

Mõjude hindamise metoodika



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Justiitsministeerium ja Riigikantselei

2021

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Mõjude hindamise olemus ja eesmärk.....	4
2. Mõjude hindamise etapid.....	6
2.1. Probleemi kindlaksmääramine	8
2.2. Eesmärkide püstitamine	10
2.3. Eesmärkide saavutamise vahendite kujundamine	13
2.4. Eesmärkide saavutamise vahendite mõjude analüüs.....	15
2.4.1. Mõjude tuvastamine	15
2.4.2. Mõjude kirjeldamine ja olulisuse tuvastamine	16
2.4.3. Oluliste mõjude põhjalikuma analüüsi tegemine	18
2.5. Eesmärkide saavutamise vahendite võrdlemine	19
2.6. Hindamise (vahe- ja järelhindamise) planeerimine	19
3. Ülevaade mõjude hindamisest kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi raames.....	21
Lisa. Mõjude hindamine kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi raames.....	23
Mõjude hindamine valdkonna arengukava koostamise käigus	23
Mõjude hindamine seaduseelnõude ettevalmistamise käigus.....	25
Mõjude hindamine Euroopa Liidu asjades.....	28

Sissejuhatus

Mõjude hindamise metoodika (edaspidi ka *metoodika*) on juhendumiseks valitsusasutuste ametnikele, kes kujundavad poliitikat ning puutuvad seejuures kokku valdkonna arengukavade väljatöötamise, õigusaktide ettevalmistamise ja Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) asjades valitsuse seisukohtade kujundamisega ning nende vahe- ja järelhindamisega. Metoodika eesmärk on parandada ja ühtlustada valitsusasutuste suutlikkust valitsuse poliitika kavandamisel ja elluviimisel. Mõjude hindamine parandab valitsuse otsustusprotsesside kvaliteeti ja läbipaistvust ning loob paremad eeldused, et need otsused avaldavad soovitud mõju ühiskonnale asjade korraldusele. Mõjude hindamine on oluline osa heast õigusloomest. Hea õigusloome põhimõtted ja pikaajalised arengusuunad on sätestatud Riigikogu otsuses „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“¹.

Metoodikas esitletakse ja selgitatakse lähenemist mõjude tuvastamisele, nende eelhindamisele ning vahe- ja järelhindamisele. Metoodika koosneb põhiosast ja lisast. Põhiosas selgitatakse mõjude hindamise olemust ja eesmärki (peatükk 1) ning vaadeldakse täpsemalt mõjude hindamise etappe (peatükk 2). Viimases peatükis (peatükk 3) antakse kokkuvõtlik ülevaade mõjude hindamisest kolme poliitikakujundamise protsessi raames – valdkonna arengukavade ja seaduseelnõude koostamise ning EL asjades valitsuse seisukohtade kujundamisel. Lisas esitatakse kolme poliitikaprotsessi täpsemad kirjeldused.

Mõjude hindamise abimaterjalid leiab Riigikantselei, Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi veebilehtedelt², mida nimetatud asutused vajaduse korral täiendavad.

¹ Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>

² Mõjude hindamine <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>
Hea õigusloome ja seadusloome plaanid <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/hea-oigusloome-ja-seadusloomeplaanid>
Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamat <https://www.rahandusministeerium.ee/et/sissejuhatus>

1. Mõjude hindamise olemus ja eesmärk

Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali planeeritavate poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi ning kasutuselolevate poliitikavahendite tulemuslikkust või mõju³. Mõjude hindamine on loogiline sammude jada, mis tuleb läbi teha poliitikavalikute väljatöötamise käigus, nende rakendamise ajal või järel.

Mõjusid tuleb hinnata valdkonna arengukavade koostamisel, õigusloomes ja EL asjades Eesti seisukohtade kujundamisel (ja vajaduse korral erandina ka EL õiguse ülevõtmisel), (edaspidi üheskoos *poliitikakujundamise põhiprotsessid*). Need protsessid on sageli omavahelistes seostes nii ajaliselt kui ka sisuliselt, nt on õigusakt koostatud mõne valdkonna arengukava või EL tasandi algatuse või õigusakti elluviimiseks.

Poliitikakujundamise põhiprotsesside mõjude hindamise ning kaasamise protseduuride läbimine aitavad kaasa sellele, et tehakse vähem otsuseid, mille tagajärjed on prognoosimata või suurel määral ebaselged. Poliitika ettevalmistamise protsessis hinnatakse, kas õigusakti või muud poliitikavahendit on vaja. Seejärel hinnatakse, kas eelnõu eesmärgid, nende saavutamise vahendid ja nende rakendamise prognoositavad tagajärjed on kooskõlas ja tasakaalus, ning viimaks, kuidas vältida õigusakti või valdkonna arengukava kehtestamisega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi. Euroopa Liidu asjade puhul toob mõjude hindamine esile EL õigusakti või muude EL asjade rakendamisega kaasnevad konkreetsed mõjud Eestis ning võimaldab Eesti seisukohtade kujundamisel ja EL tasandi läbirääkimistes neid mõjusid arvesse võtta. 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.

Mõjude hindamise eesmärgid⁴:

- aitab kriitiliselt hinnata riigi sekkumise vajadust;
- suurendab poliitilise otsustusprotsessi usaldusväärsust ja läbipaistvust, sealhulgas nii tulemuste, kulutuste kui ka kaasnevate kõrvalmõjude vallas, ning seeläbi aitab vältida ebasoovitavaid tagajärgi;
- parandab poliitikaotsuste kvaliteeti, suurendades otsustajate teadlikkust erinevatest probleemi lahendamise alternatiividest ning nende positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest, sealhulgas kuidas poliitikaotsus aitab kaasa riigi strateegiliste eesmärkide saavutamisele;
- mõjuanalüüsile esitatavate nõuete järgimisega aitab vähendada analüüsi ja järelduste subjektiivsust;
- aitab kaasa teadmispõhisele poliitikakujundamisele.

Poliitikadokumentide ettevalmistamise käigus kaasatakse avalikkust ja huvirühmi ning konsulteeritakse avalikkusega Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruses nr 10 „Vabariigi

³ Poliitikavalik kajastab kõrgema taseme valikukohti (nt prioriteetide või fookuse seadmist), hõlmates omakorda meetmete kogumeid.

Poliitikavahend on alaeesmärgi saavutamisele suunatud tegevuste kogum.

⁴ OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment, OECD 2020, lk 8-9 põhjal

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7a9638cb->

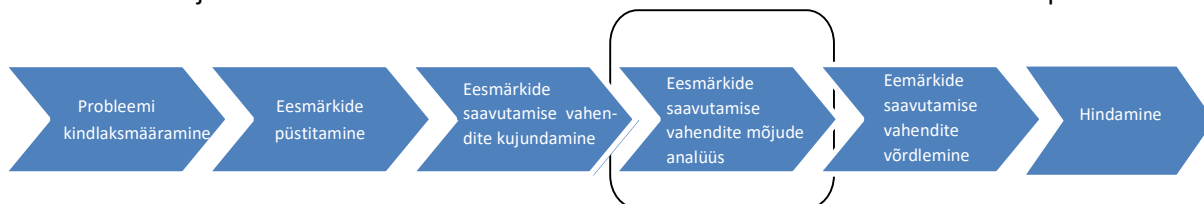
[en.pdf?expires=1602052872&id=id&accname=guest&checksum=D643356EE497DA09E5EF080B866E0C4B](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7a9638cb-en.pdf?expires=1602052872&id=id&accname=guest&checksum=D643356EE497DA09E5EF080B866E0C4B)

Valitsuse reglement” sätestatud ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud „[Kaasamise hea tava](#)“ kohaselt. Valitsusvälised partnerid peaksid mõjude hindamise metoodikaga kursis olema sedavõrd, et kui neid kaasatakse mõjude hindamise protsessi, siis nad teaksid, millised nõuded erinevates etappides kehtivad.

2. Mõjude hindamise etapid⁵

Mõjude hindamisel on mitu etappi, mis on sarnased kõigi kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi puhul, kuid siiski esineb teatud määral erinevusi (vt täpsemalt peatükist 3).

Mõjude hindamise aluseks on võetud Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendis⁶ esile toodud põhimõtted, kuna Eesti seaduseelnõude väljatöötamise protsessi loogika lähtub samadest etappidest. Mõjude analüüsi tegemiseks on tarvis, et tuvastatud oleks probleem, seatud eesmärk ning välja töötatud poliitikavalikud (sh jätkamine sama olukorraga) ja/või -vahendid, mille mõju analüüsida. Mõjude analüüsi ei saa teha abstraktselt ilma nende kolme komponendita.



