

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

# Sisukord

<b>Sissejuhatus</b> .....	
<b>1. Toetuse eesmärk ja oodatav tulemus</b> .....	
1.1. Seosed ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava ja meetme eesmärgiga ning riigisiseste arengukavadega.....	
1.2. Toetuse andmise tulemus.....	
<b>2. Eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevused</b> .....	
2.1. Mõjude hindamise süsteemi arendamine.....	
2.2. Tulevikuanalüüside tegemine.....	
2.3. Õigusanalüüside tegemine.....	
2.4. Kaasamise arendamine.....	
2.5. Eesti Tööandjate Keskliidu poliitikakujundamisel kaasarääkimise võimekuse suurendamine.....	
2.6. Eesti Ametiühingute Keskliidu poliitikakujundamisel kaasarääkimise võimekuse suurendamine.....	
2.7. Strateegilise juhtimise arendamine.....	
2.8. Rakke- ja eksperdirühmad.....	
2.9. Õiguse revisjon.....	
2.10. Õigusloomejuristide arendamine.....	
2.11. Õppereisid.....	
<b>3. Eelarve</b> .....	
<b>4. Tegevuste mõju läbivatele teemadele</b> .....	
<b>5. Abikõlblikud ja mitteabikõlblikud kulud</b> .....	
<b>6. Toetuse maksmise tingimused ja kord</b> .....	
<b>7. Tegevuse elluviija kohustused</b> .....	
<b>8. Partneri kohustused</b> .....	
<b>9. Tegevuste tulemuslikkuse seire ja hindamine</b> .....	
<b>10. Tegevuste ja nende elluviimise tingimuste muutmine</b> .....	
<b>11. Finantskorrektsiooni mõju tegevuste eelarvele</b> .....	

## 12. Ametliku kooskõlastuse kommentaaridega arvestamise tabel.....

### Sissejuhatus

Toetuse andmise tingimuste käskkirja (edaspidi *käskkiri*) eesmärk 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 määrab kindlaks, mis tegevusi ja millistel tingimustel meetme tegevuste raames toetatakse.

Käesolev seletuskiri avab peatükkide sisu ning põhjendab toetuse vajadust.

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

Eelnõu koostamisel konsulteeriti ministeeriumite ja huvirühmadega. Kohtumiste, koosolekute ja kirjaliku kommenteerimise käigus täiendati eelnõud. Ametlikul kooskõlastusel esitasid kommentaare Rahandusministeerium, Justiitsministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Põllumajandusministeerium, Kultuuriministeerium, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit ja Eesti Koostöö Kogu. Ülevaade nende kommentaaridega arvestamisest on leitav seletuskirja lisast.

# 1. Toetuse eesmärk ja oodatav tulemus

## 1.1. Seosed ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava ja meetme eesmärgiga ning riigisiseste 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 teadmistepõhisemale poliitikakujundamisele“ saavutamiseks.

Eesmärki mõõtev rakenduskava indikaator mõõdab osakaalu algatustest (uuringud, rakkerühmad, kaasamise projektid jne), mis on täitnud projekti lõpuks neile seatud eesmärgid ja kasutatavad poliitikakujundamise protsessis. Analüüsi aluseks on nii dokumendianalüüs (projekti kirjeldused, hankedokumendid, üleandmis-vastuvõtmiss aktid, seirearuanded), kui ka seotud poliitikakujundajate hinnang projekti eesmärkide täitmisele ja kasutatavusele. Baastase arvutati kokku 14 algatuse põhjal, mis vastaksid ka täna poliitikakujundamise meetme toetuse andmise tingimustele. Algatuste tüübid valiti võimalikult sarnase proportsiooniga nagu on plaanitud väljundite tüübid kavandatud meetme tegevustes (vt lahter seosed väljunditega). Valimi suurust piiras sobivate projektide arvu piiratus. Sihttaseme seadmisel arvestati soovi tänu paremale õppeprotsessile algatuste läbiviimisel tõhustada algatuste kasulikkust poliitikakujundamise protsessis.<sup>1</sup>

Lisaks käskkirjas kirjeldatud tegevustele toetavad eesmärgi saavutamist ka teised sama prioriteetse suuna eesmärgid "Valitsemissektoris on suurenenud ameti- ja erialane pädevus ning juhtimisvõimekus" ja " Avalikke teenuseid pakutakse kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt". Samuti mõjutavad eesmärgi saavutamist riigiasutuste sisesed koolitus- ja arendustegevused.

Tagamaks haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete vahelist head koordinatsiooni on kõigi haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete rakendusasutuste esindajad kaasatud haldusvõimekuse valdkondlikku komisjoni.

Tegevused lähtuvad eelkõige 2011. aasta OECD riigivalitsemise raportist „Ühtsena riigivalitsemise suunas“<sup>2</sup> soovitude elluviimise tegevuskavast (edaspidi OECD riigivalitsemise raport). Peale selle seonduvad käskkirja tegevused veel Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavaga 2014–2016<sup>3</sup> ja õiguspoliitika arengusuundadega aastani 2018.

---

1 Lõik lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega (varasemate muudatuste tegemisel ei olnud baas-ja sihttasest leitud).

2 OECD (2011), Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Kättesaadav: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd\\_public\\_governance\\_review\\_estonia\\_full\\_report.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf)

## 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 edukamalt toime tulla, kui tegeleda järgmiste kitsaskohtadega:

- Haldussüsteem, milles probleeme lahendatakse vastutusalade põhiselt ning koostöös nähakse asjatut bürokraatiat ja takistust, ei toeta võimalusi saavutada paremaid tulemusi valdkonnaülel poliitika kujundamisel ja elluviimisel;
- Koostatavatel strateegiatel ei ole piisavat mõju valdkondade suunamisel – lahendused on liialt asutuste põhised, strateegiatel puudub otsene seos riigieelarvega ning puudub paindlikkus muutuste suhtes;
- Teadmistepõhist poliitikakujundamist kasutatakse ebapiisavalt;
- Arenguruumi on poliitikakujundamise protsesside läbipaistvuse suurendamisel ning kodanikuühenduste ja huvirühmade kaasamisel;
- Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus on nii ministeeriumide võrdluses kui ka regionaalselt ebaühtlane, sageli ei ole kindlaks määratud miinimumstandardeid, millele teenused peaksid vastama – piisavalt ei kasutata koostööd ega ühtlustata protsesse.

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

Lähtudes OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavas väljatoodud probleemidest ning varasemast sarnaste meetmete rakendamise kogemusest, on käskkirjas seatud viis toetuse andmise alaeesmärgi. 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 kohta. Rahastusperioodiga soovitud tulemuseks on, et mõjuanalüüside tegemine on muutunud üldlevinud praktikaks ning Vabariigi Valitsus kasutab analüüsi tulemusi otsuste tegemisel.

Eesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmiste tulemusnäitajate abil:

- Poliitikakujundamise teadmistepõhisus;
- Analüüside kvaliteet;
- Analüüside kasutatavus.

Tulemusnäitajad on esialgsed. Täpsed tulemusnäitajad ja metoodika töötatakse välja ning baastasemed mõõdetakse 2016. aastal (väljatöötamise aasta muudetud 2016. aasta alguse käskkirja muudatusega).

- Eesmärk 2: Valitsuse jaoks olulistele pikaajalistele probleemidele 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 poliitika 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 saavutamist mõõdetakse järgmise tulemusnäitaja abil:

- Ministriumide- ja asutustevaheline koostöö poliitikakujundamisel.

*Tulemusnäitaja on esialgne. Täpne tulemusnäitaja ja metoodika kavatakse välja töötada ning baastasemed mõõta 2016. aasta (väljatöötamise aasta muudetud 2016. aasta alguse käskkirja muudatusega).*

- Eesmärk 3: Strateegiline ja finantsjuhtimine on omavahel seotud.

OECD tõi samuti välja, et koostatavatel strateegiatel ei ole 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 teadmispõhist otsustamist kui ka aidates kaasa strateegilistest prioriteetidest lähtuvalle rahastamisele. Eesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmise näitaja abil:

- 2020. a on üle mindud tegevuspõhisele eelarvele.

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 ministriumide võimekus kaasata valitsuse jaoks olulistesse algatustesse huvirühmi ning huvirühmade võimekus poliitikakujundamisel kaasa rääkida.

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

- Kaasamise protsessi tulemuslikkus.

*Tulemusnäitaja on esialgne. Täpne tulemusnäitaja ja metoodika kavatakse välja töötada ning baastasemed mõõta 2016. aastal (väljatöötamise aasta muudetud 2016. aasta alguse käskkirja muudatusega).*

- Eesmärk 5: Arukas õigusloome revideeritud 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 (mis sisaldab muu hulgas nii kaasamise, teadmispõhisuse kui ka 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 praegu on õigusloome kvaliteedi kontekstis tegu ELis kasutusel oleva ja laiemalt paremini mõistetava terminiga, mis oma sisult on kooskõlas meie tegevustega.

Eesmärgi saavutamise tulemuslikkust mõõdetakse järgmiste tulemusnäitajate abil:

- Nende revisjonide arv, mis saavutasid seatud eesmärgid;
- Nende õigusloomet arendavates tegevustes osalenute arv, kes pärast tegevuses osalemist olid tegevuse tulemusi kasutanud.

*Tulemusnäitajad on esialgne. Täpne tulemusnäitaja ja metoodika kavatakse välja töötada ning baastasemed mõõta 2016. aastal (väljatöötamise aasta muudetud 2016. aasta alguse käskkirja muudatusega).*

Mitmed tulemusnäitajad on esialgsed ja ilma baas- ja sihtasemeteta. Poliitikakujundamise kontekstis on tulemusnäitajatenäi sena kasutatud rahvusvahelisi võrdlusnäitajaid (nt Institute for Management Development (IMD) konkurentsivõime uuringu põhjal mõõdetava valitsuse töö efektiivsuse kuue indikaatori – avalike finantsvahendite juhtimine, õiguskeskkonna piirangud ettevõtluse konkurentsivõimele, valitsuse poliitikate paindlikkus muutuste suhtes, valitsuse otsuste elluviimine, valitsuse poliitikate läbipaistvus, bürokraatia ettevõtluse takistusena – punktide kogusumma ja Eesti keskmine koht Euroopa Liidu liikmesriikide hulgas) või siis väljundnäitajaid. Nende kohta on olemas ka baas ja sihttasemed. Samas jäävad need näitajad antud meetme tegevuste tulemuste näitamisel liialt kaudseteks ja nende põhjal on raske meetme kontekstis järeldusi teha. Sobivate tulemusnäitajate puudumisel oleme võtnud tööplaani 2016. aasta jooksul poliitikakujundamise kohta tulemusnäitajad välja töötada, mõõta baastase ja määratlada baastasemest lähtuvalt sihttase.<sup>4</sup>

## 2. Eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevused

Tabel 3 annab koondülevaate meetme sekkumisloogikast.

