarvestrateegias olevates valdkonnapoliitilistes olukorrajeldustes, eesmärkides ja poliitikamuudatuste loetelus, eelarve seletuskirja koosseisus ja koos riigieelarve liigendusega Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavas tegevuskavas ning majandusaasta aruande koosseisus esitletavas valitsemisala tegevuskavade täitmise ülevaates, mis peab olema seostatav rahaliste ressurssidega. Pikaajaline väljakutse on süsteemselt liikuda esitluslikult tulemuspõhiselt eelarvelt rohkem tulemusinformatsiooni kasutava eelarvestamise suunas.

Seni tehtud ja planeeritavad arendustegevused on suunatud eeltöö järgmistele sammudele, et lõpptulemusena tagada täieliku tegevuspõhise riigieelarve kasutuselevõtt hiljemalt aastal 2021. Tulemus- ja finantsinformatsiooni suurem kasutamine otsuste tegemise sisendina eeldab õigeaegse tulemusinformatsiooni kvaliteedi olulist tõstmist ning struktureerimist viisil, mis lubab seda kasutada finantsinformatsiooniga seotult. Piiratud ulatuses saab tulemusinfo olla ja on ka täna ressursijagamise aluseks, läbi jäikade valemipõhiste seoste. Siiski see ei ole tervikuna

³ Ülevaade tulemuslikkuse juhtimise süsteemi arendustest. Rahandusministeerium. 2010.

(<http://www.fin.ee/doc.php?107859>) (vaadatud 19.02.2014).

⁴ OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. OECD. 2011.

(<http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport>) (vaadatud 20.02.2014).

⁵ Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel. Riigikontroll. 2012.

(<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2265/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>) (vaadatud 20.02.2014)

⁶ Vt näiteks "Eesti järgneva kümne aasta arenguvajadused" Rahandusministeerium. 2012.

(http://www.struktuurifondid.ee/public/arenguvajadused_final1.pdf) (vaadatud 19.02.2014).

⁷ Klassifikatsiooni leiab lk 21. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD. 2007.

eesmärk, vaid võib olla pigem erandlik lahendus valdkondades, kus selline lahendus on teiste avaliku halduse väärtustega kooskõlas.

Enne tegevuspõhise eelarve kasutuselevõtmist on vajalik riigi finantsjuhtimisega seostatava strateegilise juhtimisinfo korrastamine. Muudatusteks on olemas seadusandlik raam, Rahandusministeeriumi poolsed riigi tasandi meetodilised juhendid ja kriitiline hulk kompetentsi Rahandusministeeriumis ja teiste ministeeriumite arendus- ja finantsjuhtide hulgas.

Sidusa, tõhusa ja tulevikutrende arvestava strateegilise ja finantsjuhtimise saavutamiseks on vajalik:

1. Eesti riigil on korrastatud (terviklik ja samadest põhimõtetest lähtuv) strateegiline planeerimine aastast 2021, mille tulemusena on oluliselt vähenenud strateegiliste arengudokumentide (valdkondlike arengukavade) arv.

Korrastatud strateegiline juhtimine Vabariigi Valitsuse tasemel tähendab, et valitsuse tasandil moodustub strateegilistest arengudokumentidest üks, terviklik, kogu riigi tegevuse kattev strateegiline vaade (valitsuse ühtne strateegiline plaan). Aastal 2005 vastu võetud strateegilist planeerimist reguleeriva määruse kohaselt pidi terviklik strateegiline plaan moodustuma valitsemisalade arengukavadest, kuid see ootus ei realiseerunud. Seda takistas muuhulgas juhtimistasandite erinev sisustamine planeerimisel erinevates ministeeriumites, mis tõi kaasa väga erineva detailsusega arengu- ja tegevuskavad. Puudus ühtne lähtekoht, millest ministeeriumis eesmärkide, meetmete ja tegevuste kirjeldamisel lähtuda. Ühtse lähtekohta andis Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm. Nüüd on kavas ühtsed juhtimistasandid panna paika uue strateegilise juhtimise määruse eelnõuga. Korrastamine ei tähenda poliitika sisu muutmist, vaid ühtsematel alustel planeerimist, et hõlbustada koostööd ja juhtimist.

Tänases strateegilises juhtimises kasutatakse arengudokumente, mis teatud valdkondades kipuvad ajast maha jääma. Arengukavade väljatöötamise ja muutmise protsessid on ulatuslikuma kaasamise ja kompromisside otsimise tõttu muutumas aina pikaajalisemaks. Tihti peetakse arengukavade juures olulisemaks sümboliseid sõnumeid, abstraktseid strateegilisi valikuid ja tegelikku rakendamist tajutakse teisejärgulise küsimusena. Seda kinnitab asjaolu, et rohkem kui pooltel arengukavadel puudub realistlik plaan nende rakendamiseks (ei ole kooskõlas riigi eelarvestrateegia rahaliste võimalustega). Strateegilise juhtimise koordineerimisel tuleb tihti korrata, et arengukaval on väärtus juhul, kui see suunab tegelikku haldust tulemuslikumaks, mis eeldab planeerimisel reaalsete võimalustega arvestamist ja valikute tegemist.

Muudatuste elluviimine on valdkonna arengukavade puhul reeglina võimalik vaid siis, kui koostatakse uut arengukava või kehtiv arengukava avatakse muutmiseks. Valitsemisala arengukavade juures toimub selline protsess aastase regulaarsusega, mistõttu on muudatuste saavutamine veidi hõlpsam. Ka valitsemisala arengukavade juures esineb valitsemisaladel soovimatust olulisi muudatusi teha (koostööd teiste valitsemisaladega välditakse, sest ühe ministeeriumi piires on lihtsam tegutseda, otsustada), mistõttu rakenduvad muudatused aeglaselt. Seepärast on vajalik regulatiivne sekkumine uue strateegilise planeerimise määrusega. Oluline on tagada kindlustunne süsteemi muudatustest tulenevast kasust (paremad juhtimisotsused, halduskoormuse vähendamine, parem IT tugi).

Strateegilise planeerimise korrastamise vajadus tuleneb eelkõige järgnevatest eesmärkidest:

- Planeerimine viiakse dokumendikeskselt mõtteviisilt terviklikule, valitsuse ühtse plaani vaatele, mis lähtub erinevatest juhtimistasanditest.

- Valitsuse strateegiline plaan muutub terviklikumaks ning kajastub rakendusplaanidest kuni tööplaanideni ühtse hierarhia alusel (korrastatud andmeobjektid).
- Ühtne valitsuse eesmärkidest lähtuv terviklik plaan, mis baseerub sisu kirjeldamisel samadele allustele, toetab valitsemisalade vahelist koostööd ühiste eesmärkide saavutamisel.
- Kaob kohustus ja väheneb vajadus dubleerida samu tegevusi, meetmeid ja mõõdikuid veidi erineva struktuuriga mitmes eraldiseisvas arengudokumendis.
- Ühtsem planeerimine teeb läbipaistvamaks tehtud kokkulepete täitmise.
- Väheneb arengukavade vahelistest dubleerimistest tulenev halduskoormus.
- Suureneb süsteemi paindlikkus, kaob ära süsteemis regulatsiooniga loodud kohustuslik jäikus (teatud arengukavade koostamise kohustus seadustes), mis ei pruugi olla kooskõlas muutunud oludega. Arengukavade vajadus ja kinnitamine liigub valitsuse tasandile.
- Väheneb motivatsioon teha arengukavasid vaid planeerimiseks, kuid mitte tegevuste suunamiseks ja juhtimiseks.
- Muutub lihtsamaks kasutada ühe valdkonna strateegilises juhtimises osalemisel saadud töökogemuse kasutamiseks teises valdkonnas.
- Tekib süsteemne võimalus siduda strateegilist infot ja finantsinformatsiooni.
- Rahaliste ressurssidega dubleerimiste kaotamisega arengukavades tekib võimalus kasutada arengukavasid finantsplaneerimises, et jälgida, kas arengukavades kavandatud tegevusi rahastatakse ja millistes mahtudes.

2. Minnakse üle ka tegevuspõhisele kuluarvestusele ja eelarvele.

Tegevuspõhine arvestuspõhimõte – tegevuste tulud ja kulud eelarvestatakse ja kajastatakse ressursside kaudu tegevuste maksumuste arvestamiseks.

Tegevuspõhise arvestuspõhimõtte rakendamine viib harjumuspärase rõhuasetuse ressurssidelt soovitud tulemuste saavutamisele tegevuste kaudu. Tegevuspõhine eelarve annab info tegevuste ja teenuste maksumuse kohta. Tekib võimalus riigi finantsjuhtimises seada lisaks tasakaalule ka sisulisi eesmärke ressursside kasutamise tulemustele. Võimaldab hinnata strateegilise planeerimise ja juhtimise mõõdikute/tulemuste muutmise mõju eelarvele ja finantsotsuste tagajärgi tulemustele. Riigieelarve muutub arusaadavamaks ja läbipaistvamaks mittefinantsistidele ja teiste valdkondade taustaga inimestele. Suurendab ministeeriumite vabadust otsustada eesmärkide saavutamiseks eelarvevahendite jaotuse üle, kuid samas nõuab suuremat vastutust nii eesmärkide kui eelarve täitmise eest.

Näitajaks on järk-järguline üleminek tegevuspõhisele eelarvele. Eesmärk täidetud, kui 2020.a on täies ulatuse kasutusel tegevuspõhine riigieelarve.

Tegevuspõhine eelarve on vajalik alljärgnevatel eesmärkidel:

- Tekib info tegevuste ja teenuste maksumuse kohta.
 - Tekib võimalus riigi finantsjuhtimises seada lisaks tasakaalule ka sisulisi eesmärke ressursside kasutamise tulemustele.
 - Võimaldab hinnata strateegilise planeerimise ja juhtimise mõõdikute/tulemuste muutmise mõju eelarvele ja finantsotsuste tagajärgi tulemustele.
- Heaks tööriistaks erinevate poliitikainstrumentide elluviimisel on tulemusmõõdikud.. Tulemusmõõdikuid võib olla erinevat tüüpi, alustades tulemuste omadest kuni tõhususe ja mõjususeni. Seega nt tekib võimalus hinnata ressursside kasutamise tõhusust.

- Riigieelarve muutub arusaadavamaks ja läbipaistvamaks mittefinantsistidele ja teiste valdkondade taustaga inimestele.
- Eesti on jätkuvalt riigi rahanduses edasijõudnute hulgas.
- Suurendab ministeeriumite vabadust otsustada eesmärkide saavutamiseks eelarvehendite jaotuse üle, kuid samas nõuab suuremat vastutust nii eesmärkide kui eelarve täitmise eest.

Oluline on strateegilise ja finantsjuhtimise mõjususe suurendamiseks ja läbimõeldumaks muutmiseks vajalik erinevate võtmeisikute ja kasutajate kompetentsi tõstmine. Selleks on vajalik rahandusministeeriumi strateegilise juhtimise võtmeisikute ning kõikide valitsemisalade strateegilise- ja finantsjuhtimisega tegelevate isikute koolitamine, samuti erinevate kogemuste omandamine ja vahetamine teiste riikidega ja OECD võrgustikega

Kvaliteetse riigijuhtimise üheks eelduseks on hea koostöö temaatilistes võrgustikes (arendusjuhid, finantsjuhid, jne), mis võimaldab kvaliteetsemat ja väiksema halduskoormusega juhtimisprotsessi. Juhtimise alla kuulub nii strateegiline kui ka finantsjuhtimine.

Parema koostöö eesmärgil viiakse läbi ühisseminare, kogemuste jagamist ja diskussioone kui ka individuaalset nõustamist ja tuge.