Joonis 1. Mõjude hindamise etapid

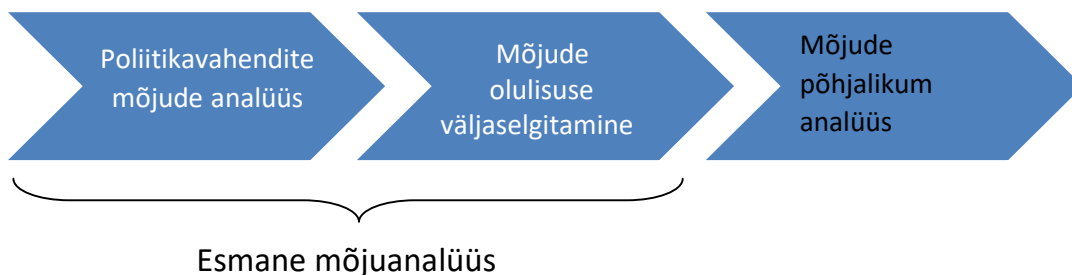
Mõjude hindamise käigus läbitakse järgmised etapid ja vastatakse järgmistele küsimustele:

1. Probleemi kindlaksmääramine – Kus me oleme praegu, mis on probleem ja miks me peame midagi muutma?
2. Eesmärkide püstitamine – Mida me soovime saavutada?
3. Eesmärkide saavutamise vahendite kujundamine – Millised on erinevad võimalused eesmärkide saavutamiseks?
4. Eesmärkide saavutamise vahendite mõjude analüüs – Millised on erinevate vahendite võimalikud tagajärjed ja keda need mõjutaksid?
5. Eesmärkide saavutamise vahendite võrdlemine – Millise vahendiga saavutatakse soovitud eesmärk parimal viisil ja kas valitud variandiga kaasnevad hüved õigustavad kaasnevaid kulusid või ebasoovitavaid mõjusid?
6. Poliitikavahendite hindamine (vahe- ja järelhindamine) – Kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid?

Poliitikavahendite mõjude analüüsis tuleb omakorda läbi teha kolmesammuline mõjude analüüsi protseduur (vt joonis 2), mille tulemus on analüüsitud mõjude kirjeldus poliitikavalikute tegemise eel. Neist esimesed kaks sammu tuleb läbi teha kõigi poliitikakujundamise põhiprotsesside puhul, mis mõjude hindamise läbivad. Kokkuvõtlikult nimetatakse neid kahte sammu esmaseks mõjuanalüüsiks. Kui eelnõuga kaasnevad olulised mõjud, tuleb kirjeldada nende mõjude avaldumisega seotud asjaolusid (kellele avalduvad, kuidas, millal). Oluliste mõjude hindamiseks tuleb teha põhjalikum analüüs.

⁵ 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 mõjude analüüsi etapp. Käesolevas dokumendis on õigusaktide mõjude analüüsi etappide piiritlemisel lähtutud Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendis toodud etappide jaotusest (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>)

⁶ Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhend (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>)



Joonis 2. Esmane mõjuanalüüs ja mõjude põhjalikum analüüs

Ametniku esmane ülesanne on tuvastada mõjuvaldkonnad ja anda hinnang. Põhjalikum mõjude analüüs võib nõuda uuringute tegemist, mis omakorda nõuab rohkem aega (ja muid ressursse) lahendusteni jõudmisel. Selleks võib olla vaja koostada vastava uuringu lähteülesanne, vajaduse korral konsulteerides valdkonna ekspertidega.

Keskkonnamõjude hindamisel lähtutakse metoodikast sedavõrd, kui see on vajalik õiguslike valikute või valdkonna arengukava poliitikavalikute mõjude väljaselgitamiseks ja nende olulisuse hindamiseks. Valdkonna arengukava algatamisel või koostamisel selgitatakse eeldatavalt olulise keskkonnamõju kaasnemine ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (edaspidi ka *KSH*) algatamise vajalikkus välja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (edaspidi *KeHJS*) alusel. Seaduses on nimetatud juhud, kui KSH algatamine on kohustuslik, ning reguleeritud on eelhindangu andmine, et selgitada välja dokumendi KSH algatamise vajalikkus. Kui strateegiline planeerimisdokument (sh valdkonna arengukava) koostatakse eeldavalt olulise keskkonnamõjuga valdkonnas ja selle alusel kavandatakse tegevust, millega võib kaasneda eeldatavalt oluline keskkonnamõju, algatatakse keskkonnamõju strateegiline hindamine⁷. Sellisel juhul analüüsitakse keskkonnamõjusid nimetatud seaduse alusel reguleeritava KSH protsessi käigus ning KSH tulemusena koostatakse KSH aruanne.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduste kohaselt⁸ ning eesmärgiga vähendada sotsiaalset ebavõrdsust ja kihistumist ühiskonnas tuleb mõjude (sh nii otseste, kaudsete kui ka soovimatute mõjude) hindamisel analüüsida sihtrühma siseseid sotsiaalseid rühmi (sh naised ja mehed, rahvusvähemused, puudega inimesed, vanemaealised ja noored jt). Silmas tuleb pidada erinevate rühmade vajadusi ja ühiskondlikku staatust ning arvestada, kuidas kavandatavad poliitikavalikud võivad mõjutada soolist võrdõiguslikkust ja vähemusrühmadesse kuuluvate inimeste olukorda. Poliitikavahendite kavandamisel ja elluviimisel tuleb seada eesmärgiks edendada soolist võrdõiguslikkust ja võrdset kohtlemist.

Järgnevalt on esitatud põhjalikum ülevaade mõjude hindamise etappidest, kirjeldades küsimusi, millele on erinevate etappide juures vaja vastata, ja nendele vastamiseks kasutatavaid tehnikaid. Järgnevate etappide tulemite kirjeldus esitatakse valdkonna arengukavade koostamisel,

⁷ Valdkonna arengukava puhul tuleb keskkonnamõju strateegiline hindamine korraldada siis, kui arengukava koostatakse põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, transpordi, jäätmeäitluse, veemajanduse, telekommunikatsiooni või turismi valdkonnas ja selle alusel kavandatakse KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust või kavandatav tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga, lähtudes KeHJS § 6 lõigetes 2–4 sätestatust. Juhised on leitavad Keskkonnaministeeriumi veebilehelt <https://www.envir.ee/et/keskkonnamoju-strateegiline-hindamine>

⁸ Soolise võrdõiguslikkuse seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012019019>

Võrdse kohtlemise seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126042017009>

seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuses (edaspidi ka VTK) ja EL asjades seisukohtade kujundamisel.

2.1. Probleemi kindlaksmääramine

Probleemi kindlaksmääramisel:

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

Hindamise selle etapi eesmärk on konkreetselt püstitada ja piiritleda probleem, mis annaks selge ülevaate probleemi poliitilisest ja tehnilisest ulatusest ning lubaks hindajal probleemi lahendamiseks välja pakkuda erinevaid lahendusi⁹. 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 olemasoleva olukorra kirjeldust, tuues esile selle erinevused soovitud olukorrast. Probleemi kirjeldamisel kasutatavad mõisted peavad olema lahtimõtestatud ja selged. Samas ei saa mööda vaadata, et osa probleeme või probleemistikke allub kindlaksmääramisele või lahendamisele halvasti, mis tuleneb tihti ka sellest, et eri huvirühmadel on erinev arusaam kas probleemi olemusest või lahendamisest (nt kas majanduskriisi lahenduseks on suurem riigipoolne kulutamine või kärpimine). Riukalike probleemide¹⁰ puhul on võimalus, et polegi ühtegi päris õiget lahendust ning enam-vähem sobiv lahendus tuleb leida katsetamise korras.

Probleemi selgitamisel tuleb põhjendada, miks on üldse tegemist probleemiga ehk miks olemasolev olukord ei ole sobiv ja mis on probleemide põhjused. Poliitikakujundamise protsessi konteksti arvestades tuleb vastata mitmele küsimusele. 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 seni kehtinud otsustest ja õiguslikest regulatsioonidest)?

Probleemi ulatuse ja olemuse selgitamisel on oluline viidata ka sellele, kui suurt sihtrühma, nt kui suurt osa elanikkonnast probleem mõjutab ja kuidas ta seda teeb (kes kuuluvad kavandatava poliitika sihtrühma). Kui probleem avaldub vähestel ühiskonnarühmadel või teatud piirkondades, siis võib olla võimalik riikliku reguleerimise asemel kasutada vähem koormavaid vahendeid, või küsimustes, mis jäävad kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkonda, otsida probleemi lahendamiseks kokkuleppeid piirkonna omavalitsustega. Samas on oluline arvestada ka inimirühmi, kellele mõjud avalduvad kaudselt (sh muudatuste rakendamisega seotud sihtrühmi). Hilisema analüüsi käigus hinnatakse täpsemalt, kuidas pakutavad lahendused mõjutavad erinevaid sihtrühmi.

⁹ Staronova, K. Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid, lk 11. Praxis 2002.

¹⁰ Selliseid probleeme, mida on raske või võimatu lahendada kas ebatäielike, muutuvate või vastandlike nõuete tõttu, nimetatakse riukalikeks probleemideks (inglise k *wicked problems*).

