

# Mõjude hindamise metoodika

---



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Justiitsministeerium ja Riigikantselei

2012

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Mõjude hindamise olemus ja eesmärk .....	3
2. Mõjude hindamise korraldamine ja mõjude hindamise metoodika rakendamine.....	6
2.1. Mõjude hindamise korraldamine kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi raames .....	6
3. Mõjude hindamise etapid .....	12
3.1. Probleemi kindlaksmääramine.....	12
3.2. Eesmärkide püstitamine.....	14
3.3. Eesmärgi saavutamise vahendite kujundamine .....	16
3.4. Erinevate vahendite mõjude analüüs.....	17
3.5. Erinevate vahendite võrdlemine .....	21
3.6. Poliitika vahe- ja järelhindamise planeerimine .....	21
Lisa 1. Mõjude valdkonnad ja vastutavad ministeeriumid .....	24
Lisa 2. Esialgne hinnang arengukava või Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele.....	25
Lisa 3. Mõjude väljaselgitamise kontrollküsimustik .....	26
1. Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud .....	28
2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele .....	35
3. Mõju majandusele.....	38
4. Mõju loodus- ja elukeskkonnale.....	42
5. Mõju regionaalarengule .....	44
6. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele .....	48
Lisa 4. Mõjude analüüsi aruande sisunõuded .....	50
Lisa 5. Mõjude vahe- ja järelhindamise korraldamise juhised .....	51
Lisa 6. Mõjude analüüsi valmistehnikaid.....	53
6.1. Kulu-tulu analüüs.....	53
6.2. Kulu-tõhususe analüüs .....	56
6.3. Mitmekriteeriumi analüüs.....	56
6.4. Standardkulu mudel .....	58

## Sissejuhatus

Mõjude hindamise metoodika (edaspidi ka *MHM* või *metoodika*) on juhendumiseks valitsusasutuste ametnikele, kes tegelevad poliitikakujundamisega ning seejuures puutuvad kokku õigusaktide ettevalmistamise, valdkonna arengukavade väljatöötamise või Euroopa Liidu asjades valitsuse seisukohtade kujundamise või õigusaktide ülevõtmisega. Need on ametnikud, kellel on enim põhjust kursis olla mõjude hindamise temaatikaga nii poliitikat välja töötades kui ka seda üle vaadates (hinnates). Metoodika eesmärk on parandada ja ühtlustada valitsusasutuste võimekust valitsuse poliitika kavandamisel ja elluviimisel. Metoodikas esitletakse universaalset lähenemist mõjude hindamisele, mis on ühetaoline kõigi ülalnimetatud kolme protsessi puhul, kuna sammud probleemi tuvastamisest lahenduste väljapakkumiseni on sarnased.

Mõjude hindamine parandab valitsuse otsustusprotsesside kvaliteeti ja läbipaistvust ning loob paremad eeldused, et need otsused avaldavad soovitud mõju ühiskonnaelu asjade korraldusele. Samas ei ole mõjude hindamise näol tegemist poliitilise otsustuse asendajaga, vaid seda toetava tegevusega.

Metoodika koosneb põhiosast ja lisadest. Põhiosas selgitatakse mõjude hindamise olemust ja eesmärki (1. peatükk), kirjeldatakse mõjude hindamise planeerimist kolme protsessi – Euroopa Liidu asjades valitsuse seisukohtade kujundamise, valdkonna arengukavade ja seaduseelnõude koostamise – lõikes (2. peatükk) ning viimaks vaadeldakse täpsemalt mõjude hindamise etappe (3. peatükk). Lisas 1 esitatakse ülevaade mõjuvaldkondadest ja ministriumidest, lisas 2 vorm „Esialgne hinnang arengukava või Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele“, lisas 3 kontrollküsimustik mõjude tuvastamiseks, lisas 4 mõjude analüüsi aruande sisunõuded, lisas 5 mõjude vahe- ja järelhindamise korraldamise juhised ning lisas 6 valik mõjude hindamise tehnikatest.

Lisajuhiseid mõjude analüüsi kavandajatele ja tegijatele leiab Euroopa Liidu asjades ja arengukavade koostamise protsessis mõjude hindamise kohta Riigikantselei ja õigusaktide mõjude hindamise kohta Justiitsministeeriumi veebilehtedelt<sup>1</sup>.

### 1. Mõjude hindamise olemus ja eesmärk

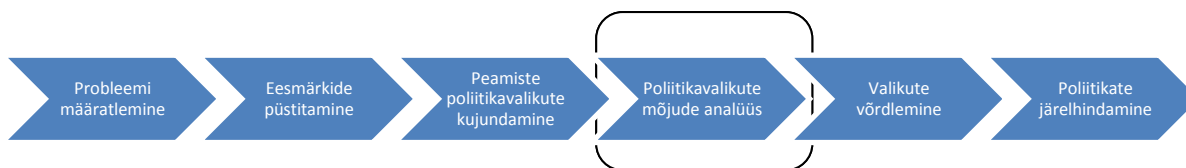
Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi. Mõjude hindamine on loogiline sammude jada, mis tuleb läbi teha poliitika väljatöötamise käigus<sup>2</sup>, nagu kujutatud alljärgneval joonisel:

---

<sup>1</sup> [www.just.ee/oma](http://www.just.ee/oma); <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine>.

<sup>2</sup> Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhend (2009)

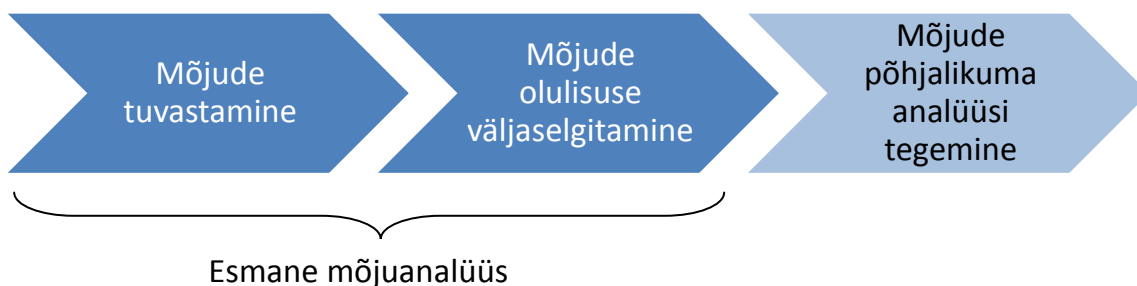
[http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).



Joonis 1. Mõjude hindamise etapid

Nagu jooniselt näha, on mõjude analüüsi tegemiseks tarvis, et tuvastatud oleks probleem, seatud eesmärk ning välja töötatud poliitikavalikud (sh mitte midagi tegemine) või -vahendid, mille suhtes mõju analüüsida. Mõjude analüüsi ei saa teha abstraktselt, ilma nende kolme komponendita.

Mõjude hindamise ühes etapis, poliitikavalikute mõjude analüüsimise käigus, tehakse läbi kuni kolmesammuline mõjude analüüsi protseduur (vt joonis 2), mille tulemiks on analüüsitud mõjude kirjeldus eelnõu juures selle üle otsustamise eel. Neist esimesed kaks sammu tuleb läbi teha kõigi eelnõude puhul, mis mõjude hindamise läbivad. Kokkuvõtlikult nimetatakse neid kahte sammu esmaseks mõjude analüüsiks. Kui eelnõuga kaasnevad olulised mõjud, tuleb kirjeldada nende mõjude avaldumisega seotud asjaolusid (kellele avalduvad, kuidas, millal) . Mõjuanalüüsi kolmas samm on – juhul kui neid on – oluliste mõjude põhjalikum analüüs.



Joonis 2. Mõjude analüüsi tegemise sammud

Mõjusid tuleb hinnata Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamisel (ja vajaduse korral erandina ka Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel), valdkonna arengukavade koostamisel ja õigusloomes (edaspidi nimetatakse neid kolme protsessi üheskoos *poliitikakujundamise põhiprotsessideks*). Need protsessid on sageli omavahelistes seostes nii ajaliselt kui ka hierarhiliselt, nt on õigusakt mõne arengukava või Euroopa Liidu tasandi algatuse või õigusakti elluviimise meetmeks.

Mõjude hindamisel on mitu eesmärki. Kõigepealt, mõjude hindamise ja sellega seotud eelnõude kooskõlastamise ning kaasamise protseduuride läbimine aitavad kaasa sellele, et tehakse vähem asju, mille tagajärjed on prognoosimata või olulisel määral ebaselged. Veelgi enam, kogu eelnõu ettevalmistamise protsess muutub selliselt, et kõigepealt hinnatakse, kas õigusakti, arengukava või muud instrumenti on üldse vaja; seejärel, kas eelnõu eesmärgid, nende saavutamise vahendid ja nende rakendamise prognoositavad tagajärjed on kooskõlas ja tasakaalus, ning viimaks, kuidas vältida õigusakti või arengukava kehtestamisega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi. Mõjude hindamise praktiline väärtus seisneb seega selles, et juba põgusa mõjude hindamise järel on võimalik hinnata, kuivõrd peaks valitsus asjaomase probleemiga üldse tegelema, milliseid probleeme annab ennetada ja kuidas leida parim moodus juba ilmnenud probleemidega toimetulekuks. Poliitilise tasandi otsustajatele on mõjuanalüüsi väärtus eelkõige selles, et selle kaudu on võimalik suurendada otsuste elluviimise ennustatavust, sh nii tulemuste, kulutuste kui ka kaasnevate kõrvalmõjude vallas, ning seeläbi vältida ebasoovitavaid tagajärgi.

Mõjude hindamine kolme nimetatud protsessi raames on sarnane, sest vastata tuleb ühesugustele küsimustele. Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendi kohaselt läbitakse mõjude hindamise käigus järgmised etapid:

1. probleemi kirjeldamine – vastamine küsimustele, kus me oleme praegu ja miks me soovime midagi muuta?
2. eesmärkide püstitamine – vastamine küsimusele, kus me soovime olla?
3. peamiste poliitikavalikute kujundamine – vastamine küsimusele, kuidas me võime sinna jõuda?
4. poliitikavalikute mõjude analüüs – vastamine küsimusele, mis on valikute võimalikud tagajärjed?
5. erinevate valikute võrdlemine – vastamine küsimustele, milline tee soovitud eesmärgini on parim ja kas valitud teega kaasnevad hüved õigustavad kulusid?
6. poliitika järelhindamine – vastamine küsimusele, kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid?

Poliitikadokumentide ettevalmistamise käigus avalikkuse ja huvirühmade kaasamine ning avalik konsulteerimine toimuvad Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruses nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ sätestatud ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud „[Kaasamise hea tava](#)“ kohaselt.

Mõjude analüüsil tuleb lähtuda põhimõttest, et see oleks proportsionaalne otsustatava küsimusteringi tähtsusega. Kõigile ülaltoodud küsimustele võib vajaduse ja võimaluse järgi anda vastuse üldisemalt või põhjalikumalt. Mõjuvaldkondade tuvastamine koos hinnangu andmisega mõjude olulisusele on ametniku esmane ülesanne, kasutades selleks [lisa 3](#) toodud kontrollküsimustikku. Põhjalikum mõjude analüüs võib nõuda uuringute tegemist, mis omakorda nõuab rohkem aega (ja muid ressursse) lahendusteni jõudmisel. Ametnik peab olema valmis koostama vastava uuringu lähteülesande, vajaduse korral konsulteerides selleks valdkonna ekspertidega.

Valitsusvälised partnerid peaksid mõjude hindamise metoodikaga kursis olema sedavõrd, et kui neid kaasatakse mõjude hindamise protsessi või konkreetsemalt mõjude analüüsimisse, siis nad teaksid, millised nõuded erinevates etappides kehtivad. Seda, kuidas teha põhjalikku mõjude analüüsi, metoodika ei käsitle, sest iga konkreetne olukord nõuab just selleks puhuks hoolikalt kujundatud lähenemisviisi täpsemaks mõjude prognoosimiseks.

Keskkonnamõjude hindamisel lähtutakse „Mõjude hindamise metoodikast“ sedavõrd, kui see on vajalik õiguslike valikute või arengukava meetmete mõjude väljaselgitamiseks ja nende olulisuse hindamiseks [lisa 3](#) kontrollküsimustiku põhjal. Sellise tegevuse eesmärk on sarnane keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega nõutava keskkonnamõjude (strateegilise) hindamisega. Konkreetsete keskkonnamõjude analüüsimine toimub juba nimetatud seaduse alusel, millele vastavalt koostatakse ka keskkonnamõju (strateegilise) hindamise aruanne<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Arengukavade puhul tuleb keskkonnamõju strateegiline hindamine korraldada siis, kui koostatakse põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, transpordi, jäätmekäitluse, veemajanduse, telekommunikatsiooni või turismi valdkonna arengukava.

## 2. Mõjude hindamine ja mõjude hindamise metoodika rakendamine

### 2.1. Mõjude hindamine kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi raames

Alljärgnevalt on esitatud skemaatilised ülevaated kolmest poliitikakujundamise põhiprotsessist ja mõjude hindamise kohast neis.

#### 2.1.1. Mõjude hindamine valdkonna arengukava koostamise käigus

Valdkonna arengukava menetlemise protsessis võidakse mõjusid hinnata neljas etapis:

- 1) valdkonna arengukava koostamise ettepaneku väljatöötamise etapis, tuvastades mõjuvaldkonnad ja võimalikud olulisemad mõjud;
- 2) valdkonna arengukava ettevalmistamise käigus, kus meetmete rakendamisega kaasneva võimalike olulisi mõjusid (st need, mille esinemise sagedus, ulatus, sihtrühm ja ebasoovitavate mõjude risk on suured) hinnatakse põhjalikumalt;
- 3) arengukava vahehindamise käigus, mille vajaduse üle otsustab kas algataja või Vabariigi Valitsus;
- 4) arengukava järelhindamise käigus, kui arengukava eest vastutav ministeerium või Vabariigi Valitsus otsustab tellida sõltumatu eksperdihinnangu, millisel juhul ekspert hindab meetmete tulemuslikkust ning eesmärkide saavutatust.

Mõjude hindamine esimeses ja teises etapis on kohustuslik, kolmandas ja neljandas etapis toimub mõjude hindamine vastavalt otsustatule.

„Mõjude hindamise metoodikale“ lisaks tuleb arengukavade ettevalmistamise käigus juhinduda Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määrusest nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses sätestatud keskkonnamõju strateegilise hindamise regulatsioonist. Mõjude hindamise metoodikat ei rakendata planeerimismenetlusele, millele kohaldatakse planeerimisseaduse jt eelviidatud regulatsioone.

Tegevus	Tegevus seoses mõjude hindamisega
<b>Arengukava koostamise ettepaneku (edaspidi ka AKE) ettevalmistamine.</b> AKE-s esitatakse valdkonna probleemide või võimaluste ülevaade, valdkonna arendamise ja arengukava koostamise eesmärgid ning võimalikud meetmed nende saavutamiseks. AKE juurde täidetakse <a href="#">lisas 2</a> esitatud vorm <sup>4</sup> „Esialgne hinnang arengukava või	Esitatakse ülevaade probleemist või probleemidest, põhjendused sellega tegelemiseks riigi tasandil, esialgsetest eesmärkidest ning võimalikest meetmetest nende saavutamiseks (vt täpsemalt peatükid 3.1–3.3). Tuvastatakse, millised mõjud võivad poliitikavalikute või -instrumentide rakendamisega kaasneva (mõjuvaldkonnad määratakse <a href="#">lisa 1</a> alusel, seejärel täidetakse asjakohastes mõjuvaldkondades kontrollküsimustik <a href="#">lisa 3</a> alusel). Hinnatakse, millised <u>olulised</u> mõjud (sh kõrvalmõjud)

<sup>4</sup> Mõjude analüüsi etappide 1–3 ja vormi täitmiseks tehakse Riigikantselei veebilehel kättesaadavaks töövahend, mis hõlbustab vastavatele küsimustele vastamist. Justiitsministeeriumi veebilehel tehakse kättesaadavaks samasugune töövahend seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse ettevalmistamiseks vajaliku kontrollküsimustiku täitmiseks.

<p>Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele“ (edaspidi <i>esialgne mõjuanalüüs</i>).</p>	<p>võivad arengukava meetmete rakendamisega kaasneda ja kuidas olulised mõjud avalduvad (kokku mõjude analüüsi etapid 1, 2 ja 3, vt <a href="#">peatükk 3.4</a>). Antakse ülevaade, milliseid neist kavatakse põhjalikumalt analüüsida, mis eesmärgil ja ulatuses, mis aja jooksul ning milline on analüüside orienteeruv maksumus.</p> <p>Kui arengukava on jätk varem samas valdkonnas kehtinud arengukavale, esitatakse valitsusele ka kehtiva või kehtinud arengukava vahe- või järelhindamise tulemused.</p>
<p><b>AKE ja arengukava esialgse mõjuanalüüsi kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon</b></p>	<p>Iga ministeerium hindab, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid, kas tema valdkonna mõjud on piisavalt ja õigesti kindlaks määratud. Samuti võivad ettepanekuid teha kaasatud huvirühmad (vt mõjuvaldkonnad, <a href="#">lisa 1</a>).</p>
<p><b>Arengukava eelnõu koostamine ja mõjude analüüsi tegemine</b></p>	<p>Analüüsitakse väljapakutavate meetmete olulist potentsiaalset mõju üksikshaaval, kompleksis (nt alaeesmärkide kaupa) või arengukava rakendamisest eeldatavasti tulenevat mõju tervikuna (üldjuhul ebapiisav). Arengukava mõjusid tuleb analüüsida nii arengukava enda kui ka rakendusplaani koosmõjus.</p> <p>Koostatakse mõjude analüüsi aruanne (vt aruande struktuuri <a href="#">lisa 4</a>). Mõjuhinnangud peavad olema esitatud kujul, mis võimaldaks meetmeid prognoositava mõjususe järgi järjestada. Mõjuanalüüs peab välja tooma ka selle, kas eesmärkide saavutamiseks on vaja rakendada meetmeid üheskoos või võib meetmeid rakendada üksikshaaval. Mõjude analüüsi aruanded on avalikud.</p>
<p><b>Arengukava eelnõu kooskõlastamine ministeeriumide ja huvirühmadega ning avalik konsultatsioon</b></p>	<p>Iga ministeerium hindab, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid, kas tema valdkonna mõjud on piisavalt ja õigesti analüüsitud. Samuti võivad ettepanekuid teha kaasatud huvirühmad. Mõjude analüüsi kokkuvõtte esitatakse eelnõu lisas. Eelnõu ja mõjude analüüsi aruanne esitatakse vähemalt EIS-i kaudu (teiste kanalite kasutamine on soovitatav) avalikuks konsultatsiooniks.</p>
<p><b>Arengukava eelnõu mõjude hindamise aruande kvaliteedikontroll</b></p>	<p>Riigikantselei hindab mõjude hindamise piisavust ning kvaliteeti, Rahandusministeerium hindab eelarvemõjude hindamise kvaliteeti<sup>5</sup>, vajaduse korral täiendatakse mõjude hindamise aruannet või sellest tulenevalt ka arengukava eelnõu ministeeriumis.</p>
<p><b>Arengukava vahehindamine</b></p>	<p>Vahehindamise vajadus ja ajastus otsustatakse Vabariigi Valitsuses arengukava täitmise aruande põhjal. Vahehindamise tulemusi kasutatakse arengukava muutmiseks ja täiendamiseks või lõpetamiseks.</p>
<p><b>Arengukava järelhindamine</b></p>	<p>Valdkonna arengukava järelhindamise käigus antakse</p>

<sup>5</sup> Vastava juhendmaterjali eelarvemõjude hindamiseks koostab Rahandusministeerium 2012. aasta jooksul.

	<p>hinnang poliitainstrumentide või tegevuste tulemuslikkusele eesmärkide saavutamisel. Järelhindamise korraldamine võib olla otsustatud juba arengukava heakskiitmise käigus Vabariigi Valitsuses või ka arengukava lõpparuande kinnitamise käigus. Kui samas või kattuvast valdkonnas kavatakse koostada arengukava uueks perioodiks, esitatakse Vabariigi Valitsusele valdkonna arengukava koostamise ettepaneku juurde eelmise arengukava vahehindamise või järelhindamise tulemuste kokkuvõtte.</p>
--	--

## 2.1.2. Mõjude hindamine õigusloomeprotsessis

### *Mõjude hindamine seaduseelnõude ettevalmistamise käigus*

Õigusloomeprotsessis on mõjude hindamist võimalik alustada erinevates etappides. Võimalik on teha esialgseid mõjusid hindav eelanalüüs või tugineda varasematele mõjude hindamistele, mis on tehtud vastavas strateegiadokumendis või Euroopa Liidu asjade menetlemise raames. Kui varem ei ole konkreetses küsimuses mõjude hindamisega tegeletud, tuleb esialgset mõjude väljaselgitamist alustada hiljemalt väljatöötamiskavatsuse koostamise etapis. Väljatöötamiskavatsuse koostamisel hinnatakse, millised on probleemi lahendamiseks kavandatavate lahenduste rakendamisel tõenäoliselt avalduvad olulised mõjud ja kuidas neid on kavas hinnata. Pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist asutakse tuvastatud olulisi mõjusid hindama. Mõjude hindamist võib kajastada eraldi seaduse seletuskirja mõjude hindamise osas, seletuskirjale lisatava mõjude analüüsi aruandes või seaduse seletuskirjas vastava regulatsiooni kirjelduse juures. Järgnevalt on toodud Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi ka *HÕNTE*) alusel reguleeritud õigusloome protsessi üldskeem koos mõjude hindamisega seotud tegevustega erinevates õigusloome etappides.