Jätkuvalt on riigiasutuste arengukavade peamiseks probleemiks nende **nõrk seotus ressursidega** ja seeläbi eelarveprotsessiga. Arengukavade otstarve ja ülesehitus erinevad märkimisväärselt. Samas valitseb ka valdkondlikke arenguid suunavate ja strateegiliste dokumentide süsteemis ebaselgus – neid on koostatud väga erinevate nimetuste, ajahorisondi ja detailsusega, ressursside, sh finantsvajaduse, prognoos tihti puudub, on ebarealistlik või lühiajaline. Puudub selgus, miks kinnitab mõned arengukavad Riigikogu ja teised Vabariigi Valitsus.

Teiseks probleemiks on see, et arengukavade protsess **ei ole ajaliselt seotud ressursivalikute tegemisega**, vaid on otseselt seotud läbi valitsemisala arengukava ja tegevuskava. Valdonna arengukavade rakendusplaanide ja nende täitmise aruandeid võib esitada kogu aasta jooksul.

Kolmandaks on strateegilise planeerimise korrastamine suunatud **halduskoormuse vähendamisele**, st liikumist dubleerivate arengudokumentide koostamise vältimise suunas. Kui loobuda juba ühes strateegias olemasolevate andmete dubleerimisest teistes strateegiates (nt valdkonna arengukavades toodud andmeid ei dubleerita enam valitsemisala arengukavas), siis piisabki, kui esitada üks aruanne ja seda kaks nädalat senisest hiljem ehk iga aasta 1. märtsiks. Ehkki aruande esitamise tähtjaks ei ole tihti olemas veel kogu infot, siis tuleb kasutada hetkel parimat võimalikku infot.

Uue riigieelarve seaduse jõustumisega ja valdkonna arengukava, valitsemisala arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korraga antakse õiguslik alus strateegiline juhtimise ja finantsjuhtimise sidumiseks. Kaheks võtmemuudatuseks on siin arengudokumentide **ühine protsess ja andmestruktuur**.

See eeldab **tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekut**.

Andmestruktuuri puhul on riigi finantsjuhtimises juba kirjeldatud strateegilise juhtimisega ühine arvestusobjekt: programm. Selle objekti sisustamine on strateegilise juhtimise küsimus ja nõuab täitjatelt uut mõtteviisi, et minna üle riigis tervikuna eelarvestamises ja aruandluses majanduslikult sisult tegevuspõhisele eelarvele, kus poliitiliste otsuste tulemusi hinnatakse vahendite kasutamise tõhususe ehk saavutatud eesmärkide tulemuste alusel.

Läbivalt kogu täidesaatva võimu sama arvestusobjekti "programm" kasutamine võimaldab kaotada valdkonna arengukavade eelarvete vahel esinevad kattuvused, mis raskendavad analüüsi ja mõjutavad objektiivseid juhtimisotsuseid kavandatud tegevuste rahastamiseks eesmärkide täitmisel. Kuna valdkondade arendamine nõuab mitmete valitsemislade head koostööd, siis vältimatu on senisest tõhusam kaasamine.

Tegevuste sisuks on arendusprojektide läbiviimine.

Toetatakse valitsemisala või põhiseadusliku institutsiooni poolt läbi viidavaid tegevusi, mis on suunatud strateegilise ja finantsjuhtimise korrastamisele. Strateegilise planeerimise osas toetatakse arengukavade koostamist, mille oluliseks osaks on valdkonna protsesside ja teenuste kaardistamine. Finantsjuhtimise tegevuste osas on pearõhk toel tegevuspõhise eelarvestamise juurutamisel (s.h. kuluarvestuse väljatöötamise toetamine). Lisaks toetatakse ühtse seire- ja aruandluse arendamine. Vajadusel pakutakse täiendavat abi infosüsteemide (eelarvestamise ja strateegilise planeerimise infosüsteemid) käikuvõtmisel ja seadistamisel.

Rahandusministeeriumi tegevused on suunatud üldise kompetentsi tõstmisele ja erinevate keskkete tugiteenuste ja analüüside läbiviimisele. Tegevusteks nii erinevate erinevate koolituste ja seminaride läbiviimine kui ka parimate praktikate õppimine osaledes erinevatel konverentsidel, seminaridel ja koolitustel. Oluline on olemasolevate meetodikate arendamine ja uute juurutamine (tegevuspõhine eelarvestamine) ning vastavate analüüside läbiviimine mõjude hindamiseks.

Oluline osa saab olema ka kesksel teavitustööl ja vajadusel koolitustel (nii ühekordsed arendustest tulenevad koolitused kui ka üleriigiliste baaskoolituste sisseviimine). Arendusprojektide sisuks on mõjuanalüüside läbiviimine, meetodikate ning strateegilise ja finantsjuhtimise käsiraamatu koostamine, valitsemisalade personaalne toetamine nii strateegilise planeerimise kui ka finantsjuhtimise arenduste osas, koolituste korraldamine ja kogemuste vahetamine võrgustikes.

Teised meetmed otseselt antud tegevuste edukust ei mõjuta.

2.8.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.8.3. Tegevuse oodatav tulemus

Tegevuse tulemusena korrastatakse ja seotakse omavahel strateegiline ja finantsjuhtimine. Strateegilise planeerimise valdkonnas on ühtlustatud arengudokumentide juhtimistasandid ja on üleriigiliselt omavahel võrreldavad. Arengukavadega on kaetud enamus tulemusvaldkondi ehk riigi tegevusi. Samuti väheneb arengukavade arv. Valdkondlike arengukavade arv peaks jääma alla 25. Strateegilise ja finantsplaneerimise protsessid seotakse nii sisuliselt kui ajaliselt rohkem üksteisega.

Finantsjuhtimise protsess on selgemalt seotud strateegilise planeerimisega (finantsplaneerimise ja strateegilise planeerimise protsessid on ajaliselt ühtlustatud st tegevusinfo ja finantsinfo üheaegne koondamine ja planeerimine). Finantsjuhtimise protsess eelarvestamisest aruandluseni on terviklik, läbipaistev ja paremini mõistetav.

Strateegilise ja finantsjuhtimise sidumise seisukohalt on oluline tegevuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtt. Tegevuspõhisele riigieelarvele on üle mindud tegevuspõhisele 2020.a.

2.8.4. Tegevuse väljund

Tegevuse väljundina viiakse läbi vähemalt 11 arendusprojekti, millega toetatakse valitsemis- või haldusalasid strateegilise juhtimise korrastamisel ning tegevuspõhisele eelarvele üleminekul. Arendatakse edasi strateegilise juhtimise ning eelarvestamise meetodikaid ja juhiseid. Vajadusel korraldatakse võtmeisikutele koolitusi ja kogemuste vahetamist kompetentsi ja kvalifikatsiooni tõstmiseks.

2.8.5. Tegevuse sihtgrupp

Otseselt mõjutatud sihtgruppideks on ministriumite finants- ja arendusjuhid ning sisuvaldkondade juhid.

Toetuse tulemustest lõppkasusaajad, läbi adekvaatse strateegilise planeerimise ja finantsinformatsiooni, on Riigikogu, Vabariigi Valitsus, poliitikakujundajad, ministriumite valitsemisalade tipp- ja keskastme juhid. Samuti saab mõjusamatest ja tõhusamatest rahastamisotsustest kasu kogu ühiskond.

2.8.6. Tegevusega seotud arengukavad

Projekti eesmärgid peavad olema kooskõlas OECD riigivalitsemise raporti tegevuskava või riigipõhiste soovitustega kirjeldatud arenguvajaduste või strateegiliste prioriteetidega. Projekti lõpptulemus peab olema kooskõlas riigieelarve seaduse ning teiste strateegilist ja finantsplaneerimist reguleerivate õigusaktidega.

2.8.7. Tegevuse elluviija

Meetme tegevuse elluviija on Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond, kes vastavalt projektide taotlustele planeerib nende rakendamise ja rahalised vahendid.

2.8.8. Tingimused toetatavatele tegevustele

Kõik projektid peavad vastama erinevatele strateegilistele dokumentidele ja muudele õigusaktidele. Olulisemad nendest on: „Säästev Eesti 21“, konkurentsivõime kava „Eesti 2020“, ÜKP fondide rakenduskavas 2014-2020, OECD riigivalitsemise raporti tegevuskava või riigipõhised soovitused. Samuti õigusaktidega nagu riigieelarve baasseadus ja teised strateegilist ja finantsplaneerimist reguleerivate õigusaktidega.

2.8.9. Rahastamisettepaneku algataja

Arendusprojektid jagunevad kaheks: ministriumite, Riigikantselei või põhiseaduslike institutsioonide (koostöös rahandusministeeriumiga) algatatud projektid, mille rahastamise otsustamine toimub läbi hindamiskomisjoni allpool kirjeldatud protseduuride järgi ja rahandusministeeriumi enda poolt algatatud projektid. Rahandusministeeriumi projekte ei menetleta läbi hindamiskomisjoni. Valitsemisalade, Riigikantselei või põhiseaduslike institutsioonide personaalse toetamise osas (strateegilise planeerimise korrastamine, tegevuspõhisele eelarvele üleminekul) peaksid initsiatiivi näitama valitsemisalad ise. See tagab nende vajadustele kõige paremini vastava toe. Analüüside, meetodikate ja kompetentsi tõstmise osas on algatajaks reeglina rahandusministeerium, kes omab terviklikumat pilti nii analüüside kui koolitusvajadustest.

2.8.10. Arendusprojektide algatamine

Arendusprojekte menetletakse, sõltuvalt esitajast, erinevalt. Rahandusministeeriumi algatatud projektid määratakse rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna eelarvega ja ministeeriumite, Riigikantselei või põhiseaduslike institutsioonide algatatud projektid vastavalt järgnevale menetluskorrale.

Arendusprojekte menetletakse vastavalt laekunud ettepanekutele laekumise järjekorras. Aktiivsematel on suurem võimalus projektile toetus saada. Planeeritud on kokku leppida eelnevalt vahendite eeldatav jaotus erinevate tegevuste vahel (tugi, koolitus, analüüsid, käsiraamatud).

Ministeeriumite, Riigikantselei või põhiseaduslike institutsioonide algatatud projekte menetletakse kahes etapis: projektiplaan, mis annab üldisema ülevaate probleemist, selle lahendamisest, tähtaegadest ja indikatiivsest maksumusest. Teises etapis, kui projektiplaan on heaks kiidetud, toimub projekti detailsem kirjeldamine.

Projektiplaani vormi koostab rahandusministeerium ja see on kõigi taotlejate jaoks ühesugune.

Arendusprojektide rakendamise üle hakkab otsustama rahandusministeeriumi poolt moodustatud hindamiskomisjon. Hindamiskomisjoni juhivad strateegilise ja finantsplaneerimise eest vastutav asekancler. Hindamiskomisjoni kuuluvad eelkõige riigieelarve osakonna töötajad ja vajadusel ka teised kutsutud isikud. Komisjon võib kaasata oma töösse eksperte, hindamaks projektiplaani olulisust ja rakendatavust.

Hindamiskomisjon otsustab esimeses projektiplaanide menetlemise etapis, millistele heakskiit anda. Hindamiskomisjon peab taotlejale põhjendama, kui projektiplaani heaks ei kiideta. Tingimusliku heakskiidu korral on projektiplaani koostajal aega 2 nädalat projektiplaani täiendamiseks ja parandamiseks. Seejärel esitatakse see uuesti hindamiskomisjonile.

Projektiplaani heakskiitmisel esitatakse detailsem kava, kuidas projekt ellu viiakse (tähtajad, vastutajad, hanke vajadus, lepingute sõlmimise vajadus).

Projektiplaani ellu viimist juhivad projekti juht või selle eest vastutavaks määratu isik. Arendusprojekti käigust, tulemustest ja võimalikest probleemidest informeeritakse rahandusministeeriumi üks kord kvartalis.

Rahandusministeeriumi poolt algatatud arendusprojektid strateegilise juhtimise süsteemi korrastamiseks, arendamiseks ja juurutamiseks planeeritakse iga-aastaselt koos rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna eelarve planeerimisega.