Probleemi 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 tagajärgedeks 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). Probleemide põhjuste süstematiseerimine võimaldab selgitada probleemi enese olemust ning seda vajaduse korral ümber sõnastada, täpsustada või piiritleda. Samuti loob põhjuslike seoste esitamine võimaluse sõnastada muudatuse olemus ja eesmärk ümber või neid isegi põhjalikumalt muuta – võib ilmned, et valdkonna arengukava või eelnõu ettevalmistajal on otstarbekam tegeleda päevakorrale tõusnud probleemi lahendamise nimel probleemi allikate (põhjuste) kõrvaldamisega¹¹, isegi kui need väljuvad protsessi algatanud asutuse pädevusalast.

Esmase ülevaate käigus on mõistlik anda ülevaade võimalikest põhjustest eksperdihinnangute tasemel, viidates asjakohastele uuringutele ja analüüsidele ning sellele, milliste vabaühenduste ning huvirühmadega on küsimust arutatud (on ka võimalik, et teave probleemi olemasolu kohta saadi organisatsioonide või huvirühmadega konsulteerimisest)¹². Peale probleemi kindlaksmääramise ja sisulise kirjeldamise on edasiste etappide läbimiseks oluline kirjeldada hetkeolukorda, millega luuakse edasise mõjude analüüsi alus. Hekteolukorra kirjeldus annab võimaluse otsustada probleemi ühiskondliku olulisuse üle (luues vajaduse korral põhjenduse vähese olulisuse tõttu teemast loobuda).

Esialgne ülevaade probleemist tuleb anda nii valdkonna arengukava koostamise ettepanekus (edaspidi ka AKE) kui ka seaduseelnõu VTK-s. AKE ja VTK kooskõlastamise käigus saavad teised osalised (ministeeriumid, valitsusvälised osalised) hinnata, kas tuvastatud on kõik mõjutatud osalised ning valdkonna mõjud on piisavalt ja õigesti kindlaks määratud. Valdkonna arengukavade kaudu viiakse ellu pikaajalise strateegia „Eesti 2035“¹³ strateegilisi sihte (edaspidi ka *strateegilised sihid*). AKE koostamisel saab probleemide kirjeldamisel lähtuda strateegias „Eesti 2035“ esile toodud arenguvajadustest. Eelnõu ettevalmistamisel võib käsitletavat probleemi koostöös sihtrühmadega täpsustada. EL asjade puhul on probleemikirjeldus juba esitatud Euroopa Komisjoni mõjuanalüüsis eelnõu seletuskirjas. Seega EL asjades seisukohtade kujundamisel tuleks esile tuua EL õigusakti või muu EL asjaga lahendatava probleemi aktuaalsus nii Euroopas kui ka Eestis¹⁴.

¹¹ 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 makse või sätestades piirangud hasartmängukohtade asukohtadele, muutes neid vähem kättesaadavaks.

¹² 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.

¹³ Riigikogu seab 2021. aastal 15 aastaks riigi strateegilised sihid ja Vabariigi Valitsus kinnitab tegevuskava sihtide saavutamiseks vajalike muutuste elluviimiseks. Riigi strateegilised sihid on valdkonnaülesed suured eesmärgid, mille poole Eesti ühiskond liikuma peab, ning need seatakse riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ raames.

<https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>

¹⁴ „Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“ punkt 22.1

<https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/est-euroopa-liidu-poliitika/poliitika-kujundamine>

2.2. Eesmärkide püstitamine

Eesmärkide püstitamisel:

- ✓ leitakse selge seos probleemi põhjustega;
- ✓ korrastatakse eesmärgid hierarhiaks;
- ✓ määratakse kindlaks peamised mõõdikud, mida kasutatakse eesmärkide saavutamise hindamiseks;
- ✓ kontrollitakse eesmärkide kooskõllalisust teiste strateegiadokumentide ja eelnõudega¹⁵.

Eesmärgid tulenevad lahendamist vajavatest probleemidest ja need tuleks püstitada pärast probleemide analüüsi. 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 esile tuua tulemused, mille ilmnmisel on kindlaksmääratud probleem(id) lahendatud.

Õigusakti eelnõu koostamise juures tuleb eeskätt põhjendada, milleks õigusakti vajatakse ning miks on õiguslik reguleerimine eelistatud sekkumise viis. Eelnõu seletuskirjas või VTK-s kirjeldatud eesmärgid peavad seisnema elulise olukorra muutumises. Hea eesmärgi püstitus on seotud probleemiga, võimaluse korral esitatud arviliselt (mõõdetavalt), kirjeldab olukorra muutumist sihtrühma vaatest ning on seotud strateegiliste eesmärkide või mõõdikutega. Konkreetselt sõnastatud eesmärk võimaldab hiljem hinnata selle saavutamist. Õiguslik regulatsioon on eesmärgi saavutamise vahend ning ei saa seega olla eesmärk iseneses¹⁶.

Valdkonna arengukavade koostamisel tuleb eesmärkide abil planeerida valdkonna keskpikka arengut. Seetõttu tuleb planeerida soovitud seisundini jõudmine valdkonna arengukava kestuse jooksul ning silmas pidada, et eesmärgid oleksid piisavalt auahned, kuid saavutatavad¹⁷.

Eesmärkide sõnastamisel võib lähtuda SMART-kriteeriumidest¹⁸, mille järgi on eesmärgid:

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;

¹⁵ Võimaluse korral esitatakse seonduvate riigi strateegiate (nt Eesti 2035) ja valdkonna arengukavade mõjueesmärgid, -mõõdikud ja sihttasemed, mille saavutamisele poliitikavaliik kaasa aitab.

¹⁶ Praktikas võib sageli kohata näiteid, kus muudatuse eesmärk on sõnastatud näiteks nii: „eesmärk on täpsemalt reguleerida“ või „kehtestada ühtsem/selgem/arusaadavam regulatsioon“. Selline eesmärgi püstitus ei sisalda teavet, mis muutub sihtrühmade jaoks paremaks, võrreldes kehtiva olukorraga.

¹⁷ Vabariigi Valitsuse 19. detsembril 2019. a määruse nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“

¹⁸ 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. Lisaks, George T. Doran, Management Review, 1981, There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. Dorani esialgses versioonis oli 5 kriteeriumi: spetsiifiline, mõõdetav, määratud vastutusega, realistlik ja ajaraamiga seotud (*specific, measurable, assignable, realistic, time-related*).

3. legitiimsed (*accepted*) – kui eesmärgiks on käitumise mõjutamine, siis peavad kõik, kes vastutavad eesmärgi saavutamise eest, eesmärki aktsepteerima, see peab neile olema arusaadav ja ühtmoodi tõlgendatav (*mõne käsitluse järgi tähendab A ka saavutatavust (achievable)*);
4. realistlikud (*realistic*) – 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 (*mõne käsitluse järgi tähendab R asjakohasust (relevant)*);
5. ajaliselt piiritletud (*time-bound*) – eesmärgid jäävad ebamääraseks, kui nad pole seotud täpse kuupäeva või ajavahemikuga.

Valdkonna arengukava põhiosas sõnastatakse arengukava üldeesmärk ja alaeesmärgid ning määratakse vastavad mõõdikud koos alg- ja sihttasemetega¹⁹. Kaaluda tuleb võimaluse korral samade mõõdikute kasutamist, mis on kasutusel pikaajalises strateegias „Eesti 2035“ ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis. Ka õigusloomes võivad eesmärgid ilmned erinevatel tasanditel. Sellisel juhul on soovitatav eesmärgid süstematiseerida.

Eesmärgid ilmnevad erinevatel tasanditel:

1. **Mõjueesmärgid** on poliitika üldised sihid ja neid väljendatakse saavutatud muutuse, seisundi või mõjuna. Edu puhul peab riigi sekkumine tekitama muutuse seotud mõjueesmärgi saavutamise poole (eeldusel, et suurte eesmärkide saavutamine sõltub ka teistest teguritest, mida valitsus ei kontrolli). Mõjueesmärgiks on näiteks majanduskasvu toetamine maapiirkondades ja selle saavutamise mõõdikuks on maapiirkondade majanduskasvu määr.
2. **Tulemuseesmärgid** on poliitika vahetud eesmärgid (nt teabe-, finants- jm ressursid poliitika sihtrühmadele), mis on vaja saavutada, et jõuda poliitika üldiste mõjueesmärkideni. Neid väljendatakse poliitika otseste tulemustena (enamasti sihtrühma tegevuse tulemuse, sh kasu kaudu). Tulemuseesmärk on näiteks majandustegevuse toetamine maapiirkondades ja selle saavutamise mõõdikuks on asutatud uute ettevõtete arv või töökohtade arv (st kasu ettevõtetele, mis loob eeldusi majanduslike, sotsiaalsete ja regionaalsete mõjueesmärkide saavutamiseks).
3. **Tegevuseesmärgid** (ei ole asjakohane valdkonna arengukavade puhul) kirjeldatakse väljundina ehk 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. Praktikas on oluline, et sõltumata sellest, millisel tasandil alustatakse eesmärkide püstitamist (ka tasandite

¹⁹ Üldeesmärgiga seotud mõõdik on üldjuhul regulaarselt (vähemalt iga aasta) jälgitav mõjumõõdik, mis peegeldab arengukava eesmärkide saavutamist arengukava programmide koondmõjul. Enamasti kasutatakse kuni kolme üldeesmärgi mõõdikut. Alaeesmärgi mõõdik on üldjuhul regulaarselt (vähemalt iga aasta) seiratav mõjumõõdik või erandkorras tulemusmõõdik (on hinnang või mõõdik, mis näitab taotletava tulemuse saavutamist või saavutamise poole liikumist), mis peegeldab alaeesmärgiga seotud tegevuste terviklikku mõju valdkonnale. Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määruse nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“

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.

