

# Õigusaktide mõjude analüüs: juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele



**Euroopa Liit**  
**Euroopa Sotsiaalfond**



**Eesti tuleviku heaks**

# Sisukord

1. Mõjude analüüsi olemus ja eesmärk.....	3
2. Mõjude analüüsi õiguslik alus.....	4
3. Õigusakti mõjude analüüsi etapid.....	5
3.1. Probleemi määratlemine .....	6
3.2. Eesmärkide püstitamine .....	8
3.3. Peamiste poliitikavahendite ehk eesmärgi saavutamise vahendite valimine.....	9
3.4. Alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude ning nende olulisuse määratlemine ja mõjude analüüs.....	11
3.4.1. Mõjude määratlemine.....	11
3.4.2. Mõjude olulisuse väljaselgitamine .....	13
3.4.3. Mõjude analüüs .....	14
3.5. Alternatiivsete vahendite ja meetmete võrdlemine .....	15
3.6. Poliitika järelhindamise planeerimine.....	17
Lisad.....	20

# 1. Mõjude analüüsi olemus ja eesmärk

Õigusaktide mõjude analüüs (ÕMA) on tööriist ametnikele, mida on võimalik kasutada poliitikaettepanekute ettevalmistamisel. Euroopa Komisjoni mõjude analüüsi juhise kohaselt läbitakse ÕMA käigus järgmised etapid<sup>1</sup>:

1. probleemi määramine – 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 võimalikud mõjud?;
5. alternatiivsete valikute võrdlemine – vastamine küsimustele, milline tee soovitud eesmärgini on parim ja kas valitud tee hüved õigustavad kulusid?;
6. poliitika järelhindamine – vastamine küsimusele, kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid?.

Sihtrühmadega konsulteerimine ja teadmiste kogumine toimub kogu protsessi jooksul.

Siiski pole ÕMA näol tegemist poliitilise otsustusprotsessi asendajaga, vaid seda toetava tegevusega. ÕMA käigus kogutakse ja analüüsitakse tõendusmaterjali, mis aitab kindlaks määrata võimalikud poliitika valikud ja võrrelda nende eeliseid ja puuduseid<sup>2</sup>. ÕMA on üheks peamiseks töövahendiks, millega püütakse saavutada õigusloome paremat kvaliteeti (inglisekeelses kirjanduses on kasutusel ka mõiste *better regulation* ehk parem õigusloome). Parema õigusloome üldiseks eesmärgiks on heal tasemel ettevalmistatud õigusaktid, mis aitavad tõsta standardeid ja tõhusust nii avalike teenuste hulgas kui ka erasektoris<sup>3</sup>. ÕMA soodustab nende eesmärkide saavutamist, kuna tema abil on võimalik vältida ebasoovitavaid mõjusid, soodustada poliitilisel tasandil teadmispõhist otsusetegemist ning tuvastada õigusloomeprotsessi käigus sobivaimad lahendusettepanekud. ÕMA võimaldab poliitikategijatel: julgustada struktureeritud ning selget eeldatavate tulude ning kulude hindamise läbiviimist; rõhutada osapoolte kaasamise olulisust; pöörata õigeaegselt tähelepanu regulatsiooni rakendamise küsimustele; tutvustada regulatsioonide tulemuslikkuse indikaatoreid.<sup>4</sup> Õigusaktide mõjude analüüsi eesmärgiks on parandada arusaama valitsuse tegevuse mõjudest reaalsele elule, sh kulusid ning tuludest; integreerida erinevaid halduspoliitikate eesmäärke; edendada läbipaistvust ning kaasamist; edendada valitsuse aruandekohustust<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Kättesaadav [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf).

<sup>2</sup> Impact assessment guidelines. European Commission. 15 June 2005, lk 4. [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)

<sup>3</sup> Hill, K. From red tape index to burdens barometer: The reality of better regulation. Kogumikust Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best practices in Europe., lk 15. Kättesaadav:

[http://www.aubg.bg/sob/eliEFF/CEP/SPP\\_RIA/book%20pdf/ENbook.pdf](http://www.aubg.bg/sob/eliEFF/CEP/SPP_RIA/book%20pdf/ENbook.pdf)

<sup>4</sup> Ferris, T. Overview of Ireland's Experiences with RIA. OECD's Good Governance in Arab Countries Initiative: Working Group IV. Tunis, Tunisia, 16 February, 2007.

<sup>5</sup> An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf> (23.11.2007).

## 2. Mõjude analüüsi õiguslik alus

Õigusaktide mõjude analüüsi õiguslik alus Eestis on toodud Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999.a määruse nr 279 „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“<sup>6</sup> paragrahvides 28 lg 1 p 6 ja 34 (seaduse mõjude analüüsi kohustus) ning paragrahvi 53 punktis 5 (määruse mõjude analüüsi kohustus). Paragrahvis 28 on toodud seaduseeelnõu seletuskirja osad ja lõike 1 punkt 6 kohaselt on üheks seletuskirja osaks ka ülevaade seaduse mõjude analüüsist. Paragrahv 34 täpsustab, mida tuleks seaduse mõjusid puudutavas osas täpsemalt käsitleda, kirjeldades mõjude liike, mille selgitamine on kohustuslik, sh sotsiaalsed tagajärjed, mõjud riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, sealhulgas seaduse rakendamisega seonduvale koolitusvajadusele. Mõjude loetelu on avatud, kuna kohustuslik on selgitada ka seaduse vastuvõtmisega kaasnevat muid otseseid või kaudseid tagajärgi. Kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, lisatakse seletuskirjale eraldiseisev mõjude analüüsi aruanne, mille kokkuvõtte esitatakse seletuskirja põhiosas. Mõjude analüüsi aruande struktuur on toodud normitehnika eeskirja lisas nr 2. Selle kohaselt mõjude analüüsi aruandes:

- 1) esitatakse informatsioon mõjude analüüsi tellijate ja läbiviijate kohta, kaasatud ekspertide ja asjaomaste isikute ning institutsioonide kohta;
- 2) kirjeldatakse senist olukorda, probleemi olemust ja selle tekke põhjuseid;
- 3) kirjeldatakse olukorda, mida soovitakse saavutada, viidates sealjuures indikaatoritele, mis iseloomustavad soovitud olukorra saavutamist;
- 4) kirjeldatakse eesmärgi saavutamiseks sobivad alternatiivsed vahendid ja nende põhisisu;
- 5) kirjeldatakse alternatiivsete vahendite ja meetmete positiivseid ning negatiivseid mõjusid, viidates muuhulgas eelnõu ja selle väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus kogutud valitsusasutuste ja asjaomaste isikute ning institutsioonide arvamusele;
- 6) esitatakse vahendite ja meetmete mõjude kokkuvõtlik analüüs, viidates asjaomaste isikute ning institutsioonide ettepanekute arvestamata jätmise põhjendustele, ja määratletakse eesmärgi saavutamiseks sobivaim vahend ja meede;
- 7) esitatakse järelhindamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumisaeg, peamised vaadeldavad mõjud ja hindamise indikaatorid, või põhjendatakse järelhindamise ebavajalikkust.