---

<sup>4</sup> 2015. aastal ei jõutud suure töökoormuse tõttu meetme avamisel ja valdkondliku komisjoni töökorralduse sisetöötamisel poliitikakujundamise meetme alaesmärkide mõõdikuid välja töötada. Mõõdikud on kavas välja töötada 2016. aastal. Vastav muudatus tehti 2016. aasta alguse käskkirja muudatusega. Muudatuse vajadust tutvustati ka valdkondlikule komisjonile 6.10.2015 kohtumisel.

- **Tegevuse nr** – SFOS-s antav kood meetme tegevusele, mis lähtub Vabariigi Valitsuse 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** – Vajaduse korral seatakse tegevuste paremaks juhtimiseks täiendavaid meetmespetsiifilisi väljundnäitajaid;
- **Tegevuse elluviija** – Nimetatakse tegevuse elluviija (toetuse saaja) struktuuritoetuste seaduse mõistes. RK tähendab Riigikantseleid, ETKL Eesti Töandjate Keskliitu; EAKL Eesti Ametiühingute Keskliitu, RM Rahandusministeeriumi, JUM Justiitsministeeriumi.

## 2.1. Mõjude hindamise süsteemi arendamine

### 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 huvirühmade 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 poliitika 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 avaldaksid 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 proovile, kuidas 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 hindamisega ning vähem kogemust põhjalike mõjude hindamisega seotud analüüside ja uuringute tegemise 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. Juhtprojektina tehti neli mõjuanalüüsi, mille tulemusi on kasutatud seaduseelnõu ettevalmistamisel, Eesti seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidus ja arengukava ettevalmistamisel. Mõjuanalüüside tellimisest ja tegemisest 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 juhtprojektidest saadud kogemusi.

Riigikantselei tellis ka mõjude hindamise süsteemi rakendamise 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 esialgseks mõjude hindamiseks 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 elluviimise sisulises kvaliteedis. Samas tõi analüüs välja mitmeid praktilisi soovitusi ja probleemkohti mõjude hindamise parandamiseks ja edasiarendamiseks. Soovitused puudutasid üldistatult metoodika tõhusamat kasutamist, metoodiliste juhiste täiendamist ja mõjude hindamist.

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

Meetme raames tehakse mõjuanalüüsideks vajalikke uuringuid või analüüse või ostetakse sisse konsultatsiooniteenust valitsuse jaoks oluliste järgmiste 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 antavate riigipõhiste soovituste suhtes Eesti seisukohtade kujundamine;
6. Säästva arengu komisjoni tegevus;<sup>5</sup>
7. 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 loodud meetmega lisaks võimalus mõjusid hinnata ka teiste valitsuse jaoks oluliste algatuste raames, nagu Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis ette

---

<sup>5</sup> Säästva arengu komisjoni tööd toetavad analüüsid lisati käskkirja toetatavate tegevuste hulka 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega.

nähtud rohelised ja valged raamatud ja muud olulised algatused või ülesanded, mis sisalduvad Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis.

Mõjude hindamise etappideks on ka vahe- ja järelhindamised. Oluline on tegevuste jooksul ja ka pärast tegevuste elluviimist vastata küsimusele, kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid. Meetmes on seetõttu loodud võimalus ka vahe- ja järelhindamiseks. Järelhindamisi puudutavad ka mitu Vabariigi Valitsuse vastu võetud määrust. Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määruse nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ § 8 lõige 3 sätestab, 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. detsembri 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 muu hulgas esitatakse järelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid, või põhjendatakse järeleanalüüsi ebavajalikkust.<sup>6</sup>

Lisaks kavandatakse meetme raames ellu viia vastavalt vajadusele mõjude hindamise süsteemi juurutamisega ja edasiarendamisega seotud tegevusi, muu hulgas mõjude hindamisega seotud juhiste koostamise või täiustamisega seotud tegevusi (sh veebipõhised tööriistad), väiksemamahulisi koolitusi ja seminare ning analüüsi süsteemi toimimise kohta, samuti teavitustööd mõjude hindamisega seotud osalistele ning vajaduse korral 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 ning seda täiustada ja arendada. Samuti on vaja selleks praktilisi kogemusi mõjude hindamisel. Seda kõike toetavad meetme raames kavandatavad tegevused, kuna mõjuanalüüside tegemine 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 kui ka muud süsteemi edasiarendamisega seotud tegevused.

### *2.1.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

### *2.1.3. Tegevuse oodatav tulemus*

Mõjuanalüüside tegemine, mõjuanalüüsidega seotud osaliste 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.

---

6 Vahehindamised lisati käskkirja toetatavate tegevuste julka 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates 6.10.2015 (muudatuse haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis kooskõlastamise kuupäevast).

#### *2.1.4. Tegevuse väljund*

Programmi tulemusena valmib 40 mõjuanalüüsi. Vajaduse korral korrigeeritakse ka mõjude hindamise metoodikat ja juhiseid. Plaani on ka väiksemamahulisi seminare ja koolitusi, et arendada valitsusasutuses praktilisi oskusi analüüside tellimiseks ja tegemiseks ning arutada läbi mõjude hindamisega seotud kogemusi, probleeme ja kitsaskohti. Suuremahulisi (näiteks terve koolitustsükkel) ja järjepidevaid koolitusi tellitakse keskse koolituse meetmest „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“.

Väljundnäitaja sihttaseme seadmisel on arvestatud eelmise programmiperioodi kogemust. Ühe mõjuanalüüsi keskmiseks maksumuseks 2014 aastal on arvestatud 40 000 eurot, mis järgnevatel aastatel suureneb tulenevalt tarbijahinnaindeksi kasvu prognoosist. Analüüsivõimekust ja mõjude hindamise süsteemi arendavate tegevuste jaoks on kavandatud keskmiselt 50 000 eurot aastas.

#### *2.1.5. Tegevuse sihtrühm*

Tegevuse sihtrühm on valitsusasutused, kuna valitsusasutused puutuvad poliitika kujundamisel ja elluviimisel otseselt kokku mõjude hindamisega.

#### *2.1.6. Tegevusega seotud arengukavad*

Tegevus tuleneb OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavast.

Tegevuste elluviimise edukust toetavad ka meetme „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“ raames korraldatavad koolitustegevused (n-ö 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. Eelnevalt tulenevalt on elluviijal ka võimekus tegevusi ellu viia.

#### *2.1.8. Partnerid<sup>7</sup>*

Partneriks loetakse organisatsioon, kes osaleb analüüsi algatamisel ja panustab analüüsi omafinantseeringuga.

---

<sup>7</sup> Partnerite määratlus lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega, kuna arutelude käigus korraldusasutusega selgus, et muul moel ei ole korrektne korjata partnerministeeriumitelt ja erasektori osalistelt omafinantseeringut. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates käskkirja esmakordsest kinnitamisest, kuna käskkirja tekstis oli omafinantseeringu katmine partnerite poolt juba siis ette nähtud.

### 2.1.9. Kavandatava tegevuse maksumus

Mõjuanalüüsi tegemiseks tellitava uuringu, analüüsi või konsultatsiooniteenuse EL toetusest kaetav summa saab olla kuni 51 000 eurot.<sup>8</sup> Seejuures tuleb tegevuse algatajatel panustada 15% ulatuses omafinantseeringuga. Kui tegevus on algatatud koostöös ühe või mitme ministeeriumiga, siis kogub Riigikantselei tegevuse elluvijana ettepanekute esitajatelt omafinantseeringu katteks raha 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.

### 2.1.10. Tegevuste algatamine

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

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 põhjalikumal lähteülesande koostamisel.

Kui Riigikantselei on tegevuse algatanud koostöös ministeeriumi või ministeeriumidega, kohustuvad ministeeriumid andma igakülgse sisulise panuse lõpliku lähteülesande koostamisse, osalema uuringu või analüüsi tegemiseks või konsultatsiooniteenuse osutamiseks võetavate pakkumuste hindamises, toetama eksperte nende töös, 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 vajaduse korral võib kontroll-lehe täitja lisada täiendavaid sõnalisi selgitusi.

---

<sup>8</sup> 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega kaotati maksimaalne mõju-õigus- ja tulevikuanalüüsi maksumus ja määratleti selle asemel maksimaalne EL toetus analüüsi kohta. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates 6.10.2015 (muudatuse haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis kooskõlastamise kuupäevast).

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 vajaduse korral hangib väljastpoolt Riigikantselei, konsulteerides vajaduse korral Justiitsministeeriumi ja teiste mõjude hindamisega seotud osalistega. Riigikantselei strateegiabüroo analüüsib jooksvalt vajadusi mõjude hindamise süsteemi paremaks korralduseks, kogudes teavet ka Justiitsministeeriumilt ja teistelt mõjude hindamisega kokkupuutuvatelt osalistelt. Tegevuste koordineerimiseks hoiavad Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi mõjude hindamisega tegelevad ametnikud üksteist planeeritavatest tegevustest jooksvalt kursis.

### 2.1.11. Ajakava

Tegevusi tehakse perioodil 1.12.2014<sup>9</sup> –31.12.2020. Tegevusi on kavas algatada jooksvalt. Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan.

## 2.2. Tulevikuanalüüside tegemine

### 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 poliitikaalaldkondades või –küsimumustes, mis lähtuvad Vabariigi Valitsuse prioriteetsetest eesmärkidest.

Tegevuse raames on kavas 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 seonduv Eesti Euroopa Liidu poliitika planeerimisega;
- analüüs seonduv 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.

---

<sup>9</sup> 9 Märtsis 2015 muudeti tegevuste algusaega varasemaks, kuna ettevalmistavate tegevustega alustati juba detsembrist.

### *2.2.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlilikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

### *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. Väljundnäitaja sihttaseme seadmisel on arvestatud eelmise programmiperioodi kogemust. Ühe analüüsi keskmiseks maksumuseks 2014 aastal on arvestatud 40 000 eurot, mis järgnevatel aastatel suureneb tulenevalt tarbijahinnaindeksi kasvu prognoosist.

### *2.2.5. Tegevuse sihtrühm*

Tegevuse sihtrühmaks 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*

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. Eelnevalt tulenevalt on elluviijal ka võimekus tegevusi ellu viia.

### *2.2.8. Partnerid<sup>10</sup>*

Partneriks loetakse organisatsioon, kes osaleb analüüsi algatamisel ja panustab analüüsi omafinantseeringuga.

### *2.2.9. Kavandatava tegevuse maksumus*

Ühe tulevikuanalüüsi EL toetusest kaetav summa saab olla kuni 51 000 eurot.<sup>11</sup> Kui tegevus on algatatud koostöös ühe või mitme ministeeriumiga, siis kogub Riigikantselei tegevuse elluviijana omafinantseeringu katteks raha ettepanekute esitajatelt 15% ulatuses projekti eeldatavast

---

10 Partnerite määratlus lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega, kuna arutelude käigus korraldusasutusega selgus, et muul moel ei ole korrektne korjata partnerministeeriumitelt või erasektori osalistelt omafinantseeringut. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates käskkirja esmakordsest kinnitamisest, kuna käskkirja tekstis oli omafinantseeringu katmine partnerite poolt juba siis ette nähtud.

maksumusest. Riigikantselei kohustub arvet pidama omafinantseeringu katteks kogutavate vahendite üle.