Poliitika väljatöötamisel on vajalik määrata kindlaks peamiste eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutatavad mõõdikud, mis jagunevad vastavalt saavutatava eesmärgi tasemele järgmiselt:

1. **Mõjumõõdikud**, mille abil on võimalik mõõta või hinnata soovitud sotsiaal-majandusliku vm mõju (*impact*) saavutamist. Need iseloomustavad tagajärgi väljaspool selle otsest ja kohest kokkupuudet adressaatide või sihtrühmadega. Sobivad valdkonna (strateegiliste) eesmärkide hindamiseks. Need hõlmavad lühema või pikema aja jooksul avalduvaid:
 - soovitud ja soovimatuid mõjusid otsestele adressaatidele ja sihtrühmadele, nt jätkuvalt tegutsevate väikeettevõtjate arv kolm aastat pärast toetuse saamist;
 - soovitud ja soovimatuid mõjusid isikutele ja organisatsioonidele, kes ei kuulunud meetme otseste adressaatide ja sihtrühmade hulka, nt mõju toetatud firmade varustajatele või allhankijatele.
2. **Tulemusmõõdikud**, mis näitavad taotletava tulemuse saavutamist või saavutamise poole liikumist (*outcome*). Need on näiteks otsesed mõjud sihtrühmale, nt väikeettevõtjate rahulolu saadud nõustamisega. Sobivad kesktaseme (strateegiliste) eesmärkide hindamiseks.
3. **Väljundmõõdikud**, mis iseloomustavad konkreetse tegevuse eeldatavat vahetut tulemit (*output*), nt toimunud koolituste arvu, toetust või nõustamist saanud väikeettevõtjate arvu jne. Sobivad tegevuseesmärkide hindamiseks.

Lisaks eristatakse **valdkonna üldisi näitajaid**, mis loovad tulemusmõõdikutele sobiva konteksti. Need hõlmavad kogu territooriumi, rahvastikku või selle osa, sõltumata sellest, kas poliitikavahend puudutas neid või mitte, nt põhikooliõpilaste arvu muutus järgneval kümnendil või regulaarselt internetti kasutatav protsent elanikkonnast. Seega ei mõõdeta selliste mõõdikutega vaatlusaluse poliitika, programmi või asutuse tulemuslikkust, kuid need aitavad mõista poliitika, programmi või asutuse tegevuskeskkonna dünaamikat või hetkeolukorda.

Kirjeldatud mõõdikud, eriti väljundmõõdikud, võiks anda informatsiooni raha, tarvikute, inimvara 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 järelhindamisel vaadata, kas need mõjud on avaldunud.

Sõltumata poliitikavahendi sisust peaks selle tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutatavad mõõdikud olema:

- asjakohased, st väljendama selget seost eesmärgiga;
- legitiimsed, st usutavad mitteamjatundjate jaoks, üheselt mõistetavad ja kergelt tõlgendatavad;

- olulised, st mõõtna võimalikult täpselt asjaspepuutuvaid tulemusi;
- lihtsalt jälgitavad (sh andmete kogumise kulu peaks olema väike);
- mittemanipuleeritavad, st mitte motiveerima valdkonnas tegutsejaid sisuliselt ebasoovitavale tegevusele.

Eesmärgid on kohustuslik kirjeldada eelnõude VTK-s. Valdkonna arengukavade koostamisel seatakse esialgsed eesmärgid koostamise algjärgus (AKE koostamisel) lähtuvalt strateegilistest sihtidest ja partnerite koosloomest ning neid täpsustatakse protsessi jooksul. EL asjade puhul on eesmärgid kirjeldatud Euroopa Komisjoni eelnõu seletuskirjas. Seega EL asjades seisukohtade kujundamisel tuleks selgitada, kas kavandatud eesmärk on pakutud muudatuste (vahendite) kaudu muu hulgas Eestis saavutatav²⁰.

2.3. Eesmärkide saavutamise vahendite kujundamine

Vahendite kujundamisel:

- ✓ 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 nii otsustajatele kui ka sihtrühmadele teavet, miks välistati teatud vahendid poliitikakujundamise varajases etapis. Selle etapi läbimisel muutub lihtsamaks väljapakutud vahendite põhjendamine ja see aitab välistada keskendumist sobimatutele vahenditele. 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. Kõiki võimalikke vahendeid peaks hindama võrdluses olukorraga, kus riik ei sekku.

Võimalikeks tegevusteks on näiteks:

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

Seejuures ei saa sekkumata jätmise tagajärgede kirjeldamisel eeldada, et kõik tegurid jäävad samaks, vaid tuleb arvesse võtta ka seda, et olukord võib muutuda ilma riigi sekkumiseta. Et välistada riigi sekkumist valdkondadesse, kus see vajalik pole, tuleb põhjendada, miks käsitletava

²⁰ „Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“ punkt 22.1

<https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidu-poliitika/poliitika-kujundamine>

probleemiga peab tegelema riik. Peamiste riigi sekkumise argumentidena võib selgitada, miks turumehhanismid asjaomases 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 või selgitada, miks on õiguslik reguleerimine parim vahend eesmärgi saavutamiseks²¹. Seaduseelnõu VTK koostamine näitab juba iseenesest, et õigusakti ettevalmistav ministerium on veendunud õigusliku sekkumise vajaduses. See aga ei tähenda, et seda seisukohta VTK-s põhjendama ei pea. Juhul, kui Eestiga võrreldavates riikides on tegeletud sama küsimusega, tuleks analüüsida välisriikide praktikat – kuidas on olukord nendes riikides lahendatud ning millised on erinevate lahenduste eelised ja puudused. Kas mõni neist lahendustest sobiks Eestile?

Erinevaid vahendeid tuleks võrrelda, lähtudes vähemalt iga vahendi:

- 1) tulemuslikkusest – kas vahendiga on võimalik saavutada eesmärgid ning tulemused?
- 2) mõjususest – kas vahendiga on võimalik saavutada soovitud mõju?
- 3) tõhususest – mis on vahendi eesmärgi saavutamise ressursikulu (kulu-tõhusus)?

Peale selle võib olla asjakohane hinnata vahendeid ka koherentsuse seisukohast – kas ja mis moel mõjutab 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, mõjususe, tõhususe kui ka koherentsuse poolest, või põhjendatakse, miks teatud kriteeriumist lähtumine on tähtsam teistest.

Valdkonna arengukavade koostamisel kaalutakse põhjalikult erinevaid suundasid ning kui sobivad valikud on tehtud, siis tuleb neid põhjendada. EL asjade puhul kajastuvad valitud vahendid Euroopa Komisjoni õigusakti eelnõus või muus algatuses. Nende Eestis avalduvaid mõjusid seisukohtade kujundamise raames välja selgitatakse. Valdkonna arengukava eelnõu koostamisel esitatakse poliitikavalikud (tegevussuunad) ja olulisemad poliitikavahendid (suurinvesteeringud, maksu- ja seadusmuudatused jms), mis lähtuvad „Eesti 2035“ strateegia vajalikest muutustest ning mis kujundatakse konkreetseteks poliitikavahenditeks²² (meetmed, tegevused) programmide tasandil.

²¹ Uue õigusliku regulatsiooni loomine ei pruugi olla ainuvõimalik lahendus probleemile, pigem tuleks kaaluda regulatsioonide lihtsustamist ja vähendamist

²² Strateegilise planeerimise käsiraamatus kasutusel ka mõistena poliitikainstrument <https://www.valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/arengukavad>

2.4. Eesmärkide saavutamise vahendite mõjude analüüs

Mõjude analüüsimisel:

- ✓ tuvastatakse erinevate vahendite mõjud;
- ✓ määratakse kindlaks vahendite mõjude olulisus;
- ✓ selgitatakse oluliste mõjude avaldumisega seotud asjaolud;
- ✓ tehakse vajaduse korral põhjalikum oluliste mõjude analüüs.