Kuivõrd osa kirjeldatud analüüsist sisaldub normitehnika eeskirja kohaselt seaduseeelnõu väljatöötamiskavatsuses, siis kaudselt on mõjude analüüsi õiguslikuks aluseks ka normitehnika eeskirja § 38<sup>1</sup>, mis sätestab seaduseeelnõu väljatöötamiskavatsuse sisu. Seaduseeelnõu väljatöötamiskavatsuse eesmärk on põhjendada seaduse eelnõu koostamise otstarbekust. Selleks antakse ülevaade avaldunud probleemidest, nende avaldumise põhjustest ja seotud ühiskonnagrupidest ja piirkondadest. Seejärel kirjeldatakse olukorda, mida soovitakse saavutada, ja selgitatakse, miks on seaduse tasandil regulatsiooni

---

<sup>6</sup> RT I 1999, 73, 695

loomine sobivaim vahend probleemi lahendamiseks, viidates võimalikele alternatiivsetele vahenditele ning asjakohaste välisriikide kogemustele. Väljatöötamiskavatsuse kolmandas alapunktis esitatakse kavandatava regulatsiooni üldkirjeldus ning kirjeldatakse kavandatava seaduse eelnõu regulatsiooni seost kehtiva õigusega ning põhjendatakse seaduse tasandil regulatsiooni loomise vajalikkust. Ühe väljatöötamiskavatsuse olulisema osana määratletakse kavandatava seaduse eelnõu rakendamisega kaasnevad mõjud ja nende olulisus ning kirjeldatakse eelnõu väljatöötamise käigus läbiviidava mõjude analüüsi objekti (st tegemist on eelkõige edasise mõjude analüüsi ettevalmistamisega). Väljatöötamiskavatsuse viimases osas kirjeldatakse seaduse eelnõu väljatöötamise tegevuskava ja seaduse eelnõu rakendamisjärgse järelhindamise läbiviimise tegevuskava. Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse struktuur on toodud käesoleva dokumendi lisa 2.

### 3. Õigusakti mõjude analüüsi etapid<sup>7</sup>

Tabel 1. Õigusakti mõjude analüüsi etapid.

Mõjude analüüsi etapp	Õigusloome etapp
1. Probleemi määratlemine	Seadusandliku tegevuse vajaduse väljaselgitamine (Eestis üldjuhul seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine) <sup>8</sup> .
2. Eesmärkide püstitamine	
3. Eesmärgi saavutamise vahendite kujundamine	
4. Alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude analüüs	Õigusliku meetme valik (Eestis seaduse- või määruseelnõu, selle seletuskirja ja mõjude analüüsi aruande koostamine).
5. Alternatiivsete vahendite ja meetmete võrdlemine	
6. Tagasiside kogumine ehk poliitika järelhindamine	Tulemuse kontroll

Erinevates etappides lahendatakse erineva sisuga ülesandeid ning tehakse erinevaid otsuseid. Etappe võib lähtuvalt õigusloome üldisest käigust jaotada kolmeks: probleemi määratlemine, eesmärkide püstitamine ja nende saavutamiseks vahendite valimine toimub seadusandliku tegevuse vajaduse väljaselgitamise etapis, vahendite ja meetmete mõjude hindamine ning alternatiivide võrdlemine õigusliku meetme valiku etapis ning tagasiside kogumine tulemuste kontrolli etapis (vt tabel 1). Vahendi all peetakse järgnevas juhises silmas nn poliitikainstrumenti, mis võib hõlmata nii regulatiivset sekkumist (uue seaduse loomist või olemasoleva muutmist), aga ka investeeringuid ja subsidiumide või toetuse

<sup>7</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 määratlemist 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/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)), kuna Eesti seaduseelnõude väljatöötamise protsessi loogika lähtub samadest etappidest ning õigusaktide mõjude analüüsi sisu on võimalik kõige tõhusamalt edasi anda, viidates praktilistele näidetele siseriiklikust protsessist.

<sup>8</sup> Määruseelnõude puhul on see analüüsi osa üldjuhul teostatud määruse aluseks oleva volitusnormi väljatöötamisel, st on ilmnunud probleem, mille lahendamiseks on töötatud välja seadus, mille rakendusaktina on vajalik kehtestada määrus. Seega on eelnevalt püstitatud eesmärk ja leitud, et erinevate poliitikavahendite võrdluses, on otstarbekaimaks vahendiks regulatiivne sekkumine. Konkreetse regulatiivse sekkumise sisu (ehk määruse) väljatöötamiseks tuleb aga ikkagi analüüsida erinevate meetmete mõjusid, et leida optimaalseim regulatiivne meede.

maksmist, informatsiooni vahendamist ja levitamist jne. Meetmed tähendavad aga erinevaid regulatiivseid meetmeid, nt kas keelata mingi tegevus või ohjeldada selle levikut maksustamise ja nõuete kehtestamisega jne.

Järgnevalt on toodud põhjalikum ülevaade mõjude analüüsi etappidest, kirjeldades küsimusi, millele on erinevate etappide juures vaja vastata, nendele vastamiseks kasutatavaid tehnikaid ning sidudes need Eesti õigusaktide väljatöötamise korraga ja seda toetavate juhistega (vt lisad 1-8).

### 3.1. Probleemi määratlemine

#### Probleemi määratlemisel:

- ✓ määratakse kindlaks probleemi ulatus;
- ✓ määratletakse sihtrühmad;
- ✓ tuvastatakse probleemide põhjused;
- ✓ kontrollitakse tegevuspädevust<sup>1</sup>.

