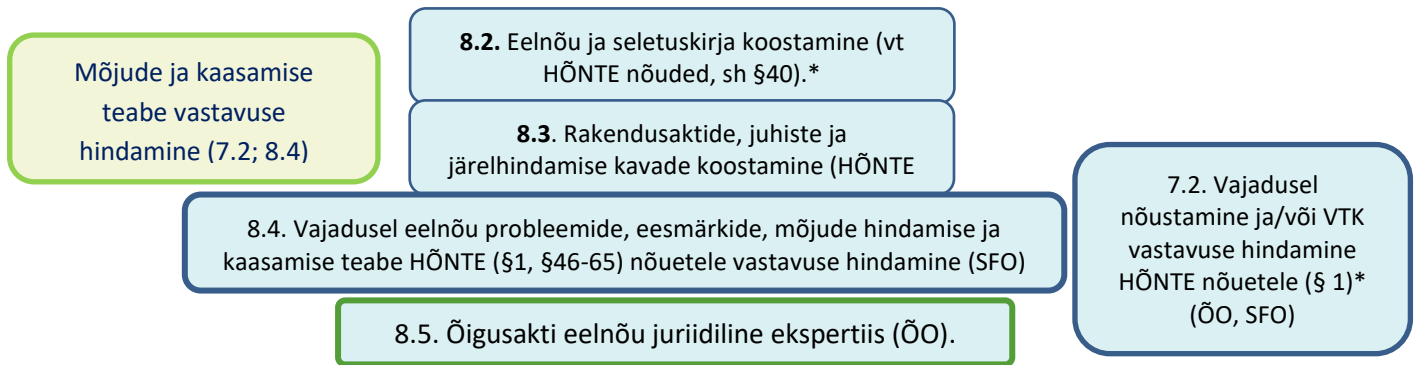


Kehtiva Hea õigusloome ja mõjude hindamise eeskirja (HÕNTE, VV 2011) ja mõjude hindamise meetodika (2012) põhjal tehtud riigiametnike juhendi lühendus Eesti Rooma Klubi aruteluls 8.10.2019

Aare Kasemets

Joonis 1: Siseriiklikud poliitikakujunduse, õigusloome ja mõjude hindamise etapid I-XI





A.Kasemets, SFO, tööversioon 11.11.2018

NB! ELi õigusaktides otse tulenevate ministri määruste koostamisel võib etapid II-VII vahele jätta eeldusel, et probleemide analüüs, sihtrühmade kaardistus, eesmärkide/mõjude eelhindamine ja regulatsiooni tasandi valik on varasemas õigusaktis tehtud. Sel juhul algab protsess VIII-st etapist ja vajadusel täpsustakse probleemide-lahenduse, mõjude hindamise ja kaasamise teavet vastavalt HÕNTE nõuetele (nt väide 'otsest x-mõju ei ole').

*HÕNTE: Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Vabariigi Valitsuse määrus, RT I, 29.12.2011, 228: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

* Mõjude hindamise meetodika (2012):

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

* Kaasamise hea tava: <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava> - Riigikantselei (2014); vt ka siin MeM-i juhises kaasamise soovitusi lk 14-15.

Tabel 1. Avakoosoleku ettevalmistusleht: eelnõu väljatöötamiskavatsuse teabe kaardistus (mis on olemas, mida veel vaja otsida/analüüsida, et vastata HÕNTE §§ 1, 7, 46-65 nõuetele)

Kaasamise ja mõjude eelhindamise teabe kaarditamine koos hindamisskaalaga: 0-1-2-3-4-5¹

Mõjustet ühenduste / sihtrühmade ning mõjude hindamise valdkondade teabe kaardistamine. ²	Kvalitatiivne teave (näit. sihtrühmade ja olukorra kirjeldus) A	Kvantitatiivne teave (näit. on arvandmed, uuringud, registrid) B	Rahaline teave (sh riik, KOV, erasektor, MTÜd) C	Esialgne tulemusA+B+C ³	Selgitused A-B-C teabe olemasolu, hindamise ja järgneva tegevuse, osas (sh kes-mida-mis ajaks teeb?)
1. Sihtrühmad , sh arv, suurus, asukoht, jm	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	Sihtrühmade kaasamis-kava visand (vt lk 14)
2. Reguleeritav ala** , nt muld, tervis, toiduohutus, -turg ...	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	
3. Sotsiaalsed mõjud , sh in. tervis, sünnid-surmad, rahvastik, haridus, toimetulek, vabakond, kaasatus	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	
4. Majandusmõjud : ettevõtted, sh põllumajandus, kalandus, tööstus, IT	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	
4.1. Halduskoormus : ⁴	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	