Erinevate vahendite mõjude tuvastamine, nende olulisuse kindlaksmääramine, oluliste mõjude avaldumisega seotud asjaolude selgitamine ja viimaks oluliste mõjude põhjalikum analüüs on järjestikused tegevused, mis kõik aitavad ennustada kavandatava poliitika ja selle erinevate võimalike vahendite tagajärgi. Analüüsi tulemuste põhjal peaks olema võimalik võrrelda erinevaid lahendusi ja langetada kaalutletud otsus. Mõjude ja nende olulisuse kindlaksmääramine on kohustuslik iga VTK ja AKE ettevalmistamise puhul. Põhjalikum analüüs läbitakse vaid mõjude puhul, mis on tunnistatud oluliseks. Põhjalikum oluliste mõjude analüüs on ressursimahukas osa analüüsist. Mõjude ja nende olulisuse kindlaksmääramise etapis kogutud informatsiooni ja tehtud analüüsi tulemuste jagamine teiste puudutatud asutuste ning organisatsioonidega võimaldab koguda lisaks vajalikku tagasisidet.

2.4.1. Mõjude tuvastamine

Mõjude tuvastamise eesmärk on selgitada välja poliitikavahendite eeldatavad mõjud. Eestis on „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga“²³ (edaspidi ka *HÕNTE*) määratud kuus peamist mõjuvaldkonda:

- 1) sotsiaalne mõju, 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.

Mõjude kuus põhivaldkonda jagunevad omakorda alavaldkondadeks²⁴. Igale mõju alavaldkonnale vastab konkreetne ministeerium või ministeeriumid, kelle pädevuses on vastava valdkonna korraldamine ja areng. Poliitikakujundaja kohuseks on analüüsida kõikide mõjude avaldumist mõjude alavaldkonna tasemel (st näiteks mõjud elukeskkonnale või mõjud halduskoormusele jne).

Mõjude tuvastamise aluseks võib kasutada toetavaid materjale Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi veebilehelt²⁵ ja muid abimaterjale (uuringud ja teised informatsiooniallikad).

²³ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE) <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

²⁴ Mõjude kindlaksmääramise kontrollküsimustik <https://www.just.ee/oma>

²⁵ Riigikantselei mõjude hindamise veebileht <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>

2.4.2. Mõjude kirjeldamine ja olulisuse tuvastamine

Mõjude olulisust võib tuvastada erinevatel viisidel. Valdkonna arengukavade ja EL algatuse korral võib endiselt võtta mõjude hindamisel abiks kaasnevate mõjude esialgse hinnangu tabeli²⁶.

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

Mõjude olulisuse hindamiseks kasutatakse nelja kriteeriumi:

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

Mõju **ulatus** on suur, kui sihtrühma (inimene, ettevõtte, keskkond) senine toimimine võib võrreldes varasemaga märkimisväärselt muutuda ning see eeldab sihiteadlikku kohanemist. Mõju ulatus on keskmine, kui sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Mõju ulatus on väike, kui sihtrühma kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele.

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 suurust** hinnates tuleb esmalt määrata erinevad sihtrühmad, kellele mõju avaldub. Mõju olulisuse hindamisel analüüsitakse sihtrühma suhtelist suurust, võrreldes seda kõigi samasse rühma kuuluvate objektidega Eestis. Näiteks, kui mõjutatud on teatud osa elanikkonnast, ettevõtetest või territooriumist, siis hinnatakse selle suurust 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 rühma suurusega on 5–50%, ja väike, kui mõjutatud on alla 5% rühmast. 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).

²⁶ Esialgne hinnang arengukava või EL algatusega kaasnevatele mõjudele on leitav Riigikantselei mõjude hindamise veebilehelt <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ²⁷ 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 kirjeldamisel tehakse vahet olulistel mõjudel, mida on vajalik täiendavalt analüüsida, ja ebaolulistel mõjudel, mida ei ole kavas täiendavalt analüüsida.

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:

1. **Nii soovitud kui ka soovimatud mõjud** ehk kasud ja kahjud – Soovitud mõjud ühtivad muudatuse eesmärgiga, soovimatud mõjud ilmnevad paralleelselt soovitud mõjudega ega aita eesmärgi saavutamisele kaasa või on püstitatud eesmärgiga vastuolus (vähendades soovitud mõju ulatust). Mõjude prognoosimise käigus on oluline peale soovitud ja soovimatute mõjude hinnata võimalikult täpselt ka kaasnevaid positiivseid ja negatiivseid kõrvalmõjusid. Varajane märkamine annab võimaluse astuda teadlikke samme soovimatute tagajärgede kõrvaldamiseks või vähendamiseks.

Näiteks toob käibemaksu tõstmine kaasa riigieelarve tulude suurenemise, kuid põhjustab vähekindlustatud elanikkonna rühmade elujärje halvenemist suhteliselt kõige rohkem.

2. **Otsesed ja kaudsed mõjud** – Otsesed mõjud avalduvad objektile (inimrühm, ettevõtte, keskkond jmt) muutuste tulemusena otseselt (nt suurenenud töötute abirahad, vähenenud maksumäärad või suurenenud saastekvoodid). Kaudsed mõjud on mõjud, mis avalduvad objektile mõne vahendava teguri tagajärjel. Näiteks võib miinimumpalga tõstmine avalduda aktiivsele töötajaskonnale mõju nii otseselt (suurenenud sissetulek) kui ka kaudselt (töökohtade ümberkorraldamine ja tööturu struktuuri muutus).

Näiteks liikluskiiruse asulapiirkonnas vähendamise (eesmärk vähem avariisid) kaudne tagajärg võib olla suurenenud ummikud ja sellest johtuv suurem saaste.

²⁷ Risk on võimalus, et tegevusel on ebasoovitav tagajärg.

3. **Mõju sihtrühmadele** – Erinevatel meetmetel on erinevatele sihtrühmadele erinev mõju. Tüüpilised sihtrühmad, kelle seisukohast mõjusid hinnata, on ettevõtted ja tööstus, elanikkond ja avalik haldus. Neid kategooriaid saab omakorda jagada alakategooriateks, näiteks ettevõtteid saab jagada suuruse või valdkonna järgi, elanikkonda saab jagada tarbijateks, patsientideks või maksumaksjateks. Avalikku haldust saab jagada nt tasandi järgi keskvalitsuseks ja kohaliku omavalitsuse üksusteks.
4. **Mõjude avaldumise ajaline perspektiiv** – Mõjud võivad avalduda nii lühiajalises kui ka pikaajalises perspektiivis.

2.4.3. Oluliste mõjude põhjalikuma analüüsi tegemine

Nende mõjude puhul, mis hinnati oluliseks, tuleb teha põhjalikum mõjude analüüs. Määraes eelnevalt kindlaks erinevate meetmete eeldatavad mõjud, analüüsides nende põhjuseid ning olulisust (läheldes punktides 2.4.1 ja 2.4.2 esitatud 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 esiletoodud 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), jätkamine sama olukorraga kui ka need mitteregulatiivsed poliitikavahendid, mis tunnistati peatükis 2.3 kirjeldatud analüüsi käigus samuti tulemuslikuks ja tõhusaks.

Mõjusid on võimalik analüüsida, lähtudes kvalitatiivsetest ja kvantitatiivsetest meetoditest. Kõige parema tulemuse annab tihtipeale mõlema meetodi kombineerimine. Kui kvalitatiivsel meetodil mõjude analüüsi käigus leitakse vastuseid küsimustele, kuidas ja miks mõjud avalduvad, siis kvantitatiivse meetodi abil on võimalik konkreetsete arvudega näidata mõjude avaldumise ulatust, rahalist väärtust jms. Kvalitatiivsete meetodite korral tulemusi ei argumenteerita arvudega, vaid uuritakse tekste või kogutakse andmeid intervjuude või fookus- ja eksperdirühmade abil. Kvalitatiivsetest meetoditest võib mõjude hindamisel kasutada ka Delfi meetodit (eksperdi hinnangute kombineerimine) või juhtumianalüüsi. Kvantitatiivsete meetoditega mõjusid analüüsides võetakse aluseks arvandmed, mis aitavad kirjeldada mõjude avaldumist. Tihtipeale on need andmed viidud rahaliselt hinnatavale kujule, mille abil saab analüüsida erinevate valmistehnikatega näiteks majanduslikke mõjusid. Nendeks tehnikateks võivad olla kulu-tulu, kulu-tõhususe või mitmekriteeriumi analüüs ning standardkulu mudel jms. Nimetatud tehnikate kirjeldus on leitav Riigikantselei mõjude hindamise lisamaterjalide hulgas²⁸.

²⁸ Riigikantselei mõjude hindamise veebileht

<https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>

2.5. Eesmärkide saavutamise vahendite võrdlemine

Erinevate vahendite võrdlemisel:

- ✓ kaalutakse võimaliku vahendi tulemuslikkust, tõhusust, mõjusust ning olulisemaid tugevaid ja nõrku külgi;
- ✓ võimaluse korral esitatakse tulemused nii kokkuvõtlikult kui ka alaeesmärkide kaupa;
- ✓ võimaluse korral määratakse kindlaks eelistatud vahend.