Nii praktikud kui ka teoreetikud on ühel meelel, et probleemi õigel määratlemisel on otsustav roll poliitika edukuse saavutamisel, mistõttu on ka probleemi määratlemine ja struktureerimine kõige raskem, samas esimese samm, mis tuleb poliitikaanalüüsi käigus astuda. Analüüsi praeguse

staadiumi eesmärk on konkreetselt püstitada ja piiritleda probleemi sisu, mis annaks analüüsi tellijale selge pildi probleemi tehnilistes ja poliitilises ulatusest ning lubaks analüütikul probleemi lahendamiseks välja tuua erinevaid alternatiive<sup>9</sup>.

Probleemi võib vaadelda kui vastuolu tegeliku ja soovitud olukorra vahel. Seega sisaldab probleemi määratlemine endas olemasoleva olukorra kirjeldust, tuues välja selle erinevused soovitud olukorrast. Need tegevused sisaldavad endas formaallogilisi tehteid, mille kaudu piiritletakse objekti ning selle hetke- ja soovitud seisundit. Probleemi kirjeldamisel kasutatavad mõisted peavad olema lahtimõtestatud ja selged. Mõiste sisu on selge siis, kui on teada kõik põhilised tunnused, mida ta hõlmab<sup>10</sup>. Vastasel juhul on tegemist ebamäärase mõistega. Ebamäärastele mõistetele ülesehitatud probleemipüstitus on oma olemuselt samuti ebamäärane ning muudab edasise empiirilise analüüsi keeruliseks või täiesti võimatuks (ei ole võimalik püstitada selget eesmärki ning otsustada, milline on parim alternatiiv probleemi lahendamiseks).

Probleemi selgitamisel tuleks põhjendada, miks on üldse tegemist probleemiga ehk miks olemasolev olukord ei ole sobiv ja mis on probleemid põhjused? Õigusloome protsessi konteksti arvestades (nimetatud küsimustele vastamisega tegeldakse seaduseeelnoü väljatöötamise vajalikkust põhjendavas etapis) tuleks vastata järgmistele küsimustele – miks on võimalik väita, et probleemid tulenevad just õiguslikust regulatsioonist või selle puudumisest (sh milliseid piiranguid olemasolev regulatsioon seab ning kas nendest on võimalik loobuda)? Kas probleemi lahendamiseks on juba ellu kutsunud poliitika, milliseid ja miks need ei ole töötanud (vajadusel tuleb ülevaade anda ka senikehtinud õiguslikust regulatsioonist)?

<sup>9</sup> Staronova, K. Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid, lk 11. Praxis 2002.

<sup>10</sup> Vuks, G. Traditsiooniline formaalne loogika. SA Iuridicum, Tartu 1999

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 rakendamise seotud sihtrühmi).

Probleemi (sündmuste) põhjuslike seoste määratlemiseks on võimalik kujutada 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 selles tulenevalt ka puuharusid olla mitu)<sup>11</sup>. Probleemide põhjuste süstematiseerimine võimaldab selgitada probleemi enese olemust ning seda vajadusel ümber sõnastada, täpsustada või piiritleda. Samuti loob põhjuslike seoste esitamine võimaluse muudatuse olemuse ja eesmärgi ümbersõnastamiseks või isegi põhjalikumaks muutmiseks – võib ilmneda, et eelnõu ettevalmistajal on kasulikum tegeleda päevakorra teonusud probleemi lahendamise nimel probleemi allikate (põhjuste) kõrvaldamisega<sup>12</sup>.

Esmase ülevaate käigus on mõistlik anda ülevaade võimalikest põhjustest eksperthinnangute 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). Lisaks probleemi määratlemisele ja käsitletava objekti piiritlemisele ning sisulisele kirjeldamisele on edasiste etappide läbimiseks oluline käsitletavat objekti ning hetkeolukorda kvantitatiivselt kirjeldada. Olukorra kvantifitseerimise läbi luuakse alus edasiseks mõjude analüüsiks ning kirjeldus annab võimaluse otsustamiseks probleemi ühiskondliku olulisuse üle (luues vajadusel põhjenduse vähese olulisuse tõttu teemast loobumiseks).

Eesti õigusloome protsessis toimub probleemi määratlemine reeglina seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus (määruse eelnõu puhul on otsus probleemi olemuse ja regulatiivse sekkumise vajalikkuse kohta juba tehtud määruse kehtestamiseks vajaliku volitusnormi sätestamisel). Seaduseelnõu väljatöötamisel on väljatöötamiskavatsuse koostamine üldjuhul kohustuslik, erandiks on vaid osad EL õiguse ülevõtmiseks koostatud eelnõud, iga-aastase riigieelarve seaduse või lisaelarve seaduse eelnõud ja seaduseelnõud, millega kaasneda võivad mõjud ei ole olulised (põhjalikum selgitus mõjude olulisuse hindamise kohta on toodud punktis 3.4.).

<sup>11</sup> Impact assessment guidelines. European Commission. 15 June 2005. Annexes, lk 10.

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)

<sup>12</sup> Nt on probleemiks inimeste sõltuvusohu suurenemine hasartmängudest. 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 mõjutab omakorda muuhulgas 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.

## 3.2. Eesmärkide püstitamine

### Eesmärkide püstitamisel:

- ✓ Püstitatakse probleemi põhjuste lahendamiseks sobilikud eesmärgid;
- ✓ Korrastatakse eesmärgid hierarhiaks;
- ✓ Kontrollitakse eesmärkide kooskõllalisust teistes poliitikates ning strateegiates püstitatud eesmärkidega.

Eesmärgid tulenevad lahendamist vajavatest probleemidest ja need tuleks püstitada pärast probleemide analüüsi (selleks on ka Eesti seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuses probleemide analüüsi osa järel ettenähtud eraldi alajaotis). Eesmärki võib vaadelda kui seisundit või olukorda, milleni soovitakse probleemide lahendamise teel jõuda. Kui probleemide määratlemise käigus kirjeldatakse hetkeolukorda, siis eesmärkide määratlemise 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 mitmeid alternatiive. Võimalikult täpselt tuleb välja tuua tulemused, mille ilmnemisel on määratletud probleem(id) lahendatud.