Tegevus	Tegevus seoses mõjude hindamisega
<p><b>Väljatöötamiskavatsuse</b> (edaspidi ka <i>VTK</i>) <b>koostamine</b>. <i>VTK</i>-s kirjeldatakse lahendamist vajavat probleemi, saavutatavat eesmärki, erinevaid lahendusi jne (<i>HÕNTE</i> § 1 lg 1) vastavalt Justiitsministeeriumi veebilehelt kättesaadavale <a href="#">VTK vormile</a>.</p>	<p>Esitatakse ülevaade probleemist või probleemidest, põhjendused sellega tegelemiseks riigi tasandil, eesmärkidest ning võimalikest lahendustest nende saavutamiseks, sh, miks on otsustatud õigusliku regulatsiooni kasuks (vt täpsemalt peatükid 3.1–3.3). Tuvastatakse, millised mõjud võivad poliitikavalikute või -instrumentide rakendamisega kaasneda (mõjuvaldkonnad määratakse <i>HÕNTE</i> § 46 lg 1 alusel ning lähtutakse käesoleva dokumendi <a href="#">lisas 3</a> toodud küsimustikust). Määratakse kindlaks, millised olulised mõjud (<i>HÕNTE</i> § 1 lg 1 p 7) võivad seaduse rakendamisega kaasneda ja kuidas need avalduvad (kokku mõjude analüüsi etapid 1, 2 ja 3, vt <a href="#">peatükk 3.4</a>). Antakse ülevaade, milliseid neist kavatakse põhjalikumalt analüüsida.</p>
<p><b>VTK kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon</b></p>	<p>Iga ministeerium kontrollib, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid, kas tema valdkonna mõjud on</p>

	piisavalt ja õigesti kindlaks määratud. Samuti saavad ettepanekuid teha avalikkus ja kaasatud huvirühmad.
<b>Kontseptsiooni või eelnõu koostamine ja mõjude hindamine</b>	Hinnatakse seaduse rakendamisest eeldatavasti tulenevat sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju; mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; mõju majandusele; mõju elu- ja looduskeskkonnale; mõju regionaalarengule; mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele; muid otseseid või kaudseid mõjusid (HÕNTE § 46 lg 1). Hinnatakse seaduse rakendamisega seonduvat riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevustega seotud eeldatavat kulu ja tulu (HÕNTE § 47). Mõjude analüüsi tulemused esitatakse seletuskirja mõjude hindamise osas või, mahukamate materjalide puhul, eraldi lisatava mõjude analüüsi aruandena (vt aruande vormi <a href="#">lisast 4</a> ). Mõjudest võib anda ülevaate ka regulatsiooni kirjelduse juures, aga sel juhul peab olema esitatud kokkuvõtlik mõjude analüüs vastavas seletuskirja osas. Mõjude analüüsi miinimumkriteeriumid on sätestatud HÕNTE § 46 lõigetes 3 ja 4.
<b>Eelnõu ja/või kontseptsiooni koostamise ja/või koostamise</b> ministriumide ja huvirühmadega ning avalik konsultatsioon	Iga ministeerium kontrollib, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid, kas tema valdkonna mõjud on piisavalt ja õigesti analüüsitud. Samuti saavad ettepanekuid teha kaasatud huvirühmad, kui eelnõu ja mõjude analüüsi aruanne esitatakse vähemalt EIS-i kaudu (teiste kanalite kasutamine on soovitatav) avalikuks konsultatsiooniks.
<b>Mõjude hindamise kvaliteedikontroll</b>	Justiitsministeerium hindab mõjude hindamise piisavust ning kvaliteeti, vajaduse korral täiendatakse mõjude analüüsi aruannet või sellest tulenevalt ka seaduseelnõu selle algatanud ministeeriumis.
<b>Seaduseelnõu menetlemine kuni jõustumiseni</b>	Üldjuhul selles etapis enam mõjude hindamise osa täiendamist ei vaja, v.a olukorras, kus eelnõu sisu Riigikogus menetlemise käigus oluliselt muutub.
<b>Õigusakti mõjude järelhindamine</b>	Mõjude järelhindamise kohustus seatakse seaduse rakendussätetes ja järelhindamist tehes juhendatakse seletuskirjas märgitud järelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse avaldunud oluliste mõjude analüüs ja hinnang seatud eesmärkide saavutamisele.

### *Mõjude hindamine muude õigusaktide ettevalmistamise käigus*

Vabariigi Valitsuse või ministri määruse eelnõu koostamisel tuvastatakse mõjude hindamise kontrollküsimustiku abil, kas määruse eelnõuga kaasnevad või võivad kaasneda olulised mõjud, ning nende esinemine, olulisus ja avaldumise asjaolud kirjeldatakse analoogselt seaduse eelnõuga selle seletuskirjas. Kui mõjud on hinnatud määruse andmise volitusnormi sisaldava seaduse eelnõu

väljatöötamise käigus ning selle seletuskirjale lisatud määruse eelnõu kavandit ei ole sisuliselt muudetud ning mõjude analüüs on jätkuvalt asjakohane, ei pea mõjude hindamist uuesti tegema. Kui seaduse eelnõu väljatöötamise käigus ei ole mõjusid hinnatud või kui mõjude analüüs ei ole enam asjakohane, siis tuleb mõjusid hinnata. Kui ilmneb, et määrusega kaasnevad või võivad kaasneda olulised mõjud, siis tuleb neid mõjusid analüüsida.

Riigikogu otsuse eelnõu või Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu koostamisel ning välislepingu puhul tuvastatakse, millised olulised mõjud võivad rakendamisel kaasneda. Kuna paljudel juhtudel on võimalik kiiresti tuvastada, et eelnõuga olulisi mõjusid ei kaasne (nt üksikud kodakondsuse andmise otsused, väikesemahulised rahaeraldused, komisjoniliikmete nimetamised jms), siis neil juhtudel mõjude hindamise küsimustikku kasutada ei ole vaja. Kui eelnõu kooskõlastusringil või Vabariigi Valitsusele esitamisel leiab mõni osapool, et eelnõuga võivad kaasneda olulised mõjud, teeb eelnõu algataja läbi vähemalt esmase mõjude analüüsi kontrollküsimustiku alusel.

### 2.1.3. Mõjude hindamine Euroopa Liidu asjades

Kuna seisukohtade kujundamine nii Euroopa Liidu õiguslike algatuste (direktiivid, määrused, otsused) kui ka teiste initsiatiivide (teatised, aruanded, rohelised ja valged raamatud jne) kohta on osa Eesti poliitika kujundamisest ja õigusloomest, siis tuleb ka Euroopa Liidu algatuste menetlemisel lähtuda sarnastest printsiipidest. Euroopa Liidu asjades seisukoha kujundamise käigus korraldataval mõjude hindamisel on seega sarnasusi nii arengukava mõjude hindamise protsessiga kui ka mõjude hindamisega riigisisises õigusloomeprotsessis. Samas peab tulenevalt Euroopa Liidu otsustusprotsessi iseloomust mõjude hindamine ja analüüs toimuma võimalikult varases faasis. Mõjud peavad olema hinnatud enne, kui Euroopa Liidu õigusakti või algatuse sisu üle läbirääkimine on jõudnud faasi, kus seda mõjuanalüüsi tulemustest lähtudes poleks võimalik enam arvestada ega mõjutada. Mõjuanalüüsi tegemine juba vastuvõetud Euroopa Liidu õigusakti rakendamisel on lootusetult hilja ega ole enamasti õigustatud (v.a juhul, kui mõjuanalüüs tehakse rakendusakti vormi või meetodi valimiseks, mitte selle sisu muutmiseks).

Mõjude hindamine peab toimuma nende Euroopa Liidu asjade puhul, mille suhtes Eestis on olulised huvid ja/või mõjud (need nõuavad üldjuhul ka valitsuse tasandil seisukoha kujundamist)<sup>6</sup>. Ülejäänud Euroopa Liidu asjade puhul, mille korral vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse nõuetele piisab seisukoha kujundamiseks ministri tasemest, on soovitatav seisukoha kujundamisel lähtuda MHM-ist, kuid otsuse mõjude hindamise ja selle korraldamise kohta teeb lõplikult minister.

Tegevus	Tegevus seoses mõjude hindamisega
<b>Euroopa Liidu asja<sup>7</sup> kohta seisukoha ettepaneku koostamine.</b> Vastavalt algatuse sisule hindab Euroopa Liidu asjade koordinatsioonikogu (KOK) Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi	Vastutav ministeerium algatab koostöös kaasvastutajatega valitsusele esitatava Euroopa Liidu algatuse seisukohtade kujundamise käigus mõjude hindamise protsessi, kaasates sellesse ka huvirühmade esindajaid. Ministeerium peab oma sellekohase töö

<sup>6</sup> Vt täpsemalt seisukohtade kujundamise ja otsustusprotsesside kohta „Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat“ (2009). [http://www.riigikantselei.ee/failid/EL\\_Kasiraamat\\_2009.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/EL_Kasiraamat_2009.pdf) (10.11.2011).

<sup>7</sup> Euroopa Liidu asi on Eesti õiguses tunnustatud üldmõiste (vt RKTS, VVS, VV reglement), mis hõlmab Euroopa Komisjoni algatusi – direktiivi, määruse või otsuse eelnõu, teatised, aruanded, rohelised ja valged raamatud – või muid Euroopa Liidu õiguslikke või poliitilisi instrumente ja initsiatiive, mille kohta liikmesriigid võtavad (siduvaid) seisukohti ning mis võivad tuua kaasa Euroopa Liidu õigusraamistiku või Euroopa Liidu institutsioonide otsuste muutmise.

<p>ettepanekul algatuse kohta kujundatava seisukoha valitsusele esitamise vajadust, määrab vastutava ministeeriumi ja valitsusele esitamise tähtaja.</p>	<p>planeerimisel lähtuma algatuse Euroopa Liidu menetluse ajaplaanist<sup>8</sup>, ning Riigikantselei määratud valitsusele esitamise tähtajast.</p> <p>Mõjude hindamisel lähtutakse <a href="#">lisas 3</a> toodud küsimustikust ja eespool kirjeldatud seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse või arengukava koostamise ettepanekuga sarnaselt hinnatakse algatuses ette nähtud või visandatud vahendite eeldatavast rakendamisest tulenevat sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju; mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; mõju majandusele; mõju elu- ja looduskeskkonnale; mõju regionaalarengule; mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele; muid otseseid või kaudseid mõjusid (HÕNTE § 46 lg 1). Hinnatakse algatusega seonduvat riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevustega seotud eeldatavat kulu ja tulu (HÕNTE § 47).</p> <p>Esmase mõjude analüüsi tulemused tuuakse välja seletuskirjale lisatavas vormis „Esialgne hinnang arengukava või Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele“ (<a href="#">lisa 2</a>). Seletuskirjas tuuakse välja olulisemate mõjude kokkuvõte. Kui esialgse mõjude analüüsi käigus ilmneb, et mõjud on olulised, esitatakse põhjalikuma mõjuanalüüsi tulemused eraldi mõjude analüüsi aruandes või eelnõu seletuskirjas või tuuakse välja, mis ajaks põhjalikum mõjuanalüüs valmib. Sellisel juhul võidakse pärast põhjalikuma mõjuanalüüsi valmimist tulla tagasi Vabariigi Valitsusse seisukohtade muutmiseks või kasutada saadud teadmisi juba väljatöötatud seisukohtade kaitsmisel. .</p> <p>Juhul, kui mõjude analüüsi käigus selgub vajadus mõningaid aspekte põhjalikumalt analüüsida ning selleks kavatakse taotleda mõjude analüüsi korraldamiseks rahastust tarkade otsuste fondist, tuleb Riigikantseleile esitada nõuetekohasel vormil ettepanek, sh näidata ära kavandatava analüüsi orienteeruv maksumus.</p>
<p><b>Seisukoha eelnõu koostamine</b> Euroopa Liidu algatuse suhtes</p>	<p>Ministeeriumi kujundatud seisukoha eelnõu koos mõjude hindamise tulemustega koostatakse enne selle valitsusele esitamist KOK-is. Seisukoha eelnõu KOK-is heakskiidu saamise eelduseks on mh ka kvaliteetselt ja piisavalt põhjalikult hinnatud mõjude esitlemine.</p> <p>KOK aruteludest tulenevalt täiendatakse mõjude analüüsi või sellest tulenevalt ka seisukohtade eelnõu</p>

<sup>8</sup> Mõjuanalüüs algatuse kohta ja sellest tulenevad seisukohad peavad olema kujundatud ja heaks kiidetud (valitsuses ja Riigikogus) enne Euroopa Liidu töögrupis sisulise menetluse algust.

	või määratakse ministriumidele lisaeg eelnõuga tutvumiseks või peavastutajale esialgse mõjuanalüüsi parandamiseks või täiendamiseks.
<b>Seisukoha eelnõu heakskiitmine</b>	Valitsus hindab seisukoha eelnõu ning vajaduse korral täiendab või muudab ettepanekut. Mh hindab valitsus ka mõjude hindamise kvaliteeti ja huvirühmade kaasamise piisavust ning teeb otsuse põhjalikuma analüüsi vajaduse ja finantseerimise kohta.  Riigikogu annab arvamuse valitsuses heaks kiidetud seisukohtade kohta vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatule.

### 3. Mõjude hindamise etapid<sup>9</sup>

Järgnevalt on toodud põhjalikum ülevaade mõjude hindamise etappidest, kirjeldades küsimusi, millele on erinevate etappide juures vaja vastata, ja nendele vastamiseks kasutatavaid tehnikaid. Etappide 3.1–3.3 tulemite kirjeldus esitatakse seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuses, samasugusest struktuurist lähtutakse ka arengukavade koostamisel<sup>10</sup>.

#### 3.1. Probleemi kindlaksmääramine

##### Probleemi kindlaksmääramisel:

- ✓ määratakse kindlaks probleemi ulatus ja seosed põhiprobleemi ja alaprobleemide vahel;
- ✓ määratakse kindlaks sihtrühmad, keda see probleem või probleemide kogum puudutab;
- ✓ tuvastatakse probleemide põhjused.

Nagu 2. peatükist esimese kahe poliitikaprotsessi kirjeldusest nähtub, tuleb anda esialgne ülevaade probleemist nii arengukava koostamise ettepanekus kui ka seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuses. Probleemi võib täpsustada ka pärast seda, kui on antud mandaat vastava eelnõu ettevalmistamiseks.

Hindamise selle etapi eesmärk on konkreetselt püstitada ja piiritleda probleem, mis annaks selge pildi probleemi tehnilisest ja poliitilisest ulatusest ning lubaks hindajal probleemi lahendamiseks välja tuua

<sup>9</sup> Etappide jaotus võib erinevates teoreetilistes käsitlustes või ka riigiti mõnevõrra erineda, peamiselt tulenevalt sellest, kui põhjalikku mõjude analüüsi kirjeldatakse. Näiteks, kui kirjeldatakse nn *screening* mõjude analüüsi etappe, siis käsitletakse probleemi ehk olukorra kirjeldamist, eesmärkide püstitamist ning võimalike alternatiivsete vahendite kindlaksmääramist ühes etapis, millele järgneb alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude analüüsi etapp. Käesolevas dokumendis on õigusaktide mõjude analüüsi etappide piiritlemisel lähtutud Euroopa Komisjoni mõjude analüüsi juhises toodud etappide jaotusest ([http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)), kuna Eesti seadus-eelnõude väljatöötamise protsessi loogika lähtub samadest etappidest.

<sup>10</sup> Vt Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määruse nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ § 6.

erinevaid lahendusi<sup>11</sup>. Poliitikadokumendi algatamise ajendiks võib olla ka vajadus avanevaid võimalusi paremini ära kasutada või neid võimalusi teadlikult luua. Sel juhul tuleb kirjeldada, miks on oluline riigi sekkumine ja miks see on halb, kui ei sekkuta riiklikul tasandil.

Probleemi võib vaadelda kui vastuolu tegeliku ja soovitud olukorra vahel. Seega sisaldab probleemi kindlaksmääramine endas olemasoleva olukorra kirjeldust, tuues välja selle erinevused soovitud olukorrast. Probleemi kirjeldamisel kasutatavad mõisted peavad olema lahtimõtestatud ja selged. Mõiste sisu on selge siis, kui on teada kõik põhilised tunnused, mida ta hõlmab<sup>12</sup>, vastasel juhul on tegemist ebamäärase mõistega. Samas ei saa mööda vaadata, et osa probleeme või probleemistikke alluvad defineerimisele või lahendamisele halvasti, mis tuleneb tihti ka sellest, et eri huvirühmadel on risti vastupidine arusaam kas probleemi olemusest<sup>13</sup> või lahendamisest. Selliseid probleeme, mida on raske või võimatu lahendada kas ebatäielike, muutuvate või vastandlike nõuete tõttu, nimetatakse riukalikeks probleemideks (inglise k *wicked problems*). Riukalike probleemide puhul on seega võimalus, et polegi ühtegi päris õiget lahendust ning enam-vähem sobiv lahendus tuleb leida eksperimenteerimise korras.

Probleemi selgitamisel tuleks põhjendada, miks on üldse tegemist probleemiga ehk miks olemasolev olukord ei ole sobiv ja mis on probleemide põhjused. Poliitikakujundamise protsessi konteksti arvestades tuleks vastata järgmistele küsimustele: kas on võimalik väita, et probleemid tulenevad just olemasolevatest poliitikaotsustest või nende puudumisest (sh milliseid piiranguid olemasolevad otsused või regulatsioonid seavad ning kas nendest on võimalik loobuda)? Kas probleemi lahendamiseks on juba rakendatud poliitikat, millist ja mis tasandil, ja miks see ei ole töötanud (vajaduse korral tuleb ülevaade anda ka senikehtinud otsustest ja õiguslikest regulatsioonidest)?

Probleemi ulatuse ja olemuse selgitamisel on oluline viidata ka sellele, kui suurt osa elanikkonnast probleem mõjutab ja kuidas ta seda teeb (kes kuuluvad kavandatava poliitika sihtrühma). Kui probleem avaldub vähestel ühiskonnagrupidel või teatud piirkondades, siis võib olla võimalik riikliku reguleerimise asemel kasutada vähem koormavaid vahendeid või kasutada probleemi lahendamiseks kohalike omavalitsuste abi. Samas on oluline arvestada ka inimrühmi, kellele mõjud avalduvad kaudselt (sh muudatuste rakendamisega seotud sihtrühmi). Hilisema analüüsi käigus hinnatakse täpsemalt, kuidas pakutavad lahendused mõjutavad erinevaid sihtrühmi.

Probleemi (sündmuste) põhjuslike seoste kindlaksmääramiseks on võimalik kujutada põhiprobleemi ja erinevate alaprobleemide vahelisi seoseid **probleemide puuna**. Probleemide puu koostamise esimese sammuna loetletakse arutluse all oleva teemaga seotud erinevad probleemid. Seejärel reastatakse probleemid hierarhiliselt ja tuvastatakse nende omavahelised seosed (algpõhjused alumistel tasanditel, algpõhjuste tagajärjedeks olevad probleemid nende kohal). Probleemide algpõhjused ja tagajärjed saab seejärel ühendada puulaadsesse struktuuri (keerukamate probleemide puhul võib algpõhjuseid ja sellest tulenevalt ka puuharusid olla mitu, osa probleeme ei pruugi puusse üldse sobida)<sup>14</sup>. Probleemide põhjuste süstematiseerimine võimaldab selgitada probleemi enese olemust ning seda vajaduse korral ümber sõnastada, täpsustada või piiritleda. Samuti loob põhjuslike seoste esitamine võimaluse muudatuse olemuse ja eesmärgi ümbersõnastamiseks või isegi põhjalikumaks muutmiseks – võib ilmneda, et arengukava või eelnõu ettevalmistajal on otstarbekam tegeleda päevakorra teelusnude probleemide lahendamise nimel

<sup>11</sup> Staronova, K. Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid, lk 11. Praxis 2002.

<sup>12</sup> Vuks, G. Traditsiooniline formaalne loogika. SA Iuridicum, Tartu 1999.

<sup>13</sup> Etteruttavalt võib tõdeda, et mõnel juhul ei ole ka selge, millistel lahendustel on suurem tõenäosus õnnestuda, sest huvirühmad võivad olla selles risti vastupidisel arusaamal (nt kas majanduskriisi lahenduseks on suurem riigipoolne kulutamine või kärpimine).

<sup>14</sup> Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhend (2009)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

probleemi allikate (põhjuste) kõrvaldamisega<sup>15</sup>, isegi kui need väljuvad protsessi algatanud asutuse pädevusalast.

Esmase ülevaate käigus on mõistlik anda ülevaade võimalikest põhjustest eksperdi hinnangute tasemel, viidates asjakohastele uuringutele, analüüsidele ja sellele, milliste valitsusväliste organisatsioonide ning huvigruppidega on küsimust arutatud (on ka võimalik, et teave probleemi eksisteerimise kohta tulenes organisatsioonide või huvigruppidega konsulteerimisest)<sup>16</sup>. Lisaks probleemi kindlaksmääramisele ja sisulisele kirjeldamisele on edasiste etappide läbimiseks oluline hetkeolukorda kvantitatiivselt kirjeldada. Olukorra kvantifitseerimisega luuakse alus edasiseks mõjude analüüsiks ning kirjeldus annab võimaluse otsustada probleemi ühiskondliku olulisuse üle (luues vajaduse korral põhjenduse vähese olulisuse tõttu teemast loobumiseks).

### 3.2. Eesmärkide püstitamine

#### Eesmärkide püstitamisel:

- ✓ **tuletatakse need selliselt, et oleks selge nende seos probleemi põhjuste lahendamise**ga;
- ✓ **korrastatakse eesmärgid hierarhiaks**;
- ✓ **määritakse kindlaks peamised eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutatavad indikaatorid**;
- ✓ **kontrollitakse eesmärkide kooskõllalisust teiste strategiadokumentide ja eelnõudega**.

Eesmärgid tulenevad lahendamist vajavatest probleemidest ja need tuleks püstitada pärast probleemide analüüsi. Eesmärkide kirjeldamine on tingimata nõutav VTK-s, arengukava koostamisel tuleb esialgsed eesmärgid kirjeldada arengukava koostamise ettepanekus, arengukava eelnõus tuleb eesmärgid täpsustada.