Mõjude analüüsi üks kõige praktilisemaid väärtusi on see, et ta aitab teha teadlikke valikuid nii piiratud ressursside kui ka võimaluste paljususe korral. Pärast mõjude kindlaksmääramist ja analüüsi on võimalik koostada erinevate võimalike vahendite kokkuvõtlik analüüs, milles võrreldakse nende tulemuslikkust, mõjusust ja tõhusust ning olulisemaid tugevaid ja nõrku külgi ning määratakse kindlaks eesmärgi saavutamiseks sobivaim vahend. Tugevate ja nõrkade külgede 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 võrdlemisel on mõistlik esitada lahenduste mõjud eesmärkide kaupa. Ka EL asjades võib seisukohtade kujundaja jõuda järeldusele, et soovitud eesmärki oleks võimalik saavutada paremini mõne muu vahendiga. Sellisel juhul on võimalik see Eesti seisukohtades selgelt esile tuua ning teha EL asja läbirääkimistel EL nõukogus asjakohane ettepanek ja selgitustöö²⁹.

Erinevate vahendite võrdluse kokkuvõtte peaks eesmärkide kaupa tooma esile eelistatud valikute järjestuse koos põhjendusega (sh kirjeldades lahenduste positiivseid ja negatiivseid mõjusid). See tagab mõjude analüüsi läbipaistvuse ja arusaadavuse poliitiliste otsuste tegijatele.

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.

2.6. Hindamise (vahe- ja järelhindamise) planeerimine

Hindamise (vahe- ja järelhindamise) planeerimisel:

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

Poliitikakujundajad vajavad töövahendeid, mille abil teha kindlaks, kas poliitika rakendamine läheb soovitud rada pidi ja kas poliitika saavutab seatud eesmärgid. Poliitikakujundajad planeerivad mõjude vahe- või järelhindamist võimalikult terviklikult, seostades võimaluse korral andmed ja analüüsimeetodid erinevate tasandite poliitikakujundamise dokumentidega (valdkonna arengukavad, õigusaktid, teenused jms).

²⁹ „Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“ punkt 20

<https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidu-poliitika/poliitika-kujundamine>

Vahe- ja järelhindamise planeerimisel tuleb kirjeldada eesmärkide saavutamise jälgimise ehk andmete kogumise ja hindamise üldist korraldust:

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

Poliitika vahe- ja järelhindamise üldisem eesmärk on tuvastada, milline oleks olukord ilma poliitikavahendite rakendamiseta (erinevalt *ex ante* mõjude analüüsist, kus on vaja prognoosida olukorda pärast poliitika rakendamist ning võrrelda seda olukorraga, kui poliitikat ei rakendataks), samuti annab see võimaluse mõista erinevate poliitikakujundamise vahendite toimet ning teha kindlaks põhjus-tagajärg-seoseid vahendite ja eesmärkide vahel.

Kui poliitikavahend ei saavuta seatud eesmärgi, siis on 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 ebapiisav rakendamine tuleneb nõrgast haldussuutlikkusest või regulatsiooni puudustest, sh mitmeti tõlgendatavus ja lüngad).

Kui poliitika tõi kaasa olulise positiivse muutuse, võib poliitikaga sarnasel kujul jätkata. Poliitika jälgimine, sh hoolikalt valitud mõõdikute abil andmete kogumine ning tulemuslikkuse ja mõju hindamine, annab väärtuslikku informatsiooni nende küsimustele vastamiseks ja abi, et muuta riiklik sekkumine sobilikumaks.

Samuti tuleb analüüsida andmete kogumise, säilitamise ja töötlemise meetodikate usaldusväärsust ning 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 teha eripäringuid).

Süsteemaatiline 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).

Valdkonna arengukava aruandlus toimub tulemusvaldkonna aruandluse raames programmide ja vajaduspõhiste hindamiste kaudu. Hindamine võib toimuda arengukava elluviimise mõjukuse mõõtmiseks terviku, programmi või alaeesmärkide kaupa või valdkondade üleselt mitme arengukava mõju üheskoos hinnates. Valdkonna arengukava kestuse jooksul tehakse vähemalt üks vajaduspõhine hindamine, mis peab toimuma mitte vähem kui kolm aastat enne arengukava planeeritud kestuse lõppu, et oleks võimalik hinnata selle tegevuste mõjust³⁰. Õigusakti mõjude avaldumise hindamisel on asjakohane järelhindamine. EL asjade puhul teeb poliitika vahe- ja järelhindamist Euroopa Komisjon, kui EL õigusakt näeb nii ette. Kindlasti tuleks Eestis avaldunud positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest Euroopa Komisjoni teavitada, et neid mõjusid oleks võimalik vahehindamisel arvestada.

³⁰ Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määrus nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“

3. Ülevaade mõjude hindamisest kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi raames

Alljärgnevalt on esitatud ülevaade kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi mõjude hindamise etappidest. Kõikides protsessides esinevad teatud erisused.

Valdkonna arengukava menetlemise protsessis võidakse mõjusid hinnata mitmes etapis. Esiteks hinnatakse mõjusid AKE väljatöötamise etapis, tuvastades mõjuvaldkonnad ja võimalikud olulisemad mõjud (sh vajaduse korral KSH algatamine). Teiseks hinnatakse mõjusid valdkonna arengukava ettevalmistamise käigus, kus meetmete rakendamisega kaasnedavad võivad olulisi mõjusid hinnatakse põhjalikumalt (sh vajaduse korral KSH korraldamine). Kolmandaks hinnatakse mõjusid valdkonna arengukava hindamise käigus, mille vajaduse üle otsustab valdkonna arengukava juhtkomisjon. Vähemalt üks vajaduspõhine hindamine tehakse kolm aastat enne arengukava planeeritud kestuse lõppu, et oleks võimalik hinnata selle tegevuste tulemuslikkust ja esialgset mõjusust³¹.

Õigusloomeprotsessis algab mõjuanalüüs VTK koostamisega. VTK-s tuleks sisendina kasutada varasemaid alusuuringuid, tehtud analüüse ning muud valdkonda ja probleeme kirjeldavat informatsiooni. VTK-s käsitletakse (1) lahendatavat probleemi, (2) saavutatavat eesmärki, (3) eesmärgi saavutamise alternatiivseid vahendeid (sh erinevaid regulatiivsed ja mitteregulatiivsed vahendeid), (4) vahenditega kaasnevaid mõjusid ning hinnatakse (5) avalduva mõju olulisust. Juhul, kui kavandatavate muudatustega ei kaasne olulisi mõjusid, piirduakse esmase mõjuanalüüsiga. Kui kaasnevad ühiskonna tasandil olulised mõjud, jätkatakse mõjuanalüüsiga. Iga regulatiivse muudatuse puhul peab olema tehtud esmane mõjuanalüüs, milles selgitatakse kõiki võimalikke otseseid ja kaudseid mõjusid. Seda ka juhul, kui VTK-d ei koostata³². VTK puudumisel esitatakse esmane mõjuanalüüs seaduseelnõu seletuskirjas. VTK koostamisest loobumine ei tähenda mõjuanalüüsi kohustuse kadumist. Seaduseelnõuga kaasnevaid mõjusid kirjeldatakse kas seaduseelnõu seletuskirja mõjude alapeatükis või juhul, kui analüüs on väga mahukas, eraldi dokumendis.

Kuna seisukohtade kujundamine nii **EL õigusakti eelnõude** (direktiivid, määrused, otsused, delegeeritud ja rakendusaktid) kui ka teiste algatuste (teatised, aruanded, soovitused, rohelised ja valged raamatud, Euroopa Komisjoni konsultatsioonidokumendid, Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste esindajate otsused rahvusvahelise lepingu sõlmimise kohta jne) kohta on osa Eesti poliitika kujundamisest, siis tuleb ka EL asjade menetlemisel lähtuda sarnastest printsiipidest. EL asjades seisukoha kujundamise käigus korraldataval mõjude hindamisel on seega sarnasusi nii valdkonna arengukava mõjude hindamise protsessiga kui ka mõjude hindamisega riigisiseses õigusloomeprotsessis. Samas peavad tulenevalt EL otsustusprotsessi iseloomust mõjude hindamine ja analüüs toimuma võimalikult varases faasis. Mõjud peavad olema hinnatud enne, kui EL asja sisu üle läbirääkimine on jõudnud faasi, kus seda mõjuanalüüsi tulemustest lähtudes poleks võimalik enam arvestada ega mõjutada. Oluline on arvestada, et põhjalik mõjude hindamine Euroopa Liidu asja kohta seisukohtade kujundamisel on aluseks ka hilisemal EL asja rakendamisel ja ülevõtmisel riigisisesse õigusesse. Siis saab üldjuhul lähtuda juba varem tehtud mõjude analüüsi tulemustest.

³¹ Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määrus nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“

³² Erandid, millal VTK koostamine ei ole nõutav, on sätestatud HÕNTE § 1 lg-s 2.