#### 2.2.10. Tegevuste valiku põhimõtted

- Tulevikuanalüüsi või selle tegemiseks vajaliku uuringu, analüüsi või konsultatsiooniteenuse algatab Riigikantselei või Riigikantselei koos ühe või mitme ministeeriumiga;
- 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 tegemiseks võetavate pakkumuste hindamises, toetama eksperte nende töös ning hindama tehtud töö vastavust lähteülesandele ning tagama omafinantseeringu.

#### 2.2.11. Ajakava

Tegevusi tehakse perioodil 1.12.2014<sup>12</sup> –31.12.2020. Tegevusi on kavas algatada jooksvalt. Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan.

### 2.3. Õigusanalüüside tegemine

#### 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 tegemine toimub, milliseid õigusanalüüsi avalikus sektoris üldse tellitakse ning kas analüüsi tulemused on avalikult kättesaadavad.

---

11 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega kaotati maksimaalne mõju-õigus- ja tulevikuanalüüsi maksumus ja määratleti selle asemel maksimaalne EL toetus analüüsi kohta. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates 6.10.2015 (muudatuse haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis kooskõlastamise kuupäevast).

12 Märtsis 2015 muudeti tegevuste algusaega varasemaks, kuna ettevalmistavate tegevustega alustati juba detsembrist.

Riigikantselei õigusloomeosakond uuris 2013. a. valitsusasutuste ja põhiseaduslike institutsioonide praktikat õigusanalüüside tellimisel ja kasutamisel. Samuti koguti infot avalik-õiguslikelt ülikoolidelt õppejõudude osaluse kohta õigusanalüüside tegemisel 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 igapäevatöös 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. Analüüse 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 muutmisena.

Õigusanalüüse rahastatakse kas olemasolevate eelarvevahendite piires või taotletakse selleks välisvahendeid. Nendes organisatsioonides, kus õigusanalüüse 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 järeelhindamise kohta sätestatud nõuete täies mahus rakendumist 2014. aastal võib eeldada nende analüüside arvu kasvu. Oleks mõneti loomulik, kui õiguslike mõjude analüüside arvu kasv viiks õigusanalüüside 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 ebaühtlased. Halduslepingute teema on horisontaalne ja puudutab kõiki ministeeriume. Seega on asjakohane analüüsida halduslepinguga seotud regulatsioone selleks et tekiks ühtne arusaam, käsitlus ja rakendamispraktika.

### *2.3.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaاتlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.



### *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 analüüsimiseks. Täna selline instrument puudub. Toetuse andmise eesmärgiks on viia seisukohtade kujundamine valdkonnaüleseks, selleks et tekiks ühtne käsitlus erinevates poliitikavaldkondades ette tulevatele sarnastele küsimustele. Laiapõhjaliste õigusanalüüside eesmärk peaks olema ettevaatav ja probleeme ennetav. Tulevikku silmas pidades on oluline, et analüüsitaks mitut poliitikavaldkonda hõlmavaid teemasid ning et analüüsid on avalikult kättesaadavad. Lisaks on pikemas perspektiivis ootus, et pärast perioodi lõppemist on valitsusasutuste eelarves õigusanalüüside jaoks juba planeeritud eraldi vahendid.

### *2.3.4. Tegevuse väljund*

Tegevuse tulemusena valmib 20 õigusanalüüsi. Ühe õigusanalüüsi läbiviimine kestab ca 2 kuust poole aastani. Ühe analüüsi keskmiseks maksumuseks 2014 aastal on arvestatud 7000 eurot, mis järgnevatel aastatel suureneb tulenevalt tarbijahinnaindeksi kasvu prognoosist.

### *2.3.5. Tegevuse sihtrühm*

Toetuse sihtrühmaks on riigiasutuste õigusloome kujundajad. Tüüpilisteks õigusloomekujundajateks on ministriumide poliitikaosakondade või õigusloomeüksuste spetsialistid.

### *2.3.6. Tegevusega seotud arengukavad*

Riigikogu kiitis 23.02.2011 heaks õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018, mille eesmärgiks on määrata tegevuskava õigusaktide kvaliteedi parandamiseks. Igal aastal esitab justiitsminister Riigikogule Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta. 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 kulused, 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. 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. Strateegiabürood toetab Riigikantselei õigusloomeosakond. Eelnevalt tulenevalt on elluviijal ka võimekus tegevusi ellu viia.

### 2.3.8. Partnerid<sup>13</sup>

Partneriks loetakse organisatsioon, kes osaleb analüüsi algatamisel ja panustab analüüsi omafinantseeringuga.

### 2.3.9. Tingimused toetatavatele tegevustele

Kuna toetuse eesmärgiks on ergutada ministeeriume tellima valdkonnaüleseid õigusanalüüse, on seatud tingimuseks, et analüüsitava õiguslik 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 järelhindamisele võib vajalikuks osutada 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.

---

13 Partnerite määratlus lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega, kuna arutelude käigus korraldusasutusega selgus, et muul moel ei ole korrektne korjata partnerministeeriumitelt või erasektori osalistelt omafinantseeringut. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates käskkirja esmakordsest kinnitamisest, kuna käskkirja tekstis oli omafinantseeringu katmine partnerite poolt juba siis ette nähtud.

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 huvirühmi arvestades ja teadmispõhiselt, tuginedes mh erinevatele analüüsidele. Seega aitavad ka õigusanalüüsid saavutada poliitikakujundamise terviklikumaks, kaasavamaks ja teadmispõhisemaks muutumise.

### *2.3.10. Kavandatava tegevuse maksumus*

Kavandatava õigusanalüüsi maksumus peab olema minimaalselt 3000 eurot ja EL toetuse maksimaalne summa ühe analüüsi kohta on 8500 eurot.<sup>14</sup> Riigikantselei tegevuse elluviijana kogub ettepanekute esitajatelt omafinantseeringu katteks raha vähemalt 15% tegevuse maksumusest.

### *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 taotluse esitamise vastavuskriteeriumidele, kaasates vajadusel teiste ministeeriumide esindajaid ja teisi eksperte. Ideekavandi esitaja hindamises ei osale. Vajadusel saadetakse ideekavand selle esitajale täpsustamiseks. Riigikantselei õigusloomeosakond esitab ideekavandi pärast toetuse andmise kriteeriumitele vastavaks tunnistamist heakskiitmiseks õigusloome juhtide ümarlausele<sup>15</sup>, kes hindab ideekavandit sisuliselt. Ümarlaud annab hinnangu analüüsi ülesandepüsitusel ulatusel, 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 tulevikus. Õigusloome juhtide 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 ümarlausele arutada jooksvalt. Ümarlausele arutatu, sh ideekavandi suhtes tehtud otsus protokollitakse. Ümarlausele on õigus ideekavand heakskiita, saata see esitajale taotluse täpsustamiseks tagasi või jätta ideekavand heakskiitmata. Kui ümarlaud õigusanalüüsi algatamist toetab, koostab ideekavandi esitaja vastavalt Riigikantselei koostatud juhistele täpsema lähteülesande.

---

14 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega kaotati maksimaalne mõju-õigus- ja tulevikuanalüüsi maksumus ja määratleti selle asemel maksimaalne EL toetus analüüsi kohta. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates 6.10.2015 (muudatuse haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis kooskõlastamise kuupäevast).

15 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega ühtlustati käskkirjas mõisteid ja kasutati läbivalt mõistet „õigusloome juhtide ümarlaud“ (varasemalt mõnel juhul „õigusloome juristide ümarlaud“).

Õigusanalüüsi tegija on vastavalt teemale kas ülikool (õppejõud ja üliõpilased), erasektor, (välis)ekspert või –eksperdid. Analüüsi tegija 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.

### 2.3.12. Ajakava

Tegevusi tehakse perioodil 1.12.2014<sup>16</sup> –31.12.2020. Tegevusi on kavas algatada jooksvalt. Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan.

## 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 võtmetemaks. 2014. a juunis Vabariigi Valitsuse kinnitatud Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava eesmärgiks on ületada need osalemist võimaldavad puudujäägid, mis on erinevates teemakohastes analüüsidest 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 vabauhendustele, 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 vabauhenduste 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.

---

16 Märtsis 2015 muudeti tegevuste algusaega varasemaks, kuna ettevalmistavate tegevustega alustati juba detsembrist.

#### *2.4.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlilikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

#### *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 sihtrühm*

Tegevuse sihtrühmaks on vabaühendused ja riigiasutused.

#### *2.4.6. 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. Eelnevast tulenevalt on elluviijal ka võimekus tegevusi ellu viia.

### 1.1.1. Partnerid<sup>17</sup>

Partneriks loetakse valitsusasutus või vabaühendus, kes osaleb kaasamisprojekti algatamisel, kellel tekivad kaasamisprojekti raames kulud ning kellega riigikantselei on sõlminud vastavasisulise koostöölepingu.

### 2.4.8. Rahastamise ettepaneku algatajale esitatavad nõuded

Kõik tegevused algatab Riigikantselei kas iseseisvalt või koostöös ministeeriumi(de) või vabaühenduste esindusorganisatsioonidega. See tähendab, et sihtrühma 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 otsuseel nõu (näiteks seaduseel nõu, 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), kaasamise meetoditega (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.

---

<sup>17</sup> Partnerite määratlus lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega. Konkreetne kaasamisprojekti partner nimetatakse elluviija ja partneri vahel sõlmitavas koostöölepingus, see võimaldab vältida käskkirja muutmist iga partneri lisandumisel.

#### 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.

#### 2.4.11. Ajakava

Tegevusi tehakse perioodil 1.12.2014<sup>18</sup> –31.12.2020. Tegevusi on kavas algatada jooksvalt. Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan.

## 2.5. Eesti Tööandjate Keskliidu poliitikakujundamisel kaasärääkimise võimekuse suurendamine

### 2.5.1. Toetatav tegevus

Eesti Tööandjate Keskliit on tööandjate esindusorganisatsioon Eestis, mis esindab majandusharude ühishuvisid euroopalikus sotsiaalmudelil 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

---

<sup>18</sup> Märtsis 2015 muudeti tegevuste algusaega varasemaks, kuna ettevalmistavate tegevustega alustati juba detsembrist.

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 kodulehekülg 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 kaasalöömise igakülgset 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.

### *2.5.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

### *2.5.3. Tegevuse oodatav tulemus*

Töandjate Keskliidu poliitikakujundamises kaasärääkimise võimekust suurendava projekti tulemusel, analüüsi ise läbi viies, 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 töandjate ootuste osas. Liikmete kaasamisvõime suurendamise projekti tulemusel kasvavad nii keskliidu kui liikmete



võtmetöötajate teadmised nii kaasamisvaldkonnast kui poliitikakujundamises osalemise võimalustest.