2.8.10.1.

2.9. Rakke- ja ekspertrühmad

2.9.1. Toetatav tegevus

Eesti riigivalitsemist põhjalikult analüüsinud OECD 2011 aasta raport „Ühtsema riigivalitsemise suunas“⁸ tõi peamiste riigivalitsemise kitsaskohtade seas välja, et meil on probleeme horisontaalsete teemadega edukal tegelemisel või nende küsimuste lahendamisel, mis kukuvad

⁸ OECD (2011), Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_public_governance_review_estonia_full_report.pdf

mitme ministeeriumi vahele ning jäävadki reeglina sinna pikaks ajaks lebama. Sageli ei reageeri administratsioon piisavalt kiiresti (või ei reageeri üldse) uutele väljakutsetele, inertsust peaks olema vähem ja uuenduslikkust (nii organisatsioonide sisemiste kui vaheliste teemadepuhul) rohkem. Vähendamaks valitsuse väledust takistavaid tõkkeid ning suurendamaks paindlikkust, soovitasid eksperdid luua Riigikantselei juhtimisel uute horisontaalsete algatustega tegelemiseks ministeeriumite ja ametite esindajate rakkerühmi, mille tulemuse käima lükatud protsessid istutatakse käivitumisel poliitikate eest vastutavatesse ministeeriumitesse.

Rakkerühmade kui fokuseeritud jõupingutuse tegemise vormi iseärasuseks võrreldes ministeeriumide tavatööga on lahenduste otsimine probleemidele, mis langevad mitme ministeeriumi vahele või nõuavad osapoolte koordineeritud ja head koostööd lahenduste mõjusaks toimimiseks.

Käskkirja kinnitamise hetkeks on valitsus algatanud kolme rakkerühma töö – oskuste rakkerühma, vigastuste ennetuse rakkerühma ja e-tervise rakkerühma. Esimene neist jõudis oma tegevustega lõpule 2014 juunis ning teine on lõppemas. Seniste esialgse kogemuste põhjal võib öelda, et rakkerühmad on täitnud oma eesmärged, rakkerühmade formaat aitab erinevad organisatsioonid ja eksperdid kokku tuua ning probleemidele koostöös lahendused välja töötada ning jagada vastutust lahenduste ellurakendumisel.

Seniste positiivset kogemust on kavas uue perioodi struktuuritoetuste toel laiendada ning kutsuda komplekssete poliitikaprobleemide lahendamiseks kokku rakke- ja ekspertrühmad, mis toovad kokku mitu ministeeriumi, valitsemistasandit ja/või sektorit.

Rakkerühmade kõrval toetatakse ka ekspertrühmade tööd. Ekspertrühmad on lühemal perioodil koos käivad koostöökogud, mis võimaldavad kiiremini ja paindlikumalt kui rakkerühmad lahendada väiksemaid probleemikobaraid. Ekspertrühmad ei vaja valitsuse mandaati, need kutsuvad ellu kantslerite koosolek.

Rakke- ja ekspertrühmade eesmärkide saavutamiseks on kas toetada:

- Rakke- või ekspertrühma juhtimist ja administreerimist

Rakkerühma toimimiseks on vaja pühendunud eestvedajat/ eestvedajaid, kes korraldab rakkerühma koosolekuid, teostab või tellib tööks vajalikud analüüsid või muud vahendid, jälgib rakkerühmade tulemuste saavutamist ning finantsprogressi ja teostab muid rakkerühmade juhtimise või administreerimisega seotud ülesandeid.

- Teemakohaseid uuringuid, analüüse, meetodikaid, juhiseid, küsitlusi ja infomaterjale;

Rakkerühma töö ja teadmispõhise otsustamise toetamiseks, juhul kui vastavat informatsiooni seni kogutud/ analüüsitud ei ole, võib olla vajalik uuringute analüüside, küsitluste või infomaterjalide teostamine.

- Teemakohast konsultatsiooni ja eksperthinnanguid;

Rakkerühma juhtimise või teadmispõhise otsustamise toetamiseks, valitud lahendustele kinnituse saamiseks vms võib olla vajalik konsultatsiooni või eksperthinnangute tellimine.

- Teemakohaste koolituste, õppereiside, seminaride, konverentside, infopäevade, ja koosolekute korraldamist või nendel osalemist;

Rakke- või ekspertrühmade eesmärkide elluviimisel parema (nt parema koostöö, teadmispõhisema otsustamise, välja töötatud lahenduste sujuvama elluviimise vms

toetamiseks) on rakke- ja ekspertrühmadel võimalus korraldada või võimaldavad osalemist kellegi teise poolt korraldatud teemakohastel koolitustel, õppereisidel, seminaridel, konverentsidel, infopäevadel või koosolekutel.

- Rakke- või ekspertrühma tööd või eesmärki toetavaid infotehnoloogilisi lahendusi;

Rakkerühmade juhtimist või väljatöötatavate lahenduste rakendamist on võimalik toetada väiksemamahuliste infotehnoloogiliste lahendustega.

- Rakke- ja ekspertrühma eesmärkidele kaasa aitavat teavitustööd;

Toetatakse Rakke- ja ekspertrühmade eesmärkidele kaasa aitavat teavitustööd otsustajate, avalikkuse või teiste vajalike osapoolte suunal.

2.9.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.9.3. Tegevuse oodatav tulemus

Rakke- ja ekspertrühmad soodustavad ministeeriumite, valitsemistasandite ja sektorite vahelist koostööd ning aitavad lahendada teadmispõhiselt mitut valdkonda puudutavaid probleeme. Rakkerühmade töö tulemusena välja töötatavad lahendused viiakse osaks ministeeriumi igapäeva tööst või algatatakse vastavad muudatused seadustes, arengukavades ja protseduurides. Rakke- ja ekspertrühmad aitavad kaasa rakenduskava eesmärgi kõikidele komponentidele- nii koostöös sündivale, enam teadmispõhisele kui kaasavamale poliitikakujundamisele.

2.9.4. Tegevuse väljund

Kavas on korraldada 15 rakke- ja ekspertrühma töö. Rakke- või ekspertrühm loetakse toimunuks, kui see on vastavalt korrale kokku kutsutud, teinud oma ellukutsumise ajal eesmärgipärast tööd ning esitanud lõpparuande rakke- või ekspertrühma tulemusest.

Rakke- või ekspertrühma keskmine kestvus on 16 kuud (kokku 15 rakke- või ekspertrühma peale 240 kuud). Rakke või ekspertrühmade enda töö keskmiseks maksumuseks on kalkuleeritud 131 150 (sh on arvestatud täiskohaga töötaja palgakuludega 16 kuu vältel, analüüside läbiviimisega ning ekspertarvamuste maksumustega; Rahandusministeeriumi prognoosile tuginedes ning tinglikult perioodi lõpuni pikendades on aastal 2014 on rakkerühma prognoositud maksumus ühes kuus 7440 eurot ning 2020 aastal 8789 eurot).

2.9.5. Tegevuse sihtgrupp

Rakke- ja ekspertrühmade tööga soovitakse mõjutada eelkõige valdkondade poliitikakujundajaid (sh valitsusvälised partnerid ja eksperdid) ja välja töötatavate lahenduste rakendajaid. Samas võib nt teavitustegevuste puhul sihtrühm olla ka laiem avalikkus, kui avalikkuse teadlikkus või poolehoid on vajalik rakke- või ekspertrühma lahenduste edukaks elluviimiseks.

2.9.6. Tegevusega seotud arengukavad

Tegevused panustavad OECD riigivalitsemise raporti „Ühtsema riigivalitsemise suunas“ rakendamise tegevuskava eesmärkide saavutamisse. Tegevuse tulemuslikkust toetavad kõik haldussuutlikkuse prioriteetse suuna meetmed.

2.9.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviija on Riigikantselei. Riigikantseleis vastutab tegevuste elluviimise eest strateegiabüroo, kelle põhiülesandeks on Vabariigi Valitsuse töö planeerimise toetamine. Strateegiabüroo koordineerib Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi koostamist ja elluviimist ning nõustab peaministrit ja riigisekretäri strateegilise planeerimisega seotud küsimustes.

2.9.8. Tingimused toetatavatele tegevustele

Rakke- ja ekspertrühmad luuakse oluliste ühiskonnas kerkivate probleemide lahendamiseks, mistõttu on oluline nende seos loetletud horisontaalsete strateegiliste dokumentide, tulevikuuuringute või valitsuse tegevusprogrammiga.

2.9.9. Tegevuste algatamine

Kuna probleemid, mille lahendamiseks rakke- ja ekspertrühmad kokku kutsutakse peavad olema valdkonnaülesed ning valitsuse jaoks prioriteetsed, on rakke- ja ekspertrühma algatajaks Riigikantselei koos vähemalt ühe ministeeriumiga. Rakkerühma tööd koordineerib ja korraldab Riigikantselei, ekspertrühma tööd koordineerib Riigikantselei või ministeerium, korraldab Riigikantselei.

Ideekavandi esitamine on vajalik selleks, et ettepaneku algataja mõtleks läbi ning rakendusasutus saaks hinnata kavandatavaid tegevusi ja nende soovitud tulemusi. Ideekavand võimaldab esitada soovitud tulemuse visandi Vabariigi Valitsusele või kantslerite koosolekule otsustamiseks, ilma et kogu rakke- või ekspertrühma detailne tegevusplaan oleks välja töötatud.

Kinnitamaks ekspert- või rakkerühma valdkonna prioriteetsust ja valdkonnaülesust on nende algatajaks kas vabariigi valitsus või kantslerite koosolek.

2.10. Õiguse kodifitseerimine

2.10.1. Tegevuse kirjeldus

Käesolevaks hetkeks on Eestis mitmed olulised reformid erinevates õigusvaldkondades lõpule jõudnud. Samas on aga mitmeid valdkondi, kus õigusloome areng on erinevatel põhjustel toimunud kiirustades ja Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega ühtlustamine on segi paisanud õigusaktide esialgse süsteemi.

Ühe valdkonna sisene õigusaktide ja -normide killustatus pärsib nende mõistmist. Sellist killustatust esineb paljudes õiguse valdkondades ja selle tulemusena on täna muutunud lihtsamaks kehtivate seaduste muutmise asemel välja töötada üha uusi seadusi, mis reguleerivad ainult kitsast valdkonda. Põhjusteks on olnud kiired reformid õiguskorras, varasemate ja hilisemate aktide vaheliste ebahütluste esinemine, EL õigusest tulenevate muudatuste tõttu tehtud mööndused süsteemsusele jne.

Suurema selguse ja süsteemsuse loomiseks õiguskorras on Mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvates riikides kasutatud kodifitseerimist. Kodifitseerimise mõte seisneb eeskätt

õiguskindluse ja selguse loomises, muutes vajamineva regulatsiooni leidmise õiguse rakendajale lihtsamaks ja andes samal ajal ülevaatlikuma pildi sellest, mis on kehtiv õigus.

Kodifitseerimise meetodikaid on riigiti erinevaid, varieerudes seaduste vormilisest ühtlustamisest kuni kodifitseerimiseni, mis toovad muu seas kaasa ulatuslikke sisulisi muutusi õigusloomes. Kodifitseerimine ise ja ka selleks kasutatav meetodika on tavapäraselt poliitilise otsustuse objektid ning need määratakse ära enne kodifitseerimise läbiviimist. Sarnaselt 2007-2014 programmi perioodiga on ka uue programmi alusel toimuv kodifitseerimine rohkemat kui õigusloome vormiline muutmine.