Mõjuanalüüsi tegemine juba vastuvõetud EL õigusakti ülevõtmisel võib olla õigustatud, kui vastuvõetud õigusakt erineb märkimisväärselt algsest eelnõust ja EL õigusakt jätab liikmesriigile sisuliste valikute tegemisel kaalutlusruumi.

Järgnevalt on esitatud ülevaatlik tabel kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi mõjude hindamise etappidest, tuues esile nende protsesside erinevused ja sarnasused.

Tabel 1. Poliitikakujundamise põhiprotsesside mõjude tuvastamine, vahe- ja järelhindamisetapid

Mõjude hindamise etapid	Valdkonna arengukava koostamine	Õigusloomeprotsess	Euroopa Liidu asjade kohta seisukohtade kujundamine
Probleemi kindlaksmääramine	AKE ettevalmistamisel	VTK või eelnõu koostamisel	Käsitletakse Euroopa Komisjoni eelnõu seletuskirjas
Eesmärkide püstitamine	AKE ettevalmistamisel	VTK või eelnõu koostamisel	Käsitletakse Euroopa Komisjoni eelnõu seletuskirjas
Eesmärkide saavutamise vahendite kujundamine	Valdkonna arengukava eelnõu koostamisel	VTK või eelnõu koostamisel	Käsitletakse Euroopa Komisjoni eelnõus ja selle seletuskirjas
Eesmärkide saavutamise vahendite mõjude esmane analüüs	AKE ettevalmistamisel (AKE puhul poliitikavalikute esmane analüüs)	VTK või eelnõu koostamisel	Eestis avalduvate mõjude analüüs EL asja kohta seisukoha eelnõu koostamisel
Vajaduse korral oluliste mõjude põhjalikum analüüs	Valdkonna arengukava eelnõu koostamisel	Eelnõu koostamisel	EL asja kohta seisukoha eelnõu koostamisel või hiljem vajaduse järgi
Hindamine (vahe- ja järelhindamine)	Ajastuse üle otsustab algataja või Vabariigi Valitsus juhtkomisjoni ettepanekul	Järelhindamine tehakse vastavalt järelhindamise tegevuskavale	Teatud juhtudel teeb vahe- ja järelhindamist Euroopa Komisjon, Eesti võiks anda sisendit Eestis avaldunud mõjude kohta

Lisa. Mõjude hindamine kolme poliitikakujundamise põhiprotsessi raames

Mõjude hindamine valdkonna arengukava koostamise käigus

Valdkonna arengukavad toetavad „Eesti 2035“ strateegiliste sihtide ja ÜRO ülemaailmsete säästva arengu eesmärkide saavutamist. Valdkonna arengukavades kajastatakse ka Eesti EL poliitika eesmärgi asjaomases valdkonnas. Lisaks mõjude hindamise metoodikale tuleb valdkonna arengukavade ettevalmistamise käigus juhinduda Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määrusest nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ ning KeHJS-is sätestatud KSH regulatsioonist. Mõjude hindamise metoodikat ei rakendata ruumilise planeerimise menetlusele, millele kohaldatakse planeerimisseaduse ja KSH algamisel ka KeHJS-i regulatsioone. Riigikantselei ja Rahandusministeerium hindavad läbivalt valdkonna arengukava koostamise käigus mõjude hindamise piisavust ja kvaliteeti.

Tabel 2. Mõjude hindamine valdkonna arengukava koostamise käigus

Tegevus	Tegevus seoses mõjude hindamisega
Valdkonna arengukava koostamise ettepaneku ettevalmistamine AKE-s esitatakse arengukava koostamise eesmärk, vajaduse põhjendus, kaasamiskava, juhtkomisjoni koosseis ning esialgne hinnang valdkonna arengukava rakendamisele kaasnevatele eeldatavatele mõjudele ³³ .	Esitatakse ülevaade esialgsest probleemist või probleemidest, põhjendused sellega tegelemiseks riigi tasandil ning esialgsetest eesmärkidest (vt täpsemalt peatükid 2.1–2.3). Tuvastatakse mõjutatud osalised ja planeeritava valdkonna arengukava panustamine „Eesti 2035“ strateegilistesse sihtidesse. Algatatakse KSH, kui see on kohustuslik, või antakse KSH eelhinnang ja tehakse otsus KSH algatamiseks või algatamata jätmiseks. Kui valdkonna arengukava on jätk varem samas valdkonnas kehtinud arengukavale, esitatakse valitsusele ka kehtiva või kehtinud arengukava ülevaade varasematest tulemus- ja mõjuhindangutest. AKE kooskõlastamise käigus kaasatakse teisi ministeeriume, kes annavad hinnangu mõjude analüüsile nende valdkonnas.
Valdkonna arengukava eelnõu koostamine ja mõjude analüüsi tegemine	Analüüsitakse väljapakutavate vahendite olulist potentsiaalset mõju vähemalt alaeesmärkide kaupa ja valdkonna arengukava rakendamisest eeldatavasti tulenevat mõju tervikuna. Esile tuuakse enim mõjutatud sihtrühmad ning negatiivsete mõjude puhul maandamismeetmed. Asjakohasel juhul korraldatakse valdkonna arengukava koostamisel KSH KeHJS-i nõuete kohaselt.

³³ Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määrus nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“

Valdkonna arengukava eelnõu koostöölastamine ministeeriumide ja huvirühmadega ning avalik konsultatsioon	Iga ministeerium hindab, kas tema valdkonna „Eesti 2035“ strateegilised sihid on piisavalt analüüsitud, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid. Samuti võivad ettepanekuid teha kaasatud huvirühmad. Mõjude analüüsi kokkuvõtte esitatakse valdkonna arengukava lisana. Valdkonna arengukava ja selle lisana esitatavad dokumendid esitatakse vähemalt eelnõude infosüsteemi EIS kaudu (teiste kanalite kasutamine on soovitatav) avalikuks konsultatsiooniks. Juhul, kui valdkonna arengukava koostamisel korraldatakse KSH, on arengukava eelnõule lisatud KSH aruanne.
Valdkonna arengukava hindamine	Hindamise korraldamise võib olla otsustanud juba arengukava kinnitamise käigus Vabariigi Valitsus või juhtkomisjoni ettepanekul vastutav minister. Vajaduse korral kasutatakse tulemusi arengukava täiendamiseks, lõpetamiseks või uuendamiseks. Kui samas või kattuvast valdkonnas kavatakse koostada arengukava uueks perioodiks, esitatakse Vabariigi Valitsusele AKE juurde eelmise arengukava hindamise tulemuste kokkuvõtte.

Mõjude hindamine seaduseelnõude ettevalmistamise käigus

Järgnevalt on esitatud HÕNTE alusel reguleeritud õigusloome protsessi üldskeem koos mõjude hindamisega seotud tegevustega erinevates õigusloome etappides. Justiitsministeerium hindab läbivalt seaduseelnõude ettevalmistamise käigus mõjude hindamise piisavust ning kvaliteeti, vajaduse korral täiendatakse mõjude analüüsi aruannet või sellest tulenevalt ka seaduseelnõu selle algatanud ministeeriumis.

Tabel 3. Mõjude hindamine seaduseelnõude ettevalmistamise käigus

Tegevus	Tegevus seoses mõjude hindamisega
Väljatöötamiskavatsuse koostamine ³⁴ . VTK-s kirjeldatakse lahendamist vajavat probleemi, saavutatavat eesmärki, erinevaid lahendusi jne (HÕNTE § 1 lg 1) vastavalt Justiitsministeeriumi veebilehelt kättesaadavale VTK vormile .	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 2.1–2.3). Tuvastatakse, millised mõjud võivad poliitikavalikute või -vahendite rakendamisega kaasneda (mõjuvaldkonnad määratakse HÕNTE § 46 lg 1 alusel). Hinnatakse, millised olulised mõjud (HÕNTE § 1 lg 1 p 7) võivad seaduse rakendamisega kaasneda ja kuidas need avalduvad. Antakse ülevaade, milliseid neist kavatsetakse põhjalikumalt analüüsida.
VTK kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon	Iga ministeerium kontrollib, kas tema valdkonna mõjud on piisavalt ja õigesti kindlaks määratud, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid. Samuti saavad ettepanekuid teha avalikkus ja kaasatud huvirühmad. Kontseptsiooni ³⁵ puhul lähtutatakse mõjude hindamisel, kooskõlastamisel ja avalikul konsultatsioonil VTK-ga sarnastest põhimõtetest.

³⁴ VTK koostamine ei ole nõutav muudatuste põhjendatult kiireloomulisel menetlemisel, EL õigusakti ülevõtmise või rakendamise menetlemisel (kui puudusid sisulised kaalutluskohad või Eesti on selle mõttekäigu EL õigusakti väljatöötamise käigus läbi teinud, mida on võimalik ka taasesitada), välislepingu menetlemisel, riigieelarve seaduse menetlemisel või eelduslikult väga väheste mõjudega muudatuste menetlemisel.

