Riigi sotsiaalteaduslike rakendusuuringute tellimise ja poliitikate ning õigusaktide mõjude analüüsi süsteemide ühitamise võimalusi Ettepanekud ja poliitikasoovitused 2003

Projekt: 29.01.2003 koosolekuks

A. Ettepanekute kontekst I-III

I. OECD ja Euroopa Liidu (EL) riikide parlamentide ning valitsuste koostöövõrgustikus on viimasel viiel aastal avaldatud hulk raporteid teadmistepõhise, uuringutele tugineva otsustusprotsessi kujundamiseks poliitikate, seaduste ja avalike teenuste planeerimisel ning mõjude hindamisel. Ka Eestis on avaldatud 1998-2002 mitmeid analüüse, mis osutavad riigi tellitud uuringute vähesele haakuvusele seadusloomega, ministeeriumite nõrgale koostööle, haldussuutmatusele jms, kuid teadmistepõhise riigijuhtimise tugisüsteemi rajamine pole valitsusasutuste vahelise küsimusena seni piisavat sise-poliitilist tähelepanu pälvinud. Samas, välispoliitiliselt toetab teadmistepõhist poliitikale lähenemist fakt, et EL institutsioonides ja liikmesriikides on koostatud mitmed poliitikasoovitused ning üldised seadusandluse kvaliteedi standardid (EC 2001, 2002), mille rakendamiseks on EL riikide valitsustes kavas alates 2003.a. kujundada spetsiaal-üksustega poliitikate ja õigusaktide mõjude analüüsi süsteem (Mandelkern 2001).[1]

II. Riigi finantseeritavate rakenduslike sotsiaaluuringute tellimise koordineerimiseks 18.06.2002.a. moodustatud valitsuse asjatundjate komisjoni ülesandes (vt valitsuse otsus 905-k) ei olnud määratletud poliitilise otsustusprotsessiga seotud küsimusi, mis aitaksid institutsionaalselt kindlustada komisjoni arvates prioriteetsete uurimisteemade ja nende tellimise ning hindamise asjus tehtavate ettepanekute rakendamist, sh näiteks:

a) kuidas võiks toimuda valitsuste prioriteetidest ja ministeeriumite kohustustest (sh EL) tuleneva uuringute vajaduse määratlemine, milline riiklik komisjon ja kelle osalusel prioriteete otsustab?

b) kuidas seostada sotsiaalteaduslikke riigiuuringuid õigusaktide (sh seadused, välislepingud, riigi arengukavad) mõjude monitooringuga?

c) kuidas uuringute tellimist seostada valitsuse iga-aastase õigusloome kavaga ja eelnõude avaliku aruteluga?

d) kuidas tagada riigiuuringute interdistsiplinaarsust ja kompleksust?

[1] **Lisainfo:** A.K.: *Rakendussuuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999-2001: teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole,* Riigikogu Toimetised nr 6/2002 lk 107-117: www.riigikogu.ee/rva; EC (2001) Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference Systems. White Paper: http://europa.eu.int/comm/governance/areas/gropu2/report_en.pdf; EC (2002) Business Impact Assessment Pilot...: http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/enterprise-papers/pdf/enterprise_paper_09_2002.pdf, Mandelkern group on better regulation (2001) http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Europe/eurodocs/Mandfinalreport.pdf

III. Arvamus: Eesti riigil ei ole piisavalt intellektuaalseid, organisatsioonilisi, rahalisi jms ressursse 2-3 kattuvate ülesannetega teaduskasutuse-süsteemi ülesehitamiseks ning haldamiseks, sh

1) sotsiaalteaduslike riigiuuringute, monitooringute jms tellimise ning hindamise süsteem (vt. A/II ja B/4-5);

2) Teadus- ja Arendusnõukogu töö (Teadus- ja Haridusministeeriumi, Riigikantselei jt. haldusalad);

3) Riigi õigusaktide (seadused, määrused, välislepped, arengukavad) *ex ante* ja *ex post* mõjude analüüsi tegemise-tellimise süsteem (Riigikantselei, Justiits- jt ministeeriumite koordinatsioon/ülesanne).[2]

B. Ettepanekuid teadmistepõhise poliitika, õigusloome ja avaliku halduse süsteemi kujundamiseks 2003-2004. Poliitilised ning administratiivsed valikud:

1. Eesti valitsusasutuste analüüsiüksuste ja rakenduslike uuringute tellimise institutsionaalse süsteemi korrastamiseks tuleks esmalt teha põhjalik uuringute tellimise senise praktika (sh prioriteedid, otsustamine, hindamine) ja olemasolevate intellektuaalsete jm **ressursside inventuur**, millele tuginedes saab parandada poliitiliste ning administratiivsete otsuste teabebaasi, andmete säilitamise ning süstematiseerimise korda ja täiustada uuringute tellimise ning nende hindamise protseduure.[3]

2. Teadmistepõhise poliitika, õigusloome ja avaliku halduse põhimõtete edendamiseks ning EL-ga liitumise kontekstis otstarbekohase süsteemi rajamiseks tuleks ka Eesti algatada vastav **valitsusprogramm** (sõltumata valimistulemustest 2.märtsil). Soome (1996, 2000), Hollandi (1995), Suurbritannia (1998), Saksamaa (2000) jt EL riikide programmid[4] tugevdasid avaliku võimu ja teaduskeskuste koostööd ühiskonna, riigi ning turu jätkusuutliku arengu toetamiseks. Poliitilise kokkuleppe korral võiks riigi strateegia/programmi algatada **valitsuse ja Riigikogu koostöös** Riigikogu otsusega.