Eesmärki võib vaadelda kui seisundit või olukorda, milleni soovitakse probleemide lahendamise teel jõuda. Kui probleemide kindlaksmääramise käigus kirjeldatakse hetkeolukorda, siis eesmärkide kindlaksmääramise puhul konstrueeritakse hetkeolukorrast lähtudes soovitud olukord (st eesmärgid peaksid olema otseselt seotud probleemi ja selle algpõhjustega). Eesmärki kirjeldades on oluline, et aluseks ei võetaks juba ühte konkreetset poliitikaalgatust ja selle võimalikke tulemusi, vaid kirjeldataks situatsiooni, milleni jõudmiseks võib olla mitu lahendust. Võimalikult täpselt tuleb välja tuua tulemused, mille ilmnmisel on kindlaksmääratud probleem(id) lahendatud.

Alljärgnev kirjeldab eesmärkide seadmisse puutuvat valdkonna arengukavade koostamise korral. Õigusakti eelnõu koostamise juures tuleb eeskätt põhjendada, milleks õigusakti vajatakse ning miks on õiguslik reguleerimine eelistatud sekkumise viis.

<sup>15</sup> Nt on probleemiks inimeste hasartmängudest sõltuvuse ohu suurenemine. Seda soodustab suur mänguautomaatide ja -laudade kättesaadavus, mida omakorda mõjutab nende arv. Arvu kujunemisel on määravaks iga lisanduva mänguautomaadiga või -lauaga kaasnev lisatulu kasiinoperaatori jaoks, st mida väiksem on tulusus, seda väiksem on tõenäosus, et operaator soovib suurendada automaatide ja laudade arvu. Mänguautomaatide ja -laudade tulusust mõjutavad omakorda muu hulgas nende pealt tasutavad maksud, aga ka nende füüsiline kättesaadavus linnades, mis omakorda mõjutab klientide arvu. Järelikult on võimalik riigil vähendada inimeste sõltuvusohu, tõstes näiteks mänguautomaatidelt või -laudadelt tasutavaid maksu või sätestades piirangud hasartmängukohtade asukohtadele, muutes neid vähem kättesaadavaks.

<sup>16</sup> Kaasamise hea tava näeb ette, et sihtrühmi ja ka avalikkust kaasatakse poliitikakujundamisse võimalikult varases etapis. Seega on koostöö otsimine huvirühmadega probleemi kindlaksmääramisel varaseim võimalik kaasamisetapp.

Eesmärkide püstitamise abistamiseks on loodud erinevaid juhiseid ja meetodikaid. Ühe üldkasutatava meetodika kohaselt peavad eesmärgid vastama SMART-kriteeriumidele<sup>17</sup>, st, et eesmärgid peavad olema:

1. konkreetsed (*specific*) – eesmärgid peavad olema piisavalt konkreetsed, et neid ei oleks võimalik erinevalt tõlgendada;
2. mõõdetavad (*measurable*) – eesmärgid peaksid määrama soovitud tulevase olukorra mõõdetavate kriteeriumidega, et oleks võimalik hinnata, kas eesmärk saavutati või mitte;
3. legitiimsed (*accepted*)<sup>18</sup> – kui eesmärgiks on käitumise mõjutamine, siis peab eesmärk olema aktsepteeritud, arusaadav ja ühtmoodi tõlgendatav kõigi poolt, kes vastutavad selle saavutamise eest;
4. realistlikud (*realistic*)<sup>19</sup> – eesmärgid peavad olema auahned (olemasolevat saavutustaset kirjeldavast eesmärgist pole kasu), aga nad peavad olema nende saavutamise eest vastutavate isikute jaoks ka realistlikud, et neil oleks tähendus;
5. ajaliselt piiritletud (*time-bound*) – eesmärgid jäävad ebamääraseks, kui nad pole seotud täpse kuupäeva või perioodiga.

Enamasti ilmnevad eesmärgid erinevatel tasanditel ja neisse tuleks suhtuda hierarhiliselt. Üks võimalus eesmärkide suhestamiseks on eristada mõjueesmäärke, tulemuseesmäärke ja tegevuseesmäärke<sup>20</sup>:

1. mõjueesmärgid on poliitika üldised sihid ja neid väljendatakse lõpliku tulemuse või mõjuna. Edu puhul peab riigi sekkumine tekitama muutuse üldeesmärgi saavutamise suunas (eeldusel, et kõrgetasemeliste eesmärkide saavutamine sõltub ka teistest teguritest väljaspool valitsusasutuse kontrolli). Üldeesmärgiks on näiteks majanduskasvu toetamine maapiirkondades ja selle saavutamise indikaatoriks on maapiirkondade majanduskasvu määr;
2. tulemuseesmärgid on poliitika vahetud eesmärgid, mis on vaja saavutada, et jõuda üldeesmärkideni. Neid väljendatakse poliitika otseste ja lühiajaliste mõjudena. Üksikeesmärgiks on näiteks majandustegevuse toetamine maapiirkondades ja selle saavutamise indikaatoriks on asutatud uute ettevõtete arv;

Need kaks tasandit moodustavad arengukavade koostamise kontekstis strateegilised eesmärgid.

3. tegevuseesmäärke kirjeldatakse väljundina – toodete ja teenustena, mida riigi sekkumine peaks looma. Nende eesmärkide saavutamine on üldjuhul riigi sekkumise eest vastutava asutuse otsese kontrolli all (st kõrvaltegurite mõju eesmärkide saavutamisele on väike). Tegevuseesmärgiks on rahalise abi andmine projektidele, mis toetavad maapiirkondades alustavaid ettevõtteid, ning selle saavutamise indikaatoriks on rahalist abi saavate projektide arv.

Eesmärkide püstitamisega võib alustada nii mõjude tasandilt kui ka tegevuseesmärkidest. Praktikaks on oluline, et sõltumata sellest, millisel tasandil alustatakse eesmärkide püstitamist (ka tasandite arv võib varieeruda, sõltuvalt poliitika iseloomust), tuleb liikuda tasandite vahel üles-alla, kuni eesmärgid on nii omavahel kui ka suhtes lahendatava probleemiga kooskõlalised ja loogiliselt seotud.

---

<sup>17</sup> Kriteeriumide lõplik väljatöötaja pole teada (seda enam, et erinevates käsitlustes tähistavad akronüümi erinevad tähed erinevaid ingliskeelseid sõnu), kuid juhtimiskonsultant Peter Drucker kirjeldas oma 1954. aasta raamatus „The Practice of Management“ eesmärkidel põhinevat juhtimise süsteemi, mis on väga sarnane tänapäeval tuntud SMART-kriteeriumidega, mis on praeguseks rakendust leidnud väga erinevates valdkondades, sh ka Euroopa Komisjoni mõjude analüüsi juhise soovitatav probleemide lahendamisel seada SMART-eesmäärke.

<sup>18</sup> Mõne käsitluse kohaselt tähistab A ka saavutatavust (*achievable*).

<sup>19</sup> Mõne käsitluse kohaselt tähistab R ka asjakohasust (*relevant*).

<sup>20</sup> Selline liigitus väljendab eesmärkide hierarhilist iseloomu ning vastab eesmärkide üldtunnustatud liigendusele (ingliskeelses kirjanduses väljendatud kui *impact, outcome, output*). Arengukavade koostamise protsessis tuleks lähtuda Rahandusministeeriumi koostatud „Strateegilise planeerimise käsiraamatus“ antud liigendusest, mis jagab eesmärgid strateegilisteks ja tegevuseesmärkideks. Strateegilised eesmärgid võivad omakorda olla hierarhilises seoses, vastates seega siinsele jaotusele „mõju“ ja „tulemus“. Vt lisaks <http://www.fin.ee/strateegiline-juhtimine>.

Eesmärgid peavad puudutama olulise tähtsusega elemente ja neid ei tohi ühel tasandil olla liiga palju, kuna see viitab ebaselgelt kindlaksmääratud eesmärkidega poliitikale<sup>21</sup>.

### 3.3. Eesmärgi saavutamise vahendite kujundamine

#### Vahendite valimisel:

- ✓ määratakse kindlaks vahendid, mis võimaldavad saavutada püstitatud eesmärgi(d), ja selgitatakse välja kõige sobilikum mehhanism poliitika rakendamiseks (regulatiivne/mitteregulatiivne sekkumise viis);
- ✓ asutakse välistama vahendeid, lähtudes tehnilistest piirangutest või kasutades tulemuslikkuse, tõhususe ja koherentsuse kriteeriume;
- ✓ koostatakse nimekiri potentsiaalselt sobivatest vahenditest, mida täiendavalt analüüsitakse.

**Vahendite** kindlaksmääramine ja nende sobivuse üldanalüüs on võimalus tagada poliitikakujundamise läbipaistvus. See annab informatsiooni nii otsustajatele kui ka sihtrühmadele, miks välistati teatud vahendid poliitikakujundamise varajases etapis. Selle etapi läbimisel muutub lihtsamaks väljapakutud vahendite põhjendamine ja see aitab välistada keskendumist sobimatutele vahenditele<sup>22</sup>.

Esimese sammuna tuleks koostada nimekiri kõigist võimalikest vahenditest, millega püstitatud eesmärkide saavutamine oleks võimalik. Teisi võimalikke lahendusi ei tohiks välistada ka juhul, kui tundub, et üks konkreetne lahendus on selgelt eelistatum. Kõikide võimalike vahendite hindamine peaks toimuma võrdluses olukorraga, kus riik ei sekku (mitte midagi tegemine). Võimalikeks tegevusteks lisaks mitte midagi tegemisele on näiteks:

- 1) olemasolevate vahendite (sh nt õigusaktide) parem rakendamine;
- 2) avalikkuse informeerimine ja juhiste andmine;
- 3) avaliku sektori otsene rahaline sekkumine;
- 4) turupõhised instrumendid (sh raha eest väljastatavad load, kvoodid) ja maksud;
- 5) uue õigusliku regulatsiooni loomine.

Seejuures ei saa tegevusetuse tagajärgede kirjeldamisel eeldada, et kõik tegurid jäävad samaks, vaid tuleb arvesse võtta ka seda, et olukord võib muutuda ilma riigi sekkumiseta. Välistamiseks riigi sekkumist valdkondadesse, kus see vajalik pole, tuleb põhjendada, miks käsitletava probleemiga peab tegelema riik. Peamiste riigi sekkumise argumentidena võib selgitada, miks turumehhanismid asjaomasel valdkonnas ei toimi, miks on vaja järgida võrdsuspõhimõtet ning millised on sekkumise põhjused.

Olles määranud kindlaks erinevad võimalikud vahendid, tuleks võrdlevalt analüüsida nende abil probleemide lahendamise võimalikkust ning selgitada, miks on arengukava koostamine või õiguslik

<sup>21</sup> Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhend (2009)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

<sup>22</sup> Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhend (2009)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

reguleerimine parim vahend eesmärgi saavutamiseks<sup>23</sup>. Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise fakt juba iseenesest näitab, et õigusakti ettevalmistav ministeerium on jõudnud seisukohale õigusliku sekkumise vajaduse suhtes, mis aga ei tähenda, et õigusakti ettevalmistaja seda seisukohta väljatöötamiskavatsuses põhjendama ei pea. Juhul, kui Eestiga võrreldavates riikides on tegeletud sama küsimusega, tuleks analüüsida välisriikide praktikat – kuidas on olukord nendes riikides lahendatud ja millised on erinevate lahenduste eelised ning puudused. Kas mõni neist lahendustest sobiks Eestile? Erinevaid vahendeid tuleks võrrelda, lähtudes minimaalselt:

1. mõjususest – kas meetmega on võimalik saavutada soovitud olukorda, st eesmärki;
2. tõhususest – mis on iga meetmega eesmärgi saavutamise ressursikulu (kulu-tõhusus).

Peale selle võib olla asjakohane hinnata vahendeid ka koherentsuse seisukohast – kas ja mis moel mõjutab iga vahendiga eesmärgi saavutamine teisi valdkondi (oluline valida vähima negatiivse mõjuga vahend).

Lahenduste kindlaksmääramisel tuleks seega kirjeldada erinevate lahenduste omadusi selliselt, et neid oleks võimalik üksteisest eristada ja omavahel võrrelda, lähtudes kolmest ülaltoodud kriteeriumist. Et põhjendada vahendi valikut, peaks erinevatest võimalustest valitud vahend olema eelistatuim nii tulemuslikkuse, tõhususe kui ka koherentsuse poolest, või põhjendatakse, miks teatud kriteeriumist lähtumine on tähtsam teistest.

### 3.4. Erinevate vahendite mõjude analüüs

#### Käesolevas etapis:

- ✓ **tuvastatakse erinevate vahendite mõjud;**
- ✓ **määratakse kindlaks vahendite mõjude olulisus;**
- ✓ **selgitatakse muude mõjude avaldumisega seotud asjaolud.**

Erinevate vahendite mõjude tuvastamine, nende olulisuse kindlaksmääramine, mõjude avaldumisega seotud asjaolude selgitamine ja viimaks oluliste mõjude põhjalikum analüüs on järjestikused tegevused, mis kõik on suunatud kavandatava poliitika ja selle erinevate võimalike meetmete tagajärgede ennustamisele, et analüüsi tulemuste põhjal oleks võimalik võrrelda erinevaid lahendusi ja langetada kaalutletud otsus. Eelnevalt kirjeldatud tegevused jagatakse kolmeks etapiks, mõjude avaldumisega seotud asjaolude selgitamine on osa teisest etapist. Etappideks jaotamise eesmärk on ühest küljest soov tagada lõpliku mõjude analüüsi proportsionaalsus – arvestades mõjude analüüsi ressursimahukust, tuleks põhjalikul mõjude analüüsil keskenduda ainult olulistele mõjudele. Teisisõnu, **esimese ja teise etapi** (mõjude ja nende olulisuse kindlaksmääramine) **läbitegemine on kohustuslik iga eelnõu puhul, 3. etapp läbitakse vaid mõjude puhul, mis on tunnistatud olulisteks.** Teisest küljest võimaldab etappide eristamine selgemalt rõhutada koostöövajadust mõjude analüüsi käigus. Protsessi esimeses ja teises etapis kogutud informatsiooni ja tehtud analüüsi tulemuste jagamine teiste puudutatud asutuste ning organisatsioonidega võimaldab koguda enne mõjude põhjalikumat analüüsi selleks vajalikku tagasisidet ja teisi kasulikke andmeid.

<sup>23</sup> Uue õigusliku regulatsiooni loomine ei pruugi olla ainuvõimalik lahendus probleemile, pigem tuleks kaaluda regulatsioonide lihtsustamist ja vähendamist.

Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse vormis kajastatakse etappide 3.4.1–3.4.3 väljundeid. Arengukavade puhul on nõutav arengukava koostamise ettepaneku juurde [lisa 2](#) viidatud vormi täitmine ning selle lisamine ministeeriumidevahelisel kooskõlastusringil AKE-le.

### 3.4.1. Mõjude tuvastamine

Mõjude tuvastamise eesmärgiks on selgitada välja poliitainstrumentide eeldatavad mõjud. Eestis on „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga“ määratud kuus peamist mõjuvaldkonda:

- 1) sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju;
- 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele;
- 3) mõju majandusele;
- 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale;
- 5) mõju regionaalarengule;
- 6) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Igale mõju alavaldkonnale vastab konkreetne ministeerium või ministeeriumid, kelle pädevuses on vastava valdkonna korraldamine ja areng (vt [lisa 1](#): „Mõjude valdkonnad ja vastutavad ministeeriumid“). Mõjude kuus põhivaldkonda jagunevad omakorda alavaldkondadeks (vt [lisa 3](#): „Mõjude väljaselgitamise kontrollküsimustikud“).

Poliitika kavandaja või konkreetsemalt õigusakti või arengukava ettevalmistaja kohuseks on analüüsida kõikide mõjude avaldumist mõjude alavaldkonna tasemel (st näiteks mõjud elukeskkonnale või mõjud halduskoormusele jne), selles on abiks kontrollküsimused (vt [lisa 3](#)) ja kõikvõimalikud muud abimaterjalid (uuringud ja teised informatsiooniallikad), mille abil on võimalik hinnata, kas kavandatav poliitika mõjutab konkreetset alavaldkonda või mitte.

### 3.4.2. Mõjude olulisuse väljaselgitamine

Kui on selgunud, et võib eeldada teatud valdkonna mõjude esinemist arengukava või akti rakendamisel, siis enne kui asuda neid mõjusid põhjalikult analüüsima, tuleb hinnata, kas mõjud on olulised või mitte. Oluliste mõjude avaldumist analüüsitakse põhjalikult eelnõu edasise väljatöötamise käigus, väheolulisi mõjusid täiendavalt analüüsida ei ole vaja. Samas kui väljatöötamise käigus selgub, et algselt peeti teatud valdkonna mõjusid ekslikult väheolulisteks, siis tuleks neid vaatamata algsele hinnangule ikkagi täiendavalt analüüsida.

Mõjude olulisuse hindamiseks kasutatakse nelja kriteeriumi:

- 1) mõju ulatus;
- 2) mõju avaldumise sagedus;
- 3) mõjutatud sihtrühma suurus ja
- 4) ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Mõju **ulatus** on suur, kui sihtrühma (inimene, ettevõtte, keskkond) senine toimimine võib muutuda märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning eeldab sihiteadlikku kohanemist. Mõju ulatus on keskmine, kui sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne

eeldatavalt kohanemiskriisi. Mõju ulatus on väike, kui objektid kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks.

Mõju avaldumise **sageduse** määramisel tuleb arvestada mõju avaldumise regulaarsust ja tihedust. Mõju avaldumise sagedus on suur, kui mõjutatud adressaat (inimene, ettevõtte, keskkond) puutub muudatuste tagajärgedega kokku regulaarselt või reeglipäraselt ja tihti (nt iga päev), keskmine, kui kokkupuude on regulaarne või reeglipärane, aga mitte igapäevane, ning väike, kui kokkupuude on ebaregulaarne, juhuslik ja harv (näiteks ettevõtte pankrot, kohtuvaidlus).

Mõjutatud **sihtrühma suurus** hinnates tuleb esmalt määrata erinevad sihtrühmad, kellele mõju avaldub. Mõju olulisuse hindamisel analüüsitakse sihtrühma suhtelist suurus, võrreldes seda kõigi samasse gruppi kuuluvate objektidega Eestis. Näiteks, kui mõjutatud on teatud osa elanikkonnast, ettevõtetest või territooriumist, siis hinnatakse selle suurus võrreldes vastavalt kogu Eesti elanikkonnaga, ettevõtete arvuga või territooriumiga. Sihtrühma saab pidada suureks, kui mõjutatud on üle poole Eesti elanikkonnast, ettevõtete arvust või territooriumist (nt perekonnaseaduse muudatused, mis puudutavad kõiki eestimaalasi). Sihtrühma suurus on keskmine, kui mõjutatud objektide hulk võrreldes kogu grupi suurusega on 5–50%, ja väike, kui mõjutatud on alla 5% grupist. Vahel võib mõju hinnata oluliseks ka siis, kui sihtrühma suurus on keskmine või väike, kuid tegemist on ühiskonna jaoks väga olulise sihtrühma (nt ühe vanemaga pered – ligi 600 000 leibkonnast vaid ca 20 000 leibkonda) või tundliku küsimusega (nt karistusseadustiku muudatused, mis puudutavad karistusest tingimisi vabastatuid ning seeläbi kogu ühiskonda).

**Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski**<sup>24</sup> juures tuleb hinnata kaasnevate mõjude toimet sihtrühmadele – kas tegemist on negatiivse (koormav, piirav jne) või positiivse (kergendav, vabastav jne) toimega mõjudega. Eesmärk on tagada negatiivse iseloomuga mõjude põhjalikum analüüs, kuna koormavate regulatsioonide loomise õigustamiseks peavad olema kaalukad argumendid. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on suur, kui mõjuvaldkonnas sihtrühmadele kaasnevad mõjud on selge negatiivse iseloomuga. Risk on keskmine, kui kaasnevad mõjud on pigem negatiivse iseloomuga, ja väike, kui negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad või on vähesed.

Hinnates iga kriteeriumi paikapidavust konkreetse vahendi puhul kolme palli süsteemis (suur, keskmine, väike), on võimalik hinnata, kas konkreetne mõju on oluline või mitte. Kui neljast kriteeriumist vähemalt üks on saanud hinnangu „suur“ või vähemalt kaks kriteeriumi on saanud hinnangu „keskmine“, kvalifitseerub mõju oluliseks. Mõjude ja nende olulisuse määramise kirjeldamisel tehakse vahet olulistel mõjudel, mida on vajalik täiendavalt analüüsida, ja ebaolulistel mõjudel, mida ei ole kavas täiendavalt analüüsida.

### *Mõjude avaldumisega seotud asjaolude kirjeldamine*

Kui oluline mõju on tuvastatud, tuleb kirjeldada selle täpsemat avaldumist, sh seda, mis põhjustab mõju avaldumise (ehk tagajärje), ja analüüsida, kuidas mõju sihtrühmadele avaldub (sihtrühmad tuvastati eelmises etapis). Näiteks käibemaksutõusu mõju lühiajaliselt tarbimise vähenemisele avaldub selle kaudu, et inimesed muudavad oma tarbimiskäitumist ning säästavad rohkem või teevad rohkem sisseoste välismaal.

Potentsiaalseid mõjusid tuleks kaaluda – ning nende avaldumist seejärel kirjeldada – järgmisi kategooriaid silmas pidades:

---

<sup>24</sup> Risk on võimalus, et tegevusel on ebasoovitav tagajärg.

- I. Nii soovitud kui ka soovimatud mõjud<sup>25</sup> ehk kasud ja kahjud. Näiteks toob käibemaksu tõstmine kaasa riigieelarve tulude suurenemise, kuid põhjustab ühiskonnagrupidest vähekindlustatud elanikkonna gruppide elujärje halvenemist suhteliselt kõige rohkem.
- II. Otsesed ja kaudsed mõjud<sup>26</sup>. Näiteks liikluskiiruse asulapiirkonnas vähendamise (eesmärk vähem avariisid) kaudne tagajärg võib olla suurenenud ummikud ja sellest johtuv suurem saaste.
- III. Mõju sihtrühmadele. Erinevatel meetmetel on erinevatele sihtrühmadele erinev mõju. Tüüpilised sihtrühmad, kelle seisukohast mõjusid hinnata, on ettevõtted ja tööstus, kodanikud ja avalik haldus. Neid kategooriaid saab omakorda jagada alakategooriateks, näiteks ettevõtteid saab jagada suuruse või valdkonna järgi, kodanikke saab jagada tarbijateks, patsientideks või maksumaksjateks. Avalikku haldust saab jagada nt tasandi järgi keskvalitsuseks ja kohalikuks omavalitsuseks.
- IV. Mõjude avaldumise ajaline perspektiiv. Mõjud võivad avalduda nii lühiajalises kui ka pikaajalises perspektiivis.