#### *2.5.4. 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 majandusprognoosidest 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 töögruppi, 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 aastas 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.

### 2.5.5. Tegevuse sihtgrupp

Tegevuse sihtgrupiks on Eesti Töoandjate Keskliit ja selle haruliidud.

### 2.5.6. 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.

### 2.5.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviija on Eesti Töoandjate Keskliit. Eesti Töoandjate Keskliit on enda kompetentsi tõstmiseks parim võimalik tegevuse elluviija.

### 2.5.8. Tingimused toetatavatele tegevustele

Tegevused vastavad järgmistele tingimustele:

- Mõjuanalüüsid on kasutatavad kõikide töoandjate keskliidu haruliitude poolt. Mõjuanalüüsid on haruliitudele kättesaadavad ning kasutatavad ka sisuliselt;
- Haruliitudele suunatud võtmeisikute koolitustel osaleb igal läbiviidaval koolitusel vähemalt 50% keskliidu haruliitudest;
- Käivitavatest töögruppidest võtab osa 20% keskliidu liikmetest. Liikmete osalemist hinnatakse kokku kõikides töögruppides osalejate arvu kogusummast.

Rahastamissetpaneku algatajatele esitatavad tingimused

### 2.5.9. Ajakava

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

## 2.6. Eesti Ametiühingute Keskliidu poliitikakujundamisel kaasaraäkimise võimekuse suurendamine

### 2.6.1. 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 arengutõuget. 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 tööandjatega. Samuti viidi läbi suur hulk koolitusi usaldusikutele ja alaliitude juhtidele, mis on tõstnud mõistmist reformide läbiviimise vajadusest ning hõlbustanud suhtlemist tööandjate 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 tegevused 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 tagasisiderühma loomine esindamata töötajatest - aitab kaasa ametiühingute maine tõusule töötajaskonna seas ja kavandada ametiühingute tegevusi laiemalt töötajate huvide kaitseks, kui vaid oma liikmete huvides. Tagasisidegrupi moodustamise kaugem eesmärk on ametiühingusse uute liikmete leidmine.<sup>19</sup>

### *2.6.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

### *2.6.3. 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.

---

19 Punkti täpsustati 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega, et paremini esile tuua tegevuse sisu.

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

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.

#### 2.6.4. 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 ministeeriumile;
- Koolituskeskuse koolitusprogrammid, mis lähtuvad alaliitude parimast praktikast ja saavad juba programmiperioodil regulaarse uuenduse;
- Läbirääkimisinfot 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.

#### 2.6.5. Tegevuse sihtrühm

Tegevuse sihtrühm on Eesti Ametiühingute Keskliit ja selle alaliidud, ametiühingute liikmed ja Eesti Tööstajate Keskliit ja sektorite tööstajad.<sup>20</sup>

Võimalusel toetatakse ka teiste ametiühingute arundustegevusi, kui need toetavad arengukava Ametiühingud 2020 eesmärgi.

#### 2.6.6. Tegevusega seotud arengukavad

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

#### 2.6.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviija on Eesti Ametiühingute Keskliit Tegevuste elluviimist juhiv programmi käigus palgatav projektijuht-analüütik, kes allub EAKL organisatsioonisekretärile. Tegevuste reaalse elluviimine jaguneb EAKL tööstajate vahel, kes kaasavad tegevustesse ka spetsialiste alaliitudest. Eesti Ametiühingute Keskliit on enda kompetentsi tõstmiseks parim võimalik tegevuse elluviija.

---

<sup>20</sup> 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega lisati sihtrühma hulka ametiühingute liikmed, Tööstajate keskliit ja sektorite tööstajad, et sihtrühm läheks kokku toetatavate tegevustega.

## 2.6.8. Tingimused toetatavatele tegevustele

### 2.6.9. Ajakava

Tegevusi tehakse perioodil 1.11.2014 –31.12.2018. Tegevusi on kavas algatada jooksvalt. Esialgne kava tegevuste algatamiseks on alljärgnev:

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

Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan, kus eelpool toodud plaani täpsustatakse ja vajadusel muudetakse.

## 2.7. Strateegilise juhtimise arendamine

### 1.1.1. Toetatav tegevus<sup>21</sup>

Strateegilise ja finantsjuhtimise arendamise ning omavahelise sidumise eesmärk on riigi rahaliste vahendite sihipärasem ja tulemustest sõltuvam kasutamine. Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele selgema, tulemustest sõltuva, otsustuseluse 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 ülevaade<sup>22</sup>. Strateegilise ja finantsjuhtimise süsteemi probleeme ja lahendusi soovitatakse nii OECD riigivalitsemise

---

21 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega täpsustati toetatavaid tegevusi ning lubati strateegilise ja finantsjuhtimise süsteemi korrastamiseks, arendamiseks ja juurutamiseks toetada ka infosüsteemide seadistamist.

22 Ülevaade tulemuslikkuse juhtimise süsteemi arendustest. Rahandusministeerium. 2010. (<http://www.fin.ee/doc.php?107859>) (vaadatud 19.02.2014).

raportis<sup>23</sup> kui ka Riigikontrolli vastavateemalises auditis<sup>24</sup>. 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.<sup>25</sup> 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 klassifikatsiooni<sup>26</sup> 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 valitsemisalade 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 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:**

---

23 OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. OECD. 2011. <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport> (vaadatud 20.02.2014).

24 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)

25 Vt näiteks "Eesti järgneva kümne aasta arenguvajadused" Rahandusministeerium. 2012. ([http://www.struktuurifondid.ee/public/arenguvajadused\\_final1.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/public/arenguvajadused_final1.pdf)) (vaadatud 19.02.2014).

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

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 lähtekoha 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 sümbolseid 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 ulatuses 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 eelarvevahendite 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.

Jätakuvalt 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. Valdkonna 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 peaarõhk 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 kesksete 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.

#### *1.1.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

#### *1.1.3. 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. Valdcondlike 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.

#### *1.1.4. 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.

### *1.1.5. Tegevuse sihtrühm*

Otseselt mõjutatud sihtrühmad on ministriumide finants- ja arendusjuhid, sisuvaldkondade juhid ning teised riigi strateegilise planeerimisega kokku puutuvad riigiasutuste töötajad ja huvirühmade esindajad.<sup>27</sup>

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.

### *1.1.6. Tegevusega seotud arengukavad*

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

### *1.1.7. Tegevuse elluviija*

Meetme tegevuse elluviija on Rahandusministrium, kes vastavalt projektide taotlustele planeerib nende rakendamise ja rahalised vahendid. Rahandusministrium vastutab riigieelarve arenduste eest ja on seetõttu ka antud tegevuste elluviimiseks sobivaim valik.

### *1.1.8. Tingimused toetatavatele tegevustele*

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

### *1.1.9. Rahastamisettepaneku algataja*

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

---

27 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega laiendati tegevuste sihtrühma lisaks finants- ja arendusjuhtidele ja sisuvaldkonna juhtidele ka riigi strateegilise planeerimisega kokku puutuvatele riigiasutuste töötajatele ja huvirühmade esindajatele. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt (haldusvõimekuse valdkondliku komisjoni toimumise kuupäevast oktoobris 2015).

### 1.1.10. 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 ja kooskõlastatakse rakendusasutusega tegevuste detailses kirjelduses.<sup>28</sup>

### 1.1.11. Ajakava

Tegevusi tehakse perioodil 1.01.2015 – 31.12.2020. Tegevusi on kavas algatada jooksvalt. Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan.

---

28 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega täpsustati, et arendusprojektid kooskõlastatakse rakendusasutusega tegevuste detailses kirjelduses.

## 2.8. Rakke- ja eksperdirühmad

### 1.1.12. Toetatav tegevus

Eesti riigivalitsemist põhjalikult analüüsinud OECD riigivalitsemise raport tõi peamiste riigivalitsemise kitsaskohtade seas välja, et meil on probleeme horisontaalsete teemadega edukal tegelemisel või nende küsimuste lahendamisel, mis kukuvad 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 eesmärgi, 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 toetada komplekssete poliitikaprobleemide lahendamiseks rakke- ja eksperdirühmade tööd, mis toovad kokku mitu ministeeriumi, valitsemistasandit ja/või sektorit.

Rakkerühmade kõrval toetatakse ka eksperdirühmade tööd. Eksperdirühmad on lühemal perioodil koos käivad koostöökogud, mis võimaldavad kiiremini ja paindlikumalt kui rakkerühmad lahendada väiksemaid probleemikobaraid. Eksperdirühmad ei vaja valitsuse mandaati, need kutsuvad ellu kantslerite koosolek.<sup>29</sup>

Rakke- ja eksperdirühmade eesmärkide saavutamiseks on kas toetada:

- Rakke- või eksperdirühma juhtimist ja administreerimist;

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

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

---

<sup>29</sup> 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega täpsustati rakke- ja eksperdirühmade mõistet. Eksperdirühmade võimalik toetusperiood pikenes 18 kuult 24 kuule ning definitsioonist võeti välja konkreetne viide rühma moodustamise aluseks olevale dokumendile (rühmade kokkukutsumise protsessi kirjeldatakse tegevuste algatamise punktis). Muudatus kehtib tagasiulatuvalt (haldusvõimekuse valdkondliku komisjoni toimumise kuupäevast oktoobrist 2015).

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

- Teemakohast konsultatsiooni ja eksperthinnanguid;

Rakkerühma juhtimise või teadmistepõhise 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 eksperdirühmade eesmärkide elluviimisel (nt parema koostöö, teadmistepõhisema otsustamise, välja töötatud lahenduste sujumise elluviimise vms toetamiseks) on rakke- ja eksperdirühmadel võimalus korraldada või võimaldada osalemist kellegi teise poolt korraldatud teemakohastel koolitustel, õppereisidel, seminaridel, konverentsidel, infopäevadel või koosolekutel.

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

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

- Rakke- ja eksperdirühma eesmärkidele kaasa aitavat teavitustööd.

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

#### *1.1.13. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

#### *1.1.14. Tegevuse oodatav tulemus*

Rakke- ja eksperdirühmad soodustavad ministeeriumite, valitsemistasandite ja sektorite vahelist koostööd ning aitavad lahendada teadmistepõhiselt 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 eksperdirühmad aitavad kaasa rakenduskava eesmärgi kõikidele komponentidele- nii koostöös sündivale, enam teadmistepõhisele kui kaasavamale poliitikakujundamisele.

#### *1.1.15. Tegevuse väljund*

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

Rakke- või eksperdirühma keskmine kestvus on 16 kuud (kokku 15 rakke- või eksperdirühma peale 240 kuud). Rakke või eksperdirühmade 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).

#### *1.1.16. Tegevuse sihtrühm*

Rakke- ja eksperdirühmade 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 eksperdirühma lahenduste edukaks elluviimiseks.

#### *1.1.17. Tegevusega seotud arengukavad*

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

#### *1.1.18. 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. Eelnevast tulenevalt on elluviijal ka võimekus tegevusi ellu viia.