Eesmärkide püstitamise abistamiseks on loodud erinevaid juhiseid ja metoodikaid. Ühe üldkasutatava metoodika kohaselt peavad eesmärgid vastama SMART-kriteeriumidele<sup>13</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 määratlema soovitud tulevase olukorra mõõdetavate kriteeriumidega, et oleks võimalik hinnata, kas eesmärk saavutati või mitte?
3. legitiimsed (accepted)<sup>14</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>15</sup> – eesmärgid peavad olema auahned (olemasolevat saavutustaset kirjeldavat eesmärgist pole kasu), aga nad peavad olema nende saavutamise eest vastutavate isikute jaoks ka realistlikud, et nad omaksid tähendust;

<sup>13</sup> Kriteeriumide lõplik väljatöötaja pole teada (seda enam, et erinevates käsitlustes tähistavad akronüümi erinevad tähed erinevaid inglisekeelseid 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-kriteeriumidele, mis on tänaseks rakendust leidnud väga erinevates valdkondades, sh ka Euroopa Komisjoni mõjude analüüsi juhis soovitab probleemide lahendamisel seada SMART-eesmärke.

<sup>14</sup> Mõne käsitluse kohaselt tähistab A ka saavutatavust (achievable).

<sup>15</sup> Mõne käsitluse kohaselt tähistab R ka asjakohasust (relevant)

5. ajastatud (time-dependant, time-bound) – eesmärgid jäävad ebamääraseks, kui nad pole seotud täpse kuupäevaga või ajaperioodiga.

Enamasti ilmnevad eesmärgid erinevatel tasanditel ja neisse tuleks suhtuda hierarhiliselt. Üks võimalus eesmärkide suhestamiseks on eristada üldeesmärke, üksikeesmärke ja tegevuseesmärke:

1. üldeesmärgid on poliitika üldised sihid ja neid väljendatakse lõpliku tulemuse või mõjuna. Edu puhul peaks riigipoolne sekkumine vähemalt tekitama muutuse üldeesmärgi saavutamise suunas (eeldusel, et kõrgetasemeliste eesmärkide saavutamine sõltub ka teistest teguritest). Üldeesmärgiks on näiteks majanduskasvu toetamine maapiirkondades ja selle saavutamise indikaatoriks on maapiirkondade majanduskasvumäär;
2. üksikeesmärgid 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;
3. tegevuseesmärke kirjeldatakse väljundina (output) – toodete ja teenustena, mida riigipoolne sekkumine peaks looma. Nende eesmärkide saavutamine on üldjuhul riigipoolse sekkumise eest vastutavate isikute 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 üldtasandilt kui ka tegevuseesmärkidest. Praktikas 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 ühtsed. Eesmärgid peavad puudutama olulise tähtsusega elemente ja neid ei tohi olla liiga palju, kuna see viitab ebaselgelt määratletud eesmärkidega poliitikatele<sup>16</sup>.

### **3.3. Eesmärgi saavutamise vahendite kujundamine**

---

<sup>16</sup> Impact assessment guidelines. European Commission. 15 June 2005, lk 21-22.  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)

#### Vahendite valimisel:

- ✓ Määratletakse poliitikavahendid, mis võimaldavad saavutada püstitatud eesmärgi(d), ja selgitatakse välja kõige sobilikum mehhanism poliitikate rakendamiseks (regulatiivne/ mitte-regulatiivne vahend);
- ✓ Asutakse välistama poliitikavahendeid, lähtudes tehnilistest piirangutest või kasutades tulemuslikkuse, tõhususe ja järjepidevuse kriteeriume;
- ✓ Koostatakse nimekiri potentsiaalselt sobivatest vahenditest, mida täiendavalt analüüsitakse.

Poliitikavahendite määramine ja nende sobivuse üldanalüüs on võimalus poliitikakujundamise läbipaistvuse tagamiseks. See annab informatsiooni nii otsustajatele kui ka sihtrühmadele, miks välistati teatud poliitikavahendid poliitikakujundamise varajases etapis. Selle etapi läbimisel muutub lihtsamaks väljapakutud poliitikavahendite õigustamine ja see aitab välistada keskendumist lootusetutele poliitikavahenditele<sup>17</sup>.

Esimese sammuna tuleks koostada nimekiri kõigist poliitikavahenditest, millega püstitatud eesmärkide saavutamine oleks võimalik. Teisi võimalikke alternatiive ei tohiks välistada ka juhul, kui tundub, et üks konkreetne alternatiiv on selgelt eelistatum. Kõikide alternatiivsete poliitikavahendite hindamine peaks toimuma võrdluses olukorraga, kus riik ei sekku (mitte-midagi-tegemine). Võimalikeks tegevusalternatiividele lisaks mitte-midagi-tegemisele on näiteks:

1. olemasolevate vahendite ja meetmete (sh nt õigusaktide) parem rakendamine;
2. avalikkuse informeerimine ja juhiste andmine;
3. avaliku sektori otsene rahaline sekkumine;
4. turupõhised instrumendid (sh müüdadavad 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 riigipoolse sekkumise argumentidena võib nimetada turumehhanismide mittetoimimist antud valdkonnas, võrdsuspõhimõtte järgimist ning eetilisi põhjuseid.

Olles määratlenud võimalikud alternatiivsed vahendid, tuleks võrdlevalt analüüsida nende abil probleemide lahendamise võimalikkust ning selgitada, miks on õiguslik reguleerimine parim vahend eesmärgi saavutamiseks<sup>18</sup>. Juhul, kui Eestiga võrreldavates riikides on tegeletud sama küsimusega, tuleks analüüsida välisriikide praktikat - kuidas on olukord nendes riikides lahendatud ja millised on erinevate alternatiivide eelised ning puudused? Kas mõni neist lahendustest sobiks Eestile? Alternatiivseid vahendeid tuleks võrrelda, lähtudes:

<sup>17</sup> Impact assessment guidelines. European Commission. 15 June 2005, lk 23.

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)

<sup>18</sup> Uue õigusliku regulatsiooni loomine ei pruugi olla ainuvõimalik lahendus probleemile, pigem tuleks kaaluda regulatsioonide lihtsustamist ja vähendamist.