¹ **Hindamisskaala legend:** **0** (0-info, ei tea), **1** (puudulik), **2** (lünklik, ebapiisav), **3** (rahuldav), **4** (hea, piisav), **5** (väga hea, kvaliteetne). ***NB!** Kui antud mõjukategoorias ei ole mingi sagedusega tegevusi ja otsest ja olulist mõju ega riske, siis kirjutame „Otsest mõju ei ole“ (=võtame vastutuse). Töövahend on eelkõige vastutava osakonna sisekasutuseks ja järgneva töö planeerimiseks (teabe tekst võib tulla ka tabeli järele).

² **NB!** Hindame ainult neid probleeme, regulatiivseid ettepanekuid jm, kus on konkreetsed tegevused ja otsene mõju antud kategooriale*

³ **Eelhindamise 1 rea tulemi legend:** **n<9** esineb risk = uuri asja, kinnita, et asja analüüsitakse enne nt seaduse, määruse vm eelnõu kooskõlastamist; **n>9-11** rahuldav, esmatähtis teave on olemas; **n>12** hea, kvaliteetne teave (kui antud mõju pole jääb rida koondist välja)

⁴ Vt VTK p. 12 ja MeM-i sisekoolituse slaidid (02.2018, 11.2018, 04.2019, nõudel, lisainfo e-post: aare.kasemets@agri.ee)

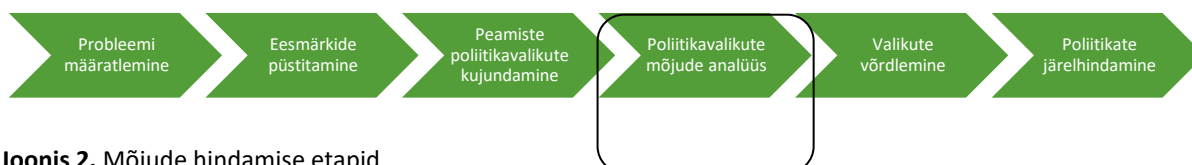
infonõue >ajakulu > raha					
5. Keskkond, sh liigid, vesi, maa, maavarad, maastikud, jm	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	
6. Regionaalne areng, sh rahvastik, sh ränne; ettevõtlus; teenused jm Eestis piirkonniti	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	
7. Turvalisus, sise-/välisjulgeolek**, väliskoostöö, sh EL	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	
8. Riigi ja KOV-de admin-töökorraldus, (sh MeM-i juhtimine)	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	
9. Riigi- ja KOVide eelarved (kulu-tulu)	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	
10. Õiguslik probleem	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	0-1-2-3-4-5	...	
Koond: n> = hea	
Teabe esialgse kaardistuse ja eelhinnangu koostaja: [nimi, osakonna nõunik/spetsialist]					
Esialgne ettepanek VTK lähteülesandeks osakonnajuhatajale: [tegevused, aeg, koostöö jm].....					

1. 2. MÕJUDE HINDAMISE JA KAASAMISE JUHENDMATERJAL: SISSEJUHATUS (KATKED JA JOONISED)

2.1. Arusaamine regulatsioonide mõjude hindamisest⁵

2.1.1. Mis on regulatsioonide mõjude hindamine?

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, nagu kujutatud alljärgneval joonisel 2:



Joonis 2. 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 neljasammuline protseduur (vt joonis 3), 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.⁶ Oluliste mõjude tuvastamisel tuleb teha ka kolmas samm – oluliste mõjude avaldumisega seotud asjaolude kirjeldamine – ja neljas samm – mõjude põhjalikum analüüs.



Joonis 3. Mõjude analüüsi tegemise sammud

Mõjude hindamine kolme nimetatud protsessi raames on sarnane, sest vastata tuleb ühesugustele küsimustele. Nii Euroopa Komisjoni kui Eesti juhendi kohaselt läbitakse järgmised etapid:

1. Probleemi(de) kirjeldamine – ehk, kus me oleme praegu ja miks me soovime midagi muuta?
2. Eesmärkide püstitamine – vastamine küsimusele, kus me soovime olla?
3. Peamiste poliitikavalikute kujundamine – ehk, kuidas me võime sinna jõuda?
4. Poliitikavalikute mõjude analüüs – ehk, mis on valikute võimalikud tagajärjed? (meetodid lk 16)
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?