3. Vabariigi Valitsuse ministeeriumite **iga-aastase õigusloome kava juurde** võiks lahutamatu osana kuuluda **prioriteetsete uurimisteemade loend koos vastava eelarvega.** Õigusloome korralduse ja kontrolli üldvastutus on Justiitsministeeriumil.

4. Arvestades Eesti piiratud inim-, aja- ning raharessursse, samuti interdistsiplinaarse uurimiskogemuse vähesust ühelt poolt ja teisalt Euroopa Komisjonile esitatud Mandelkerni grupi raporti (2001) ning varem OECD riikide ministrite nõukogu (1995, 1997) soovitusi, tundub otstarbekas olevat ühtselt koordineeritud riigiuuringute tellimise ja õigusaktide mõjude hindamise süsteemi loomine. **Eesti valitsusasutuste senisest tööjaotusest tulenevalt võiks kaaluda riigiuuringute tellimist ja riiklikult oluliste õigusaktide mõjude analüüsi teostamist koordineeriva-nõustava üksuse rajamist valitsust ning peaministri bürood**

---

[2] vt rahvusvaheline seminar *'Seadusandluse kvaliteedi ja õigusaktide mõjude analüüsi (ÕMA) edendamise süsteem Eestis ehk kuidas teha häid seadusi?'* 6.12.2002 Tallinnas *www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/seminarid/0612.html*

[3] Töö alustus on tehtud Riigikogu Kantselei 2002.a lühiuuringus (vt Lisainfo: RiTo 6) ja asjatundjate komisjonis.

[4] vt 'Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar', ed. by A.Kasemets, 21-22.May 2001 in Tallinn, Appendix 1-18: www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html

teenindava Riigikantselei juurde.[5] Selle seisukoha toetuseks on lisaks eeltoodule Riigikantselei üksuste senine kogemus:

- **a)** EV rahvastikuministri büroo uuringutekomisjoni töö 2000-2002;
- **b)** riigi finantseeritavate rakenduslike sotsiaaluuringute tellimise koordineerimiseks 18.06.2002 moodustatud asjatundjate komisjoni töö;
- **c)** Teadus- ja Arendusnõukogu töö, ja
- **d)** Eurointegratsiooni Büroo töö, sh EL-i õiguse mõjude analüüsi projektid 2001-2002 jm.

5. Riigile vajalike rakendusuuringute ning valitsuse õigusloome kavas olevate olulisi ühiskondlikke muutusi esile kutsuvate õigusaktide mõjude analüüsi prioriteetide ning rahastamise otsustamiseks tuleks valitsusel moodustada 2-4 korda aastas kogunev **valitsuskomisjon** näiteks riigisekretäri, justiitsministri, rahandusministri, teadus- ja haridusministri, sotsiaalministri ning majandus- ja kommunikatsiooniministri osalusel.

Aare Kasemets [6]
õigussotsioloog
Riigikogu Kantselei nõunik
631 6634
aare.kasemets@riigikogu.ee

---

[5] Sotsiaalteaduslike rakendusuuringute ning õigusaktide mõjude analüüsi tegemist-tellimist koordineeriv üksus (p. 4) võiks täita valitsuses järgmisi ülesandeid a-h:

- **a)** teenindab poliitilisi otsuseid tegevat valitsuskomisjoni (p. 5);
- **b)** kaardistab ülikoolide ja erasektori teaduskeskuste kompetentsiväljad seoses valitsusasutuste struktuur-funktsionaalse maatriksiga;
- **c)** peab kompetentsikeskuste registrit ja kindlustab võrdväärse informeerimise tellitavate uuringute konkursitingimustest jms;
- **d)** dokumenteerib uurimisteemade eel- ja järelhindamise tulemused;
- **e)** tutvub EL riikide praktikaga ja töötab koostöös kompetentsikeskuste ning ministeeriumite ekspertidega välja analüüsimetoodikad ning juhendid;
- **f)** nõustab ministeeriumite jt riigiasutuste ametnikke;
- **g)** teostab ministrite ülesandel järelevalvet valitsusasutuste riigiuuringute ning õigusaktide mõjude analüüside tegemise/tellimise küsimustes;
- **h)** süvendab rahvusvahelist koostööd teiste riikide vastavate valitsusüksute Euroopa Komisjoni, OECD jt institutsioonidega.

Valitsuses uuringuid koordineeriva keskuse asjus vt OECD soovitusi S.Holmesi (OECD/PUMA) eesti keelde tõlgitud ettekande lisas - RiTo 4 veebis: www.riigikogu.ee/rva/rito4/artiklid/33holmes.htm, samuti N.Pyresi (Suurbritannia, Cabinet Office, RIU) ettekannet 6.12.2002 seminaril (vt alamärkus nr 2, tekst Riigikogu veebis)

[6] Taust. T: Riigikogu nõunik 2003+; majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995-2003, majanduskomisjoni nõunik 1993-95; H: TÜ ajakirjandus, sotsioloogia (1988-93), sotsioloogiamagister (2001), doktorant 2001+. Uurinud sotsiaalteaduste poliitikas ja õigusloomes kasutamise probleeme ning seaduste mõjude analüüsi meetodeid (teemal: 5 artiklit, 4 rahvusvahelise konverentsi korraldus, ca 10 ettekannet); Eesti Sotsioloogide Liidu juhatuse liige