- a. vahendi tulemuslikkusest – kas vahendiga on võimalik saavutada soovitud olukorda, st eesmärki?;
- b. vahendi tõhususest – mis on iga vahendiga eesmärgi saavutamise ressursikulu (kuluefektiivsus);
- c. vahendi järjepidevusest – kas ja mis moel mõjutab iga vahendiga eesmärgi saavutamine teisi valdkondi (oluline valida vähima negatiivse mõjuga vahend).

Alternatiivide määratlemisel tuleks seega kirjeldada erinevate alternatiivide omadusi selliselt, et neid oleks võimalik üksteisest eristada ja omavahel võrrelda, lähtudes kolmest ülaltoodud kriteeriumist. Et põhjendada uue õigusakti väljatöötamist või olemasoleva muutmist, peaks alternatiivsetest võimalustest on regulatiivne sekkumine eelistatavim nii tulemuslikkuse, tõhususe kui ka järjepidevuse osas. Seaduseeelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise fakt juba iseenesest näitab, et õigusakti ettevalmistav ministerium on vastavale seisukohale jõudnud, mis aga ei tähenda, et õigusakti ettevalmistaja seda seisukohta väljatöötamiskavatsuses põhjendama ei pea.

### **3.4. Alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude analüüs**

#### **Käesolevas etapis toimub:**

- ✓ **alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude määratlemine;**
- ✓ **alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude olulisuse määratlemine;**
- ✓ **mõjude analüüs.**

Alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude ning nende olulisuse määratlemine ja mõjude analüüs on tegevused, mis kõik suunatud ühe eesmärgi saavutamisele, so kavandatava poliitika ja selle erinevate alternatiivsete meetmete tagajärgede ennustamisele, et analüüsi tulemuste põhjal oleks võimalik võrrelda erinevaid alternatiive ja langetada kaalutletud otsus. Olgugi, et näiteks mõjude ja nende olulisuse määratlemise omavaheline eristamine või nende ka eristamine mõjude põhjalikumast analüüsist võib kohati olla tinglik, on siiski võimalik, lähtudes konkreetse riigi õigusaktide mõjude analüüsi korraldusest, jagada nimetatud kolm tegevust eraldiseisvateks etappideks. Etappideks jaotamise eesmärgiks on ühest küljest soov tagada lõpliku mõjude analüüsi proportsionaalsus – arvestades mõjude analüüsi ressursimahukust, tuleks põhjalikul mõjude analüüsil keskenduda ainult olulistele mõjudele. Teiseks, võimaldab etappide eristamine selgemalt rõhutada kaasamise vajadust mõjude analüüsi käigus. Protsessi esimeses ja teises etapis (mõjude ja nende olulisuse määratlemine) kogutud informatsiooni ja teostatud analüüsi tulemuste jagamine teistele puudutatud asutustele ning organisatsioonidele võimaldab koguda enne mõjude põhjalikumast analüüsi selleks vajalikku tagasisidet ja teisi kasulikke andmeid.

#### **3.4.1. Mõjude määratlemine**

Mõjude määratlemise eesmärgiks on selgitada välja poliitikavahendite ja alternatiivsete meetmete eeldatavad mõjud. Oluline on selgitada välja nii soovitud kui ka soovimatud mõjud<sup>19</sup>, kaudsed ja otsesed mõjud<sup>20</sup>. Samuti võtta arvesse materiaalselt hinnatavaid ja mittemateriaalseid mõjusid ning nii lühiajalises kui pikaajalises perspektiivis avalduvaid mõjusid.

Mõjude liigitamiseks on erinevaid võimalusi, nt Euroopa Komisjon jaotab mõjud kolmeks – mõjud keskkonnale ja majandusele ning sotsiaalsed mõjud<sup>21</sup>. Eestis on mõjude kataloog isegi mõnevõrra detailsemalt määratletud<sup>22</sup>, eristatakse järgmisi mõjusid:

1. Keskkonnamõjud;
2. Mõjud majandusele;
3. Mõjud regionaalarengule;
4. Mõjud riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele ning avaliku sektori rahastamisele;
5. Mõjud riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele;
6. Sotsiaaldemograafilised mõjud.

Mõjude kuus põhivaldkonda jagunevad omakorda alavaldkondadeks. Nt keskkonnamõjud jagunevad mõjudeks looduskeskkonnale ja mõjudeks elukeskkonnale. Mõjud majandusele jagunevad aga mõjudeks leibkondade toimetulekule, ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, halduskoormusele, infoühiskonna arengule ja põllumajandusele. Igale mõju alavaldkonnale vastab konkreetne ministerium, mille pädevuses on vastava valdkonna korraldamine ja areng (vt lisa 4). Nt on sotsiaal-demograafiliste mõjude alavaldkonnaks mõjud kodanikuühiskonna arengule, vastav poliitika kuulub Siseministeriumi põhimääruse<sup>23</sup> § 14 punktist 5 tulenevalt Siseministeriumi pädevusse.

Mõjude määratlemine toimub Eesti õigusloome protsessis kas seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse või õigusakti eelnõu seletuskirja koostamise etapis. Poliitika kavandaja või konkreetsemalt õigusakti ettevalmistaja kohuseks ongi analüüsida kõikide mõjude avaldumist mõjude alavaldkonna tasemel (st näiteks mõjud elukeskkonnale või mõjud halduskoormusele jne), selles abistavad neid kontrollküsimused (vt lisa 3), näited ja kõikvõimalikud muud abimaterjalid (uuringud ja teised informatsiooniallikad), mille abil on võimalik hinnata, kas kavandatav poliitika mõjutab konkreetset alavaldkonda või mitte. Vajadusel on võimalik pöörduda ka vastava valdkonna eest vastutava ministeriumi kontaktisiku poole, et arutada, kas konkreetne vahend või meede omab teatud mõju või mitte? Lisaks mõjude määratlemisele, tuleks väljatöötamiskavatsuses kirjeldada mõju avaldumist, sh seda, mis põhjustab mõju avaldumise (ehk tagajärje) ja analüüsida, kellele mõju avaldub (sihtrühmad).

---

<sup>19</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>20</sup> Otsesed mõjud avalduvad objektile (inimgrupp, 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 tulemusel. Näiteks võib miinimumpalga tõstmine avalduda aktiivsele töötajaskonnale nii otseselt (suurenenud sissetulek) kui kaudselt (töökohtade ümberkorraldamine ja tööturu struktuuri muutus).