### 3.4.3. Põhjalikuma mõjude analüüsi tegemine

Nende mõjude puhul, mis hinnati oluliseks, tuleb teha põhjalikum mõjude analüüs. Määrates eelnevalt kindlaks erinevate meetmete eeldatavad mõjud, analüüsides nende põhjuseid ning olulisust (lähtudes punktides 3.4.1 ja 3.4.2 toodud juhistest) ning kirjeldades nende avaldumise asjaolusid, on loodud hea alus oluliste mõjude põhjalikumaks analüüsiks, et järgmise sammuna võrrelda erinevaid lahendusi ning langetada kaalutletud otsus.

Arvestades mõjude analüüsi protsessi järjepidevust ja etappide omavahelist tugevat seotust, tuleks mõjude analüüs võimaluse korral teha eelnevalt väljatoodud probleemide/alaprobleemide ning eesmärkide/alaeesmärkide ja nende saavutamiseks rakendatavate võimalike lahenduste või elluviidavate tegevuste kaupa. Analüüsi objektiks peaksid olema nii võimalikud regulatiivsed lahendused (nt ebasoovitava tegevuse keelamine või maksustamine), mitte midagi tegemine ehk 0-lahendus kui ka need mitteregulatiivsed poliitikavahendid, mis tunnistati punktis 3.3 kirjeldatud analüüsi käigus samuti tulemuslikeks ja tõhusateks.

Mõjusid on võimalik analüüsida, lähtudes kvalitatiivsetest ja kvantitatiivsetest meetoditest. Kvalitatiivse mõjude analüüsi käigus kogutakse valitud (st oluliste) kaasnevate mõjude kohta kokku nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid andmeid ning neid analüüsitakse kvalitatiivselt, tehes tavaliselt nn juhtumianalüüsi. Kvantitatiivsete meetoditega mõjusid analüüsides võetakse aluseks kvantitatiivsed andmed, st mõjud, mis on viidud rahaliselt hinnatavale kujule, ning hinnatakse seejärel erinevate meetmete kulusid ja tulusid (kulu-tulu analüüs) või ka soovitud eesmärkide saavutamise kulu (kulu-tõhususe analüüs). Täpsem ülevaade valitud kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete tehnikate kasutamisest on toodud [lisas 6](#).

---

<sup>25</sup> Soovitud mõjud ühtivad muudatuse eesmärgiga, soovimatud mõjud ilmnevad paralleelselt soovitud mõjudega ja ei vii eesmärgi täitumiseni või on püstitatud eesmärgiga vastuolus (vähendades soovitud mõju ulatust). Mõjude prognoosimise käigus on oluline lisaks soovitud mõjudele hinnata võimalikult täpselt ka kaasnevaid kõrvalmõjusid. Varajane märkamine annab võimaluse astuda teadlikke samme soovimatute tagajärgede kõrvaldamiseks või vähendamiseks.

<sup>26</sup> Otsesed mõjud avalduvad objektile (inimgrupp, ettevõtteid, keskkond jmt) muutuste tulemusena otseselt (nt suurenenud töötute abirahad, vähenenud maksumäärad või suurenenud saastekvoodid). Kaudsed mõjud on mõjud, mis avalduvad objektile mõne vahendava teguri tulemusel. Näiteks võib miinimumpalga tõstmine avalduda aktiivsele töötajaskonnale nii otseselt (suurenenud sissetulek) kui ka kaudselt (töökohtade ümberkorraldamine ja tööturu struktuuri muutus).

### 3.5. Erinevate vahendite võrdlemine

#### Erinevate vahendite võrdlemisel:

- ✓ kaalutakse võimaliku vahendi tulemuslikkust, tõhusust ning olulisemaid tugevusi ja nõrkusi;
- ✓ kui võimalik, esitatakse tulemused nii kokkuvõtlikult kui ka alaeesmärkide kaupa;
- ✓ määratakse, kui võimalik, kindlaks eelistatud vahend.

Mõjude analüüsi üks kõige praktilisemaid väärtusi on see, et ta aitab teha informeeritud valikuid piiratud ressursside ja võimaluste paljususe korral. Pärast mõjude kindlaksmääramist ja analüüsi on võimalik koostada erinevate võimalike vahendite kokkuvõtlik analüüs, milles võrreldakse nende tulemuslikkust, tõhusust ning olulisemaid tugevusi ja nõrkusi ning määratakse kindlaks eesmärgi saavutamiseks sobivaim vahend. Tugevuste ja nõrkuste võrdlemiseks on otstarbekas viia erinevate lahenduste mõjud võrreldavale kujule, mille puhul mõjude kvantitatiivne esitamine tuleb kindlasti kasuks. Samas ei saa alahinnata ka erinevate asjaomaste isikute ning institutsioonide ettepanekuid ja arvamusi, mida saab eelkõige esitada kvalitatiivselt. Erinevate vahendite võrdlemise soodustamiseks on mõistlik esitada erinevate lahenduste mõjud eesmärkide, tegevuste ja mõjuliikide kaupa.

Erinevate vahendite võrdluse kokkuvõtte peaks eesmärkide kaupa tooma välja eelistatud valikute ja tegevuste järjestuse koos põhjendusega (sh kirjeldades lahenduste positiivseid ja negatiivseid mõjusid). See tagab mõjude analüüsi läbipaistvuse ja arusaadavuse poliitiliste otsuste tegijate jaoks<sup>27</sup>.

Kooskõlastusringile saadetud eelnõudes sisalduva mõjude analüüsi põhjal saavad teised osalised (ministeeriumid, valitsusvälised osalised) hinnata, kas tuvastatud on kõik olulised mõjud ning kas mõjude analüüs on tehtud piisava põhjalikkusega.

### 3.6. Poliitika vahe- ja järelhindamise planeerimine

#### Järelhindamise planeerimisel:

- ✓ kirjeldatakse eesmärkide saavutamise jälgimise ehk andmete kogumise üldist korraldust;
- ✓ kirjeldatakse eesmärkide saavutamise hindamise üldist korraldust.

Poliitikakujundajad vajavad töövahendeid, mille abil teha kindlaks, kas poliitika rakendamine läheb soovitud rada pidi ja kas poliitika saavutab seatud eesmärgid. Vahe- ja järelhindamine on asjakohased valdkonna arengukavade elluviimise seires, järelhindamine õigusakti mõjude avaldumise hindamisel. Kui poliitika ei saavuta seatud eesmärgid, siis on samuti vaja teada, kas see tuleneb vigadest poliitika kujundamisel või selle rakendamisel (nt kas probleemi analüüs oli täpne või on muutunud tegevuskeskkond? Kas eesmärgid olid realistlikud? Kas rakendamise eest vastutavad said poliitikast aru ja olid valmis sellest k.a detailides lähtuma? Kas ebapiisav rakendamine tuleneb nõrgast haldussuutlikkusest või regulatsiooni puudustest, sh mitmetitõlgendatavus ja lüngad). Poliitika jälgimise ja hindamise korraldus, sh hoolikalt valitud indikaatorite abil andmete kogumine, annavad

<sup>27</sup> Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhend (2009)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

väärtuslikku informatsiooni nendele küsimustele vastamiseks ja abi, et muuta riiklik sekkumine sobilikumaks.

Poliitika väljatöötamisel on vajalik määrata kindlaks peamiste eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutatavad indikaatorid ning kirjeldada eesmärkide saavutamise jälgimise ehk andmete kogumise ja hindamise üldist korraldust. Indikaatorid peavad võimaldama hinnata, kas poliitika rakendati korralikult ja kas eesmärgid saavutati. Lisaks peavad indikaatorid olema usaldusväärsed ja selged. Täiendav oluline tegur indikaatorite valikul on nende kasutamiseks vajalike andmete kogumise lihtsus – indikaatori kohta andmete kogumise kulu ei tohi olla suurem nende andmete väärtusest. Kui sobilik indikaator on leitud, tuleks juba poliitikadokumendi ettevalmistamise käigus:

- lühidalt kirjeldada, kuidas kogutakse poliitika rakendamise ja mõjude hindamiseks vajalikke andmeid;
- kirjeldada vahe- ja järelhindamise sisu, toimumisaega (ja vajaduse korral sagedust) ning eesmärki.

Poliitikadokumendi ettevalmistamise käigus tuleks vastata järgmistele järelhindamist puudutavatele küsimustele:

1) kes on võtmeisikud vajaliku informatsiooni kogumiseks ja kasutamiseks (nt Statistikaamet, rakendamisega tegelev asutus, sihtrühmad jne)? Kuidas omavahel informatsiooni jagatakse ja üldistatakse?

2) mil määral on jälgimiseks, andmete kogumiseks ja hindamiseks vajalikud struktuurid juba olemas?

3) kas kehtiva olukorra kohta on kogutud piisaval hulgal andmeid või on vajalik lisaandmete kogumine pärast poliitikameetme rakendamisotsuse tegemist?

Poliitika või ka organisatsiooni tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks kasutatakse indikaatoreid. Indikaatorid jagunevad järgmiselt vastavalt sellele, millise taseme tulemust (püstitatud eesmärgi suhtes) soovitakse mõõta:

1. **väljundiindikaatorid**, mis iseloomustavad konkreetse tegevuse eeldatavat vahetut tulemit (i.e. *output*), nt toimunud koolituste arvu, toetust või nõustamist saanud väikeettevõtjate arvu jne. Sobivad tegevuseeesmärkide hindamiseks;

2. **tulemusindikaatorid**, mis näitavad taotletava tulemuse saavutamist või saavutamise suunas liikumist (*outcome*). Need on näiteks otsesed mõjud sihtrühmale, nt väikeettevõtjate rahulolu saadud nõustamisega. Sobivad kesktaseme (strateegiliste) eesmärkide hindamiseks;

3. **mõjuindikaatorid**, mille abil on võimalik mõõta või hinnata soovitud sotsiaal-majanduslikku mõju (*impact*) saavutamist. Need iseloomustavad tagajärgi väljaspool selle otsest ja kohest kokkupuudet adressaatide või sihtrühmaga. Sobivad valdkonna (strateegiliste) eesmärkide hindamiseks. Need hõlmavad keskmise või pika perioodi jooksul avalduvaid:

3.1. soovitud ja soovimatuid mõjusid programmi otsestele adressaatidele ja sihtrühmale, nt jätkuvalt tegutsevate väikeettevõtjate arv 3 aastat pärast toetuse saamist;

3.2. soovitud ja soovimatuid mõjusid isikutele ja organisatsioonidele, kes ei kuulunud meetme otseste adressaatide ja sihtrühma hulka, nt mõju toetatud firmade varustajatele või allhankijatele.

Lisaks eristatakse veel **valdkonna üldisi näitajaid**, mis loovad tulemusindikaatoritele sobiva konteksti. Need hõlmavad kogu territooriumi, rahvastikku või selle osa, sõltumata sellest, kas poliitikainstrument puudutas neid või mitte, nt põhikooliõpilaste arvu muutus järgneval kümnendil või regulaarselt internetti kasutatav protsent elanikkonnast. Seega ei mõõdetata selliste indikaatoritega

vaatluseluse poliitika, programmi või asutuse tulemuslikkust, kuid need aitavad mõista poliitika, programmi või asutuse tegevuskeskkonna dünaamikat või hetkeolukorda.

Kirjeldataud indikaatoreid, eriti väljundindikaatoreid, saab kombineerida ressursidimensiooniga, mis annab informatsiooni raha, tarvikute, inimressursi ja muude sisendite kasutamise tulemuslikkuse kohta nii tõhususe kui ka mõjususe aspektist. Näiteks tee-ehituses on väljundiks ehitatud teede kilometraaž ning tõhusust väljendavaks suhteks ehitatud teekilomeetri hind.

Regulatiivsel sekkumisel nii käegakatsutavat väljundit ei pruugi tekkida, seega võib väljundiks pidada regulatsiooni sihtrühma tehtud tegevusi, et saavutada kooskõla uue regulatsiooniga. Kui seaduseelnõu väljatöötamisel on probleemi lahendamiseks valitud tegevusega kaasnevad konkreetsed mõjud tuvastatud ja analüüsitud, siis tuleb järeelhindamisel vaadata, kas need mõjud on avaldunud.

Sõltumata poliitikainstrumendi sisust peaks selle tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutatavad indikaatorid olema:

- asjakohased, st väljendama selget seost eesmärgiga;
- legitiimsed, st usutavad mitteasjatundjate jaoks, üheselt mõistetavad ja kergelt tõlgendatavad;
- olulised, st mõõtma võimalikult täpselt asjassepuutuvaid tulemusi;
- lihtsalt jälgitavad (sh andmete kogumise kulud peaksid olema madalad);
- mittemanipuleeritavad<sup>28</sup>, st mitte motiveerima valdkonnas tegutsejaid sisuliselt ebasoovitavale tegevusele.

Poliitika rakendamise jälgimist ette valmistades tuleks koostada plaan indikaatorite ja teiste hilisema tulemuste saavutamist puudutava analüüsi jaoks oluliste asjaolude kohta andmete kogumiseks. Samuti tuleb analüüsida andmete kogumise, säilitamise ja töötlemise meetodikate usaldusväärsust; tagada, et poliitika rakendamise jälgimine toimiks algusest peale ja et andmete kogumiseks vajalikud õiguslikud alused oleksid olemas, samuti oleks selge, kust neid andmeid on võimalik koguda ning kuidas (nt kui andmeid kogutakse Statistikaameti uuringutega, on oluliseks küsimuseks, kas neid avaldatakse avalikus andmebaasis või on vajalik eripäringute tegemine).

Eespool kirjeldatu kehtib eriti arengukavade ja investeeringutega seotud poliitikameetmete kohta, kus süstemaatiline jälgimine võimaldab koguda andmeid sisendite või tarbitud ressursside kohta (nt eelarve kulutamise määr, vastavus planeeritud projektikuludele), rakendamisprotsessi kohta (nt väljamaksete tegemiseks kulunud aeg), väljundite kohta (nt toetatud projektide arv ja suurus, toetuse arv ja keskmise suurus), tulemuste kohta (nt nõutud tasemele vastavate koolitatute arv) ja konteksti kohta (nt töötuse määr).

Regulatiivse sisuga vahendite jälgimissüsteemid on teistsuguse ulatuse ja eesmärgiga. Nad võivad keskenduda nt sihtrühma vastavusele regulatsiooniga (nt nõuetele vastavat toodangut tootvate ettevõtete arv) ja kontekstiindikaatoritele<sup>29</sup>.

Poliitika vahe- ja järeelhindamise üldisemaks eesmärgiks on tuvastada, milline oleks olukord ilma poliitikameetmete rakendamisetä (erinevalt *ex ante* mõjude analüüsist, kus on vaja prognoosida olukorda pärast poliitika rakendamist ning võrrelda seda olukorraga, kui poliitikat ei rakendataks), samuti võimalus mõista erinevate poliitikakujundamise instrumentide toimet ning teha kindlaks põhjus-tagajärg-seoseid vahendite ja eesmärkide vahel.

<sup>28</sup> Indikaatoritele esitavate nõuete kohta vt täpsemalt Rahandusministeeriumi „Strateegilise planeerimise käsiraamatust“, <http://www.fin.ee/strateegiline-juhtimine>.

<sup>29</sup> Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhend (2009)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

## Lisa 1. Mõjude valdkonnad ja vastutavad ministeeriumid

Nr	Mõjuvaldkond	Mõjuvaldkonna alajaotis	Ministeerium
1.	Sotsiaalsed ja demograafilised mõjud	Mõju tervisele ja tervishoiule	Sotsiaalministeerium
		Mõju tööhõivele, töösuhte olemusele ja sisule ning töötingimustele	Sotsiaalministeerium
		Mõju võrdõiguslikkusele ja sotsiaalhoolekandele	Sotsiaalministeerium
		Mõju kodanikuühiskonna arengule	Siseministeerium
		Mõju haridusele ja kultuurile	Haridus- ja Teadusministeerium/ Kultuuriministeerium
		Mõju rahvastikule, sh sündimussuremus, ränne ja rahvusvähemused	Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Kultuuriministeerium
2.	Mõju riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele	Mõju riigi üldisele julgeolekule	Kaitseministeerium
		Mõju riigi sisejulgeolekule	Siseministeerium/ Justiitsministeerium
		Mõju rahvusvahelistele suhetele	Välisministeerium
3.	Majanduslikud mõjud	Mõju leibkondade toimetulekule ja majanduslikele otsustele	Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
		Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium
		Mõju halduskoormusele	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
		Mõju infoühiskonna arengule	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
		Mõju põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainete tööstuse arengule	Põllumajandusministeerium
4.	Keskkonnamõjud	Looduskeskkond	Keskkonnaministeerium
		Elukeskkond	Keskkonnaministeerium
5.	Mõju regionaalarengule	Mõju regionaalarengule	Siseministeerium
5.	Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele	Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele	Rahandusministeerium/ Siseministeerium
		Mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele	Rahandusministeerium

## Lisa 2. Esialgne hinnang arengukava või Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele

<b>1.1. Kavandataav muudatus või meede</b>	<i>Kirjeldatakse <u>iga</u> mõju avaldatavat muudatust või meedet (neid võib olla 1-n) ning esitatakse alljärgnev informatsioon</i>						
<b>1.2. Mõjuvaldkond ja alavaldkond</b>	<i>I-VI vastavalt HÕNTE § 46 lõike 1 ja kontrollküsimumstiku järgi. Ühe valdkonna kohta võib olla mitu alajaotist, kus muudatuse või meetmega kaasnevad mõjud avalduvad</i>	<b>1.3. Mõju olulisus</b> (väike; keskmine; suur)				<b>1.4. Koondhinnang mõju olulisusele</b> (v, k, s).	<b>1.5. Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus</b>
		<b>Ulatus</b>	<b>Sagedus</b>	<b>Sihtrühma suurus</b>	<b>Ebasoovitavate mõjude risk</b>	Kui neljast kriteeriumist vähemalt üks on saanud hinnangu „suur“ või vähemalt kaks kriteeriumi on saanud hinnangu „keskmine“, kvalifitseerub mõju oluliseks.)	<i>Siin kirjeldatakse iga kontrollküsimumstiku alaküsimumse tasandil, kuidas mõjud avalduvad (vt alapeatükki 3.4.3).</i>
<b>n.1. Kavandataav muudatus või meede</b>	<i>Kirjeldatakse <u>iga</u> mõju avaldatavat muudatust või meedet (neid võib olla 1-n) ning esitatakse alljärgnev informatsioon</i>						
<b>n.2. Mõjuvaldkond ja alavaldkond</b>	<i>I-VI vastavalt HÕNTE § 46 lõike 1 ja kontrollküsimumstiku järgi. Ühe valdkonna kohta võib olla mitu alajaotist, kus muudatuse või meetmega kaasnevad mõjud avalduvad</i>	<b>n.3. Mõju olulisus</b> (väike; keskmine; suur)				<b>n.4. Koondhinnang mõju olulisusele</b> (v, k, s).	<b>n.5. Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus</b>
		<b>Ulatus</b>	<b>Sagedus</b>	<b>Sihtrühma suurus</b>	<b>Ebasoovitavate mõjude risk</b>	Kui neljast kriteeriumist vähemalt üks on saanud hinnangu „suur“ või vähemalt kaks kriteeriumi on saanud hinnangu „keskmine“, kvalifitseerub mõju oluliseks.)	<i>Siin kirjeldatakse iga kontrollküsimumstiku alaküsimumse tasandil, kuidas mõjud avalduvad (vt alapeatükki 3.4.3).</i>
<b>Edasine analüüs</b>	<i>Oluliste mõjude puhul on vajalik kirjeldada, kuidas on kavas mõju avaldumist arengukava koostamise või Euroopa Liidu asjades seisukohtade täpsustamiseks põhjalikumalt analüüsida. Milline uuring on kavas teha? Kes ja milliseid mõjusid analüüsib?</i>						
<b>Miks on mõju ebaoluline?</b>	<i>Kooskõlastusringile saadetavas dokumendis tuleb nelja kriteeriumi (ulatus, sihtrühma suurus, sagedus, ebasoovitavate mõjude risk) abil selgitada, miks algatuse ettevalmistaja ei pea mõnda tuvastatud mõju oluliseks ja/või miks ta ei kavatse mõnd oluliseks hinnatud mõju täiendavalt analüüsida.</i>						

## Lisa 3. Mõjude väljaselgitamise kontrollküsimustik

### Sissejuhatuseks

Järgnev küsimustik on üles ehitatud kahe tasandi *kas*-küsimustele, mis jagunevad kuude mõjuvaldkonda ja mis on aluseks sellele, et tuvastada, millistes mõjuvaldkondades ja alavaldkondades (esimese tasandi küsimus) võivad esineda poliitikaalgatuse olulised mõjud<sup>30</sup>. *Kas*-küsimused eeldavad jah-ei vastust; kui vastus on eitav, siis edasi pole mõjuvaldkonnas (madalama tasandi) küsimustele vaja vastata. Oluliste mõjude tuvastamise järel tehakse esmane analüüs, hiljem analüüsitakse põhjalikumalt, millised need mõjud on ning kuidas ja kelle suhtes need avalduvad, sh neid võimaluse korral kvantifitseerides. Nende mõjude avaldumise asjaolude kirjeldamise hõlbustamiseks on esitatud teise tasandi alaküsimused.

Küsimustiku täitmise lihtsustamiseks tehakse Riigikantselei (<http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine>) ja Justiitsministeeriumi veebilehel ([www.just.ee/oma](http://www.just.ee/oma)) kättesaadavaks näidetega varustatud töövahend, mis aitab nii mõjude väljaselgitamisel kui ka olulisuse hindamisel.