³⁵ Kui kavandataval seaduseelnõul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus, võib ministeerium koostada enne seaduseelnõu normide kujundamist õiguslikke valikuid kajastava kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3).

Eelnõu koostamine ja mõjude hindamine	Hinnatakse seaduse rakendamisest eeldatavasti tulenevat mõju valdkonniti ning 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. Mõjudest võib anda ülevaate ka regulatsiooni kirjelduse juures, aga sel juhul peab olema esitatud kokkuvõtlik mõjude analüüs vastavas seletuskirja osas ³⁶ .
Eelnõu ja/või kontseptsiooni kooskõlastamine ministeeriumide ja huvirühmadega ning avalik konsultatsioon	Iga ministeerium kontrollib, kas tema valdkonna mõjud on piisavalt ja õigesti analüüsitud, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid. Samuti saavad ettepanekuid teha kaasatud huvirühmad, kui eelnõu ja mõjude analüüsi aruanne esitatakse vähemalt EIS-i kaudu (teiste kanalite kasutamine on soovitatav) avalikuks konsultatsiooniks. Tihti on vajalik ka sisuliselt ja otse konsulteerida konkreetsete huvirühmadega (sh näiteks kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonidega).
Seaduseelnõu menetlemine kuni jõustumiseni	Üldjuhul selles etapis enam mõjude hindamise osa täiendamist ei vaja, v.a olukorras, kus eelnõu sisu Riigikogus menetlemise käigus märkimisväärselt muutub.
Õigusakti mõjude järelhindamine	Mõjude järelhindamise kohustus seatakse seaduse rakendussätetes ja järelhindamist tehes juhindutakse 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, kas määruse eelnõuga kaasnevad või võivad kaasneda olulised mõjud, ning nende esinemine, olulisus ja avaldumise asjaolud kirjeldatakse analoogselt seaduse eelnõuga selle seletuskirjas (abiks on kontrollküsimustik³⁷). Kui mõjud on hinnatud määruse andmise volitusnormi sisaldava seaduse eelnõu väljatöötamise käigus ning selle seletuskirjale lisatud määruse eelnõu kavandit ei ole sisuliselt muudetud ja mõjude analüüs on endiselt 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. Paljudel juhtudel on

³⁶ Eelnõu seletuskirja osa 6 „Seaduse mõjud“ koostamise juhend – esmane mõjuanalüüs

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/eelnou_seletuskirja_mojude_osa_koostamise_juhend.pdf

³⁷ Mõjude kindlaksmääramise kontrollküsimustik <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/hea-oigusloome-ja-seadusloomeplaanid>

võimalik kiiresti tuvastada, et eelnõuga olulisi mõjusid ei kaasne (nt üksikud kodakondsuse andmise otsused, väikesemahulised rahaeraldamised, komisjoniliikmete nimetamised jms). Kui eelnõu kooskõlastusringil või Vabariigi Valitsusele esitamisel leiab mõni osaline, et eelnõuga võivad kaasneda olulised mõjud, teeb eelnõu algataja läbi vähemalt esmase mõjude analüüsi.

Mõjude hindamine Euroopa Liidu asjades

Esialgseid mõjusid tuleb hinnata kõigi EL asjade puhul, kuid eriti oluline on see nende EL asjade puhul, mille rakendamine eeldab Riigikogu seaduse või otsuse vastuvõtmist või muutmist ja mille suhtes Eestis on olulised huvid ja/või mõjud (need EL asjad nõuavad reeglina ka Vabariigi Valitsuse tasandil seisukoha kujundamist)³⁸. Ka EL asjades tuleb mõjude hindamisel lähtuda põhimõttest, et hindamine oleks proportsionaalne otsustatava küsimusteringi tähtsusega. Järgnevalt on esitatud EL asjade menetlemise üldskeem ja mõjude hindamisega seotud tegevused selle eri etappides.

Tabel 4. Mõjude hindamine Euroopa Liidu asjades

Tegevus	Tegevus seoses mõjude hindamisega
Euroopa Liidu asja³⁹ kohta seisukoha eelnõu koostamine Vastavalt Euroopa Liidu asja sisule otsustab Euroopa Liidu asjade koordinatsioonikogu (edaspidi ka KOK) Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi ettepanekul EL asja esitamise Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks, määrab vastutava ministeeriumi, kaasvastutavad ministeeriumid ning KOKile ja Vabariigi Valitsusele esitamise tähtajad.	Vastutav ministeerium algatab koostöös kaasvastutajatega EL asja seisukohtade kujundamise käigus mõjude hindamise protsessi, kaasates sellesse ka huvirühmade esindajaid. Ministeerium peab oma sellekohase töö planeerimisel lähtuma asja EL menetluse ajaplaanist⁴⁰ ning KOKi määratud Vabariigi Valitsusele esitamise tähtajast. Nii nagu ka seaduseelnõude ettevalmistamisel hinnatakse mõju valdkonniti ning muid otseseid või kaudseid mõjusid (HÕNTE § 46 lg 1 alusel). Selgitatakse välja, millised on EL asja rakendumisel Eestis peamiselt mõjutatud sihtrühmad, kuidas Euroopa Liidu asja rakendumine neid mõjutab ning kas Euroopa Liidu asja vastuvõtmine aitab kaasa „Eesti 2035“ strateegiliste sihtide ja valdkonna arengukavades seatud eesmärkide saavutamisele. Tuuakse välja, millised on EL asja rakendamise otsesed ja iga-aastased kulud riigieelarvele ja millised on kulude katteallikad⁴¹. Mõjude analüüsi tulemused esitatakse seletuskirja osas „Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõtte“, peamine mõju tuuakse välja ka seletuskirja sissejuhatuses. Mõjusid võib järjestada nii mõju valdkondade kui mõjutatud sihtrühmade alusel⁴². Mõjudest võib anda ülevaate ka seletuskirjas Euroopa Liidu asja sisu kirjelduse juures, aga sel juhul peab olema

³⁸ „Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“ punktid 6, 25 ja 29

<https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidu-poliitika/poliitika-kujundamine>

³⁹ EL 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 EL õiguslikke või poliitilisi vahendeid ja initsiatiive, mille kohta liikmesriigid võtavad (siduvaid) seisukohti ning mis võivad tuua kaasa EL õigusraamistiku või EL institutsioonide otsuste muutmise.

⁴⁰ Mõjuanalüüs EL õigusakti ettepaneku kohta ja sellest tulenevad seisukohad peavad olema kujundatud ja heaks kiidetud (Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu poolt) enne EL tööühmas sisulise menetluse algust („Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“ punkt 17)

⁴¹ „Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“ punkt 25 (1)

<https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidu-poliitika/poliitika-kujundamine>

⁴² Eelnõu seletuskirja osa 6 „Seaduse mõjud“ koostamise juhend – esmane mõjuanalüüs

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/eelnou_seletuskirja_mojude_osa_koostamise_juhend.pdf

	esitatud kokkuvõtlik mõjude analüüs vastavas seletuskirja osas. Esialgse mõjude analüüsi käigus võib selguda, et lõpliku seisukoha võtmiseks on vaja EL asja kohta teha põhjalikum mõjuanalüüs. Sellisel juhul võidakse pärast põhjalikuma mõjuanalüüsi valmimist tulla tagasi Vabariigi Valitsusse seisukohtade muutmiseks või kasutada saadud teadmisi juba väljatöötatud seisukohtade kaitsmisel.
Euroopa Liidu asja kohta seisukoha eelnõu koostöölastamine	Kaasvastutav ministeerium kontrollib seisukohtade koostöölastamise käigus, kas tema vastutusvaldkonna mõjud on piisavalt ja õigesti analüüsitud. Vajadusel teeb lisaettepanekuid. Ministeeriumi kujundatud seisukoha eelnõu koos mõjude hindamise tulemustega koostöölastatakse KOKis enne selle Vabariigi Valitsusele esitamist. Seisukoha eelnõu KOKis arutamise ja selle heakskiidu saamise eelduseks on muu hulgas kvaliteetselt ja piisavalt põhjalikult hinnatud mõjude esitlemine. KOKi aruteludest ja ettepanekutest tulenevalt täiendatakse mõjude analüüsi ja vajaduse korral sellest tulenevalt ka seisukohtade eelnõu või määratakse ministeeriumidele lisaaeg seisukoha eelnõuga tutvumiseks või peavastutajale esialgse mõjuanalüüsi parandamiseks või täiendamiseks.
Seisukoha eelnõu heakskiitmine	Vabariigi Valitsus hindab seisukoha eelnõu ning vajaduse korral täiendab või muudab seda. Muu hulgas hindab Vabariigi Valitsus mõjude hindamise kvaliteeti ja huvirühmade kaasamise piisavust ning teeb lõpliku otsuse põhjalikuma mõjuanalüüsi vajaduse ja finantseerimise kohta. Riigikogu annab arvamuse Vabariigi Valitsuse heakskiidetud seisukohtade kohta Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatu kohaselt.