#### *1.1.19. Tingimused toetatavatele tegevustele*

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

#### *1.1.20. Tegevuste algatamine<sup>30</sup>*

Kuna probleemid, mille lahendamiseks rakke- ja eksperdirühmad kokku kutsutakse peavad olema valdkonna- või valitsemistasandiülesed ning valitsuse jaoks prioriteetsed, on rakke- ja eksperdirühma algatajaks Riigikantselei koos vähemalt ühe ministeeriumiga. Rakkerühma tööd koordineerib ja korraldab Riigikantselei, eksperdirühma 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 eksperdirühma detailne tegevusplaan oleks välja töötatud.

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

---

30 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega täpsustati, et rakke- või eksperdirühma ettepanekuga esitatakse ka rühma indikatiivne eelarve.

### 1.1.21. Ajakava

Tegevusi tehakse perioodil 1.03.2014 –31.12.2020. Rakke- ja eksperdirühmi on kavas algatada jooksvalt. Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan.<sup>31</sup>

## 2.9. Õiguse revisjon<sup>32</sup>

### 2.9.1. Toetatav tegevus

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 ebaühtlustuste esinemine, EL õigusest tulenevate muudatuste tõttu tehtud mõõndused 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 tavapärast 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 põhjendatav 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

---

31 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega viidi tegelikkusega kooskõlla projekti ajakava.

32 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega "asendati kodifitseerimise mõiste revisjoni mõistega ning võimaldati revisjoni etapiviisilist läbiviimist (kodifitseerimine asendati revisjoniga läbivalt terves käskkirjas). Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates 6.10.2015 (muudatuse haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis kooskõlastamise kuupäevast).



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. Selliste projektide puhul on sisuliselt õigem kasutada terminit „revisjon“. Asjaolu, et meetodika võimaldab kodifitseerimise ja revisjoni 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.

Kodifitseerimisprojekti ja revisjoni võib põhjendatud juhtudel läbi viia ka teemapaketipõhiselt. Nimetatud vajadus selgitatakse välja kodifitseerimise või revisjoni ettevalmistavas etapis ja fikseeritakse lähteülesandes. Kodifitseerimisprojekti ja revisjoni teemapaketipõhine läbiviimine võimaldab valdkonnaprobleeme prioritseerida ja neid lahendada operatiivsemalt. Kodifitseerimisprojekti ja revisjoni võivad oma valdkonna haarde tõttu olla väga sisu- ja ajamahukad, mistõttu võib tekkida oht, et pakilisematele probleemidele ei suudeta piisavalt kiiresti reageerida. Kodifitseerimisprojektidel ja revisjonidel peab riigil olema otsene praktiline kasu ja seetõttu on vaja paindlikumat lahendust, mida pakub revisjonide teemapaketipõhisus. Samuti nagu kodifitseerimisprojekt või revisjon tervikpakettina peab kodifitseerimisprojekt või revisjon erinevate teemapakettidena toimuma käskkirjas sätestatud töökorraldust ja meetodikat järgides.

Kehtiva õiguse valdkondade kodifitseerimisel ja revideerimisel 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 ja revisjoni juures uuesti hinnata.

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

- **Lihtsustamine:**
  - halduskoormuse vähendamine ja e-lahenduste eelistamine;
  - põhjendamatult keerukate protseduuride isikutele lihtsamaks muutmine;
  - 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 kaalumine:**
  - teiste riikide kogemuse kasutamine õigusloome muudatuste kavandamisel (erinevad võimalused teiste riikide kogemusele juurdepääsuks: kirjandus, andmebaasid, tutvumisviisid, 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:**

- o probleemide kaardistamine lähteülesande etapis; kodifitseerimise ja revisjoni etapis (analüüs) võimalike kaasnevate mõjude ja nende olulisuse väljaselgitamine;
- o iga kodifitseerimisprojekti või revisjoni puhul oluliste mõjude analüüs vastavalt mõjude analüüsi metoodikale ja õiguspoliitika arengusuundadele.
- **Huvirühmade kaasamine:**
  - o valdkondade spetsialistide (praktikud ja teoreetikud) kaasamine ekspertidena eelnõude väljatöötamisse;
  - o kodifitseerimise või revisjoni etapis (analüüs) kaasamise heale tavale vastava kaasamiskava väljatöötamine, hõlmates seda, keda, millal ja kuidas eelnõu koostamisse kaasatakse;
  - o huvirühmadega ühisarutelude ja seminaride korraldamine;
  - o avalikus veebis ülevaate pidamine töö käigust teavitamiseks ja olulisemate materjalide avaldamiseks, tutvustamiseks.

Kõik eelnimetatud tegevused teenivad üldisemat aruka õigusloome saavutamise eesmärki kodifitseeritavas või revideeritavas valdkonnas. Täiendavaid juhiseid nende tegevuste läbiviimiseks leiab kodifitseerimise ja revisjoni läbiviimise metoodikast (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 või revisjoni kaudu õigusloome kvaliteeti parandada püüti.

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

### *2.9.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

### *2.9.3. Tegevuse oodatav tulemus*

Nii õiguse kodifitseerimine või revisjon kui ka selle käigus läbiviidavad tegevused – lihtsustamine, kaasamine, alternatiivide kaalumine, EL õiguse ülevõtmise analüüs, mõjude analüüs – on aruka õigusloome osad. Seega kodifitseerimise või revisjoni 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 ning kodifitseerimise ja revisjoni läbiviimise metoodika.

### *2.9.4. Tegevuse väljund*

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

Väljund loetakse saavutatuks, kui antud käskkirja raames on nõuetekohaselt tehtud kodifitseerimise või revisjoni etapp (sõltumata sellest, kas ettevalmistav etapp on tehtud antud

käskkirja vahenditest või muudest allikatest) ning eelnõu on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Kodifitseerimise või revisjoni ettevalmistava etapi sisulistele nõuetele vastavust kontrollib valdkondlik komisjon kodifitseerimise või revisjoni etapiga jätkamise üle otsustamisel.

Selline indikaator on valitud, lähtudes ministriumide 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 või revisjonide puhul kodifitseerimiskomisjoni heakskiit eelnõule. Sel perioodil on aga komisjoni ülesandeid muudetud ja nende hulka ei kuulu enam töörühma töö erinevate etappide heakskiit, vaid arutelu ja märkuste tegemine oma ekspertteadmistest lähtuvalt. Uuel perioodil kasutatakse kodifitseerimiskomisjoni asemel nii kodifitseerimisprojektides kui revisjonides ühisnimetust „komisjon“ Eelmise perioodi väljundindikaator ei hõlmanud endas sõnaselgelt ametlikku kooskõlastusmenetlust ega näinud ette, kas ja millises etapis peab tehtud töö heaks kiitma valdkonna ministrium. Seega ei olnud piisaval määral tagatud koostöö töörühma ja valdkonna ministriumi vahel. Kuigi praktikas koostööd tehti, sõltus selle toimimine liigselt töörühma juhtidest ja oli valdkonniti erinev. Uuel perioodil soovitakse aga võimalikult suurel määral maandada riski, et töörühma töö tulemus on valdkonna ministriumile vastuvõetamatu.

Kui kodifitseerimine või revisjon viiakse läbi teemapaketipõhiselt, siis loetakse sihttase täidetuks, kui kodifitseerimise või revisjoni etapi viimane teemapakett on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Kodifitseerimise või revisjoni etapi mahu (teemapaketid) on heaks kiitnud valdkondlik komisjon, kellel on võimalik algselt heakskiidetud mahu osas ka muudatusi teha. Kuivõrd erinevad teemapaketid moodustavad üldjuhul ühtse terviku, siis viimase teemapaketi esitamisega Vabariigi Valitsusele on eeldatavasti tagatud valdkonnasisene regulatsiooni ühtsus, ajakohasus ja selgus.

#### *2.9.5. Tegevuse sihtrühm*

Tegevuse sihtrühmaks on kodifitseeritava või revideeritava valdkonna õigusloome rakendajad. Sihtrühm on seega valdkonniti erinev.

#### *2.9.6. Tegevusega seotud arengukavad*

Tegevused on seotud OECD tegevuskavaga.

#### *2.9.7. Tegevuse elluviija*

Sarnaselt 2007-2014 programmperioodile, on tegevuste elluviijaks Justiitsministrium. Seega on elluviijal ka võimekus tegevusi ellu viia.

#### *2.9.8. Partnerid*

Partneriteks on ministriumid, kelle valitsemisalas kodifitseerimised või revisjonid toimuvad. Partnereid selguvad konkreetsete kodifitseerimisprojektide või revisjonide valikul. Partner määratletakse revisjoni algatamisel<sup>33</sup>. Partnerit ei määratleta kodifitseerimisprojektides või revisjonides, mis kuuluvad Justiitsministriumi valitsemisalasse.

---

33 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega lisati täpsustus, et partnerid määratletakse revisjoni algatamisel. See võimaldab vältida käskkirja muutmist iga partneri lisandumisel.

Iga partneriga sõlmib Justiitsministeerium koostöölepingu, milles nähakse ette partneri õigused ja kohustused kodifitseerimise või revisjoni elluviimisel. Olulise punktina nähakse lepingus ette, et kui partner ei tee 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 ja revisjone korrektselt ja õigeaegselt läbi viima.

Kodifitseerimise või revisjonide 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.

### *2.9.9. Kodifitseeritavad (revideeritavad) valdkonnad*

Kodifitseerimise või revisjoni jätkamist uuel perioodil arutati Justiitsministeeriumi poolt koostatud memo põhjal 05.07.2012. a ümarlaual ja paluti ministeeriumide esindajatel saata Justiitsministeeriumile omapoolsed kirjalikud ettepanekud valdkondade kohta. Ümarlaual anti ülevaade kodifitseerimisest ja revisjonidest eelmise programmi perioodi jooksul ja küsiti ministeeriumidelt ettepanekuid valdkondade kodifitseerimisega või revideerimise 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. Haridusõiguse kodifitseerimist (revisjoni) antud käskkirja raames ei toimu.

Esialgset vajaduste kaardistust arvestades esitatakse kodifitseerimise või revisjoni algatamise ettepanekud haldusvõimekuse valdkondlikule komisjonile, kes hindab nende prioriteetsust arvestades järgmiseid aspekte:

- valdkonna kodifitseerimise või revideerimise vajadus tuleneb Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist - kas valdkonna kodifitseerimine või revideerimine või valdkond ise on valitsusele prioriteet ning välja toodud vabariigi valitsuse tegevusprogrammis?;
- valdkonna kodifitseerimise või revideerimise vajadus tuleneb pikaajalisest strateegiast – kas vajadus valdkonna õigusloome lihtsustamise või korrastatuse järele on kirjeldatud valdkonna pikaajalises strateegias?;
- valdkonna kodifitseerimine või revisjon võimaldab õigusloomet oluliselt lihtsustada – kuivõrd on võimalik kodifitseerimise või revisjoni tulemusel valdkonda lihtsamaks ja arusaadavamaks muuta;
- valdkonna kodifitseerimine või revisjon võimaldab lahendada õigusloomes korduvalt esinevaid olulisi probleeme;
- kodifitseeritav või revideeritav valdkond puudutab rohkem kui ühe ministeeriumi valitsemisala – kodifitseerimise või revideerimise vajadust näevad rohkem kui üks ministeerium;
- valdkonna kodifitseerimine või revisjon 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 või revisjoni kavandi täpsustamiseks.