<sup>21</sup> Impact assessment guidelines. European Commission. 15 June 2005, lk 26.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)

<sup>23</sup> Vabariigi Valitsuse 28.09.1999.a määrus nr 279 „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“ § 34 (RT I 1999, 73, 695).

<sup>23</sup> RT I 2004, 42, 291

### 3.4.2. Mõjude olulisuse väljaselgitamine

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

Mõjude olulisuse määratlemine on oluline ka seetõttu, et seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus edastatakse kooskõlastamiseks kõigile ministriumidele, kelle pädevusvaldkonnas õigusakti rakendamisel eeldatavasti olulised mõjud kaasnevad (vt lisa 4). Rahandusministeeriumile esitatakse väljatöötamiskavatsus kooskõlastamiseks juhul, kui kaasneb mõju avaliku sektori kuludele või tuludele, sõltumata nimetatud mõjude olulisusest. Kõikide seaduseelnõude väljatöötamiskavatsused esitatakse kooskõlastamiseks ka Justiitsministeeriumile kui õigusloome koordineerijale. See tagab puudutatud ministriumide teadlikkuse ning võimaldab neil anda tagasisidet ja soovitusi mõjude edasiseks põhjalikumaks analüüsiks.

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, ettevõte, keskkond) senine toimimine võib muutuda märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning eeldab sihiteadlikku ümberkohanemist. Mõju ulatus on keskmine, kui sihtrühma käitumises võivad kaasned muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Mõju ulatus on väike, kui objekti 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 objekt (inimene, ettevõte, 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 määratleda erinevad sihtrühmad, kellele mõju avaldub. Mõju olulisuse hindamisel analüüsitakse sihtrühma suhtelist suurust, võrreldes seda kõigi samasse gruppi 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 grupi suurusega on 5-50% ja väike, kui mõjutatud on alla 5% grupist (nt karistusseadustiku muudatused, mis puudutavad karistusest tingimisi vabastatud).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski 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 on puuduvad või vähesed.

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

### **3.4.3. Mõjude analüüs**

Määratledes eelnevalt alternatiivsete vahendite ja meetmete eeldatavad mõjud, analüüsides nende põhjuseid ning olulisust (lähtudes punktides 3.4.1. ja 3.4.2.) toodud juhistest, on loodud hea alus oluliste mõjude põhjalikumaks analüüsiks, et järgmise sammuna võrrelda erinevaid alternatiive ning langetada kaalutletud otsus.

Arvestades mõjude analüüsi protsessi järjepidevust ja etappide omavahelist tugevat seotust, tuleks mõjude analüüs võimaluse korral läbi viia eelnevalt väljatoodud probleemide/alaprobleemide ning eesmärkide/alaeesmärkide ning nende saavutamiseks kasutatavate alternatiivsete tegevuste kaupa. Analüüsi objektiks peaksid olema nii alternatiivsed regulatiivsed meetmed (nt ebasoovitava tegevuse keelamine või maksustamine), mitte-midagi-tegemine ehk 0-alternatiiv ja ka need mitteregulatiivsed poliitikavahendid, mis tunnistati punktis 3.3. kirjeldatud analüüsi käigus samuti tulemuslikeks ja tõhusateks. Näiteks kui probleemiks on õigusemõistmise efektiivsus, mis väljendub kohtute ebavõrdses koormatuses, kohtumenetluste aegluses ja lahendite madalas kvaliteedis (kõrge lahendite tühistamise protsent kõrgema astme kohtus) ning eesmärgiks on õigusemõistmise efektiivsuse tõstmine, mis väljendub kiiremates kohtumenetlustes ning lahendite paremas kvaliteedis, siis tuleks analüüsida nii erinevate kohtumenetluse kiirendamise vahendite ja meetmete mõjusid (nt kohtunike arvu suurendamine ülekoormatud kohtutes, kohtunike üleviimine vähemkoormatud kohtutest suurema koormusega kohtutesse, kohtuasutuste ühendamine, kohtumenetluste kättesaadavuse vähendamine jne) kui ka

kohtulahendite kvaliteedi tõstmiseks vajalike vahendite ja meetmete mõjusid (kohtunike arvu suurendamine spetsialiseerumise võimaldamiseks, kohtuasutuste ühendamine, erikohtute loomine jne). Mõjusid on võimalik hinnata, lähtudes kvalitatiivsetest meetoditest või kvantitatiivsetest meetoditest. Kvalitatiivse mõjude analüüsi käigus kogutakse valitud (st oluliste) kaasnevate mõjude kohta kokku nii kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid andmeid ning neid analüüsitakse kvalitatiivselt, viies tavaliselt läbi nn juhtumianalüüsi. Kvantitatiivsete meetoditega mõjusid analüüsides võetakse aluseks kvantitatiivsed andmed, st mõjud, mis on viidud rahaliselt hinnatavale kujule, ning hinnatakse seejärel erinevate vahendite/meetmete kulusid ja tulusid (kulu-tulu analüüs) või ka soovitud eesmärkide saavutamise kulu (kulu-tõhususe analüüs). Täpsemad ülevaated valitud kvantitatiivsete meetodite kasutamisest on toodud käesoleva dokumendi lisa 5.

Sõltumata valitud analüüsimeetodist peaksid mõjuanalüüsi tulemused olema:

1. läbipaistavad – ka teistele peab olema arusaadav, kuidas on jõutud konkreetse mõjude hindamise tulemusteni;
2. taastoodetavad – teistel peab olema võimalik jõuda samade tulemusteni, kasutades samu andmeid ja meetodeid;
3. kindlad – kui erinevaid meetodeid ja eelduseid mõjude hindamisel kasutades on võimalik jõuda väga erinevate tulemusteni, siis satub kahtluse alla analüüsi usaldusväärsus. Kui mõjuanalüüsi tulemused sõltuvad analüüsimeetodi valikust või kui mingid andmed ei ole täielikult usaldusväärsed, siis tuleb seda ka analüüsis mainida<sup>24</sup>.

