

Eelnõu seletuskirja osa 6 „Seaduse mõjud“ kirjutamise juhend - esmane mõjuanalüüs

Juhul kui seaduseelnõu koostaja on tuvastanud, et eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK) ei ole „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ (HÕNTE) § 1 lg 2 erandi alusel nõutav, tuleb seda eelnõu seletuskirja osas „Seaduse eesmärk“ (HÕNTE § 42 lg 2) põhjendada. **Kui VTK-d tehtud ei ole või kui muudatuste sisu on võrreldes VTK-s kirjeldatuga teisenenud või täpsustunud, peab seletuskirja osa 6 „Seaduse mõjud“ vastama VTK mõjude osa nõuetele (vt ka VTK vormi). See tähendab, et seletuskirjas tuleb tõendus põhiselt kirjeldada, millised mõjud võivad eelnõuga kavandatud muudatus(t)ega kaasneda ning kas mõni kavandatavatest muudatustest avaldaks olulist mõju.**

Kui VTK on eelnenud ja seal on tuvastatud, et olulisi mõjusid eelnõuga ei kaasne ning uusi muudatusi lisatud ei ole, siis on seletuskirja mõjude osa üldjuhul võrreldes VTK mõjude osaga lihtsalt täpsem (kuivõrd seletuskirja etapis on juba normid sõnastatud) ning peab olema järgitud VTK mõjude osale tehtud märkusi.

1) **Sõnastada planeeritavad sisulised muudatused.** Muudatuste sõnastamisel on vajalikuks sisendiks seletuskirja teine osa „Seaduse eesmärk“, kus kirjeldatakse eelnõu eesmärke ning nende saavutamise õiguslikke, halduslikke või majanduslikke lahendusi. Juhul kui „Seaduse eesmärk“ ei sisalda kõiki olulisi muudatusi, leiab need kolmandast osast „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“. Kavandatavad lahendused ongi muudatused, mille mõjusid edaspidi osas „Seaduse mõjud“ selgitatakse. Juhul kui kavandatavad lahendused on esitatud selge ja üldistatud loeteluna, võibki sama loetelu edaspidi aluseks võtta. Juhul kui kirjeldus on esitatud ühtse tekstina, tuleb see loeteluks koondada. Oluline on tähele panna, et valitud oleks üksnes loetelu sisulistest muudatustest, tehnilised muudatused võib kõrvale jätta. Vajadusel võib ka muudatuse eesmärgi uuesti lühidalt lahti kirjutada, et see oleks lugejate jaoks paremini arusaadav.

2) **Mõjude kontrollküsimustiku alusel tuvastada mõjuvaldkond ja alavaldkond, kus muudatuse mõju avaldub.** Sama muudatusega seoses võib mõju avalduda mitmes erinevas valdkonnas, ent selguse ja täpsuse huvides tuleb kõiki mõjuvaldkondi käsitleda eraldiseisvalt. Täpne mõjuvaldkondade liigendus ja abistavad küsimused on esitatud mõjude hindamise metoodikale lisatud kontrollküsimustikus. Arvestada tuleb, et kontrollküsimustik ei ole ammendav.

3) **Määratleda sihtrühm, kellele seoses muudatusega kindlas mõjuvaldkonnas mõju avaldub.** Samas valdkonnas seoses sama muudatusega mõjutatud sihtrühmi võib olla rohkem kui üks, ent neid kõiki tuleb käsitleda eraldiseisvalt.

NB! Punkte 2 ja 3 võib täita ka vastupidises järjekorras, hinnates mõju sihtrühmade, mitte mõjuvaldkondade kaupa (vt dokumendi lõpus illustreerivaid jooniseid).

4) **Kirjeldada avalduvat mõju lähtuvalt mõju hindamise kriteeriumidest** (kriteeriumid on: (1) sihtrühma suurus, (2) mõju ulatus, (3) mõju avaldumise sagedus ning (4) ebasoovitavate mõjude avaldumise risk). Mõjude kirjeldus hõlmab põhjuse-tagajärje selgitamist (seadust muutes kaasneb muutus ühiskonna toimimises), mis esitatakse sidusa tekstina ja kirjelduse koostamisel on pidepunktideks mõju olulisuse kriteeriumid. Nimetatud mõju olulisuse kriteeriumitel on kindlaksmääratud sisu, mille leiab nii „Mõjude hindamise metoodikast“ (MHM; lk 19 -20) kui ka VTK vormi lisast. Tähtis on kajastada mõjusid tõendus põhiselt, lähtudes usaldusväärsetest kvantitatiivsetest ja kvalitatiivsetest andmetest ning neile viidates. Mõjude hindamisel tuleb keskenduda sellele, mis muutub võrreldes kehtiva olukorraga. Seega ei ole mõjude analüüsi juures võrdluspunktiks 0, vaid olemasolev süsteem.