Kodifitseerimine peab toimuma käskkirjas sätestatud töökorraldust ja kodifitseerimismetoodikat järgides. Meetodika kohaselt võib kodifitseerimise eelnõu koondada endasse valdkonna seni killustunud seadusi, kuid võib põhjendatud juhul jätta regulatsiooni jätkuvalt eraldiseisvatesse seadustesse. Viimane võib olla põhjendatud erinevate asjaoludega (nt regulatsiooni maht, tihe muutmisevajadus, senine kasutusharjumus, külgnevate teemade mehhaanilise liitmise ebaotstarbekus jne), kuid igal juhul tuleb kodifitseerimise tulemusena tagada valdkonnasisene regulatsiooni ühtsus, ajakohasus ja selgus. Seega põhjendatud juhul säilitatakse regulatsiooni killustatus erinevates, kuid omavahel sisult kooskõlas olevates eriseadustes. Viimasel juhul koondatakse kõikide eriseaduste jaoks ühtsed üldnormid valdkonna nn üldseadusesse. Kodifitseerimine hõlmab ka juba kehtiva seadustiku või seaduste põhjalikku, sisulist ja süsteemset analüüsi, ühtlustamist ja ajakohastamist juhul, kui selle käigus tehtav analüüs vastab sisuliselt kõigile kodifitseerimisprojekti ettenähtud kohustuslikele tegevustele ja etappidele. Asjaolu, et meetodika võimaldab kodifitseerimise käigus muu hulgas teha sisulisi ja terminoloogilisi muudatusi, ei tähenda, et neid võiks teha kergekäeliselt. Toimivaid lahendusi, ei tule tingimata muuta. Muudatusi ja lihtsustusi tuleb teha seal, kus need on vajalikud ja põhjendatud.

Kehtiva õiguse valdkondade kodifitseerimisel tuleb analüüsida rakenduspraktikat ja püüda leida võimalusi regulatsiooni lihtsustamiseks, mis samuti aitab saavutada normide paremat realiseerumist. Hinnata tuleb seda, kas kõik normid, mis praegu on kehtivad seaduse tasandil, ikka peavad olema sel tasandil või nende tehnilisuse astmest tulenevalt peaksid olema kehtestatud hoopis ministri või Vabariigi Valitsuse määrusega. Ka EL õiguse korrektset ülevõtmist tuleks kodifitseerimise juures uuesti hinnata.

Igas kodifitseerimisprojekti viiakse läbi järgmised tegevused, mis peavad projekti lõpuks kajastuma eelnõu seletuskirjas:

- Lihtsustamine –
- halduskoormuse vähendamine ja e-lahenduste eelistamine;
- põhjendamatult keerukate protseduuride isikutele lihtsamaks muutmise;
- ebamõistliku või mitteefektiivse regulatsiooni kehtetuks tunnistamine ja vajaduse korral uue sisuga asendamine;
- normide vahelise loogilise ja selge süsteemi loomine või korrastamine;
- terminoloogiliste vastuolude ärakaotamine, terminite uuendamine, õiguskeele selgem väljendus
- EL õiguse rakendamise analüüs –
- EL õiguse korrektse ja efektiivse rakendamise analüüs;
- analüüsida selliste normide vajalikkust, mille EL õigusest Eesti õigusesse ülevõtmine või rakendamine ei ole imperatiivne.
- Alternatiivide kaalumise –
- teiste riikide kogemuse kasutamine õigusloome muudatuste kavandamisel (erinevad võimalused teiste riikide kogemusele juurdepääsuks: kirjandus, andmebaasid, tutvumisvisiidid, külalislektorid, seminarid, konverentsid);

- erinevate õiguslike ja mitteõiguslike reguleerimisvõimaluste kaalumine enne õigusakti eelnõu väljatöötamisele asumist ning nende sobivuse ja rakenduvuse analüüs ja võimaluse korral välisekspertiisi tellimine eelnõule.
- Mõjude analüüs –
- probleemide kaardistamine lähteülesande etapis;kodifitseerimise etapis (analüüs) võimalike kaasnevate mõjude ja nende olulisuse väljaselgitamine;
- iga kodifitseerimisprojekti puhul oluliste mõjude analüüs vastavalt mõjude analüüsi metoodikale ja õiguspoliitika arengusuundadele .
- Huvigruppide kaasamine –
- valdkondade spetsialistide (praktikud ja teoreetikud) kaasamine ekspertidena eelnõude väljatöötamise;
- kodifitseerimise etapis (analüüs) kaasamise heale tavale vastava kaasamiskava väljatöötamine, hõlmates seda, keda, millal ja kuidas eelnõu koostamisse kaasatakse;
- huvigruppidega ühisarutelude ja seminaride korraldamine;
- avalikus veebis ülevaate pidamine töö käigust teavitamiseks ja olulisemate materjalide avaldamiseks, tutvustamiseks.

Kõik eelnimetatud tegevused teenivad üldisemat aruka õigusloome saavutamise eesmärki kodifitseeritavas valdkonnas. Täiendavaid juhiseid nende tegevuste läbiviimiseks leiab kodifitseerimismetoodikast (vt käskkirja lisa 1) ja muudest olemasolevatest õigusloome juhendmaterjalidest, nt mõjude hindamise metoodika, kaasamise hea tava jne. Eelnõu seletuskirjas tehtu fikseerimine aitab hiljem hinnata, mil määral ja moel kodifitseerimise kaudu õigusloome kvaliteeti parandada püüti.

Eelmise EL struktuurivahendite perioodi jooksul kodifitseerimist kui õiguse ajakohastamise ja selgemaks muutmise meetodit mõnedes valdkondades juba kasutati. Sellisteks valdkondadeks olid: keskkonnaõigus, majandushaldusõigus, ehitus- ja planeerimisõigus, karistusõigus, vääртеomenetusõigus, sotsiaalõigus ja intellektuaalse omandi õigus. Võttes arvesse seda, et kodifitseerimine on väga töö- ja ressursimahukas õiguse ajakohastamise viis, ei jõutud seda läbi viia kõigis neis valdkondades, kus vajalik. Sellest tulenevalt uuel perioodil jätkatakse kodifitseerimist kindlaksmääratud valdkondades.

2.10.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.10.3. Tegevuse oodatav tulemus

Nii õigusloome kodifitseerimine kui ka selle käigus läbiviidavad tegevused – lihtsustamine, kaasamine, alternatiivide kaalumine, EL õiguse ülevõtmise analüüs, mõjude analüüs – on aruka õigusloome osad. Seega kodifitseerimise käigus, mis on juba ise arukas õigusloome, kasutatakse veel teisi selliseid õigusloome kujundamise võtteid, mis võimaldavad lõpptulemusena saavutada kvaliteetsema õiguse. Kvaliteet väljendub niisiis süsteemsuses ja korrastatuses, lihtsuses ja selguses, laialdaselt läbiarutatud ja kaalutletud otsustes. Seda kvaliteeti aitab saavutada selgelt paika pandud töökorraldus ja kodifitseerimismetoodika.

2.10.4. Tegevuse väljund

Euroopa Liidu vahendite kasutamise perioodil 2014-2020 kavatakse kodifitseerida 6 valdkonda.

Väljund loetakse saavutatuks, kui antud käskkirja raames on nõuetekohaselt teostatud kodifitseerimise etapp (sõltumata sellest, kas ettevalmistav etapp on teostatud antud käskkirja vahenditest või muudest allikatest) ning eelnõu on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

Selline indikaator on valitud, lähtudes ministeeriumide õigusloome plaanide analoogiast. Samuti sellepärast, et Vabariigi Valitsusele peab jääma võimalus otsustada, kas ja millist eelnõu heaks kiita. Kui valitsus eelnõu heaks kiidab, esitab ta selle Riigikogule menetlemiseks. Eelmisel programmi perioodil oli väljundindikaatoriks kodifitseerimisprojektide puhul kodifitseerimiskomisjoni heakskiit eelnõule. Sel perioodil on aga kodifitseerimiskomisjoni ülesandeid muudetud ja nende hulka ei kuulu enam töögrupi töö erinevate etappide heakskiit, vaid arutelu ja märkuste tegemine oma ekspertteadmistest lähtuvalt. Eelmise perioodi väljundindikaator ei hõlmanud endas sõnaselgelt ametlikku kooskõlastusmenetlust ega näinud ette, kas ja millises etapis peab tehtud töö heaks kiitma valdkonna ministeerium. Seega ei olnud piisaval määral tagatud koostöö töögrupi ja valdkonna ministeeriumi vahel. Kuigi praktikas koostööd tehti, sõltus selle toimimine liigselt töögrupi juhtidest ja oli valdkonniti erinev. Uuel perioodil soovitakse aga võimalikult suurel määral maandada riski, et töögrupi töö tulemus on valdkonna ministeeriumile vastuvõetamatu.

2.10.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on kodifitseeritava valdkonna õigusloome rakendajad. Sihtgrupp on seega valdkonniti erinev.

2.10.6. Tegevusega seotud arengukavad

Tegevused on seotud OECD tegevuskavaga.

2.10.7. Tegevuse elluviija

Sarnaselt 2007-2014 programmiperioodile, on tegevuste elluvijaks Justiitsministeerium.

2.10.8. Partnerid

Partneriteks on ministeeriumid, kelle valitsemisalas kodifitseerimised toimuvad. Partnereid selguvad konkreetsete kodifitseerimisprojektide valikul. Partnerit ei määratleta kodifitseerimisprojektides, mis, kuuluvad Justiitsministeeriumi valitsemisalasse.

Iga partneriga sõlmib Justiitsministeerium koostöölepingu, milles nähakse ette partneri õigused ja kohustused kodifitseerimise elluviimisel. Olulise punktina nähakse lepingus ette, et kui partner ei teosta õigeaegselt ja korrektselt projekti tegevusi, kohustub ta hüvitama Justiitsministeeriumile toetuse ulatuses, milles see Justiitsministeeriumilt tagasi nõutakse. Sellise punkti eesmärgiks on motiveerida ministeeriume oma valdkonna kodifitseerimisi korrektselt ja õigeaegselt läbi viima.

Kodifitseerimise raames riigihangete läbiviimisel lähtub partner riigihangete seadusest, abikõlblikkuse reeglitest ning Justiitsministeeriumi ja oma asutuse väljatöötatud juhistest riigihangete korraldamise kohta. Partner vastutab seaduspäraste ja korrakohaste riigihangete läbiviimise eest.

Partner peab säilitama kõik abikõlblike kulude tõendamiseks vajalikud originaaldokumendid.

2.10.9. Kodifitseeritavad valdkonnad

Kodifitseerimise jätkamist uuel perioodil arutati Justiitsministeeriumi poolt koostatud memo põhjal 05.07.2012. a ümarlinal ja paluti ministeeriumide esindajatel saata Justiitsministeeriumile omapoolsed kirjalikud ettepanekud valdkondade kohta. Ümarlinal anti ülevaade kodifitseerimisest eelmise programmi perioodi jooksul ja tehti küsiti ministeeriumidelt ettepanekuid valdkondade kodifitseerimisega jätkamise kohta uuel perioodil. Seejuures juhiti tähelepanu, et uusi valdkondi saab lisada juhul, kui valdkonna õigusloome ühtlustamine on ebaühtlase õigusloome kvaliteedi tõttu vajalik ja seal, kus õigusloome ühtlustamise argument kaalub üles stabiilsuse tagamise vajaduse. Ettepanekud tehti 6 valdkonna kohta: ühinguõigus, maksejõuetusõigus, kriminaalmenetlusõigus, tsiviilõigus, haridusõigus ja mereõigus. Sellega anti omapoolne esialgne hinnang sellele, kas valdkonda on vajalik ulatuslikult korrastada ja ning et õiguse korrastamine on antud valdkondades olulisem kui stabiilsus. See tähendab, et neis valdkondades on eelduslikult olemas valmisolek ja vajadus kehtiv õigus korrastada.