Mõjude analüüsi tulemused vormistatakse eelnõu seletuskirjale lisatava mõjude analüüsi aruandena (vt lisa 6)

### **3.5. Alternatiivsete vahendite ja meetmete võrdlemine**

#### **Alternatiivsete vahendite ja meetmete võrdlemisel:**

- ✓ **Kaalu iga vahendi ja alternatiivse meetme positiivseid ja negatiivseid mõjusid;**
- ✓ **Kui võimalik esita tulemused nii kokkuvõtlikult kui ka iga alaeesmärkide kaupa;**
- ✓ **Määratle, kui võimalik, eelistatud vahend ja meede.**

Pärast mõjude määratlemist ja analüüsi, on võimalik koostada erinevate alternatiivsete vahendite ja meetmete kokkuvõtlik analüüs, milles võrreldakse nende tulemuslikkust, tõhusust ning olulisemaid tugevusi ja nõrkusi ning määratletakse eesmärgi saavutamiseks sobivaim meede. Tugevuste ja nõrkuste võrdlemiseks on otstarbekas viia erinevate alternatiivide mõjud võrreldavale kujule, mille puhul mõjude kvantitatiivne esitamine tuleb kindlasti kasuks. Samas ei saa alahinnata ka erinevate asjaomaste isikute

<sup>24</sup> Impact assessment guidelines. European Commission. 15 June 2005, lk 38.  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)

ning institutsioonide ettepanekuid ja arvamusi, mida saab eelkõige esitada kvalitatiivselt. Alternatiivsete vahendite ja meetmete võrdlemise soodustamiseks on mõistlik esitada erinevate alternatiivide mõjud eesmärkide, tegevuste ja mõjuliikide kaupa. Näiteks on võimalik esitada mõjud alljärgneva tabeli kujul:

Tabel 2. Alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude esitamise kokkuvõtlik tabel I.

<b>Eesmärk/alaeesmärk</b>		
<i>Nt kasiinosõltuvuse vähendamine</i>		
<b>Tegevus 1</b> <i>Nt mängukohtade ja -automaatide arvu piiramine maksude abil</i>	<b>Tegevuse positiivne mõju</b>	<b>Tegevuse negatiivne mõju</b>
<b>Mõju liik/alaliik</b> <i>Nt mõju majandusele/mõju leibkondade toimetulekule</i>	<i>Võimalusel tuleks lisaks mõju kirjeldamisele, määratleda sihtrühma suurus ja hinnata mõju kvantitatiivselt, nt rahaliselt.</i>	
<b>Tegevus 2</b> <i>Nt kasiinode keelustamine</i>		
<b>Mõju liik/alaliik</b> <i>Nt mõju majandusele/mõju leibkondade toimetulekule</i>		

Kui enamike tegevuste ja mõjude puhul on kvantitatiivne ja rahaline esitamine võimalik, siis võib mõjusid esitada ka teistsuguse tabeli kujul (ka järgneva näite puhul on oluline, et tabelisse lisataks nii positiivsed kui negatiivsed mõjud):

Tabel 3. Alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude esitamise kokkuvõtlik tabel II.

<b>Eesmärk 1</b>			
<b>Tegevus 1</b>	<b>Mõju kvalitatiivne kirjeldus</b>	<b>Mõju kvantitatiivne kirjeldus</b>	<b>Rahaline väärtus</b>
<b>Keskkonnamõjud</b>	<i>Mõju avaldumise lühikirjeldus</i>	<i>Sihtrühma suurus</i>	<i>Mõju rahaline väärtus</i>
<b>Majanduslikud mõjud</b>			
<b>Jne...</b>			

Kui erinevate alternatiivide mõjud on sarnased ja erinevate avalduvate mõjuliikide arv ei ole suur (vastasel korral muutub tabeli kujul esitatud tulemuste loetavus keerulisemaks), siis võib mõjusid esitada grupeerides need positiivseteks ja negatiivseteks mõjudeks (sellisel juhul tuleks tabelis esitada analüüsi kokkuvõtlik tulemus, märkides ära positiivsete ja negatiivsete mõjude avaldumise määra, nt pluss- ja miinusmärkidega, ning tabelile tuleks lisada kokkuvõtlik tekstiline osa):

Tabel 4. Alternatiivsete vahendite ja meetmete mõjude esitamise kokkuvõtlik tabel III.

<b>Positiivsed mõjud</b>	<b>Leibkondade toimetulek</b>	<b>Töösuhe</b>	<b>Rahvastiku areng</b>	<b>Avaliku sektori kulud/tulud</b>	<b>Regionaalareng</b>
--------------------------	-------------------------------	----------------	-------------------------	------------------------------------	-----------------------

Tegevus 1	+++	++	+	+	++
Tegevus 2	++	+	puudub	+++	puudub
...					
<b>Negatiivsed mõjud</b>					
Tegevus 1	--	-	puudub	---	-
Tegevus 2	-	--	puudub	puudub	-
...					

Alternatiivsete vahendite ja meetmete võrdluse kokkuvõtte peaks erinevate eesmärkide kaupa tooma välja eelistatud tegevusalternatiivide ja tegevuste järjestuse koos põhjendusega (sh kirjeldades alternatiivide positiivseid ja negatiivseid mõjusid). See tagab mõjude analüüsi läbipaistvuse ja arusaadavuse poliitiliste otsuste vastuvõtjate jaoks<sup>25</sup>.

### 3.6. Poliitika järelhindamise planeerimine

#### Järelhindamise planeerimisel:

- ✓ Määratle peamiste eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutatavad indikaatorid;
- ✓ Kirjelda eesmärkide saavutamise jälgimise ehk andmete kogumise üldist korraldust;
- ✓ Kirjelda 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? Kui poliitika ei saavuta seatud eesmärgid, siis on samuti vaja teada, kas see tuleneb vigadest poliitikakujundamisel või selle rakendamisel (nt kas probleemi analüüs oli täpne? Kas eesmärgid olid realistlikud? Kas rakendamise eest vastutavad said poliitikast aru ja olid valmis sellest viimse detailini lähtuma? Kas ebapiisav rakendamine tuleneb nõrgast administratiivsest suutlikkusest või regulatsiooni puudustest, sh mitmetitõlgendavus ja lüngad). Poliitika jälgimise ja hindamise korraldus, sh hoolikalt valitud indikaatorite abil andmete kogumine, annavad väärtuslikku informatsiooni nendele küsimustele vastamiseks ja abi, et muuta riiklik sekkumine sobilikumaks.