Millised on tõenduspõhise poliitika eesmärgid ja kuidas neid püstitada?

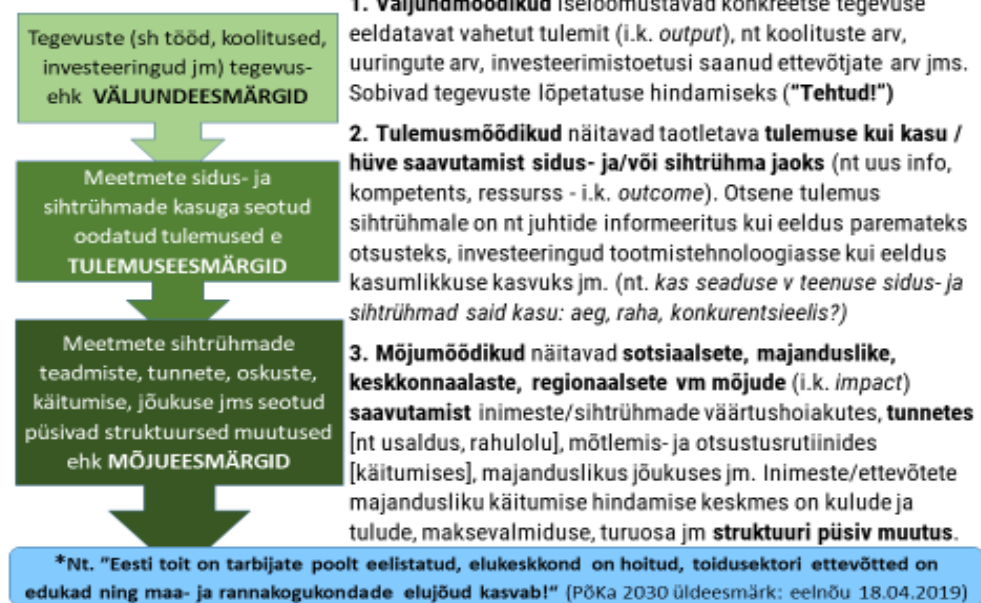
Eesmärkide püstitamisel:

⁵ Järgnev osa põhineb Vabariigi Valitsuse üldisel mõjude hindamise juhendil (2012)

⁶ MeM-is MAK-ist ja EMKFist tulenevate ministri määruste koostamisel reeglina sihtrühmade probleemide/võimaluste, eesmärkide ning mõjude analüüsi teha ei tule, sest see on varasemate etappide poliitika- ja õigusloome dokumentides, meetmekaartidel vm olemas.

- ✓ tuletatakse eesmärgi ja probleemi põhjuste lahendamise selge seos;
- ✓ korrastatakse eesmärgid hierarhiaks;
- ✓ määratakse kindlaks peamised eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutatavad indikaatorid;
- ✓ kontrollitakse eesmärkide kooskõllalisust teiste strategiadokumentide ja eelnõudega.

Arengukava/õigusakti eesmärkide ja mõõdikute liigid



1. Väljundmõõdikud iseloomustavad konkreetse tegevuse eeldatavat vahetut tulemit (i.k. *output*), nt koolituste arv, uuringute arv, investeerimistoetusi saanud ettevõtjate arv jms. Sobivad tegevuste lõpetatuse hindamiseks ("Tehtud!")