Esialgset vajaduste kaardistust arvestades esitatakse kodifitseerimisettepanekud haldusvõimekuse valdkondlikule komisjonile, kes hindab nende prioriteetsust arvestades järgmisi aspekte:

- valdkonna kodifitseerimisvajadus tuleneb Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist - kas valdkonna kodifitseerimine või valdkond ise on valitsusele prioriteet ning välja toodud vabariigi valitsuse tegevusprogrammis.
- valdkonna kodifitseerimise vajadus tuleneb pikaajalisest strateegiast – kas vajadus valdkonna õigusloome lihtsustamise või korrastatuse järele on kirjeldatud valdkonna pikaajalises strateegias?
- valdkonna kodifitseerimine võimaldab õigusloomet oluliselt lihtsustada – kuivõrd on võimalik kodifitseerimise tulemusel valdkonda lihtsamaks ja arusaadavamaks muuta;
- valdkonna kodifitseerimine võimaldab lahendada õigusloomes korduvalt esinevaid olulisi probleeme;
- kodifitseeritav valdkond puudutab rohkem kui ühe ministeeriumi valitsemisala – kodifitseerimise vajadust näevad rohkem kui üks ministeerium;
- valdkonna kodifitseerimine puudutab võimalikult suurt sihtrühma – valdkonna lihtsustamisest ja ühtlustamisest võidab (halduskoormus väheneb, protsessid lihtsustuvad, teenuskorraldus muutub paremaks) võimalikult suur kasutajaskond;

Valdkondlikul komisjonil on võimalus esitada ka ettepanekuid kodifitseerimisprojekti kavandi täpsustamiseks.

Valdkondlikult komisjonilt heakskiidu saanud projekt läbib ettevalmistava etapi, misjärel tullakse täpsustatud lähteülesandega uuesti valdkondlikku komisjoni ette.

2.10.10. Tegevuse etapid

Kodifitseerimine viiakse läbi kahes etapis: ettevalmistav etapp ja kodifitseerimise etapp. Etappide eristamise põhjus seisneb selles, et ettevalmistava etapi käigus selgitatakse täpsemalt välja nii kodifitseerimise vajalikkus kui ka võimalused ning luuakse vajalikud alused kodifitseerimise läbiviimiseks.

2.10.10.1.

2.10.10.2. **Ettevalmistav etapp**

Ettevalmistav etapp eelneb kodifitseerimisetapile ja selle tulemusena soovitakse saada selgust selles, kas kodifitseerimine antud valdkonnas on ikkagi vajalik ja võimalik. Ettevalmistava etapi eesmärk on teha vajalikke ettevalmistusi kodifitseerimiseks – selgitada välja üldine kodifitseerimise vajadus ja ulatus, teha praktikas tekkinud probleemide kaardistus ja luua üldine edasine tegevuskava. Ettevalmistav tegevus on sisend edasisele töögrupi tööle.

Kui ettevalmistava etapi lõpuks valdkonna ministeerium ja valdkondlik komisjon lähteülesannet heaks ei kiida, siis valdkonna kodifitseerimist ei järgne. Selleks, et teha informeeritud otsus kodifitseerimise vajaduse ja võimalikkuse kohta, tulebki koguda rohkem teavet. Ettevalmistav etapp on abiks ja toeks otsustajale enne, kui jätkata projekti mahukama osaga, st kodifitseerimisega.

Ettevalmistavas etapis tuleks läbi viia vähemalt järgmised tegevused:

- Ekspertide kohtumine;
- Lähteülesande koostamine;
- Valdkonna ministeeriumi juhtkonna otsus;
- Lähteülesande avalik arutelu;
- Lähteülesande heakskiit valdkonna ministeeriumi juhtkonnas (protokollitud otsus)

1) Ekspertide kohtumine - Kohtumisest võtavad osa kodifitseeritava valdkonna eksperdid. Kaasatavaid eksperte peaks olema vähemalt 5. Eelistatult võiks olla tegu toimiva võrgustikuga, kes on tavapäraselt kaasatud valdkonna õigusloomesse ja selle arengutega kursis. Kohtumisel peaks osalema ka valdkonna õigusloome juhtivad ametnikud ministeeriumist.

Ekspertide kohtumine on ettevalmistav tegevus programmi tähenduses. Selle eesmärgiks on välja selgitada kodifitseerimise vajadus ja esialgne ulatus, kaasates sellesse tegevusse valdkonna tunnustatud eksperdid.

Ekspertid annavad oma seisukoha muu hulgas järgmistes küsimustes:

- a) Kas nimetatud valdkonnas on kodifitseerimine (vt termini sisu antud kontekstis) vajalik ja mis põhjustel?
- b) Milliseid muudatusi on valdkonna õigusaktides vaja teha ja miks neid ei ole otstarbekas teha tavapärasel korras? Tuua mõned olulised näited.
- c) Kas kodifitseerimine on kõne all olevas valdkonnas lähiaastatel (2014-2020) võimalik? Siinkohal tuleks arvesse võtta muid juba teadaolevaid muudatusi, mida lähiaastatel selles valdkonnas teha plaanitakse (sh EL õigus), Riigikogu valimisi, eelseisvat EL eesistumist 2018 ja sellest tulenevat töökoormuse kasvu mõnedes valdkondades. Samuti seda, kas on teada, et on inimesi, kes on võimelised ja tahaksid seda tööd teha.
- d) Kas valdkonna kodifitseerimisel saab läbi viia kõiki kohustuslikke tegevusi (1) õiguse lihtsustamine; 2) EL õiguse rakendamise analüüs; 3) alternatiivid probleemi lahendamiseks 4) oluliste mõjude analüüs; 5) huvigruppide kaasamine.)? Kui ei, siis milliseid mitte ja miks?

2) Lähteülesande koostamine - Ekspertide kohtumise järel pannakse kokku kodifitseerimise lähteülesanne, mis saab edaspidi töögrupile analüüsi koostamise aluseks.

Lähteülesanne sisaldab eeskätt järgmist:

- a) Kodifitseerimise vajadus ja prognoositav ulatus

- b) Üldine probleemide kaardistus ja analüüsi ülesanded
- c) Üldine kodifitseerimise tegevuskava
- d) Esmane huvigruppide kaardistus koos esialgse nägemusega kaasamise korraldamiseks

3) Valdkonna ministeeriumi juhtkonna otsus - Valdkonna ministeeriumi juhtkonna seisukoht, mis kujundatakse pärast ekspertide kohtumist lähteülesande suhtes ja mis väljendab valdkonna ministeeriumi valmisolekut ja toetust kodifitseerimisele. Seisukoht peab olema fikseeritud kirjalikult (protokollitud juhtkonna otsus).

Vastavalt juhtkonnalt saadud sisendile täiendatakse lähteülesannet;

4) Lähteülesande avalik arutelu - Täiendatud lähteülesanne esitatakse huvigruppidele ja asjaomastele asutustele arvamuse avaldamiseks.

5) Lähteülesande heakskiit valdkonna ministeeriumi juhtkonnas - Pärast avaliku konsultatsiooni toimumist pannakse saadud arvamusi analüüsides ja kooskõlastatult valdkonna ministeeriumiga kokku lõplik lähteülesanne kodifitseerimiseks. Lähteülesande lõpliku versiooni kiidab heaks valdkonna ministeerium. Kui lähteülesande kohaselt on kodifitseerimine vajalik ja võimalik, siis selle heakskiitmiseks võtab valdkonna ministeerium kohustuse kodifitseerimine programmi raames ja selles esitatud tingimustele vastavalt läbi viia. See tähistab ettevalmistava etapi lõppu.

2.10.10.3.

2.10.10.4. **Kodifitseerimise etapp**

Kodifitseerimise etapi jooksul koostatakse kodifitseerimisprojekti raames analüüs, eelnõu kontseptsioon ning eelnõu koos seletuskirja ja muude selle juurde kuuluvate kohustuslike osadega. Nimetatud dokumendid tuleb panna avalikule konsultatsioonile ja ametlikule kooskõlastamisele, millele järgneb eelnõu menetluse toetamine Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus. Kodifitseerimise etapi töö lähtub ettevalmistava etapi lõpuks koostatud lähteülesandest ja kui kodifitseerimisprojekt on kodifitseerimise etappi juba jõudnud, siis tuleb alustatu ka lõpule viia, st valdkonna ministeerium peab esitama eelnõu Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

2.10.11. **Töögrupp**

Töögrupp (TG) teeb kodifitseerimisprojekti sisulist tööd eesmärgiga töötada välja oma töö lõpptulemusena seaduse eelnõu ja seletuskiri koos kõigi selle juurde kuuluvate nõutavate materjalidega.

Töögruppi juhib töögrupi juht, kes algatab töögrupis ka olulisemate otsuste tegemise ja jälgib, et tulemus saavutataks korrektselt ja õigeaegselt. Töögrupi liikmed töötavad iseseisvalt. Kuid vajaduse korral kutsub töögrupi juht kokku töögrupi koosseisu. Näiteks selleks, et erinevate töögrupi liikmete tehtavat tööd ühtlustada, olulisi sisulisi või töökorralduslikke küsimusi arutada või töögrupi töö vahetulemusi või lõpptulemust kinnitada.

Näitlikult võiks töögrupi töö olla menetlusetappide kaupa järgmine:

2.10.11.1. **Kodifitseerimise detailse tegevuskava koostamine:**

2.10.11.2. **milliseid töid ja millise ajakava alusel tehakse**

- 2.10.11.3. *milline on kaasamisekava;*
- 2.10.11.4. *kokkuleppimine seaduse esialgses struktuuris, mis võetakse töö aluseks;*
- 2.10.11.5. *töögrupi liikmete vahel analüüsivaldkondade ja -ülesannete jagamine;*
- 2.10.11.6. *seaduse reguleerimisala ja kodifitseeritavate aktide/normide piiritlemine;*
- 2.10.11.7. *prognoositav eelarve tegevuste lõikes.*
- 2.10.11.8. *tegevuskava arutamine kodifitseerimiskomisjonis;*
- 2.10.11.9. *tegevuskava esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks;*
- 2.10.11.10. *analüüsi koostamine;*
- 2.10.11.11. *analüüsi arutamine kodifitseerimiskomisjonis;*
- 2.10.11.12. *analüüsi esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks;*
- 2.10.11.13. *analüüsi avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine;*
- 2.10.11.14. *seaduse kontseptsiooni koostamine;*
- 2.10.11.15. *vajaduse korral mõjude analüüsi tellimine ühele või mitmele kontseptsioonis väljapakutud lahendusele;*
- 2.10.11.16. *kontseptsiooni ja mõjude analüüsi tulemuste arutelu kodifitseerimiskomisjonis;*
- 2.10.11.17. *kontseptsiooni esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks;*
- 2.10.11.18. *seaduse kontseptsiooni avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine;*
- 2.10.11.19. *avalikult konsultatsioonilt ja kooskõlastamiselt laekunud tagasiside analüüs, vajaduse korral kohtumised märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks ning tabel ettepanekutega arvestamise kohta;*
- 2.10.11.20. *kooskõlastusjärgselt muudetud kontseptsiooni esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks;*
- 2.10.11.21. *kontseptsiooni põhjal eelnõu ja seletuskirja koostamine;*
- 2.10.11.22. *vajaduse korral ühele või mitmele eelnõus sisalduvale lahendusele mõjude analüüsi tellimine;*
- 2.10.11.23. *eelnõu ja seletuskirja esitamine kodifitseerimiskomisjonile arutamiseks;*
- 2.10.11.24. *eelnõu ja seletuskirja keeleline ja normitehniline toimetamine;*
- 2.10.11.25. *eelnõu ja seletuskirja avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine;*
- 2.10.11.26. *avalikult konsultatsioonilt ja kooskõlastamiselt laekunud tagasiside analüüs, vajaduse korral kohtumised märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks ning tabel ettepanekutega arvestamise kohta;*
- 2.10.11.27. *kooskõlastusjärgselt muudetud eelnõu ja seletuskirja esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks⁹;*

⁹ Kui valdkonna ministeeriumiks ei ole Justiitsministeerium, siis lisandub enne eelnõu valitsusele esitamist eraldi kooskõlastusring Justiitsministeeriumiga vastavalt Vabariigi Valitsuse relemendis sätestatule.