Poliitika väljatöötamisel on vajalik määratleda 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

<sup>25</sup> Toodud tabelid ja selgitused pärinevad Euroopa Komisjoni mõjude analüüsi juhiseist, kättesaadav: [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf), lk 39-44.

andmete kogumise kulu ei tohi olla suurem nende andmete väärtusest. Kui sobilik indikaator on leitud, tuleks:

- 1) lühidalt kirjeldada, kuidas kogutakse poliitika rakendamise ja mõjude järelhindamiseks vajalikke andmeid;
- 2) kirjeldada järelhindamise sisu, toimumisaega (ja vajadusel sagedust) ning eesmärki.

Vastata tuleks järgmistele küsimustele:

1. Milleks kasutatakse kogutud informatsiooni?
2. Kes on võtmeisikud vajaliku informatsiooni kogumiseks ja kasutamiseks (nt Statistikaamet, rakendamisega tegelev asutus, sihtrühmad jne)?
3. Mis saavad olema nende isikute rollid ja ülesanded? Kuidas omavahel informatsiooni jagatakse ja üldistatakse?
4. Mil määral on jälgimiseks, andmete kogumiseks ja hindamiseks vajalikud struktuurid juba olemas?
5. Kas kehtiva olukorra kohta on kogutud piisaval hulgal andmeid või on vajalik täiendavate andmete kogumine pärast poliitikameetme rakendamisotsuse tegemist?

Indikaatorid jagunevad omakorda sõltuvalt poliitikavahendist ja selle eesmärgist, mille täitmist soovitakse hinnata. Vahendite, mille sisuks on teatud investeringute tegemine, indikaatorid jagunevad:

1. tegevuseesmärkide hindamiseks kasutatakse väljundiindikaatoreid, mis iseloomustab konkreetse vahendi eeldatavat tulemit, nt toimunud koolituste arvu, toetust või nõustamist saanud väikeettevõtjate arvu jne;
2. üksikeesmärkide hindamiseks kasutatakse tagajärjeindikaatoreid, mis iseloomustavad vahendi otseseid mõjusid sihtrühmale, nt väikeettevõtjate rahulolu saadud nõustamisest;
3. üldeesmärkide hindamiseks kasutatakse mõjuindikaatoreid, mis iseloomustavad vahendi tagajärgi väljaspool selle otsest ja kohest kokkupuudet adressaatide või sihtrühmaga. Need hõlmavad keskmise ajaperioodi jooksul avalduvaid:
  - 3.1. mõjusid programmi otsestele adressaatidele ja sihtrühmale, nt jätkuvalt tegutsevate väikeettevõtjate arv 12 kuud pärast toetuse saamist;
  - 3.2. mõjusid isikutele ja organisatsioonidele, kes ei kuulunud vahendi otseste adressaatide ja sihtrühma hulka, nt mõju toetatud firmade varustajatele või allhankijatele;
  - 3.3. soovimatuid mõjusid, nt toote keelamise järgselt vähenenud töökohtade arv.

Lisaks eristatakse veel kontekstiindikaatoreid (mis hõlmavad kogu territooriumi, rahvastikku või selle osa, sõltumata sellest, kas vahend puudutas neid või mitte, nt töötuse määr või internetiühendusega arvutite arv) ja ressursiindikaatoreid (mis annavad informatsiooni rahaliste-, materiaalsete-, organisatsiooniliste ja inimressursside kohta või regulatiivsete meetmete kohta, mis olid vahendi rakendamiseks vajalikud, nt aastane eelarve või programmiga tegelenud inimeste arv).

Ainult regulatiivse sisuga poliitikameetmete kohta võib kohaldada samu indikaatoreid, mis investeringutega seotud vahenditele ja meetmetele, arvestades teatud erinevusi, mis tulenevad meetmete eripärast. Kõige silmatorkavam erinevus puudutab väljundite olemust. Investeringutega seotud programmides loetakse väljundiks meetmele eraldatud ja kulutatud raha eest saavutatut (nt 20 km pikkuse

tee ehitamist). Regulaatiivse sekkumise puhul võib väljundiks pidada regulatsiooni sihtrühma poolt tehtud tegevusi, et saavutada kooskõla uue regulatsiooniga.

Sõltumata poliitikavahendi sisust, peaks selle tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutatavad indikaatorid olema:

1. asjakohased;
2. legitiimsed;
3. usutavad mitteasjatundjate jaoks, üheselt mõistetavad ja kergelt tõlgendatavad;
4. lihtsalt jälgitavad (st andmete kogumise kulud peaksid olema madalad);
5. mitte-manipuleeritavad.

Poliitika rakendamise jälgimist ette valmistades tuleks koostada plaan indikaatorite ja teiste hilisema tulemuste saavutamist puudutava analüüsi jaoks oluliste asjaolude kohta andmete kogumiseks. Samuti 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.

Eespool öeldu kehtib eriti investeringutega seotud poliitikavahendite ja -meetmete 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).

Regulaatiivse sisuga meetmete puhul on jälgimissüsteemidele teistsugune ulatus ja eesmärk. Nad võivad keskenduda nt sihtrühma regulatsiooniga vastavusele (nt nõuetele vastavat toodangut tootvate ettevõtete arv) ja kontekstiindikaatoritele<sup>26</sup>.

Poliitika järelhindamise üldisemaks eesmärgiks on leida olukord ilma poliitikata, kui poliitika viidi ellu (erinevalt ex ante mõjude analüüsist, kus vaja leida olukord poliitikaga, kui poliitikat veel ei ole). Täpsemalt on võimalik poliitika järelhindamiseks kasutatavate meetodite kohta lugeda käesoleva dokumendi lisast 7. Järelhindamise tulemused vormistatakse järelhindamise aruandena (vt lisa 8).

---

<sup>26</sup> Impact assessment guidelines. European Commission. 15 June 2005, lk 45-46.  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)

## Lisad

1. Õigusakti eelnõu väljatöötamise üldskeem
2. Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse struktuur
3. Mõjude määratlemise kontrollküsimustikud
4. Mõjuvaldkonnad ja ministriumid
5. Mõjude analüüsi peamised meetodikad
6. Mõjude analüüsi aruande struktuur
7. Mõjude järelhindamise läbiviimise juhised
8. Järelhindamise aruande struktuur