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

### 2.9.10. Tegevuse etapid

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

#### 2.9.10.1. Ettevalmistav etapp

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

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

Ettevalmistavas etapis tuleks läbi viia vähemalt järgmised tegevused:

- 1) Ekspertide kohtumine;
- 2) Lähteülesande koostamine;
- 3) Valdkonna ministeeriumi juhtkonna otsus;
- 4) Lähteülesande avalik arutelu;
- 5) Lähteülesande heakskiit valdkonna ministeeriumi juhtkonnas (protokollitud otsus)

1) **Ekspertide kohtumine** - Kohtumisest võtavad osa kodifitseeritava või revideeritava 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 või revideerimise vajadus ja esialgne ulatus, kaasates sellesse tegevusse valdkonna tunnustatud eksperdid.

Ekspersedid annavad oma seisukoha muu hulgas järgmistes küsimustes:

- a) Kas nimetatud valdkonnas on kodifitseerimine või revisjon (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 või revisjon 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 või revideerimisel saab läbi viia kõiki kohustuslikke tegevusi (1) õiguse lihtsustamine; 2) EL õiguse rakendamise analüüs; 3) alternatiivid probleemi lahendamiseks 4) oluliste mõjude analüüs; 5) huvirühmade kaasamine.)? Kui ei, siis milliseid mitte ja miks?

Kodifitseerimise või revisjoni etapi ühes osas või teemapaketipõhiselt läbiviimise otsustab valdkonna ministerium. Küsimust võidakse arutada ettevalmistavas etapis kohtumisel ekspertidega

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

Lähteülesanne sisaldab eeskätt järgmist:

- a) Kodifitseerimise või revideerimise vajadus ja prognoositav ulatus
- b) Üldine probleemide kaardistus ja analüüsi ülesanded
- c) Üldine kodifitseerimise või revisjoni tegevuskava
- d) Esmane huvirühmade kaardistus koos esialgse nägemusega kaasamise korraldamiseks

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

Vastavalt juhtkonnalt saadud sisendile täiendatakse lähteülesannet.;

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

5) Lähteülesande heakskiit valdkonna ministeriumi juhtkonnas - Pärast avaliku konsultatsiooni toimumist pannakse saadud arvamusi analüüsides ja kooskõlastatult valdkonna ministeriumiga kokku lõplik lähteülesanne kodifitseerimiseks või revisjoniks, sh tehakse vajadusel ettepanek kodifitseerimise teemapaketipõhiseks läbiviimiseks või mõne menetlusetapi ühendamiseks või ära jätmiseks.

Kui kodifitseerimist või revisjoni soovitakse läbi viia teemapaketipõhiselt, siis esitatakse iga etapi tööde järjekord, st esimese teemapaketi konkreetsed valdkonnad, üksikküsimused ja üldise tegevuskava ning iga järgneva teemapaketi võimalikud valdkonnad, üksikküsimused ja orienteeruv aeg (nt 2017 II poolaasta kuni 2019 II poolaasta). Iga järgneva teemapaketi täpseid valdkondi ja tegevuskava ei ole võimalik esimeses või sellele eelnenud etapis veel öelda, kuna edaspidised valdkonnad ja tegevuskava sõltuvad esimese või eelmise teemapaketi tulemustest. Iga uue teemapaketiga alustades täpsustatakse lähteülesannet järgmisesse teemapaketti kuuluvate valdkondade ja üksikküsimuste osas ning koostatakse üldine tegevuskava. Kui valdkonna ministerium otsustab, et järgmist etappi ei tulegi, kuivõrd eelneva etapiga on juba

täidetud valdkonna ühtsuse, asjakohasuses ja selguse nõue või otsustab, et järgmise etapi teemasid tuleb oluliselt muuta, siis peab ta oma otsusele saama heakskiidu ka valdkondlikult komisjonilt, kes on algselt heaks kiitnud lähteülesande koos teemapakettidega kodifitseerimiseks või revideerimiseks.

Menetlusetappide ühendamise või ära jätmise küsimus võib tõusetuda eelkõige analüüsi ja seaduseelnõu kontseptsiooni juures, kuivõrd teatud juhtudel need üksteisest suurel määral ei erine. Samuti ei pruugi olla vajalik seaduseelnõu kontseptsiooni üldse koostada, kuivõrd selle koostamine võib sõltuda konkreetse teemapaketi sisust. Samuti võivad analüüs ja kontseptsioon olla eelnõu seletuskirja osa.<sup>34</sup>

Lähteülesande lõpliku versiooni kiidab heaks valdkonna ministeerium. Kui lähteülesande kohaselt on kodifitseerimine või revisjon vajalik ja võimalik, siis selle heakskiitmisega võtab valdkonna ministeerium kohustuse kodifitseerimine või revisjon programmi raames ja selles esitatud tingimustele vastavalt läbi viia. See tähistab ettevalmistava etapi lõppu.

**2.9.10.2. Seejärel teeb Justiitsministeerium koos valdkonna ministeeriumiga (kellega esitati ka kodifitseerimise või revisjoni ettevalmistava etapi algatamise ettepanek) valdkondlikule komisjonile ettepaneku kas jätkata kodifitseerimisprojektiga või revisjoniga või mitte jätkata. Ettepanekule tuleb lisada lähteülesande viimane versioon. Kodifitseerimise või revisjoni etapp**

*Kodifitseerimise või revisjoni etapi jooksul koostatakse kodifitseerimisprojekti või revisjoni 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 või revisjoni etapi töö lähtub ettevalmistava etapi lõpuks koostatud lähteülesandest ja kui kodifitseerimisprojekt või revisjon on kodifitseerimise või revisjoni etappi juba jõudnud, siis tuleb alustatu ka lõpule viia, st valdkonna ministeerium peab esitama eelnõu Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.*

### 2.9.11. Töörühm

Töörühm (TR) teeb kodifitseerimisprojektis või revisjonis sisulist tööd eesmärgiga töötada välja oma töö lõpptulemusena seaduse eelnõu ja seletuskiri koos kõigi selle juurde kuuluvate nõutavate materjalidega. Kui kodifitseerimine või revisjon toimub teemapaketipõhiselt, võib iga teemapaketiga tegelemiseks moodustada eraldi töörühma või kaasata olemasolevasse töörühma uusi eksperte. See on vajalik, kuna järgmise etapi konkreetsete teemad selguvad lõplikult pärast eelmist etappi ja uute teemadega tegelemiseks ei pruugi olemasolevas töörühma olla pädevaid eksperte.

TR-i juhhib töörühma juht, kes algatab töörühmas ka olulisemate otsuste tegemise ja jälgib, et tulemus saavutataks korrektselt ja õigeaegselt. TR liikmed töötavad iseseisvalt. Kuid vajaduse korral kutsub TR juht kokku töörühma koosoleku. Näiteks selleks, et erinevate TR liikmete tehtavat tööd ühtlustada, olulisi sisulisi või töökorralduslikke küsimusi arutada või TR töö vahetulemusi või lõpptulemust kinnitada.

---

34 2016. a alguses toimunud käskkirja muudatusega võimaldati menetlusetappide ühendamist või ära jätmist. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates 6.10.2015 (muudatuse haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis kooskõlastamise kuupäevast).

Näitlikult võiks TR töö olla menetlusetappide kaupa järgmine:

- 1) *Kodifitseerimise või revisjoni detailse tegevuskava koostamine:*
  - milliseid töid ja millise ajakava alusel tehakse?
  - milline on kaasamise kava?
  - kokkuleppimine seaduse esialgses struktuuris, mis võetakse töö aluseks;
  - töörühma liikmete vahel analüüsivaldkondade ja -ülesannete jagamine;
  - seaduse reguleerimisala ja kodifitseeritavate või revideeritavate aktide/normide piiritlemine;
  - prognoositav eelarve tegevuste lõikes.
- 2) *tegevuskava arutamine komisjonis;*
- 3) *tegevuskava esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks;*
- 4) *analüüsi koostamine;*
- 5) *analüüsi arutamine komisjonis;*
- 6) *analüüsi esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks;*
- 7) *analüüsi avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine;*
- 8) *seaduse kontseptsiooni koostamine;*
- 9) *vajaduse korral mõjude analüüsi tellimine ühele või mitmele kontseptsioonis väljapakutud lahendusele;*
- 10) *kontseptsiooni ja mõjude analüüsi tulemuste arutelu komisjonis;*
- 11) *kontseptsiooni esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks;*
- 12) *seaduse kontseptsiooni avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine;*
- 13) *avalikult konsultatsioonilt ja kooskõlastamiselt laekunud tagasiside analüüs, vajaduse korral kohtumised märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks ning tabel ettepanekutega arvestamise kohta;*
- 14) *kooskõlastusjärgselt muudetud kontseptsiooni esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks;*
- 15) *kontseptsiooni põhjal eelnõu ja seletuskirja koostamine;*
- 16) *vajaduse korral ühele või mitmele eelnõus sisalduvale lahendusele mõjude analüüsi tellimine;*
- 17) *eelnõu ja seletuskirja esitamine komisjonile arutamiseks;*
- 18) *eelnõu ja seletuskirja keeleline ja normitehniline toimetamine;*
- 19) *eelnõu ja seletuskirja avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine;*
- 20) *avalikult konsultatsioonilt ja kooskõlastamiselt laekunud tagasiside analüüs, vajaduse korral kohtumised märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks ning tabel ettepanekutega arvestamise kohta;*
- 21) *kooskõlastusjärgselt muudetud eelnõu ja seletuskirja esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks<sup>35</sup>;*
- 22) *eelnõu ja seletuskirja vabariigi valitsusele heakskiitmiseks esitamine;*
- 23) *eelnõu menetlemise toetamine Riigikogus.*

TR esimene tööülesanne on koostada kodifitseerimise või revisjoni tegevuskava. See dokument esitatakse KK-le arutamiseks mõistliku aja jooksul pärast seda, kui TR 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

---

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



on planeeritud realistlikult ja silmas pidades seda, et väljundindikaatorid saavutatakse seatud tähtjaks. Justiitsministeeriumi kooskõlastus on vajalik, et töödega saaks jätkata.

Töörühma liikmed töötavad iseseisvalt. Töörühma juht kutsub vajaduse korral kokku töörühma koosoleku. Ametliku kooskõlastamise ja avaliku konsultatsiooni viib läbi valdkonna ministeerium. Selleks annab töörühm 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.