2.10.11.28. eelnõu ja seletuskirja vabariigi valitsusele heakskiitmiseks esitamine;

2.10.11.29. eelnõu menetlemise toetamine Riigikogus.

Töögrupi esimene tööülesanne on koostada kodifitseerimise tegevuskava. See dokument esitatakse KK-le arutamiseks mõistliku aja jooksul pärast seda, kui TG on oma tööd alustanud. Pärast KK-s arutelu esitatakse tegevuskava valdkonna ministeeriumi juhtkonnale heakskiitmiseks. Oluline on märkida, et partnerid esitavad oma tegevuse ajakava ka Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks. Justiitsministeerium hindab seejuures, kas tegevused on planeeritud realistlikult ja silmas pidades seda, et väljundindikaatorid saavutatakse seatud tähtjaks. Justiitsministeeriumi kooskõlastus on vajalik, et töödega saaks jätkata.

Töögrupi liikmed töötavad iseseisvalt. Töögrupi juht kutsub vajaduse korral kokku töögrupi koosoleku. Ametliku kooskõlastamise ja avaliku konsultatsiooni viib läbi valdkonna ministeerium. Selleks annab töögrupp eelnevalt oma antud etapi töötulemuse ministeeriumile üle. Nagu tavapäraselt hindab ministeerium sellises olukorras, kas dokumendid esitatakse kooskõlastamisele muutmata kujul või tehakse neisse veel vajalikke muudatusi.

Töögrupi tehtav analüüs (p 4 alap 4) peab sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja vastama hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi HÕNTE) mõistes väljatöötamiskavatsuse nõuetele. Soovitav on lisada parema ülevaatlikkuse andmiseks analüüsile või selle erinevatele osadele tavapärane väljatöötamiskavatsuse täidetud vorm. Väljatöötamiskavatsuse vorm oleks sellisel juhul kasutatav kokkuvõttena analüüsist.

Kontseptsiooni koostamisel lähtub töögrupp HÕNTE nõuetest. Seaduseelnõu kontseptsiooni koostamine on analüüsi ning seaduseelnõu ja seletuskirja koostamise vaheetapp. Kontseptsioon sisaldab elemente nii analüüsist kui ka seaduseelnõust ja seletuskirjast, kuid sisaldab võrreldes nendega ka täiendavat informatsiooni. Selles käsitletakse põhjalikumalt analüüsi etapi tulemusel väljavalitud eelistatud lahendusvarianti (lahendusvariante), mh tuleb selles põhjendada vastava valiku tegemist. Kui välja on valitud mitu võimalikku lahendust, tuleb neid kontseptsioonis põhjalikumalt analüüsida, et kontseptsiooni pinnalt oleks võimalik valida eelistatuim lahendus. Vajadusel võib kontseptsiooni etapis välja pakkuda ka täiendavaid lahendusi, mida analüüsis ei käsitletud. Kontseptsiooni etappi eristab analüüsi etapist muu hulgas ka analüüsi etapis või hiljem tuvastatud oluliste mõjude analüüsi läbiviimine. Läbi tuleb viia kõigi selleks hetkeks teadaolevate oluliste mõjude analüüs; eelnõu ja seletuskirja koostamise etapis viiakse läbi üksnes täiendavalt selgunud oluliste mõjude analüüs. Ka see lihtsustab ühe kindla lahendusvariandi väljavalimist. Põhjendatud juhtudel saab kontseptsioonis esitada juba võimalikud normi sõnastused (alternatiividena). Üldreeglina toimub aga kontseptsiooni faasis arutelu sisu üle ilma konkreetsete normisõnastusteta. Kontseptsiooni dokument peaks vastama seletuskirja koostamise nõuetele niivõrd, kuivõrd ta antud olukorras seda saab. Sellise nõude mõtte on see, et pärast kontseptsiooni valmimist ei alustataks seletuskirja koostamist nullist, vaid kontseptsioon saabki seletuskirja aluseks ning kontseptsiooni edasi arendades ja veidi muutes ongi seletuskiri juba olemas. Seega saabki öelda, et pärast kontseptsiooni kooskõlastamist tuleb kokkulepitu vormistada – so koostada eelnõu tekst. Pärast teksti valmimist järgneb selle kooskõlastamine ja edasi juba menetlemine Vabariigi Valitsuses ning Riigikogus. See, millises mahus ja mis ülesannetega osalevad töögrupi liikmed eelnõu menetluse toetamises Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus, on iga projekti puhul töögrupi liikmetega nendega sõlmitavates lepingutes eraldi kokkulepitav. Kindlasti peavad aga nende eelnõude puhul edasistes menetlusetappides toetama menetlust valdkonna ministeeriumi ametnikud.

Oma töö jaoks vajaliku poliitilise sisendi küsib TG juht valdkonna ministeeriumist. Selleks esitab TG juht vajalikud küsimused või võimalikud valikuvariandid KK juhile, kes küsib vajaliku sisendi

ministrilt. Nii TG juht kui KK juht peavad olema valmis teemaga seonduvat tausta ministrile, ministeeriumi juhtkonnale ja avalikkusele selgitama.

Töögrupi juht otsustab (töögrupi liikmete ettepanekul või omal algatusel), kas ja milliseid täiendavaid materjale (raamatuid, ajakirju, muid teabeallikaid) töögrupp või selle üksikud liikmed oma ülesannete täitmiseks vajavad. Töögrupi juht otsustab töögrupi või selle mõne liikme osaluse üle tema uurimisteemale vastaval seminaril, konverentsil, õppevisiidil vm üritusel Eestis või mõnes välisriigis. Mõlemal juhul (materjalid v osalus mõnel üritusel) konsulteerib töögrupi juht enne otsuse tegemist valdkonna ministeeriumi ametnikuga, kes korraldab EL struktuurivahendite kasutamist, veendumaks vajalike vahendite olemasolus ja abikõlbulikkuses. Materjalide tellimise või osaluse üritusel korraldab valdkonna ministeeriumi ametnik, kes vastutab EL struktuurivahendite eest.

Töögrupi juhile tagab valdkonna ministeerium võimaluse korral töökoha ja töövahendid valdkonna ministeeriumis. Sellise töökorralduse poolt räägib asjaolu, et töögrupi juht peab olema kursis ka valdkonna jooksvate õigusloome küsimustega ja tihedas kontaktis valdkonna ministeeriumi vastava valdkonna poliitika kujundajatega.

Töögrupil on võimalik kasutada valdkonna ministeeriumi infrastruktuuri projekti raames nt koosolekute, seminaride või muude projektiga seotud ürituste korraldamiseks.

Töögrupp arutab ühele või mitmele kontseptsioonile või eelnõus väljapakutud lahendusele mõjude analüüsi tellimise vajadust ja koostab sellesisulise lähteülesande mõjude analüüsi tellimiseks. Töögrupp korraldab eelnõule ja selle seletuskirjale keelise ja normitehnilise toimetamise tegemise enne eelnõu ametlikule kooskõlastamisele esitamist. Enne töö tellimist konsulteerib töögrupi juht valdkonna ministeeriumi ametnikuga, kes korraldab EL struktuurivahendite kasutamist, veendumaks vajalike vahendite olemasolus ja juhtnõõride saamiseks abikõlbulikkuse reeglite järgimiseks.

Üldiselt ei erine töögrupi töö korraldus eelmise programmi perioodi omast. Oluline erinevus võrreldes eelmise perioodiga on see, et eraldi on ette nähtud töö erinevate etappide kooskõlastamine valdkonna ministeeriumiga. Kui lähtuda sellest, et lõpptulemusena esitatakse töögrupi töö valitsusele heakskiitmiseks, ei ole põhjendatud, et see valmib tervikuna eraldiseisvalt ja poliitiliste valikuteta. Kuivõrd valitsusele saavad seaduseelnõusid otsustamiseks esitada siiski üksnes valitsuse liikmed ja eelnõu valitsusele otsustamiseks esitamisel asjaomane valitsuse liige seda ise eelduslikult toetab, ei ole põhjendatud, et ministeerium eesotsas ministriga eelnõu koostamisest osa ei võta. Seega on ette nähtud juba alates ettevalmistavast etapist valdkonna ministeeriumi osalus, nagu ka see, et poliitilised juhtnõõrid lahendusvariantide valikul on töögrupile siduvad.

2.10.12. Kodifitseerimiskomisjon

Kodifitseerimiskomisjoni (KK) roll seisneb järgmises:

- a) ekspertarvamustest lähtuv töögrupi nõustamine, st nõustamisfunktsioon;
- b) suuremate huvigruppide esindajate kaasamine KK töösse, st kaasamisfunktsioon;
- c) kontrollifunktsioon töögrupi töö üle, sh ajakavast ja sisust kinnipidamine, mis väljendub eeskätt KK juhi ülesannetes.

Kodifitseerimiskomisjoni rollist tulenevalt ei saa töögrupi liige olla samal ajal kodifitseerimiskomisjoni liige.

Võrreldes eelmise programmi perioodiga on kodifitseerimiskomisjoni roll muutunud – erinevalt varasemast ei ole kodifitseerimiskomisjoni ülesandeks enam töögrupi töö heakskiitmine. Sellest lähtuvalt on muudetud ka väljundindikaatoreid. Ei saa seada eesmärgiks omaette, et kodifitseerimiskomisjon töögrupi töö heaks kiidaks. Selle liikmed esindavad siiski enda ekspertarvamusi, millele töögrupp peab suutma vastata, kuid millest lähtuvalt ei ole ta alati kohustatud oma tööd muutma. Kui lisaks valdkonna ministeeriumi heakskiidule tuleks saavutada ka kodifitseerimiskomisjoni heakskiit, siis ühelt poolt võiks juhtuda see, et töögrupp jääbki oma tööd erinevate juhtorganite suunistest lähtuvalt muutma. Teisalt võiks see aga oluliselt mõjutada valdkonna ministeeriumi poolset kodifitseerimiskomisjoni liikmete valikut. Neist põhjendustest lähtuvalt on uuel programmi perioodil KK roll muutunud. Samas on see siiski jätkuvalt oluline ja töögruppi täiustav organ.

Kodifitseerimiskomisjon koosneb vähemalt 5 valdkonna ministeeriumi valitud liikmest. KK maksimaalset liikmete arvu ei fikseerita, kuid komisjoni suurus peab olema optimaalne, et komisjonis toimiks arutelu ja et komisjoni liikmete arvukus ei saaks takistuseks koostumisteks sobivate aegade leidmisel.

KK koosolekuid protokollitakse. KK liikmeks olek ei ole tasustatav, kuid koosolekutele kohaletulekuks vajalik transpordi- ja majutuskulu hüvitatakse.

Eraldi väärrib selgitamist ka KK juhi roll, kes on vahelülis töögrupi juhi ja ministeeriumi juhtkonna vahel. Samuti on KK juhi ülesandeks jälgida, et töögrupp töötaks lähtuvalt tegevuskavast. Kõrvalekalle märkamisel peaks ta juhtima sellele töögrupi juhi tähelepanu, samuti teavitama ministeeriumi asjaomaseid ametnikke.