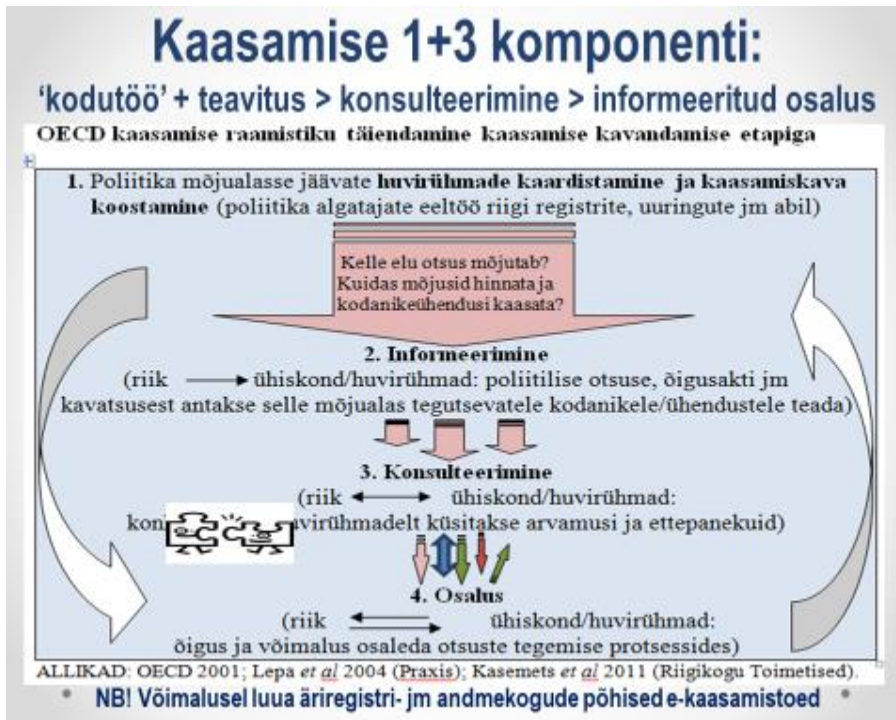
2. Tulemusmõõdikud näitavad taotletava **tulemuse kui kasu / hüve saavutamist sidus- ja/või sihtrühma jaoks** (nt uus info, kompetents, ressurss - i.k. *outcome*). Otsene tulemus sihtrühmale on nt juhtide informeeritus kui eeldus paremateks otsusteks, investeeringud tootmistehnoloogiasse kui eeldus kasumlikkuse kasvuks jm. (nt. *kas seaduse v teenuse sidus- ja sihtrühmad said kasu: aeg, raha, konkurentsieelis?*)

3. Mõjumõõdikud näitavad **sotsiaalsete, majanduslike, keskkonnaalaste, regionaalsete vm mõjude** (i.k. *impact*) **saavutamist** inimeste/sihtrühmade väärtushoiakutes, **tunnetes** [nt usaldus, rahulolu], mõtlemis- ja otsustusrutiinides [käitumises], majanduslikus jõukuses jm. Inimeste/ettevõtete majandusliku käitumise hindamise keskmes on kulude ja tulude, maksevalmiduse, turuosa jm **struktuuri püsiv muutus**.

2. (...)

3. OSAPOLTE KAASAMISE ÜLDISED JUHISED

Kaasamise protsesside mõistmine võimaldab parendada arengukavade ja õigusaktide eelnõude ning nendega seotud avalike teenuste kujundamist, kindlustada sihtrühmade/inimeste institutsionaalset usaldust ja toetust õigusakti täitmisel. Alustuseks tuleks kokku leppida, kuidas kaasamise mõistet sisustada ja keda, milliste kriteeriumide alusel, mis meetoditega ning millisel poliitikakujunduse etapil kaasata. Kaasamise mõiste hõlmab reeglina vähemalt kolme komponenti: **teavitamine**, **konsulteerimine** ja **osalemine** (OECD 2001; Lepa *et al* 2004). Sageli on osalusele lisatud sihtrühmade **võimestamine** (Hinsberg ja Kübar 2009), vahel ka avalikele kaasamis-tegevustele eelnev sihtrühmade uurimine ehk '**kodutöö**' (Kasemets *et al* 2011, 2019 sisekoolituse slaid >).



Vt ka (1) *European Commission Better Regulation Guidelines (2017)*⁷; (2) (3) *Eesti Vabariigi Põhiseadus (1992)*. Ilma konkreetse õigusakti sihtrühmadega seotud mõjude hindamiseta ja huvirühmade esindajate kaasamiseta on raske tõsiseltvõetavalt väita mingi õigusakti sisulist kehtivust kooskõlas Põhiseadusega, nt sotsiaalsete mõjude osas (vt PS §-id 12, 13, 16, 19, 26–29),

ettevõtlus- ja majandusmõjude osas (PS §-d 29, 31-32) või keskkonnamõjude osas (PS § 5).⁸

⁷ European Commission (2017) Better Regulation Guidelines: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

⁸ *Eesti Vabariigi põhiseadus* (RT 1992, 26, 349) <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949?leiaKehtiv>; *Akad. käsitlused*: A. Kasemets (2018). Institutionalization of better regulation principles in Estonian draft legislation: the rules of law-making, procedural democracy and political accountability between norms and facts - *The Theory and Practice of Legislation*, 6 (1), 75–111. DOI: 10.080/20508840.2018.1430105 ///