Töörühma 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 tavapärase väljatöötamiskavatsuse täidetud vorm. Väljatöötamiskavatsuse vorm oleks sellisel juhul kasutatav kokkuvõtteanalüüsist.

Kontseptsiooni koostamisel lähtub töörühm 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 mõte 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 – s.o koostada eelnõu tekst. Pärast teksti valmimist järgneb selle kooskõlastamine ja edasi juba menetlemine Vabariigi Valitsuses ning Riigikogus. See, millises mahus ja mis ülesannetega osalevad töörühma liikmed eelnõu menetluse toetamises Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus, on iga projekti puhul töörühma 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 TR juht valdkonna ministeeriumist. Selleks esitab TR juht vajalikud küsimused või võimalikud valikuvariandid KK juhile, kes küsib vajaliku sisendi ministrilt. Nii TR juht kui KK juht peavad olema valmis temaga seonduvat tausta ministrile, ministeeriumi juhtkonnale ja avalikkusele selgitama.

Töörühma juht otsustab (töörühma liikmete ettepanekul või omal algatusel), kas ja milliseid täiendavaid materjale (raamatuid, ajakirju, muid teabeallikaid) töörühm või selle üksikud liikmed oma ülesannete täitmiseks vajavad. Töörühma juht otsustab töörühma või selle mõne liikme osaluse üle tema uurimisteemal vastaval seminaril, konverentsil, õppereisil vm üritusel Eestis või mõnes välisriigis. Mõlemal juhul (materjalid v osalus mõnel üritusel) konsulteerib töörühma juht enne otsuse tegemist valdkonna ministeeriumi ametnikuga, kes korraldab EL struktuurivahendite kasutamist, veendumaks vajalike vahendite olemasolus ja abikõlblikkuses.

Materjalide tellimise või osaluse üritusel korraldab valdkonna ministeeriumi ametnik, kes vastutab EL struktuurivahendite eest.

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

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

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

Üldiselt ei erine töörühma 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 töörühma 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 juhtnõored lahendusvariantide valikul on töörühmale siduvad.

### *2.9.12. Komisjon*

Komisjoni roll seisneb järgmises:

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

Komisjoni rollist tulenevalt ei saa töörühma liige olla samal ajal komisjoni liige.

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

Komisjon koosneb vähemalt 5 valdkonna ministeeriumi valitud liikmest. Komisjonimaksimaalset liikmete arvu ei fikseerita, kuid komisjoni suurus peab olema optimaalne, et komisjonis toimiks arutelu ja et komisjoni liikmete arvukus ei saaks takistuseks kohtumisteks sobivate aegade leidmisel. Kui komisjoni liige ei saa koosolekust osa võtta, on tal võimalik oma arvamust võimalik esitada ka elektronposti teel, mida saavad siis vajadusel ka kohalolijad arutada.<sup>36</sup>

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 vahelüliks töörühma juhi ja ministeeriumi juhtkonna vahel. Samuti on KK juhi ülesandeks jälgida, et töörühm töötaks lähtuvalt tegevuskavast. Kõrvalekallate märkamisel peaks ta juhtima sellele töörühma juhi tähelepanu, samuti teavitama ministeeriumi asjaomaseid ametnikke.

### 2.9.13. Ajakava

Tegevusi tehakse perioodil 1.04.2014<sup>37</sup> –31.12.2020. Tegevusi on kavas algatada jooksvalt. Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan.

Kodifitseerimine või revisjon 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 või revisjoni 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

## 2.10. Õigusloomejuristide arendamine

### 2.10.1. 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 põhimõtetele 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.

---

36 Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates 01.03.2016.

37 Märtsis 2015 muudeti tegevuste algusaega varasemaks, kuna mereõiguse ettevalmistavate tegevustega alustati juba 2014 aasta aprillis.

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 teemadering 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 ümarlaul väljendatud soovi saada koolitusi normitehnika ja õiguskeele vallas. Pilootkoolitusteks valiti välja 3 mahukat sisuteemat – põhiseadus, EL õigus ja haldusmenetlus. Märkimisväärne on ka see, et juba esimeste päevadega täitsid 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 ümarlaul 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 konkreetsed 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.

#### *2.10.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

#### *2.10.3. Tegevuse tulemus*

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

#### *2.10.4. Tegevuse väljund*

Meetme tegevuse väljundnäitaja ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavas on „Keskkvalitsuse ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust“. Meetme alategevuse „Õigusloomjuristide arendamine“ puhul oleme kasutanud lihtsustatult näitajat „Koolitustel osaluskordade arv“. Loetakse osaluskordi, mitte ühe indiviidi osalemist koolitusel, st

kui sama isik osaleb kahel erineval koolitusel panustab see väljundnäitajasse kahe ühikuga. Väljundnäitaja arvestatakse koolituse läbinud isikute pealt (st kes on osalenud koolitusel vähemalt 75%).

Väljundnäitaja meetodika on ühtlustatud Rahandusministeeriumi keskse koolituse väljundnäitajaga.

Koolitusele registreerunute minimaalne arv aasta kohta on väljundindikaatori kohaselt 100. See tähendab, et minimaalselt peab alates 2015 iga aasta jooksul toimunud koolitustest vähemalt 100 inimest olema läbinud teemakoolituse. Väljundindikaator on seatud, lähtudes pilootkoolitustelt saadud kogemusest. Pilootkoolitustel toimus 3 teemakoolitust, millest igaüht korraldati 3 korda. Iga teemakoolituse rühma suurus oli 25. Kui pilootkoolituste rühmade täituvus oli 120% (üks koolitusrühm tehti esialgselt suurem), siis osalejate protsent oli 83,3. Seega kuigi soovitakse jätkata võimalikult väikeste rühmadega, mis võimaldaks arutelu, praktilist tööd ja vahetut suhtlust, näib mõistlik rühmi 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.

#### *2.10.5. Tegevuse sihtrühm*

Tegevuse sihtrühmaks 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“<sup>38</sup> 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 sihtrühmana.

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.

#### *2.10.6. 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.

---

38 <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oiguspoliitika-arengusuunad>

### 2.10.7. Tegevuse elluviija

Tegevuse elluviijaks on Justiitsministeerium. Õigusloomejuristide koolitusi ei korraldata keskse koolituse meetme alt, vaid käesoleva programmi raames. Õigusloomejuristid kui sihtrühm on väga kitsas ja oma vajaduste poolest väga spetsiifiline, kesksel koolitusel on väga lai sihtrühm 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. Seega on elluviijal ka võimekus tegevusi ellu viia.

### 2.10.8. Partnerid<sup>39</sup>

Partneriks loetakse ministeerium või asutus, kes osaleb koolitusel ja panustab sellesse (nõudmisel) omafinantseeringuga.

### 2.10.9. Omafinantseering

Alates 01.01.2016 võib tegevuse elluviija nõuda koolitustel osalevalt partnerilt omafinantseeringu tasumist 15% ulatuses.<sup>40</sup>

### 1.1.22. 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 sihtrühma vajadusi. Õigusloomejuristidel peab olema

---

39 Partnerite määratlus lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega, kuna arutelude käigus korraldusasutusega selgus, et muul moel ei ole korrektne korjata partnerministeeriumitelt omafinantseeringut.

40 Omafinantseeringu nõue lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatusega. Muutmise vajadus lähtus 2015. a suvel tehtud muudatustest valitsuses kinnitatavas meetmete nimekirjas.

võimalik koolitustest oma igapäevases töös kerkinud küsimustele vastuseid saada. Õigusloomejuristidele suunatud koolitused erinevad tavapära-  
stest üldistest teoreetilistest ainekoolitustest nimelt oma praktilise laadi ja õigusakti loomise käigus kerkivate küsimuste lahkamise poolest. Tavapärased õiguskoolitused käsitlevad teooriat ja kehtivat õigust sellisena, nagu need on. Õigusloomejuristide koolitustel tuleb aga keskenduda eeskätt sellele, kui kehtivat õigust hakatakse muutama - 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.

### *1.1.23. Ajakava*

Tegevusi tehakse perioodil 1.05.2014 –31.12.2020. Koolitusi ja järelkasvuprogrammi korraldatakse jooksvalt kuni aastani 2020.<sup>41</sup>

## *2.11. Õppereisid*

### *2.11.1. Toetatav tegevus*

Õppereisid võimaldavad mitmekesisistada Eesti õigusloome pädevust. Teiste riikide või institutsioonide kogemusest õppimine või sellega tutvumine on täiendav võimalus tõsta õigusloome juristide pädevust ja üldisemalt meie õigusloome kvaliteeti. Võimalus võrrelda õiguslikke lahendusi ja teiste riikide või institutsioonide 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 õppereisid 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 reisirid välisriikidesse kui ka välisekspertrid Eestisse toomine. Viimane on põhjendatud näiteks juhul, kui mitme isiku välisreis toimuks üksnes ühe eksperdiga kohtumise eesmärgil, millisel juhul on märksa kuluefektiivsem välisekspertrid oma teadmiste edasiandmiseks hoopis Eestisse kutsuda.

### *2.11.2. Tegevuse panus meetme alaeesmärkidesse*

Peatükis luuakse seos meetme (ala)tegevuse ja meetme alaeesmärgi vahel (millisesse meetme alaeesmärki ja selle tulemusnäitajasse tegevus eelkõige panustab). Sama seos on ülevaatlikult kirjeldatud ka käskkirja tabelis 2.

---

41 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatusega täpsustati, et järelkasvuprogrammi läbiviimine aastatel 2016-2020 otsustatakse lähtuvalt pilootprojekti tulemustest ja rahalistest võimalustest.

### 2.11.3. Tegevuse tulemus

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

### 2.11.4. Tegevuse väljund

Meetme tegevuse väljundnäitaja ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavas on „Keskvalitsuse ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust“. Meetme alategevuse „Õppereisid“ puhul oleme kasutanud lihtsustatult näitajat „Õppereisidel osaluskindade arv“. Loetakse osaluskindi, mitte ühe indiviidi osalemist õppereisil, st kui sama isik osaleb kahel erineval õppereisil panustab see väljundnäitajasse kahe ühikuga. Väljundnäitaja arvestatakse osalenud inimeste pealt. Rakenduskava väljundnäitaja mainib sihtrühmana keskvalitsuse ja MTÜ osalejaid. Sihtrühma arvatakse kõik keskvalitsuse ülesandeid täitvad isikud, sõltumata nende töösuhetest (näiteks kui kodifitseerimise või revisjoni töörühma liige ei tööta üheski ministeeriumis või allasutuses, loetakse ta kodifitseerimise või revideerimise ülesande täitmise tõttu siiski keskvalitsuse osalejaks).

Väljundnäitaja meetodika on ühtlustatud Rahandusministeeriumi keskse koolituse väljundnäitajaga.

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

Arvestades tegevuse kogumaksumust ja väljundnäitajat, on eelduslik kulu ühe osaleja kohta 1486.- eurot. Nimetatud summa võimaldab ühele inimesele ca ühenädalast õppereisi Euroopasse.