Kokkuvõtvalt saab märkida, et kodifitseerimine on etapiviisiline tegevus, mille käigus lähteülesandest alustades töötatakse lõppastmes välja eelnõu. Tööde etapiviisilisus on jälgitav alljärgnevas tabelis:

ETAPP	DOKUMENT	TEGEVUS
Ettevalmistav etapp	Lähteülesanne	Avalik konsultatsioon
Kodifitseerimise etapp	Analüüs	Avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine
	Kontseptsioon + mõjude analüüs	Avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine
	Eelnõu + seletuskiri + mõjude analüüs	Avalik konsultatsioon, ametlik kooskõlastamine ja eelnõu edasise menetlemise toetamine

2.11. Õigusloomejuristide arendamine

2.11.1. Toetatav tegevus

Alates taasiseseisvumisest on õigustloovate aktide kvaliteet oluliselt paranenud, kuid jätkuvalt esineb puudusi, mis viitavad õigusloome juristide koolitus- ja arendusvajadusele. Õigusloome kvaliteedi tõstmiseks on palju ära tehtud – hea õigusloome põhimõtetega on oluliselt täiendatud õigusloomemenetluse reegleid, regulaarselt käib koos õigusloomejuhtide koostöö võrgustik

(ümarlaud) jne. Seni ei ole aga väga süsteemselt tegeletud kõigi õigusloomejuristide oskuste arendamise, taseme ühtlustamise ja järelkasvu tagamisega. Ometi sellest kui pädevad on valitsuse õigusloomejuristid, sõltub õigusloome kvaliteet. Selleks, et kvaliteeti tõsta, tuleb muu hulgas arendada õigusloomejuristide pädevusi.

Õigusteadust õpetavate ülikoolide õppekavadest ei nähtu õigusloome perspektiivist lähtuvate õppeainete osas suurt valikuvõimalust, mistõttu õigusloome jurist omandab õigusloomeks vajalikud oskused peamiselt omal käel. Spetsiaalselt õigusloome juristidele suunatud koolitusi toimub harva, neid korraldatakse asutusesiseselt, kuid asutusteülene koolitussüsteem ja järelkasvu koolitamine praegu puudub. Erialaseid teadmisi kinnistatakse, täiendatakse ja praktikaga hoitakse end kursis valdavalt Riigikohtu korraldatavatel kohtunikele suunatud koolitustel, Advokatuuri korraldatud advokaatidele suunatud koolitustel või Eesti Juristide Liidu korraldatavatel eelkõige õigust rakendavatele juristidele suunatud koolitustel. Nende koolituste suunitlus aga ei kata õigusloome juristide vajadusi ja seetõttu kavandatakse selle tühimiku täitmiseks eraldi koolitusi.

2013. a teises pooles toimus pilootprojektina õigusloomejuristidele suunatud koolituste sari, mis sai oodatult väga hea vastuvõtu osaliseks. Koolituste teemad ring lähtus nimelt õigusloomejuristide endi vajadustest ja oli nende endi osalusel kokku pandud. Näiteks on koolitamist vajavate teemade seas korduvalt ära nimetatud põhiõiguste ja -kohustustega, haldusmenetlusega, EL õigusega ja andmekaitsega seonduvat. Lisaks on aastate jooksul õigusloomejuhtide ümarlaual väljendatud soovi saada koolitusi normitehnika ja õiguskeeles vallas. Pilootkoolitusteks valiti välja 3 mahukat sisuteemat – põhiseadus, EL õigus ja haldusmenetlus. Märkimisväärne on ka see, et juba esimeste päevadega täitusid kõik koolituskohad ja soovijaid oli rohkemgi. Sellest saab järeldada, et kui õigusloomejuristidele kui sihtrühmale koolitusi pakutakse, leidub ka osalejaid. Mõistetakse nii vajadust oma kutseoskusi parendada kui seda, et piiritletud sihtrühma koolitusel osalus võimaldab lisaks koolitatavale sisule saada ja hoida kontakte õigusloojate seas kogemuste vahetamiseks ja kogetust õppimiseks.

Õigusloomejuhtide ümarlaual on korduvalt väljendatud vajadust just õigusloomejuristidele suunatud koolituste järele. Seejuures on välja toodud nii laiemalt huvipakkuvaid teemasid kui kitsamaid teemaderinge, milles koolitusi soovitakse. Kahtlemata on konkreetset koolitussoovid ajas muutuvad, mida tuleb koolituste tellimisel ka arvesse võtta. Samuti on korduvalt räägitud vajadusest eristada koolitusi õigusloome valdkonda sisenejatele ja juba kogemusega õigusloojatele.

Arvestades Riigikantselei juhtimistalentide programmi kogemusi, on kavas ellu kutsuda ka õigusloome juristide järelkasvu programm, mis aitaks leida uusi talendikaid õigusloome juriste avalikku sektorisse.

2.11.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.11.3. Tegevuse oodatav tulemus

Koolituste abil ajakohastatakse ja kinnistatakse õigusloomejuristide teadmisi ning järelkasvuprogrammiga tuuakse avalikku sektorisse talendikaid õigusloome juriste. Kaudselt paraneb seeläbi ka õigusaktide kvaliteet.

2.11.4. Tegevuse väljund

Koolitavate minimaalne arv aasta kohta on väljundindikaatori kohaselt 100. See tähendab, et minimaalselt peab alates 2015 iga aasta jooksul toimunud koolitustest vähemalt 100 inimest olema osa võtnud ühest teemakoolitusest. Väljundindikaator on seatud, lähtudes pilootkoolitustelt saadud kogemusest. Pilootkoolitustel toimus 3 teemakoolitust, millest igauht korraldati 3 korda. Iga teemakoolituse grupi suurus oli 25. Kui pilootkoolituste gruppide täituvus oli 120% (üks koolitusgrupp tehti esialgselt suurem), siis osalejate protsent oli 83,3. Seega kuigi soovitakse jätkata võimalikult väikeste gruppidega, mis võimaldaks arutelu, praktilist tööd ja vahetut suhtlust, näib mõistlik grupe veidi suurendada arvestusega, et kõik soovijad ei pruugi kohale tulla. Samas ei osalenud kõigil teemakoolitustel ühed ja samad inimesed, mistõttu on ka käesoleva programmi puhul koolituste väljundindikaatoriks aasta kohta määratud 100. Teemakoolitus on piiritletud õiguslikule küsimusele või konkreetsele valdkonnale keskenduv koolitus, millel osalus ei sõltu eelnevast ega järgnevast osalusest mõnel muul teemakoolitusel. Iga teemakoolitus on käsitletav eraldiseisva koolitusena.

2.11.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on õigusloome juristid, so ministeeriumide ja Riigikantselei ning Riigikogu, Õiguskantsleri ja Vabariigi Presidendi kantselei juures õigusloomega kokkupuutuvad juristid. Õigusloome juristi all mõistetakse eelnõude juriidilist kvaliteeti tagavaid juriste. Vastavalt 2012. a lõpus Justiitsministeeriumis valminud analüüsile „[Õigusloomemenetluse kaardistus](#)“ on õigusloomejurist õiguslooja, kellel on õigusloomes oluline roll, täites seejuures järgmisi ülesandeid: koostab ise ja tagab seejuures õigustloova akti eelnõu juriidilist kvaliteeti või tagab valdkonna spetsialisti koostatud eelnõu juriidilist kvaliteeti, mis seisneb peamiselt eelnõu vastavuses põhiseadusele, üldseadustele ja normitehnikale; omab ülevaadet oma valdkonna õigusloomest; osaleb teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel oma valdkonna aspektist. Nimetatud analüüs vaatles õigusloomemenetlust ministeeriumides ja Riigikantseleis. Õigusloomejuhtide ümarlaual osalevad lisaks veel esindajad Riigikogu, Õiguskantsleri ja Vabariigi Presidendi kantseleist, kes on samuti juristid, kes ühel või teisel moel aitavad kaasa õigusloome kujunemisele ja kontrollivad aktide kvaliteeti. Sellest tulenevalt on ka nemad käesoleva programmi mõistes käsitletavad õigusloomejuristidena ja koolituste sihtgrupina.

Järelkasvu programmi sihtrühmaks on õigushariduse omandanud või õigusharidust omandavad riigiasutustes potentsiaalset tööle asuvad inimesed.

Vabade kohtade olemasolu puhul kaasatakse koolitustele õigusloomes osalevad ministeeriumide sisuosakondade juristid ning ametite ja inspeksioonide juristid.

2.11.6. Tegevusega seotud arengukavad

Riigikogu 2011. aasta 23. veebruaril vastu võetud otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ üldine eesmärk on õigusaktide kvaliteedi parandamine. Õigusaktide kvaliteet sõltub lisaks muudele teguritele märkimisväärses ulatuses ka õigusakti ettevalmistaja erialasest pädevusest.

2.11.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviijaks on Justiitsministeerium. Õigusloomejuristide koolitusi ei korraldata keskse koolituse meetme alt, vaid käesoleva programmi raames. Õigusloomejuristid kui sihtgrupp on väga kitsas ja oma vajaduste poolest väga spetsiifiline, kesksel koolitusel on väga lai sihtgrupp ja teemad on ka sellest lähtuvalt kujundatud. Lähtudes sellest, et ka teisi õigusloome kvaliteedi parandamisega seotud tegevusi juhib Justiitsministeerium ja et õigusloomejuristidele koolituste tellimine eeldab tellijalt põhjalikku teadmist probleemidest ja vajadusest, on põhjendatud, et

tegevusi juhib vahetult Justiitsministeerium. Seejuures tehakse koostööd Rahandusministeeriumi keskse koolituse korraldajatega, õigusloomejuhtide ümarlauaga ja kasutatakse õigusloomejuristide pilootkoolitustest saadud teadmist.

2.11.8. Nõuded koolitustele ja koolituse pakkujale ning järelkasvuprogrammile

Õigusloomejuristide koolituste lähteülesanne ([„Õigusloomejuristide koolituste läbiviimise lähteülesanne perioodil 2014-2020“](#) edaspidi *lähteülesanne*) on koostatud 2007-2014 perioodi EL vahenditest, võttes seejuures arvesse koolitusvajadusi:

- 1) kogemusega õigusloome juristidele;
- 2) õigusloometöösse sisenejatele ja kogemuseta õigusloome juristidele.

Lähteülesannet on selle koostamise ajal arutatud õigusloomejuhtide ümarlaual, tagasisidet on kogutud õigusloomejuhtide listi kaudu. Lähteülesande on heaks kiitnud Justiitsministeerium. Lähteülesandes on ära märgitud need koolitusteemad, mille koolitamise vajadus on tänast teadmist omades teada, ja üldised koolituste korralduse alused. Koolituste korraldamiseks tehakse hange, millel kvalifitseerunud pakkujatega sõlmitakse koostöölepingud. Koostöölepingu partneritelt hakatakse iga-aastaselt küsima pakkumisi aastase koolitusprogrammi tarbeks, mille teemad pakub välja Justiitsministeerium ja mis peavad saama õigusloomejuhtide ümarlaua heakskiidu. Lisaks koolituste korraldamisele tuleb koolitajatel välja töötada ka koolitusmaterjalid, mis peavad olema veebis kättesaadavad edaspidi. Koolitused peavad olema praktilise suunitlusega ja võtma arvesse sihtgrupi vajadusi. Õigusloomejuristidel peab olema võimalik koolitustest oma igapäevases töös kerkinud küsimustele vastuseid saada. Õigusloomejuristidele suunatud koolitused erinevad tavapärastest üldistest teoreetilistest ainekoolitustest nimelt oma praktilise laadi ja õigusakti loomise käigus kerkivate küsimuste lahkamise poolest. Tavapärased õigusloomekoolitused käsitlevad teooriat ja kehtivat õigust sellisena, nagu need on. Õigusloomejuristide koolitustel tuleb aga keskenduda eeskätt sellele, kui kehtivat õigust hakatakse muutma - millele õiguslikke muudatusi kavandades tähelepanu tuleb pöörata, mida ja kuidas arvesse võtta, kuidas muudatusi põhjendada, kuidas sõnastada jne.