### Mõjude lühiloend

Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud

- tervishoiukorraldus ja inimeste tervis
- tööturg
- töösuhe
- töötervishoid ja tööohutus
- sugudevahelised suhted
- riskirühma kuuluvate inimeste õigused
- osalemine ühiskondlikus elus
- haridussüsteem ja kultuur
- rahvastiku areng

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

---

<sup>30</sup> Küsimustiku täitmisel võib abimaterjalina kasutada Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi veebilehtedel avaldatud näidetega varustatud küsimustiku vormi.

- sisejulgeolek ja võitlus kuritegevusega
- üldine julgeolek
- suhted välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega

#### Mõju majandusele

- leibkondade toimetulek ja majanduslikud otsused
- ettevõtluskeskkond ja ettevõtete tegevus
- halduskoormus
- infoühiskonna areng
- põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainete tööstuse areng

#### Mõju loodus- ja elukeskkonnale

- looduskeskkond
- elukeskkond

#### Mõjud regionaalarengule

- regionaalpoliitika üldised eesmärgid
- piirkondade regionaalareng
- kohaliku tasandi positsioon ja osalus poliitikakujundamise protsessides

#### Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

- asutuste korraldus
- avaliku sektori rahastamine, sh kulud ja tulud

## 1. Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud

### Sisu ja vajalikkus

Sotsiaalsed ja demograafilised mõjud hõlmavad järgmisi valdkondi:

- ✓ tervis ja tervishoid ning sotsiaalhoolekanne;
- ✓ leibkondade majanduslik toimetulek;
- ✓ tööturg, töösuhte olemus ja sisu ning töötingimused, sh töötervishoid ja tööohutus;
- ✓ võrdne kohtlemine (sh õigus mitte olla diskrimineeritud rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse sättumuse või muude asjaolude tõttu);
- ✓ laste, vanemaealiste ja puuetega inimeste õigused;
- ✓ kodanikuühiskonna areng;
- ✓ haridus ja kultuur;
- ✓ rahvastik;
- ✓ sooline võrdõiguslikkus (naiste ja meeste olukord ühiskonnas ning sugudevahelised suhted).

Sotsiaalsete mõjude hindamise eesmärk on analüüsida igasuguseid riikliku või erasektori selliste meetmete tagajärgi elanikkonnale, mis muudavad seda, kuidas inimesed elavad, töötavad, suhtlevad, tarbivad, rahuldavad oma vajadusi ning tulevad toime ühiskonnaliikmetena. Sotsiaalsed mõjud ilmnevad, kui pärast sekkumist leiavad aset muutused üksikindiviidi, sotsiaalse institutsiooni või ühiskonna kui terviku toimimises.

Oluline on silmas pidada, et valdava enamiku meetmete sihtgruppi kuuluvad kahe suurima ühiskondliku grupi esindajad – naised ja mehed, mistõttu tuleb alati analüüsida seda, kuidas rakendatud ja rakendatavad meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas<sup>31</sup>.

Sotsiaalse mõju hindamisel tuleb muu hulgas arvestada Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>32</sup> § 12 (kõik on seaduse ees võrdsed), § 13 (õigus riigi ja seaduse kaitsele), § 16 (õigus elule), § 19 (õigus vabale eneseteostusele), § 26 (perekonna- ja eraelu puutumatus), § 27 (perekonna kaitse ja abikaasade võrdõiguslikkus), § 28 (igaühe õigus tervise kaitsele), § 34 (liikumisvabadus ja elukoha valimise vabadus) ja teisi sätestatud üldiseid põhimõtteid.

---

<sup>31</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 9.

<sup>32</sup> RT 1992, 26, 349.

### Teabeallikaid mõjude väljaselgitamiseks ja hindamiseks<sup>33</sup>

Statistikaameti päringud sotsiaalelu valdkonnas [www.stat.ee/sotsiaalelu](http://www.stat.ee/sotsiaalelu) ja rahvastiku valdkonnas [www.stat.ee/rahvastik](http://www.stat.ee/rahvastik)

Sotsiaalministeeriumi koondatav statistika [www.sm.ee/meie/statistika.html](http://www.sm.ee/meie/statistika.html) ning uuringud ja analüüsid [www.sm.ee/meie/uuringud-ja-analuusid.html](http://www.sm.ee/meie/uuringud-ja-analuusid.html)

„Mõjude hindamine sugupoolte aspektist. Juhendmaterjal.“ Sotsiaalministeerium, 2004, kättesaadav [www.ut.ee/gender/pdf/GM%20impact%20analysis%20Est.pdf](http://www.ut.ee/gender/pdf/GM%20impact%20analysis%20Est.pdf)

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutuste veebilehed, Statistikaameti kogumikud, Eurostat, WHO jt andmebaasid

Quinn, S. (2011) „Riigieelarve naistele ja meestele. Vajaduspõhine eelarvestamine avalikus sektoris.“ Sotsiaalministeerium, elektrooniline versioon kättesaadav <http://www.sm.ee/tegevus/sooline-vordoiguslikkus/programm-progress.html>

Soolise võrdõiguslikkuse aruanded, uurimused ja publikatsioonid <http://gender.sm.ee>

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid:

21. jaanuari 2004. a otsus nr 3-4-1-7-03 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-7-03>) – sotsiaalhoolekande seaduse põhiseaduspärasuse hindamine eluasemekulude arvesse võtmise osas toimetulekutoetuse määramisel, võrdsusõiguse põhimõte;

5. märtsi 2001. a otsus nr 3-4-1-2-01 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-2-01>) – välismaalaste seaduse põhiseaduspärasuse hindamine elamisloa andmise kriteeriumide osas, õigus perekonnaelu puutumatusel;

11. oktoobri 2001. a otsus nr 3-4-1-7-01 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222454942> ja <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222454943>) – relvaseaduse põhiseaduspärasuse hindamine relvaloa andmise kriteeriumide osas, vaba eneseteostuse õigus;

21. juuni 2004. a otsus nr 3-4-1-9-04 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-04>) – välismaalaste seaduse põhiseaduspärasuse hindamine kaalutusõiguse võimaldamise osas, õigus perekonnaelu puutumatusel;

25. novembri 1998. a otsus nr 3-4-1-9-98 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-98>) – politseiteenistuse seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, õigus valida elukohta;

3. mai 2001. a otsus nr 3-4-1-6-01 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-6-01>) – perekonnanime korraldamise seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, võrdsusõiguse põhimõte.

<sup>33</sup> Siin ja edaspidi pole allikate loetelu lõplik

Maakondade sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringud: <http://www.siseministeerium.ee/viidad>

## **Kontrollküsimused sotsiaalsete, seahulgas demograafiliste mõjude väljaselgitamiseks**

### **1.1. Kas eelnõu mõjutab hoolekande- ja tervishoiuteenuste korraldust ja inimeste tervist?**

- 1.1.1. Kas eelnõu mõjutab otseselt või kaudselt inimeste vaimset või füüsilist tervist, sh suremust, haigestumust, puudega isikuid jne?
- 1.1.2. Kas eelnõu mõjutab haiguste või tervisekahjustuste riskitegureid (elutingimuste, müra, õhu, vee jm keskkonna, sh töökeskkonna mõju tervisele, turvalisust, vigastuste ohtu jne)?
- 1.1.3. Kas eelnõu mõjutab inimeste tervisekäitumist ja tervise eeldusi, sh tubaka- ja alkoholitoodete tarbimine, füüsiline tegevus, tervislik toitumine, vaba aja veetmine?
- 1.1.4. Kas eelnõu mõjutab inimeste vajadust tervishoiu- või hoolekandeteenuste järele?
- 1.1.5. Kas eelnõu mõjutab meditsiiniasutuste tervishoiuteenuse või hoolekandeteenuste pakkumist, nende kättesaadavust (piirkondlikku, ajalist jne) ja kvaliteeti?
- 1.1.6. Kas eelnõu mõjutab tervishoiu- või hoolekandesüsteemi toimimist, sh tervishoiu või hoolekandesüsteemi rahastamist, ja jätkusuutlikkust?
- 1.1.7. Kas eelnõu mõjutab tervishoiu- või hoolekandeteenuste eest tasumist, sh patsientide makstavat osa ja patsientide sissetulekute vähenemist haiguse ajal?

### **1.2. Kas eelnõu mõjutab leibkondade toimetulekut?**

- 1.2.1. Kas eelnõu mõjutab leibkondade kulusid või tulusid (nt muutuvad maksumäärad või -baas, toetused) või leibkondade vara hulka või väärtust?
- 1.2.2. Kas eelnõu mõjutab (suurendab või vähendab) elanikkonnarühmade sotsiaal-majanduslikku ebavõrdsust, tõrjutust, vaesust? See tähendab, et mõne sotsiaalse grupi (riskigrupi) toimetulek muutub rohkem kui mõnel teisel grupil. Mõju ilmneb nt üksikvanemate, vanemaealiste, puudega inimeste, lasterikaste perede, rahvusvähemuste, teatud piirkonna elanike, teatud ameti esindajate või teiste gruppide toimetulekus.
- 1.2.3. Kas muutub elanikkonna risk langeda alla vaesuspiiri?

### **1.3. Kas eelnõu mõjutab tööturgu?**

- 1.3.1. Kas eelnõu mõjutab tööhõivet (ka vaeghõive, sunnitud juhuslik töötamine), töötust, mitteaktiivsust?

- 1.3.2. Kas eelnõu mõjutab erinevate sotsiaalsete rühmade tööhõivet, töötust, mitteaktiivsust (nt noored, vanemaealised, naised, puudega ja pikaajalise terviseprobleemiga inimesed, erinevas piirkonnas elavad inimesed, erinevate ametite, oskuste ja teadmistega inimesed jne)? Kas eelnõu mõjutab nende sotsiaalsete rühmade ligipääsu tööturule, toetab või takistab neid?
- 1.3.3. Kas eelnõu mõjutab töötajate (naiste ja meeste) liikumist kindlatele tegevusaladele, nt ehitus, kindlatesse riikidesse ja regioonidesse, näiteks Soome ja Tallinna, kindla juriidilise vormiga tööandjate juurde, nt avalikku sektorisse, kindlatele ametialadele, nt kõrgemaid oskusi ja teadmisi nõudvatele ametialadele, jne või vastupidi?
- 1.3.4. Kas eelnõu mõjutab tööandjate, sh äriühingute, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste, kolmanda sektori organisatsioonide, suure ja väikese töötajate arvuga tööandjad, tööjõu nõudlust (tööandjate loomine ja kaotamine, töökohtade loomine ja koondamine, töösuhte alustamine ja lõpetamine)?
- 1.3.5. Kas eelnõu mõjutab kindlate tööandjate rühmade, nt äriühingud, tegevusala, majandusüksuse suurus töötajate järgi, kindlas piirkonnas tegutsevad ettevõtted, nõudlust kindla tööjõu järele (nt kõrgelt haritud, kindlate ametitega)?
- 1.3.6. Kas eelnõu mõjutab töötajate koolitusvajadust? Kas eelnõu mõjutab koolituse kättesaadavust erinevatele töötajate rühmadele? Kas eelnõu mõjutab täiendus- ja ümberõppe korraldust või kasutamist?

#### **1.4. Kas eelnõu mõjutab töösuhet?**

- 1.4.1. Kas eelnõu mõjutab tähtjaliste töölepingute ja osaajaga töölepingute sõlmimist – kas see mõjutab tööandja või töötaja valikuid ja võimalusi?
- 1.4.2. Kas eelnõu mõjutab makstava töötasu suurust?
- 1.4.3. Kas eelnõu mõjutab töötajate soovi ja võimalusi oskusi ja teadmisi täiendada ning uusi teadmisi omandada?
- 1.4.4. Kas eelnõu mõjutab töötajate võimalusi töö- ja eraelu ühitada, nt võimalust teha karjääris paus hariduse omandamiseks, pere ja lastega seotud kohustuste täitmiseks jne?
- 1.4.5. Kas eelnõu mõjutab töötajate sotsiaalseid garantiisid, nt pensioni, töötuskindlustushüvitist jne?

#### **1.5. Kas eelnõu mõjutab töötervishoidu ja tööohutust?**

- 1.5.1. Kas eelnõu mõjutab tööst põhjustatud haiguste ja haigustega seotud terviseprobleemide esinemist?
- 1.5.2. Kas eelnõu mõjutab tööandjate- või töötajatepoolset motivatsiooni tervise edendamiseks, nt tervisespordivõimalused, ja tööohutuse parandamiseks töökohal?
- 1.5.3. Kas eelnõu mõjutab töötingimuste ja töökeskkonna edendamist tööandja poolt?
- 1.5.4. Kas eelnõu mõjutab tööandjate käitumist tegelemisel töökeskkonna ohutegurite väljaselgitamise ja ohtude kõrvaldamise või maandamisega?

## 1.6. Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste olukorda ühiskonnas ning sugudevahelisi suhteid?

1.6.1. Relevantsuse kontrollimiseks tuleb koguda ja analüüsida sooliselt eristatud statistilisi andmeid ja esitada üldised küsimused:

- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste igapäevaelu?
- ✓ Kas meeste ja naiste vahel on selles valdkonnas erinevusi (õigustes, kohustustes, võimalustes, vastutuses, ressurssides, osaluses, soorollidega seotud väärtustes ja normides)?

Kui vastus kummalegi küsimusele on jaatav, siis on sooline vaatenurk asjakohane ja asjaomase ettepaneku võimalikku mõju naistele ja meestele tuleks hinnata. Tuleks määrata, kas potentsiaalselt võib esineda positiivset või negatiivset mõju naistele või meestele või sugupoolte suhetele. Mõjude analüüsi vajadust aitavad hinnata ka alljärgnevad kontrollküsimused:

- 1.6.2. Kas eelnõu mõjutab meeste ja naiste ligipääsu ressurssidele (raha, aeg, omand, materiaalsed hüved, informatsioon, jne) ja ressursside jagunemist meeste ja naiste vahel?
- 1.6.3. Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste töö-, pere- ja eraelu ühitamise võimalusi, sh hoolduskohustusi (lapsed, eakad, erivajadustega inimesed, jne) ja ajakasutust?
- 1.6.4. Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste ameti- ja kutseoskuste arendamise võimalusi?
- 1.6.5. Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste töövõimalusi ja tööhõivet?
- 1.6.6. Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste võimalusi osaleda ühiskonna otsustusprotsessides?
- 1.6.7. Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste tervist ja haigestumist, tervisekäitumist ning vajadust tervishoiuteenuste järele?
- 1.6.8. Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste turvalisust, vägivalda ohvriks langemise ohtu?
- 1.6.9. Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste tõrjutust, sotsiaalset kaasatust?
- 1.6.10. Kas eelnõu mõjutab ühiskonna arusaama soorollidest, näiteks tööde jagunemine meeste ja naiste vahel, inimeste vastavaid hoiakuid ning käitumist?

## 1.7. Kas eelnõu mõjutab erinevatesse sihtrühmadesse kuuluvate inimeste õigusi?

1.7.1. Kas eelnõu tagab igaühe õiguse mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks? Kas eelnõu tagab igaühe õiguse mitte olla diskrimineeritud rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse või muude asjaolude tõttu?

- 1.7.2. Kas eelnõu mõjutab erinevate sotsiaalsete rühmade toimetulekut, sh igapäevaelu toimetulekut (iseseisev elamine, õppimine, töötamine), elatustaset, sh näiteks toetused vanemaealistele, lastega peredele, puuetega inimestele, ja nende võimalusi teha neile sobivat tööd?
- 1.7.3. Kas eelnõu puudutab erikohtlemist vajavate või riskirühma kuuluvate inimeste sotsiaalset kaasatust?
- 1.7.4. Kas eelnõu mõjutab noorte sotsiaalseid garantiisid (ravikindlustus, ühistranspordi sõidusoodustused, tasuta koolieine, õppevahendid, õppetoetused jms)?
- 1.7.5. Kas eelnõu mõjutab lapsi ja lastega perede heaolu ja tervist, toimetulekut, inimsuhteid, elukeskkonda, igapäevaelu sujumist, osalemist ja võrdsust kas otse laste või kaudselt nende pere või kogukonna kaudu?

#### **1.8. Kas eelnõu mõjutab kodanike võimalusi osaleda ühiskondlikus elus ja seda mõjutada?**

- 1.8.1. Kas eelnõu mõjutab kodanike selliseid põhiõigusi nagu sõnavabadus, ettevõtlusvabadus, eraelu puutumatus jne?
- 1.8.2. Kas eelnõu mõjutab noorte võimalusi osaleda ühiskondlikus elus?
- 1.8.3. Kas eelnõu mõjutab mittetulunduslike organisatsioonide maksukoormust?
- 1.8.4. Kas eelnõu mõjutab elanike ühiskondlikku aktiivsust (vabatahtlikku tegevust, annetamist)?
- 1.8.5. Kas eelnõu mõjutab mittetulunduslike organisatsioonide aktiivsust ja arengut?

#### **1.9. Kas eelnõu mõjutab haridussüsteemi ja kultuuri korraldust?**

- 1.9.1. Kas eelnõu mõjutab teadus- ja arendustegevust ning milline on eelnõu mõju teadmispõhise ühiskonna arengule?
- 1.9.2. Kas eelnõu mõjutab haridusteenuste, sh alus-, põhi-, kesk-, kõrg- ja täiendusharidus, ning kultuuriteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti?
- 1.9.3. Kas eelnõu mõjutab erinevate kultuurivaldkondade, sh teater, kino, muusika, kunst, arhitektuur, kirjandus, rahvakultuur, sport, meedia jne, arengut?

#### **1.10. Kas eelnõu mõjutab rahvastiku arengut?**

- 1.10.1. Kas eelnõu mõjutab sündimust?
- 1.10.2. Kas eelnõu mõjutab sisse- või väljarännet?
- 1.10.3. Kas eelnõu mõjutab rahvastiku soolis-vanuselist struktuuri?
- 1.10.4. Kas eelnõu mõjutab rahvusvähemuste olukorda Eestis?
- 1.10.5. Kas eelnõu mõjutab rahvusvähemuste lõimumist?

1.10.6. Kas eelnõu mõjutab rahvusvähemuste kultuurilise ja keelelise omapära säilimist?

1.10.7. Kas eelnõu mõjutab asustuse paiknemist?

## 2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

### Sisu ja vajalikkus

Mõjud riigi julgeolekule ja välissuhetele väljenduvad eelkõige mõjudes:

- ✓ sisejulgeolekule ja kuritegevusega võitlemisele;
- ✓ üldisele julgeolekule;
- ✓ suhetele välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Kuritegevusele ja sellega võitlemisele avalduva mõju hindamisel on kasulik analüüsida tegureid, millel on teadaolevalt seoseid kuritegevuse määra ja laadiga ning kuritegevusvastase võitluse eeldustega. Riigi julgeolekule osaks saava mõju hindamisel tuleb arvesse võtta ka Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>34</sup> § 15 (kohtusse pöördumise õigus), § 20 (õigus vabadusele), § 21 (õigus olla informeeritud vabaduse võtmise põhjustest), § 22 (süütuse presumpatsioon), § 23 (kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, mis ei ole karistatav selle toime panemise ajal) ja § 24 (õigused kohtumenetluses).

### Teabeallikaid mõjude väljaselgitamiseks ja hindamiseks

Statistikaameti sotsiaalelu valdkonna õiguse ja turvalisuse statistika [www.stat.ee/oigus-ja-turvalisus](http://www.stat.ee/oigus-ja-turvalisus)

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna tellitud uuringud ja analüüsid [www.just.ee/20262](http://www.just.ee/20262)

Justiitsministeeriumi koostatav kriminaalstatistika [www.just.ee/kriminaalstatistika](http://www.just.ee/kriminaalstatistika)

Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus [www.icds.ee](http://www.icds.ee)

Eesti Välispoliitika Instituut [www.evi.ee](http://www.evi.ee)

„Eesti arengukoostöö põhimõtted“ ja „Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011–2015“ <http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad/valispoliitika>

---

<sup>34</sup> RT 1992, 26, 349.

Eesti julgeolekupoliitika alused. Riigikogu 12. mai 2010. a otsus [www.riigiteataja.ee/akt/13314462](http://www.riigiteataja.ee/akt/13314462)

Teised valdkonna arengukavad: <http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad/turvaline-eesti> ja [http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad/Riigikaitse- ja julgeolekupoliitika](http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad/Riigikaitse-ja_julgeolekupoliitika)

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid:

25. veebruari 2004. a otsus nr 3-3-1-60-03 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222471883>) – relvaseaduse põhiseaduspärasuse hindamine, vajadus tagada riigi julgeolek ja avalik kord;

27. juuni 2005. a otsus nr 3-4-1-2-05 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222479869>) – liiklusseaduse põhiseaduspärasuse kontroll.

## Kontrollküsimused

### 2.1. Kas eelnõu mõjutab riigi sisejulgeolekut ja võitlust kuritegevusega?

- 2.1.1. Kas eelnõu mõjutab kuritegevust või terrorismi, sh kuritegevuse taset ning inimeste võimalusi ja valmisolekut (nt elukeskkonna või toimetuleku muudatuste tõttu) kuriteo toimepanemiseks?
- 2.1.2. Kas eelnõu mõjutab turvalisust, sh näiteks infoturvet, küberturvalisust, ruumilist turvalisust, isikurvalisust, personaliturvalisust, piiriturvalisust, päästesüsteemi, sh ohutusnõudeid ja -järelevalvet, päästeasutuste ülesandeid, hädaolukordadeks valmistumist ja kriisireguleerimist, või valvet?
- 2.1.3. Kas eelnõu mõjutab õiguskaitseorganite tööd, sh nende võimalusi takistada, paljastada või lahendada kuritegusid ja väärtegusid, mõista õigust ning viia ellu karistuspoliitikat?
- 2.1.4. Kas eelnõu mõjutab inimeste õigusi kriminaalmenetluses, sh tasakaalu julgeolekuhuvide ja kahtlustatavate õiguste vahel ning kuriteoohvrite ja tunnistajate õigusi?

### 2.2. Kas eelnõu mõjutab riigi üldist julgeolekut?

- 2.2.1. Kas eelnõu mõjutab Kaitseväge või Kaitseliidu organisatsiooni, töökorraldust ja võimet täita oma ülesandeid nii rahuajal (nt loodusõnnetuse või inimtegevuse tagajärjel aset leidnud katastroofi tagajärgede likvideerimine) kui ka kriisi korral ja sõjaajal, sh kaitsta riigi territoriaalset terviklikkust?