### 2.11.5. Tegevuse sihtrühm

Tegevuse sihtrühmaks on ministeeriumide ja Riigikantselei ning põhiseaduslike institutsioonide (Riigikogu, Vabariigi Presidendi Kantselei ja Õiguskantsleri Kantselei) juures õigusloomega kokkupuutuvad ametnikud, kodifitseerimisprojektide või revisjonide ettevalmistava etapi eksperdid, kodifitseerimisprojektide või revisjonide töörühmade liikmed ja õigusanalüüside koostajad. See tähendab, et sihtrühm on laiem kui õigusloomejuristide koolituste puhul. Nimelt on õppereiside juurde võimalik kaasata ka valdkonna eksperte, kes ei ole õigusloome juristid käesoleva programmi tähenduses, samuti kodifitseerimisprojektide või revisjonide läbiviimisega seotud eksperte ja töörühmade liikmeid ning õigusanalüüside koostajaid.



Käesoleva käskkirja sihtrühma täpsustatakse ja tuuakse selgelt välja, et õppereisi sihtrühmaks on ka kodifitseerimisprojekti või revisjoni ettevalmistava etapi ekspert või eksperdid, kellel võib osutada vajalikuks osaleda õppevisiidil seoses lähteülesande koostamisega.<sup>42</sup>

#### *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, mida õppereisidega soovitaksegi mitmekesistada.

#### *2.11.7. Tegevuse elluviija*

Tegevuse elluvijaks on Justiitsministeerium, kuna õigusloome kvaliteedi erendamise eest vastutab Justiitsministeerium.

#### *2.11.8. Partnerid<sup>43</sup>*

Partneriks loetakse ministeerium või asutus, kes osaleb õppereisil ja panustab sellesse omafinantseeringuga.

#### *2.11.9. Omafinantseering*

Alates 01.01.2016 võib tegevuse elluviija nõuda õppereisil osalevalt partnerilt omafinantseeringu tasumist 15% ulatuses.<sup>44</sup>

#### *2.11.10. Tingimused toetatavatele tegevustele*

Loomulikult võiks võimalusi õppereisideks olla iga eelnõu või õigusanalüüsi koostamise juures. Paraku on ressursid aga piiratud ja seetõttu on õppereise 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 õppereisi rahastamist taotleda:

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

42 Muudatus tehti 2016. aasta alguses ning see kehtib tagasiulatuvalt alates 01.03.2016.

43 Partnerite määratlus lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega, kuna arutelude käigus korraldusasutusega selgus, et muul moel ei ole korrektne korjata partnerministeeriumitelt omafinantseeringut.

44 Omafinantseeringu nõue lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatusega. Muutmise vajadus lähtus 2015. a suvel tehtud muudatustest valitsuses kinnitatavas meetmete nimekirjas.

Kahe esimese suuna puhul on õppereisi teema (kodifitseeritav või revideeritav valdkond või õigusanalüüs) juba ette teada. EL õiguse ülevõtmise või rakendusaktide väljatöötamise raames on õppereisi teema valikul olulisteks kriteeriumideks: 1) teema prioriteetsus tulenevalt kas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist või Eesti Euroopa Liidu suunalise poliitika raamdokumendist „Eesti Euroopa Liidu poliitika“; 2) analüüsitava küsimuse kuulumine vähemalt kahe ministeeriumi valitsemisalas. Õigusloome juhtide ümarlaua poolt korraldatava õppereisi 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 õppereiside kaudu võimalik tõhustada ja parandada õigusloome korraldust Eestis, samuti võib oodata selliste õppereisidega kaasnevat osalejate vahelise koostöö tugevnemist, mis on äärmiselt oluline, kuivõrd igapäevatöö (eelnõude menetlemine) laabumine eeldab head koostööd. Just seepärast on sellel suunal toimuvate õppereiside osalejatena silmas peetud eeskätt õigusloome juhte. Kui õigusloome juht ei saa osaleda või teemast lähtuvalt on põhjendatum mõne teise isiku osalus õppereisil, võib õigusloome juht saata ka enda esindaja.

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

#### *2.11.11. Rahastamise ettepaneku algatajale esitatavad nõuded*

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

#### *2.11.12. Tegevuste valiku põhimõtted*

Õppereiside rahastamine toimub jooksvalt esitatavate ideekavandite alusel. Ideekavandeid vaatab läbi ja nende vastavust hindab Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond või üldosakonna arendus- ja personalitalitus. 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.

#### *2.11.13. Aruandlus*

Toimunud õppereisidest tuleb Justiitsministeeriumile aru anda.

#### *2.11.14. Ajakava*

Tegevusi tehakse perioodil 1.01.2015 –31.12.2020. Tegevusi on kavas algatada jooksvalt. Igal aastal koostatakse aasta kohta täpsem tegevusplaan.

### 3. Eelarve

Esitatakse meetme tegevuste eelarve kooskõlas valituses kinnitatud meetmete nimekirjale. Tegevuste maksumused on kujunenud tuginedes on sarnaste tegevuste elluviimise kogemusele ning arvestades ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavas seatud väljundnäitajate saavutamisele.

2016. aasta alguses tehtud meetme toetuse andmise tingimuste käskkirja muudatustega muudeti kahe Justiitsministeeriumi elluviidava tegevuse vahelist eelarvet ning täpsustati eelarves omafinantseeringu ja kaasfinantseeringu osa. Muudatused tulenesid 2015. a suvel tehtud muudatustest valitsuse kinnitatavas meetmete nimekirjas ning kokkulepetest rakendusüksusega, kuidas arvestada elluvijate ja administratiivtöötajate meetme tegevuste vahelist tööaega. Täiendavalt suurendati ametiühingute keskliidu eelarvet teenitavate tulude (1070 euro) võrra ning täpsustati projekti administreerimise kulusid.

### 4. Tegevuste mõju läbivatele teemadele

Viiest kokku lepitud läbivast teemast panustab riigivalitsemise nelja läbivasse teemasse. Riigivalitsemise läbivasse teemasse panustavad kõik meetme tegevused. Kuidas riigivalitsemise läbivasse teemasse panustatakse on kirjeldatud iga meetme tegevuse tulemustes ja tulemuse saavutamist suunatakse antud käskkirja tingimustega.

Panus võrdsete võimalustesse, infoühiskonna arendamisse ja regionaalarengusse tuleb kaaluda iga ette võetava tegevuse puhul. Kõik projektid ei pruugi läbivasse teemasse panustada.

Keskkonnahoiu ja kliima läbivasse teemasse meetmega ei panustata (va juhul kui mõneks valitsuse prioriteediks, mida antud käskkirja tegevustega toetatakse, osutub keskkonna ja kliimaga seotud valdkond).

### 5. Abikõlblikud ja mitteabikõlblikud kulud

- 1) Peatükis loetletakse tegevuste raames lubatud kulud. Kõik meetme tegevuste raames tehtavad kulud peavad olema seotud tegevuse eesmärkide saavutamisele ning kulude tegemisel tuleb silmas pidada nende kuluefektiivust
- 2) Abikõlblikud on järgmised kulud:
  - a) uuringud, analüüsid, ekspertiisid<sup>45</sup> ja küsitlused ning nende tulemuste avalikustamise kulud – st uuringu, analüüsi või küsitluse läbiviimise teenuse tellimine ning nende tulemuse avalikustamisega seonduvad kulud.
  - b) personalikulud vastavalt ühendmääruse § 3 – abikõlblikud on tegevuse elluvijate palgakulud või tegevusse elluviimist toetavate ekspertide eksperttasud. Tugipersonali kulusid (nt raamatupidamine, riigihangete spetsialisti tugi, juristi tugi) ning ametnike senise ametijuhendi- või töölepingujärgsete ülesannete täitmisega seonduvaid kulusid ei hüvitata. Abikõlblikuks loetakse ka personali värbamisega seotud kulusid.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Ekspertiisid lisati 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatusega. Muudatus kehtib tagasiulatuvalt alates 6.10.2015 (muudatuse haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis kooskõlastamise kuupäevast).

<sup>46</sup> 2016. aasta alguses tehtud käskkirja muudatustega täpsustati, et abikõlblikuks loetakse ka personali värbamisega seotud kulusid.

- c) konsultatsioon – konsultatsiooniteenuse tellimine.
- d) koolituste, konverentside, seminaride, infopäevade ja koosolekute korraldamine - nende üritustega seotud kulud nagu koolitaja/ moderaatori kulud, ruumide rent, toitlustamine.
- e) meetodikate, õppematerjalide, juhiste ja koolitusprogrammide väljatöötamine ning nende avalikustamine;
- f) osalemistasud temaatilistel konverentsidel, seminaridel ja koolitustel – tegevuse eesmärkidega seotud osalemine konverentsidel, seminaridel ja koolitustel.
- g) lähetuse kulud – sh transpordi, majutuse, päevarahade kulud.
- h) transport ja majutus – põhjendatud juhtudel eksperdi, koolitaja, tegevuses osaleja transpordi ja majutuse kulud.
- i) tõlke kulud – tegevuse tulemuste saavutamiseks vajalikud suulise või kirjaliku tõlke kulud.
- j) trükised – tegevuste tulemuste saavutamiseks vajalike trükiste tellimine, sh kujundus ja küljendus.
- k) teavitamiskulud, sh veebidisain ja –majutus;
- 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) toetust saavate asutuste üldkulud.
  - b) seadmete soetamise ning põhivara kulumiga seotud kulud;
  - c) Ühendmääruse § 4 kohaselt määratletud mitteabikõlblikud kulud;
  - d) teised kulud, mis ei ole vajalikud meetme tegevuse eesmärkide saavutamiseks.

## 6. 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.

## 7. Tegevuse elluviija kohustused

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

Punkti 8 (elluviija peab kooskõlastama rakendusasutusega personalikulud, mida hüvitatakse meetme eelarvest) eesmärgiks on vältida asutuse igapäevaste kulude asendamist struktuurivahenditest. Üldjuhul ei rahastata 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.

## 8. Partneri kohustused

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

## 9. Tegevuste tulemuslikkuse seire ja hindamine

Sätestab seire ja hindamise korra. Korda täpsustavad rakendusasetuse protseduurireeglid.

## 10. Tegevuste ja nende elluviimise tingimuste muutmine

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

Muudatused on kavas üldjuhul teha punkti 10.1 alusel (st rakendusasetus algatab muudatuse vastavalt vajaduse ilmnemisele). Punkti 10.2 alusel muudatuste tegemine on pigem erandlik. Punktis 10.6 toodud ajaline piirang elluviijatele muudatuste tegemiseks on seatud selleks, et väiksemad tehnilised muudatused koondataks pikema perioodi peale kokku.

## 11. Finantskorrektsiooni mõju tegevuste eelarvele

Peatükis viidatakse asjakohastele paragrahvidele struktuuritoetuste seaduses.

## 12. Ametliku kooskõlastuse kommentaaridega arvestamise tabel

Kättesaadav eraldi failis.