5) **Esitada hinnang mõju olulisusele (oluline või ebaoluline).** Esitatud mõjude kirjelduse järgi tuleb otsustada, milliste muudatustega võivad kaasneda olulised mõjud, mis vajaksid põhjalikumalt analüüsi. Olulise mõjuga muudatustele tuleb koostada põhjalik mõjuanalüüs HÕNTE § 46 lg 3 tähenduses. Olulisus tuvastatakse punktis 4 märgitud kriteeriumide põhjal. Kui näiteks muudatus on selline, mis nõuab, et

arvuliselt või mõjukuselt suur sihtrühm teeks oma käitumises, toimimises märkimisväärseid ümberkorraldusi, on eeldatavasti põhjaliku mõjuanalüüsi koostamine põhjendatud. Ka juhul kui muudatusega võib kaasneda mõnele sihtrühmale tugev negatiivne mõju või esineb märkimisväärne risk ebasoovitavaks mõjuks, tuleks eeldatavasti muudatusele põhjalik mõjuanalüüs koostada, et tõenduspõhiselt hinnata, kas tegemist on tõepoolest parima valikuga probleemi lahendamiseks ning kui alternatiivi ei leidu, siis kuidas oleks võimalik riske maandada või negatiivset mõju vähendada.

6) **Sama protseduur tuleb läbida ühe muudatuse raames kõikide mõjuvaldkondade ja sihtrühmade kaupa, millele mõju avaldub.** Seejärel tuleb korrata samu tegevusi seoses kõikide teiste sisuliste muudatustega, mida antud eelnõuga kavandatakse. Seletuskirja mõjude osa struktuurile kindlad nõuded puuduvad ja kui kõik nõutavad osad on olemas, võib seda struktureerida vastavalt eelnõu eripärale eelnõu ettevalmistaja enda parema äranägemise järgi. Ülesehitus peab aga igal juhul arvestama eespool välja toodud nõuetega (muudatuste, mõju valdkondade ja sihtrühmade kaupa liigitamine; mõju olulisuse kriteeriumid; kokkuvõtte muudatuse olulisuse/ebaolulisuse kohta).

7) **Võib esineda olukordi, kus üksikud muudatused sihtrühma(de)le olulist mõju ei avalda, kuid koosmõjus kvalifitseeruvad muudatused oluliseks.** Sellistel puhkudel tuleb esitada mõjude osa lõppu koondkokkuvõtte koos asjakohase arutluskäiguga.

8) **Mõjude osa peab sisaldama ka koondkokkuvõtet ettevõtetele ja kodanikele avalduva halduskoormuse kohta.**

Kõik mainitud materjalid on kättesaadavad leheküljel <http://www.just.ee/OMA>

Järgnevalt on esitatud kaks võimalikku seletuskirja mõjude osa struktuuri, mis erinevad vaid mõjude esitamise järjestuse poolest. Variantis A tuvastatakse kõigepealt mõju valdkond ning seejärel analüüsitakse kõiki mõjusid, mis selle muudatusega seoses selles valdkonnas erinevatele sihtrühmadele avalduda võivad. Variantis B tuvastatakse kõigepealt mõju sihtrühm ning seejärel analüüsitakse kõikide valdkondade mõjusid, mis selle muudatusega seoses antud sihtrühmale avalduda võivad.

Variant A – mõjud järjestatakse mõju valdkondade alusel

Kavandatav muudatus nr 1

Mõju valdkond nr 1 (nt majanduslik mõju)

1.1. Mõju sihtrühm A (nt majanduslik mõju ettevõtetele)

- Mõju kirjeldus
- Järeldus mõju olulisuse kohta

1.2. Mõju sihtrühm B (nt majanduslik mõju tarbijatele)

- Mõju kirjeldus
- Järeldus mõju olulisuse kohta

Variant B – mõjud järjestatakse mõju sihtrühmade alusel

Kavandatav muudatus nr 1

Mõju sihtrühm nr 1 (nt tarbijad)

1.1 Mõju valdkond A (nt majanduslik mõju tarbijatele)

- Mõju kirjeldus
- Järeldus mõju olulisuse kohta

1.2 Mõju valdkond B (nt sotsiaalne mõju tarbijatele)

- Mõju kirjeldus
- Järeldus mõju olulisuse kohta