2.2.2. Kas eelnõu mõjutab Kaitseväge koostöövõimet NATO-ga, võimet osaleda rahvusvahelistes kriisihaldamisoperatsioonides ja teistes rahupartnerlusprogrammides ning kaitsekokkulepetes?

### **2.3. Kas eelnõu mõjutab suhteid välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega?**

2.3.1. Kas eelnõu mõjutab Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmist?

2.3.2. Kas eelnõu mõjutab Eesti välisesinduste tööd?

2.3.3. Kas eelnõu mõjutab Eesti võimet panustada rahvusvahelisse arengukoostösse ja humanitaarabisse?

2.3.4. Kas eelnõu mõjutab Eesti võimalikke läbirääkimispositsioone, -strateegiat ja -taktikat?

### 3. Mõju majandusele

#### Sisu ja vajalikkus

Mõju majandusele ilmneb, kui pärast sekkumist leiavad aset muutused üksikindiviidi, leibkondade, ettevõtete, kolmanda sektori, riigiasutuste või ühiskonna majanduslikes suhetes. Majanduslikud mõjud hõlmavad järgmisi valdkondi:

- ✓ leibkondade majanduslikud otsused;
- ✓ ettevõtluskeskkond ja ettevõtete tegevus, sh konkurents ja turu toimivus, mõjud väikeettevõtlusele ja alustavatele ettevõtetele ning investeringutele ja innovatsioonile;
- ✓ halduskoormus;
- ✓ infoühiskonna areng;
- ✓ põllumajanduse areng.

Majanduslikud mõjud ilmnevad, kui pärast sekkumist leiavad aset muutused teenuste osutamises või toodete tootmises, jaotamises või tarbimises. Majanduslikult võivad mõjutatud olla nii üksikindiviidid, perekonnad, organisatsioonid kui ka riik tervikuna.

Majanduslike mõjude hindamisel tuleb arvestada Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>35</sup> § 29 (õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, riik korraldab kutseõpet ja abistab töötajaid töö leidmisel, töötingimused on riigi kontrolli all), § 31 (õigus tegelda ettevõtlusega) ja § 32 (omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud).

#### Teabeallikaid mõjude väljaselgitamiseks ja hindamiseks

Valitsuse poliitika eelarveliste ja majanduslike mõjude hindamiseks on käsiraamatuna kasutatav kogumik nr 31 „Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil“, Phare, OECD, 2001, mis on kättesaadav aadressil [www.oecd.org/dataoecd/52/45/37090777.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/52/45/37090777.pdf). Kogumik annab ülevaate mõjude hindamise eesmärkidest, eelarveliste ja majanduslike mõjude hindamisest ja konsulteerimisest ning sisaldab juhiseid seaduste ja määruste mõjude hindamiseks. Halduskoormuse mõõtmiseks on soovitatav kasutada halduskoormuse mõõtmise kalkulaatorit (<http://hkm.mkm.ee/>).

Statistikaameti majandusvaldkonna statistika veebilehel <http://www.stat.ee/majandus>. Lisaks Statistikaameti poolt läbiviidav leibkonna eelarve uuring, tööjõu-uuring ja väliskaubanduse uuringud

---

<sup>35</sup> RT 1992, 26, 349.

Äriregistri teabesüsteem: <https://ariregister.rik.ee/>

Maksu- ja Tolliamet: [www.emta.ee](http://www.emta.ee). Vt erinevad maksustatistika ülevaated ja infomaterjalid

Maailmapanga Doing Business veebileht ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)) – ettevõtlust puudutavate regulatsioonide ja nende rakendamise hindamisele pühendatud projekt

International Institute for Management Development (IMD) veebilehel ([www.imd.ch](http://www.imd.ch)) avaldatud uuringud

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid:

10. mai 2002. a otsus nr 3-4-1-3-02 (<http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9381,9394,9400&tekst=RK/3-4-1-3-02>) – rahvusooperi seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, ettevõtlusvabaduse piiramine;

12. juuni 2002. a otsus nr 3-4-1-6-02 (<http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9381,9394,9400&tekst=RK/3-4-1-6-02>) – käibemaksuseaduse põhiseaduspärasuse hindamine, ettevõtlusvabaduse piiramine.

### **Kontrollküsimused majanduslike mõjude väljaselgitamiseks**

#### **3.1. Kas eelnõu mõjutab leibkondade majanduslikke otsuseid?**

3.1.1. Kas eelnõu mõjutab leibkondade tarbimiskäitumist, sh muutuvad tarbimisotsused (struktuur, maht), muutub tarbimise, säästmise ja investeerimise vahekord?

#### **3.2. Kas eelnõu mõjutab ettevõtluskeskkonda ja ettevõtete tegevust?**

3.2.1. Kas eelnõu mõjutab kehtestatud maksusid, tasusid või ettevõtlustoetusi otseselt (nt tulumaksu või ettevõtlustoetuste määrade muudatused) või kaudselt (nt muudatused tööjõu sissetulekute maksustamise tõttu või tollimäärade muutmise)?

3.2.2. Kas eelnõu mõjutab ettevõtjate krediidi- või maksevõimelisust või ettevõtjate võimekust kaasata kapitali finantsturgudelt?

3.2.3. Kas eelnõu põhjustab muutusi äritegevuse suunitluses?

3.2.4. Kas eelnõu mõjutab äritegevuse aktiivsust või investeringuid mõnda ettevõtlussektorisse?

3.2.5. Kas eelnõu mõjutab ettevõtetevahelist konkurentsi, st takistab, piirab või moonutab konkurentsi ettevõtete vahel, sh Eesti ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet?

- 3.2.6. Kas eelnõu mõjutab uute ettevõtete pääsu turule (nt piirangud lubade, litsentside kujul), turu koondumistaset ja ettevõtete konkurentsimeetodite (nagu hinnad, kvaliteet, reklaam) kasutamist?
- 3.2.7. Kas eelnõu mõjutab eelkõige väikeettevõtteid või äritegevust alustavaid ettevõtteid või teisi majanduslikult vähemkindlustatud ettevõtteid, sh füüsilisest isikust ettevõtjaid?
- 3.2.8. Kas eelnõu mõjutab mõne kindla tegevusalaga seotud ettevõtete või majandussektori toimetulekut?
- 3.2.9. Kas eelnõu mõjutab (edendab või takistab) innovatsiooni ehk uute tootmismeetodite, toodete ja teenuste väljatöötamist, samuti uurimis- ja arendustegevust?
- 3.2.10. Kas eelnõu mõjutab (suurendab või vähendab) ettevõtete rahvusvahelistumist (nt elavdab ettevõtete eksporditegevust, soodustab sissetulevaid ja väljaminevaid välisinvesteeringuid jne)?
- 3.2.11. Kas eelnõu mõjutab ettevõtetevahelist koostööd eriti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete vahelise koostöö edendamist?
- 3.2.12. Kas eelnõu mõjutab maaettevõtlust?

**3.3. Mõju halduskoormusele: kas eelnõu mõjutab ettevõtetele, mittetulunduslikele organisatsioonidele või füüsilistele isikutele õigusaktide rakendamisega kaasnevaid infokohustuste vm koormise täitmisega kaasnevaid kulusid (st kulud, mis tekivad õigusaktiga nõutud informatsiooni haldamisel ja edastamisel riigile või kolmandatele osalistele)?**

- 3.3.1. Kas eelnõu mõjutab (suurendab või vähendab) ettevõtete, mittetulunduslike organisatsioonide või kodanike poolt riigile teabe edastamise kohustust ja sellega kaasnevaid kulusid, st nii info hulka kui ka selle kogumise, sisestamise ja kontrolliga seotud tööprotseduure või toiminguid?
- 3.3.2. Kas eelnõu mõjutab ettevõtte tegevuseks vajalike kooskõlastuste taotlemisega kaasnevate menetlustoimingute (nt loa või litsentsi taotlus, tegevusaruande või registrikande esitamise kohustus jne) hulka või olemasolevate toimingute töömahukust ja sellega kaasnevaid kulusid, nt lisanduvad või vähenevad otsesed (lõivud) või kaudsed kulud (notaritasud, ekspertiis)?
- 3.3.3. Kas eelnõu mõjutab nõudeid, mis puudutavad mõne täiendava tööprotseduuri tegemist või tekib kohustus spetsiaalse tehnika hankimiseks?

**3.4. Kas eelnõu mõjutab infoühiskonna arengut?**

- 3.4.1. Kas eelnõu mõjutab ühiskonna elutähtsate funktsioonide sõltuvust infotehnoloogiast või andmesidevõrkudest?
- 3.4.2. Kas eelnõu mõjutab mõne infoühiskonna teenuse kasutamist ja kättesaadavust, nt kas eelnõust tulenevate uute teenuste kasutamine eeldab erilisi seadmeid või oskusi ja võtab arvesse eri inimrühmade vajadusi?
- 3.4.3. Kas eelnõu mõjutab infoühiskonna teenuste pakkumist, sisu või selliseid teenuseid pakkuvate ettevõtete tegevust?

### **3.5. Kas eelnõu mõjutab põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainete tööstuse arengut?**

- 3.5.1. Kas eelnõu mõjutab Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti?
- 3.5.2. Kas eelnõu mõjutab taime- või loomakasvatuses kasutatavate taimede ja loomade tervislikku seisundit, valdkonnas tegutsemiseks vajaliku kvaliteetse tööjõu olemasolu, taime- ja loomakasvatajate investeerimisevõimalusi ja teisi valdkonnas tegutsemise eeldusi?
- 3.5.3. Kas eelnõu mõjutab kalandusega, taime- või loomakasvatusega tegelevate ettevõtjate arenguvõimalusi, konkurentsivõimet?
- 3.5.4. Kas eelnõu mõjutab kalavarusid, püügivõimsust või teisi kalandusega tegelemise eeldusi?
- 3.5.5. Kas eelnõu mõjutab põllumajandusega (sh taime- ja loomakasvatus, kalandus) tegelemiseks vajaliku keskkonna (sh näiteks maastike, elurikkuse, veekeskkonna) säilimist?
- 3.5.6. Kas eelnõu mõjutab põllumajandusmaa pindala suurust või kvaliteeti (mulla viljakus, orgaanilise aine koostis vms)?
- 3.5.7. Kas eelnõu mõjutab põllumajanduslikku maakasutust?
- 3.5.8. Kas eelnõu mõjutab põllumajandusliku pärandkultuuri ja geneetiliste ressursside säilimist?
- 3.5.9. Kas eelnõu mõjutab maaparandussüsteemide säilimist ja nõuetekohast toimimist?
- 3.5.10. Kas eelnõu mõjutab loomade heaolu?

## 4. Mõju loodus- ja elukeskkonnale

### Sisu ja vajalikkus

Keskkonnamõju hõlmab mõju nii loodus- kui ka elukeskkonnale, sh välisõhu kvaliteeti, veevarude suurust ja kvaliteeti, pinnase kvaliteeti, kliimatingimusi, taastuvaid ja taastumatuid loodusressursse, elurikkust e bioloogilist mitmekesisust, ökosüsteemide toimimist, floorat, faunat ja maastikke, prügimajandust, keskkonnariskide tõenäosust ja ulatust, energiakasutust ja ettevõtete tegevuse tagajärgi, loomade ja taimede tervist ning toidu- ja söödaohutust<sup>36</sup>.

Keskkonnamõjude hindamise eesmärk on selgitada, hinnata ja kirjeldada kavandatava tegevuse eeldatavat mõju keskkonnale, analüüsida selle mõju vältimise või leevendamise võimalusi ning teha ettepanek sobivaima lahendusvariandi valikuks<sup>37</sup>.

Keskkonnamõjude hindamise olulisust on kaudselt rõhutatud ka Eesti Vabariigi põhiseaduses<sup>38</sup>, nimelt sätestab § 5, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.

### Teabeallikaid mõjude väljaselgitamiseks ja hindamiseks

Keskkonnaministeeriumi veebileht [www.envir.ee](http://www.envir.ee)

Keskkonnainfo veebileht [www.keskkonnainfo.ee](http://www.keskkonnainfo.ee)

Statistikaameti keskkonna valdkonna statistika [www.stat.ee/keskkond](http://www.stat.ee/keskkond)

### Kontrollküsimused keskkonnamõju väljaselgitamiseks

#### 4.1. Kas eelnõu mõjutab looduskeskkonda, sh välisõhku, vett, pinnast, taimestikku ja loomastikku?

<sup>36</sup> European Commission, 2009. Impact Assessment Guidelines, lk 37–38. Kättesaadav [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

<sup>37</sup> [http://www.seit.ee/sass/?ID=1&L\\_ID=138](http://www.seit.ee/sass/?ID=1&L_ID=138).

<sup>38</sup> RT 1992, 26, 349.

- 4.1.1. Kas eelnõu mõjutab välisõhu saastet, sh välisõhku eralduvate saasteainete heitekoguseid (suurendab või vähendab) ja välisõhu kvaliteeti?
- 4.1.2. Kas eelnõu mõjutab veekogude seisundit, sh suurendab või vähendab pinnavee või põhjavee kvaliteeti, mõjutab veevarude, sh joogivee varude hulka?
- 4.1.3. Kas eelnõu mõjutab mulla ja pinnase kvaliteeti, sh suurendab või vähendab pinnase saastet, või kasutuskõlbliku pinnase suurust, sh maakasutuse muudatused (nt ehitustegevus, rohealade säilimine)?
- 4.1.4. Kas eelnõu mõjutab loodusressursside tarbimist (nt põhjustab taastuvate loodusressursside tarbimist nende taastumisest kiiremas tempos või suurendab või vähendab taastumatute loodusressursside tarbimist)?
- 4.1.5. Kas eelnõu mõjutab elurikkust (nt taime- ja loomaliikide arvu, nende elukeskkonda, toitumisvõimalusi, levikut ja omavahelisi suhteid, kaitstavaid loodusobjekte ja ohustatud elupaiku, ökosüsteemi teenuste pakkumise võimet<sup>39</sup>, sh lähtudes majanduslikust aspektist)?
- 4.1.6. Kas eelnõu mõjutab osoonikihi kahanemist seoses osoonikihti kahandavate ainete heitega keskkonda?
- 4.1.7. Kas eelnõu mõjutab kasvuhoonegaaside heitkoguste emissiooni atmosfääri?
- 4.1.8. Kas eelnõu mõjutab Natura 2000 võrgustiku nimekirja kantud alasid?

#### **4.2. Kas eelnõu mõjutab elukeskkonda, sh elutingimusi ja heaolu?**

- 4.2.1. Kas eelnõu mõjutab energialiikide kasutamise osakaale, nt mõjutab tarbijate energiakasutuse eelistusi, tootmise energiasõltuvust või energia tarbimist suurenemise või vähenemise suunas?
- 4.2.2. Kas eelnõu suunab elurajoonide, tööstuse või muu tegevuse paiknemist?
- 4.2.3. Kas eelnõu mõjutab transpordivajaduse muutust, sh selliste eri transpordiliikide nagu sõiduautode, rongi-, laeva- või mereliiklus osakaalude muudatusi?
- 4.2.4. Kas eelnõu mõjutab elukeskkonna kvaliteeti, sh saaste, müra, vibratsiooni suurenemist või vähenemist (nt maakasutuse muutmise tõttu)?
- 4.2.5. Kas eelnõu mõjutab keskkonnariskide, sh kliimamuutus, looduskatastroofid, õnnetused tõenäosust või ulatust ja võimalust nendeks valmistuda või nendega kohaneda?
- 4.2.6. Kas eelnõu mõjutab otse või näiteks transpordikorralduse või ehitamise kaudu kogukondade erinevate tegevuste moodustatavat tervikut, ehitisi, maastikku, linnapilti või kultuuriliselt väärtuslikke alasid või objekte ning maakasutust?
- 4.2.7. Kas eelnõu mõjutab inimeste keskkonnateadlikkust, keskkonnaalaseid hoiakuid, käitumist või väärtusi?
- 4.2.8. Kas eelnõu mõjutab jäätmete tekke või taaskasutamise suurenemist või vähenemist?

---

<sup>39</sup> Nt raba võime puhastada vett vs puhastusjaama ehitamine.

## 5. Mõju regionaalarengule

### Sisu ja vajalikkus

Õigusaktil või arengukaval on mõjud regionaalarengule, kui selle rakendumine mõjutab otseselt või kaudselt mõne üksiku või paljude piirkondade arengut ja arengueelduseid või regionaalpoliitika eesmärkide saavutamist. Sellest tulenevalt hõlmavad mõjud regionaalarengule nii otseseid kui ka kaudseid mõjusid riigi regionaalarengu üldistest eesmärkidest<sup>40</sup> lähtuvalt:

- 1) inimeste põhivajaduste ja elukvaliteedi hea tagatus igas Eesti paigas;
- 2) eri piirkondade püsiva konkurentsivõime tagatus.

Regionaalpoliitika oluliseks eesmärgiks on kõigi piirkondade jätkusuutliku arengu tagamine, tuginedes piirkondade sisestele arengueeldustele ja eripäradele. Õigusakti või arengukava regionaalarengule avalduvate mõjude hindamine peab olema suunatud hinnangu andmisele, kas ja millist mõju avaldab kavandatavate õigusaktide rakendamine erinevate piirkondade arenguolukorrale ja -eeldustele. Kuna õigusakt või arengukava võib mõjutada eri regioone ja kohti erineval viisil, olenevalt eeskätt nende geograafilistest (sh asukohalistest), demograafilistest, majandusstruktuuri ja ajaloolis-kultuurilistest iseärasustest, tuleb eraldi hinnata, kas õigusakti või arengukava rakendamisel on eripärane mõju mõnele kindlale piirkonnale või piirkonna tüübile. Seejuures tuleb regionaalsete mõjude hindamisel lähtuda administratiivsetest regioonidest (kohaliku omavalitsuse üksused ja maakonnad), kuid võimaluse korral ka muust geograafiliste või funktsionaalsete piirkondade liigitusest (nt linnad; linnade tagamaa; maapiirkonnad; keskustest kaugemad äärealad; maalised keskused; saared; rannapiirkonnad; muud riigi eri osadena eristatavad regioonid (nt Lõuna-Eesti, Ida-Virumaa, kultuurilis-geograafiliselt eristuv Setomaa) vms).

Eelnõu regionaalarengule avalduva mõju hindamisel tuleb analüüsida, kuidas eri regioonide olukord eelnõuga seotud meetmete rakendamise tulemusel eelnimetatud tegurite puhul muutub. Eriti tuleb hinnata, kas eelnõu võib nõrgendada mõne regiooni arengupositsiooni ja -eeldusi.

Regionaalarengu mõjud on olemuselt horisontaalsed ning ilmnevad nii majandus-, sotsiaal-demograafiliste, kultuuriliste kui ka keskkonnamõjude territoriaalsete väljunditena. Regioonide majandusarengu vaatenurgast on tähtsad piirkondade ettevõtete arengueeldustele avalduvad mõjud, sh mõju piirkondliku ettevõtluskeskkonna konkurentsivõimele, investeerimisatraktiivsusele, tööturule jms. Sotsiaal-demograafiliste ja kultuuriliste regionaalarengu mõjude puhul on oluline, kuidas avalduvad mõjud eri regioonide elanike heaolule, elukvaliteedile ja võrdsetele võimalustele. Keskseks küsimuseks on siin ka territoriaalsed mõjud nii avalike kui ka erateenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile. Mõjude korral piirkonnaspetsiifiliste eripärade ja arengueelduste

---

<sup>40</sup> tulenevalt Eesti regionaalpoliitika eesmärkidest, vastavalt Eesti regionaalarengu strateegiale aastateks 2005–2015.

püsimisele on oluline hinnata, kas eelnõu ohustab teatud regioonide traditsiooniliste tegevusalade ning kultuuriliste ja looduslike eripärade säilimist ja nende arengu kestlikkust. Keskkonnamõjude puhul on oluline eeskätt hinnata, kas eelnõu mõjutab spetsiifiliselt mõne piirkonna või koha elukeskkonna kvaliteeti ja üldist keskkonnaseisundit.

### Teabeallikaid mõjude väljaselgitamiseks ja hindamiseks

- Statistikaameti statistika andmebaas regionaalstatistika kohta <http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfile2.asp>
- Regionaalstatistika muudes administratiivsetes andmebaasides ja statistika ülevaadetes (sh Töötukassa <http://www.tootukassa.ee>; *Maksu- ja Tolliamet* [www.emta.ee](http://www.emta.ee); *Eesti Hariduse Infosüsteem* [www.ehis.ee](http://www.ehis.ee))
- Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015, <http://www.siseministeerium.ee/5368>
- Siseministeeriumi ametlik veebilehekülg, rahvastiku ja regionaalvaldkonna uuringud ja analüüsid <http://www.siseministeerium.ee/153>
- Maakondlikud, kohaliku omavalitsuse üksuste ning muud piirkondlikud arengukavad ja planeeringudokumentid
- Tartu Ülikooli geograafia osakond, teostatud teadusuuringud ja kraaditööd, <http://www.lote.ut.ee/355469>
- Ülikoolide ning muude teadus- ja uurimisasutuste regionaalarengut käsitlevad uuringud ja analüüsid
- Kohalike omavalitsuste portaal <http://portaal.ell.ee>
- ESPONi territoriaalse mõju hindamise meetodikate arendusprojekt EATIA (*ESPON and Territorial Impact Assessment*) [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_TargetedAnalyses/EATIA.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/EATIA.html)
- Jätkusuutlikkuse näidikulaud <http://www.stat.ee/naidikulaud>
- Piirkondlik portree Eestist <http://www.stat.ee/pp>
- Rahandusministeerium <http://www.fin.ee/kohalikud-omavalitsused>

### Kontrollküsimused regionaalarengu mõjude väljaselgitamiseks

#### 5.1. Kas ja kuidas õigusakti eelnõu mõjutab riigi regionaalpoliitika üldiste eesmärkide saavutamist?

- 5.1.1. Kas eelnõu mõjutab inimeste põhivajaduste tagatust mõnes Eesti piirkonnas (hinnates seejuures eelnõu regionaalseid mõjusid inimeste liikumisvõimaluste, töövõimaluste, põhiteenuste, elukeskkonna kvaliteedi ja eneseteostusega seotud valikuvõimaluste tagatusele)?
- 5.1.2. Kas eelnõu mõjutab Eesti eri piirkondade majanduslikku konkurentsivõimet (hinnates seejuures, kas ja kuidas eelnõu mõjutab eri piirkondade aegruumiliste vahemaade muutuseid; erinevate piirkondade ja piirkondlike institutsioonide vahelist koostööd; piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste ärakasutamist majandustegevuses ja muid piirkondade majandusarengu eelduseid)?
- 5.1.3. Kas eelnõu mõjutab erinevate Eesti piirkondade koostööd ja sidusust ülepiiri regioonide<sup>41</sup> ning ülejäänud Euroopaga?