Juristide järelkasvu arendamiseks koostab Justiitsministeerium järelkasvuprogrammi. Järelkasvu programmi koostamisel ja elluviimisel arvestatakse Riigikantselei juhtimistalentide programmi kogemusi. Programmi kujundamisel ja teemade valikul arvestatakse ka valdkondliku komisjoni prioriteetidega.

2.12. Õppeviisid

2.12.1. Toetatav tegevus

Õppeviisid võimaldavad mitmekesisendada Eesti õigusloome pädevust. Teiste riikide kogemusest õppimine või sellega tutvumine on täiendav võimalus tõsta õigusloome juristide pädevust ja üldisemalt meie õigusloome kvaliteeti. Võimalus võrrelda õiguslikke lahendusi ja teiste riikide ekspertidega kogemusi vahetada lõppastmes panustab Eesti õiguskorda. Võrdleva õigusanalüüsi kasutamine tähendab õppimist teiste riikide kogemusest ja võimalust tutvuda õiguslike lahendustega, mis teistes riikides kasutusel. Eelnõude koostajad omandavad teadmisi, mida nad omakorda saavad ära kasutada õigusloomes, mistõttu saabki öelda, et õppeviisid panustavad õigusloome kvaliteedi tõstmisse.

Võrdlev õigusanalüüs õigusloomes annab meile läbimõelduma ja kaalutletuma õigusloome. Seejuures tuleb rõhutada, et võrdlemine ei tähenda automaatselt teiste riikide õigusnormide ülevõtmist, vaid õpitu ja kogetu tuleb ümber panna just Eesti konteksti. Ka see on väärtus, kui

mujal nähtu tulemusena kinnistub arusaam, et konkreetse riigi valitud lahendused ei pruugi Eestile sobida. Iga ühiskond on ainulaadne ja ühes toimivad lahendused ei pruugi teises sugugi sobivad olla.

Antud tegevuse raames võivad toimuda nii Eesti ekspertide, ametnike visiidid välisriikidesse kui ka väliseksperide Eestisse toomine. Viimane on põhjendatud näiteks juhul, kui mitme isiku välisvisiit toimuks üksnes ühe eksperdiga kohtumise eesmärgil, millisel juhul on märksa kuluefektiivsem väliseksperit oma teadmiste edasiandmiseks hoopis Eestisse kutsuda.

2.12.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse

Luuakse seos, millisesse käskkirja tabelis 2 välja toodud meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab.

2.12.3. Tegevuse oodatav tulemus

Oodatavaks tulemuseks on õigusloomejuristide pädevuse tõstmine ja seeläbi ka õigusloome kvaliteedi parandamine.

2.12.4. Tegevuse väljund

Tegevuse väljundnäitajad on seatud arvestusega, et programmiperioodi jooksul jõuaksid õigusloomejuhid teha 2 õppevisiiti (osalejaid korra kohta ca 12), et iga kodifitseerimisprojekti kohta saaks teha ühe õppevisiidi (6 visiiti, igapähe 1 osaleja) ja et ka õigusanalüüside ja EL asjade raames oleks võimalus õppevisiite teha (6 visiiti, igapähe 1 osaleja), seega kokku 36 õppevisiiti. Samas on need jaotused indikatiivsed. Õigusloomejuhtide ümarlooa õppevisiidist osavõtjate arv võib tegelikkuses kujuneda veidi väiksemaks või hoopis suuremaks. Iga kodifitseerimisprojekti puhul ei pruugi tekkida vajadust õppevisiidiks või vastupidi – mõne kodifitseerimisprojekti raames võib olla vajalik teha mitu visiiti. Samuti võivad varieeruda visiitide kestused. Arvestused on tehtud, määrates maksimaalne lubatud kulu ühe inimese kohta. Selle lubatud kulu eest on võimalik teha umbes ühenädalane õppevisiit Euroopasse. Samas võib õppevisiidi kestus olla ka lühem ja seega ka kulud väiksemad, mis võimaldab tegelikkuses õppevisiite teha rohkematel inimesel.

2.12.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on ministereeriumide ja Riigikantselei ning põhiseaduslike institutsioonide (Riigikogu, Vabariigi Presidendi Kantselei ja Õiguskantsleri Kantselei) juures õigusloomega kokkupuutuvad ametnikud, kodifitseerimisprojekti töögruppide liikmed ja õigusanalüüside koostajad. See tähendab, et sihtgrupp on laiem kui õigusloomejuristide koolituste puhul. Nimelt on õppevisiitide juurde võimalik kaasata ka valdkonna eksperte, kes ei ole õigusloome juristid käesoleva programmi tähenduses, samuti kodifitseerimisprojekti töögruppide liikmeid ja õigusanalüüside koostajaid,

2.12.6. Tegevusega seotud arengukavad

Riigikogu 2011. aasta 23. veebruaril vastu võetud otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ üldine eesmärk on õigusaktide kvaliteedi parandamine. Õigusaktide kvaliteet sõltub lisaks muudele teguritele märkimisväärses ulatuses ka õigusakti ettevalmistaja erialasest pädevusest, mida õppevisiitidega soovitaksegi mitmekesistada.

2.12.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviijaks on Justiitsministeerium

2.12.8. Tingimused toetatavatele tegevustele

Loomulikult võiks võimalusi õppevisiitideks olla iga eelnõu või õigusanalüüsi koostamise juures. Paraku on ressursid aga piiratud ja seetõttu on õppevisiite võimalik taotleda üksnes suuremate analüüside või õigusloomeprojektide jaoks. Samuti selleks, et kujundada ühtset arusaama ja avaramat vaadet õigusloomejuristidele kui spetsiifilisele sihtrühmale. Eelnevast tulenevalt ongi valitud 4 suunda, millal on võimalik õppevisiiti rahastamist taotleda:

- 1) Kodifitseerimisprojektid;
- 2) Positiivse rahastamisotsuse saanud õigusanalüüsid;
- 3) Õigusloomejuhtide ümarlaua raames toimuvad õppevisiidid;
- 4) EL õiguse ülevõtmise või rakendamise raames toimuvad õppevisiidid

Kahe esimese suuna puhul on õppevisiidi teema (kodifitseeritav valdkond või õigusanalüüs) juba ette teada. EL õiguse ülevõtmise või rakendusaktide väljatöötamise raames on õppevisiidi teema valikul olulisteks kriteeriumideks: 1) teema prioriteetsus tulenevalt kas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist või Eesti Euroopa Liidu suunalise poliitika raamdokumentidest „Eesti Euroopa Liidu poliitika“; 2) analüüsitava küsimuse kuulumine vähemalt kahe ministeeriumi valitsemisalasse. Õigusloome juhtide ümarlaua poolt korraldatava õppevisiidi puhul peab teema valiku tegema aga ümarlaud ise. Selliseks teemaks peaks olema horisontaalne küsimus, millega kursis olek on oluline kõigile õigusloome juristide olenemata millises asutuses nad töötavad. Tegemist võib olla nii õigusloome korraldust puudutava küsimusega kui ka õigusliku regulatsiooni sisuga. Õigusloome korraldust puudutavate küsimuste puhul on õppevisiitide kaudu võimalik tõhustada ja parandada õigusloome korraldust Eestis, samuti võib oodata selliste visiitidega kaasnevat osalejate vahelise koostöö tugevnemist, mis on äärmiselt oluline, kuivõrd igapäevatöö (eelnõude menetlemine) laabumine eeldab head koostööd. Just seepärast on sellel suunal toimuvate õppevisiitide osalejatena silmas peetud eeskätt õigusloome juhte. Kui õigusloome juht ei saa osaleda või teemast lähtuvalt on põhjendatum mõne teise isiku osalus õppevisiidil, võib õigusloome juht saata ka enda esindaja.

Õigusloomejuhtide ümarlaval osalejad on: ministeeriumide, Riigikantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei õigusloome juhid.

2.12.9. Rahastamise ettepaneku algatajale esitatavad nõuded

Rahastuse taotlemise protsess on tehtud võimalikult lihtsaks. Iga teema puhul on õppevisiidi ettepaneku algataja erinev. Algatajad peavad aga kõik vastama ühesugustele nõuetele - esitada tuleb ideekavand, milles on esitatud seos ühega eelnimetatud 4 teemast ja põhjendus, visiidi programm ja eelarve ning vastuvõtja või Eestisse saabuva eksperdi kirjalik nõusolek. Kui vastuvõtjaid on mitu, siis piisab kui esitada peamise vastuvõtja nõusolek.

2.12.10. Tegevuse maksumus

Eelarve puhul tuleb kinni pidada maksimaalsest lubatud kulust ühe inimese kohta, milleks on 1486.- eurot. Nimetatud summa võimaldab ühele inimesele ca ühenädalast visiiti Euroopasse. Tegevuste valiku põhimõtted Õppevisiitide rahastamine toimub jooksvalt esitatavate ideekavandite alusel. Ideekavandeid vaatab läbi ja nende vastavust hindab Justiitsministeerium. Selleks, et vahendeid jaguks kogu perioodile ja et ka teemade vaheline jaotus oleks ühtlasem, on Justiitsministeeriumil õigus ajutiselt taotlemine sulgeda kas tervikuna või mõne teema osas. Teave taotluste esitamise võimaluste ja sulgemise kohta tehakse kättesaadavaks õigusloomejuhtide ümarlaua kaudu. Selline korraldus võimaldab jooksvalt ja paindlikult jälgida, kui aktiivseks taotlemine kujuneb ja kas taotlusi esitatakse kõigi teemade kohta.

2.12.11. Aruandlus

Toimunud õppevisiitidest tuleb Justiitsministeeriumile aru anda.

- l) tarkvara litsentsid või veebipõhised tarkvaralahenduste teenustasud;
- m) infotehnoloogilised lahendused – väiksemamahulise tegevuse tulemuste saavutamiseks ja tõhusaks rakendamiseks vajalikud lahendused.

Välja toodud risttabel näitab, millised kulud, millistes meetme tegevustes on lubatud.

- 3) Mitteabikõlblikud on järgmised kulud:
 - a) ametniku ja töötaja töötasu, kui tasustatav töö on seotud senise ametijuhendi- või töölepingujärgsete ülesannete täitmisega ning kui meetme tegevuste elluviimisega seotud töö lisanduvus ei ole eristatav – sarnaselt eelmisele programmiperioodile ei hüvitata ametnike või töötajate töötasu, kui see on seotud senise ametijuhendi- või töölepingujärgsete ülesannete täitmisega.
 - b) toetust saavate asutuste üldkulud.
 - c) seadmete soetamise ning põhivara kulumiga seotud kulud;
 - d) Ühendmääruse § 4 kohaselt määratletud mitteabikõlblikud kulud;
 - e) teised kulud, mis ei ole kooskõlas meetme eesmärkidega.

4. Toetuse maksmise tingimused ja kord

- Punktis viidatakse väljamaksete aluseks olevatele asjakohastele paragrahvidele struktuuritoetuste seaduses ja ühendmääruse.
- Toetuse maksmine tegelike kulude alusel tähendab, et kaup/teenus/töö on kätte saadud ja kulu on täies ulatuses makstud. Ettemakseid (sh sõlmitud lepingute raames ette nähtud ettemaksed) toetusest ei hüvitata.

5. Elluviija kohustused

Peatükis viidatakse asjakohastele paragrahvidele struktuuritoetuste seaduses ning tuuakse eraldi välja täpsustamist või rõhutamist vajavad kohad.

6. Tegevuste tulemuslikkuse seire ja hindamine

Sätestab seire ja hindamise korra. Korda täpsustavad rakendusasutuse protseduurireeglid.

7. Tegevuste ja nende elluviimise tingimuste muutmine

Sätestab tegevuste ja nende elluviimise tingimuste muutmise korda. Korda täpsustavad rakendusasutuse protseduurireeglid.

8. Finantskorrektsiooni mõju tegevuste eelarvele

Peatükis viidatakse asjakohastele paragrahvidele struktuuritoetuste seaduses.