## 5.2. Kas ja kuidas õigusakti eelnõu mõjutab eri piirkondade regionaalarengut kujundavaid tegureid?

- 5.2.1. Kas eelnõuga kaasneb mõjusid (*keskkonna-, majandus-, sotsiaal-demograafilised või kultuurilised*), mis avaldavad mõju ainult kindlatele piirkondadele või avalduvad kindlates piirkondades selgelt erineval viisil ja ulatuses kui teistes?
- 5.2.2. Kas eelnõu mõjutab mõne piirkonna elanikkonna demograafilist koostist, elanike arvu või rändesaldo<sup>42</sup> muutuseid (sh kas soodustab suuremat koondumist mõnda tüüpi piirkondadesse või sealt väljarännet)?
- 5.2.3. Kas eelnõu mõjutab avalike põhiteenuste (haridus-, kultuuri-, sotsiaal-, tervishoiu-, turva- ja pääste- ning ühistransporditeenused) või muude äri- ja vabaaja teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti eri piirkondade lõikes?
- 5.2.4. Kas eelnõu soodustab ettevõtete konkurentsivõime- ja tegevuseelduste piirkondlikku võrdsust või ebavõrdsust (nt ettevõtluskeskkonna arendamiseks suunatavate vahendite ja investeeringute suuruse, ettevõtete tegevuskulude, piirkondliku ettevõtlusstruktuuri mitmekesisuse, teadusarendustegevuse eelduste vallas)?
- 5.2.5. Kas eelnõu mõjutab mõne piirkonna tööhõivet (sh töökohtade arvu ja töötust) või mõjutab (suurendab või vähendab) eri piirkondade vahelisi tööhõive erinevusi?
- 5.2.6. Kas eelnõu mõjutab piirkondlikke erinevusi elanike sotsiaal-majanduslikus toimetulekuvõimes (*sh sissetulekute suuruses*) või elukalliduses?
- 5.2.7. Kas eelnõu rakendamine mõjub ohustavalt mõne piirkonnaspetsiifilise eripära või arengueelduse säilimisele (sh kas eelnõu mõjutab mõnes piirkonnas väljakujunenud traditsioonilise tegevusala või mõne muu kultuurilis-ajaloolise ja loodusliku eripära säilimist ning selle arengu jätkusuutlikkust)?

## 5.3. Kas ja kuidas õigusakti eelnõu mõjutab kohaliku tasandi positsiooni ja osalust nii riikliku kui ka kohaliku arengu kavandamises ja poliitikakujundamise protsessides?

---

<sup>41</sup> Ülepiiri regioon – mis tahes piirkond, mis asub mõnes naaberriigis vahetult teisel pool Eesti Vabariigi välispiiri.

<sup>42</sup> Rändesaldo – asula või piirkonna sisse- ja väljarändejuhtude arvu vahe.

- 5.3.1. Kas eelnõu mõjutab kodanike ja kodanikuühenduste omaalgatuse ning kohalikus arendustegevuses ja piirkondlikku arengut puudutavas otsustusprotsessis osalemise võimalusi?
- 5.3.2. Kas eelnõu mõjutab kohalike omavalitsuste, maavalitsuste või riigi regionaalsete kohahaldusüksuste osalemisvõimalusi ja kaasatust riikliku valdkonnapoliitika ja õigusloome kujundamise protsessides?
- 5.3.3. Kas eelnõu mõjutab eri piirkondade kohaliku omavalitsuse üksuste, maavalitsuste ja muude riigi regionaalsete kohahaldusüksuste finantssuutlikkust või halduskoormust ning kas eelnõu suurendab või vähendab nende omavahelisi erinevusi finantssuutlikkuses ja halduskoormuses?

Juhul kui eelnõu puudutab ainult mõnda konkreetset piirkonda, siis anda hinnang, kas eelnõu mõjutab mõne piirkonna (KOV üksus, maakond või mõni muu region) arengukavades või planeeringutes toodud eesmärkide saavutamist.

## 6. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

### Sisu ja vajalikkus

Termin „riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus“ hõlmab:

- ✓ asutuste omavahelisi suhteid;
- ✓ asutuste ülesandeid ja protseduure;
- ✓ personali ja organisatsiooni;
- ✓ haldusmenetlust ja selle kulusid.

Eelarvemõjude puhul peab õigusakti vastuvõtmisega kaasnevate kulutuste eelarve olema seotud riigieelarves ettenähtud või kavandatavate vahenditega. Lisaks tuleb kirjeldada seaduse rakendamise mõjusid kohalike omavalitsuste eelarvetele ning esitada muud kaudsete kulutuste prognoosid ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud. Seega eeldab eelarvemõjude ilmnemine seda, et kaasnevad mõjud nii riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvest tehtavatele kulutustele kui ka nimetatud eelarvete kujunemisele (tulud).

Mõnes riigis hinnatakse haldusmõjusid eriti siis, kui eelnõu otseseks objektiks on mõni ametiasutus või muu avaliku sektori organisatsioon või kui eesmärk on reguleerida haldusorganite ülesandeid, tegevust või protseduure. Näiteks hinnates mõjusid riigihaldusele tuleb uurida, kuidas eelnõu mõjutab muu hulgas asutuste ressursse, nende suunamist või asutuste koostööd<sup>43</sup>.

### Teabeallikaid mõjude väljaselgitamiseks ja hindamiseks

Eesti avaliku teenistuse veebileht [www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee) – avalike teenistujate üldstatistika, koolitusstatistika

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid:

4. novembri 1993. a otsus nr III-4/1-4/93 (<http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9250,9251&tekst=RK/III-4/1-4/93>) – maksukorralduse seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, võimude vertikaalne lahusus;

---

<sup>43</sup> Soome Justiitsministeerium, 2007. „Õigusaktide mõjude hindamine. Juhised“, kättesaadav [www.om.fi/en/Etusivu/Julkaisut](http://www.om.fi/en/Etusivu/Julkaisut)

17. märtsi 2000. a otsus nr 3-4-1-1-2000 (<http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9330,9339&tekst=171220400>) – riigi 1999. a lisaelarve seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, riigi kohustus täita oma ülesandeid sõltumata riigieelarve poolt ettenähtud summade olemasolust.

## **Kontrollküsimused**

### **6.1. Kas eelnõu mõjutab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldust?**

- 6.1.1. Kas eelnõu mõjutab asutustevahelisi suhteid, sh riigiasutuste omavahelisi pädevussuhteid ja koostööd või riigi ja kohalike omavalitsuste omavahelist tööjaotust ja koostööd?
- 6.1.2. Kas eelnõu toob kaasa uute asutuste või struktuuriüksuste loomise, ümberkorraldamise või seniste asutuste või struktuuriüksuste likvideerimise?
- 6.1.3. Kas eelnõu mõjutab asutuste ülesandeid ja töökorraldust, sh asutuse töökoormust (ülesannete hulka ja iseloomu), sisemist töökorraldust ja protseduure või põhiülesannete täitmise ja teenuste osutamise võimet?
- 6.1.4. Kas eelnõu mõjutab riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ülalpidamise kulukust?
- 6.1.5. Kas eelnõu mõjutab avalike teenuste kättesaadavust, sh riigi ja kohalike omavalitsuste läbiviidavate menetluste kestust ja kulukust, ning kvaliteeti sihtrühmade jaoks?
- 6.1.6. Kas eelnõu mõjutab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste personali või organisatsiooni, sh personali arvu, nende positsiooni, asutuste struktuuri?
- 6.1.7. Kas eelnõu mõjutab nõudeid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste personalile, sh kvalifikatsiooni- ja haridusnõudeid?
- 6.1.8. Kas eelnõu mõjutab avalike teenistujate ja ametiasutuste töötajate koolitusvajadust?

### **6.2. Kas eelnõu mõjutab avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid?**

- 6.2.1. Kas eelnõu mõjutab avaliku sektori tulusid, sh riigieelarve kujunemist ja selle jätkusuutlikkust?
- 6.2.2. Kas eelnõu mõjutab avaliku sektori mõne osa (põhiseaduslike institutsioonide, täidesaatva riigivõimu asutuste, kohalike omavalitsuste jne) rahastamisvajadust ehk kulusid?
- 6.2.3. Kas eelnõu mõjutab avaliku sektori siseseid finantssuhteid (näiteks riigi ja omavalitsuste vahelisi rahalisi suhteid)?
- 6.2.4. Kas eelnõu mõjutab finantskontrolli avalikus sektoris või finantsotsuste läbipaistvust?
- 6.2.5. Kas eelnõu mõjutab mittetulundussektori rahastamist või finantssuhteid riigiga?

## **Lisa 4. Mõjude analüüsi aruande sisunõuded**

### **1. Mõjude analüüsi tellija**

Esitatakse teave mõjude analüüsi tellija, tegija, kaasatud ekspertide ja valitsusväliste institutsioonide kohta.

### **2. Mõjude analüüsi protsessi ülevaade**

Esitatakse informatsioon mõjude analüüsi tegijate kohta. Lisatakse, kellele on mõjude analüüsi aruannet tutvustatud, kellega konsulteeritud ja millised on olnud konsulteeritavate seisukohad ning kas neid on võetud arvesse või mitte. Kui mitte, mis põhjusel.

### **3. Analüüsi taust ja ulatus**

Kirjeldatakse, mille kohta analüüs tehti (poliitikavahend või -meede, vahendite kogum, arengukava tervikuna vms). Selgitatakse probleemi või probleeme, mida lahendatakse, samuti põhimõisteid. Esitatakse ülevaade vaatluse all olnud vahenditest, millele mõjuanalüüsi rakendati. Kirjeldatakse seoseid juba tehtud uuringute või analüüside asjakohaste leidude ja järeldustega.

### **4. Analüüsi eesmärk, sihtrühm või objekt**

Miks analüüs tehti ja mida sooviti teada saada ja mille kohta (sihtrühm, objekt). Kui oli püstitatud konkreetsed analüüsiülesanded või -küsimused, millele anti analüüsi käigus vastus, lisatakse ka need.

### **5. Rakendatud mõjude analüüsi meetodikad**

Kirjeldus selle kohta, kuidas analüüsiülesannetele läheneti, milliseid meetodeid rakendati ja miks just neid, kuidas ja kust koguti andmeid (esmade ja teiste andmete kogumine).

### **6. Analüüsi leiud vastavalt analüüsiülesannetele**

Aruande põhiosa, milles kirjeldatakse, millised olid analüüsitegevused ja millised on analüüsi leiud (võimaluse korral mõjuvaldkondade kaupa). Antakse ülevaade tuvastatud mõjudest ja nende avaldumise asjaoludest (sihtrühm, sagedus, tõenäosus, tundlikkus jms).

### **7. Järeldused**

Mida analüüsi leidude põhjal saab järeldada. Milline on sobivaim lahendus ja poliitikasoovitus?

### **8. Järelhindamise aruande esitamise kohustus**

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

## Lisa 5. Mõjude vahe- ja järelhindamise korraldamise juhised

**Põhiküsimus:** kas ja millist mõju avaldas poliitikavahend ühiskonnale?

**Eesmärk ja olemus:** eesmärgiks leida olukord ilma poliitikata, kui poliitika viidi ellu (erinevalt *ex ante* mõjude analüüsist, kus on vaja leida olukord poliitikaga, kui poliitikat veel ei ole).

**Kasutamine:**

Vajame meetodeid (või sündmust ehk “instrumenti”), mis võimaldavad meil eristada uuritava poliitikameetme mõju muudest teguritest. Näiteks on võimalik:

1. küsida asjaosaliselt;
2. simuleerida mudelitega (nt kulu-tulu analüüs jne);
3. kasutada varieeruvust poliitikameetmes, sh:
  - 3.1. üle aja – poliitika rakendamise erinev hetk;
  - 3.2. üle ruumi – poliitika erinev rakendamine erinevates riikides/piirkondades;
  - 3.3. üle inimeste või ettevõtete – poliitika erinev rakendamine erinevates rühmades.

Poliitikameetme mõju hindamiseks on võimalik kasutada kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Kvalitatiivsed meetodid hõlmavad eksperdihinnanguid ja osalejate hinnanguid. Kvantitatiivsed meetodid jagunevad omakorda makro- (riikide võrdlus) ja mikrotasandi (inimeste ja ettevõtete võrdlus) uuringuteks.

**Makrotasandi** uuringute (nt peretoetuste mõju sündimusele, ettevõtte alustamise kulu ja uute ettevõtete loomise seosed jne) juures on tulenevalt välistegurite rohkusest keeruline isoleerida konkreetse poliitikameetme mõju ja arvestada kõiki tegureid, mis võisid veel muudatuse põhjustada. Makrotasandil võib ka mõju puududa, kui tegemist on väikese poliitikameetme või programmiga. Makrotasandil on võimalik hinnata:

1. erinevust ajas ehk **aegridade analüüs** – püütakse eristada majanduspoliitiliste meetmete mõju uuritavatele näitajatele;
2. erinevust erinevates piirkondades ehk **riikide või regioonide vaheline võrdlus** – kui võrreldavad erinevad piirkonnad on muus osas sarnased, välja arvatud erinev poliitika, siis on erinevus uuritavas näitajas tingitud poliitikameetmest.

**Mikrotasandi** mõjude hindamismeetoditega analüüsitakse mõju inimese või ettevõtte tasandil. Mikrotasandi mõjude järelhindamiseks vajalike andmete kogumiseks on võimalik kasutada:

1. kontrollitud eksperimente – valitakse välja juhuslik osalusrühm<sup>44</sup> ja juhuslik võrdlusrühm<sup>45</sup> ning hinnatakse mõjude erinevust (nt meditsiinis on võimalik hinnata ravimi mõju manustades ühele grupile uuritavat ravimit ja teisele tühje ravimikapsleid). Kontrollitud eksperimentide tegemiseks on vaja kõige vähem lisaeldusi ja kogutud andmete kvaliteet on väga hea, aga nende praktiline tegemine poliitikameetme mõjude järelhindamiseks on raske;

<sup>44</sup> Meetmes osalevad subjektid.

<sup>45</sup> Meetmes mitteosalenud subjektid, kuid sarnased osalusgrupiga.

2. loomulikke eksperimente – olukord, kus mingi väline inimesest sõltumatu tegur põhjustab poliitika mõju osale, aga mitte kõigile (nt õigusakt on kehtiv ainult teatud ajal, ainult teatud piirkonnas või teatud vanusega inimeste jaoks) ja on võimalik hinnata sarnaseid inimesi, kes erinevad ainult avalduva (nt õigusakti poolt põhjustatud) mõju poolest (nt avalikes kohtades suitsetamise keelu mõju erinevates piirkondades). Loomulike eksperimentide puhul on kogutud andmete kvaliteet üldjuhul mõnevõrra kehvem kui kontrollitud eksperimentide puhul, aga parem kui kvaasiekperimentide puhul;
3. kvaasiekperimente – on olemas osalusrühm, kuid tagantjärele püütakse konstrueerida statistiliste ja ökonomeetriliste meetoditega sarnane võrdlusrühm. Tegemist on hüpoteetilise eksperimenti jäljendava situatsiooniga.

Mikrotasandi mõjude järelhindamismeetodid jagunevad:

1. meetoditeks, mis hindavad muutust ajas – enne-pärast-hinnang. Tegemist on meetodiga, kus võrdluseks on sama grupi minevikuväärtused (diferentshinnang võrdlusgrupita). Mõju hindamiseks vajalikke andmeid kogutakse ühest grupist, aga kahel erineval ajal (enne ja pärast meetme rakendamist). Sellisel juhul me eeldame, et kogu erinevus on tingitud meetmest, st me ei võta arvesse majandustsüklite või elutsüklite põhjustatud mõju (nt tööturukoolituses osalenute hõivatus tööturul aasta pärast koolitusel osalemist);
2. meetoditeks, mis analüüsivad poliitikameetme mõju, hinnates erinevust kahe grupi vahel (osalusgrupp ja võrdlusgrupp) samal ajahetkel – diferentshinnang (nt kahe erineva tööturukoolitusel osalenud töötute grupi hõivatuse võrdlus). Mõju hindamiseks vajalikke andmeid kogutakse kahest grupist (osalus- ja võrdlusgrupp), aga samal ajal (pärast meetme rakendamist). Sobiv meetod, kui andmeid kogutakse sotsiaalse eksperimenti või loomuliku eksperimentiga;
3. meetoditeks, mis hindavad muutuste erinevust – diferents-diferentshinnang. Mõju hindamiseks vajalikke andmeid kogutakse kahest grupist (osalus- ja võrdlusgrupp) nii enne meetme rakendamist kui ka pärast. Meetodit kasutatakse siis, kui grupid olid juba enne meetme rakendamist erinevad – sellisel juhul lahutatakse rakendamise järel saadud erinevusest esialgne erinevus. Andmeid võib koguda sotsiaalsete eksperimentidega, loomulike eksperimentidega, kvaasiekperimentidega.
4. meetoditeks, mis hindavad muutuste juurdekasvu erinevust – diferentsdiferents-diferentshinnang. Mõjude hindamiseks vajalikke andmeid kogutakse kahest grupist (osalus- ja võrdlusgrupp) kolmel erineval ajahetkel: x-hetkel (nt üks aasta) enne meetme rakendamist, vahetult enne meetme rakendamist ja pärast meetme rakendamist. Kasutatakse juhul, kui minevikus oli osalus- ja võrdlusgrupi kasvutempo erinev. Andmeid võib koguda sotsiaalsete eksperimentidega, loomulike eksperimentidega, kvaasiekperimentidega.

## Lisa 6. Mõjude analüüsi valmistehnikaid<sup>46</sup>

Järgnev ülevaade neljast mõjude analüüsis kasutatavast meetodist on üldine sissejuhatus eeskätt poliitikavalikute majanduslike mõjude väljaselgitamiseks. Neist esimesed kaks, kulu-tulu analüüs ja kulu-tõhususe analüüs, on mõeldud abistama ametnikke olukorras, kus on kättesaadav või võimalik konstrueerida informatsioon tegevuste tagajärgede rahaliste mõjude kohta. Ka kolmas meetod, standardkulu mudel, eeldab majanduslike mõjude analüüsimisel ettevõtetele tekitatava halduskoormuse rahalist väljendamist. Viimane meetod, mitmekriteeriumi analüüs, on rakendatav olukordades, kus mõjude rahaline väljendamine pole (lõpuni) võimalik või otstarbekas, kuid mitterahalisi mõjusid tuleb otsustamisel arvesse võtta. Mitmekriteeriumi analüüs erineb teistest ka selle poolest, et selle osana on nõutav kriteeriumidele kaalu andmine, mis on selgelt väärtushinnanguline, kahandades selle tehnika analüütilist potentsiaali olulisel määral.

### 6.1. Kulu-tulu analüüs

**Põhiküsimus:** kas ja kui suures ulatuses oodatavad tulud ületavad oodatavaid kulusid?

**Eesmärk:** jõuda selgusele, kas plaanitud tegevust peaks ellu viima ning kui jah, siis millises ulatuses. Selleks hinnatakse tegevuse kulusid ja tulusid rahaliselt, et võimaldada otsuste tegijatel lihtsamini valida erinevate võimaluste vahel. Kui tulude ja kulude hindamine ei ole rahaliselt (lõpuni) võimalik või otstarbekas, võib loetleda ka meetme rakendamisega kaasnevaid kasusid ja kahjusid.

**Eelised:**

- läbipaistvus ja sellest lähtuv vastutuse selgus;
- ühtse väärtusühiku (raha) olemasolu nii kuludel kui ka tuludel;
- võrreldavus – poliitika tulemuslikkust on lihtne seostada kogu ühiskonna kasuga ja on võimalik võrrelda väga erinevaid programme.

**Puudused:**

- täielik kulu-tulu analüüs on keerukas ja aeganõudev (eriti tulude rahas arvestamine, nt inimese elu hindamine);
- on tundlik hooletu, naiivse või ebaausa rakendamise korral;
- ei arvesta eriti võrdsuse ja kohasuse kriteeriumidega, kuna peamine rõhk on majanduslikul tõhususel.

**Kasutamine:**

1. Analüüsi probleemi olemust, määra selle põhjal kindlaks tegevuse eesmärk ja võimalikud lahendusmeetmed eesmärgi saavutamiseks.
2. Lähtudes tegevuse eesmärgist ja sellest tulenevast sihtrühmast (inimene, inimgrupp, asutus, ettevõtlussektor, riik, maailm) määra erinevate võimalike meetmete mõjud. Oluline on tuua välja iga üksiku lahenduse kõik mõjud (tulud ja kulud), sh:

<sup>46</sup> Järgnev ülevaade neljast mõjude analüüsis kasutatavast meetodist ei pretendeeri täielikkusele ega välista teiste tehnikate või meetodite kasutamist. Väljatoodud nelja meetodit võib pidada küllalt laialt kasutatavateks, et tunda nende põhiolemust ja lähenemisviisi. Vt lisaks [www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee) asuvast [e-õppe materjalist](#).

- 2.1. nii soovitud kui ka ebasoovitud;
  - 2.2. otsesed ja kaudsed või ka esmased ja teisesed (kaudsed on mõjud, mis ei olnud tegevuse põhieesmärgiks, aga võivad avalduda sellegipoolest, samal ajal kui otsesed mõjud on tavaliselt seotud tegevuse enimväärtustatud eesmärkidega. Nt neljarealise Tallinna–Tartu maantee ehitamise otsesteks tuludeks on vähenenud liiklusõnnetused ja aja kokkuhoid, aga kaudseteks kuludeks on Edelaraudtee kliendibaasi vähenemisest tulenev ettevõtte majandusliku olukorra halvenemine);
  - 2.3. materiaalsed ja mittemateriaalsed või ka otseselt mõõdetavad ja kaudselt mõõdetavad (otseselt mõõdetavate mõjude konkreetset väärtust on võimalik määrata, lähtudes turul valitsevatest hindadest, kaudselt mõõdetavate kulude ja tulude puhul määratakse hind hinnanguliselt. Nt neljarealise Tallinna–Tartu maantee ehitamise materiaalsed kulud on kulu asfaldile, kruusale ja tööjõule, aga mittemateriaalsed tulud on nauding kiiremast sõidust);
  - 2.4. sisemised ja välised mõjud sihtgrupi suhtes (tuleb välja tuua ainult hinnatavast tegevusest tulenevad mõjud, kuid arvestada ka mõjudega, mis võivad avalduda mujal kui konkreetse tegevuse sihtrühma juures. Nt kinnisvaraarendus kesklinnas mõjutab ka teisi linnaosi – elanike arv, nende sotsiaalne taust jne);
  - 2.5. NB! avaliku sektori tegevuste puhul tuleks vältida ümberjagamise teel tekkinud kulude ja tulude määramisest (st kus kasu tuleneb rahaliste tulude nihkest, kus ühe grupi tulud suurenevad teise grupi kulude suurenemise arvel, nt seoses kinnisvaraarendusega ühe piirkonna kaupluste tulu suureneb teise piirkonna arvel) ning tuua välja reaalsed kulud ja tulud, st kus tehtud kulutused ja saadav kasu ka reaalselt summeerituna suurendab tulusid ja toimub puhastulu reaalne kasv.
3. Oluliste tulude ja kulude väärtuse rahalisel kujul hindamine (kvantifitseerimine):
    - 3.1. väärtuse hindamisel on tavaliselt sobivaks indikaatoriks turuhind, kui see on olemas ja õige. Samas võivad turuhinnad olla moonutatud tulenevalt mittetäielikust konkurentsist, monopolide või oligopolide tõttu, valitsuse subsidiumide tõttu ja nn ühiskondlike kaupade puhul (puhas õhk). Sellisel juhul on võimalik kasutada järgmisi võimalusi mõjude väärtuse rahalisel kujul hindamiseks:
      - maksevalmiduse arvutamine – maksevalmidus tähendab suurimat summat, mida individid oleks nõus maksma, kui tema panus mõjutaks tegevuse elluviimist või elluviimata jätmist. Seega ei ole see summa, mida ta oleks sunnitud tegelikkuses maksma. Maksevalmidust arvutatakse tihti, et määrata, kas ühte või teiste kaupade peaks pakkuma ühiskondliku kaubana. Tavaliselt kasutatakse sellistel juhtudel avaliku arvamusuuringuid, kus püütakse välja selgitada inimeste tegelikud huvid;
      - alternatiivkulu – alternatiivkulu teooria lähtub eeldusest, et teatud ressursi tegelik hind ei ole tema soetamiskulu ega ka selle valitsev turuhind, vaid parima kasutamata jäetud võimaluse väärtus. (Nt linn plaanib ehitada maale, mis osteti 25 aastat tagasi 1500 euro eest, tuhandeahju. Ainus kaalumisel olev alternatiiv on selle maa kasutamine keskkooli laiendamiseks. Keskkooli laiendamisest ajapikku saadav puhastulu on hinnatud 15 000 eurole. Seega maatüki kasutamine tuhandeahju rajamiseks maksab tegelikult 15 000 eurot ja seda isegi siis, kui selle müük vabaturul tooks sisse palju vähem);
      - kompensatsioonikulud – kaudselt mõõdetavate kulude ja tulude väärtust (soovimatud välised kulud nagu looduskahjustus) saab arvutada nende vältimiseks või saavutamiseks vajaliku ettevõtmise hinna kaudu. Näiteks kasu, mida saadakse reostusvastase programmi elluviimisest, saab arvutada tervishoiu kokkuhoitava rahaga, kuna inimesed nakatuvad vähem kopsuvähki ja muudesse kroonilistesse haigustesse;

- teadaolevate eelistuste kasutamine – kui ühe avaliku sektori tegevuse või immateriaalse mõju turuhind pole teada, aga on teada ligilähedase tegevuse või immateriaalse mõju hind, siis on võimalik seda kasutada mõju väärtuse rahas väljendamiseks.
4. Oluliste tulude ja kulude rahalise väärtuse ajaliselt võrreldavale kujule viimine (diskonteerimine). Siinkohal on oluline pidada silmas järgmist:
    - 4.1. raha väärtus ajas muutub seoses intressikuluga. Intress on raha laenamise kulu. Raha väärtus ajas muutub seoses võimalustega kasutada raha teistes tegevustes;
    - 4.2. raha tulevikuväärtus (TV) sõltub raha nüüdisväärtusest (NV, st väärtus praegusel hetkel), intressimäärast (i) ja möödunud aastate arvust (n):
 

TV = NV x (1+i)<sup>n</sup>. Nt 1000 euro väärtus kahe aasta pärast, kui intress on 10%, on: 1000 x (1+0,1)<sup>2</sup>= 1210. Mida kõrgem intress ja mida kaugemas tulevikus me raha tulevikuväärtust arvutame, seda suurema tulevikuväärtuse saame. Diskonteerimisel hinnatakse intressimääraks tavaliselt 5–10%;
    - 4.3. raha nüüdisväärtuse arvutamiseks on vajalik tulevikuväärtus jagada intressimäära ja arvu 1 summaga astmes aastate arv. Mida kaugemas tulevikus saabuvat tulu või tehtava kulu nüüdisväärtust arvutame ja mida kõrgem on intressimäär, seda väiksema tulu või kulu nüüdisväärtuse saame.
  5. Tulude ja kulude võrdlemine – puhastulu või kulude ja tulude vahekord:
    - 5.1. puhastulu reeglit saab kasutada erinevate lahenduste hindamisel, mis on oma suuruselt sarnased. NB! Oluline on hinnata diskonteeritud tulude ja kulude vahekorda;
    - 5.2. kulude ja tulude vahekord – kui lahendused on suuruselt ja mahult erinevad (nt investeeringute maht on erinev), on kasulik analüüsida kulude ja tulude vahekorda. Tavaliselt kiidetakse tegevus heaks, kui selle tulude ja kulude (kogutulu jagatud kogukuluga) vahekord on suurem kui 1, ning lükatakse tagasi, kui vastav suhe on väiksem kui 1. Teine võimalus on, et otsus langetatakse tegevuse kasuks, millel on võrreldes konkureerivate tegevustega suurim tulude ja kulude vaheline suhe;
    - 5.3. tegevuse sisemine tulusus (*internal rate of return*) – diskonteerimismäär, mis määrab investeeringu tulemusel saadava tulu nüüdisväärtuse, mis on võrdne investeeringu tegemiseks vajalike kulutustega (intressimäär, kui nüüdisväärtus = 0).
  6. Tundlikkuse analüüs – tundlikkuse analüüsi kasutatakse juhul, kui mõnede kulu-tulu analüüsi käigus kogutud andmete paikapidavuse suhtes on ebakindlus. Me küll eeldame, et tulud ja kulud on hinnatud täpselt, aga osa andmetest võib olla kogutud oletuste abil (kui andmetes on lüngad) või on tegemist keeruliselt määratavate andmetega (nt tulevikuennustuste täpsus on alati mingis osas teadmata). Lisaks on alati andmehulgas mõned arvud teistest olulisemad. Tundlikkuse analüüsi eesmärgiks on selgitada välja, millest sõltub meie otsus kõige enam. Tundlikkuse analüüs sobib eriti hästi mõne põhieelduse muutumise tagajärgede uurimiseks, tehes seda tundlikkuse arvutamise kaudu. Põhiküsimus: kui tundlik on lõplik otsus kasutatud hinnangute suhtes? Tundlikkuse analüüsi tegemisel:
    - 6.1. määra kindlaks kriitiliselt tundlikud tegurid ehk need tegurid, mis hinnangute muutumisel muudavad kogu soovituste paketti. Selleks määra kindlaks kõik probleemi lahendamiseks olulised tegurid (nt diskonteerimismäär, suurimad kuluartiklid, tootlikkus jne) ning testi ühe teguri kõiki võimalikke väärtusi, muutmata samal ajal teisi tegureid, et näha, kas mõni neist võib mõjutada otsust (nt et tegevus ei ole enam tasuv või muutub eelistatud lahenduste järjestus). Selle tulemusena selguvad tundlikud tegurid;

- 6.2. seejärel on võimalik testida tundlike tegureid, et näiteks selgitada välja, milliste tundlike tegurite väärtuste puhul oleks tegevus veel või juba teostatav või millisel juhul muutuksid erinevad tegevused võrreldavateks (tasuvusanalüüs);
- 6.3. sellele järgnevalt on omakorda võimalik arutleda tõenäosuse üle, mille puhul tundliku teguri muutumine mõjutaks otsust.

## 6.2. Kulu-tõhususe analüüs

**Põhiküsimus:** kuidas saavutada soovitud tulemus vähima kuluga?

**Eesmärk:** hinnata, milline tegevus võimaldab saavutada soovitud eesmärgi vähima kuluga. Kulu-tõhususe analüüs on üks osa kulu-tulu analüüsist, milles väljundeid ei hinnata rahaliselt, vaid tulu jääb n-ö naturaalses (mitterahalistes) ühikutes hinnatavaks. Selliselt saab võrrelda aga ainult sama eesmärgiga tegevusi.

**Eelised:**

- puudub vajadus hinnata tulusid rahalisel kujul täpselt ja kasutada selleks erinevaid meetodikaid (maksevalmidus jne);
- võimaldab saada teada, kuidas piiratud eelarve (ressursside) korral saavutada maksimaalne tulemus.

**Puudused:**

- ei ole võimalik kasutada erinevate tulemustega/eesmärkidega tegevuste võrdlemiseks.

**Kasutamine:**

1. eesmärgi ja mõjude kindlaksmääramine sarnaselt kulu-tulu analüüsiga (vt kulu-tulu analüüsi etapid 1 ja 2);
2. oluliste kulude väärtuse rahalisel kujul hindamine sarnaselt kulu-tulu analüüsiga (vt etapp 3). NB! Tulusid rahalisel kujul ei hinnata, vaid hinnatakse tegelikes ehk naturaalses ühikutes. Nt ei hinnata säästetud inimelusi rahas, vaid hinnatakse ainult säästetud inimelude hulka;
3. seejärel on võimalik hinnata nt ühe inimese säästmiseks (või ka muu väljundi saavutamiseks) tehtavate kulutuste suurust erinevate tegevuste puhul, reastada need lähtudes inimese säästmisega seotud kuludest ning otsustada sellise tegevuse kasuks, mille puhul ühe inimese säästmine maksab kõige vähem (s.o kõige kulu-tõhusam tegevus);
4. vajaduse korral on võimalik teha tundlikkuse analüüs (vt kulu-tulu analüüsi punkt 6).

## 6.3. Mitmekriteeriumi analüüs

**Põhiküsimus:** milline lahend valida, kui panna kõrvuti nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt hinnatavad positiivsed ja negatiivsed mõjud?

**Eesmärk:** hinnata, millised on erinevate stsenaariumide positiivsed ja negatiivsed mõjud olukorras, kus rahaliselt või kvantitatiivselt väljendatav informatsioon on puudulik ning arvesse tuleks võtta ka kvalitatiivset informatsiooni. Tugineb hinnatavatele kriteeriumidele, andes neile kaalud.

**Eelised:**

- arvestab probleemi mitmedimensionaalsust;
- võimaldab erinevat tüüpi andmete (rahaline, kvantitatiivne, kvalitatiivne) analüüsimist ja võrdlemist samas raamistikus, võttes arvesse ka ebakindluse taseme varieeruvust;
- võimaldab esitada olulised küsimused selgel ja läbipaistval moel ning tuua välja kaalumise kohad;
- võimaldab tõsta esile jaotusküsimusi;

**Puudused:**

- on subjektiivne, eriti etapis, kus ekspertidel tuleb anda kriteeriumidele suhteline tähtsus;
- kuna esitab erinevat tüüpi andmeid samas raamistikus, ei ole alati üheselt selge, kas kasud ületavad kahjusid;
- ei pruugi alati arvesse võtta ajadimensiooni.

Mitmekriteeriumi analüüs (MKA) sobib mõjude hindamiseks olukorras, kus napib kvantifitseeritavat või rahaliselt väljendatavat andmestikku. MKA püüdleb iga poliitikavaliku mõjude kohta käiva info süstemaatilise vastandamise poole. Seda saab teha näiteks huvirühmade või mõjude tüübi kaupa, või positiivsete ja negatiivsete mõjude kaupa. Selle meetodi puuduseks on, et parima või optimaalseima valiku väljatoomine pole võimalik, kuna üksteise suhtes tuleb kaaluda erinevat tüüpi infot (nt rahaliselt väljendatav, kvantitatiivne ja kvalitatiivne).

MKA raamistikku sobib täiendada hindamisraamistiku lisamisega. Sellisel juhul tehakse kvalitatiivselt väljendatav mõju võrreldavaks, andes igale mõjule hinnangu tähtsuse skaalal. Hinde andmine tugineb eksperdi hinnangul, mille käigus vaadatakse üle kvalitatiivse sisuga informatsioon.

Ülevaade võimalikust hindamistabelist on esitatud alljärgnevalt.

Hinnang	Kirjeldus
++	Olemas tõendusmaterjal olulise täiendava majandus-/sotsiaal-/keskkonnakasu kohta võrreldes <i>status quo</i> 'ga
+	Olemas tõendusmaterjal mõningase täiendava majandus-/sotsiaal-/keskkonnakasu kohta võrreldes <i>status quo</i> 'ga
≈	Olemas tõendusmaterjal puuduva täiendava majandus-/sotsiaal-/keskkonnakasu kohta võrreldes <i>status quo</i> 'ga
-	Olemas tõendusmaterjal mõningase kahaneva majandus-/sotsiaal-/keskkonnakasu kohta võrreldes <i>status quo</i> 'ga
--	Olemas tõendusmaterjal olulise kahaneva majandus-/sotsiaal-/keskkonnakasu kohta võrreldes <i>status quo</i> 'ga
?	Puudub tõendusmaterjal hindamaks muutusi majandus-/sotsiaal-/keskkonnakasudes võrreldes <i>status quo</i> 'ga

Tüüpiline mitmekriteeriumi analüüsi protsess näeb välja järgmine:

1. Määratakse kindlaks eesmärgid.
2. Kirjeldatakse valikuid eesmärgi saavutamiseks.

3. Lepitakse kokku kriteeriumides, mida kasutada valikute hindamiseks (kriteeriumid peavad olema mõõdetavad, vähemalt kvalitatiivselt, nt skaalade abil; peavad olema selged; seotud eesmärgiga). Kriteeriumideks sobivad nt tõhusus, mõjus, võrdsus vms.
4. Iga kriteeriumile antakse kaal, mis peegeldab selle suhtelist tähtsust otsuse seisukohast. Selleks kasutatakse näiteks huvigruppidega arutelu ja kokkuleppimist, ekspertide kaasamist vms.
5. Kaalutakse, kui hästi iga valik vastab kriteeriumile. Tulemuseks on skoor, mille alusel saab valikud järjestada ja kõrvutada nn nullvalikuga (nt teha mitte midagi).
6. Järjestatakse valikud, kombineerides skoori kaaludega.
7. Võidakse teha tundlikkusanalüüs, et testida järjestuse paikapidavust.
8. Järjestatakse valikud.
9. Võidakse analüüsida ka määramatuse mõju otsustusprotsessis (nt stsenaariumide abil).

Tulemused esitatakse tabelitena, kus võrdlevalt on esitatud võimalike sekkumiste tagajärjed sekkumiste erinevate viiside kaupa.

## 6.4. Standardkulu mudel<sup>47</sup>

**Põhiküsimus:** milline on ettevõtete, mittetulundussektori, kodanike või avaliku halduse (sh kohaliku omavalitsuse tasand) halduskoormuse muutus?

**Eesmärk:** hinnata, kui suured kulud kaasnevad ettevõtetele, mittetulundussektorile, kodanikele või avalikule haldusele (sh kohaliku omavalitsuse tasand) seoses õigusaktidest tulenevate infokohustuste<sup>48</sup> täitmisega (see ongi halduskoormus). Nt käibedeklaratsiooni täitmine Maksu- ja Tolliametile, Statistikaameti aruannete täitmine, tegevuslitsentsi taotlemine, arve väljastamine kauba ostjale.

### Eelised:

- tehniliselt rakendatav ja usaldusväärne;
- lubab rahuldava täpsusega hinnata halduskoormuse suurust ning tuvastada probleeme.

### Puudused:

- kohati puuduvad riigil andmed erinevaid seadusesätteid täitvate ettevõtete arvu kohta, eriti kolmandatele isikutele esitatava info puhul (probleemi lahendamiseks tuleks võimaluse korral kasutada eksperdihinnanguid või teha lisauuring);
- tulemus ehk halduskoormus võib sõltuda näiteks kasutatavast raamatupidamisprogrammist; sellest, kas teenus on sisse ostetud või mitte (nt raamatupidamisbürood, rahataotlusi täitvad konsultandid), kuid sisseostetavaid teenuseid kasutavate ettevõtete arv pole tihti teada; ettevõttevälise nõustamise kasutamisest;
- väga väikese segmendi võib välja jätta, kuna mõju lõpptulemusele on tühine;
- rahvusvaheline võrdlus on võimalik, aga väga suurte mõõndustega (nt Taani teeb erinevalt teistest riikidest vahet halduskuludel ja halduskoormusel).

<sup>47</sup> Halduskoormuse mõõtmiseks saab kasutada vastavat kalkulaatorit <http://hkm.mkm.ee/>.

<sup>48</sup> Infokohustus – õigusaktiga kehtestatud kohustus koguda, töödelda, edastada või säilitada informatsiooni riigi või kolmandate osaliste jaoks. Halduskoormus ei ole trahvid, maksud jm rahalised kulud, investeeringud ja teised seaduse kohaldamise kulud.

## Kasutamine:

1. infokohustuste olemasolu väljaselgitamine – esmalt koostatakse nimekiri konkreetse õigusaktiga või mingi valdkonna õigusaktidega või kõikide õigusaktidega kehtestatud infokohustustest ja sõnumitest (sh tuleb arvestada ka regulaarsete õigusaktidega kursishoidmise kuludega). Vajaduse korral võib hinnata iga infokohustuse ja sõnumi päritolu (kas Euroopa Liidu või riigisisest õigusaktist tulenev). Seejärel koostatakse loetelu infokohustuste täitjate ametialadest (nt ettevõtte juht, finantsjuht, raamatupidaja, kvaliteedijuht, sekretär). Väljaselgitatud infokohustuste ja sõnumite põhjal koostatakse lisaandmete kogumiseks küsimustik;
2. puudutatud ettevõtete hulgast edasiseks analüüsiks valiku tegemine ehk segmenteerimine – segmentid moodustatakse nii, et kaasatud oleks piisav arv kõigi infokohustuste täitjaid – piisavaks arvuks peetakse 5 ettevõtet. Segmenteerida võib lähtuvalt tegevusvaldkondadest (selle järgi võib üks ettevõtte reaalselt kuuluda ka mitmesse segmenti ning täita samu infokohustusi) või lähtuvalt erinevatest ettevõttegruppidest, mis ei kattu omavahel ja erinevad grupid täidavad kõik erinevaid kohustusi. Valim peaks vajaduse korral hõlmama ka erinevaid infokohustuste täitmise viise (nt kas elektrooniliselt või paberil), kas teenus on sisseostetud või mitte, erinevaid andmete töötlemisviise (raamatupidamisprogramm, muud programmid), erinevates regioonides tegutsevaid ettevõtteid ja erineva suurusega ettevõtteid;
3. andmete kogumine – üldjuhul intervjuud ettevõtete ja ekspertidega. Eelistada tuleks suuliste intervjuude tegemist. Kindlasti tuleks teha prooviintervjuud, mille tulemuste põhjal saab küsimustikku parandada. Intervjueeritakse konkreetset infokohustuse täitjat (mitte ülemust). Kogutavad andmed ehk küsimused peaksid puudutama:
  - ametiala (palgainfo jaoks);
  - infokohustuse ühekordse täitmisega seonduvat ajakulu;
  - infokohustuse täitmise sagedust (kui pole seadusega kindlaks määratud) – sh kas see on ühekordne või regulaarne;
  - kasutatavaid infotöötlemise viise, sh uue infokohustuse puhul tuleks hinnata, kas kohustuse täitmine on võimalik olemasolevate tehnoloogiliste rakenduste abil;
  - probleemide kirjeldamist – tagasiside rakendusasutustele;
4. tulemuste standardiseerimine – intervjuude tulemuste põhjal hinnatakse, kui kaua aega kulub normaalselt ja efektiivselt toimival ettevõttel<sup>49</sup> konkreetse infokohustuse täitmiseks. Nn mittetüüpilised ja mitteefektiivsed ettevõtted jäävad lõpparvutustest välja või tulemused tasandatakse. Valimist standardiseerimise käigus välja jäetud ettevõtete asemele otsitakse vajaduse korral uued ettevõtted ning tehakse lisaintervjuud. NB! Mitme õigusaktiga reguleeritud infokohustused tuleb arvesse võtta proportsionaalselt. Ettevõtte seisukohalt ühekordsed infokohustused on riigi seisukohalt regulaarsed ja tuleks samuti arvesse võtta;
5. halduskoormuse arvestamine – halduskoormus on nelja komponendi korrutis:
  - infokohustuse täitja palgakulu (Statistikaameti andmed), sh töökohaga seotud muud kulud;
  - infokohustuse täitmiseks kuluv aeg;
  - infokohustust täitvate ettevõtete arv;
  - infokohustuse täitmise sagedus.

<sup>49</sup> Normaalne efektiivne ettevõtte – tüüpiline, efektiivselt käituv ettevõtte konkreetsetes segmentides.